

## Till statsrådet Lars Erik Lövdén

Den 14 oktober 1999 bemyndigade regeringen statsrådet Lars Erik Lövdén att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar.

Byggnadsingenjören SBR Per Olof Håkansson förordnades som särskild utredare och sekreterare. Pol mag. Henry Tham har bistått utredaren. Till sakkunniga har förordnats departementssekreterare Ann-Christine Bystedt t.o.m. den 31 december 1999, departementssekreterare Gerd Grip fr.o.m. den 1 januari 2000, departementssekreterare Per Aldskogius och rättssakkunnige Hjalmar Forsberg Finansdepartementet.

Härmed överlämnas betänkandet Statsgarantier för investeringar i bostäder – en utvärdering (SOU 2000:13). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 29 februari 2000

Per Olof Håkansson

Henry Tham

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>11</b>
1.1 Utvärderingen – syfte, inriktning och avgränsning.....	11
1.2 Inriktningen av utvärderingen.....	12
1.3 Arbetsätt och metoder.....	12
1.4 Dispositionen av betänkandet .....	13
<b>2 Garantigivningens utgångspunkter och syfte</b> .....	<b>15</b>
2.1 Inledning.....	15
2.2 De bostadspolitiska målen.....	15
2.3 Statens stöd till bostadsfinansieringen.....	16
2.4 Kreditgarantier för bostadsinvesteringar .....	17
2.5 Den nya garantimodellen påverkar BKN-systemet .....	18
2.6 EU:s statsstödsregler och bostadssektorn .....	19
<b>3 BKN-systemets utformning och hantering</b> .....	<b>21</b>
3.1 Kreditgarantier för bostadsinvesteringar .....	21
3.2 Resultatområdet Nya garantier .....	23
3.3 Hantering av garantiansökningar .....	27
<b>4 Internationell jämförelse</b> .....	<b>31</b>
4.1 Inledning.....	31
4.2 Australien.....	32
4.3 Finland .....	32
4.4 Holland.....	34
4.5 Kanada.....	35
4.6 Storbritannien.....	36
4.7 Sammanfattande iakttagelser .....	36

---

<b>5</b>	<b>BKN-systemets omfattning och inriktning.....</b>	<b>39</b>
5.1	Bostadsbyggandet 1998 .....	39
5.2	Omfattningen av BKN-garantierna .....	40
5.3	Nya garantier omfattning och resultat.....	44
<b>6</b>	<b>Resultat och effekter av BKN-systemet .....</b>	<b>49</b>
6.1	BKN-systemet och bostadsbyggandet .....	49
6.2	Garantins effekt på boendekostnaderna.....	53
6.3	BKN-systemet håller tillbaka byggandet genom brister i garantins utformning .....	55
6.4	BKN:s bedömning m.m. påverkar också risktagandet.....	59
<b>7</b>	<b>Finns det motiv för att behålla de statliga garantierna inom bostadsområdet? .....</b>	<b>61</b>
7.1	Motiv för kreditgarantier.....	61
7.2	Kan staten avveckla garantigivningen? .....	63
<b>8</b>	<b>Slutsatser och förslag.....</b>	<b>67</b>
8.1	Bostadspolitiska skäl motiverar garantisystemet .....	67
8.2	Kreditgarantier skall förstärka övriga bostads politiska insatser .....	69
8.3	Brister som behöver rättas till.....	70
8.4	BKN fastställer garantivillkoren.....	74
8.5	Hanteringen av garantisystemet m.m. ....	74
8.6	Övriga punkter.....	75
8.7	Utforma konkreta förslag .....	76
<b>Bilagor:</b>		
<i>Bilaga 1: Kommittédirektiv .....</i>		77
<i>Bilaga 2: Förteckning över personer och organisationer som intervjuats m.m.....</i>		81
<i>Bilaga 3: Differentierad avgiftssättning och behov av fonderade medel inom BKN-systemet .....</i>		83
<i>Bilaga 4: Sammanställning över kommuner där det byggts bostadsrätter med resp. utan BKN-garantier.....</i>		91

## Sammanfattning

### Uppdraget

Direktiven kan sammanfattas som att utredningen ska analysera och utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar (BKN-systemet) inom resultatområdet Nya garantier. Utvärderingen ska inriktas på att klarlägga i vilken utsträckning BKN-systemet underlättar kreditgivningen, särskilt i expansiva regioner, samt minskar kapitalkostnaderna och därmed främjar bostadsförsörjningen och tillväxten.

### Utredningen

Huvudvikten i utvärderingen har legat på att analysera det nuvarande systemet, hur det fungerar, samt dess resultat. Med utgångspunkt i detta har jag bedömt vilka ändringar som kan bli nödvändiga. Jag har därför inriktat mig på att besvara följande huvudfrågeställningar.

- Vilka är målen, rollerna och uppgifterna för BKN-systemet?
- Vilka resultat har uppnåtts och i vilken utsträckning har målen uppnåtts?
- Är BKN-garantier nödvändiga för att uppnå de bostadspolitiska målen och har staten fortfarande en roll att spela vid finansieringen av bostadsinvesteringar? Finns det förutsättningar för privata lösningar att växa fram?
- Om staten har en fortsatt roll att spela genom kreditgarantier, vad går att åstadkomma med dem och vilka ändringar behövs?

En jämförelse har gjorts med fem andra länders garantisystem. I vilken mån EU:s regler för konkurrens och statsstöd också gäller för BKN-systemet och vilka konsekvenser detta kan få för systemet har också studerats.

## Resultat och effekter av BKN-systemet

Det nuvarande statliga bostadsfinansieringssystemet innebär att fastighetsägare och kreditgivare får bära en stor del av de finansiella och kommersiella riskerna. Det ger starka incitament att inte bygga bostäder som inte kan bära sina egna kostnader.

BKN-garantierna förväntas medverka till lägre boendekostnader. Det är utifrån det underlag som finns tillgängligt svårt att fastställa om kostnaderna för BKN-garanterade lån blir lägre än för lån med motsvarande säkerhetsläge som inte har BKN-garanti. Det troliga är att bostäderna över huvud taget inte skulle ha blivit byggda utan BKN-garanti.

BKN-garantier har betydelse för beslut om att bygga bostadsrätter. Kreditgivarnas villighet och möjlighet att lånefinansiera ökar med en BKN-garanti. Statliga kreditgarantier medverkar till att det blir möjligt att finansiera nyproduktion av bostadsrätter särskilt i tillväxtregionernas ytterområden och utanför dessa.

För egna hem byggda utanför tillväxtområdena gäller samma förutsättningar som för bostadsrätter i tillväxtregionernas ytterområden. Marknadsvärdet är lågt i förhållande till produktionskostnaden. BKN-garantier behövs för att man ska kunna öka belåningsgraden så mycket att dessa egna hem kan finansieras på rimliga villkor.

För bostadsrätter och egna hem i attraktiva områden finns det inte behov av att utnyttja BKN-garantier. För bostadsrätter i de tre storstadsområdenas citylägen och för egna hem i tillväxtområdena hamnar BKN-garantins övre gräns normalt under de 75 % av värdet som kreditgivaren är villig att låna ut med bara säkerhet i pantvärdet. BKN-garantin kan därmed inte underlätta finansieringen för bostadsrätter i attraktiva lägen och egna hem i tillväxtområdena.

De allmännyttiga bolagen använder sig vanligen av s.k. blockfinansiering. Genom systemet med blockkrediter eller kommunal borgen är de allmännyttiga bostadsföretagen vanligen inte beroende av BKN-garantier för att kunna finansiera sin nyproduktion.

För de mindre och medelstora privata fastighetsbolagen är vanligen statsgarantier en förutsättning för att det ska gå att ordna finansieringen.

De största bristerna som framkommit i min analys av BKN-systemet är att den statliga kreditgarantin inte är en "äkta" garanti, att utgångspunkterna för verksamheten leder till att BKN ska undvika att skador över huvud taget uppstår och att avgiftssättningen begränsar vilka projekt som BKN kan garantera. Dessa brister medverkar bl.a. till att skapa en osäkerhet om garantins värde som i sin tur leder till att risktagandet hos kreditgivarna minskar, men de begränsar också BKN:s möjligheter att ta risker. Sammantaget leder detta till att det under vissa

omständigheter inte byggs bostäder som är lönsamma med nuvarande statliga stöd till bostadsfinansieringen. Nuvarande utformning av BKN-systemet håller således i vissa fall tillbaka byggandet.

BKN:s nuvarande riskbedömning medverkar till att nyproduktionen av bostäder blir lägre än vad som vore möjligt. BKN:s bedömningar sätter restriktioner för dess eget risktagande. Nuvarande bedömningar ökar också i vissa avseenden osäkerheten om garantins värde och minskar därmed risktagandet hos garantitagare och investerare.

## Finns motiv för att behålla statliga garantier?

Ett generellt motiv för staten att tillhandahålla kreditgarantier har varit att privata alternativ saknats och/eller så har staten bedömt att det saknas förutsättningar för att privata lösningar att växa fram.

Att privata lösningar inte kommit till stånd beror på flera orsaker. Det avgörande skälet är att riskerna, av de aktörer som arbetar på kommersiella villkor, inte är möjliga att hantera kommersiellt. BKN-systemet lever upp till flera av de krav som motiverar statliga garantier. Risktiderna är långa. Garantistocken består av ett relativt begränsat antal garantier och en stor del av garantibeloppet utgörs av beloppsmässigt stora garantier. Det ska ställas mot de förhållandevis låga årliga garantiavgifterna. Några få, slumpmässiga, stora skador kan ödelägga verksamhetens resultat för flera år framåt.

Kontakter med företrädare för försäkringsbranschen visar att det i dag inte finns någon privat garantigivning liknande BKN:s. Branschen har också framfört att den av främst kommersiella skäl inte är intresserad av att utveckla privata alternativ till BKN-systemet. Det saknas därmed förutsättningar för att en marknad för sådana garantier ska uppstå. Existensen av BKN-systemet utestänger inte privata alternativ från att växa fram.

Det faktum att privata alternativ inte kan förväntas växa fram är i sig inte ett tillräckligt motiv för staten att driva ett garantisystem. Statens engagemang måste tjäna ett reellt syfte. Inte minst bostadspolitiska motiv måste finnas om BKN-systemet ska behållas. BKN-systemet åstadkommer positiva bostadspolitiska effekter. Det finns sammantaget starka bostads- och regionalpolitiska skäl för att behålla de statliga kreditgarantierna.

## Förslag

Boverket har i en rapport till regeringen redovisat vilka hinder det finns för att öka bostadsbyggandet i tillväxtområdena. De av Boverket redovisade hindren innebär bl. a att flera möjliga bostadsprojekt inte anses som lönsamma eller inte kan genomföras av andra skäl. Ändringar i BKN-systemet kan inte ersätta insatser för att komma till rätta med de brister som Boverket har pekat på. BKN-systemet kan däremot rätt utformat förstärka effekterna av sådana insatser.

BKN-garantin kommer även i framtiden att ha störst effekt inom bostadsrättsområdet. Garantin utnyttjas dock, om än i mindre grad, även inom övriga besittningsformer. Detta talar för att behålla möjligheten för finansärer av alla bostäder oavsett besittningsform att kunna söka BKN-garanti.

Jag föreslår därför att statliga kreditgarantier också i framtiden skall kunna utfärdas för nybyggnader oavsett besittningsform och för ombyggnader av bostadsrätter och hyresrätter.

Dagens BKN-system har dock vissa brister som jag anser behöver rättas till för att det skall kunna medverka till att öka antalet byggda bostäder. Sammanfattningsvis föreslår jag därför att:

- ”äkta” garantier ställs ut och att dessa skall kunna ställas ut vid byggstart,
- utgångspunkten för verksamheten ändras till att minimera statens risker för förlust, dvs. övergång till ett försäkringsmässigt agerande
- det ekonomiska målet behålls, dvs. att verksamhetens kostnader långsiktigt ska täckas av intäkterna,
- en övergång till differentierad och riskrelaterad avgiftssättning sker,
- en övergång från årliga avgifter till att ta ut avgiften för hela eller delar av garantiperioden i förväg övervägs,
- BKN i fortsättningen fastställer garantivillkoren och inte som nu regeringen,
- BKN får i uppdrag att utforma konkreta förslag utifrån de av mig här redovisade förslagen.

# 1 Inledning

## 1.1 Utvärderingen – syfte, inriktning och avgränsning

Regeringen beslutade den 14 oktober 1999 att utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar (BKN-systemet). I direktiven (Dir 1999:78), bilaga 1, anføres att statens stöd till bostadsfinansieringen bör ses som en helhet som sammantaget skall främja att de bostadspolitiska målen uppnås. BKN-systemets del av detta mål är främst att underlätta kreditgivningen till bostadsbyggande och därmed främja en effektiv bostadsförsörjning.

En anledning till utvärderingen är, som redovisas i direktiven, att få klarhet i vilken roll BKN-systemet spelar för att underlätta kreditgivningen, minska kapitalkostnaderna för bostadsinvesteringar och därigenom minska kostnaderna för de boende. Även det faktum att det gått mer än sju år sedan systemet infördes talar, enligt direktiven, för att en utvärdering genomförs.

Av direktiven framgår att utvärderingen, mot denna bakgrund, skall analysera och utvärdera BKN-systemet. Utvärderingen skall inriktas på att klarlägga i vilken utsträckning systemet underlättar kreditgivningen, särskilt i expansiva regioner, samt minskar kapitalkostnaderna och därmed främjar bostadsförsörjningen och tillväxten.

Utvärderingen skall även omfatta tidigare utredningar om avgiftsättningen och Statens bostadskreditnämnds (BKN) behov av fonderade medel, samt kopplingen däremellan. I den mån utvärderingen visar att systemet inte bidrar till att uppfylla målen i önskad omfattning skall den redovisa problemen och begränsningarna. Direktiven pekar på möjligheten för utredningen att lämna förslag på åtgärder som medför en mer ändamålsenlig ordning.

Utvärderingen avgränsas till resultatområdet Nya garantier, dvs. garantier för ny- och ombyggnader av bostäder som påbörjats fr.o.m. 1997. Utgångspunkten för förslagen skall i enlighet med direktiven vara att det ekonomiska målet för resultatområdet Nya garantier skall gälla även i fortsättningen. Det innebär att kostnaderna för verksamheten, sett över



en längre tidsperiod, skall täckas av dess intäkter. Det har i utvärderingen inte ingått att bedöma BKN som organisation annat än i de delar det är nödvändigt för att kunna bedöma verksamheten inom Nya garantier.

## 1.2 Inriktningen av utvärderingen

Med utgångspunkt i direktiven har jag koncentrerat mig på att analysera det nuvarande systemet, hur det fungerar, samt dess resultat. Med utgångspunkt i detta har jag bedömt vilka ändringar som kan bli nödvändiga. Jag har därför inriktat mig på att besvara följande huvudfrågeställningar.

- Vilka är målen, rollerna och uppgifterna för BKN-systemet?
- Vilka resultat har uppnåtts och i vilken utsträckning har målen uppnåtts?
- Är BKN-garantier nödvändiga för att uppnå de bostadspolitiska målen och har staten fortfarande en roll att spela vid finansieringen av bostadsinvesteringar? Finns det förutsättningar för privata lösningar att växa fram?
- Om staten har en fortsatt roll att spela genom kreditgarantier, vad går att åstadkomma med dem och vilka ändringar behövs?

En jämförelse har gjorts med fem andra länders garantisystem. I vilken mån EU:s regler för konkurrens och statsstöd gäller för BKN-systemet och vilka konsekvenser detta kan få för systemet har också studerats.

Uppdraget för utredningen tolkas som att pröva statens engagemang i garantigivningen och för det fall det skall vara kvar, att dra upp riktlinjer för garantigivningen. De förslag som utredningen presenterar har av tidsskäl fått karaktären av principiella förslag. En fortsatt beredning är därför nödvändig för att arbeta fram operativt inriktade förslag.

## 1.3 Arbetssätt och metoder

Utvärderingen bygger av bl.a. tidsskäl på studier av befintliga dokument som beskriver BKN-systemets, mål, roll och uppgifter och de förutsättningar som gällde då systemet infördes. Likaså har jag studerat dokument som beskriver bostadspolitiken, bostadsfinansieringen, samt bostadsmarknaderna. Utredningsarbetet har inneburit kontakter med BKN och intressenterna till garantisystemet, t.ex. byggherrar, bostadsfinansiärer, fastighetsbolag och byggare, samt statliga myndigheter, se

bilaga 2 för att med dem diskutera hur nuvarande system fungerar. Kontakterna har vidare omfattat diskussioner om det framtida behovet av statliga garantier och eventuella alternativ till dem, samt behovet av förändringar i BKN-systemet för att göra det mer ändamålsenligt.

Under 1999 har det genomförts tre utredningar som helt eller delvis berör BKN-systemet och som jag använt som underlag i min utvärdering. En av dessa är Översyn av BKN:s kreditgarantiverksamhet som KPMG gjort på regeringens uppdrag. Översynen som överlämnades till regeringen i januari 1999 koncentrerades till resultatområdet Äldre garantier och omfattade bl.a. en bedömning av skadeutfallen, av BKN:s organisation, av garantiavgiften och av regelverkets effektivitet. En andra är Boverkets utredning "Bostadsbyggande i tillväxtregionerna möjligheter och hinder" där verket redovisat en genomgång av hindren, inkl tillgången på krediter och BKN-garantier, för i första hand nyproduktion av hyresrätter i de s.k. tillväxtregionerna. Den tredje är Riksdagens revisorers rapport "Statliga kreditgarantier – kontrollen över risktagandet" en granskning av hur den garantimodell som infördes 1997 genomförts av de fyra garantimyndigheterna inkl BKN.

Jämförelser har, med hjälp av Boverkets räntebidragsregister och BKN:s garantidatabas, gjorts mellan det totala antalet nybyggda bostäder för vilka räntebidrag betalats ut 1998 och nybyggda bostäder som BKN detta år beviljat garantier för. I ett antal kommuner har vidare bostadsrättsprojekt studerats som finansierats såväl med som utan BKN-garantier.

Kontakt har tagits med forskare och andra sakkunniga inom bostadsbyggnadsområdet och med den tillgängliga forskningen inom bostadsfinansieringsområdet. Jag nödgas därvid konstatera att det hittills inte slutförts någon mera omfattande forskning inom bostadsfinansieringsområdet i Sverige med anknytning till de frågeställningar som utredningen berör. Ett antal projekt där finansieringsfrågan behandlas har nyligen startat eller planeras att starta inom den närmaste tiden.

## 1.4 Dispositionen av betänkandet

I kapitel 2 beskrivs BKN-systemets roll, syfte och uppgifter, samt mål och orsakerna till att systemet infördes. Kapitlet omfattar också en genomgång av statens stöd till bostadsfinansieringen och BKN-systemets del i detta stöd. Det omfattar vidare en beskrivning av den statliga garantimodell som infördes 1997. Reglerna för statsstöd och konkurrens som gäller inom EU studeras och i vilken mån BKN-systemet omfattas av dessa regler.

Hur BKN-systemet är uppbyggt och fungerar samt BKN:s garantiformer redovisas i kapitel 3. Kapitlet omfattar också en beskrivning av prövningen och hanteringen av garantier från ansökan till eventuell skadereglering. Det innefattar vidare en genomgång av det regelverk som styr BKN-systemet.

Kapitel 4 innefattar en beskrivning av fem andra länders system för kreditgarantier/kreditförsäkringar för bostadsinvesteringar.

I kapitel 5 redovisas garantigivningens omfattning och vilka typer av bostäder som kreditgivarna tar ut garantier för samt var i landet de garanterade bostäderna återfinns. Likaså finns det i kapitlet en genomgång av bostäder som inte finansieras med hjälp av statliga kreditgarantier.

Kapitel 6 omfattar en redovisning av BKN-systemets resultat och effekter och i vilken mån dessa motsvarar de mål som satts upp för garantigivningen. I detta kapitel redovisas orsaker till avvikelserna mellan mål och uppnådda resultat.

I kapitel 7 för jag en diskussion om motiven för att behålla det statliga kreditgarantisystemet. Utgångspunkten är bl.a. de bostadspolitiska motiven, vägt mot exempelvis de generella motiv för statlig garantigivning som kan urskiljas men också mot marknadens intresse av att på kommersiella villkor utveckla garanti- och försäkringslösningar.

I kapitel 8 redovisar jag mina slutsatser och förslag.

## 2 Garantigivningens utgångspunkter och syfte

### 2.1 Inledning

De statliga kreditgarantierna för bostadsinvesteringar är en del av statens insatser för att främja bostadsförsörjningen. Garantierna är säkerheter för återbetalning av lån upptagna på kapitalmarknaden för finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder. De syftar till att skydda långivaren från att inte få betalt från låntagaren.

Systemet med kreditgarantier infördes som en del i den omläggning av det statliga stödet till bostadsfinansieringen som genomfördes i början av 1990-talet. Kreditgarantierna ersatte det dittillsvarande systemet med statliga bostadslån.

### 2.2 De bostadspolitiska målen

Bostadens grundläggande betydelse för välfärden har under lång tid ansetts motivera ett särskilt engagemang från statens och kommunernas sida. Det grundläggande bostadspolitiska målet är att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader (prop. 1997/98:119).

Den svenska bostadspolitiken grundas på en uppgiftsfördelning mellan staten och kommunerna. Staten har huvudsakligen varit garant för tillgången på kapital och har också svarat för vissa finansiella kostnader. Kommunerna tillsammans med andra aktörer svarar samtidigt för att det finns ett tillräckligt stort utbud av bostäder som kan svara mot den efterfrågan som finns.

Det grundläggande målet för bostadspolitiken har varit i stort sett detsamma under hela 90-talet. Målen preciserades senast 1998 i och med att riksdagen ställde sig bakom regeringens proposition Bostadspolitik för hållbar utveckling (prop. 1997/98:119). Bostadspolitiken skall bland annat medverka till att efterfrågan av bostäder tillgodoses genom ny- och ombyggnader. Bostadspolitiken skall också medverka till att bostäderna

är av god kvalitet och boendekostnaderna hålls låga så att bostäderna kan efterfrågas av alla boende oavsett inkomster.

Systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar skall, som tidigare nämnts, ses som en komponent i det större systemet för statens stöd till bostadsfinansieringen. Syftet med detta finansierings-system, som också består av det s.k. räntebidragssystemet, har i sin tur varit att bidra till att målsättningen för bostadspolitiken uppnås.

## 2.3 Statens stöd till bostadsfinansieringen

### Från statliga bostadslån till kreditgarantier

I början av 1990-talet inleddes en genomgripande omläggning av det statliga bostadsfinansieringssystemet. Det system som då fanns beslutades av riksdagen år 1974 och hade därmed varit i kraft i mer än femton år. I januari 1989 uppdrogs åt en utredare att belysa den rådande bostadspolitiska situationen, de brister som fanns i de gällande stöd-systemen, systemens fördelningspolitiska effekter och möjligheten att förbättra måluppfyllelsen i bostadspolitiken. Resultatet redovisades i maj 1989 i rapporten *Studier av bostadssektorn 1989* (Ds 1989:39). Mot bakgrund av denna redovisning och den då pågående översynen av skattesystemet tillkallades en särskild utredare för att se över det rådande bostadsfinansieringssystemet. I september 1989 redovisades betänkandet *Ny bostadsfinansiering* (SOU 1989:71). Utredningsförslaget behandlades i propositionen om ny bostadsfinansiering m.m. (prop. 1990/91:34).

Det nya finansieringssystemet byggde på förutsättningen att hela lånefinansieringen skulle ske på den allmänna lånemarknaden. Räntelån, upptagna på den allmänna kreditmarknaden, föreslogs införas för att möjliggöra omfördelning över tiden av låneräntorna. Räntelånen och en del av de investeringslån som skulle tas upp på den allmänna kreditmarknaden skulle kunna garanteras genom statliga kreditgarantier.

I regeringsförklaringen efter riksdagsvalet hösten 1991 meddelade den nyttillträdde borgerliga regeringen att det beslutade systemet med räntelån inte skulle genomföras samt att ett nytt förenklat lånesystem skulle gälla fr.o.m. år 1993. I Proposition om bostadsbyggandets finansiering år 1992, m.m. (prop. 1991/92:56) aviserade regeringen förslag om en mer långsiktig förändring av bostadsfinansieringen. I avvaktan på detta redovisades förslag i fråga om räntebidragen och bostadsbyggandets kreditförsörjning för år 1992. Bl.a. föreslogs att de skattekompenserande räntebidragen och realräntebidragen inte skulle införas. I stället skulle tills vidare räntebidrag i stort sett lämnas enligt redan

rådande villkor. I enlighet med vad som tidigare beslutats föreslogs att den statligt reglerade bostadslånegivningen skulle upphöra fr.o.m. den 1 januari 1992. I stället infördes det tidigare föreslagna systemet med statliga kreditgarantier för lån på kreditmarknaden.

## Låntagaren tar över en del av ränterisken

En särskild utredare redovisade i mars 1992 delbetänkandet Avreglerad bostadsmarknad (SOU 1992:24). Ett förslag om ett delvis nytt system för statens stöd till bostadsfinansieringen lades fram i kompletteringspropositionen för budgetåret 1992/93 (prop. 1991/92:150 bil. I:5). Denna nya modell för räntebidrag som föreslogs (det s.k. Danell-systemet) innebar att låntagarna i ökad omfattning bär ränterisken. En ökad räntekänslighet var också ett av syftena med den omläggning av bostadsfinansieringssystemet som genomfördes i olika steg under början av 1990-talet. Detta var i sin tur en reaktion på effekterna av det tidigare finansieringssystemet, där risken för ändrade räntenivåer bars av staten.

## 2.4 Kreditgarantier för bostadsinvesteringar

### Motiven för statliga kreditgarantier

Det finns inga särskilda bostadspolitiska målsättningar för de statliga kreditgarantierna. I de bostadspolitiska besluten under 1990-talet har dock vissa syften med de statliga bostadskreditgarantierna lyfts fram.

I prop. 1997/98:119 påpekas t.ex. att fastighetskreditgivningen i Sverige av tradition har skett i första hand genom särskilda bostadsinstitut. Institutet får, till följd av interna riktlinjer, i fråga om långivning mot pantsäkerhet i fastighet i allmänhet bara ge lån mot säkerhet inom 70–75 % av en fastighets värde. Denna begränsning för bostadsinstitutet innebär – framför allt för fastigheter med låga marknadsvärden i mindre attraktiva lägen – att finansieringen av nyproduktion av bostäder i många fall försvåras.

Statliga kreditgarantier lämnas för den del av lånefinansieringen där kreditgivaren inte är beredd att meddela kredit enbart mot pantbrev i fastigheten. Kreditgarantierna förväntas därför leda till att institutens begränsningar vid medverkan i toppbelåningen av bostäder reduceras eller faller bort och att de därmed medverkar vid sådan finansiering. Garantierna skall sålunda medverka till att fler bostäder kan byggas. Möjligheterna till att få statlig kreditgaranti motiveras också av regionalpolitiska skäl.

Garantierna förväntas medföra att kreditinstitutens kostnader blir lägre. En orsak till detta anges i prop. 1997/98:119 vara att kravet på kapitaltäckning bortfaller för sådan utlåning som sker mot säkerhet i form av statlig kreditgaranti. Genom att kreditgarantier utfärdas för lån till bostäder kan även topplånen finansieras med obligationer, vilket bör leda till bl.a. lägre ränta och längre kredittider och därmed lägre amorteringar jämfört med om topplånen finansierats genom bank-systemet. Denna lägre lånekostnad förväntas föras över till de boende i form av lägre boendekostnader.

Enligt prop. 1991/92:56 skall kreditförsörjningen vid ny- och ombyggnader ske i full konkurrens mellan kreditinstituten på den allmänna lånemarknaden. Den ensamrätt som Statens Bostadsfinansieringsbolag (SBAB) dittills haft när det gällde att bevilja vissa bostadslån avvecklades. SBAB och övriga kreditinstitut har därefter haft samma förutsättningar att lämna lån till bostäder med statliga kreditgarantier.

## 2.5 Den nya garantimodellen påverkar BKN-systemet

Riksdagens beslut om ett tak för den offentliga sektorns utgifter innebär ökade krav på utgiftskontroll. Med anledning av detta infördes en ny modell för garantihanteringen i staten fr.o.m. 1997 (prop. 1996/97:1). Systemet med statliga kreditgarantier skall fungera marknadsmässigt i det avseendet att verksamhetens kostnader för administration och skadereglering över tiden skall täckas av verksamhetens intäkter i form av avgifter för kreditgarantier. Avgiften skall vidare spegla risken i den enskilda garantin/gruppen av garantier. Garantigivningen skall vidare finansieras utanför statsbudgeten.

Modellen innebär vidare att de myndigheter som har ansvar för statlig garantigivning har fått ett utökat ansvar för verksamhetens resultat. Resultatansvaret innebär att garantimyndigheterna utöver att hantera den löpande verksamheten med att bevilja och följa upp garantier och det ekonomiska resultatet också skall fastställa garantivillkoren och nivåerna på garantiavgifterna.

Den nya garantimodellen har bara delvis påverkat utformningen av BKN-systemet. Garantier för bostadsinvesteringar som utfärdats från och med år 1997 skall fullt ut finansieras med garantiavgifter, som skall vara kostnadstäckande. Resultatområdet finansieras också utanför statsbudgeten. Garantierna hanteras av BKN inom ett resultatområde benämnt *Nya garantier*. Garantier som utfärdats före 1997 finansieras

med garantiavgifter och vid behov med anslag från statsbudgeten. Dessa garantier hanteras av BKN inom resultatområdet *Äldre garantier*.

Under senare år har förlusterna inom resultatområdet *Äldre garantier* varit betydande. Avgifterna har inte räckt till för att täcka infriandet av garantierna utan medel har behövt anvisas på statsbudgeten för detta ändamål.

## 2.6 EU:s statsstödsregler och bostadssektorn

I Romfördraget, artikel 87, slås fast att statsstöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Förbudet mot statsstöd gäller oavsett i vilken form stödet ges.

Statliga kreditgarantier kan enligt EU-kommissionen utgöra statsstöd och skall enligt dess tolkning<sup>1</sup> följa de regler som gäller för sådan. Det innebär att kommissionen ställer krav på att:

- i de statliga garantisystemen risktäckande premier skall tas ut,
- garantiåtagandet inte är obegränsat utan kopplat till en viss finansiell transaktion och med ett specificerat belopp och
- garantisystemens finansiering ses över årligen.

Syftet är att undvika att statliga garantier används för att snedvrیدا konkurrensen mellan företag och handeln mellan medlemsländerna.

Allt statsstöd är inte otillåtet enligt Romfördraget. I artikel 87 anges t.ex. att stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter är förenligt med den gemensamma marknaden. Detta under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung.

Frågan är om BKN-systemet faller under statsstödsreglerna med tanke på bostadspolitikens sociala karaktär, eftersom de statliga kreditgarantierna ges till kreditgivare dvs. till företag och inte till enskilda konsumenter även om syftet med garantisystemet är att garantera lån för byggandet av bostäder oavsett besittningsform.

Det faktum att företag är garantitagare behöver inte innebära att stöden automatiskt är otillåtna, om det kan anses att systemet är generellt i

<sup>1</sup> Kommissionens brev till medlemsländerna SG (89) D/4328 den 5 april 1989, SG (89) D/12772 den 12 oktober 1989 och Commission notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees den 24 november 1999.



sin utformning och tillgängligt för alla aktörer utan möjlighet till diskretionär tillämpning. Att avgiftsättningen är differentierad behöver då inte vara ett problem om det kan anses att den endast avspeglar risken plus de administrativa kostnaderna som är förenade med garantiprövningen.

Att det inte finns en fungerande marknad, t.ex. till följd av att hyresprissättningen är reglerad genom bruksvärdessystemet, kan vara ett ytterligare skäl till garantin inte faller inom ramen för statsstödsreglerna.

Min samlade bedömning är att garantigivningen av dessa skäl inte faller under statsstödsreglerna.

## 3 BKN-systemets utformning och hantering

### 3.1 Kreditgarantier för bostadsinvesteringar

Statens bostadskreditnämnd utfärdar kreditgarantierna

Statens bostadskreditnämnd (BKN) svarar enligt instruktionen (1996:125) för att utfärda kreditgarantierna för lån till bostadsinvesteringar. I uppgiften ingår att förvalta och redovisa lämnade garantier. BKN skall också följa och rapportera om utvecklingen på kredit- och kapitalmarknaderna, bevaka att kreditförsörjningen vid ny- och ombyggnad av bostäder sker i tillräcklig omfattning, samt att ta de initiativ som krävs för detta. BKN:s uppgift är att arbeta för en effektiv garantigivning genom att bedriva garantiverksamheten affärsmässigt inom ramen för de fastlagda bostadspolitiska målen.

BKN är organiserat i tre enheter; en garanti- och skadeenhet, en administrativ enhet och en stabsfunktion för IT-stöd, utredning och information. Sammanlagt har BKN 18 tjänster, varav sju på Garanti- och skadeenheten och fem på Administrativa enheten. Handläggningen av garantigivningen sköts inom Garanti- och skadeenheten. Verksamheten inom enheten är uppdelad på fem geografiska regioner med en ansvarig handläggare för varje region. Handläggarna svarar inom sin region för beredning av garantiansökningar, uppföljning och analys av garantistocken, samt skadereglering av utestående garantier.

Verksamheten vid BKN leds av generaldirektören, som också är ordförande i BKN:s styrelse. Styrelsen består av fem ledamöter.

#### Fyra garantiformer

BKN arbetar idag med fyra garantiformer; garantier för ny och ombyggnad, omfördelningsgarantier och kreditgarantier för vissa kommunala åtaganden för boendet. Alla har formen av en fyllnadsborgen. Det innebär att statens betalningsansvar bara gäller för den del av de

garanterade lånen som vid en försäljning inte kan tas ut av de säkerheter långgivaren fått från låntagaren.

*Garantier för ny- och ombyggnad* innebär att långgivare kan skydda sig mot förluster för lån till ny och ombyggnad av bostäder. Garantigivningen styrs av förordningen (1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder. Garantier lämnas bara för lån till färdigställda bostäder med statliga subventioner och mot pantsäkerhet i fastighet. Fr.o.m. år 2000 utgår inga räntebidrag för ny- och ombyggnad av egna hem. Kreditgarantier kan dock även i fortsättningen lämnas för nyproduktion av egna hem och garantins storlek beräknas på samma sätt som om räntebidrag utgår.

*Omfördelningsgaranti* kan sedan 1994 lämnas, enligt förordningen (1993:1591) om statlig kreditgaranti för s.k. omfördelningslån. Omfördelningslån är lån som kreditinstitut lämnar i syfte att omfördela ränteutgifter på lån till bostäder för att tillfälligt begränsa ränteutgifter. Garantin gäller för hus färdigställda under åren 1985 – 1991, med statliga lån för ny- eller ombyggnad eller med statlig kreditgaranti för ny- och ombyggnad.

*Kreditgaranti för vissa kommunala åtaganden för boendet* kan lämnas med stöd av förordningen (1996:666) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. Stödet till kommunerna syftar till att motverka att en kommun på grund av åtaganden för boendet inte kan fullgöra sina ekonomiska förpliktelser. Garanti kan lämnas för lån som kommunen tar upp för att den skall kunna fullgöra sina förpliktelser eller för att ersätta kommunal borgen som ställts som säkerhet för lån till bostadsrättsföreningar.

## Tre resultatområden

BKN:s verksamhet är uppdelad i tre resultatområden; Nya garantier, Äldre garantier och fr.o.m. 1999 ett tredje resultatområde som omfattar garantigivningen för avlösen av kommunala bostadsåtaganden.

Nya garantier omfattar garantier för ny och ombyggnad utfärdade från och med 1997. Kostnaderna för garantiverksamheten skall, sett över en längre tidsperiod täckas av verksamhetens intäkter. Resultatområdet Nya garantier redovisas från och med 1998 utanför statsbudgeten på konto i Riksgäldskontoret. Till kontot är det knutet en obegränsad kredit så att tillfälliga underskott skall kunna finansieras.

Äldre garantier består av garantier för ny och ombyggnad utfärdade före 1997 och omfördelningsgarantier. Det ekonomiska målet för resultatområdet är att minimera statens kostnader för garantiförluster. De

sammanlagda kostnaderna för administration och skadeersättningar skall minimeras.

Det tredje resultatområdet omfattar Kreditgarantier för vissa kommunala åtaganden för boendet. Det ekonomiska målet är att statens kostnader för garantiförluster skall minimeras.

Den fortsatta genomgången avser resultatområdet Nya garantier.

## 3.2 Resultatområdet Nya garantier

### Villkoren fastställs av regeringen

Det är regeringen som fastställer garantivillkoren för BKN:s garantigivning. Garantivillkoren, som har lagts fast i förordningen för garantier för ny- och ombyggnad, innehåller regler om vilka som får ansöka om garanti, förutsättningarna för att en garanti skall beviljas och regler för skadereglering mm.

BKN utfärdar kreditgarantier på begäran av kreditinstitut. Med kreditinstitut avses banker och försäkringsföretag, samt andra finansieringsföretag som står under Finansinspektionens tillsyn. Kreditgaranti utfärdas bara för kreditinstitut som, genom avtal med BKN, har anslutit sig till det datasystem som BKN tillhandahåller för registrering av kreditgarantier. Kreditgivare som inte är etablerade i Sverige kan inte sluta avtal.

Avtalen mellan BKN och respektive institut reglerar främst förfarandet vid ansökan om och utfärdande m.m. av garantier. Avtalen ger instituten möjligheter till registrering av garantier genom uppkoppling mot BKN:s datasystem. Sammanlagt 24 kreditinstitut, inkl alla de dominerande bostadslåneinstitut, är anslutna till BKN-systemet.

Kreditgaranti får bara lämnas sedan bostaden färdigställts och beviljas för den tid som långivaren begär. Garantitiden kan inte vara längre än 25 år räknat från det datum då ny- eller ombyggnaden färdigställdes. Garantier för ny- och ombyggnader får omfatta högst 30 %, i vissa fall 40 %, av det s.k. garantiunderlaget. Underlaget motsvarar det schablonmässigt fastställda bidragsunderlaget, på vilket länsstyrelsen beräknar de statliga räntebidragen. Garantavgiften – som garantitagaren skall betala – skall enligt förordningen betalas årligen.

För att kreditgaranti skall gälla krävs att långivaren har säkerhet för det garanterade lånet i form av panträtt i den aktuella fastigheten. Långivaren skall också på goda grunder ha bedömt att låntagaren, vid tidpunkten för låneutbetalning av det lån garantin avser, har förutsättningar att fullgöra låneförbindelsen. Vidare skall långivaren förvalta lånet på betryggande sätt och med iakttagande av god sed i kredit-

förhållanden, samt betala garantiavgiften. Pantsäkerheten skall ligga närmast efter säkerheten för det lån eller den del av lånet som bara lämnas mot pantsäkerhet dock inom 100 % av fastighetens pantvärde.

Ersättning till garantitagaren/långivaren för förluster till följd av att låntagaren inte fullgjort sina skyldigheter medgavs tidigare bara efter försäljning av fastigheten. Den 1 juli 1995 trädde den kanske mest betydande, förändringen av BKN-systemet i kraft i och med att BKN fick möjlighet att medverka i ackordsuppgörelser. För att BKN skall kunna delta i en ackordsuppgörelse måste obeståndet bero på faktorer som ligger utanför låntagarens kontroll.

Vid exekutivt försäljning ersätter BKN långivarens förluster efter det att huset sålts, men får i vissa fall också acceptera underhandsförsäljning. En sådan försäljning kan nämligen innebära att försäljningen sker snabbare än vid exekutiva försäljningar, vilket kan medverka till att begränsa statens förluster. Ackord får BKN acceptera om uppgörelsen innebär att låntagaren kan antas ha ekonomiska förutsättningar att fullfölja det nya avtalet och att kreditförlusterna för staten är påtagligt lägre än om huset säljs.

Garantitagaren får ersättning upp till det garanterade beloppet för de uppkomna förlusterna. Ersättning lämnas för förluster, på grund av uteblivna räntor och amorteringar, på det garanterade lånet. Till och med 1999 gällde att skadeersättningen utöver dessa förluster också omfattade ersättning enligt 6 kap. 3 § jordabalken för utmätningräntan. För att öka institutens eget risktagande och korta ner utmätningstiden ersätts efter 1999 bara 50 % av utmätningräntan. Avsikten är att försöka minska statens förluster genom ett snabbare skadereglerande.

BKN har utfärdat tillämpningsföreskrifter till förordningen. Tillämpningsföreskrifterna är i första hand av administrativ natur.

## Enhetlig avgiftsnivå

En årlig avgift tas ut av garantitagaren. Avgiftsnivån, som beslutas av regeringen, beräknas utifrån en enhetlig procentsats. Avgiften utgår med 0,5 % av det garanterade beloppet. Ingen hänsyn tas vid beräkning av avgiften till risken i den enskilda garantin.

## Differentierade premier – kapitalbas

BKN har under sommaren 1999 på regeringens uppdrag utrett förutsättningarna för att övergå till differentierad prissättning och hur ett sådant system kan utformas. I samma uppdrag har BKN studerat behovet av förtida uppbyggnad av det egna kapitalet och beräknat detta kapitals storlek.

BKN:s förslag innebär att regeringen endera överlåter till BKN att fastställa avgifterna eller låter BKN arbeta inom ett av regeringen fastställt avgiftsintervall. Intervallet föreslås sättas till 0,25–0,75 %.

Resultatområdet Nya garantier bedöms av BKN vara kraftigt underfinansierat. BKN föreslår därför att en del av det anslag för skaderegleringar inom resultatområdet Äldre garantier, som inte utnyttjades 1999, används för att stärka kapitalbasen för Nya garantier.

Jag har i min delrapport, Differentierad avgiftssättning och behov av fonderade medel inom BKN-systemet, till regeringen den 15 december 1999 redovisat konsekvenserna av att genomföra BKN:s förslag, se bilaga 3. I delrapporten konstateras sammanfattningsvis att ett system med differentierade avgifter är ett sätt att göra garantigivningen mer flexibel. Differentierade avgifter ger också klarare och tydligare signaler till både långgivare och låntagare, vilket kan underlätta för BKN-systemet att fullgöra sina uppgifter.

## Garantitagaren registrerar – giltigheten prövas vid skadereglering

Garantierna och garantivillkoren har utformats med utgångspunkt i att kreditinstituten skall kunna registrera garantin utan att BKN i förväg riskbedömt affären. Förfarandet innebär att kreditinstitutet ensamt gör en prövning av om lånet uppfyller garantivillkoren. I första hand innebär det att långgivaren, i enlighet med kraven i bankrörelselagstiftningen, har prövat låntagaren och dennes förutsättningar att klara av att betala lånet. Prövningen och registreringen av garantin skall enligt garantiförordningen göras när det bostadsprojekt garantin avser är färdigt och i anslutning till att det garanterade lånet betalas ut.

Registrering direkt i garantisystemet utan BKN:s prövning omfattar, enligt BKN:s uppskattning, ca 20 % av ärendena för flerbostadshus. Andelen direkt registrerade har minskat successivt under senare år främst på grund av kreditgivarnas, som de uppger, osäkerhet om garantivillkoren och tolkningen av dessa och vilket skydd vid förluster som garantierna ger.

Det är också möjligt för kreditinstituten att be BKN göra en förhandsbedömning av projekt innan garantin registreras i BKN-systemet. I sådana fall, som av BKN numer uppskattas utgöra 80 % av ärendena för flerbostadshus, bedömer BKN om villkoren för garantin är uppfyllda, bl.a. ur kreditrisksynpunkt. Förhandsbedömningen görs (normalt) på projektets planeringsstadium och i anslutning till att kreditgivaren prövar byggherrens kreditansökan.

Ändras förutsättningarna under byggtiden, t.ex. höjd allmän räntenivå, ber garantitagaren, i samband med att de garanterade lånen skall betalas ut, ofta BKN att på nytt ta ställning till förhandsbedömningen. Orsaken till detta förfaringssätt är att bedömningen av låntagarens betalningsförmåga skall, för att garantin skall gälla, avse tidpunkten för låneutbetalningen eller om garantin registreras vid en senare tidpunkt, vid den tidpunkten. Vid denna förnyade prövning kan BKN ställa nya krav t.ex. på högre amorteringar eller insatser för att stå fast vid det tidigare förhandsbeskedet.

Kreditrisken vid garantier för egna hem bedöms genomgående av garantitagaren själv. Endast en handfull sådana ärenden per år bedöms av BKN. Garantier för egna hem uppgår till ca 10 % av det utestående garantibeloppet, men 72 % av antalet utestående garantier.

Oavsett om BKN bedömt ansökan eller inte måste kreditinstitutet självt registrera garantin i BKN-systemet och börja betala avgiften.

BKN:s formella prövning av giltigheten av garantin sker, oavsett om ansökan bedömts i förväg, först då garantitagaren begär skadeersättning. Prövningen innebär bl.a. att BKN tar ställning till om kreditinstitutet gjort en, enligt branschstandard, godtagbar kreditprövning och i övrigt uppfyller de villkor som lagts fast i garantiförordningen och andra villkor.

Förfaringssättet innebär att BKN inte utfärdar någon formell garanti oavsett om det skett en förhandsprövning eller inte. BKN-garantin är därför mer att betrakta som ett villkorat löfte till långivaren om att om låntagaren inte kan fullgöra sina åtaganden överväga att ersätta låntagaren för dennes förluster på det garanterade lånet.

## Arbetsbesparingsskäl motiverade garantins utformning

Att kreditinstituten kan registrera en garanti direkt i BKN-systemet motiverades, när systemet infördes, av arbetsbesparingsskäl. Genom detta arbetssätt gjorde kreditinstituten en stor del av arbetet med hantering och registrering av garantierna. BKN:s organisation skulle därmed kunna hållas liten. Arbetssättet bedömdes också medföra arbetsbesparingar genom att BKN i stället för att bedöma alla garantiärenden bara

skulle behöva arbeta med (det mindre antalet) skadeärenden. Att BKN numera förhandsbedömer den absoluta majoriteten av garantierna förklaras av att kreditgivarna är osäkra på garantivillkorens innebörd och om låneinstitutets bedömning av projektet uppfyller de krav som ställs i garantiförordningen. Motiven för direkt registrering av garantierna utan att BKN i förväg riskbedömt dem har därmed minskat.

### BKN:s riskprovning restriktiv

BKN:s provning av garantiansökningar omfattar, som en följd av att regeringen fastställer villkoren, främst att avgöra om ansökningarna uppfyller de av regeringen fastlagda villkoren eller inte.

BKN:s resultatkrav, tillsammans med att garantiavgiften är fast, medför enligt BKN att man saknar förutsättningar att bevilja garantier som vid beslutstillfället uppvisar några risker för att de skall leda till framtida skadeersättningar. Det innebär att BKN inte beviljar garantier om man inför beslutstillfället bedömer att låntagaren inte kommer att kunna klara av sina åtaganden. Provningen är restriktiv och inriktas i hög grad på att klarlägga om fastighetsägaren har förutsättningar att klara sina åtaganden för de lån som garantiansökan avser. BKN:s provning syftar också till att bedöma kvalitén på kreditgivarens kreditriskprovning.

## 3.3 Hantering av garantiansökningar

### Arbetsgången vid beslut om Nya garantier

Arbetsgången vid riskprovningen hos kreditgivaren och hos BKN skiljer sig inte nämnvärt från varandra. Kreditgivaren gör provningen, med utgångspunkt i bankrörelselagstiftningens krav, av låntagaren och av det bostadsprojekt låneansökan avser. Provningen omfattar en värdering av projektet och kreditgivaren bedömer i det sammanhanget bl.a. byggherrens marknadsanalyser. Kreditgivaren gör också en granskning av de förutsättningar som ligger till grund för låneansökan.

Riskprovningen innebär bl.a. att man bedömer projektets investeringskostnader, analyserar kostnader och intäkter för driften, samt gör kassaflödesanalyser för att bedöma om projektet har förutsättningar att klara sig ekonomiskt. Bedömningen resulterar i en samlad kreditriskbedömning om låntagaren har möjlighet att betala räntor och amorteringar på lånen, samt fastighetsskatt.



Är det aktuellt att söka BKN-garanti skickar kreditgivaren, efter det att bedömningen gjorts, en ansökan om förhandsbedömning till BKN. Till ansökan bifogas beslut om statlig räntesubvention, kreditinstitutets kreditriskbedömning och kassaflödesanalyser. Är låntagaren en bostadsrättsförening bifogas den ekonomiska planen. Rör det sig om ett hyreshus bifogas uppgifter om fastighetsbolaget bl.a. aktiekapital, ägare och rörelseresultat m.fl. uppgifter. Vidare bifogas annan information som långivaren anser behövs för att BKN skall kunna bedöma förlustrisken.

## Arbetsgången hos BKN

Ansökan om kreditgaranti inkommer från långivaren till BKN. BKN gör, liksom kreditgivaren, en kreditriskprövning. Prövningen inleds med att s.k. fastighetsanalys görs av den fastighet ansökan avser. Syftet är att pröva om tänkta nivåer på inkomster i form av hyror eller månadsavgifter, samt insatser klarar av att långsiktigt täcka utgifterna, främst räntor och amorteringar, drift och underhåll, men också framtida fastighetsskatt. Resultatet skall visa om projektet har förutsättningar att bära sig ekonomiskt. Om inte skall analysen visa vilka ändringar som krävs t.ex. i form av minskade produktionskostnader och/eller höjda hyror/månadsavgifter och insatser för att BKN skall anse att projektet är garanterbart.

I analysen studerar BKN objektets känslighet för förändringar i förutsättningarna, i första hand långsiktigt ökande räntenivåer. BKN bedömer t.ex. om objektet klarar en räntehöjning på, fram till sommaren 1999, 2 % och därefter 1–1,5 % över den vid prövningstillfället rådande räntenivån. Analysen bygger i vissa avseenden på schabloner. BKN använder sig alltid sig av femåriga bindningstider vid sina analyser oavsett den faktiska bindningstiden för det garanterade lånet. Den hyresnivå, som objektets budgeterade kostnader ställs emot, oavsett om objektet avser hyresrätt eller bostadsrätt, är, utom i Storstockholm, en enligt BKN:s bedömning marknadsmässig hyra. Prövningen skall vidare klarlägga om BKN utan förlust kan driva fastigheten till den gällande genomsnittliga lokala hyresnivån efter ett ev. övertagande i samband med en skadereglering. Avsikten är bl.a. att minska statens risker i garantigivningen.

På grundval av resultatet av fastighetsanalysen lämnar BKN ett förhandsbesked. Visar BKN:s analys, att fastigheten med nuvarande ekonomiska upplägg har goda förutsättningar att gå runt lämnas ett positivt förhandsbesked utan några tilläggsvillkor. Visar den däremot att det krävs förändringar i de ekonomiska förutsättningarna för att ansökan

skall kunna accepteras diskuterar BKN detta med den sökande. De förändringar som kan krävas är t.ex. extra amorteringar, högre insats eller högre månadsavgift. Vanligtvis gör den sökande de ändringar i projektet/ansökan som BKN har ställt krav på.

Visar analysen att sannolikheten är stor att objektet inte kan klara sig ekonomiskt lämnar BKN ett negativt förhandsbesked. För de projekt där BKN lämnar negativt förhandsbesked eller de där BKN villkorat sitt förhandsbesked brukar kreditinstitutet, enligt BKN:s bedömningar, i  $\frac{3}{4}$  av fallen återkomma med en ny ansökan efter det att projektet arbetats om.

Efter ett positivt förhandsbesked registrerar garantitagaren garantin i samband med att det garanterade lånet betalas ut. Har stora t.ex. ändringarna i räntenivåer inträffat efter det att förhandsbedömningen gjordes, begär kreditgivaren inte sällan vid denna tidpunkt en förnyad förhandsbedömning. BKN kan vid sådana tillfällen komma med nya krav på projektet för att stå kvar vid sitt tidigare förhandsbesked.

## Arbetsgången vid skadereglering och återvinning

Hanteringen vid skadereglering syftar till att klara ut om garantitagaren har rätt till skadeersättning. Det innebär att bedöma om garantin uppfyller de fastställda villkoren och därmed är giltig. Är den det syftar arbetet till att bedöma hur stor ersättningen skall bli. Arbetsgången skiljer sig åt beroende på om skadereglering görs i samband med en ackordsuppgörelse eller efter en försäljning endera i form av en exekutiv försäljning eller i form av en underhandsförsäljning.

- I ett *ackordsärende* inleds BKN:s formella arbete som en följd av att långivaren begär att BKN skall godkänna det förslag till rekonstruktion (ackord) som utarbetats tillsammans med låntagaren.
- Det första steget i BKN:s hantering är att man bedömer om garantitagaren har rätt till skadeersättning. Om så är fallet gör BKN en fastighetsanalys av nuläget och läget efter ackord för att bedöma om ackordet ger långsiktig ekonomisk stabilitet för låntagaren.
- BKN tar därefter ställning till ackordsförslaget. Statens kostnader för ackordsuppgörelsen bedöms och jämförs med den kostnad staten skulle åsamkas om ärendet gick till försäljning. Sedan BKN, långivaren och låntagaren preliminärt kommit överens om villkoren i ackordet beslutar BKN om medverkan i uppgörelsen.
- Långivaren kommer, efter det att BKN beslutat medverka i ackordsuppgörelsen, in med en formell ansökan om skadereglering. BKN beslutar att ersätta garantitagaren för den förlust som ackordet innebär.

Det normala vid *exekutiv försäljning* är att långivaren bedömt att låntagaren inte kan klara en rekonstruktion, eller att en sådan inte är ett realistiskt alternativ, och därför bestämt att en försäljning av huset skall genomföras.

- Huset lämnas till exekutiv försäljning genom långivarens försorg och säljs på exekutiv auktion av Kronofogdemyndigheten. BKN deltar inte i denna del av arbetet.
- Långivaren begär efter försäljningen skadeersättning. BKN bedömer om långivaren har rätt till ersättning. Har långivaren rätt till skadeersättning fastställer BKN ersättningens storlek och beslutar att betala ut ersättning till garantitagaren.
- Slutligen skriver BKN till länsstyrelsen och meddelar att ersättning betalats ut till långivaren på grund av exekutiv försäljning. Säljs huset exekutivt upphör nämligen räntesubventioner vanligen att utgå.

BKN har också möjlighet att medge *försäljning av en fastighet underhand*. Ur BKN:s synvinkel är en sådan försäljning att föredra eftersom det snabbare förloppet innebär att skadeersättningen kan hållas nere jämfört med vid exekutiv försäljning.

- BKN gör en bedömning av besparingen jämfört med en exekutiv försäljning. Bedömer BKN att köpeskillingen för fastigheten är rimlig och att besparingen jämfört med exekutiv försäljning inte är liten godtar man underhandsförsäljningen.
- Godtar BKN underhandsförsäljning får ägaren, i motsats till vad som gäller vid exekutiv försäljning, behålla räntebidraget. Däremot kan BKN utnyttja räntebidragen för att återvinna en del av skadeersättningen.

BKN gör i varje skadeärende en bedömning om man ska köpa fastigheten för att skydda statens fordran. Hittills har BKN inte i något fall bedömt det förmånligare att köpa fastigheten.

## 4 Internationell jämförelse

### 4.1 Inledning

En genomgång, gjord i en expertrapport Comparative Housing Finance till den Bostadspolitiska utredningen (SOU 1996:156), visar att få länder använder sig av statsgarantier som ett bostadspolitiskt medel. Av de länder som utnyttjar garantier finns det inte något som bara garanterar finansiering vid ny- och ombyggnader av bostäder. I andra länder lämnas garantier främst vid finansiering av köp av egna hem och motsvarigheten till bostadsrätter oavsett om det rör om nybyggda eller befintliga bostäder.

Det finns sålunda inte några direkt jämförbara utländska garantisystem. De länder som ingår i jämförelsen har i stället valts därför att de är intressanta utifrån de frågeställningar som skall besvaras i utredningen. I jämförelsen ingår därför länder där endera bara privata garantigivare erbjuder garantier (Storbritannien) eller där staten har sålt/omvandlat offentligt ägda garantigivare till privata företag (Australien och Holland). Ett land (Finland) har under 1990-talet infört statliga garantier, samtidigt som privata garantilösningar också vuxit fram. I ett land (Kanada) dominerar garantigivningen ett statligt ägt bolag.

Det finns i de studerade länderna i huvudsak två olika garantiformer; Mortgage Insurance och Mortgage Protection Insurance.

Mortgage Insurance (garanti för hypotekslån) skyddar långivaren för risken att låntagaren inte betalar och syftar, i likhet med BKN-garantin, till att öka den andel av köpeskillingen som långivaren är beredd att lånefinansiera. Den s.k. hypotekslånegarantin täcker i vanliga fall upp till 90 % av värdet på bostaden. BKN-garantin täcker 30 % och ligger inom intervallet 70–100 % av pantvärdet. Mortgage Protection Insurance är en inkomstbortfallsförsäkring som betalar låntagarens räntor och amorteringar vid tillfälliga inkomstbortfall på grund av sjukdom, arbetslöshet och olycksfall eller vid dödsfall. Försäkringen syftar till att undvika att egna hems-ägaren skall behöva sälja sin bostad vid i första hand tillfälliga minskningar av inkomsten.

I fortsättningen diskuteras bara s.k. hypotekslånegarantier.

## 4.2 Australien

I Australien erbjuder numer bara privata företag garantier för bostadsinvesteringar. Detta sedan den statliga garantigivaren Housing Loans Insurance Corporation (HLIC) 1997 sålts till en privat konkurrent. HLIC inrättades 1965 för att tillgodose ett behov av hypotekslånegarantier som den privata marknaden inte var villig att tillgodose vid köp av egna hem. Detta förhållande ändrades successivt och när HLIC såldes hade privata garantigivare 50 % av marknaden för hypotekslånegarantier.

En viktig anledning till att HLIC såldes var att regeringen ville skapa lika konkurrensförhållanden mellan aktörerna. HLIC:s verksamhet hade fram till försäljningen en statlig förlustgaranti. Ett annat skäl till försäljningen var att behovet av statligt stöd till hypotekslånegarantier bedömdes som litet eftersom privata alternativ vuxit fram.

HLIC inrättades av den federala regeringen för att erbjuda långivare hypotekslånegarantier för att underlätta för köpare av egna hem att få tillgång till lånefinansiering. Syftet var också att garantierna skulle leda till lägre räntor för låntagarna. I första hand utnyttjades garantier av kreditgivarna för lån till låntagare som ansågs utgöra höga risker.

Fram till mitten av 1980-talet, då den australiensiska kreditmarknaden avreglerades, var garanti t o m obligatorisk för denna kategori av köpare. Garantier utnyttjas numera också om andra köpare av egna hem önskar lånefinansiera köpet till mer än 80 % av bostadens värde. I och med att garantierna infördes 1965 kunde låneandelen öka från tidigare maximalt 70 % till 90 % av värdet.

Det finns ännu inga undersökningar som visar på konsekvenserna av försäljningen av HLIC. Kommer t.ex. försäljningen att innebära att garantiavgifterna för låg- och mellaninkomsttagare, som av kreditgivarna ses som högriskgrupper, att öka så mycket att dessa grupper av husköpare avstår från eller inte får garantier? Dessa och liknande farhågor med privatiseringen har framförts.

Vid sidan om hypotekslånegarantier finns det i vissa delstater inkomstbortfallsförsäkringar som tillhandahålls av delstatsregeringarna.

## 4.3 Finland

I Finland finns det två separata system för bostadsgarantier. Ett privat som erbjuder inkomstbortfallsförsäkringar och ett statligt som erbjuder kreditgarantier. Inkomstbortfallsförsäkringar erbjuds via de privata kreditgivarna och de statliga kreditgarantierna via Statens bostadsfond.

Den statliga kreditgarantin infördes 1996. Två huvudsakliga skäl anfördes för att införa den. I Finland är det vanligt att familjemedlemmar går i borgen för släktingar, barn och barnbarn när de köper bostad, särskilt vid förstagångsköp. Till följd av lågkonjunkturen i början av 1990-talet hade ett stort antal borgensmän tvingats fullgöra sina åtaganden. Detta medförde ekonomisk katastrof för ett stort antal människor. Regeringen ansåg det därför nödvändigt att införa ett system med statsgarantier så att behovet av personliga borgensåtaganden föll bort.

Ett annat skäl till att införa garantin var att lågkonjunkturen medförde att bostadsmarknaden i mitten av 1990-talet fortfarande var svag. Hög arbetslöshet och kraftiga räntefluktuationer gjorde att hushållen sköt upp sina bostadsköp. Statliga garantier sågs som ett sätt att öka bostadsbyggandet och förbättra bostadsmarknaden. I första hand var avsikten att garantierna skulle underlätta för yngre personer och låginkomsttagare att skaffa sig bra bostäder.

Statsgarantin kan beviljas hushåll eller enskilda för lån för köp av ett eget hem eller en ägarlägenhet. Den kan beviljas var och en som tagit ett lån för köp av en bostad. Låntagaren behöver inte speciellt ansöka om garantin. Det räcker med att meddela långivaren att man önskar få en garanti.

Garantin täcker långivarens förluster som beror av att låntagaren/garantitagaren inte kan fullgöra sina betalningar av räntor och amorteringar på bostadslånen. Garantin ges för lån eller delar av lån som inte överstiger 85 % av köpeskillingen. Garantin är maximerad till 20 % av lånet dock maximalt FIM 150 000 (210 000 kr). Statens betalningsansvar uppgår alltid till 20 % av det utestående lånebeloppet och den ränta och eventuella dröjsmålsränta som hänför sig till den delen av lånet. Detta oberoende av om kreditgivarens slutliga förluster är så stora eller inte.

Andelen garanterade lån har från det första verksamhetsåret 1996 ökat till nästan 20 % 1999. Garantistocken uppgår f.n. till ca FIM 3,4 mdr (ca 4,8 mdr SEK). Hittills har garantierna inte orsakat staten några förluster.

Garantierna har inneburit att kreditgivarna, som tidigare accepterade att lånefinansiera 70 % av köpeskillingen, nu för de som har garantier erbjuder lånefinansiering på 85 %. Behovet av kontantinsatser har minskat från 30 % till 15 % för låntagare med statlig garanti. Räntan för statsgaranterade lån är numera ungefär lika hög som för bottenlån. Garanterade lån har huvudsakligen, 80 %, gått till målgruppen dvs. yngre personer och låginkomsttagare som uppfattas som höga kreditrisker. Statsgarantierna leder till att dessa grupper fått lägre räntor och således haft en positiv effekt på räntan för garantitagarna.

## 4.4 Holland

I Holland finns det två separata garantisystem, ett för egna hem (WEW) och ett för organisationer som bygger s.k. sociala bostäder (WSW). WSW var tidigare offentligt ägt men är numera ett privat bolag. Det ägs bl.a. av de organisationer som äger och uppför sociala bostäder. WEW bildades 1995 och ägs av bostadsfinansiärer, kommunförbundet och egnahemsorganisationerna.

WEW erbjuder hypotekslånegarantier, som i första hand skall ses som redskap för att stödja egnahemsägandet. I första hand är det avsett för individer med relativt låga inkomster, men formellt kan alla köpare ansöka om garanti. Det innebär att alla köpare oavsett inkomst kan komma i fråga för garanti från WEW. Hälften av dem som bor i egna hem har använt sig av garantin. I första hand är det förstagångsköpare som saknar besparingar som söker WEW-garanti. Av köpare med garanterade lån är 77 % under 35 år

Garantier kan lämnas vid köp av egna hem oavsett om det rör sig om ett nybyggt eller ett befintligt hus. De kan lämnas på upp till 100 % av försäljningspriset inklusive omkostnader. Garanti kan beviljas för lån upp till NLG 420 000 (1 600 000 kr). Det går också att få garantier till lån för ombyggnader av egna hem. Av de utfärdade garantierna avser 83 % köp av befintliga hus och 17 % köp av nybyggda hus.

Garantin ges till låntagaren/köparen och skyddar långgivaren mot att låntagaren inte kan stå för sina åtaganden och huset av det skälet måste säljas. Den skyddar fr. o m 1998 också låntagaren för förluster som kan uppstå om huset måste säljas till följd av att han inte kan betala sina lån till kreditgivaren. Garantin innebär att det för köpare med garantier är möjligt att öka den andel som kan lånefinansieras från 70 % till 100 %, vilket underlättar för dem utan egna besparingar att köpa sig ett eget hem. Dessutom kan garantin medföra en ränterabatt på ca 0,2 % till följd av att de garanterade lånen har lägre kapitaltäckningskrav än ogaranterade. Garantavgiften är vidare avdragsgill för låntagaren/garantitagaren i skattedeklarationen.

Före 1995 var det kommunerna som utfärdade garantier för lån vid köp av egna hem. Staten och kommunerna svarade på 50/50-basis för förluster i denna garantigivning. WEW inrättades för att staten ansåg att de offentliga organen inte längre borde stå för förlustansvaret. Övergångsvis, fram till år 2007, svarar dock staten för WEW:s förluster. För att täcka eventuella underskott skall staten lämna räntefria lån till WEW. Efter 2007 skall WEW:s reserver vara tillräckligt stora för att klara förluster i garantiverksamheten.

WSW är en garantifond för socialt boende som grundades 1983 för att lämna garantier vid lån till ombyggnader. Från och med 1994 kan

garantier lämnas för alla typer av lån till socialt boende inkl lån till nybyggnad. Verksamheten riktar sig bara till organisationer som bygger och äger bostäder för socialt boende. WSW garanterar lån som dessa organisationer tar upp för att finansiera socialt boende. Garantin omfattar hela lånet och WSW garanterar låntagarens betalningar av räntor och amorteringar till långgivaren och långgivarens hanteringskostnader mm.

Garantitagare är organisationer som är godkända av WSW och som bara verkar för socialt boende. För att kunna komma i fråga för garantier från WSW måste organisationerna ha en viss ekonomisk styrka enligt kriterier som WSW fastställt. De som inte klarar att nå upp till kriterierna, och som därför inte får garantier från WSW, kan få hjälp att förstärka sin ekonomiska ställning genom stöd från en statlig fond för socialt boende.

Verksamheten inom WSW skall vara självbärande och bolaget måste bygga upp säkerhetsreserver för att klara eventuella förluster. Uppstår det förluster över vad reserverna klarar av att täcka svarar regeringen och kommunerna för förlusterna på 50/50-basis.

## 4.5 Kanada

I Kanada domineras garantigivningen av ett helstatligt bolag, Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC). Det finns också privata aktörer. Bolaget erbjuder hypotekslåneförsäkringar till kreditgivare för lån till köpare av egna hem och motsvarigheten till bostadsrätter. Det går också att få garantier för mindre hyreshus med upp till fyra lägenheter. Detta under förutsättning att ägaren själv bosätter sig i huset.

Garantier kan fås för köp av såväl befintliga som nybyggda bostäder. Det går också att söka garanti för lån till ombyggnad av ett köpt eget hem eller bostadsrätt. Vidare kan garanti utgå vid omläggning av lån.

Garantin kan normalt täcka lån upp till 90 % av värdet på bostaden. Under vissa villkor kan garantin omfatta 95 % av värdet. För lån över 90 % av värdet finns det ett maximalt försäljningspris. Överstiger det faktiska försäljningspriset denna nivå får CMHC inte bevilja garanti. Det maximala försäljningspriset varierar beroende på var i landet bostaden ligger. Högsta försäljningspris varierar från CAD 250 000 (1 500 000 kr) i storstadsområdena, till CAD 125 000 (750 000 kr) i områden med låga huspriser.

Syftet med CMHC:s garantier är att de skall underlätta för låg- och mellaninkomsttagare att kunna lånefinansiera köp av bostäder. Köpare av bostäder skall kunna lånefinansiera köp oavsett var i Kanada de bor. Genom garantin kan långgivaren minska sina risker och de kan också låna



upp på förmånliga villkor. Detta skall i sin tur leda till att låntagarna får lägre räntor på sina lån.

## 4.6 Storbritannien

I Storbritannien sköts all garantigivning av privata försäkringsbolag som konkurrerar med varandra. Bolagen erbjuder hypotekslånegarantier, inkomstbortfallsförsäkringar och en speciell inkomstbortfallsförsäkring som bara skyddar vid dödsfall. Inkomstbortfallsförsäkringar dominerar numera garantigivningen och den brittiska regeringen arbetar aktivt för att användningen skall öka.

Kreditgivare kräver hypotekslånegarantier av köpare av egna hem om lånet överstiger 70 % av värdet av huset. Garantin används oberoende av om köpet avser ett nybyggt eller ett befintligt hus. Den skyddar långivaren i de fall låntagaren inte kan betala sina räntor och amorteringar och huset behöver tas över av kreditgivaren. Garantitagare är låntagaren och det är kreditgivaren som anvisar vilken garantigivare som skall användas. Vanligen har kreditgivaren avtal med en garantigivare om att denne skall ställa ut garantier för kreditgivarens låntagare.

## 4.7 Sammanfattande iakttagelser

Jämförelser mellan BKN-systemet och garantigivningen vid bostadsinvesteringar i fem andra länder visar på betydande skillnader.

I de länder som studerats kan garantier beviljas för köp av egna hem, bostadsrätter och i några fall mindre hyreshus där ägaren bor i en av lägenheterna. Garantier kan i de utländska systemen beviljas för att lånefinansiera köp av såväl nybyggda som befintliga bostäder. Det innebär att det potentiella garantiunderlaget är betydligt större än det som BKN-systemet har. Genom att garantigivningen bara omfattar privatpersoners köp av i första hand egna hem kommer garantiportföljerna att innehålla ett stort antal beloppsmässigt ganska små garantier. Det ger garantigivaren större möjligheter att bygga upp en balanserad portfölj med garantier. I BKN:s portfölj dominerar, som framgår av kapitel 3, ett mindre antal beloppsmässigt stora garantier.

Hypotekslånegarantier är annorlunda uppbyggda än de garantier BKN erbjuder. Hypotekslåneförsäkringen omfattar upp till 90–95 % av värdet, i några fall t.o.m. 100 %. Detta medför att varje enskild garanti omfattar såväl hela det mer riskfria bottenlånet som hela eller delar av det mer riskfyllda topplånet. BKN-garantierna, liksom de finländska statsgarantierna, omfattar bara topplåneriskerna.

Några tidigare statligt ägda bolag har privatiserats under senare år. Staten har i dessa bolag övergångsvis kvar ett åtagande för delar av verksamheten eller så har staten lämnat en förlustgaranti.

I Australien växte privata garantialternativ fram vid sidan om det statliga bolaget. Det rådde dock inte fullt neutrala konkurrensvillkor eftersom det statliga bolaget drev sin verksamhet med en statlig förlustgaranti. De privata alternativen etablerades trots dessa skillnader i konkurrensvillkoren. Försäljningen av det statliga bolaget motiverades bl.a. av att skapa lika villkor mellan aktörerna.

Det är möjligt för alla köpare att oavsett inkomst att söka garantier. Villkoren är dock utformade så, t.ex. med högsta värde på de bostäder som kan garanteras, att det i huvudsak är låg- och mellaninkomsttagare och förstagångsköpare som utnyttjar garantierna.

Garantierna är "äkta" garantier i de utländska systemen, dvs. det utfärdas en formell garanti i anslutning till att ansökan beviljas. Detta i motsats till vad som gäller de svenska kreditgarantierna där garantins giltighet prövas först om en skada inträffar och garantitagaren begär skadeersättning.

I likhet med BKN-garantierna skyddas långivarna för konsekvenserna av låntagarens bristande betalningsförmåga, men i några t.ex. det holländska kan också låntagaren delvis skyddas från konsekvenserna för sin bristande förmåga att betala räntor och amorteringar.

## 5 BKN-systemets omfattning och inriktning

### 5.1 Bostadsbyggandet 1998

För att få en bakgrund till BKN-systemets omfattning och inriktning, finns det anledning att studera hur produktionen av bostäder fördelar sig på de tre besittningsformerna respektive på kommunstorlek. Studien omfattar bostäder färdigställda 1998 för vilka räntebidrag utgått och den bygger på uppgifter ur räntebidragssystemet och BKN:s garantisystem.

BKN och Boverket bedömer att så gott som alla nybyggda bostäder har räntebidrag. Andelen ombyggnader där räntebidrag utgår är lägre.

Under 1998 färdigställdes 10 400 nybyggda bostäder med räntebidrag fördelade på 203 av landets 289 kommuner. Fördelat efter kommunstorlek byggdes 56 % i de tre storstadsområdena, 24 % i storstäder utanför dessa områden och 20 % i små kommuner utanför storstadsområdena. De nybyggda bostäderna fördelade sig efter besittningsform på 35 % bostadsrätter, 41 % hyresrätter och 24 % egna hem. Av tabell 5:1 framgår fördelningen på kommuner efter storlek och på besittningsformer. Bilden av fördelningen mellan kommunerna blir i stort sett densamma om jämförelsen i stället gjorts utifrån de sex tillväxtregioner som Boverket redovisar i rapporten Bostadsbyggande i tillväxtregioner<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Bostadsverket redovisar i sin rapport följande sex områden som tillväxtregioner; Stockholmsregionen, Uppsalaregionen, Växjöregionen, Malmöregionen, Göteborgsregionen och Umeåregionen. Om det inte annat särskilt anges avses, i denna rapport, med tillväxtregioner dessa sex regioner.

Tabell 5:1 Nybyggda bostäder färdigställda 1998 fördelade på besittningsform och efter kommunstorlek

Kommungrupp	Antal kommun	Upplåtelseform			Totalt
		Bostadsrätt	Hyresrätt	Egna hem	
Storstockholm	22	2157	421	793	3371
Storgöteborg	12	475	414	501	1390
Stormalmö	8	92	739	268	1099
Kommuner >75'	15	662	1467	377	2506
Kommuner <75'	146	208	1219	607	2034
<b>Summa</b>	<b>203</b>	<b>3594</b>	<b>4260</b>	<b>2546</b>	<b>10400</b>

Källa: BKN och Boverket

Den ojämna fördelningen av bostadsbyggandet mellan kommunerna framgår av tabellen. I 86 av de 203 kommunerna färdigställdes bara en till fyra bostäder 1998. Dessa kommuner är alla belägna utanför de tre storstadsområdena. I de sju kommuner som hade den största nyproduktionen Stockholm, Göteborg, Malmö, Helsingborg, Umeå, Västerås och Lund byggdes samtidigt 4 113 bostäder. Dessa sju kommuner svarar totalt för 40 % av de nybyggda bostäderna som färdigställdes 1998.

Av tabellen framgår att bostadsrätter i första hand är en besittningsform som återfinns i storstäderna, särskilt i Storstockholm, medan hyresrätter dominerar som besittningsform utanför de tre storstadsområdena. Egna hem har ungefär lika stor andel av nyproduktionen oavsett kommungrupp.

## 5.2 Omfattningen av BKN-garantierna

Av de 10 400 bostäder som färdigställdes 1998 garanterade BKN 3 488 st. eller ca 35 %. Andelen BKN-garanterade bostäder varierar starkt mellan de tre besittningsformerna, för bostadsrätter är andelen högst och uppgår till ca 65 %, för hyresrätter uppgår den till ca 22 % och för egna hem till ca 10 %. Av de 203 kommunerna där det byggdes nya bostäder med räntebidrag 1998 utfärdade BKN garantier i 109.

I tabell 5:2 redovisas andelen BKN-garanterade bostäder fördelat på de tre besittningsformerna och på kommunstorlek. De tre storstadsområdena står för mer än hälften av alla BKN-garantier främst på grund av den stora andelen bostadsrätter i dessa områdens totala nyproduktion. Övriga stora kommuner står för 26 % och små kommuner för 18 % av

de garantier som BKN ställde ut 1998. De sex tillväxtregioner som Boverket använder sig av i sin rapport svarar för 65 % av BKN-garantierna 1998.

Tabell 5:2 Andel BKN-garanterade bostäder med räntebidrag färdigställda 1998 fördelade på kommungrupper

Kommungrupp	Bostadsrätter		Hyresrätter		Egna hem		Summa	
	Totalt antal	Antal BKN	Totalt antal	Antal BKN	Totalt antal	Antal BKN	Totalt antal	Antal BKN
Storstockholm	2157	1248	421	0	793	1	3371	1249
Storgöteborg	475	395	414	153	501	12	1390	560
Stormalmö	92	26	739	109	268	17	1099	152
Kommuner < 75´	662	474	1467	375	377	50	2506	899
Kommuner > 75´	208	189	1219	291	607	148	2034	628
<b>Summa</b>	<b>3594</b>	<b>2332</b>	<b>4260</b>	<b>928</b>	<b>2546</b>	<b>228</b>	<b>10400</b>	<b>3488</b>

Källa BKN

Av tabellen framgår att andelen BKN-garanterade bostäder ökar, oavsett besittningsform, med minskande kommunstorlek. I de tre storstadsområdena blir, visar en genomgång av BKN:s uppgifter, andelen garanterade bostäder, särskilt bostadsrätter, också högre ju längre bort man kommer från dessa områdens centrala delar. I t.ex. Stockholms kommun garanterades 1998 ungefär 1/3 av antalet nybyggda bostadsrätter mot 3/4 i närförorter som Huddinge, Lidingö och Solna och 100 % av de nybyggda bostadsrätterna i de förortskommuner, t.ex. Salem, Sigtuna och Vallentuna, som ligger längre bort från Stockholms centrum.

Garantier för bostadsrätter dominerar i storstadsområdena, särskilt i förortskommunerna till Stockholm. I dessa kommuner är det nästan uteslutande garantier för bostadsrätter utfärdade, medan besittningsformen utgör ca 60 % av nyproduktionen 1998. Också i övriga stora kommuner dominerar bostadsrätter garantigivningen. Hälften av alla garantier avser bostadsrätter, medan nästan 60 % av nyproduktionen avser hyresrätter.

Hyresrätter är enligt tabell 5:2 antalsmässigt störst bland garanterade bostäder i de mindre kommunerna. Den relativa andelen garanterade hyresrätter är också ganska hög i dessa glesbygdskommuner och uppgår till ungefär 1/4 av alla nybyggda hyresrätter. I storstadsområdena är andelen garanterade hyresrätter ca 17 %, varav inte en enda garanterats i Storstockholmsområdet. Andelen garanterade egna hem 1998 uppgår till 25 % av det totala antalet byggda egna hem i de små glesbygdskommunerna men uppgår bara till 2 % i de tre storstadsområdena. Bilden är i stort den samma om jämförelsen i stället hade

genomförts med utgångspunkt i de sex tillväxtregioner Bostadsverket redovisar i sin rapport.

BKN garanterar, som framgår av tabellen, bostadsrätter i alla typer av kommuner. Andelen garanterade bostadsrätter varierar inte bara mellan olika kommuntyper utan också efter t.ex. var i kommunerna bostäderna ligger. Den garanterade andelen ökar således inte bara ju längre bort bostäderna ligger från storstadsområdenas centrala delar, utan också inom förortskommunerna mellan deras centrala delar och ytterområdena. Detta visar en genomgång av nybyggda bostäder i bostadsrätter som finansierats med resp. utan BKN-garantier. Genomgången omfattar både BKN:s statistik och projekt finansierade med resp. utan BKN-garantier i några kommuner.

I 14 kommuner i fyra län har bostadsrätter färdigställda 1998 finansierats utan medverkan av BKN-garantier. Av dessa ligger åtta i Storstockholmsområdet, utöver Stockholm rör det sig om förortskommuner i Stockholms närhet t.ex. Järfälla, Lidingö och Sundbyberg, men också Södertälje. I Skåne län har bostadsrätter i fyra kommuner finansierats utan BKN:s medverkan; Malmö, Lund och Lomma, samt Helsingborg. I de tre första kommunerna har ingen BKN-garanti tagits ut. Övriga två kommuner med s.k. frifinansierade bostadsrätter är Göteborg och Sala. Genomgången av kommuner där s.k. frifinansierade bostadsrätter byggs, bekräftar bilden av att sådana bostadsrätter återfinns i storstadsområdena och i deras centrala delar. En sammanställning av kommuner med ”frifinansierade” bostadsrätter färdigställda 1998 redovisas i bilaga 4.

Genomgången av 23 projekt i fem kommuner pekar mot att frifinansierade bostadsrätter är belägna i mer eftertraktade lägen än BKN-garanterade, t.ex. bättre till kommunikationsmässigt. Frifinansierade bostadsrätter byggs av de största byggarna, såväl bostadsrättsorganisationer som privata byggföretag. Åtminstone två av de större kreditgivarna har, framgår det av genomgången, normalt krav på att det skall finnas en BKN-garanti för att man skall delta i finansiering av bostadsrätter. Även mindre kreditgivare tar ofta ut kreditgarantier för bostäder de finansierar. Mina intervjuer med olika branschföreträdare bekräftar denna bild.

BKN-garantier uppfattas av de intervjuade branschföreträdarna som krångliga att få beviljade. Det finns därför en tendens till att koncentrera sig till att bygga utan sådana. En byggentreprenör har vid åtminstone en stor upphandling t o m haft som villkor för att låta kreditgivare lämna offerter för finansiering av bostadsrätter att de inte får utnyttja BKN-garantier. Ett, ökande, antal kreditgivare är också beredda att finansiera bostadsrätter utan BKN-garantier utanför storstädernas cityområden. De frifinansierade projekten tenderar dock, som tidigare redovisats,

fortfarande att koncentreras till attraktivare lägen. En annan omständighet är att frifinansierade bostadsrätter ofta är s.k. nischinriktad produktion som inte sällan innebär möjligheter till att ta ut högre insatser m.m..

Den låga andelen för hyresrätter med BKN-garanti beror enligt mina undersökningar på att de allmännyttiga företagen vanligen inte använder sig av statliga kreditgarantier. De större allmännyttiga företagen finansierar sina nybyggnader, enligt vad de uppgivit för mig, genom s.k. blockkrediter (krediter med säkerhet i företagens hela tillgångsmassa och dess samlade intäkter) eller via kommunernas s.k. internbanker. De mindre allmännyttiga företagen utnyttjar, enligt vad de sagt mig, i hög grad kommunal borgen som säkerhet för bostadsbyggandet och använder av det skälet inte BKN-garantier. Genomgången av nybyggda hyresrätter 1998 med BKN-garantier visar att i kommuner med starka och konsoliderade allmännyttiga bostadsbolag har BKN inte utfärdat en enda garanti för dessa företag.

BKN-garantier används i första hand av mindre och medelstora privata fastighetsbolag som då och då bygger hyresrätter (s.k. sällanbyggare). De används också när i första hand privata fastighetsbolag bygger s.k. kategoribostäder t.ex. servicelägenheter eller studentbostäder. Genomgång av BKN-garanterade hyresrätter 1998 bekräftar denna bild. I kommuner med en relativt sett stor andel BKN-garanterade hyresrätter rör det sig om endera kategoribostäder eller ordinarie hyresrätter byggda av "sällanbyggare".

Privata "sällanbyggare" använder BKN-garantier eftersom kreditgivaren ställer krav på tilläggssäkerheter utöver pantsäkerheter för att lånefinansiera den del av produktionskostnaden som har ett säkerhetsläge över ca 75 % av värdet. Genom BKN-garantier får företagen tillgång till tilläggssäkerheter.

För egna hem är BKN:s andel omkring tio procent. I första hand rör det sig om egna hem i mindre kommuner utanför storstadsområdena och vanligen i områden med svag bostadsmarknad. I dessa områden ligger produktionskostnaden över marknadsvärdet på egna hem. För att kunna lånefinansiera en hög andel av produktionskostnaden behövs BKN-garantier som tilläggssäkerheter.

Andelen garanterade egna hem är också relativt sett hög i några kommuner där marknadsvärdet är förhållandevis förmånligt i förhållande till produktionskostnaden. Här tas ändå BKN-garantier ut till följd av krav från de lokala kreditgivarna. I dessa fall rör det sig ofta om mindre lokalt verkande kreditgivare som bedömer att de inte har möjlighet att utan BKN-garantier finansiera fler egna hem än de redan gjort. Det kan också bero på att kreditgivarens policy kräver att BKN-garanti alltid skall finnas.

Genomgången pekar mot att mindre byggföretag/byggherrar men också mindre, ofta lokala, kreditgivare har ett särskilt stort behov av BKN-garantier. Dessa företag och kreditgivare har genom BKN-garantin möjlighet att bygga resp. finansiera bostäder. Större byggherrar/byggare och kreditgivare möjligheter att finansiera byggandet på andra vägar.

### 5.3 Nya garantier omfattning och resultat

Från 1997, då Nya garantier infördes, till utgången av 1999 har BKN inom det området utfärdat garantier för 10 756 nybyggda bostäder, varav 6 934 st i bostadsrätter, 3 115 i hyresrätter och 707 i egna hem. Fördelningen efter besittningsform är 64 % bostadsrätter, 29 % hyresrätter och 7 % egna hem. Storstadsområdena står för 55 % av alla utställda garantier, medan 26 % faller på större kommuner och 19 % på mindre kommuner.

Fördelningen av de garanterade bostäderna på kommungrupper och besittningsformer, som redovisas i tabell 5:3, ger sålunda i stort samma bild som den för garantigivningen avseende 1998.

Tabell 5:3 Antal garanterade bostäder i BKN:s garantistock för Nya garantier 1999-12-22 fördelade efter kommungrupper och besittningsform

Kommungrupp	Antal kommun	Upplåtelseform			Totalt
		Bostadsrätt	Hyresrätt	Egna hem	
Storstockholm	19	3953	56	22	4031
Storgöteborg	12	840	408	64	1312
Stormalmö	7	239	262	70	571
Kommun > 75'	17	1366	1229	174	2769
Kommun <75'	112	536	1160	377	2073
<b>Summa</b>	<b>167</b>	<b>6934</b>	<b>3115</b>	<b>707</b>	<b>10756</b>

Källa: BKN

Av de 167 kommuner som BKN utfärdat garantier i har man i 75 kommuner (45 %) garanterat färre än fem bostäder. Dessa bostäder motsvarar 1 % av garantistocken och huvuddelen utgörs av egna hem. Det rör sig i första hand om små och medelstora kommuner utanför storstadsområdena med låg tillväxt och som haft en låg nyproduktion av bostäder. De fyra kommuner där BKN har flest garantier utfärdade, Stockholm, Göteborg, Huddinge och Västerås, svarar för ca 30 % av de



utestående garantierna i resultatområdet Nya garantier. I dessa fyra kommuner avser ca 90 % av garantierna bostadsrätter.

Fördelningen av BKN:s garantigivning efter garanterat belopp framgår av tabell 5:4. Vid utgången av 1999 fanns det garantier utestående för 2 949 mkr. Av den utestående garantistocken svarade garantier för nybyggnad för 89 % av garantibeloppet och för 90 % av antalet garantier.

Under 1999 har 291 garantier registrerats avseende Nya garantier. Det sammanlagda garantibeloppet för dessa garantier uppgår till 827 mkr. För 1998 var motsvarande siffror 428 garantier med ett sammanlagt garantibelopp på 833 mkr.

Tabell 5:4 BKN:s garantigivning Nya garantier 1997, 1998 och 1999 i mkr.

	1997	1998	1999
	Nya garantier	Nya garantier	Nya garantier
Garantistock utestående 31.12	1 628	2 263	2 949
Nyttillskott under året	1.628	833	827
Skadeersättning under året	0	0,3	0

Källa: BKN

BKN har för utredningen gjort en prognos över nettoökningen av garantigivningen för åren 2000–2003. Prognosen bygger på att nyproduktionen under de närmaste åren ökar betydligt snabbare för egna hem än för hyres- och bostadsrätter. Med ett antagande om oförändrad marknadstäckning per besittningsform pekar BKN:s prognos mot att nettoökningen för 2000 blir 850 mkr, för 2001 1 000 mkr och för 2002 1 100 mkr, samt för 2003 1 200 mkr.

Alla skadeärenden som har inkommit till BKN har utom i ett fall varit hänförliga till Äldre garantier, dvs garantier utfärdade före 1997. Den enda hittills inträffade skadan för Nya garantier uppgick till 300 000 kr avsåg ett eget hem och berodde på en skilsmässa. Av det skadereglerade beloppet har BKN hittills återvunnit 16 000 kr.

Skadeärendena för Äldre garantier förklaras till stor del av fortsatt avtrappning av räntebidragen och att fastighetsskatt börjar betalas. Den ökning av räntekostnaderna som avtrappningen av räntebidragen har medfört har fastighetsägaren inte kunnat kompensera med t.ex. ökade hyror eller månadsavgifter.

BKN redovisar i samband med budgetunderlaget för 2000 en prognos över skadeutfallet för Nya garantier för 2000–2003. Prognosen pekar mot skador på 0 kr 2000 och 2001, samt 42 mkr 2002 och 52 mkr 2003. Prognosen för skadeutfallet, som presenterades i budgetunderlaget för

1999 antog att skadestämningen för perioden 1999–2002 skulle bli 16 mkr 1999, 24 mkr 2000, 30 mkr 2001 och 24 mkr 2002. Prognosen för 1999 skall jämföras med det faktiska utfallet på 0 kr.

En viktig orsak till det hittills låga skadefrekvensen för Nya garantier är de tills nyligen låga räntenivåerna. Ränteutvecklingens stora betydelse för resultatutvecklingen framgår av de beräkningar för skadestämningen för Nya garantier som BKN hösten 1999 gjorde vid olika räntenivåer. Beräkningarna som är gjorda på bostadsrätter med garantier över 5 mkr pekar mot att de slutliga förlusterna vid 5 % ränta skulle uppgå till 1 mkr, men vid 7 % ränta öka till 183 mkr.

I den utredning BKN har gjort på regeringens uppdrag om differentierad avgiftsättning studeras vid vilken tidpunkt, efter det att en garanti registrerats, skador kan förväntas inträffa. Enligt utredningen inträffar dessa tidpunkter beroende på besittningsform i genomsnitt 4–5 år efter det att garantin registrerats. BKN bedömer nu att skadefallen når sin topp efter 5–7 år. Med hänsyn till att garantier inom ramen för Nya garantier började att utfärdas 1997 borde skadefrekvensen hittills ha varit låg. Skadefrekvensen torde, med hänsyn till att det i år gått fyra år sedan verksamheten med Nya garantier inleddes, börja att öka fr.o.m. 2001 eller 2002. För en ökning av antalet skador kan också stigande räntenivåer tala.

I BKN:s garantistock för Nya garantier fanns 1999-12-22 2 292 garantier, varav 85 % har ett garanterat belopp på upp till 5 mkr. Dessa garantier står för ca 30 % av det garanterade beloppet. De 15 % av garantierna som beloppsmässigt är större än 5 mkr står samtidigt för 70 % av det garanterade beloppet. Fördelningen av garantistocken på garantiernas storlek i kronor framgår av tabell 5:5.

Tabell 5:5 Garantistocken 1999-12-22 fördelade efter garantiernas storlek i mkr.

	<0,1 mkr	0,1<5,0 mkr	5,0<10,0 mkr	10,0<20,0 mkr	>=20 mkr	Totalt
Antal	7	1 077	147	51	10	1 292
Summa garanti- belopp (mkr)	0,29	916	1 029	633	350	2 928

Källa: BKN

Medelvärdet för garantier för nybyggnader är för bostadsrätter 7,3 mkr, för hyresrätter 3,9 mkr och för egna hem 0,3 mkr. Det vägda genomsnittet uppgår till 2,2 mkr och den beloppsmässigt största garantin uppgår till 85,3 mkr.

## Verksamhetens resultat

BKN:s resultatområde Nya garantier förväntas för 1999 ge ett överskott på ca 11 mkr, mot ett överskott på ca 7,6 mkr för 1998. Under 1999 uppgick garantiintäkterna till ca 13 mkr och för 1998 uppgick de till 9,6 mkr. Förvaltningskostnaderna för Nya garantier uppgick för 1999 till 2,3 mkr och för 1998 till 2,5 mkr. I tabell 5:6 redovisas intäkter och kostnader för Nya garantier för 1997–1999. Det stora överskottet i verksamheten förklaras uteslutande av att bara en – beloppsmässigt liten – skada har inträffat.

Tabell 5:6 Intäkter och kostnader samt resultat för Nya garantier 1997–1999

Belopp i tusen kr	1997	1998	1999
Verksamhetens intäkter	2.620	55	2.340
Verksamhetens kostnader	- 2.586	- 2.542	- 2.340
Verksamhetens utfall	52	- 2.488	0
Finansiella intäkter	201	570	725
Garantiintäkter	4.182	9.567	12.961
<b>Årets resultat</b>	<b>4.435</b>	<b>7.650</b>	<b>11.401</b>

Källa: BKN

BKN prognostiserar intäkterna från garantiavgifterna för 2000–2002 till 17 mkr, 21 mkr resp. 26 mkr för resp. år. Resultatområdet Nya garantier är som tidigare nämnts under uppbyggnad. BKN har därför för utredningen bedömt hur stora premieintäkterna kan förväntas vara när utbyggnaden är ”färdig”. Med antaganden om den genomsnittliga garantitiden, om antalet nybyggda bostäder och BKN:s marknadstäckning kan BKN prognostisera när garantiintäkterna slutar växa på grund av att nya årgångar tillkommer i verksamhetsområdet och storleken på intäkterna. Ökningen av intäkterna på grund av att nya årgångar garantier tillkommer väntas upphöra senast om 17 år, år 2014. Garantiintäkterna bedöms då, med nuvarande avgiftsnivåer uppgå till ca 40 mkr per år i 1999 års penningvärde.

## 6 Resultat och effekter av BKN-systemet

I detta kapitel behandlas BKN-systemets direkta effekter på bostadsbyggandet, men också vissa indirekta. Med indirekta effekter avses i detta sammanhang hur garantisystemets utformning och BKN:s hantering av det påverkar olika aktörers beteende och hur det i sin tur inverkar på bostadsbyggandet.

### 6.1 BKN-systemet och bostadsbyggandet

Genomgången pekar på att BKN-systemet medverkar till att det byggs fler bostäder. I första hand bostadsrätter, men i viss mån också hyresrätter inkl kategoribostäder byggda av mindre och medelstora privata fastighetsbolag. Denna produktion sker i första hand i tillväxtregionerna, och i de större kommunerna. BKN-systemet medverkar vidare till att egna hem byggs som annars inte skulle ha byggts. Det gäller främst egna hem i glesbygdskommuner och i de delar av landet som har låg tillväxt.

BKN-garantier påverkar normalt inte produktionen av bostadsrätter i storstädernas innerstadsområden och av egna hem i tillväxtområdena. Produktionen av hyresrätter hos allmännyttiga bolag påverkas vanligen inte heller av BKN-systemet.

Det statliga bostadsfinansieringssystemet innebär, som framgår av genomgången i kapitel 2, att fastighetsägare och kreditgivare numera får bära de kommersiella riskerna. Det ger starka incitament att inte bygga bostäder som inte kan bära sina egna kostnader. Detta i motsats till det tidigare finansieringssystemet där staten tog ränterisken.

BKN-systemet medverkar därför, tillsammans med statens övriga stöd till bostadsfinansieringen, till att det inte byggs bostäder som inte långsiktigt kan förväntas bära sina egna kostnader. Sådana projekt avslås av BKN, om inte de stoppats redan tidigare av fastighetsägaren eller kreditgivaren.

## Fler bostadsrätter i tillväxtområdena

BKN-garantier används som framgång av kapitel 5 i hög utsträckning vid nybyggnad av bostadsrätter utanför de mest attraktiva områdena. Kreditgivare och byggherrar, som jag intervjuat, bedömer att dessa bostäder i normalfallet inte kan byggas utan BKN-garantier.

Det har under utvärderingen framkommit flera orsaker till varför kreditgivare normalt inte är villiga att utan BKN-garantier finansiera byggandet av bostadsrätter i de aktuella lägena. Ett exempel på orsaker som redovisats är att marknadsvärdet för de aktuella bostadsrätterna är lågt i förhållande till produktionskostnaden. Ett annat är att vissa kreditgivare har interna regler som i normalfallet kräver tilläggssäkerheter i form av BKN-garantier för att finansiera topplån. Ett tredje är att avkastningen på lån till det tilltänkta projektet bedöms som låg i förhållande till alternativa projekt. Ett fjärde exempel är att det för bostadsrätter i de aktuella lägena knappast finns några andra tilläggssäkerheter än BKN-garantier att tillgå. Den samlade effekten av detta blir att den belåning som kreditgivarna är villiga att gå med på vid nybyggnad av bostadsrätter i de aktuella lägena blir för låg för att det ska vara möjligt att tillsammans med bl.a. insatserna kunna finansiera produktionen.

Förekomsten av BKN-garantier påverkar de angivna faktorerna positivt och leder till att kreditgivarna är beredda att öka belåningen till 100 % av pantvärdet/garantiunderlaget. BKN utgår, när de fastställer pantvärdet/garantiunderlaget, från den enligt BKN:s bedömning marknadsmässiga hyran på orten och inte som anges i garanti-förordningen från hur underlaget för räntebidragen beräknas. Det innebär att garantiunderlaget i normalfallet blir lägre, 8 500–9 500 kr/m<sup>2</sup>, än om garantiunderlaget fastställts med utgångspunkt i räntebidragsreglerna 9 000–11 000 kr/m<sup>2</sup>. BKN:s motiv för att använda marknadshyrorna även vid bedömning av bostadsrätter är att de sätter gränsen för vilka intäkter BKN kan få om BKN efter ett obestånd tvingas ta över en fastighet och driva den själv.

Även efter det att belåningsunderlaget höjts med hjälp av BKN-garantier återstår det ett ofinansierat utrymme upp till produktionskostnaden. För bostadsrätter fylls detta gap igen med hjälp av insatser.

Insatserna för bostadsrätter i de aktuella lägena har stigit kraftigt under de senaste tio åren. Uppgifter från kreditgivare och byggherrar, men också från genomgången av ett antal bostadsrättsprojekt, pekar mot att insatserna i de senaste årgångarna ligger på ca 30 % av produktionskostnaden eller ca 2 000–5 000 kr/m<sup>2</sup> för BKN-garanterade bostadsrätter. För tio år sedan låg insatserna, enligt de uppgifter jag fått fram oftast under 15 % av produktionskostnaden. Höjningarna av

insatserna har inte främst motiverats av att kunna fylla igen gapet i finansieringen utan för att ge föreningarna ökad finansiell styrka så att de kan klara räntehöjningar m.m.

För egna hem byggda utanför tillväxtområdena gäller, enligt vad man uppger för mig, samma förutsättningar som för bostadsrätter. Marknadsvärdet är lågt i förhållande till produktionskostnaden. BKN-garantier behövs för att man skall kunna öka belåningsgraden så mycket att dessa egna hem kan byggas.

## I attraktiva områden behövs inte BKN-garantier

För bostadsrätter i attraktiva områden finns det inte behov av att utnyttja BKN-garantier. Bostadsrätter i dessa lägen har visserligen en produktionskostnad som på grund av valda byggnadstekniska lösningar i förening med höga markvärden ligger på ca 25 000–30 000 kr/m<sup>2</sup> eller mer. Marknadsvärdet är dock högre än för bostadsrätter i övriga delar av tillväxtregionerna. Belåningsvärdet för denna kategori bostadsrätter uppges, av kreditgivare och byggherrar, ligga på ca 16 000 kr/m<sup>2</sup>. Insatserna ligger på ca 50 % eller mer av produktionskostnaden eller ca 15 000 kr/m<sup>2</sup> eller mer. BKN:s garantiunderlag bestäms av reglerna för statliga räntebidrag och kan maximalt uppgå till 9 000–11 000 kr/m<sup>2</sup>.

För bostadsrätter i citylägen innebär det att BKN-garantins övre gräns hamnar under de 75 % av marknadsvärdet som kreditgivaren kan låna ut till med bara säkerhet i pantvärdet. BKN-garantin är därmed oftast inte behövlig för bostadsrätter i attraktiva lägen.

För egna hem i tillväxtområdena gäller, enligt vad byggare och kreditgivare redovisat, normalt samma förhållande som för bostadsrätter i attraktiva lägen. Även för dessa typer av egna hem hamnar därmed BKN-garantins övre gräns under den gräns som långivarna är beredda att lånefinansiera mot bara panträtt. BKN-garanti behövs därför normalt inte för att finansiera byggen av egna hem i tillväxtområdena..

## Mindre privata fastighetsbolag men inte allmännyttan bygger hyresrätter med BKN-garantier

Även för hyresrätter finns det ett gap mellan produktionskostnaden och det som kan lånefinansieras med hjälp av BKN-systemet för att finansiera sina nybyggen. Gapet kan på grund av bruksvärdereglerna inte fyllas igen med högre hyror utan, som fastighetsbolagen redovisar för mig, i första hand med eget kapital om bolagen skulle finansiera sin nyproduktion med stöd av BKN-garantier.

Som jag redovisade i kapitel 5 använder sig de mindre allmännyttiga bolagen av kommunal borgen och de större bolagen av s.k. blockfinansiering. Det finns, enligt de allmännyttiga bolagen flera fördelar med att utnyttja kommunal borgen eller blockfinansiering. Bolagen kan lånefinansiera en högre andel av produktionskostnaden utan att behöva ställa upp med tilläggssäkerheter och dessutom är administrationen enklare än om BKN-garanti söks.

Blockfinansiering innebär vidare att företagen inte är beroende av den enskilda fastighetens värde och hyresintäkter som säkerhet för lånen. Det går också att låna via andra former av lån än via hypotekslån. Bolagen kan vidare använda andra kreditgivare än bottenlåneinstitutet. Genom systemet med blockkrediter är de allmännyttiga bostadsföretagen inte beroende av BKN-garantier för att kunna finansiera sin nyproduktion.

Liknande förhållanden gäller såvitt jag kunnat utröna för de stora privata fastighetsbolagen i den mån de bygger några hyresrätter. Även de kan finansiera sin eventuella nyproduktion av hyresrätter med blockkrediter och BKN-systemet erbjuder inte ett kommersiellt intressant alternativ.

De mindre och medelstora privata fastighetsbolagen har inte samma möjligheter att blockfinansiera sina nybyggen. För denna kategori fastighetsbolag är, som genomgången av BKN:s statistik och intervjuer visar, statsgarantier en förutsättning för att det skall gå att ordna finansieringen. Förhållandet mellan produktionskostnader och marknadsvärde, samt belåning, som redovisats för bostadsrätter, gäller också för denna kategori fastighetsbolag. Sättet att fastställa BKN-garantiernas storlek leder även här till att det uppstår ett gap mellan vad som kan lånefinansieras och produktionskostnaden. För att kunna finansiera detta gap behöver företagen sätta av egna medel som säkerheter. Detta minskar antalet hyresrätter som byggs av gruppen små och medelstora fastighetsbolag i förhållande till vad som vore möjligt för dessa bolag att bygga.

## BKN-systemet har effekt på byggandet

Sammantaget pekar genomgången mot att BKN-garantin ökar nyproduktionen av bostadsrätter i främst tillväxtregionerna och av egna hem utanför tillväxtområdena. Bostadsrätter och egna hem i attraktiva lägen finansieras utan BKN-garanti. Resultatet kan sägas ligga i linje med systemets intentioner. Marknadsvärdet för bostäder i dessa områden är sådant att BKN-garantier inte behövs för att tillförsäkra finansieringen. Det är således inte negativt att BKN-garantin inte används för att finansiera bostäder i attraktiva lägen.

Antalet hyresrätter som byggs av mindre och medelstora fastighetsbolag är större med BKN-garantier än om garantierna inte fanns. BKN-systemet har som genomgången visar ingen påverkan på byggandet av hyresrätter hos andra kategorier fastighetsbolag och då särskilt allmännyttiga bolag.

## 6.2 Garantins effekt på boendekostnaderna

### BKN-garantin förväntas sänka boendekostnaderna

BKN-garantier förväntas medverka till lägre boendekostnader. Garantier innebär att kreditgivaren får fullgoda säkerheter också för topplånen och de skall därmed kunna hålla nere lånekostnaderna för dessa lån. Topplånen skall genom BKN-garantin kunna finansieras med obligationer i stället för med banklån. Detta skall i sin tur ge lägre årliga amorteringar och lägre räntor. Vidare medför den statliga garantin att det inte ställs krav på kapitaltäckning för de garanterade lånen. Detta minskar kreditgivarens kostnader för det garanterade lånet och dessa lägre kostnader förväntas också föras vidare till de boende och ge lägre lånekostnader.

### Kostnaden för topplån utan BKN-garanti

För att få fram vilken effekt BKN-garantierna har på boendekostnaderna går det inte att jämföra med kostnaden för bottenlånet utan man behöver jämföra kostnaderna för topplån med BKN-garanti med kostnaden för alternativa sätt att finansiera topplånen utan BKN-garanti.

Det bästa hade varit om det hade gått att för samma projekt jämföra lånekostnaden med resp. utan statliga kreditgarantier. Jag har under utredningen inte lyckats få tillgång till konkreta exempel där både ett alternativ med BKN-garanti och utan varit aktuella. I det underlag jag fått av bl.a. kreditgivarna anför de att lånekostnaden skulle öka med mellan en och fem procent för topplån utan BKN-garanti för de typer av bostäder som idag byggs med statsgaranti. Samtidigt understryker kreditgivarna att det rör sig om teoretiska resonemang och att de, som tidigare redovisats, inte skulle vara villiga att acceptera en så hög belåningsgrad utan statsgaranti. De anger att de, även om byggherren var villig att betala den högre lånekostnaden, inte skulle gå med på att öka belåningsgraden utan garantier till samma nivå som för bostäder med BKN-garanti även om de säger sig vara villiga att öka den något.



Jag har försökt att jämföra bostadsrätter som byggts med resp. utan BKN-garanti. Jag har gått igenom ett antal projekt i några kommuner i Storstockholm och i Skåne där det byggts bostadsrätter både med och utan garanti. Underlaget är dock relativt osäkert varför det är svårt att dra några säkra slutsatser. Genomgången pekar dock mot att lånekostnaderna inte skiljer sig mellan bostadsrätter med resp. utan BKN-garanti. En svårighet är dock att hitta objekt med resp. utan garanti som det går att göra jämförelser mellan. En närmare analys av projekten pekar mot att de s.k. frifinansierade och de BKN-garanterade skiljer sig åt på väsentliga punkter. En sådan punkt är läget i kommunen. De frifinansierade ligger mer centralt i kommunen eller i på annat sätt attraktivare lägen. De med BKN-garantier ligger mer perifert och i mindre attraktiva lägen etc.

### Garantiernas effekter på boendekostnaderna svåra att påvisa

Sammantaget pekar genomgången mot att det är svårt att, på tillgängligt underlag, påvisa BKN-systemets effekter på boendekostnaderna. Snarare förstärker genomgången slutsatsen i avsnitt 6.2, dvs. att många av de undersökta bostäderna som har BKN-garanti förmodligen inte skulle ha blivit byggda utan garanti. Utan BKN-garanti skulle, även om kreditgivaren var villig att behålla samma belåningsgrad som med BKN-garanti, kostnaderna öka och det är troligt att projekten då inte längre skulle bli lönsamma.

Kreditgivarna har vidare pekat på att de knappast skulle vara villiga att behålla samma belåningsgrad som med BKN-garanti. De är visserligen villiga att öka belåningsgraden något men skulle samtidigt kräva höjda insatser eller ökad andel eget kapital för att finansiera topplån utan BKN-garanti. Kravet på ökade insatser/eget kapital skulle troligen göra att projektet inte kom till stånd.

### 6.3 BKN-systemet håller tillbaka byggandet genom brister i garantins utformning

Kreditgarantisystemet ökar, som framgått av avsnitt 6.1, byggandet av bostäder. Kreditgivare, byggherrar och byggare har dock påpekat brister i BKN-garantins utformning och det regelverk som styr garantigivningen medverkar till att hålla tillbaka bostadsbyggandet. Jag delar i stora drag uppfattningen att garantiutformningen och regelverket har en tillbakahållande inverkan på bostadsbyggandet.

De största bristerna som framkommit i min analys av BKN-systemet är att den statliga kreditgarantin inte är en "äkta" garanti, att utgångspunkterna för verksamheten leder till att BKN skall undvika att skador över huvud taget uppstår och att avgiftssättningen begränsar vilka projekt som BKN kan garantera. Dessa brister medverkar bl.a. till att skapa en osäkerhet om garantins värde som leder till att risktagandet hos kreditgivarna minskar, men de begränsar också BKN:s möjligheter att ta risker.

#### Osäkerhet om garantins värde håller byggandet nere

Det faktum att det inte utfärdas någon formell garanti skapar som tidigare nämnts en osäkerhet hos kreditgivarna om vilket skydd för ev. förluster på de garanterade lånen man faktiskt har. Att kreditgivarna numera i nästan samtliga fall låter BKN förhandspröva ärendet innan garantin registreras är ett sätt att minska den osäkerhet om garantins värde som de uppfattar omger BKN-garantin.

Prövningen vid skadereglering har i några fall i efter hand visat att garantierna inte uppfyllde garantivillkoren när de registrerades. Eftersom garantierna aldrig varit giltiga så har heller ingen skadeersättning utgått. Erfarenheterna från dessa i och för sig få fall har lett till att kreditgivarna ifrågasätter BKN-garantins faktiska värde. Detta leder enligt garantitagarna till att de även med systemet med förhandsprövning bedömer att det kvarstår en osäkerhet om garantins värde.

Den osäkerhet om vilken faktisk risktäckning kreditgivarna har genom BKN-garantin, som uppstår genom att garantin inte är "äkta", kan leda till att kreditgivaren kräver en högre ränta för att kompensera sig för den ökade osäkerheten. Av en utredning av BKN, Statliga garantier i samband med värdepapperisering av bostadslån, framgår också att räntan på BKN-garanterade lån i genomsnitt låg ca 0,2 procentenheter högre än om den fulla effekten av BKN-garantierna hade förts över till låntagaren. De högre räntorna kan leda till att färre projekt blir lönsamma, vilket i sin tur kan medverka till att hålla nere byggandet.

## Utgångspunkterna för Nya garantier minskar BKN:s möjligheter att ta risker

Utgångspunkterna för Nya garantier, vilket bl.a. framgår av utredningens direktiv, fastställer att BKN ska minimera statens risker. BKN:s uppgift, med sådana utgångspunkter, blir att sträva efter att risken blir så låg som möjligt i varje enskild garanti.

Andra statliga garantisystem har uppgiften att minimera statens risker för förlust, vilket är en väsentlig skillnad. Med sådana utgångspunkter blir uppgiften att ta risker men att se till att intäkterna från garantiavgifterna motsvarar kostnaderna för skadeersättningarna. Det görs genom att skapa en balanserad portfölj av risker, att bedöma riskerna och att sätta riskavspeglande avgifter på riskerna. I garantisystem där målet sätts till att minska statens risker för förlust kan garantigivaren ta höga risker under förutsättning av dessa kan balanseras med höga avgifter som avspeglar riskerna och att det går att skapa en balanserad portfölj.

De nuvarande utgångspunkterna att minimera statens risker har begränsat BKN:s möjligheter att ta risker. De har därmed bidragit till att hålla nere byggandet.

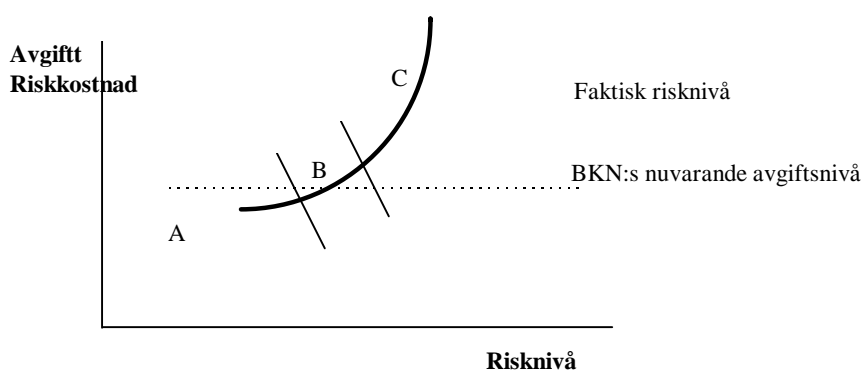
## Den enhetliga avgiftsnivån minskar BKN:s möjligheter att ta risker

Tanken bakom den enhetliga avgiften var att få till stånd ett administrativt enkelt system. Den enhetliga avgiftsnivån är en viktig förutsättning för att garantitagarna skall kunna registrera garantin utan föregående prövning av BKN.

Det fanns också, enligt mina kontakter med de som var med och utformade systemet, en tanke om att lägre risker, dvs. där risken bedöms ligga under nuvarande avgiftsnivån på 0,5 %, skulle balansera högre risker, dvs. sådana som översteg 0,5 %. Erfarenheterna från BKN-systemet, men också från annan garantigivning med enhetlig prissättning, pekar dock mot att projekt där risknivån ligger under avgiftsnivån anser kostnaden för avgiften inte stå i relation till vinsten. Kreditgivare avstår därför från att teckna garanti. För de projekt där risknivån ligger en bra bit över den enhetliga avgiftsnivån ansöker byggherren ibland om garantier. BKN avslår dock dessa ansökningar med motiveringen att risknivån är för hög i förhållande till den avgift som är möjlig att ta ut. Skulle garantin beviljas skulle det leda till att öka sannolikheten för garantigivningen går med förlust.

Resonemanget kan sammanfattas i nedanstående figur.

Figur 6:1 Konsekvenserna av dagens avgiftssystem



I läge A avstår kreditgivaren från att söka garanti på grund av priset är för högt i förhållande till risken. Vid läge B är det rationellt att söka garanti och ansökningar beviljas. I läge C får kreditgivaren avslag på eventuella garantiansökningar på grund av att kostnaden för förväntad risk är för hög i förhållande till den möjliga avgiften.

Sammanfattningsvis innebär detta att en enhetlig avgiftsnivå i praktiken minskar BKN:s möjligheter att ta risker. Detta medverkar till att antalet projekt som garanteras bli färre än med ett system med differentierad avgiftsättning.

### Små garantireserver minskar BKN:s villighet att ta risker

Systemet med att ta ut avgifterna årligen medför att skadeersättningsreserven växer långsamt och inte hinner bli tillräckligt stora innan den behöver tas i anspråk. Efter tre år är skadeersättningsreserven 23,4 mkr och förväntas år 2001 ha vuxit till 59,6 mkr, vilket skall ställas mot en garantistock vid utgången av 1999 på ca 3 mdkr och på förväntat 4,7 mdkr 2001. Fr o m 2002 förväntas skadeersättningsreserven minska till följd av att skadefall börjar uppstå.

Avgiftsuttaget i BKN-systemet är som jag uppfattar det inte synkroniserat med profilen för när i tiden skadorna förväntas inträffa. Risken för skada har, som redovisats tidigare, hittills nått sitt maximum 4–5 år efter det att garantin tecknas. BKN kommer med systemet med årliga avgifter att i efterhand få in avgifterna för att täcka redan inträffade skador. Garantitagaren kan dock i ett system med årliga avgifter garantitagaren när som helst säga upp garantin och sluta betala avgiften. Säger garantitagarna upp sina garantier tidigare än BKN räknat med i

sina kalkyler leder det till att BKN inte får in de intäkter kalkylerna bygger på.

De små skadereserverna leder till att även relativt få skador medför att reserven raderas ut och BKN kan få en negativ skadereserv under lång tid. BKN behöver därmed låna hos Riksgäldskontoret för att kunna betala skadeersättningar och får betala ränta på dessa lån. Detta begränsar möjligheterna att återställa skadereserven. Risker för att vid skador få en negativ skadereserv har minskat BKN:s villighet att ta risker. Det framgår bl.a. av den rapport om differentierad avgiftssättning som jag tidigare redogjort för och är ett viktigt skäl till att BKN i rapporten föreslår att staten i förtid skall bygga upp BKN:s eget kapital.

### Garanti registreras först när lånet betalas ut

Garantin kan bara registreras när de slutliga kreditvillkoren för slutfinansieringen är fastställda. Detta medför speciella problem. Byggherren behöver veta om garanti kan beviljas redan innan bygget sätts i gång. Detta för att gentemot köparna kunna redovisa vilka förutsättningar som gäller t.ex. insatsens storlek, att det finns offert på slutlig finansiering, låneandel och preliminära kreditvillkor mm.

Kreditgivaren lämnar, som tidigare redovisats, också in en begäran om förhandsprövning till BKN när de lämnar offerter för den slutliga finansieringen och innan bygget startar. BKN tar ställning till ansökan och lämnar ett förhandsbesked. Har större ändringar i förutsättningarna inträffat under byggtiden som kan ändra kreditvillkoren begär kreditgivaren en ny förhandsbedömning innan garantin registreras och i samband med att de slutliga kreditvillkoren skall fastställas. Detta för att försäkra sig om att den tidigare förhandsbedömningen fortfarande gäller. Den nya förhandsprövningen kan leda till/leder till att BKN ändrar villkoren för att fortsatt lämna ett positivt förhandsbesked. Det innebär att kreditgivaren måste gå tillbaka till byggherren och uppmana denne att förhandla om villkoren för köparna. Förhållandet att garantivillkoren inte kan läggas fast vid t.ex. byggstarten är ytterligare en faktor som skapar osäkerhet om garantins värde.

## 6.4 BKN:s bedömning m.m. påverkar också risktagandet

### BKN:s prövning riktas mot att minimera riskerna i den enskilda garantin

Kreditgivare, byggherrar och byggare har framfört synpunkter på BKN:s bedömning av ansökningar, som de menar innebär för stor restriktivitet och begränsar antalet bostäder som kan byggas. I kapitel 3 har jag beskrivit BKN:s bedömning.

I den kreditriskbedömning som BKN gör använder man sig av försiktighetsskäl, som framgått av kapitel 3, högre kostnader än de som redovisas i garantiansökningarna. Exempelvis höjer BKN räntan med f.n. 1–1,5 % efter fem år, ställer krav på extra amorteringar utöver kreditofferten. Samtidigt räknar BKN ofta med lägre hyresnivåer än vad långivare och byggherrar gör. BKN:s uppfattning om marknadsnivåer för hyrorna understiger ofta de nivåer som kreditgivare och byggherrar räknar med och bedömer möjliga att få ut.

Av försiktighetsskäl ställer BKN också krav på att, för att garantin skall gälla, samtliga bostadsrätter skall vara sålda sålda/hyresrätter uthyrda när lånet betalas ut. BKN tar inte hänsyn till de avsättningsgarantier eller hyresgarantier som byggare av bostadsrätter ställer till bostadsrättsföreningarna. Garantierna innebär att byggaren betalar hyra till föreningen om bostadsrätter inte kan säljas eller lämnas tillbaka inom en sjuårsperiod. Dessa garantier minskar riskerna för obestånd hos föreningen till följd av inkomstbortfall, vilket torde minska statens risk.

BKN tar i sin bedömning såvitt jag kan se heller inte hänsyn till insatsernas storlek. Insatserna har som jag tidigare redovisat i kapitel 6 ökat sedan början av 1990-talet till 2 000–5 000 kr/m<sup>2</sup> för BKN-garanterade bostadsrätter. De ökade insatserna innebär att innehavarna riskerar att förlora stora belopp, 200 000–400 000 kr, vid ett eventuellt obestånd. De höga insatserna borgar inte i sig för att föreningen klarar sina åtaganden, men torde medföra att bostadsrättsinnehavarna kommer att arbeta mer aktivt för att föreningen skall klara sina åtaganden så att de själva inte förlorar sina (stora) insatser.

Den samlade effekten av försiktighetsåtgärderna är att det garantiunderlag som BKN kan acceptera att beräkna garantin på sjunker och därmed sjunker den del av produktionskostnaden som kan finansieras med lån. Enligt vad som tidigare redovisats garanterar BKN sällan lån upp till den maximala nivå på 9 000–11 000 kr/m<sup>2</sup>, som bidragsunderlaget ger BKN möjlighet att gå upp till. Garantiunderlaget beräknas, som tidigare redovisats, i stället utifrån den hyresnivå som BKN använder sig

av vid riskbedömningen och ger ett garantiunderlag på mellan 8 500–9 500 kr/m<sup>2</sup>. I vissa fall beviljar BKN ett betydligt lägre garantiunderlag än så på grund av att man bedömer att den aktuella hyresnivån är lägre än normalt. BKN:s övre gräns för statsgarantin utgör också den övre gränsen också för vad kreditgivaren är villig att låna ut med pantsäkerhet i fastigheten och BKN-garanti.

Jag delar BKN:s uppfattning om behovet av att vidta försiktighetsåtgärder. Var och en av de redovisade försiktighetsåtgärderna är väl motiverade. Den samlade effekten blir dock såvitt jag kan bedöma för kraftig och minskar riskkapaciteten mer än vad som torde vara nödvändigt. Skälet till att BKN vidtar dessa åtgärder torde, utöver vad som tidigare angivits också kunna härledas till de stora förluster som hittills drabbat BKN:s resultatområde Äldre garantier, dvs. garantier som utfärdades mellan 1992 och 1996. Förlusterna i resultatområdet var i sin tur en följd i omfattande brister i det tidigare stödsystem som BKN-systemet ersatte. Exempelvis gjordes i det inga kreditriskprövningar.

## 7 Finns det motiv för att behålla de statliga garantierna inom bostadsområdet?

### 7.1 Motiv för kreditgarantier

Det finns inga av statsmakterna fastställda allmänna kriterier för när statliga kreditgarantier är lämpliga att använda. I beslutet 1997 om att införa den nya garantimodellen fördes varken i anslutning till statsmakternas beslut om modellen, eller i den rapport Statens garantier och krediter – en modell för ökad ekonomisk kontroll som Riksgäldskontoret och Riksrevisionsverket utarbetade och som låg till grund för beslutet, några ingående diskussioner om när det är rationellt att använda kreditgarantier.

Frågan har dock diskuterats i anslutning till beslut om/översyner av andra statliga garantisystem t.ex. systemet med statliga exportkreditgarantier och i andra länder t.ex. USA<sup>1</sup>. Tre villkor återkommer därvid<sup>2</sup> som behöver vara uppfyllda, dessa, som är allmänt hållna, är;

1. när det klarlagts att statliga mål inte kan uppnås med hjälp av de privata kredit- och kapitalmarknaderna,
2. kreditgarantier är det bästa medlet för att uppnå målen och
3. garantier skall bara användas då den samhällsekonomiska nyttan överstiger kostnaden.

I avsaknad av (fastställda) kriterier finns det anledning att redovisa de generella förutsättningar som verkar gälla för att statliga garantisystem har införts/behållits inom t.ex. exportfinansiering, krediter till utvecklingsländer och investeringar inom infrastrukturen mm. Det avgörande

<sup>1</sup> Se t.ex. Staten och exportfinansieringen (SOU 1998:23) s 45–47, Statliga kreditgarantier – kontrollen över risktagandet, Riksdagens Revisorer Rapport 1999/2000:1, samt Riksgäldskontoret reserapport från resa till USA 1998 bilaga 1, Avsnittet Underwriting Federal Credit and Insurance, 1998 års budget.

<sup>2</sup> Avsnittet Underwriting Federal Credit av Insurance, 1998 års budget.



motivet för statens medverkan via kreditgarantier har varit privata alternativ saknats och/eller så har staten bedömt att det saknas förutsättningar för att privata lösningar att växa fram. Detta har i sin tur bedömts leda till att verksamheter, till exempel investeringar i infrastrukturen eller exporten, därigenom blir lägre än vad som är ur samhällsekonomisk synvinkel är optimalt.

### Långa risktider och stora enstaka skadebelopp

Att privata lösningar inte kommit till stånd inom de aktuella områdena beror på flera orsaker. Det avgörande skälet är att riskerna, enligt de aktörer som arbetar på kommersiella villkor, inte är möjliga att hantera kommersiellt. Orsaken till detta är att risktiderna är långa, att det rör sig om få och beloppsmässigt stora risker och att de ekonomiska konsekvenserna av enstaka skadefall därmed blir stora. Skadefallen är ofta inte inbördes oberoende utan kopplade till varandra och till t.ex. den samhällsekonomiska utvecklingen. Riskerna uppfattas därför av privata aktörer som svårbedömbara, svårkontrollerbara eller svårhanterbara när/om skadefall inträffar.

Risktiderna för de statliga garantierna, dvs. den tid under vilket garantin gäller, är normalt mycket långa, t.ex. 10–15 år, och det råder vanligen stor osäkerhet om hur skadefallet utvecklas under risktiden. Det rör sig vidare ofta om relativt sett få och beloppsmässigt stora enskilda risker. De har därmed närmast formen av s.k. solitärer och består inte av en balanserad portfölj som kännetecknas av många beloppsmässigt vanligen små garantier. Riskerna kan i för sig vara kalkylerbara men osäkerhet kan råda om låntagarens faktiska återbetalningsförmåga.

Karakteristiskt för den statliga garantigivningen är att garantistocken består av få och stora garantier. Beloppet för den högsta möjliga enskilda skadan överstiger därmed ofta de samlade årliga avgiftsinkomsterna. Vidare avviker de från traditionell försäkringsgivning i så motto att riskerna för att skador inträffar inte är inbördes oberoende av varandra som t.ex. vid brand eller olycksfall. I stället är de ofta beroende av t.ex. den allmänna inkomstutvecklingen eller utvecklingen i en bransch eller i en samhällssektor. Antalet skador kan av det skälet periodvis bli mycket stort.

Riskerna kan, till följd av det tidigare redovisade, vara svåra att hitta återförsäkring/riskdelning för varför garantigivaren, i motsats till normal försäkring/garantigivning behöver bära hela risken själv. Det ställer, till

följd av försäkringslagstiftningens regler<sup>3</sup> om hur stora enskilda risker som försäkraren/garantigivaren får bära i förhållande till det egna kapitalet, krav på ett mycket stort eget kapital hos ev. privata aktörer. Detta för att garantigivaren skall kunna bära skadeutbetalningarna och att klara variationerna i skadeutfallen utan att bolagets ekonomiska ställning äventyras. Det är därmed svårt att med de avgifter och det resultat som verksamheten genererar, få en marknadsmässig avkastning på det insatta kapitalet.

I de nuvarande statliga garantisystemen är alla eller flertalet av dessa faktorer för handen varför garantigivningen inte kommit till stånd utan statlig medverkan. Exempel på detta är bl.a. finansiering av investeringar inom infrastrukturen och vid kapitalvaruexport till vissa länder. Statens roll blir sålunda att komplettera marknaden och erbjuda tjänster som annars inte skulle ha kommit till stånd, dvs. som s.k. garantor of last resort. Detta leder inte automatiskt till att verksamheten inte långsiktigt täcker sina egna kostnader. Staten har t.ex. möjlighet att ha mer ett långsiktigt perspektiv än vad privata aktörer kan klara av och därigenom över tiden få i hop en välbalanserad portfölj.

## 7.2 Kan staten avveckla garantigivningen?

Det är som framgår av tidigare kapitel bostads- och regionalpolitiska motiv som ligger till grund för BKN-systemet. Systemet inrättades för att säkerställa kreditförsörjningen till bostadsbyggandet efter avvecklingen av de statliga topplånen. Staten bedömde sålunda att det behövdes någon form av statlig medverkan för att även i fortsättningen säkerställa toppfinansieringen.

### BKN-systemet och motiven för statliga garantier

Genomgången i tidigare kapitel visar att BKN-systemet lever upp till flera av de krav som motiverar statliga garantier. Risktiderna är långa, vilket framgår av kapitel 5. Garantitagarna väntas behålla garantin i minst tio år. Det förklaras av att belåningens andel av marknadsvärdet kommer att gå under 70 %, den nedre gränsen för garantin, mellan år 10 och år 17 efter det att garantitagaren registrerade garantin och började betala avgift.

Garantistocken består av ett relativt begränsat antal garantier och en stor del av garantibeloppet utgörs av beloppsmässigt relativt stora

<sup>3</sup> Reglerna framgår av bl.a. lagen (1982:713 om försäkringsrörelse.

garantier. Enligt kapitel 5 består 1/3 av det utestående garantibeloppet av garantier som beloppsmässigt överstiger 10 mkr och där den största enskilda risken uppgår till ca 85 mkr. Det skall ställas mot de förhållandevis låga årliga avgifterna. Avgifterna uppgick som tidigare redovisats 1999 till ca 13 milj. kr och de förväntas växa till ca 26 mkr 2002 och till mellan ca 40 mkr när de är som störst. Några få, slumpmässiga, stora skador kan därmed ödelägga verksamhetens resultat för flera år framåt. BKN:s risker utgörs bara av topprisker eftersom man är förhindrad att, normalt, gå under 70 % av pantvärdet.

Skadeutvecklingen är som redovisats tidigare i hög grad beroende av faktorer som styrs av utvecklingen av samhällsekonomin och konjunkturutvecklingen. De faktorer som mest styr skadeutvecklingen är höjda räntenivåer, men också inkomstutvecklingen hos medborgarna har stor påverkan på skadeutvecklingen.

### Privata försäkringsgivarna – ett alternativ?

Kontakter har tagits med företrädare för försäkringsbranschen för att undersöka i vilken mån de tillhandahåller riskavtäckning liknande BKN-garantierna och om garantiformen skulle vara kommersiellt intressant att utveckla. Företrädare för branschen har entydigt svarat att de i dag inte har någon garantigivning liknande BKN:s i sitt sortiment. Försäkringsbolagen förklarar detta endera med att de är förhindrade att, enligt sina bolagsordningar eller genom egna policybeslut, ställa ut s.k. finansiella garantier. Det saknas således i dagsläget en privat marknad för att täcka av kreditrisker vid slutlig finansiering av bostadsinvesteringar.

Ett skäl som bolagen anför är att garantin inte är kommersiellt intressant. Detta beror enligt bolagen inte på närvaron av BKN utan på att de bedömer relationen oförmånlig mellan garantiintäkterna och de möjliga största enskilda skadebeloppen. Risken för betydande underskott på grund av enstaka stora skadehändelser är stor. Det ekonomiska resultatet kan sålunda påverkas kraftigt av stora enskilda förluster. Förluster som blir svåra att täcka genom fonderade avgifter och/eller framtida avgifter. Det blir därför under rådande premisser inte kommersiellt intressant att driva en garantigivning.

Jag har med försäkringsbolagen diskuterat om det finns förutsättningar för att en privat marknad skulle utvecklas parallellt med eller som alternativ till de nuvarande statliga garantierna. De svar jag fått innebär att bolagen inte är intresserade av att utveckla alternativ till BKN-systemet och att det därmed f.n. saknas förutsättningar för att en marknad för sådana garantier skall uppstå. Slutsatsen som bolagen drar

att det är mycket som talar för att det saknas kommersiella förutsättningar för att en privat marknad skall uppstå för kreditgarantier för bostadsinvesteringar.

## Bostadspolitikens mål och det statliga kreditgarantisystemet

Det faktum att privata alternativ inte kan förväntas växa fram är i sig inte ett tillräckligt motiv för staten att behålla ett garantisystem. Statens engagemang måste tjäna ett reellt syfte. Inte minst bostadspolitiska motiv måste finnas om BKN-systemet skall behållas.

Bostadsbyggandet utan statliga kreditgarantier skulle, som jag pekat på i tidigare kapitel, bli lägre än med garantier och skulle i högre grad koncentreras till ett byggande där betalningsviljan är hög. Statliga kreditgarantier medverkar till att finansiering blir möjlig också för bostäder belägna i utkanten av tillväxtområdena.

Utan kreditgaranti skulle en större andel av produktionskostnaden behöva finansieras genom insatser/eget kapital. I frifinansierade bostadsrätter är insatserna ungefär 20 procentenheter högre än för BKN-garanterade. Garantierna ökar låneunderlaget och håller tillbaka behovet av fortsatta ökningar av insatser/eget kapital.

Detta pekar, som jag också redovisat tidigare, på att BKN-systemet har positiva bostadspolitiska effekter. Det finns därför starka bostads- och regionalpolitiska skäl för att behålla de statliga kreditgarantierna.

## 8 Slutsatser och förslag

Sammanfattningsvis föreslår jag att:

- ”äkta” garantier ställs ut och att dessa skall kunna ställas ut vid byggstart,
- utgångspunkten för verksamheten ändras till att minimera statens risker för förlust, dvs. övergång till ett försäkringsmässigt agerande
- det ekonomiska målet behålls, dvs. att verksamhetens kostnader långsiktigt ska täckas av intäkterna,
- en övergång till differentierad och riskrelaterad avgiftsättning sker,
- en övergång från årliga avgifter till att ta ut avgiften för hela eller delar av garantiperioden i förväg övervägs,
- BKN i fortsättningen fastställer garantivillkoren och inte som nu regeringen,
- BKN får i uppdrag att utforma konkreta förslag utifrån de av mig här redovisade förslagen.

### 8.1 Bostadspolitiska skäl motiverar garantisystemet

Av vad som redovisats i tidigare kapitel framgår att förekomsten av ett statligt kreditgarantisystem inneburit att investeringar i bostäder kommit till stånd, som utan garantisystemet inte hade blivit av. De genom BKN-garantins medverkan tillkomna bostäderna är i huvudsak lokaliserade till tillväxtregionerna och andra områden med tillväxt och med efterfrågan på bostäder.

Bostadsbyggnadsprojekt med stark ekonomisk bärkraft, t.ex. bostadsrätter i storstädernas cityområden eller egna hem med höga marknadsvärden i förhållande till produktionskostnaden, kan finansieras utan BKN-garantier. Till projekt där marknadsvärdet är lågt i förhållande till produktionskostnaden är det däremot svårt att ordna

finansieringen utan BKN-garanti även om behovet av bostäderna är väl dokumenterat.

BKN-garantin medverkar, som visats i tidigare kapitel, till en regional utjämning. Den breddar och stärker tillväxtområdena. BKN-garantin medverkar till att fler byggherrar, fram för allt de mindre och medelstora, bygger bostäder och att fler mindre och medelstora finansierare kan medverka i finansieringen av bostadsbyggandet.

Det är således främst bostadspolitiska men också regionalpolitiska argument som talar för att behålla statliga kreditgarantier för investeringar i bostäder.

## BKN-systemet hindrar inte privata garantilösningar

Existensen av BKN-systemet utestänger inte privata garantialternativ. Några aktörer på den svenska försäkringsmarknaden som driver en med BKN konkurrerande verksamhet finns inte. Det är, som företrädare för branschen uppgivit för mig, andra faktorer som ligger bakom avsaknaden av med BKN konkurrerande privata alternativ. Kontakter med branschen, som redovisats i föregående kapitel, visar att de på företagsekonomiska grunder inte anser det vara kommersiellt intressant att satsa på en garantiverksamhet liknande BKN:s.

Erfarenheter från Australien och även Finland pekar, som framgår av kapitel 6, mot att bara förutsättningarna är de "rätta" så växer privata alternativ fram oavsett om staten är engagerad eller inte.

Med "rätta" förutsättningar menas bl.a. att den statliga garantigivningen följer de regler om statlig garantigivning som satts upp av EU-kommissionen och som också lagts fast i den nya garantimodellen. Det innebär att intäkterna för de statliga garantierna ska täcka statens kostnader för risktagandet och övriga kostnader som är förknippade med garantigivningen inkl. administrationen. För BKN:s del leder det till att verksamheten fullt ut bör utformas utifrån de villkor som redovisas i garantimodellen så att konkurrensen med eventuella privata aktörer sker på lika villkor. I annat fall kan BKN erbjuda villkor som privata aktörer inte kan konkurrera med.

I Australien bildades det statliga bolaget i mitten på 1960-talet eftersom att det saknades privata alternativ. När det såldes 1997 hade privata bolag vuxit fram och det statliga bolagets marknadsandel sjunkit till 50 %.

Med "rätta" förutsättningar avses också att verksamheten är kommersiellt intressant. På direkta frågor om en verksamhet liknande BKN:s skulle tas upp av de privata försäkringsbolagen om statens engagemang med kreditgarantier avslutades, tolkar jag svaren som att intresset inte är

knutet till förekomsten av en statlig verksamhet i sig. Utöver att vissa privata bolag uppger att de har policybeslut eller andra styrdokument som utesluter att de erbjuder finansiella garantier, dvs. en garantiverksamhet av det slag BKN-systemet omfattar, redovisar de privata bolagen kommersiella skäl för sitt ointresse.

### Fortsatta garantier

Slutsatsen av det redovisade blir enligt min uppfattning att BKN-systemet bidrar till att de bostadspolitiska målen uppnås, särskilt att fler bostäder byggs. Staten bör därför även fortsättningsvis lämna garantier för investeringar i bostäder.

Jag föreslår därför att det statliga garantisystemet behålls under förutsättning att det utvecklas och förändras med utgångspunkt från vissa principer som jag återkommer till i det följande.

## 8.2 Kreditgarantier skall förstärka övriga bostadspolitiska insatser

Boverket har i sin tidigare nämnda rapport redovisat vilka hinder det finns för att öka bostadsbyggandet i tillväxtområdena. I rapporten pekar Boverket på att t.ex. hög beskattning av boendet, bristande planberedskap hos kommunerna och kommunernas bristande motiv för att öka byggandet samt brister i hyressättningssystemet är viktiga hinder för ökat bostadsbyggande. Till detta kan fogas att under 90-talet har kapaciteten på kommunal nivå att arbeta med boendeförsörjningsfrågorna reducerats.

De av Boverket redovisade hindren innebär bl.a. att flera möjliga bostadsprojekt inte anses som lönsamma eller inte kan genomföras av andra skäl. Ändringar i BKN-systemet kan emellertid inte ersätta insatser för att komma till rätta med de brister som Boverket har pekat på. BKN-systemet kan däremot rätt utformat förstärka effekterna av insatser som är avsedda att eliminera eller lindra problemen.

### Garanti för alla bostäder

Analysen av vad som byggs med stöd av BKN-garantier visar att systemet i första hand underlättar byggandet av bostadsrätter utanför cityområdena, i tillväxtområdenas ytterområden, egna hem i glesbygd

och hyresrätter i form av kategoribostäder. Bostadsrätter dominerar i systemet, ca 65 % av alla BKN-garantier avser bostadsrätter.

Bostadsrättens konstruktion, att föreningen svarar för skyldigheterna mot föreningens långgivare, samtidigt som föreningens medlemmar inte har solidariskt betalningsansvar för föreningens lån, torde leda till att motiven ökar för långgivarna att minska sina risker genom att teckna en statlig kreditgaranti. För andra besittningsformer kan, som framgått av tidigare kapitel, finansieringen normalt ordnas utan medverkan av BKN-garantier.

Dessa förhållanden kan komma att gälla även i fortsättningen. BKN-garantin kommer att ha störst effekt inom bostadsrättsområdet. Genomgången i kapitel 5 visar att garantin utnyttjas, om än i mindre grad, även inom övriga besittningsformer. Detta talar för att behålla möjligheten för finansiärer av alla bostäder oavsett besittningsform att kunna söka BKN-garanti.

Jag föreslår därför att statliga kreditgarantier också i framtiden skall kunna utfärdas för nybyggnader oavsett besittningsform och för ombyggnader av bostadsrätter och hyresrätter.

### 8.3 Brister som behöver rättas till

Dagens BKN-system har vissa brister. BKN-garantin bör omformas till en ”äkta” garanti. Utgångspunkterna för garantigivningen bör ändras till att minimera statens risker för förlust. Målet att kostnaderna för verksamheten på sikt ska täckas av intäkterna behålls men en övergång till riskrelaterad avgiftsättning bör ske.

Frågan om en övergång till förskottsavgifter bör övervägas i anslutning till att avgiftsättningen studeras. De övergripande ramarna för garantigivningen bör i framtiden läggas fast av regeringen medan myndigheten svarar för detaljerna som ett led i ansvarstagandet för den kommersiella bedömningen.

#### En ”äkta” garanti och utställd vid byggstart

Inom BKN-systemet utfärdas f.n. ingen formell garanti. Vad som BKN garanterar är mera att betrakta som ett villkorat löfte om att om låntagaren inte kan fullgöra sina åtaganden enligt de garanterade lånet överväga att ersätta långgivaren för eventuella förluster.

Garantins formella giltighet prövas först när skadan har inträffat. Vidare kan garantin inte registreras förrän i anslutning till utbetalning av lånet och efter det att bygget är klart. Samtidigt grundas vanligen



beslutet om att påbörja ett projekt på att BKN-garanti kommer att kunna beviljas.

Jag föreslår att BKN-systemet förändras och utformas som ett "äkta" garantisystem. En formell garanti skall ställas ut samtidigt som ansökan bifalls under förutsättning att villkoren är uppfyllda. En sådan ändring bör innebära att garantiförhållandena blir tydliga och genomskinliga. Det bidrar till att eliminera den osäkerhet om garantins giltighet i varje enskilt fall som nuvarande förhållanden kan leda till.

I det fortsatta beredningsarbetet bör också övervägas möjligheterna till att garantin ska kunna ställas ut redan inför byggstart. Det skulle ytterligare kunna minska osäkerheten kring garantins värde för kreditgivaren. Jag föreslår därför att BKN-garantin görs om till en "äkta" garanti och att det ska vara möjligt att få en garanti utfärdad redan vid byggstarten.

## Övergång till försäkringsmässigt agerande

Den nuvarande utgångspunkten för BKN:s verksamhet innebär att BKN för varje enskild garanti ska sträva efter att risken för staten blir så låg som möjligt och helst att den ska ligga nära eller vara noll. Nuvarande utgångspunkt förklarar därmed BKN:s ambition, som redovisats i kapitel 6, att försöka undvika att skador uppstår. Detta förhållningssätt står i motsats till ett mer försäkringsmässigt grundat agerande.

Förhållningssättet bör som princip inriktas på att kunna ta risker och därmed råka ut för skador men att balansera dessa med avgifter som motsvarar riskerna. Även med ett sådant försäkringsmässigt angreppssätt behöver givetvis det enskilda objektet värderas och prissättas efter storleken på risken, men samtidigt är det den samlade garantiportföljen och de samlade avgifterna som avgör om det ekonomiska målet om ett balanserat ekonomiskt resultat kan uppnås.

Låga risker innebär också låga avgifter både i absoluta tal och relativt det garanterade beloppet. En sådan strategi ökar sårbarheten eftersom även ett litet antal, slumpmässigt inträffade, skador innebär att verksamheten går med förlust. De låga avgifterna leder i sin tur till att det tar lång tid att ta igen eventuella förluster. Nuvarande utgångspunkt innebär också att BKN:s möjligheter att ta risker begränsas och att förutsättningarna därmed minskas att stödja ett ökat bostadsbyggande.

En övergång till ett försäkringsmässigt agerande i förening med differentierad avgiftsättning är därför nödvändig om BKN:s möjligheter att stödja bostadsbyggande skall stärkas. För att säkerställa en sådan övergång bör styrdokumentet för verksamheten bearbetas i detta syfte och bland annat tydliggöra att BKN i fortsättningen ska verka för att

minimera statens risker för förlust. Utgångspunkterna för verksamheten bör därför ändras.

### Kostnaderna ska långsiktigt täckas av intäkterna

De föreslagna ändringarna av utgångspunkterna för BKN:s verksamhet påverkar inte möjligheterna att behålla det ekonomiska målet om att verksamheten långsiktigt ska gå ihop. Det har heller inte framkommit något under utredningen som talar för att gå ifrån det nuvarande ekonomiska målet. BKN:s nuvarande ekonomiska mål bör därför behållas.

### En differentierad och riskbaserad avgiftssättning

En för alla objekt enhetlig avgift innebär bland annat svårigheter att bygga upp en väl sammansatt och avvägd portfölj. Projekt med låg risk saknas eftersom en BKN-garanti inte är kostnadseffektiv i dessa fall. Priset för en kreditgaranti för projekt med låg risk kommer vid en fast avgiftsnivå nämligen att bli för hög i förhållande till risken. Projekt med högre risk saknas i portföljen därför att garantiansökningarna avslagits av BKN i samband med förhandsprövningen. Den enhetliga avgiften hämmar möjligheterna att etablera en bredare portfölj baserat på ett försäkringsmässigt synsätt. Ett differentierat avgiftssystem underbygger, enligt mina bedömningar, ett försäkringsmässigt agerande.

En övergång till en differentierad prissättning bör ske även om en sådan innebär att kunder med höga risker kommer att få betala högre avgifter än dagens. En differentierad avgiftssättning innebär generellt sett att garantier för lån till bostäder utanför tillväxtområdena kommer att få högre avgifter än garantier i tillväxtområdena. Bostäder utanför tillväxtområdet torde nämligen i genomsnitt innebära en högre risk på grund av lägre marknadsvärden i förhållande till produktionskostnaden jämfört med bostäder i tillväxtområdena. I dagens system med en enhetlig avgiftsnivå avslås de, som tidigare nämnts.

I de fortsatta övervägandena om en differentierad prissättning får också övervägas om prissättningen av den enskilda garantin ska utgå från ett antal i förväg givna faktorer t.ex. knutna till objektets lokalisering etc eller om det för varje enskilt objekt skall vara fråga om en fri prissättning. Det finns också anledning att pröva om det ska finnas en högsta risknivå som BKN inte får gå över av t.ex. sociala skäl. Det senare också för att kunna undvika engagemang i högriskprojekt.

Ett differentierat avgiftssystem kommer troligen att öka administrationskostnaderna för BKN och garantitagarna, men beror givetvis

på hur garantigivningen m.m. organiseras. Även lösningen av villkorsfrågorna påverkar administrationskostnaderna. Utvecklas exempelvis någon form av "blockgarantier" för en kreditgivare bör detta leda till lägre kostnader än vid en objektvis garantigivning.

Prissättningen av krediter, såväl inom gruppen med som utan BKN-garanti, är tämligen likartad oavsett om den avser ett objekt i ett tillväxtområdes kärna eller utanför en sådan region. Omregleringen av kreditmarknaden och den förekommande konkurrenssituationen har inte inneburit någon nämnvärd produktutveckling på kreditområdet när det gäller bostadsfinansiering. En övergång till ett differentierat avgiftssystem bör kunna öka incitamenten för en produktutveckling av nya och ändrade finansieringslösningar.

Jag föreslår mot bakgrund av det redovisade att BKN övergår till en differentierad och riskbaserad avgiftsättning.

### Avgiften i förskott

Garantiavgiften betalas f.n. årligen i förskott av garantitagaren. Garantitiden beräknas vanligen uppgå till längst 17 år under förutsättning att en skada inte inträffar innan dess. BKN bedömer att det är lönsamt för garantitagaren att behålla en garanti under så lång tid. BKN grundar denna bedömning på hur lång tid det tar innan de garanterade lånen kommer ner till 70 % av pantvärdet, dvs. den gräns under vilken BKN-garantier inte får ges. Det innebär att BKN beräknar sina intäktskalkyler på att avgifter betalas under hela denna period. De skador som inträffar har hittills kommit med en kraftig topp omkring fem år efter det att garantin tecknades. Därefter sjunker skadefrekvensen snabbt. Det innebär att kostnaderna har en annan profil än intäkterna.

Dessa förhållanden leder till att sättet att ta betalt för garantin behöver studeras närmare. Ett alternativ är att, som i andra statliga garantisystem, ta in avgiften i förskott när garantin tecknas. Det kan göras endera för hela garantiperioden eller för en del av den t.ex. för fem år i taget. Förskottsbetalningen skulle utgöra en del av produktionskostnaden. Fördelen med en ordning där avgiften betalas i förväg är att skadereserven, det egna kapitalet, snabbt kan byggas upp. Det skulle i sin tur minska eller helt ta bort det behov av att via anslag bygga upp BKN:s egna kapital, enligt den modell BKN föreslagit i sin rapport till regeringen den 20 augusti 1999. Den senare lösningen blir dyrare för garantitagarna eftersom BKN skulle behöva betala ränta på de tillförda medlen. En modell med förskottsavgifter skulle i stället medföra att BKN fick ränta på förskottsavgifterna, något som sänker priset på garantin.

Jag anser att ett system med förskottsavgifter har vissa fördelar. Det finns dock frågor som behöver belysas ytterligare, t.ex. om det som i andra garantisystem ska vara möjligt att avgiften kan utgöra en del av låneunderlaget. Jag föreslår att frågan om att införa förskottsavgifter övervägs i det fortsatta beredningsarbetet av prissättningen av BKN-garantier.

## 8.4 BKN fastställer garantivillkoren

Regeringen fastställer idag garantivillkoren i en förordning. I övrig statliga garantigivning är det garantimyndigheten som gör det.

Den föreslagna ordningen för att lämna garantier innebär att BKN ska göra de kommersiella bedömningarna på objektsnivå. Det är därför lämpligt att BKN också anförtros uppgiften att fastställa villkoren för garantin. Regeringen fastställer den allmänna ramen för övriga statliga garantier, medan myndigheten fastställer villkoren för att få en garanti.

Det finns inte några bärande motiv för att en sådan ordning inte ska gälla även för de statliga bostadskreditgarantierna. BKN bör därför i fortsättningen själv fastställa garantivillkoren inom den allmänna ram som regeringen lägger fast.

## 8.5 Hanteringen av garantisystemet m.m.

I enlighet med direktiven har jag inte värderat BKN som organisation och annan hantering inom BKN än de delar som rör Nya garantier och inverkan på bostadsbyggandet. KPMG har på regeringens uppdrag gått i genom verksamheten. Vad jag kan se, efter att i min granskning ha mött även frågor om övriga delar av BKN:s hantering av verksamheten, är KPMGs förslag rimliga och lämpliga att genomföra.

BKN använder i sin riskbedömning av enskilda garantier restriktioner i projekten för att begränsa det statliga risktagandet. Restriktionerna syftar till att bedöma hur uthålligt projektet är för förändringar i förutsättningarna och därmed hur statens risktagande påverkas. Exempel på sådana restriktioner är hur lönsamheten i projektet påverkas av en räntehöjning efter fem år på tidigare 2 %, numera 1–1,5% utöver den räntenivå som projektet erbjudits av kreditgivaren och snabbare amortering än vad som föreskrivs i lånen m.fl. åtgärder. Det är naturligt att i den fortsatta översynen av verksamheten överväga om alla nuvarande restriktioner behövs.

Jag föreslår att BKN ser över sin prövning och bedömning av garantiansökningarna.

## 8.6 Övriga punkter

Det finns anledning att i anslutning till att ett differentierat prissystem införs överväga systemet med självrisker, dvs. en riskdelning mellan garantitagen och garantigivaren.

Begränsningen av ersättningen för utmätningräntan vid skadefall till 50 % är att betrakta som en självrisk. Det finns anledning att med garantitagarna diskutera andra utformningar av självrisken. Syftet med diskussionerna om självrisker skulle vara att för långgivaren bl.a. tydliggöra nödvändigheten av och ansvaret för att genomföra kreditprövningen på ett sätt som leder till att minska behovet av prövning hos BKN. En ordning som skulle syfta till att begränsa arbetsinsatsen för sådana prövningar hos BKN.

Frågan om att ändra utformningen av självrisken är en naturlig del i det fortsatta arbetet med att utforma prissättningen av de tjänster som BKN erbjuder på marknaden.

För närvarande kan bara kreditgivare som står under Finansinspektionens tillsyn och har avtal med BKN ansöka om BKN-garanti. Detta utestänger kreditgivare som inte är etablerade i landet. Det finns som jag ser det inte några bärande motiv för att hindra kreditgivare från EES-området med hänsyn till det inom EES gällande tillsynssystemet att bedriva långivning med garantier till svenska fastighetsägare. Att ta bort denna begränsning skulle kunna öka antalet kreditgivare inom bostadsområdet och öka konkurrensen.

Det finns i det fortsatta utredningsarbetet anledning att pröva för- och nackdelarna med att organisera verksamheten annorlunda än idag. I det sammanhanget finns det också anledning att undersöka om verksamheten även i framtiden ska bedrivas i myndighetsform eller om fördelarna överväger med att gå över till att driva verksamheten på annat sätt som exempelvis i bolagsform.

## 8.7 Utforma konkreta förslag

De förslag jag lämnar är, på grund av den korta tid jag har haft för att genomföra utredningen, främst av principkaraktär. Principförslagen behöver beredas ytterligare innan de kan genomföras.

Jag föreslår därför, i den mån regeringen beslutar att fullfölja mina förslag, att BKN får i uppdrag att utforma konkreta förslag och i förekommande fall återkomma till regeringen med dessa. Arbetet kan lämpligen genomföras under medverkan t.ex. från kreditgivare och byggherrar.

# Kommittédirektiv



Utvärdering av systemet med statliga  
kreditgarantier för bostadsinvesteringar

Dir:  
1999:78

Beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 1999.

## Sammanfattning av uppdraget

Utredaren skall analysera och utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar inom resultatområdet Nya garantier. Utvärderingen skall inriktas på att klarlägga i vilken utsträckning systemet underlättar kreditgivningen, särskilt i expansiva regioner, samt minskar kapitalkostnaderna och därmed främjar bostadsförsörjningen och tillväxten. Utredaren skall även bedöma tidigare utredningar om avgiftssättningen och Statens bostadskreditnämnds behov av fonderade medel samt kopplingen däremellan.

Om det av utvärderingen framkommer att systemet inte i önskad utsträckning bidrar till att uppfylla målen om bostadsförsörjning och tillväxt, skall utredaren redovisa problemen och begränsningarna med systemet och lämna förslag till åtgärder i syfte att åstadkomma en ordning som är mer ändamålsenlig än dagens för att bidra till en effektiv bostadsförsörjning. Utgångspunkten skall vara att systemet minimerar riskerna för staten.

## Bakgrund

Bostadens grundläggande betydelse för välfärden har under lång tid ansetts motivera ett särskilt engagemang från statens och kommunernas sida. Det grundläggande bostadspolitiska målet har varit att det skall finnas goda bostäder åt alla till en rimlig kostnad. Utöver detta mål har ambitionerna och målsättningen successivt byggts ut och kompletterats. Den svenska bostadspolitiken grundas på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att legala och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet och där kommunerna tillsammans med andra aktörer svarar för att det finns ett tillräckligt stort utbud av bostäder som

kan svara mot den efterfrågan som finns. Staten har bl.a. lämnat olika former av produktionsstöd som täckt en betydande del av kapitalkostnaderna för de bostäder som producerats. Fram till utgången av år 1991 lämnades stöd i form av statliga bostadslån och räntebidrag.

Hösten 1991 inleddes en genomgripande omläggning av det statliga bostadsfinansieringssystemet. Vid ungefär samma tidpunkt hade stora delar av den ekonomiska politiken lagts om i en mer inflationsbekämpande riktning. Omläggningen av bostadsfinansieringssystemet genomfördes i två steg. I det första steget, där regelverket trädde i kraft den 1 januari 1992 (prop. 1990/91:34, bet. 1990/91:BoU4, rskr.1990/91:92), ersattes den statliga bostadslånegivningen för ny- och ombyggnad av bostäder av ett system med statliga avgiftsbelagda kreditgarantier för lån på den allmänna kreditmarknaden. Finansiering av bostadsbyggande har därefter skett i fri konkurrens på kreditmarknaden. I det första steget gjordes inga ändringar i sättet att beräkna räntebidrag. I det andra steget, där regelverket trädde i kraft den 1 januari 1993 (prop. 1991/92:150, bilaga I:5, bet. 1991/92:BoU23, rskr. 1991/92:343), ersattes emellertid den tidigare modellen för att beräkna storleken på statens stöd för ny- och ombyggnad av bostäder av en ny modell som bättre bidrar till att begränsa byggkostnaderna. Denna modell (det s.k. Danell-systemet) utformades på ett sådant sätt att låntagarna i ökad omfattning bär ränterisken. Den nya modellen innebar att sättet att beräkna bidragsunderlag och bidragsbelopp ändrades, liksom beräkningen av garantiunderlag och garantibelopp i kreditgarantisystemet.

Som en ersättning för de statliga bostadslånen infördes en ordning med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar. Statens bostadskreditnämnd (BKN) inrättades den 1 januari 1992 och har till uppgift att administrera kreditgarantierna. Kreditgarantier kan lämnas för topplånen i nybyggda bostäder i samtliga upplåtelseformer och för ombyggnader av flerbostadshus. Storleken på kreditgarantin uppgår normalt till 30 procent av ett schablonberäknat garantiunderlag som i princip motsvarar bidragsunderlaget för räntebidrag. Kreditgarantin har formen av en s.k. fyllnadsborgen. Den utfärdas således för lån för vilka långivaren har säkerhet i form av panträtt i fast egendom och innebär att det är pantsäkerheten som i första hand skall tas i anspråk om låntagaren inte kan fullfölja sina åtaganden gentemot långivaren. En årlig avgift på för närvarande 0,5 procent av det garanterade beloppet tas ut av kreditgivaren och betalas till BKN. Avgiftens storlek beslutas av regeringen. Ingen hänsyn tas således till risken i den enskilda garantin. Kreditgaranti kan lämnas för en tid av högst 25 år. Ersättning ur garantin lämnas om låntagaren inte fullgör sina åtaganden mot långivaren och huset måste säljas. Systemet med statliga kreditgarantier skall



fungera marknadsmässigt i det avseendet att verksamhetens kostnader för administration och skadereglering över tiden skall täckas av verksamhetens intäkter i form av avgifter för kreditgarantier.

Riksdagens beslut om ett tak för den offentliga sektorns utgifter innebär ökade krav på utgiftskontroll på alla områden. Med anledning av detta infördes en ny modell för garantihanteringen i staten fr.o.m. år 1997 (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53). Den nya modellen innebär bl.a. att garantier för bostadsinvesteringar som utfärdats från och med år 1997 finansieras enbart med garantiavgiften som skall vara kostnadstäckande. Dessa garantier hanteras av BKN inom resultatområdet Nya garantier. Garantier som utfärdats tidigare samt s.k. omfördelningsgarantier finansieras även fortsättningsvis med garantiavgiften och vid behov med anslag från statsbudgeten. Dessa garantier hanteras av BKN inom resultatområdet Äldre garantier. Under senare år har förlusterna inom resultatområdet Äldre garantier varit betydande. Fonderade avgifter har inte räckt till för att täcka infriandet av garantierna utan medel har behövts anvisas på statsbudgeten för detta ändamål.

### **Behovet av en utredning**

Det övergripande målet för bostadspolitiken uttrycks enligt följande i regeringens proposition Bostadspolitik för hållbar utveckling (prop.1997/98:119): "Bostaden är en social rättighet och bostadspolitiken skall skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar. Boendemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar". Dagens och framtidens bostadssökande skall således kunna erbjudas fullvärdiga bostäder inom ett allsidigt och väl sammansatt bestånd som möter olika hushålls behov.

Bostadsförsörjningen är även viktig ur ett tillväxtperspektiv. I dagsläget höjs farhågor för att bostadsbristen kan hämma tillväxten på expansiva orter.

Det rådande systemet för statens stöd till bostadsfinansieringen bör ses som en helhet som sammantaget skall främja att de bostadspolitiska målen uppnås. Statens bostadskreditnämnds del av detta mål är främst att underlätta kreditgivningen till bostadsbyggande och därmed främja en effektiv bostadsförsörjning. Kritik har i olika sammanhang framförts som innebär att regelsystemet inte i tillräcklig omfattning bidrar till att underlätta den kreditgivning som behövs för bostadsförsörjningen. Det är dock svårt att bedöma hur allvarligt detta problem är i dagsläget. Systemet skall fungera marknadsmässigt och har sedan tillkomsten

anpassats till bank- och kreditmarknadslagstiftningen. Mot denna bakgrund är det angeläget att få klarhet i vilken roll systemet spelar för att underlätta kreditgivningen, minska kapitalkostnaderna för bostadsinvesteringar och därigenom minska kostnaderna för de boende. Även det faktum att det gått mer än sju år sedan systemet infördes talar för att en utvärdering genomförs.

### **Uppdraget**

Utredaren skall analysera och utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar inom resultatområdet Nya garantier. Utvärderingen skall inriktas på att klarlägga i vilken utsträckning systemet underlättar kreditgivningen, särskilt i expansiva regioner, samt minskar kapitalkostnaderna och därmed främjar bostadsförsörjningen och tillväxten. Utredaren skall även bedöma tidigare utredningar om avgiftsättningen och Statens bostadskreditnämnds behov av fonderade medel samt kopplingen däremellan.

Om det av utvärderingen framkommer att systemet inte i önskad utsträckning bidrar till att uppfylla målen om bostadsförsörjning och tillväxt, skall utredaren redovisa problemen och begränsningarna med systemet och lämna förslag till åtgärder i syfte att åstadkomma en ordning som är mer ändamålsenlig än dagens för att bidra till en effektiv bostadsförsörjning. Utgångspunkten skall vara att systemet minimerar riskerna för staten.

### **Tidsplan för arbetet m.m.**

Utredaren skall särskilt beakta vad som anges i §14 kommittéförordningen (1998:1474) avseende kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Utredaren skall under arbetet utbyta erfarenheter med och inhämta synpunkter från de olika intressenter som är berörda av arbetet. Utredarens bedömning av tidigare utredningar om avgiftsättningen och statens behov av fonderade medel skall redovisas senast den 15 december 1999.

Uppdraget skall vara avslutat senast den 11 februari år 2000.

## Förteckning över personer och organisationer som intervjuats mm

### *Företag och intresseorganisationer mm*

Svenska Bankföreningen och representanter för kreditgivare  
Försäkringsförbundet och representanter för försäkringsbolag  
Byggtreprenörsföreningen  
Sveriges fastighetsägarförbund

JM AB

Fastighetsaktiebolaget Brandtornet  
Vätterhem

HSB

Riksbyggen

SBC

SABO

KPMG - Bohlins

SBAB

Finansforum

JLT-försäkringsmäklare

### *Statliga myndigheter*

BKN

Boverket

Finansinspektionen

Konkurrensverket

Länsstyrelsen i Stockholms län

Näringsdepartementet

Riksgäldskontoret

KTH, Institutionen för fastighetsekonomi

Uppsala universitet, Institutet för bostadsforskning

Boendesociala beredningen

Finansmarknadsutredningen

## Differentierad avgiftssättning och behov av fonderade medel inom BKN-systemet

### 1 Bakgrund, syfte och avgränsning

Regeringen har gett mig i uppdrag att utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar. Av direktiven (dir 1999:78) framgår att jag ska analysera i vilken utsträckning systemet underlättar kreditgivningen och minskar kapitalkostnaderna för bostadsinvesteringar. Jag ska redovisa ev. problem och begränsningar med systemet och lämna förslag till åtgärder för att få det att fungera mer ändamålsenligt. Utvärderingen omfattar resultatområdet Nya garantier och utgångspunkten är att verksamhetens kostnader ska täckas av intäkter från garantiavgifterna och att systemet även i framtiden ska minimera statens risk för förlust i garantigivningen.

Enligt direktiven ska jag senast den 15 december 1999 till regeringen redovisa min bedömning av den utredning som Statens Bostadskreditnämnd (BKN) på regeringens uppdrag har genomfört om differentierad avgiftssättning och behovet av fonderade medel för Nya garantier. Utredningen har av BKN avrapporterats till regeringen den 20 augusti 1999 (dnr 1-552/99).

Riksdagens revisorer har i en granskning av de statliga kreditgarantierna bl.a. förordat att BKN övergår till en differentierad avgiftssättning. Flera intressenter, t.ex. kreditgivare och byggherrar, har i samband med Boverkets utredning om hinder för bostadsbyggande i främst tillväxtregioner också uttalat sig för en övergång till differentierade avgifter i BKN-systemet.

Syftet med den bedömning jag nu överlämnar är att ge regeringen underlag bl.a. inför beredningen av frågorna till vårpropositionen 2000.

Frågan om behovet av differentierad avgiftssättning och om fonderade medel rymmer flera aspekter som är centrala för min utvärdering av BKN-systemet. Jag kan därför i denna bedömning inte slutligt ta ställning till om differentierad avgiftssättning ska införas och hur en sådan ska utformas eller behovet av fonderade medel och hur det ska gå till. Vad jag nu gör är att peka på några konsekvenser som kan uppstå av

att ändra BKN-systemet i dessa två avseenden och några följdändringar som kan förväntas bli nödvändiga.

## 2 Differentierad avgiftssättning

### *Sammanfattning av BKNs förslag*

BKN redovisar i sin rapport till regeringen olika modeller för avgiftssättning men diskuterar i rapporten mer ingående en försäkringsteoretiskt baserad modell. Den diskuterade modellen är utformad utifrån en allmänt accepterad grundmodell som används för att sätta avgifter inom garantiområden som liknar BKN:s. Exempelvis använder sig Riksgäldskontoret numera av denna grundmodell för att sätta avgifter för sina garantier.

I rapporten pekar BKN på svårigheterna med att tillämpa en försäkringsteoretisk modell. Svårigheterna ligger, enligt BKN, bl.a. i att få fram relevant information och att uppskatta framtida händelser t.ex. skadeutfallet. Garantier inom BKN-systemet, särskilt inom Nya garantier, har enligt BKN utfärdats för kort tid för att tillförlitliga grunddata ska finnas. Vidare är det historiska utfallet knappast, som BKN ser det, relevant för att sätta framtida premier eftersom risknivåerna för Nya garantier är annorlunda än de för Äldre garantier. Den redovisade modellen bör på sikt ge värdefullt underlag för avgiftssättningen, men BKN föreslår att den inte nu införs.

BKNs förslag innebär att de i stället ges möjlighet att i viss utsträckning variera avgiftsuttaget med hänsyn till riskbilden. Nämnden ser två alternativa vägar; endera att regeringen överlåter till BKN att fastställa avgifterna eller att låta BKN arbeta inom ett av regeringen fastställt avgiftsintervall. Alternativet intervall förordas, som jag uppfattar det, av BKN.

### *Vad säger den generella garantimodellen om avgiftssättningen?*

Riksdagen beslutade 1996 (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU 1, rskr. 1996/97:53) att införa en ny garantimodell för all statlig garantigivning. Enligt garantimodellen ska, för varje garantiengagemang eller grupper av engagemang, riskerna beräknas och ett pris sättas på engagemanget som motsvarar den faktiska risken. Modellen innebär att statens kostnader, främst för skadeutbetalningar och administration, för ett visst garantiengagemang eller grupp av engagemang ska täckas av avgifter.

Avgiften betalas av garantitagaren och betalningarna ska erläggas årligen.

Någon mer exakt tolkning har för BKN-systemets del inte gjorts av vissa av begreppen i garantimodellen. Ska exempelvis BKN:s garanti-givning ses som en eller ett par grupper av engagemang fördelade t.ex. efter upplåtelseform och/eller lokalisering eller som ett stort antal enskilda engagemang, s.k. solitärer? Vidare på hur lång sikt ska verksamheten gå ihop; på fem års eller på tio års sikt? Oavsett dessa oklarheter lever dock BKN:s garanti-givning, enligt min bedömning, i åtminstone ett avseende f. n. inte upp till garantimodellens intentioner. Avgiften är fast och inte riskbaserad.

*Vilka är för- resp. nackdelarna med att införa differentierade avgifter?*

I arbetet med att bedöma BKN:s förslag till differentierade avgifter har jag, utöver att studera den av BKN redovisade modell, haft kontakt med ett stort antal aktörer som är berörda av verksamheten för att diskutera frågan och dess konsekvenser. Sammantaget pekar min genomgång på att övergången, med den omfattning och inriktning garanti-givningen f.n. har, torde medföra ett antal för- resp. nackdelar jämfört med dagens situation med en fast avgiftsnivå.

Fördelarna med att övergå till differentierade avgifter kan bl.a. vara att:

- BKN får möjlighet att anpassa avgiften till den faktiska risknivån i det individuella projektet. Man kan därmed variera avgiften efter den faktiska risknivån i de enskilda garantierna. Med dagens system inriktas BKN:s riskprövning mot att bedöma om risken i det projekt garantin avser motsvarar nuvarande avgiftsnivå eller ligger över denna. En differentierad avgiftssättning medför att BKN inte bara ska bedöma risknivån utan också genom avgiften redovisa den bedömningen i form av storleken på avgiften.
- BKN kan komma förbi dagens stela och oflexibla system. I nuläget lämnar BKN, beroende på om man bedömer nivån i projektet ligger på eller över den risknivå som motsvarar dagens avgiftsnivå, ett positivt förhandsbesked, med eller utan tilläggs villkor, eller ett negativt förhandsbesked. Med differentierade avgifter kan BKN lämna positivt förhandsbesked och garantier även för byggprojekt som riskmässigt ligger över vad dagens avgiftsnivå tolererar utan att ställa krav på tilläggs villkor, men mot en högre avgift.
- Differentierad avgiftssättning innebär naturligen lägre avgifter för bättre risker – i första hand troligen småhus i tillväxtregioner. Det leder troligen till att BKN kan få garantera projekt med en risknivå

som ligger under dagens avgiftsnivå, projekt som i flertalet fall inte ansöker om statliga garantier. För dessa projekt torde en statlig garanti främst resultera i lägre bostadskostnader genom att topplånen kan finansieras på obligationsmarknaden.

- En övergång till differentierad avgiftssättning innebär att BKN kommer att kunna ta objekt med högre risker än vad dagens avgiftsnivå medger. I första hand torde det beröra projekt avseende hyres- och bostadsrättslägenheter och kan leda till ett ökat byggande utanför centrala lägen. Detta ökar inte risken för förlust i BKN:s garantigivning under förutsättning att man har en balanserad portfölj.
- Ett nytt avgiftssystem ger signaler till garantitagarna om att och hur riskerna skiljer sig åt för olika projekt. Det kan ge upphov till en diskussion med BKN om hur olika upplägg och olika faktorer kan påverka risken i ett projekt. Detta kan i sin tur leda till en aktivare dialog mellan BKN och den sökande och byggherren.
- Avgiftssättningen kan påverka kreditgivarnas prissättning av bostadskrediter. En differentierad avgiftssättning skulle kunna underlätta kreditgivarnas beslut om en övergång till en räntesättning som bättre samvarierar med risken i det belånade objektet.

En övergång till differentierade avgifter medför också nackdelar jämfört med dagens förhållande. Exempel på nackdelar kan vara:

- Mer omfattande administration hos BKN för att kunna hantera garantigivningen. En viktig faktor i detta sammanhang är att BKN kommer att behöva göra mer ingående riskprövningar i de enskilda ärendena för att fastställa risknivån och redovisa dem för den sökande. Det kan inte uteslutas att nya rutiner mm kan utvecklas hos långgivarna/ garantitagarna som skulle reducera eller eliminera en ev. utökad administration hos BKN.
- BKN behöver också göra mer ingående analyser av garantistocken för att kunna fastställa underlaget och de faktorer som ska styra avgiften och hur den varierar mellan olika projekt. KPMG bedömer, i den utredning företaget har gjort på regeringens uppdrag (Översyn av BKN:s kreditgarantiverksamhet, 1999-01-27), BKN behöver tillföras resurser för att bygga upp sin portföljhantering.
- För att kunna fastställa och prognostisera de komponenter som ingår i underlaget för att fastställa avgiften behöver BKN ett mer omfattande statistikunderlag jämfört med dagens underlag. Det kan leda i sin tur leda till behov av mer och detaljerad information från garantitagarna.

- Ökad administration hos långgivarna/garantitagarna eftersom den differentierade avgiften ska föras vidare till de enskilda låntagarna, som ska betala den för varje garanti åsatta avgiften. Låntagarna behöver också få information om den individuella avgiften.
- En differentierad avgiftssättning leder till att projekt med högre risker får en högre avgift. Det kan innebära att avgifterna blir högre i glesbygdsområden än i tillväxtområden, vilket ger högre boendekostnader jämfört med dagens enhetliga avgifter. Samtidigt kan noteras att i den mån projekten i dagsläget ligger på en risknivå som överstiger den som motsvaras av den fasta avgiftsnivån kommer BKN att avslå ansökningarna av riskskäl. Sådana projekt kommer i dag inte till stånd utan större ändringar, som minskar risken men som i normalfallet ökar kostnaderna för de boende genom högre insatser eller hyror, etc.
- Fastighetsbolag som bolagiserar enskilda fastigheter kan få högre avgifter än de som håller i hop sina bestånd i ett samlat bolag. Risknivån för fastigheterna var för sig torde vara högre än om beståndet hålls ihop en gemensam portfölj av risker. Sättet att organisera verksamheten kan därigenom komma att påverka avgiftsnivån för det enskilda projektet.

*Behov av följdändringar som en konsekvens av övergången till differentierad avgiftssättning*

- Vid en övergång till differentierade avgifter behövs, när det gäller bostadsrätt och hyresrätt, en obligatorisk förhandsprövning av garantiansökningar. Det kommer att bli nödvändigt att göra en prövning av risknivån i det enskilda ärendet för att klarlägga bl.a. avgiftsnivån.
- För att garantier ska vara intressanta för t.ex. köpare av egna hem i tillväxtområden räcker det sannolikt inte bara med att sänka premierna. Man behöver också ändra garantiunderlaget från bidragsunderlaget till marknadsvärdet/belåningsvärdet för att fler småhusköpare ska finna det prisvärt att teckna garantier (om det kan anses vara en statlig uppgift att ställa ut garantier för denna kategori bostäder).
- Andra följdändringar kan komma att bli nödvändiga, som jag inte med dagens underlagsmaterial, kan överblicka. Jag återkommer till behovet av följdändringar i mitt betänkande, där jag avser att behandla frågan om differentierad avgiftssättning mer utförligt.



### 3 Behovet av kapitalbas för Nya garantier

#### *Sammanfattning av BKN:s förslag*

BKN diskuterar i sin rapport till regeringen två alternativa modeller för att beräkna en lämplig kapitalbas för Nya garantier. Kapitalbasens syfte anges inte i rapporten, men kan explicit uttolkas som det kapital som behövs för att tillförsäkra verksamheten så stora fonderade reserver för att klara av att stå för sina garantiåtaganden utan att det påverkar statens upplåningsbehov. F.n. är BKN, enligt sin egen uppfattning, kraftigt underkapitaliserat.

Den ena av de två modellerna, ruinsannolikheten, kräver omfattande underlag i form av skattningar av sannolikheter för olika kostnader och intäkter för att man, med någorlunda säkerhet, ska kunna skatta kapitalbehovet. Den andra modellen, som BKN förordar, bygger på ett schabloniserat belopp beräknat utifrån de kapitaltäckningsregler som finns för försäkringsbolag, banker och kreditinstitut.

Att ge BKN en egen kapitalbas förändrar inte garantins status som statsgaranti. Skulle en situation uppstå där (onormalt stora) skador inträffar som överstiger den fonderade reserven kommer skadeersättningarna att finansieras via kredit i Riksgäldskontoret. Kapitalbasens främsta syfte är, som jag ser det, att BKN kan undvika att behöva utnyttja lånemöjligheterna i Riksgäldskontoret för att finansiera normala skadenivåer.

#### *Vad säger garantimodellen om garantireserv och kapitalbas?*

Enligt garantimodellens intentioner ska avgifterna från utställda garantier inom BKN-systemet föras till en garantireserv. Denna reserv ska sättas in på ett speciellt konto i Riksgäldskontoret. Till kontot ska avgiftsinkomsterna föras liksom andra inkomster som ev. räntor och återvinningar på gjorda skadeutbetalningar. Garantireserven används för att finansiera skadeutbetalningar, administration och andra utgifter t.ex. ränteutgifter. Stora slumpmässiga skaderegleringar måste bedömas som möjliga, vilket kan leda till att kontot periodvis visar underskott. Över en längre tidsperiod förväntas dock positiva och negativa årsresultat jämnas ut om garantiavgifterna avspeglar risknivån i garantiengagemanget.

Till kontot i Riksgäldskontoret är det knutet en kreditmöjlighet som kan utnyttjas om garantireserven inte räcker till för att infria garantiåtagandena, dvs betala ev. skador. Garantireserven utgör en del av statskassan, vilket innebär att avgiftsinkomster och skadeutbetalningar m.fl. inkomster och utgifter på kontot påverkar statens upplåningsbehov. Det

finns i garantimodellen inget krav på hur stor garantireserven ska vara eller krav på förtida uppbyggnad. Reserven förutsätts, som riksdagsbeslutet är formulerat, byggas upp successivt av avgifter och andra inkomster.

#### *För- och nackdelar av att bygga upp kapitalbasen i förtid*

En förtida uppbyggd kapitalbas påverkar i första hand BKN:s likviditet men har inte någon inverkan på resultatet.

De fördelar jag ser med en förtida uppbyggnad är bl.a. att:

- BKN får en garantireserv som motsvarar verksamhetens bedömda omfattning vid normala behov. Med nuvarande system med årliga avgifter går uppbyggnaden av reserven långsamt och risken är stor att reserven bli negativ för lång tid med ett i kronor större skadefall även om det ligger inom avgiftsnivån.
- BKN behöver inte låna för att kunna finansiera normala skador, vilket som tidigare nämnts torde bli fallet med nuvarande ordning. Det innebär i sin tur att BKN inte behöver få ränteutgifter som ska betalas ur avgiftsinkomsterna.

De nackdelar jag kan se med en förtida uppbyggnad är bl.a.:

- Vid en förtida uppbyggnad av en säkerhetsreserv genom att medel skjuts till från statskassan behöver de avgifter garantitagaren betalar täcka räntan på den på detta sätt uppbyggda säkerhetsreserven. Den förtida reserven bör ses som ett lån från statskassan för vilket ränta utgår. För reserven får BKN visserligen ränta, men denna torde i normalfallet vara lägre än den betalade räntan. Skillnaden behöver finansieras ur avgiftsinkomsterna.
- Vid förändringar av garantivolymen, särskilt vid ökade volymer, behöver reserven öka för att syftet med den ska kunna upprätthållas. Stora ökningar av garantivolymen kan då ställa krav på ytterligare förtida uppbyggnad av säkerhetsreserven.
- En förtida uppbyggnad innebär att staten binder kapital som skulle kunna användas för andra ändamål. Beroende på det statsfinansiella läget kan det innebära endera ett (marginellt) ökat upplåningsbehov eller ett (marginellt) minskat överskott.

## 4 Slutsatser och rekommendationer

### *Slutsatser av genomgången av BKN:s förslag*

- BKNs utredning lägger inte fram några färdiga förslag. Förslagen som presenteras behöver utvecklas ytterligare och detaljerade förslag redovisas innan de kan ligga till grund för beslut.
- Det finns anledning att under min fortsatta utvärdering analysera den av BKN presenterade avgiftsmodellen och ev. studera modifierade modeller för differentierad avgiftssättning.
- Det finns också anledning att studera den modell för uppbyggnad av förtida kapitalbas och se hur den utvecklas. Det finns vidare anledning att studera om det finns alternativ till en förtida fond, men också alternativa sätt att bygga upp och finansiera en ev. förtida fond.
- Det dataunderlag jag hittills samlat in pekar mot att avgiftssättningen inte är avgörande för BKN-systemets ändamålsenlighet. Ett system med differentierade avgifter kan vara ett sätt att göra systemet flexiblere. Differentierade avgifter ger också klarare och entydigare signaler till både långivare och låntagare, vilket kan underlätta för BKN-systemet att fullgöra sina uppgifter.

### *Rekommendationer*

- Jag kommer att återkomma till frågan om differentierade avgifter i mitt betänkande. Likaså kommer jag att i betänkandet återkomma till frågan om säkerhetsreserven. Jag rekommenderar därför att regeringen fortsätter arbetet med att bereda differentierad avgiftssättning och frågan om BKN:s kapitalbas.
- Jag återkommer med mer preciserade förslag i mitt betänkande.

Stockholm den 15 december 1999

Per Olof Håkansson

Henry Tham

## Sammanställning över kommuner där det byggts bostadsrätter med resp. utan BKN-garantier

Nybyggda bostäder i bostadsrätt färdigställda 1998 och med utbetalningsbeslut om räntebidrag samma år fördelat på län och kommun:

Län/kommun	totalt antal lgh	antal lgh m BKN-gar	antal frifin
<i>Stockholms län</i>			
Huddinge	112	99	13
Järfälla	212	134	78
Lidingö	120	76	44
Solna	161	138	23
Stockholm	1 047	337	710
Sundbyberg	173	140	33
Södertälje	71	23	48
Täby	18	10	8
<b>S:a Stockholms län</b>	<b>1 914</b>	<b>957</b>	<b>957</b>
<i>Skåne län</i>			
Helsingborg	241	101	140
Lomma	12	0	12
Lund	9	0	9
Malmö	45	0	45
<b>S:a Skåne län</b>	<b>309</b>	<b>101</b>	<b>206</b>
<i>Västra Götalands län</i>			
Göteborg	323	243	80
<i>Västmanlands län</i>			
Sala	19	0	19
<b>S:a län m frifin lgh</b>	<b>2 563</b>	<b>1 301</b>	<b>1 262</b>
<b>Totalt antal lgh</b>	<b>3 594</b>	<b>2 332</b>	<b>1262</b>