

Stadskontoret, remiss: Förutsättningar och handlingsalternativ för Pömab



Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Bakgrund och nuläge	4
Bakgrund	4
Nuläge	4
Utgångspunkter och handlingsalternativ 1-3.....	5
Skattemässiga konsekvenser	8
Alternativ 1	8
Alternativ 2	10
Bilaga	13
Proforma resultaträkning	13

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vilka modeller för internt köp och sälj som tillämpas i Malmö stad samt utvärdera ändamålsenligheten av sådana styrmodeller för staden som helhet. För områden med huvudsakligen en, eller några få, beställare och en utförare ska det utredas om nuvarande modell är den mest lämpliga eller om beställare och utförare bör ligga under en och samma nämnd/bolag med helhetsansvar.

Kommunfullmäktige uppdrar åt kommunstyrelsen, tekniska nämnden och Parkeringsövervakning i Malmö AB att utreda om helhetsansvaret för parkeringsövervakning bör ligga under en och samma nämnd/bolag.

Utredningen föreslår att tekniska nämnden återtar verksamheten i egen regi som får helhetsansvaret för parkeringsövervakning. Tekniska nämnden ges då full rådighet över verksamheten och kan därmed arbeta samordnat och sammanhållet, strategiskt och operativt. Kostnader, intäkter och anställningar hålls samman samt den interna administration som uppstår vid köp/sälj förhållandet kommer att upphöra. Förutsättningar för måluppfyllelse ökar.

Bakgrund och nuläge

Bakgrund

Mellan Parkering Malmö (P-Malmö) och tekniska nämnden (TN) fanns tidigare ett avtal som reglerade parkeringsövervakning, service/underhåll av betalsystem för parkering samt fordonsflytt. Inför en ny avtalsperiod år 2016 gjordes ett avbrott i upphandlingen pga. utgångna anbudsperioder.

I juni 2016 beslutade kommunfullmäktige att bilda ett helägt kommunalt bolag, Parkeringsövervakning i Malmö AB (Pömab) med motivet att Parkering Malmö sannolikt inte uppfyllde kraven för intern upphandling. Bedömning gjordes således att P-Malmö inte skulle kunna tilldelas uppdraget utan föregående upphandling. I samband med bolagsbildandet av Pömab upprättades ett sk. Samarbetsavtal med tekniska nämnden. Genom avtalet ersätts Pömab för sina faktiska kostnader. Ersättningsmodellen är i grunden självkostnadsbaserad. Samarbetsavtalet är detaljstyrt av tekniska nämnden som styr bolaget enligt avtalet. Genom avtalet har bolaget inget resultatansvar utan ersätts för sina faktiska kostnader. Avtalet löpte ut 2020-08-31. Avtalet har inte sagts upp av någon part utan förlängs i perioder om 24 månader. I enlighet med löpande förlängningar gäller avtalet tom 2026-08-31. Denna struktur gör att någon egentlig ägarstyrning inte utövas genom moderbolaget Malmö Stadshus AB som äger samtliga aktier i Pömab.

Nuläge

Nuvarande avtalsupplägg mellan Pömab och tekniska nämnden uppfattas inte som hållbart varken utifrån ett styrnings-, verksamhets- eller juridiskt/skattemässigt perspektiv. Med nuvarande upplägg så skapas inga möjligheter för Pömab att etablera en självständig verksamhet eftersom det saknas möjlighet att skapa några större överskott. Dessutom skapar nuvarande struktur en styrningsmodell som bygger på att Tekniska nämnden utövar styrning över Pömab istället för att styrningen hanteras av moderbolag/KS/KF som i grunden är ägare till bolaget.

I samband med beslut om budget 2023 beslutade kommunfullmäktige att ge kommunstyrelsen i uppdrag att,

tillsammans med berörda nämnder och bolag, inventera vilka modeller för internt köp och sälj som tillämpas i Malmö stad samt utvärdera ändamålsenligheten av sådana styrmodeller för staden som helhet. Utgångspunkten var att färre koncerninterna köpsäljflöden borde leda till minskad administration och transaktionskostnader samt för att minimera interna förhandlingssituationer och/eller målkonflikter.

I ärende STK-2023-140 beslutade kommunfullmäktige den 25 maj 2024, att bl.a. uppdra åt kommunstyrelsen, tekniska nämnden och Parkeringsövervakning i Malmö AB att utreda om helhetsansvaret för parkeringsövervakning bör ligga under en och samma nämnd/bolag.

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade 2024-11-25 om Utredningsdirektiv gällande helhetsansvaret för parkeringsövervakning.

Utgångspunkter och handlingsalternativ 1-3

2016 genomförde en extern konsult en juridisk utredning avseende bolagisering av parkeringsverksamhet. Uppdraget bestod i korthet av att utreda de juridiska förutsättningarna för att bedriva parkeringsövervakning, service och underhåll av parkeringsautomater samt fordonsflytt inom ett av kommunen ägt aktiebolag utan behov av föregående upphandling.

Två möjliga alternativ till organisering föreslogs enligt följande:

1. Beställar-/utförarförhållande - Malmö stad uppdrar åt ett kommunalt bolag, utan föregående upphandling, att hantera kommunal parkeringsövervakning, verkställande av beslut om fordonsflyttning samt service och underhåll av kommunens parkeringsautomater. Detta alternativ baserades således på att tekniska nämnden fortsatt behåller allt ansvar för verksamheten, men genom avtal köper tjänsterna från ett kommunalt bolag. Detta alternativ förordades av Lindahl, framförallt mot bakgrund av Malmö stads, då begränsade och snäva, tidplan för genomförande. Detta alternativ låg till grund för nuvarande upplägg mellan Pömab och tekniska nämnden.

2. Överlämnande av vården av kommunal angelägenhet - Malmö stad utökar ansvaret för ett kommunalt bolag så att uppdraget innefattar ett helhetsansvar för kommunal parkeringsövervakning. Ett sådant tillvägagångssätt skulle innebära att Malmö stad, genom

kommunfullmäktige, beslutar att överlämna helhetsansvaret till ett kommunalt bolag. Detta alternativ utgår således från att helhetsansvaret (myndighetsutövningen exkluderad) övergår till ett kommunalt bolag och att intäkterna från parkeringsövervakningen tillfaller bolaget för återinvestering i verksamheten.

I juni år 2016 beslutade kommunfullmäktige om bildandet av ett helägt kommunalt bolag, Parkeringsövervakning i Malmö AB, Pömab. Det nya bolaget beslutades ingå i Malmö stads bolagskoncern och ägas av Malmö Stadshus AB, koncernens moderbolag (STK-2016-688). Som en följd av detta överlät Parkering Malmö AB verksamhet och anställningar som kunde hänföras till det nya bolaget.

I oktober år 2016 beslutade tekniska nämnden (TN 2016-1317) att Pömab genom ett särskilt avtal *"Samarbetsavtal avseende utförande av parkeringsövervakning, service och underhåll av biljettautomater, flyttning av fordon i Malmö m.m."* skulle utföra övervakning, service, underhåll och fordonsflyttning i Malmö kommun. Genom avtalet har bolaget inget resultatansvar utan ersätts för sina faktiska kostnader. Avtalet löpte ut 2020-08-31. Avtalet har inte sagts upp av någon part utan förlängs i perioder om 24 månader. I enlighet med löpande förlängningar gäller avtalet tom 2026-08-31.

Givet att nuvarande upplägg mellan Pömab och tekniska nämnden inte är hållbart varken utifrån ett styrnings-, verksamhets- eller juridiskt/skattemässigt perspektiv så måste en förändring genomföras. Del finns två övergripande vägval 1 och 2 och 3:

Alternativ 1 Ge Pömab resultatansvar och teckna arrendeavtal med tekniska nämnden

Alternativ 2: Flytta Pömab:s verksamhet inklusive resultatansvar till P-Malmö

Medskick: Om ägaren gör bedömningen att det finns tillräckligt stora verksamhetsmässiga vinster med att samordna parkeringsverksamheten och att detta kompenserar för eventuella skatterisker, är rekommendationen att gå vidare med alternativet att göra Pömab resultatansvarig för de verksamheter som bolaget idag sköter på uppdrag av tekniska nämnden. Detta kan ske genom att kommunfullmäktige överför ansvaret (exklusive myndighetsutövningen) till Pömab. Därefter kan beslut fattas om Pömab ska vara strukturerat som idag eller som dotterbolag till P-Malmö. Innan detta genomförs måste emellertid först beaktas att en omstrukturering enligt detta alternativ kommer innebära ökat

överskott i koncernen och således ökat underlag för beskattning. Vidare måste riskerna med nuvarande koncernstruktur beaktas. Mer konkret, kan underskott och överskott kvittas och kommer så att kunna ske framöver.

För att möjliggöra denna omstrukturering behöver också de verksamhetsmässiga och ekonomiska aspekterna för Pömab och tekniska nämnden klargöras ytterligare. Mer konkret hur den ekonomiska fördelningen mellan tekniska nämnden och Pömab ska se ut för att skapa förutsättningar för båda parter att fullgöra sina förpliktelser samt hur respektive verksamhet påverkas av en sådan omställning.

Att ge Pömab resultatansvar behöver föregås av en bedömning kring hur verksamheterna i Pömab och tekniska nämnden förändras och på vilket sätt dessa ska fortsätta samverka. Verksamhetsperspektivet blir också viktigt för att klargöra vilken utvecklingsmöjlighet som finns för verksamheten samt hur ny organisation kan bidra till stadens övergripande vision.

En kartläggning bör göras av vilka transaktionsflöden som väntas förekomma mellan parterna, vilka skattemässiga effekter dessa har samt att tillse att dessa sker på marknadsmässiga villkor, åtminstone så länge inte tillämpliga undantag på detta krav finns i lagstiftning. I momshänseende bör det t.ex. kartläggas hur eventuella arrendeavtal och liknande avtal mellan Kommunen och Pömab ska hanteras i momshänseende. Detsamma gäller framtida avtal mellan Pömab och Pömabs kunder. En aktuell momsfråga som bör bevakas är frågan om momsplikt på felparkeringsavgifter och kontrollavgifter. Historiskt har sådana avgifter inte ansetts momspliktiga i Sverige, med motiveringen att det är fråga om en sanktionsavgift och inte en ersättning för en tillhandahållen tjänst. EU-domstolen har dock ansett att kontrollavgifter i vissa fall kan anses utgöra betalning för en tjänst som tillhandahållits mot ersättning (mål C-90/20, Apcoa Parking). Skatteverket skriver på sin hemsida att verket analyserar EU-domstolens dom, men har ännu inte kommenterat den närmare.

En analys behöver också göras gällande budgetmässiga konsekvenser dessa två alternativ får för kommunkoncernen.

Alternativ 3: Återta verksamheten i egen regi och låta tekniska nämnden ha helhetsansvaret för parkeringsövervakning

Medskick: Om ägaren gör bedömningen att potentiella samordningsvinster inte kompenserar för eventuella skatterisker,

styrnings-, verksamhets- eller ur juridiska perspektiv är rekommendationen att gå vidare med alternativ 3.

Tekniska nämnden ges då full rådighet över verksamheten och kan därmed arbeta samordnat och sammanhållet, strategiskt och operativt. Kostnader, intäkter och anställningar hålls samman samt den interna administration som uppstår vid köp/sälj förhållandet kommer att upphöra. Förutsättningar för måluppfyllelse ökar.

I ett första steg behöver kommunfullmäktige besluta om att verksamheten ska överföras till kommunen samt att Pömab efter överföring ska likvideras, eller behållas som vilande. I denna del är det viktigt att Pömab, som överlämnande arbetsgivare i samverkan med tekniska nämnden får i uppdrag att genomföra överföringen samt att tekniska nämnden som mottagande arbetsgivare, justerar reglemente, inventerar avtal inom Pömab som ska sägas upp, förlängas eller överflyttas samt samordna bemanningsprocessen av anställda och villkor i enlighet med samverkansavtal Malmö stad.

En särskild genomförandegrupp behöver bildas med en detaljerad stegplan för vilka aktiviteter som behöver ske inom tekniska nämnden och dels vilka aktiviteter som behöver ske inom Pömab. För tekniska nämndens del handlar det å ena sidan om att ta emot personal och att få ett justerat uppdrag i reglemente från kommunfullmäktige. Å andra sidan handlar det om att förbereda organisationen med överlåtelse av tillgångar och ekonomi, beslutsrätter, rutiner och andra styrdokument.

Skattemässiga konsekvenser

Nedan kommenteras de alternativ som kan skapa förutsättningar för finansiering av bolagskoncernen utifrån ett skattemässigt perspektiv

Alternativ 1

Alternativ 1: Ge Pömab resultatansvar och teckna arrendeavtal med tekniska nämnden

Krav på marknadsmässig prissättning

Utgångspunkten är att all prissättning inom koncerner och mellan kommunala bolag och kommunen som de ägs av ska ske på marknadsmässiga villkor. I annat fall kan uttagsbeskattning av bolagen ske i inkomstskattehänseende, vilket innebär att beskattning

baseras på att marknadsmässig prissättning hade tillämpats. I momshänseende finns risk för omvärdering av beskattningsunderlaget för moms, om priset understiger marknadsvärdet och köparen av tjänsten har begränsad momsavdragsrätt för ingående moms i affärsmomssystemet (vilket en kommun typiskt sett har).

I inkomstskattehänseende (men inte i momshänseende) kan undantag från krav på marknadsmässig prissättning i vissa fall medges mellan närstående bolag om det föreligger koncernbidragsrätt. Någon sådan undantagsmöjlighet finns däremot inte mellan kommun och dess kommunala bolag. Det finns också krav på marknadsmässig prissättning baserat på annan lagstiftning än skattelagstiftning.

Ovan innebär att prissättningen mellan Pömb, TN och ev. andra delar av kommunen eller kommunala bolag måste vara marknadsmässig för att inte medföra uttagsbeskattning. Kravet på marknadsmässighet gäller också på kostnadssidan vid t.ex. inköp eller andra avtal från närstående part, såsom arrendeavtalet. Om ett bolag erlägger högre betalning än vad som är marknadsmässigt finns risk för nekat avdrag för dessa kostnader. Undantagsmöjligheter kan i vissa fall finnas inom bolagskoncernen om koncernbidragsrätt finns mellan bolagen och det inte finns några underskott som är koncernbidragsspärrade.

Ökat resultat i Pömb

Om det bokförda resultatet i Pömb ökar genom ökade intäkter från parkeringsbevakningsverksamhet så innebär detta också att de skattepliktiga intäkterna i bolaget ökar, vilket i sin tur som utgångspunkt innebär att bolagskoncernens totala inkomstbeskattning ökar, eftersom intjäning flyttas från kommunen som är ett skattebefriat subjekt, till ett bolag. Detta bör också generellt öka koncernens ränteavdragsmöjligheter, då ett högre skattemässigt resultat till följd av ökade rörelseintäkter normalt sett också medför ett högre skattemässigt EBITDA. Den ökade ränteavdragsmöjligheten understiger dock det ökade skattemässiga resultatet, då ränteavdrag medges med 30% av avdragsunderlaget.

Om det finns tillräckligt stora underskott i andra bolag som Pömab har koncernbidragsrätt med och inga underskottsspärrar är tillämpliga, kan dessa som utgångspunkt användas för att resultatutjämna inom koncernen genom koncernbidrag. Om det däremot inte finns tillräckligt med tillgängliga underskott så medför således den ökade intjäningen i bolagskoncernen också ett ökat faktiskt skatteuttag.

Om verksamheterna i Malmö Live Konserthus AB, Malmö Stadsteater AB och Minc i Sverige AB inte skulle anses bedrivas på marknadsmässiga villkor, finns en hög risk för att de skattemässiga underskott som uppkommit i bolagen till följd av en icke marknadsmässig prissättning ifrågasätts och inte är tillgängliga. Se våra kommentarer avseende risker med dagens upplägg avseende driftbidrag.

Momsfrågor

Till skillnad från tekniska nämnden omfattas inte Pömab av det s.k. kommunmomssystemet utan endast av det s.k. affärsmomssystemet. För att Pömab ska ha momsavdragsrätt krävs därför att kostnaderna avser Pömab:s momspliktiga verksamhet. Inför en eventuell omstrukturering bör det utredas närmare hur Pömab:s momsplikt och momsavdragsrätt kommer att påverkas av ett övertagande av resultatansvaret från tekniska nämnden. Det bör också utredas närmare hur själva överlåtelsen av verksamhet/resultatansvar från tekniska nämnden till Pömab ska hanteras i momshänseende.

Alternativ 2

Alternativ 2: Flytta PÖMAB:s verksamhet inklusive resultatansvar till P-Malmö

Krav på marknadsmässig prissättning/ökning av skattepliktiga intäkter

Kommentarerna om krav på marknadsmässig prissättning på föregående sida är tillämpliga också för detta alternativ. Detsamma gäller den förväntade ökningen av skattepliktiga intäkter i koncernen. Det finns olika möjligheter att genomföra en intern omstrukturering. Nedan kommenteras alternativen inkrämsöverlåtelse, överlåtelse av aktier samt fusion.

Flytt av verksamheten i Pömab genom inkråmsöverlåtelse

Även en eventuell överlåtelse av verksamheten i Pömab till P-Malmö genom inkråmsöverlåtelse måste som utgångspunkt ske till marknadsvärde för att inte medföra uttagsbeskattning. Dock finns undantag från denna huvudregel om förutsättningarna för en s.k. underprisöverlåtelse är möjlig. I sådana fall kan överlåtelse ske till tillgångarnas skattemässiga värde utan omedelbara skatteeffekter. Övertagande bolag övertar överlåtande bolags skattemässiga värden på tillgångarna. För att en underprisöverlåtelse ska kunna genomföras måste följande kriterier vara uppfyllda:

1. P-Malmö ska omedelbart efter förvärvet vara skattskyldigt för inkomst av näringsverksamhet för den verksamhet som förvärvas.
2. Pömab och P-Malmö antingen har koncernbidragsrätt under överlåtelseåret alternativt att det skattemässigt är en egen verksamhetsgren som går över. För att koncernbidragsrätt ska anses föreligga under överlåtelseåret krävs att såväl Pömab och P-Malmö utgör s.k. helägda dotterbolag till Malmö Stadshus under hela överlåtelseåret. Om PÖMAB exempelvis skulle likvideras under överlåtelseåret föreligger inte koncernbidragsrätt under överlåtelseåret och överlåtelsen måste i sådant fall omfatta en hel verksamhetsgren för att inte medföra uttagsbeskattning. Med verksamhetsgren avses sådan del av en rörelse som lämpar sig för att avskiljas till en självständig rörelse. Enligt förarbetena gäller att verksamheten bör ha sådan omfattning att det framstår som ändamålsenligt att bedriva den självständigt.
3. Det får inte finnas några skattemässiga underskott i P-Malmö eller hos ett bolag till vilket P-Malmö med avdragsrätt kan lämna koncernbidrag under överlåtelseåret. Till regeln om inrullade underskott finns ett undantag innebärande att en överlåtelse kan göras till underpris utan beskattningsekvenser trots inrullade underskott förutsatt att ingen ytterligare möjlighet att utjämna förluster skapas genom överlåtelsen. Detta innebär att det inte får finnas bolag i koncernen med underskott som omfattas av underskottsspärrar i mindre omfattning gentemot P-Malmö än Pömab. Förutsatt att Malmö stadshus AB har ägt P-Malmö och

Pömab sedan åtminstone 2018 bör en sådan situation inte uppkomma. Om det finns någon osäkerhet avseende denna del rekommenderar vi att det säkerställs inför en eventuell underprisöverlåtelse. I momshänseende är verksamhetsöverlåtelser i normalfallet inte momspliktiga. En närmare bedömning av frågan bör göras inför en eventuell flytt av verksamhet från Pömab till P-Malmö.

Överlåtelse av aktier i Pömab från Malmö stadshus AB till P-Malmö

En överlåtelse av aktier i onoterade dotterbolag utgör normalt sett en avyttring av näringsbetingade andelar, där eventuell kapitalvinst/förlust är ej skattepliktig/ej avdragsgill. Undantag från denna huvudregel är om aktierna ingår i värdepappersrörelse eller avyttrande bolag bedriver byggnadsrörelse/handel med fastigheter och andelarna avser fastighetsförvaltande dotterbolag. Om det finns risk för att ovannämnda undantag från huvudregeln om näringsbetingade andelar är tillämpliga rekommenderas att frågan utreds närmare innan en aktieöverlåtelse.

Flytt av verksamheten i Pömab genom fusion

En fusion mellan svenska aktiebolag med samma räkenskapsår anses normalt vara en s.k. kvalificerad fusion. Vid en kvalificerad fusion ska det övertagande bolaget anses ha bedrivit det överlåtande bolagets verksamhet från ingången av det överlåtande bolagets sista beskattningsår. Fusionen ska således normalt inte utlösa några omedelbara skattekonsekvenser, utan det övertagande bolaget övertar också det överlåtande bolagets skattemässiga situation. Dock finns särskilda regler som reglerar rätten för det övertagande bolaget att utnyttja eventuella skattemässiga underskott som de fusionerande bolagen har redovisat för beskattningsåret närmast före det beskattningsår då fusionen genomfördes. Om Pömab redovisat underskott året före fusionsåret rekommenderas att denna fråga utreds vidare.

Bilaga

Proforma resultaträkning

I nedanstående uppställning framgår hur en sammanslagen resultaträkning skulle kunna se ut för P-Malmö, Pömab och fastighets och gatukontoret (parkeringsverksamhet på allmän platsmark) med gjorda elimineringar och 2023 års resultat.

I Proformaresultaträkningen uppgår en omsättning på drygt 700 mkr och ett resultat på drygt 200 mkr. Resultatet är utan avdrag för den avgift som Tekniska nämnden skall erhålla för arrendet av den allmänna platsmarken. Tekniska nämnden kommer sannolikt också att utföra viss skötsel som också skall belasta resultaträkningen.

Syftet med denna Proforma resultaträkning är att i ett tidigt skede visa storheter för att med bättre kunna föra diskussion och fastställa tillkommande kostnader som tex arrendeavgiften.

Belopp i tkr	FY23									
	P-malmö	PÖMAB	Aggregerat	Interna mellanhanden	Konsoliderat	FGK	Kostnad mot PÖMAB	Intäkt i PÖMAB	Arrende	Pro forma RR
Omsättning	340 955	47 386	388 341	(2 578)	385 763	376 458	-	(47 386)	-	714 835
Övriga intäkter	24 818	322	25 140	-	25 140	-	-	-	-	25 140
Summa intäkter	365 773	47 708	413 481	(2 578)	410 903	376 458	-	(47 386)	-	739 975
Övriga externa kostnader	(77 973)	(10 663)	(88 636)	2 578	(86 058)	(66 973)	47 386	-	-	(105 645)
Personalkostnader	(96 854)	(36 912)	(133 766)	-	(133 766)	-	-	-	-	(133 766)
Arrende	(156 227)	-	(156 227)	-	(156 227)	-	-	-	-	(156 227)
Summa kostnader	(331 055)	(47 574)	(378 629)	2 578	(376 051)	(66 973)	47 386	-	-	(395 638)
EBITDA	34 718	133	34 852	-	34 852	309 486	47 386	(47 386)	-	344 337
Avskrivningar & nedskrivningar	(21 324)	(154)	(21 478)	-	(21 478)	-	-	-	-	(21 478)
EBIT	13 394	(20)	13 374	-	13 374	309 486	47 386	(47 386)	-	322 860
Finansnetto	(10 711)	395	(10 315)	-	(10 315)	-	-	-	-	(10 315)
Resultat efter finansiella poster	2 684	375	3 059	-	3 059	309 486	47 386	(47 386)	-	312 544
Koncernbidrag	(23 000)	-	(23 000)	-	(23 000)	-	-	-	-	(23 000)
Bokslutsdispositioner	(2 609)	45	(2 563)	-	(2 563)	-	-	-	-	(2 563)
Inkomstskatt	(3 843)	(88)	(3 930)	-	(3 930)	(63 754)	-	-	-	(67 685)
Årets resultat	(26 767)	332	(26 435)	-	(26 435)	245 732	47 386	(47 386)	-	219 296

