

BORGENSAVGIFT FÖR KOMMUNALA BOSTADSBOLAG

– en uppdaterad vägledning



INNEHÅLL

INLEDNING	3
BAKGRUND	4
Viktiga regleringar	4
Intervall för avgifter	6
Utveckling sedan 2012	6
REKOMMENDATIONER	8
1. Säkra tydlig styrning och gedigna underlag	8
2. Hantera varje lån för sig	8
3. Gör alltid en analys av alternativa lånevillkor	9
4. Differentiera avgifterna inom kommunkoncernen	10
5. Glöm inte uteblivna kostnader för alternativ finansiering	10
6. Se upp för otillåten värdeöverföring	11
REFERENSINFORMATION	12
Kommuninvest.se	12

INLEDNING

Frågan om vad som utgör en marknadsmässig borgensavgift för kommunala bostadsaktiebolag hanterades i en vägledning som publicerades 2012 av SKR (då SKL), Sveriges Allmännyttan (då SABO) och Kommuninvest: "En modell för kommunal borgensavgift till kommunala bostadsaktiebolag".

De finns nu åtminstone tre goda skäl att göra en uppdatering av detta material.

För det första har modellen med tiden visat sig svår att tillämpa i praktiken. Det är idag nästintill omöjligt för många kommuner att få uppgifter om faktiska marknadsräntor, för lån med och utan kommunal borgen, från affärsbanker eller andra marknadsaktörer. Därmed blir det vanskligt att bedöma värdet av borgensåtagandet. Detta har lett till att det skapats en rad olika tillvägagångssätt för beräkning och skattning av vilka avgiftsnivåer som ska ses som marknadsmässiga. Vissa beslut om borgensavgifter har då inte tillräckligt tydligt fattats inom de ramar som kommunallagen, allbolagen och statsstödsreglerna sätter.

För det andra har framväxten av internbanker i många kommunkoncerner inneburit att frågeställningen kring borgensavgifter delvis har vävts in i ett nytt sammanhang. Det är nu vanligt att borgensavgifter realiserar som räntepåslag på övriga internbanksavgifter, eller motsvarande intern ersättningsstruktur, inom sådana internbanker. I denna uppdaterade vägledning omfattar begreppet "borgensavgift" därför såväl den direkta, traditionella, avgiften mellan bolag och kommun som det borgenspåslag som tas ut inom ramen för en internbank. Teknikerna är olika, men principerna är desamma. De grundresonemang om internbanksavgifter som fördes 2012 framstår följaktligen som lite för snäva för att vara riktigt användbara. Ett omtag behövs.

För det tredje har det gått nästan 10 år sedan den förra publiceringen. Det förefaller angeläget att notera och inkorporera det som skett under den tidsperioden.

Med dessa förutsättningar behöver den tidigare vägledningen preciseras och kompletteras så att den i den nu aktuella kontexten kan fungera som ett praktiskt användbart verktyg.

Det övergripande syftet med denna uppdaterade vägledning är detsamma som med den tidigare: att underlätta för kommuner och regioner att följa gällande lagar och regler genom att visa på hur man kan gå tillväga för att beräkna och fastställa marknadsmässiga borgensavgifter.

I denna uppdaterade vägledning ligger fokus, precis som i den tidigare, på de kommunala bostadsbolagen. Samtidigt ska det konstateras att problematiken kring borgensavgifter naturligtvis gäller för hela bredden av kommuners och regioners företag oavsett om de bedrivs som aktiebolag eller i annan form. Där så är relevant tas därför detta bredare perspektiv in i bilden.

För att underlätta den praktiska användningen av vägledningen är den kopplad till en kontinuerligt uppdaterad sammanställning av relevant referensinformation. Denna referensinformation kommer tills vidare att finnas tillgänglig på Kommuninvests hemsida.

Det kan inte uteslutas att EU-kommissionen eller en domstol vid en prövning skulle kunna komma till slutsatser som på ett eller annat sätt avviker från denna uppdaterade vägledning. Såvitt vi kan bedöma, på basis av den gemensamma analys som gjorts av våra tre organisationer, ska dock vägledningen ligga i linje med tillämpliga lagar och regler.



BAKGRUND

Att kommuner och regioner går i borgen för, eller ger lån till, kommunala och regionala bolag är en sedan länge etablerad praxis. Inom ramen för god ekonomisk hushållning, i vad som i grunden handlar om en ansvarsfull förvaltning av skattemedel, är det naturligt att hela tiden försöka säkerställa att de egna bolagen har en så kostnadseffektiv finansiering som möjligt. Principerna för detta är fastställda i kommunallagens kap 11. För kreditgivningen genom Kommuninvest gäller också att lån till kommunala eller regionala bolag alltid ska ske med borgen från aktuell kommun eller region.

De förutsättningar som gäller för att kommuner och regioner ska kunna gå i borgen eller ge lån varierar en del beroende på inom vilken sektor det aktuella bolaget verkar. Skillnaderna i regulatorisk miljö mellan exempelvis bostäder, fastigheter, energi och kollektivtrafik är inte stora, men de finns ändå där och behöver tas hänsyn till. Den fortsatta framställningen är inriktad på kommunala bostadsbolag. Mycket av det som gäller för dessa bolag i termer av borgensavgifter är även tillämpligt för övriga bolagstyper, men överensstämmelsen är alltså inte fullständig.

Viktiga regleringar

Sedan tillkomsten av allbolagen (lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, vilken tillämpas sedan januari 2011), är förutsättningarna för de kommunala bostadsbolagen relativt snävt reglerade.

Allbolagen klargör att ett kommunalt bostadsbolag ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Kommunallagens självkostnadsprincip och förbud mot att driva företag i vinstsyfte gäller inte. Relationen mellan kommun och kommunalt bostadsbolag, även vad gäller att gå i borgen eller ge lån, ska vara affärsmässig. De respektive ekonomierna ska hållas åtskilda så att det inte sker någon otillåten subventionering eller värdeöverföring i endera riktningen. Kommunen ska agera på samma sätt som en jämförbar privat ägare av ett motsvarande privat bostadsbolag. Samma krav på affärsmässighet ska ställas på det kommunala bostadsbolaget som på övriga företag på bostadsmarknaden.

Att kommunen går i borgen för eller ger lån till ett kommunalt bostadsbolag innebär att

det bolaget får en ekonomisk fördel i förhållande till motsvarande privata bostadsbolag. För att kompensera – och säkra neutrala konkurrensförhållanden – ska kommunen ta ut en borgensavgift, som motsvarar denna fördel, av det kommunala bostadsbolaget. Detsamma gäller för sådana bostadsstiftelser som kommunen bildat eller har det bestämmande inflytandet över. Borgensavgifter tas ut genom att det kommunala bostadsbolaget betalar ett räntepåslag, eller någon liknande form av påslag, till kommunen för de aktuella lånen.

Bestämmelserna om affärsmässighet i allbolagen grundar sig i sin tur på EU:s statsstödsregler. Med statsstöd avses alla insatser av ekonomisk art som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna eller ge en ekonomisk fördel för ett visst företag eller en viss produktion. Statsstödsreglerna omfattar inte bara de kommunala bostadsbolagen, utan gäller även för annan verksamhet som bedrivs av kommunala företag eller andra offentliga aktörer på en konkurrensutsatt marknad.

Statsstödsreglerna är komplexa. De möjligheter som finns för att ge tillåtet statsstöd är oftast svåra att utnyttja i praktiken. För en kommun som vill undvika borgensavgifter skulle det kanske gå att använda någon av undantagslösningarna i regelverket.

Det kan finnas en öppning för att tillämpa undantaget för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I allbolagen finns dock inte någon nationell definition av bostadsförsörjning som en sådan tjänst.

Det kan också finnas en öppning för att tillämpa de s k "de minimis"-reglerna. Det är dock inte vanligt att kommunala bostadsbolag arbetar i den småskalighet som då krävs.

Sammantaget är undantagsmöjligheterna begränsade. Utan ett formellt godkännande från EU-kommissionen finns det dessutom en risk för att användandet av ett undantag

tas upp till rättslig prövning. Att fällas för att ha brutit mot statsstödsreglerna kan då bli mycket kostsamt.

Det enklaste sättet att säkerställa att statsstödsreglerna följs är i stället i de allra flesta fall att använda borgensavgifter och att se till att dessa fastställs på marknadsmässiga villkor. Med marknadsmässiga avgifter föreligger ingen konkurrensnedvridning och därmed inget statsstöd.

Enligt EU-terminologin är en kommunal borgen, och den teoretiska motsvarigheten inom en kommunkoncerns internbank, ett slags garanti. I ett tillkännagivande från 2008 (2008/C 155/02) – som inte utgör bindande regler för andra än kommissionen utan snarare är en tolkning i mer allmänna termer – ger EU-kommissionen en orientering i hur statsstödsreglerna kan och bör tillämpas när det gäller garantier.

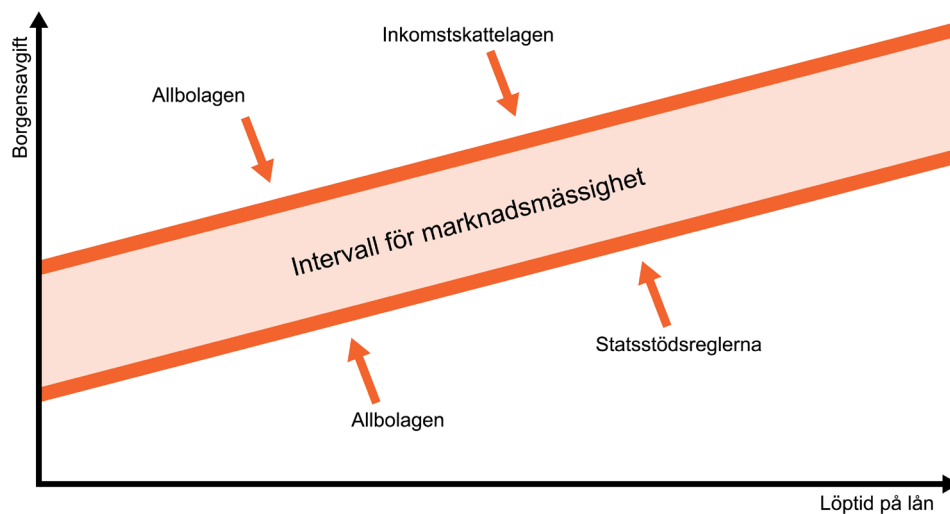
En sak som klargörs i tillkännagivandet, utifrån EU-domstolens rättspraxis, är att principen om "den marknadsekonomiske investeraren" bör fungera som ett rättesnöre vid bedömningar av marknadsmässighet. I den här aktuella kontexten innebär detta att storleken på ett kommunalt bostadsbolags ekonomiska fördel bör beräknas genom att jämföra de lånevillkor som bolaget får genom kommunal borgen eller internbank med de lånevillkor som samma bolag skulle ha fått utan kommunal borgen eller internbank av en marknadsekonomisk investerare på finansmarknaden.

Vidare sägs i tillkännagivandet att en offentlig aktör som uppfyller fyra kriterier kan vara säker på att en borgen, eller liknande garanti, inte utgör statsstöd: att (a) låntagaren inte är i ekonomiska svårigheter, att (b) garantins omfattning kan mätas korrekt när den beviljas, att (c) garantin inte täcker mer än 80 procent av lånet och att (d) ett marknadsorienterat pris betalas för garantin.

Tilkännagivandet är dock inte uttömmande.

1. EU-kommissionens motiv bakom 80-procentkriteriet är att man ser en risk för att långivare och borgensman blir svagare i sin prövning och kontroll av låntagaren om borgen täcker 100 procent. Detta motiv kan vara relevant när andra aktörer är involverade på ett annat sätt. Men motivet blir mycket tunt i den kommunala kontexten. En kommun har, och ska enligt lag ha, full strategisk kontroll över ett kommunalt bolag och mycket starka incitament att se till att bolaget sköter sina lån. Den uppsiktspflicht som kommuner enligt kommunallagen har gentemot sina bolag är en viktig faktor i detta. En kommun kan inte välja bort att ta ett aktivt och långtgående ansvar. Därmed bör det vara möjligt att, i linje med praxis på området, låta borgen till kommunala bolag täcka 100 procent av lånet.

2. Inkomstskattelagen (1999:1229) 14 kap. 19 §.



En borgen ska inte ses som statsstöd bara för att alla dessa kriterier inte uppfylls. Även borgensåtaganden som utformats på ett annat sätt kan vara marknadsmässiga och därmed tillåtna. När det gäller en kommunal borgen till ett kommunalt bostadsbolag i den svenska kontexten är det normala att borgen täcker 100 procent av lånet. Det är också, och har hela tiden varit, ett krav vid lån från Kommuninvest.¹

Intervall för avgifter

Allbolagen och EU:s statsstödsregler innebär sammantaget att borgensavgifter, genom ett räntepåslag eller något liknande upplägg, ska fastställas i ett intervall som begränsas både nedåt och uppåt.

Den nedre gränsen för borgensavgifter sätts av både allbolagen och statsstödsreglerna. Enligt allbolagen får en avgift inte vara så låg att den innebär att kommunen i realiteten subventionerar det kommunala bostadsbolaget. Enligt statsstödsreglerna får avgiften inte vara lägre än vad som är förenligt med marknadsmässighet. Det får inte bli fråga om

en konkurrensnedvridning till förmån för det kommunala bostadsbolaget.

Den övre gränsen etableras av allbolagen. Avgiften får inte vara så hög att den medför en otillåten värdeöverföring från det kommunala bostadsbolaget till kommunen. Regler om oriktig prissättning i inkomstskattelagen skulle också kunna sätta ett skattemässigt tak för borgensavgiftens storlek.²

Utveckling sedan 2012

Om man till att börja med tittar på lagstiftning och bredare policyfrågor har det inte skett några omvälvande förändringar sedan den förra vägledningen publicerades 2012.

Svenska myndigheter har på sistone visat ett något större intresse för området än tidigare. Konkurrensverket publicerade i slutet av 2019 rapporten: "Finansiering på lika villkor? En analys av kommunala bostadsföretags borgensavgifter till kommunerna". Den viktigaste slutsatsen är att kommunerna räknar olika när de fastställer borgensavgifter. Man

1. EU-kommissionens motiv bakom 80-procentkriteriet är att man ser en risk för att långgivare och borgensman blir svagare i sin prövning och kontroll av låntagaren om borgen täcker 100 procent. Detta motiv kan vara relevant när andra aktörer är involverade på ett annat sätt. Men motivet blir mycket tunt i den kommunala kontexten. En kommun har, och ska enligt lag ha, full strategisk kontroll över ett kommunalt bolag och mycket starka incitament att se till att bolaget sköter sina lån. Den uppsiktspflicht som kommuner enligt kommunallagen har gentemot sina bolag är en viktig faktor i detta. En kommun kan inte välja bort att ta ett aktivt och långtgående ansvar. Därmed bör det vara möjligt att, i linje med praxis på området, låta borgen till kommunala bolag täcka 100 procent av lånet.

2. Inkomstskattelagen (1999:1229) 14 kap. 19 §.

konstaterar bl a att "kommunerna har svårt att tillämpa reglerna om borgensavgifter i praktiken och att de skulle vara betjänta av ytterligare stöd för beräkningarna alternativt att modellen för beräkning av borgensavgifter behöver utvecklas ytterligare"³. Man lägger dock inga förslag, utan förutsätter att relevanta aktörer vidtar lämpliga åtgärder på sina ansvarsområden. Upphandlingsmyndigheten har också engagerat sig utifrån sitt uppdrag att ge vägledning till kommuner och regioner om tillämpningen av EU:s statsstödsregler. I början av 2021 publicerade man ett webbstöd som har ett tydligt fokus på själva statsstödsaspekten.⁴

I denna uppdaterade vägledning, som utgår från och i första hand är till för kommunsektorn, har myndigheternas agerande tagits ombord som en del i grundanalysen.

Om man vidare fokuserar på rättsläget så är grundförutsättningarna i stort sett desamma som för knappt 10 år sedan.

Det förefaller inte ha skett någonting nytt i EU-domstolens rättstillämpning som skulle ha någon avgörande inverkan på hanteringen av borgensavgifter i Sverige.

Beträffande kommunala bostadsbolag har det de senaste åren gjorts några laglighetsprövningar i förvaltningsrätter. Detta utan att någon rättslig praxis har utvecklats av högre instans. Laglighetsprövningarna är ju heller inte ägnade åt att peka på några lösningar – när det exempelvis gäller att räkna fram en korrekt nivå för en borgensavgift.⁵ Om man utvidgar perspektivet och även tittar på andra kommunala bolag och kommunalt länkade aktörer så finns det domar i närtid där kommuner både vunnit och förlorat – dock

utan att det är uppenbart vilka principiella slutsatser som ska dras.⁶

Rättsläget är alltså relativt öppet. Rättsutvecklingen har inte drivits iväg åt något särskilt håll.

En fortsatt utvecklingstrend är i stället den alltmer bristfälliga tillgången till ett direkt marknadspris. Affärsbankerna är numera ofta ovilliga att lämna offert för lån till kommunala bostadsbolag. Därför finns det, vid beräkningar av borgensavgifter, i de flesta fall inget faktiskt pris att referera till. Det går inte att veta exakt till vilken ränta som det kommunala bostadsbolaget utan kommunal borgen eller internbank skulle ha kunnat låna på finansmarknaden. Därmed blir analyser och kalkyler betydligt mer komplicerade.

Att internbanker blivit allt vanligare inom kommunsektorn, vilket är det andra huvudmotivet till uppdateringen, är en ganska omvälvande förändring av ekonomistyrningen. Inom ett stort antal kommunkoncerner finns nu en annan planering och koordinering än tidigare. Detta får direkta konsekvenser för vissa förhållanden inom området borgensavgifter.

Samtidigt ska det konstateras att de principiella övervägandena kring borgensavgifter i stora drag är desamma. Vad kommunerna förser de kommunala bolagen med, vare sig det rör sig om en borgen eller tillgång till en internbank, är en ekonomisk fördel som genom avgifter måste neutraliseras i förhållande till motsvarande privata bostadsbolag. Trots att teknikerna skiljer sig väsentligt blir de regulatoriska konsekvenserna i hög grad likartade.

3. Konkurrensverket 2019: "Finansiering på lika villkor? En analys av kommunala bostadsföretags borgensavgifter till kommunerna", 6, www.konkurrensverket.se.

4. Upphandlingsmyndigheten 2021-01-26: "Är kommunens eller regionens borgensåtagande tillåtet enligt statsstödsreglerna?", www.upphandlingsmyndigheten.se.

5. I de flesta fall har kommunerna vunnit. Det finns ett undantag – en dom från 2018 (6005–15) där Förvaltningsrätten i Uppsala upphävde två borgensrelaterade beslut som fattats av fullmäktige i Enköpings kommun rörande AB Enköpings Hyresbostäder. Domen baserades dock på vad som kan betraktas som en detalj. Kommunen hade inte etablerat någon maximal löptid för de lån som kunde upptas med den fastställda borgensavgiften. Domen får sannolikt inga större principiella konsekvenser, utan rör en mindre aspekt som i praktiken bör vara fullt hanterbar.

6. Enköpings kommun fick 2017, efter att först ha vunnit i förvaltningsrätten, en dom emot sig i Kammarrätten i Stockholm i ett fall gällande utökning av borgensram för ENA Energi AB (6345–15). Å andra sidan vann Stenungsunds kommun 2018 ett mål som gällde en borgensavgift till en kooperativ hyresgästförening, där kommunen utövade ett visst inflytande, som byggde ett äldreboende i Lysekil (290–18). Västerviks kommun vann 2018 ett mål i förvaltningsrätten som rörde uttag av borgensavgift från kommunalägda Västerviks Miljö och Energi AB (2043–17).



REKOMMENDATIONER

Mot denna bakgrund ser vi att fastställandet av borgensavgifter bör vägledas av sex centrala rekommendationer.

1. Säkra tydlig styrning och gedigna underlag

Detta kan möjligen framstå som en överflödigt rekommendation. Det är det inte. För inte så länge sedan var det ganska vanligt att beslut om borgensavgifter fattades utan tydlig styrning och med relativt bristfälliga underlag. De senaste åren har det skett förbättringar.

I grunden bör riktlinjer och process för hantering av borgensavgifter etableras i finanspolicyn eller ett liknande styrdokument. Detta säkerställer systematik och åtminstone en viss kvalitet. Att beslut ska baseras på gedigna utredningar bör på något sätt framgå.

Om ett beslut skulle ifrågasättas av EU-kommissionen och/eller prövas i domstol, med potentiellt relativt stora ekonomiska konsekvenser, är det vår bedömning att ett gediget underlag – och det förarbete som ett sådant

kräver – stärker förutsättningarna att klara en sådan granskning/prövning.

I de fall där ett kommunalt bostadsbolag, eller ett annat kommunalt företag, ägs gemensamt av två eller flera kommuner och/eller regioner är det viktigt att utifrån en tydlig styrning samråda aktivt i alla borgensrelaterade frågor. Inte minst bör borgensavgifterna koordineras.

2. Hantera varje lån för sig

I logiken kring marknadsmässighet ligger att varje lån som det kommunala bostadsbolaget tar optimalt sett bör hanteras för sig. Lånevillkoren, både med och utan borgen/internbank, varierar ju beroende på sådant som belopp, löptid, säkerhet och tidpunkt för upptagande av krediten.

I linje med detta bör beslutsprocessen för fastställande av borgensavgifter utformas så att avgiftsbesluten kan fattas i anslutning till den enskilda upplåningen. Exempelvis kan kommunfullmäktige fatta ett principbeslut om borgensram, maximal löptid på borgen

och kriterier för en marknadsmässig avgift. Fullmäktige kan sedan delegera beslutet att löpande fastställa nya avgifter vid tecknande av ny borgen inom borgensramen. Särskilt för borgenspåslag inom kommunkoncerner blir det rimligtvis aktuellt att ta fram något slags operativ modell för detta. Inom vissa mer komplexa kommunkoncerner kan det vara krävande att behandla borgensavgifter för varje lån för sig. Om den samlade lånevolymen då i stället hanteras i klump är det viktigt att fastställa och uppdatera borgensavgifterna löpande/vid behov – dock åtminstone en gång per år.

Frågan är särskilt komplicerad i internbanker. Det finns tre varianter:

Den första är att internbanken lånar upp en summa pengar och vidareutlånar samma summa till det aktuella bolaget. Löptiden för utlåningen blir då densamma som för upplåningen. Borgenspåslaget bör bestämmas för varje lån till bolaget. Där är det viktigt att borgenspåslaget bestäms av vidareutlåningens villkor – inte av upplägget för upplåningen.

Den andra varianten är att internbanken lånar upp i större poster och sedan vidareutlånar en eller flera mindre poster till bolaget. Då matchas inte utlåningen mot upplåningen. Borgenspåslaget bör bestämmas för varje lån till bolaget. Detta görs utifrån löptid och övriga villkor för vidareutlåningen.

Den tredje varianten är att internbanken lånar upp i större poster och sedan vidareutlånar via kontokredit till bolaget. Då ändras bolagets skuld till internbanken i teorin varje dag. Där går det inte att fastställa borgenspåslaget för varje lån till bolaget. I stället blir det en rimlig praxis att göra det kvartalsvis, halvårsvis eller årligen utifrån den genomsnittliga skuldnivån under den valda tidsperioden. Som löptid i beräkningen av påslaget kan man använda antingen kontokreditens avtalstid (vanligtvis ett år) eller internbankens genomsnittliga kapitalbindning på upplåningen.

3. Gör alltid en analys av alternativa lånevillkor

Att analysera marknadsmässighet är svårt. Bedömningen av till vilka lånevillkor ett kommunalt bostadsbolag hade kunnat finansiera sig utan borgen/internbank är som regel en utmaning. Detta får dock inte avskräcka. Möjligheten att klara en granskning av EU-kommissionen och/eller en process i domstol torde öka med en väl genomförd analys i beslutsunderlaget. Det här är nästan aldrig någon exakt vetenskap. Då är det viktigaste att göra det bästa av situationen.

Det första steget bör vara att reda ut om det går att identifiera en exakt räntenivå som det kommunala bostadsbolaget utan borgen eller internbank hade kunnat låna till på finansmarknaden. I bästa fall kan det vara möjligt att få en offert från en bank eller annan marknadsaktör. Borgensavgiften bör då (generellt sett, det kan behöva göras mindre justeringar för bl a ej uttagna pantbrev) fastställas som skillnaden mellan räntenivån i den faktiska upplåningen med borgen eller internbank och den ränta som erbjudits i marknaden.

När det gäller direkta marknadspriser finns det även ett antal kommunala bostadsbolag som, vid sidan av lån med kommunal borgen eller genom internbank, driver separat upplåning i egna marknadsprogram. Där kan räntenivåerna i de programmen fungera som en referens.

Om det inte går att identifiera ett direkt marknadspris utan borgen/internbank, vilket oftast är fallet, finns det några alternativa tillvägagångssätt som man kan använda sig av för att skatta ett sådant pris.

Vi har ovan konstaterat att själva grundsyftet med borgensavgifter, utifrån EU:s statsstödsregler och allbolagen, är att skapa konkurrensneutralitet mellan kommunala bostadsbolag och motsvarande privata

bostadsbolag. I en hypotetisk granskning av EU-kommissionen och/eller prövning i domstol vore det rimligt att förvänta sig att detta skulle bli ett avgörande perspektiv. Utifrån det ser vi att en rimlig skattning av marknadspris borde kunna göras på basis av lånevillkoren i marknaden för privata företag som i viktiga avseenden liknar det kommunala bostadsbolaget.

Ytterligare referensinformation om hur skattningen av marknadsmässighet kan göras finns tillgänglig på Kommuninvests hemsida.

Det kan finnas flera andra fungerande metoder – och annan relevant marknadsdata – för att skatta ett marknadspris. Det existerar ett antal modeller som på olika vis används av kommuner och rådgivande konsulter. Konkurrensverket lutar sig mot ett slags bankintern simuleringsmodell som inte refererar till reella marknadsdata. I andra modeller hämtas data från andra marknader än den svenska. Hur olika modeller skulle stå sig i en granskning av EU-kommissionen och/eller en process i domstol är svårt att säga. Vår bedömning är, återigen, att det viktigaste är att det görs en gedigen analys. Med en väl upplagd och tydligt dokumenterad argumentation för marknadsmässighet i beslutsunderlaget bör man kunna stå stark i en granskning/prövning.

Det kan finnas fördelar med att ta in en oberoende aktör, exempelvis en rådgivande konsult, för att bistå i analysen eller göra en "second opinion". I de mest komplicerade fallen kan det vara en rimlig hantering. Men i normalfallet är detta något som kommunen, även det med vissa fördelar, bör kunna göra internt. Så länge som analysen är transparent och uppbyggt kring konsekventa kriterier och referenser bör en intern arbetsprocess vara fullt tillräcklig.

4. Differentiera avgifterna inom kommunkoncernen

Ett givet grundkrav i att säkerställa marknadsmässighet är att skapa ett upplägg där borgensavgifterna differentieras mellan bolagen i en kommunkoncern. Att schablonmässigt sätta samma avgift för alla är

inte acceptabelt. I stället ska varje bolag, i princip, värderas på sina egna meriter. Det behöver göras en bedömning av till vilka villkor det kommunala bostadsbolaget, till skillnad från exempelvis energibolaget eller fastighetsbolaget, hade kunnat låna på finansmarknaden utan borgen eller internbank. Beroende på kreditvärdighet/finansiell ställning, och eventuellt andra faktorer (såsom exempelvis alternativa säkerheter i form av pantbrev), har de olika bolagen som regel olika förutsättningar. Det kan även vara så att kommunala bostadsbolag, om man har flera, bör bedömas olika i detta avseende.

Ett sätt att i den praktiska tillämpningen differentiera mellan koncernbolagen kan vara att ställa upp ett antal kriterier för bedömning av det enskilda bolagets kreditvärdighet/finansiella ställning och sedan gradera vart och ett av bolagen efter detta. Till de nyckeltal som eventuellt skulle kunna användas hör bl a soliditet, avkastning på totalt kapital och olika resultatmått. Denna typ av koncernintern gradering blir av nödvändighet ett slags skattning. Men att göra skattningen utifrån en tydlig och dokumenterad metodologi, som är nära kopplad till ägarstyrningen, är alltid att föredra.

Ytterligare referensinformation för hur differentieringen kan göras finns tillgänglig på Kommuninvests hemsida.

5. Glöm inte uteblivna kostnader för alternativ finansiering

Den fördel som ett kommunalt bostadsbolag har av att kommunen går i borgen eller ger lån omfattar inte bara lägre ränta. I fastställandet av borgensavgiften finns det även andra faktorer att beakta.

Om ett kommunalt bostadsbolag ska låna utan borgen/internbank finns det två huvudsakliga vägar att gå. Den ena är att låna av en bank eller annan marknadsaktör. Detta görs oftast med pantbrev som säkerhet. Pantbreven tas då ut i bostadsbolagets fastighetsbestånd. Den andra vägen är att sköta upplåningen direkt i marknaden genom ett eget marknadsprogram. Detta bygger

vanligtvis på en rating från ett internationellt kreditvärderingsinstitut. Bostadsbolagets fördel av kommunens borgen eller lån utgörs därför, utöver den lägre räntan, även av kostnadsbesparingarna i att inte behöva ta ut pantbrev eller driva marknadsprogram. För att en borgensavgift inte ska riskera att stå i strid med statsstödsreglerna och/eller allbolagen behöver den därmed också, genom ett tillägg till själva räntefördelen, reflektera en sådan besparingsfördel. Om någon annan finansieringsmetod än dessa båda vägar skulle ha aktualitet behöver eventuella besparingar i det sammanhanget återspeglas på motsvarande vis.

Vilken av de båda vägarna, eller möjligen någon annan metod, som ska tas med i kalkylen av en borgensavgift är kanske inte alltid uppenbart. I så fall får man göra en rimlighetsbedömning. Ett antagande i en sådan bedömning skulle kunna vara att marknadsprogram nog i första hand är en realistisk och finansiellt gynnsam möjlighet för de större kommunala bostadsbolagen.

Kostnadsbesparingen i att inte behöva driva pantbrevsupplåning kan kalkyleras med utgångspunkt från stämpelskatten. Denna skatt uppgår till två procent av pantbrevens belopp. Ett förenklat sätt att värdera fördelen i att undgå stämpelskatten kan vara att göra en koppling till fastighetens ekonomiska livslängd och den avskrivningstakt som tillämpas. Om fastigheten skrivs av med exempelvis två procent årligen skulle det innebära ett periodiserat värde för bolaget av att inte ta ut pantbrev på 0,04 procent per år.

Det finns ytterligare en fördel, utöver kostnadsbesparingen, för bostadsbolaget av att kunna undvika pantbrevsupplåning. Denna utgörs av ett kvarvarande kreditutrymme för bolaget som motsvarar de pantbrev som inte behöver tas ut. Fördelen bör neutraliseras i en s k negativklausul. En sådan klausul

innebär att kommunen ställer krav på bolaget att redovisa vilka fastigheter som utgör aktuell säkerhet för borgensåtagandet samt att förbinda sig att inte ta ut nya pantbrev i redovisade fastigheter och inte heller på något sätt direkt eller indirekt belåna dessa fastigheter.

I en beräkning av kostnadsbesparingen i att inte behöva driva marknadsupplåning får man, om det aktuella kommunala bostadsbolaget varken har eller har haft något marknadsprogram att referera till, göra en skattning av vad ett sådant program i sin helhet skulle kosta.

6. Se upp för otillåten värdeöverföring

I resonemang kring statsstödsreglerna talar EU-kommissionen och andra ibland om att man, som en möjlig lösning, med en viss marginal kan säkerställa att man inte bryter mot principen om marknadsmässighet. I EU-kommissionens tillkännagivande från 2008 finns en tabell över tröskelvärden i form av årliga "säkerhetsavgifter" som varierar beroende på kreditbetyg. Om en borgensavgift som betalas av ett litet eller medelstort företag överstiger det aktuella tröskelvärdet innebär detta att borgen till företaget inte utgör statsstöd. EU-kommissionen publicerar även sedan 2008 (se meddelande 2008/C 14/02) årligen uppdaterade referens- och diskonteringsräntor som också de fungerar som schabloniserade tröskelvärden på statsstödsområdet.

Problemet är att denna metodik inte, givet allbolagen, fungerar i kontexten kommunala bostadsbolag i Sverige. Om man för att klara trösklar av den typen sätter borgensavgifterna lite högre än vad som skulle kunna bedömas vara marknadsmässigt kan agerandet omedelbart ifrågasättas utifrån misstanken att man då ägnar sig åt otillåten värdeöverföring mellan bolaget och kommunen.



REFERENSINFORMATION

För att underlätta den praktiska användningen av vägledningen är den kopplad till en kontinuerligt uppdaterad sammanställning av relevant referensinformation. Informationen berör rekommendation 3 och 4.

Borgensavgifter, referensinformation
på Kommuninvest.se