

2009-03-05

Samverkan inom den offentliga sektorn

1. Sammanfattning

Riksgälden föreslår att ett utökat samarbete påbörjas inom den offentliga sektorn inom områdena finansiering och upphandling av vissa finansiella tjänster.

Förslaget syftar till att uppnå långsiktig effektivitet inom offentlig sektor. På kort sikt skulle ett genomförande emellertid avhjälpa de upplåningsproblem kommuner och landsting, på grund av finanskrisen, står inför. I ett längre perspektiv leder förslaget till resursbesparingar inom offentlig sektor. Förslaget medför också ökad likviditet på statspappersmarknaden.

Enligt förslaget ska alla kommuner, landsting och regioner i Sverige få tillgång till lån i Riksgälden på marknadsmässiga villkor. Lånen ska ha en löptid på mellan tre och tio år.

Riksgälden föreslår vidare att ett utökat samarbete får inledas inom hela den offentliga sektorn för upphandling av ramavtal för betalningstjänster, t.ex. betalningar i bank och kortbetalningar.

2. Bakgrund

Den offentliga sektorn är ett gemensamt namn för staten, kommunerna och landstingen och omfattar verksamhet som är finansierad av allmänna medel, främst skatteintäkter.

Effektiviteten inom den offentliga sektorn kan förbättras inom de områden som Riksgälden verkar i. Det gäller både betalningar, främst bank- och kortbetalningar, samt finansiering. Ett utökat samarbete mellan Riksgälden och kommuner och landstingen i dessa frågor bör ha ett långsiktigt perspektiv. Ett utökat samarbete leder till stordriftsfördelar som bör medföra minskade kostnader för t.ex. upplåning och betalningar vilket är positivt för skattebetalarna. Genom att låna i Riksgälden blir behovet av att ha personal med finansiell kompetens inte lika stort hos de enskilda kommunerna. En sidoeffekt är att en utökad utlåning ger ett positivt bidrag till statspappersmarknaden. Ett utökat samarbete är därmed inte minst intressant i en överskottsmiljö.

Det finns några akuta frågor som ändå bör hanteras snabbt. Flera kommuner och landsting har till följd av finanskrisen fått problem med sin upplåning. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting, SKL har vissa långgivare sagt upp lån och krävt en högre ränta vilket skapar betydande problem. Konkurrensen om krediter blir allt hårdare och kommuner riskerar att trängas ut. Riksgälden har

varit i kontakt med några kommuner och landsting som bekräftar bilden. Nu vill SKL att Riksgälden ska få rätt att ge lån till kommuner och landsting.

Vid investeringar i stora infrastrukturprojekt i olika kommuner har det blivit vanligt med medfinansiering. Staten och kommunerna bidrar i dessa fall med egna finansieringar till olika räntekostnader. Om hela finansieringen av sådana projekt i stället gjordes med lån i Riksgälden skulle det skapa en enhetlig och mer kostnadseffektiv modell med mindre administration.

På samma sätt som kommunerna riskerar att trängas ut av andra låntagare kan kommunernas krediter tränga ut företag. Om Riksgälden skulle ges rätt att låna ut till kommuner och landsting bör det få till effekt att företagens lånemöjligheter hos banker och kreditinstitut förbättras.

3. Kommunernas och landstingens verksamhet

3.1 Fördelning av ansvar

Kommuner och landsting är likställda i lagen även om landstingen omfattar ett större geografiskt område än kommunerna. Landstingen är inte överordnade kommunerna. Det förekommer både obligatorisk, frivillig och gemensam verksamhet hos kommuner och landsting. Kommunerna har obligatoriskt ansvar för t.ex. social verksamhet, renhållning och vatten och avlopp. Landstingen har i första hand ansvaret för hälso- och sjukvård. Kollektivtrafiken är exempel på ett gemensamt ansvar.

3.2 Indelning i kommuner, landsting och regioner

Sverige har i dag 290 kommuner, 18 landsting och 2 regioner (Skåne och Västra Götaland). Regionerna är landsting som har ett utökat regionalt utvecklingsansvar. Dessutom har Gotland ett landstingsansvar.

Enligt besked från regeringen kommer de två regionerna Skåne och Västra Götaland att permanentas. Halland och Gotland kommer också att beviljas bilda nya egna regioner. Frågan om regionbildning av Norrlandskommunerna har lämnats till Kammarkollegiet som ska utreda konsekvenser för t.ex. sjukvården om förslaget genomförs. Beslut i frågan tas troligen först under nästa mandatperiod. En tanke är att regionerna utöver regionalt utvecklingsansvar också ska få ansvar för kulturfrågor inom regionen. Regeringen kommer också att tillsätta en organisationskommitté som skall göra en översyn av de statliga myndigheternas regionala ansvar.

3.3 Kommunala företag

Kommunerna och landstingen har även möjlighet att bedriva verksamhet genom andra juridiska personer, t.ex. aktieföretag, om det inte i lag finns en särskild

reglering av hur verksamheten ska bedrivas. Verksamheten i andra juridiska personer omfattas också av reglerna för kommunal kompetens. Det finns över 1 500 kommunala företag med ca 65 000 anställda som bedriver kommunal verksamhet. Majoriteten är aktiebolag. Kommunala företag är vanligast inom kapitalintensiva verksamheter såsom bostadsförsörjning, fastighetsförvaltning och energiförsörjning.

3.4 Krav på en balanserad budget

Kommunerna och landstingen ska varje år fastställa en budget och ekonomisk plan för de nästkommande tre åren. För att stärka budgetprocessen på lokal nivå infördes år 2000 ett särskilt lagreglerat balanskrav för kommunerna. Balanskravet anger att varje enskild kommun ska budgetera för ett resultat i balans. Om en kommun i efterhand uppvisar ett underskott har kommunen tre år på sig att korrigerar avvikelsen. Det kommunala balanskravet är ett minimikrav.

Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning, som funnits sedan 1992, är överordnat balanskravet. Från och med 2005 ska kommunerna även ange finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Lån ska i första hand användas för att finansiera investeringar. Balanskravet i kommunallagen säger att en kommuns intäkter och kostnader måste vara balanserade i slutet av varje enskilt år. Sådantillvida riskerar en kommun som lånar till driften i slutet av året att redovisa ett underskott och därmed inte uppfylla det lagstadgade kravet. Detta kan tolkas så att en kommun/landsting inte ska låna för att finansiera driften. Dessutom skulle en sådan situation leda till högre driftkostnader pga. räntekostnader och förvärra situationen för kommunen/landstinget ännu mer. Enligt uppgift finns det idag inte någon kommun/landsting som långsiktigt lånar för att finansiera driften. Slutsatsen är således att även om kommunallagen inte ordagrant förbjuder lån för att finansiera driften så är det en stark begränsning som dessutom är vedertagen i kommunsektorn.

Lån till investeringar inskränker inte mot balanskravet. Enda begränsning är att kommunerna enligt balanskravet ska kunna bära kostnaderna som härrör från upplåningen (ränta).

4. Den kommunala sektorns upplåning

4.1 Den kommunala sektorns låneskuld

Kommuner och landsting ansvarar för huvuddelen av all offentlig service till landets medborgare. Sektorns allmänna ansvar för samhällets utveckling och funktion förutsätter en betydande investeringsverksamhet i en väl fungerande infrastruktur i form av t.ex. hamnar, byggnader, maskiner, vägnät, ledningsnät för

energi, vatten och avlopp. Investeringarna år 2007 uppgick för kommuner och landsting (exkl. kommunala företag) till 33,4 mdkr respektive 11,3 mdkr.

Finansieringen av sektorns materiella tillgångar sker huvudsakligen med hjälp av skatter, avgifter och statliga bidrag. För att utjämna betalningsflödena över tid erfordras dock en betydande extern upplåning.

Hela den kommunala sektorns (inkl. kommunägda företag) externa låneskuld uppgår till ca 352 mdkr per 2007-12-31. Skulden motsvarar ca 14 procent av BNP.

Tabell 1 Den kommunala sektorns låneskuld 2007-12-31

Mdkr	Kommun	Landsting	Kommunala företag	Summa
Lån i banker och kreditinstitut	103,8	7,6	195,0	306,4
Lån i utländsk valuta	6,0			6,0
Checkkredit, övr. långfristiga skulder	7,9	0,2	4,2	12,3
Långfristiga skulder, totalt	117,7	7,6	199,2	324,7
Kortfristiga skulder till banker	20,7	2,6	4,2	27,5

Källa: Sveriges kommuner och landsting

Av den totala låneskulden svarar kommunerna för ca 138 mdkr och landstingen för 10 mdkr. En del av denna upplåning avser vidareutlåning till egna företag.

Förutom den låneskuld som de kommun- och landstingsägda företag har via ägaren uppgår företagets externa låneskuld till ca 203 miljarder kronor. För huvuddelen av denna låneskuld utgör kommunal borgen säkerhet. Andra säkerheter kan vara pantbrev eller företagsinteckningar.

Betryggande säkerhet och god ekonomisk hushållning är nyckelord för den kommunala sektorns upplåning. Av kommunallagen framgår att kommuner och landsting ska ha god ekonomisk hushållning och en god avkastning och betryggande säkerhet i sin medelsförvaltning. Det är inte förenligt med god ekonomisk hushållning att finansiera löpande kostnader med lån eller försäljning av tillgångar. Lån upptas normalt för att finansiera investeringar.

Den kommunala sektorn fattar, utan prövning eller godkännande från staten, självständiga beslut om sin upplåning. Kommunerna och landstingen avgör själva, utan legala hinder, vilka produkter och marknader som ska användas i upplåningen. Fullmäktige ska anta riktlinjer och policys för att begränsa riskerna i den operativa verksamheten. Merparten av kommunerna och landstingen har t.ex. antagit begränsningar för lån i utländsk valuta.

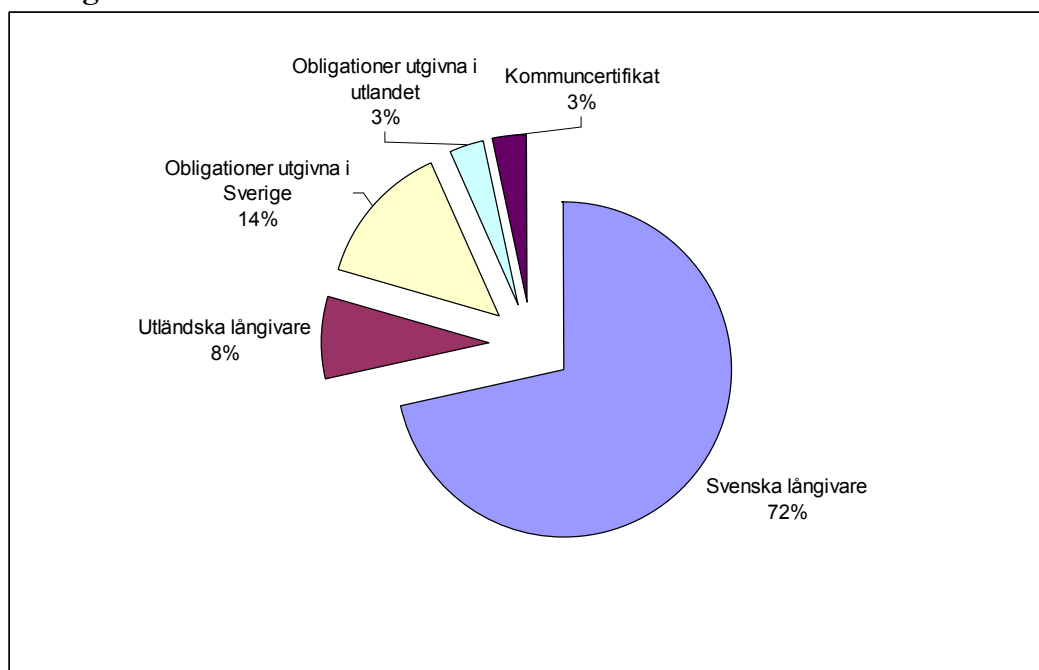
Det finns ingen direkt volymlimit som begränsar kommunernas och landstingens låneskuld.

Låneskulden begränsas däremot indirekt genom att samtliga kostnader som är förenade med skulden (räntor) måste inkluderas i den balanserade budgeten.

4.2 Kommunsektorns lån och kreditgivare

Över 80 procent av kommunernas och landstingens upplåning utgörs av reverslån. Endast ett fåtal mycket stora kommuner och landsting med stora lånevolymer upptar obligationslån. Obligationslånen uppgår till 28 mdkr, vilket motsvarar ca 17 procent av kommunernas och landstingens (exkl. kommunala företag) samlade upplåning.

Diagram 1 Kommunsektorns (exkl. kommunala företag) lån och kreditgivare



Källa: Sveriges kommuner och landsting

De största svenska affärsbankerna tillsammans med Kommuninvest i Sverige AB utgör kommunernas och landstingens viktigaste kreditgivare. Tillsammans svarar dessa för mer än två tredjedelar av kommunernas och landstingens totala upplåning.

Kommuninvest, som ägs av Kommuninvest ekonomisk förening har till uppgift att sköta kommuner och landstings upplåning och skuldförvaltning.

Kommuninvests nettoutlåning uppgick vid utgången av 2007 till 77,9 mdkr¹ (inkl kommunala företag), vilket motsvarar ca 22 procent av den totala upplåningen i kommuner och landsting. Kommuninvest hade vid årsskiftet 2008/2009 223 medlemmar, varav 216 kommuner och 7 landsting. 74 procent av alla kommuner och 33 procent av alla landsting är därmed medlemmar i Kommuninvest. Medlemmarnas totala upplåning uppgick 2007 till 170 mdkr varav Kommuninvest stod för finansieringen av 45,7 procent. All upplåning som Kommuninvest gör omfattas av kommunal solidarisk borgen och utlåning får endast ske till medlemmar.

4.3 Kommuninvests medlemmars upplåning

Kommuninvests utlåning sker för närvarande i kronor och på löptider huvudsakligen under 10 år. Utlåningen avser både fast och rörlig ränta samt via derivat som tilläggsprodukt.

Kommuninvest analyserar varje kommun eller landsting före inträdet i föreningen. I samband med medlemskapet tecknar kommunen obegränsad, solidarisk borgen för kreditmarknadsbolagets samtliga förpliktelser. För att begränsa ansvaret har medlemmarna avtal som fördelar kraven i relation till respektive medlemskommuns skuld till Kommuninvest.

Medlemmarnas utveckling analyseras två gånger årligen utifrån en fastslagen modell. Som en del i analysprocessen fastställer styrelsen årligen utlåningslimiter för medlemmarna. Utlåningslimiten är generell och fastställs med utgångspunkt från medlemmarnas koncernupplåning. Enskilda medlemmar kan, efter särskilda granskningar, ha förhöjda utlåningslimiter. De förhöjda limiterna motiveras normalt med att det finns tillgångar med så kallade övervärden.

Kommunala företag kan i dag låna direkt hos Kommuninvest. En av regeringen tillsatt utredare presenterade under första halvåret sitt betänkande "EU, allmännyttan och hyrorna". Utredaren har bland annat haft till uppgift att se över om det svenska regelverket för kommunala bostadsföretag behöver ändras med hänsyn till EG-rättens statsstöds- och konkurrensregler. Skulle det svenska systemet behöva ändras kan det leda till begränsningar i kommunala bostadsföretags möjligheter till direkt upplåning via Kommuninvest. Redan idag väljer dock många kommuner att låna via Kommuninvest för att därefter låna ut till sina bolag.

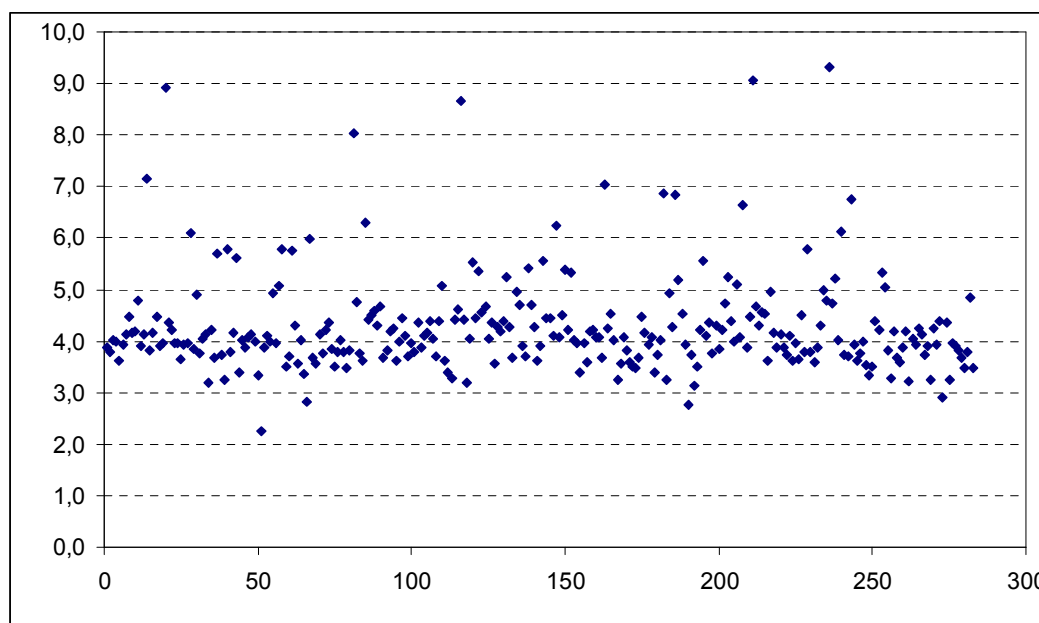
¹ Utlåningen uppgick 2008-06-30 till 66,7 mdkr. Den minskade utlåningen är främst orsakad av stark konkurrens och ökad återbetalningsfrekvens på kortfristiga, rörliga låneprodukter. Ett skäl är att Kommuninvest har haft begränsade möjligheter att kostnadseffektivt finansiera sig på riktigt korta löptider, till skillnad från längre löptider, där finansieringsmöjligheterna varit fortsatt goda. Källa: Delårsrapport 2008. Under andra halvåret 2008 har dock utlåningen ökat inte minst mot bakgrund av samarbetet med Swedbank.

4.4 Den kommunala sektorns räntekostnader

Det är svårt att få en bra uppskattning av vilken ränta kommuner och landsting betalar för sina lån. En grov uppskattning kan man dock få om man tar kommunernas räntekostnader i relation till deras externa finansiella skulder.

Primärkommunernas (inkl. kommunala företag) räntekostnader för lån uppgår 2007 till drygt 15 mdkr. Detta ger en genomsnittlig ränta på ca 5 procent år 2007. Motsvarande räntesats för alla primärkommuner (inkl. kommunala företag) framgår av figuren nedan. För flertalet kommuner ligger räntan inom intervallet 3 - 6 procent. Som en jämförelse var Riksgäldens genomsnittliga låneräntor för 2007 3,77 % för lån med tre års löptid och 3,82 % för femåriga lån. En procents lägre räntekostnad på den totala skulden skulle ge en besparing för kommuner och landsting på mer än tre miljarder kronor.

Diagram 2 Primärkommunernas (inkl. kommunala företag) ränta på lån



Källa: Räkenskapssammandraget 2007

4.5 Den kommunala sektorns kreditvärdighet

Kommuner och landsting har en mycket hög kreditvärdighet. Ingen kommun eller landsting har någonsin fallerat i att fullfölja ingångna avtal med kreditgivare.

Lån till kommuner och landsting har en mycket låg riskprofil och enligt gällande kapitaltäckningsregler ska en exponering mot den kommunala sektorn likställas med en statsexponering och ha noll procent i riskvikt. Med hänsyn till kommunernas och landstingens särskilda ställning i regeringsformen och den kommunala beskattningsrätten kan de inte försättas i konkurs. Det är också

förbjudet att pantsätta kommunal egendom vilket innebär att kommunerna och landstingen med hela sin skattekraft och samtliga tillgångar svarar för ingångna förbindelser.

En kommun eller landsting kan inte heller upphöra att existera. Det är bara riksdagen som får besluta om sammanslagningar. Vid en sammanslagning överförs alltid ansvaret för tillgångarna och skulderna till den nya kommunen eller landstinget. Förfarandet gäller också vid delningar av kommuner eller landsting.

Eftersom lån till kommunerna och landstingen innebär en mycket låg kreditrisk är behovet av rating litet. Endast ett fåtal kommuner och landsting har därför rating. För kommuner som har egen obligations- eller certifikatupplåning är det nödvändigt att skaffa en rating. Processen att få och upprätthålla en rating är både tidskrävande, komplicerad och kostsam Tabellen nedan visar de kommuner, landsting och kommunala bolag som Standard and Poor´s har listat i sin kategori ”public finance”. Som kan observeras är ratingen överlag väldigt bra samtidigt som utsikterna är stabila.

Tabell 2 Rating för vissa kommer, landsting och kommunala bolag

Issuer	Local currency	Foreign currency	National scale
City of Vasteras	AA+/Stable/A-1+	AA+/Stable/A-1+	--/--/K-1
Fastighets AB Forvaltaren	A/Stable/A-1	A/Stable/A-1	--/--/K-1
Goteborg (City of)	AA+/Stable/A-1+	AA+/Stable/A-1+	--/--/K-1
Kommuninvest i Sverige AB	AAA/Stable/A-1+	AAA/Stable/A-1+	--/--/K-1
Linköpings Kommunala Fastigheter AB	AA-/Stable/A-1+	AA-/Stable/A-1+	--/--/K-1
Lunds Energi	BBB/Stable/A-2	BBB/Stable/A-2	N/A
MKB Fastighets AB	A+/Stable/A-1	A+/Stable/A-1	--/--/K-1
Specialfastigheter Sverige AB	AA+/Stable/A-1+	AA+/Stable/A-1+	--/--/K-1
Stangastaden AB	A+/Stable/A-1	A+/Stable/A-1	--/--/K-1
Stockholm (City of)	AAA/Stable/A-1+	AAA/Stable/A-1+	--/--/K-1
Stockholm County Council	AA+/Stable/A-1+	AA+/Stable/A-1+	--/--/K-1
Sundsvall (Municipality of)	AA/Stable/--	AA/Stable/--	--/--/K-1
Sodertälje	N/A	N/A	N/A
Taby (Municipality of)	AAA/Stable/--	AAA/Stable/--	--/--/K-1
Uppsala (City of)	AA+/Stable/A-1+	AA+/Stable/A-1+	--/--/K-1
Uppsalahem AB	A/Stable/A-1	A/Stable/A-1	--/--/K-1
Vastra Gotaland (Region of)	AA+/Stable/A-1+	AA+/Stable/A-1+	--/--/K-1

Källa: S&P

5. Riksgäldens upplåning

Riksgälden har av ratinginstituten Moody´s och Standard & Poor´s fått högsta kreditbetyget AAA. Även Kommuninvest har AAA, men långgivarna skiljer ändå på priset för utlåning mellan de två. Riksgälden kan låna till mellan 50 – 100 punkter lägre ränta än Kommuninvest beroende på lånets storlek och löptid. Eftersom utlåning till kommunerna och landsting i princip inte innebär någon kreditrisk bör ett sådant system inte påverka Riksgäldens kreditbetyg. De

volymer den utökade utlåningen kan komma att innebära är heller inte av den storleken att de nämnvärt skulle påverka Riksgäldens nuvarande upplåningsverksamhet.

6. Önskemål om finansieringslösningar

Enligt uppgift från SKL är behovet som störst av lån med 3-5 års löptid. För att tillgodose behovet av lån med längre löptider bör lån med upp till 10 års löptid erbjudas. Lån i utländsk valuta är inte efterfrågat och erbjuds inte heller av Kommuninvest. Det finns inte heller något behov av att kunna göra placeringar i Riksgälden.

7. Villkor för långivningen

7.1 Prissättning

Om lånemöjligheterna begränsas till att bara omfatta kommuner och landsting direkt skulle någon kreditrisk inte föreligga i enlighet med vad som tidigare redovisats. Prissättningen av lån skulle därmed kunna göras med utgångspunkt från Riksgäldens upplåningskostnader enligt samma modell som tillämpas för utlåning till de statliga myndigheterna.

Användningen av denna modell innebär att någon riskbedömning och säkerhetshantering inte behöver göras. Riksgälden har redan i dag system och rutiner för att enkelt och snabbt kunna påbörja utlåning till kommuner, landsting och regioner.

7.2 Frivillighet

Med hänsyn till att det i Sverige gäller kommunalt självstyre i bland annat finansiella frågor bör lån i Riksgälden vara ett komplement till annan upplåning och således frivilligt.

7.3 Låneavtal

En förutsättning för att få lån i Riksgälden är att ett låneavtal träffas mellan Riksgälden och respektive kommun eller landsting.

8. Konsekvenser för regler och bestämmelser

8.1 Beslut av riksdag och regering krävs

Innan Riksgälden kan påbörja en utlåning till kommuner och landsting måste riksdag och regering fatta beslut om detta. I beslutet kan beloppsramar för utlåningen anges. Det kan vara en total obegränsad kredit, en beloppsram totalt eller per kommun och landsting. Eftersom balanskravet finns när det gäller kommunernas ekonomi borde det inte vara nödvändigt att fastställa en ram för varje kommun. Kommunerna bör betros med ansvar att sköta omfattningen av sin upplåning. De kan ju också enligt förslaget ta upp lån vid sidan om Riksgälden.

8.2 Behov av ändring eller komplettering av lagar och förordningar

Riksgälden har idag, enligt Förordning (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret, i uppgift att ta upp och förvalta lån till staten i enlighet med Lag (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning. Enligt förordning med instruktion skall Riksgälden även företräda det statliga betalningssystemet och se till att den statliga betalningsverksamheten bedrivs effektivt och håller en hög säkerhet samt att de statliga myndigheterna får god service. Riksgälden ansvarar för två statliga ramavtal inom det statliga betalningssystemet, ”Betalkort, inköpskort och resekonto” samt ”Betalningsförmedlingstjänster”.

För att Riksgäldens uppgifter även skall inkludera upplåning för att tillgodose kommuners och landstings behov av finansiering så måste ett riksdagsbeslut fattas om upplåning avseende kommuner och landsting. Enligt Lag (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning kan Riksgälden, efter särskilt bemyndigande till regeringen och delegering till Riksgälden, bland annat ta upp lån för att finansiera löpande underskott i statsbudgeten och andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut samt tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om.

Beroende på hur detta riksdagsbeslut fattas, om det inkluderas i budgeten eller om det hanteras genom ett särskilt riksdagsbeslut, måste kanske även förordning (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret ändras. Om ett särskilt riksdagsbeslut fattas måste nämnda förordning ändras för att inkludera detta särskilda riksdagsbeslut.

Den nya uppgiften måste även inkluderas i regleringsbrev avseende Riksgäldskontoret från regeringen.

Om avsikten är att kommuner och landsting skall kunna göra avrop under Riksgäldens statliga ramavtal eller nyttja konton m.m. hos Riksgälden inom den statliga betalnings och medelsförvaltningen så måste även Förordning (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning ändras

så att den inkluderar kommuner och landsting. Eller så måste en ny motsvarande förordning avseende kommuner och landsting utfärdas.

Riksgälden har utfärdat egna föreskrifter, Riksgäldskontorets föreskrifter och allmänna råd till förordning (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning, RGKFS 2006:1. Dessa föreskrifter måste således ändras på motsvarande sätt, de antingen så att de inkluderar kommuner och landsting i enlighet med ändring av förordningen eller så måste Riksgälden utfärda nya motsvarande föreskrifter avseende kommuner och landsting.

Vi har i denna promemoria inte beaktat det regelverk som gäller för och styr verksamheten inom kommuner och landsting, såsom till exempel Kommunallagen (1991:900).

9. EU:s statsstödsregler

EU har fastställt särskilda regler för att förhindra att konkurrensen på en marknad inte snedvrids genom att t.ex. staten ger bidrag eller förmånliga lån till en viss aktör som agerar på den marknaden. En utlåning direkt till en kommun eller ett landsting bör inte kunna komma i konflikt med statsstödsreglerna. Motivet här är att effektivisera den offentliga sektorn. Verken EU:s betaltjänstdirektiv eller EU:s kreditinstitutsdirektiv innehåller regler som skulle förhindra en utlåning till kommuner och landsting. Inte heller artikel 87 i EU-kommissionen statsstödsregler är tillämplig. Om däremot ett bolag som ägs av en kommun eller ett landsting erbjuds möjlighet att låna direkt från Riksgälden måste statsstödsreglerna beaktas. Om en kommun i sin tur lånar ut till något av sina bolag får kommunen göra den bedömningen. Eventuellt bör statsmakterna i regelsystemet för utlåningen ange att Riksgälden endast får låna ut med ett förbehåll om att medlen inte får användas för ändamål som strider mot EU-reglerna.

10. Samverkan inom offentlig sektor för ramavtal

Riksgälden ansvarar för staten upplåning och merparten av statens utlåning och garantier. Vi ansvarar också för den statliga betalningsmodellen och innehar statens centralkonto enligt förordning (1996:311). Idag upphandlar och förvaltar Riksgälden två statliga ramavtal inom området finansiella tjänster: betalningstjänster m.m. samt betalkort, resekonto och inköpskort.

Det är obligatoriskt för myndigheterna att använda sig av ramavtalen bland annat för att uppnå kostnadseffektivitet men också på grund av att Sverige valt att centralisera hanteringen av statens kassa. Detta regleras i förordning (2006:1097) om statliga betalningar. Affärsverken kan välja att använda ramavtalen medan

kommuner och landsting med nuvarande regelverk inte har möjlighet att använda ramavtalen.

10.1 Riksgälden vill utveckla samverkan inom offentlig sektor för ramavtalen

De ramavtal som Riksgälden ansvarar för är lönsamma för staten. Ramavtalen har gett en besparing på cirka 54 procent av årskostnaden för betaltjänsterna eller sammanlagt 86 miljoner kronor från 2003 till 2007. Det har varit kostnadseffektivt att låta Riksgälden upphandla finansiella tjänster istället för respektive myndighet. De administrativa kostnaderna för att upphandla ramavtalen är totalt sett låga och de stora volymerna leder till bra priser.

Riksgälden har nyligen fått i uppdrag av regeringen att upphandla s.k. prepaid kort för hela den offentliga sektorn. Ramavtalet för betalningstjänster med mera löper ut våren 2011 och Riksgälden har påbörjat en förstudie inför upphandlingen av nya ramavtal. Förstudien ska utreda många olika områden varav samverkan inom offentlig sektor är en. Förstudien ska vara klar i mitten av juni 2009.

Hitintills har förstudien identifierat några områden som skulle påverkas om kommun och landsting skulle avropa ramavtalen.

11. Konsekvenser vid en utökad samverkan för ramavtal

11.1 Påverkan på ramavtalet och dess utformning

Dagens ramavtal och dess utformning är speciellt anpassad för myndigheternas och Riksgäldens specifika behov. Flera områden är specifika för myndigheter: Det gäller bl.a. likviditetshanteringen och avvecklingen, krav på återrapportering av produktstatistik, betalningsinformation m.m. I dagsläget vet vi inte exakt vilka specifika behov kommuner och landsting har. Det vi vet är att oftast upphandlar en kommun både betalningstjänster och finansieringstjänster samtidigt. Kommunen inkluderar oftast sina kommunalägda aktiebolag i själva upphandlingen av betalningstjänster och finansieringstjänster.

Om kommuner och landsting ska avropa ramavtalen borde det vara delar som kommun och landsting inte får eller har behov av att använda. Det borde även finnas tjänster som kommun och landsting specifikt behöver ha men som inte myndigheterna får eller har anledning att använda. I förstudien undersöker vi hur upphandlingsunderlag och ramavtal bör utformas om kretsen avropsberättigade utvidgas.

11.2 Påverkan på den statliga betalningsmodellen

Statens betalningsmodell fungerar kortfattat på följande sätt. De statliga myndigheterna gör, eller tar emot, mängder av betalningar. Det kan vara utbetalning av bidrag eller ersättningar från Försäkringskassan eller skatteinbetalningar till Skatteverket. Men det kan också vara myndigheternas egna löne- eller fakturabetalningar. Sverige har valt att centralisera hanteringen av statens kassa och betalningar. Det innebär att myndigheternas konton inom koncernkontostrukturen töms och täcks under dagen till Riksgäldens toppkonto i banken. Täckning eller tömning nollställer myndighetens saldo på kontot så att det aldrig finns likviditet på myndigheten bankkonto över natten

På Riksgäldens toppkonto i banken nettas inbetalningarna mot utbetalningarna, och beroende på om det blir ett överskott eller underskott på kontot, så placeras eller finansieras det centralt av Riksgälden så att det slutliga saldot varje dag är noll.

Kommunerna har liknande betalningsmodell, där de inom den egna verksamheten har en koncernliknande struktur. En central skillnad mellan stat och kommun är att kommunsektorns likviditet inte hanteras samordnat och att ingen central part placerar eller finansierar för alla.

Om kommuner och landsting skulle kunna avropa ramavtalen ska deras likviditetshantering särskiljas från statens betalningsmodell.

11.3 Påverkan på kostnadsbilden

Hur de totala kostnaderna skulle påverkas av samverkan är inte helt klarlagt. Vi vet inte säkert hur det skulle påverka prissättningen för kommuner och landsting. När en bank lämnar anbud på en upphandling av både betalnings- och finansieringstjänster lämnar det rimligtvis priser baserat på den totala affären. Således borde prissättningen på betalnings- och finansieringstjänsterna vara lägre än om kommunen skulle upphandla tjänsterna var för sig. Stora kommuner har därför troligen bra avtal redan nu. Sannolikt finns emellertid ett antal mindre eller medelstora kommuner och landsting som skulle kunna få en lägre kostnad med Riksgäldens ramavtal.

Den sammanlagda storleken på offentlig sektor borde dessutom kunna bidra till att betalningstjänsternas priser totalt sett bli lägre. Å andra sidan är det svårt att veta när storleken på volymerna når den punkt där priset inte blir så mycket lägre.

Det borde vara administrativt kostnadseffektivt för offentlig sektor som helhet om även kommuner och landsting kan avropa det planerade ramavtalet. Det är tid- och kostnadskrävande att upphandla ramavtal. Det spar stora resurser för våra kunder och leverantörer på marknaden om hela den offentliga sektor kan ta del av möjligheterna som ett ramavtal kan ge.

11.4 Påverkan på konkurrensen

Kommuner och landsting använder sig idag av fler banker än de tre banker Riksgälden tecknat ramavtal med, Nordea, SEB och Swedbank. Rimligtvis borde Riksgälden kunna teckna ramavtal med fler banker om kommuner och landsting ska avropa för att inte minska konkurrensen på marknaden. Det handlar dessutom om en komplicerad upphandling som kräver hög kompetens och antalet möjliga leverantörer är därmed begränsat. Det är främst stora, internationella företag som kan komma ifråga.

11.5 Påverkan på Riksgälden

Statens internbank på Riksgälden har god kännedom om och förståelse för vilka behov myndigheterna och vissa affärsverk har inom det finansiella området. Utökad samverkan inom offentlig sektor medför att Riksgälden måste höja sin kompetens om kommunsektorn. Till stor del kan det ske genom samverkan med SKL, Commentus och enskilda kommuner och landsting. Detta kommer särskilt att utredas i vår förstudie.