

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett bostadsutskottet tillfälle att yttra sig över Riksdagens revisorers förslag 1999/2000:RR8 Statliga kreditgarantier i de delar förslaget berör bostadsutskottets beredningsområde.

Revisorernas förslag avser risktagande och informationsgivning i samband med statliga kreditgarantier. Bland de fyra garantimyndigheter som berörs av förslaget finns Statens bostadskreditnämnd. Bostadsutskottets yttrande avser primärt revisorernas förslag i de delar det berör kreditgivningen vid nämnden.

Utskottet

Inledning

På förslag av regeringen i budgetpropositionen för 1997 beslutade riksdagen hösten 1996 om en ny modell för statens garantigivning (prop. 1996/97:1 volym 1, s. 89–92, bet. 1996/97:FiU1 s. 228–231). Den nya formen för garantihanteringen grundade sig på riksdagens beslut om tak för de offentliga utgifterna och de därmed ökade kraven på utgiftskontroll. Den utgjorde också en anpassning till bestämmelserna i den nya budgetlagen. Enligt budgetlagen skall en avgift tas ut för statliga garantier. Avgiften skall motsvara den ekonomiska risk som garantin innebär för staten, om inte riksdagen för ett visst fall beslutar om annat. I de fall riksdagen beslutar att avgift inte skall utgå uppkommer en subvention som skall finansieras över budgeten i förväg.

I korthet innebär den nya garantimodellen att risken i varje garanti-engagemang eller grupp av engagemang skall beräknas och att det därigenom sätts ett pris på garantin. Priset erläggs i form av en årlig avgift som betalas av garantitagaren eller genom subventioner som tillförs via anslag. Såväl avgifter som subventioner förs till ett konto inom det statliga betalningssystemet i form av en särskild reserv. Till reserven förs även eventuella återvinningar. Reservan används för att finansiera garantiåtaganden, administration och andra utgifter. Till garantireserven är kopplad en kreditmöjlighet om inte tillgängliga medel täcker garantiåtaganden som måste infrias. Resultatansvaret för garantiverksamheten har fördelats på fem myndigheter. En av dessa myndigheter är Statens bostadskreditnämnd (BKN).

Garantigivningen vid Statens bostadskreditnämnd

Riksdagens revisorer har på eget initiativ genomfört en granskning av risktagande och informationsgivning i samband med statliga kreditgarantier. Granskningen behandlar framför allt statsmakernas generella kontroll av garantigivningen. Utgångspunkten för granskningen är den nya modell för hanteringen av statliga kreditgarantier som riksdagen fattat beslut om. Syftet med granskningen har varit att klarlägga i vilken mån den nya modellen har genomförts i praktiken och vilka eventuella problem som uppstått i samband med genomförandet.

Revisorerna har i rapporten Statliga kreditgarantier – kontrollen över risktagande redovisat en sammanfattande analys samt myndighetsvisa studier av garantigivningen. De fyra garantimyndigheter som omfattas av rapporten är Riksgäldskontoret, Statens bostadskreditnämnd (BKN), Exportkreditnämnden och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). På grundval av granskningsrapporten och remissbehandlingen av den har Riksdagens revisorer för riksdagen redovisat sina överväganden och lagt fram förslag till förändringar m.m.

Enligt revisorerna måste utgångspunkten för den statliga garantigivningen vara att den baseras på ekonomiskt sunda principer. Det anges bl.a. innebära att kostnaderna för garantigivningen liksom frågan om finansieringen måste klargöras innan beslut fattas om att utfärda en garanti.

Sammanfattningsvis föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna vad revisorerna anför

- om garantimodellen, garantisystemen och styrningsfrågorna,
- om garantitekniken och myndigheternas handläggning,
- om redovisningsmetoderna,
- om regeringens stöd till garantimyndigheterna samt
- beträffande regeringens information till riksdagen.

De av revisorerna förordade tillkännagivandena innebär i korthet följande.

Innebörden av den nya garantimodellen bör preciseras. Garantisystemet som sådant bör ses över för att så långt möjligt anpassa det till garantimodellens intentioner. De oklarheter i styrningen som i dag finns måste klaras ut.

Garantitekniken och myndigheternas handläggning bör bl.a. utformas så att man så långt möjligt ökar garantitagarnas incitament att samarbeta med garantimyndigheten för att begränsa statens förluster.

Redovisningsmetoderna bör utredas.

Regeringen bör ta erforderliga initiativ för att stödja myndigheternas arbete med att införa den nya garantimodellen.

Regeringen bör förbättra sin information till riksdagen genom att bl.a. redovisa i vilka avseenden den nya garantimodellen inte har genomförts när det gäller BKN-garantierna och orsakerna till detta. Dessutom bör regeringen presentera en preciserad modell för BKN-garantierna för riksdagen och begära riksdagens godkännande av denna modell.

Sedan arbetet med den granskningsrapport som ligger till grund för revisorernas förslag avslutats tillsatte regeringen hösten 1999 en särskild utredare för att utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostäder. Utredaren

har helt nyligen – efter det att Riksdagens revisorer lagt fram sitt förslag – avgivit sitt slutbetänkande Statsgarantier för investeringar i bostäder – en utvärdering av BKN-systemet (SOU 2000:13).

I betänkandet föreslår utredaren att garantisystemet för lån till bostadsinvesteringar skall behållas men reformeras. Förslaget innebär att staten även i fortsättningen skall vara engagerad i att lämna garantier för investeringar i bostäder och kunna utfärda kreditgarantier för nybyggnader oavsett besittningsform. Även för ombyggnader av hyresrätter och bostadsrätter skall garantier kunna ställas ut. Förslagen går sammanfattningsvis ut på att

- ”äkta” garantier ställs ut och att dessa skall kunna ställas ut vid byggstart,
- utgångspunkten för verksamheten skall vara att minimera statens risker för förlust, dvs. övergång till ett försäkringsmässigt agerande,
- det ekonomiska målet behålls, dvs. att verksamhetens kostnader långsiktigt skall täckas av intäkterna,
- en övergång till differentierad och riskrelaterad avgiftssättning sker,
- en övergång från årliga avgifter till att ta ut avgiften för hela eller delar av garantiperioden i förväg övervägs,
- BKN i fortsättningen fastställer garantivillkoren och inte som nu regeringen,
- BKN får i uppdrag att utforma konkreta förslag utifrån de av utredaren redovisade förslagen.

De motiv som utredaren redovisar för sina förslag är i korthet följande:

BKN-systemet har brister som behöver rättas till för att det skall kunna medverka till att förverkliga de bostadspolitiska målen. Utvärderingen visar att garantisystemet har positiv betydelse för bostadsbyggandet i tillväxtregionernas ytterområden.

Kreditgarantin är enligt utredaren inte en ”äkta” garanti i den meningen att utgångspunkterna leder till att BKN undviker att skador uppstår och att avgiftssättningen begränsar vilka projekt som BKN kan garantera. Detta skapar en osäkerhet om garantins värde som gör att risktagandet hos kreditgivarna minskar och som håller tillbaka byggandet.

Statens engagemang måste tjäna ett reellt syfte och bostadspolitiska motiv måste finnas om BKN-systemet skall behållas. Utredaren konstaterar att det finns bärande bostads- och regionalpolitiska skäl för att behålla de statliga kreditgarantierna. Samtidigt anfördes att branschen av i första hand kommersiella skäl inte är intresserad av att utveckla ett privat alternativ, men att existensen av BKN inte utesluter sådana alternativ från att växa fram.

Utan att här gå in i detalj på de förslag som Riksdagens revisorer respektive den särskilde utredaren lagt fram avseende de statliga kreditgarantierna på bostadsområdet kan utskottet konstatera att förslagen i väsentliga avseenden uppvisar en betydande samstämmighet.

Både revisorerna och utredaren har sålunda i sin granskning funnit att den nya garantimodellen inte har genomförts fullt ut för BKN. Såväl revisorerna som utredaren riktar också kritik mot premiesättningen och mot metoden för att fastställa garantivillkoren. Det finns alltså i viktiga principiella frågor en gemensam syn på behovet av förändringar. Även enligt utskottets mening finns det anledning att nu överväga de statliga kreditgarantiernas roll och

utformning när det gäller bostadsinvesteringar. Till grund för de förordade övervägandena bör förutom Riksdagens revisorers förslag ligga den särskilde utredarens förslag och remissbehandlingen av detta. Det får närmast anses vara en självklarhet att de fortsatta övervägandena skall ha som utgångspunkt att framtida garantier skall utformas så att de fyller sitt avsedda syfte. Som anfördes redan i samband med införandet av de nuvarande kreditgarantierna 1992 bör garantin utformas så att den utgör ett stöd för sådant önskvärt byggande som annars inte skulle komma till stånd. Garantin bör sålunda underlätta den nödvändiga kreditgivningen liksom igångsättningen av sådana byggnadsprojekt. Övervägandena bör enligt utskottets mening därför göras ur ett brett perspektiv där inte minst bostadspolitiska motiv vägs in.

Stockholm den 21 mars 2000

På bostadsutskottets vägnar

Knut Billing

I beslutet har deltagit: Knut Billing (m), Lennart Nilsson (s), Bengt-Ola Rytter (s), Lilian Virgin (s), Owe Hellberg (v), Ulf Björklund (kd), Sten Andersson (m), Carina Moberg (s), Inga Berggren (m), Anders Ygeman (s), Sten Lundström (v), Ulla-Britt Hagström (kd), Carl-Erik Skårman (m), Rigmor Stenmark (c), Yvonne Ångström (fp), Carina Adolfsson (s) och Leif Jacobsson (s).