

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Förslag till förändringar av regler för kreditgarantier för bostäder m.m.

Riksgäldskontoret föreslår att BKN ges i uppdrag att utarbeta ett förslag till hur en mer försäkringsmässig värdering och hantering av risker kan göras, och att ange vad en sådan mer försäkringsmässig verksamhet medför för krav på organisation och kompetens.

Riksgäldskontoret vill samtidigt fästa uppmärksamheten på att statens roll som finansiell aktör på bostadskreditmarknaden behöver klargöras innan beslut tas om en eventuell breddning av den statliga garantigivningen.

1. Riskvärdering och riskhantering behöver fokuseras

Bostadskreditnämnden (BKN) föreslår i sin skrivelse att en beloppsmässig ram för kreditgivningen fastställs och att BKN inom denna ram ges i uppgift att sätta avgifter och bestämma garantivillkor. Detta speglar den modell som Exportkreditnämnden tillämpar.

Riksgäldskontoret ställer sig bakom principen att BKN ska gå över till mer försäkringsmässiga bedömningar och värderingar i sin garantigivning, men vill understryka de krav det innebär på organisation, kompetens etc.

Riksgäldskontoret vill samtidigt peka på att frågorna om statens roll, risktagande och marknadsagerande behöver lyftas fram tillsammans med hanteringsprinciperna.

Redan i den utredning (Statsgarantier för investeringar i bostäder; SOU 2000:13) som ligger till grund för BKN:s skrivelse föreslogs att BKN får ansvar för att fastställa avgifter och övriga garantivillkor och att ansvaret tydliggörs. I sitt remissvar på den utredningen instämde Riksgäldskontoret i förslaget och menade att det är i linje med den nya garantimodellen, men menade att det är viktigt att kostnadsbedömningarna görs på ett realistiskt sätt och inte underställs stödintresset.

Det finns alltid en risk att med större garantiprogram bygga upp latent kostnadsmassor. Det finns flera exempel på detta och BKN:s eget verksamhetsområde är ett sådant exempel.

Denna risk behöver framhållas och Riksgäldskontoret menar att detta inte görs på ett tydligt sätt i BKN:s skrivelse.

Syfte med nya garantimodellen

Syftet med den nya garantimodellen är dels att synliggöra de förväntade kostnaderna för garantiverksamheten så att garantiåtagandena kan vägas mot andra åtaganden i den årliga budgetprocessen, dels att göra verksamheten finansiellt självbärande så att riskerna för oförutsedda budgetbelastningar kan minimeras i ett system med utgiftstak.

Den nya garantimodellen ska därigenom öka medvetenheten om att statliga garantier kan vara förknippade med stora potentiella kostnader.

Enligt den nya modellen skall garantierna hanteras försäkringsmässigt. Enligt 14 § budgetlagen skall detta ske genom att en avgift motsvarande statens ekonomiska risk och övriga kostnader tas ut för garantin. Riksdagen har möjlighet att fatta beslut om att avgiften eller delar av avgiften skall finansieras genom anslag på statsbudgeten (15 § budgetlagen). Några anspråk på budgetmedel skall i princip inte uppstå utöver de anslagsmedel som anvisas av riksdagen som subvention av avgifter.

Förutsättningar för en god riskhantering behöver etableras

En ekonomiskt avvägd garantiverksamhet handlar om att skapa täckning för de långsiktiga kostnader som riskerna genom garantiåtaganden för med sig. Den kostnadspost som i första hand behöver sättas i fokus är just de långsiktiga kostnader som garantigivningen ger upphov till.

Riksgäldskontoret menar därför att frågan om värdering och hantering av ekonomiska risker behöver utredas. I en sådan utredning bör ingå att i större utsträckning än vad som gjorts se till kraven på organisation och kompetens. Riksgäldskontoret är berett att bistå BKN i en översyn av formerna för avgiftsuttag på det sätt som föreslås i en promemoria från Finansdepartementet.

BKN anger att de administrativa konsekvenserna av en omläggning kan bli ringa. Behovet av personal anges t.ex. inte behöva öka initialt och det beskrivs som förhållandevis enkelt att ta fram ett nytt system för att administrera garantierna.

Denna konsekvensanalys av BKN antyder knappast att verksamheten skulle slå in på en ny väg med ekonomisk kontroll genom en försäkringsmässig värdering och hantering av risker.

Riksgäldskontoret vill peka på att en garantiverksamhet utan en god ekonomisk avvägning är en grogrund för att bygga upp stora risker. Därför behöver fokus riktas mot riskvärderingen och riskhanteringen, eller med andra ord den långsiktiga ekonomiska balansen i verksamheten. Riksgäldskontoret menar att en sådan ändrad inriktning kräver mer än marginella förändringar i organisation och verksamhetsinriktning.

Riksgäldskontoret fick under juni i uppdrag av regeringen att klargöra utgångspunkterna för hantering av statens samlade risker genom garantier. Frågan om formerna för en adekvat risktäckning är något som kommer att belysas. I uppdraget ingår även bl.a. att konkretisera vad som avses med att garantisystemet ska vara långsiktigt självbärande och principerna för garantireservernas uppbyggnad.

Ur Riksgäldskontorets synvinkel vore det därför en fördel om en utredning av riskvärdering och riskhantering inom BKN-området skulle kunna inledas omgående.

2. BKN:s förslag behöver ses över ur ett riskperspektiv

BKN:s skrivelse innehåller förslag till ändringar i den för nämnden gällande garantiförordningen, exempel på hur framtida civilrättsliga avtal (mellan BKN och motpart) kan komma att se ut samt en redogörelse för en möjlig avgiftsdifferentiering (exemplet Kanada). Förslaget går i stort sett ut på att ramen för garantigivningen skall vidgas och att nämnden ges större självständighet i sin roll som kreditgarantigivare.

Ramen för garantigivningen tänkes vidgas bl.a. genom att kreditgarantier föreslås kunna ges även under tiden för färdigställande av ny- eller ombyggnad. Därtill föreslås att kreditgarantier utvidgas till att kunna omfatta inte bara topplånedelen utan även bottenlånedelen. BKN föreslår dessutom att nämnden skall ges möjlighet att betala löpande räntor för låntagare som bedöms ha tillfälliga betalningsproblem.

När staten tar risken bortfaller kravet på kapitaltäckning

BKN föreslår att kreditgarantier ska kunna ges även under tiden för färdigställande av ny- eller ombyggnad. BKN menar att även om förlustrisker för lån under byggtiden i stor utsträckning kan begränsas på annat sätt än genom statlig kreditgaranti skulle kreditgarantier ändå få positiva effekter för långivare och låntagare. Den formella riskavlastningen blir starkare och kravet på kapitaltäckning för lånet bortfaller. Riksgäldskontoret anser att motiveringen till och effekterna av att vidga verksamheten inte är tillräckligt klarlagda.

BKN föreslår vidare att kreditgarantier utökas till att även kunna omfatta bottenlånedelen (idag garanteras enbart topplånedelen). BKN hänvisar till garantiverksamheten i andra länder och menar att ökningen i risk är försumbar medan avgiftsbasen ökar, vilket i sin tur leder till ökade intäkter för BKN.

BKN menar också i detta sammanhang, trots att inte förslaget genererar ett större utbud av krediter, att både långivare och låntagare gynnas genom att kravet på kapitaltäckning försvinner.

Riksgäldskontoret vill mana till försiktighet vad gäller att härleda positiva effekter av att kravet på kapitaltäckning försvinner genom att staten ställer upp som garant. Isolerat skulle det ju vara en hållning som talar för ett omfattande statligt risktagande. Orsaken till att kravet på kapitaltäckning reduceras är ju att riskerna förs över på staten som förutsätts ha förmåga att bära dem. I ett statligt riskperspektiv är det därför snarare den sidan av saken som behöver lyftas fram.

Förslagen kräver kompetens på detaljnivå

BKN menar vidare att garanti för hela lånet i vissa fall är en förutsättning för att skydda statens fordringar då en bottenlångivare annars kan framtvinga en försäljning av huset till ett pris som endast täcker bottenlånet.

Vid en sådan försäljning kommer statens intressen i skymundan, vilket däremot inte skulle behöva vara fallet om staten garanterar hela lånet eftersom en fördjupad garanti gör att en ny långivare då kan gå in med ett bottenlån.

Ett annat förslag från BKN är att en möjlighet ges att löpande betala räntor för låntagare som bedöms ha tillfälliga betalningsproblem.

Riksgäldskontoret vill framhålla att ovanstående strategier förutsätter mycket god kompetens på detaljnivå. När likviditetsproblem väl har uppstått tenderar de i allmänhet att inte gå över i brådrasket.

Dessutom bör påpekas att likviditetsproblem i många fall huvudsakligen beror på det rådande ränteläget, och att en bedömning av framtida likviditet till stor del kan vara avhängd det framtida ränteläget. Det skall därvid noteras att bedömningar av framtida räntelägen under alla förhållanden är förenade med osäkerhet.

Hur påverkas kreditmarknaden?

Riksgäldskontoret vill framhålla att statens roll som finansiell aktör på bostadskreditmarknaden skulle behöva klargöras innan beslut tas om en bredare statlig garantigivning.

En vidgad statlig garantigivning på bostadsområdet kommer att innebära ändrade förutsättningar på kreditmarknaden. Huruvida formen för en sådan garantigivning är konkurrensneutral kommer att prövas i förhållande till EU:s regler om statsstöd. Riksgäldskontoret menar vidare att konkurrens- och statsstödsfrågan skulle behöva belysas redan nu.

Vid sidan av frågan om konkurrensneutraliteten i garantiprogrammet finns också frågan om hur ett sådant här program mer generellt kan påverka prisbildningen på såväl byggmarknaden som kreditmarknaden.

Riksgäldskontorets mening är att dessa frågor är intimt förknippade med huruvida garantierna kommer att värderas, prissättas och hanteras på ett ekonomiskt avvägt sätt. Om så blir fallet torde också riskerna för en negativ konkurrens- och marknadspåverkan vara betydligt mindre än annars. Detta leder in på vikten av en utredning av riskvärdering och riskhantering.

Då ett system med utvidgade åtaganden för staten torde komma att kanaliseras genom de existerande kreditinstitutionerna behöver det klargöras vilka förutsättningarna skall vara för att dessa institut ska kunna erhålla garantier för lämnade lån.

Om instituten ska utföra kreditprövningar som leder till statlig garanti, behöver incitament skapas som medför att instituten inte kan lämna garantier utan eget ansvar för kreditbedömningar.

Riksgäldskontoret efterlyser, utöver en analys av hur förslaget kan påverka statens risktagande, en bedömning av vad konsekvenserna av en vidare statlig garantigivning enligt förslaget blir för kreditmarknaden.

3. Riksgäldskontorets förslag

Riksgäldskontoret föreslår att BKN ges i uppdrag att utarbeta ett förslag till hur värdering och hantering av risker kan göras och att ange vad en mer försäkringsmässig verksamhet medför för krav på organisation och kompetens. I uppgiften bör bl.a. också ingå att belysa konsekvenserna för kreditmarknaden av en vidgad garantigivning.

Riksgäldskontoret vill dock framhålla att statens roll som finansiell aktör på bostadskreditmarknaden skulle behöva klargöras innan beslut tas om en vidgad statlig garantigivning.

Beslut i detta ärende har fattats av riksgäldsdirektören Thomas Franzén i närvaro av Per Anders Bergendahl, Lars Hörngren och Magnus Thor, föredragande.

Thomas Franzén

Magnus Thor