

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-06-13

Närvarande: F.d. justitieråden Marianne Eliason och Peter Kindlund samt justitierådet Kerstin Calissendorff.

Kommunala resultatutjämningsreserver

Enligt en lagrådsremiss den 31 maj 2012 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1991:900),
2. lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Johan Ndure, biträdd av kanslirådet Karin Gustafsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I lagrådsremissen föreslås att det ska tillskapas en möjlighet för kommuner och landsting att bygga upp resultatutjämningsreserver inom ramen för det egna kapitalet för att på så sätt göra det möjligt för kommunerna att på ett ansvarsfullt sätt reservera en del av överskottet i goda tider och sedan använda medlen för att täcka

underskott som uppstår till följd av en lågkonjunktur. Det föreslås vidare att fullmäktige ska besluta riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget. Slutligen föreslås att förvaltningsberättelsen ska innehålla vissa ytterligare uppgifter utöver vad som gäller i dag. Förslagen genomförs genom ändringar i kommunallagen och lagen om kommunal redovisning.

Dessa lagar har tidigare inte omfattats av kravet på lagrådsgranskning. Genom en ändring i regeringsformen som trädde i kraft den 1 januari 2011 ska Lagrådet även granska lagförslag som innebär åligganden för kommunerna (8 kap. 21 § andra stycket 5). Syftet med ändringen är att Lagrådet ska granska all lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen (prop. 2009/10:80 s. 212 f.). Det innebär att granskningen omfattar frågan om en inskränkning i den kommunala självstyrelsen går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Frågan aktualiseras främst vad gäller förslagen om att fullmäktige ska besluta riktlinjer och om utformningen av förvaltningsberättelsen.

Remissens förslag föranleds av behovet av finansiell stabilitet i de offentliga finanserna och en god ekonomisk hushållning i den kommunala verksamheten (jfr 8 kap. 1 § kommunallagen). I remissen görs en sådan avvägning mellan de olika intressena som föreskrivs i 14 kap. 3 § regeringsformen. Lagrådet finner från de utgångspunkter Lagrådet har att beakta inte anledning till några invändningar mot förslaget i detta hänseende.

Förslaget till lag om ändring i kommunallagen

8 kap. 1 §

I bestämmelsen införs bl.a. ett nytt andra stycke enligt vilket fullmäktige ska besluta riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget. Förslaget väcker frågan om riktlinjerna är att betrakta som föreskrifter i regeringsformens mening med åtföljande formella krav eller om de ska vara att se som förvaltningsbeslut.

Riktlinjerna kommer att ha fullmäktige själv samt de kommunala nämnderna som adressat. Vid föredragningen har hänvisats till bestämmelsen i 8 kap. 5 § andra stycket kommunallagen som också innehåller begreppet riktlinjer samt upplysts att man från regeringens sida anser att det är fråga om förvaltningsbeslut. Lagrådet finner inte anledning till några invändningar mot detta synsätt.

8 kap. 5 b §

Förslaget till ändring i bestämmelsen föranleds av införandet av det nya begreppet balanskravsresultat. Av förslaget till 4 kap. 3 a § andra stycket lagen om kommunal redovisning framgår att orealiserade förluster i värdepapper *inte ska beaktas* vid beräkningen av detta resultat, varför denna punkt i nu aktuell paragraf stryks som ett av de tre undantagsfall då fullmäktige kan avstå från att besluta om en reglering av ett uppkommet negativt resultat. Emellertid *innefattar* uttrycket balanskravsresultat förändring av resultatutjämningsreserven (förslaget till 4 kap. 3 a § första stycket lagen om kommunal redovisning). Detta medför, enligt Lagrådets mening, att den möjlighet att avstå från att besluta om en reglering av ett negativt balanskravsresultat som anges i p.1 – som hänvisar till 8 kap. 4 § fjärde stycket – blir svår att förstå, eftersom det i p. 1 i den bestämmelsen anges att

undantag från kravet att budgeterade intäkter ska överstiga budgeterade kostnader får göras i den utsträckning som medel från en resultatutjämningsreserv tas i anspråk. Därtill kommer att det inte stämmer med ett normalt språkbruk att anse att ett negativt resultat *har uppkommit* om en reserv har tagits i anspråk (förslaget till 8 kap. 5 b § 1 jämförd med förslaget till 4 § fjärde stycket 1). Lagrådet ifrågasätter därför om inte hänvisningen borde begränsas till 8 kap. 4 § fjärde stycket 2.

Lagrådet föreslår att bestämmelsen i stället får följande lydelse:

Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.