



Finansiering på lika villkor?

En analys av kommunala bostadsföretags borgensavgifter till kommunerna

RAPPORT 2019:4

Konkurrensverket december 2019

Utredare: Johan Hedelin

ISSN-nr 1401-8438

Elanders Sverige AB, 2019

Foto: Johner bildbyrå

Förord

Hos Konkurrensverket väcks ofta frågor om konkurrensen sker på lika villkor mellan offentlig och privat verksamhet. Tidvis har nästan vartannat klagomål till Konkurrensverkets tipsfunktion gällt sådana frågor.

Något som ofta skiljer mellan offentlig och privat verksamhet är finansieringsförutsättningarna. Den här rapporten vill belysa de särskilda finansieringsförutsättningarna för kommunal verksamhet i bolagsform.

De kommunala bostadsföretagen utgör ett av flera exempel på verksamheter där den kommunala självkostnadsprincipen har lyfts bort under senare år och krav i stället har ställts på affärsmässighet. Samtidigt är kommunala borgensförbindelser fortfarande vanligt förekommande bland de kommunala bostadsföretagen.

Medvetenheten är hög om att borgensavgifter till kommunen är en förutsättning för lika spelregler. Men hur beräknas borgensavgifterna och håller de beräkningarna måttet?

En ökad kunskap hos såväl kommuner och kommunala företag som hos privata konkurrenter och berörda myndigheter måste vara av godo. Därför har vi tagit fram den här rapporten.

Stockholm december 2019

Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	7
1 Bakgrund	10
2 Rapporten	12
2.1 Frågeställningar	12
2.2 Genomförande	13
2.3 Uppföljning	15
3 Allmännyttiga bostadsföretag	17
4 Regleringen av borgensavgifter	21
5 Affärsmässighet i bostadsföretag	25
6 Praktisk tillämpning	27
6.1 En befintlig modell	27
6.2 Fallstudier	28
7 Metod för modellberäkningen	31
8 Resultat	34
8.1 Borgensåtagandenas omfattning	34
8.2 Faktiska borgensavgifter	34
8.3 Modellberäknade borgensavgifter	35
8.4 Nivån på borgensavgiften	35
8.5 Variationen i nivå för borgensavgiften	36
8.6 Borgensavgiften i perspektiv	37
9 Konkurrensverkets slutsatser	39
Referenser	41
Bilaga 1: Uppdragsbeskrivning och metod	42
Bilaga 2: Faktisk borgensavgift och modellberäknade värden	48

Sammanfattning

Enligt olika regleringar har, i flera steg, affärsmässig drift föreskrivits för ett antal kommunala verksamheter som huvudsakligen drivs i bolagsform, däribland på energiområdet och sedermera även inom bostadssektorn. Vad har kravet på ett agerande enligt affärsmässiga principer inneburit inom bostadssektorn? Ett av de vanligaste svaren från kommuner och kommunala bostadsverksamheter är att det har resulterat i höjda borgensavgifter.

Lagen innehåller inte någon särskild reglering av borgensavgifter utan kraven på sådana följer av de övergripande kraven på affärsmässighet, vilka i sin tur även återspeglar de EU-rättsliga statsstödsreglerna. Av den så kallade allbo-lagens förarbeten framgår att lånevillkoren för ett kommunalt bostadsaktiebolag inte får påverkas av att det är en kommun som äger bolaget. Om till exempel kommunen ingår ett borgensåtagande för sitt bostadsaktiebolag ska en marknadsmässig avgift tas ut av företaget.

Konkurrensverket har beställt data och analyser i syfte att studera hur de borgensavgifter som kommunerna faktiskt debiterar sina bostadsbolag förhåller sig till en modellberäknad borgensavgift för de 100 största kommunala bostadsföretagen. Beräkningen har gjorts med hjälp av en modell som beskrivs i bilaga 1.

96 av företagen visar sig ha kommunal borgen. Av dessa betalar 69 en borgensavgift som är lägre än modellberäknat och 27 betalar en borgensavgift som är högre än modellberäknat (bilaga 2).

I flertalet fall avviker de faktiska borgensavgifterna kraftigt från de modellberäknade avgifterna, antingen uppåt eller nedåt. Genomsnittskommunen träffar i den meningen fel med omkring 1,5 till 2 miljoner kronor. I hälften av de studerade kommunerna ligger

borgensavgiften mellan 33 procent lägre till 7 procent högre än modellberäknad borgensavgift. I en fjärdedel av kommunerna ligger den över och i en fjärdedel under det intervallet. Det illustrerar att kommunerna räknar påtagligt olika när de bestämmer sina borgensavgifter. Detta är också rapportens viktigaste slutsats.

Konkurrensverket har även inhämtat beslutsunderlag avseende borgensavgifter från tio av kommunerna i modellberäkningen. Underlaget bekräftar slutsatserna i modellberäkningen och visar att kommunerna tillämpar en mängd olika metoder för beräkning av borgensavgifter. Det finns i och för sig inget krav på kommunerna att de ska beräkna borgensavgiften med exakt samma metoder, men det framstår ändå som orimligt att man kommer till så olika resultat när man mäter ungefär liknande risker i företag med ungefär jämförbara verksamheter.

En bidragande orsak bakom problematiken kan vara att företag på kreditmarknaden har begränsat intresse att hjälpa kommunerna med att tillhandahålla relevant jämförelsematerial avseende marknadsmässig upplåning, vilket utgör en förutsättning för nuvarande beräkningsmodell.

Undersökningen indikerar 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.

Rapporten innehåller inte några förslag utan Konkurrensverket förutsätter att berörda aktörer vidtar lämpliga åtgärder inom sina egna ansvarsområden.

Summary

Through various regulations, requirements have been prescribed for a number of municipal operations, mainly performed in limited company form, to act according to commercial practices. These include operations in the energy sector and lately also in the housing sector. What has the requirement on behaviour in accordance with commercial practices meant within the housing sector? One of the most common responses from municipalities and municipal housing companies is that it has resulted in higher guarantee premiums.

The law does not contain any particular regulation of guarantee premiums; rather, the requirements result from the overall requirements of commercial practices, which in turn also reflect the rules on state aid under EU law. It is clear from the legislative history of the Act on Public Municipal Housing Companies that the loan terms for a municipal housing company may not be affected by the fact that a municipality owns the company. If, for example, a municipality acts as guarantor for its housing company, a market premium shall be applied to that company.

The Swedish Competition Authority has requested data and analyses with the aim of studying how the guarantee premiums that the municipalities actually charge their housing companies relate to a guarantee premium calculated using a model, for the 100 largest municipal housing companies. The calculation has been made using a model described in Appendix 1.

The study shows that 96 of the companies have a municipal guarantee. Out of these, 70 pay a guarantee premium that is lower than that calculated using the model, while 26 pay a guarantee

premium that is higher than that calculated using the model (Appendix 2).

In most cases, the actual guarantee premium deviates greatly from that calculated using the model, either upward or downward. The average municipality is, in this sense, off by about 1.5 to 2 million Swedish kronor. Half of the municipalities have an actual guarantee premium that is between 33 percent lower and 7 percent higher than the calculation using the model. One quarter of the municipalities are positioned lower than that interval, and one quarter higher. This illustrates how clearly differently the municipalities make their calculations when determining guarantee premiums. This is also the most important conclusion of the report.

Further, the Swedish Competition Authority has collected information about the basis on which decisions are taken on guarantee premiums from ten of the municipalities in the model calculation. This confirms the conclusions in the model calculation and shows that the municipalities apply a number of different methods to calculate guarantee premiums. There is no requirement, as such, that municipalities calculate the guarantee premium using exactly the same methods. However, it seems unreasonable that the results are so different when they involve measuring similar risks in companies with roughly comparable operations.

A contributing factor may be that companies on the credit market have limited interest in helping the municipalities by providing relevant comparators regarding market-value financing, which is a prerequisite for the current calculation model.

The investigation indicates that municipalities have difficulties applying the rules on guarantee premiums in practice and that they would have use of additional support in their calculations, or that

the model for calculation of guarantee premiums needs further development.

The report does not contain any proposals; rather, the Swedish Competition Authority presumes that affected parties will take appropriate measures within their fields of responsibility.

1 Bakgrund

I en offentlig utredning 2008 konstaterades att kommunal borgen medförde lägre räntor, dels eftersom det är ett lägre lagstadgat kapitalkrav som gäller för kreditinstituten vid utlåning mot kommunal borgen som säkerhet, dels eftersom den risk som utlåningen är förenad med överförs på kommunen. Eftersom kommunal borgen medför lägre ränta och låntagaren dessutom slipper kostnader för pantbrev, är kommunal borgen en vanligt förekommande säkerhet.¹

Utredningen om allmännyttans villkor gjorde bedömningen att en kommun som ställer borgen för ett kommunalt bostadsaktiebolags åtaganden borde följa de riktlinjer som Europeiska kommissionen lämnat om tillämpningen av statsstödsreglerna avseende garantier.

Riktlinjerna innebär att kommunala borgensavgifter bör motsvara skillnaden mellan marknadsräntan och den räntesats som erhålls tack vare kommunal borgen.² Även om samma principer har gällt allt sedan Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, fick frågan om borgensavgifter ökad aktualitet i samband med en nationell omreglering av de allmännyttiga bostadsföretagen 2011.

Enligt flera olika beslut har redan tidigare affärsmässig drift föreskrivits för ett antal kommunala verksamheter som huvudsakligen drivs i bolagsform, däribland på energiområdet. Exempel på det är ellagen, fjärrvärmelagen och naturgaslagen. Motsvarande regler finns även i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. 2011 genomfördes motsvarande regler för de allmännyttiga bostadsföretagen. När affärsmässig drift

¹ SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna, s. 283–284.

² a.a., s. 283–291.

föreskrivs medför det även att den så kallade självkostnadsprincipen upphör att gälla i verksamheten.

Med allmännyttiga bostadsföretag avses numera kommunala aktiebolag med huvudsaklig uppgift att i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter med hyresrätter, främja bostadsförsörjningen i kommunen och erbjuda hyresgästerna inflytande (se vidare avsnitt 3). De nationella reglerna i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag har nu tillämpats i snart tio år.

Regelverket har följts upp av Boverket som även årligen följer de värdeöverföringar som görs från bolagen. Kommunernas borgensåtaganden, och särskilt avgifterna för dessa, har däremot aldrig blivit föremål för någon systematisk uppföljning.

2 Rapporten

Det finns flera skäl för Konkurrensverket att studera just borgensavgifter. Även om Konkurrensverket inte har tillsyn över reglerna om beräkning av borgensavgifter – det har ingen svensk myndighet – så är villkoren för kommunala bolags finansiering av relevans för tillämpningen av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579). Att förstå dessa finansieringsförutsättningar är av vikt för tillsynsverk-samheten inte bara på bostadsområdet utan även i övrigt.

Konkurrensverket är även tillsynsmyndighet för lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser, den så kallade transparenslagen, vilken ställer krav på redovisning av olika transaktioner mellan kommuner och deras bolag, däribland borgensförbindelser.

Konkurrensverket arbetar, enligt uppdraget i instruktionen för Konkurrensverket (2007:1117), för att främja konkurrens och gör bedömningen att borgensavgifterna därvid har en viktig funktion för att bidra till lika spelregler. Något som ofta skiljer sig mellan offentlig och privat verksamhet är finansieringsförutsättningarna.³

2.1 Frågeställningar

Tidvis har nästan vartannat klagomål till Konkurrensverkets tips-funktion gällt frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat verksamhet och då inte minst olikheterna i finansierings-förutsättningar. Enligt Konkurrensverket belyser därför den nu genomförda undersökningen frågeställningar om kommunal

³ Jfr. prop. 2008/09:231, s. 35.

borgen som inte bara är av relevans inom bostadssektorn utan även mera generellt vid konkurrensutsatt kommunal verksamhet i bolagsform.

Den här rapporten vill belysa de särskilda finansieringsförutsättningarna för kommunal verksamhet i bolagsform, dels hur vanligt det är att kommunala bostadsaktiebolag får kommunal borgen, dels i vilken utsträckning detta utgör en fördel för det kommunala bolaget. Det är ett sätt att kartlägga eventuella snedvridningar av konkurrensen, vilket sedan kan vara användbart både i enskilda utredningar och i Konkurrensverkets konkurrensfrämjande arbete mera allmänt.

Många av de kommunala företagen finns inom bostadssektorn, så kallade allmännyttiga bostadsföretag. Därför är det inte förvånande att det är kring den verksamheten som de flesta diskussioner om kommunala borgensavgifter har förts. Därför är det också lämpligt att börja där.

2.2 Genomförande

Konkurrensverket har beställt data och analyser i syfte att studera hur de borgensavgifter som kommunerna faktiskt debiterar sina bostadsbolag förhåller sig till en med hjälp av en teoretisk modell beräknad borgensavgift. Med borgensavgift har här jämförts situationen att kommunen lånar upp pengar som sedan vidareutlånas till bolaget med ett så kallat räntetillägg, vilket har samma syfte som borgensavgiften. Detta brukar betecknas som en internbanksavgift.

Data har inhämtats för de 100 största allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolagen i Sverige och avser helåret 2017. De aktuella bolagens modellberäknade borgensavgifter till kommunen har

därvid tagits fram i enlighet med en modell/metod som används vid beräkning av lånevillkor för företag, innan jämförelse gjorts med den faktiska borgensavgift som betalats.

Det närmare genomförandet av framtagande av data och modellberäkning enligt Konkurrensverkets beställning framgår av metodredovisningen (bilaga 1).

För vart och ett av de bostadsföretag som i studien visat sig ha kommunal borgen har en beräkning skett av den skillnad i räntekostnad som enligt modellen är motiverad, jämfört med om de inte hade kommunal borgen. Modellen mäter endast effekterna av att risken för långivaren påverkas och normalt reduceras med kommunen som borgensman. Andra orsaker till att kommunen erbjuder förmånliga kreditvillkor, till exempel gemensam upplåning via Kommuninvest, kommer inte att återspeglas.

Resultatet är en kvantifiering av hur mycket billigare det blir för det kommunala bolaget med en kommun som borgensman. Mycket förenklat uttryckt så bygger beräkningarna på en jämförelse av kreditratingen för det kommunala bolaget med kreditratingen för kommunen själv. Lånens löptid får också stor betydelse för resultatet eftersom många kommunala bolag har ungefär samma rating.

Leverans har skett till Konkurrensverket som därefter har kompletterat med vissa egna beräkningar och analyser, samt gjort jämförelser med av Boverket redovisad statistik avseende värdeöverföringar från de allmännyttiga bolagen.

Konkurrensverket har även tagit kontakt med tio olika kommuner med lika många bostadsbolag för att inhämta respektive kommuns underlag för att beräkna borgensavgiften. Detta innebär att undersökningen har fördjupats kvalitativt avseende vart tionde företag i den modellberäknade studien. De tio företagen eller

kommunerna utgör uppskattningsvis ett tvärsnitt av företagen sett till hur de placerat sig i modellberäkningen.

Syftet med detta har varit dels att kvalitetssäkra materialet, dels att fånga upp frågor som inte går att belysa endast med en modellberäkning.⁴

Under arbetets gång har Konkurrensverket träffat Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen och informerat om arbetet samt diskuterat upplägg och metodologiska frågor med Sveriges allmännyttta och Upphandlingsmyndigheten, som sedan 2018 ger vägledning till kommunsektorn i statsstödsfrågor.

2.3 Uppföljning

Resultaten kommer att användas i Konkurrensverkets arbete med frågor som rör konkurrens mellan privata och offentliga företag, inte minst då det ger en möjlighet att konkretisera och mäta skillnaderna i villkor mellan privat och offentlig finansiering. Det kan komma till nytta såväl inom ramen för tillsynen som inom den konkurrensfrämjande verksamheten.

Rapporten innehåller inte några förslag utan Konkurrensverket förutsätter att berörda aktörer vidtar lämpliga åtgärder inom sina egna ansvarsområden. Sveriges kommuner och regioner (SKR), Sveriges allmännyttta och Upphandlingsmyndigheten har alla på olika sätt ett ansvar för att kommuner och kommunala bolag får det

⁴ Vid kvalitetssäkringen har ett fel uppmärksammats vilket får tillskrivas den manuella inmatningen som gjorts inför beräkningarna. Felet medförde att ett extremvärde i form av hög faktisk borgensavgift för en kommun registrerades. De felaktiga uppgifterna har uteslutits i tabellbilagan men med hänsyn till den begränsade magnituden har beräkningarna i övrigt inte gjorts om.

stöd de behöver för att beräkningen av borgensavgifter ska kunna bli mera stabil och enhetlig.

Konkurrensverkets slutsatser framgår i avsnitt 9.

3 Allmännyttiga bostadsföretag

Det är sedan länge vanligt att viss kommunal verksamhet drivs i bolagsform. Det gäller inte minst för bostadstillhandahållande och energiföretag, även om det också finns exempel på andra organisationsformer.

Majoriteten av landets 290 kommuner äger ett eller flera allmännyttiga bostadsföretag. Det är bara 20 kommuner som angett att det inte finns några allmännyttiga bostadsaktiebolag eller bostadsstiftelser i kommunen.⁵

Omkring hälften av lägenhetsbeståndet som upplåts med hyresrätt hör till allmännyttan och antalet hyresbostäder är i sin tur totalt större än antalet lägenheter som upplåts med bostadsrätt.⁶

Allmännyttiga bostadsföretag var länge inte särskilt lagreglerade, men under sent 1990-tal lämnades förslag om en ny lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsbolag, den så kallade allbo-lagen, vilken sedermera trädde i kraft. Bolagen skulle drivas utan vinstsyfte och bolagen belades med begränsningar av värdeöverföringar från bolagen, med hänsyn till den kommunala självkostnadsprincipen.

Under 2005 påbörjades ett nytt utredningsarbete inte minst med utgångspunkt från den konflikt som identifierades med den EU-rättsliga konkurrenslagstiftningen. Kravet på avsaknad av vinstsyfte ansågs problematiskt i förhållande framförallt till statsstödsregleringen. Detta arbete resulterade efter hand i lagen

⁵ <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsforsorjning/kommunernas-verktyg/allmannyttan/>

⁶ SCB, statistikdatabasen.

(2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, den så kallade nya allbo-lagen⁷, vilken trädde i kraft den 1 januari 2011.

En ny reglering för de allmännyttiga kommunala bostadsföretagen som är klart förenlig med EU-rätten, och samtidigt ger kommunerna möjlighet att använda sina bostadsbolag som verktyg för bostadsförsörjningen, skulle som framgår av förarbetena tillskapas. Verksamheten i allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska drivas enligt affärsmässiga principer. Det innebär ett undantag från självkostnadsprincipen och från förbudet i kommunallagen att driva företag i vinstsyfte. Den kommunala självkostnadsprincipens tillämplighet avseende kommunal bostadsverksamhet har överlag varit omdiskuterad.⁸

En utredning hade föreslagit att värdeöverföringsbegränsningarna skulle tas bort i nya allbo-lagen, detta i linje med kravet på affärsmässighet. Lagstiftaren valde i stället att bredda dessa begränsningar så att de inte längre bara omfattar utdelning utan även andra former av värdeöverföring.

Termen värdeöverföring hämtades från aktiebolagslagen och omfattar vinstutdelning, förvärv av egna aktier, minskning av aktiekapitalet eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna liksom alla andra affärshändelser som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget. När det gäller kommunala bolag sker värdeöverföringen till den aktuella kommunen.

⁷ Adrell R & Moldén R, Juridik i kommunala bolag, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2018, s. 224.

⁸ Björkman U & Lundin O, Kommunen & Lagen – en introduktion, 3 uppl, Iustus, Uppsala 2011, s. 53.

I princip torde även ett uttag av borgensutgifter kunna komma att jämföras med en värdeöverföring, om borgensavgiften är alltför högt beräknad.

Enligt 3 § i den nu gällande allbo-lagen, lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, godtas numera värdeöverföringar som motsvarar statslåneräntan med tillägg av en procentenhet. Enligt 4 § godtas även värdeöverföring när fastigheter har avyttrats och enligt 5 § gäller ett väl utnyttjat undantag för vissa överföringar som anses ligga inom ramen för det kommunala bostadsförsörjningsansvaret.

Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag kan sammanfattas i följande tre punkter:

- ett kommunalt bostadsaktiebolags huvudsakliga uppgift ska vara att i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter med hyresrätter, främja bostadsförsörjningen i kommunen och erbjuda hyresgästerna inflytande,
- de kommunala bostadsaktiebolagen ska bedriva verksamheten enligt affärsmässiga principer med normala avkastningskrav, och
- de utdelningsbegränsningar som fanns i den tidigare allbo-lagen är ersatta av nya och fler regler om tillåtna värdeöverföringar från kommunala bostadsaktiebolag.⁹

Tillsammans med statsstödsreglerna som också påverkar de kommunala borgensavgifterna, uppkommer ett slags "korridor" inom vilken borgensavgiften behöver ligga. Korridoren begränsas

⁹ Boverkets rapport 2013:9, De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden 2011–2012, s. 23.

nedåt av statsstödsreglerna och utgångspunkten om affärsmässighet i lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, och uppåt av värdeöverföringsbegränsningarna i samma lag.¹⁰ Allbodelagen utesluter dock inte att statsstöd får lämnas, exempelvis genom lägre borgensavgifter. Sådant statsstöd måste då utformas enligt statsstödsreglerna och är annars otillåtet.

¹⁰ SKL, SABO och Kommuninvest, 2012, En modell för kommunal borgensavgift till kommunala bostadsaktiebolag, s. 8.

4 Regleringen av borgensavgifter

Höjda borgensavgifter tillhör de vanligaste svaren från kommuner och kommunala bostadsverksamheter på frågan om vad kravet på ett agerande enligt affärsmässiga principer har inneburit i praktiken.¹¹ Lagen innehåller dock inte någon särskild reglering av borgensavgifter utan kraven på sådana följer av de övergripande kraven på affärsmässighet och särskilt av statsstödsreglerna.

Även om kommunala bostadsaktiebolag har ett allmännyttigt syfte måste relationerna mellan kommunen och bolaget vara konsekvent affärsmässiga och deras respektive ekonomi hållas åtskilda så att någon subventionering eller värdeöverföring i endera riktningen inte sker. Lånevillkoren för ett kommunalt bostadsaktiebolag får inte påverkas av att det är en kommun som äger bolaget. Om till exempel kommunen ingår ett borgensåtagande för sitt bostadsaktiebolag ska en marknadsmässig avgift tas ut av företaget.¹²

Vad som är en marknadsmässig borgensavgift för befintliga lån ska bedömas utifrån situationen när borgen gavs. Om borgen tidigare bedömdes som relativt riskfri ska borgensavgiften vara låg, även om marknaden sedan förändras och framstår som mer riskfylld.¹³

Kommissionen har gett ut ett slags vägledning¹⁴, som dock inte är uttömmande, om när en garanti ska anses marknadsmässig. Vägledningen avser de principer enligt vilka det allmänna kan

¹¹ Boverkets rapport 2017:29, Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – Utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning, om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, s. 64–65.

¹² Prop. 2009/10:185, s. 50.

¹³ SOU 2015:58, EU och kommunernas bostadspolitik, s. 330.

¹⁴ Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier, 2008/C 155/02.

utforma borgensåtaganden för att vara säker på att det inte blir fråga om stöd i EU-rättslig mening. Att vägledningen inte är uttömmande innebär att även garantier som utformats på annat sätt kan vara marknadsmässiga. En svensk utredning¹⁵ har dock bedömt att kommissionens vägledning ger en god indikation på när en kommunal borgensavgift utgör statligt stöd i EU-rättslig mening. De viktigaste förutsättningarna för att en kommunal borgen ska kunna anses vara marknadsmässig är därför följande:

- Låntagaren som borgensåtagandet avser får inte vara i ekonomiska svårigheter.
- Garantins omfattning och den därmed sammanhängande risken måste kunna bedömas när garantin beviljas.
- Garantin måste vara kopplad till en viss finansiell transaktion, ett maximibelopp för garantierna ska ha fastställts och garantierna ska vara tidsbegränsade.
- Garantin får, med vissa undantag, inte heller täcka mer än 80 procent av det lån eller den finansiella förpliktelse garantin avser.

Slutligen måste ett marknadsorienterat pris betalas för garantin, vilket är det som ur kommunal synpunkt föranleder diskussionen om borgensavgifter.

Det är alltså EU-rättsligt möjligt att utfärda kommunala garantier utan att det blir fråga om statligt stöd, om man håller sig till ovanstående förutsättningar. Det krävs dock en affärsmässig avvägning mellan risken som tas och priset för borgensåtagandet.

¹⁵ SOU 2015:58, EU och kommunernas bostadspolitik, s. 368–369.

Förmånliga garantier förutsätter att statsstödsreglerna följs och att ändamålet för stödet avgränsas.¹⁶

Statsstödsreglerna utgör sett i ett större perspektiv en delmängd av EU:s konkurrensregler. Det är emellertid mera ovanligt att övriga konkurrensregler får direkt betydelse för hur borgensavgifterna beräknas. Den konkurrenslagsregel som är mest relevant för frågan om nivån på kommunala borgensavgifter är bestämmelsen som rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (3 kap. 27 §). Bestämmelsen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet är en nationell konkurrensregel som inte har någon motsvarighet i EU:s konkurrensregler. Utgångspunkten för bestämmelsen är att offentliga och privata företag ska ha likartade villkor om de agerar på samma konkurrensutsatta marknad.¹⁷

Konkurrensreglerna är inriktade på ett beteende som äger rum på en marknad och ett ingripande med stöd av konkurrensreglerna innebär att detta beteende förbjuds eller ändras. Regeln om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet omfattar således i princip inte ekonomiskt stöd från en offentlig aktör till egen säljverksamhet. Däremot kan effekten av stödet, klädd i det förfarande som den offentliga aktören tillämpar i sin säljverksamhet, komma under prövning om det påverkar konkurrensen på ett negativt sätt.¹⁸ En sådan effekt skulle exempelvis kunna vara att den offentliga aktören för en aggressiv prissättningsstrategi på sätt som inte varit möjligt utan tillförande av offentligt stöd.

Statsstödsreglerna är inriktade på själva tillförandet av offentliga medel och ett ingripande med hjälp av reglerna innebär att

¹⁶ SOU 2015:58, EU och kommunernas bostadspolitik, s. 368–369.

¹⁷ Till skillnad mot kommunallagens regler omfattar statsstödsreglerna även sådant stöd som lämnas till egna kommunala företag och (i vissa fall) överföringar inom den kommunala förvaltningen.

¹⁸ Prop. 2008/09:23, s. 35.

utbetalning av offentliga medel hindras eller att sådana medel krävs åter.

Statsstödsreglerna reglerar alltså inte kommunernas agerande på själva marknaden och kräver i sig inte marknadsmässighet i beteendet där. Statsstödsreglerna ställer bara krav på den som lämnar stödet, i det här fallet kommunen. Om kommunerna vill säkerställa att verksamheten inte får statligt stöd (som i sådana fall måste utformas enligt statsstödsreglerna för att vara lagligt) påverkar reglerna indirekt hur kommuner ska agera i förhållande till bostadsmarknaden.

5 Affärsmässighet i bostadsföretag

Kravet på att allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer infördes bland annat för att regleringen av dessa bolag skulle vara klart förenlig med EU-rätten.¹⁹ Frågan om vad som utgör ett statsstöd har många bottnar och förtjänar en ytterligare diskussion för att illustrera frågans komplexitet.

En central EU-rättslig fråga är om en affärstransaktion med det allmänna, i vårt fall kommunerna, gynnar den som kommunen gör affärer med. Principen blir aktuell i kommunens roll som ägare, långgivare, borgensman, kund eller leverantör.²⁰

Mera generellt, om ett kommunalt bostadsföretag får ekonomiska fördelar i form av lägre räntor eller i övrigt bättre lånevillkor, måste dessa fördelar på ett eller annat sätt överföras till kommunen. Det kan ske till exempel genom ett marknadsmässigt påslag på räntan eller genom uttag av en så kallad "förmånskompenserande" avgift som tillfaller kommunen.²¹

Vad kravet på affärsmässighet innebär i praktiken är inte helt klart men får tolkas mot bakgrund av lagens huvudsyfte att skapa överensstämmelse med den EU-rättsliga konkurrensregleringen.²² Begreppet beskrivs i vissa avseenden i en tidigare statlig utredning respektive i propositionen. Flera bedömare har kommit med olika

¹⁹ SOU 2015:58, EU och kommunernas bostadspolitik, s. 317.

²⁰ a.a. s. 317.

²¹ a.a. s. 322–323, jfr även prop. 2009/10:185, s. 50.

²² Adrell R & Moldén R, Juridik i kommunala bolag, 2 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm 2018, s. 225.

uttalanden om begreppet som kan tolkas på olika sätt av de tillämpande företagen och kommunerna.²³

Affärsmässigt agerande på en vikande marknad är svårt att formulera i termer av avkastningskrav på verksamheten som helhet eftersom vikande marknader och fallande fastighetsvärden kan göra det omöjligt att nå sådana mål. Affärsmässigheten får då i stället bedömas genom att se på de enskilda beslut som företaget måste fatta rörande hyressättning, driftskostnader och underhållsinsatser. På var och en av dessa punkter bör företaget kunna visa att man gör som ett långsiktigt privat företag skulle göra. Motsvarande överväganden kan göras avseende om det är motiverat för en kommun som ägare att skjuta till kapital. Leder ett sådant kapitaltillskott till högre eller lägre värde jämfört med om ett tillskott inte görs? Affärsmässiga principer lämnar utrymme för många typer av affärsmässiga överväganden. Eftersom affärsmässiga principer ska motsvara marknadsmässighet i statsstödsrättslig mening bör dock kommuner och kommunala bostadsverksamheter dokumentera sina överväganden så att dessa kan åberopas om affärsmässigheten ifrågasätts.²⁴

Boverkets utvärdering visar att lagstiftningen som infördes den 1 januari 2011 i de flesta avseenden inte tycks ha lett till några genomgripande förändringar. Det stora flertalet – cirka 95 procent – av de kommunala bostadsaktiebolagen har ägardirektiv som antagits efter ikraftträdandet av nya allbo-lagen och i cirka 83 procent av ägardirektiven finns skrivningar angående affärsmässighet.²⁵

²³ SOU 2015:58, EU och kommunernas bostadspolitik, s. 318.

²⁴ a.a. s. 335.

²⁵ Boverkets rapport 2017:29, Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – Utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning, om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, s. 6–7.

6 Praktisk tillämpning

Kommuninvest är en ekonomisk förening och ett organiserat samarbete mellan flertalet av landets kommuner med uppgift att ge medlemskommuner finansiering på kreditmarknaden. Genom att samtliga medlemskommuner har undertecknat ett solidariskt borgensåtagande har Kommuninvest erhållit goda kreditbetyg vilket medför fördelaktiga räntor.

6.1 En befintlig modell

SKR och Sveriges allmännyttan har tillsammans med Kommuninvest sammanfattat regelverket om kommunala borgensavgifter i en skrift där de redogör för en övergripande modell utifrån vilken de olika regelverken bedöms kunna efterlevas.²⁶ Den bygger på att borgensavgiften kopplas till en specifik kredit och beräknas utifrån en jämförelse mellan finansieringskostnaden med, respektive utan, kommunal borgen för den aktuella krediten.²⁷

Materialet återger ett antal principer som anses gälla vid bedömningen av statsstöd. Principerna anger bland annat att stödet beviljas vid den tidpunkt då garantin beviljas, inte då garantin återropas eller medel betalas ut, och att det inte godtas att garantiavgiften fastställs till en enda nivå som ska anses motsvara en övergripande norm för hela branschen.²⁸

²⁶ SKL, SABO och Kommuninvest, 2012, En modell för kommunal borgensavgift till kommunala bostadsaktiebolag.

²⁷ a.a. s. 16.

²⁸ a.a. s. 5.

Av skriften framgår vidare i huvudsak följande:

Enligt den marknadsekonomiska investerarprincipen fungerar finansmarknaden som ett riktmärke för att bestämma borgensavgiften och en jämförelse kan göras med den marknadsmässiga räntesats som just det aktuella företaget skulle ha betalat utan en garanti.

Borgensavgiftens storlek ska således beräknas utifrån vad det specifika bolaget hade kunnat finansiera sig till utan kommunal borgen. Det innebär att kommunen vid borgensteckandet måste ha ett underlag avseende vilken kreditmarginal bolaget skulle ha finansierat sig till utan borgen, för att kunna beräkna skillnaden mellan denna kreditmarginal och den kreditmarginal som faktiskt erhålls med kommunal borgen. En jämförelse kan också göras med de ersättningar som företag med samma kreditvärdighet betalar på marknaden. Borgensavgiften ska vara kopplad till den enskilda krediten eftersom borgensavgiftens storlek beror på när i tiden borgen tecknas och underliggande kredits löptid och belopp.

6.2 Fallstudier

Av Konkurrensverkets undersökning framgår att tillämpningen ser relativt olika ut i olika kommuner. Konkurrensverket har tagit kontakt med tio olika kommuner med lika många bostadsbolag för att inhämta respektive kommuns underlag för att beräkna borgensavgiften. Detta innebär att undersökningen har fördjupats kvalitativt avseende vart tionde av företagen som har studerats. Syftet med detta har varit dels att kvalitetssäkra materialet, dels att fånga upp frågor som inte går att belysa endast med en modellberäkning.

De tio företagen eller kommunerna utgör uppskattningsvis ett tvärsnitt av företagen sett till hur de placerat sig i den av Konkurrensverket beställda modellberäkningen.

Svar har erhållits från samtliga tio kommuner. Framförallt kan man utifrån dessa konstatera att det finns en mängd olika metoder för att beräkna borgensavgifterna och att det inte går att identifiera någon enhetlig beräkningsmetod mer än att man i flera fall tittar på hur andra kommuner gör. Exempelvis har man i en av kommunerna regelbundet försökt fråga banker men inte fått svar, och bestämde i stället avgiften vid en jämförelse med 11 andra kommuner i närområdet. Några kommuners underlag innehåller de övergripande principerna för hur borgensavgifter kan beräknas men ingen indikation på hur avgiften faktiskt beräknats i det konkreta fallet.

Gemensamt för fyra av de fem kommuner som placerar sig lågt med borgensavgiften i modellberäkningen är att borgensavgiften inte har reviderats årligen.

De kommuner som placerar sig högt eller normalt avseende faktisk borgensavgift jämfört med den modellberäknade utmärks i stället av att borgensavgiften revideras regelbundet och/eller beslutas på delegation av en tjänsteman i kommunen.

En större kommun, som tillämpar en låg faktisk borgensavgift jämfört med den som modellberäknats på beställning av Konkurrensverket, använder en modell baserad på priser för upplåning på certifikats- och obligationsmarknaden. Kommunen klassar skulderna som långfristiga, vilket bidrar till att den borgensavgift som enligt modellberäkningen bör betalas blir relativt hög.

Att man frågar banker förekommer såväl bland kommuner som hamnat lågt som högt. En av kommunerna tydliggör i sitt svar till

Konkurrensverket problemen med att be en affärsbank att vid lånetillfället prissätta krediter mot kommunal borgen respektive med pantbrev som säkerhet. Om banken är villig att svara är det ändå inte säkert att resultatet blir korrekt eftersom en affärsbank normalt föredrar en kommunal borgen som säkerhet, vilket talar för att sätta priset för lån mot pantbrev högt. Förfrågan medför även administrativa kostnader för bankerna trots att banken vet att man med stor sannolikhet inte kommer att få krediten ifråga.

7 Metod för modellberäkningen

Modellberäkningens metodik, genomförande och datakällor framgår närmare i bilaga 1.

Bostadsföretagens kostnad för borgensavgiften, i rapporten betecknad som den faktiska borgensavgiften, är beräknad som produkten av de totala räntebärande lånen vid balansdagen och den borgensavgift kommunen fastställt. I de fall det framgår av årsredovisningen har den redovisade kostnaden för borgensavgiften använts. Med borgensavgift har här jämförts situationen att kommunen lånar upp pengar som sedan vidareutlånas till bolaget med ett så kallat räntetillägg, vilket har samma syfte som borgensavgiften. Detta brukar betecknas som en kommunal internbankslösning.

I princip har vi således inte undersökt förekomsten av en borgensförbindelse och borgensavgift för varje enskilt lån, utan beräkningarna har gjorts på en totalnivå. Det har bedömts vara rättvisande eftersom nästan alla kommunala borgensförbindelser som påträffats varit generellt utformade.

Den borgensavgift som är motiverad enligt den modellen, i rapporten betecknat som den modellberäknade borgensavgiften, är beräknad som produkten av de totala räntebärande lånen vid balansdagen och den marknadsmässiga borgensavgiften. I princip innebär det att vad som bedöms är vilken påverkan på kreditmarginalen som en normalt bättre kreditvärdighet för kommunen medför, däremot inte eventuella skillnader i finansieringskostnader som finns i föregående led, till exempel genom samarbetet i Kommuninvest eller det faktum att kommuner inte kan gå i konkurs, utan på sin höjd ställa in betalningarna.

Analysen avser vad som kan betecknas som en marknadsmässig borgensavgift i de fall kommunen går i borgen för lån som det kommunala dotterbolaget upptagit. Analysen bygger på en modell som simulerar skillnaden i villkor som en bank skulle erbjuda det kommunala bolaget och kommunen, genom att ta i beaktande exempelvis låntagarens kreditvärdighet och ställda säkerheter. Analysen görs utifrån hur dessa faktorer skulle påverka en kredit beviljad av genomsnittet av de svenska storbankerna.

Beräkningarna sker i en modell som simulerar bankernas pris-sättning med utgångspunkt i de kapitaltäckningskrav storbankerna lyder under enligt Baselregelverket samt med tillämpning av intern riskklassificering. Modellen tar hänsyn till riskparametrarna PD (sannolikhet för fallissemang), LGD (förväntad förlust vid fallissemang), M (löptid på finansieringen) och finansieringens storlek.

Sannolikheten för fallissemang är hämtad från UC och LGD-värdet bygger på en kombination av värden från kapitaltäckningsreglerna och erfarenheter av hur de praktiskt tillämpas. Om inget annat framgår av årsredovisningen antas M vara ett år för kortfristiga lån och tre år för långfristiga lån, undantaget sådana lån som förfaller senare än fem år efter balansdagen där M antas vara fem år samt att 100 procent av de räntebärande lånen ryms inom den beslutade kommunala borgensramen. Vidare antas att det kommunala bolaget inte lämnar direkt pant i fastigheter. Utöver nämnda parametrar har främst bankernas kapitalkrav och genomsnittliga avkastningsmål betydelse för beräkningen.

Beräkningen avser hur stor kostnad bankerna har för oväntade och förväntade kreditförluster med det kommunala bolaget respektive kommunen som låntagare. Skillnaden mellan dessa värden illustrerar hur mycket mer det skulle kosta det kommunala bolaget att låna den aktuella volymen jämfört med kommunen som

låntagare och utgör därför en relevant uppskattning av vad som är en marknadsmässig borgensavgift. En sådan beräkning approximerar hur mycket extra det skulle kosta det kommunala bolaget att låna utan kommunal borgen.

8 Resultat

8.1 Borgensåtagandenas omfattning

Av de 100 undersökta kommunala bostadsföretagen, vilket är de balansomslutningsmässigt största i landet, visar sig 96 ha kommunal borgen.

De räntebärande lån i undersökningen som omfattas av kommunal borgen uppgår totalt till 181 miljarder kronor, vilket innebär knappt två miljarder i genomsnitt för de 96 företagen.

De två bostadsföretag som har störst lån har lån på drygt elva miljarder kronor vardera. Totalt har 14 företag lån som uppgår till mer än tre miljarder kronor.

8.2 Faktiska borgensavgifter

Borgensavgifterna för de undersökta bostadsföretagen uppgår totalt till 646 miljoner kronor, vilket motsvarar en avgift på i genomsnitt 0,36 procent av lånen (medianen är 0,35 procent).

Avgifterna varierade mellan 0,13 och 0,90 procent av bostadsföretagens lånesumma. Elva företag betalade en borgensavgift som uppgick till mer än 0,50 procent av lånesumman och 30 företag betalade en borgensavgift som uppgick till mindre än 0,30 procent av lånesumman. 55 företag betalade en avgift som uppgick till minst 0,30 procent och högst 0,50 procent av lånesumman.

8.3 Modellberäknade borgensavgifter

De modellberäknade borgensavgifterna uppgår totalt till 759 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,42 procent av lånesumman. De modellberäknade avgifterna för varje bostadsföretag varierar mellan 0,30 och 0,56 procent av lånen. Medianvärdet är 0,43 procent.

8.4 Nivån på borgensavgiften

Enligt modellberäkningen borde bostadsföretagen ha betalat omkring 110 miljoner kronor mer för borgensåtagandena under 2017 än vad de faktiskt gjorde. Det kan också uttryckas som att borgensavgifterna i genomsnitt borde ha varit 0,06 procentenheter högre (det vill säga 0,42 procent i stället för 0,36 procent i genomsnitt).

Det är fler företag som ligger lägre än modellberäkningen, än som ligger högre. Av de 96 företagen betalar 69 en borgensavgift som är lägre än modellberäknat och 27 en borgensavgift som är högre än modellberäknat. Siffrorna för varje undersökt bolag framgår av bilaga 2.

En modellberäkning riskerar alltid att resultatet i enstaka fall blir mindre rättvisande. Beräkningarna presenteras därför kommun för kommun men utan kommun- eller bolagsnamn, eftersom dessa uppgifter ryckta ur sitt sammanhang skulle kunna uppfattas som missvisande på den lokala nivån.

Vid beräkningen tar höga borgensavgifter delvis ut låga borgensavgifter, och den summerade avvikelser blir därigenom mindre. Det nämnda genomsnittet summerar alltså avvikelser för såväl företag med låga som med höga borgensavgifter.

Skillnaden mellan modellberäknad borgensavgift och faktisk borgensavgift blir vid en bruttoberäkning ungefär 1 147 miljoner kronor, för alla de företag där borgensavgiften är lägre än modellberäknat. Eftersom antalet företag i denna grupp är 69 handlar det om i genomsnitt drygt 2 miljoner kronor per företag.

Medianföretaget i materialet, det vill säga det mittersta bland samtliga undersökta kommunala bostadsbolag, hade 19 procent lägre borgensavgift än vad som modellberäknats. Detta indikerar att avvikelserna nedåt från medelvärdet är relativt mera frekventa (men mindre omfattande var och en) än avvikelserna uppåt.

8.5 Variationen i nivå för borgensavgiften

Mer än fyra femtedelar av bostadsföretagen betalar borgensavgifter som avviker från de modellberäknade med som mest +/-0,2 procentenheter. Medianvärdet på skillnaden är -0,07 procentenheter.

I hälften av de studerade kommunerna ligger borgensavgiften mellan 33 procent lägre och 7 procent högre än modellberäknad borgensavgift. I en fjärdedel av kommunerna ligger den över, och i en fjärdedel under det intervallet.

De stora variationerna i hur kommunala borgensavgifter beräknas är enligt vår bedömning den viktigaste slutsatsen i föreliggande studie, snarare än att borgensavgifterna på aggregerad nivå är låga. Detta indikerar att kommunerna har svårt att tillämpa reglerna om borgensavgifter i praktiken och antagligen skulle vara betjänta av ytterligare stöd för beräkningarna. Detta illustreras ytterligare av den fördjupade genomgång som gjorts i tio kommuner som visar att kommunerna förfar på vitt olika sätt vid fastställande av borgensavgift.

Den skrift som tagits fram av SKR med flera innehåller inte någon konkret beräkningsmetodik utan redogör för allmänna principer som tillämpas vid bedömningen av statsstöd. Konkurrensverket bedömer att kommunsektorn behöver ytterligare stöd för att kunna tillämpa regelverket i praktiken.

Att lån till kommunala bostadsbolag nästan alltid lämnas med borgen som säkerhet medför med nödvändighet även att det blir svårt att bedöma vilka kostnader som det hade medfört att finansiera sig på annat sätt, eftersom antalet transaktioner på den "vanliga" marknaden vid sidan om blir så liten och det därför finns begränsat antal transaktioner att jämföra med. Det ökar i sig risken att borgensavgiften eller lånevillkoren inte blir marknadsmässiga.²⁹

En bidragande orsak anges enligt Sveriges allmännyttiga vara att företag på kreditmarknaden visar ett avtagande intresse att hjälpa kommunerna med att tillhandahålla relevant jämförelsematerial avseende marknadsmässig upplåning, vilket utgör en förutsättning för nuvarande beräkningsmodell.

8.6 Borgensavgiften i perspektiv

Det är angeläget att frågan om borgensavgifter ses i ett större sammanhang eftersom kommunerna har många olika relationer med sina bostadsföretag.

Boverket mäter årligen värdeöverföringarna från de kommunala bostadsbolagen till kommunerna. Dessa uppgick 2017 sammantaget till 827 miljoner kronor varav 71 miljoner kronor avsåg den så kallade huvudregeln i 3 §, enligt vilken bostadsföretagen får

²⁹ SKL, SABO och Kommuninvest, 2012, En modell för kommunal borgensavgift till kommunala bostadsaktiebolag, s. 2.

överföra en viss förräntning på sitt kapital under förutsättning att deras resultat är tillräckligt bra. Värdeöverföringarna görs i stället till helt övervägande del enligt den nya allbo-lagens undantagsregler och är också mycket koncentrerade till ett mindre antal stora bostadsföretag.³⁰

³⁰ Boverkets rapport 2019:8, Värdeöverföringar från allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2017.

9 Konkurrensverkets slutsatser

Undersökningen bekräftar att lån med kommunal borgen som säkerhet fortfarande är vanligt förekommande bland de största allmännyttiga bostadsföretagen samt indikerar att borgensavgifterna inte sällan förefaller lågt satta.

Det är i och för sig inte förvånande om olika modeller leder till olika resultat och det är inte självklart att den ena modellen är att föredra framför den andra. I undersökningen har de faktiska borgensavgifterna jämförts med en modellberäknad borgensavgift som i huvudsak baseras på jämförelser mellan kreditbetygen för kommuner respektive deras kommunala bolag. I förhållande till en sådan modellberäknad borgensavgift varierar de faktiska borgensavgifterna på ett svårbegripligt sätt mellan olika kommuner, trots att deras företag förefaller relativt homogena och är utsatta för liknande risker.

Det indikerar att kommunerna inte följer någon gemensam modell när borgensavgifterna beslutas. Det är svårt att dra någon annan slutsats än att den modell som tagits fram av SKR, Sveriges allmännytta och Kommuninvest i Sverige inte tillämpas särskilt frekvent ute i kommunsektorn, sannolikt eftersom den får anses vara svår att tillämpa med hänsyn till den begränsade marknadsinformation om kommersiella lånetransaktioner som finns att tillgå.

Frågan är om dessa principer ger ett tillräckligt underlag för att fastställa borgensavgiften i den kommunala vardagen?

En uppenbar risk är att man i kommunsektorn gör sina egna uppskattningar eller i hög grad tittar på hur andra närbelägna kommuner har räknat, i stället för att titta på de omvärldsfaktorer som är gemensamma för bostadsföretagen och analysera dessa.

Även om borgensavgifterna alltid måste fastställas med hänsyn till riskerna i varje enskilt fall är det sannolikt att man ännu inte har hittat en lämplig balans mellan å ena sidan gemensamma modeller och generaliseringar och å andra sidan individuella bedömningar vid beräkning av borgensavgifterna.

Om det är svårt för kommunerna att konsekvent beräkna borgensavgifterna i den relativt homogena bostadssektorn kan det ifrågasättas hur motsvarande förutsättningar ser ut i övriga delar av bolagssektorn, där bolagen inbördes framstår som relativt mera heterogena. Av intresse för konkurrensen kan därvid vara inte minst energisektorn som omfattas av motsvarande nationella krav på affärsmässig drift som bostadssektorn. Det skulle lämpligen kunna belysas ytterligare i fortsatta studier.

De eventuella skillnaderna i finansieringskostnader för långivarna skulle också, utöver skillnaderna i risk för dessa vilka har belysts i föreliggande rapport, behöva undersökas närmare. Där kan finnas skillnader av såväl regulatorisk som annan karaktär.

Konkurrensverket lämnar i sammanhanget inte några förslag utan förutsätter att berörda aktörer vidtar lämpliga åtgärder inom sina egna ansvarsområden.

Referenser

Adrell R & Moldén R, Juridik i kommunala bolag, 2 uppl.,
Norstedts Juridik, Stockholm 2018

Björkman U & Lundin O, Kommunen & Lagen – en introduktion,
3 uppl, Iustus, Uppsala 2011

Boverkets rapport 2013:9, De allmännyttiga bostadsföretagens
utveckling och roll på bostadsmarknaden 2011–2012

Boverkets rapport 2017:29, Allmännyttiga kommunala
bostadsaktiebolag – Utvärdering av tillämpningen av gällande
lagstiftning om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Boverkets rapport 2019:8, Värdeöverföringar från allmännyttiga
kommunala bostadsaktiebolag för räkenskapsåret 2017

Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna
87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier,
2008/C 155/02

Prop. 2008/09:231, Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på
marknaden

Prop. 2009/10:185, Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

SKL, SABO och Kommuninvest, 2012, En modell för kommunal
borgensavgift till kommunala bostadsaktiebolag

SOU 2008:38, EU, Allmännyttan och hyrorna

SOU 2015:58, EU och kommunernas bostadspolitik

Bilaga 1: Uppdragsbeskrivning och metod

Rapport från Fundcurve AB angående villkor för finansiering av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag.

Uppdragsbeskrivning

Fundcurve AB har från Konkurrensverket fått uppdraget att leverera data avseende villkor för finansiering av allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Uppdraget avser följande variabler:

- Namn på företaget
- Organisationsnummer
- Kommun
- Balansomslutning
- Förekomst av borgensåtagande från kommunen ja/nej

I de fall det aktuella bolaget har ett borgensåtagande från en kommun, ska även följande variabler framgå:

- Soliditet
- Finansiella kostnader
- Eget kapital
- Lån som ränteberäkningen grundar sig på
- Det kommunala bostadsaktiebolagets betalning för det kommunala borgensåtagandet
- Den skillnad i räntekostnad som är motiverad enligt Fundcurves metodik i det fall det kommunala bolaget har kommunal borgen jämfört med om så inte vore fallet

Bakgrund och definitioner

När en kommun lånar ut, eller går i borgen för lån, till ett av kommunen ägt bolag bör kommunen ta ut en marknadsmässig avgift. Avgiften ska spegla den skillnad i kostnad som bolaget har för att finansiera sig med respektive utan koppling till kommunen. Avgiften syftar till att uppnå konkurrensneutralitet så att borgensåtagandet eller utlåningen är förenlig med gällande konkurrenslagstiftning.

Avgift vid borgensåtagande kallas exempelvis för borgensavgift eller borgensprovision. Avgift vid utlåning kan kallas för internbankavgift, räntepåslag, utlåningsavgift, riskpremie, riskavgift eller omkostnadsersättning.

I rapporten och tillhörande datablad används begreppen borgensavgift och borgensåtagande för både kommunens utlåning och kommunens borgensåtagande

Datakällor och ansvarsbegränsning

Alla variabler är sammanställda från, eller bygger på offentligt tillgänglig data. Fundcurve har så långt det är praktiskt möjligt verifierat uppgifternas vederhäftighet. Fundcurve lämnar dock inte några garantier för att uppgifterna är korrekta. I det fall att det tas ut avgifter i konkurrensneutraliserande syfte, men som inte redovisas transparent av den aktuella kommunen i exempelvis årsredovisning eller protokoll, har Fundcurve inte tillgång till information om dessa. Likaså bygger beräkningarna i viss mån på förenklingar, uppskattningar och antaganden enligt den metodik som beskrivs närmare nedan.

Organisationsnummer, Bolagsnamn, Balansomslutning, Soliditet, Finansiella kostnader och Summa Eget Kapital är hämtade från Upplysningscentralen (UC). Kommun är hämtad från SABOs medlemsregister. Räntebärande lån är hämtade från bolagens årsredovisningar. Förekomsten av borgensåtagande är uppgifter som Fundcurve inhämtat från kommunernas och bolagens årsredovisningar eller från andra allmänna handlingar och uppgifter. Detsamma gäller den, av kommunen, fastställda nivån på borgensavgiften.

Fastställd borgensavgift

Det normala är att en, av kommunen bemyndigad, kommunal funktion beslutar en årlig borgensavgift som nästföljande år faktureras det kommunala bolaget beroende på faktiskt utnyttjande av borgensåtagandet. Funktionen kan exempelvis vara kommunfullmäktige, kommunstyrelse, finansråd eller internbanksfunktion. Ibland delegeras uppgiften till en enskild tjänsteman, exempelvis en ekonomi- eller finanschef.

Vissa kommuner har differentierade borgensavgifter beroende på lånens löptid och/eller bolagens bedömda kreditvärdighet. Det finns också kommuner som justerar borgensavgiften varje kvartal eller halvår. I dessa fall har Fundcurve beräknat en genomsnittlig fastställd borgensavgift.

Några kommuner finansierar sig direkt mot kreditmarknaden via utställande av exempelvis obligationslån och certifikat. När kommunen sedan lånar vidare till de kommunala dotterbolagen lägger man på en borgensavgift för varje lån. Borgensavgiften innefattar i de fallen ett bedömt pålägg av hur mycket mer det skulle kosta bolaget att självt finansiera sig på kreditmarknaden samt tillägg för administrationskostnader. I dessa fall har det visat

sig svårt att få ut komplett dokumentation och därmed varit svårare att beräkna en genomsnittlig borgensavgift. Fundcurve har beräknat en uppskattad genomsnittlig borgensavgift men för dessa kommuner har denna datavariabel en lägre grad av tillförlitlighet. Dessa är markerade med (*) i databladet.

Bolagens kostnad för borgensavgiften är beräknad som produkten av de totala räntebärande lånen vid balansdagen och den borgensavgift kommunen fastställt. I de fall det framgår av årsredovisningen, har den redovisade kostnaden för borgensavgiften använts.

Bolagens kostnad för borgensavgift som är motiverad enligt Fundcurves metodik är beräknad som produkten av de totala räntebärande lånen vid balansdagen och den, enligt Fundcurve, marknadsmässiga borgensavgiften. Fundcurves metodik för beräkna en marknadsmässig borgensavgift beskrivs i nedan avsnitt.

Metodik

Fundcurve analyserar vad som kan betecknas som en marknadsmässig borgensavgift i de fall kommunen går i borgen för lån som det kommunala dotterbolaget upptagit. Analysen bygger på en modell som simulerar skillnaden i villkor som en bank skulle erbjuda det kommunala bolaget och kommunen, genom att ta i beaktande exempelvis låntagarens kreditvärdighet och ställda säkerheter. Analysen görs utifrån hur dessa faktorer skulle påverka en kredit beviljad av genomsnittet av de svenska storbankerna.

Beräkningarna sker i en modell som simulerar bankernas prissättning med utgångspunkt i de kapitaltäckningskrav storbankerna lyder under enligt Baselregelverket samt med tillämpning av intern riskklassificering.

Modellen tar hänsyn till riskparametrarna PD (sannolikhet för fallissemang), LGD (förväntad förlust vid fallissemang), M (löptid på finansieringen) och finansieringens storlek. Sannolikheten för fallissemang är hämtad från UC och LGD-värdet bygger på en kombination av värden från kapitaltäckningsreglerna och Fundcurves erfarenhet av hur de praktiskt tillämpas. Om inget annat framgår av årsredovisningen antas M vara 1 år för kortfristiga lån och 3 år för långfristiga lån, undantaget sådana lån som förfaller senare än fem år efter balansdagen där M antas vara 5 år samt att 100 % av de räntebärande lånen ryms inom den beslutade kommunala borgensramen. Vidare antas att det kommunala bolaget inte lämnar direkt pant i fastigheter. Låneuppgifterna och övriga ekonomiska nyckeltal i uppdragsbeskrivningen är uppgifter som Fundcurve hämtat från det senaste offentligt tillgängliga årsbokslutet. Modellen utvärderar inte räntebasens marknadsmässighet i sig, utan endast vad som kan anses vara en marknadsmässig borgensavgift givet skillnaden i kreditvärdighet mellan kommun och kommunalt bolag. I de avslutande kommentarerna nedan diskuteras huruvida även kommuners möjlighet till billig finansiering, antingen via Kommuninvest eller på egen hand, borde beaktas för att beräkna helt konkurrensneutrala borgensavgifter.

Utöver nämnda parametrar har främst bankernas kapitalkrav och genomsnittliga avkastningsmål betydelse för beräkningen.

Fundcurve beräknar hur stor kostnad bankerna har för oväntade och förväntade kreditförluster med det kommunala bolaget respektive kommunen som låntagare. Skillnaden mellan dessa värden illustrerar hur mycket mer det skulle kosta det kommunala bolaget att låna den aktuella volymen jämfört med kommunen som låntagare och utgör därför en relevant uppskattning av vad som är en marknadsmässig borgensavgift.

Avslutande kommentarer

Borgensavgiften har som syfte att neutralisera skillnaden mellan ett kommunalt och privat bolags finansieringsmöjligheter. Ett privat bostadsbolags finansieringsmöjligheter begränsas normal sett till att låna från affärsbankerna med pantbrev som säkerhet. Fundcurves modell adresserar denna skillnad.

Utöver den skillnad som motiveras av enskilda kommunala bolags ställda säkerheter med mera, erhåller majoriteten av Sveriges kommuner och kommunala bolag sin finansiering från Kommuninvest, en aktör som ofta erbjuder bättre villkor än bankerna och inte är åtkomlig för den privata sektorn. Kommuninvest åtnjuter samma kreditvärdighet som svenska Staten. Kommuner som i stället för att låna via Kommuninvest själva lånar på marknaden, har likväl mycket hög kreditvärdighet, då rådande uppfattning är att en kommun – till skillnad från ett privat företag – inte kan försättas i konkurs. Frågan är om även denna fördel bör adderas i borgens-avgiften. Här saknas såvitt Fundcurve vet, men utan närmare utredning av frågan, rättspraxis eller vägledning i förarbeten. Att fullt ut ta hänsyn till kommunernas möjligheter till fördelaktig finansiering skulle ge en ytterligare ökning av de marknadsmässiga borgensavgifterna. Fundcurve har inte i denna rapport analyserat hur mycket ytterligare det vore rimligt att borgensavgifterna i så fall skulle behöva höjas, men den analysen kan på göras på begäran. Alternativt kan denna faktor betraktas som en "säkerhetsmarginal" i de presenterade uträkningarna, det vill säga att Fundcurves beräknade marknadsmässiga borgensavgift i vart fall inte torde vara för högt.

Fundcurve AB
Stockholm 17 december 2018

Bilaga 2: Faktisk borgensavgift och modellberäknade värden

Faktisk borgensavgift och modellberäknade värden för de 100 undersökta kommunala bostadsföretagen. Beräkningarna presenteras kommun för kommun men utan kommun- eller bolagsnamn. En tabellrad motsvarar ett kommunalt bostadsföretag.

Kommunal borgen	Ränte- bärande lån	Faktisk borgens- avgift		Modellberäknad borgensavgift	
	SEK	SEK	%	SEK	%
Ja	428 000 000	1 260 000	0,294	1 827 560	0,427
Ja	1 413 633 000	-	-	4 226 763	0,299
Ja	915 000 000	4 575 000	0,500	3 650 850	0,399
Ja	1 065 000 000	5 857 500	0,550	4 600 800	0,432
Ja	776 000 000	3 880 000	0,500	3 352 320	0,432
Ja	1 511 500 000	5 290 250	0,350	6 378 530	0,422
Ja	2 411 107 000	8 438 875	0,350	10 271 316	0,426
Ja	1 276 250 000	6 381 250	0,500	7 198 050	0,564
Ja	501 600 000	2 200 000	0,439	1 971 288	0,393
Ja	1 542 000 000	5 626 000		6 661 440	
Ja	2 171 400 000	9 091 000	0,419	9 185 022	0,423
Ja	855 000 000	2 565 000	0,300	3 206 250	0,375
Ja	1 115 000 000	5 018 000	0,450	4 816 800	0,432
Ja	1 440 000 000	4 401 000	0,306	6 220 800	0,432
Ja	1 462 220 000	3 995 000	0,273	5 044 659	0,345
Ja	2 050 000 000	7 175 000	0,350	8 138 500	0,397
Ja	6 677 818 000	40 734 690	0,610	37 529 337	0,562
Ja	5 470 000 000	33 367 000	0,610	30 850 800	0,564
Ja	4 160 457 000	25 378 788	0,610	23 048 932	0,554
Ja	2 100 000 000	10 080 000	0,480	8 505 000	0,405
Nej					
Ja	4 253 602 000	17 014 408	0,400	18 077 809	0,425
Ja	3 766 267 000	18 831 335	0,500	21 241 746	0,564
Ja	687 034 000	1 359 000	0,198	2 933 635	0,427
Ja	759 000 000	2 277 000	0,300	3 278 880	0,432
Ja	573 451 000	2 293 804	0,400	2 477 308	0,432
Ja	748 421 000	2 994 000	0,400	3 629 842	0,485
Ja	708 000 000	2 295 000	0,324	3 051 480	0,431
Ja	2 514 000 000	9 427 500	0,375	10 558 800	0,420
Ja	1 226 013 000	3 826 000	0,312	5 946 163	0,485
Ja	853 601 000	2 560 803	0,300	3 687 556	0,432
Ja	800 000 000	2 000 000	0,250	3 016 000	0,377
Ja	1 428 600 000	1 857 180	0,130	4 814 382	0,337
Ja	1 669 519 000	8 347 595	0,500	4 991 862	0,299

Kommunal borgen	Ränte- bärande lån	Faktisk borgens- avgift		Modellberäknad borgensavgift	
	SEK	SEK	%	SEK	%
Ja	1 151 600 000	3 454 800	0,300	4 974 912	0,432
Ja	842 786 000	2 612 637	0,310	3 640 836	0,432
Ja	2 817 100 000	8 431 000	0,299	11 972 675	0,425
Ja	1 245 800 000	4 360 300		7 026 312	
Ja	2 865 850 016	5 731 700	0,200	12 351 814	0,431
Ja	700 000 000	1 743 000	0,249	3 024 000	0,432
Ja	799 625 000	2 798 688	0,350	3 454 380	0,432
Ja	587 000 000	2 054 500	0,350	2 535 840	0,432
Nej					
Ja	794 316 000	2 780 106	0,350	3 129 605	0,394
Ja	704 000 000	2 112 000	0,300	2 492 160	0,354
Nej					
Ja	675 000 000	2 619 000	0,388	2 018 250	0,299
Ja	2 653 000 000	7 959 000	0,300	12 150 740	0,458
Ja	4 028 000 000	13 000 000	0,323	16 514 800	0,410
Ja	7 210 300 000	25 957 080	0,360	33 023 174	0,458
Ja	767 000 000	2 061 000	0,269	3 068 000	0,400
Ja	722 030 000	2 148 000	0,297	2 945 882	0,408
Ja	2 300 000 000	10 000 000	0,435	7 958 000	0,346
Nej					
Ja	3 693 584 000	7 387 168	0,200	17 913 882	0,485
Ja	880 164 000	7 921 476	0,900	4 920 117	0,559
Ja	670 000 000	2 814 000	0,420	2 666 600	0,398
Ja	454 000 000	1 135 000	0,250	1 961 280	0,432
Ja	1 072 300 000	3 216 900	0,300	5 200 655	0,485
Ja	2 180 212 000	4 454 500		9 418 516	
Ja	884 599 000	3 096 097	0,350	4 228 383	0,478
Ja	864 000 000	2 160 000	0,250	3 732 480	0,432
Ja	2 407 420 000	6 756 000	0,281	8 464 350	0,352
Ja	790 000 000	4 100 000	0,519	3 491 800	0,442
Ja	1 507 949 000	5 000 000	0,332	8 233 402	0,546
Ja	1 100 000 000	2 420 000	0,220	4 939 000	0,449
Ja	388 450 000	971 125	0,250	1 514 955	0,390
Ja	472 339 000	1 224 000	0,259	2 040 504	0,432
Ja	11 160 000 000	27 900 000		33 368 400	
Ja	11 385 000 000	28 462 500	0,250	34 041 150	0,299
Ja	4 830 517 000	12 076 293	0,250	14 443 246	0,299
Ja	6 144 608 000	15 361 520	0,250	18 372 378	0,299
Ja	815 700 000	2 854 950	0,350	3 523 824	0,432
Ja	1 050 000 000	2 800 000	0,267	4 179 000	0,398
Ja	1 400 000 000	3 500 000	0,250	6 104 000	0,436
Ja	447 000 000	2 235 000	0,500	1 336 530	0,299
Ja	1 830 415 000	8 857 000	0,484	7 907 393	0,432
Ja	800 000 000	2 400 000	0,300	3 136 000	0,392
Ja	1 012 800 000	2 016 000	0,199	4 375 296	0,432
Ja	2 319 000 000	7 188 900	0,310	10 300 300	0,444
Ja	1 440 000 000	5 200 000	0,361	5 904 000	0,410
Ja	2 919 940 000	13 139 730	0,450	10 073 793	0,345

Kommunal borgen	Ränte- bärande lån	Faktisk borgens- avgift		Modellberäknad borgensavgift	
	SEK	SEK	%	SEK	%
Ja	1 470 000 000	5 145 000	0,350	6 350 400	0,432
Ja	925 900 000	3 240 650	0,350	2 972 139	0,321
Ja	1 457 188 000	4 327 848	0,297	6 265 908	0,430
Ja	420 000 000	1 381 800	0,329	1 612 800	0,384
Ja	669 656 000	2 611 658	0,390	2 892 914	0,432
Ja	1 216 000 000	3 000 000	0,247	3 903 360	0,321
Ja	594 613 000	900 000	0,151	2 271 422	0,382
Ja	1 034 826 000	2 327 000	0,225	4 118 607	0,398
Ja	915 048 000	4 575 240	0,500	4 136 017	0,452
Ja	5 060 000 000	17 710 000	0,350	18 823 200	0,372
Ja	1 166 500 000	5 903 000	0,506	4 782 650	0,410
Ja	969 000 000	5 814 000	0,600	4 127 940	0,426
Ja	1 668 968 000	5 841 388	0,350	9 412 980	0,564
Ja	1 002 576 185	2 558 973	0,255	3 649 377	0,364
Ja	6 027 000 000	15 065 000	0,250	33 992 280	0,564
Ja	816 200 000	3 999 380	0,490	3 689 224	0,452
Ja	625 000 000	3 812 500	0,610	2 700 000	0,432
Ja	240 000 000	840 000	0,350	717 600	0,299

Något som ofta skiljer mellan offentlig och privat verksamhet är finansieringsförutsättningarna. I den här rapporten vill vi belysa en av de särskilda förutsättningarna för kommunal verksamhet i bolagsform: de borgensavgifter som kommunerna tar ut av sina bostadsföretag.

Bostadsföretagen utgör ett av flera exempel på verksamheter där den kommunala självkostnadsprincipen har lyfts bort under senare år och där krav i stället har ställts på affärsmässighet. Medvetenheten är hög om att borgensavgifter till kommunen är en förutsättning för lika spelregler. Men hur beräknas borgensavgifterna och håller de beräkningarna måttet?



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se