

Ekonomi och styrning
Siv Stjernborg
Anders Nilsson
Fredrik Holmström
Signild Östgren
EJ

Bilaga 2: Översyn av metod för att föreslå internränta i kommuner och landsting

Sammanfattande förslag

- En internräntekommitté bildas, som har som uppgift att föreslå internränta. Den av SKL föreslagna internräntan bör motsvara den genomsnittliga upplåningskostnaden i sektorn.
- Huvudkällan till kommittén är underlag från Kommuninvests verktyg KI Finans. Till detta kan kopplas en aktuell värdering av den framtida utvecklingen på finansområdet, samt information från övriga kommunaktörer.
- En lämplig ordförande i kommittén är chefen för ekonomisk analys på SKL. I kommittén bör även ingå de som är ansvariga för redovisnings- och finansfrågor på SKL.
- Lämplig tidpunkt är att fastställa internräntan inför budgetarbete, februari året innan aktuellt år, då även årssiffror kan tas fram ur KI Finans.

Vad är internränta och hur har den använts

Internräntan används vid budgetering och redovisning av kapitalkostnader på investeringar. Den sammantagna kostnaden för räntan och avskrivningarna för en investeringar kallas ofta för kapitaltjänstkostnader. Internräntan ska beakta en kostnad för att binda kapital i anläggningstillgångar i landstingens driftbudgetar. Den ska motsvara kostnaden för att låna, alternativt den uteblivna avkastningen för att placera de medel som binds i investeringar. Budgetering och redovisning av internränta är en form av resursfördelning med ”interna pengar” till verksamheter i den egna regionen. Ambitionen med internräntan är att den ska fånga en rimlig räntenivå sett över en investerings hela livslängd. Internräntan används ibland även i andra kalkyleringssammanhang t.ex. för att fastställa en ränta när bolag lånar medel av en kommun eller landsting.

Bakgrund till användning av internränta vid beräkning av s.k. kapitalkostnader för anläggningstillgångar

Sedan 1950-talet har det inom kommunsektorn funnits en budget- och internredovisningspraxis som innebär att man beräknar en kostnad för kapitaltjänsten (avskrivningar + internränta) för de anläggningstillgångar som landstinget förfogar över. Avskrivningen är en extern kostnad som påverkar landstingets resultaträkning, medan internräntan är en internt kalkyle-

rad kostnad som ska visa vad det kostar att binda kapital i en anläggningstillgång. Både metoderna för att fastställa avskrivningstider och för att fastställa räntenivån har justerats under årtiondenas lopp.

Användningen av en internränta är inte instiftad i lagen om kommunal redovisning då den tillhör den interna styrningen. I landstings driftredovisningar och driftbudgetar samt i det räkenskapsammandrag som SCB årligen samlar in förutsätts dock att en internränta ingår i redovisningen av de olika verksamheternas driftkostnader. I propositionen om lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) som bl.a. definierar självkostnadsprincipen för VA-taxan omnämns internräntebegreppet. Räntesatsen ska vara den faktiska, eller en internränta som ”motsvarar ett genomsnitt av räntor på kommunens totala långfristiga låneskuld”.

Denna övergripande definition kan vara lämplig att tillämpa även för andra delverksamheter inom ett landsting. Huvudprincipen för att fastställa nivån på internräntan bör därför vara att varje landsting gör egna beräkningar över sin egna genomsnittliga upplåningskostnad. Vår bild är att hälften av landets kommuner använder denna metod för att fastställa internränteni-
vån.

Av tradition har Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och senare Sveriges Kommuner och Landsting också beräknat en alternativ internränta för detta ändamål. De metoder som används för att fastställa denna räntenivå har förändrats under årens lopp, men den långa statsobligationsräntan använts. Nu är det åter dags att se över SKL:s metod för att beräkna denna internränta.

Eftersom internräntan bland annat används vid beräkning av kapitalkostnader ingår den i kommunens beräkningar av ersättningar inom exempelvis skolpeng eller LOV, och påverkar därför även ersättningen till externa företag. Det är därför av vikt att den, internräntan, är stabil och relativt trögrörlig. För verksamheter som ska ersättas med ”peng” och lokalkostnad behöver därför beställaren få kunskap om beräkningsförutsättningarna lång tid före det aktuella budgetåret.

Av skolförordningen framgår att i lokalkostnader ingår kostnader för hyra, drift, inventarier, som inte är läromedel, och kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande. Huvudprincipen enligt förordningen är att ersättningen för lokalkostnader ska motsvara kommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet. Förvaltningsrätten i Linköping, anger i en dom den 20 december 2011 (mål nr 459-11), att kommunens internränta ska ingå i beräkningen av den genomsnittliga lokalkostnaden. Beräkningar utifrån annan ränta t.ex. stibor-ränta för fristående skolor strider mot likabehandlingsprincipen.

Hur bestäms internräntan teori – olika synsätt

Med internränta avses en basränta, vilken beräknas utifrån prognosen för kommunkoncernens genomsnittliga externa finansieringskostnad. Internräntan skall spegla kostnaden för att på lång sikt använda gjorda investeringar för att tillhandahålla service. Som ersättning för använt kapital belastas verksamheterna med internränta på bokförda värden för investeringar.

Den genomsnittliga livslängden på kommunsektorns investeringar är lång, cirka 35 år. Det innebär att räntenivån måste vara framåtblickande och förhållandevis trögrörlig. Kostnader för genomförda investeringar måste vara relativt stabil över tiden.

Internräntan kan ses utifrån olika perspektiv. Dels som en återspeglning av kostnaden för att binda kapital och dels ur perspektivet alternativkostnad.¹

a) Kalkylräntan ska återspegla kostnaden för att binda kapital.

Kalkylräntan kan utgå från den genomsnittliga kostnaden för kapital i organisationen. (WACC: weighted average cost of capital).² Ett offentligt bolag finansieras med dels lån och dels eget kapital.³

När det gäller kommuner och landsting är det rimligt att skattebetalarna/medborgarna kan anse att avkastningen på det egna kapitalet ska vara samma som lånekostnaden. Med andra ord; *den genomsnittliga upplåningskostnaden för använt kapital blir kommunens/landstingets tillämpade kalkyl/internränta.*

b) Kalkylräntan kan bestämmas via alternativkostnad.

Kalkylräntan bestäms av avkastningen på den bästa alternativa placeringen med samma risk. Eftersom kommuner/landsting inte syftar till att redovisa vinst får man titta på den alternativa kapitalanvändningen i sektorn. Offentliga organisationer har vanligen lån. Istället för att använda resurser till investeringar kan medlen användas till amortering av lånen, Genom att investera resurserna avstår organisationen från minskade räntekostnader. Dessa uppgår till samma procentsats som den genomsnittliga aktuella låneräntan.

Ett annat perspektiv är att kommunen/landstinget avstår avkastning på placeringar av motsvarande medel som binds i investeringarna. När kalkylräntan används sker det utifrån antagandet att likvida medel när som helst kan placeras till kalkylräntan. Utebliven avkastning blir då den lämpliga räntenivån. *Enligt detta perspektiv bör den långsiktiga genomsnittliga ut- eller inlåningsräntan användas som kalkylränta.*

Bägge tankesätten kan således mynna ut i *att den genomsnittliga upplåningskostnaden är den lämpliga kalkylräntan.* I de fall ett landsting inte har någon belåning kan man således tänka sig att skattebetalarna kräver den normala upplåningskostnaden i landstingen som en avkastning på sina investerade skattemedel.

¹ Bygger på SKLs bok "Kalkyler för offentlig fastighetsverksamhet".

² WACC är den ränta som speglar långivarnas räntekrav och ägarnas avkastningskrav.

³ Exempel: Den genomsnittliga upplåningskostnaden för kapital är 3 %. Avkastningskravet på det egna kapitalet har ägaren satt till 5 %. Om andelarna är 50 % vardera blir den vägda kalkylräntan i detta exempel fall 4 %.

Internräntan – vilket kapital avses?

Internräntan bör användas för att beräkna kapitalkostnad för alla investeringar. Nivån på räntan är lika med landstingets externa finansieringskostnad. Det handlar om en långsiktig kapitalkostnad.

I praktiken används ibland internräntan i flera sammanhang. I tabellen listas några användningsområden:

- Prissättning lokal hyra såväl internt som vid ersättning till köpt verksamhet
- Investeringar i taxefinansierad verksamhet
- Investeringar i bolag
- Investeringar i landstingets kärnverksamhet ska belastas med kapitaltjänst.
- Ränta avsättningar

Internräntan används således för den interna styrningen men den används även för att räkna fram ersättningsnivåer inom LOV-verksamhet och skola vilket även påverkar ersättningen för verksamheter som sker i annan regi. En allt större del av den kommunala verksamheten sker i privat regi och resurser fördelas via pengsystem. Internräntan påverkar därför även den ersättning som den privata utföraren erhåller.

När det gäller internräntan och kommunala avloppsanläggningar m.m. så är det reglerat genom lag att enbart självfinansieringskostnad får tas. I självfinansieringen ingår hela kostnaden för kapitaltjänsten, både ränta och avskrivningar.

SKL internränteförslag

Varför ska SKL föreslå internränta

Den mest riktiga internräntan är den som det egna landstinget räknar fram, då den ska baseras på landstingets egna alternativkostnad. Av hävd och för att underlätta presenterar dock SKL årligen en internränta. Det finns flera skäl till att kommuner och landsting efterfrågar denna service. En del har inga lån. En del kommuner är små och har därför inte resurser till att utreda hur hög internräntan borde vara och uppskattar den hjälpen. Den internränta SKL föreslår kan även användas som en referensränta för de kommuner och landsting som själva räknar ut sin internränta.

Budgetering och internredovisning av räntenivån är ingen exakt vetenskap, sett över en lite längre tidshorisont är det dock rimligt att nivån bör ligga nära den räntenivå kommunen/landstinget har för sina egna externt upptagna lån. I första hand anser vi att kommuner och landsting bör göra egna bedömningar av genomsnittliga räntenivåer. Men då många av tradition valt att följa den internräntenivå som SKL beräknat kommer även fortsättningsvis att presentera en årlig internränta.

Cirka hälften av kommunerna bedöms f.n. använda denna internränta. Den internränta som SKL presenterar har avsett den internränta som användas i budgetsammanhang. SKL har tidigare i december varje år föreslagit den internränta som ska tillämpas för nästnasta år. Detta i

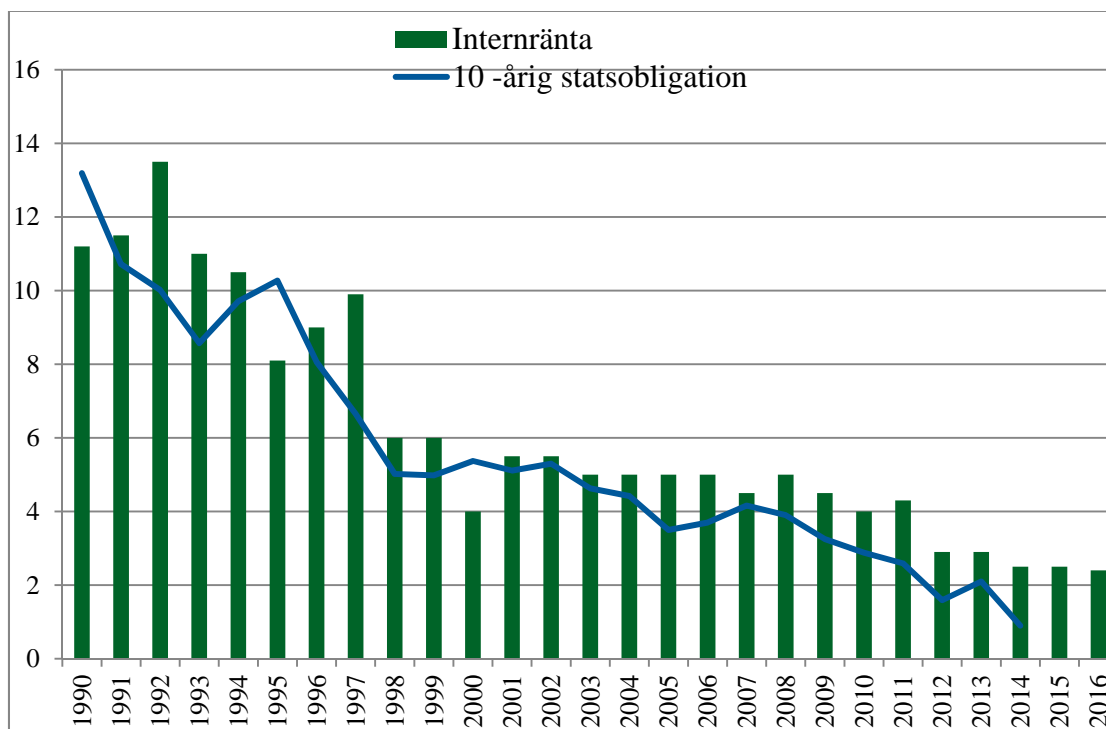
syfte att underlätta budgetarbetet. Den föreslagna internräntan har normalt sett inte reviderats under redovisningsåren.

Dagens metod för att rekommendera/föreslå internräntan

SKL har för enkelhetens skull använt sig av en lång riskfri ränta, som underlag för internräntan. Före år 2002 användes utfallet av den långa statsobligationsräntan.

Diagram 1. SKLs internränta samt tioårig statsobligationsränta

Procent



Därefter övergick SKL till att använda prognosen enligt SKL:s konjunkturbedömning i november/december över den långa statsobligationsräntan avseende året efter nästa år, dvs. i bedömningen december 2010 användes prognosen över den långa räntan 2012. Internränteförslaget har årligen före årsskiftet presenterat den ränta som avses användas i budgetarbetet nästkommande år.

En anledning till att SKL övergick till att använda prognos i stället för utfall på den tioåriga statsobligationsräntan var den snabba räntenedgång som skedde och att internräntan då blev alltför hög. Även under senare år har det varit en extrem räntenedgång av den långa statsobligationsräntan. Det har inneburit att prognoserna inte slagit väl ut. Å andra sidan har kommunernas genomsnittliga upplåningskostnader inte sjunkit lika snabbt som statsobligationsräntan.

Då konjunkturbedömningen förutspått en ökad ränta när det uppenbart blivit en sänkt sådan har SKL även öppnat för en revidering av den föreslagna räntan – vilket i själva verket betytt att ligga kvar på den gamla lägre internräntan.

Det ser ut som såväl prognos som utfallsmetoden kan ha sina svagheter. I synnerhet nu när Riksbanken har minusränta och dessutom bedriver ränte- och valutapolitik med att handla statspapper, något som kan göra räntan konstlat låg. En fördel med en prognos är att ett mer aktuellt ränteläge kan uppnås – nackdelen är att man kan göra felbedömningar.

Eftersom metoden har känts allt mer skakig har en översyn av metoden att föreslå internränta gjorts.

Vad är rätt internränta i kommunsektorn

Den mest riktiga internräntan är att den ska spegla kommunens eller landstingets egen upplåningskostnad. Därför bör kommunen eller landstinget i första hand själva beräkna sin genomsnittliga ränta/upplåningskostnad.

Det är dock en hjälp för en del kommuner att SKL rekommenderar en genomsnittlig internränta. Ett korrekt sätt för SKL är att utgå ifrån kommunernas genomsnittliga upplåningskostnad när vi föreslår internränta. Eftersom internräntan ska spegla framtida kapitalkostnader bör förslaget bygga på en prognos av räntan.

Kommuninvest skuldhanteringsdatabas kan tillhandhålla sektorns ränta

Kommuninvest är en medlemsorganisation som utifrån en kommunal värdegrund verkningsfullt företräder den kommunala sektorn i finansieringsfrågor. Kommuninvest är en medlemsorganisation där över 90 procent av alla kommuner och landsting är medlemmar. Kommuninvests drivs inte med vinstintresse och har hög kreditvärdighet och stora upplåningsvolym. Idag är Kommuninvests den enskilt största kreditgivaren till kommuner och landsting.

Kommuninvest har under senare år tagit fram ett databaserat system för att administrera och hantera skulder och räntor. KI Finans är en webbaserad skuldförvaltningstjänst för transaktionshantering, analys och rapportering av lån och derivat. I detta skuldhanteringsverktyg kan kommuner och landsting lägga in hela sin skuldportfölj såväl gällande lån från Kommuninvest som från andra aktörer. KI Finans är fortfarande under uppbyggnad, men det går att få ut uppgifter om genomsnittlig upplåningskostnad på alla ingående kommuner och landsting. Uppgifterna är avidentifierade.

Med hjälp av detta nya verktyg kan den aktuella genomsnittliga upplåningskostnaden för alla kommuner och landsting som registrerats i systemet tas fram. För närvarande har Kommuninvest motsvarande cirka 75 procent av den totala lånestocken i sektorn registrerad. Det innebär en god möjlighet att hitta kommunsektorns genomsnittliga upplåningskostnad. Det finns även möjlighet att simulera räntekostnaden en viss period framåt.

Räntekommitté fastställer den föreslagna internräntan

Det finns fördelar och nackdelar med de flesta metoder att beräkna och föreslå internränta. Ett sätt att minska nackdelarna är att använda sig av en kommitté som väger ihop de olika faktorerna och landar i ett förslag på internränta.

En internräntekommitté har bildats inom SKL.

Huvudkällan till kommittén är underlag från Kommuninvests verktyg KI Finans. Till detta kan kopplas en aktuell värdering av den framtida utvecklingen på finansområdet, samt information från övriga kommunaktörer.

Ordförande i kommittén är chefen för ekonomisk analys på SKL. I kommittén ingår även de som är ansvariga för redovisnings- och finansfrågor på SKL.

Lämplig tidpunkt är att fastställa internräntan inför budgetarbete, februari året innan aktuellt år, då även årssiffror kan tas fram ur KI finans.

Det är viktigt att komma ihåg att internräntan är en långsiktig ränta över kapitalstocken i kommunen/landstinget. Den används i underlagsberäkningar i budgetarbetet och den är en schabloniserad ränta. Det är en långsiktig ränta som bör vara rätt över tiden. Den bör inte ändras alltför ofta utan bara vid tydligt förändrat ränteläge. Lämpligt är att räntekommittén sammanträder i januari eller första halvan av februari. Under mötet bestäms SKL föreslagna internränta avseende året därpå som presenteras i cirkulär och EkonomiNytt under februari.

En metod för att göra ränterekommendationen mer trögrörlig är att göra ett intervall kring aktuell rekommendation och enbart ändra räntan då den rör sig utanför detta.

Vi förslår att utifrån det underlag som Kommuninvest tillhandahåller avseende kommunernas och landstingens genomsnittliga lånekostnad med viss komplettering av övriga relevanta källor föreslår internräntekommittén en internränta avseende året därefter. Med tanke på att det är en genomsnittsränta, och den ska avspegla en genomsnittlig lånekostnad för ett stort antal kommuner och landsting, är det rimligt att den inte är alltför exakt formulerad, då det signalerar en falsk noggrannhet. Rimligt kan vara att kommittén rekommenderar internräntan i halva procentenheter eller kvartsprocentenheter.

Övergång från gamla till nya metoden

Enligt den gamla metoden är internräntan avseende år 2016 föreslagen till 2,4 procent. Vi föreslår inget förändrat värde för detta.

Den nya metoden kommer att användas år 2017 första gången vilket innebär att vi inte föreslår någon ny ränta för 2016.

Att i ett sent skede revidera internränteförslaget kan förorsaka problem då den behövs tidigt i budgetarbetet. Om räntebilden ändras mycket kraftigt måste räntekommittén ta ställning till vad detta innebär. Men huvudregeln är att räntan enbart ses över en gång om året.