

Ett mer flexibelt garantisystem

31 mars 2009



Titel: Ett mer flexibelt garantisystem
Redovisning av regeringsuppdrag

Utgiven av: Statens bostadskreditnämnd (BKN)
BKN:s dnr: 17-60/09

Innehåll

Innehåll.....	3
Sammanfattning.....	4
1. Uppdraget.....	5
1.1. Uppdragets innebörd	5
2. Myndighetsstyrning – allmänna riktlinjer	5
3. Principer för statens garantimyndigheter	6
4. BKN:s nuvarande regelverk.....	8
5. Överväganden.....	9
5.1. Värdering av risker och utformning av garantier.....	9
5.2. Dagens begränsade handlingsutrymme.....	10
5.3. Verksamhetsmål	12
5.4. Behovet av marknadsbedömningar	14
5.5. Garantiramar.....	14
5.6. Situationen på små orter och på landsbygden	14
5.7. Subventioner för garantiverksamheten.....	15
5.8. Uppgiften att redovisa verksamhetsresultat och måluppfyllelse.....	15
6. Förslag	15
6.1. Konsekvensbedömningar	16
6.2. Författningsförslag	17
6.3. Garantiramar i regleringsbrev	17
6.4. Den föreslagna regleringen av BKN:s garantiverksamhet i sammandrag	17
Bilaga 1: Förslag till ändring av 1 § i förordning (2007:836) med instruktion för Statens bostadskreditnämnd	19
Bilaga 2: Förslag till förordning om statliga garantier för byggande och boende m.m. 21	
Bilaga 3: Förordning (2007:656) om exportkreditgaranti – med bestämmelser för Exportkreditnämnden	23
Bilaga 4: Garantiförordning (SFS 1997:1006) – med bestämmelser för Riksgäldskontoret.....	25

Sammanfattning

BKN föreslår en modell som innebär att riksdag och regering lägger fast mål och ekonomiska ramar för garantiverksamheten, medan myndigheten utformar själva verktygen för att nå angivna mål.

De av riksdag och regering fastlagda målen för bostadspolitiken bryts ner i mer specifika mål för garantiverksamheten och anges i BKN:s instruktion.

Den samlade ekonomiska ramen för att understödja långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader läggs fast av riksdagen. Regeringen föreslås precisera ramens fördelning på de olika mål som myndigheten skall arbeta mot.

Förslaget omfattar en ny förordning för garantiverksamheten som ger BKN utrymme att agera flexibelt och situationsanpassat för att bättre kunna svara upp mot efterfrågan och regeringens mål för verksamheten. Myndighetens ansvar för måluppfyllelsen blir tydligare. Förordningsförslaget är i linje med de förordningar som reglerar verksamheten vid regeringens övriga garantimyndigheter. Den nuvarande detaljregleringen av myndighetens verktyg, som försvårar möjligheten att bidra till de av regering och riksdag uppsatta målen, slopas.

1. Uppdraget

Regeringen uppdrog genom beslut den 18 december 2008 åt BKN att ta fram förslag på hur regelverket kring bostadskreditsystemet kan göras mer flexibelt och situationsanpassat.¹ En bakgrund till uppdraget är att regeringen anser att det är viktigt att det statliga garantisystemet för bostadskrediter hela tiden svarar upp mot de behov som finns. I uppdraget anges att situationen i små orter och på landsbygden särskilt ska beaktas. Vidare anges att förslagen ska innehålla författningsförslag och konsekvensbedömningar.

Denna rapport är BKN:s redovisning av uppdraget.

1.1. Uppdragets innebörd

Uppdraget gäller frågan om möjligheterna att bedriva en behovsanpassad och målinriktad garantiverksamhet. BKN fokuserar därför i rapporten på frågan om ramstyrning kontra detaljstyrning, dvs. på frågan om utrymme för att bedriva en målinriktad verksamhet.

BKN konstaterar emellertid också att frågan om handlingsutrymme nära kopplar till frågan om hur målen och uppdraget formuleras. Nya regler för verksamhetsutövningen påkallar en översyn av hur målen är formulerade. BKN lämnar förslag på verksamhetsmål.

BKN behandlar också önskemålet om ökad flexibilitet i meningen ökade möjligheter för regeringen att använda instrumentet kreditgarantier på bostadsområdet inom de ramar riksdagen anger.

2. Myndighetsstyrning – allmänna riktlinjer

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) utvecklar regeringen sin syn på hur styrningen av myndigheterna bör ske framöver. Överväganden och förslag bygger i stora stycken på Styretredningens betänkande Att styra staten, SOU 2007:75.

Regeringen gör bedömningen att strävandena att behandla alla myndigheter lika, som har givit stora fördelar för den ekonomiska uppföljningen, har inneburit nackdelar för verksamhetsstyrningen. Alla myndigheter har givits mål och avkrävts återrapportering efter en gemensam mall. Det har inneburit att myndigheterna fått svårigheter att se vad som är deras prioriterade uppgifter, och resurser har lagts ned på rapportering som inte används. Ur

¹ BKN:s regleringsbrev för budgetåret 2009. Fi 2008/8053 (delvis)

regeringens synpunkt har det inneburit svårigheter att anpassa styrningen och rapporteringen efter de politiska prioriteringarna.

Regeringen avser nu att reformera styrningen av myndigheterna. En första förändring har redan genomförts i och med att strukturen med verksamhetsområden i budgetpropositionen har tagits bort. I budgetpropositionen aviseras följande inriktning för framtiden:

- Uppgiften i instruktionen är det som myndigheten ska utvärderas mot. Uppgiften ska vara så utformad att myndigheten självständigt förfogar över den.
- Regleringsbrevet ska i första hand beskriva vilka resurser myndigheten tilldelas för att lösa uppgiften i instruktionen. Kortare uppdrag, och särskilda krav på återrapportering återfinns också i regleringsbrevet.
- Formerna för återrapportering av uppgiften regleras i princip inte. Myndigheten anses bäst veta hur utvecklingen inom ett visst område ska beskrivas.

I Styrutredningen slås fast att en mer flexibel skriftlig styrning av myndigheterna kommer att ställa högre krav på den muntliga kommunikationen mellan myndighet och departement. Utredningen föreslog också att denna muntliga kontakt regleras tydligare än idag. I den delen har regeringen valt att inte gå på utredningens linje.

3. Principer för statens garantimyndigheter

Efter den svåra finansiella och statsfinansiella krisen under första hälften av 1990-talet beslutade riksdagen om ett tak för den offentliga sektorns utgifter och nya regler för ekonomisk kontroll av den statliga garantiverksamheten. I bakgrunden till kraven på ökad ekonomisk kontroll låg också att statliga garantier genom åren medfört betydande kostnader för staten. Riskbedömningar och försöken att styra och förutse kostnader hade varit otillräckliga. Utgifterna hade tillåtits belasta statsbudgeten allteftersom, genom en form av anslag som inte var beloppssatta.

I lagen (SFS 1996:1059) om statsbudget föreskrivs att riksdagen anger beloppsramar för garantiåtaganden. Där föreskrivs vidare att en avgift ska tas ut för garantiåtaganden och att avgiftens storlek ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutat annat. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer beslutar om avgiftens storlek.

I enlighet med proposition 1996/97:1 beslutade riksdagen vidare att till den del avgifter inte erhålls från garantitagaren är det fråga om en statlig

subvention som ska belasta ett anslag. Avgifts- och anslagsmedlen reserveras på konton hos Riksgäldskontoret. För att staten alltid ska kunna stå för sina åtaganden kopplas en obegränsad kredit till respektive konto.

I propositionen föreslogs att garantiverksamheten i staten delas in i tre områden och att tre myndigheter får resultatansvar för var sitt område: BKN, Exportkreditnämnden (EKN) och Riksgäldskontoret. EKN tillämpade vid denna tid redan de grundläggande principerna i regeringens förslag.

Vid sidan av EKN, Riksgäldskontoret och BKN är idag också Sida en garantimyndighet. EKN och Riksgäldskontoret har de största garantiåtagandena.

Garantimyndigheterna har å ena sidan främjandeuppgifter och å andra sidan uppgiften att ta ekonomiskt ansvar – uppgifter som kan vara motstridiga och kräver en balansgång. Främjandet ska vara effektivt i meningen att stödet blir verkningsfullt. Samtidigt ska avgifter tas ut och krav ställas så att ekonomisk balans upprätthålls. För mycket fokus på endera uppgiften medför ineffektivitet. En alltför stor vikt vid främjandet kan leda till att betydande kostnader byggs upp i verksamheten utan att motsvarande medel reserveras. Å andra sidan kan alltför stort fokus på kostnads- och hanteringsidan innebära att resultatet av ett stöd blir magert.

Mot den här bakgrunden är tre faktorer centrala för en verkningsfull garantiverksamhet:

1. tydliga mål för den främjande verksamheten
2. kostnadsansvar
3. handlingsutrymme för utformning av garantier och garantivillkor

Gemensamt för EKN och Riksgäldskontoret är att uppdragsgivaren lämnat myndigheterna möjlighet att erbjuda olika kombinationer av garantivillkor, säkerhetskrav och avgifter. För båda myndigheterna finns övergripande krav på ekonomiskt ansvarstagande. Regleringsformen ger uttryck för att den specifika verksamhetskompetensen förväntas ligga hos myndigheterna – och inte hos uppdragsgivaren.

Denna rollfördelning är i linje med tanken att det är uppdragsgivarens roll att ange målen, att övergripande följa verksamheten och måluppfyllelsen och att vidta åtgärder om resultatet inte är tillfredsställande. Samtidigt blir myndighetens ansvar för måluppfyllelsen tydligare.

I bilagor redovisas de förordningar som reglerar garantigivningen vid EKN (bilaga 3) respektive Riksgäldskontoret (bilaga 4).

4. BKN:s nuvarande regelverk

Det finns sju regelverk som primärt innehåller bestämmelser rörande verksamheten vid BKN. De är:

1. Instruktionen. Förordning (SFS 2007:836) med instruktion för Statens bostadskreditnämnd
2. Regleringsbrevet. Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statens bostadskreditnämnd (Fi 2008/8053)
3. Kreditgarantiförordningen. Förordning (SFS 2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.
4. Förvärvsgarantiförordningen. Förordning (SFS 2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad;
5. Förordningen (SFS 2007:624) om statliga ersättningsgarantier för bostäder
6. Förordningen (SFS 2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet
7. Förordningen (SFS 2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier

I detta sammanhang är huvudfrågan knuten till den reguljära garantiverksamheten. Vi bortser därför här från de särskilda bestämmelserna rörande stöd för vissa kommunala åtaganden respektive bidrag till kommunala hyresgarantier.

BKN:s instruktion innehåller bestämmelser om myndighetens uppgifter och ledning m.m.

Regleringsbrevet innehåller uppgifter om vilka medel BKN disponerar liksom verksamhetsmål, återrapporteringskrav m.m.

Kreditgarantiförordningen innehåller bestämmelserna om kreditgarantier. Förordningen utfärdades efter det att riksdagen fattat beslut dels om den formella regleringen av garantisystemet, dvs. att villkoren för kreditgarantier bestäms i avtal, dels om en kreditgarantis maximala belopp (prop. 2003/04:1 utg. omr. 18, bet. 2003/04:BoU1, rskr 2003/04:74).

Förvärvsgarantiförordningen innehåller bestämmelser om förvärvsgarantier. I det förslag som riksdagen tagit ställning till beskrivs förvärvsgarantier som kreditgarantier till kreditinstitut som lånar ut pengar till enskilda för förvärv av bostad. Förvärvsgarantierna avser räntebetalningar för förvärv av bostad, vilket syftar på egnahem eller bostadsrätt. (prop. 2007/08:1 utg. omr. 18, bet 2007/08:CU1, rskr, 2007/08:104)

Förordningen om ersättningsgarantier innehåller bestämmelser rörande garantier som utfärdats med stöd av den upphävda förordningen (1991:1924)

om statlig kreditgaranti för bostäder. Samtliga sådana garantier har idag ersatts med avtalsreglerade garantier. Förordningen tillämpas inte längre.

5. Överväganden

Bostadssektorn har en central roll i ekonomin. För hushållen representerar bostaden som tillgång ofta det största förmögenhetsvärdet och boendet är en betydande konsumtionsutgift. Osäkerhet och fallande tillgångsvärden ökar sårbarheten för enskilda hushåll. Priser och utbud av bostäder framkommer i samspel mellan olika boendemarknader, byggmarknader och bostadsfinansieringsmarknader. Fungerar inte finansieringen, begränsas byggandet av nya bostäder liksom upprustningar av äldre bostäder. I förlängningen blir tillgången på bostäder av god kvalitet begränsad. Dessa beroendeförhållanden kommer på ett synbarligt sätt till uttryck i innevarande finanskris och lågkonjunktur.

Mot bakgrund av finanskrisen har regeringen uppdragit åt BKN att se över behovet av att ta fram nya produkter. BKN lämnade en första rapport inom detta uppdrag i januari 2009. I arbetet med uppdraget och näraliggande frågor har det blivit mycket påtagligt att BKN:s handlingsutrymme, för att på ett efterfråge- och situationsanpassat sätt erbjuda finansiell medverkan, är insnävat av detaljbestämmelser.

5.1. Värdering av risker och utformning av garantier

Garantier påverkar fördelningen av risk mellan parterna i ett kontraktsförhållande. Garantierna påverkar incitamentsstrukturen och kopplingarna mellan risk och rådighet. Det finns påtagliga "moral hazard" problem att beakta då garantier utformas. Garantier kan t.ex. lyfta av risken för en investerare så att denne blir alltför investeringsbenägen (överinvesteringsproblemet). Men väl utformade garantier kan också medverka till att en situation med alltför begränsad investerings- och underhållsverksamhet förändras till det bättre.

Nyttan för olika intressenter i bygg- eller upprustningsprojekt varierar liksom incitamenten och fördelningen av risker och kostnader. Flera olika intressenter berörs: boende, byggherre/fastighetsföretag, ägarna till fastighetsföretaget, byggföretag, långivare, garanter med flera.

BKN lämnade i december 2008 ett förslag till regeringen rörande statlig medverkan i finansieringen vid upprustning av miljonprogrammet.² Ett underlag till förslaget togs fram av konsultföretaget Ernst & Young AB (bilaga 1 till rapporten). Ernst & Young framhöll att det i specifika fall krävs

² Upprustning av miljonprogrammets flerbostadshus. Statlig medverkan i finansieringen. BKN-rapport. 19 december 2008. Dnr 17-140/07

noggranna riskanalyser för att identifiera och värdera risker. De konstaterar att det inte enkelt går att välja ut vilken form av finansiering som har störst förutsättningar att leda till rätt resultat. De pekar på att det beror på vilka förutsättningar som finns på den finansiella marknaden, på den lokala intressentmarknaden samt bostadsföretagens och deras ägares förutsättningar i övrigt. De menar att flera former sannolikt kan tänkas existera samtidigt och dessutom utvecklas till olika former av hybrider. Med andra ord är det viktigt att kunna agera situationsanpassat för att få en god måluppfyllelse.

Utformningen av garantier och garantivillkor är en kvalificerad uppgift som behöver utföras i samspel med riskvärdering och avgiftssättning. Kärnan i en aktiv och målinriktad garantiverksamhet är att värdera och utveckla garantier och garantivillkor. Värdering och prissättning av finansiella risker hamnar i fokus.

5.2. Dagens begränsade handlingsutrymme

BKN kan mot bakgrund av jämförelser med förordningarna som reglerar EKN respektive Riksgäldskontorets verksamhet konstatera att utrymmet för BKN att agera flexibelt och situationsanpassat är förhållandevis litet. Förordningarna om BKN:s kreditgarantier och förvärvsgarantier innehåller bestämmelser om enskilda garantivillkor som inte har sina motsvarigheter i regelverken för de andra garantimyndigheterna.

Det finns ett antal behov och utformningar av garantier som aktualiserats under senare tid och som ligger utanför BKN:s handlingsutrymme. I tabell 1 ges exempel på villkor som inte varit möjliga mot bakgrund av detaljbestämmelser dels i förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m., dels i förordningen (2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad.

Tabell 1. Begränsningar i det nuvarande regelverket

<i>Behov/utformning</i>	<i>Kommentar</i>
Enkel borgen eller proprieborgen	I förordningen anges regler rörande ersättning till kreditinstitut som innebär enkel borgen
Garanti under byggtiden	I förordningen anges att garanti endast kan lämnas efter en ny- eller ombyggnad färdigställts
Upprustningar ³	I förordningen anges ombyggnad. Begreppet är hämtat från förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention. I Boverkets föreskrifter BFS 1995:55 avgränsas begreppet till nyinvesteringar samt vissa uppräknade underhållsåtgärder.
Andra säkerheter som alternativ till pant i fastighet vid bygglån över 90 % av marknadsvärdet	Förordningen medger inte garantier för lån över 90 % av en fastighets marknadsvärde. En moderbolagsborgen från ett kreditvärdigt byggföretag kan t.ex. inte möjliggöra garanti för högre liggande lån
Återförsäkring av ett försäkringsbolags åtagande gentemot förstagångsköpare	I förordningen anges att BKN enbart får ställa garanti till kreditgivare
Återförsäkring av garantiföreningar	Förordningen medger inte återförsäkring av garantiföreningar inom byggande och boende.
Annan utformning av garantier för förstagångsköpare	Förordningen innehåller detaljbestämmelser och medger inte anpassningar av garantiformen

Bestämmelserna för BKN-garantierna innehåller således bestämmelser om enskilda garantivillkor och restriktioner som beskär handlingsutrymmet. En förklaring till detta förhållande är den sammankoppling som historiskt funnits med andra bidragssystem m.m. i bostadspolitiken – stödformer som idag har avslutats. Bestämmelsen rörande att garanti kan utfärdas först efter färdigställandet har t.ex. sin grund i de tidigare reglerna om räntebidrag – inte i en riskavvägning. Restriktionen beträffande att garantier inte kan utfärdas för lån för underhållsåtgärder har sin rot i tidigare syften att öka antalet bostäder.

³ Begreppet upprustning användes av BKN i rapporten Upprustning av miljonprogrammets flerbostadshus, dnr.17-140/07 som ett sammanfattande begrepp för standardhöjande åtgärder, motsvarande ”nyinvesteringar” i BFS 1995:55, och underhåll i syfte att bevara eller återställa en funktion.

Den fråga som behandlats hittills i rapporten är myndighetens möjligheter att agera målinriktat och effektivt i förhållande till givna mål och uppdrag. Däremot har regeringens mål med verksamheten inte berörts.

5.3. Verksamhetsmål

I budgetpropositionen för 2009 (prop.2008/09:1, volym 10 sid. 18) formuleras det övergripande målet för Bostadsmarknad som långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

För delområdet bostadskonsumtion anges sedan följande mål:

- Valfrihet på bostadsmarknaderna,
- Skäliga boendekostnader
- Goda förutsättningar för etablering på bostadsmarknaderna
- Mångfald i boendet som tillgodoser människors olika behov
- Integration i boendet

För delområdet bostadsutbud anges målen:

- Väl fungerande bostadsmarknader med långsiktigt stabila regelverk samt med förutsägbara villkor för byggande, förvaltning och ägande av bostäder i alla upplåtelseformer
- Bostadsmarknaderna bidrar till en fungerande arbetsmarknad i alla delar av landet
- En väl fungerande konkurrens inom byggsektorn och på bostadsmarknaderna
- Långsiktigt hållbara bostäder med hög kvalitet

BKN:s garantiverksamhet ska bidra till att uppnå vissa av dessa mål. Nästa nivå i målhierarkin utgörs av de mål som anger vad BKN:s verksamhet ska inriktas mot och sedan utvärderas mot. I det följande lämnas tre exempel på sådana mål för garantiverksamheten.

BKN ska underlätta etablering på bygg- och bostadsmarknaderna

Målet är att tillträde till marknader ska underlättas för såväl konsumenter som producenter. I detta ligger att BKN genom att utfärda finansiella garantier ska verka för goda förutsättningar för etablering på bostadsmarknaderna, en väl fungerande konkurrens inom byggsektorn och på bostadsmarknaderna

BKN bedömer att det finns väl stora tillträdeshinder till såväl hyresmarknaden som till marknaden för bostadsägande. Ett exempel är ungdomar som har svårt att etablera sig på marknaden. BKN finner också att byggmarknaden kännetecknas av ett fåtal dominerande aktörer och bristande konkurrens och omvandlingstryck. Sedan slutet av 1990-talet har byggkostnaderna stigit avsevärt mer än konsumentpriserna. Minskade etableringshinder i byggsektorn

liksom för bostadssökande innebär bättre fungerande marknader. Minskade etableringshinder ska också kunna verka för en minskad segregation.

BKN ska verka för väl fungerande marknader för kapital och riskdelning med avseende på bygg- och bostadsmarknaderna

Målet är att marknaderna för kapital och risköverföring ska fungera väl med avseende på bygg- och bostadssektorn. I detta ligger att BKN genom att utfärda finansiella garantier ska verka för att producenter och konsumenter erbjuds sådana möjligheter att täcka av risk som är förenligt med effektivt fungerande marknader.

BKN har i ett annat uppdrag i uppgift att analysera åtgärder som kan vidtas på längre sikt för att finansieringen inom bostadssektorn ska fungera ändamålsenligt. Inom ramen för det uppdraget är en central fråga hur förutsättningarna kan förbättras för såväl producenter som konsumenter att skydda sig mot stora prisförändringar på fastigheterna och händelser som försämrar betalningsförmågan etc. BKN finner att frågan om hur de finansiella marknaderna tillhandahåller möjligheter till riskdelning för aktörer inom bygg- och bostadssektorn har blivit alltmer aktuell och avser att ta upp den frågan i avrapporteringen av uppdraget i oktober.

BKN ska underlätta finansieringen av nybyggnad, tillbyggnad, ändring och underhåll av bostadsfastigheter om marknaderna uppvisar brister

Målet är att komplettera marknaderna i enskilda segment så att nybyggnad, tillbyggnad, ändring och underhåll svarar mot långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

Uppräkningen vidgar det syfte för vilket kreditgarantier kan ställas ut till att omfatta underhållsåtgärder som inte ingår den nuvarande förordningens ombyggnadsbegrepp. Uppräkningen knyter direkt an till de begrepp som Byggprocessutredningen föreslår ska bli definierade i plan- och bygglagen, PBL, för att därigenom undvika att samma begrepp har olika betydelser i lagstiftningen. Betänkandet Bygg-helt enkelt (SOU 2008:68), bereds för närvarande i regeringskansliet. Skulle begrepp eller definitioner förändras vid beredningen bör målformuleringen anpassas till detta.

Regeringen kan därtill knyta särskilda prioriteringar till verksamhetsmålen respektive ange särskilda mål genom förordning, regleringsbrev eller annat särskilt beslut. I uppdraget till BKN bör det därför ingå att BKN ska ställa ut garantier när det i övrigt följer av en förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

5.4. Behovet av marknadsbedömningar

Ett vidgat handlingsutrymme i förening med målet att verka för långsiktigt väl fungerande marknader innebär ett ökat behov av kvalificerad ekonomiska utredningar. Genomarbetade analyser av hur de finansiella marknaderna är sammankopplade med bygg- och bostadssektorn behövs i större utsträckning, liksom bedömningar av hur garantiverksamheten bäst kan utformas för att leda till ökad effektivitet på marknaden. BKN ska bevaka och bedöma kredit- och riskavtäckningsmöjligheterna inom bostadssektorn och ta de initiativ som behövs för väl fungerande bostadsmarknader.

5.5. Garantiramar

Riksdagen beslutar om beloppsramar för garantiåtaganden som regeringen bemyndigas ingå. Regeringen beslutar i sin tur om beloppsramar för BKN. Regeringens ramar för BKN kan vara snävare såväl till belopp som inriktning. Detta innebär att regeringen kan få ett vidare mandat av riksdagen än vad BKN får av regeringen.

En ordning kan följaktligen vara att riksdagen lägger fast en samlad ram och att regeringen anger garantiramar som knyter an till de verksamhetsmål som anges för BKN.

Med utgångspunkt från exemplen på verksamhetsmål som anges för garantiverksamheten ovan skulle beloppsramar då anges för:

- Garantiåtaganden för att underlätta etablering på bygg- och bostadsmarknaderna
- Garantiåtaganden för fungerande marknader för kapital och riskdelning med inriktning på bygg- och bostadsmarknaderna
- Garantiåtaganden för att underlätta finansieringen av nybyggnad, tillbyggnad, ändring och underhåll av bostadsfastigheter om marknaderna uppvisar brister

5.6. Situationen på små orter och på landsbygden

De förslag BKN lämnar i denna rapport skapar generellt större möjligheter att utforma marknadsanpassade garantier och garantivillkor, dvs. också garantier för att underlätta byggande och boende på små orter och på landsbygden.

BKN lämnade i mars 2008 ett förslag till regeringen rörande kreditgarantier till byggande i glesbygd. Förslaget innebar att BKN skulle ges möjlighet att ställa subventionerade garantier. I december 2008 lämnade BKN vidare ett förslag till regeringen om stöd till uppbyggnad av garantiföreningar.⁴ I den senare

⁴ Privat/offentliga garantiorganisationer för finansiering inom bygg- och bostadssektorn. BKN-rapport 19 december 2008. Dnr 17-47/08.

rapporten pekas särskilt ut att modellen med kreditgarantiföreningar är ett sätt att bidra till utvecklingen i glesbygd.

5.7. Subventioner för garantiverksamheten

Riksdagen beslutar om anslag och det gäller också eventuella anslag för subventioner av garantiverksamheten. BKN förutsätter att regeringen i regleringsbrev eller särskilda beslut anger för vilka syften och i vilken utsträckning BKN skall kunna ta ut reducerade avgifter. Det innebär ingen förändring jämfört med nuvarande ordning.

5.8. Uppgiften att redovisa verksamhetsresultat och måluppfyllelse

Med ett ökat utrymme för att agera effektivt i förhållande till verksamhetsmålen följer också ett ökat krav på att redovisa verksamhetens effekter och måluppfyllelse. Det bör ligga på BKN att utveckla lämpliga former för redovisning av resultat och måluppfyllelse. Med utgångspunkt från exemplen på mål ovan skulle det innebära att BKN utarbetar en redovisning i förhållande till vart och ett av målen.

6. Förslag

BKN konstaterar att garantiverksamheten idag omfattas av bestämmelser som hindrar ett situationsanpassat och flexibelt agerande. Detta förhållande begränsar BKN:s möjligheter att uppfylla regeringens övergripande mål och intentioner med verksamheten. BKN finner att en ny ordning bör ta sin utgångspunkt i att regeringen får ett förhållandevis öppet bemyndigande av riksdagen och att regeringen i sin tur skapar handlingsutrymme för BKN.

BKN föreslår därför:

1. Att regeringen begär riksdagens bemyndigande att inom en ram lämna garantier för att understödja långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.
2. Att regeringen fastställer mål för garantiverksamheten som tillsammans med anknutna uppdrag införs i 1 § i BKN:s instruktion (2007:836). Förslaget till ändring i instruktionen redovisas i bilaga 1.

I enlighet med principerna för regeringens myndighetsstyrning föreslår BKN att målen och anknutna uppgifter anges i instruktionen.

3. En ny förordning som ger BKN utrymme att agera flexibelt och situationsanpassat för att garantisystemet bättre ska kunna svara upp

mot de behov som uppkommer. Förordningsförslaget redovisas i bilaga 2.

Förordningen är av ramkaraktär och tar sin utgångspunkt i den typ av förordning som reglerar garantiverksamheterna vid Exportkreditnämnden respektive Riksgäldskontoret.

I förslaget ingår att förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m., förordningen (2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad och förordningen (2007:624) om statliga ersättningsgarantier för bostäder upphävs.

Till förslaget hör vidare att BKN utvecklar formerna för resultatredovisningen med utgångspunkt från regeringens mål för garantiverksamheten och behovet av mätbara mål för såväl främjandeverksamheten som det ekonomiska ansvarstagandet.

6.1. Konsekvensbedömningar

Syftet med att ge förutsättningar för flexibilitet och situationsanpassade lösningar är att verksamheten ska bli effektivare. BKN ska helt enkelt kunna medverka till att bättre uppfylla de mål regeringen sätter upp för verksamheten genom att kunna agera inom vidgade ramar.

Storleken på de garantiåtaganden BKN kan ingå bestäms som idag av de garantiramar som regeringen anger för myndigheten.

Det är heller ingen förändring avseende det ekonomiska ansvaret i meningen att BKN redan idag ska ta ut riskavspeglande avgifter och att möjligheter till subventionering tillhandahålls av riksdagen genom anslag.

Förslaget med möjligheter till bättre situationsanpassning ska jämföras med nuvarande bestämmelser. Nuvarande bestämmelser innebär ett begränsat handlingsutrymme, vilket i sin tur innebär att måluppfyllelsen försvåras. Det finns dessutom redan nu ett flertal exempel på att varje situationsanpassning kräver ändring av gällande förordning och ibland även nya riksdagsbeslut.

De negativa konsekvenser som kan uppkomma för staten följer av att ett vidgat handlingsutrymme kan utnyttjas på ett inte avsett sätt. Garantier kan utfärdas utan någon positiv marknadseffekt, men med förväntade kostnader som inte balanseras av avgiftsmedel. Värdet av en ökad handlingsfrihet har en spegelbild i en risk.

Den väsentliga konsekvensen av förslaget bedöms vara bättre förutsättningar för att uppfylla regeringens mål med garantiverksamheten. En konsekvens är också en förskjutning av ansvaret för verksamhetens effektivitet från uppdragsgivare till myndighet.

6.2. Författningsförslag

BKN lämnar i bilagor två förslag till författningsförändringar. Det första är ett förslag till ändring i BKN:s instruktion. Det andra är ett förslag till ny förordning som också omfattar att befintliga garantiförordningar upphävs.

Förslag till författningsförändringar är således:

1. Förslag till ändring av 1 § i förordning (2007:836) med instruktion för Statens bostadskreditnämnd (bilaga 1)
2. Förslag till förordning om statliga garantier för byggande och boende (bilaga 2)

6.3. Garantiramar i regleringsbrev

BKN föreslår att beloppsramar för de olika garantiverksamheterna som nu anges i regleringsbrev. BKN föreslår att beloppsramarna relaterar till de olika verksamhetsmål regeringen anger. I avsnitt 5.5 lämnade BKN exempel på uppdelningar av ramar.

6.4. Den föreslagna regleringen av BKN:s garantiverksamhet i sammandrag

Förslaget till reglering omfattar att regeringens mål för garantiverksamheten, BKN:s kostnadsansvar och handlingsutrymme för BKN tydliggörs. Verksamhetsmålen och uppgifterna anges i myndighetens instruktion, beloppsramar och anslag i regleringsbrev och bestämmelser för garantiverksamheten i en särskild garantiförordning. Detta illustreras i tabell 2:

Tabell 2. Regleringen av BKN:s garantiverksamhet i sammanfattning

	<i>Instruktion</i>	<i>Regleringsbrev / särskilda beslut</i>	<i>Garantiförordning</i>
<i>Mål/ uppgifter</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ställa ut garantier för att underlätta etablering 2. ställa ut garantier för väl fungerande marknader för kapital och riskdelning 3. ställa ut garantier för att underlätta finansiering om marknaderna uppvisar brister 4. ställa ut garantier enligt särskilda beslut 5. marknadsbedömning 6. kommunstöd 7. bevaka ekonomisk utveckling i kommuner 8. bidrag till hyresgarantier 	Särskilda uppdrag Särskilda mål och prioriteringar	
<i>Kostnads- ansvar och handlings- utrymme</i>		Beloppsramar Anslag	Utställande och förvaltning Förutsättningar för beviljande Riskbedömning Omfattning och utformning Avgift m.m.
<i>Övrigt</i>	Ledning Särskilda organ Anställningar och uppdrag		

**Bilaga 1: Förslag till ändring av 1 § i förordning (2007:836)
med instruktion för Statens bostadskreditnämnd**

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Förslag till lydelse</i>
<p>Uppgifter</p> <p>1 § Statens bostadskreditnämnd har till uppgift att</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) bevaka att kreditförsörjningen vid ny- och ombyggnad av bostäder sker i tillräcklig omfattning och ta de initiativ som behövs i detta syfte 2) förvalta och redovisa kreditgarantier som nämnden utfärdat enligt förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m., förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet eller äldre bestämmelser samt enligt förordningen (2007:624) om statliga ersättningsgarantier 3) i stödärenden enligt förordningen om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet <ol style="list-style-type: none"> a) överlägga med kommuner om lämpliga åtgärder och villkor för stöd, b) för statens räkning träffa avtal med kommuner om statens medverkan vid omstrukturering eller rekonstruktion av ett kommunalt bostadsföretag, 4) följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner och bostadsföretag som 	<p>Uppgifter</p> <p>1 § Statens bostadskreditnämnd har till uppgift att</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) <i>ställa ut garantier för att underlätta etablering på bygg- och bostadsmarknaderna</i> 2) <i>ställa ut garantier för väl fungerande marknader för kapital och riskdelning med avseende på byggande och boende</i> 3) <i>ställa ut garantier för att underlätta finansieringen av nybyggnad, tillbyggnad, ändring och underhåll av bostadsfastigheter om marknaderna uppvisar brister</i> 4) <i>ställa ut garantier när det i övrigt följer av en förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen,</i> 5) <i>bevaka och bedöma kredit- och riskavtäckningsmöjligheterna inom bostadssektorn och ta de initiativ som behövs för väl fungerande bostadsmarknader</i> 6) i stödärenden enligt förordningen om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet <ol style="list-style-type: none"> a) överlägga med kommuner om lämpliga åtgärder och villkor för stöd, b) för statens räkning träffa avtal med kommuner om statens medverkan vid omstrukturering eller rekonstruktion av ett kommunalt bostadsföretag, 7) följa den ekonomiska utvecklingen i de kommuner och bostadsföretag som

<p>berörs eller kan komma att beröras av omstrukturerings- eller rekonstruktionsåtgärder som genomförs med statlig medverkan samt utvärdera effekterna av de åtgärder som genomförts, och</p> <p>5) pröva och besluta om bidrag enligt förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier</p>	<p>berörs eller kan komma att beröras av omstrukturerings- eller rekonstruktionsåtgärder som genomförs med statlig medverkan samt utvärdera effekterna av de åtgärder som genomförts, och</p> <p>8) pröva och besluta om bidrag enligt förordningen (2007:623) om statligt bidrag för kommunala hyresgarantier</p>
--	--

Bilaga 2: Förslag till förordning om statliga garantier för byggande och boende m.m.

Inledande bestämmelser

1 § Med garantier avses kreditgarantier och andra liknande åtaganden. En kreditgaranti får innefatta kapitalbelopp, ränta och kostnader för krediten.

Utställande och förvaltning

2 § Statens bostadskreditnämnd får ställa ut garantier när det följer av förordningen med instruktion för Statens bostadskreditnämnd eller annat beslut av regeringen.

3 § Garantier ska förvaltas av Statens bostadskreditnämnd om inte regeringen beslutat något annat.

Förutsättningar för beviljande

4 § En garanti får endast beviljas den som bedöms vara redbar och som kan antas ha betalningsförmåga och förutsättningar att bedriva den verksamhet som garantin utgör stöd för. Vid bedömningen ska beaktas om stöd lämnas eller kan lämnas i andra former.

5 § Garanti skall beviljas i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om statsstöd

6 § Kreditgaranti får endast beviljas för lån vars utformning är förenlig med lag och andra författningar

Riskbedömning

7 § Statens bostadskreditnämnd ska bedöma och värdera de ekonomiska risker som ett garantiåtagande innebär för staten och se till att ärendet får en ekonomiskt ansvarsfull prövning och hantering.

Omfattning och utformning

8 § Endast om det finns särskild anledning får en garanti omfatta hela kostnaden för den verksamhet som den utgör stöd för.

9 § En garanti ska förenas med de villkor som behövs med hänsyn till statens risk och till behovet av kontroll och uppföljning.

Avgift

10 § Om inte regeringen har beslutat något annat ska Statens bostadskreditnämnd för ett garantiåtagande ta ut en avgift som motsvarar den risk och övriga kostnader som åtagandet innebär för staten och bestämma sättet för betalning.

Uppgiftsskyldighet

11 § De kreditinrättningar som har beviljat lån mot en garanti ska lämna de uppgifter till Statens bostadskreditnämnd som nämnden begär.

Regress och eftergift

12 § Statens bostadskreditnämnd skall se till att den som uppbär ersättning under garanti överlåter sin fordran till staten i samband med att ersättning betalas ut.

13 § Statens bostadskreditnämnd svarar för bevakning och indrivning av statens fordran.

14 § Statens bostadskreditnämnd får ansöka om företagsrekonstruktion, avbryta indrivning, godta ackord eller efterge statens fordran med anledning av att en garanti infrias. Detsamma gäller ansökan om konkurs.

15 § För fordringar som avses i första stycket skall inte 6 § förordningen (1993:1138) om hantering av statens fordringar gälla för Statens bostadskreditnämnd.

Överklagande

16 § Beslut av Statens bostadskreditnämnd enligt denna förordning får inte överklagas.

Tillämpningsföreskrifter

17 § Statens bostadskreditnämnd får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna förordning.

Då denna förordning träder i kraft upphävs förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m., förordning (2008:20) om statliga kreditgarantier för förvärv av bostad och förordning (2007:624) om statliga ersättningsgarantier för bostäder.

Bilaga 3: Förordning (2007:656) om exportkreditgaranti – med bestämmelser för Exportkreditnämnden

Förutsättningar för beviljande av exportkreditgaranti

1 § I syfte att främja svensk export av varor och tjänster samt det svenska näringslivets internationalisering och konkurrenskraft får Exportkreditnämnden utfärda statsgaranti (exportkreditgaranti) för täckning av förlust i anslutning till exportaffärer om det föreligger ett betydande svenskt intresse.

Ett svenskt intresse föreligger om den verksamhet som skall garanteras bedöms vara av svenskt samhällsintresse eller på annat sätt till gagn för den ekonomiska utvecklingen i Sverige.

2 § Exportkreditgaranti får beviljas för täckning av förlust i verksamhet som avser export eller indirekt avser export vilken genomförs av svenskt företag, av företag med säte utomlands i vilket det finns ett betydande svenskt intresse eller av företag som köper varor och tjänster från Sverige.

3 § Exportkreditgaranti skall beviljas i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om statsstödd exportfinansiering.

4 § Exportkreditgaranti får beviljas som ett komplement till utbudet av garantier på den privata marknaden och normalt inte omfatta sådana förluster mot vilka skydd kan erhållas genom sedvanlig transport-, brand- eller stödförsäkring eller på annat liknande sätt.

5 § Exportkreditgarantier får endast beviljas för transaktioner vars utformning inte strider mot lag eller andra författningar.

6 § Exportkreditgaranti får beviljas endast den som gjort sig känd för redbarhet och som kan antas ha förutsättningar att genomföra den avsedda transaktionen och fullgöra sina skyldigheter som garantitagare.

7 § Exportkreditgaranti får avse endast sådan förlust som är föranledd av

1. att köpare, låntagare eller annan gäldenär inte har fullgjort sina förpliktelser mot garantitagaren,
2. att en myndighet i utlandet har infört moratorium eller opåräknat hindrat eller fördröjt export, import eller överföring av betalning eller vidtagit annan liknande åtgärd,
3. att en myndighet i utlandet har beslutat om beslag eller liknande åtgärd,

4. krig, inre oroligheter, naturkatastrof eller annan extraordinär händelse i utlandet,
5. annan händelse som bedömts vara väsentlig inom ramen för återförsäkringsavtal, eller
6. annan jämförbar händelse.

8 § Exportkreditgaranti får inte avse sådan förlust enligt 7 § som garantitagaren själv har föranlett eller medverkat till.

Om rätten till ersättning på grund av en exportkreditgaranti som har beviljats överläts till någon som säkerhet vid finansiering av den export som omfattas av exportkreditgarantin, får exportkreditgarantin avse varje utebliven betalning från köparens sida.

Premier m.m.

9 § För exportkreditgaranti betalas en premie som är avpassad med hänsyn till olika inverkan omständigheter, såsom betalningsvillkor, förhållanden i importlandet och risker av annat slag samt administrationskostnader. Premierna avpassas till målet att verksamheten totalt sett skall vara självbärande över tiden. För utfästelse om exportkreditgaranti får en avgift tas ut.

Exportkreditnämnden

10 § Ärenden enligt denna förordning prövas av Exportkreditnämnden. Om ett ärende är av större vikt, får nämnden med eget yttrande överlämna ärendet till regeringens prövning.

11 § Exportkreditnämnden beslutar i vilken valuta exportkreditgarantin skall lämnas.

12 § Beslut av Exportkreditnämnden enligt denna förordning får inte överklagas.

Bilaga 4: Garantiförordning (SFS 1997:1006) – med bestämmelser för Riksgäldskontoret

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns bestämmelser i anslutning till 14 och 15 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

2 § Förordningen gäller för garantier som utfärdas av myndigheter under regeringen. Den gäller dock inte den statliga garantin för insättningar hos banker och vissa värdepappersbolag eller garantier som utfärdas av Exportkreditnämnden, Statens bostadskreditnämnd och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Förordningen gäller inte heller för garantier som utfärdas enligt förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl.
Förordning (2008:821).

3 § Med garantier avses kreditgarantier och andra liknande åtaganden.

En kreditgaranti får innefatta kapitalbelopp, ränta och kostnader för krediten.

Utställande och förvaltning

4 § Riksgäldskontoret får ställa ut garantier när det följer av en förordning eller annars av ett särskilt beslut av regeringen.

5 § Garantier skall registreras och förvaltas av Riksgäldskontoret om inte regeringen beslutat något annat.

6 § Riksgäldskontoret får uppdra åt andra myndigheter, som är verksamma inom det område som stödet avser, att ställa ut och förvalta garantier.

7 § Endast Riksgäldskontoret får utfärda garantier för åtaganden i utländsk valuta.

Förutsättningar för beviljande

8 § En garanti får endast beviljas för den som bedöms vara redbar och som kan antas ha betalningsförmåga och förutsättningar att bedriva den verksamhet som garantin utgör stöd för.

Vid bedömningen skall beaktas om stöd lämnas eller kan lämnas i andra former.

Riskbedömning

9 § Riksgäldskontoret skall bedöma och värdera de ekonomiska risker som ett garantiåtagande innebär för staten och se till att ärendet får en ekonomiskt ansvarsfull prövning och hantering.

Utformning

10 § Endast om det finns särskild anledning får en garanti omfatta hela kostnaden för den verksamhet som den utgör stöd för.

11 § En garanti skall förenas med de villkor som behövs med hänsyn till statens risk och till behovet av kontroll och uppföljning.

Avgifter

12 § Om inte regeringen har beslutat något annat skall Riksgäldskontoret för ett garantiåtagande ta ut en avgift och bestämma sättet för betalningen.

Uppgiftsskyldighet

13 § De kreditinrättningar som har beviljat lån mot en garanti skall lämna de uppgifter till Riksgäldskontoret om lånen som kontoret begär.

Eftergift av fordran m.m.

14 § Endast Riksgäldskontoret får ansöka om företagsrekonstruktion, avbryta indrivning, godta ackord eller efterge statens fordran med anledning av att en garanti infrias. Detsamma gäller ansökan om konkurs. Närmare bestämmelser om detta finns i förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar.

Överklagande

15 § Beslut av Riksgäldskontoret eller annan myndighet enligt denna förordning får inte överklagas.

Tillämpningsföreskrifter

16 § Riksgäldskontoret får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna förordning.