

# Utvidgat balanskrav

– omfattande verksamhet i  
kommunala företag

SOU 1998:150

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2015



National Library  
of Sweden

Betänkande av Utredningen om utvidgat balanskrav  
omfattande verksamhet i kommunala företag  
Stockholm 1998

# Utvidgat balanskrav

– omfattande verksamhet i  
kommunala företag

SOU 1998:150

Betänkande av Utredningen om utvidgat balanskrav  
omfattande verksamhet i kommunala företag  
Stockholm 1998

Ref k

Dec 5





Statens offentliga utredningar  
1998:150  
Inrikesdepartementet

# Utvidgat balanskrav

– omfattande verksamhet  
i kommunala företag

Betänkande av Utredningen om utvidgat balanskrav  
omfattande verksamhet i kommunala företag  
Stockholm 1998



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: [fritzes.order@liber.se](mailto:fritzes.order@liber.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.

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

Broschyren kan beställas hos:

Information Rosenbad  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-405 42 95  
Telefon: 08-405 47 29

## Till statsrådet och chefen för Inrikesdepartementet

Genom beslut den 1 oktober 1997 bemyndigade regeringen chefen för Inrikesdepartementet, statsrådet Andersson, att tillkalla en särskild utredare för att analysera behovet av, förutsättningarna för och konsekvenserna av ett krav på ekonomisk balans som även omfattar den kommunala verksamhet som bedrivs i företagsform. Utredaren skall analysera de för- och nackdelar som kan uppkomma om de kommunala företagen omfattas av balanskravet samt hur eventuella tillämpningsproblem m. m. kan lösas. Om övervägande skäl talar för att utvidga balanskravet skall utredaren även lämna förslag till lagreglering.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 28 januari 1998 direktören Karl Knutsson som särskild utredare. Samma dag förordnades direktör Alf Hübinette, departementssekreterarna Anneli Lagebro, Barbro Rosensvärd och Inga Thoresson Hallgren samt ekonomerna Anders Nilsson och Agneta Peterz som experter. Den 2 februari 1998 förordnades auktoriserade revisorn Kerto Birgersson som sekreterare i utredningen. Från och med den 1 september 1998 förordnades departementssekreterare Ylva Grahn Agering som ersättare för Inga Thoresson Hallgren.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om utvidgat balanskrav omfattande verksamhet i kommunala företag, (UBK 1998:02).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Utvidgat balanskrav omfattande verksamhet i kommunala företag, (UBK 1998:02).

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 1998

*Karl Knutsson*

*/Kerto Birgersson*





# Innehåll

	<b>Förkortningar</b>	<b>3</b>
	<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
	<b>Lagförslag</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>UPPDRAGET</b>	<b>9</b>
1.1	Direktivem	11
1.2	Utredningsarbetets bedrivande	11
<b>2</b>	<b>BAKGRUND</b>	<b>13</b>
2.1	Det kommunala balanskravets utformning	13
2.1.1	Allmänt	13
2.1.2	Reglering av balanskravet	15
2.2	Lagregler för kommuner och landsting som företagsägare	18
2.2.1	Kommunallagens regler	18
2.2.2	Associationsrättens regler	20
2.2.3	Övrig lagreglering av kommunal näringsverksamhet	22
2.3	Lagreglering av sammanställd redovisning och koncernredovisning	26
2.3.1	Sammanställd redovisning	26
2.3.2	Koncernredovisning	27
2.4	Kommunernas och landstingens organisation av verksamhet som bedrivs i företagsform	29
2.5	Sammanfattning och slutsatser	32
<b>3</b>	<b>KOMMUNERS OCH LANDSTINGS RESULTATUTVECKLING SAMT DERAS FÖRETAGS INRIKTNING, OMFATTNING OCH RESULTAT</b>	<b>35</b>
3.1	Resultatutvecklingen åren 1995-1997	35
3.1.1	Resultat för kommuner	36
3.1.2	Resultat för kommunkoncerner	38

3.1.3	Resultat för landsting .....	40
<b>3.2</b>	<b>Företagsamhetens inriktning, omfattning och resultat .....</b>	<b>41</b>
3.2.1	Kommunala företag.....	41
3.2.2	Landstingsägda företag .....	47
3.2.3	Kommuners och landstings ägarandelar i företag .....	48
3.2.4	Kommunernas och landstingens borgensåtaganden gentemot sina företag .....	49
<b>3.3</b>	<b>Sammanfattning och slutsatser.....</b>	<b>50</b>
<b>4</b>	<b>FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR OCH KONSEKVENSER AV ETT UTVIDGAT KRAV PÅ EKONOMISK BALANS.....</b>	<b>55</b>
4.1	Syftet med ett utvidgat balanskrav .....	55
4.2	Förutsättningar för ett balanskrav som omfattar de kommunala företagen.....	56
4.2.1	Argument som talar för ett utvidgat balanskrav .....	56
4.2.2	Argument som talar emot ett utvidgat balanskrav.....	59
4.3	Konsekvenser av ett utvidgat balanskrav .....	61
<b>5</b>	<b>ÖVERVÄGANDEN .....</b>	<b>63</b>
5.1	Behövs förändringar av dagens lagstiftning?.....	63
5.2	Oklarheter i nuvarande regelverk.....	64
5.3	Hur kan behovet av helhetssyn bäst tillgodoses? .....	66
5.3.1	Ett utvidgat balanskrav som omfattar både kommunen/landstinget och dess företag.....	67
5.3.2	En komplettering av regelverket som ställer krav på helhetssyn ....	70
<b>6</b>	<b>GENERELLA KOMMITTÉDIREKTIV .....</b>	<b>75</b>
<b>7</b>	<b>FÖRFATTNINGSKOMMENTAR .....</b>	<b>77</b>
7.1	Lag om ändring i kommunallagen .....	77
7.2	Lag om ändring i lagen om kommunal redovisning .....	78
	<b>Bilaga 1 Kommittédirektiv .....</b>	<b>79</b>

## Förkortningar

ABL	Aktiebolagslagen (1975:1385)
Dir.	Direktiv
FAR	Föreningen Auktoriserade Revisorer
Kap.	Kapitel
KL	Kommunallagen (1991:900)
KRL	Kommunal redovisningslag (1997:614)
Prop.	Proposition
SCB	Statistiska centralbyrån
ÅRL	Årsredovisningslagen





## Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att analysera behovet av, förutsättningarna för och konsekvenserna av ett krav på ekonomisk balans som även omfattar den kommunala verksamhet som bedrivs i företagsform.

Kommunallagen ger kommuner och landsting stor frihet att organisera sin verksamhet i förvaltningsform eller i andra former såsom aktiebolag och stiftelse. I de fall kommuner och landsting finner det befogat att bedriva verksamhet i företagsform finns omfattande offentlig- och privaträttsliga regler vad gäller insyn och inflytande samt hur ekonomin skall hanteras i de kommunala privaträttsliga organen.

För att bedöma konsekvenserna av ett utvidgat balanskrav har utredningen analyserat kommunernas och landstingens möjligheter att klara dagens balanskrav. Analysen visar att drygt 200 kommuner och nästan samtliga landsting redovisade negativa resultat år 1997. Om hänsyn tas till de kommunala företagens resultat - exklusive extraordinära poster - förbättras dock den samlade kommunala verksamhetens resultat. Förbättringen för perioden 1995-1997 uppgår till cirka 12 miljarder kronor. Under dessa år skulle alltså de kommunala företagen, om de omfattats av balanskravet, ha underlättat för kommunerna sammantaget att nå balans. Skillnaderna kommunerna emellan är dock stora.

Utredningens genomgång av de kommun- och landstingsägda företagen visar att företagen generellt sett är i ekonomisk balans även om bostadsföretagens ekonomi i ett begränsat antal kommuner inger oro. Andra orosmoment som, enligt utredningen, kräver en ökad uppmärksamhet är borgensåtaganden gentemot de kommunala företagen och de risker som dessa innebär. Även andra risker bl. a. till följd av en alltmer marknadsanpassad verksamhet måste beaktas i kommunernas och landstingens ekonomiska planering.

Den genomgång som utredningen gjort av de argument som förts fram både för och emot ett utvidgat balanskrav som även omfattar de

kommunala företagen visar att dagens regelsystem inte tillräckligt tydligt framhåller vikten av en god ekonomisk utveckling i de kommunala företagen. Krav måste därför, enligt utredningens bedömning, ställas på en helhetssyn som beaktar ekonomin i den samlade verksamheten för att kunna bedöma hur ekonomin i företagens verksamhet påverkar kommunens eller landstingets ekonomi och därigenom kärnverksamheten. Utredningen har analyserat olika alternativa möjligheter att tillgodose behovet av en sådan helhetssyn. Den slutsats som utredningen drar är att ett utvidgat balanskrav som även omfattar företagen inte skulle leda till att det långsiktiga perspektivet som bör eftersträvas uppnås.

Utredningen föreslår i stället att det tydliggörs att bestämmelsen i 8 kap. 1 § kommunallagen om god ekonomisk hushållning skall gälla den samlade kommunala verksamheten, d. v. s. även den verksamhet som bedrivs i företagsform. Här bör bl. a. den långsiktighet och framförhållning i de verksamheter som kommuner och landsting bedriver framhållas vilket omfattar bedömningar av olika riskexponeringar. Utredningen föreslår även en precisering i 8 kap. 1 § lagen om kommunal redovisning vad avser innehållet i den gemensamma förvaltningsberättelsen. Förslaget innebär att särskilda upplysningar om den ekonomiska utvecklingen och bedömning av olika risker i samband med företagens verksamhet etc. skall lämnas.

Sammanfattning och slutsatser om regelverket och resultatutvecklingen framgår av avsnitt 2.5 respektive 3.3. Utredningens förslag presenteras i avsnitt 5.3.2.



# Lagförslag

## Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)<sup>1</sup>

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

### *Föreslagen lydelse*

#### **8 kap.** 1 §

Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1998:1

## Förslag till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 1 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall ha följande lydelse.

### 8 kap.

#### 1 §

Sådana upplysningar som avses i 4 kap. 1 § skall omfatta också sådan kommunal verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Sådana upplysningar som avses i 4 kap. 1 § skall omfatta också sådan kommunal verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

*Särskilda upplysningar skall lämnas om sådana juridiska personer i vilka kommunen eller landstinget har ett betydande inflytande.*

# 1 Uppdraget

I propositionen Den kommunala redovisningen (prop. 1996/97:52) föreslog regeringen att ett lagreglerat balanskrav skall införas för kommuner från år 1999 och för landsting från år 2000. I 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) föreslogs en ändrad tidpunkt för införandet så att balanskravet skall tillämpas lika för kommuner, landsting och kommunalförbund första gången för räkenskapsåret 2000. Riksdagen antog regeringens förslag med vissa lagtekniska justeringar (bet. 1996/97: FiU15, rsk. 1996/97:281).

I propositionen gjorde regeringen bedömningen att balanskravet inte i detta läge borde omfatta de kommunala företagen. Regeringen ansåg dock att det fanns skäl att närmare utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av en ordning där också de kommunala företagen omfattas av ett krav på ekonomisk balans.

Statsrådet Jörgen Andersson tillkallade därför den 28 januari 1998 direktören Karl Knutsson som särskild utredare för att analysera behovet av, förutsättningarna för och konsekvenserna av ett utvidgat krav på ekonomisk balans omfattande även verksamhet i kommunala företag.

Till experter i utredningen förordnades samma dag:

Direktören Alf Hübinette, Komrev AB

Departementssekreteraren Anneli Lagebro, Inrikesdepartementet

Departementssekreteraren Barbro Rosensvärd, Inrikesdepartementet

Departementssekreteraren Inga Thoresson Hallgren, Finansdepartementet (t o m 980831)

Departementssekreteraren Ylva Grahn Agering, Finansdepartementet (fr o m 980901)

Ekonomen Anders Nilsson, Svenska Kommunförbundet

Ekonomen Agneta Peterz, Landstingsförbundet



Sekreterare i utredningen har varit auktoriserade revisorn Kerto Birgersson, Öhrlings Coopers & Lybrand AB.

Ekonomiska förhållanden i kommunala företag (SOU 1998:150)  
 Utredningens uppdrag och omfattning (SOU 1998:150)  
 Bakgrund och förutsättningar (SOU 1998:150)  
 Kommunala företags betydelse för ekonomin (SOU 1998:150)  
 Kommunala företags verksamheter (SOU 1998:150)  
 Kommunala företags finansiering (SOU 1998:150)  
 Kommunala företags lönsamhet (SOU 1998:150)  
 Kommunala företags skuldsättning (SOU 1998:150)  
 Kommunala företags styrning och kontroll (SOU 1998:150)  
 Kommunala företags utvärdering (SOU 1998:150)  
 Kommunala företags framtidsutsikter (SOU 1998:150)

## 1.1 Direktiven

Enligt direktiven (bilaga 1) skall ovannämnda analys redovisas utifrån de för- och nackdelar som kan uppkomma dels med det nuvarande balanskravet, dels vid ett utvidgat balanskrav omfattande även kommunal verksamhet i företag. Utredningen skall särskilt analysera och belysa de skäl som kan finnas för att införa ett utvidgat balanskrav samt lämna förslag till lösning av eventuella tillämpningsproblem m. m.

Om övervägande skäl talar för ett utvidgat balanskrav skall utredaren lämna förslag till lagreglering. En sådan lagreglering måste beakta bolagsrättsliga, skatterättsliga och andra regler för företag. Vidare får regleringen inte leda till att kommuner och landsting ges en annan ställning i förhållande till sina företag än vad som gäller för andra företagsägare.

## 1.2 Utredningsarbetets bedrivande

Som underlag för en bedömning av vad ett utvidgat balanskrav kan innebära har utredningen sammanställt och analyserat statistik om kommunernas och landstingens ekonomi samt de kommunala och landstingskommunala företagens inriktning, omfattning och ekonomi.

För att bredda underlaget för analysen av förutsättningarna för och konsekvenserna av ett utvidgat balanskrav har utredningen också organiserat hearings med ett tiotal ekonomichefer i kommuner och landsting samt genomfört ett seminarium där ett tjugotal ekonomichefer deltog.

Betänkandet inleds med en redovisning av den lagreglering som finns vad gäller nuvarande balanskrav samt regler för kommuner och landsting som företagsägare. Därefter görs en genomgång av kommunernas och landstingens resultatutveckling samt deras företags inriktning, omfattning och resultat.

Ett särskilt avsnitt ägnas åt en analys av förutsättningar för samt konsekvenser av ett utvidgat krav på ekonomisk balans. Vidare överväger utredningen alternativa lösningar samt lämnar förslag till hur

dagens lagstiftning kan kompletteras för att tydligare tillgodose kravet på helhetssyn på den kommunala verksamheten.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Det kommunala balanskravets utformning

#### 2.1.1 Allmänt

Det kommunala förmögenhetsskyddet har varit lagfäst sedan tillkomsten av 1953 års kommunallag. Tanken bakom förmögenhetsskyddet var att en generation inte har rätt att förbruka vad tidigare generationer hopbragt till kommande generationer. Den kommunala förmögenheten fick användas för löpande behov, men ej förbrukas. Den skulle också skyddas mot värdeminskning.

I 1991 års kommunallag (KL) ersattes den tidigare regeln om förmögenhetsskydd med en allmän bestämmelse om att kommuner och landsting skulle ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. I förarbetena till lagen (prop. 1990/91:117) anges att "en kommun eller landsting med i princip obegränsad livslängd inte bör förbruka sin förmögenhet för täckande av löpande behov". Vidare framhålles att "det normalt sett inte kan anses vara god ekonomisk hushållning att finansiera löpande driftkostnader med olika former av lån." I förarbetena till 1991 års kommunallag sägs också att det sett över någon tid av inte alltför lång varaktighet måste vara balans mellan kommunernas och landstingens inkomster och utgifter samt att en konsekvent underbalansering av budgetarna inte kan anses förenlig med god ekonomisk hushållning (prop. 1990/91:117 s. 211). Vidare sägs att det genom bestämmelsen i 8 kap. 5 § KL, om att det av budgeten skall framgå hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets



slut, indirekt ställs ett krav på kommuner och landsting att upprätta en balansbudget.

Det ansågs inte vara meningsfullt att i kommunallagen uttömmande ange vad som kan anses höra till en god ekonomisk hushållning. Som exempel anges i propositionen 1990/91:117 att i kravet på en sådan hushållning ligger att medelsförvaltningen skall ske på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

Det ansågs också höra till god ekonomisk hushållning, att kommuner och landsting som erhåller försäljningsvederlag för anläggningstillgångar eller försäkringsersättning för sådan egendom använder motsvarande belopp för att investera i andra anläggningstillgångar eller för att betala skulder som tagits för att förvärva sådana tillgångar. I vissa särskilda fall ansågs dock att kommuner och landsting kan få använda försäljningsmedel från anläggningstillgångar för löpande behov, exempelvis då ett vikande befolkningsunderlag eller en förändrad verksamhetsinriktning gjort behovet av anläggningstillgången avsevärt mindre.

Som ytterligare exempel på god ekonomisk hushållning nämns att man vårdar och underhåller fastigheter och andra tillgångar väl, har en god framförhållning i den fysiska planeringen, har en ändamålsenlig förrådshållning och har en effektiv organisation.

Redan i förarbetena till nuvarande kommunallag uttrycktes att statsmakterna skulle överväga behovet av en stramare lagreglering om den ökade friheten inom det ekonomiska området som kommunerna och landstingen gavs genom den nya kommunallagen skulle leda till önskade konsekvenser (prop. 1990/91:117 s. 21). I propositionen 1996/97:52 återkom regeringen till detta och bedömde, med hänvisning till att kommunallagen inte haft en tillräcklig styreffekt, det som angeläget att införa ett lagstadgat krav på att den kommunala budgeten skall vara i balans.

I prop. 1996/97:52 om den kommunala redovisningen anges att för att motsvara kravet i 8 kap. 1 § KL på god ekonomisk hushållning räcker det i de flesta fall inte med att intäkterna är så stora att de i stort sett bara täcker kostnaderna. Andra viktiga faktorer, utöver de ovan nämnda, som måste beaktas är kommunens eller landstingens framtida investeringsplaner, befolkningsutveckling, riskexponering etc.

## 2.1.2 Reglering av balanskravet

Önskemålet att åstadkomma ett balanskrav som ett instrument för att förhindra en fortlöpande urgröpning av kommunernas eller landstingens ekonomi föranledde, som ovan nämnts, därför regeringen att i prop. 1996/97:52 Den kommunala redovisningen föreslå ett för kommuner, landsting och kommunalförbund lagstadgat krav på att budgeten varje år skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna (8 kap. 4 § KL). Konkret innebär balanskravet att årets resultat (som den lägsta godtagbara resultatnivån) skall vara positivt fr. o. m. budget- och räkenskapsåret 2000. I praktiken innebär detta ett förtydligande av vad som redan gäller.

Måttet årets resultat är vedertaget och ansluter helt till uppbyggnaden av den nuvarande budget- och redovisningsmodellen. Vidare är måttet att betrakta som ett axiom för vad som kan sägas vara den lägsta godtagbara resultatnivån över tiden. Ett balanskrav som innebär att årets resultat skall vara positivt innebär också att den löpande verksamheten inte till någon del kan finansieras med lån.

Bestämmelsen i 8 kap. 4 § KL skall förutom att förhindra en fortlöpande urgröpning av kommunernas och landstingens ekonomi även skapa garantier för att varje generation bär kostnaderna för den service den själv beslutat om och själv konsumerar.

Skulle - beroende på omständigheter som kommunerna och landstingen inte råder över - kostnaderna enligt bokslutet för ett budgetår, bli större än intäkterna skall underskottet regleras under de närmaste två åren. Endast om synnerliga skäl föreligger kan avsteg från reglering göras genom beslut av fullmäktige (8 kap. 5 § KL). Vad som kan anses vara synnerliga skäl kan inte avgöras inom ramen för laglighetsprövning utan är en fråga som får avgöras inom ramen för det politiska systemet. Ett avsteg från balanskravet måste vara mycket väl motiverat och de åtgärder som kommunen rent allmänt vidtar måste vara förenliga med god ekonomisk hushållning.

Ett exempel på när synnerliga skäl kan anses föreligga har i propositionen angetts vara när en kommun eller ett landsting medvetet och tydligt har gjort avsättningar och byggt upp ett avsevärt kapital för att möta tillfälliga framtida intäktsminskningar eller kostnadshöjningar. Ett annat är när en avyttring av tillgångar har skett och en förlust har uppstått. Det kan då finnas skäl att inte reglera förlusten under



förutsättning att avyttringen samtidigt innebär att kommunen eller landstinget därigenom har skapat förutsättningar för minskade framtida kostnader.

Om en kommun eller ett landsting anser att det finns synnerliga skäl för att inte reglera ett negativt resultat skall dessa skäl enligt 4 kap. 4 § lagen om kommunal redovisning (1997:614) redovisas i förvaltningsberättelsen.

Det bör understrykas av kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning (8 kap. 1 § KL) i de flesta fall ställer högre krav på kommunernas och landstingens ekonomi än vad som följer av balanskravet. Ett resultatkrav som innebär att ekonomin reellt konsolideras och att en finansiering av reinvesteringar kan ske på lång sikt utan nya lån bör därför uppfyllas. Dessutom måste även andra faktorer såsom kommunens och landstingets framtida investeringsplaner, befolkningsutveckling, riskexponering etc. beaktas vid en god ekonomisk hushållning. Med hänsyn härtill bör det egentligen tillhöra undantagen att någon kommun eller landsting mera varaktigt hamnar i ett ekonomiskt läge som endast möjliggör ett ekonomiskt resultat i nivå med balanskravet.

I vilken utsträckning omfattas då de ekonomiska relationerna mellan kommunen/landstinget och dess företag av nuvarande lagstiftning?

Civilrättsliga regler för ägare av aktiebolag finns i aktiebolagslagen (1975:1385), och omfattar både juridiska och fysiska personer som ägare. I propositionen om den kommunala redovisningen (prop. 1996/97:52) betonas dock särskilt den möjlighet som den sammanställda redovisningen ger till en samlad bedömning av kommunens eller landstingets totala ekonomiska engagemang. Som tidigare nämnts sträcker sig kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning längre än det föreslagna balanskravet. I propositionen framhölls att det däri även ligger ett krav på att kommunerna och landstingen ser till att det råder en sund ekonomi också i företagen.

Dagens balanskrav innebär att medel som kommunerna och landstingen lämnar till sina företag i form av driftbidrag eller andra typer av bidrag för täckning av förluster i företagen skall redovisas i kommunens eller landstingets resultaträkning. Detta innebär att företagen indirekt omfattas av balanskravet. I det fall en realisationsvinst uppstår vid försäljning av anläggningstillgångar är

huvudprincipen att den inte skall inräknas i balanskravet. Den kan dock medräknas om försäljningen står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning t ex om den är ett led i en omstrukturering. Detta kan vara fallet när en verksamhet inte längre kan bedrivas t ex på grund av befolkningsstrukturella förändringar. Undantag kan också göras för de fall en försäljning medför lägre framtida kostnader. När det gäller realisationsförlust är huvudprincipen att den skall medräknas i balanskravet. Undantag kan göras i de fall försäljningen står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning, t ex när en försäljning medför framtida lägre kostnader.

Ovannämnda exempel visar att kommunernas och landstingens företag redan idag i viss mån ingår i balansbedömningen, eftersom transaktioner mellan kommunen och dess företag normalt skall redovisas i kommunens resultaträkning.



## 2.2 Lagregler för kommuner och landsting som företagsägare

### 2.2.1 Kommunallagens regler

I 3 kap. 16 § KL anges förutsättningarna för att överlämna kommunala angelägenheter till fysiska eller juridiska personer. Bestämmelserna innebär att den verksamhet som skall överlämnas till privaträttsliga organ skall falla inom den kommunala kompetensen (2 kap. 1 § KL). Avsikten är givetvis att man genom bolagsbildning eller överlämnande av verksamheter till andra juridiska eller fysiska personer skall kunna verka inom den kommunala kompetensen.

När riksdagen behandlade förslaget till nuvarande kommunallag uttalade dock konstitutionsutskottet att det råder bred enighet om att den kommunala verksamheten i största möjliga utsträckning bör ske i förvaltningsform (1990/91:KU38). Någon lagreglering föreslogs dock inte.

När utredningen fortsättningsvis använder begreppet företag avses främst aktiebolag och stiftelser eftersom dessa är de helt dominerande företagsformerna.

Vad gäller offentlighet och sekretess hos de kommunala företagen vidgades gränserna för offentligheten genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1995. I de företag - aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser - där kommuner, landsting och kommunalförbund har ett rättsligt bestämmande inflytande (mer än hälften av samtliga röster i företaget) är rätten att ta del av handlingar densamma som gäller i kommunen/landstinget.

I 3 kap. 17 § KL stadgas att en kommun/landsting innan de lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett helägt aktiebolag eller en stiftelse bildad av en kommun/landsting ensam, skall fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och minst en revisor samt se till att fullmäktige får

yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell betydelse eller annars av större vikt fattas.

I prop. 1997/98:99 om aktiebolagets organisation föreslås att 3 kap. 17 § KL kompletteras med en bestämmelse om att fullmäktige skall utse minst en lekmannarevisor i företag som helt ägs av kommuner och landsting. Riksdagen har beslutat anta regeringens förslag i denna del. Bestämmelsen träder i kraft den 1 januari 1999 och innebär i praktiken att fullmäktige i fortsättningen skall utse två revisorer varav den ene är en s k lekmannarevisor som skall komplettera den yrkesrevision som föreskrivs i ABL.

För att ytterligare främja ett samordnat revisionsarbete och god överblick av verksamheten i kommuner och landsting föreslår Kommunrevisionsutredningen i sitt betänkande Den kommunala revisionen (SOU:1998:71) en bestämmelse i 3 kap. 17 § KL om personsamband mellan dem som väljs som revisorer för kommunal verksamhet i förvaltningsform och revisorer i de stiftelser som bildats av kommunen eller landstinget eller till lekmannarevisorer i de kommunala företagen (förtroenderevisorer). Det innebär att den eller de som väljs respektive nomineras till lekmannarevisor i dessa företag skall utses bland de revisorer som valts för att granska styrelsens och övriga nämnders verksamhet. Vidare föreslås att fullmäktige endast behöver utse lekmannarevisorer.

I 6 kap. 1 § KL stadgas vidare att kommun-/landstingsstyrelsen skall ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i företagsform. Tanken bakom bestämmelsen är att kommun-/landstingsstyrelsen skall utöva sitt ägaransvar och samordna den kommunala "koncernen". Kommunallagen i sig ger dock inte kommun-/landstingsstyrelsen samma rätt att begära in yttranden och upplysningar från sina bolag som den som gäller för de kommunala nämnderna.

I stället finns stora möjligheter för kommunen/landstinget att genom ägardirektiv ange övergripande mål, utöva insyn och kontroll i bolagen. Genom direktiven kan kommun-/landstingsstyrelsen exempelvis tillförsäkras regelbunden redovisning av det ekonomiska och verksamhetsmässiga läget i företagen. I aktiebolagslagen, som gäller för alla aktiebolag oavsett ägare, finns inga bestämmelser om kontinuerlig information till aktieägarna.

Vad gäller stiftelserna är det inte lika enkelt för kommun-/landstingsstyrelsen att få insyn och kontroll. Detta beror på att en



stiftelse inte har någon ägare. En stiftelse kännetecknas i stället av att en viss förmögenhetsmassa avskilts för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. I stiftelsen saknas följaktligen motsvarighet till bolagsstämma, där ägaren kan utöva inflytande. Kommunen/landstinget kan inte ensidigt ge direktiv till stiftelsen. Ingenting hindrar dock att kommunen/landstinget och stiftelsen träffar avtal där stiftelsen förbinder sig att fortlöpande till kommun-/landstingsstyrelsen rapportera om stiftelsens ekonomi. Vidare kan kommunen/landstinget naturligtvis genom nominering av styrelseledamöter i stiftelsen skaffa sig viss insyn i verksamheten.

Enskilda styrelseledamöter har ingen automatisk rätt att ge ägarna information om bolagets eller stiftelsens verksamhet. Styrelseuppdraget är ett sysslomannauppdrag där man har att verka för bolagsändamålet eller stiftelseändamålet.

## 2.2.2 Associationsrättens regler

Kommunal verksamhet som bedrivs i aktiebolag eller stiftelse regleras av aktiebolagslagen, ABL (1975:1385) respektive stiftelselagen (1994:1220).

I dessa lagar finns regler om ett företags hantering av sin ekonomi, krav på kontrollbalansräkningar, likvidationsplikt m. m.

Aktiebolag får bl. a. inte lämna penninglån till aktieägare. Om gäldenären är en kommun eller ett landsting får dock sådant lån lämnas (12 kap. 7 § ABL). Kommuner och landsting kan som ägare låna pengar från sina bolag och omfattas inte av låneförbudet i ABL.

En stiftelse får inte lämna penninglån eller ställa säkerhet till förmån för bl. a. stiftare (2 kap. 6 § stiftelselagen).

I ABL och stiftelselagen finns regler som skall skydda borgenärerna mot förluster. Av intresse i detta sammanhang är närmast reglerna om likvidationsplikt och personligt ansvar för styrelseledamöter.

I 13 kap. 2 § ABL föreskrivs att det åligger styrelsen att ofördröjligen upprätta och låta revisorerna granska en s. k. kontrollbalansräkning så snart det finns skäl att anta att bolagets egna kapital understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet. Visar kontrollbalansräkningen att så är fallet skall styrelsen snarast möjligt till

bolagsstämman hänskjuta frågan om bolaget skall träda i likvidation. Om inte bolagsstämman inom åtta månader efter hänskjutandet godkänner en av revisorerna granskad balansräkning som visar att det egna kapitalet uppgår till det registrerade aktiekapitalet skall styrelsen, om inte bolagsstämman beslutar att bolaget skall träda i likvidation, hos tingsrätten ansöka om att bolaget försätts i likvidation.

Underlåter styrelseledamöterna att vidta de ovan nämnda åtgärderna svarar de solidariskt för de förpliktelser som därefter uppkommer för bolaget.

Även en aktieägare - t. ex. en kommun/landsting - kan drabbas av ansvar enligt 13 kap. 2 § ABL. Detta kan inträffa om kommunen/landstinget såsom aktieägare på bolagsstämma deltar i beslut att fortsätta bolagets verksamhet trots att likvidationsplikt efter utgången av åttamånadersfristen föreligger och aktieägaren är medveten om likvidationsplikten.

I stiftelselagen finns likartade bestämmelser. Enligt 7 kap. 1 § stiftelselagen åligger det styrelsen för en näringsidkande stiftelse att upprätta kontrollbalansräkning så snart det finns skäl att anta att värdet på stiftelsens tillgångar understiger summan av stiftelsens skulder. Något krav på att låta revisor granska kontrollbalansräkningen finns - till skillnad mot vad som gäller i aktiebolag - inte. Visar kontrollbalansräkningen negativt eget kapital skall styrelsen hos tingsrätten ansöka om att stiftelsen försätts i likvidation.

Underlåter styrelseledamöter att vidta nämnda åtgärder inträder solidariskt ansvar för därefter uppkommande förpliktelser för stiftelsen (7 kap. 3 § stiftelselagen).

Föreningen auktoriserade revisorer (FAR) har utfärdat rekommendationer vars syfte är att ge vägledning beträffande god sed vid upprättande av kontrollbalansräkning enligt aktiebolagslagen eller andra motsvarande lagregler.



### 2.2.3 Övrig lagreglering av kommunal näringsverksamhet

#### Allmänna kompetensen

Kommunernas och landstingens möjligheter att engagera sig på näringslivsområdet styrs, som tidigare nämnts, i huvudsak av den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § KL. Jämsides med denna regel finns även särskilda regler om näringsverksamhet i 2 kap. 7 och 8 §§ KL. Dessa regler är förenliga med de civilrättsliga regler som finns i ABL och stiftelselagen.

För att kommunerna och landstingen själva skall få ha hand om en angelägenhet krävs att det är av allmänt intresse att så sker. Om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller ett landsting främjar ett visst ändamål, är de berättigade till detta, även om åtgärden kommer bara en mindre del av kommunens eller landstingets område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo.

#### Likställighetsprincipen

I 2 kap. 2 § KL sägs att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Paragrafen ger uttryck för likställighetsprincipen. Principen har i rättspraxis förklarats innebära att det inte är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Likställighetsprincipen gäller även kommunal- eller landstingsägda företag.

#### Näringsverksamhet

Enligt 2 kap. 7 § KL får kommuner och landsting bedriva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och avsikten är att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna

i kommunen eller landstinget. Enligt 2 kap. 8 § KL får kommuner och landsting genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. I bestämmelsen ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd till enskilda, eftersom det i regel inte kan vara ett allmänt intresse att sådant understöd ges.

I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117) sägs att bestämmelserna i 2 kap. 7 och 8 §§ ger uttryck för kommunernas och landstingens kompetens i näringslivsfrågor samt den kommunalrättsliga principen om förbud mot spekulativ verksamhet. Den kommunala näringsverksamheten skall präglas av ett allmänt samhälleligt intresse och vinst får inte vara det huvudsakliga målet med verksamheten. Syftet med den näringsverksamhet som kommunalt får bedrivas skall vara att betjäna kommunmedlemmarna. Ingenting hindrar att anläggningarna eller tjänsterna i praktiken också utnyttjas av andra än kommunmedlemmar. Vidare är det inget som hindrar att kommunerna eller landstingen bildar egna internföretag som enbart betjänar kommunen eller landstinget, t. ex. ett internt städbolag.

Från rättsliga utgångspunkter finns det inte någon klar skiljelinje mellan vad som brukar kallas den kommunala sektorn och det som i dagligt tal betecknas som näringslivet.

Kommunerna och landstingen är engagerade i en mängd aktiviteter där de för sina kommunmedlemmar utför tjänster av varierande slag. Kommunerna och landstingen har en helt oomtvistad rätt att vara verksamma på en rad områden som vanligen ses som en del av näringslivet. Exempel på sådana kommunala verksamheter är bostadsföretag, el-, gas- och värmeverk, renhållningsverk, fryserier, saluhallar, slakthus, tvätterier, parkeringsanläggningar, buss-, spårvägs- och sjötrafikföretag, hamnar, flygplatser samt rörelser för att tillhandahålla idrottsarenor och olika fritids- och nöjesanläggningar. Sådana verksamheter, där tyngdpunkten som framgår av exemplen ofta ligger i att tillhandahålla kollektivanläggningar eller kollektiv-anordningar av olika slag, brukar kallas sedvanlig kommunal affärsverksamhet.

Samtidigt står det klart att det finns ett stort område inom näringslivet som av tradition är förbehållet den enskilda företagsamheten. Denna del av näringslivet brukar kallas det egentliga näringslivet. Inom detta område får kommunerna och landstingen inte



driva verksamhet eller göra andra ingripanden annat än under mycket speciella förhållanden.

Gränserna för den kommunala kompetensen inom näringslivet har dock blivit tydligare i och med den nya kommunallagen och den efter hand alltmer utbyggda speciallagstiftningen ifråga om försörjning av el, bostadsförsörjning, vägar, trafiksäkerhet m. m.

Inom det egentliga näringslivet får kommuner och landsting enligt 2 kap. 8 § KL genomföra åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen eller landstinget. En allmänt näringsfrämjande åtgärd kan vara att tillhandahålla mark, lokaler och teknisk service till företagen i kommunen eller landstinget. Vissa verksamheter faller i princip utanför den kommunala kompetensen. De kan ändå vara tillåtna om det finns en anknytning till en redan befintlig och erkänd kommunal verksamhet. Kommuner och landsting anses också ha rätt att ägna sig åt extern försäljning vid tillfällig överskottskapacitet och för att undvika kapitalförstöring av redan gjorda investeringar.

Kommuner och landsting har långtgående befogenheter att samarbeta i kommunala angelägenheter även när det gäller kommunal näringsverksamhet. Det blir allt vanligare att kommuner/landsting samarbetar inom olika områden antingen i kommunalförbund eller aktiebolag. Vanliga samarbetsområden är renhållningsverksamhet, gymnasieskola, energiföretag och räddningstjänst.

### **Avgifter**

Kommuner och landsting har rätt att ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller (8 kap. 3a § KL). Regeln ger dessa befogenhet att ta ut avgifter, men innebär ingen skyldighet att göra det.

### **Självkostnadsprincipen**

Den s. k. självkostnadsprincipen är inskriven i kommunallagen sedan år 1994. Denna återfinns i 8 kap. 3b § KL. "Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster



eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden)."

Undantag från självkostnadsprincipen finns i vissa specialförfattningar. Ett kommunalt elbolag får enligt 7 kap. 1 § ellagen (1997:857) driva verksamhet utanför kommunens område. Om den driver sådan verksamhet skall verksamheten drivas på affärsmässig grund (7 kap. 2 § ellagen).

Även för uppdragsverksamhet inom kollektivtrafik gäller undantag av liknande slag dock endast som försöksverksamhet under perioden till och med år 2002 (prop. 1995/96:167). Även andra undantag finns för parkeringsavgifter, tomträttsavgälder m. m.

I samband med beslutet om att föra in självkostnadsprincipen i kommunallagen uttalade regeringen (prop. 1993/94:188 s. 83). "Den allmänna uppfattningen såväl i doktrin som i tidigare utredningar synes vara att inte heller kommunal fastighetsförvaltning omfattas av självkostnadsprincipen. Enligt avgiftsgruppen innefattar begreppet fastighetsförvaltning såväl överlåtelse som upplåtelse av fast egendom (Ds 1993:16 s. 47). I detta ligger enligt vår mening också att de allmännyttiga bostadsföretagen inte omfattas av självkostnadsprincipen."

Utgångspunkten för detta resonemang är att självkostnadsprincipen gäller för taxor och avgifter som är beslutade av kommun- och landstingsfullmäktige. Hyrorna bestäms dock efter överenskommelse mellan hyresvärd och hyresgästorganisation. Ytterst avgörs den skäligen hyran av hyresnämnd eller efter överklagande av Svea hovrätt. Det är således ingen avgift som beslutas politiskt och som kan överklagas i den ordning som gäller för kommunala beslut.

### **Inkomstskatt**

Slutligen skall nämnas att kommuner och landsting enligt 7 § 3 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt är befriade från skyldighet att erlagga inkomstskatt. Kommunal näringsverksamhet som bedrivs i förvaltningsform är därför inkomstskattebefriad. Sådan inkomstskattebefrielse gäller inte kommunala företag.

## 2.3 Lagreglering av sammanställd redovisning och koncernredovisning

### 2.3.1 Sammanställd redovisning

Enligt 8 kap. lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall kommunen och landstinget årligen sammanställa en resultat- och en balansräkning som skall omfatta såväl kommunens eller landstingets verksamhet som sådan kommunal verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Enligt 8 kap. 2 § lagen om kommunal redovisning skall endast sådana juridiska personer där kommunen eller landstingen har ett betydande inflytande ingå i den sammanställda redovisningen. Ett betydande inflytande anges i prop. 1996/97:52 om den kommunala redovisningen föreligga om kommunen eller landstinget innehar minst tjugo procent av rösterna i företaget. Detta hindrar emellertid inte att kommunen låter även företag där dess ägarandel är mindre än tjugo procent ingå i den sammanställda redovisningen.

Även om de kommunala företagen inte omfattas av balanskravet spelar den sammanställda redovisningen självklart en viktig roll i den finansiella analysen av "koncernen". Ett av motiven för att i lag ta in regler om sammanställd redovisning var därför att ett lagstadgat krav på en redovisning för den totala kommunala verksamheten tjänar som en kompensation för den föreslagna avgränsningen av kravet på ekonomisk balans (prop. 1996/97:52).

Det övergripande syftet med den sammanställda redovisningen är att ge en bild av kommunens eller landstingets totala verksamhet, resultat och ekonomiska ställning, men också att ge en möjlighet att se hur de ingående delarna påverkar helheten. Detta är viktigt eftersom en stor del av den kommunala verksamheten bedrivs i företagsform.

Behovet av ovannämnda information finns inte bara hos de politiskt ansvariga, anställda och kommuninvånare utan också hos kommunens och landstingets kreditgivare.



Den sammanställda redovisningen ger också möjlighet till övergripande kommunala jämförelser, oberoende av om affärsdrivande verksamhet bedrivs i förvaltnings- eller företagsform.

Något krav på att den sammanställda redovisningen skall innehålla en finansieringsanalys finns inte. Dock framhålls i förarbetena att det är önskvärt att en sådan analys ingår som ett komplement till resultat- och balansräkningarna.

Lagen om kommunal redovisning innehåller inga detaljerade bestämmelser om hur den sammanställda redovisningen skall utformas. I stället hänvisas till den praxis som utvecklats i kommuner och landsting samt till de uttalanden om koncernredovisning (numera sammanställd redovisning) som Referensgruppen i redovisningsfrågor gjort (uttalande nr 7 1991 Upprättande av koncernredovisning). Den normgivare som tillsatts efter lagens ikraftträdande, Rådet för kommunal redovisning, har ännu inte utfärdat någon rekommendation om sammanställd redovisning.

### 2.3.2 Koncernredovisning

Det civilrättsliga koncernbegreppet är avgränsat till privaträttsliga juridiska personer.

Om en kommun eller ett landsting direkt äger aktier i ett eller flera bolag - vilket hittills har varit vanligast - räknas inte kommunen eller landstinget och dess bolag som en "äkta" koncern i civilrättslig mening. För detta krävs att kommunen eller landstinget äger ett aktiebolag som är moderbolag och att en annan juridisk person är dotterbolag enligt de förutsättningar som anges i 1 kap. 5 § ABL. Moderbolag och dotterföretag utgör tillsammans en koncern. Det finns även regler om koncerner i stiftelselagen (1994:1220) och lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Eftersom begreppet koncern avser moderföretag och dotterföretag inom associationsrätten används inte begreppet i den kommunala lagstiftningen.

För de publika företagen har koncernredovisningen med tiden alltmer blivit den primära redovisningen till aktieägare, borgenärer, anställda och andra intressenter. På senare år har redovisningen av moderbolagets verksamhet i tryckta årsredovisningar kommit att inta en alltmer underordnad betydelse.



De privaträttsliga reglerna om koncernredovisning finns i 7 kap. årsredovisningslagen (1995:1554). I 1 § slås fast att "Ett moderbolag skall för varje räkenskapsår upprätta koncernredovisning enligt denna lag." I 1 kap. ABL beskrivs när ett bolag är att betrakta som moderbolag.

I normgivningen för de publika företagen har Redovisningsrådet i en rekommendation (RR 1:96 Koncernredovisning) ingående beskrivit i 76 punkter hur koncernredovisningen för företagen upprättas.

I en äkta koncern används metoden "full" konsolidering när ägandet överstiger 50% eller ett bestämmande inflytande föreligger. Metoden innebär att hela resultaträkningen och balansräkningen konsolideras även i delägda företag. Koncernresultatet och koncernens egna kapital minskas sedan i en särskild post med minoriteternas andelar, varför metoden i och för sig inte behöver innebära hinder för att analysera hur ett utvidgat balanskrav uppfylls.

Ett huvudmotiv för upprättande av koncernredovisning är att koncernens resultat och ställning skall beaktas vid bedömningen av hur mycket moderbolaget kan dela ut till sina aktieägare. Ett enskilt aktiebolag kan lämna utdelning endast om det visar utdelningsbara vinstmedel. Om inte samma regel gällde för en koncern vore det möjligt att ge utdelning även om koncernen i sin helhet saknar utdelningsbara medel. Genom att välja bolagsform för delaktiviteter i stället för resultatenheter eller divisioner inom ett och samma företag skulle det då bli möjligt att lämna en högre utdelning. Enligt ABL får moderbolagets utdelning inte överstiga vad som i fastställd koncernbalansräkning redovisas som fritt eget kapital efter avdrag för föreslagna avsättningar till bundna medel i de enskilda koncernbolagen.

Skatterättsliga förutsättningar för att ge och ta koncernbidrag mellan koncernföretag finns i 2 § 3 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt. Dessa regler syftar till att åstadkomma skattemässig neutralitet i valet mellan att driva en verksamhet i ett bolag eller i flera bolag. Det skall således inte vara skattemässigt dyrare att äga och driva flera företag jämfört med att företagets verksamhet ligger i ett företag. Denna legala skatteplanerings- möjlighet gäller även den kommunala företagssektorn.

### **Samordnad revision mellan kommunen/landstinget och dess företag.**

Kommunrevisionsutredningen har i betänkande Den kommunala revisionen (SOU 1998:71) lagt fram förslag som innebär att revisionen mellan kommunen/landstinget och dess företag samordnas för att främja en god överblick av verksamheten i kommuner och landsting. Förslaget innebär att någon av de revisorer eller revisorsersättare som valts för granskningen av styrelsen och övriga nämnder alltid skall utses till lekmanrevisor i de kommunala bolagen eller till revisor i de stiftelser som kommunen eller landstinget bildar ensam. Vidare har utredningen lagt förslag om att de kommunala revisorerna skall ha samma rätt till insyn i de kommunala företagen som om verksamheten hade bedrivits i förvaltningsform. Förslaget innebär att de associationsrättsliga begränsningarna för informationsutbytet undanröjs.

Kommitténs förslag bereds inom Regeringskansliet.

I ABL 10 kap. 7 § anges att "är bolaget moderbolag, skall revisor även granska koncernredovisningen och koncernföretagens inbördes förhållanden i övrig."

## **2.4 Kommunernas och landstingens organisation av verksamhet som bedrivs i företagsform**

Den kommunala och landstingskommunala kärnverksamheten i form av sjukvård, åldringsvård, utbildning etc. drivs i allt väsentligt i förvaltningsform. Verksamheten är till största delen skattefinansierad och de anläggningstillgångar i form av sjukhusbyggnader, skolor, gator, parker etc. som nyttjas i verksamheten har ofta svårdefinierade marknadsvärden. Detta är anledningen till att det i den kommunala redovisningslagen införts en möjlighet till uppskrivning endast för finansiella anläggningstillgångar (6 kap. 6 § lagen om kommunal redovisning).

I företagen däremot är det ofta de materiella anläggningstillgångarna, t. ex. bostadsfastigheter, industrifastigheter, kraftvärmeverk, vattenverk etc. som alstrar intäkter i form av hyror och avgifter. Tillgångarna har också ett marknadsvärde eftersom kommun-



medlemmarna är beredda att betala för tjänsterna utan skattesubvention. Årsredovisningslagen (1995:1554) ger möjlighet till uppskrivning även av andra anläggningstillgångar när tillgången har ett tillförlitligt och bestående värde som väsentligt överstiger bokfört värde.

Ingenting hindrar kommunen/landstinget att driva sin näringsverksamhet i förvaltningsform. Den vanligaste modellen är dock att kommuner och landsting organiserar denna verksamhet i företagsform företrädesvis aktiebolag.

I takt med att den kommunala verksamheten expanderat och mångfalden av kommunala verksamhetsformer vuxit, har behovet av överblick, helhetssyn och sammanhållen ledning blivit alltmer påtagligt. Detta är bakgrunden till att nya organisationsformer och begrepp tillkommit som syftar till att samordna mångfalden av kommunala verksamheter - kommunkoncerner.

Kommunala koncerner är emellertid ett begrepp som kan stå för olika saker. I den kommunala redovisningen används ofta begreppet "koncern" som ett samlingsnamn för den verksamhet som bedrivs såväl i förvaltningsform som i de kommunala företagen. Syftet är då att peka på helheten och betona verksamheternas - oberoende av organisationsform - gemensamma uppgift eller uppdrag.

Kommuner och landsting har organiserat sitt företagsägande enligt två huvudformer. Dessa former är kommunalt direktägande eller en aktiebolagsrättslig koncern direkt under kommunen/landstinget.

Kommunalt direktägande är idag den vanligaste formen. Denna form innebär att kommunen/landstinget är oförmedlad ägare av företagen. Det är inte ovanligt att det i sådana organisationer förekommer att något eller några av företagen i sin tur är ägare av ett eller flera företag. I sådana fall ingår aktiebolagsrättsliga underkoncerner i den kommunala koncernen. Modellen med direktägande innebär att kommunen/landstinget utövar samtliga ägarfunktioner.

Den andra formen, som fått ökad tillämpning, är en fullständig aktiebolagsrättslig koncern under kommunen/landstinget. Denna modell innebär att kommunen/landstinget äger ett företag som i sin tur är ägare av övriga företag inom koncernen. Detta medför att de direkta ägarfunktionerna flyttas från kommunen/landstinget till koncernens moderbolag. Fullmäktige skall dock utse samtliga styrelseledamöter och minst en revisor. Vidare skall fullmäktige få yttra sig innan beslut



fattas rörande principiellt viktiga frågor eller andra frågor som är av större vikt (3 kap. 17 § KL) i samtliga företag.

En aktiebolagsrättslig koncernbildning ("äkta koncern") medför vissa fördelar avseende bland annat skatterättsliga frågor, ledningsfrågor, samordningsfrågor och koncernrevision.

Många kommuner har organiserat sina företag i "äkta koncerner" för att kunna utnyttja möjligheten att använda koncernbidrag. I större kommuner är detta en vanlig organisationsform.

Även i mindre kommuner blir "äkta koncerner" vanligare eftersom möjlighet ges att skattemässigt kvitta vinster och förluster inom koncernen. För att koncernbidragsreglerna skall kunna tillämpas måste moderbolaget äga mer än 90 procent av dotterbolagets aktier. Delägda bolag, dvs. mellan 51-90 procent ägande, ingår också oftast i den "äkta koncernen", eftersom styrningen av bolagen underlättas då moderbolagets styrelse härigenom får en bra överblick över bolagen.

Det finns idag ca 100 aktiebolagsrättsliga kommunala koncernbildningar där kommuner och landsting är ägare av moderbolagen. I ett 30-tal av dessa "äkta" koncerner är moderbolagen holdingbolag, vars ändamål är att äga och förvalta de i koncernen ingående dotterföretagen. Inom de kommunala aktiebolagsrättsliga koncernerna finns ca. 60 underkoncerner. Lösningen med holdingbolag utan egen verksamhet är mest frekvent i större och medelstora kommuner och landsting.

Vissa koncernbildningar har växt fram som ett resultat av behovet av att hitta en form för målstyrning av en del av verksamheten som i något avseende upplevs som autonom i förhållande till basverksamheten. För ett företag med olika rörelsegrenar som utvecklas i olika takt kan en uppdelning på flera dotterbolag ge möjlighet till ett större handlingsutrymme och koncentration på färre saker.

Koncernbildningen kan också ge bättre förutsättningar för samordning av kommunens företagsflora. Ett samordnat uppträdande externt kan vara fördelaktigt vid upphandling och förhandlingar med t.ex. banker. Koncernledningen kan renodla vissa funktioner till vissa företag, t. ex. fastighetsförvaltning och finansiering, d. v. s. det går att åstadkomma en rationell arbetsfördelning inom koncernen.

Det kan också finnas ett behov av redovisningsmässig transparens mellan olika delar av verksamheten vilket kan erhållas genom att ett dotterbolag automatiskt utgör en avgränsad redovisningsenhet.

I vissa fall, t. ex. i ellagen (1997:857), har lagstiftaren krävt en uppdelning av befintliga kommunala företag om dessa skall kunna verka på marknaden i konkurrens med privata företag. Nätverksamheten som är en monopolverksamhet måste särredovisas och är omgärdad av övervakning och ett särskilt regelverk. En sådan uppdelning har i många fall skett genom att det befintliga företaget renodlat sin verksamhet till nätverksamhet och att detta företag därefter bildat ett dotterbolag för handel och produktion med el. Uppdelningen har även kunnat ske genom att kommunen bildat ett moderbolag som i sin tur blivit ägare till två eller flera dotterbolag.

## 2.5 Sammanfattning och slutsatser

Kommunallagen ger kommuner och landsting stora möjligheter och stor frihet att själva välja om man skall organisera sin verksamhet i förvaltningsform eller i andra former såsom aktiebolag, stiftelse, handelsbolag, ekonomisk förening, kommunalförbund, ideell förening eller en enskild individ.

En grundläggande princip är att den verksamhet som överlämnas i privaträttsliga former skall falla inom ramen för den kommunala kompetensen. Samma kommunalrättsliga principer som styr den rent kommunala verksamheten styr också kommuners och landstings verksamhet genom privaträttsliga organ.

Som framgått har kommuner och landsting funnit det lämpligt att bedriva en inte obetydlig del av sin verksamhet i privaträttsliga former. Skälen för detta kan vara flera, men ofta anges argument som tydligt resultatansvar, snabbare beslutsvägar samt att företagsformen är bättre anpassad för affärsverksamhet än förvaltningsformen.

Frågan om i vilka former kommunal verksamhet bör bedrivas är emellertid inte en uppgift för denna utredning. Vår uppgift är koncentrerad till att analysera behovet av samt för- och nackdelar med att utvidga balanskravet till att även omfatta kommunal verksamhet som bedrivs i företagsform.

I det sammanhanget är det emellertid viktigt att bedöma i vad mån nuvarande lagstiftning är tillräcklig för att skapa goda förutsättningar för de förtroendevalda att få ett helhetsperspektiv på den kommunala



verksamheten oavsett organisationsform. Som vi inledningsvis konstaterat är kommunallagens kompetensregler grundläggande. All kommunal verksamhet oavsett organisationsform skall falla inom den ramen.

En avgörande förutsättning för helhetssyn och demokratisk kontroll är att den kommunala och medborgerliga insynen och inflytandet i de kommunala privaträttsliga organen, är tillräckligt tillgodosedd. Vi har därvid konstaterat att en förändrad lagstiftning som vidgat gränserna för offentlighet och sekretess i de kommunala företagen trädde i kraft den 1 januari 1995.

I de fall kommunen eller landstinget finner det befogat att bedriva verksamhet i företagsform innehåller kommunallagen klara bestämmelser om fastställelse av ändamålet med verksamheten och utseende av styrelseledamöter och revisorer. Lekmannainflytandet i företagsrevisionen kommer att förstärkas fr. o. m. år 1999 och kommunrevisionsutredningen har nyligen lagt fram förslag om en samordnad revision mellan kommunen och dess företag.

I 6 kap. KL anges vidare att kommunstyrelsen skall ha uppsikt över de kommunala företagen. Det finns stora möjligheter för styrelsen och fullmäktige att genom s. k. stämmodirektiv ange mål och utöva insyn och kontroll i företagen.

För kommunal verksamhet som bedrivs i aktiebolag eller stiftelse finns dessutom aktiebolagslagen och stiftelselagen. Dessa innehåller mycket detaljerade bestämmelser om ett företags hantering av sin ekonomi, krav på kontrollbalansräkning, likvidationsplikt m. m.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den lagstiftning som reglerar den ekonomiska hanteringen i de mest frekventa kommunala företagsbildningarna - aktiebolag och stiftelser - är mycket detaljerad, vilket är naturligt eftersom den bl. a. skall skydda borgenärerna mot förluster.

Som tidigare framhållits kan de kommunala företagen - åtminstone indirekt - också anses innefattas i nuvarande balanskrav, eftersom transaktioner mellan kommunen och dess företag, som är resultatpåverkande, skall ingå i kommunens resultaträkning.





### 3 Kommuners och landstings resultatutveckling samt deras företags inriktning, omfattning och resultat

#### 3.1 Resultatutvecklingen åren 1995-1997

Ett viktigt underlag för att analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av ett utvidgat balanskrav är vilka möjligheter kommunerna har att klara dagens balanskrav samt hur dessa kan tänkas förändras om balanskravet utvidgades till att omfatta också de kommunala och landstingskommunala företagen. Mycket tyder nämligen på att enskilda kommuner och landsting kommer att ha olika förutsättningar att klara dagens balanskrav.

Nedan följer därför en analys av resultatutvecklingen i kommunerna och landstingen samt i den samlade kommunala verksamheten ("kommunkoncernerna") under åren 1995-1997.

Underlag för analysen har hämtats från Statistiska centralbyråns och Svenska Kommunförbundets årliga publikation "Vad kostar verksamheten i Din kommun?"

Vi vill understryka att förändringen mellan resultaten på kommunnivå (3.1.1) och "kommunkoncernnivå" (3.1.2) inte med automatik kan jämföras med resultatutvecklingen i de kommunala företagen vilken framgår av avsnitt 3.2.1. Anledningen till detta är att konsolideringen i "kommunkoncernen" i stor utsträckning sker enligt s.k. proportionell konsolidering, d.v.s. företag där kommunen äger 20 procent eller mer konsolideras. Dessutom har interna mellanhavanden eliminerats. Resultatutvecklingen enligt avsnitt 3.2 avseende de

kommunala företagen omfattar däremot de totala resultaten i de företag där kommunen äger 50 procent eller mer.

### 3.1.1 Resultat för kommuner

Resultatutvecklingen för landets kommuner åren 1995-1997 kan sammanfattas i följande tabell.

**Tabell 1. Resultat för kommunerna åren 1995-1997**

	1995		1996		1997	
	Miljoner Kronor	Antal kommuner	Miljoner kronor	Antal kommuner	Miljoner kronor	Antal kommuner
Totalt resultat	2 597	288	706	288	2 890	288
Därav positiva resultat	6 643	147	7 965	70	8 787	73
Därav negativa resultat	-4 046	141	-7 259	218	-5 897	215

Av tabellen framgår att kommunernas resultat sammantaget är positivt och uppgår till 2,6 miljarder kronor år 1995, 0,7 miljarder kronor år 1996 och till 2,9 miljarder kronor år 1997. Variationerna mellan kommunerna är dock stora. År 1995 redovisade nästan hälften av kommunerna ett negativt resultat. För åren 1996 och 1997 har andelen kommuner som redovisade ett negativt resultat ökat till omkring tre fjärdedelar. Antalet kommuner med negativa resultat har således ökat under perioden. År 1997 redovisade 215 stycken ett negativt resultat.

En ytterligare analys visar att resultaten för enskilda kommuner varierar från ett positivt resultat om 2.843 miljoner kronor till ett negativt resultat på -439 miljoner kronor för år 1997. Motsvarande resultatvariationer för år 1996 var 3.039 miljoner kronor och -1.105 miljoner kronor och för år 1995 från 779 miljoner kronor till -949 miljoner kronor. Resultaten för merparten, eller ca. 270 kommuner, var för de studerade åren jämnt fördelade i intervallet mellan 100 miljoner kronor ner till -100 miljoner kronor. Det är med andra ord endast ett mindre antal av kommunerna som står för de största variationerna.



Detta förklaras framförallt av extraordinära poster som påverkar resultatet kraftigt i enskilda kommuner för enskilda år.

För att kunna bedöma vilka förutsättningar kommunerna förefaller ha att klara balanskravet skulle en fördjupad analys behöva göras av de enskilda kommunernas resultaträkningar. Även om extraordinära poster exkluderas i resultatet så är det inte i alla avseende liktydigt med det regelverk som gäller för bedömningen av balanskravet. Utredningen har dock kunnat konstatera att de extraordinära intäkterna i allt väsentligt hänför sig till realisationsvinster i samband med företagsförsäljningar, vilka i normalfallet inte skall inräknas i resultatet vid en balansbedömning. I tabell 2 har därför extraordinära intäkter och kostnader exkluderats från det redovisade resultatet.

**Tabell 2. Resultat för kommunerna åren 1995-1997, exklusive extraordinära (Eo) intäkter och kostnader**

	1995	1996	1997
Miljoner kronor			
Årets resultat	2 597	706	2 890
Eo intäkter	-6 717	-10 812	-9 286
Eo kostnader	3 200	1 788	1 498
Resultat exkl. Eo poster	-920	-8 318	-4 898

När de extraordinära posterna exkluderas leder det till resultatförsämringar på sammanlagt 3,5 miljarder kronor år 1995, 9,0 miljarder kronor år 1996 och 7,8 miljarder kronor år 1997. Denna justering av resultatet visar att antalet kommuner med negativa resultat ökar till 235 stycken, eller omkring 80 procent av kommunerna år 1997. Spridningen i resultat kommunerna emellan ligger för år 1997 i intervallet 133 miljoner kronor och -439 miljoner kronor. Motsvarande spridning var år 1996 690 miljoner kronor och -1.105 miljoner kronor samt för år 1995 708 miljoner kronor och -940 miljoner kronor.

En jämförelse kan göras med den bedömning som Svenska Kommunförbundet gör i sin rapport Kommunernas ekonomiska läge november 1998, där de bedömer att ett 90-tal kommuner, eller ca. 30 procent av kommunerna kommer att behöva göra fortsatta nedskärningar för att klara balanskravet år 2000.

### 3.1.2 Resultat för kommunkoncerner

För att bedöma hur förutsättningarna att klara balanskravet skulle komma att påverkas vid ett utvidgat balanskrav har utredningen gjort en motsvarande analys av resultatutvecklingen åren 1995-1997 i kommunerna och deras företag sammantaget. Analysen utgår från den s.k. kommunala koncernredovisningen (sammanställd redovisning) och redovisas dels inklusive extraordinära poster i tabell 3, dels exklusive extraordinära poster i tabell 4.

**Tabell 3. Resultat för kommunkoncernerna åren 1995-1997**

	1995		1996		1997	
	Miljoner kronor	Antal kommuner	Miljoner kronor	Antal kommuner	Miljoner kronor	Antal kommuner
Totalt resultat	3 941	288	-2 348	288	1 743	288
Därav positiva resultat	7 929	157	3 985	67	6 437	82
Därav negativa resultat	-3 988	131	-6 333	221	-4 694	206

Av tabellen framgår att koncernernas resultat sammantaget var positivt för åren 1995 och 1997, medan resultatet för 1996 var negativt. År 1995 redovisade knappt hälften av koncernerna ett negativt resultat, medan det för åren 1996 och 1997 var omkring tre fjärdedelar. År 1997 redovisade 206 koncerner ett negativt resultat. Variationerna mellan koncernerna är - precis som för kommunerna sammantaget - stora. Resultaten år 1997 för de enskilda koncernerna varierar mellan 1.812 miljoner kronor och -287 miljoner kronor. Motsvarande resultatvariationer för 1996 är 755 miljoner och -638 miljoner och för år 1995 2.141 miljoner kronor och -793 miljoner kronor. Spridningen i resultat för koncernerna är med andra ord mindre jämfört med analysen av kommunernas resultat i tabell 1.

Om de kommunala företagen omfattats av balanskravet för de studerade åren skulle de sammantaget (inklusive extraordinära poster) inte ha underlättat för kommunerna att nå balans. Däremot skulle spridningen mellan den som har de sämsta respektive de bästa



förutsättningarna ha minskat. Även för koncernerna ligger dock merparten av de redovisade resultaten i intervallet 100 miljoner kronor till -100 miljoner kronor och det är alltså ett fåtal koncerner som svarar för den större spridningen.

För att kunna bedöma hur ett utvidgat balanskrav, som utgår från ett resultatkrav på koncernnivå, skulle påverka kommunernas förutsättningar att uppnå detta måste därför en fördjupad analys göras av de ingående posterna. Utredningen har, på samma sätt som i analysen av kommunerna, exkluderat de extraordinära posterna för att få ett bättre underlag för bedömningen.

**Tabell 4. Resultat för kommunkoncernerna åren 1995-1997, exklusive extraordinära (Eo) intäkter och kostnader.**

	1995	1996	1997
Miljoner kronor			
Årets resultat	3 941	-2 348	1 743
Eo intäkter	-2 690	-3 109	-5 130
Eo kostnader	2 394	1 300	1 557
Resultat exkl.			
Eo poster	3 645	-4 157	-1 830

När de extraordinära posterna exkluderas försämras resultatet för kommunkoncernerna sammantaget till 3,6 miljarder kronor år 1995, -4,2 miljarder kronor år 1996 och -1,8 miljarder kronor år 1997. Justeringen av resultatet leder till att antalet koncerner med negativa resultat uppgår till 207 stycken, eller omkring 70 procent av kommunerna år 1997. Vid motsvarande resultatjustering för enbart kommunerna redovisade 235 kommuner eller 80 procent av kommunerna negativa resultat år 1997 (tabell 2).

En jämförelse av resultaten för kommunerna exklusive extraordinära poster (tabell 2) visar att de kommunala företagens resultat skulle ha underlättat för kommunerna att på koncernnivå nå balans om ett utvidgat balanskrav gällt för perioden. I genomsnitt skulle företagens resultat har förbättrat kommunkoncernernas resultat med omkring 12 miljarder kronor för perioden 1995-1997. Analysen av kommunkoncernernas resultat exklusive extraordinära poster visar att spridningen kommunerna emellan år 1997 ligger i intervallet 250 miljoner kronor och -142 miljoner kronor. Jämfört med spridningen på kommunnivå som var mellan 133 miljoner kronor och -439 miljoner



kronor (tabell 2) skulle inte spridningen ha ökat om företagen omfattats av balanskravet år 1997. För år 1996 ligger spridningen för koncernerna i intervallet 309 miljoner kronor och -629 miljoner kronor samt för år 1995 mellan 2.112 miljoner kronor och -785 miljoner kronor.

### 3.1.3 Resultat för landsting

Resultatutvecklingen för landstingen åren 1995-1997 framgår av tabell 5.

**Tabell 5. Resultat för landstingen åren 1995-1997**

	1995		1996		1997	
	Miljoner kronor	Antal kommuner	Miljoner kronor	Antal kommuner	Miljoner kronor	Antal kommuner
Totalt resultat	-2 659	23	-3 686	23	-4 029	23
Därav positiva resultat	274	5	190	5	29	2
Därav negativa resultat	-2 933	18	-3 876	18	-4 058	21

Tabellen visar att resultaten uppgår till -2,7 miljarder kronor år 1995, -3,7 miljarder kronor år 1996 och -4,0 miljarder kronor år 1997.

Resultaten år 1997 för de enskilda landstingen varierar från -618 miljoner kronor till 29 miljoner kronor. Motsvarande resultatvariationer för år 1996 är -662 miljoner och 95 miljoner kronor, respektive -789 miljoner kronor och 110 miljoner kronor år 1995.

Som en jämförelse kan nämnas att 19 landsting hade ett positivt resultat år 1993. Sedan år 1994 har dock merparten av landstingen haft ett negativt resultat.

Landstingens företag bidrar marginellt till ett förbättrat resultat. År 1997 var resultatförbättringen 0,03 miljarder kronor. Omsättningen i landstingens företag utgör endast ett fåtal procent av landstingskoncernernas totala omsättning.

## 3.2 Företagsamhetens inriktning, omfattning och resultat

### 3.2.1 Kommunala företag

Underlaget för analysen i detta avsnitt är i huvudsak hämtat från SCB:s statistik över kommunägda företag.

Antalet kommunala företag har varit relativt konstant under 1970 och 1980-talen. Den 31 december 1997 fanns det enligt SCB:s statistik 1.471 rörelsedrivande kommunala företag och 253 vilande företag. Med kommunala företag avses här företag där kommunen har ett avgörande inflytande, d. v. s. äger minst 50 procent av aktierna eller utser minst 50 procent av styrelseledamöterna. Antalet anställda i de kommunägda företagen uppgick till drygt 44.000.

Mellan åren 1995 och 1997 ökade antalet kommunala företag med omkring 20 stycken, vilket beror på ökningen av antalet energiföretag. Detta förklaras av att nätverksamhet och produktion av el sedan den 1 januari 1996 inte får bedrivas i samma juridiska person som handel med el.

De vanligast förekommande verksamheterna som bedrivs i företagsform är fastighets- och uthyrningsverksamhet, samt el-, gas-, värme- och vattenförsörjning. Vid utgången av år 1997 uppgick de kommunägda företagens tillgångar till 280,5 miljarder kronor vilket är 89,8 miljarder kronor lägre än tillgångarna i den traditionella förvaltningsformen.

Av tillgänglig statistik per 31 december 1997 (tabell 6) framgår att den helt dominerande företagsformen är aktiebolag.

**Tabell 6. Antalet kommunala företag samt omsättning (miljoner kronor) 31 december 1997**

	Antal	Omsättning
Aktiebolag	ca 1 281	110 655
Ekonomiska föreningar	18	104
Ideella föreningar	1	28
Stiftelser	127	1 977
Handelsbolag/ kommanditbolag	39	307
Övriga	5	162
<b>Totalt</b>	<b>1 471</b>	<b>113 233</b>

Som framgår av tabell 6 ovan svarar aktiebolagen för omkring 98 procent av omsättningen i de kommunala företagen. Ungefär en fjärdedel av den totala kommunala verksamheten, uttryckt som andel av omsättningen, bedrivs i kommunala företag

**Tabell 7. Kommunägda företag åren 1994-1997, omsättning, miljoner kronor**

Bransch	1994	1995	1996	1997
El-, gas-, värme- och vattenförsörjning	36 823	40 183	48 861	48 026
Hotell- och restaurangverksamhet	563	496	500	447
Transport, magasinering, kommunikation	5 636	6 374	5 880	5 879
Fastighets- och Uthyrningsverksamhet	53 191	53 626	55 623	52 646
Andra samhälls- och personliga tjänster	3 348	3 644	3 915	3 557
Övriga	5 014	4 739	2 418	2 678
<b>Total</b>	<b>104 575</b>	<b>109 062</b>	<b>117 197</b>	<b>113 233</b>

Omsättningsökningen mellan åren 1995 och 1997 har skett inom energiområdet främst på grund av den numera avreglerade elmarknaden, som medfört ett antal bolagiseringar av energi-verksamheter som tidigare bedrevs i förvaltningsform. Ett antal



kommuner har sålt sina energibolag och fler planerar sådana försäljningar.

Under perioden 1994-1997 har de kommunala företagen årligen redovisat ett positivt resultat på mellan 3 och 4 miljarder kronor.

Av tabell 8 framgår att det framförallt är företag inom fastighets- och uthyrningsbranschen samt inom el-, gas-, värme- och vattenförsörjningen som bidragit till det positiva resultatet.

**Tabell 8. Resultat för åren 1994-1997 fördelat på bransch, miljoner kronor**

Bransch	1994	1995	1996	1997
El-, gas-, värme- och vattenförsörjning	670	426	1 401	672
Hotell- och restaurangverksamhet	8	29	-6	-29
Transport, magasinering, kommunikation	217	152	107	84
Fastighets- och Uthyrningsverksamhet	2 179	3 092	2 544	2 639
Andra samhälls- och personliga tjänster	-85	-25	-186	-165
Övriga	331	26	43	-15
<b>Total</b>	<b>3 320</b>	<b>3 700</b>	<b>3 903</b>	<b>3 186</b>

### Fastighetsföretag

Enligt den officiella statistiken fanns det år 1997 drygt 710 kommunala företag som sysslade med fastighets- och uthyrningsverksamhet. Av dessa avser omkring 350 stycken de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen, vilka ägde omkring 940 000 lägenheter. Merparten av de övriga företagen bedrev urhyrning av industrifastigheter, mark, förvaltningslokaler och liknande. Den totala omsättningen uppgick år 1997 till drygt 52 miljarder kronor, varav de allmännyttiga bostadsföretagen svarade för omkring 50 miljarder kronor.

För år 1997 uppvisade de kommunala fastighetsföretagen ett positivt nettoresultat på drygt 2.600 miljoner kronor. Omkring 420 företag visade en vinst på drygt 3.600 miljoner kronor medan 183 företag redovisade en förlust på omkring 1.100 miljoner kronor. Resten visade nollresultat.

Bostadsföretagen är i allmänhet organiserade som helägda kommunala aktiebolag eller stiftelser i vilka kommunen tillsätter samtliga styrelseledamöter. Dessa företags agerande styrdes tidigare av ett omfattande regelverk vad avsåg subventioner, skatter, finansiering, hyressättning, plan- och byggregler m m.

Under 1980-talet och framför allt under 1990-talets första del frikopplades systemen för finansiering, beskattning, hyressättning och subventioner från varandra. Så t. ex. sker numera finansieringen på marknadens villkor. Den tidigare särbehandlingen i skatte- och bidragshänseende har upphört. De statliga bostadslånen har avvecklats och ett nytt räntebidragssystem har införts.

Utöver dessa förändringar har de kommunala bostadsföretagen påverkats av den långvariga lågkonjunkturen och den försämrade kommunala ekonomin samt att befolkningsutvecklingen i flertalet av landets kommuner varit negativ. Följden av alla förändringar har blivit en kraftigt minskande efterfrågan på bostäder med åtföljande överskott av bostäder och minskade intäkter för bostadsföretagen.

I betänkandet *Kommunala bostadsföretag på svaga bostadsmarknader* (SOU:1997:81) identifierades 72 kommuner med svaga bostadsmarknader där de kommunala bostadsföretagen har latent och växande ekonomiska problem. Det är dock enligt denna utredning inte säkert att kommuner med svaga bostadsmarknader generellt har sämre ekonomi än kommuner i ekonomiskt starka regioner. En ekonomisk tillväxt och ökande befolkning ställer större krav på kommunala insatser vad gäller barnomsorg, skola, infrastruktur m. m. På sikt kan dock en minskande befolkning innebära stora påfrestningar på den kommunala ekonomin främst på grund av att kommunen investerat i anläggningar och service som är avsedda för en större befolkning.

Enligt rapporten "Bostadsföretagens ekonomiska situation" utgiven av Svenska Kommunförbundet bedöms drygt 50 bostadsföretag lida av svag efterfrågan och stor utflyttning med höga vakanser som följd. I dessa företag anges förutsättningarna vara dåliga när det gäller att uppvisa godtagbara ekonomiska resultat, varför ägarna bedöms få betydande problem att klara situationen på egen hand.

Av prop. 1997/98:119 *Bostadspolitik för hållbar utveckling* framgår dock att de kommunala bostadsföretagen som helhet bidrar ekonomiskt i sitt förhållande till kommunen. Under år 1996 tog företagen emot



förlusttäckningsbidrag och andra resultatpåverkande tillskott med netto 370 miljoner kronor. Genom nyemissioner och andra icke resultatpåverkande tillskott tillfördes företagen ytterligare ca 320 miljoner kronor. Samtidigt gav företagen koncernbidrag med netto 440 miljoner kronor och lämnade utdelning till kommunen med ca 180 miljoner kronor. Under år 1996 stärkte företagen sin synliga soliditet med 1,3 procentenheter till i genomsnitt 11,4 procent.

Skillnaden mellan företagen är emellertid stora. Nära 30 procent av företagen redovisade för år 1996 ett negativt resultat efter skatter och bokslutsdispositioner. Ett 40-tal företag hade en synlig likviditet på 2 procent eller lägre.

Enligt en av Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag gjord analys av medlemsföretagens ekonomiska statistik för 1997, visar 68 procent av företagen ett överskott, vilket är ett par procent högre än 1996.

Riksdagen beslutade våren 1998 (prop. 1997/98:119) om att särskilt stöd skall kunna lämnas till kommuner med övermäktiga ekonomiska åtaganden för boendet. Sådant stöd skall kunna lämnas i form av kreditgarantier, lån och i särskilda fall bidrag. En särskild delegation har inrättats från den 1 juli 1998 för att tills vidare hantera frågor om sådant stöd till kommunerna.

## Trafikföretag

De kommunala trafikföretagen - totalt 115 stycken - omsatte år 1997 nästan 6 miljarder kronor. Av dessa företag hade ca 90 stycken ett positivt resultat eller ett nollresultat motsvarande 100 miljoner kronor. De övriga drygt 20 visade ett negativt resultat på ca 20 miljoner kronor.

Bland trafikföretagen utgör de kommunala hamnföretagen - knappt 30 stycken - en betydande del. Dessa omsatte under år 1997 omkring 3,0 miljarder kronor. Av företagen visade 25 stycken ett noll- eller positivt resultat motsvarande 71 miljoner kronor, medan 3 stycken företag gav ett negativt resultat på sammantaget ca 3 miljoner kronor.

De kommunala kollektivtrafikföretagen - mestadels bussföretagen - omsatte år 1997 1,8 miljarder kronor. Merparten av de ca 15 företagen visade ett positivt resultat på omkring 9 miljoner kronor. Denna företagstyp har genomgått betydande strukturförändringar under senare år. Som exempel kan nämnas att antalet offentligt ägda bussföretag år



1989 uppgick till ca 40 stycken. Fortsatta struktur-förändringar i samma riktning kan förväntas under de närmaste åren.

Slutligen kan nämnas att i gruppen "trafikföretag" ingår också kommunala parkeringsföretag och kommunala flygplatsföretag – totalt omkring 30 stycken. Dessa bolag omsatte år 1997 knappt 1 miljard kronor. Av dessa hade ca. 25 företag ett positivt resultat på omkring 18 miljoner kronor, medan 4 bolag visade ett negativt resultat motsvarande ca 4 miljoner kronor.

I ovannämnda siffror ingår inte den kollektivtrafik som ombesörjs av länstrafikhuvudmännen (kommuner och landsting) och som upphandlas av för ändamålet bildade aktieföretag, kommunalförbund eller - i Gotlands fall - kommunens tekniska nämnd.

Enligt Svenska Lokaltrafikföreningens branschstatistik omsatte trafikhuvudmännen (inkl. Stockholms län) år 1996 15 miljarder kronor. Trafikintäkterna uppgick till omkring 8 miljarder kronor och bidragen från trafikhuvudmännen - kommuner och landsting - till drygt 6 miljarder kronor.

### **Energi- och vattenförsörjningsföretag**

Antalet företag inom el-, gas-, värme- och vattenförsörjning i vilka kommunerna hade ett avgörande inflytande, uppgick år 1997 till 339 stycken. Dessa företag omsatte drygt 48 miljarder kronor. Av dessa företag uppvisade nästan 300 stycken noll- eller positivt resultat motsvarande drygt 700 miljoner kronor, medan omkring 50 företag hade ett negativt resultat på sammantaget omkring 70 miljoner kronor.

Energiföretagen kan syssla såväl med flera som enstaka delar av energiverksamheten, exempelvis fjärrvärmeproduktion och distribution, elkraftproduktion, elhandel och skötsel av elnät. Det förekommer också att kommunen låtit energiföretagen handha kommunens vattenförsörjning.

Nästan all kommunal energiverksamhet bedrivs idag i bolagsform. Enligt en analys av den kommunala finansstatistiken är antalet kommuner som driver energiverksamhet i förvaltningsform uppskattningsvis inte fler än tio stycken.

Företagen i denna bransch genomgår stora förändringar sedan elmarknaden avreglerades år 1996. Många kommuner har sålt sina energiföretag och andra har bildat gemensamma företag för att bättre klara konkurrensen i en avreglerad marknad. Fortfarande pågår en strukturförändring av marknaden och utvecklingen går mot färre små företag och färre företag ägda av kommuner. Branschen har inga större ekonomiska problem och företagen utgör i allmänhet en ekonomisk tillgång för ägarna.

### 3.2.2 Landstingsägda företag

Vid 1997 års utgång fanns det enligt uppgifter från landstingen och statistik från SCB 117 landstingsägda företag. Med landstingsägda företag avses även här företag där landstingen har ett avgörande inflytande, dvs äger minst 50 procent av aktierna eller utser minst 50 procent av styrelseledamöterna.

De vanligast förekommande verksamheterna som bedrivs i företagsform är kommunikationer och kulturell verksamhet.

**Tabell 9. Antalet landstingsägda företag, 31 december 1997**

Aktiebolag	73
Stiftelser	42
Ekonomiska föreningar	2
<b>Totalt</b>	<b>117</b>

I landstingen sammantaget är det endast en mindre del av verksamheterna som bedrivs i företagsform. Stockholms läns landsting har flest företag, cirka ett trettiotal. Av den totala omsättningen år 1997 på 12.539 miljoner kronor hänför sig 94 procent till aktiebolag. Tillsammans redovisar aktiebolagen år 1997 ett positivt resultat på 33 miljoner kronor.

Av tabell 10 framgår att kommunikationer svarar för ungefär 75 procent av omsättningen i företagsdelen.

**Tabell 10. Antal landstingsägda företag samt omsättning och resultat i miljoner kronor år 1997**

Bransch	Antal	Omsättning	Resultat
Kommunikation	28	9469	27
Fastighets- och uthyrningsverksamhet	10	1431	8
Hälsa- och sjukvård	8	188	8
Kulturell verksamhet	32	696	-1
Energi	1	2	0
Övrigt	38	753	-7
<b>Summa</b>	<b>117</b>	<b>12539</b>	<b>35</b>

I landstingens sammanställda redovisningar har företagen endast en marginell inverkan på resultat och ställning, varför vi väljer att bortse från dessa i denna genomgång.

### 3.2.3 Kommuners och landstings ägarandelar i företag

Enligt tillgängliga statistiska uppgifter från 1996 hade kommuner och landsting nedanstående ägarandelar i företagen.

**Tabell 11. Antal företag (inklusive vilande)**

Ägarandel (procent)	Antal företag
10-19	48
20-49	168
50-89	286
90-99	68
100	1 567
<b>Summa</b>	<b>2 137</b>

Som framgår av tabell 11 hade kommuner och landsting år 1996 ett betydande inflytande (en ägarandel på 20 procent eller mer) i 98 procent av sina företagsengagemang.



### 3.2.4 Kommunernas och landstingens borgensåtaganden gentemot sina företag

#### Kommunernas borgensåtaganden

Kommunernas borgensåtaganden har ökat kraftigt under 1990-talet fram till och med år 1994. Från år 1991 till år 1997 har kommunernas åtaganden ökat med 33 procent och uppgick per 31 december 1996 till 207,6 miljarder kronor eller 23.477 kronor per invånare. Under år 1995 och år 1996 minskade emellertid borgensåtagandena med tre miljarder kronor per år. Under år 1997 har kommunernas borgensåtaganden minskat med 15 miljarder kronor.

De förhållandevis höga borgensåtagandena avseende de kommunala bostadsföretagen beror till stor del på att kommunerna tecknat borgen för att företagen ej skulle behöva ta ut pantbrev som säkerhet. Motiven för denna borgensteckning har varit lägre ränte- och stämpelkostnader för företagen.

Uppgifter från SCB:s räkenskapssammandrag för kommunerna visar att infriade borgensförbindelser hittills varit begränsade, om än stigande. Åren 1996 och 1997 uppgick infriade borgensförbindelser till 82 respektive 168 miljoner kronor. Kommunernas borgensåtaganden per den 31 december 1997 framgår av nedanstående tabell.

**Tabell 12. Kommunernas borgensåtaganden 1997-12-31**

Borgen avseende	Miljarder kronor	Kronor/inv.
Kommunala bostadsföretag	134,6	15 216
Övriga kommunala företag	46,0	5 199
<b>Delsumma, kommunala företag</b>	<b>180,6</b>	<b>20 415</b>
Statliga bostadslån	7,4	828
Övriga ansvarsförbindelser	4,7	529
<b>Summa</b>	<b>192,7</b>	<b>21 772</b>

Av tabellen framgår att den största delen eller 94 procent avser borgen för lån till kommunala företag. Borgensförbindelser för statliga bostadslån utgör 4 procent av de totala kommunala borgensåtagandena. Spridningen mellan kommunernas totala åtaganden är stor och varierar mellan 4,2 miljoner kronor och 10,9 miljarder kronor. Uttryckt i kronor

per invånare varierar borgensåtagandena mellan 658 kronor och 84.552 kronor.

De kommungrupper som har högst borgensförbindelser per invånare är större städer och förortskommuner bland annat beroende på omfattande bostadsbyggande under 1980-talet. Landsbygds-kommunerna har däremot lägre borgensåtaganden bland annat beroende på att den verksamhet som bedrivs genom kommunägda företag där är av mindre omfattning. Kommunernas borgensåtaganden gentemot de kommunala bostadsföretagen varierar mellan 0 och 6,9 miljarder kronor. Det är 24 kommuner som inte har några borgensåtaganden gentemot bostadsföretag.

Kommunernas borgensåtaganden gentemot övriga kommunala företag varierar mellan 0 och 3,8 miljarder kronor. Det är 47 kommuner som inte har några borgensåtaganden gentemot övriga kommunala företag.

### **Landstingens borgensåtaganden**

Landstingens borgensåtaganden är väsentligt lägre än kommunernas och uppgår per 31 december 1997 till 3 miljarder kronor. Landstingens borgensförbindelser avser i allt väsentligt åtaganden gentemot egna företag och stiftelser.

## **3.3 Sammanfattning och slutsatser**

Som framgått av den tidigare redovisningen har antalet kommuner som redovisar positiva resultat minskat till omkring 70 stycken för åren 1996 och 1997 jämfört med nästan 150 stycken för år 1995. År 1997 visade 215 kommuner och nästan lika många "kommunkoncerner" negativa resultat. Dessa resultat bygger på en analys som inkluderar extraordinära poster. Enligt utredningen erhålls en bättre bild av det resultat som bildar underlag för balanskravet, om de extraordinära posterna exkluderas. Vid en sådan resultatjustering skulle antalet kommuner med negativa resultat stiga till 235 stycken år 1997. Bedömningar av Svenska Kommunförbundet visar att ett 90-tal



kommuner behöver göra ytterligare besparingar för att nå balans år 2000.

Om hänsyn tas till de kommunala företagens resultat - exklusive extraordinära poster - visar en närmare analys att kommunkoncernernas resultat skulle ha förbättrats jämfört med kommunernas totala resultat med omkring 12 miljarder kronor under perioden 1995-1997. Under dessa år skulle alltså företagen, om balanskravet omfattat koncernerna, ha underlättat för kommunerna att nå balans. Andra år kan naturligtvis resultatet ha blivit ett annat. Även om spridningen mellan kommunerna kan vara betydande hade den inte ökat vid en jämförelse mellan kommunnivån och kommunkoncernnivån.

Även landstingen uppvisar för åren 1996 och 1997 betydligt sämre resultat än år 1995. För år 1997 redovisar endast två landsting ett positivt resultat. Utifrån landstingens prognoser över resultatutvecklingen, förefaller merparten av landstingen behöva göra besparingar för att klara balanskravet år 2000.

Antalet företag i kommuner och landsting har varit relativt konstant under de senaste decennierna, även om en viss ökning skett under senare delen av 1990-talet. Vid utgången av år 1997 uppgick antalet företag till knappt 1.600 stycken. Merparten av dessa, eller omkring 85 procent, utgörs av aktiebolag.

Mätt som andel av den samlade kommunala verksamheten är företagsdelen betydande. Av "kommunkoncernens" totala omsättning svarar företagen för drygt en fjärdedel och företagens tillgångar uppgår år 1997 till nästan 300 miljarder kronor.

Inom landstingen representerar de drygt 100 företagen endast ett fåtal procent av omsättningen i den samlade landstingsverksamheten.

Den helt dominerande delen av de kommunala företagen är verksamma inom energi- och fastighetsbranschen, som svarar för nästan 90 procent av omsättningen på omkring 115 miljarder kronor. Det är också energi- och fastighetsföretagen som bidragit till den kommunala företagsdelens positiva resultat på mellan 3,0 och 4,0 miljarder kronor per år under perioden 1994-1997.

Det är framförallt företag inom energiområdet som har svarat för omsättningsökningen och också en viss ökning av antalet företag under de senaste åren. Denna bransch som för närvarande genomgår stora strukturförändringar bedöms inte ha några ekonomiska problem.



Företagen ger mestadels positiva resultat och är i allmänhet en tillgång för sina ägare.

Situationen är något annorlunda för företag inom fastighets- och uthyrningsbranschen. Dessa företag har under senare år kraftigt påverkats av förändringar av finansieringssystem, lågkonjunktur, befolkningsförändringar och en försämrad kommunal ekonomi. I praktiken får många kommuner lämna driftbidrag till sina bostadsföretag för att undvika att bolagen måste träda i likvidation. Främst gäller detta bostadsföretag i kommuner där befolkningen minskar och antalet tomma lägenheter ökar. Åren 1996 och 1997 redovisade knappt 30 procent av de kommunala bostadsföretagen negativa resultat och enligt en utredningsrapport från Svenska Kommunförbundet (Bostadsföretagens ekonomiska situation) bedöms ett 50-tal bostadsföretag få betydande problem att klara sin ekonomi på egen hand.

I likhet med energiföretagen visar merparten av de ca 115 kommunala trafikföretagen positiva resultat. Huvuddelen av dessa företag utgörs av kommunala hamnbolag och kollektivtrafikföretag. Kollektivtrafiken är föremål för strukturförändringar och antalet kommunala trafikföretag förväntas minska under de närmaste åren.

Kommunernas borgensåtaganden gentemot sina företag, framför allt för bostadsföretagen, är betydande och uppgår vid utgången av år 1997 till omkring 180 miljarder kronor. Spridningen mellan kommunerna är stor och borgensåtagandena varierar mellan 4 miljoner kronor upp till 11 miljarder kronor.

De stora borgensåtagandena och de risker som dessa och den alltmer marknadsanpassade verksamheten innebär, kräver enligt utredningen ökad uppmärksamhet i kommunernas och landstingens ekonomiska planering.

Vid våra kontakter med kommunerna har vi kunnat konstatera att medvetenheten om betydelsen av en god ekonomisk utveckling i de kommunägda företagen har ökat markant i takt med att kommunernas ekonomiska läge har blivit sämre. Många kommuner har numera preciserade krav på sina företag vad avser exempelvis förräntning, koncernbidrag och soliditet.

Allt fler kommuner utövar en mer påtaglig lednings- och ägarfunktion för sina bolag. De kommunala ägarstrategier som

utredningen tagit del av visar att det pågår en utveckling mot en aktivare styrning av företagen. Detta gäller särskilt i de större kommunerna och i kommuner som bildat aktiebolagsrättsliga "äkta koncerner". Så t. ex. beslutar Stockholms kommun årligen om mål och strategier för sina bolag dels för det närmaste året, dels mer övergripande för de därpå följande två åren. I Göteborgs kommun har fullmäktige antagit riktlinjer för den fortsatta inriktningen av de allmännyttiga bostadsföretagen. En liknande utveckling pågår i andra kommuner.

Det finns flera anledningar till att kommunerna aktivare försöker styra sina företag. Den omfattande expansionen av den kommunala verksamheten under de senaste decennierna har gjort verksamheten mer mångfacetterad och svår att överblicka. Denna utveckling har ställt krav på åtgärder för att skapa överblick och ge förutsättningar för en styrning av företagen från kommunen som ägare.

En annan orsak till intresset för ett aktivare ägarskap är naturligtvis den under senare år allt besvärligare kommunalekonomiska situationen, som ställt krav på tydliga och sunda finansiella relationer mellan kommunen och dess företag. Införandet av ett lagreglerat balanskrav för kommuner och landsting har ytterligare förstärkt behovet av styrning av de kommunala företagen för att undvika oväntade belastningar på kommunens resultat i form av driftbidrag.

Sammantaget ger utredningens genomgång av de kommun- och landstingsägda företagen en bild av att företagen generellt är i ekonomisk balans även om bostadsföretagens ekonomi i ett begränsat antal kommuner inger oro.





## 4 Förutsättningar för och konsekvenser av ett utvidgat krav på ekonomisk balans

### 4.1 Syftet med ett utvidgat balanskrav

Som framgått av den tidigare redovisningen är kommunernas företagsverksamhet betydande. Företagens balansomslutningar är större än balansomslutningen i den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Även den årliga omsättningen är stor i företagen och kommunernas borgensåtaganden gentemot sina företag, särskilt de allmännyttiga bostadsföretagen, är dessutom omfattande. Den ekonomiska utvecklingen i framför allt de kommunala men även i de landstingskommunala företagen har därför en stor betydelse för kommunsektorns ekonomi.

Som skäl för att närmare utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av ett utvidgat balanskrav framhöll regeringen att kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning sträcker sig längre än det balanskrav som nu gäller för kommuner och landsting. Det betonades att det däri också ligger ett krav på att se till att det råder en sund ekonomi i företagen.

Ett utvidgat balanskrav skulle därför, enligt utredningen, ge en mer samlad bild av kommunens och landstingets ekonomi, även om dagens balanskrav, som tidigare nämnts, indirekt omfattar företagen, eftersom resultatpåverkande transaktioner mellan kommunen och dess företag skall redovisas i kommunens resultaträkning.

Ett utvidgat balanskrav skulle också, åtminstone på kort sikt, kunna ses som en garanti för en balanserad ekonomi i den samlade kommunala

och landstingskommunala verksamheten. Det skulle främja en helhetssyn och ge förutsättningar för en starkare ägarstyrning eftersom balanskravet skulle gälla för den samlade kommunala verksamheten.

## 4.2 Förutsättningar för ett balanskrav som omfattar de kommunala företagen

I rapporten Kommunal ekonomi i balans (Ds 1995:57) samt i våra utredningsdirektiv anges ett antal omständigheter som anses tala för att de kommunala företagen skall omfattas av balanskravet. Andra omständigheter ansågs emellertid tala emot att balanskravet ges en sådan omfattning. Vid remissbehandlingen av rapporten har även framförts ett antal argument för och emot ett utvidgat balanskrav.

I det följande redovisas och kommenteras de argument som framförts.

### 4.2.1 Argument som talar för ett utvidgat balanskrav

- En betydande del av den kommunala verksamheten bedrivs i företagsform. De kommunala företagen är en integrerad del av den kommunala organisationen och utgör tillsammans med kommunen eller landstinget en ekonomisk beslutsenhet.

Detta är enligt utredningen ett starkt argument för att inordna företagen i balanskravet. Dessutom finns en betydande del av kommunernas och landstingens förmögenhet i företagen. Enligt utredningen är det utomordentligt viktigt att ägarna - kommuner och landsting - har ett bra underlag för att påtagligt kunna utöva lednings- och ägarfunktionerna i sina företag. God ekonomisk hushållning ställer krav på bra underlag för analys av de kommunala företagens långsiktiga ekonomiska utveckling och hur denna kan påverka de ekonomiska relationerna mellan företagen och kommunen. En analys av den samlade kommunala verksamheten är viktig både i ett kortare och i ett längre perspektiv.



- Kommunerna och landstingen har stora borgensåtaganden gentemot sina företag.

Kommuner och landsting har, som tidigare visats i avsnitt 3.2.4, betydande borgensåtaganden gentemot sina företag. Det är framför allt kommunerna som har gått i borgen för sina allmännyttiga bostadsföretags förpliktelser. Spridningen i åtaganden kommunerna emellan är dock mycket stor.

Enligt utredningen utgör borgensåtaganden generellt en risk som måste beaktas, även om åtagandena påverkar balanskravet först när de utlöses. Utredningen ser det som väsentligt att borgensåtagandena blir föremål för en riskanalys vars resultat bör redovisas i den gemensamma förvaltningsberättelsen.

Vidare är det, enligt utredningen, viktigt att varje kommun och landsting har en strategi och åtgärdsplan i händelse av att ett företags utveckling kan komma att kräva att kommunen fullgör sitt borgensåtagande.

- Ett balanskrav relaterat endast till kommunen eller landstinget skulle kunna leda till en ökad överflyttning av kommunala verksamheter från förvaltningsform till kommunala företag.

Skälen för kommuner och landsting att bedriva verksamhet i företagsform kan vara flera. Vi har tidigare nämnt skäl som tydligt resultatansvar, snabbare beslutsvägar och att företagsformen ibland anses bättre anpassad till affärsverksamheten än förvaltningsformen. Helt andra utgångspunkter än att undvika balanskravet torde därför, enligt utredningens uppfattning, även fortsättningsvis styra den kommunala företagsbildningen.

Som vi tidigare visat finns idag, i några kommuner, företag vars ekonomiska situation kräver finansiella tillskott från kommunen. Dessa företag är i huvudsak bostadsföretag och inom denna bransch har det inte bildats några nya företag under de senaste åren. Tvärtom har antalet kommunala bostadsföretag minskat under senare år.

Att överföra verksamhet som medför problem att klara balanskravet från förvaltningsform till företagsform är i princip endast intressant om det finns en "äkta koncern" som medger överföring av vinster via koncernbidrag till förlustverksamhet.

- Kommunerna och landstingen har möjlighet att välja om vissa verksamheter skall drivas i förvaltnings- eller företagsform,



vilket kan medföra att jämförelser kommuner/landsting emellan blir missvisande.

Som framgått av redovisningen i avsnitt 2.3 ställs numera krav på sammanställd redovisning, vilket innebär att kommunerna måste konsolidera boksluten från sina företag med bokslutet för den i förvaltningsform drivna verksamheten. Härigenom skapas en helhetsbild av kommunens/landstingets ekonomi och åtaganden, vilket, enligt utredningen, ger tillräckliga förutsättningar för översiktliga jämförelser kommuner/landsting emellan.

När det gäller mer detaljerade jämförelser av verksamheter krävs i de flesta fall en analys av den enskilda verksamheten. I en sådan analys spelar organisationsformen enligt utredningens bedömning mindre roll. Olika styr- och ledningsfilosofier har lett till att verksamheten i landets kommuner och landsting blivit allt mindre homogen även i förvaltningsformen, vilket påverkar möjligheterna att göra övergripande jämförelser kommuner emellan.

- Den kommun eller det landsting som har valt att driva en stor del av sin verksamhet i företagsform har inte samma bas för balanskravet som den som driver en större del i förvaltningsform.

Utredningen instämmer i detta, men konstaterar att de kommunala kärnverksamheterna som vård, omsorg och skola i de allra flesta kommuner och landsting drivs i förvaltningsform. Bostads- och energiförsörjning är verksamheter som i nästan alla kommuner drivs i företagsform. Ett mycket litet antal kommuner har valt att driva sin energiverksamhet i förvaltningsform. Bostadsförsörjningen bedrivs genomgående i aktiebolags- eller stiftelseform. Här föreligger alltså enligt utredningen små skillnader mellan kommunerna. Utredningen bedömer att den nuvarande strukturen inte kommer att bli föremål för större förändringar framöver.

- Kreditgivare har behov av information om den samlade kommunala verksamheten.

Som utredningen tidigare konstaterat finns det behov av information och analyser som underlag för ägarstyrning av de kommunala företagen. Ett sådant underlag efterfrågas också av institutioner som förser kommunen/landstingen och dess företag med krediter. I sådana fall är

det främst den ekonomiska situationen i den samlade kommunala verksamheten som är av intresse.

Även om den sammanställda redovisningen syftar till att ge en helhetsbild gör utredningen den bedömningen att just helhetsperspektivet och långsiktigheten i analysen bör kunna förbättras.

#### 4.2.2 Argument som talar emot ett utvidgat balanskrav

- Bidrag från kommunen eller landstinget för att täcka förluster i dess företag skall redovisas som en kostnad i kommunens eller landstingets resultaträkning, vilket innebär att de kommunala företagen indirekt omfattas av nuvarande balanskrav.

Utredningen instämmer i att företagen till viss del omfattas i och med att resultatpåverkande poster skall påverka underlaget för nuvarande balanskrav. Självklart kan kommuner och landsting, liksom andra ägare förbättra soliditeten och likviditeten i sina företag genom att öka aktiekapitalet eller låna ut pengar. Kortsiktigt påverkar dessa poster enbart balansräkningen och omfattas därför inte av balanskravet. Koncerninterna resultatposter liksom ökningen av aktiekapitalet eller andra likvidpåverkande poster elimineras i den sammanställda redovisningen, vilken därför underlättar en helhetssyn på den kommunala verksamheten, något som påpekats i tidigare utredningar av balanskravet.

- Balanskravet skulle kunna uppfyllas trots att det råder obalans i en kommuns eller ett landstings ekonomi om resultaten i företagen samtidigt är sådana att de uppväger denna obalans. Omvänt kan det råda obalans i de kommunala företagens ekonomi.

Å ena sidan skulle ett balanskrav som också omfattade företagen kunna leda till att skillnaderna mellan kommunerna blir mer påtagliga eftersom resultaten i företagen varierar högst väsentligt. En kommun med negativ befolkningsutveckling som har ett bostadsföretag med hög vakansgrad och förluster påverkar balanskravet och äventyrar därmed den skattefinansierade kärnverksamheten.

Å andra sidan kan en kommun med företag som har positiva resultat lättare klara balanskravet. Detta förhållande skulle i sin tur kunna leda



till att nödvändig omstrukturering av den kommunala kärnverksamheten på sikt motverkades eller sköts på framtiden.

Utredningen gör bedömningen att ett utvidgat balanskrav skulle underlätta för de större och medelstora kommunerna och landstingen med befolkningstillväxt att nå balans till skillnad från mindre kommuner/landsting med minskande befolkning, som i många fall också har bostadsföretag med ekonomiska problem.

- Ett balanskrav som omfattar de kommunala företagen kan innebära att kommunerna och landstingen ges en annan ställning i förhållande till sina företag än vad som gäller andra företagsägare.

Om företagen inordnas i balanskravet skulle, enligt utredningens uppfattning, kommunerna särbehandlas som ägare jämfört med de privata företagen. För alla bolag och stiftelser gäller särskild lagstiftning, som innehåller mycket precisa regler beträffande krav på upprättande av kontrollbalansräkning m. m. Denna lagstiftning täcker nästan samtliga kommunala företag. Om det kommunala balanskravet skulle utvidgas till att gälla också företagen skulle de kommunala företagen omfattas av "dubbel" lagstiftning - både i ABL och stiftelselagen - i detta avseende, som skulle kunna bli motstridiga mot KL. I dag finns visserligen regler i KL som styr kommun- och landstingsägda företag men dessa regler strider inte mot tvingande bestämmelser i ABL och stiftelselagen (se avsnitt 2.2).



### 4.3 Konsekvenser av ett utvidgat balanskrav

Som framgår av analysen i avsnitt 3 uppvisar mer än 200 kommuner och merparten av landstingen ett negativt resultat för åren 1996 och 1997. Exkluderas de extraordinära posterna från resultaträkningen, vilket enligt utredningen ger en bättre bild som underlag för en bedömning av balanskravet, stiger antalet kommuner med negativa resultat till drygt 230 stycken år 1997.

Spridningen i resultat kommunerna respektive landstingen emellan är dessutom stor. Även om antalet kommuner med positiva resultat kan komma att öka något fram till år 2000, bl.a. beroende på ökade statsbidrag till kommuner och landsting, kommer fortfarande ett betydande antal att ha svårigheter att uppfylla balanskravet år 2000.

Resultatutvecklingen inom den samlade kommunala verksamheten (kommunkoncernerna) är dock delvis en annan än den ovan beskrivna för åren 1995-1997. Om utgångspunkten är de kommunala företagens och kommunernas konsoliderade resultat så sker en förbättring av resultatet för den samlade kommunala verksamheten med omkring 12 miljarder kronor jämfört med bilden av enbart kommunernas verksamhet. Ett inordnande av de kommunala företagen i balanskravet under dessa år skulle således ha underlättat för kommunerna att nå balans på total nivå.

Med utgångspunkt från den kommunala företagsamhetens nuvarande omfattning och resultat gör utredningen den bedömningen att de kommunala företagen under den närmaste framtiden kommer att ge ett positivt tillskott till den samlade kommunala verksamhetens resultat. Under sådana förhållanden skulle ett inordnande av de kommunala företagen i balanskravet underlätta för kommuner och landsting att uppfylla kravet på balans.

Även spridningen i resultatet kommunerna emellan skulle blivit mindre om utgångspunkten varit resultatet för kommunkoncernerna för åren 1995-1997. Skillnaderna mellan kommunerna är emellertid betydande och ett antal kommuner, främst de för vilka bostadsföretagen skapar ekonomiska problem, skulle få försämrade förutsättningar att uppfylla balanskravet.

En trolig utveckling är att kommuner med minskande befolkning och därmed minskad efterfrågan på bostäder och avgiftsfinansierade tjänster kommer att få fortsatta problem att klara balanskravet till skillnad från kommuner med bibehållen eller måttlig befolkningstillväxt. Resultatspridningen riskerar därmed att öka ytterligare mellan kommuner respektive landsting.

Det är därför enligt utredningen svårt att på längre sikt förutsäga om ett utvidgat balanskrav skulle underlätta eller försämra möjligheterna för kommuner och landsting att nå ekonomisk balans.

## 5 Överväganden

### 5.1 Behövs förändringar av dagens lagstiftning?

Utredningens genomgång av dagens regelsystem har visat att det finns en mycket omfattande lagstiftning, såväl offentlighetsrättslig som privaträttslig, som täcker in olika aspekter på relationerna mellan kommunen/landstinget och dess företag.

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att lagstiftningen tydligt framhåller vikten av en ekonomisk styrning av de kommunala företagen, som leder till en sund ekonomi i den samlade kommunala verksamheten och därmed inte hotar kommunens eller landstingets ekonomi och därigenom kärnverksamheten. För att uppnå detta krävs en analys av företagets ekonomi både på kort och lång sikt. Särskilt viktigt är att uppmärksamma de ökade risker som följer av att operera på en avreglerad marknad och kommunernas omfattande åtaganden gentemot företagen.

Som vi tidigare framhållit pågår en utveckling i kommuner och landsting mot en aktivare ägarstyrning av företagen i syfte att skapa en helhetssyn och tydligt markera att de kommunala företagen utgör en del av den samlade kommunala verksamheten. En skärpt lagstiftning i detta avseende kan därför ses som en anpassning till vad som i praktiken redan sker.



## 5.2 Oklarheter i nuvarande regelverk

Innan utredningen går in på en bedömning av hur lagstiftningen bättre skulle kunna tillgodose kravet på helhetssyn på den kommunala och landstingskommunala verksamheten görs en genomgång av de oklarheter som redan nu förefaller föreligga när det gäller balanskravets praktiska tillämpning. Som tidigare nämnts träder det lagstadgade balanskravet för kommuner och landsting i kraft först för räkenskapsåret 2000. Eftersom vi därför inte har erfarenheter av praktisk tillämpning bygger utredningens analys i stället på bedömningar av hur balanskravet kan komma att tillämpas. Detta är självklart en svaghet som dock inte går att undvika.

För kommuner och landsting finns - som tidigare nämnts - i 6 kap. 4§ lagen om kommunal redovisning (KRL) endast möjlighet till uppskrivning av finansiella anläggningstillgångar. Dessa får om vissa grundläggande förutsättningar föreligger skrivas upp (6 kap. 6 § KRL). De olika redovisningsprinciperna som gäller för kommuner och landsting respektive aktiebolag kan i kombination med ett balanskrav för enbart kommuner och landsting leda till att en kommun eller landsting som har undervärderade materiella anläggningstillgångar kan apportbilda ett aktiebolag med tillgångarna värderade till marknadsvärde. Eftersom den realisationsvinst som på detta sätt uppkommer inte skall inräknas i underlaget för balanskravet kommer ett sådant förfarande inte att påverka kommunens eller landstingets möjligheter att nå ekonomisk balans. Däremot kan kommunen eller landstinget på detta sätt stärka sin soliditet och erhålla högre avkastning på tillgången via aktieutdelningen. Detta bör dock enligt utredningens uppfattning inte föranleda någon ändring av olikheterna i regelverket.

Det förekommer att kommuner eller landsting säljer aktierna i sina företag till ett av kommunen eller landstinget ägt holdingbolag mot en revers som betalning. Ett sådant tillvägagångssätt kan vara särskilt fördelaktigt för kommuner och landsting som har bolag som inte förmår att generera resultat efter skatt som kan utdelas till kommunen eller landstinget. I stället för aktier som inte ger utdelning får kommunen en ränteintäkt som underlättar för kommunen att uppfylla balanskravet. Detta bör dock enligt utredningen betraktas som en normal affärstransaktion.

Räntor på lån mellan kommunen och dess företag skall enligt utredningens uppfattning normalt ingå i balanskravsbedömningen eftersom det är vanliga affärstransaktioner. Vissa kommuner debiterar sina företag årliga avgifter för t. ex. borgensåtaganden, markintrång m.m. vilket också får betraktas som normala affärstransaktioner som skall ingå i balanskravet.

Vidare kan tekniska problem uppstå på grund av olikheter i regelverken för den sammanställda redovisningen enligt KRL och koncernredovisningen för en bolagskoncern enligt ÅRL. Nuvarande lagstiftning (KRL och ÅRL) och rekommendationer från olika normgivare på redovisningsområdet ger utrymme för olika tolkningar av god redovisningssed i olika frågeställningar. Som exempel kan nämnas olika definitioner av dotterbolag. I förarbetena till KRL sägs att det i den sammanställda redovisningen bör ingå företag där ägarandelen uppgår till minst 20 procent, medan förarbetena till årsredovisningslagen anger att det i koncernredovisningen bör ingå företag med en ägarandel av minst 50 procent eller där ett bestämmande inflytande via styrelse eller avtal föreligger.

Även konsolideringsmetoderna skiljer sig åt. Kommunerna och landstingen använder i regel förvärvsvärdemetoden med proportionell konsolidering (klyvningsmetoden), vilken innebär att delägda företag tas upp till den andel som motsvarar kommunens ägarandel av företaget. Om en kommun äger 40 procent av ett företag konsolideras 40 procent av resultaträkningen och 40 procent av balansräkningen. I de privata företagens koncernredovisning sker konsolidering enligt förvärvsvärdemetoden, med full konsolidering för dotterbolag och med angivande av minoriteternas intressen. Metoden innebär att endast företag där moderbolaget har majoritet (mer än 50 procent av aktierna) eller ett bestämmande inflytande konsolideras.

Ovannämnda exempel på olikheter i konsolideringsmetoder försvårar jämförelser kommuner respektive landsting emellan. Om t.ex. den ena kommunen äger sina bolag via ett holdingbolag, medan den andra kommunen direktäger bolagen kan resultaten bli olika i den sammanställda redovisningen för de delägda bolagen. Detta påverkar resultaträkningens omsättning och balansräkningens omslutning. Om balanskravet utvidgades skulle olikheter i konsolideringsmetoder innebära ett problem och troligen skulle endast en metod kunna tillåtas.



För att skapa en större jämförbarhet skulle kommuner och landsting kunna överge klyvningsmetoden vid konsolidering av sina företag och i stället använda förvärvsvärdeometoden med full konsolidering. Problem skulle i ett sådant fall uppstå när det gäller delägda företag där kommunen eller landstinget har stora ekonomiska åtaganden utan att vara majoritetsägare. Åtagandena i dessa skulle inte framgå av koncernredovisningen vilket, enligt utredningen, inte skulle ge den helhetssyn som bör eftersträvas.

Det balanskrav som gäller för kommuner och landsting fr. o. m. budget- och redovisningsåret 2000 är enkelt och konkret; årets resultat, som är den lägsta godtagbara resultatnivån, skall vara positivt. Att i nuvarande skede försöka förutse den praktiska tillämpningen och förse regelverket med detaljerade bestämmelser för att förebygga försök att på olika sätt kringgå balanskravet skulle, enligt utredningens uppfattning, komplicera den praktiska tillämpningen. Det skulle dra uppmärksamheten från huvudregeln och enkelheten. Därmed skulle ett av motiven för lagstiftaren att knyta balanskravet till resultaträkningen gå förlorad.

Den praktiska tillämpningen av balanskravet kommer så småningom att visa omfattningen och arten av problem, vilket kommer att ge underlag för att bedöma behovet av förändringar av gällande lagstiftning. Utredningen anser därför att den praktiska tillämpningen av balanskravet och redovisningslagen får visa i vilken utsträckning ovan redovisade oklarheter och andra tillämpningsproblem som kan uppkomma kräver förändringar av nu gällande regler.

### 5.3 Hur kan behovet av helhetssyn bäst tillgodoses?

För att överväga hur en helhetssyn på den kommunala verksamheten bäst skulle kunna tillgodoses har utredningen valt att analysera för- och nackdelar med följande alternativa lösningar, nämligen:

- 1 Ett utvidgat balanskrav som omfattar såväl kommunen/landstinget som dess företag.



- 2 En komplettering av regelverket som ställer krav på helhetssyn på den kommunala/landstingskommunala verksamheten.

### 5.3.1 Ett utvidgat balanskrav som omfattar både kommunen/landstinget och dess företag

De av kommunen och landstinget ägda företagen är en del av den totala kommunala verksamheten. En helhetssyn på den kommunala ekonomin är därför eftersträvansvärd, inte minst med tanke på de risker som ligger i att driva alltmer marknadsanpassade verksamheter och den riskexponering som stora borgensåtaganden gentemot bolagen innebär för de flesta kommuner och landsting. Kreditgivare och andra intressenter kan också ha behov av att göra sina bedömningar utifrån "kommunkoncernens" ekonomiska ställning och resultatutveckling.

Med dessa utgångspunkter kan ett utvidgat balanskrav som omfattar både kommunen och dess företag te sig naturligt.

Att utvidga nuvarande balanskrav till att omfatta all kommunal verksamhet skulle innebära att en balanserad budget skulle behöva upprättas för hela den kommunala verksamheten oavsett juridisk form. I den sammanställda redovisningens resultaträkning skulle sedan resultatet på koncernnivå kunna avläsas. Balanskravet skulle vara tillgodosett om koncernens resultat är positivt.

Ett balanskrav som enkelt kan avläsas i resultaträkningen har onekligen stora fördelar. En nackdel med ett balanskrav som är knutet till resultaträkningen är att det riskerar att leda till en alltför stor fokusering på årets resultat. Detta kan bidra till en ökad kortsiktighet i den ekonomiska planeringen. Kommunernas och landstingens verksamhet består i grunden av långsiktiga åtaganden gentemot medborgarna. Större omstruktureringar av verksamheter t. ex. på grund av minskande befolkning tar många år att genomföra. Risken med fokusering på årets resultat kan befaras bli accentuerad om ett balanskrav utvidgas till att gälla även företagen.

Ett balanskrav på koncernnivå, där balans skall uppnås varje år kan hämma företagens utveckling genom att nödvändiga långsiktiga investeringar som inte ger ett positivt resultat redan första året undviks. Exempel på detta kan vara ett kraftvärmeverk där man tidigare år medvetet ökat soliditeten för att utjämna en alltför stor taxehöjning vid

en stor investering. Eftersom det är anläggningstillgångarna, (bostäder, energiverk, vattenverk etc.) som alstrar intäkter kan ett alltför kortsiktigt perspektiv hämma nödvändiga stora investeringar för framtiden. När stora investeringar görs kan man inte räkna med att dessa ger "vinst" redan första året.

Som tidigare nämnts anförs ibland som argument för ett utvidgat balanskrav att det förhindrar överflyttning av verksamhet till bolag. Enligt utredningens mening finns det ingenting som tyder på att framtida företagsbildningar kommer att styras av sådana utgångspunkter. Om kommuner och landsting beslutar att driva viss verksamhet i företagsform torde andra skäl ligga bakom beslutet. Som vår analys tidigare visat, skulle, t.ex. energiverksamheten, om den drevs i förvaltningsform, faktiskt underlätta för de aktuella kommunerna att uppfylla nuvarande balanskrav. Med ett balanskrav som också omfattar företagen skulle den avgiftsfinansierade verksamheten i bolagen kunna täcka underskott i den skattefinansierade verksamheten. Detta skulle kunna luckra upp det balanskrav som idag finns för de verksamheter som drivs i förvaltningsform inom kommunen eller landstinget och förhindra eller förskjuta nödvändiga effektiviseringar av kärnverksamheterna.

Omvänt kan man hävda att det knappast finns anledning för skattekollektivet att finansiera förluster i bolag som bedriver näringsverksamhet, särskilt inte som t.ex. ABL och stiftelselagen inte hindrar företagen att redovisa förluster. Som tidigare påpekats kan det finnas företagsekonomiska argument att acceptera kortsiktiga förluster på grund av åtgärder som förväntas ge långsiktiga vinster. Vidare får det, enligt utredningen, anses lika naturligt att avveckla ett kommunalt företag som ett privatägt sådant.

I kommuner med minskande befolkningsunderlag och många outhyrda lägenheter skulle exempelvis bostadsbolagets förluster kunna orsaka negativa resultat på koncernnivå trots att de skattefinansierade verksamheterna balanserar. I förlängningen kan detta orsaka nedskärningar inom den kommunala kärnverksamheten för att balansera förluster inom de kommunala företagen och därmed fördröja en nödvändig omstrukturering.

Aktiebolag är den helt dominerande företagsformen i kommuner och landsting. De regleras av aktiebolagslagen, årsredovisningslagen och



redovisningsrekommendationer i vilka ingår regler för den ekonomiska hanteringen med krav på kontrollbalansräkning och likvidationsplikt m.m. Enligt aktiebolagslagen har bolagets styrelse ansvaret för att ekonomin sköts i enlighet med det regelverk som finns. Vid ett utvidgat balanskrav skulle kommuner och landsting som ägare särbehandlas i förhållande till sina företag. Högre krav skulle komma att ställas på styrelserna i de kommunala företagen än vad aktiebolagslagen i grunden föreskriver. Detta skulle försvåra för både ägare och företagsledningar i de kommunalt ägda aktiebolagen och även kunna leda till konkurrensneutralitetsproblem.

För att på koncernnivå kunna styra verksamheterna så att balans uppnås varje år krävs, som ovan påpekats, en budget för helheten, en s.k. koncernbudget. Ett problem kan då vara att i rätt tid få tillgång till budgetar och redovisningsmaterial från de delägda företagen där kommunen eller landstinget inte har majoritet och därmed möjlighet att via ägardirektiven bestämma spelreglerna.

För att uppnå den tillförlitlighet och jämförbarhet, som man kan fordra av ett balanskrav likt det nu lagstadgade krävs omfattande justeringar och omräkningar av redovisningarna i de fall olika konsolideringsmetoder används. Har man dessutom olika grunder för vilka bolag som skall konsolideras, beroende på ägarandelar, kommer tillförlitligheten och jämförbarheten att äventyras. Alternativt måste kraven på den sammanställda redovisningen ändras och skärpas, vilket utredningen för närvarande inte bedömer önskvärt.

Ett utvidgat balanskrav påverkar inte enbart kommunallagen utan hänsyn måste även tas till associationsrättslig lagstiftning, såsom ABL och stiftelselagen. Sistnämnda lagar har, som tidigare nämnts, särskilda regler för hur tillfälliga minskningar av det egna kapitalet skall bedömas och vilka åtgärder som måste vidtas i det enskilda företaget. Kommuner och landsting kan också ha organiserat företagen i en "äkta koncern" vilket skulle innebära ytterligare regler. Den omfattande lagstiftning som skulle påverka bedömningen av ett utvidgat balanskrav skulle, enligt utredningen, leda till ett synnerligen svåröverskådligt system och den enkelhet som varit vägledande vid konstruktionen av nuvarande balanskrav skulle gå förlorad.

Ett alternativ som utredningen övervägt har varit att lägga ett särskilt balanskrav på företagen som grupp. Ett sådant balanskrav skulle kunna knytas till en "koncernresultaträkning" sammanställd enligt de



koncernredovisningsprinciper som gäller för företag eller enligt de metoder som används för den sammanställda redovisningen. Härigenom skulle man skilja den i huvudsak avgiftsfinansierade verksamheten i företagen från den skattefinansierade verksamheten i förvaltningsform.

Genom ett sådant förfarande skulle man i princip undvika att avgiftsfinansierad verksamhet täcker underskott i den skattefinansierade verksamheten eller omvänt och därmed förskjuta nödvändiga effektiviseringar av kärnverksamheterna eller av den affärsmässiga verksamheten.

Ingenting hindrar emellertid kommunen/landstinget från att besluta att en traditionellt skattefinansierad verksamhet - t. ex. en teater - drivs i företagsform. Förluster i en sådan verksamhet kan sedan i en aktiebolagsrättslig kommunal koncern kvittas mot vinster inom koncernen. På motsvarande sätt kan kommunen/landstinget besluta att återföra verksamhet som drivs i bolagsform till drift i förvaltningsform.

Som tidigare nämnts innebär uttolkningen av god ekonomisk hushållning enligt kommunallagen högre krav på kommunens/landstingens ekonomi än vad som följer av balanskravet. Om ett motsvarande balanskrav införs för de kommunala företagen som grupp kan man, enligt utredningen, inte bortse från att ett sådant krav skulle kunna uppfattas som målsättning för resultatutvecklingen för de kommunala företagen. En sådan utveckling skulle vara olycklig, eftersom de kommunala företagen i minst lika hög grad som kommunen/landstinget måste bemöda sig om en resultatutveckling, som reellt konsoliderar deras ekonomi och beaktar behovet av framtida investeringar.

Sammantaget skulle ett utvidgat balanskrav för kommunen/landstinget och dess företag eller ett balanskrav på de kommunala företagen som grupp, enligt utredningen, inte leda fram till den helhetsyn som bör eftersträvas i den kommunala verksamheten.

### 5.3.2 En komplettering av regelverket som ställer krav på helhetssyn

**Utredningens förslag:**

Bestämmelsen i 8 kap. 1 § kommunallagen om god ekonomisk hushållning skall gälla även för den verksamhet som bedrivs i kommunala företag d.v.s. den *samlade* kommunala verksamheten.

Särskilda upplysningar skall lämnas om sådana juridiska personer i vilka kommunen eller landstinget har ett betydande inflytande. Bestämmelsen i 8 kap. 1 § lagen om kommunal redovisning kompletteras på denna punkt.

I 8 kap. 1 § KL ställs krav på att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Utredningen ser som en brist att lagstiftningen inte tillräckligt tydligt ställer krav på en helhetssyn på den ekonomiska förvaltningen i kommunal verksamhet. Som utredningen tidigare visat representerar den verksamhet som kommuner och landsting bedriver i företagsform en betydande del av den samlade kommunala verksamheten. Detta ställer enligt vår uppfattning krav på en ekonomisk förvaltning som betonar helheten och vikten av analys av hur den ekonomiska utvecklingen i företagen på sikt kommer att påverka kommunens respektive landstingets ekonomi. God ekonomisk hushållning måste, enligt utredningens uppfattning, gälla hela den kommunala verksamheten oavsett juridisk form.

Utredningen föreslår därför ett tillägg till 8 kap. 1 § kommunallagen som föreskriver att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i de företag i vilka de har ett betydande inflytande, d.v.s. minst 20 procent av ägarandelarna.

Bestämmelsen i kommunallagens kapitel om den ekonomiska förvaltningen anger inte på ett tydligt sätt att kravet på god ekonomisk hushållning också skall omfatta de kommunala företagen. Den ekonomiska helhetssynen är emellertid särskilt viktig som den dominerande delen av de kommunala företagen numera bedriver sin verksamhet på en avreglerad och konkurrensutsatt marknad. Konkurrens innebär ökade risker vars konsekvenser måste analyseras och bedömas både på kort och lång sikt.

En ekonomisk förvaltning som ställer krav på helhetssyn skall även leda till samordningsvinster genom ett bättre utnyttjande av kommunkoncernens resurser, vilket på sikt också kan ha en positiv inverkan på kommunernas och landstingens relationer till kreditmarknaden.

God ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv skall omfatta en kontinuerlig analys av hur den ekonomiska utvecklingen i företagsdelen påverkar den kommunala ekonomin och en redovisning av de åtgärder som krävs för att åstadkomma detta. En aktiv ägarstyrning av de verksamheter som kommuner och landsting bedriver i företagsform krävs också för att uppnå den goda ekonomiska hushållningen.

God ekonomisk hushållning ställer, som tidigare nämnts, krav på resultat som reallt konsoliderar ekonomin och en finansiering av



reinvesteringar utan nya lån. Men god ekonomisk hushållning innebär också långsiktighet och framförhållning i de verksamheter som kommuner och landsting driver. Detta innebär bl. a. att faktorer som framtida investeringsplaner, befolkningsutveckling, långsiktig ekonomisk och fysisk planering, riskexponering etc. måste beaktas.

Riskanalysen i företagen skall omfatta finansiella risker och kommunens eller landstingets borgensåtaganden. Vid analysen av borgensåtaganden bör värdet av ett företags tillgångar beaktas liksom risken för värdeförsämring av dessa tillgångar samt belåningsgraden. Andra områden som skall analyseras är hur företagen påverkas av avregleringar och de allt snabbare förändringarna i omvärlden. Som exempel kan nämnas de risker som följer av att operera på en avreglerad elmarknad samt vilka risker som kan uppstå vid handel med el på elbörsen. Affärsrisker uppstår också exempelvis till följd av en minskande befolkning som påverkar efterfrågan på bostäder, vattjänster, renhållning m. m.

Organisatoriska risker skall också uppmärksammas. Dessa kan bestå i att kommunen eller landstinget har flera organisationer som sköter likartade verksamheter t. ex. fastighetsförvaltning. Detta kan förorsaka bristande samordning och helhetssyn samt att olika synergieffekter inte tillvaratas vilket inte leder till god ekonomisk hushållning. God ekonomisk hushållning bör omfatta åtgärder som syftar till ett bättre resursutnyttjande, t.ex. integrerad ekonomisk planering och administrativ samordning mellan kommunen/landstinget och dess företag.

I propositionen om den kommunala redovisningslagen (prop. 1996/97:52) framhölls att förvaltningsberättelsen enligt 4 kap. 1 § också bör innehålla upplysningar om sådan kommunal verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer, t. ex. i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag.

Enligt utredningen bör det i lagstiftningen tydligare framgå att det i den gemensamma förvaltningsberättelsen skall lämnas upplysningar om de ekonomiska förhållandena i de juridiska personer i vilka kommuner och landsting har ett betydande inflytande. Dessa upplysningar skall grundas på en analys av den ekonomiska och finansiella utvecklingen i företagen. Vidare skall en samlad bild av kommunens eller landstingets ekonomiska engagemang i företagen redovisas. En värdering av de



risker som ligger i olika åtaganden gentemot företagen och bedömningar av andra risker som affärs- och marknadsrisker etc. skall också framgå i förvaltningsberättelsen.

Utredningen föreslår därför en precisering i lagen om kommunal redovisning vad avser innehållet i den gemensamma förvaltningsberättelsen enl. 8 kap. 1 §.

The first part of the paper discusses the  
 importance of the study and the  
 objectives of the research. The second  
 part describes the methodology used  
 in the study. The third part  
 presents the results of the study  
 and the fourth part discusses the  
 conclusions and implications of the  
 study.

## 6 Generella kommittédirektiv

För utredningsuppdrag gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Enligt utredningens bedömning skulle våra förslag inte ge upphov till några konsekvenser vare sig på det jämställdhetspolitiska området eller när det gäller brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Ett förslag till utvidgat balanskrav skulle däremot kunna medföra vissa regionalpolitiska konsekvenser genom att ett sådant krav skulle kunna påverka kommunerna på olika sätt beroende på skillnader i de ekonomiska förutsättningarna.

Utredningens förslag, som betonar vikten av god hushållning i hela den kommunala och landstingskommunala verksamheten, kan möjligen påverka kommunerna och landstingen som arbetsgivare genom att god hushållning kräver långsiktighet vilket i sin tur torde bidra till ökad stabilitet för kommunens och landstingens samt de kommunala företagens anställda.

Beträffande direktivet om prövning av det offentliga åtagandet anser utredningen att en sådan prövning inte är relevant inom ramen för vårt uppdrag i och med att uppdraget inte är kopplat till någon specifik verksamhet eller något annat offentligt åtagande.

När det gäller de kostnadsräddande konsekvenserna görs bedömningen att förslaget, som i korthet innebär preciseringar och förtydliganden av befintlig författningstext, inte kommer att ge upphov till ökade kostnader för staten, kommunerna eller landstingen. Däremot finns skäl att tro att förslaget kan bidra till att kommunernas och landstingens och de kommunala företagens ekonomiska situation stärks



eller i varje fall stabiliseras. Värdet av denna effekt bedöms emellertid knappast kunna uppskattas.

## 7 Författningskommentar

### 7.1 Lag om ändring i kommunallagen

#### 8 kap.

1 § Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet *och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.*

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.2.

Paragrafen har kompletterats för att tydliggöra att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning inte bara i den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform utan även den verksamhet som bedrivs i andra juridiska personer.

En god ekonomisk hushållning omfattar, förutom den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform, främst den verksamhet som bedrivs i helägda kommunala företag. I sådana företag som avses i 3 kap. 18 § kommunallagen (1991:900) får frågan om de skall omfattas av god ekonomisk hushållning bedömas med hänsyn till vad som är rimligt i förhållande till andelsförhållanden, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Med god ekonomisk hushållning i den samlade kommunala verksamheten avses även att den ekonomiska utvecklingen i företagen skall kontinuerligt analyseras samt att de åtgärder som krävs för att åstadkomma en god ekonomi i den samlade kommunala verksamheten vidtas. De kontinuerliga analyserna av den ekonomiska utvecklingen skall bl.a. visa hur olika typer av risker kan komma att påverka en kommuns eller ett landstings ekonomi.

Det åligger styrelsen i kommuner och landsting att enligt 6 kap. 1 § göra dessa analyser, se till att åtgärder som analyserna kan föranleda vidtas samt att redovisa vilka åtgärder som vidtagits.

## 7.2 Lag om ändring i lagen om kommunal redovisning

### 8 kap.

1 § Sådana upplysningar som avses i 4 kap. 1 § skall omfatta också sådan kommunal verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

*Särskilda upplysningar skall lämnas om sådana juridiska personer i vilka kommunen eller landstinget har ett betydande inflytande.*

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.2.

I paragrafen intas ett nytt andra stycke som anger att särskilda upplysningar skall lämnas för juridiska personer i vilka kommunen eller landstinget har ett betydande inflytande. Begreppet betydande inflytande är hämtat från 1 kap. 5 § årsredovisningslagen där ett sådant inflytande presumeras föreligga om ett företag innehar minst tjugo procent av rösterna i en annan juridisk person. Denna regel kan tillämpas även i förevarande fall. Den utgör dock inte någon absolut gräns utan särskilda upplysningar kan lämnas även om företag i vilka kommunens eller landstingets ägarandel är mindre än så.

De särskilda upplysningarna skall grundas på en analys av den ekonomiska och finansiella utvecklingen i företagen. I analysen skall ingå en bedömning av affärs- och marknadsrisker samt finansiella risker.

För kommuner och landstings borgensåtaganden skall en värdering göras av de risker som följer av åtagandet gentemot företagen.



## Bilaga 1

**Kommittédirektiv****Utvidgat balanskrav omfattande verksamhet i kommunala företag****Dir.  
1997:133**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 november 1997

**Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare tillkallas för att analysera behovet av, förutsättningarna för och konsekvenserna av ett krav på ekonomisk balans som även omfattar den kommunala verksamhet som bedrivs i företagsform. Utredaren skall analysera de för- och nackdelar som kan uppkomma om de kommunala företagen omfattas av balanskravet samt hur eventuella tillämpningsproblem m.m. kan lösas. Om övervägande skäl talar för att utvidga balanskravet skall utredaren även lämna förslag till lagreglering.

**Bakgrund***Ett lagreglerat balanskrav för kommuner och landsting*

I 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150, bil. 7 s. 77-78) förklarade regeringen att den hade för avsikt att skyndsamt göra en översyn av bestämmelserna om ekonomisk förvaltning i kommunallagen (1991:900). Bakgrunden var att vissa kommunalekonomiska frågeställningar med anknytning till kommunallagen hade kommit att aktualiseras, bl. a. de allmänt ökade svårigheterna att åstadkomma balans mellan inkomster och utgifter. Regeringen bemyndigade i maj 1995 chefen för Finansdepartementet att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att göra en översyn av kommunallagens ekonomikapitel.

Arbetsgruppen avlämnade i september 1995 rapporten *Kommunal ekonomi i balans* (Ds 1995:57). I rapporten föreslog arbetsgruppen bland annat att ett krav på budgetbalans för kommuner och landsting införs i kommunallagen. Arbetsgruppens förslag remissbehandlades och bereddes inom Finansdepartementet. Resultatet redovisades i april 1996 i rapporten *Kommunal redovisning* (Ds 1996:30).

I propositionen *Den kommunala redovisningen* (prop. 1996/97:52) föreslog regeringen att ett lagreglerat balanskrav skall införas för

kommuner från år 1999 och för landsting från år 2000. Balanskravet föreslogs gälla även kommunalförbund. Balanskravet innebär att budgeten varje år skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Ett eventuellt negativt resultat skall återställas inom två år. I propositionen angavs också vilka förutsättningar i övrigt som skall gälla för balanskravet.

I 1997 års ekonomiska vårproposition (prop. 1996/97:150) föreslogs en ändrad tidpunkt för införandet så att balanskravet skall tillämpas lika för kommuner, landsting och kommunalförbund första gången för räkenskapsåret 2000.

Riksdagen antog regeringens förslag med vissa lagtekniska justeringar (bet. 1996/97:FiU15, rskr. 1996/97:281). Ändringarna i kommunallagen träder i kraft den 1 januari 1998 (SFS 1997:615). I övergångsbestämmelserna ges möjlighet att tillämpa reglerna om balanskravet senast avseende räkenskapsåret 2000.

Balanskravet knyts i huvudsak till resultaträkningen. Skälet är att möjliggöra enkla och ändamålsenliga restriktioner. Vissa restriktioner framgår av propositionen till lagen om kommunal redovisning som också träder i kraft den 1 januari 1998 (SFS 1997:614).

### *Balanskravets omfattning*

I propositionen om kommunal redovisning gjorde regeringen bedömningen att balanskravet inte i detta läge borde omfatta de kommunala företagen. Frågan ansågs komplicerad. Regeringen hänvisade i detta sammanhang även till synpunkter från flera av remissinstanserna som ansåg att den kommunala koncernen nu eller på sikt bör omfattas av balanskravet för att ge en rättvisande bild av kommunens totala ekonomi. Regeringen ansåg dock att det finns skäl att närmare utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av en ordning där även de kommunala företagen omfattas av ett krav på ekonomisk balans (prop. 1996/97:52 s. 35).

Som grund för sitt ställningstagande framhöll regeringen att kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning sträcker sig längre än det föreslagna balanskravet. Däri ligger också att kommunerna och landstingen skall se till att det råder en sund ekonomi också i företagen. Regeringen betonade även att de medel som kommunerna och landstingen lämnar till sina företag som förlusttäckning alltid skall redovisas som en kostnad i kommunens eller landstingets resultaträkning och att detta indirekt innebär att balanskravet omfattar även de kommunala företagen. Den möjlighet som den sammanställda redovisningen ger till en samlad bedömning av kommunens eller landstingets totala ekonomiska engagemang betonades också.



*Argument för och emot ett balanskrav omfattande de kommunala företagen*

I rapporten Kommunal ekonomi i balans (Ds 1995:57) anges ett antal omständigheter som talar för att de kommunala företagen skall omfattas av balanskravet. Andra omständigheter ansågs emellertid tala mot att balanskravet ges en sådan omfattning. Även remissinstanserna har framfört ett antal argument.

Exempel på argument för att ett balanskrav även skall omfatta företagen är följande.

- En betydande del av den kommunala verksamheten bedrivs i företagsform. De kommunala företagen är en integrerad del av den kommunala organisationen och utgör tillsammans med kommunen eller landstinget en ekonomisk beslutsenhet.
- Kommunerna och landstingen har i stor omfattning gått i borgen för företagens förpliktelser.
- Kommunerna och landstingen har möjlighet att välja om vissa verksamheter skall drivas i förvaltnings- eller företagsform, vilket kan medföra att jämförelser kommuner emellan blir missvisande.
- Den kommun eller det landsting som har valt att driva en stor del av sin verksamhet i företagsform har inte samma bas för balanskravet som den som driver en större del i förvaltningsform.
- Ett balanskrav relaterat endast till kommunen eller landstinget skulle kunna locka till en ökad överflyttning av kommunala verksamheter från nämnderna till kommunala företag.

Exempel på argument mot att ett balanskrav även skall omfatta företagen är följande.

- Förlusttäckning till ett företag skall redovisas som en kostnad i kommunens eller landstingets resultaträkning, vilket indirekt kan anses innebära att de kommunala företagen omfattas av balanskravet.
- Balanskravet skulle kunna uppfyllas trots att det råder obalans i en kommuns eller ett landstings ekonomi om resultaten i företagen samtidigt är sådana att de uppväger denna obalans. Omvänt kan det råda obalans i de kommunala företagens ekonomi.
- För aktiebolagen, vilka representerar cirka 80 procent av de kommunala företagen, finns redan regler i bl a aktiebolagslagen som reglerar företagets hantering av sin ekonomi, krav på kontrollbalansräkningar, likvidationsplikt m m.
- Ett balanskrav som omfattar de kommunala företagen kan innebära att kommunerna och landstingen ges en annan ställning i förhållande till sina företag än vad som gäller andra företagsägare.



## Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att analysera behovet av, förutsättningarna för och konsekvenserna av ett utvidgat krav på ekonomisk balans omfattande även verksamhet i kommunala företag. Analysen skall redovisas utifrån de för- och nackdelar som kan uppkomma om de kommunala företagen omfattas av balanskravet. Utredaren skall särskilt analysera och belysa de skäl som kan finnas för att införa ett balanskrav som även omfattar kommunal verksamhet som bedrivs i företagsform. Utredaren skall lämna förslag till lösning av eventuella tillämpningsproblem m m.

### *Eventuell lagreglering*

Om utredaren finner att övervägande skäl talar för att utvidga balanskravet skall utredaren även lämna förslag till lagreglering. En sådan lagreglering måste beakta bolagsrättsliga, skatterättsliga och andra regler för företag. Vidare får regleringen inte leda till att kommuner och landsting ges en annan ställning i förhållande till sina företag än vad som gäller andra företagsägare.

### *Andra frågor som skall beaktas*

För utredningsuppdraget gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

## Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 30 november 1998.

(Inrikesdepartementet)



# Statens offentliga utredningar 1998

## Kronologisk förteckning

---

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet  
– nytt ersättningsystem för vuxentandvård. S.
3. Valfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.  
120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.  
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.  
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.
25. Tre städer. En storstadspolitik för hela landet.  
+ 4 st bilagor. S.
26. Från hembränt till Mariakliniken.  
– fakta om ungdomar och svartsprit. S.
27. Nya ledningsregler för bankaktiebolag och försäkringsbolag. Fi.
28. Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. S.
29. 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. UD.
30. Utlandsstyrkan. Fö.
31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. S.
32. Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. S.
33. Historia, ekonomi och forskning.  
Fem rapporter om idrott. In.
34. Företagare med restarbetsförmåga. S.
35. Förfordningar till miljöbalken. + Bilagor. M.
36. Identifiering och identitet i digitala miljöer  
– Referat från en hearing den 12 november 1997. IT-kommissionens rapport 4/98. K.
37. Den framtida arbetsskadeförsäkringen. S.
38. Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. S.
39. Det finsk-svenska gränsälvsamarbetet. M.
40. BROTTSOFFER.  
Vad har gjorts? Vad bör göras? Ju.
41. Läkemedelsinformation för alla. S.
42. Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Fö.
43. Hur skall Sverige må bättre?  
– första steget mot nationella folkhälsomål. S.
44. En samlad vapenlagstiftning. Ju.
45. Sotning i framtiden. Fö.
46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. Ju.
47. Bulvaner och annat. Ju.
48. Kontrollerad och ifrågasatt?  
– intervjuer med personer med funktionshinder. S.
49. Konsekvenser av att taxiförsäljningen avvecklas inom EU. K.
50. De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. S.
51. Vuxenutbildning och livslångt lärande.  
Situationen inför och under första året med kunskapslyftet. U.
52. Utstationering av arbetstagare. A.
53. Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. N.
54. Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt för mindre företag. Ett rådslag anordnat av IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet.  
Rotundan, Rosenbad 1997-11-18.K.
55. Demokratins räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.



# Statens offentliga utredningar 1998

## Kronologisk förteckning

---

56. Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. Fi
  57. DUKOM Distansutbildningskommittén. Utvärdering av distansutbildningsprojekt med IT-stöd. U.
  58. IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarioer. IT-kommissionens rapport 6/98. K.
  59. Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. Fö.
  60. Kring Hallandsåsen. M.
  61. Livsmedelstillsyn i Sverige. Jo.
  62. Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. M.
  63. En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
  64. Bättre och mer tillgänglig information. Småföretagsdelegationens rapport 2. N.
  65. Nya tider, nya förutsättningar... IT-kommissionens rapport 8/98. K.
  66. FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. U.
  67. Socialavgiftslagen. S.
  68. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. M.
  69. Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. U.
  70. Skolan, IT och det livslånga lärandet. Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04, IT-kommissionens rapport 7/98. K.
  71. Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. In.
  72. Kommunala finansförbund. Fi.
  73. Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. In.
  74. Styrningen av polisen. Ju.
  75. Djurförsök. Jo.
  76. Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. In.
  77. Kompetens i småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 3. N.
  78. Regelförenkling för framtiden. Småföretagsdelegationens rapport 4. N.
  79. IT och regional utveckling. erfarenheter från tre hearingar under mars 1998. IT-kommissionens rapport 9/98. K.
  80. Bostadsrättsregister. Ju.
  81. Användningen av vissa statsflygplan, m.m. SB.
  82. Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem Fi.
  83. DUKOM Distansutbildningskommittén. På distans utbildning, undervisning och lärande. Kostnadseffektiv distansutbildning. U.
  84. DUKOM Distansutbildningskommittén. Flexibel utbildning på distans. U.
  85. Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB.
  86. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Östeuropa. Ju.
  87. Premiepensionsmyndigheten. Fi.
  88. Domaren och Beredningsorganisationen - utbildning och arbetsfördelning. Ju.
  89. Greppet – att vända en regions utveckling. Rapport från Söderhamnskommittén. N.
  90. Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. Ju.
  91. Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. In.
  92. Goda idéer om småföretag och samverkan. Småföretagsdelegationens rapport 5. N.
  93. Kapitalförsörjning till småföretag. Småföretagsdelegationens rapport 6. N.
  94. Förslagskatalog. Småföretagsdelegationens rapport 7. N.
  95. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. M.
  96. Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. UD.
  97. Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. SB.
  98. Konkurrenslagens regler om företagskoncentration. + Bilaga. N.
  99. acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
  100. Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. In.
  101. Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. SB.
  102. Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. SB.
  103. Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. SB.
  104. Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. S.
  105. Minska regleringen av kommuner och landsting. In.
  106. Unga i ohälsöförsäkringen. Tid för aktivitet och utveckling. S.
  107. Främjandelagen – en översyn. A.
  108. Analysera mera. Jo.
-



# Statens offentliga utredningar 1998

## Kronologisk förteckning

---

109. Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier 1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. K.
  110. Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. Ju.
  111. E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. U.
  112. Resurser på lika villkor? U.
  113. I God Tro. Samhället och nyandligheten. S.
  114. Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. SB.
  115. Distansarbete. A.
  116. Stoppreglerna. Fi.
  117. *Utgått*
  118. "Sustainable Sweden" – a SUCCESS story. Möjligheter och hinder för en internationisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. N.
  119. Kommunal uppdragsverksamhet 1998. In.
  120. Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. S.
  121. Arbetsförhållanden och attityder. – professionellas möten med personer med funktionshinder. S.
  122. E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. Fi.
  123. Folkrättslig status m.m. Fö.
  124. Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. SB.
  125. Statens museer för världskultur. Ku.
  126. Beskattning utan taxfree. Fi.
  127. Tullagens överklaganderegler m. m. vid en omorganisation av Tullverket. Fi.
  128. Forskningspolitik. U.
  129. Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. K.
  130. Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaringen av använt kärnbränsle. M.
  131. CSN – En myndighet i ständig förändring. U.
  132. En granskning av Estoniakatastrofen och dess följder. K.
  133. God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 11/98 K.
  134. Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. SB.
  135. Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. Ju.
  136. Redovisning och aktiekapital i euro. Ju.
  137. Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. M.
  138. Kvinnor, män och funktionshinder. S.
  139. En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. S.
  140. Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS) + Bilagedel. S.
  141. Medling och lönebildning. + Bilagor. A.
  142. Ny svensk filmpolitik. Ku.
  143. Ett tryggare Sverige. Ett gemensamt system för mobil kommunikation. K.
  144. Automatspel. Fi.
  145. EU- ett demokratiprojekt? Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
  146. Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbning i USA, EU och Sverige. Demokratiutredningens skriftserie. SB.
  147. Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. Jo.
  148. Rikstrafiken – vissa principfrågor. K.
  149. Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland. S.
  150. Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommunala företag. In.
-

# Statens offentliga utredningar 1998

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

- Demokratin räckvidd. Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [55]  
En god affär i Motala. Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik. Demokratiutredningens skriftserie. [63]  
Användningen av vissa statsflygplan, m.m. [81]  
Att rösta med händerna. Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz. SB. [85]  
Gör barn till medborgare! Om barn och demokrati under 1900-talet. [97]  
Det unga medborgarskapet. Dokumentation från ett seminarium. [101]  
Lekmannastyre i experternas tid. Dokumentation från ett seminarium. [102]  
Bemäktiga individerna. Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige. [103]  
Svenskan i EU. Hur vi kan främja kvaliteten på de svenska EU-texterna. [114]  
Demokrati på europeisk nivå? Demokratiutredningens skriftserie. [124]  
Läsarna och demokratin – ett brev till det läsande Sverige. [134]  
EU- ett demokratiprojekt? Dokumentation från ett seminarium. Demokratiutredningens skriftserie. [145]  
Från Magna Charta till Motionerna. Om lobbning i USA, EU och Sverige. Demokratiutredningens skriftserie. [146]

### Justitiedepartementet

- BROTTSOFFER.  
Vad har gjorts? Vad bör göras? [40]  
En samlad vapenlagstiftning. [44]  
Om buggning och andra hemliga tvångsmedel. [46]  
Bulvaner och annat. [47]  
Styrningen av polisen. [74]  
Bostadsrättsregister. [80]  
Utvecklingssamarbete på rättsområdet.  
Östeuropa. [86]  
DOMAREN OCH BEREDNINGSGRUPPEN  
ORGANISATIONEN  
– utbildning och arbetsfördelning. [88]  
Steget före. Nedslag i det lokala brottsförebyggande arbetet. [90]  
Makes arvsrätt, dödsboförvaltare och dödförklaring. [110]  
Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté. [135]  
Redovisning och aktiekapital i euro. [136]

### Utrikesdepartementet

- 1976 års lag om immunitet och privilegier i vissa fall – en översyn. [29]  
Naziguldet och Riksbanken. Interimrapport. [96]

### Försvarsdepartementet

- Säkrare kemikaliehantering. [13]  
Utlandsstyrkan. [30]  
Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. [42]  
Sotning i framtiden. [45]  
Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och Skydda. [59]  
Folkrättslig status m.m. [123]

### Socialdepartementet

- Tänder hela livet  
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]  
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]  
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötande av personer med funktionshinder. [16]  
Tre städer. En storstadspolitik för hela landet. + 4 st bilagor. [25]  
Från hembränt till Mariakliniken.  
– fakta om ungdomar och svartsprit. [26]  
Läkemedel i vård och handel. Om en säker, flexibel och samordnad läkemedelsförsörjning. [28]  
Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. + Bilaga. [31]  
Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård. [32]  
Företagare med restarbetsförmåga. [34]  
Den framtida arbetsskadeförsäkringen. [37]  
Vad får vi för pengarna? – Resultatstyrning av statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. [38]  
Läkemedelsinformation för alla. [41]  
Hur skall Sverige må bättre?  
– första steget mot nationella folkhälsomål. [43]  
Kontrollerad och ifrågasatt?  
– intervjuer med personer med funktionshinder. [48]  
De 39 stegen. Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till  
Läkemedel i vård och handel, SOU 1998:28. [50]  
Socialavgiftslagen. [67]  
Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. [104]  
Unga i ohälsöförsäkringen.  
Tid för aktivitet och utveckling. [106]  
I God Tro. Samhället och nyandligheten. [113]



# Statens offentliga utredningar 1998

## Systematisk förteckning

---

Efterlevandepension. En anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet. [120]

Arbetsförhållanden och attityder.

– professionellas möten med personer med funktionshinder. [121]

Kvinnor, män och funktionshinder. [138]

En särskild utsatthet. Om personer med funktionshinder från andra länder. [139]

Effektivitet och kvalitet i tvångsvården. Fortsatt utveckling av Statens institutionsstyrelse (SiS)

+ Bilagedel. [140]

Att bilda försäkringskassa i Västra Götaland. [149]

### Kommunikationsdepartementet

IT och regional utveckling.

120 exempel från Sveriges län. [19]

IT-kommissionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen,

Riksdagen 1997-10-24. [20]

Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet.

Hearing anordnad av IT-kommissionen i

samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]

Identifiering och identitet i digitala miljöer.

– Referat från en hearing den 12 november 1997.

IT-kommissionens rapport 4/98. [36]

Konsekvenser av att taxfreeförsäljningen avvecklas inom EU. [49]

Hur offensiv IT-användning kan skapa tillväxt

för mindre företag. Ett rådslag anordnat av

IT-kommissionen på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, Närings- och handelsdepartementet och Industriförbundet. Rotundan, Rosenbad 1997-11-18. [54]

IT och nationalstaten. Fyra framtidsscenarioer.

IT-kommissionens rapport 6/98. [58]

Nya tider, nya förutsättningar...

IT-kommissionens rapport 8/98. [65]

Skolan, IT och det livslånga lärandet.

Hearing anordnad av Utbildningsdepartementet och

IT-kommissionen, Rosenbad 1997-12-04,

IT-kommissionens rapport 7/98. K. [70]

IT och regional utveckling.

erfarenheter från tre hearingar under mars 1998.

IT-kommissionens rapport 9/98. [79]

Rättsinformation och IT. Rapport från två seminarier

1996 och 1998. IT-kommissionens rapport 10/98. [109]

Svensk sjöfartsnäring hot och möjligheter. [129]

En granskning av Estoniakatasrofen och dess följder. [129]

God etik på nätet. IT-kommissionens rapport 1198. [133]

Ett tryggare Sverige. Ett gemensamt system för mobil kommunikation. [143]

Rikstrafiken – vissa principfrågor. [148]

### Finansdepartementet

Omstruktureringar och beskattning. [1]

Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]

Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]

Självdeklaration och kontrolluppgifter

– förenklade förfaranden. [12]

E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]

En gräns – en myndighet? [18]

Försäkringsgaranti.

Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]

Nya ledningsregler för bankaktiebolag och

försäkringsbolag. [27]

Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete. [56]

Kommunala finansförbund. [72]

Försäkringsföreningar – ett reformerat regelsystem [82]

Premiepensionsmyndigheten. [87]

Stoppreglerna. [116]

E-pengar – civilrättsliga frågor m.m. [122]

Beskattning utan taxfree. [126]

Tullagens överklaganderegler m. m. vid en

omorganisation av Tullverket. [127]

Automatspel. [144]

### Utbildningsdepartementet

Campus för konst [10]

Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]

Vuxenutbildning och livslångt lärande.

Situationen inför och under första året med

kunskapslyftet. [51]

DUKOM Distansutbildningskommittén.

Utvärdering av distansutbildningsprojekt med

IT-stöd. [57]

FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan. [66]

Lämplighetsprövning av personal inom

förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg. [69]

DUKOM Distansutbildningskommittén.

På distans utbildning, undervisning och lärande.

Kostnadseffektiv distansutbildning. [83]

DUKOM Distansutbildningskommittén.

Flexibel utbildning på distans. [84]

E-plikt. Att säkra det elektroniska kulturarvet. [111]

Resurser på lika villkor? [112]



# Statens offentliga utredningar 1998

## Systematisk förteckning

---

Forskningspolitik. [128]  
CSN – En myndighet i ständig förändring. [131]

### Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.  
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]  
Livsmedelstillsyn i Sverige. [61]  
Djurförsök. [75]  
Analysera mera. [108]  
Effektivare hantering av EU:s direktstöd till jordbruket. [147]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Välfärdens genusansikte. [3]  
Män passar alltid? Nivå- och organisations specifika processer med exempel från handeln. [4]  
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]  
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]  
Utstationering av arbetstagare. [52]  
Främjandelagen – en översyn. [107]  
Distansarbete. [115]  
Medling och lönebildning. + Bilagor. [141]

### Kulturdepartementet

Samordning av digital marksänd TV. [17]  
Statens museer för världskultur. [125]  
Ny svensk filmpolitik. [142]

### Närings- och handelsdepartementet

Staten och exportfinansieringen. [23]  
Ta vara på möjligheterna i Östersjöregionen. [53]  
Bättre och mer tillgänglig information.  
Småföretagsdelegationens rapport 2. [64]  
Kompetens i småföretag.  
Småföretagsdelegationens rapport 3. [77]  
Regelförenklning för framtiden.  
Småföretagsdelegationens rapport 4. [78]  
Greppet – att vända en regions utveckling.  
Rapport från Söderhamnskommittén. [89]  
Goda idéer om småföretag och samverkan.  
Småföretagsdelegationens rapport 5. [92]  
Kapitalförsörjning till småföretag.  
Småföretagsdelegationens rapport 6. [93]  
Förslagskatalog.  
Småföretagsdelegationens rapport 7. [94]  
Konkurrenslagens regler om företagskoncentration.  
+ Bilaga. [98]

"Sustainable Sweden" – a SUCCESS story.  
Möjligheter och hinder för en internationalisering av ett svenskt miljöanpassat näringsliv. + Bilaga. [118]

### Inrikesdepartementet

Historia, ekonomi och forskning.  
Fem rapporter om idrott. [33]  
Den kommunala revisionen - ett demokratiskt kontrollinstrument. [71]  
Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. [73]  
Idrott och motion för livet. Statens stöd till idrottsrörelsen och friluftslivets organisationer. [76]  
Nya grepp – kommunal förnyelse och kompetensutveckling. [91]  
acceptera! Betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [99]  
Har rasismen tagit slut nu? Bilaga till betänkande från den nationella samordningskommittén för Europaåret mot rasism. [100]  
Minska regleringen av kommuner och landsting. [105]  
Kommunal uppdragsverksamhet 1998. [119]  
Utvidgat balanskrav – omfattande verksamhet i kommunala företag. [150]

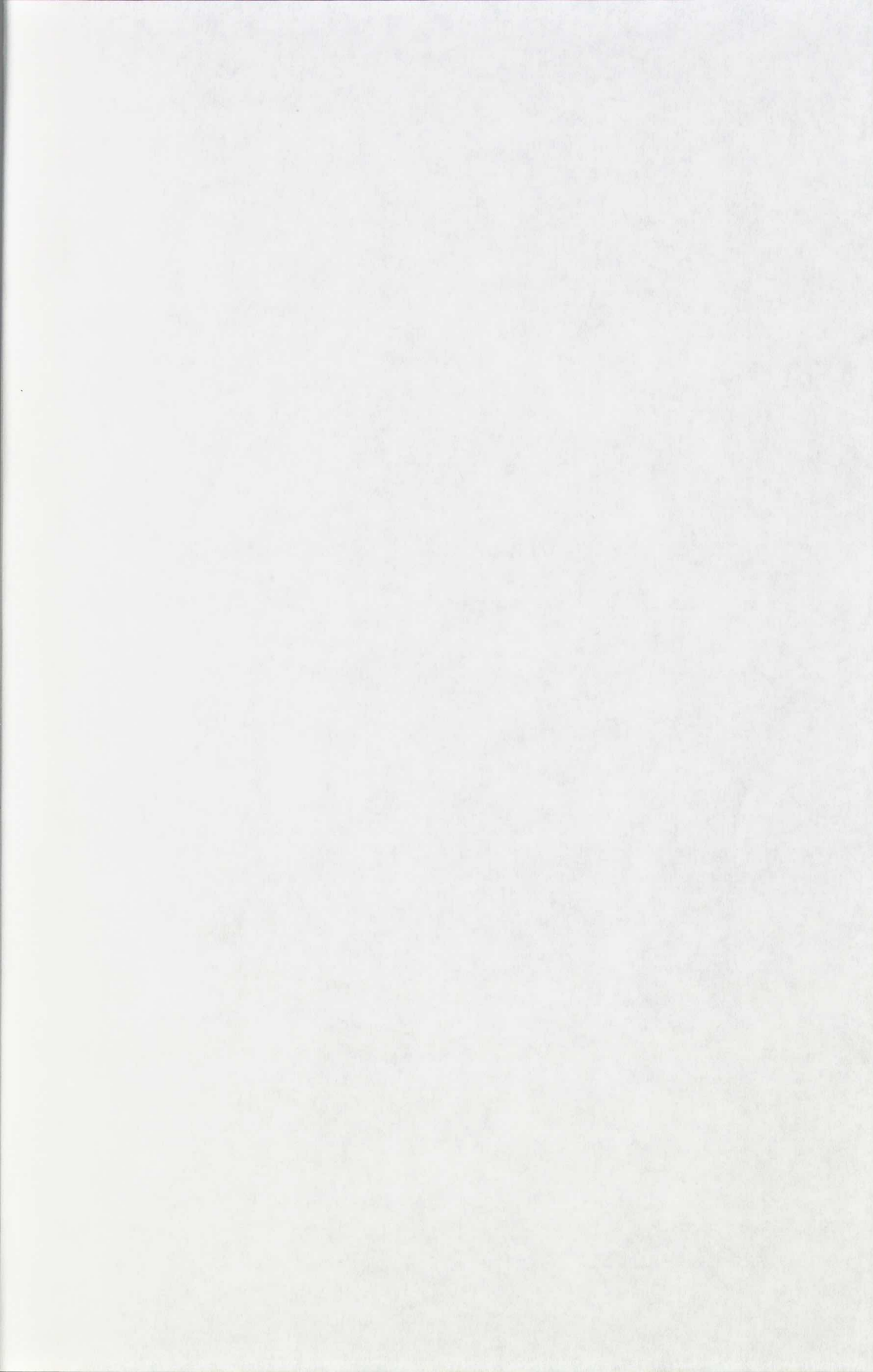
### Miljödepartementet

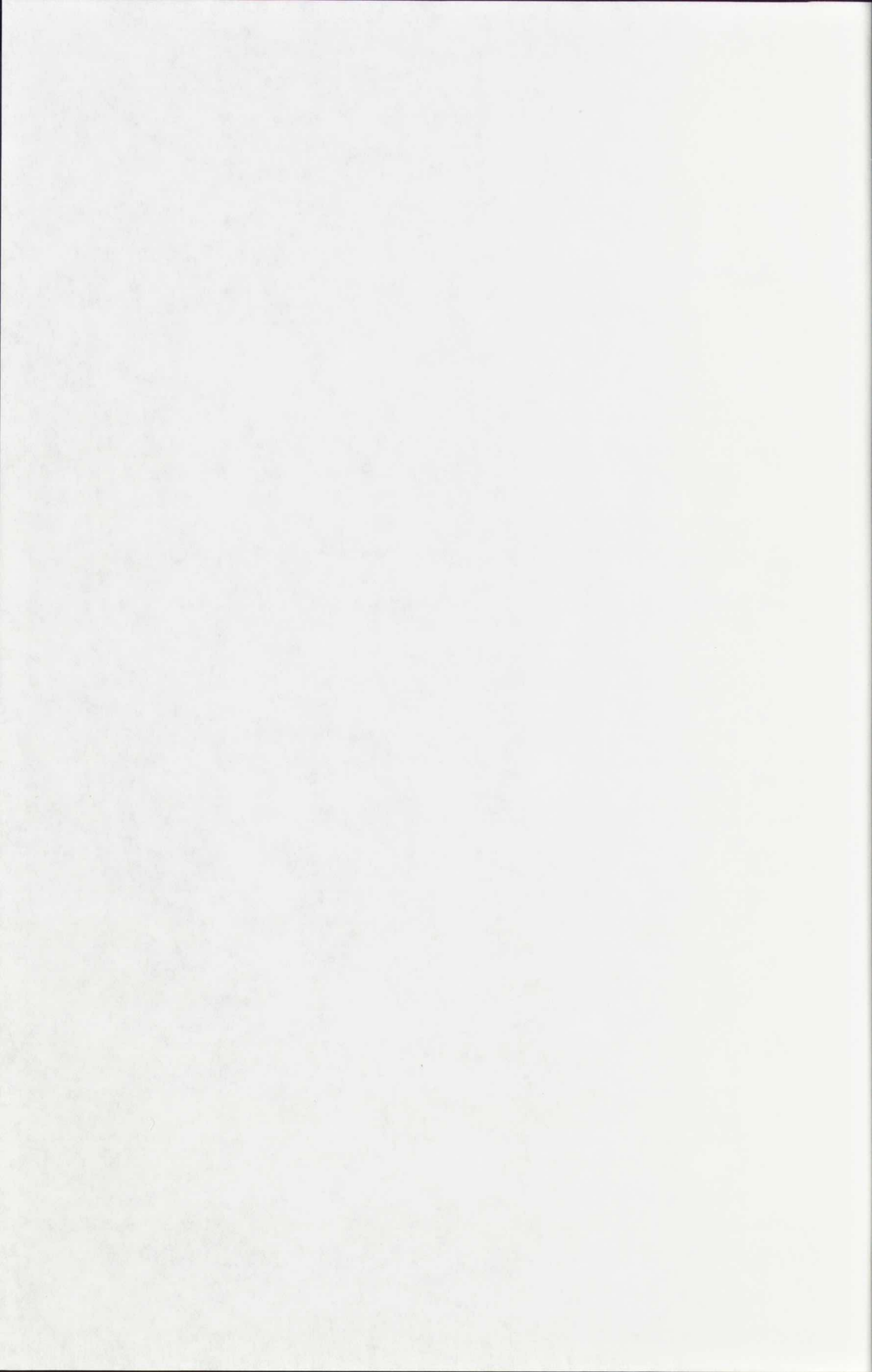
Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]  
Förordningar till miljöbalken. + Bilagor. [35]  
Det finsk-svenska gränsälvsamarbetet. [39]  
Kring Hallandsåsen. [60]  
Kampanj med kunskaper och känslor. Om kärnavfallsomröstningen i Malå kommun 1997. [62]  
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. [68]  
Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. [95]  
Kärnavfall och Säkerhet. Rapport från ett seminarium om säkerhetsanalys av slutförvaring av använt kärnbränsle. [130]  
Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. [137]















**FRITZES**  
OFFENTLIGA  
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM  
FAX 08-690 91 91. TELEFON:08-690 91 90  
E-POST: [fritz.es.order@liber.se](mailto:fritz.es.order@liber.se)  
FRITZES INTERNETBOKHANDEL: [www.fritz.es.se](http://www.fritz.es.se)

ISBN 91-38-21071-1  
ISSN 0375-250X