

Borgenspolicy för Norrköpings kommun

Gäller från den 1 januari 1997 enligt beslut av kommunfullmäktige
1996-09-19, §111.

Några specifikt beslutade riktlinjer för hur borgen får tecknas finns inte. Kommunens borgensgivning på bostadslån, har åt såväl allmännyttiga bostadsföretag som åt enskilda för så kallat förlustansvar på bostadslån, styrts av generella borgensbeslut meddelade av kommunfullmäktige. Enligt dessa har kommunstyrelsen bemyndigats generellt att besluta om borgensåtaganden på låneförbindelser meddelade enligt bostadsfinansieringsförordningarna och förordningen om statlig kreditgaranti. Numera har nämnda förordningar upphört.

Från och med 1993-07-01 beslutas inga nya lån med stöd av nämnda författningar. På grund av eftersläpning kan dock lån beviljade till och med 1993-06-30 alltjämt ha aktualitet och sålunda handläggas med stöd av tidigare gällande kommunala beslut. Exempel härpå utgör det så kallade portenprojektet där Hyresbostäder i Norrköping AB är byggherre.

För borgensgivningen i övrigt, som innefattar borgen åt övriga kommunägda bolag, stiftelser och åt enskilda olika organisationer, är borgen i varje enskilt ärende alltid styrkt av ett separat beslut av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktiges beslut kan innehålla ett bemyndigande för kommunstyrelsen att på villkor som kommunstyrelsen äger bestämma teckna den aktuella borgen. Eller kan borgen tecknas direkt på det beslut som kommunfullmäktige har meddelat.

Den samhällsekonomiska utvecklingen har under senare år gett upphov till en vidgad syn på ekonomiskt risktagande varvid kommunernas borgensåtaganden särskilt har kommit att uppmärksammas. Mediernas bevakning kring inträffade fallissemang har i hög grad påverkat allmänhetens intresse för borgensengagemangen och dess risker. Banker och kreditinstitut med flera har generellt börjat inta en något försiktigare attityd till värdet av säkerhet i kommunal borgen. Borgensriskerna har således kommit i fokus med krav bland annat på en tydlig och öppen redovisning av desamma. För Norrköpings vidkommande finns dessa risker upptagna och specificerade enligt en särskild riskgruppering i kommunens samlade årsredovisning.

Omfattning av kommunens borgensåtaganden

I kommunens årsredovisning för 1995 under rubriken ekonomisk översikt framgår bland annat, att borgensåtaganden per 1995-12-31 uppgår till 2 365 milj kr. De största åtagandena återfinns i riskgrupp 3, som betecknar lägsta risk, och uppgår till 1 735 milj kr. Denna risk upptar summan av all lämnad borgenssäkerhet på lån för finansiering av bostäder åt kommunens allmännyttiga bostadsföretag, där Hyresbostäder i Norrköping AB utgör största låntagaren med kommunen som borgensman på lån uppgående till 1 472 milj kr. Vid en bedömning av betalningsförmågan hos en kommun utgör borgensåtagandena en belastning på kreditvärdigheten. Här kan också tilläggas att kommunen aldrig har tecknat borgen åt något kooperativt bostadsföretag. HSB och Riksbyggen har sålunda inte omfattats av någon kommunal borgensgivning.

Borgensbegrepp

Ett borgensåtagande innebär alltid en risk för borgensmannen, det vill säga den som tecknar borgen. Borgen skulle annars inte nyttjas som säkerhet. Riskens omfattning beror på vilken säkerhet borgensmannen innehar för sitt åtagande men också på vilken eller vilka slags borgen kommunen har engagerat sig i. Därför är följande borgensbegrepp nödvändiga att ha kännedom om.

Enkel borgen

Vid enkel borgen är borgensmannen förpliktigad att betala det gäldenären ej gäldavgifter (HB10:8). Enligt denna lags huvudregel skall borgenären (= långivaren) allra först söka få ut betalning av gäldenären (= låntagaren) med anlitande av betalningskrav och inkassoåtgärder. Räcker inte dessa kan tvångsåtgärder såsom utmätning och konkurs tillgripas. Om långivaren trots dessa åtgärder likväl misslyckas med att få betalt får hänvändelse till borgensmannen ske för infriande av betalningsskyldigheten.

Proprieborgen

Vid proprieborgen förbinder sig borgensmannen att teckna borgen såsom för egen skuld. En borgensförbindelse med sådan lydelse innebär att borgensmannen iklätt sig ett preliminärt ansvar för låntagarens skuld. Detta medför att långivaren vid denna typ av borgen kan söka betalning antingen av låntagaren eller av borgensmannen. Vanligtvis är det borgensmannen som först blir sökt och anmodad infria sitt åtagande. Proprieborgen är den mest vanliga och utgör den borgensform, som dominerar Norrköpings kommuns borgensåtaganden.

Generell borgen

En generell borgen är av variant av proprieborgen och är från risk synpunkt den mest heltäckande borgensformen. Den avser inte enbart säkerhet för befintlig skuld utan omfattar även tillkommande skuld till kreditgivaren. En generell borgen kan vara begränsad till beloppet men omfatta alla skuldförbindelser för lån, som låntagaren tagit upp och även innefatta av borgensmannen inte kända skuldförbindelser. Sammantaget innebär detta för borgensmannen, att denne står risk såsom för egen skuld för samtliga av låntagarens skulder, exempelvis i bank eller kreditinstitut.

Fyllnadsborgen

Fyllnadsborgen är en variant på enkel borgen, som nyttjas i samband med lån där säkerhet lämnats även i form av panträtt i den belånade egendomen. Borgensmannens betalningsansvar inträder först sedan pantsäkerheten inte har befunnits räcka till för att betala låntagarens skuld. För Norrköpings kommuns vidkommande utgör fyllnadsborgen säkerhet för bostadslån åt enskilda egnahemsägare, det så kallade kommunala förlustansvaret. Fyllnadsborgen har även lämnats för så kallat ROT-lån. (Reparation, om- och tillbyggnadslån). Dessa lån ingår i de allmännyttiga bostadsföretagens lånestock.

Säkerhet

För sina risktaganden i bostadssektorn, riskgrupp 3, har kommunen ingen pantsatt säkerhet för sina åtaganden. Borgensåtagandena har styrts av statliga författningar och lokala kommunfullmäktigebeslut. De allmännyttiga bostadsföretagen har genom kommunens borgen besparats kostnader för pantbrevsuttag och säkerheten för lånen utgör alltså lämnad borgen av Norrköpings kommun. För den större delen av låneskulden hos dessa företag utgör säkerheten borgen både för bottenlån och för statliga lån. Ett generellt mått på en fastighetsbelåning är 70 % bottenlån och 30 % statligt lån (topplån). Därest inte pantbrev utgör säkerhet för bottenlånet svarar kommunens risktagande genom borgen i åtskilliga fastigheter med 100 % av belåningsvärdet, som i vissa fall nedan redovisade förutsättning kan vara ändå högre.

Enligt på sin tid gällande belåningsregler förutsattes kommunal borgen som säkerhet för lån till så kallade överkostnader. Med godkännande av dåvarande länsbostadsnämnden, enligt särskilt meddelat beslut, kunde ett allmännyttigt bostadsföretag få byggkostnader godkända utöver kostnader, som godkänts och redovisats i särskilt underlag för pantvärdet. Överkostnaderna kunde belånas. Lånet placerades i läge mellan lånegrens för bottenlån och statligt bostadslån.

Beaktas detta kan alltså kommunen i vissa fastigheter ha borgensåtaganden, som väsentligt överstiger det från början godkända pantvärdet, vilket då innebär en godkänd ny belåningsgrad överstigande 100%. Härutöver har kommunen författningens generellt även tecknat borgen på lån utan krav på säkerhet för sk reparations- och underhållslån (Rot-lån).

För övriga riskgrupper, grupperna 1 och 2, är det endast i undantagsfall, som kommunen innehar säkerhet i form av pant. Säkerhet i sådana fall avser pant för borgensåtaganden åt föreningar.

Sammantaget kan konstateras att kommunen för sina borgensåtaganden utan innehav av säkerhet (pant) i riskgrupp 3 iklätt sig en risk som aldrig har kompenseras, exempelvis med erläggandet av någon riskpremie från de allmännyttiga bostadsföretagen.

Borgensområden

Ett borgensåtagande är numera att anse som en helt frivillig uppgift för kommunen. Nya borgensbeslut med anknytning till någon speciell kungörelse för erhållande av vissa statliga lån eller kreditgarantier behöver i fortsättningen inte fattas av kommunen. Det kan nu endast konstateras, att det ankommer på den enskilda kommunen att själv avgöra om kommunen genom kommunal borgen eller inte ska stödja bostadsförsörjningen på orten. Därest beslut om nya borgensåtaganden skulle fattas av kommunfullmäktige bör besluten kunna ingå i något av följande områden:

- åtaganden genom borgen för främjande av bostadsförsörjningen
- åtaganden genom borgen åt organisationer, föreningar och företag
- borgen åt kommunala bolag som garanti för pensionsförpliktelser

Värdet av kommunal borgen kommer sannolikt att tilldra sig ett ökat allmänt intresse med tanke på kommunens risksituation, som dessutom medför en press på den enskilda kommunens kreditvärdighet. Mot denna bakgrund bör lämpligen tillämpas en stor restriktivitet med fattandet av nya borgensbeslut. Skulle likväl nya borgensbeslut tillkomma måste dessa föregås av en allsidig riskanalys och kreditprövning.

Riskbedömning

Svenska kommunförbundet och Svenska Landstingsförbundet har enligt en gemensam tillsatt referensgrupp arbetat fram exempel på indelning av borgensåtaganden i olika riskgrupper. Denna indelning har sedan rekommenderats av respektive förbund. För Norrköpings vidkommande tillämpas indelningen i den riskanalys av borgensåtagandena, som ingår i kommunens årsredovisning. Riskgrupperingen är graderad från ett till tre, där åtaganden i riskgrupp ett har högsta risk. En sådan indelning ger följande bild:

Riskgrupp 1

- föreningsåtaganden
- förlustgarantier för småhus enl vissa statliga förordningar
- övriga åtaganden åt enskilda (ex borgen på gatukostnadslån)
-

Riskgrupp 2

- kommunala företag
- ideella föreningar
- övriga företag (exmpelvis borgen åt Louis De Geer Konsert och Kongress)
-

Riskgrupp 3

- kommunala bostadsföretag (allmännyttiga)

Riskbedömning och riskanalys med anledning av riskgrupperingen bör lämpligen utformas schablonmässigt och exempelvis utvisa hur stor procent av respektive riskgrupp, som inom ett eller två år kan utlösas och medföra kapitaltäckning för kommunen i sin roll som borgensman. Utifrån riskbedömningen bör också kunna utläsas en övre borgensgräns för kommunen totalt men också per riskgrupp. Den övre gränsen ger då uttryck för kommunens totala risknivå, som också utgör en indikation på kreditvärdighetens belastning genom borgensåtaganden.

Riskpremie (=ramavgift på lämnad borgen) och omdisponering av borgensrisk

I riskgrupp 3 där de allmännyttiga bostadsföretagens borgen ingår har kommunen utan krav på säkerhet iklätt sig en risk och tillika en hög beloppsmässig borgensnivå. Det finns därför ett påtagligt intresse för kommunen att om möjligt successivt minska borgensnivån genom att omdisponera sin risk och istället lämna fett motsvarande direktlån. Inom ramen för lämnad borgen förutsättes upplåning vid låneomsättningar och dylikt kunna ske via kommunens internbank, som sedan kan vidareutlåna ett erhållet lån till bostadsföretaget. Genom förfarandet omvandlas en borgensrisk till en lånefordran, som balanseras mot balansräkningens skuldsida för upptagna lån i kommunens redovisning.

Kommunens risk minskas inte men kreditvärdigheten förbättras genom att borgensåtagandena blir reducerade.

Bakgrunden till att internbanken engageras är att ingen annan aktör inom kommunkoncernen kan låna billigare på de finansiella marknaderna än internbanken. De allmännyttiga bostadsföretagen kan själva mot pantbrev låna i marknaden hos banker och olika kreditinstitut. Priset måste då stämmas av med internbanken innan en upplåning får ske. Enligt den av kommunfullmäktige godkända finanspolicyn för Norrköpings kommun förutsättes, att ett samråd sker samt att internbanken och respektive kommunägt företag i sina egna policier beskriver hur gemensamma mellanhavanden lämpligen bör hanteras, exempelvis vid intern låneförmedling vad gäller samarbete och regler för påslag av räntemarginaler med mera.

Kommunfullmäktige bör besluta om en högsta gräns för denna ränta, som antas utgöra en lämplig riskpremie för sin borgensgivning avseende samtliga lån. Kommunstyrelsen förutsättes även få ett bemyndigande att besluta om dels riskpremiens tillämpning och dels riskpremiens nivå inom kommunfullmäktiges fastställda gränsvärde för premien. Riskpremien ska utgöras av en årlig avgift beräknad på borgensramen. Internbanken förutsättes svara för riskbedömningen och all borgensredovisning samt all erforderligt underlag för kommunstyrelsens information om utvecklingen.

Administrationsavgift

För att få ett visst ekonomiskt tillskott, som kompensation för internbankens merarbete i anslutning till ägarbyten inom fastighetsbeståndet i riskgrupp 1, där kommunen enligt vissa statliga förordningar haft skyldighet att ikläda sig borgensansvar för egnahemslån, bör uttas en administrationsavgift, som den nye ägaren (köparen) ålägges att betala. Kommunfullmäktige förutsättes fastställa avgiften på förslag av kommunstyrelsen.

Fondering av medel

För att mildra framtida risker med borgen kan fondering utgöra en lämplig framtida strategi. Att av skattemedel varje år avsätta ett visst belopp skulle sannolikt ge borgensmannen(kommunen) ett ökat riskmedvetande om borgensåtagandena och kostnaderna, som dessa kan förorsaka. En avsättning skulle då grundas på adekvata analyser av ingångna borgensförbindelser. Avsatta medel skulle endast få disponeras för infriad borgen. Utlösta åtaganden sedan 1993 uppgår per 1996-12-31 till cirka 6 miljoner kr (riskgrupp 1). Sett mot kommunens totala borgensengagemang på cirka 2,4 miljarder kr utgör denna summa en liten andel, men visar ändå ett mått på borgensmannens direkta krav på betalningsåläggande till följd av sitt risktagande.

Sammanfattning i punktform av väsentliga iakttagelser som bakgrund för ett beslut i kommunfullmäktige om en policy för kommunens fortsatta borgenshantering:

- kommunen rekommenderas därest nya framtida åtaganden aktualiseras, att tillämpa en restriktiv hållning till fortsatta borgensbeslut
- planerade nya beslut om kommunal borgen måste alltid föregås av riskanalys och att kravet på pant endast i undantagsfall efterges
- som kompensation för borgensmannens (kommunen) risktagande och kostnader för administration bör en riskpremie fastställas
- som kompensation för internbankens merarbete vid ägarbyten av fastigheter med egnahemslån där kommunen tecknat alltjämt gällande förlustgarantier (riskgrupp 1) bör en administrationsersättning fastställas.