

Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt



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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

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

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22911-8
ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning.....	5
----------------------------	----------

Författningsförslag	7
----------------------------------	----------

Förslag till lag om ändring i lagen (2008:0000) om vissa kommunala befogenheter	7
---	---

1 Ansvarsfördelning och finansiering av infrastruktur	9
--	----------

1.1 Ansvarsfördelning för vägar	9
---------------------------------------	---

1.2 Ansvarsfördelning för järnvägar.....	10
--	----

1.3 Finansiering av infrastruktur.....	11
--	----

1.4 Syfte och fortsatt disposition	12
--	----

2 Rättsliga förutsättningar för kommunala bidrag till statlig infrastruktur.....	13
---	-----------

2.1 Kommunallagens grundläggande kompetensbestämmelse	13
---	----

2.2 Kommunala bidrag till statliga väg- och järnvägsbyggen	14
--	----

2.3 Lokaliseringsprincipen.....	15
2.3.1 Proportionalitetsbedömning.....	16

2.3.2	Rättspraxis rörande kommunala bidrag till vägbyggen utanför den egna kommunen	17
2.4	Kommunala kompetensutredningens överväganden och förslag	19
3	Förslag om undantag från lokaliseringsprincipen.....	21
3.1	Gränsöverskridande infrastruktur.....	21
3.2	Citybanan	23
3.2.1	Genomförande och finansiering av Citybanan	24
3.2.2	Medfinansiering från kommunala trafikhuvudmän.....	26
3.3	Förslag om undantag från lokaliseringsprincipen	28
3.3.1	Ett undantag med vissa begränsningar	29
4	Redovisningsaspekter på kommunala bidrag till statlig infrastruktur	31
4.1	Redovisningslagstiftningen.....	31
4.2	Skrivelse om redovisning av kommunala bidrag	32
4.3	Överväganden avseende förändrad redovisningslagstiftning	32
5	Konsekvenser av förslaget	37
6	Författningskommentar	39
6.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:0000) om vissa kommunala befogenheter	39

Sammanfattning

I denna promemoria föreslås att kommuner och landsting ges möjlighet att lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för även om projektet ligger utanför det egna området, under förutsättning att det finns särskilda skäl. Förslaget innebär ett undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Genom att undantaget är tillämpligt endast då särskilda skäl föreligger är bestämmelsen förknippad med vissa begränsningar. Ett lagstadgat undantag från lokaliseringsprincipen helt utan begränsningar skulle kunna ge signaler om att staten anses oförhindrad att begära kommunal medfinansiering. Den föreslagna bestämmelsen ändrar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala aktörer för samhällets infrastruktur.

Det som kan anses utgöra särskilda skäl är att projektet, till vilket bidrag ges, är en del av en infrastruktursatsning som är till regional nytta. Den nya trafiklösningen ska medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter som t.ex. främjar arbetspendling och skapar större arbetsmarknadsregioner eller löser upp flaskhalsar i trafiknätet och därmed möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar i ett större område.

Ett aktuellt exempel på ett sådant projekt är Citybanan, en pendeltågstunnel via Stockholm city som fördubblar spårkapaciteten genom Stockholm. Kommuner och landsting i Södermanland, Uppland, Västmanland, Örebro och Östergötland har erbjudit sig att bidra med 2 mdkr till Citybanans finansiering.

I promemorian diskuteras även redovisningsaspekter på kommunal medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar. Enligt gällande lagstiftning och kompletterande normering klassificeras finansiellt stöd till annan huvudman som bidrag och ska resultatredovisas i sin helhet när den ekonomiska händelsen äger rum, dvs. när ett avtal om medfinansiering undertecknas. De kommuner och landsting som erbjudit sig att medfinansiera Citybanan önskar att bidragen i stället ska kunna aktiveras som tillgång hos respektive bidragsgivare för att därefter successivt skrivas av. Något ställningstagande till behovet av förändringar av nuvarande lagstiftning om kommunal redovisning görs dock inte i promemorian.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2008:0000) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 2 § i lagen om vissa kommunala befogenheter ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt förslaget i
SOU 2007:72*

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §

Kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för.

Om särskilda skäl föreligger får ett sådant bidrag lämnas utan att det finns sådan anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

1 Ansvarsfördelning och finansiering av infrastruktur

1.1 Ansvarsfördelning för vägar

Av 5 § väglagen (1971:948) framgår att staten som huvudregel är väghållare för allmänna vägar. Allmän väghållning regleras förutom i väglagen också i vägkungörelsen (1971:954). Med väghållning avses byggande och drift av väg. Till byggande av väg räknas anläggning av ny väg, omläggning av väg i ny sträckning samt ombyggnad av väg. Väghållaren är ansvarig för att vägen hålls i stand och är farbar. Till väg hör vägbana och övriga väganordningar, som parkeringsplats, rastplats eller annan uppställningsplats för fordon.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får dock besluta att en kommun ska vara väghållare inom kommunen. I normalfallet begränsas kommunernas väghållning till ett avgränsat tätortsområde. För närvarande är 202 av landets 290 kommuner förordnade som väghållare. Inom sådant område är staten genom Vägverket vanligtvis väghållare för ”övergripande vägar” dvs. riksvägar och länsvägar med nummer under 500. Kommunen är normalt väghållare för alla allmänna vägar fr.o.m. nummer 500 inom det beslutade väghållningsområdet.

Vägnätet består, förutom av allmänna vägar, även av gator och enskilda vägar. I tätorter med detaljplan är gator upplåtna för allmänt utnyttjande. När det gäller gator ansvarar kommunen normalt för väghållningen genom s.k. kommunalt huvudmannaskap för allmän plats. En kommun kan även besluta att

planområdets fastigheter ska svara för väghållningen inom området, s.k. enskilt huvudmannaskap för allmän plats.

Enskilda vägar är sådana vägar som inte är gata eller allmän väg. Väghållare för enskild väg är enskilda fastighetsägare, andra markägare, samfällighetsföreningar eller kommuner.

1.2 Ansvarsfördelning för järnvägar

Enligt 1 § förordningen (1998:1392) med instruktion för Banverket är verket central förvaltningsmyndighet med ett samlat ansvar för hela järnvägstransportsystemet i Sverige. Vidare ska Banverket, enligt 3 §, såvitt inte annat beslutats, vara infrastrukturförvaltare enligt järnvägslagen för de järnvägsnät som tillhör staten. Uppgiften innefattar drift, förvaltning, kapacitetstilldelning och trafikledning. Banverket ansvarar således för banhållningen, vilket innefattar att driva, underhålla och utveckla den statliga järnvägsinfrastrukturen.

Järnvägslagen (2004:519) innehåller bestämmelser om järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon samt utförande och organisation av järnvägstrafik. Enligt 4 § denna lag är infrastrukturförvaltare den som förvaltar järnvägsinfrastruktur och driver anläggningar som hör till infrastrukturen. Med begreppet järnvägsinfrastruktur avses för järnvägstrafik avsedda spår-, signal och säkerhetsanläggningar, trafikledningsanläggningar, anordningar för elförsörjning av trafiken samt övriga fasta anordningar som behövs för anläggningarnas bestånd, drift eller brukande. I förarbetena till järnvägslagen uttalas att med järnvägsinfrastruktur avses bl.a. banunderbyggnader, banöverbyggnader samt plattformar vid stationer, men inte själva stationshuset.¹

Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg reglerar vilka villkor som ställs vid byggande av järnväg och innehåller bestämmelser om bl.a. förstudier, järnvägsutredningar och järn-

¹ Prop. 2003/04:123 *Järnvägslag*, s. 170.

vägsplan och ianspråktagande av mark. Lagen gäller för den som avser att bygga en järnväg oavsett om byggherren är stat, kommun eller en privat aktör. Med järnväg avses enligt samma lag spåranläggning för järnvägstrafik. Till spåranläggning hör spår och de övriga fasta anordningar som behövs för spårens bestånd, drift eller brukande, signal- och säkerhetsanläggningar i övrigt, trafikledningsanläggningar samt anordningar för elförsörjning av trafiken. Med byggande av järnväg avses enligt lagen att anlägga en ny järnväg, lägga om spår i en ny sträckning, lägga ut ytterligare spår och på annat sätt bygga om en järnväg.

1.3 Finansiering av infrastruktur

Riksdagen beslutar om mål, ekonomiska ramar, planeringskriterier och ansvarsfördelning för infrastrukturplaneringen. Utifrån dessa kriterier upprättar Banverket, Vägverket och länen långsiktiga planer för nationell respektive regional transportinfrastruktur. Regeringen fastställer den nationella väghållningsplanen, den nationella banhållningsplanen samt ekonomiska ramar till länsplanerna. Banverket och Vägverket har sedan i uppdrag att utifrån tilldelad budget genomföra åtgärderna i planerna. Anslag fastställs årsvis i samband med budgetproposition och regleringsbrev.

Enligt 22 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) ska andra tillgångar än sådana som används i statens verksamhet finansieras med anslag på statsbudgeten. Väg och järnväg är sådana tillgångar. Finansiering med anslag innebär att hela anskaffningsutgiften belastar statsbudgetens utgiftssida vid investeringstillfället.

Enligt 23 § budgetlagen kan emellertid riksdagen för viss anskaffning besluta att finansiering ska ske på annat sätt än med anslag. Alternativ finansiering av väg och järnväg i andra former än över statsbudgeten är t.ex. lån i Riksgäldskontoret.

Det förekommer även bidrag från kommuner och landsting, både i form av medfinansiering av projekt och genom s.k. förskottering (räntefria lån).

1.4 Syfte och fortsatt disposition

Fokus för föreliggande promemoria är kommunala bidrag till byggande av statlig väg eller järnväg *utanför* de egna kommun- eller landstingsgränserna. Sådana bidrag kan strida mot den s.k. lokaliseringsprincipen (se kapitel 2). Syftet med promemorian är att analysera förutsättningarna för att lämna kommunala bidrag till investeringar utanför det egna området samt att lämna författningsförslag som inom vissa ramar möjliggör sådana bidrag.

I kapitel 2 beskrivs de rättsliga förutsättningarna för kommunala bidrag till byggande av statlig väg och järnväg.

I kapitel 3 presenteras överväganden och förslag rörande undantag från lokaliseringsprincipen.

I kapitel 4 diskuteras redovisningsaspekter på kommunal medfinansiering i statliga infrastrukturprojekt.

I kapitel 5 respektive 6 återfinns konsekvensbeskrivningar och författningskommentarer.

2 Rättsliga förutsättningar för kommunala bidrag till statlig infrastruktur

2.1 Kommunallagens grundläggande kompetensbestämmelse

Kommunallagen (1991:900) (KL) innehåller bl.a. bestämmelser om kommunernas och landstingens uppgifter och kompetens. Den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens finns i 2 kap. 1 § KL, där det slås fast att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Allmänintresset bedöms ytterst i utgångspunkten om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten. Om det anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller ett landsting främjar ett visst ändamål, är de berättigade till detta, även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens eller landstingets område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo.²

I förarbetena till kommunallagen förs en allmän diskussion om förhållandet stat – kommun.³ Där framhålls att kommunerna

² Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 148.

³ Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 11f.

och staten delar ansvaret för den samhälleliga verksamheten på en mängd områden. Det anses vara en grundläggande princip att kommuner och landsting inte ska lämna ekonomiska bidrag till statens verksamhet. I tidigare rättspraxis har det dock i vissa fall ansetts ligga inom den kommunala kompetensen att lämna bidrag till statlig verksamhet.⁴

2.2 Kommunala bidrag till statliga väg- och järnvägsbyggen

I 9 § väglagen (1971:948) anges att bestämmelserna i lagen inte utgör hinder för en kommun eller en landstingskommun att lämna bidrag till byggande av väg. Även s.k. förskottering har vid domstolsprövning ansetts omfattas av begreppet bidrag i 9 § väglagen, även om det kan göras gällande att "bidraget" endast utgörs av den kostnad som kommunen eller landstinget i slutändan har i form av räntekostnader eller uteblivna ränteintäkter.

Bestämmelsen i 9 § väglagen är en kompetensregel för kommunerna och landstingen och syftet med lagrummet är att slå fast att bidrag till byggande av allmän väg ligger inom den kommunala kompetensen. Av detta följer att finansiering av ett statligt vägbygge inte kan anses vara en exklusiv statlig angelägenhet, eftersom kommuner och landsting kan lämna bidrag till sådant vägbygge.

Det finns ingen motsvarande kompetensregel som slår fast att det ligger inom den kommunala kompetensen att lämna bidrag till byggande av statlig järnväg. Det finns endast en mycket begränsad rättspraxis avseende kommunala bidrag till statligt järnvägsbygge. I ett underlag till en arbetsgrupp inom Regeringskansliet, som tillsattes 1999/2000 för att utvärdera alternativ finansiering av infrastruktur, gjorde Mannheimer Swartling Advokatbyrå bedömningen att det är osäkert om

⁴ RÅ 1942 s 460, RÅ 1999 ref. 67

lämnande av bidrag för byggande av järnväg omfattas av den kommunala kompetensen.⁵

Det är möjligt att kommuner och landsting med stöd av den allmänna kompetensen i 2 kap. 1 § KL kan lämna bidrag till byggande av statlig järnväg. Det har t.ex. ansetts möjligt för en kommun att engagera sig i anläggningar inom en annan kommuns område för exempelvis flygtrafik och vägtrafik.⁶ Detta uttalande skulle kunna tolkas som att lagstiftaren ansett att viss infrastruktur är en gemensam samhällelig angelägenhet, trots att någon annan har ett huvudansvar. Vidare visar rättspraxis att det även för verksamhet som uttryckligen är förbehållen staten finns visst utrymme att lämna bidrag, t.ex. till ett universitet.⁷ Bidragets ändamål och storlek har dock betydelse.

Huruvida kommuner eller landsting har rätt att lämna bidrag till bygge av statlig väg eller järnväg måste även bedömas i förhållande till den övriga regleringen i 2 kap. 1 § KL. Till att börja med krävs att angelägenheten ska vara av allmänt intresse. Vidare måste åtgärden vara knuten till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. Denna del av bestämmelsen ger uttryck för den s.k. lokaliseringsprincipen.

2.3 Lokaliseringsprincipen

Inom kommunalrätten finns vissa grundprinciper som i de flesta fall begränsar den kommunala kompetensen. Principerna har utvecklats i rättspraxis och sedan förts in i kommunallagen. De är generellt tillämpliga och för undantag från dessa krävs lagstöd. På grund av hur de kommunalrättsliga grundprinciperna är utformade, och de mycket skiftande förhållanden för vilka de är avsedda att gälla, är inte någon exakthet i tillämpningen möjlig. I

⁵ Ds 2000:65 *Alternativ finansiering genom partnerskap*, bilang Övergripande rättsliga frågor, s. 34.

⁶ Prop. 1990/91:117 *Ny kommunallag*, s. 40.

⁷ RÅ 1999 ref. 67.

rättspraxis har principerna därför behandlats som allmänna målsättningsprinciper.

Till de kompetensbegränsande principerna hör bl.a. lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL som innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller deras medlemmar för att anses som kompetensenliga. Mot bakgrund av bl.a. ofullkomligheter i kommunindelningen och befolkningens rörlighet är lokaliseringsprincipen försedd med viktiga modifikationer. Lokaliseringsprincipen innebär inget hinder mot att en kommun engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen. Enligt rättspraxis har kommuner ansetts kunna engagera sig i verksamheter inom en annan kommuns område, t.ex. för flygtrafik (RÅ 1974 A 2082) och vägtrafik (RÅ 1938 ref. 19) när anläggningarna i fråga varit till nytta för den egna kommunen och dess invånare. Lokaliseringsprincipen hindrar däremot kommuner och landsting och deras företag från att konkurrera med sin verksamhet utanför den egna kommunen eller landstinget och sälja sina tjänster som entreprenörer åt andra kommuner och landsting.

2.3.1 Proportionalitetsbedömning

När kommuner eller landsting gör insatser inom verksamheter som faller inom den kommunala kompetensen, men där insatserna går utanför det egna området, uppkommer frågan om insatsen strider mot lokaliseringsprincipen. Vid tidigare domstolsprövningar, där tillämpning av lokaliseringsprincipen varit aktuell, har en proportionell intresseavvägning gjorts mellan kostnaden för den aktuella åtgärden och den förväntade nyttan för kommunen eller landstinget eller dess medlemmar. Vid en sådan proportionalitetsbedömning ankommer det på den enskilda kommunen eller landstinget att påvisa nyttan med

insatsen. Annorlunda uttryckt är det kommunen eller lands-
tinget som ska bevisa att engagemanget är kompetensenligt.

2.3.2 Rättspraxis rörande kommunala bidrag till vägbyggen utanför den egna kommunen

I tidigare rättspraxis har engagemang i vägbyggen utanför den egna kommunen, i direkt angränsande områden, ansetts kompetensenligt.⁸ Var den geografiska gränsen går för kommuners engagemang i vägbyggen utanför den egna kommunen är oklart, men det finns ett par avgöranden där kommuner engagerat sig i vägbyggen på längre avstånd från den egna kommunen.

I ett avgörande från Länsrätten i Blekinge län har det ansetts kompetensenligt för Olofströms kommun att bidra till räntekostnaderna för ett lån som det kommunala samverkansorganet Region Blekinge skulle uppta för att förskottera kostnader avseende förstudier, projektering och arbetsplaner för ombyggnad av E22.⁹ Kommunfullmäktiges beslut innebar att kommunen gav sitt medgivande till Region Blekinge att uppta erforderligt lån om maximalt 27 miljoner kronor. Länsrätten motiverade sitt beslut med att även om E22 inte går igenom Olofströms kommun så får det, med hänsyn till att E22 för kommuninvånarna utgör en viktig förbindelselänk såväl till övriga Blekinge som till andra delar av landet, anses ligga även i Olofströms kommuns intresse att en ombyggnad företas. Länsrättens dom överklagades men varken Kammarrätten i Jönköping eller Regeringsrätten meddelade prövningstillstånd.

Vidare finns två avgöranden från Kammarrätten i Sundsvall som rör Falu kommuns respektive Hedemora kommuns beslut att bidra till ett vägbygge sydväst om Sala (den s.k. Salaproppen).¹⁰ Det första målet avsåg Falu kommuns beslut att

⁸ Jfr RÅ 1938 ref. 19 och RÅ 1977 ref. 77.

⁹ Mål nr 1271-04.

¹⁰ Mål nr 1190-06 och 2563-06.

tillsammans med Borlänge kommun förskottera Vägverket för vägbygget. Länsrätten i Dalarnas län ansåg att kommunen fick anses oförhindrad att lämna bidrag till byggande av den nya vägen samt att kommunens ekonomiska bidrag och övriga engagemang stod i rimlig proportion till kommunmedlemmarnas intresse i frågan.¹¹ Det andra målet avsåg Hedemora kommuns beslut att delta i finansieringen av vägbygget.¹² Länsrätten i Dalarnas län fann att beslutet berörde sådana förhållanden som var av intresse både för kommunen som helhet och för dess invånare. I båda målen fann dock kammarrätten, mot bakgrund av den bristande anknytningen till kommunens område, att den påstådda nyttan inte var tillräckligt tydlig. Därvid beaktades bl.a. att det var fråga om en tidigareläggning av ett vägbygge som ändå skulle komma till stånd inom en relativt snar framtid. Kammarrätten ändrade därför länsrättens domar och upphävde respektive kommunfullmäktiges beslut med hänvisning till att det överklagade beslutet hänförde sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen. Kammarrättens domar är överklagade till Regeringsrätten, som ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.

Avgörandena visar att kommunala bidrag till statliga vägbyggen utanför den egna kommunen, och som inte heller ligger i direkt anslutning till kommunen, kan vara kompetens-enliga under förutsättning att kommunen kan påvisa nytta antingen för kommunen eller för kommunmedlemmarna och att det ekonomiska engagemanget står i rimlig proportion till nyttan.

¹¹ Mål nr 520-06.

¹² Mål nr 2563-06.

2.4 Kommunala kompetensutredningens överväganden och förslag

Regeringen beslutade den 27 april 2006 att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan (dir. 2006:47). Landshövdingen Lorentz Andersson utsågs till särskild utredare. Utredningen antog namnet Kommunala kompetensutredningen (Fi 2006:04). Den 1 oktober 2007 överlämnade utredningen sitt betänkande *Kommunal kompetens i utveckling* (SOU 2007:72) till statsrådet Mats Odell.

Utredningen hade bl.a. i uppdrag att se över frågor rörande kommunal finansiering av statlig verksamhet. I detta uppdrag analyserades främst frågor om bidrag till statliga väg- och järnvägsinvesteringar. Utredningen föreslår att kommuners och landstings kompetens att lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för regleras i en gemensam kompetensutvidgande bestämmelse. Bakgrunden till utredningens förslag är bl.a. att det genom bestämmelsen i 9 § väglagen (1971:948) finns en tydlig kompetens att lämna bidrag till vägbyggen, medan rättsläget vad gäller möjligheten att ge bidrag till byggande av statlig järnväg är mer oklart.¹³

Kommunala kompetensutredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet och en proposition är planerad till maj 2008. En majoritet av remissinstanserna framhåller statens grundläggande ansvar för infrastruktur, men tillstyrker i alla fall förslaget att reglera kommuners möjlighet att bidra till byggande av järnväg på det sätt som utredningen föreslår.

Utredningen såg inte skäl att låta den föreslagna bestämmelsen även omfatta ett undantag från lokaliseringsprincipen. Enligt utredningens mening visar tidigare rättspraxis att kommunal finansiering av vägbyggen utanför den egna kommunen kan vara kompetensenlig under förutsättning att kommunen vid en domstolsprövning kan påvisa nytta antingen för kommunen eller

¹³ SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*, s. 160f.

för kommunmedlemmarna samt att det ekonomiska engagemanget står i rimlig proportion till nyttan.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) framhöll dock i en skrivelse till Kommunala kompetensutredningen (2007-06-15) att det föreligger ett behov av att göra avsteg från lokaliseringsprincipen för förskottering av väg- och järnvägsbyggen, då dessa ofta är till godo för medborgare även utanför den kommun där själva byggandet sker. I sitt remissvar på betänkandet från utredningen påtalar SKL att det finns behov av avsteg från lokaliseringsprincipen både när det gäller medfinansiering och förskotteringar eftersom dagens rättspraxis är för snäv och för oklar.

3 Förslag om undantag från lokaliseringsprincipen

3.1 Gränsöverskridande infrastruktur

Väl fungerande infrastruktur och kommunikationer är en angelägenhet för både stat, kommuner och landsting. Infrastruktur och kommunikationer kan inte avgränsas till enskilda kommuner eller ens län, utan löper över olika gränser och kräver samarbete av olika slag. I budgetpropositionen för 2008 skriver regeringen att trafikslagen måste komplettera varandra och fungera effektivt ihop över kommun-, läns- och nationsgränser.¹⁴

Samtidigt som staten i grunden har ett övergripande ansvar för väghållning respektive banhållning på allmänna vägar och järnvägar, så finns ett brett intresse från lokala och regionala aktörer att påverka planering och utformning av samhällets infrastruktur. Detta intresse har bl.a. tagit sig uttryck i form av ökad kommunal aktivitet när det gäller finansiering av statliga väg- och järnvägsbyggen, såväl i form av bidrag som av s.k. förskottering.

Kommunal medfinansiering kan aktualiseras av olika anledningar, t.ex. mot bakgrund av företagsetableringar eller exploatering av nya bostadsområden men också av en vilja att samordna det kommunala planarbetet och ombyggnationer med statliga väg- eller järnvägsinvesteringar. En annan förklaring är

¹⁴ Prop. 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008*. Utgiftsområde 22, s. 34.

att de årliga budgetanslagen inte alltid motsvarar de behov som finns i infrastrukturplanerna. Då blir kommunal medfinansiering eller förskottering ett sätt att tidigarelägga investeringar.

Det finns också en rad exempel på större projekt, främst i storstadsområdena, där kommunal medfinansiering förekommit. Södra länken i Stockholm och Citytunneln i Malmö är två sådana exempel. Nedan beskrivs det aktuella arbetet med Citybanan i Stockholm. Karaktäristiskt för dessa projekt är den stora regionala betydelsen inte bara för den kommun där bygget är beläget, utan även för många kommuner runt omkring.

Gemensamma infrastruktursatsningar har också blivit en del av samarbetet mellan lokala och regionala aktörer för att främja regional utveckling. Det visade bl.a. ett antal dalakommuners beslut att bidra till ett vägbygge norr om Sala (den s.k. "Salaproppen", se vidare kapitel 2). Även om en investering görs i en viss kommun kan det finnas stor regional nytta, exempelvis i form av ökade pendlingsmöjligheter inom en eller flera arbetsmarknadsregioner som täcker flera kommuner. Också mindre investeringar kan utgöra delar av trafikpolitiska lösningar som kommer till nytta för ett större område eller kan skapa helhetslösningar för olika trafikslag. Eda, Arvika och Kils kommuner förskottrade exempelvis år 2005 en utbyggnad av förbifart Åmotsfors i Eda kommun.

Med hänsyn till den ökade formaliserade samverkan på länsnivå som kommunala samverkansorgan står för torde det såväl på infrastrukturområdet som inom andra områden bli allt vanligare att samtliga samverkande kommuner (och landstinget) i ett län bidrar till olika investeringar, även om varje enskilt projekt har större nytta för vissa länsdelar än för andra.

Av budgetpropositionen för 2008 framgår att regeringen inlett arbetet med en ny planeringsomgång för transportinfrastrukturen. Regeringen planerar att lägga fram en infrastrukturproposition i anknytning till budgetpropositionen hösten 2008. En av utgångspunkterna för det kommande infrastrukturarbetet är att regeringen ser möjligheter att genom utvecklade upphandlings- och kontraktsformer skapa effektivitetsvinster,

och överväger därför såväl alternativa former för upphandling som nya metoder att organisera finansieringslösningar för infrastruktur. Sådana alternativa former kan inkludera nya verktyg för att möjliggöra medfinansiering och ökad delaktighet från offentliga och privata intressenter, som kommuner, regioner och näringsliv.¹⁵

3.2 Citybanan

I dag samsas all tågtrafik – pendeltåg, regionaltåg och långväga fjärrtåg och godståg – genom Stockholm på två spår. Den södra infarten till Stockholms central, som trafikeras av ca 550 tåg varje dygn, är en trång ”flaskhals” i det svenska järnvägsnätet. Olika lösningar på problematiken har diskuterats genom åren.

En förstudie från Banverket 2002 rörande utökad spårkapacitet i Stockholm pekade på att den enda långsiktigt hållbara trafiklösningen skulle vara en pendeltågstunnel via Stockholm city, Citybanan. Regeringen beslutade i mars 2005 att tillåta byggande och drift av Citybanan enligt miljöbalken, vilket gjorde det möjligt för Banverket att gå vidare med projekt Citybanan.¹⁶

Under 2006 snabbutreddes en s.k. ytspårslösning som ett alternativ till Citybanan. Detta skedde mot bakgrund av de mycket stora kostnadsökningar som aviserats av Banverket. Regeringen ville förvissa sig om att Citybanan, trots kostnadsökningarna, var det effektivaste sättet att lösa kapacitetsbristen. Utredaren lämnade en rekommendation till regeringen att besluta att genomföra Citybanan.¹⁷ Regeringen beslutade i maj 2007 att häva restriktionerna vad gäller planering, projektering och byggandet av Citybanan.¹⁸

Citybanan är en tvåspårig järnväg med två nya stationer (City och Odenplan) i en cirka sex kilometer lång tunnel mellan

¹⁵ Prop. 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008*. Utgiftsområde 22, s. 23.

¹⁶ Dnr M2004/1203/F/M.

¹⁷ Ytspårutredningen 2006-12-29 (dnr N2006/9955/IR).

¹⁸ N2007/5184/IR.

pendeltågsstationen Stockholms södra och Tomtebodavägen. Citybanan fördubblar spårkapaciteten genom Stockholm. När Citybanan öppnas för trafik kommer pendeltågen att köra på de nya spåren. Övriga tåg kommer att köra på nuvarande två spår via Stockholms central.

Kostnaden för Citybanan är beräknad till cirka 16 mdkr (prisnivå 2007-01). Trafikstart beräknas ske 2017.

3.2.1 Genomförande och finansiering av Citybanan

Banverket, Stockholms läns landsting och Stockholms kommun träffade i mars 2005 en principöverenskommelse och tecknade i maj 2006 ett genomförandeavtal för Citybanan.¹⁹ Avtalet innebär att Banverket är huvudfinansiär och ansvarar för planering, projektering och byggnation av hela Citybanan och stationerna. Stockholms läns landsting och Stockholms kommun är delfinansiärer av stationerna. Vidare framgår att Banverket ska äga Citybanan i sin helhet, dock med vissa specificerade undantag för vilka Stockholm läns landsting är ägare.

I januari 2007 fick f.d. finansborgarrådet i Stockholms kommun Carl Cederschiöld i uppdrag att förhandla om utökad medfinansiering av Citybanan. Av regeringens uppdrag att utse förhandlingsman framgår bl.a. att förhandlingen skulle ske inom länets infra-strukturplaners finansieringsram, men att t.ex. trängselskatt eller lokal och regional medfinansiering kunde användas som komplement.²⁰ Av ett kompletterande uppdrag till förhandlingsmannen framgick att förhandling skulle ske med i första hand regionala och lokala aktörer i Mälardalen och Östergötland.²¹ I april 2007 undertecknades en avsiktsförklaring om kommunal medfinansiering av Citybanan. Ett antal

¹⁹ Principöverenskommelse den 21 mars 2005, Genomförandeavtal den 4 maj 2006.

²⁰ Dnr N2006/9229/IR.

²¹ Dnr N2007/289/IR.

kommuner och lands-ting i Mälarenregionen och Östergötland gav löfte om att satsa sammanlagt 2 mdkr.²²

I maj 2007 beslutade regeringen att ge förhandlingsmannen i uppdrag att fortsätta förhandlingen med syfte att redovisa färdiga avtal senast den 1 december 2007.²³ Den 19 december 2007 redovisade Carl Cederschiöld sitt uppdrag. Av redovisningen framgår att två projekt är grundläggande för att lösa trafikproblemen i Stockholmsregionen – Citybanan och Förbifart Stockholm. I förslaget till överenskommelse mellan staten och Stockholmsregionen sägs följande angående ansvarsfördelning för och finansiering av ny infrastruktur:²⁴

”Överenskommelsen omfattar i huvudsak åtgärder med statligt ansvar, alternativt åtgärder där staten är bidragsgivare till kollektivtrafikåtgärder. För ett stort antal åtgärder finns också åtaganden från kommuner, lokalt näringsliv m.m. att bidra genom medfinansiering. Till den regionala medfinansieringen räknas även överskottet från trängselskatten. Sammantaget är det lokala och regionala åtagandet i genomförandet av överenskommelsen av en betydande omfattning. Detta innebär inte någon ny princip, medfinansiering av infrastrukturobjekt har förekommit under längre tid i Stockholmsregionen och byggt på frivilliga beslut från kommunerna baserade på deras bedömning av projektens angelägenhet i varje särskilt fall.

Även fortsättningsvis måste varje enskilt objekt prövas i särskild ordning. De ekonomiska förutsättningarna för kommuner och landsting den kommande planperioden (2010-2019) är osäkra. Det är inte säkert att kommun- och landstingsintäkterna räcker till för att klara framtidens efterfrågan på välfärdstjänster och ingen aktör kan därför utgå från att det på lokal eller regional nivå alltid finns utrymme för ekonomiska åtaganden som i normalfallet åligger den statliga nivån.”

Förhandlingsmannen överlämnade också ett förslag till avtal angående medfinansiering av Citybanan.²⁵ Avtalet innebär att de kommunala trafikhuvudmännen i Södermanlands, Upplands,

²² Avsiktsförklaring om Citybanans medfinansiering den 26 april 2007.

²³ Dnr N2007/5183/IR.

²⁴ *Samlad trafiklösning Stockholmsregionen för miljö och tillväxt – till 2020 med utblick mot 2030*, s. 21.

²⁵ 2007-12-18 Avtal om medfinansiering av Citybanan m.m.

Västmanlands och Örebro län och landstinget, Linköpings och Norrköpings kommuner i Östergötlands län tillsammans ska bidra med 2 mdkr kr till Citybanans finansiering från 2013 till projektets färdigställande – beräknat till 2017.

Staten ska samtidigt genomföra dels "Kraftsamling Mälardalen" som avser åtgärder på kort sikt i järnvägssystemet i Mälardalen, dels tre projekt (Mälarbanan, Svealandsbanan och Ostkustbanan) som har samband med möjligheterna att effektivt kunna utnyttja Citybanans kapacitet. Därtill ska de kommunala aktörerna tillsammans med staten studera, utarbeta och pröva hur den s.k. Ostlänken ska kunna genomföras som ett s.k. OPS-projekt (offentlig-privat samverkan).

När det gäller frågan om lagreglering av den kommunala kompetensen sägs i förslaget till avtal att regeringen våren 2008 avser att framlägga en proposition om kommunal kompetens med förslag om lagstöd för kommunal medfinansiering av statliga järnvägsobjekt. Kompetensfrågorna berörs i övrigt inte närmare i förslaget till avtal.

3.2.2 Medfinansiering från kommunala trafikhuvudmän

Av avtalet om Citybanans finansiering framgår att det i fyra av fem deltagande län är de kommunala trafikhuvudmännen som ska bidra till Citybanans finansiering.

Av lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik framgår att det i varje län ska finnas länstrafikansvariga och att de länstrafikansvarigas uppgifter ska handhas av en trafikhuvudman. Enligt 4 § samma lag är landstinget och kommunerna i länet gemensamt länstrafikansvariga. I Stockholms län är landstinget länstrafikansvarigt och i Gotlands län är kommunen länstrafikansvarig. Landstinget och kommunerna i övriga län kan komma överens om att antingen landstinget eller kommunerna ska vara länstrafikansvariga. Vidare ska enligt 5 § ett landsting som ensamt är länstrafikansvarigt eller en kommun som ensam är länstrafikansvarig också vara trafikhuvudman. I övriga fall ska

trafikhuvudmannen vara ett kommunalförbund eller ett aktiebolag. De länstrafikansvariga ska då inneha samtliga aktier i bolaget.

Länstrafiken Södermanland, Länstrafiken Örebro, Upplands Lokaltrafik och Västmanlands Lokaltrafik är aktiebolag som ägs till hälften av landstinget, till hälften av länens kommuner. De kommunalrättsliga principer som kommuner och landsting har att iaktta i sin verksamhet gäller även då verksamheten handhas av ett kommunalt företag, t.ex. ett bolag. Ett kommunalt bolag har således inte vidare kompetens än kommunen eller landstinget har.

I fråga om helägda aktiebolag som en kommun eller ett landsting ensam bildar ska vissa villkor vara uppfyllda enligt 3 kap. 17 § KL. Fullmäktige ska för helägda bolag bl.a. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Sådana ärenden kan t.ex. vara ändring av bolagsordning eller av aktiekapitalet. Bestämmelserna i 3 kap. 18 § reglerar vad som gäller när en kommun eller ett landsting lämnar över en kommunal angelägenhet till ett samägt bolag. Av paragrafen framgår att fullmäktige ska se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt. När det bara är kommuner och landsting som är delägare får bestämmelsen i 17 § anses gälla fullt ut gentemot samtliga deltagande kommuner och landsting.²⁶

Att en verksamhet bedrivs i bolagsform har betydelse för enskilda kommunmedlemmars möjligheter till laglighetsprövning. Varje kommunmedlem har enligt 10 kap. 1 § KL möjlighet att överklaga ett kommunalt beslut, oavsett om han eller hon berörs av beslutet. Beslut fattade av kommunala bolag kan emellertid inte överklagas. Däremot kan fullmäktiges beslut

²⁶ *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, Sveriges Kommuner och Landsting och Kommentus förlag 2006, s. 167.

rörande bolagsordningens utformning eller ett annat kommunalt beslut som rör bolagets verksamhet överklagas.

Den avtalslösning som Carl Cederschiöld presenterat förutsätter att respektive kommun eller landsting fattar beslut om ändrad bolagsordning för länstrafikbolagen samt om ett aktieägartillskott.

3.3 Förslag om undantag från lokaliseringsprincipen

Promemorians förslag: Kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Om särskilda skäl föreligger får ett sådant bidrag lämnas utan att det finns sådan anknytning till kommunens eller landstingets område som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

Som framgick i kapitel 2 har Kommunala kompetensutredningen föreslagit en ny bestämmelse om kommunala bidrag till statliga väg- och järnvägsinvesteringar. Förslaget innehåller dock inget undantag från lokaliseringsprincipen. Utredningen ansåg att rådande rättspraxis gav tillräckligt utrymme för kommunala bidrag även utanför det egna området. Detta utrymme är samtidigt begränsat på så vis att kommunen eller landstinget måste kunna påvisa nyttan med bidraget för den egna kommunen eller landstinget.

När det gäller det pågående Citybananprojektet finns det ett behov av medfinansiering från kommuner och landsting i regionen för projektets genomförande. Projektet är av stor betydelse för att få en väl fungerande kollektivtrafik, men också för att skapa en trafiklösning för regionaltåg som passerar till och från Stockholms central. För kommuner och landsting i Mälardalen och andra omkringliggande regioner utgör Stockholm en tillväxtmotor med betydelse för näringslivsutveckling,

turism m.m. Citybanan kan också bidra till att skapa en mer integrerad bostads- och arbetsmarknad i Stockholm, Mälardalen och Östergötland.

Även om Citybanan som sådan har stor regional betydelse och nytta framstår det dock som oklart om varje enskild kommun kan påvisa den direkta nyttan för den egna kommunen samt att den motsvarar kommunens bidrag till projektet. Det kan inte uteslutas att några av de mindre kommunerna, långt från Stockholm, vid en eventuell laglighetsprövning av beslutet om medfinansiering kan få svårt att hävda att bidraget står i proportion till nyttan och att domstolen därmed anser att det ligger utanför den kommunala kompetensen.

3.3.1 Ett undantag med vissa begränsningar

Som beskrevs i kapitel 2 är lokaliseringsprincipen generellt tillämplig och för undantag från principen krävs lagstöd.

Promemorians förslag innebär att kommuner och landsting kan lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, även om projektet ligger utanför det egna området. Kommuner och landsting får göra undantag från lokaliseringsprincipen endast under förutsättning att särskilda skäl föreligger.

Genom att det föreslagna undantaget är tillämpligt endast då särskilda skäl föreligger, är bestämmelsen förknippad med vissa begränsningar. Dessa begränsningar har sin grund i att det redan enligt dagens praxis är möjligt att lämna bidrag till byggande av statlig väg i angränsande kommun under förutsättning att kommunen kan påvisa nyttan med bidraget. För dessa fall krävs därmed inte något lagstadgat undantag. Däremot råder en oklarhet vad gäller möjligheten att lämna bidrag till investeringar som ligger längre bort än i direkt angränsande kommun. Dessutom saknas i princip rättspraxis vad gäller kommunala bidrag till statlig järnväg.

Ett lagstadgat undantag helt utan begränsningar skulle kunna ge signaler om att staten anses oförhindrad att begära kommunal medfinansiering. Den föreslagna bestämmelsen ändrar inte den

grundläggande ansvarsfördelningen mellan statliga och kommunala aktörer för samhällets infrastruktur. Att lämna bidrag ska alltså vara ett frivilligt åtagande för kommuner och landsting. De politiska överväganden som ligger bakom kommuners och landstings beslut torde också i sig innebära en spärr mot beslut om bidrag till investeringar på långa avstånd från det egna området eller där nyttan med bidraget för de egna medlemmarna kan ifrågasättas.

Med rekvisitet särskilda skäl avses bl.a. att projektet, till vilket bidraget ges, har regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya trafiklösningen ska medföra markant förbättrade kommunikationsmöjligheter i området. Bygandet av den aktuella vägen eller järnvägen kan t.ex. bidra till kraftigt förbättrade transportmöjligheter som underlättar arbetspendling och skapar större arbetsmarknadsregioner, men också främjar företagsetableringar liksom utveckling av befintliga företag. I framför allt storstadsregioner kan det också handla om investeringar som löser upp flaskhalsar i trafiknätet och därmed möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar.

Som redan nämnts är Citybanan det mest aktuella exemplet som uppfyller rekvisitet särskilda skäl i den föreslagna bestämmelsen. Bland tidigare genomförda eller pågående projekt där kommunal medfinansiering förekommit kan nämnas Norra respektive Södra länken i Stockholm och Citytunneln i Malmö. I efterhand framstår även t.ex. Ölandsbron, Öresundsbron och Höga Kusten-bron som den typ av projekt som kunnat falla inom ramen för särskilda skäl enligt promemorians förslag, om kommunal medfinansiering hade varit aktuell.

4 Redovisningsaspekter på kommunala bidrag till statlig infrastruktur

4.1 Redovisningslagstiftningen

Den kommunala redovisningen bygger på samma teoretiska utgångspunkter som de som gäller för privat redovisning, med smärre anpassningar mot bakgrund av den kommunala särarten. För att ge en rättvisande resultatredovisning är det angeläget att intäkter och kostnader som hör till redovisningsåret tas med oavsett tidpunkten för betalning (periodisering). Bestämmelser om räkenskapsföring och redovisning finns i 8 kap. KL. Bestämmelserna är dock relativt översiktliga och bygger i allt väsentligt på traditionen att utvecklingen av den kommunala redovisningen till stor del överlämnats till kommunsektorn själv. I slutet av 1990-talet infördes dock lagen (1997:614) om kommunal redovisning, i huvudsak baserad på den tidigare bokföringslagen (1976:125), i syfte att reglera externredovisningen. Enligt 3 § denna lag ska bokföring och redovisning fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed.

För att främja och utveckla god redovisningssed har Rådet för kommunal redovisning bildats. Dess uppgift är att främja och utveckla god redovisningssed inom ramen för gällande lagstiftning.

4.2 Skrivelse om redovisning av kommunala bidrag

Rådet för kommunal redovisning inkom den 20 december 2007 till Regeringskansliet med en skrivelse²⁷ för att göra regeringen uppmärksam på den redovisningsmässiga innebörden av den avsiktsförklaring som lämnats av ett antal kommuner och landsting beträffande delfinansiering av Citybanan i Stockholm.

Rådet hänvisar till en skrivelse från ekonomidirektörerna i Västmanlands läns landsting och Västerås kommun, där man hemställer om att rådet omgående verkar för att göra aktivering möjlig genom förändrad redovisningslagstiftning, eller om detta inte bedöms som rimligt, göra ett uttalande kring god redovisningssed.

4.3 Överväganden avseende förändrad redovisningslagstiftning

Promemorians bedömning: Något ställningstagande till behovet av förändringar av nuvarande lagstiftning om kommunal redovisning görs inte.

Skälen för bedömningen: I skrivelsen från Rådet för kommunal redovisning framförs att enligt gällande redovisningslagstiftning och kompletterande normering klassificeras finansiellt stöd till annan huvudmans investering som bidrag och ska kostnadsföras i bidragsgivarens redovisning. Det innebär att sådana bidrag ska resultatredovisas i sin helhet redan när den ekonomiska händelsen äger rum, dvs. när avtalen undertecknas.

Lagen om kommunal redovisning och utfyllande normering från rådet bygger på en redovisningsmodell som utgår från bokföringsmässiga grunder. Enligt bokföringsmässiga grunder ska inkomster och utgifter periodiseras till de räkenskapsår dit

²⁷ Dnr Fi2008/233/OFA/KE.

de hör. Avgörande är när den ekonomiska händelsen äger rum, inte när den regleras likvidmässigt.

Vidare framhåller rådet i sin skrivelse att ett viktigt kriterium, bärande även hos andra nationella och internationella normgivare, är att resursen ska kontrolleras av huvudmannen, dvs. huvudmannen ska ha beslutsrädighet över tillgångens nyttjande och användning. Eftersom redovisningen inte bara ska ligga till grund för beslut om enhetens framtida utveckling utan också för utkrävande av ansvar (exempelvis genom allmänna val), är kravet på kontroll över resurser som aktiveras fundamental. Kontrollkriteriet anses vara en av hörnstenarna i en redovisningsmodell som bygger på bokföringsmässiga grunder, oavsett sektor. I annat fall blir redovisningsenhetens avgränsning och därmed också dess ansvar och skyldigheter mycket oklar.

De infrastrukturella investeringar, till vilka kommuner och landsting ger bidrag, bedöms enligt rådet av bidragsgivarna medföra framtida nytta, om inte för redovisningsenheten så åtminstone för vissa av medborgarna i kommunerna och landstingen. Den framtida nyttan i sig räcker emellertid inte som grund för identifiering av tillgångar hos bidragsgivarna, eftersom det grundläggande kriteriet att tillgången ska kontrolleras av huvudmannen inte är uppfyllt.

Ett annat problem som rådet pekar på är hur man ska kunna säkerställa att samma resurs inte aktiveras som tillgång i två olika redovisningsenheter. Dessutom bör det enligt rådet beaktas att om kontrollkriteriet skulle tas bort, öppnar det möjlighet för aktivering av en rad olika tillgångar som kan anses utgöra nytta för kommunerna och dess medborgare.

Bidrag till infrastrukturella investeringar innebär ett utflöde av resurser vilket minskar utrymmet för framtida verksamhet. Att i enlighet med Rådets rekommendation RKR 6.1 *Redovisning av bidrag till infrastrukturella investeringar*, redovisa bidrag till infrastrukturella investeringar som en kostnad i resultaträkningen, med en minskad soliditet som följd, ger ett informationsunderlag som är adekvat såväl avseende möjligheten att bedöma enhetens framtida utveckling (utrymme för framtida

verksamhet) som för att utkräva ansvar (genom allmänna val har väljarna möjlighet att ge erkänsla eller klander för tidigare fattade beslut).

Rådet anser att bidrag till infrastrukturella investeringar förmodligen är (beroende på bidragets storlek) att betrakta som jämförelsestörande post och bör då i redovisningen behandlas som en sådan i enlighet med rekommendation RKR 3.1. Det är också möjligt enligt rådet att, i vissa fall, bidrag till infrastrukturella investeringar är av sådan karaktär att synnerliga skäl i enlighet med 8 kap. 5 § KL kan åberopas.

Enligt rådet kan det konstateras att det i det specifika fallet och med den avtalskonstruktion som valts, inte finns någon annan lösning på redovisningsfrågan än den som beskrivits ovan. Andra avtalskonstruktioner kan emellertid leda till andra sätt att hantera redovisningen av en medfinansiering hos berörda parter. Hur redovisningen ska ske hos respektive part är således beroende av avtalets konstruktion och innebörd och måste prövas från fall till fall.

Rådets bedömning i den aktuella redovisningsfrågan är att det inom ramen för gällande lagstiftning eller praxis inte finns förutsättningar för aktivering av bidrag till infrastrukturella investeringar. En sådan redovisning är inte i linje med bokföringsmässiga grunder och förutsätter således ändring av lagstiftningen. Rådets uppfattning är dock att en förändring som skulle göra sådan redovisning möjlig i det specifika fall som behandlas i skrivelsen i grunden ändrar förutsättningarna och utgångspunkterna för den kommunala redovisningen.

Promemorians bedömning

Som påpekas av Rådet för kommunal redovisning skulle en förändring av redovisningsprinciperna för bidrag till infrastrukturella investeringar innebära förändringar av grundläggande redovisningsprinciper, vilket kräver lagändringar.

Det har inom ramen för denna promemoria har inte funnits utrymme att ta ställning till behovet av förändringar av nuvarande lagstiftning om kommunal redovisning. Det är

däremot värdefullt att få remissinstansernas syn på de synpunkter som framförts av Rådet för kommunal redovisning.

5 Konsekvenser av förslaget

Förslaget i promemorian ändrar inte på den grundläggande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Att lämna bidrag till statlig infrastruktur är en frivillig uppgift för kommuner och landsting. Det är svårt att förutsäga om promemorians förslag kommer att medföra en ökning av förekomsten av sådana bidrag. Det är upp till varje enskild kommun eller landsting att fatta beslut om sådana bidrag. Det går därför inte att göra någon beräkning av de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. De samhällsekonomiska effekterna av en ökad samverkan mellan stat, kommun och landsting kring samhällets infrastruktur torde dock vara positiva.

6 Författningskommentar

6.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:0000) om vissa kommunala befogenheter

3 kap. 2 §

Förslaget har behandlats i *avsnitt 3*.

Till bestämmelsen i den föreslagna lagen om vissa kommunala befogenheter fogas ett *andra stycke* med innebörden att ett bidrag från en kommun eller ett landsting till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för får ske utan hänsyn till lokaliseringsprincipen om särskilda skäl föreligger. Särskilda skäl kan exempelvis föreligga när det finns regional nytta av projektet och den nya trafiklösningen medför markant förbättrade kommunikationsmöjligheter. Ytterligare exempel kan vara att investeringen underlättar arbetspendling och skapar större arbetsmarknadsregioner. I framför allt storstadsregioner kan det också handla om investeringar som löser upp flaskhalsar i trafiknätet och därmed möjliggör ökat bostadsbyggande och andra exploateringar.

Departementsserien 2008

Kronologisk förteckning

1. Sveriges antagande av rambeslut om överförande av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen. Ju.
2. Europeiskt betalningsföreläggande. Ju.
3. Införande av en rehabiliteringskedja. S.
4. Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning. S.
5. Ändringar i EG:s redovisningsdirektiv. Ju.
6. Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet. Ju.
7. Människohandel för arbetskraftsexploatering m.m. – kartläggning, analys och förslag till handlingsplan. A.
8. Godkännande av motorfordon m.m.
+ Bilaga. N.
9. Sveriges antagande av rambeslut om en europeisk bevisinhämtningsorder. Ju.
10. Insatser för att öka intresset för ingenjörsyrket. Rapport från Globaliseringsrådet. U.
11. Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt. Fi.

Departementsserien 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Sveriges antagande av rambeslut om överförande av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen. [1]
Europeiskt betalningsföreläggande. [2]
Ändringar i EG:s redovisningsdirektiv. [5]
Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet. [6]
Sveriges antagande av rambeslut om en europeisk bevisinhämtningsorder. [9]

Socialdepartementet

- Införande av en rehabiliteringskedja. [3]
Ettårsgräns för sjukpenning och införande av förlängd sjukpenning. [4]

Finansdepartementet

- Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt. [11]

Utbildningsdepartementet

- Insatser för att öka intresset för ingenjörsyrket.
Rapport från Globaliseringsrådet. [10]

Näringsdepartementet

- Godkännande av motorfordon m.m. + Bilaga. [8]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Människohandel för arbetskraftsexploatering m.m. – kartläggning, analys och förslag till handlingsplan. [7]