

2017-04-12

Dnr 2017/43

Näringsdepartementet

Remissvar avseende del av Boverkets rapport (2014:33) Etableringshinder på bostadsmarknaden samt kompletterande rapport (N2015/00368/PBB)

Riksgälden ser överlag positivt på de åtgärder som Boverket föreslår, dels att ersätta den befintliga kommunala hyresgarantin med möjlighet till statligt bidrag med en statlig hyresgaranti, dels att ta bort de befintliga statliga kreditgarantierna för förvärv av bostad (förvärvsgarantier). Riksgälden önskar dock framföra vissa synpunkter och lyfta vissa frågor kopplade till dels det befintliga regelverket kring statliga garantier, dels avseende den konsekvensanalys som Boverket utfört i syfte att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna för staten av den nya garantin. Dessa synpunkter förändrar inte Riksgäldens överlag positiva syn på de föreslagna förändringarna.

Riksgäldens synpunkter på förslaget

Hyresgarantier

Riksgälden instämmer i att det nuvarande systemet med kommunala hyresgarantier potentiellt kan leda till inlåsnings effekter och motverka rörlighet på bostadsmarknaden givet att en utfärdad garanti är knuten till en viss kommun. Därtill är det endast en liten andel av alla kommuner som valt att ställa ut garantier under systemet vilket innebär att invånare i olika kommuner har olika förutsättningar till att kunna ta del av det statliga stödet. Riksgälden anser utifrån ett likabehandlingsperspektiv att ett system med statliga hyresgarantier ger bättre och mer rättvisa förutsättningar än det nuvarande systemet. Ett system med statliga hyresgarantier bedöms också främja rörligheten på bostadsmarknaden över kommungränserna för de grupper som garantin vänder sig till. Riksgälden vill samtidigt lyfta fram att framgången för hyresgarantier av detta slag, oavsett kommunala eller statliga, till stor del kommer att bero på tillgången på hyresrätter samt hyresvärdarnas inställning till hyresgarantierna. Som utredningen konstaterar råder det bostadsbrist i ett stort antal av Sveriges kommuner. Detta minskar incitamenten för hyresvärdarna att lägga vikt vid en hyresgaranti i sin bostadsuthyrning.

När det gäller de finansiella effekterna på statsbudgeten handlar det dels om kostnader för administration, dels kostnader relaterat till utbetalningar under garantierna (infrianden) samt eventuella återvinningar. Avseende de administrativa kostnaderna vill Riksgälden påpeka att ett system med statliga hyresgarantier, om det blir framgångsrikt, riskerar att ge upphov till en betydande administration över lång tid, inte minst till följd av de regressfordringar som

uppkommer vid infriande av garantierna. De uppskattningar om administrativa kostnader som finns i rapportens konsekvensanalys berör endast kostnader för utställande av garantierna. Därtill kommer dels kostnader för löpande administration, dels för hantering av regressfordringar. Utifrån Riksgäldens tidigare erfarenheter kan regresshanteringen vara den mest betungande eftersom det krävs en aktiv bevakning av statens fordringar.

Riksgälden tolkar Boverkets förslag om att undanta hyresgarantierna från principen om avgiftsuttag i enlighet med förordningen (2011:211) om utlåning och garantier som att samtliga kostnader, såväl administrativa kostnader som förväntade förluster (ersättningar för uteblivna hyresintäkter minus förväntade framtida återvinningar), för hyresgarantierna ska belasta anslag på statens budget. Riksgälden uppfattar vidare att Boverkets förslag innebär att de kostnader som uppstår ska finansieras löpande när de faktiskt uppstår. Riksgälden ifrågasätter dock förslaget förenlighet med budgetlagens (2011:203) bestämmelser om utlåning och garantier (kapitel 6).

Riksgälden bedömer att de statliga hyresgarantierna utgör statliga borgensåtaganden och därmed är att likställa med en kreditgaranti eller liknande åtagande. Enligt 4§ budgetlagen ska för ett sådant åtagande tas ut en avgift motsvarande den förväntade kostnaden, dvs. förväntad förlust samt administrationskostnad. Givet att det är förenligt med EU:s statsstödsregler får avgiften helt eller delvis subventioneras. I sådant fall ska regeringen föreslå riksdagen hur subventionen ska finansieras. Till den del som avgiften motsvarar förväntade förluster för åtagandet ska de enligt 5§ föras till ett konto i Riksgälden. Konstaterade förluster ska finansieras med medel från dessa konton. Ett reservkonto för de föreslagna hyresgarantierna skulle således användas för att finansiera utbetalning av ersättning för utebliven hyra (infriande) och belopp som sedan återvinns från garantigälden ska föras till kontot.

Sammanfattningsvis bedömer Riksgälden att det finns principer för statliga garantier i budgetlagen som ska gälla för de statliga hyresgarantierna, om inget särskilt undantag görs genom annan lag.

Om de statliga hyresgarantierna ska omfattas av principerna i kapital 6 i budgetlagen vill Riksgälden peka på vikten av att Försäkringskassan eller annan ansvarig myndighet gör en mer utförlig analys och bedömning av de förväntade kostnaderna, eftersom dessa beräkningar kommer att ligga till grund för finansieringen av programmet.

Riksgälden noterar också att det inte framgår i förslaget till förordningstext hur villkoren för infriande av hyresgarantierna kommer att utformas och att detta har en påverkan på sannolikheten för infriande och därmed den förväntade kostnaden. Striktare villkor för infriande innebär lägre förväntad kostnad men riskerar samtidigt att försämra värdet av garantin för en hyresvärd och därmed motverka garantins syfte.

Konsekvensanalyser

Riksgälden instämmer i Boverkets bedömning att det föreslagna systemet med statliga hyresgarantier ger förutsättningar för ett ökat antal hyresgarantier jämfört med det nuvarande systemet. Riksgälden instämmer också i Boverkets slutsats om svårigheten med

att göra en uppskattning av antalet utställda garantier i det föreslagna systemet och därmed vilka ekonomiska konsekvenser de kan väntas få på statsbudgeten. Även om det finns stora svårigheter med att göra en uppskattning över hur många hyresgarantier som kan tänkas ställas ut med Boverkets förslag bedömer Riksgälden att de scenarion som Boverket presenterar i rapporten troligen innebär en överskattning.

Riksgälden vill också uppmärksamma osäkerheten i ytterligare några av de parametrar som Boverket antagit i sina uppskattningar.

Riksgälden noterar att de sannolikheter för hyresbortfall som Boverket räknat med grundas på information över samtliga personer som fått en betalningsanmärkning under en period uppgående till ett år (2013). En säkerhetsmarginal för osäkerheten har lagts på. Riksgälden bedömer att statistik över andel personer som har betalningsanmärkningar kan vara en relevant referens för att skatta sannolikheten för infriande av hyresgarantierna, men bedömer samtidigt att andelen personer med betalningsanmärkningar inom garantins målgrupp kan vara väsentligt högre än den är för befolkningen i ålderssegmentet i stort. Således kan risken för att staten behöver infria en garanti vara för lågt skattad, även med hänsyn till den pålagda säkerhetsmarginalen. Å andra kan antas att hyresbetalningar generellt prioriteras, vilket skulle minska risken. Slutligen vill Riksgälden påpeka att garantin föreslås ha en löptid på två år, varför sannolikheten för infriande av en garanti också måste skattas för motsvarande tidshorisont. Det är rimligt att anta att den marginella sannolikheten för infriande är högre under andra året än första året, varför sannolikheten för infriande av en garanti är minst dubbelt så hög som den bedömda sannolikheten för en ettårig horisont.

Riksgälden noterar även att Boverket inte har tagit någon hänsyn till att en del av de ersättningar som betalats ut till hyresvärdarna kommer att kunna återvinnas. Detta leder till viss del till en motsatt effekt.

De beräkningar som Boverket gjort i sin konsekvensanalys är värdefulla som indikation på vad en statlig hyresgaranti skulle kunna kosta i termer av förväntade förluster. Som Riksgälden konstaterat ovan är det dock viktigt att göra mer utförliga beräkningar om dessa ska ligga till grund för en subventionerad avgift som i sin tur ska täcka framtida förluster.

Vilken myndighet ska handlägga en eventuell statlig hyresgaranti

Riksgälden instämmer i princip med Boverkets argument att Försäkringskassan kan vara en lämplig myndighet att handlägga en statlig hyresgaranti. Samtidigt bör påpekas att antalet garantimyndigheter idag i praktiken är begränsat till fyra; Boverket, EKN, Riksgälden och Sida. Begränsningen har i samband med införandet av den nu gällande modellen för statlig garantigivning bl.a. motiverats med att den tidigare spridda hanteringen av garantier på ett stort antal myndigheter i vissa fall ledde till brister pga. knapp eller ingen kunskap rörande riskvärdering och prissättning av garantier. Riksdagen beslöt därför att koncentrera garantiverksamheten till ett fåtal specialmyndigheter.

Den myndighet som får ansvaret för garantin måste ha de resurser och den kompetens som krävs för att ställa ut, löpande administrera, infria samt hantera regressfordringar som uppkommer. Därtill kommer riskvärdering och beräkning av de förväntade förluster som

ska finansieras med anslag och föras till reservkonto i Riksgälden. Ett alternativ till detta kan vara att Riksgälden eller en annan befintlig garantimyndighet med kompetens inom riskvärdering och prissättning av statliga garantier bistår handläggande myndighet i dessa delar.

Förvärvsgarantier

Riksgälden stödjer Boverkets förslag att de statliga kreditgarantierna för förvärv av egen bostad (förvärvsgarantierna) avvecklas.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Hans Lindblad beslutat, efter föredragning av analytikern Peter Mårtensson. I den slutliga handläggningen har även den seniora kreditriskanalytikern Ann-Christine Hagelin deltagit.

Hans Lindblad, beslutande

Peter Mårtensson, föredragande