

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Redovisning av kommunal medfinansiering (SOU 2009:21)

(Dnr Fi2009/1928)

Sammanfattning

Riksgälden avstyrker utredarens förslag. Förslaget innebär att rucka på etablerade redovisningsprinciper för att skapa utrymme för mer kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur i form av vägar och järnvägar. Vi är tveksamma till sådan medfinansiering, eftersom det innebär högre finansieringskostnader för den offentliga sektorn som helhet. Syftet att bereda väg för mer medfinansiering är därmed inte ett tillräckligt skäl att göra avsteg från goda redovisningsprinciper.

Utredningens förslag

Utredaren föreslår att kommunala bidrag till statlig infrastruktur får tas upp som tillgångspost i den kommunala balansräkningen. Bidraget ska skrivas av under den medfinansierade tillgångens bedömda nyttjandeperiod.

Bakgrunden till förslaget är att bidrag till finansiering av tillgångar som kommunen inte äger enligt gällande redovisningsprinciper inte får räknas som en tillgång. Därmed ses hela bidraget som en kostnad det år beslutet fattas och försämrar kommunens ställning i förhållande till balanskravet. Utredaren menar att det inte är ändamålsenligt, bland annat med hänvisning till att kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur kan antas komma att öka under de kommande åren. Han anser också att gällande redovisningsregler inte ger en rättvisande bild genom att inte beakta den nytta som den aktuella infrastruktursatsningen för med sig under många år.

Riksgäldens synpunkter

En grundfråga för denna utredning är varför det finns skäl att göra avsteg från gängse redovisningsprinciper enligt vilka det inte är tillåtet att tillgångsföra investeringar som man inte äger eller kontrollerar. Utredaren berör denna fråga

och uttalar sympati för en restriktiv hållning (s. 49): ”Grundläggande redovisningsprinciper, eller det som redovisningen speglar, får inte lätt ge vika för exempelvis ’politiska’ önskemål eftersom redovisningen utgör en av de fundamentala grunder på vilka utvärderingen av det politiska ansvaret vilar.” Han finner dock att i detta fall är ett undantag motiverat (s. 49): ”Jag vill emellertid understryka att det här är fråga om kommunal medfinansiering som måste kunna hanteras i den kommunala redovisningen.”

Med denna utgångspunkt blir redovisningsprinciper ett hinder mot en viss finansieringsmodell. Eftersom finansieringsmodellen är och förväntas bli flitigt använd är det, enligt utredaren, principerna som måste vika.

Riksgälden konstaterar att utredarens förslag vägleds av en strävan att undanröja ett hinder för kommunal medfinansiering av byggande av vägar och järnvägar som staten ansvarar för. Därmed sätts statens intresse av att få bidrag från kommunerna i centrum, snarare än de syften för vilka redovisningen finns. Enligt vår bedömning har utredaren kommit nära att tillmötesgå ett ”politiskt” önskemål av just den karaktär som han själv varnar för.

Om inte statens intresse hade en så framträdande roll, vore det i förlängningen av utredarens förslag rimligt att göra ett generellt undantag för projekt som kommuner bidrar till på motsvarande sätt och villkor. Utredaren beskriver motiven för undantag på följande sätt (s. 11):

Den satsning som görs har ett klart framåtsyftande syfte, och kopplingen till den framtida nyttan är stark. Eftersom medfinansiering är frivillig kan man utgå från att medfinansiären har bedömt att nyttan med att medverka vid finansieringen är så stor att den väl motsvarar åtagandet. Det är därför rimligt att medfinansieringen också redovisas på ett sätt som speglar sambandet mellan åtagande och nytta.

Riksgälden anser att det är rimligt att tänka sig andra projekt än statlig infrastruktur som passar in under den beskrivningen. En kommun som lämnar ett bidrag till exempelvis en privat golfbana torde också göra bedömningen att nyttan är större än kostnaden. Även golfbanor är svårörliga och kan därmed ge medborgarna och kommunen nytta under en längre period. Vi anser inte att ett sådant generellt undantag vore motiverat, utan tar upp det som en illustration av bristen på konsistens i utredarens förslag.

Enligt vår uppfattning pekar svårigheterna att hantera kommunal medfinansiering på ett redovisningsmässigt korrekt sätt på problem med denna finansieringsmodell, snarare än på brister i redovisningsprinciperna. Vi har svårt att se några fördelar för den offentliga sektorn som helhet med att staten överlåter till kommuner att finansiera delar av infrastruktur som staten ansvarar för.

Riksgälden fick inte departementspromemorian Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt (Ds 2008:11) på remiss, vilket vi finner märkligt med tanke på att den behandlar frågor som rör hur staten finansierar sin verksamhet. Men som vi har framhållit i andra diskussioner om alternativ finansiering

av infrastruktur är det anslag och utgiftstak som begränsar statens satsningar, inte statens lånemöjligheter via Riksgälden. Vill riksdagen satsa mer på infrastruktur, kan den besluta att omfördela anslag mellan utgiftsområden och/eller höja utgiftstaket. Att välja andra finansieringslösningar för att undvika att höja anslag eller utgiftstak är därför vilseledande och kostsamt. Det gäller inte minst upplägg byggda på s.k. offentlig-privat samverkan där staten lånar via privata företag. De privata företagen har högre lånekostnader och staten kan inte undgå att bära dessa när den 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 om vi antar att både staten och kommunen (på marginalen) finansierar dessa investeringar med lån, blir det dyrare för den offentliga sektorn med medfinansiering, eftersom kommuner alltid har högre lånekostnader än staten. Även om det kan hävdas att det är kommunens problem är det ofrånkomligt att dessa merkostnader påverkar staten via den nära 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.

Riksgälden vill även hänvisa till den promemoria om samverkan inom den offentliga sektorn som vi lämnade till regeringen den 5 mars 2009 (Riksgäldens dnr 2009/469). Där pekade vi på möjligheten att låta kommuner finansiera till exempel bidrag till infrastruktursatsningar med lån från Riksgälden. Av nyss nämnda skäl skulle det ge lägre finansieringskostnader för den offentliga sektorn som helhet.

Beslutet att ge kommuner möjlighet att finansiera statlig infrastruktur är redan fattat av riksdagen. Den nu remitterade utredningen har sett det som sitt uppdrag att skapa utrymme för fler sådana projekt. Vi är som framgått tveksamma till sådan medfinansiering. Syftet att bereda väg för mer medfinansiering är därmed inte ett tillräckligt skäl att göra avsteg från goda redovisningsprinciper. Följaktligen avstyrker vi utredarens förslag till ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat, efter föredragning av chefsekonomen Lars Hörngren. I den slutliga handläggningen har även biträdande riksgäldsdirektören Pär Nygren och tf. avdelningschefen Tommy Widell deltagit.

Bo Lundgren

Lars Hörngren