

2013-01-29

Dnr 2013/228

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Förslag om lån i Riksgälden

Riksgälden föreslår följande:

- *Regeringen bör överväga att inhämta riksdagens bemyndigande, samt ge Riksgälden ett bemyndigande, att låna ut pengar till kommuner och landsting/regioner. Utlåning ska kunna ske för att finansiera investeringar i sådan infrastruktur som är ett statligt ansvar i samband med så kallad kommunal medfinansiering och förskottering.*
- *Regeringen bör utreda frågan om att låta vissa statliga verksamheter som bedrivs i annat än myndighetsform få möjlighet att låna i Riksgälden. Förslaget avser finansiering av sådan verksamhet som är uppenbart inomstatlig.*

Bakgrund

Riksgälden har vid tidigare lämnat förslag om att låta kommuner, landsting och regioner låna i Riksgälden.¹ Främst har detta framförts i samband med frågor rörande finansiering av infrastruktur och då i synnerhet i samband med diskussioner om så kallad kommunal medfinansiering och förskottering.

Riksgälden har tidigare också framhållit att det är bestämmelserna i 7 kap. 5–6 §§, budgetlagen (2011:203) som utgör utgångspunkten för finansiering av investeringar i transportinfrastruktur. Där anges att sådana investeringar ska finansieras genom anslag, om inte riksdagen för en viss anskaffning beslutat om annan finansiering. Det är således anslag och utgiftstak som huvudsakligen begränsar statens satsningar, inte statens lånemöjligheter via Riksgälden. Vill riksdagen satsa mer på infrastruktur, bör den i första hand besluta om att omfördela anslag mellan utgiftsområden och/eller höja utgiftstaket. Att välja andra finansieringslösningar för att undvika att höja anslag eller utgiftstak kan bli både vilseledande och kostsamt. Det gäller inte minst finansiering via så kallad offentlig-privat

¹ Se bland annat Riksgäldens remissvar på betänkandet "Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering" (SOU 2011:49), dnr 2011/1119, samt Riksgäldens promemoria "Samverkan inom den offentliga sektorn", dnr 2009/469.

samverkan (OPS) där staten i praktiken lånar genom privata företag. De privata företagen har högre lånekostnader och staten kan inte undgå att bära dessa när den över tiden betalar för den byggda infrastrukturen.

Vid kommunal medfinansiering är läget delvis annorlunda, eftersom kommunen ger ett bidrag och inte lånar ut pengar till staten. Men under antagandet att både staten och kommunen (på marginalen) finansierar dessa investeringar med lån, blir det dyrare för den offentliga sektorn med medfinansiering, eftersom kommuner har en högre lånekostnad än staten. Även om det kan hävdas att detta i första hand är ett kommunalt problem är det ofrånkomligt att dessa merkostnader indirekt påverkar staten via den koppling som finns mellan kommunernas ekonomi och statens. Det är således tveksamt att påstå att kommunal medfinansiering ger några resurser till infrastruktursatsningar som inte hade kunnat tas fram ändå inom den offentliga sektorn – och till lägre kostnad. Dessa finansieringskällor väcker också frågor kring huruvida de riskerar att leda till att mer samhällsekonomiskt nyttiga investeringar trängs undan av investeringar som har lättare att hitta finansiering utanför tillgängliga anslag. Det är bland annat mot bakgrund av detta som Riksgälden ställer sig tveksamt till medfinansiering.

Beslutet att ge kommuner möjlighet att finansiera statlig infrastruktur är dock fattat av riksdagen och våra förslag inklusive det fortsatta resonemanget bygger på det faktum att medfinansiering och förskottering förekommer.

Utlåning till kommuner, landsting och regioner

Finansiering av infrastruktur

Som redogjorts för ovan ska infrastrukturinvesteringar enligt budgetlagen finansieras med anslag om inte riksdagen för en viss anskaffning beslutat om annan finansiering. Ett exempel på en annan finansiering är så kallad kommunal medfinansiering. Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, 2 kap. 1 §, anger att kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Ett ytterligare exempel på särlösning i samband med finansiering av infrastrukturinvesteringar är den så kallade förskotteringen. I praktiken innebär förskottering ett räntefritt lån till staten med huvudsyftet att tidigarelägga en viss väg- eller järnvägsinvestering som annars kanske inte skulle genomföras förrän vid ett senare tillfälle.

Konsekvensen av medfinansiering och förskottering är att kostnaden blir onödigt hög. Det beror på att kommunerna har en högre finansieringskostnad än staten. Denna ökade kostnad är lägre ju mindre skillnaden är mellan statens och kommunens kreditvärdighet, men staten lånar trots allt billigare än samtliga kommuner. Följaktligen blir alltså investeringen dyrare för den samlade offentliga sektorn jämfört med om staten hade finansierat investeringen i sin helhet med anslag.

Ett sätt att motverka denna ökade kostnad för den offentliga sektorn som kommunal medfinansiering och förskottering innebär är att låta kommunerna låna i Riksgälden för sådan medfinansiering av väg och järnväg som staten ansvarar för. Det skulle falla sig både

naturligt och rimligt att staten bidrar med finansiering för sådana åtaganden som i grund och botten är ett statligt ansvar. Riksgälden anser därför att det finns goda skäl för regeringen att överväga att inhämta riksdagens bemyndigande att ge kommuner en möjlighet att låna i Riksgälden för att undvika onödiga kostnader i samband med kommunal medfinansiering och förskottering.

För att kunna ge en indikation på den möjliga besparingspotentialen har Riksgälden studerat skillnaden i upplåningskostnad mellan staten och Kommuninvest de senaste sex åren.² Båda dessa aktörer har högsta möjliga kreditbetyg (AAA/Aaa) även om staten rimligen är något starkare.³ Omräknat till en premie för förväntad förlust motsvarar dock denna skillnad i kreditvärdighet nästan ingenting alls.⁴ Trots det så skiljer sig upplåningskostnaden 0,20 – 1,00 procentenheter mellan staten och Kommuninvest under denna period. Hur stor denna skillnad är varierar beroende på vilken löptid, valuta och tidpunkt som studeras.

Det som i stället förklarar Kommuninvests högre upplåningskostnad är att de betalar en betydligt högre likviditetspremie än staten. Förenklat betyder det att investerare tar extra betalt för att Kommuninvests obligationsvolym inte är lika stora och likvida som statens. Något skäl för staten att kräva likviditetspremier skulle dock inte uppstå vid en utlåning från Riksgälden då staten inte har motsvarande behov av likviditet i sina tillgångar.⁵

Utöver möjligheten till lägre räntekostnader så behöver även möjliga volymer studeras för att kunna ge en indikation på besparingspotentialen. Det är omöjligt att exakt veta hur stor del av kommunal medfinansiering och förskottering som i slutändan kan komma att lånefinansieras. Det kan dock konstateras att den kommunala medfinansieringen beräknas uppgå till cirka 19 miljarder kronor enligt planen för infrastrukturåtgärder 2010–2021.⁶

Kommunerna, balanskrav och självständighet

Att ge kommuner och landsting möjlighet att låna i Riksgälden för detta ändamål torde inte vara något problem med avseende på det balanskrav som ställs på kommunerna enligt kommunallagen (1991:900). Kommunernas räntekostnader ska behandlas, och ingår, på samma sätt i detta balanskrav oavsett vem kommunen lånar av. Givet att kommunen lånar för sin medfinansiering bidrar en potentiellt billigare finansiering positivt till kommunernas ekonomi.

Under förutsättning att kommunerna ges möjlighet att, på frivillig basis, låna i Riksgälden torde det inte föreligga någon konflikt med det kommunala självstyret.

² Kommuninvest består av ett stort antal kommuner och landsting som samordnat, genom solidarisk borgen, upphandlar sin egen finansiering. De pengar som lånas upp vidareutlånas därmed till de olika medlemskommunerna.

³ AAA och Aaa motsvarar högsta kreditbetyget hos ratinginstitutet Standard & Poor's respektive Moody's.

⁴ Förväntad förlust beräknas som väntevärdet av en potentiell kreditförlust i statlig garanti- och utlåningsverksamhet, i enlighet med budgetlagen (2011:203) och förordning (2011:211) om utlåning och garantier.

⁵ Utöver skillnaden i likviditetspremie kan också nämnas att privata investerare, till skillnad från staten, även kräver en högre riskpremie än den som motsvarar förväntad förlust. Detta kan härledas från det avkastningskrav som investerarna har för det buffertkapital som behövs för att kunna hantera oväntat stora kreditförluster.

⁶ Se SOU 2011:12 "Medfinansiering av transportinfrastruktur", sid 41 ff.

Utformningen av statens utlåning till kommuner

Om det skulle bli aktuellt att låta kommuner låna i Riksgälden i enlighet med förslaget anser vi inte att det finns skäl att frångå de principer som gäller för statlig utlåning enligt gällande regler. Det innebär i sin tur att såväl budgetlagens grundläggande bestämmelser om utlåning (se 6 kap. 3–5 §§) som förordningen (2011:211) om utlåning och garantier är tillämpliga utan särskilda undantag eller inskränkningar.

I enlighet med budgetlagens bestämmelser innebär detta kortfattat att:

- Riksdagen fattar beslut om belopp och ändamål för utlåningen. Ändamålet torde vara likvärdigt med den möjlighet kommunerna har att bidra till medfinansiering enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Beloppet kan med fördel utformas som ett rambelopp som inkluderar samtliga kommuner. Det gör att riksdag och regering kan styra den totala utlåningen för ändamålet med denna ram utan att för den skull detaljstyra varje kommun. Detta torde även vara förenligt med hur infrastrukturinvesteringar styrs och planeras i övrigt. Riksdag och regering kan naturligtvis förknippa utlåningen med särskilda villkor vid behov.
- Utlåningen kan finansieras med lån i Riksgälden då den förväntade förlusten betraktas som låg.
- En ränta tas ut för lånet som motsvarar statens förväntade kostnad för lånet, vilket innebär att det inte finns något subventionselement.
- Medel motsvarande förväntad förlust förs till ett konto i Riksgälden (kreditreserven). Konstaterade förluster ska, precis som andra förluster som kan uppstå i Riksgäldens utlåningsverksamhet, täckas med medel från denna reserv.

I enlighet med förordningen (2011:211) om utlåning och garantier föreslås vidare att:

- Avtal mellan Riksgälden och låntagare upprättas. Avtalen kan vara standardiserade i hög grad då de olika kommunerna är likvärdiga typer av låntagare.
- Räntan/Avgiften ska täcka statens samtliga förväntade kostnader. Det innebär att räntan/avgiften ska motsvara statens upplåningskostnad, den förväntade kreditförlusten samt statens administrationskostnad. Enligt ovan förs medel motsvarande den förväntade förlusten till särskilt räntekonto vilket ska finansiera konstaterade förluster i utlåningsverksamheten. Medel motsvarande administrationskostnaden disponeras av Riksgälden för att täcka de faktiska administrationskostnaderna. Slutligen redovisas inbetalade medel motsvarande upplåningskostnaden mot kostnaderna för räntor för statsskulden.
- I enlighet med förordningen ska ränta tas ut för varje lån eller särskild grupp av lån. Riksgälden anser att dessa lån till kommuner skulle kunna betraktas som en särskilt avgränsad grupp då ändamålet kan avgränsas tydligt och de enda möjliga låntagarna

är kommuner. Det möjliggör även schabloniseringar och förenklingar i avtalsvillkor, vilket bidrar till att hålla nere de administrativa kostnaderna.

I övrigt bedömer vi att det också skulle kunna gå att schablonisera och standardisera hanteringen av kreditrisken i dessa lån. Det mest förenklade sättet vore att använda samma kreditriskpåslag för samtliga kommuner som ansöker om lån under förutsättning att kreditvärdigheten inte skiljer sig åt alltför mycket och att det går att bedöma den genomsnittliga risken i en potentiell lånestock. Sammantaget gör Riksgälden bedömningen att det är fullt möjligt att hantera och utforma långivning till kommuner på ett tillförlitligt och effektivt sätt.

Utlåning till vissa statliga verksamheter

Som sägs redan inledningsvis i denna skrivelse ställer sig Riksgälden tveksam till olika former av särlösningar för finansiering av statlig verksamhet, exempelvis via OPS, där staten i praktiken lånar via privata företag. Det samma gäller om staten låter verksamheter ta upp lån på marknaden för att finansiera något som i grund och botten kan anses vara ett statligt ansvar. Inom infrastrukturområdet finns ett antal exempel, såsom Botniabanan och Svedab, där riksdag och regering i stället låtit statliga bolag låna i Riksgälden.

Det är emellertid vanligt att bolag i stället finansierar sig på den privata marknaden även om den underliggande verksamhet de avser att finansiera är ett statligt åtagande. Det kan bland annat röra sig om fastigheter utformade och avsedda enbart för statlig verksamhet såsom universitetssjukhus och forskningsanläggningar. Den ökade kostnaden, och besparingspotentialen för det offentliga, är här sannolikt ännu högre än vid kommunal medfinansiering och förskottering. Det beror dels på större skillnader i upplåningskostnader, dels på de större finansieringsbelopp som det kan röra sig om. Beroende på vilken typ av verksamhet som avses så kan det dock finnas andra principfrågor som berörs varför frågan bör analyseras noggrant utifrån de förutsättningar som råder för olika verksamheter.

Riksgälden föreslår därför att regeringen låter utreda frågan om att låta vissa verksamheter få möjlighet att låna i Riksgälden. Förslaget avser finansiering av sådan verksamhet som är uppenbart inomstatlig och i princip skulle kunna utgöra en verksamhet inom en statlig myndighet.

EU:s statsstödsregler

I detta sammanhang bör EU:s statsstödsregler beaktas. Slutbetänkandet ”Medfinansiering av transportinfrastruktur – Ett nytt system för den långsiktiga planeringen av transportinfrastruktur samt riktlinjer och processer för medfinansiering” (SOU 2011:49) s. 205 gör följande bedömning avseende statsstödsregler:

- *”Frågan om statsstöd måste prövas vid varje tillfälle.”*

- *”Finansiering av statlig transportinfrastruktur anses inte innefatta något statligt stöd under förutsättning att infrastrukturen är öppen för alla potentiella användare på lika och icke-diskriminerande villkor.”*
- *”Om byggandet av infrastrukturen utförs av ett privat företag, måste dock säkerställas att det inte föreligger någon överkompensation genom statlig medfinansiering, vilket bäst görs genom att uppdraget tilldelas i enlighet med EU:s upphandlingsregler.”*
- *”Om infrastrukturen endast är till nytta för ett visst företag, kan den offentliga finansieringen emellertid anses utgöra statsstöd under vissa förutsättningar. Den offentliga finansieringen måste då förhandsanmälas till Europeiska kommissionen och får inte genomföras innan den godkänts av denna.”*

Dessa bedömningar har som synes ingen bäring på finansieringen av kommunernas medfinansiering. Riksgälden gör därför bedömningen att en utlåning direkt till en kommun inte bör kunna komma i konflikt med statsstödsreglerna.

När det gäller frågan om att låta andra verksamheter låna i Riksgälden, för sådana investeringar som är ett uppenbart statligt ansvar, bör dock statsstödsreglerna särskilt belysas i den föreslagna utredningen.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat efter föredragning av Niclas Elofsson. I den slutliga handläggningen har även avdelningschefen Magnus Thor deltagit.

Bo Lundgren, beslutande

Niclas Elofsson, föredragande

Kopia: Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)