



## Ägarstyrningen av SBAB

---

### Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2012/13:119 Riksrevisionens rapport om effektivitet i och uppfyllelse av målen för SBAB. I skrivelsen redovisar regeringen sina synpunkter på Riksrevisionens granskning samt vilka åtgärder regeringen tänker vidta med anledning av de iakttagelser och rekommendationer Riksrevisionen framför.

Utskottet noterar att regeringen, i likhet med Riksrevisionen, anser att de ekonomiska målen för SBAB bör omarbetas. Utskottet kan också konstatera att SBAB vid den senaste bolagsstämman, efter regeringens skrivelse, antog nya ekonomiska mål samt förtydligade bolagets utdelningspolicy.

Utskottet instämmer i regeringens syn att det är viktigt att SBAB, i likhet med andra aktörer på marknaden, inte bidrar till en osund utveckling som resulterar i samhällsekonomiska obalanser. Utskottet ställer sig därför positivt till att detta understryks av regeringen i den löpande ägardialogen med SBAB.

I enlighet med Riksrevisionens rekommendation har regeringen tagit initiativ till att utvärdera de risker som ägarklausulen medför och hur dessa kan minimeras inför en eventuell försäljning. Utskottet ser positivt på regeringens initiativ att utvärdera ägarklausulens risker.

Finansutskottet anser, i likhet med regeringen, att SBAB inte har ett specifikt samhällsuppdrag. Finansutskottet delar också regeringens bedömning att det inte finns något behov av särskild återrapportering om hur SBAB bidrar till mångfald och konkurrens på bolånemarknaden, vilket Riksrevisionen rekommenderade i granskningsrapporten. Med detta föreslår finansutskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (S, MP).

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Riksrevisionens rapport om effektivitet i och uppfyllelse av målen för SBAB .....	5
Särskilt yttrande .....	10
Särskilt yttrande (S, MP) .....	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	11
Skrivelsen .....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riksrevisionens rapport om effektivitet i och uppfyllelse av målen för SBAB**

Riksdagen lägger skrivelse 2012/13:119 till handlingarna.

Stockholm den 23 maj 2013

På finansutskottets vägnar

*Fredrik Olovsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Jonas Jacobsson Gjörtler (M), Pia Nilsson (S), Jörgen Hellman (S), Peder Wachtmeister (M), Bo Bernhardsson (S), Carl B Hamilton (FP), Sven-Erik Bucht (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Sven-Olof Sällström (SD), Jörgen Andersson (M), Ardalan Shekarabi (S), Emil Källström (C) och Lotta Olsson (M).

## Redogörelse för ärendet

Riksrevisionen har i sin rapport SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens? (RiR 2012:19) granskat effektiviteten i och måluppfyllelsen för SBAB (Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, från 2011 SBAB Bank). Rapporten publicerades i november 2012 och riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 17 december 2012.

Regeringen svarade på Riksrevisionens granskningsrapport i skrivelsen Riksrevisionens rapport om effektivitet i och uppfyllelse av målen för SBAB (2012/13:119) som överlämnades till riksdagen i mars 2013.

Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen. I betänkandet finns ett särskilt yttrande (S, MP).

# Utskottets överväganden

## Riksrevisionens rapport om effektivitet i och uppfyllelse av målen för SBAB

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen lägger regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om effektivitet i och uppfyllelse av målen för SBAB till handlingarna.

### **Riksrevisionens granskning**

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i och uppfyllelsen av målen för SBAB. Syftet med granskningen är att undersöka om SBAB har uppnått de mål som ägaren satt för företaget samt om regeringens styrning av företaget har varit effektiv och ändamålsenlig. Dessutom granskas om regering i styrningen av SBAB på ett ändamålsenligt sätt har beaktat andra risker för den ekonomiska utvecklingen som SBAB har bidragit till.

SBAB är en statligt helägd bank med inriktning främst mot bolånemarknaden. Bolaget bildades efter ett riksdagsbeslut i december 1984 med uppdraget att finansiera den statliga bostadsutlåningen. Sedan dess har företaget utvecklats i flera etapper till att bli en viktig aktör på bolånemarknaden och fick 2010 även tillstånd att driva bankrörelse.

Som granskningsrapporten anger har regeringen och riksdagen haft två mål med SBAB. Det övergripande målet har varit att bolaget ska vara värdeskapande. Därutöver ska bolaget bidra till mångfald och konkurrens på bolånemarknaden. SBAB:s lönsamhetsmål, eller avkastningskrav, är det mål som ägaren ställt på företaget för att bolaget ska skapa ett ekonomiskt värde för medborgarna.

Enligt Riksrevisionen har SBAB i stort levt upp till sitt avkastningskrav, men bolagets värde har inte ökat med tiden. SBAB:s utveckling är dock i paritet med branschen i övrigt då inte heller storbankernas börsvärde ökat under samma period. Vidare bidrog SBAB under åren efter millennieskiftet till att minska den genomsnittliga marginalen på bolån. Härigenom har SBAB enligt Riksrevisionen aktivt bidragit till en ökad konkurrens på bolånemarknaden. Denna effekt har dock minskat med tiden och det är svårt att avgöra hur mycket SBAB i dag bidrar till mångfalden och konkurrensen.

SBAB:s avkastningskrav formulerades 1996. Avkastningen efter skatt på eget kapital ska över en konjunkturcykel uppgå till minst den femåriga statsobligationsräntan plus 5 procentenheter. Eftersom räntorna har sjunkit kraftigt sedan dess har kravet sjunkit från drygt 10 procent runt millennie-

skiftet till ca 7 procent i dag. Jämfört med storbankerna är detta avkastningskrav i dagsläget märkbart lägre och i förhållande till andra statliga bolag är det bland de lägsta.

Ägarens princip för utdelning är att en tredjedel av vinsten ska delas ut varje år. SBAB har dock inte lämnat någon utdelning till ägaren sedan 2005. Orsaken har varit en önskan från bolagets sida att öka det egna kapitalet för att möjliggöra en fortsatt expansion. Det är enligt Riksrevisionen tydligt att utdelningsprincipen inte har varit styrande för ägarens agerande utan att kravet på ett högre eget kapital har varit överordnat.

I delar av SBAB:s obligationsprogram finns en s.k. ägarklausul, som innebär att innehavaren har rätt att förtidsinlösa sin obligation om statens ägarandel av SBAB skulle komma att understiga 51 procent. Denna klausul har enligt Riksrevisionen utgjort en försvarande faktor vid försöken att sälja bolaget 2001 och 2007–2008.

Riksrevisionen ställer också frågan om regeringen har beaktat risker för den ekonomiska utvecklingen som SBAB har bidragit till. Regeringen har inte haft några synpunkter på SBAB:s val av belåningsgrad och har inte beaktat att SBAB genom att höja belåningsgraden på bostäder till 95 procent bidrog till uppbyggnaden av makroekonomiska obalanser i form av hög skuldsättning hos hushållen och stigande fastighetspriser. SBAB:s bidrag får emellertid betecknas som marginellt då bankens agerande inte skilde sig från andra aktörers på ett avgörande sätt. Dock ställdes enligt Riksrevisionen frågan om hög belåning på sin spets genom SBAB:s agerande. En intressant frågeställning i sammanhanget är, enligt Riksrevisionen, om statens trovärdighet som regelsättare, kontrollant och i förlängningen bekämpare av samhällsekonomiska obalanser påverkas av att statens helägda bolag driver på existerande obalanser. Granskningen har inte kunnat påvisa att regeringen vägt in denna trovärdighetsaspekt. Regeringen har inte gett SBAB några särskilda direktiv när det gäller att ändra sin inriktning på utlåningsverksamheten på grund av växande makroekonomiska obalanser.

Med anledning av de iakttagelser och slutsatser som presenterats ovan lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

- Regeringen bör rapportera till riksdagen på vilket sätt SBAB bidrar till mångfalden och konkurrensen på bolånemarknaden.
- Regeringen bör utvärdera de risker som ägarklausulen medför och hur dessa kan minimeras inför en eventuell försäljning.
- Regeringen bör utreda och överväga ett nytt avkastningskrav för SBAB som återspeglar den potential till avkastning som företagets verksamhet har.
- Regeringen bör förtydliga utdelningsprincipen. Det faktum att ägaren på styrelsens förslag gjort undantag från principen under en följd av sju år visar att dagens princip inte är styrande.

## Regeringens skrivelse

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att SBAB har levt upp till ägarens avkastningskrav, men att bolagets värdeökning varit begränsad.

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens slutsats att SBAB har ett särskilt uppdrag att bidra till mångfald och konkurrens på bolånemarknaden. Regeringen menar att Riksrevisionens slutsats sannolikt grundas på uttalanden i propositionen Ombildning av Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB. I propositionen anges att SBAB är en betydelsefull aktör på den konkurrensutsatta delen av bostadskreditmarknaden, och att bolagets uppgift på denna marknad är att med utgångspunkt i sedvanlig företagsekonomisk målsättning och en effektiv försäljningsorganisation bidra till mångfald och konkurrens (prop. 1993/94:228 s. 10). Regeringen menar vidare att uttalandet inte ledde till något ställningstagande av riksdagen. Ingen regering har sedan SBAB bildades uppfattat uttalandet i propositionen som att bolaget ska ha ett särskilt samhällsuppdrag. Ett sådant uppdrag har heller inte tagits in i SBAB:s bolagsordning. Bolaget bidrar dock genom sin verksamhet, i likhet med andra aktörer på marknaden, till ökad valfrihet och därmed också till ökad konkurrens.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att de ekonomiska mål som SBAB hade vid tidpunkten för myndighetens granskning var i behov av en översyn. En sådan översyn påbörjades redan innan Riksrevisionen inledde sin granskning och har nu avslutats. Skälen till att utdelningsprincipen inte har kunnat följas är att det på grund av marknadsförhållanden och nya regelverk för kapitaltäckning har funnits behov av att öka bolagets kapitaltäckning.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att ägarklausulen i SBAB:s upplåningsprogram utgör en risk vid en eventuell försäljning av bolaget.

Regeringen anser att det är viktigt att SBAB, liksom andra aktörer på marknaden, inte bidrar till en osund utveckling som resulterar i samhälls-ekonomiska obalanser. Detta är viktigt inte bara i ett makroekonomiskt hänseende utan även för bolagets långsiktiga lönsamhet och stabilitet. I den löpande ägardialogen med bolaget har ägaren därför de senaste åren understrukit vikten av att bolaget bedriver en ur ett samhällsekonomiskt perspektiv sund verksamhet.

### *Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser*

Regeringen anser inte att SBAB har något särskilt samhällsuppdrag att bidra till mångfalden och konkurrensen på bolånemarknaden. Med hänvisning till detta, och då regeringen årligen lämnar information till riksdagen om utvecklingen av bolagets verksamhet i skrivelsen om företag med statligt ägande, avser regeringen inte att vidta någon åtgärd med anledning av Riksrevisionens rekommendation om en särskild rapportering till riksdagen.

Åtgärder har redan vidtagits med anledning av Riksrevisionens iakttagelser avseende avkastningskrav och utdelningsprinciper för SBAB. Efter en dialog med företrädare för ägaren beslutade SBAB:s styrelse den 18 december 2012 att ge bolagets vd i uppdrag att i samverkan med Regeringskansliet (Finansdepartementet) bereda ett förslag till nya ekonomiska mål för bolaget. Som resultat av detta arbete beslutade SBAB:s styrelse den 14 mars 2013 att föreslå bolagsstämman att besluta om nya ekonomiska mål för bolaget. De föreslagna målen omfattar mål om lönsamhet, kapitalstruktur samt utdelning. Den nya utdelningsprincipen kommer att beakta bolagets kapitalstruktur. Målen kommer att behandlas på SBAB:s bolagsstämma våren 2013.

Regeringen menar vidare att den har tagit initiativ till att utvärdera de risker som ägarklausulen medför och hur dessa kan minimeras inför en eventuell försäljning. Utvärderingen ska slutföras under 2013.

Regeringen anser att granskningsrapporten i och med skrivelsen är slutbehandlad.

### **Kompletterande information**

Ordinarie bolagsstämma i SBAB hölls den 18 april 2013, efter det att regeringens skrivelse överlämnats till riksdagen. Vid bolagsstämman beslutades om nya ekonomiska mål för SBAB. De ekonomiska målen är numera:

- **Kapitalstruktur:** Kärnprimärkapitalrelationen ska uppgå till 18–20 procent. Den ska beräknas i enlighet med gällande regelverk enligt de definitioner som gäller under pelare 1, utan övergångsregler.
- **Lönsamhet:** Avkastning på eget kapital ska uppgå till minst 10 procent. Avkastning på eget kapital ska beräknas som årets resultat efter skatt dividerat med genomsnittligt eget kapital.
- **Utdelningspolicy:** Ordinarie utdelning ska uppgå till minst 40 procent av årets vinst efter skatt med beaktande av koncernens kapitalstruktur.

Kärnprimärkapitalrelationen och beslut om utdelning ska utöver målnivåerna beakta genomförandet av koncernens strategi och investeringsbehov. De ekonomiska målen är långsiktiga och ska utvärderas över en konjunkturcykel.

Bolagsstämman beslutade vidare att det inte blir någon utdelning för 2012.

### **Finansutskottets ställningstagande**

Finansutskottet konstaterar att regeringen, i likhet med Riksrevisionen, anser att de ekonomiska målen för SBAB bör omarbetas. Utskottet kan också konstatera att SBAB vid den senaste bolagsstämman, efter regeringens skrivelse, antog nya ekonomiska mål samt förtydligade bolagets utdelningspolicy.



Utskottet instämmer i regeringens syn att det är viktigt att SBAB, i likhet med andra aktörer på marknaden, inte bidrar till en osund utveckling som resulterar i samhällsekonomiska obalanser. Utskottet ställer sig därför positivt till att detta understryks av regeringen i den löpande ägardialogen med SBAB.

I enlighet med Riksrevisionens rekommendation har regeringen tagit initiativ till att utvärdera de risker som ägarklausulen medför och hur dessa kan minimeras inför en eventuell försäljning. Utskottet ser positivt på regeringens initiativ att utvärdera ägarklausulens risker.

Slutligen delar finansutskottet regeringens bedömning att SBAB inte har ett specifikt samhällsuppdrag. Finansutskottet har tidigare uttalat att SBAB bl.a. har ett uppdrag från staten att med utgångspunkt i sedvanlig företagsökonomisk målsättning och en effektiv organisation bidra till mångfald och konkurrens. SBAB ska verka på fullt konkurrensutsatta marknader (2008/09: FiU39 s.8). Utskottets ställningstagande ska inte tolkas som att SBAB har ett specifikt samhällsuppdrag. Regeringen har inte heller tolkat uttalandet så utan anser att SBAB genom sin verksamhet, i likhet med andra aktörer, bidrar till ökad valfrihet och därmed också ökad konkurrens. Därmed anser regeringen att det inte finns något behov av särskild återrapportering om hur SBAB bidrar till mångfald och konkurrens på bolånemarknaden, vilket Riksrevisionen rekommenderade i granskningsrapporten. Finansutskottet delar regeringens bedömning och föreslår med detta att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

## Särskilt yttrande

### **Särskilt yttrande (S, MP)**

Jörgen Hellman (S) och Per Bolund (MP) anför:

Regeringen anser att SBAB inte har ett samhällsuppdrag. Socialdemokraterna och Miljöpartiet delar inte regeringens syn på SBAB:s uppdrag. SBAB har sedan bolaget bildades starkt bidragit till en ökad konkurrens på framför allt bolånemarknaden. Ett av huvudskälen till att bolaget bildades var att det skulle bidra till konkurrensen och mångfalden. Finansutskottet har också tidigare uttalat att SBAB har ett uppdrag att bidra till mångfalden och konkurrensen vilket bekräftades av riksdagen. Utskottets tidigare uttalanden samt skälen för bolagets bildande är svåra att tolka på annat sätt än att riksdagen anser att SBAB har ett samhällsuppdrag, även om detta inte framgår av bolagets styrdokument.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2012/13:119 Riksrevisionens rapport om effektivitet i och uppfyllelse av målen för SBAB.