

# Kommittédirektiv



Förbättrade finansieringsförutsättningar  
för ny- och ombyggnad av bostäder

**Dir.**  
**2017:1**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 12 januari 2017

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över systemet med kreditgarantier för bostadsbyggande. Utredaren ska utvärdera de befintliga kreditgarantierna och vid behov föreslå hur dessa kan utvecklas. Utredaren ska också analysera om det finns andra sätt att förbättra de långsiktiga finansieringsförutsättningarna för ny- och ombyggnad av bostäder och, om det bedöms lämpligt, lämna sådana förslag. I uppdraget ingår även att lämna förslag på ett system med förmånliga statliga topplån för att underlätta finansieringen av nyproduktion av hyresbostäder och bostäder för studerande. Syftet med översynen är att skapa förbättrade finansieringsförutsättningar för ny- och ombyggnad av bostäder.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2017.

## Bakgrund

En grundläggande förutsättning för byggande av bostäder är tillgång till finansiering. De kostnader och risker som är förknippade med finansieringen avgör i de flesta fall om ett byggprojekt kommer till stånd. Eftersom rätten till bostad är, och bör vara, en viktig del av det svenska välfärdssamhället finns det anledning för staten att kontinuerligt säkerställa att marknaden för finansiering av bostadsbyggande fungerar effektivt och att åtgärda eventuella brister. Det läge som Sverige befinner sig i för när-

varande, med ett snabbt ökande bostadsbyggande men en ännu snabbare befolkningsökning med åtföljande bostadsbehov, gör att det är särskilt angeläget att bostadsfinansieringen fungerar väl.

Statliga kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder infördes den 1 januari 1992. Det tidigare systemet innebar att nya bostäder finansierades med statligt reglerade topplån medan bottenlån erhöles på den vanliga kreditmarknaden med stöd av statliga räntebidrag. De statligt reglerade bostadslånen och räntebidragen upphörde vid utgången av 1991. Att införa statliga kreditgarantier var ett sätt att möjliggöra för staten att dra sig ur den direkta långivningen och i stället överlåta finansieringen av topplånen åt marknaden. Garantierna bedömdes vara nödvändiga för att kreditmarknaden skulle vara villig att till rimliga villkor ta på sig hela finansieringen. Viss vidareutveckling av kreditgarantierna har skett sedan dess. Den främsta förändringen är att kreditgarantierna fr.o.m. 1997 endast får finansieras med garantiavgifter som ska vara kostnadstäckande. Garantier som lämnades före 1997 finansierades med garantiavgifter men vid behov även med anslag från statsbudgeten.

De nu gällande statliga kreditgarantierna regleras i förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. Garantin, som administreras av Boverket, är en försäkring som långgivare kan teckna för lån till ny- och ombyggnad av bostäder och vid förvärv av fastighet som ombildas till kooperativ hyresrätt. Garantin ger långgivaren ett skydd mot kreditförluster och minskar behovet av topplån eller egen kapitalinsats för den som bygger bostäder. De statliga kreditgarantierna utnyttjas i relativt begränsad utsträckning. Under 2015 tecknades nya garantiavtal för totalt 981 miljoner kronor motsvarande 1 257 lägenheter, varav de allra flesta var garantiavtal för lån under byggtiden.

I budgetlagen (2011:203) regleras närmare vilka möjligheter staten har att ställa ut garantier och göra andra liknande åtaganden. Av budgetlagen följer att regeringen får besluta om utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret, ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat om. För ett sådant

lån eller åtagande ska ränta eller avgift tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad (inklusive förväntade förluster), om inte riksdagen beslutat annat.

Staten har möjlighet att ställa ut kreditgarantier eller på andra sätt underlätta finansieringen av bostadsbyggande under förutsättning att det överensstämmer med EU:s statsstödsregler. Det EU-rättsliga statsstödsbegreppet enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget omfattar åtgärder som innebär att allmänna medel gynnar vissa företag eller viss produktion på ett sätt som hotar att snedvrída konkurrensen och påverka handeln mellan EU:s medlemsstater. Åtgärder som uppfyller rekvisiten i artikel 107.1 får inte genomföras innan de har godkänts av Europeiska kommissionen (det s.k. genomförandeförbudet). Kommissionen har beslutat om vissa undantag från genomförandeförbudet. Ett godkännande förutsätter att målet med stödet är av gemensamt intresse i EU eller av allmänt intresse i Sverige. Stöd med en godtagbar målsättning godkänns bara om det utformas så att det ger incitament för företaget att agera på ett annat sätt än vad företaget skulle ha gjort utan stöd, dvs. stödet ska ha incitaments-effekt. Ett godkännande förutsätter vidare att stödet inte är större än nödvändigt, utan stödet ska vara proportionerligt. Stödet ska även klara det s.k. avvägningstestet. Det innebär att nytan för samhället med det agerande som stödet ger upphov till måste överväga nackdelarna med stödet för att stödet ska kunna godkännas.

Att den statliga bostadsfinansieringen till stora delar avskaffades i början av 1990-talet innebar en övergång från ett system där staten stod för merparten av risken till ett system med marknadsmässiga villkor där det finansiella ansvaret vilar på byggherren och bostadsköparen. Det gamla systemet ansågs leda till att sätta det enskilda risktagandet ur spel vilket ledde till felaktiga investeringar och nybyggnation på platser med låg eller obefintlig efterfrågan. Det nuvarande systemet kan å andra sidan kritiseras för att leda till för stor försiktighet, för låg byggtakt och en minskning av hyresrättens attraktivitet ur ett investerarperspektiv, till fördel för bostadsrätten. Det är viktigt att finansieringsförutsättningarna är lika goda för hyrt som för ägt boende.

Även om det fanns skäl att avskaffa det tidigare statliga bostadsfinansieringssystemet kan det konstateras att finansieringen av bostadsbyggande inte under alla perioder och i alla delar av landet har fungerat ändamålsenligt de senaste decennierna. Sverige har under många år haft en för låg byggtakt i förhållande till befolkningsutvecklingen. Bostadsbyggandet har under de senaste åren ökat kraftigt. Det finns dock anledning att anta att tillgången på investeringsvilligt kapital på sikt kan minska efter en period med ökat bostadsbyggande. När bostadsfinansieringen och därmed risktagandet lämnas till hushåll och företag kan ökad byggtakt efter hand leda till minskad efterfrågan, och därmed ökad vakansrisk, vilket kan leda till att investeringsviljan sjunker. Utifrån Boverkets prognostiserade behov om 700 000 nya bostäder de kommande tio åren kan det heller inte bortses från risken att finansiering för att tillgodose önskade bostäder helt enkelt saknas. Regeringen ser mot den bakgrunden ett behov av att staten spelar en mer aktiv roll än vad som varit fallet under de senaste decennierna och har därför bl.a. infört investeringsstöd för byggande av hyresbostäder och bostäder för studerande. Regeringen bedömer dock att det finns anledning att se över hur de finansiella förutsättningarna för bostadsbyggande ser ut och hur de kan förbättras ytterligare.

Nedan redogörs för några exempel på frågeställningar som föranleder en närmare översyn av de finansiella förutsättningarna för ny- och ombyggnad av bostäder.

#### *Byggande under tider med ekonomisk instabilitet*

Bostadsbyggandet i Sverige ligger för närvarande på en hög nivå, men för att byggandet ska motsvara det långsiktiga behovet är det viktigt att den höga produktionstakten fortsätter under lång tid framöver.

Finanskrisen 2008 försvårade möjligheterna på bostadsmarknaden att finansiera byggprojekt trots att efterfrågan på nya bostäder var stor. Konsekvensen blev att investeringarna i nyproduktion av bostäder minskade för första gången sedan mitten på 1990-talet. Finanskrisen var till stor del en likviditetskris. Många aktörer var solida men hade trots det problem med

finansieringen. De statliga kreditgarantier som då stod till buds kunde inte i tillräcklig utsträckning kompensera för de brister som uppstod på finansmarknaden. Som en konsekvens av detta minskade bostadsbyggandet kraftigt.

### *Byggande på svaga bostadsmarknader*

Svaga bostadsmarknader karaktäriseras av en generellt svag efterfrågan på bostäder, främst på grund av en varaktig befolkningsminskning, en svag utveckling av hushållens inkomster eller en svag sysselsättningsutveckling. Det kan dock finnas ett behov av bostadsbyggande även i ekonomiskt svaga regioner. Det kan exempelvis finnas ett behov av bostadsbyggande för vissa kategorier av bostadskonsumenter till följd av demografiska förändringar, t.ex. för äldre eller yngre hushåll som har ett bostadsbehov som inte matchas av den lokala bostadsmarknaden, eller genom en urbanisering från landsbygd till mindre tätorter.

Ett vanligt problem på svaga bostadsmarknader är att produktionskostnaderna ligger nära eller över värdet av den färdiga bostadsbyggnaden, vilket gör det svårt att finna finansiering för ny- eller ombyggnad av bostäder.

Ett särskilt bekymmer på landsbygden, som ofta karaktäriseras av svaga bostadsmarknader, är att det kan saknas lokalt förankrade bankkontor och tillräcklig kunskap om den lokala bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen i övrigt. Detta kan leda till att riskerna i bostadsbyggnadsprojekt övervärderas och att potentiellt lönsamma projekt inte beviljas lån.

Frågan om kreditgarantiernas funktionalitet på landsbygden berördes av Utredningen EU och kommunernas bostadspolitik i betänkandet med samma namn (SOU 2015:58). Utredningen bedömde att justeringar av de befintliga statliga garantierna (genom utvidgat tillämpningsområde eller subventionerade avgifter) inte mer än marginellt skulle kunna bidra till ökat byggande av bostäder på landsbygden. Utredningen konstaterade att det krävs ett utvidgat offentligt åtagande där staten eller kommunen övertar risken för bostadsbyggandet om det offentliga vill möjliggöra för privatpersoner att bygga egnahem på landsbygden. Några konkreta förslag till förändringar av de nuvarande kreditgarantierna

eller formerna för ett utvidgat offentligt åtagande i övrigt lämnades dock inte i betänkandet.

#### *Mindre byggföretags finansieringsförutsättningar*

Finansieringsförutsättningarna för företag av olika storlek skiljer sig åt, vilket kan vara problematiskt utifrån ett konkurrensperspektiv. Stora företag med en god ekonomi klarar en större andel egenfinansiering och har oftast en högre kreditvärdighet än mindre företag, som ofta är mer beroende av externa finansärer.

Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande analyserade i sitt betänkande Plats för fler som bygger mer (SOU 2015:105) hur finansiella restriktioner vid bostadsbyggande påverkar konkurrenssituationen på byggmarknaden. Utredningen hittade inte några belägg för att små eller medelstora företag systematiskt missgynnas vid kreditbedömningar. Samtidigt konstaterade utredningen att kreditgarantierna kan spela en roll för bostadsbyggandet och att betydelsen av kreditgarantierna kan vara större än vad garantibeloppen indikerar. Kreditgarantier efterfrågas främst av små och nystartade företag, särskilt i tider av ekonomisk oro när privata investerare ofta är ovilliga att bära risk eller inte kan göra det. Under mindre gynnsamma konjunkturlägen har det varit svårt att få finansiering, även för tämligen säkra projekt. Då är tillgång till eget kapital en förutsättning. Utredningen konstaterade därför att kreditgarantier kan ha viss betydelse för konkurrensen men lämnade inga förslag på hur de befintliga kreditgarantierna kan utvecklas för att säkerställa goda finansieringsmöjligheter för mindre aktörer.

#### *Finansiering av hyresbostäder och bostäder för studerande*

Hyresrätten är den enda upplåtelseform som inte kräver en kapitalinsats och är därför för många människor den enda upplåtelseform som efterfrågas. Brist på hyresbostäder försvårar möjligheten för många, men kanske särskilt unga, studerande och nyanlända, att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden. Hyresrätten fyller också en viktig funktion som en flexibel upplåtelseform för människor som t.ex. behöver en bostad under en begränsad tid och därför inte vill eller kan köpa en bostad, vilket inte

minst är väsentligt för en rörlig och väl fungerande arbetsmarknad.

Det är därför viktigt att finansieringsförutsättningarna är likvärdiga för hyrt som för ägt boende. Samtidigt kan det vara särskilt svårt att få finansiering för just byggande av hyresbostäder. Vid byggande av hyresbostäder får byggherren inte tillbaka det investerade kapitalet på en gång, utan detta sker i takt med att hyresgästerna betalar hyra. Det leder till att kapital binds upp under lång tid vilket kan göra det svårt att få finansiering för nya projekt, inte minst för mindre byggherrar.

## **Uppdraget**

Det finns anledning att överväga hur staten på bästa sätt kan säkerställa att bostadsfinansieringen fungerar effektivt i hela landet, för olika aktörer, olika upplåtelseformer och under skiftande konjunkturer. Det finns därför skäl att utreda vilken roll statliga garantier, topplån eller andra verktyg ska spela för finansieringen av bostadsbyggandet i Sverige. De befintliga kreditgarantierna behöver utvärderas och det behöver göras en grundlig analys av vilka typer av verktyg som kan bidra till bättre fungerande bostadsfinansiering, t.ex. genom att minska risker och osäkerhet. En utgångspunkt för en sådan utvärdering och analys bör vara att säkerställa en långsiktig beredskap även för perioder med ekonomisk instabilitet.

I samband med att möjliga statliga verktyg övervägs är det av stor vikt att närmare utvärdera erfarenheterna från tidigare statliga bostadsfinansieringssystem och även att beakta förändringar i det privata utbudet av krediter för bostadsbyggande. Utformningen av de svenska finansieringssystemen och deras regelverk har varierat avsevärt under olika perioder, när det gäller såväl det privata utbudet som formerna och omfattningen på de statliga verktyg som erbjudits.

Det finns också anledning att undersöka vad modern forskning har att tillföra om effekten av olika statliga verktyg och vilka slutsatser som kan dras från denna forskning kopplat till den svenska marknaden för bostadsbyggnadsfinansiering. Det finns även anledning att ta del av erfarenheter från andra länder

för att få en uppfattning om i vilken utsträckning offentliga kreditgarantier och andra verktyg används, hur de är konstruerade och vilka erfarenheterna av dessa är.

Om utvärderingar, analyser och erfarenheter från andra länder indikerar att det nuvarande statliga kreditgarantisystemet inte på ett effektivt sätt kompletterar dagens marknad för bostadsfinansiering, behöver formerna för statens insatser förändras. Det ingår i utredarens uppdrag att lämna förslag till sådana förändringar.

En särskild problematik som lyfts fram i bakgrundsbeskrivningen är finansieringssvårigheterna på svaga marknader. Mot den bakgrunden ska utredaren närmare analysera förutsättningarna för finansiering av bostadsbyggande på svaga marknader. I analysen ingår att se över vilka möjliga verktyg som kan underlätta finansieringen och vilken reglering som är förknippad med dessa verktyg. Om utredaren mot bakgrund av analysen finner det lämpligt, ska förslag lämnas på hur finansieringen kan underlättas på svaga marknader.

Som nämnts i bakgrundsbeskrivningen kan kreditgarantier ha viss betydelse för att underlätta för mindre aktörer på bostadsbyggnadsmarknaden och därmed ha betydelse för konkurrensen. Utredaren ska mot den bakgrunden närmare analysera vilka eventuella hinder som finns för mindre aktörer. Om analysen visar att det finns hinder, ska utredaren konkretisera vilken reglering som är förknippad med dessa hinder och vid behov lämna de förslag som utredaren bedömer lämpliga för att underlätta finansieringen för mindre aktörer.

Mot bakgrund av de finansieringsproblem som kan finnas vid byggande av hyresbostäder, samtidigt som det finns ett stort behov av fler hyresbostäder, ska utredaren se över hur finansieringen för sådana bostäder kan underlättas. En sorts finansiellt verktyg, som utredaren närmare ska se över formerna för, är förmånliga statliga topplån för byggande av hyresbostäder och bostäder för studerande, som minskar byggbolagets behov av eget kapital. Förmånliga statliga topplån var en del av det tidigare statliga bostadsfinansieringssystemet, som gällde fram till 1990-talets början. Sådana lån kan dock utformas på olika sätt och de tidigare statliga topplånen lämnades i kombination med omfat-



tande räntebidragssystem och under ett annat regelverk än vad som gäller för dagens finansmarknad. I uppdraget ingår att närmare se över gällande regelverk som berör både stora och mindre aktörer på marknaden för finansiering av ny- och ombyggnad av hyresbostäder, vilka finansieringsmöjligheter som erbjuds i dag samt hur ett statligt system med topplån för nyproduktion av hyresbostäder inklusive bostäder för studerande kan se ut.

En särskild utredare får därför i uppdrag att

- utvärdera de befintliga kreditgarantierna för lån för bostadsbyggande,
- utvärdera erfarenheterna från tidigare statliga bostadsfinansieringssystem,
- undersöka vad forskning har att tillföra om effekten av olika garantikonstruktioner och andra offentliga verktyg,
- ta del av erfarenheter från andra länder,
- analysera hur de befintliga kreditgarantierna kan utvecklas,
- analysera vilka typer av verktyg som kan säkerställa en långsiktigt fungerande finansiering för ny- och ombyggnad av bostäder, även vid perioder av finansiell kris, och konkretisera vilken reglering som är förknippad med dessa verktyg,
- analysera vilka typer av verktyg som kan underlätta byggande av bostäder på svaga bostadsmarknader och konkretisera vilken reglering som är förknippad med dessa verktyg,
- analysera vilka typer av verktyg som kan underlätta för mindre aktörer att finna finansiering för bostadsbyggande och konkretisera vilken reglering som är förknippad med dessa verktyg,
- lämna förslag på ett system med förmånliga statliga topplån för att underlätta finansieringen av nyproduktion av hyresbostäder och bostäder för studerande, och
- vid behov, lämna de övriga förslag som utredaren bedömer lämpliga mot bakgrund av vad som framkommit under utredningsarbetet.

De förslag som utredaren presenterar ska stå i överensstämmelse med det handlingsutrymme som följer av EU-rätten inklusive statsstödsreglerna. Utredaren ska för varje enskilt förslag redogöra för hur förslaget förhåller sig till relevant lagstift-

ning inklusive EU-rätten och vid behov lämna författningsförslag.

De förslag som utredaren presenterar ska vara förenliga med budgetlagens bestämmelser.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, hos berörda myndigheter och inom EU och andra internationella forum.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om de förslag som lämnas påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organ, särskilt Boverket och Riksgäldskontoret.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2017.

(Näringsdepartementet)