

2018-06-25

Dnr 2018/308

Remissvar: Lån och garantier för fler bostäder (SOU2017:108)

N2017/07857/BB

Riksgäldskontoret (Riksgälden) har valt att fokusera remissvaret på de förslag som utredningen lägger fram som till väsentlig del berör statliga kreditgarantier och lån med kreditrisk.

Riksgälden är kritisk till förslagen

Riksgäldens uppfattning är att tillräckliga motiv saknas för att underbygga de förslag på garanti- och lånelösningar som läggs fram. Riksgälden ställer sig mycket kritisk till att staten ger incitament till en hög belåningsgrad i en redan högt belånad bostads- och fastighetsmarknad.

Riksgälden instämmer i att det kan vara problematiskt att få till stånd byggande av bostäder på svaga marknader. Men givet de grundläggande principerna för garanti- och utlåningsmodellen är såväl den teoretiska slutsatsen som den praktiska erfarenheten att garantier och lån inte är vare sig lämpliga eller verkningsfulla instrument när kreditrisken är hög.

Grundproblemet är att det är för dyrt att bygga bostäder

Även om det ligger utanför utredningens uppdrag vill Riksgälden uppmärksamma att den kraftiga kostnadsutvecklingen och höga byggkostnaderna utgör ett väsentligt hinder till en ökad bostadsproduktion. Detta skapar lönsamhetsproblem för fastighetsföretagen, något som inte kan åtgärdas med statliga garantier eller topplån. I stället riskerar sådana åtgärder att bidra till att marknadskrafterna sätts ur spel med konsekvensen ett alltför högt risktagande, såväl för staten som för enskilda.

Kreditgarantier är inte lämpliga instrument för olönsamma investeringar

Statliga garantier, med lämplig grad av riskdelning, kan vara effektiva när det gäller att motverka marknadsmisslyckanden. De negativa effekterna i form av investeringar som förkastas på felaktiga grunder kan mildras med en begränsad statlig garanti.

Utredningen gör dock bedömningen att de identifierade underinvesteringarna i bostäder i huvudsak inte orsakas av finansieringsproblem utan istället hänger samman med bristande lönsamhet. Riksgäldens uppfattning är att kreditgarantier inte är lämpliga instrument för olönsamma investeringar. Om det saknas ekonomiska förutsättningar för en investering, till följd av att kostnaden överstiger värdet, krävs mer direkta statliga stödåtgärder än garantier för att få kalkylen att gå ihop.

En gemensam nämnare för flera av förslagen är att de ska möjliggöra en högre belåningsgrad för bostadsfastigheter och på så sätt minska behovet av privat kapitalinsats. Detta uppnås genom att staten går in och täcker en stor del av kreditrisken. Vilka konsekvenser detta får på privata aktörers incitament att bedöma, bevaka och begränsa risker är en central fråga, bland annat därför att den avgör vilka risker staten tar. Den aspekten lyfts överhuvudtaget inte fram i

utredningen. I det avseendet är det Riksgäldens uppfattning att det är mycket angeläget att upprätthålla en betryggande riskdelning mellan staten och de privata aktörerna.

Otillräcklig riskdelning och för hög kreditrisk kopplat till förslaget om höjt schablonbelopp

När statliga garantier eller lån beviljas bör riskdelning eftersträvas för att inte sätta marknadskrafterna ur spel. Med lågt privat risktagande finns en uppenbar risk för felinvesteringar. Riksgäldens bedömning är att vissa av utredningens förslag innebär en otillräcklig riskdelning. Kreditgarantier kan utfärdas för lån upp till 90 procent av marknadsvärdet, alternativt 90 procent av produktionskostnaden om marknadsvärdet är lägre än produktionskostnaden. Med en sådan utformning kan garantin komma att täcka hela lånet, vilket innebär att det då saknas riskdelning med långivaren.

Den låga eller obefintliga graden av riskdelning kan särskilt ifrågasättas om man ser den i samband med den föreslagna höjningen av schablonbeloppet för produktionskostnaden. Konsekvensen av höjningen är att staten kan komma att ställa ut kreditgarantier för lånebelopp som väl överstiger 100 procent av fastighetens marknadsvärde. Detta utgör enligt Riksgälden en olämpligt hög belåningsgrad. Om låntagaren har en stark återbetalningsförmåga är en sådan hög belåningsgrad möjligen ett mindre problem för kreditvärdigheten. Sammantaget riskerar dock den föreslagna höjningen av schablonbeloppet att leda till betydande kostnader för staten vid en nedgång i ekonomin som leder till fallissemang bland låntagarna eftersom garantin kan baseras på produktionskostnaden som mycket väl kan överstiga fastighetens marknadsvärde.

När det gäller effekten på privatpersoner riskerar höjningen av schablonbeloppet att bidra till att ekonomiskt svaga grupper lockas in i en skuldfälla. Givet att det finns en god återbetalningsförmåga finns en risk att privatpersoner får låna väsentligt mer än det bedömda marknadsvärdet på fastigheten. I det sammanhanget vill Riksgälden understryka att förslaget kan komma i direkt konflikt med finansinspektionens regelverk avseende bolånetaket. Utredningen betonar på flera ställen att det inte är önskvärt att bidra till att skuldsätta privatpersoner. Riksgälden menar att det finns en risk att höjningen av schablonbeloppet får just den effekten och alltså bidrar till att öka skuldsättningen hos privatpersoner.

Kreditgaranti för lån till kostnader under projekteringen är riskfyllda

Riksgälden vill uppmärksamma att förslaget innebär ett högre risktagande för staten än i de befintliga bostadsgarantierna. Det mest uppenbara skälet är hög osäkerhet i låntagarens framtida återbetalningsförmåga, då garantin utfärdas i ett tidigt skede innan byggstart. Ett annat skäl är att statens återvinningsmöjligheter sannolikt kommer att vara små då möjligheter att erhålla säkerheter för garantin är begränsade.

Förslaget om omdefinierad krets av kreditgivare kan leda till högre risker för staten

Den svenska banksektorn har lång erfarenhet av fastighetsfinansiering och bankerna har under längre tid blivit alltmer fokuserade på att minska sina kreditrisker. Vedertagna fastighetsfinansieringsprinciper med krav på robust återbetalningsförmåga och rimliga belåningsgrader har bidragit till bankernas låga kreditförluster.

Enligt nuvarande riktlinjer ska Boverket, i samband med garantigivningen, bedöma marknadsvärdet på fastigheten utan hänsyn till spekulativa eller tillfälliga förhållanden liksom om låntagaren har tillräcklig betalningsförmåga. Att då, som utredningen föreslår, ge Boverket

direktiv att ställa ut garantier på basis av kreditgivarens fastighetsvärdering i det fall denna överstiger Boverkets egen bedömning av värdet öppnar upp för en osund statlig garantigivning, speciellt i ljuset av förslaget om att bredda kretsen kreditgivare.

Konsekvensen kan bli en återgång till en mer offensiv fastighetskreditgivning, bland annat som ett resultat av att nya och möjligen ovana aktörer inom fastighetsfinansiering inte nödvändigtvis värnar om etablerade finansieringsprinciper, vilket kan leda till en högre risk för statens garantigivning.

Marknadskompletterande topplån kan resultera i ett alltför högt statligt risktagande

Sett utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är det viktigt med ett väl fungerande och förutsägbart finansieringssystem. Vid finansiering av ett fastighetsengagemang kan som utredningen konstaterar, proportionen mellan lånat och eget kapital växla högst avsevärt beroende på bland annat återbetalningsförmåga samt ställda säkerheter. Som regel är det lånade kapitalet större än det egna. Detta gäller speciellt för de svenska förhållandena där marknaden har bjudit större möjligheter till belåning än kanske någon annanstans i världen.

Vid valet av kreditgivare bör speciell uppmärksamhet riktas till att höga belåningsgrader för fastigheter på svagare och volatila marknader är förenat med svårbedömda kreditrisker och ställer därför extra stora krav på fastighetsfinansieringskunskaper. En aspekt i detta sammanhang är att även om det för närvarande finns relativt få outhyrda lägenheter också på de svagare bostadsmarknaderna, kan migration och urbanisering snabbt förändra förutsättningarna på många orter.

Speciellt olämpligt, anser Riksgälden, är inslaget i förslaget om att låntagarens belåningsgrad ska kunna baseras på finansieringsbehovet i stället för fastighetens bedömda marknadsvärde. Förslaget riskerar att leda till att staten bidrar till en allt för offensiv kreditgivning som resulterar i helt orimliga belåningsnivåer. Även i de fall det initialt bedöms finnas tillräcklig återbetalningsförmåga, leder en hög belåningsgrad naturligt också till en högre känslighet att kunna parera för framtida räntehöjningar eller andra oförutsedda händelser.

Den bakomliggande tanken med topplånen är inte bara att de ska möjliggöra en lägre egen kapitalinsats och högre belåningsgrad utan också kunna kombineras med övriga förslag om statliga kreditgarantier för bottenlånefinansieringen. Utifrån ett statligt riskdelningsperspektiv öppnar en sådan möjlighet upp för ett alltför ett högt statligt risktagande.

Hyresförlustgarantier kan vara svårörenligt med garanti och utlåningsmodellen

Ett grundläggande element i en ansvarsfull och kostnadseffektiv hantering av statens garanti- och långivning är ett ramverk som bygger på sunda och tydliga principer. En central del i utformningen av detta ramverk är att staten identifierar, bedömer och hanterar de kostnader som följer med de garantier och lån som utfärdas. Transparens och förutsägbarhet gynnar såväl staten som dess långivare. En bärande princip är att en avgift ska tas ut motsvarande statens förväntade kostnad för garantin eller lånet. Den förväntade kostnaden uppstår på grund av att mottagaren av en statlig garanti eller ett lån med viss sannolikhet inte kommer att fullgöra sitt åtagande – där ett s.k. fallissemang vanligtvis medför en kreditförlust för staten.

Riksgälden anser att utformningen av förslaget om statlig hyresförlustgaranti kan innebära svårigheter med att fastställa statens förväntade förlust för garantin. Ett av skälen är att risken under garantin drivs av andra mer svårbedömda faktorer än kreditrisk. I förslaget ska infriande ske i händelse av ökade vakanser till följd av vikande bostadsefterfrågan. Dessa faktorer är svåra att bedöma och inte minst på svaga fastighetsmarknader som generellt sett är volatila och präglas av hög känslighet för förändrade marknadsförutsättningar.

Nyttan av en garanti är sannolikt ganska liten

Riksgälden noterar att en annan statlig utredning, som till viss del rör bostadssektorn - ”Effektivare Energianvändning” SOU:2017:99 - berör faktumet att Boverkets garantier endast använts i marginell omfattning. En anledning är den, för finansiell stabilitet så viktiga, lagstiftning som reglerar långivningen inom banksektorn, liksom bankernas egna interna regler. Även om kreditgivarna får en större säkerhetsmässig trygghet i sin långivning är det inte självklart att de beaktar kreditgarantin vid prissättningen av lånen. Låntagarens räntekostnader blir därmed inte nödvändigtvis lägre med garantin. Snarare kan det omvända gälla, då låntagaren, utöver bankens ordinarie kreditränta också kan få bära kostanden för statens garantiavgift.

Hans Lindblad, beslutande

Kristoffer Eriksson, föredragande