

2007-07-26

Dnr 2007/1124

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Statliga kreditgarantier för att underlätta förvärv av bostadsrätter och egnahem, s.k. förvärvsgarantier (Fi2007/4536/BO)

Riksgälden avstyrker förslaget om s.k. förvärvsgarantier. Vi anser inte att promemorian ger underlag för slutsatsen att de föreslagna garantierna ska ge de effekter som eftersträvas. Förslaget riskerar tvärtom att få oönskade effekter, exempelvis på beteende hos långgivare och låntagare, liksom att fler personer fastnar i en skuldfälla. För att målet att underlätta etablering på bostadsmarknaden ska uppnås med någon grad av säkerhet måste diskussionen börja med en förutsättningslös mål-medel-analys. Att utgå ifrån att ett på förhand givet medel – statliga bostadskreditgarantier – ska ge önskat resultat är inte en rimlig ansats.

I en promemoria från Finansdepartementet föreslås att Statens bostadskreditnämnd (BKN) ska kunna ställa ut kreditgarantier till kreditinstitut som lånar ut pengar till enskilda personer för köp av bostad, s.k. förvärvsgarantier. Garantierna avser förstagångsköparens räntebetalningar på lån till bostadsrätt eller egnahem. Tanken är att garantierna ska rikta sig till personer som vill äga sin bostad och som har en långsiktig betalningsförmåga, men som kreditinstituten i dag inte godkänner på grund av enskilda riskindikatorer. Sådana kan t.ex. vara en marginellt liten handpenning som insats, kort kredithistorik, projektanställningar eller på annat sätt osäkra anställningsförhållanden.

Riksgälden avstyrker förslaget om förvärvsgarantier.

En ofullständig analys

Riksgälden har inga synpunkter på det uttalade mål som ligger bakom promemorian, nämligen att se till att fler kan köpa och äga sin bostad. Däremot vill vi påpeka att analysen, till grund för förslaget att försöka uppnå detta mål med hjälp av förvärvsgarantier, är otydlig och ofullständig. Promemorian utgår i hög grad från en rapport från BKN, där myndigheten söker efter möjliga

användningar av medlet statliga bostadskrediter. Det är med andra ord fråga om att hitta ett mål som passar ett på förhand givet medel. Det säger sig självt att detta inte ger en god grund för en förutsättningslös analys.

En grundläggande invändning är att det inte är styrkt att det föreligger ett marknadsmisslyckande på kreditmarknaden i meningen att personer som enligt objektiva kriterier borde ha fått krediter för ett visst bostadsköp får avslag. I promemorian framgår att det saknas uppgifter om hur många som får avslag på sin bolåneansökan trots att de har betalningsförmåga, och att det enligt Mäklarsamfundet inte finns någon samlad statistik över de vanligaste orsakerna till varför personer nekats bolån. En rundringning till de största bolåneaktörerna indikerar dock att de tre vanligaste orsakerna är arbetslöshet, för låg inkomst för den efterfrågade bostaden och förekomsten av betalningsanmärkningar. En annan orsak, som rimligen borde spela roll, är att man bedöms ha en alltför liten kontantinsats för det aktuella bostadsköpet.

Och om kreditmarknaden fungerar rimligt väl behöver en garantilösning subventioneras för att få någon verkan, vilket även bekräftas i promemorian. I annat fall kommer den garantiavgift som staten kräver att motsvara vad kreditgivaren hade begärt i ytterligare ersättning för att ge lånet utan stöd av en statlig kreditgaranti. Om man beaktar de ökade hanteringskostnader som uppstår när BKN ska medverka i transaktionen, vilka kommer att belasta låntagaren, borde det inte finns någon rationell anledning att ansöka om statlig förvärvsgaranti. Den enda rimliga förklaringen är i så fall att staten tar ut en för låg garantiavgift. Men det innebär i sin tur att garantierna kommer att kosta staten pengar. Enligt tydliga regler i budgetlagen ska sådana subventioner täckas upp med anslag. Något sådant förslag finns inte i promemorian.

Mot denna bakgrund befarar Riksgälden att förvärvsgarantier antingen blir verkningslösa eller kommer att åsamka staten icke redovisade och enligt garantireglerna ofinansierade kostnader.

Beteendeffekter av kreditgarantier

Dessa generella synpunkter på behovet av detta slags garantier kan kompletteras med en analys av vilka effekter de skulle få på beteendet hos långivare och låntagare. Det är därvid relativt lätt att konstatera att en garanti som avser räntebetalningarna kan komma att ha obetydliga effekter för seriösa låntagare och samtidigt öppna möjligheter för missbruk från låntagare och långivare med mindre seriösa avsikter. Systemet riskerar även av denna anledning att bli dyrt för staten. Alternativt måste det förenas med så höga avgifter att det blir ointressant för seriösa låntagare.

För en låntagare som hamnar i ett läge där hon inte klarar av vare sig amortering eller räntebetalning innebär garantin inget nämnvärt skydd. Banken kan då säga upp lånet och utnyttja garantin. I den mån säkerheten inte täcker lånet står låntagaren fortsatt i skuld för skillnaden mellan lånebeloppet och värdet på säkerheten. Dessutom har staten en regressfordran på de räntebetalningar som täckts av garantin. Det enda stöd som låntagaren får ex post är därmed att staten tar ut en låg ränta på sin regressfordran (se promemorian s. 28).

Det kan även tänkas att låntagaren, i vetskap om garantins konstruktion, väljer att betala amorteringarna varje månad, men utnyttjar garantin för att täcka räntebetalningarna. I detta fall har långivaren ingen grund för att säga upp lånet. Det är heller inte rimligt att tänka sig att BKN har rätt att häva garantin – i så fall vore den helt verkningslös. Låntagaren kan därmed fortsätta att låta staten betala räntorna på lånet till dess garantin når sitt maximibelopp. I den mån låntagaren faktiskt har resurser att betala räntorna kan hon då börja betala låntagaren direkt igen. Resultatet blir att hon fått ett blancolån från staten, men för denna ska BKN (enligt promemorian, s. 28) erbjuda ”en långsiktig återbetalningsplan med låg ränta”. Staten har därmed gett ett långt topplån för vilken den kräver låg ränta.

Man kan även tänka sig en kombination av dessa båda fall. En långgivare som har upptäckt att kunden har betalningssvårigheter kan, genom att hota med att säga upp lånet, kräva att kunden lägger alla pengar hon har på amorteringar och under tiden låta staten täcka räntebetalningarna. Det är i princip endast vid oro för att pantens värde ska falla mer än vad garantin är värd som det finns skäl för långivaren att säga upp lånet utan att utnyttja garantin. Om kundens ekonomi inte förbättras, kommer lånet att sägas upp när garantin slår i taket, men vid det laget har långivaren (allt annat lika) fått in hela garantibeloppet. På detta sätt kan vad som presenteras som en räntebetalningsgaranti, på långgivarens initiativ förvandlas till en (partiell) garanti för lånebeloppet. Värdet av den tillfaller i första hand långivaren, eftersom låntagaren har kvar sin skuld till staten.

Vill man gå ett steg till kräver det inte så mycket fantasi för att tänka sig att mindre seriösa kreditinstitut kan komma på att utnyttja den här mekanismen för att med hjälp av mer eller mindre fiktiva lån till mer eller mindre medvetna kunder tillskansa sig garantibeloppet.

Oavsett om det är låntagaren eller långivaren som tar initiativet till att garantin tas i anspråk riskerar staten att drabbas av kostnader som klart överstiger dem som skulle uppstå om det vore en ren slump huruvida garantin tas i anspråk eller inte. Om systemet verkligen ska vara självfinansierat, måste dessa risker beaktas i prissättningen av garantin. Görs detta på allvar kan garantin komma att framstå som dyr för seriösa låntagare. Även på denna grund kommer man alltså fram till att ett system som inte innefattar (medvetna eller omedvetna) subventioner är verkningslöst. Alternativt måste staten förbehålla sig rätten att göra en egen

kreditprövning av de enskilda låntagarna. Några sådana tankar framskymtar dock inte i promemorian.

Dessa exempel illustrerar att garantier av räntebetalningar utan subventionsinslag har obetydliga effekter för seriösa låntagare. Samtidigt ger de utrymme för missbruk. I och med att promemorian inte närmare beskriver hur systemet ska vara konstruerat går det inte att bedöma om Finansdepartementet har beaktat den här typen av beteendeeffekter och i så fall hittat en lösning på de problem som Riksgälden här har identifierat. En minimal slutsats är därför att systemets tekniska konstruktion måste tänkas igenom noggrant innan man eventuellt går vidare på den väg som pekas ut i promemorian.

Vår bedömning är dock att det är svårt att till rimliga kostnader se till att staten inte hamnar i ett oförmånligt läge gentemot långivare och låntagare i ett system med de föreslagna garantierna. Promemorian synes bygga på en naiv eller, i bästa fall, oklar syn på hur kreditgarantier påverkar låntagarens och långivares beteende.

Ökad risk för skuldproblem

Under förutsättning att förvärvsgarantierna får kreditinstituten att låna ut till fler förstagångsköpare finns det en risk för att garantierna även får andra negativa konsekvenser. Delar av den nya utlåningen kan leda till att fler personer försätts i en skuldfälla. För den som lånar till bostad utan eller med en marginell kontantinsats, eller med en relativt osäker arbetsinkomst, kan ett prisfall på bostadsmarknaden innebära stora påfrestningar och i värsta fall skulder som inte kan återbetalas inom överskådlig tid. En garanti som enbart innebär att en skuld till ett kreditinstitut omvandlas till en skuld till staten har i det perspektivet ett litet värde för den enskilde. För dessa personer hade det sannolikt varit bättre att vänta med bostadsköpet till dess att kontantinsatsen varit större eller anställningsformen tryggare, alternativt att personerna i fråga i stället valt att köpa en billigare bostad.

Slutlig kommentar

Riksgäldens sammantagna bedömning är att det vore olämpligt att införa ett förvärvsgaranti-program. Behovet av sådana garantier är inte styrkt och de sannolika effekterna är inte tillräckligt utredda. För att målet att underlätta etablering på bostadsmarknaden ska uppnås med någon grad av säkerhet måste diskussionen börja med en förutsättningslös mål-medel-analys. Att utgå ifrån att ett på förhand givet medel – statliga bostadskreditgarantier – ska ge önskat resultat är inte en rimlig ansats.

I detta ärende har ställföreträdande riksgäldsdirektören Lars Hörngren beslutat efter föredragning av avdelningschefen Magnus Thor. I den slutliga handläggningen har även Kristoffer Ekström deltagit.

Lars Hörngren

Magnus Thor