

Finansdepartementet

Remiss angående Kommunala finansförbund (SOU 1998:72)

En av utredningens utgångspunkter har varit att finansiell samverkan mellan kommuner kan innebära en effektivisering av finansieringen av kommunal verksamhet. Fullmäktige anser att detta varit en rimlig utgångspunkt för utredningsarbetet. Det finns stordriftsfördelar i finansieringsverksamhet och särskilt små kommuner kan ha svårt att använda sig av obligationsutgivning för sin finansiering. Finansiell samverkan kan leda till lägre finansieringskostnader för kommunerna.

Att det anses angeläget att kommunal finansiell samverkan i sig är möjligt innebär inte att en särskild associationsform för detta ändamål med självklarhet behövs. Enligt fullmäktige är det en god utgångspunkt vid lagstiftning att regler bör vara så generellt utformade som möjligt. Särslagstiftning för särskilda intressen bör endast förekomma i den mån det finns ett starkt behov av detta. Särskilda associationsformer är en förhållandevis långtgående form av särslagstiftning. Det bör finnas starka skäl och väsentliga hinder i den existerande lagstiftningen för att motivera att en ny associationsform införs.

På det finansiella området har det fram till 1980-talet utvecklats ett förhållandevis stort antal associationsformer som haft någon form av särskild lagstiftning. Under de senaste tio åren har det funnits en ambition från lagstiftaren att göra det finansiella regelverket mer enhetligt och överskådligt. Ett flertal av de särskilda associationsformerna har avskaffats och inordnats i de mer generella regelverken för finansiella företag.

Det finns i huvudsak tre associationsformer som kan vara aktuella för att bedriva gemensam kommunal finansieringsverksamhet idag – bank, kreditmarknadsföretag eller kommunalförbund. Innan en särskild associationsform införs bör dessa alternativ genomgående belysas och eventuella problem med att bedriva verksamheten i dessa former diskuteras. Endast om väsentliga hinder finns bör enligt fullmäktiges mening en ny associationsform övervägas.

När det gäller alternativen bank och kreditmarknadsföretag konstaterar utredningen att regeringen i direktiven sagt att ”befintliga associationsformer inte direkt är anpassade för kommunal finansieringsverksamhet och den finansiella lagstift-

ningen är inte heller särskild utformad för kommunernas och landstingens finansieringsbehov.” Detta tas till intäkt för att samverka genom en gemensam institution inom det finansiella regelverket, på det sätt som Kommuninvest AB idag är konstruerat, inte är ett alternativ att avhandla i utredningen. Vilka de faktiska problemen med detta alternativ är berörs aldrig i utredningen. Enligt fullmäktiges mening kan inte behovet av särskild lagstiftning bedömas om inte detta alternativ utvärderas. Detta är ett skäl i sig att inte lägga utredningen till grund för lagstiftning. Med hänsyn till att Kommuninvest idag bedriver en fungerande verksamhet blir det särskilt angeläget att belysa detta alternativ. Att Kommuninvest ansökt om bankkrojt, men inte beviljats det beroende på att insatsen av eget kapital bedömdes vara för liten, medför också ett behov av att utvärdera de alternativ som finns inom existerande finansiell lagstiftning.

Det alternativ som utredningen behandlar mer genomgripande är den existerande associationsformen kommunalförbund. Det finns egentligen bara två hinder som utredningen lägger tyngd vid när det gäller samverka genom kommunalförbund. Det ena är att deras beslut omfattas av laglighetsprövning – att beslut tagna av kommunalförbunden kan överklagas. Laglighetsprövningen är sannolikt ett problem i vissa fall för en institution som verkar på det finansiella området, eftersom det är viktigt att dess motparter kan vara säkra på att ingångna avtal inte kan ogiltigförklaras. Fullmäktige anser dock att det som huvudsakligt motiv för en ny associationsform förefaller svagt. Alternativet att införa särbestämmelser avseende laglighetsprövningen i kommunallagen enbart för de kommunalförbund som ägnar sig åt finansieringsverksamhet avfärdar utredningen. Motivet är att det ”knappast är motiverat att tynga kommunallagens kapitel om laglighetsprövning med särregler för enbart denna verksamhet”. Enligt fullmäktiges mening vore dock detta mer rimligt än att införa en helt ny associationsform.

Det andra hindret som utredningen lägger tyngd vid är att kommunalförbund bara får ägna sig åt verksamhet som kreditmarknadsföretag kan ägna sig åt, inte bankverksamhet. Den betydande restriktionen i fråga är att de inte får ta emot inlåning på konto. Hur angeläget detta är när det gäller kommunal finansiell samverka diskuteras inte av utredningen och fullmäktige har härvid inte heller någon uppfattning. Det är framför allt upplåningsverksamheten som är fokuserat i det kommunala samarbetet. Om avsaknaden av inlåningsmöjligheter anses betydelsefull är det sannolikt bättre att undanta kommunalförbunden från inlåningsförbudet än att instifta en ny associationsform. Ett kommunalförbund som hanterar inlåning enbart från sina medlemmar är till sin karaktär lik de mindre sparläneföreningar som undantas från inlåningsförbudet genom 1 kap. 2b § bankrörelselagen, bortsett från att dessa skall vara ekonomiska föreningar och enbart får ha fysiska personer som medlemmar. Ett undantag från inlåningsförbudet bör dock inte göras utan att behovet av att ta emot inlåning från egna medlemmar mer genomgripande belyses.

Sammanfattningsvis finner fullmäktige inte att utredningen har visat att så stora hinder inom den befintliga lagstiftningen föreligger att det finns behov att införa en särskild associationsform för kommunal finansiell samverka. Möjligheterna och problemen med att bedriva sådan verksamhet inom befintlig finansiell lagstiftning har inte belysts av utredningen. De eventuella hinder som utredningen pekat på mot att bedriva verksamheten i kommunalförbund är inte heller av sådan karaktär att det motiverar en särskild associationsform.

En fördel som finns med att verksamheten bedrivs inom existerande finansiell lagstiftning är att den utsätts för tillsyn och att den får krav på att hålla ett visst eget kapital. Även om kreditriskerna i verksamheten inte är stora kan exempelvis operationella risker tillfoga verksamheten förluster. Tillsynen kan leda till att hanteringen av operationella risker blir bättre. En buffert av eget kapital kan behövas för att täcka förluster.

Det solidariska betalningsansvar mellan medlemmarna i kommunala finansförbund som diskuteras i utredningen föreligger i dagsläget mellan medlemmarna i Kommuninvest. Fullmäktige vill i detta sammanhang peka på vikten av att ett sådant solidariskt betalningsansvar verkligen upprätthålls. Det finns en risk att staten förväntas ta på sig vissa förluster om sådana skulle uppstå i mer betydande omfattning, exempelvis om förlusterna uppstår genom att en eller flera enskilda kommuner misskött sin ekonomi. Ett stort tryck på staten att dessa förluster inte ska bäras fullt ut av övriga medlemmar kan uppstå. Det är angeläget att statens ekonomi inte riskerar att belastas på detta sätt. En sådan risk innebär också att incitamenten för kommunerna att sköta sin finansiering väl minskar.

På fullmäktiges vägnar:

Kjell-Olof Feldt

Kerstin Alm