# Finansutskottets betänkande

# 1978/79:3

## med anledning av motion om den ekonomiska redovisningen vid kommunala verk

I motionen 1977/78:655 av Nils Erik Wååg m. fl. (s) hemställs att riksdagen med hänsyn till konsumenternas intresse hos regeringen begär översyn av principerna för den ekonomiska redovisningen vid kommunala verk.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från *riksrevisionsverket* och *Svenska kommunförbundet.*

I *motionen* anförs att kommunala renhållnings-, el-, vatten- och avloppsverk tilldrar sig en naturlig uppmärksamhet då kommunalmännen söker utarbeta en årsbudget med lägsta möjliga skatt. Då kommunerna fastställer inkomststaterna för sina verk bortser man enligt motionärerna lätt från att skattebetalare och förbrukare av verkens tjänster inte är samma grupp, särskilt om hänsyn tas till skattens storlek och förbrukningens storlek hos den enskilde. I kommunallagens anda skall dock verkens inkomster bygga på självkostnaden, och någon vinst att ersätta skatteuttag skall inte förekomma, framhåller motionärerna.

Den ekonomiska redovisningen, sådan den tillämpas vid flertalet kommunala verk, medför enligt motionärerna att verksrörelsens ekonomi inte kan utan särskild utredning skiljas från kommunens ekonomi i övrigt, så att en objektiv bild av verkens resultat framstår. Härigenom kan uppstå en oavsedd och delvis dold kommunal beskattning av konsumenterna.

Motionärerna påpekar att vissa tekniska verk och kraftverk har infört en från den övriga förvaltningen avskild ekonomisk redovisning av liknande slag som den som tillämpas av aktiebolagen, s. k. sluten redovisning.

Eftersom det allmänt använda redovisningssystemet bygger på en rekommendation från dåvarande Svenska stadsförbundet av år 1956 anser motionärerna en omprövning nu vara på tiden.

*Yttranden* över motionen från riksrevisionsverket och Svenska kommunförbundet återfinns som *bilaga* till betänkandet.

### Utskottet

Enligt vad som anförs i motionen medför den ekonomiska redovisningen, sådan den tillämpas vid flertalet kommunala verk, att verksrörelsens ekonomi inte utan särskild utredning kan skiljas från kommunens ekonomi i övrigt, så att en objektiv bild av verkens resultat framstår. Härigenom kan det bli svårt eller omöjligt att kontrollera att inte vinster i de kommunala verkens

verksamheter ersätter skatteuttag. Motionärerna menar att det allmänt använda redovisningssystemet är föråldrat och bör omprövas.

Riksrevisionsverket och Svenska kommunförbundet har i yttranden över motionen framhållit att en utveckling av de kommunala redovisningsprinciperna skett fortlöpande, bl. a. dokumenterat i skrifter från Kommunförbundet 1973 och 1976. En tillämpning av Kommunförbundets rekommendationer med de tillägg som gjorts under senare år bör enligt vad som anförs i yttrandena göra det möjligt att ta fram den objektiva bild av de kommunala verkens resultat som efterlyses i motionen.

Riksrevisionsverket påpekar att frågan om tvingande regler beträffande sluten redovisning av de kommunala verkens ekonomi har prövats av flera utredningar under senare år. Utredningarna har avvisat tanken på lagstadgad skyldighet för kommuner att införa sluten redovisning.

Kommunförbundet avvisar bestämt förslag som skulle innebära en ytterligare reglering av kommunernas drätselförvaltning. Detta gör förbundet bl. a. mot bakgrund av att det f. n. pågår statliga utredningar i syfte att utmönstra detaljföreskrifter för kommunal verksamhet.

Mot bakgrund av vad riksrevisionsverket och Kommunförbundet anfört i sina yttranden avstyrker utskottet motionen 655.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1977/78:655.

Stockholm den 12 oktober 1978

På finansutskottets vägnar
BJÖRN MOLIN

*Närvarande:* Björn Molin (fp), Axel Kristiansson (c), Knut Wachtmeister (m), Knut Johansson (s), Torsten Gustafsson (c), Paul Jansson (s), Arne Pettersson (s), Anton Fågelsbo (c), Arne Gadd (s), Per-Axel Nilsson (s), Rolf Rämgård (c), Anita Gradin (s), Rune Rydén (m), Holger Bergqvist (fp) och Karin Flodström (s).

*Bilaga*

## Yttranden över motionen 1977/78:655

**Riksrevisionsverket** (1978-05-25)

*Yttrande över motion 1977/78:655 ang. den ekonomiska redovisningen vid kommunala verk*

Riksrevisionsverket (RRV) begränsar sitt yttrande till vissa allmänna synpunkter på de frågor som behandlas i motionen.

Något formellt hinder för en sluten redovisning av de kommunala verkens ekonomi torde inte föreligga. Hittills har dock endast ett begränsat antal kommuner infört en sådan redovisning. Frågan om tvingande regler i detta avseende har diskuterats under senare år av bl. a. kommunalrättskommittén (SOU 1965:40), kommunallagutredningen (SOU 1974:99) samt kommunalekonomiska utredningen (SOU 1977:78). Dessa utredningar har dock avvisat tanken på lagstadgad skyldighet för kommuner att införa sluten ekonomisk redovisning för de kommunala verken.

RRVs principiella inställning är att varje verksamhets resultat klart skall framgå av redovisningen. Detta krav kan uppfyllas exempelvis i form av sluten ekonomisk redovisning men bör också kunna tillgodoses på annat sätt. I samband med aktualisering av en taxehöjning bör t. ex. nödvändiga uppgifter kunna tas fram ur redovisningen.

Inom Svenska kommunförbundet har sedan 1956 pågått ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att ta fram ett modernt och ändamålsenligt budgeterings- och redovisningssystem för kommunerna. Detta arbete är dokumenterat, exempelvis i skrifterna Internränta och avskrivning (1973) och Budgetering i utveckling (1976) från kommunförbundet. En tillämpning av kommunförbundets rekommendationer med de tillägg som gjorts under senare år bör göra det möjligt att ta fram den objektiva bild av de kommunala verkens resultat som efterlyses i motionen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektörens ställföreträdare Gustafsson i närvaro av avdelningschefen Hammar, avdelningsdirektören Markstedt samt förste revisorn Gandy, föredragande.

*Åke Gustafsson*

*Eric Gandy*

**Svenska kommunförbundet** (1978-05-26)

*Den ekonomiska redovisningen vid kommunala verk*

Riksdagens finansutskott har anhållit om Svenska kommunförbundets yttrande över motion 1977/78:655 av Nils Erik Wååg m. fl. om den

ekonomiska redovisningen vid kommunala verk. Förbundets styrelse vill med anledning härav anföra följande.

Inledningsvis vill styrelsen erinra om statsmakternas ståndpunkt att frågor som rör utformningen av kommunernas budget- och redovisningssystem bäst hanteras av kommunerna själva och av deras organisationer. Därför ger kommunallagen en mycket vid ram inom vilken kommunerna har möjligheter att utforma sina hjälpmedel för drätselförvaltningen.

Det ligger i sakens natur att de administrativa systemen i kommunerna fortlöpande måste omprövas och utvecklas. Kommunförbundet ser det som en mycket väsentlig uppgift att nära följa utvecklingen inom drätselområdet och föreslå förändringar i systemen allteftersom förutsättningarna för deras tillämpning ändras.

Nedan lämnas en kortfattad redogörelse för de väsentligaste rekommendationerna och anvisningarna beträffande budget- och redovisningssystemets utformning som förbundet utgett.

Den i motionen omnämnda rekommendationen av år *1956* återfinns i utredningen "Kommunernas kapitalredovisning" som utarbetades av en inom Svenska stadsförbundet utsedd kommitté, benämnd Kapitalredovisningskommittén.

Kapitalredovisningskommittén utvecklade och motiverade mera ingående sitt förslag rörande affärsverkens ekonomiska redovisning i en promemoria av den 4 juli *1958*. Denna promemoria utarbetades med anledning av ett förslag till principer för kapitalredovisning och budgetering för kommunala affärsdrivande verk framlagt av Svenska gas- och elverksföreningarnas littereringskommitté.

Ett förslag till normalkontoplan för kommunal redovisning, K-planen, presenterades år *1962* av kapitalredovisningskommittén. Erforderliga anvisningar för kontoplanens praktiska tillämpning utgavs av förbundet år *1965*. Dessa anvisningar kompletteras fortlöpande med hänsyn till vunna erfarenheter och ändrade förutsättningar. År *1973* gjorde förbundet en översyn av då gällande kapitalredovisningsprinciper. Utredningsarbetet koncentrerades kring principer och metoder för beräkning av avskrivning och intern ränta. Vidare gjordes en fullständig översyn av de tillämpade avskrivningstiderna för olika anläggningstillgångar varvid de motiv som legat till grund för rekommendationerna om kapitaltjänstkostnadernas behandling inom den affärsmässiga verksamheten preciserades. Dessutom lämnades rekommendationer om den affärsmässiga verksamhetens budgetering och redovisning.

Utöver de ovan nämnda rekommendationerna som på ett mera genomgripande sätt har behandlat affärsverksredovisningen har Kommunförbundet utgivit rapporterna "Budgetering i utveckling. Planering, budgetering, redovisning *1977*" och "Redovisningsplan för kommuner (K-planen) *1978*".

I sammanhanget kan nämnas att Kommunförbundet nära följer ett inom

Svenska Elverksföreningen bedrivet utredningsarbete som syftar till att utarbeta en standardkontoplan för energiföretag. Slutligen vill styrelsen hänvisa till en pågående översyn av det ADB-system för ekonomisk redovisning som används i merparten av landets kommuner. Syftet med översynen är främst att ytterligare anpassa nuvarande system till de krav på redovisningsinformation som kan finnas i enskilda kommuner och förvaltningar.

Vad beträffar de i motionen antydda sakliga missförhållandena i kommunernas redovisning vill styrelsen framhålla följande. De redovisningsprinciper som av motionärerna påstås kunna resultera i en oavsedd och delvis dold beskattning, har utförligt behandlats i förbundets utredning "Avskrivning och intern ränta". Redovisning enligt dessa rekommendationer ger enligt styrelsens uppfattning alla intressenter en fullgod information. Metoden möjliggör sålunda full kontroll av att ingen "dold skatt" uttas via avgifterna.

Vid förbundets utformning av rekommendationer inom budget- och redovisningsområdet har det varit en genomgående princip att behandla den kommunala verksamheten som en helhet. Härigenom skapas en garanti för ett sammanhållet och överskådligt system som underlättar kommunledningens helhetsbedömning.

I sista hand är det de enskilda kommunerna som, utifrån lokala krav och önskemål, själva beslutar om hur budget- och redovisningssystemet skall utformas. Styrelsen förutsätter därvid att utformningen sker med rimligt hänsynstagande till såväl helhetsintresset som till affärsverkens särskilda önskemål.

Helt naturligt pågår det i kommunerna och i deras organisationer en fortlöpande diskussion om hur redovisningen inom den affärsmässiga verksamheten skall utformas. Därvid har särskilt uppmärksammats metoden att, utöver avskrivning på anskaffningsvärde, även beräkna ränta på bruksvärde. Som tidigare nämnts sker det också ett kontinuerligt utvecklingsarbete inom området och styrelsen ser det som naturligt att detta arbete bedrivs i samarbete mellan berörda intressenter.

I samband med införandet av gällande vatten- och avloppslag avvisade riksdagen förslag om att lagstiftningsvägen ingripa med detaljerade bestämmelser rörande kommunernas affärsmässiga verksamhet. Med hänvisning till vad som ovan anförts samt att det för närvarande pågår statliga utredningar i syfte att utmönstra statliga detaljföreskrifter för kommunal verksamhet vill styrelsen bestämt avvisa sådana förslag som skulle innebära en ytterligare reglering av kommunernas drätselförvaltning.

*Karl Boo*

*Björn Attersved*