

Dnr 19KS233-2
2019-10-29

Ny modell för administrativa avgifter i Gävle kommun

Bakgrund

Sedan början av 2011 är kommuner skyldiga att enligt lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och Föredraget om Europeiska unionens funktionssätt, ta ut marknadsmässiga avgifter och ställa marknadsmässiga avkastningskrav på sina bostadsbolag. Detta innebär att bolagen undantas från reglerna i kommunallagen avseende självkostnadsprincipen och förbudet mot att driva företag i vinstsyfte. Om kraven ställs för lågt riskerar detta att klassas som otillåtet statsstöd. Bevisbördan för att kraven inte ställs för lågt ligger på kommunen.

Genom EU:s statsstödsregler avses alla insatser av ekonomisk art som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna eller ge en ekonomisk fördel för ett visst företag eller en viss produktion. Dessa regler omfattar inte enbart de kommunala bostadsaktiebolagen, utan innefattar även annan verksamhet som bedrivs av kommunala företag på en konkurrensutsatt marknad.

Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsbolag sätter också en övre gräns för hur hög avgiften kan vara i syfte att förhindra värdeöverföring från bostadsbolagen till kommunen. Med lagkrav på marknadsmässiga borgens- och utlåningsavgifter är således kommunerna i behov av en modell för att kunna fastställa avgifter som stämmer överens med lagstiftning och EU:s statsstödsregler.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har tillsammans med SABO (de allmännyttiga bostadsföretagens intresseorganisation) och Kommuninvest därför tagit fram en handledning för hur kommunerna kan fastställa borgens- och låneavgifter på ett lagligt sätt.

Gävle kommun med tillhörande bolag är en finansiell enhet, där kommunkoncernens samlade kreditvärdighet ska utnyttjas för att åstadkomma lägsta möjliga finansieringskostnad för koncernens ingående enheter. I ett särskilt dokument, Finanspolicy för Gävle kommunkoncern 2016-03-22 dnr 14KS173-7 har kommunfullmäktige fastställt riktlinjer för finansverksamheten. Finansverksamheten bedrivs idag centraliserat av

Styrning och stöd på ekonomiavdelningen och hanteringen är samordnad i en internbank.

Gävle kommunkoncerns totala upplåning ligger idag, 2019-10-29 på 5,9 miljarder kronor.

Syfte

Syftet med detta dokument är att föreslå ett systematiskt tillvägagångssätt för att regelbundet kunna beräkna en adekvat administrativ avgift. Syftet har emellertid inte varit att utvärdera huruvida befintlig portföljs borgensavgifter är ”korrekta” med avseende på gällande regelverk.

Aktuella finansieringskostnader – förmedlade lån

Anledningen till att kommunkoncernens upplåning sker genom kommunen är att det är mer kostnadseffektivt än om bolagen lånar själva. Kommuner har lägre kapitaltäckningskrav än de kommunala bolagen. Kapitaltäckningskravet hos långgivaren kommer till uttryck i form av ett marginalpåslag. Marginalpåslaget är det sätt på vilket långgivaren tar betalt för risken. Således lånar kommunen till lägre räntor än de kommunala bolagen. Det är även administrativt effektivare att ha detta samordnat inom Styrning och stöd.

I den låneförmedling som sker idag, internt inom koncernen tar internbanken, som ligger i primärkommunen, ut en administrativ avgift tidigare kallad borgensavgift.

Omfattning

Denna utredning baseras på uppgifter lämnade av Gävle Kommun och en beräkningsmodell från Fundcurve AB. Gävle Kommun har i samband med utredningen tecknat ett separat avtal med Fundcurve AB som självständigt ansvarar för sin modell och de beräkningar som lämnas enligt det tecknade avtalet.

Utredningen omfattar följande bolag: AB Gavlegårdarna, Gävle Energi AB samt Gävle Hamn AB. Metodiken och resultatet av utredningen tillämpas även på övriga bolag som verkar på en konkurrensutsatt marknad.

Övriga bolag och kommunalförbund för vilka Gävle kommun förmedlar lån till omfattas inte av denna administrativa avgift då de ej verkar på en konkurrensutsatt marknad. Kommunens förmedlade lån till dessa bolag omfattas av en administrativ internbanksavgift.

Nuvarande regler i Gävle kommun

Enligt beslut i kommunstyrelsen från 2009-06-09 §114 så är borgensavgiften 0,35% för de kommunala bolagen.

Sammanfattning ny metod för administrativa avgifter

SKL:s (m.fl.) handledning som nämnts ovan exemplifierar hur den administrativa avgiften ska beräknas vid varje unikt lånetillfälle. Förutom att detta leder till ökat administrativt arbete finns en risk att bankerna vid varje lånetillfälle inte anser sig ha möjlighet att lägga ner den arbetstid som behövs för att lämna tillräckliga uppgifter.

Denna metod anger istället att internbanken vid behov anpassar den administrativa avgiften utifrån nedanstående förutsättningar:

- Administrativa avgiften fastställs inte vid varje upphandlingstillfälle utan revideras vid behov
- Administrativa avgiften tillämpas inte baserad på vald löptid utan på den totala portföljens genomsnittliga löptid vid lånetillfället
- Administrativa avgiften består av två delar; skillnaden i marginal mellan olika säkerheter och prisskillnad mellan affärsbanker och Kommuninvest
- Skillnaden i marginal mellan olika säkerheter följs upp kontinuerligt och justeras vid behov
- Skillnaden i marginal mellan affärsbanker och Kommuninvest följs upp kontinuerligt och justeras vid behov
- Administrativa avgiften tillämpas inte retroaktivt utan endast på framtida nyupplåningar och refinansieringar

Ny metod för administrativa avgifter

För att kunna fastställa en rimlig nivå på administrativa avgifter, i syfte att neutralisera skillnaden mellan ett kommunalt och privat bolags finansieringsmöjligheter, använder vi oss av följande metodik uppdelad i två olika steg som beskrivs nedan (se mer detaljer i separat utredning utförd av Norm Finanspartner AB).

Steg 1 – fastställa skillnad i kreditmarginal mellan att finansiera verksamhet med borgen alternativt pantbrev som säkerhet. För att beräkna denna skillnad har en extern kreditmodell använts som beskrivs i ovanstående utredning.

Steg 2 – med hjälp av den kommunala borgen har kommunala bolag en möjlighet att låna från Kommuninvest vilket inte är tillgängligt för privata bolag. Detta har historiskt och inte minst i dagens marknadsläge gett en stor konkurrensfördel till de kommunala bolagen vilket bör adderas till borgensavgiften.

I nedanstående tabeller framgår dels den beräknade skillnaden i marginal mellan olika säkerheter och dels skillnaden i marginal som offererades i faktiska upphandlingar.

AB Gavlegårdarna

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
Skillnad säkerhet	0,23%	0,28%	0,33%	0,38%	0,44%
Skillnad KI vs bank	0,16%	0,19%	0,32%	0,39%	0,44%
Total	0,39%	0,47%	0,65%	0,77%	0,88%

Gävle Energi AB

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
Skillnad säkerhet	0,33%	0,36%	0,43%	0,49%	0,56%
Skillnad KI vs bank	0,16%	0,19%	0,32%	0,39%	0,44%
Total	0,49%	0,55%	0,75%	0,88%	1,00%

Gävle Hamn AB

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
Skillnad säkerhet	0,33%	0,36%	0,43%	0,49%	0,56%
Skillnad KI vs bank	0,16%	0,19%	0,32%	0,39%	0,44%
Total	0,49%	0,55%	0,75%	0,88%	1,00%

Beräkningarna visar på stora skillnader i marknadsmässiga avgifter för upplåning i olika löptider. Att tillämpa ovanstående tabell fullt ut skulle kunna innebära att de kommunala bolagen väljer kortare löptider för att minimera den administrativa avgiften för bolaget, vilket skulle öka kommunkoncernens totala risk.

	AB Gavlegårdarna	Gävle Energi AB	Gävle Hamn AB
Snittlöptid	2,65år	2,71år	4,07
Skillnad säkerhet	0,32%	0,41%	0,50%
Skillnad KI vs bank	0,30%	0,30%	0,39%
	0,62%	0,71%	0,89%

Beräkningen ovan är den administrativa avgiften och visar de två olika stegen i metodiken. Dels skillnad i säkerhet och skillnad mellan Kommuninvest och affärsbank för snittlöptiden i portföljen. Väljer det kommunala bolaget att förlänga löptiden i den totala portföljen kommer det medföra en högre administrativ avgift men den slår inte igenom fullt ut omedelbart.

Den administrativa avgiften på koncernkontokrediten hanteras på motsvarande sätt. Bolagens administrativa avgifter läggs som ett räntepåslag på koncernkontokrediten i bankens koncernkontosystem.

Kommunala bolag, som verkar på en konkurrensatt marknad, men inte har förmedlade lån och nyttjar koncernkontokrediten erhåller samma kreditmarginal som Gävle Energi AB och Gävle Hamn AB. De erhåller en snittlöptid motsvarande samtliga bolags totala genomsnittslöptid i portföljen.

Beslutspunkter

att fastställa redovisad metod för administrativ avgift som avser att neutralisera skillnaden i ränta mellan ett kommunalt bolag och ett privat bolag.

att för AB Gavlegårdarna fastställa administrativ avgift till 0,62% från och med 2020-01-01.

att för Gävle Energi AB fastställa administrativ avgift till 0,71% från och med 2020-01-01.

att för Gävle Hamn AB fastställa administrativ avgift till 0,89% från och med 2020-01-01.

att för kommunala bolag som verkar på en konkurrensutsatt marknad som inte har förmedlade lån beläggs med administrativ avgift på koncernkontokrediterna på 0,68% från och med 2020-01-01.

att för kommunala bolag och kommunalförbund som inte verkar på en konkurrensutsatt marknad bestäms en administrativ internbanksavgift på 0,35% på förmedlade lån.

att koncernkontokrediter ska hanteras på motsvarande sätt genom att bolagens administrativa avgifter och administrativa internbanksavgifter läggs som ett räntepåslag på koncernkontokrediterna i bankens koncernkontosystem, från och med 2020-01-01.

att beslutade avgifter tillämpas på all nyupplåning och refinansiering som sker från och med 2020-01-01.

att för befintliga lån gäller redan fastställda administrativa avgifter fram till att lånen förfaller eller förnyas.

att delegera till ekonomidirektör att ändra den administrativa avgiften vid behov.

att i upprättade finansrapporter redovisa ändrade administrativa avgifter till kommunstyrelsen.

Martin Svaleryd
Ekonomidirektör