

Regeringens proposition

1998/99:122

Kommunala bostadsföretag

Prop.
1998/99:122

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 maj 1999

Göran Persson

Lars-Erik Lövdén
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att nuvarande bestämmelser om indragning av räntestöd vid ägarförändringar och överlåtelser av kommunala bostadsföretag eller deras bostäder skall ersättas av ett nytt tidsbegränsat sanktionssystem. Syftet med förslaget är att – under tiden då den framtida utvecklingen av de allmännyttiga bostadsföretagen utreds – motverka att bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunerna.

Förslaget innebär att om en kommun säljer aktier eller andelar i det kommunala bostadsföretaget i sådan omfattning att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet i företaget så skall en minskning av kommunens generella statsbidrag ske. I sådant fall skall även bostadsföretagets godkännande som allmännyttigt återkallas.

Likaså skall en kommun som använder sitt bestämmande inflytande i ett kommunalt bostadsföretag och härigenom tillför kommunen en utdelning, som överstiger en skälig avkastning på det ursprungliga aktiekapitalet, få vidkännas en minskning av det generella statsbidraget.

Om kommunen organiserat sin verksamhet i en aktiebolagsrättslig koncern skall motsvarande sanktion inträffa om tillgångar överförs i form av utdelning eller aktieägartillskott till ett annat bolag i samma koncern som inte huvudsakligen ägnar sig åt bostadsförsörjning.

Även i det fall bostadsföretaget träder i frivillig likvidation skall det generella statsbidraget minskas.

Den föreslagna ordningen bör vara tidsbegränsad och träda i kraft den 1 juli 1999 men tillämpas från och med den 8 maj 1999. På ägarförändringar och beslut om frivillig likvidation tillämpas lagen till och

med den 31 december 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott tillämpas lagen till och med den 31 december 2002. Utdelningar och aktieägartillskott som hänför sig till räkenskapsår som löpt ut före den 1 januari 1999 omfattas inte av förslaget. Prop. 1998/99:122

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.	5
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Överlåtelser av kommunala bostadsföretag eller deras bostäder.....	9
4.1	Bakgrunden till regeringens förslag	10
4.1.1	Nuvarande bestämmelser.....	10
4.2	Skälen för regeringens förslag.....	10
4.2.1	Några utgångspunkter för en ny hanteringsordning.....	10
4.2.2	Sanktion mot företaget eller ägaren?	12
4.2.3	Minskning av det generella statsbidraget till kommuner	12
4.2.4	Den närmare utformningen av sanktionssystemet	13
4.2.5	Administrativ hantering	15
5	Författningskommentar	17
5.1	Förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.....	17
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Allmännyttiga bostadsföretag (SOU 1997:81) från Utredningen om kommunala bostadsföretag.....	20
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	22
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 maj 1999	23

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1998/99:122

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.

2 Förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En kommun skall vidkännas en minskning av det generella statsbidraget enligt lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting, om

1. kommunen genom att vid ett eller flera tillfällen avyttra aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag förlorar sitt bestämmande inflytande över bostadsföretaget,

2. ett företag som kommunen direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över och som inte har till huvudsaklig uppgift att förvalta bostadsfastigheter, genom att vid ett eller flera tillfällen avyttra aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag förlorar sitt bestämmande inflytande över bostadsföretaget.

3. ett kommunalt bostadsföretag beslutar om utdelning till kommunen, eller

4. ett kommunalt bostadsföretag beslutar om utdelning eller aktieägartillskott till ett företag som kommunen har ett direkt eller indirekt inflytande över och som inte har till huvudsaklig uppgift att förvalta bostadsfastigheter.

I de fall som avses i första stycket 1 och 2 skall minskningen beräknas på samtliga avyttringar under den tid då kommunen eller företaget har det bestämmande inflytandet över bostadsföretaget.

2 § Med kommunalt bostadsföretag avses i denna lag ett bolag, en stiftelse eller en förening som kommunen har det bestämmande inflytandet över och som har till huvudsaklig uppgift att förvalta bostadsfastigheter.

3 § I de fall som avses i 1 § första stycket 1 och 2 skall det generella statsbidraget minskas med ett belopp motsvarande 50 procent av skillnaden mellan vederlaget för de avyttrade aktierna och anskaffningsvärdet för dem. Anskaffningsvärdet skall anses utgöra 20 procent av vederlaget, om inte kommunen kan visa att anskaffningsvärdet varit högre.

I de fall som avses i 1 § första stycket 3 och 4 skall det generella statsbidraget minskas med ett belopp motsvarande 50 procent av den del av utdelningen eller aktieägartillskottet som överstiger en skälig avkast-

ning på det ursprungliga aktiekapitalet. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om grunderna för beräkningen av en skälig avkastning. Prop. 1998/99:122

4 § Om det har beslutats att ett kommunalt bostadsföretag skall träda i frivillig likvidation, skall vid tillämpningen av denna lag beslutet om likvidationen anses utgöra en sådan avyttring som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 och det belopp som skiftas anses utgöra ett sådant vederlag som avses i 3 § första stycket. Beloppet skall uppskattas med hänsyn till förhållandena när beslutet om likvidation fattas.

5 § En kommun skall senast vid utgången av januari varje år anmäla till länsstyrelsen om något förhållande som avses i 1 eller 4 § förekommit under föregående år. I ett sådant fall skall kommunen också ge in det underlag som länsstyrelsen behöver för att beräkna minskningen av statsbidraget. Om kommunen inte ger in sådant underlag får länsstyrelsen uppskatta minskningens storlek.

6 § Länsstyrelsen beslutar om minskning av det generella statsbidraget senast vid utgången av mars det år som kommunen skall ge in underlag för beräkning av minskningen. Länsstyrelsen skall omgående underrätta skattemyndigheten om sitt beslut.

Skattemyndigheten skall fördela minskningen lika på de statsbidrag som betalas ut under perioden juli – december samma år. Om det finns särskilda skäl får skattemyndigheten fördela minskningen på något annat sätt.

7 § Regeringen får på ansökan av en kommun helt eller delvis befria den från minskning av det generella statsbidraget, om

1. en rekonstruktion av det kommunala bostadsföretaget är nödvändig,
2. kommunen befinner sig i en allvarlig ekonomisk situation och en sådan åtgärd som avses i 1 § är nödvändig för att sanera kommunens ekonomi, eller
3. det annars finns särskilda skäl.

Ansökan skall ha kommit in till regeringen senast den 15 april det år som kommunen skall ge in underlag för beräkning av minskningen.

8 § Om det inträffat ett sådant förhållande som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 och det kommunala bostadsföretaget har godkänts som allmännyttigt bostadsföretag, skall godkännandet återkallas. Frågan om återkallelse prövas av länsstyrelsen.

9 § Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos Boverket. Boverkets beslut får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999 och tillämpas på avyttringar och beslut om frivillig likvidation under tiden den 8 maj 1999 – 31 december 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott under tiden den 8 maj 1999 – 31 december 2002. Lagen tillämpas dock inte på utdelningar och aktieägartillskott som hänför sig till räkenskapsår som löpt ut före den 1 januari 1999.

Genom beslut den 19 december 1996 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Jörgen Andersson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa förutsättningar och villkor som gäller de allmännyttiga bostadsföretagen och deras bostäder. I juni 1997 överlämnade utredaren betänkandet Allmännyttiga bostadsföretag (SOU 1997:81).

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanfattning av betänkandet finns i bilaga 1 och en förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 2. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi1999/7).

Lagförslaget har utarbetats inom Finansdepartementet och förslaget till proposition i sin helhet har beretts med Boverket och länsstyrelsen i Hallands län.

Lagrådet

Det lagförslag som regeringen lämnar i denna proposition tillhör det område som normalt bör granskas av Lagrådet. Mot bakgrund av de omfattande försäljningsåtgärder som skett och som planeras i ett flertal kommuner är det mycket angeläget att riksdagen kan fatta beslut i ärendet snarast möjligt. Det finns därför inte tid att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget.

Regeringens förslag: En kommun som genom att sälja aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag förlorar det bestämmande inflytandet över företaget, skall få en minskning av det generella statsbidraget. Samma sak skall gälla om ett företag som kommunen direkt eller indirekt har det bestämmande inflytandet över avyttrar aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag så att det bestämmande inflytandet i bostadsföretaget förloras. Minskningen skall motsvara 50 procent av skillnaden mellan det samlade vederlaget för alla de avyttrade aktierna eller andelarna och anskaffningsvärdet för dessa. Förslaget avser avyttringar som sker från och med den 8 maj 1999 och till den tidpunkt då kommunen eller företaget genom försäljningen förlorar sitt bestämmande inflytande i bostadsföretaget. I sådant fall skall även bostadsföretagets godkännande som allmännyttigt bostadsföretag återkallas.

Likaså skall en kommun som använder sitt bestämmande inflytande i ett kommunalt bostadsföretag och härigenom tillför kommunen utdelning få en minskning av det generella statsbidraget. Minskningen skall motsvara 50 procent av den utdelning som överstiger en skälig avkastning på det ursprungliga aktiekapitalet.

Om kommunen organiserat sin verksamhet i en aktiebolagsrättslig koncern skall det generella statsbidraget minskas på samma sätt om ägaren använder sitt bestämmande inflytande för att genom utdelning eller aktieägartillskott tillföra verksamheter som inte huvudsakligen avser förvaltning av bostadsfastigheter medel inom samma koncern.

Även i det fall bostadsföretaget beslutar att träda i frivillig likvidation skall det generella statsbidraget minskas med 50 procent av vad som uppskattas kan komma att skiftas ut vid likvidationen.

Regeringen skall under vissa förutsättningar kunna medge att minskningen av statsbidraget jämkas eller helt efterges.

Den föreslagna ordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1999 och tillämpas på avyttringar och beslut om frivillig likvidation under tiden den 8 maj 1999 – 31 december 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott under tiden den 8 maj 1999 – den 31 december 2002. Förslaget skall dock inte tillämpas på utdelningar och aktieägartillskott som hänför sig till räkenskapsår som löpt ut före den 1 januari 1999.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen har dock föreslagit att en kommun som genom att utnyttja sitt bestämmande inflytande i företaget tillförs intäkter efter försäljning av företagets bostadshus skall få vidkännas en minskning av statsbidraget. Utredningens förslag gäller inte kommuner som organiserat sin verksamhet i en aktiebolagsrättslig koncern. Utredningen

lämnade inte heller något förslag till hur administrationen av indragningen av statsbidraget skall hanteras.

Prop. 1998/99:122

Remissinstanserna: Nära nog samtliga remissinstanser avstyrker utredningens förslag till lösning. *Svea hovrätt* anser att förslaget synes innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. *Svenska Kommunförbundet* anser att förslaget innebär ett principiellt brott mot gällande statsbidragsregler. *HSB*, *SABO* och *Hyresgästernas Riksförbund* är däremot positiva till förslaget.

4.1 Bakgrunden till regeringens förslag

4.1.1 Nuvarande bestämmelser

Till följd av riksdagens beslut under hösten 1996 gäller särskilda bestämmelser vid ägarförändringar och överlåtelse som rör de allmännyttiga bostadsföretagen eller deras bostäder (prop. 1996/97:38, bet. 1996/97:BoU7, rskr. 1996/97:81). Bestämmelserna, som återfinns i förordning (1996:1435) med särskilda bestämmelser om återkallelse av beslut om statligt räntestöd i vissa fall, innebär i huvudsak följande:

- Om ett företag säljer eller på annat sätt avhänder sig mer än 25 procent av det bestånd av bostäder som företaget ägde den 11 oktober 1996 lämnas inte räntestöd för vare sig de bostäder som överlåtits eller de som finns kvar i företaget. Regeringen kan under vissa förutsättningar medge att räntestöd lämnas ändå. Har företaget förlorat rätten till räntestöd för sina kvarvarande bostäder skall godkännandet som allmännyttigt bostadsföretag återkallas.

- Upphör kommunens bestämmande inflytande över företaget skall räntestöd inte längre lämnas för företagets bostäder och godkännandet som allmännyttigt bostadsföretag återkallas.

Bestämmelserna tillämpades ursprungligen på överlåtelse och ägarförändringar som sker under tiden den 12 oktober 1996 – den 31 december 1997.

Riksdagen beslutade hösten 1997 att förlänga tillämpningen till utgången av år 1999 (prop. 1997/98:37, bet. 1997/98:BoU1, rskr. 1997/98:77).

4.2 Skälen för regeringens förslag

4.2.1 Några utgångspunkter för en ny hanteringsordning

Det finns många goda skäl för en kommun att i olika avseenden förändra och utveckla sitt kommunala bostadsföretag. Det kan handla om att bredda ägandet för att ge företaget ökad stabilitet eller att stärka dess kapitalförsörjning. Det kan vidare handla om att förändra fastighetsbeståndet på sådant sätt att sammansättningen förbättras och möjligheterna att tillgodose framtida hyresgästers varierande behov ökar. Vissa kommuner kan även befinna sig i en akut ekonomisk situation och en utdelning från bostadsföretaget till kommunen är därför nödvändig för

att sanera kommunens ekonomi. Som ägare är det givetvis kommunen som är bäst skickad att pröva vad som främst gagnar företaget.

Kommunernas intresse i dessa frågor bör dock avvägas mot statsmakternas intresse för vad som sker med bostadsförsörjningen i stort. Statens intresse gäller i första hand att kommunerna även fortsättningsvis skall kunna fullgöra de uppgifter inom bostadsförsörjningen som är grunden för den nuvarande ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken. Dessutom förutsätter, enligt huvudregeln, tillämpningen av hyreslagens bruksvärdessystem att det finns ett allmännyttigt bostadsföretag som jämförelsenorm. Givetvis finns det även ett intresse av att se till att de betydande ekonomiska resurser som staten genom årens lopp tillfört företagen inte genom olika transaktioner överförs till annan kommunal verksamhet utan behålls inom bostadsförsörjningen. Staten har genom olika former av bidrag tillskjutit cirka 100 miljarder kronor sedan mitten av 1970-talet till de kommunala och allmännyttiga bostadsföretagen.

Under senare tid har det i ett antal kommuner väckts förslag om att sälja ut hela eller betydande delar av det kommunala bostadsbeståndet. Sådana diskussioner förs för närvarande i ett 50-tal bostadsföretag. Frågan har framför allt aktualitet i Stockholmsregionen, men det finns även ett icke oväsentligt antal kommuner i övriga landet där utförsäljningar forceras fram. Läget beträffande utförsäljningarna varierar dock. En del kommuner har kommit långt i sina planer, medan andra befinner sig på ett förberedande stadium och har endast fört upp frågan om utförsäljning till diskussion.

Det är olika slags beslut som har fattats. I vissa fall handlar det om principbeslut där kommunen under vissa förutsättningar kan tänka sig att sälja hela eller delar av beståndet. I andra fall handlar det om att sälja hela bostadsföretaget utan förbehåll.

Ett antal försäljningar har även genomförts. Den behållning som kommunen som ägare har fått genom försäljningen har i ett antal fall inte heller stannat kvar i företaget för att långsiktigt stärka dess förmåga att fullgöra sina uppgifter. I stället har syftet i flera fall varit att ge andra ekonomiska fördelar till kommunen.

Ett flertal planerade försäljningar synes grunda sig närmast utslutande på ideologiska skäl. I vissa fall avser man att avlösa de kommunala bostadsföretagen på deras mest attraktiva delar. Det förefaller vara kortsiktiga ekonomiska eller politiska motiv som ligger bakom dessa utförsäljningar. I många fall saknas analyser av de långsiktiga bostadspolitiska effekterna av åtgärderna.

Regeringens principiella uppfattning är att de kommunala bostadsföretagen har en central funktion att fylla på den svenska bostadsmarknaden. Därmed är det inte sagt att dessa företags verksamhetsformer inte kan behöva förändras. I syfte att få en diskussion om detta i ett längre perspektiv har regeringen denna dag beslutat om direktiv för en utredning som fått i uppdrag att förutsättningslöst pröva och hitta nya former för hur icke vinstdrivande företag kan organiseras. Utredningen skall dessutom göra en utvärdering av bruksvärdessystemet.

I en situation där många kommuner i en allt snabbare takt vill avveckla sitt bostadsinnehav anser regeringen att det i avvaktan på resultaten av detta utredningsarbete skall utformas ett tillfälligt regelsystem vars syfte är att försvåra sådana utförsäljningar. I vart fall skall syftet vara att de medel som frigörs vid försäljningar stannar kvar i företagen och kan användas för bostadsförsörjningen.

4.2.2 Sanktion mot företaget eller ägaren?

Det nu gällande sanktionssystemet som beskrivits ovan riktar sig mot bostadsföretaget och inte mot kommunen som ägare. Utredningen om kommunala bostadsföretag konstaterar att räntebidragen på sikt inte är något effektivt styrmedel för att motverka att kommunerna säljer sina bostadsföretag eller deras bostäder. Regeringen delar den uppfattningen. De räntebidrag som lämnats enligt äldre bidragssystem förlorar snabbt i betydelse för företagen. Orsaken till detta är en kombination av regelsystemets utformning och en låg räntenivå. Räntebidrag enligt nu gällande regler har dessutom än så länge lämnats i så pass begränsad omfattning att de knappast skulle kunna fylla någon funktion som sanktionsinstrument. Att de närmaste åren använda räntebidragen som ett styrmedel för staten att motverka utförsäljningar är således inte ett effektivt instrument. Det är även utifrån ett konkurrensperspektiv olämpligt att använda räntebidragen som styrmedel eftersom de kommunala bostadsföretagen som agerar på en konkurrensutsatt marknad, missgynnas i förhållande till sina konkurrenter med en annan ägarbild.

En grundläggande tanke som finns i nuvarande system och som bör vara vägledande även i den nya ordningen, är att de kommunala bostadsföretagen ges fortsatt möjlighet att inom rimliga gränser bredda ägandet och på annat sätt konsolidera sig. Dessa företag skall kunna genomföra omstruktureringar av bostadsbeståndet och på så sätt förhindra eventuella fortsatta förluster. Regeringens uppfattning är därför att det är olämpligt att rikta sanktionerna mot det kommunala bostadsföretaget. Åtgärderna för att begränsa utförsäljningar bör i stället riktas mot kommunen som ägare. Regeringens bedömning är därför att nuvarande tidsbegränsade sanktionssystem mot utförsäljningar bör upphöra och ersättas av ett nytt.

4.2.3 Minskning av det generella statsbidraget till kommuner

Utredningen om kommunala bostadsföretag har redovisat olika metoder för att motverka att kommuner säljer sina bostadsföretags hus eller avvecklar sitt ägande i företaget i sådan omfattning att de förlorar det bestämmande inflytandet. Ett förslag gäller möjligheten att via skattelagstiftningen införa särregler för bostadsföretag. Utredningen har i denna fråga stannat för att det inte vore motiverat att införa särregler för kommunala bostadsföretag. En särskild lagstiftning som genom tillståndsplikt begränsar möjligheten att förvärva ett hus från ett kommunalt bostadsföretag diskuteras också. I denna fråga konstaterar utredningen

att ett långtgående förbud eller mycket restriktiva regler för kommunens möjligheter att sälja, kan komma i konflikt med principen om kommunal självstyrelse. Utredningen har funnit att en minskning av det generella statsbidraget till kommunerna är det instrument som är mest lämpligt att använda.

Det generella statsbidraget är en del av det statliga statsbidrags- och utjämningsystemet vars huvudsakliga syfte är att ge kommunerna likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. Grundtanken bakom systemet är att kommunen skall kunna erbjuda sina invånare likvärdig service oberoende av skattekraft och strukturella förhållanden som påverkar kommunens kostnader. Systemet består av fyra delar; inkomstutjämning, kostnadsutjämning, generellt statsbidrag och särskilda införanderegler för att lindra effekterna av systemets införande 1996 – 2003. Det generella statsbidraget utbetalas med ett enhetligt belopp per invånare och uppgår för år 1999 till 6 771 kronor. För åren 1997 – 2000 fördelas en mindre del av det generella statsbidraget utifrån vissa ålderskriterier.

Flera remissinstanser har principiella invändningar mot att använda det generella statsbidragssystemet som sanktionsmedel. Många menar att det skulle strida mot den i regeringsformen angivna principen om kommunal självstyrelse. Regeringen vill med anledning av detta erinra om den särskilda lagstiftning där det generella statsbidraget minskas för en kommun som fastställt en högre skattesats under åren 1997 och 1998 än under år 1996 (prop1995/96:213). Den rättsliga konstruktionen godtogs av Lagrådet bl.a. eftersom lagstiftningen var tidsbegränsad. Riksdagen förlängde senare lagstiftningen till att gälla också för år 1999.

Mot denna bakgrund och då den nu föreslagna ordningen föreslås vara begränsad i tiden, anser regeringen att det är förenligt med principen om den kommunala självstyrelsen att använda det generella statsbidraget som sanktion. Regeringen har därför vid en samlad bedömning av olika alternativa förslag kommit fram till att det generella statsbidraget till kommuner bör användas i detta sammanhang genom att kunna bli föremål för en minskning.

4.2.4 Den närmare utformningen av sanktionssystemet

Regeringen föreslår att en kommun som genom att avyttra aktier eller andelar i det kommunala bostadsföretaget i sådan omfattning att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet i företaget skall få en minskning av det generella statsbidraget till kommunen. Samma sak skall gälla om ett företag som kommunen direkt eller indirekt har det bestämmande inflytandet över avyttrar aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag så att det bestämmande inflytandet i bostadsföretaget förloras. Minskningen skall motsvara 50 procent av skillnaden mellan vederlaget för de avyttrade aktierna eller andelarna och anskaffningsvärdet för dessa. Anskaffningsvärdet skall som huvudregel beräknas efter en schablon som innebär att 20 procent av vederlaget skall anses

utgöra anskaffningsvärde. Om kommunen kan visa att anskaffningsvärdet varit högre skall detta värde läggas till grund för beräkningen. Anskaffningsvärdet skall beräknas på det sätt som anges i 13 § bokföringslagen (1976:125). I dessa fall skall även företagets status såsom allmännyttigt bostadsföretag återkallas.

Förslaget avser avyttringar som sker från och med den 8 maj 1999 och till den tidpunkt då kommunen eller ett sådant företag som avses i 1 § första stycket 2 förlorar sitt bestämmande inflytande över bostadsföretaget.

Det generella statsbidraget skall även reduceras om kommunen utnyttjar sitt bestämmande inflytande i företaget till att besluta om utdelning från ett kommunalt bostadsföretag. Med kommunalt bostadsföretag avses i detta sammanhang bolag, stiftelse eller förening över vilket kommunen har det bestämmande inflytandet och som har till huvudsaklig uppgift att förvalta bostadsfastigheter. Kravet på att kommunen inte får tillföras utdelning bör enligt regeringens uppfattning inte vara absolut. Enligt kommunallagen (1991:900) råder inget absolut vinstförbud för kommunal verksamhet. I vilken mån verksamheten tillåts generera ett överskott får bedömas från fall till fall. Statsmakterna har dock när det gäller allmännyttiga bostadsföretag lagt fast vissa principer om vilken utdelning som bör anses vara tillåten. Enligt proposition 1993/94:100, (bil 8 sid 122) är en situation som kan medföra att godkännandet som allmännyttigt bostadsföretag återkallas att företaget inte längre uppfyller kravet på att verksamheten bedrivs utan enskilt vinstsyfte. Enligt propositionen bör förbudet mot vinstutdelning avse ett beslut av företaget att till ägarna dela ut ett belopp som sammanlagt överstiger ett belopp motsvarande en normal årsränta på av ägarna direkt tillskjutet kapital. Om utdelningen överstiger denna nivå skall länsstyrelsen återkalla företagets godkännande som allmännyttigt med tillämpning av förordningen (1986:285) om återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag i vissa fall m.m.

Regeringen är medveten om att det har riktats kritik mot nuvarande ordning. Med anledning av detta avser regeringen att göra en översyn av vad som skall anses utgöra en skälig avkastning för kommunala bostadsföretag. I avvaktan på detta arbete anser regeringen dock att det är lämpligt att behålla nuvarande avkastningsnivå vid bedömningen av om det generella statsbidraget bör reduceras eller inte.

Regeringen föreslår därför att vid utdelning från ett kommunalt bostadsföretag skall minskningen av det generella statsbidraget motsvara 50 procent av den utdelning som överstiger en skälig avkastning motsvarande normal årsränta på ursprungligt aktiekapital. Enligt regeringens uppfattning motsvarar begreppet ursprungligt aktiekapital i detta sammanhang vad som anges om direkt tillskjutet kapital i ovan nämnda proposition. De närmare grunderna för beräkningen av vad som skall anses utgöra en skälig avkastning får anges i förordning.

Det har under senare år blivit allt vanligare att kommuner organiserar vissa delar av sin verksamhet i en aktiebolagsrättslig koncern. Det innebär att de kommunala bolag som ingår i koncernen inte ägs direkt av kommunen utan av ett moderbolag. Denna konstruktion har tillkommit

för att tillvarata de fördelar bl.a. inom skattelagstiftningen som en koncernbildning innebär. Regeringen anser att det är rimligt att även de kommuner som valt att inrätta sin verksamhet på detta sätt skall omfattas av det sanktionssystem som nu föreslås. Regeringen föreslår därför att det generella statsbidraget bör reduceras enligt samma beräkningsmodell som beskrivits ovan, dvs. med motsvarande 50 procent av det aktieägartillskott eller den utdelning som överstiger en skälig avkastning på av det ursprungliga aktiekapitalet. Detta gäller när det utgår aktieägartillskott eller utdelning från ett kommunalt bostadsföretag som ingår i en koncern, om en förmögenhetsöverföring görs till ett annat bolag i koncernen som inte huvudsakligen ägnar sig åt bostadsförsörjning.

Regeringen anser att även det fall när ett kommunalt bostadsföretag beslutar att träda i frivillig likvidation skall omfattas av lagen. Det bör ske på så sätt att det görs en uppskattning av hur stort belopp som kommer att skiftas i likvidationen. Detta belopp skall behandlas på samma sätt som en avyttring av aktier eller motsvarande vilket innebär att statsbidraget skall minskas med motsvarande 50 procent av det uppskattade skiftesbeloppet. Beräkningen av skiftesbeloppet skall göras utifrån förhållandena den dag då företaget fattade beslut om att träda i frivillig likvidation.

Enligt regeringens uppfattning bör det finnas en möjlighet att helt eller delvis befria kommunen från en minskning av statsbidraget. En sådan situation kan vara då en utdelning är ett resultat av en nödvändig ekonomisk rekonstruktion av bostadsföretaget, eller är ett led i en strukturell omdaning av företaget. Ett annat fall kan vara att kommunen befinner sig i en allvarlig ekonomisk situation och den nu aktuella åtgärden är nödvändig att sanera kommunens ekonomi. Det kan även finnas andra situationer där en minskning av statsbidraget leder till oönskade resultat. Denna dispensmöjlighet bör ligga på regeringen. En dispensansökan skall ha inkommit till regeringen senast den 15 april det år minskningen enligt huvudregeln skall verkställas.

Det nu framlagda förslaget bör vara tidsbegränsat och träda i kraft den 1 juli 1999 och tillämpas från och med den 8 maj 1999 på ägarförändringar och beslut om att träda i frivillig likvidation till och med den 31 december 2001 och på utdelningar och aktieägartillskott till och med den 31 december 2002. Lagen tillämpas dock inte på utdelningar och aktieägartillskott som hänför sig till räkenskapsår som löpt ut före den 1 januari 1999. Det nu gällande sanktionssystemet bör upphöra vid utgången av juni 1999.

4.2.5 Administrativ hantering

Den administrativa hanteringen av de generella statsbidragen till kommunerna kan kortfattat beskrivas på följande sätt: Riksskatteverket fastställer enligt lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting varje år i en föreskrift det enhetliga belopp per invånare som skall användas när bidraget till respektive kommun beräknas.

Besluten om respektive kommuns bidragsbelopp fattas av skattemyndigheten i respektive region. I det nu gällande sanktionssystemet är det länsstyrelsen som har att besluta om minskning av räntestöd och återkallande av bostadsföretagets status som allmännyttigt bostadsföretag. Regeringens förslag innebär att den nu gällande ordningen skall upphöra vid utgången av juni 1999. Mot denna bakgrund anser regeringen att det ligger närmast till att länsstyrelsen handhar beräkningen av statsbidragets minskning i det nu föreslagna systemet.

Det skall åligga kommunen att som ägare till bostadsföretaget senast vid utgången av januari månad meddela länsstyrelsen om det föregående år inträffat något förhållande som gör att en minskning av statsbidraget kan aktualiseras. Om kommunen inte inger nödvändigt underlag, får länsstyrelsen uppskatta minskningens storlek. Länsstyrelsen skall sedan, senast vid utgången av mars månad, besluta om hur stor minskningen skall vara och därefter omgående tillställa skattemyndigheten sitt beslut. Länsstyrelsens beslut skall kunna överklagas till Boverket. Boverkets beslut får inte överklagas.

Skattemyndigheten skall fördela minskningen på de utbetalningar som sker under perioden juli – december. Om det finns särskilda skäl kan minskningen ske under annan period. Så kan t.ex. vara fallet om utbetalningarna under perioden juli – december inte täcker den beslutade minskningen.

Det skall även i fortsättningen ankomma på länsstyrelsen att pröva frågan om återkallelse av godkännande som allmännyttigt bostadsföretag. Även detta beslut får liksom tidigare, överklagas till Boverket. Boverkets beslut får inte överklagas.

5 Författningskommentar

5.1 Förslag till lag om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag, m.m.

1 §

I första styckets första punkt anges att kommunen skall få en minskning av det generella statsbidraget när kommunen avyttrar aktier eller andelar i det kommunala bostadsföretaget på så sätt att kommunen mister sitt majoritetsinnehav. Minskningen skall ske när kommunen vid ett eller flera tillfällen under den period som lagen gäller avyttrar så stor del av aktierna eller andelarna att kommunen sammantaget förlorar sitt bestämmande inflytande. En aktie eller en andel skall anses avyttrad när ett civilrättsligt bindande avtal föreligger.

Under andra punkten i första stycket anges att samma sak som i första punkten skall gälla för ett företag som kommunen direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över och som har det bestämmande inflytandet över ett kommunalt bostadsföretag.

I första styckets tredje punkt anges att statsbidraget till kommunen även skall minskas om bostadsföretaget beslutar om en utdelning till kommunen. Det saknas således betydelse vilken omständighet i bostadsföretaget som föranlett utdelningen. Relevant tidpunkt är i sammanhanget när beslut om utdelning fattas i bostadsföretaget.

I första styckets fjärde punkt anges att statsbidraget till kommunen också skall minskas om det förekommer utdelning eller aktieägartillskott mellan ett kommunalt bostadsföretag och ett annat företag som kommunen direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över. Någon minskning skall inte göras när överföringen sker till ett företag vars uppgift är att svara för förvaltning av bostadsfastigheter.

I andra stycket behandlas vilka avyttringar som skall ligga till grund för beräkningen av minskningen. Om det t.ex. sker en avyttring där kommunen eller ett företag som kommunen direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över även efter avyttringen har kvar sitt majoritetsägande leder den avyttringen inte ensam till att någon minskning inträffar. Om det sedan sker ytterligare en avyttring som innebär att majoritetsägandet upphör, så omfattar minskningen av statsbidraget båda dessa avyttringar.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 4.2.4.

2 §

I paragrafen definieras vad som i denna lag förstås med kommunalt bostadsföretag.

I paragrafens första stycke anges att det skall ske en minskning av statsbidraget som motsvarar 50 procent av det överskott som kommunen gör vid samtliga avyttringar. Vinsten skall beräknas på det totala vederlaget för aktierna med avdrag för kommunens anskaffningsvärde för dessa. Anskaffningsvärdet skall enligt huvudregeln anses motsvara 20 procent av kommunens vederlag för de avyttrade aktierna eller andelarna. Om kommunen kan visa att det faktiska anskaffningsvärdet varit högre skall det värdet läggas till grund för beräkningen. Beräkning av anskaffningsvärdet skall ske i enlighet med vad som anges i 13 § bokföringslagen (1976:125).

I andra stycket anges att minskningen skall omfatta den utdelning och det aktieägartillskott som överstiger en skälig avkastning i form av en normal årsränta på det ursprungliga aktiekapitalet. I avsnitt 4.2.4 har principerna för beräkningen utvecklats närmare. Det ankommer på regeringen att i förordning ange de närmare grunderna för beräkningen.

4 §

Paragrafen behandlar det fallet när ett kommunalt bostadsföretag väljer att träda i frivillig likvidation. Paragrafen behandlas närmare i avsnitt 4.2.4.

5 §

Det åligger kommunen att senast den sista januari anmäla till länsstyrelsen om något sådant beslut eller förändring som avses i 1 och 4 §§ skett under föregående. Om så är fallet är kommunen skyldig att samtidigt inge underlag så att länsstyrelsen kan beräkna minskningen av statsbidraget. Om kommunen underlåter att inge underlag eller inte inger ett fullständigt underlag får länsstyrelsen uppskatta minskningens storlek utifrån en bedömning av företagets ekonomiska status den dag som beslutet om frivillig likvidation fattades.

6 §

Paragrafen behandlar bl. a. hur avräkningen skall ske. Länsstyrelsen skall senast vid utgången av mars besluta om minskningen. Huvudregeln är att minskningen skall avräknas genom periodisering mot det statsbidrag som utbetalas under perioden juli – december samma år. Om det finns särskilda skäl kan avräkning ske mot andra utbetalningar. Så kan t.ex. vara fallet om den nämnda utbetalningsperioden inte är tillräcklig för att avräkna den beslutade minskningen eller om länsstyrelsen av någon anledning inte har kunnat fatta beslut senast vid utgången av mars månad.

7 §

Som utvecklats i avsnitt 4.2.4 kan det finnas skäl att i vissa situationer helt eller delvis befria kommunen från en minskning av statsbidraget. De i lagtexten utpekade situationerna utgör kriterier för när en dispensansökan kan bifallas.

Paragrafen innebär att en sådan åtgärd som avses i 1 § första stycket 1 och 2 skall leda till att ett kommunalt bostadsföretag som har godkänts som allmännyttigt, förlorar denna status. Liksom tidigare prövar länsstyrelsen frågan om återkallelse.

Paragrafen behandlas under avsnitt 4.2.5

Sammanfattning av betänkandet Allmännyttiga bostadsföretag (SOU 1997:81) från Utredningen om kommunala bostadsföretag

Prop. 1998/99:122
Bilaga 1

Utredningen om kommunala bostadsföretag har haft i uppdrag att se över villkoren för att ett företag skall ha ställning som allmännyttigt bostadsföretag och hur ombildningen av sådana företag inverkar på tillämpningen av hyreslagstiftningens bruksvärdesregler.

Utredaren har vidare haft i uppdrag att lämna förslag om hur staten skall förhålla sig till försäljningar eller andra överlåtelser som berör de allmännyttiga företagen eller deras bostäder. Reglerna skall avlösa de nuvarande tidsbegränsade bestämmelserna i ämnet. Förslagen skall understödja förändringar som stärker företagets långsiktiga konkurrenskraft. Särskild hänsyn måste tas till utsatta företags situation.

Utredaren har slutligen haft i uppdrag att överväga om de kommunala bostadsföretagen skall undantas från tillämpningen av den kommunala lokaliseringsprincipen (Dir. 1996:116, beslut vid regeringssammanträde den 19 december 1996).

Utredaren lämnade sitt betänkande i juni 1997.

Regler för allmännyttiga bostadsföretag

Begreppet allmännyttigt bostadsföretag

Utredaren föreslår att ett bostadsföretag där en kommun eller flera kommuner tillsammans har det rättsligt bestämmande inflytandet skall definieras som ett allmännyttigt bostadsföretag. Någon särskild prövning behövs därmed inte. Definitionen bör tas in i 55 § hyreslagen.

Styrning genom kommunallagen

I ett företag som helt eller delvis ägs av en kommun säkras det demokratiska inflytandet genom bestämmelser i kommunallagen. Någon reglering därutöver behövs enligt utredaren inte för att tillgodose demokratiaspekter. Det är dock angeläget att kommunerna som ägare ger tydliga ägardirektiv till sina bostadsföretag om deras roll i den kommunala bostadspolitiken.

Kommunallagens lokaliseringsprincip bör även fortsättningsvis gälla också för kommunernas bostadsföretag. En önskvärd samverkan mellan kommuner kan åstadkommas genom att kommunerna bildar gemensamt ägda bostadsföretag.

Av kommunallagen följer vidare att kommunägda företag skall drivas utan vinstsyfte. Utredaren föreslår inget undantag för bostadsföretagen.

Kommunen är bäst skickad att besluta om sådana omstruktureringar som främjar företagets långsiktiga utveckling. Företagen skall kunna förändra sitt bestånd genom köp och försäljningar. Kommunerna bör också för framtiden kunna bredda ägandet i de kommunala bostadsföretagen genom att ta in andra ägare jämsides med kommunen.

Staten kan enligt utredaren lagstifta om att tillstånd krävs för försäljning som leder till att kommunen förlorar det bestämmande inflytandet över företaget eller som innebär att en stor andel av bostadsbeståndet säljs. Av hänsyn till den kommunala självstyrelsens princip förordar utredaren dock inte en sådan lösning.

De kommunala bostadsföretagen bör inte heller särbehandlas negativt vad gäller villkoren för kreditgarantier, räntestöd eller investeringsbidrag. De restriktioner som staten vill lägga vid försäljningar av kommunala företag eller deras bostäder bör avse kommunen som ägare och inte det kommunala företagets verksamhet.

Utredaren föreslår i stället att det generella statsbidraget minskas för den kommun som använder sitt bestämmande inflytande i ett bostadsföretag till att föra över intäkter av fastighetsförsäljningar till kommunen. Minskningen bör svara mot halva skillnaden mellan försäljningspriset och anskaffningsvärdet för de sålda husen.

Det generella statsbidraget bör minskas på samma sätt om kommunen säljer så stor del av aktierna eller andelarna i företaget att kommunens bestämmande inflytande över företaget upphör. Minskningen bör i dessa fall svara mot halva skillnaden mellan det av kommunen tillskjutna kapitalet och inkomsten av de försäljningar som genomförts fram t.o.m. den tidpunkt då kommunens bestämmande inflytande upphörde.

Om det finns särskilda skäl bör regeringen enligt utredaren kunna jämka eller helt efterge minskningen av statsbidraget.

Bostadsföretag med ekonomiska svårigheter

Kommuner som äger eller har lämnat borgen för bostadsföretag eller bostadsrättsföreningar med betydande ekonomiska problem bör kunna få statens hjälp att rekonstruera företaget eller föreningen.

Formerna för statens medverkan behöver dock enligt utredaren utredas ytterligare.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 1998/99:122
Bilaga 2

Yttrande över betänkandet Allmännyttiga Bostadsföretag (SOU 1997:81) har efter remiss lämnats av:

Svea Hovrätt, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Boverket, Statens bostadskreditnämnd, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Älvsborgs län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Lidingö kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Upplands-Bro kommun, Norrköpings kommun, Jönköpings kommun, Markaryds kommun, Växjö kommun, Malmö kommun, Åstorps kommun, Göteborgs kommun, Skövde kommun, Karlskoga kommun, Hallstahammars kommun, Ludvika kommun, Sundsvalls kommun, Örnsköldsviks kommun, Östersunds kommun, Skellefteå kommun, Umeå kommun, HSB Riksförbund, Hyresgästernas Riksförbund, Riksbyggen, Svenska Bankföreningen, Svenska Kommunförbundet, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC), Sveriges Fastighetsägareförbund och Venantius AB.

Yttranden har vidare inkommit från Linköpings kommun, Industrieförbundet, Moderata samlingspartiet i Ekerö kommun, och Folkpartiet Liberalerna i Ekerö kommun.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 maj 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Schori, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Lövdén

Regeringen beslutar proposition 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag.