

Kreditgarantier under byggtiden
Redovisning av regeringsuppdrag

23 januari 2009

Titel: Kreditgarantier under byggtiden
Redovisning av regeringsuppdrag

Utgiven av: Statens bostadskreditnämnd (BKN)
BKN:s dnr: 17-13/09

Innehåll

Innehåll.....	3
Sammanfattning	4
Kreditgarantier under byggtiden	5
Uppdraget	5
Behovsanalys.....	5
Förslag till kreditgarantier under byggtiden.....	6
Dagens kreditgarantier	6
Överväganden.....	7
Författningsändring	8
Konsekvensbedömning	8
Konsekvenser för BKN	8
Konsekvenser för bostadsbyggandet.....	9
Statsfinansiella konsekvenser.....	9
Bilaga 1. Förslag till ändring i förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.	10

Sammanfattning

BKN har på regeringens uppdrag analyserat behovet av statliga garantier för krediter under byggtiden (byggkreditiv), och föreslår att sådana garantier ska kunna lämnas.

BKN föreslår en förändring i förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. som innebär att regeln om att garantier får lämnas först sedan ny- eller ombyggnaden färdigställts, tas bort.

Ytterligare förslag till regeländringar kan bli följden av regeringens uppdrag till BKN att överväga ett mer flexibelt garantisystem, som ska redovisas senast den 31 mars 2009.

Kreditgarantier under byggtiden

Uppdraget

Regeringen har i regleringsbrevet för år 2009 (Fi2008/8053 (delvis)) givit BKN i uppdrag att analysera om det finns behov av statliga kreditgarantier för ny- och ombyggnad under själva byggtiden (s.k. byggkreditiv). Om BKN finner ett sådant behov ska även författningsförslag och en konsekvensbedömning tas fram.

Behovsanalys

Svårigheterna att finansiera ny- och ombyggnadsprojekt har ökat under hösten och vintern. Av konjunkturinstitutets konjunkturbarometer för november framgår att byggindustrin är den industrigren som upplever de största svårigheterna att finna finansiering. Det är också den bransch som starkast lyfter fram hårdare krav från långivarna vid kreditprövning som orsak till svårigheterna.

BKN har träffat en stor mängd byggherrar som bekräftar bilden. Det är svårt att få besked om finansiering från bankerna. Problemen berör inte enbart bostadsbyggandet. Även byggprojekt med kommersiella lokaler har svårigheter att finna finansiering. Inte heller är problemen kopplade speciellt till möjligheterna att erhålla byggkreditiv. Det som beskrivs är för det första en mera försiktig hållning från kreditgivarna, som tar sig uttryck i krav på lägre belåningsgrader och borgen från andra för att bevilja lån. För det andra har räntorna höjts, vilket framför allt under hösten gjorde det omöjligt att få ihop kalkylerna. Även om räntorna nu sjunker har långivarnas offererade räntor jämfört med olika referensräntor ökat generellt, och skillnaderna har blivit större beroende på vilken säkerhet som erbjuds.

BKN har också varit i kontakt med flera kreditgivare. Den bild de ger bekräftar den bild som ges av byggherrarna, i den delen som avser krav på ökad säkerhet i olika avseenden. Någon allmän svårighet att få besked om finansiering vill man inte kännas vid.

Det finns naturligtvis skillnader i problembild beroende på vilken typ av nyproduktion som avses, och därmed vilken typ av lån som behöver tas upp. Vid villabyggnad är det privatpersoner som lånar för att betala uppförandet av huset. Låntagarens löpande förmåga att betala räntorna, snarare än värdet på fastigheten, bestämmer då risken för långivaren. Den som redan äger en bostad, kan i dagens marknad bli stående med dubbla boendekostnader. De banker som BKN talat med beskriver det som ett villkor för att de ska bevilja lån, att försäljningen av nuvarande bostad är ordnad. Vid byggande av bostadsrättshus är det osäkerheten om möjligheterna att sälja dessa till privatpersoner (som i sin tur ska beviljas lån) som gör att bankerna tvekar. Problemet blir indirekt detsamma som vid villabyggnad. Vid byggande av

hyresrättshus uppstår problem när bankerna offererar högre räntor och ställer krav på större andel eget kapital. Även om det bedöms säkert att det finns efterfrågan på de färdiga lägenheterna till de hyror som ingår i kalkylen, blir finansieringen på marginalen så dyr att kalkylerna spricker. I dessa fall innebär en statlig garanti som omfattar även byggtiden, åtminstone på papperet, att möjligheterna att finna en lösning underlättas.

BKN har i rapporten Statliga bostadskreditgarantier i framtiden (dnr 17-315/06) redovisat varför garantier under byggtiden kan förväntas vara av särskild nytta för mindre byggherrar, och därmed kan bidra till förbättrad konkurrens på bostadsmarknaden.

Vid BKNs kontakter med byggherrar och banker framkommer också synpunkter på vilken effekt en statlig garanti för kreditiv skulle kunna få på byggandet. Det står klart att oavsett finansieringsfrågorna bedömer de företag som bygger bostadsrätter att nyproduktionen år 2009 mer än halveras jämfört med byggandet helåret 2007. I flera fall har man helt avbrutit all nyproduktion i avvaktan på att försäljningen av redan producerade lägenheter ska ta fart. De kommunala bostadsföretagen som tänker fortsätta, eller till och med öka sitt byggande, är enligt sin egen bedömning oberoende av statliga garantier. Det finns exempel på byggare som lyfter fram att även om kreditgarantier under byggtiden bara underlättar i ett mindre antal projekt, är det viktigt att i rådande läge visa att det finns möjlighet att dra igång projekt. Slutligen finns det långivare som pekar på fördelen med att kreditiv med statlig garanti ökar det egna utrymmet för upplåning, och därmed möjligheten att lämna offerter.

Sammanfattningsvis är det uppenbart att finansieringen av bostadsprojekt har försvårats. En statlig garanti för byggkreditiv underlättar för kreditinstituten att låna ut, allt annat lika. Enligt BKNs bedömning är det i första hand privata byggherrar som uppför hyresrätter som kommer att påverkas. Någon bred påverkan på nyproduktionen av villor och bostadsrätter kan inte påräknas, eftersom det i dessa fall är privatpersoners vikande efterfrågan och minskade lånemöjligheter som är styrande.

Förslag till kreditgarantier under byggtiden

BKN föreslår att förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. ändras så att BKN ges möjlighet att lämna garantier redan innan ett bostadsprojekt påbörjats.

Dagens kreditgarantier

BKNs kreditgarantiverksamhet regleras i förordningen 2004:105 om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. Förordningen bygger på de överväganden och förslag som regeringen presenterade i budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1, bet. 2003/04:BoU1, rskr. 2003/04:74). Vid riksdagsbehandlingen kom utskottet att behandla propositionen som två

konkreta förslag. Det ena förslaget innebar en förändrad principiell syn på hur villkoren för statliga kreditgarantier bör regleras. Istället för att som tidigare bestämmas i förordning eller föreskrift, bestäms villkoren för statens garantier numera i civilrättsliga avtal med kreditgivarna. Det andra förslaget innebar en gräns för garantibeloppet på 90 procent av marknadsvärdet, dock högst 2 mnkr per lägenhet.

Av förordningen 5 § framgår att garanti lämnas först när ny- eller ombyggnaden färdigställts. Bakgrunden till denna bestämmelse återfinns i den tidigare förordningen (1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder, som sin tur refererar till de tidigare bestämmelserna om statligt reglerade lån till bostadsbyggande. Frågan om tidpunkten för när garantier får lämnas har aldrig uttryckligen varit föremål för riksdagsbehandling.

Överväganden

BKN har enligt vad som redovisats ovan inte identifierat någon bred efterfrågan på garantier för lån under byggtiden. Redan det faktum att det finns exempel på projekt där en statlig garanti skulle kunna göra nytta, kan dock motivera en regeländring. Om det blir känt att möjligheten finns, kan också efterfrågan på denna typ av garantier komma att öka. I bästa fall kan det faktum att projekt startar bli en positiv signal som får spridning bland dem som idag tvekar.

Några principiella skäl mot att ställa ut garantier under byggtiden kan svårigen identifieras. Dagens garantier hanterar en risk som är sammansatt av risken för att långivaren hamnar på obestånd, och risken att fastighetsvärdet vid denna tidpunkt inte utgör säkerhet för hela lånet. Garantier för lån under byggtiden innebär att värderingen av risken i högre grad kopplas till låntagarens ekonomiska ställning, eftersom pantsäkerheten i fastigheten per definition är lägre.

Rent praktiskt innebär utställandet och prissättning av garantier under byggtiden att BKN i det enskilda projektet måste värdera summan av en mängd utfästelser och avtal, snarare än värdet av en byggnad på marknaden. Det pekar mot att en konstruktion med proprieborgen, utan krav på pantens realisering, vore det naturliga. Att framtvinga en försäljning av en halvfärdig byggnad är inte eftersträvansvärt. Samtidigt är konstruktionen med enkel borgen positiv, just därför att det motiverar långivaren att vara aktiv för att färdigställa projektet, och därigenom öka pantvärdet. På kort sikt kommer BKN med hänsyn till de rutiner som finns etablerade, enbart att kunna erbjuda enkel borgen. Om det visar sig att det på marknaden finns en efterfrågan på en annan typ av produkt, får kostnader mot nytta med att utveckla detta ställas mot varandra.

För att minimera risken att staten genom sin garantigivning legitimerar orealistiska kalkyler eller bidrar till att höja priset på byggtreprenader, bör det göras tydligt att den begränsning till 90 procent av ett bedömt

marknadsvärde – ”utan hänsyn till spekulativa och tillfälliga förhållanden” som det står i förordningen - som idag gäller, ska gälla även för garantier under byggtiden. Om BKN ska kunna garantera hela kreditivlånet beror därför på om de kostnader som läggs in i låneunderlaget ryms inom denna begränsning. Framför allt för bostadsrättshus har det på senare år varit regel att bevilja kreditiv på betydligt högre belopp, medan det långsiktiga lånet efter färdigställandet är betydligt mindre.

För egnahem är det begränsningen till 2 mnkr per lägenhet som utgör ett tak för garantier till nyproduktion i stora delar av landet. BKN förordar att denna begränsning tas bort, och räknar med att återkomma till detta i samband med den redovisning av ett flexiblere garantisystem, som ska lämnas till regeringen senast den 31 mars i år.

Författningsändring

Den förändring som behöver göras för att BKN ska kunna ställa ut garantier för lån under byggtiden, är att ta bort den bestämmelse i 5 § förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m., som innebär att ett projekt ska vara färdigställt innan garantier får lämnas för ny- och ombyggnad. Genom att ta bort begränsningen får BKN självständigt besluta om att lämna garantier vid en tidigare tidpunkt. Det är med dagens regler dock inte möjligt att ställa ut garantier innan det att långivaren beviljar lån till det aktuella projektet. I 5 § regleras också tidpunkten för när garantier för lån för förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt får lämnas. I konsekvens med ovanstående föreslås att även denna begränsning tas bort. Någon praktisk innebörd för hanteringen av denna typ av garantier förutsätts inte.

Kreditgarantier får lämnas med högst 90 procent (i vissa fall 95 procent) av marknadsvärdet vid garantitidens början. Med nuvarande begränsning till färdigställda ny- och ombyggnader, är det underförstått att marknadsvärdet avser den färdiga byggnaden. När begränsningen av tidpunkten för garantins lämnande tas bort, behöver marknadsvärderingen uttryckligen avse den färdiga byggnaden. I bilaga 1 återfinns förslag till författningsförändringar.

Konsekvensbedömning

Konsekvenser för BKN

En förändring av förordningen (2004:105) enligt ovanstående förslag skulle för BKN innebära en utökad möjlighet att tillhandahålla garantier till kreditinstitut. Liksom tidigare förutsätter det att ramavtal tecknas, eller att nuvarande avtal uppdateras, för att klargöra vilka villkor som allmänt sätt ska gälla för garantier för lån under byggtiden. Exempel på sådana avtalsvillkor kan vara att lånen kopplas till en lyftplan som ska godkännas av BKN. BKN måste också utveckla sin modell för att beräkna avgifter för att hantera en typ av lån

där lånebeloppet och risken förändras över tiden. Kostnadsökningarna för BKN förutses bli marginella.

Konsekvenser för bostadsbyggandet

Om regeringen beslutar om en förordningsförändring enligt förslaget, kan BKN ställa ut garantier inom det nuvarande bemyndigandet, dvs. 10 mdkr. Det finns i dagsläget ett outnyttjat utrymme på ca 7 mdkr, vilket motsvarar garantier för att påbörja 4 000 – 5 000 lägenheter. Ramen innebär därmed ingen begränsning på kort sikt, men BKN kan komma att behöva återkomma med begäran om ett utvidgat bemyndigande om efterfrågan skulle visa sig vara större än bedömt.

Det är uppenbart att det finns byggprojekt som idag hindras från att starta eftersom finansiering saknas. I de fall där kreditinstituten bedömer att ekonomin i det färdiga projektet inte håller, kommer en garanti under byggtiden inte att bli aktuell. BKN kommer att så långt det är möjligt sprida information om möjligheten att få statlig garanti under byggtiden, för att därigenom underlätta för de byggherrar som idag upplever att kreditgivarna tvekar. Med dagens konstruktion av garantierna kan dock kreditinstituten avstå från att lämna finansiering utan att lämna någon särskild motivering.

Liksom idag ska byggherrar kunna vända sig till BKN för att få sitt projekt riskbedömt och avgiften för en statlig garanti preliminärt bestämd. Därefter kan byggherren vända sig till kreditinstituten med begäran om offert på finansiering.

Statsfinansiella konsekvenser

Förslaget att vidga dagens kreditgarantisystem till att omfatta även garantier under byggtiden, innebär att staten tar större risker. Kostnader för dessa risker ska i likhet med vad som gäller för dagens garantier täckas av avgifter.

Bilaga 1. Förslag till ändring i förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. ska ha följande lydelse, och att 5 § samma förordning upphävs.

4 §

Vid ny- eller ombyggnad får kreditgarantin vid garantitidens början avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av fastighetens eller tomträttens marknadsvärde. Beloppet får dock inte överstiga 2 000 000 kronor per lägenhet.

Om det belopp som kan beräknas för fastigheten eller tomträtten med tillämpning av 10 eller 11 § förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention är högre än 90 procent av marknadsvärdet, får kreditgaranti i stället lämnas med högst detta belopp.

Vid nybyggnad av eller ombildning till kooperativ hyresrätt får kreditgarantin vid garantitidens början avse högst ett belopp som motsvarar 95 procent av fastighetens eller tomträttens marknadsvärde.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
Med marknadsvärde avses det pris som skulle uppnås vid en marknadsmässig försäljning där skälig tid ges för förhandlingar. Marknadsvärdet skall bedömas utan hänsyn till spekulativa och tillfälliga förhållanden.	Med marknadsvärde avses det pris som skulle uppnås vid en marknadsmässig försäljning där skälig tid ges för förhandlingar. Marknadsvärdet skall bedömas <i>med utgångspunkt i att ny- eller ombyggnaden färdigställts och</i> utan hänsyn till spekulativa och tillfälliga förhållanden

Denna förordning träder i kraft

På regeringens vägnar