

## Statliga bostadskreditgarantier i framtiden

### **Sammanfattning**

Statliga bostadskreditgarantier finns i många länder. De är centrala element på bostadsfinansieringsmarknaderna i t.ex. Canada, USA, Frankrike och Holland. I Canada har den statliga risktäckningen en generell karaktär, medan garantiprogrammen i USA är mer inriktade mot särskilda mål som att understödja etablering av ägande, stora renoveringsprojekt m.m. Rätt använda kan bostadskreditgarantier på ett kostnadseffektivt sätt understödja marknadens funktion och politiska prioriteringar inom bostadsområdet.

Mål inom bostadsområdet som är vanliga, om än med olika prioriteringar i olika länder, är:

- Låga bygg- och boendekostnader
- Understödda ökat ägande
- Boendemöjligheter för svagare grupper
- Främja integration (begränsa segregation)
- Motverka etableringshinder och brister på marknaderna

Ur ett effektivitetsperspektiv finns i huvudsak två principiella motiv för statliga kreditgarantier:

- Då statliga kreditgarantier kan förväntas kompensera för brister i bostadsfinansieringsmarknadens sätt att fungera
- Då statliga kreditgarantier kan förväntas vara effektiva som medel för att nå prioriterade politiska mål

De båda punkterna kan sammanfalla. Den första punkten avser exempelvis brister i tillgång till krediter till rimliga kostnader för vissa grupper, brister i tillgång på låneprodukter och riskavtäckning, särskilda hinder för nya aktörer att etablera sig m.m.

Den andra punkten syftar därtill på att en målsättning kan vara att stödja någon viss grupp utan att det bottnar i brister i marknadens funktionssätt. Det kan t.ex. gälla stöd för etablering i glesbygd.

Förenklat kan sägas att statliga garantiprogram som motiveras av marknadsbrister inte nödvändigtvis kräver direkta subventioner från statsbudgeten för att bli funktionella. Sådana avgifter betalas då helt av långivare/låntagare. Däremot kräver garantiprogram som inte bottnar i marknadsbrister i princip tillförsel av subventionsmedel för att bli verkningsfulla.

I budgetpropositionen för 2007 anger regeringen en inriktning mot

- Bättre konkurrens
- Långsiktigt stabila villkor för ägande och byggande
- Valfrihet på bostadsmarknaden
- Att underlätta ägande av den egna bostaden
- Ansvarstagande och låga kostnader
- Minskad segregation
- Att utveckla hyresboendet
- Minskad miljöbelastning

BKN kan konstatera att den generella kreditgaranti som idag tillhandahålls var nödvändig vid övergången i början av 90-talet från statligt reglerade bostadslån till lån på den ordinarie bostadslånemarknaden. Idag fyller den också ett behov, men enbart inom speciella delmarknader eller för särskilda kategorier av byggherrar. Från en marknadstäckning på nära nog 100 % i början av 90-talet efterfrågas idag kreditgarantier för 5-10 % av bostadsbyggandet.

BKN gör bedömningen att ett förändrat uppdrag bättre skulle bidra till att uppfylla prioriterade mål inom bostadssektorn. Mot denna bakgrund föreslår BKN två utvecklingslinjer:

1. Statliga bostadskreditgarantier med särskild inriktning
2. Övervakning av marknadseffektivitet och insatser i tidigare led

### ***Bostadskreditgarantier med särskild inriktning***

Tillgången till och prissättningen av bostäder kan beskrivas som en växelverkan mellan boendemarknader, byggmarknader och bostadsfinansieringsmarknader och behovet av statliga garantier följer av specifika marknadsbrister och mål. BKN bedömer att garantier med följande inriktning kan vara särskilt intressanta att utveckla:

- Garantier för att underlätta etablering i ägd bostad
- Garantier för att underlätta etablering på byggmarknaden och främja konkurrens
- Garantier för att främja bostadsbyggande i glesbygd

Unga, invandrare och andra grupper som inte etablerat sig i eget boende har särskilda svårigheter att *etablera sig i ägd bostad*. Särskilt för gruppen unga beror det på att de inte är ordentligt etablerade på arbetsmarknaden med fasta anställningar, inte har några sparade medel till en insats och saknar kredithistorik. I och med detta framstår de som en riskgrupp för bankerna. Ett statligt garantiprogram skulle kunna göra ägda bostäder tillgängliga för fler inom de aktuella grupperna. Ett sådant program skulle även kunna bidra till att motverka den tilltagande boendesegregationen, bl.a. genom att underbygga mer blandade upplåtelseformer inom bostadsområden.

BKN har tidigare lämnat en rapport med förslag till åtgärder för att underlätta för unga att skaffa sig en bostad, däribland förslag till statliga kreditgarantier. De förslagen kan vidgas till att underlätta även för andra gruppers etablering i ägd bostad. Det är i huvudsak två

huvudmodeller för ett sådant garantiprogram som bör analyseras: att garantera säkerhetsvärdet respektive att garantera vissa av en låntagares betalningar.

En fungerande konkurrens på byggmarknaden är viktig för att pressa såväl bygg- som boendekostnader. Dagens situation kännetecknas av en bristande konkurrens med ett fåtal större dominerande aktörer. Enligt en rapport från KTH är finansieringen ett av de två främsta hindren för små byggherrar att utöka verksamheten (det andra är kommunernas plan- och markförsäljningsprocesser). Det är framför allt problematiskt för mindre byggherrar att få byggkreditiv för nya byggprojekt, särskilt när tillgängliga säkerheter i form av t.ex. den egna bostaden redan är ianspråktagna. En kreditgaranti-program skulle kunna innebära *större möjligheter för mindre byggföretag att verka – och främja konkurrensen*. Flera kreditinstitut som BKN har affärer med och har också efterfrågat kreditgarantier med denna inriktning. BKN vill framhålla att olika former för en sådan statlig garanti är tänkbara. Det kan t.ex. vara lämpligt att söka samarbete med Almi eller med lokala kreditgarantiföreningar som har direktkontakt med små tillväxtföretag.

Ett annat tänkbart område för statliga insatser, om än av en annan karaktär, följer av svårigheterna med finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder i gles- och landsbygd. Till följd av de låga marknadsvärden det ofta handlar om är bankerna restriktiva med långivning till byggande. De som vill bygga ett nytt hus på en sådan marknad kan därför få problem att ordna finansiering, även om hushållet i och för sig har en ekonomi som medger att räntor och amorteringar betalas. Ett garantiprogram skulle kunna *stödja bostadsbyggande i glesbygd*. BKN bedömer att det torde bli aktuellt med anslagsfinansiering för ett sådant program. BKN har tidigare lämnat underlag till regeringen rörande hur garantier till stöd för byggande i regioner med svaga marknadsvärden kan utformas.

Andra tänkbara områden för garantiprogram som BKN lyfter fram är energikonvertering och äldreboende.

Med utgångspunkt från att regering och riksdag – som idag – beslutar om omfattning och huvudinriktning på olika garantiprogram föreslår BKN att detaljreglering av utformning och villkor för garantierna i ökad utsträckning överläts till BKN för att möjliggöra en flexibel anpassning till de aktuella behoven på marknaden.

### ***Övervakning av marknadseffektivitet och insatser i tidigare led***

Vid sidan av rollen att ställa kreditgarantier direkt för slutlig finansiering finns också andra sätt för BKN att verka för ett bra boende genom att underlätta och möjliggöra för aktörerna på marknaden. Det kan t.ex. gälla att bistå lokala kreditgarantiföreningar, aktualisera utveckling av bolåntagarföreningar efter brittiskt/irländskt mönster, initiativ till privat-offentlig samfinansiering eller på annat sätt stödja utvecklingen av efterfrågeanpassade kredit- och försäkringsmöjligheter på marknaden.

BKN föreslås därför få ett tydligare mandat att analysera och identifiera sådana områden där kreditmarknaden inte fungerar tillfredsställande i relation till de bostadspolitiska målen, att följa utvecklingen internationellt och att föreslå åtgärder som kan underlätta och möjliggöra för marknadens aktörer.

## *Innehållsförteckning*

Sammanfattning.....	1
<u>1. Inledning .....</u>	<u>5</u>
1.1 Bakgrund, syfte och disposition .....	5
1.2 Varför statliga bostadskreditgarantier? .....	6
1.3 Marknadsresultat och statliga bostadskreditgarantier .....	8
2. Bostadskreditgarantier i Sverige och internationellt.....	11
2.1 BKN:s marknadssituation – tillbakablick och nuläge.....	11
2.2 Bostadskreditgarantiens roll i långivningen.....	14
2.3 En internationell utblick .....	16
3. Statliga bostadskreditgarantier kan underlätta för förstagångsköpare av bostad .....	18
4. Statliga bostadskreditgarantier kan bidra till ökad konkurrens och lägre bygg- och boendekostnader .....	21
4.1 Garanti till små och medelstora byggherrar under byggtiden .....	21
4.2 Garanti för lån efter färdigställandet.....	24
5. Statliga bostadskreditgarantier kan stödja byggande av egna hem i glesbygd .....	25
6. Några ytterligare exempel på garantier som medel .....	26
7. Åtgärder för att underlätta och möjliggöra för marknadens aktörer.....	29
8. EU:s statsstödsregler.....	32
9. Förslag till en effektivare roll för BKN .....	33

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund, syfte och disposition

En kreditgaranti innebär att relationen långgivare - låntagare tillförs en tredje part - garanten. Villkoren för garantier kan utformas på olika sätt. En vanlig form är s.k. enkel borgen, vilket innebär att långgivaren skyddas mot förluster på lånet efter att säkerheten för lånet realiserats. En annan form är proprieborgen, där långgivaren kan kräva garanten direkt istället för låntagaren. Olika former har olika innebörd för långgivare och låntagare. Kreditgarantin skyddar en långgivare mot förluster, men det underliggande syftet med garantin är att åstadkomma bättre villkor för låntagaren.

De kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder som lämnas av BKN svarade mot ett stort finansieringsproblem då garantierna infördes. Före 1992 fanns i princip inte någon etablerad marknad för finansiering av bostadsbyggande utöver sedvanliga bottenlån. Garantierna möjliggjorde en övergång från statligt reglerade lån för bostadsbyggande till en marknadslösning.

När BKN bildades var den statliga garantimodell som nu gäller inte etablerad. De första årgångarna garantier kom in i systemet utan grundläggande riskanalys, vare sig hos staten eller hos långgivarna. Produktionskostnader, och inte marknadsvärden, låg till grund för belåningen. Dessa garantier orsakade också senare omfattande garantiförluster.

I huvudsak har efterhand finansieringsförutsättningarna utvecklats så att de stora företagen klarar sin finansiering av nybyggda bostäder utan statliga kreditgarantier. I den bemärkelsen har garantierna nått sitt syfte. Samtidigt är grunden för detta en byggmarknad som karakteriseras av en bristande konkurrens. I takt med att marknaden utvecklas och de politiska målen förändras bör också behovet av olika typer av statliga insatser utvärderas och omprövas. Vilka användningsområden för statliga kreditgarantier kan då vara aktuella idag?

Denna rapport avser att redovisa motiv och användningsområden för statliga bostadskreditgarantier, att lyfta fram vikten av att löpande följa hur väl bygg- bostads- och bostadsfinansieringsmarknaderna fungerar och att bedöma olika insatser för att förbättra funktionssättet. Rapporten har utarbetats inom BKN som ett underlag för regeringens överväganden om olika åtgärder inom området.

I detta kapitel lämnas en redogörelse för olika förhållanden som motiverar statliga bostadskreditgarantier som komplement för att stödja marknadens funktion.

I kapitel 2 beskrivs historiken och dagsläget rörande den typ av kreditgarantier för bostadsbyggande som administreras av BKN. I kapitlet finns vidare en belysning av kreditgarantiernas roll i kreditgivningen och en internationell utblick över hur kreditgarantier används på bostadsområdet.

I de följande kapitlen redovisas för det första ett antal förslag till statlig garantigivning i slutledet som syftar till att vara skräddarsydda utifrån marknadsförhållanden och politiska prioriteringar. Varje program har förutsättningar för att vara effektivt och bör kunna leda till god målpuppfyllelse samtidigt som kostnaderna kontrolleras. För det andra behandlas andra

garantiåtaganden som staten skulle kunna erbjuda för att underlätta och möjliggöra för marknadens aktörer.

I kapitel 3 redovisas hur kreditgarantier kan underlätta för förstagångsköpare av bostad. I kapitel 4 redovisas hur kreditgarantier kan bidra till ökad konkurrens och lägre bygg- och boendekostnader. I kapitel 5 visas hur kreditgarantier kan stödja byggande av egna hem i glesbygd. I kapitel 6 visas några ytterligare exempel på garantier som medel. I kapitel 7 redogörs för åtgärder som kan vidtas i tidigare led för att underlätta och möjliggöra för marknadens aktörer.

Därefter belyses i kapitel 8 frågan om statligt stöd genom kreditgarantier i relation till EU:s statsstödsregler. I kapitel 9 sammanfattas förslagen till utveckling av kreditgarantierna och BKN:s roll.

## **1.2 Varför statliga bostadskreditgarantier?**

Tillgången till bostäder och till vilka kostnader kan beskrivas som ett resultat av en växelverkan mellan boendemarknader, byggmarknader och bostadsfinansieringsmarknader. Genom att komplettera marknaderna genom att tillföra instrument som t.ex. förändrar riskfördelningen kan marknaderna fungera mer komplett och effektivt och fler kan få tillgång till boende.

Följande områden är sådana där BKN bedömer att statliga kreditgarantier skulle kunna vara ett kostnadseffektivt instrument.

### *Låga bygg- och boendekostnader*

Tillgången på olika slag av bostäder och kostnaderna för olika boendeformer är centrala uttryck för hur väl marknaderna fungerar och därmed uttryck för i vilken mån kompletterande åtgärder kan behövas. Frågan om marknadseffektivitet handlar om bostadsmarknaderna i sig, men också om byggmarknaderna och byggkostnadsutvecklingen m.m.

Byggkostnadsutvecklingen är en viktig faktor genom dess påverkan på boendekostnaderna. Höga byggkostnader motverkar låga boendekostnader. Sedan slutet av 1990-talet har byggnadsprisindex stigit avsevärt mer än konsumentprisindex (KPI). Byggmarknaden kännetecknas också av ett fåtal dominerande aktörer och av vertikal integration, vilket kan uttryckas som bristande konkurrens och bristande omvandlingstryck.

Det finns flera utredningar som visar att det finns ett behov av att förbättra byggmarknadens funktionssätt i syfte att skapa förutsättningar för låga boendekostnader.

### *Ett stort underhållsbehov*

Ungefär hälften av alla bostäder är byggda under åren 1950 – 1975. Många av dessa bostadsområden behöver renoveras och moderniseras under åren framöver.

### *Stimulera energikonvertering*

Bostadssektorn svarar för en stor del av energianvändningen i landet och är därför central i arbetet med energiomställningen. Bostadssektorns potentiella roll i energiomställningen aktualiseras ytterligare av det stora underhållsbehovet framöver.

### *Minska segregationen*

Nyinflyttade till landet har liksom unga svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaderna, vilket har medverkat till obalanser i befolkningsstrukturen i olika områden. Åtgärder för att underlätta etablering och skapa valmöjligheter bör därför ge bättre förutsättningar för en ökad integration.

### *Underlätta etablering på bostadsmarknaderna*

BKN bedömer att det finns tillträdeshinder till såväl hyresmarknaden som till marknaden för bostadsägande. Ett framträdande exempel är att ungdomar har svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden. BKN har i rapporten "En egen härd" pekat på garantier som instrument för att underlätta ungdomars etablering på de olika marknaderna.<sup>1</sup>

En ägd bostad är en tillgång för innehavaren. För de flesta människor är bostaden emellertid inte vilken tillgång som helst som skulle kunna säljas när priset är högt. Snarare ändrar bostaden karaktär från att ha varit "en vara på marknaden" till att bli ett hem när ett köp är genomfört. Även så kan bostaden vara en tillgång och en sparform.

En anpassad form av statliga kreditgarantier kan tjäna syftet att minska hindren för att etablera ett ägande och därigenom förbättra marknadens funktionssätt.

### *Verka för att tillgången på äldreboende anpassas till efterfrågan*

Sverige kännetecknas av en fortsatt befolkningsomflyttning till ett fåtal tillväxtområden. I kommuner med en åldrande befolkning kan de ekonomiska förutsättningarna vara särskilt begränsade att tillhandahålla bostäder för äldre.

En anpassad form av kreditgarantier kan förbättra förutsättningarna för en efterfrågeanpassad tillgång på äldreboende.

### *Den regionala obalansen – att skapa förutsättningar för boende i alla delar av landet*

Statliga kreditgarantier kan bidra till att skapa förutsättningar för att leva i goda bostäder även i glesbygd och i icke-tillväxtområden.

---

<sup>1</sup> "En egen härd". BKN-rapport 28 april 2005.

### 1.3 Marknadsresultat och statliga bostadskreditgarantier

Den gängse rollfördelningen inom kreditgivningen innebär att staten står för den övergripande regleringen och tillsynen av sektorn, medan kreditinstitutens roll är kapitalanskaffning, riskanalyser, kreditbeslut mm. Regleringen av kreditinstituten sker huvudsakligen genom lagstiftning och genom den marknadsvårdande tillsyn som utövas av Finansinspektionen. Riksbanken har vidare ett övergripande uppdrag att analysera stabiliteten i det finansiella systemet. Ett viktigt inslag i regleringen gäller bland annat styrningen av mängden eget kapital i relation till riskerna i kreditinstitutens låneportföljer. Utvecklingen på detta område, både när det gäller regelverk och kreditinstitutens agerande, innebär en fortgående system- och kunskapsutveckling för att tillfredsställande kunna analysera risker och avväga behovet av eget kapital i relation till riskerna.

Någon roll för staten utöver den ovan nämnda reglerings- och tillsynsrollen skulle i princip inte finnas om marknaderna fungerade väl ur konsumenternas/låntagarnas synvinkel - och ledde till en fördelning av boendet som uppfattades som rättvis.

Rättviseskälet - eller med ett annat ord fördelningsargumentet - kan i princip sägas bygga på förutsättningen att boendet är en särskild slags "vara" som alla ska ha rätt till. Boendet skulle på det sättet ha något av en särställning i förhållande till fördelningspolitiska ambitioner som pekar på inkomstfördelningar som medel - om än med öronmärkning som t.ex. bostadsbidrag.

I grundlagen ges uttryck för boendet som en rättighet:<sup>2</sup>

"Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet".

Bygg-, bostads- och finansieringsmarknaderna är sammankopplade. Brister i en marknadsfunktionssätt kan vara skäl för en statlig åtgärd. En åtgärd i form av ett statligt garantisystem ska då förväntas leda till en ökad effektivitet eller en fördelning som upplevs som mer rättvis.

I det följande belyses först marknadsbrister i ett låntagarperspektiv och därefter allmänna förutsättningar för effektivitet.

#### *Marknadsbrister i ett låntagarperspektiv*

Den allmänna utvecklingen på bolånemarknaden innebär stigande utlåning, gradvis ökande belåningsgrader och pressade räntemarginaler. Införandet av mer avancerade system för riskmätning och prissättning kopplat till nya kapitaltäckningsregler innebär också att man kan förvänta sig en utveckling där olika kundgruppers risk får större återverkan på kreditvillkoren. Mot denna bakgrund är det knappast aktuellt med generella garantisystem för att t.ex. öka möjliga belåningsgrader. Även om marknaden överlag går mot en alltmer välfungerande konkurrens finns enskilda områden där efterfrågan mer eller mindre bristfälligt matchas av ett utbud. Två områden där aktörer nyligen etablerats kan noteras i sammanhanget. Det gäller den s.k. subprime-marknaden samt lån med negativ amortering till äldre.

---

<sup>2</sup> Regeringsformen (SFS 1974:152) 1 kap. 2 §

Förenklat kan kreditmarknaden ur låntagarens synvinkel sägas fungera effektivt om krediter erbjuds med villkor som inte skulle kunna bli bättre genom att en ny, ekonomiskt ansvarsfull aktör träder in på marknaden.

Det gäller också staten som aktör. Staten kan genom att komplettera marknaden åstadkomma förbättringar. Konkurrensen och utfallet på bolånemarknaden i Sverige har till exempel påverkats av staten i egenskap av ägare till SBAB.

Framväxten av nya aktörer på bolåneområdet, t.ex. Bluestep, visar vidare att det finns kundgrupper vars behov hittills inte har tillgodosetts på marknaden. Framväxten av kreditgarantiföreningar för att underlätta finansieringen för små nystartade företag är ett annat exempel där bankerna av olika skäl inte på egen hand erbjudit marknaden finansieringslösningar.

En fungerande marknad ur konsumentens/låntagarens synvinkel är inte bara en fråga om priser, kvantiteter och aktörer i enskilda tidpunkter. I ett dynamiskt perspektiv är viktiga frågor – förutom vad konsumenten betalar – konsumentanpassning, produktutveckling och konsumentskydd.

Vilka uttryck tar sig då olika marknadsbrister för låntagaren?

Ett sätt att svara på den frågan är att säga att tillgången på kredit- och kreditförsäkringsmöjligheter inte i grunden är styrt av låntagarnas behov. Av ett eller annat skäl blir resultatet för låntagaren istället

1. avslag på kreditansökan
2. frånvaro av låne- eller försäkringsprodukter
3. för höga priser
4. för strama villkor
5. för komplicerade procedurer
6. dålig service etc.

Ett skäl till ett sådant marknadsresultat kan vara ett oligopolförhållande. En sådan marknadsstruktur kan underbygga beteenden och strategiska överväganden som gör att olika kundgrupper antingen möter ett alltför högt pris eller överhuvudtaget inte erbjuds någon kredit.

Olikheter i informationstillgång och stordriftsfördelar är exempel på faktorer som kan ge upphov till sådana marknadsresultat.

Det ska i sammanhanget betonas att avslag på en kreditansökan, en hög avgift eller strama villkor inte nödvändigtvis behöver vara uttryck för en marknadsbrist – men kan vara det.

*När är statliga bostadskreditgarantier effektiva åtgärder?*

Frågan är viktig särskilt som spåren av den ekonomiska krisen på 90-talet och omfattande offentliga kreditgarantiprogram som efterhand blivit mycket kostsamma förskräcker. Samtidigt finns dock också exempel på att målinriktade kreditgarantier kan vara effektiva instrument för att nå politiska mål. BKN menar att skuggan från de kostsamma generella

kreditgarantiprogrammen inte bör hindra en användning av statliga bostadskreditgarantier i de fall de kan bedömas utgöra ett kostnadseffektivt medel.

Den ekonomiska krisen under 1990-talet var djup. Statsfinanserna, banksektorn och bostadssektorn var tre (sammanhängande) krishärda. Inom bostadssektorn realiserades förluster på närmare 100 miljarder kronor.<sup>3</sup>

Den garantistock som etablerades i BKN utgjordes av garantier som var ställda för belåning i relation till produktionskostnader utan att ha någon koppling till marknadsvärden. Av en total stock på som mest drygt 25 mdr kr gjorde BKN under åren fram till 2005 förluster på ca 8 mdr kr. I efterhand kan det förefalla självklart att risktagande genom garantier som relaterat till produktionskostnader – och inte till marknadsvärden – var ett stort vågspele.

I efterdyningarna av krisen utarbetades en ny budgetlag. Budgetlagen kom att innefatta regler för hanteringen av statens garantiåtaganden. Reglerna går i huvudsak ut på att de förväntade kostnaderna för statens garantiåtaganden ska balanseras av garantiavgifter. Om riksdagen så beslutar, kan garantiavgifter subventioneras genom att medel anslås på budgeten.

Budgetlagen anger ett krav på ekonomiskt ansvarstagande då statliga kreditgarantier används som ekonomisk-politiskt medel. Detta krav är styrande för utformningen och hanteringen av statliga kreditgarantier och liknande åtaganden. Garantimyndigheterna har i uppgift att ställa ut garantier först då den förväntade kostnaden förutsätts vara balanserad av garantiavgifter och/eller anslagsmedel.

Ett statligt agerande genom att erbjuda bostadskreditgarantier innebär att staten själv träder in och kompletterar marknaden. Det kan i princip göras såväl mer långsiktigt inom segment där privata aktörer inte torde etablera sig som kortsiktigt i avvaktan på att privata aktörer etablerar sig och marknaden mognar.<sup>4</sup>

Inom de segment där det kan förväntas att privata aktörer etablerar sig kan staten istället för att själv tillhandahålla tjänster söka stimulera – eller ta bort eventuella hinder för - andra aktörer att etablera sig.

I den följande redogörelsen presenteras i kapitlen 3-6 ett antal exempel som illustrerar att staten kompletterar marknaderna genom att själv tillhandahålla risktäckning på marknaden. I kapitel 7 belyses former för staten att tillhandahålla risktäckning i tidigare led.

Ett statligt agerande ska ha sin grund i en effektiv hushållning. Genom det statliga agerandet förväntas ett uppsatt samhälleligt mål kunna nås på ett effektivt sätt – under det att statens resurser används väl<sup>5</sup>. Vad är då de principiella utgångspunkterna för att det ska vara så?

---

<sup>3</sup> Se ”Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993”. Ds 2002:9

<sup>4</sup> Egen statlig produktion innebär att staten själv är aktör, vilket exempelvis är fallet vad gäller väg- och järnvägsutbyggnader genom Väg- och Banverket. Riksdagens beslut handlar i sådana fall om prioriteringar i fördelningen av statliga budgetmedel. Det finns också exempel på anläggningsprojekt där stat och privata aktörer agerar tillsammans (s.k. ”private public partnership”). Bygget av Arlandabanan är ett sådant exempel. Bygget av Botniabanan representerar ytterligare en finansieringsmodell. Där beslöt riksdagen i princip att göra utfästelser om köp av transporttjänster under en lång följd av år, vilket innebar ett garanterat intäktflöde för projektbolaget.

<sup>5</sup> I lag (SFS 1996:1059) om statsbudgeten anges (1 §): ”I statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.”

Allmänt kan sägas att syftet behöver vara tydligt och i fokus för att det ska gå att bedöma om ett medel kan komma att ha en effekt. Det gäller såväl för garantisystem som för andra slag av medel. Samhällsekonomisk effektivitet innebär att ett garantisystem kan förväntas ge en önskad effekt och att detta kan ske utan att kostnader på ett avgörande sätt väger mot, t.ex. kostnader som uppkommer genom negativ påverkan på incitament och ansvar.

För att ett garantiprogram ska förväntas få effekt krävs t.ex. att statens risktagande verkligen kan förväntas påverka andra marknadsaktörers agerande. En statlig garanti befriar långgivaren från risk för kreditförluster. Långgivaren behöver heller inte hålla något eget kapital för lånet (åtminstone inte för att uppfylla de krav på eget kapital som regelverket ställer, sedan kan det finnas andra krav, t.ex. ratinginstitutens bedömningar, marknaden etc. som förändrar bilden något). Ur långgivarens perspektiv bör garantin alltså vara ekonomiskt attraktiv om garantiavgiften är lägre än de (upplevda) kostnader som bortfaller pga. garantin.

Långgivarens samlade bedömning blir annorlunda med respektive utan en statlig garanti. Den åsyftade effekten för staten ligger emellertid inte i att långgivare lyfts av risk utan till exempel i att en ny aktör kan träda in på byggmarknaden och bidra till ökad konkurrens och prispress.

De regler som nu finns för statliga garantiprogram innebär att de budgetmässigt ska kunna jämföras med andra slag av åtgärder som t.ex. direkta bidrag.

En förutsättning för ekonomisk effektivitet är också att det finns fungerande ekonomiska kontroll- och uppföljningsmekanismer.

Mot bakgrund av ovanstående kan följande enkla checklista iakttas:

1. Vad är syftet? Vilken marknadsbrist motiverar en statlig åtgärd?
2. Vilken åtgärd (eller vilket åtgärds paket) kan förväntas vara mest effektiv? Är det någon form av bostadskreditgaranti?
3. Hur kan ett åtgärdsprogram följas upp och omprövas på bästa sätt?

## ***2. Bostadskreditgarantier i Sverige och internationellt***

### **2.1 BKN:s marknadssituation – tillbakablick och nuläge**

BKN och de statliga kreditgarantierna för bostadsbyggande infördes i samband med omläggningen av den statliga bostadsfinansieringen 1992. Det tidigare systemet hade inneburit att nya bostäder finansierades med statliga topplån medan bottenlån togs upp på den vanliga kreditmarknaden. De statligt reglerade bostadslånen upphörde vid utgången av 1991. Införandet av statliga kreditgarantier var ett sätt att möjliggöra att staten drog sig ur den direkta långivningen och att istället överlåta även finansieringen av topplånen på marknaden. Garantierna bedömdes som nödvändiga för att kreditmarknaden skulle vara villig att till rimliga villkor ta på sig hela finansieringen.

Vid skiftet till den nya finansieringsmodellen fanns alltså ingen etablerad privat marknad för topplån till bostadsbyggande. Från starten tecknades också regelmässigt garantier för i

princip all utlåning. Detta gällde särskilt finansiering av nya bostadsrätter. De hyresrätter som byggdes av allmännyttiga bostadsföretag finansierades framför allt med kommunal borgen eller med säkerheter i befintliga fastigheter. Även för resterande hyresrättsbyggande tecknades dock regelmässigt kreditgarantier. Bilden för finansiering av egnahem var inte lika entydig. BKNs garantistock växte kraftigt under de första åren.

I efterhand framtonar en brist på tydlig koppling mellan bostadspolitiska och andra mål å ena sidan och regelverket för garantisystemet å den andra.<sup>6</sup>

Efter denna inledande period har dock volymen nytecknade garantier gradvis sjunkit, både i absoluta tal och mätt som andel av totalt antal nyproducerade lägenheter. En mer markant nedgång i volymer skedde under åren kring millennieskiftet. I nuläget tecknas bara ett fåtal garantier per år.

Det finns flera orsaker till de stadigt minskade marknadsandelarna för BKN-garantierna.

En generell utveckling gäller bankernas metoder och principer för kreditbedömning och lånebeslut. Från en situation där lån regelmässigt lämnades så länge ett projekt hade fått en godkänd statlig finansiering, och där låneunderlaget bedömdes utifrån kostnadsschabloner snarare än marknadsvärden och betalningsförmåga, har bankernas kreditbedömningar utvecklats avsevärt. Utvecklingen mot mer avancerade metoder för riskanalys och kreditbedömning har accentuerats under senare år, hand i hand med att regelverken för bland annat kreditinstitutens kapitaltäckning förändras. Med ökande system för och kompetens kring fastighetsvärdering och riskanalys har behovet av tilläggsäkerheter minskat.

Vidare har finansieringsstrukturen förändrats. När det gäller bostadsrättsföreningar har stigande marknadsvärden och förändrade finansieringsupplägg i spåren av fastighetskrisen i mitten på nittioalet medfört ett minskat behov av garantier. Från att en större del av belåningen för ett bostadsrättsprojekt legat i fastigheten, och motsvarande mindre delar legat på de enskilda bostadsrättsinnehavarna är nu situationen den omvända. Stora delar ligger nu på bostadsrättsinnehavarna som är personligen betalningsansvariga för sina lån, men inte för fastigheternas lån. En typisk finansieringslösning idag innebär att lånen i fastigheten avvägs med hänsyn till föreningens skatte- och bidragseffekter och den rådande prisnivån för bostadsrätter. Detta kan resultera i att lån motsvarande ca 10000 kronor per kvadratmeter ligger i fastigheten. Resterande finansiering sker då genom medlemsinsatser, vilka i sin tur kan finansieras med belåning upp till 90-95 %. I och med att marknadsvärdena är höga på fastigheter i de flesta marknader där det är aktuellt att bygga bostäder, finns ingen efterfrågan på extra säkerheter i form av kreditgarantier vid en belåning motsvarande nivån 10000 kr per kvadratmeter.

Även för hyreshusen har marknadsandelarna sjunkit kraftigt. Detta är en spegelbild av att ekonomiskt starka företag i ökande utsträckning sköter finansieringen utan att förlita sig till belåning med nyproduktionen som säkerhet.

För egnahem har det personliga betalningsansvaret hela tiden varit en viktig faktor, som möjliggjort relativt höga belåningsgrader. BKNs garantier har framför allt varit aktuella i

---

<sup>6</sup> Se t.ex. SOU 2000:13: "Statsgarantier för investeringar i bostäder. En utvärdering av BKN-systemet". Där skriver utredaren (sid. 24): "Det finns inga särskilda bostadspolitiska målsättningar för de statliga kreditgarantierna. I de bostadspolitiska besluten under 1990-talet har dock vissa syften med de statliga bostadskreditgarantierna lyfts fram."

regioner med låga marknadsvärden. Under senare år har även de låga beloppsgränserna för garantierna ytterligare begränsat efterfrågan på garantier. Fram till förändringen i BKN:s regelverk 2004 innebar beloppsbegränsningarna även minskade förutsättningar för BKN att teckna garantier för bostadsrätter eller hyresrätter i starka regioner.

Utöver detta har de senaste årens låga räntor, höga likviditet och stigande konkurrens på utlåningssidan medfört att bankerna regelmässigt har medgett lån med högre belåningsgrader. Denna utveckling har även möjliggjorts av utvecklingen av system för riskmätning och riskanalys i bankerna. Medan det tidigare var möjligt att låna som högst 70-75% av marknadsvärdet utan garanti, har belåningen pressats upp till 80-90% utan garanti.

En bidragande faktor till minskad efterfrågan på garantier har säkert också varit att marknaden under en rad år levt med låga nivåer på räntor och kreditförluster. Hand i hand med förbättrad statistisk analys av riskerna i bostadsfinansiering har gått en upplevd låg-risksituation, vilket bidragit till den expanderande utlåningen.

De låga räntenivåerna har inverkat allmänt gynnsamt på bostadsfinansieringen och bostadsbyggandet. BKN:s avgifter har emellertid inte reducerats utan legat på i stort sett oförändrad nivå fram till den 1 september 2006. Därmed har garantiavgifterna kommit att utgöra en allt större relativ andel av låntagarens kostnader för ett lån, vilket minskat intresset för kreditgarantier. Därtill har en vitaliserad marknad med en ökande konkurrens om kunderna, en ökande prismedvetenhet men också kanske ett mer kortsiktigt förhållningssätt, minskat efterfrågan på statliga kreditgarantier.

Sammantaget spelar BKN en väsentligt mindre roll på marknaden, sett i sin helhet, än tidigare.

De garantier som tecknas idag gäller vissa mindre delar av bostadsmarknaden med särskilda förutsättningar. Det handlar om hyresrättsbyggande i marknader som inte har de bästa marknadsförutsättningarna och där fastighetsägaren typiskt sett inte har ett eget kapital eller en stock av fastigheter som medger en tillräckligt hög belåning. Det handlar även om visst nischbyggande som till exempel byggande av studentbostäder. Även i dessa fall täcker garantier ofta upp för bristande eget kapital i det fastighetsförvaltande företaget, vilket i många fall är ett bolag som bildas särskilt för en enskild fastighet. Det handlar vidare om vissa bostadsrättsprojekt på delmarknader med vakansrisk eller låga marknadsvärden som gör att extra säkerheter efterfrågas.

Genomgången ovan visar att utvecklingen hänger samman med en rad olika förändringar på marknaden. Vi har gått från ett läge där det inte fanns en fungerande marknad för topplån för bostadsbyggande, där bankerna inte hade utvecklat fungerande rutiner för riskanalys och lånebeslut och där garantier tecknades regelmässigt till en situation där den största delen av finansieringsbehoven för bostadsbyggandet hanteras av marknaden utan statliga kreditgarantier. Skulle situationen förändras i ett annat marknadsläge eller en annan del av konjunkturcykeln? Man kan inte helt utesluta att kraftiga räntehöjningar eller ökande kreditförluster skulle medföra en ökad benägenhet hos bankerna att teckna kreditförsäkringar. Det mesta talar dock för att den utveckling som skett sedan 1992 innebär att huvudparten av finansieringen av bostadsbyggandet kan ordnas utan försäkringslösningar även i ett sådant läge.

Dagens bestämmelser om kapitaltäckning, riskbedömning m.m. utgör ramvillkor för kreditinstituten och blir därigenom centrala för marknadens sätt att fungera. Ramverket ska på så sätt utgöra grundval för en väl fungerande marknad. Ramverket förhindrar inte risktagande inom olika segment, men det ställer krav på ett ekonomiskt ansvarsfullt risktagande.

## 2.2 Bostadskreditgarantiens roll i långivningen

I lagen om bank- och finansieringsrörelse (SFS 2004:297) kap 8, 1 § anges:

”Innan ett kreditinstitut beslutar att bevilja en kredit skall det pröva risken för att de förpliktelser som följer av kreditavtalet inte kan fullgöras. Institutet får bevilja en kredit bara om förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda.”

Av förarbetena till lagen<sup>7</sup> framgår att en ledstjärna för regelverket varit att de allmänna reglerna om soliditet, likviditet, riskbegränsning och genomlysning ska vara styrande även för kredithantering. Det anges t.ex. att ett institut ska vara solitt, vilket innebär att ökade risker i kredithantering kan leda till att ägarna måste öka sin kapitalinsats. Det understryks att det generella regelverket tvingar bankerna att ha adekvata styr- och kontrollsystem för kredithantering.

Det påpekas att det knappast är lämpligt för lagstiftaren att ange en risknivå för vissa faktorer som spelar in i kreditbedömningen och lämna andra oreglerade. I sammanhanget anges att eventuella särbestämmelser om att ett kreditbeslut ska grundas på att låntagaren ska kunna förväntas fullgöra låneförbindelsen (en trygghetsregel) och att betryggande säkerhet ska ställas för lånet (en säkerhetsregel) vore ett avsteg från styrningen genom de allmänna reglerna.

Samtidigt ansåg regeringen det vara motiverat att ange vissa grundförutsättningar för att en enskild kredit ska få beviljas. Därför formuleringen enligt ovan om att en prövning ska göras och att en kredit ska beviljas bara om det finns goda skäl att anta att förpliktelserna blir fullgjorda. Innebörden av den prövning ett kreditinstitut ska göra anges i förarbetena vara att institutet:

”... bör ta ställning till bl.a. låntagarens ekonomiska situation och säkerheter som ställs av låntagaren eller tredje man. Även villkoren för krediten – t.ex. volym, ränta och löptid – inverkar på låntagarens fullgörelseförmåga. Sammantaget skall denna bedömning leda fram till att förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda.”

En eventuell statlig bostadskreditgaranti är följaktligen en av faktorerna i en sammantagen bedömning av om förpliktelserna kan förväntas bli fullgjorda.

Andemeningen i förarbetena är att banker ska kunna välja olika riskprofiler, men att högriskprofiler ska balanseras av högre kapitaltäckning så att banken uppfyller kravet på att vara solid. I den mån banker väljer att täcka av risker med hjälp av statliga bostadskreditgarantier kommer kraven på kapitaltäckning att reduceras. Banker kan på det sättet utnyttja statliga bostadskreditgarantier för att styra sin riskprofil.

---

<sup>7</sup> Se prop. 2002/03: 139 avsnitt 8.9.2

### *Olika slag av bostadskreditgarantier – olika riskavtäckning*

Statliga bostadskreditgarantier kan i princip vara utformade på olika sätt och därigenom täcka av risker på olika sätt.<sup>8</sup> Skillnader i utformningar med påverkan på riskfördelningen kan illustreras i det följande med hjälp av två exempel. Det ena exemplet handlar om när betalning kan påkallas och det andra exemplet gäller en inskränkning i regressrätten.

Rörande vad som påkallar betalning finns två standardformuleringar. Det är dels s.k. *proprieborgen*, dels s.k. *enkel borgen*. Vid *proprieborgen* kan långivaren i princip omedelbart påkalla betalning från den som ställt borgen (*borgensmannen*) efter det att en betalning från låntagaren uteblivit. Den som går i borgen anger i detta fall att han går i borgen ”såsom för egen skuld”. Vid *enkel borgen* blir *borgensmannen* betalningsskyldig först i ett senare skede. För en bostadskreditgaranti kan det innebära att betalning från garanten påkallas först då en exekutiv försäljning av en fastighet inte inbringat i nivå med garanterat värde.

En bostadskreditgaranti i form av en *enkel borgen* påverkar inte låntagarens återbetalningsförmåga, men den säkrar ett värde för långivaren för det fall att låntagaren förlorar betalningsförmåga. Den statliga bostadskreditgarantin har begränsat långivarens risk.

En *borgensman* som har tvingats till en betalning till långivaren har rätt att kräva låntagaren på betalning (regressrätt). Då en *enkel borgen* har ställts för en juridisk person som ett aktiebolag handlar det om en eventuell utdelning i konkursboet. Då bolaget upphört finns ju inte någon person att rikta fordran mot. Vid en eventuell betalning under en *proprieborgen* kan *borgensmannen* i princip omgående rikta fordran mot låntagaren. *Borgensmannen* kan då också avtala med låntagaren om en betalningsplan.

En *borgensman* kan göra inskränkningar i sin regressrätt. En sådan inskränkning kan innebära att *borgensmannen* helt eller delvis avsäger sig rätt till en fordran som uppkommer genom den betalning som han gör som *borgensman*. En sådan konstruktion har för låntagarens del karaktären av ett villkorat ”öronmärkt” bidrag.

Ett villkorat bidrag i denna mening påverkar förutsättningarna för fullgörandet av förpliktelseerna för ett lån. En sådan garanti har ett stort värde för långivaren genom att den kan säkra hela eller delar av betalningsförpliktelseerna under låneavtalet. Den påverkar vidare den ekonomiska situationen för låntagaren eftersom ingen eller enbart en förhållandevis begränsad skuld uppkommer.

De båda exemplen illustrerar att olika garantivillkor på olika sätt begränsar olika parter risk.

### *Särskilt regelverk för konsumentkrediter*

För krediter som i huvudsak är avsedda för privatpersoner finns en särskild reglering i konsumentkreditlagen (SFS 1992:830) 5a § 1 st:

”Näringsidkaren skall, innan kredit beviljas, pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet (kreditprövning).”

---

<sup>8</sup> För närvarande är det i väsentliga delar detaljreglerat i förordning vilka villkor som gäller för statliga bostadskreditgarantier.

Genom denna formulering poängteras det som i princip innefattas i begreppet ”god kreditgivningssed”, nämligen att en näringsidkare har ett ansvar för att medverka till att privatpersoner inte gör en för stor skuldsättning i förhållande till sina inkomster och övriga ekonomiska förhållanden.

## 2.3 En internationell utblick

Bostadssektorn har en central roll i ekonomin och bostaden representerar ofta det största förmögenhetsvärdet för hushållen. Den är en nyckelfaktor för att främja sparande. Utvecklingen av fastighetspriser och belåningen av bostäder är grundläggande förutsättningar i överväganden om räntepolitiken.

Mot bakgrund av bostadssektorns centrala politiska och ekonomiska betydelse är det naturligt att bostadsfinansieringen tilldrar sig stor uppmärksamhet i olika länder. En aspekt på finansieringen som återfinns i den politiska diskussionen är förutsättningarna för att åstadkomma rimliga kostnader för de boende. ”Affordability” är en engelsk term som ofta återkommer i översikter av bostadspolitik och bostadsfinansiering.

Staten lägger fast de system som reglerar bostadsfinansieringen. Tidigare har länderna ofta lämnat betydande stöd till bostadskonsumenter genom olika bidrag, subventionerade lån och garantier. I och med avregleringar och budgetregleringar har staternas agerande inom bostadsfinansieringen kommit att bli mer likartat – åtminstone inom OECD-området.

Med ökade krav på budgetdisciplin och därmed sammanhängande utgiftsgränser har direkta subventioner för bostadsförsörjningen kommit att minska. I detta läge har kreditgarantisystem av olika slag kommit i blickpunkten som medel för stater att söka nå de bostadspolitiska målen. Denna bild tonade också tydligt fram på det seminarium som BKN anordnade för statliga garantiorganisationer i november 2006. Med staten som garant kan upplåningskostnader sänkas och enskilda låntagare få tillgång till en finansiering som annars inte hade varit möjlig.

### *Internationella erfarenheter*

Kreditgarantier för bostadslån introducerades av the Federal Housing Administration (FHA) i USA under depressionsåren på 1930-talet. Garantierna utgjorde ett bostadspolitiskt instrument inom ramen för "the New Deal", och syftade till att göra det möjligt för fler människor att köpa och äga en bostad. Tanken, då som nu, var att göra det lättare för människor som inte har förmögenhet att få låna pengar till ett bostadsköp genom en försäkring. Försäkringen minskar bankernas risk för kapitalförluster i de fall låntagarna får problem med att betala sina löpande kostnader och värdet på säkerheten har minskat.

Systemet med bostadskreditgarantier visade sig vara väldigt framgångsrikt och spreds till flera andra länder. Ett land som tidigt införde ett liknande system var Kanada, där kreditgarantier för bostäder funnits sedan 1954.

Från starten på 30-talet har systemet med kreditgarantier för bostadssektorn utvecklats stadigt, och olika typer av garantisystem återfinns i en lång rad länder.

I USA utgör olika typer av garantier idag ett väsentligt inslag i bostadsfinansieringen. Ett viktigt inslag är kreditgarantier för förvärv av bostad. För bostadslån med en belåningsgrad över 80 % kräver regelmässigt bankerna att låntagaren tecknar en kreditgaranti. FHA (Federal Housing Agency) är en stor aktör på detta område, men det finns även en rad privata aktörer med samma typ av produkt. Utöver detta finns särskilda offentliga program som syftar till att göra det lättare för vissa grupper att komma in på bostadsmarknaden. Det finns även garantier som ska underlätta finansiering av s.k. social housing, bostäder för krigsveteraner m.m. Ytterligare ett viktigt område för offentliga garantier gäller åtgärder på kapitalmarknaden. Ett system har byggts upp med "halvstatliga" aktörer (Freddie Mac, Fannie Mae m.fl) som köper bolånestocker från privata bolåneinstitut och säljer dem vidare i form av värdepapperiserade lån med garanti. Statliga garantier har därigenom en direkt bäring på hela bolånesektorns kapitalanskaffning.

I Kanada innebär kreditmarknadslagstiftningen att bankerna måste teckna kreditgaranti för lån över en belåningsgrad på 75 %. Den största aktören är fortfarande det statliga CMHC, men det finns även privata kreditförsäkringsföretag på den kanadensiska marknaden. Ett argument för den obligatoriska kreditgarantin är att systemet har utjämnat lånevillkoren för olika typer av låntagare och olika regioner i Kanada - det finns alltså en inbyggd korssubventionering mellan olika låntagarkategorier. Kreditgarantierna motiveras även som ett sätt att öka stabiliteten i det finansiella systemet. I Kanada finns även särskilda garantier för byggande eller förvärv av hyresfastigheter.

I Holland finns sedan ett antal år dels en garantifond som ska möjliggöra bostadsköp för bredare grupper, dels en fond som skapats för att skapa en gynnsam finansieringsform för den holländska allmännyttan. Egnahemsfonden WEW erbjuder kreditgarantier som möjliggör en belåning upp till 100 % av köpeskillingen, dock med ett tak för hur dyr bostaden får vara (i dagsläget 240 000 Euro). Hälften av alla bostadsköp inom beloppsgränsen finansieras med garantin. En majoritet av garantitagarna utgörs av förstagångsköpare under 35 år.

Allmännyttfonden garanterar upplåningen för de allmännyttiga bostadsföretag som är medlemmar i fonden. Syftet är att sänka företagets upplåningskostnader. Kopplat till fonden finns en organisation som följer och utvärderar de allmännyttiga företagens finansiella stabilitet och som kan genomföra omstruktureringsåtgärder om så krävs.

I båda fallen rör det sig om formellt privata fonder med förlusttäckningsgarantier från stat och kommuner. De garantier de utfärdar räknas därför som statliga garantier.

Även i Frankrike finns en statlig garantifond (CGLLS) som syftar till att stärka de allmännyttiga bostadsföretagen. CGLLS kan lämna garantier för allmännyttans upplåning, men har också ett vidare uppdrag som innebär att på olika sätt stärka allmännyttigsektorn, bland annat genom rådgivning, finansiellt stöd till utbildningsinsatser och samarbetsorgan för sektorn m.m. I Frankrike finns vidare en garantiorganisation som ska möjliggöra för socialt utsatta hushåll att köpa en egen bostad.

I Finland finns s.k. statsborgen för bostadsköp. Banksektorn i Finland har traditionellt varit ovilliga att finansiera lån i högre inomlägen utan tilläggsäkerheter. I många fall har bostadsköp för unga byggts på att föräldrar eller släkt lämnat borgen. Med statsborgen

möjliggörs lån upp till 85 % av köpeskillingen för en bostad, garantin kan dock högst utgöra 20 % av lånet.

Utöver exemplen ovan återfinns offentliga kreditgarantier för bolån i många länder. I bland annat Litauen och Estland har kreditgarantiorganisationer inrättats relativt nyligen.

Denna översiktliga genomgång visar att det finns en rad internationella exempel där olika typer av garantisystem utgör väsentliga inslag i bostadspolitiken. Även om modellerna naturligt skiljer sig åt beroende på det lokala finansiella systemet och bostadspolitikens inriktning kan man urskilja ett antal olika huvudmodeller.

Ett viktigt användningsområde för kreditgarantier är att möjliggöra för bredare grupper att köpa en bostad, genom att sänka kravet på eget kapital och andra kompletterande säkerheter i form av till exempel personlig borgen. På detta område återfinns både statliga och privata garantisystem, och vissa länders finansiella system förutsätter, explicit eller indirekt, kreditgarantier för högre belåningsgrader för bolån.

Utöver dessa ofta generella system finns särskilda, ibland subventionerade, garantisystem som syftar till att hjälpa in särskilda grupper på bostadsmarknaden, t.ex. krigsveteraner eller socialt utsatta grupper.

Vidare finns i flera länder offentliga garantisystem som i huvudsak syftar till att stärka (privata) allmännyttiga bostadsföretag genom att sänka deras upplåningskostnader. Dessa system kan även vara kompletterade med andra typer av stödåtgärder, t.ex. rådgivning eller stöd till omstrukturering.

Ytterligare en roll för kreditgarantisystem är att garantera hela lånestockar eller bostadsföretags upplåning för att sänka kostnaderna för kapitalanskaffning - garantierna ställs alltså i dessa fall i tidigare led än slutledet. Det bör dock noteras att även garantier som lämnas för enskilda lån från bankerna indirekt kan få denna effekt, åtminstone om det rör sig om garantier av tillräckligt omfattande volym.

### ***3. Statliga bostadskreditgarantier kan underlätta för förstagångsköpare av bostad***

Bolånemarknaderna fungerar i många avseenden väl, men fortfarande finns grupper som av bland annat finansieringsskäl inte har förutsättningar att köpa en bostad. Det gäller t.ex. unga, som inte har några sparade medel att använda som insats vid bostadsköp och som ofta har projektanställningar, osäkra anställningsförhållanden i övrigt eller en för kort kredithistorik för att godkännas som låntagare av de traditionella bolåneinstituterna. Även om huvudorsaken till ungas problem på bostadsmarknaderna står att finna i arbetslöshet och brist på billiga hyreslägenheter på tillväxtmarknaderna, finns det grupper unga som har en ekonomisk situation som skulle kunna medge att de skaffade en ägd bostad om förutsättningar fanns att få lån. Denna problembild gäller även andra grupper, som till exempel nyanlända invandrare. BKN har tidigare lämnat en rapport till regeringen med förslag för att underlätta för unga att skaffa en egen bostad. Ett av förslagen gäller en statlig kreditgaranti för lån till unga för bostadsköp.

Ett uttalat mål i bostadspolitiken är att minska segregationen. Segregationen minskar i princip då fördelningen av boende i olika områden närmar sig hur fördelningen mellan olika grupper ter sig i riket som helhet. Det kan innebära att invandrarandelen minskar i invandrarstäta områden, att andelen svenskfödda minskar i andra områden liksom att åldersfördelningen i olika områden går mot åldersfördelningen i riket som helhet. Ett av inslagen i en politik för minskad segregation kan vara att underlätta för förstagångsköpare av bostad.

Ett egnahemsägande kan representera ett sparande. Ekonomiskt svagare grupper har svårigheter att etablera ett ägande och en sådan sparform. För att underlätta för ekonomiskt svagare grupper att kunna etablera ett bostadsägande kan statliga bostadskreditgarantier vara ett verkningsfullt medel.

Som garant får staten särskilda möjligheter att underlätta för boende att kunna bo kvar. En inriktning mot att överbrygga en ekonomiskt svår situation för bostadsägare – efter det att staten infriat garanti och tagit över fordran - bör också kombineras med stöd och rådgivning i tidigare skeden för att undvika att garanti ska behöva infrias.

Uppgiften att underlätta för boende i ekonomiska svårigheter att kunna bo kvar återkommer i internationella jämförelser. Ett exempel på modell är en garanti/försäkring där staten kan ta över lånebetalningar under ett år och återbetalningstiden för den då uppkommande fordran görs något eller några år längre än löptiden för lånet.

### 3.1 Garantiutformning

Syftena med ett garantiprogram av aktuellt slag är att skapa förutsättningar för unga och andra förstagångsköpare att skaffa en egen bostad, skapa förutsättningar för en ökad integration och möjliggöra bostadssparande som sparform

Risker som finns med ett garantiprogram är i huvudsak att det skulle gynna andra än vad som avsetts, att det skulle kunna utgöra en skuldfälla för utsatta grupper genom att vara alltför ”tillåtande” och att det skulle kunna bli kostsamt för staten.

En viktig fråga är mot den bakgrunden hur garantisystemet bör utformas för att kunna vara så verkningsfullt som möjligt.

En modell för ett garantisystem är att *garantera säkerhetsvärdet* för långivarna genom en garanti förhållandevis högt upp i förhållande till marknadsvärdet – med full eller begränsad täckning för räntebetalningar. En garanti av detta slag lämnas med krav på säkerhet. Garantin skulle förslagsvis kunna täcka belåning upp till 95 % av det uppskattade marknadsvärdet.

En följdfråga är vilka som ska kunna komma i åtnjutande av en statlig garanti. Är det alla förstagångsköpare eller ska det t.ex. finnas inkomst- och förmögenhetsrelaterade gränser? Ska garantin kunna ge risktäckning för mycket höga marknadsvärden?

Den ram som anges för det totala åtagandet begränsar det sämsta utfallet för staten, men reglerar i sig inte vilka som kommer att få en garanterad belåning. Närmare överväganden behöver göras för att komma fram till hur de här kriterierna ska formuleras.

I de övervägandena ska då ingå att garantisystemet bör leda till ett avvägt samspel med kreditinstitutens prövning för att förhindra överskuldssättningar och andra missförhållanden. Garantin bör, förenklat uttryckt, ha en påverkan på institutens prövning och värdering – men inte för långtgående så att den sätts ur spel.

En annan modell för ett garantisystem är istället att *garantera en låntagares betalningar*. En frånvaro av kredithistorik skulle då delvis kompenseras genom en betalningsgaranti – om än begränsad. Betalningsgarantin skulle t.ex. kunna vara att staten träder in och tar över räntebetalningar under högst två år och att den fordran som då uppkommer för staten gentemot låntagaren ges en förhållandevis långsiktig återbetalningsplan. För staten innebär en sådan garanti ett avsevärt mindre åtagande i kronor jämfört med om ett lånebelopp garanteras.

En betalningsgaranti torde kunna göras allmänt tillgänglig för alla förstagångsköpare eftersom de bör förväntas efterfrågas enbart av de förstagångsköpare som inte har en stark ekonomisk ställning. Garantiformen torde heller inte åsidosätta institutens prövningsroll, utan enbart stärka förtroendet för att betalningsförpliktelserna fullföljs. En begränsning med avseende på marknadsvärde bör dock nog övervägas för att motverka spekulativa inslag och ”överkonsumtion”.

Det behöver övervägas närmare vilken modell som bör väljas och hur en garanti bör utformas mer i detalj. Allmänt för ändamålet, och alltså oberoende av modell, förutsätts att BKN tar ut en riskbaserad avgift av långivare/låntagare.

### **3.2 Konsekvenser för olika intressenter**

Det grundläggande syftet med garantisystemet är att underlätta etablering på bostadsmarknaden. De *bostadskonsumenter* som därmed i första hand avses är de som annars har svårt att etablera sig, t.ex. ungdomar, invandrare, egna företagare etc.

Det är troligt att detta slag av garantisystem kan minska inträdeshindren för konsumenter på bostadsmarknaden. Garantisystemet leder då till att fler grupper får tillgång till bostad i tidigare skede än vad som annars hade varit fallet.

Ytterligare bostadskonsumenter får tillgång till bostaden som en sparform.

Garantisystemet syftar till att förbättra finansieringsmöjligheterna för nyetablering på bostadsmarknaden. Å ena sidan hjälper då garantisystemet låntagargrupperna att få lån. Å andra sidan skulle ett alltför stort låntagande för dessa grupper innebära en utsatthet för ränteförändringar. En förutsättning är därför att stödet för låntagargrupperna utformas i konsumentkreditlagens anda, dvs. så att det inte stimulerar en övermäktig skuldsättning.

*Långivarna* får ett avlyft av risk för långivning till vissa grupper. Ett avlyft av risk genom statlig garanti minskar kraven på kapitaltäckning hos banker.

BKN bedömer att garantisystemet inte behöver subventioneras.

## **4. Statliga bostadskreditgarantier kan bidra till ökad konkurrens och lägre bygg- och boendekostnader**

### **4.1 Garanti till små och medelstora byggherrar under byggtiden**

Byggmarknaden kännetecknas av ett fåtal dominerande aktörer och av vertikal integration. Byggkostnadsdelegationen (SOU 2000:44) angav att det råder bristande konkurrens och bristande omvandlingstryck inom olika delar av byggindustrin. Konkurrensverket skriver:<sup>9</sup>

”Byggmarknaden uppvisar en rad karaktärsdrag som sammantagna underlättar konkurrensbegränsande marknadsbeteenden. Ett litet antal mycket stora företag svarar för en övervägande andel av produktionen. Dessa företag är ofta vertikalt integrerade. De är t.ex. verksamma såväl i projektering som i anläggning, byggande och produktion av insatsvaror som asfalt, betong och ballast. Betydande inträdeskostnader motverkar nyetableringar.”

Konkurrensverket skriver vidare att (sid. 165):

”Det finns mycket som talar för att det tidigare systemet med subventioner till byggandet och boendet som baserades på produktionskostnaden har lett till ett system där intresset för att minska kostnaderna begränsats. Detta innebär att det kan ta relativt långt tid innan ett annat tänkande och synsätt kommer att vara rådande.”

Enligt en rapport från KTH av Kurt Psilander har branschen varit ur lag i decennier.<sup>10</sup> Psilander skriver (sid. 74):

”Enligt SCB har mellan 1995-2001 byggkostnaderna för nyproduktion ökat med 65 % och med markkostnaderna inräknade 75 % medan konsumentprisindex ökat med endast cirka 5 %.”

Psilander hänvisar bl.a. till erfarenheter från USA som entydigt pekar på att små byggherrar genom sitt sätt att organisera verksamheten och genom sitt engagemang är synnerligen konkurrenskraftiga i förhållande till stora nationstäckande byggherrar. En slutsats av Psilanders undersökning av förhållandena i Sverige är att finansieringen under byggnadstiden är en trång sektor för de mindre byggherrarna.

Ett statligt stöd till små (och medelstora) byggherrar skulle kunna öka antalet aktörer med förutsättningar att vara verksamma på marknaden och därigenom förbättra konkurrensen på marknaden. En bättre konkurrens ger i sin tur förhållandevis lägre byggkostnader och förutsättningar för lägre boendekostnader. En bättre konkurrens har därigenom direkt bäring på bostadspolitikens övergripande mål att erbjuda konsumenterna goda bostäder till rimliga kostnader.

---

<sup>9</sup> Konkurrensverkets rapportserie 2002:4: Konkurrensen i Sverige 2002 (sid. 163)

<sup>10</sup> Kurt Psilander: ”Hur små byggherrar lyckas”. Rapport nr 29 KTHs Bostadsprojekt. Stockholm 2004.

### *Kreditgarantier som stödform*

Mot bakgrund av Konkurrensverkets rapport kan konstateras att mindre företag har svårt att etablera sig på marknaden eftersom stora, vertikalt integrerade, företag dominerar marknaden. De mindre företagen har svårigheter att hänga med i teknikutvecklingen och har svårt att få en tillfredsställande finansieringslösning. Svårigheterna med finansieringen gäller i första hand byggfasen. Psilander skriver (sid.60 a.a.):

”De små byggherrarna har ett huvudproblem med finansieringen under byggnadstiden. På denna punkt är de stora byggherrarna avsevärt mycket bättre rustade. De har eget kapital och de möter inte några egentliga hinder vid extern finansiering.”

Riskerna i byggfasen för ett, säg medelstort, projekt är förhållandevis lätta att assimilera för en stor byggherre med ett stort antal projekt, medan den relativa exponeringen blir betydligt större för den mindre aktören. Om staten lämnar stöd genom att täcka av risker kan mindre byggherrar förväntas ha lättare att etablera sig på marknaden. Mindre etableringshinder torde i sin tur ge upphov till en ur de slutliga bostadskonsumenternas synvinkel bättre fungerande marknad.

Finansieringsproblemen för små och nystartade företag inskränker sig inte bara till byggbranschen. I en studie av European Mutual Guarantee Association (AECM) år 2003 redovisas skäl till varför småföretags kreditansökningar avslås.<sup>11</sup> Sådana skäl är till exempel:

- den risk som följer med ett beroende av en enda eller mycket få personer
- för enmans- eller fåmansföretag får riskfaktorer som familjekonflikter, sjukdom m.m. större betydelse
- brist på eget startkapital
- otillräcklig pant, bristande förtroende för personliga garantier och allmänt begränsade återvinningsmöjligheter
- otillräcklig förmåga att förklara affärsplaner
- bristfällig strategisk planering

EU-kommissionen har konstaterat att riskkapitalförsörjningen till mindre företag inte fungerar tillfredsställande, och att de finansiella marknaderna kan behöva kompletteras med olika offentliga åtgärder. I Sverige har bland annat Almi och flera nystartade kreditgarantiföreningar en viktig roll när det gäller att hjälpa denna kategori företag. En faktor som särskiljer byggföretag från andra företag är det osedvanligt stora behovet av rörelsekapital som uppkommer vid fastighetsinvesteringar.

Psilander (a.a. sid. 74) är tveksam till att bidrag skulle ha någon positiv effekt för små byggherrar och lyfter istället just fram behovet av statlig finansieringsmedverkan avseende toplån under byggtiden:

”Investeringsbidrag och momsreduktion utbetalas i efterhand när de strängt taget inte längre behövs. Mot denna bakgrund skulle det vara motiverat att nuvarande bidragssystem avskaffades eller möjligen kom att bestå av ett enda generellt

---

<sup>11</sup> “Small and medium-sized European enterprises and the way they are financed. The point of view of the loan guarantee schemes”. André Douette, European Mutual Guarantee Association (AECM), April 2006.

bidrag som utbetalas successivt på ett sätt som bankerna tillämpar för kreditivlån. Viktigare än bidrag är att statsmakten gör entré som långivare av byggkreditiv över t ex nivån 80 % av bidragsenheten godkänd produktionskostnad.”

#### 4.1.1 Garantiutformning

Garanti lämnas åt små eller medelstora byggherrar enligt EU:s definition av små och medelstora företag (SME:s).

Garanti lämnas för lån under byggtiden under förutsättning att BKN kan godkänna förutsättningarna för affären.

En garanti för lån under byggtiden förutsätts vidare ha följande inslag:

- Proprieborgen. BKN förbehåller sig rätten att – inom en angiven ram - stegvis teckna garanti allteftersom arbetet fortskrider.
- En riskbaserad avgift med utgångspunkt från det individuella projektets förutsättningar.
- En kort giltighetstid som relaterar till byggtiden.
- Möjlighet att, efter särskild prövning, kunna teckna en garanti för lån under driftsskedet.
- Beloppsmässig begränsning till 90 % av uppskattat marknadsvärde på fastigheten i färdigt skick.
- Självrisk.

#### 4.1.2 Konsekvenser för olika intressenter

Det grundläggande syftet med garantisystemet är att det ska medverka till låga bygg- och boendekostnader som kommer de *slutliga bostadskonsumenterna* till del.

De mindre byggherrarna är låntagare och avsedda stödmottagare. Garantisystemet syftar till att på ett avgörande sätt förbättra finansieringsmöjligheterna för små byggherrar och därigenom medverka till att de får bättre förutsättningar att verka på marknaden.

BKN bedömer det som troligt att detta slag av garantisystem kan utgöra ett verkningsfullt stöd för mindre byggherrar. Ett verkningsfullt stöd innebär att byggmarknaden kommer att fungera bättre. En bra fungerande byggmarknad är till fördel för bostadskonsumenterna. I vilken utsträckning en bra fungerande byggmarknad kommer bostadskonsumenterna till del är dock också avhängigt hur väl bostadsmarknaderna i sig fungerar.

*Långivarna* torde bli mer intresserade av att tillgodose mindre byggherrars behov av finansiering under byggtiden, eftersom staten lyfter av risk. Ett avlyft av risk genom statlig garanti minskar kraven på kapitaltäckning hos banker.

Det finns anledning att undersöka förutsättningarna för att samverka med Almi eller med lokala kreditgarantiföreningar.

BKN bedömer att garantisystemet inte behöver subventioneras.

Ett ökat antal aktörer på byggmarknaden innebär förutsättningar för bättre fungerande bygg- och byggfinansieringsmarknader. En bättre fungerande byggmarknad bör i sin tur innebära effektivitetsvinster som kommer bostadskonsumenter och samhällsekonomin i sin helhet till del.

## 4.2 Garanti för lån efter färdigställandet

Denna garanti knyts till en byggherres lån och gäller driftsskedet efter byggtiden. Garanti till byggherre avses kunna utfärdas både då den föregåtts av en garanti under byggtiden och då så inte varit fallet. De garantier BKN lämnar för närvarande är just dessa som gäller efter byggtiden.

Garantiprogrammet syftar dels till att indirekt verka för låga bygg- och boendekostnader genom att komplettera en garanti under byggtiden, dels till att stödja finansieringen av ny- och ombyggnation på det sätt som sker för närvarande.

Garanti lämnas för byggherres lån för ett ny- eller ombyggnadsprojekt under förutsättning att BKN kan godkänna förutsättningarna för affären.

En garanti för lån efter färdigställandet förutsätts, som idag:

- innefatta en riskbaserad avgift med utgångspunkt från det individuella projektets förutsättningar,
- kunna ha en lång giltighetstid som kopplar till ett låns löptid eller vara tidsbegränsad,
- kunna uppgå till ett belopp som högst motsvarar 90 % av uppskattat marknadsvärde på fastigheten.

Vidare bör garantin i grunden utgöra en enkel borgen. Det skulle dock kunna aktualiseras att bygga in en ”partiell proprieborgen” för att möjliggöra överbrygningsperioder för en låntagare på motsvarande sätt som för förstagångsköpare enligt avsnitt 3.

I den mån garantislaget kompletterar garantin för små byggherrar under byggtiden understödjer den marknadens funktionssätt och förutsätts ge *bostadskonsumenter* bättre villkor.

En konsekvens för *låntagaren* kan vara att garantin ger en finansieringsmöjlighet som annars inte skulle finnas. En annan konsekvens bör vara att statens riskavlyft sammantaget innebär bättre finansieringsvillkor för låntagaren.

Ett syfte med garantiprogrammet är att stimulera ny- och ombyggnation där *långivarna* av särskilda omständigheter önskar särskilt riskavlyft för att lämna lån på tillfredställande villkor. Ett avlyft av risk genom statlig garanti minskar risken och kraven på kapitaltäckning för långivarna.

BKN bedömer att garantiprogrammet inte behöver subventioneras.

## **5. Statliga bostadskreditgarantier kan stödja byggande av egna hem i glesbygd**

Ett sätt att skapa förutsättningar för tillväxt och service i alla delar av landet kan vara att stödja byggandet av nya bostäder i glesbygden. Rapporter från bland annat Glesbygdsverket och samarbetsorganisationen Småkom har pekat på problem med att finansiera nya bostäder i gles- och landsbygd. En orsak är de låga marknadsvärden som gäller för bostäder på de aktuella bostadsmarknaderna. Det finns sällan förutsättningar att finansiera en tillräckligt stor andel av byggkostnaderna med vanliga bolån, eftersom bankerna inte medger lån över marknadsvärdet.

En bidragande faktor kan vara att konkurrensen på kreditmarknaden är förhållandevis svag. Det finns ofta bara en eller två aktörer som är beredda att diskutera ett lån, vilket gör att låntagaren får sämre förutsättningar att förhandla sig till bra villkor. På bostadsmarknader med generellt låga marknadsvärden kan ibland finnas behov av nyproduktion. Även små byggolymer kan bidra till en positiv utveckling för en ort.

BKN presenterade i början av 2006 ett förslag för att underlätta byggande av egna hem i glesbygd.<sup>12</sup> Förslaget innebar höjda schablonbelopp för kreditgarantierna, vilket medför att det skulle bli möjligt för BKN att garantera byggkostnader på en nivå som medger nyproduktion även i marknader med låga marknadsvärden.

På grund av de låga marknadsvärdena kan statens risktagande genom garantier bli förhållandevis stort. Det bör därför förutsättas att ett garantisystem för att stödja egna hem i glesbygd behöver förenas med anslagsmedel för att reducera de avgifter som långivarna/låntagarna kommer att ha att betala. I det förslag som lämnades angavs ett anslagsbehov om 50 miljoner kronor per år.

Den av BKN föreslagna garantin för byggande i glesbygd har likheter med BKN:s nuvarande garanti. Garanti föreslås kunna lämnas upp till ett belopp som motsvarar 150 % av dagens nybyggnadsschablon för räntebidrag. Långgivare/ låntagare får betala en avgift som motsvarar avgiften för en garanti inom marknadsvärdet. Överskjutande behov av avgift för att uppnå kostnadstäckning förutsätts täckas med anslagsmedel. Anslagsmedel och ram kommer att reglera omfattningen på garantiprogrammet. Det förutsätts ankomma på BKN att inom dessa ramar tillhandahålla garantier för byggande inom områden och för ändamål enligt närmare anvisningar.

Det grundläggande syftet med garantiprogrammet är att det ska medverka till boendemöjligheter i glesbygd. Garantiprogrammet syftar till att förbättra finansieringsmöjligheterna och finansieringsvillkoren för *låntagare som etablerar eget hem i glesbygd*.

*Långivarna* får ett riskavlyft vid långivning för egna hem i glesbygd. Ett avlyft av risk genom statlig garanti minskar kraven på kapitaltäckning hos banker.

---

<sup>12</sup> ”Stöd till byggande av egna hem i glesbygd”. BKN rapport 28 februari 2006.

BKN bedömer att en *avsättning av budgetmedel* krävs för att stödja egna hem i glesbygd.

## **6. Några ytterligare exempel på garantier som medel**

I detta avsnitt aktualiseras andra slag av ändamål med statliga bostadskreditgarantier utifrån internationella jämförelser. Sådana exempel på ändamål är

1. Stora underhålls- och renoveringsprojekt
2. Särskilt stöd åt svaga konsumenter/låntagare
3. Minskad segregation
4. Studentboende, äldreboende och annat särskilt boende
5. Handikappanpassning m.m.
6. Energieffektivisering och energikonvertering

I det följande belyses särskilt garantiprogram för att stimulera energieffektivisering/energikonvertering och garantiprogram för att understödja äldreboende i kommuner med vikande befolkningsunderlag.

### **6.1 Statliga bostadskreditgarantier kan stimulera energikonvertering i bostadssektorn**

En förenklad finansiering via statliga kreditgarantier kan bidra till en ökad energieffektivisering och energikonvertering i bostadssektorn. Ett specifikt syfte kan vara en minskad användning av olja och direktverkande el.

En faktor bakom trögheter i en konvertering kan vara osäkerheter om framtida kostnader och priser. Även om en viss ersättningsinvestering kan förväntas vara lönsam på lång sikt kan en kort kalkylhorisont och/eller en betydande risk hämma investeringsbenägenheten. En annan faktor är en fastighetsägares behov av att ta i anspråk eller reservera belåningsutrymme på en fastighet, vilket kan begränsa omfattningen på konverteringen.

Därtill kan ett belåningsutrymme helt enkelt saknas i meningen att en fastighet är mycket högt belånad och att en låntagares återbetalningsförmåga inte bedöms ge utrymme för ytterligare lånekostnader. Återbetalningsförmåga och disponibel inkomst påverkas dock av kostnadssänkningar. En förväntad långsiktig lönsamhet innebär nämligen lägre kostnader och ökade disponibla inkomster för en fastighetsägare – även om det givetvis kan vara mer eller mindre marginellt. Det är inte självklart att sådana indirekta effekter på återbetalningsförmågan kommer att beaktas i en långivares bedömning.

Utöver detta kan särskilda ”strulcostnader” (kringkostnader / transaktionskostnader) minska attraktiviteten i en viss investering. Ett bibehållande av befintlig teknik medför inte olägenheter med pågående byggen, tidskostnader för att söka information om tekniker och finansieringsmöjligheter m.m. Energiinvesteringen representerar inte någon ”måste-investering” för fastighetsägaren så länge befintligt system fungerar.

Ju enklare ett teknikval och ett finansieringsupplägg är, desto lägre kringkostnader är förknippade med ett byte av system. Sannolikheten för att en fastighetsägare gör en ”ersättande” investering kan förväntas öka om

- undanträngningen av lånemöjligheter för andra ändamål är förhållandevis ringa,
- finansieringen kan ordnas enkelt och
- finansieringen är billig.

Vid sidan av detta finns givetvis övriga faktorer vid ett investeringsval som förtroende för driftsäkerhet, förväntad lönsamhet, bedömningar av prISRISKER m.m.

Staten lämnar idag bidrag för att minska användningen av olja och direktverkande el. Bidrag utgör ett stöd för en fastighetsägare, men löser inte finansieringen av ett projekt utan finansieringsfrågan kvarstår. Därtill kan effekten av bidrag minska genom att i sig vara prisdrivande på mindre väl fungerande marknader. Det är troligt att kreditgarantier som stödform kan ha en mindre prisdrivande effekt.

Ett statligt garantisystem kan förenkla finansieringen och skapa förutsättningar för att finansieringskostnaden blir låg. För att ytterligare stärka incitamenten kan garantierna subventioneras genom att riksdagen anslår medel. Sådana medel kan komma stödmottagarna till godo genom

- lägre avgifter,
- att staten genom BKN tar på sig ansvaret för slutliga amorteringar om projektet genomförts enligt plan och låntagaren skött betalningarna,
- att medlen används för att täcka kostnader för inskränkningar i de regresskrav staten annars skulle kunna komma att ställa.

En möjlighet är att medlen används på flera sätt. Frågan om vad som kan bedömas vara en effektiv användning av budgetmedel behöver övervägas närmare.

En förutsättning för att ett skräddarsytt garantiprogram ska kunna bli verkningsfullt är att stödberättigade åtgärder är förhållandevis enkla att urskilja.

Garanti lämnas för lån till fastighetsägare för specifika energiinvesteringar. En garanti för energikonverteringslån kan innehålla följande komponenter:

- Garanti lämnas i allmänhet utan krav på säkerhet i fastighet.
- Garanti kan täcka upp till ett lånebelopp för en specifik åtgärd som angivits av ansvarig myndighet. Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Boverket eller Länsstyrelserna förutsätts ange sådana belopp.
- Garanti lämnas som proprieborgen. För stora projekt förbehåller sig BKN rätten att – inom en angiven ram - stegvis teckna garanti allteftersom investeringen genomförs.
- Garanti lämnas normalt för 5 eller 10 år. I enskilda fall kan garantier med längre giltighetstid utfärdas.
- Riskbaserad avgift (eventuellt subventionerad).

I villkoren bör vidare regleras vad som ska gälla om avsedd investering inte genomförts.

Om ett garantiprogram av aktuellt slag skulle aktualiseras bör den närmare utformningen av garantin arbetas fram efter samråd med Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen och Boverket.

## **6.2 Statliga bostadskreditgarantier kan understödja äldreboende i kommuner med vikande befolkningsunderlag**

Ett garantiprogram skulle kunna syfta till att underlätta för byggande i kommuner som har mindre goda förutsättningar att tillhandahålla bostäder för äldre.

I lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar anges att varje kommun ska planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Vidare ska varje kommun inrätta bostäder med gemensam service (servicehus) för äldre människor med behov av särskilt stöd. Detta anges i Socialtjänstlagen (SoL 1980:620, 19 § stycke 2).

Systemet för kommunalekonomisk utjämning syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare service oberoende av inkomstförhållanden och opåverkbara strukturella kostnader.

Samtidigt finns kommuner – ofta kommuner med vikande befolkningsunderlag – som gjort åtaganden för bostadsförsörjningen på ett sätt som blivit en alltför tung ekonomisk börda. En uppgift för BKN är i sådana fall att medverka till omstrukturering av de kommunala bostadsföretagen som ger dem långsiktigt hållbara ekonomiska förutsättningar för en kostnadseffektiv bostadsförvaltning anpassad till den förväntade befolkningsutvecklingen. BKN kan då också medge stöd i form av bidrag. BKN ska vidare medverka till att kommunala borgensåtaganden för lån till bostadsrättsföreningar kan avvecklas.<sup>13</sup>

BKN arbetar tillsammans med en sökande kommun fram ett omstruktureringsprogram utifrån kommunens bedömning av det framtida behovet av bostäder. Till grund för detta arbete analyserar BKN bostadsföretagens och bostadsrättsföreningarnas kassaflöden på fastighets- och företagsnivå vid olika förutsättningar i fråga om efterfrågeutveckling, drift, effektivitet, skuldsättning och ränteläge. I ett andra steg bedöms kommunens möjligheter att själv bära kostnaderna för sina bostadsåtaganden. Analysen grundas här så långt möjligt på verifierbara och jämförbara uppgifter om kommunens ekonomiska ställning och utveckling samt om budgetprocessens effektivitet. Syftet är att säkra att skäligen krav ställs på kommunens förmåga att anpassa sig till de ekonomiska och demografiska förutsättningar som kan förutses den närmaste framtiden och därmed uppnå ekonomisk balans under planperioden. BKN utnyttjar i denna del de bedömningsinstrument som tillämpades av Bostadsdelegationen. BKN samverkar då så är lämpligt med det statliga bolaget Sbo AB som bildats särskilt för övertagande av fastigheter m.m. från kommuner och kommunala bostadsföretag.

Schematiskt kan det stöd BKN lämnar kommunerna i denna verksamhetsdel beskrivas som ett bistånd för att i efterhand komma tillrätta med övermäktiga åtaganden. Detta hindrar emellertid inte att det samtidigt kan finnas mer segmenterade bostadsbehov som behöver

---

<sup>13</sup> Dessa uppgifter har tidigare legat på SBN (Statens Bostadsnämnd) respektive Bostadsdelegationen. Båda dessa myndigheter är nu avvecklade.

tillgodoses, men som är svåra att klara av inom kommuner med förhållandevis svaga ekonomiska förutsättningar.

Ett medel för att bistå vissa kommuner att klara sin uppgift att tillhandhålla bostäder för t.ex. äldre kan vara att lämna statliga kreditgarantier för om- och nybyggnad för särskilt boende. Sådana kreditgarantier skulle då lämnas inom en viss ram och subventioneras genom att medel anslås på budgeten.

Ett garantiprogram för iordningsställanden av särskilda bostäder skulle syfta till att äldre kan erbjudas anpassat boende på orter där bostadstillgången annars skulle vara avsevärt mer begränsad. Ett garantiprogram skulle kunna ha följande utformning:

- Garanti kan lämnas för finansiering under iordningsställandet och kan följas av garanti för lån efter färdigställandet.
- Garanti kan lämnas för ett högsta belopp som t.ex. fastställs i relation till kapaciteten.
- Garanti lämnas som proprieborgen under tiden för iordningsställande. Utformningen av efterföljande garanti behöver övervägas närmare.
- För garanti tar BKN ut en riskbaserad avgift. Medel som tillförs från budgeten används för att reducera den avgift som tas ut långivare/låntagare.

## **7. Åtgärder för att underlätta och möjliggöra för marknadens aktörer**

Förhållandet att nya producenter och nya konsumenter har svårt att etablera sig på marknaden är enligt BKN centrala hinder för marknadernas funktion. En väsentlig faktor bakom etableringssvårigheterna på såväl produktions- som konsumtionssidan är finansieringsförutsättningarna.

Vid sidan av rollen att ställa kreditgarantier direkt för slutlig finansiering finns också andra sätt för BKN att verka för ett bra och billigt boende genom att underlätta och möjliggöra för aktörerna på marknaden. Det kan t.ex. gälla att bistå lokala kreditgarantiföreningar, aktualisera utveckling av ”bolåntagarföreningar” efter brittiskt/irländskt mönster eller på annat sätt stödja utvecklingen av efterfrågeanpassade kredit- och försäkringsmöjligheter på marknaden.

BKN föreslås därför få ett tydligare mandat att analysera och identifiera sådana områden där kreditmarknaden inte fungerar tillfredsställande i relation till bostadskonsumenternas efterfrågan och att initiera åtgärder som kan underlätta och möjliggöra för marknadens aktörer.

### **7.1 Initiativ till privat/offentliga garantiföreningar**

Privat/offentliga garantiföreningar är ett nytt begrepp inom ramen för bostadspolitiska medel. Som medel för att understödja små och medelstora företag är privat/offentliga garantiföreningar däremot vanligt förekommande i flertalet europeiska länder. Sverige har dock utgjort ett av undantagen, men under senare tid har några föreningar bildats. Kreditgarantiföreningen i Värmland är ett framträdande sådant exempel.

Begreppet garantiförening används här i en vid bemärkelse. Det avser såväl ömsesidiga företag/föreningar utan statligt inslag som sådana där staten har en central roll. Verksamhetsområdet förutsätts dock vara att ställa kreditgarantier för enskilda medlemmars lån.

För en långivare innebär en garantiförenings prövning en kompletterande prövning av låntagaren. Vidare kan kravet på kapitaltäckning minska för långivaren.

Små och medelstora byggherrars finansiering kan understödjas genom ”garantiföreningar” där staten medverkar. En fördel ur statens synvinkel med ett sådant arrangemang är att statens åtagande kan bli mer begränsat än i fallet med direkta statliga garantier. Både direkta statliga garantier och garantiföreningar syftar till att stödja små och medelstora företags möjligheter att verka på marknaden – och därigenom underlätta marknads funktionssätt. Den bärande principen är att en intressegrupp sammantaget kan bli avsevärt starkare än varje intressent för sig. En garantiförening bör ha förutsättningar för att få ett rikhaltigare informationsunderlag om enskilda låntagare/medlemmar än vad t.ex. staten skulle kunna få som garant för en enskild låntagare.

Grunden i en garantiförening förutsätts i normalfallet vara att föreningens åtagande innebär en trygghet för långivarna som den enskilde aktören inte kan ge. Stat och kommun kan ge ytterligare styrka åt en förening. En central fråga är på vilket sätt staten på bästa sätt kan ta initiativ till och stödja sådana föreningar i syfte att förbättra tillträdet till marknaden för mindre starka aktörer.

En möjlighet är att staten enbart tar rollen som initiativtagare. En annan möjlighet är att staten i någon form tar ett större eller mindre ekonomiskt ansvar för verksamheten. En form är att staten helt enkelt är medlem i en garantiförening. En annan form är att staten återförsäkras åtaganden – i sin helhet, i delar eller individuellt.

I princip är utgångspunkten att garantiföreningar för små och medelstora företag bildas med medlemmar från olika branscher - vilket också ger en riskspridning över branscher. Det hindrar emellertid inte att sektoriella garantiföreningar också kan föra med sig stora fördelar för medlemmarna.

BKN bedömer att garantiföreningar kan komma att spela en betydelsefull roll för att förbättra förutsättningar och villkor för ekonomiskt mindre starka aktörer. Garantier ställda av garantiföreningar förutsätts fungera som en hävstång för enskilda aktörer att komma i åtnjutande av finansieringsvillkor som annars inte vore tillgängliga.

## **7.2 Initiativ till bolåneföreningar efter brittiskt/irländskt mönster**

Ett sätt att underlätta nya bostadskonsumenter tillträde till bostadsmarknaden är att stimulera till bildandet av nya föreningar och institut. En sådan modell är kreditföreningar.

En kreditförening är i princip en icke-vinstdrivande förening som ägs och kontrolleras av medlemmarna. Kreditföreningens syfte ska vara att bistå medlemmarna och att tillhandahålla

fördelaktiga finansieringsvillkor. I Kanada och USA är kreditföreningar ("credit unions") vanliga med medlemsantal på 25-30% av befolkningen.

En annan modell är "Building Societies" efter brittiskt/irländskt mönster. Dessa är finansiella institutioner som erbjuder medlemmarna bolån och också andra finansiella tjänster. Eftersom bolån – med säkerhet i bostadsfastigheterna - är den primära verksamheten skulle motsvarande begrepp på svenska kunna vara "bolåneförening". Föreningens ändamål är att verka för sina medlemmars intressen. I Storbritannien och på Irland konkurrerar bolåneföreningarna med bankerna om inlåning och bolån. Ca 20 % av bolånen i Storbritannien lämnas av bolåneföreningar. Tillsynen över bolåneföreningarna utövas i Storbritannien av Financial Services Authority och på Irland av irländska centralbanken.

En variant av bolåneföreningar skulle kunna vara ägnad att hjälpa till med bostadsfinansieringen för unga och andra som etablerar ett förstagångsägande. Inriktningar mot andra grupperingar är givetvis också tänkbara, liksom en allmän modell. I en mer allmän utformning skulle bolåneföreningar kunna bidra till att en fungerande konkurrens upprätthålls på kreditmarknaden.

Ett lån, lämnat av bolåneföreningen till medlemmen/låntagaren, förutsätts innebära att denne tillhandahåller ett lån till villkor som annars inte hade varit möjliga. BKN skulle t.ex. kunna stimulera bildandet av föreningar genom att tillhandahålla en återförsäkrings- / garantimöjlighet.

### **7.3 Initiativ till privat/offentlig samfinansiering - PPP**

Privat/offentlig-samfinansiering står som samlingsnamn för en modell där staten och privata företag samverkar i finansieringen av ett affärsprojekt eller ett statligt investeringsprojekt. Beteckningen PPP är vanlig och följer av engelskans "public-private partnership". Ett svenskt exempel på en PPP-finansiering är Arlandabanan.

Utgångspunkten för att välja en PPP-lösning är i princip att den förväntas vara ekonomiskt effektiv. PPP förutsätts i den meningen vara en eftersträvarsvärd lösning under vissa förutsättningar.

I Storbritannien finns dock exempel på PPP-projekt som initierats närmast för att undvika budgetbelastningar och som anses ha lett till högre kostnader totalt än vad som hade uppkommit med en ordinär budgetfinansiering. Inom den brittiska staten finns en särskild reglering av PPP-finansiering genom det s.k. Private Finance Initiative. Projektkarakteristik och villkor anges enligt en särskild mall: "HM Treasury Credit Guarantee Facility Programme / Loan Facility Term Sheet". Efter de tidigare misstagen finns ett krav på kostnadseffektivitet.

PPP-finansiering förknippas vanligen med infrastrukturfinansiering, men förekommer också vid finansiering av bostäder för äldre, sjukhus, skolor, bostäder för militärer, fängelser m.m.

BKN föreslår att det ska ligga i uppgiften för BKN att föreslå privat/offentlig samfinansiering i anslutning till projekt som är av den karaktären att de påkallar sådana lösningar. Det skulle t.ex. kunna gälla större renoveringar av bostadsområden eller större byggnationer av äldreboende.

## **8. EU:s statsstödsregler**

En fråga är huruvida statliga kreditgarantiprogram är förenliga med EU:s statsstödsregler. I artikel 87.1 i EU-fördraget definieras statligt stöd. Där föreskrivs också att statligt stöd som huvudprincip är oförenligt med den gemensamma marknaden om inte annat anges i fördraget. I artikel 87.2 och 87.3 anges ett antal fall där statstöd är eller kan vara tillåtet. Enligt artikel 88 har kommissionen i uppdrag att kontrollera statligt stöd. Medlemsstaterna ska på förhand meddela kommissionen om åtgärder som kan utgöra statsstöd. Åtgärderna får inte genomföras utan kommissionens godkännande.

En åtgärd utgör statsstöd om den uppfyller ett antal kriterier: den ska innefatta överföring av statliga medel och utgöra en ekonomisk fördel för mottagaren, den ska vara selektiv och snedvrیدا konkurrensen på marknaden samt påverka handeln mellan medlemsstaterna. Kriterierna är förhållandevis vida. Till exempel kan åtgärder som införs för en hel bransch omfattas, eftersom konkurrensen med andra branscher då kan snedvridas. Även en potentiell påverkan på handeln mellan staterna kan räcka för att åtgärder ska utgöra statsstöd.

Kommissionen har publicerat ett särskilt meddelande kring statliga garantier. Där fastslås att en statlig garanti inom ett garantiprogram är förenligt med konkurrensreglerna om

1. garantiavgiften täcker normala risker, administrationskostnader och normal kapitalavkastning
2. garantin kan kopplas till en specifik transaktion
3. låntagaren inte är i finansiellt trångmål
4. låntagaren i princip skulle kunna erhålla lån utan statlig garanti
5. garantin utvärderas årligen
6. garantiutfärdaren gör en realistisk värdering av risken.

Om dessa förutsättningar däremot inte är uppfyllda är det fråga om statsstöd. Ett statsstöd kan vara tillåtet eller otillåtet. Mot bakgrund av denna förteckning torde de flesta garantier som kan vara aktuella på bostadsområdet utgöra statsstöd. Vad är då ett godtagbart statsstöd?

Bland de olika fallen av godtagbart statsstöd i artikel 87 kan särskilt 87.1 a) om stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter och 87.3 c) om stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner vara aktuella när det gäller garantier.

Vissa stöd har uttryckligen kommissionens godkännande. Utöver de godtagbara statsstöd som anges direkt i fördraget har ett antal förtydliganden och s.k. gruppundantag gjorts. Till exempel finns riktlinjer och gruppundantagsdirektiv för stöd till små och medelstora företag (s.k. SME), stöd till skydd för miljön och regionalstöd.

Ett generellt undantag från statsstödsreglerna görs för stöd som begränsas till vissa belopp enligt de s.k. minimi-reglerna (100 000 euro per företag under en treårsperiod). I det sammanhanget är det viktigt att avgöra om det är låntagaren eller kreditinstitutet som är mottagare av stödet. När det gäller BKN:s vanliga garantier betraktas troligen kreditinstitutet som stödmottagare, vilket innebär att minimi-reglerna inte blir aktuella.

En annan möjlighet att genomföra åtgärder som utgör statsstöd ges av reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i artikel 86.2. Stöd till företag som utför sådana allmännyttiga tjänster undantas från statsstödsreglerna. De tjänster som är i åtanke gäller t.ex. postväsende och telekommunikationer, men det är i princip upp till medlemsstaterna att definiera vad som utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Efter ett rättsfall i EU-domstolen (den s.k. Altmarkt-domen) har kriterierna för godkänt stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse tydliggjorts. Bland annat ska ett tydligt uppdrag ha getts till den som ska utföra tjänsten och stödet ska bara motsvara merkostnaden för tjänsten.

Kommissionen arbetar för närvarande med att förtydliga och förenkla reglerna kring statsstöd inom ramen för den s.k. Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning. Den allmänna utgångspunkten är att en fungerande och dynamisk marknadsekonomi är grunden för ekonomisk utveckling inom EU. Statligt stöd som snedvrider eller begränsar konkurrensen kan motverka detta. Samtidigt kan statligt stöd vara avgörande för att uppnå mål av gemensamt intresse, som till exempel att motverka marknadsmisslyckanden, att bidra till social och regional sammanhållning eller hållbar utveckling. Ett exempel på marknadsmisslyckande som särskilt lyfts fram i ljuset av Lissabonprocessen gäller riskkapital till nystartade företag, där marknaden inte bedöms klara behovet på egen hand.

Införandet av ett nytt kreditgarantiprogram måste alltså sannolikt föregås av anmälan till kommissionen för godkännande. I varje enskilt fall får man anföra specifika argument när det gäller vilken artikel i fördraget eller vilket gruppundantag som bör vara grund för godkänt stöd, samt vilka förutsättningarna i övrigt är när det gäller påverkan på konkurrens och mellanstatlig handel. Det är svårt att på förhand helt säkert bedöma förutsättningarna att få stödåtgärder godkända. Kommissionen har i de ärenden som förekommit på bostadsområdet grundat sina beslut på olika delar av fördraget. Rent allmänt torde ett avgiftsfinansierat garantisystem som är öppet för alla företag i en bransch vara acceptabelt. Generellt torde det också finnas goda förutsättningar att få stöd till små och nystartade företag och regionalstöd godkända. Även stöd till privatpersoner för etablering i egen bostad bör ha förutsättningar att bli godkänt.

## **9. Förslag till en effektivare roll för BKN**

Tillgången till och prissättningen av bostäder kan beskrivas som en växelverkan mellan boendemarknader, byggmarknader och bostadsfinansieringsmarknader och behovet av statliga garantier följer av specifika marknadsbrister och mål. BKN bedömer att en central uppgift är att begränsa etableringshinder för såväl konsumenter som producenter.

BKN gör bedömningen att ett förändrat uppdrag skulle ge bättre förutsättningar att verka för prioriterade mål inom bostadssektorn. Mot denna bakgrund föreslår BKN en inriktning mot tre arbetsområden:<sup>14</sup>

1. Statliga bostadskreditgarantier med särskild inriktning
2. Övervakning av marknadseffektivitet och åtgärdsförslag
3. Insatser i tidigare led

---

<sup>14</sup> Här bortses från den del av BKN:s verksamhet som är att medverka till omstrukturering av kommunala bostadsföretag.

Ökade krav på målinriktning innebär att garantier förutsätts bli mer ”skräddarsydda” för sina respektive ändamål. Sammantaget utvecklar sig bilden av att bostadskreditgarantier kan vara verkningsfulla och kostnadseffektiva medel för att understödja marknadens funktion och de politiska målen, men de behöver utformas med inriktning på dessa syften.

BKN pekar här i rapporten på möjligheterna att med *statliga bostadskreditgarantier med särskild inriktning* minska etableringshindren dels för förstagångsköpare av bostad, dels för små och medelstora byggherrar. Garantin för byggande föreslås kunna kompletteras med garantier av nuvarande typ för finansieringen efter det att ett bygge är klart. En ytterligare garantiform som BKN lyfter fram är garanti för egna hem i glesbygd.

Den garantiordning riksdagen beslutat om anger krav på en klar ekonomisk styrning av garantiverksamheten. Två moment i den ekonomiska styrningen är ramar för garantiåtagandena och eventuella tillskott av anslagsmedel. I tabellen nedan lämnas exempel på tänkbara ramar och anslagsmedel.

*Tabell: Exempel på ramar och anslagsmedel*

	<i>Primära mål</i>	<i>Ram Mdkr</i>	<i>Anslagsmedel Mkr per år</i>
Garanti för förstagångsköpare	Minska etableringshinder för förstagångsköpare och minskad segregation	5	
Garanti till små och medelstora byggherrar	Minska etableringshinder och lägre byggkostnader genom ökad konkurrens	6	
Garanti efter färdigställande	(i princip befintlig garanti)	8	
Garanti för egna hem i glesbygd	Underlätta boende i glesbygd	1	25
<i>Summa</i>		20	25

BKN vill framhålla att förslagen ska ses som exempel på skräddarsydda garantier. Det kan finnas andra garantiformer som kan ges en större prioritet av riksdag och regering. Då riksdagen beslutat om för vilka syften bostadskreditgarantier ska lämnas föreslås att regeringen överlåter åt BKN att utforma garantivillkor på det sätt som är bäst ägnat för syftet – och under de ekonomiska villkor som gäller för garantiverksamheten. Jämfört med dagens regelverk överläts då utformningen av garantivillkoren – och inte bara avgiftssättningen – till BKN. Sammankopplat med det bör BKN också få i uppdrag att utveckla bedömningar och redovisning av vilka effekter respektive garantiprogram har haft med utgångspunkt sitt syfte (måluppfyllelsen).

BKN föreslås vidare få som en central uppgift att *övervaka marknadseffektivitet och lämna åtgärdsförslag*. Den uppgiften ställer krav på att analysera och identifiera sådana områden där kreditmarknaden inte fungerar tillfredsställande med utgångspunkt från

bostadskonsumternas efterfrågan och andra politiska mål. Uppgiften ställer också krav på att lämna förslag till åtgärder som kan underlätta och möjliggöra för marknadens aktörer.

Vid sidan av rollen att ställa kreditgarantier direkt för slutlig finansiering finns andra sätt för BKN att verka för att underlätta och möjliggöra för aktörerna på marknaden. Det kan t.ex. gälla att bistå lokala kreditgarantiföreningar, aktualisera och bistå i utveckling av bolåntagarföreningar efter brittiskt/irländskt mönster eller på annat sätt stödja utvecklingen av efterfrågeanpassade kredit- och försäkringsmöjligheter på marknaden. Sådana *insatser i tidigare led* är dels en uppgift att utveckla, men också en uppgift att sköta då en eller flera sådana insatser kommer till ett förverkligande.

BKN:s ändamål föreslås vara att med bostadskreditgarantier och andra åtgärder verka för att bostadsfinansieringsmarknaden fungerar effektivt ur bostadskonsumternas synvinkel.