

Till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

KTH:s synpunkter på promemorian Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner (LI2025/01122)

Beslutet

Rektor beslutar att Kungl. Tekniska högskolan lämnar remissvar enligt nedan på promemorian *Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner*.

Ärendet

KTH har av Landsbygds- och infrastrukturdepartementet erbjudits tillfälle att lämna synpunkter på promemorian *Kreditgarantier för lån till anordnande av nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner*, och lämnar härmed sina kommentarer.

1. Sammanfattning

KTH tillstyrker förslaget om statliga, subventionerade kreditgarantier för bostadsbyggande i etablerings- och omställningskommuner. Förslaget adresserar en tydlig samhällsekonomisk utmaning: när stora industrietableringar och samhällsomställningar skapar akut bostadsbrist på orter med historiskt svaga bostadsmarknader, uppstår marknadsimperfektioner som hindrar privata aktörer från att bygga i den omfattning och takt som krävs.

De viktigaste imperfektionerna är:

Informationsasymmetrier

- osäkerhet om långsiktig efterfrågan gör att kreditgivare och investerare kraftigt överprissätter risk.

Ojämviktspriser och trögheter

- kortsiktigt överstiger produktionskostnaderna marknadsvärdet på bostäder, och skillnader i förväntningar mellan aktörer skapar höga riskpremier.

Externaliteter

- samhällsnyttor som inte internaliseras i byggherrens kalkyl leder till underinvestering.

Andra kommunalekonomiska fördelar och dynamiska effekter

- Skatteintäkter, multiplikatoreffekt

Ett tidsbegränsat och välriktat statligt garantiinstrument kan korrigera dessa marknadsmisslyckanden och därigenom möjliggöra industrietableringar och tillväxt som annars riskerar att utebli.

KTH:s stöd för förslagen kräver att: urvalskriterierna måste vara tydliga, riskhanteringen strikt, volymerna kontrollerade och uppföljningen transparent för att säkerställa långsiktig effektivitet och legitimitet.

2. Motiv för bifall

Förslaget svarar mot tre tydliga marknadsimperfectioner som är särskilt framträdande i etablerings- och omställningskommuner:

2.1 Informationsasymmetrier

När industrietableringar planeras finns ofta stor osäkerhet kring takten och omfattningen av inflyttning och långsiktigt bostadsbehov. Kreditgivare och investerare tenderar att prissätta denna osäkerhet högt, vilket leder till höga kapitalkostnader eller utebliven finansiering även för projekt som sannolikt skulle vara lönsamma på medellång och lång sikt.

En statlig garanti minskar den upplevda risken och kan därmed korrigera överprissättningen av kapital.

2.2 Ojämviktspriser och inneboende marknadströgheter

I etablerings- och omställningskommuner uppstår ofta en obalans mellan produktionskostnader och marknadsvärden. På kort sikt överstiger kostnaderna för att producera nya bostäder vad bostäderna kan värderas till på marknaden. Detta är en klassisk ojämvtikt som hindrar byggstarter, även om projekten kan bli lönsamma på medellång och lång sikt när befolkningstillväxten realiserar.

Till detta kommer inneboende trögheter: byggplaner och investeringar baseras på förväntad efterfrågan, inte realiserad. Kommuner, byggherrar och finansiärer gör olika bedömningar av framtida behov. Finansiärer tenderar att lägga på en riskpremie ju osäkrare de anser att förväntningarna är. Om riskpremien blir för hög kan finansiering omöjliggöras helt, även för samhällsekonomiskt motiverade projekt.

En statlig kreditgaranti kan här fylla en dubbel funktion: dels jämna ut obalansen mellan kostnad och värde under omställningsperioden, dels minska riskpremien som följer av divergerande förväntningar mellan aktörerna. På så sätt kan projekt som är samhällsekonomiskt lönsamma men marknadsmässigt svårfinansierade ändå realiserar.

2.3 Externaliteter, kommunalekonomiska fördelar och dynamiska effekter

Nya bostäder i etablerings- och omställningskommuner genererar nyttor som inte fångas i den enskilda byggherrens kalkyl. Men det är viktigt att analytiskt skilja mellan tre typer av effekter. Positiva externaliteter uppstår när tillgång till bostäder underlättar arbetskraftens rörlighet och minskar flaskhalsar för industrins etablering, nyttor som tillfaller arbetsmarknaden och samhället i stort. Kommunalekonomiska fördelar uppstår när fler invånare flyttar in och stärker skattebasen och därmed kommunens förmåga att finansiera service. Detta är en direkt finansiell nytta för den offentliga sektorn, men den avspeglas inte i byggaktörernas investeringskalkyler. Slutligen kan bostadsbyggandet på längre sikt skapa dynamiska effekter genom multiplikatoreffekter: fler arbetstillfällen, ökad lokal konsumtion och följdinvesteringar i infrastruktur och tjänster.

En statlig kreditgaranti kan motiveras av att den minskar gapet mellan den privata lönsamheten (som ofta är negativ i startfasen) och den bredare samhällsnyttan som uppstår genom externaliteter, kommunalekonomiska vinster och dynamiska tillväxteffekter.

3. Identifierade risker och brister i nuvarande förslag

Det finns flera risker med förslaget som måste hanteras för att åtgärden ska bli effektiv och legitim. En första risk är att det kan uppstå utbudsoverskott av bostäder. Om industrietableringar försenas, minskar i omfattning eller uteblir helt, riskerar staten att ha garanterat lån till bostadsprojekt som inte får den långsiktiga efterfrågan som motiverat investeringen. Detta kan medföra betydande kostnader för statsbudgeten. En andra risk rör urvalskriterierna. Definitionen av vad som utgör en etablerings- och omställningskommun är i nuläget relativt öppen och behöver i större utsträckning baseras på faktiska investeringsbeslut och dokumenterade sysselsättningsprognoser, snarare än på allmänna förväntningar om framtida utveckling. Vidare är förslaget i sin nuvarande utformning bristfälligt vad gäller budget- och riskhantering. Det saknas ett tydligt årligt tak för garantivolymer, liksom en mekanism för att pausa utfärdandet om förutsättningarna förändras. Detta innebär att statens riskexponering kan bli svår att kontrollera.

En annan risk är *moral hazard*, det vill säga att byggherrar och kreditgivare kan komma att ta större risker när de vet att staten står för en stor del av kreditförlusten. Detta understryker behovet av krav på egen kapitalinsats och långsiktigt ägande från byggherrens sida. Slutligen finns det en risk för bristande marknadsneutralitet. Om enbart vissa kommuner ges tillgång till subventionerade garantier kan detta skapa snedvridningar gentemot andra kommuner, trots att även dessa kan ha bostadsförsörjningsutmaningar. Det är därför viktigt att utformningen av stödet inte permanent skapar ojämna konkurrensvillkor mellan olika delar av landet.

4. Förslag till villkor och kompletteringar

För att säkerställa att de statliga kreditgarantierna fungerar på ett effektivt och legitimt sätt krävs ett antal kompletterande villkor. Det första gäller urvalskriterierna, som måste tydliggöras och standardiseras. Länsstyrelsernas bedömningar bör grundas på nationella

riktlinjer som tar hänsyn till faktiska investeringsbeslut, arbetskraftsbehov och systematiska bostadsmarknadsanalyser. Utan en sådan standardisering riskerar beslutsfattandet att bli ojämnt och otransparent.

Vidare bör garantierna vara tidsbegränsade och subventionsnivåerna trappas av över tid. En rimlig maxgräns kan vara åtta år per område, men med möjlighet till tidigare avveckling om marknaden stabiliseras. Ett annat villkor bör vara tydligare riskdelning. Byggherrar ska bidra med egen kapitalinsats och omfattas av begränsningar i möjligheten att snabbt sälja projekt, för att säkerställa långsiktighet och motverka kortsiktig spekulation.

Dessutom bör det finnas ett årligt nationellt tak för garantivolymer, så att resurserna styrs till de kommuner där samhällsnyttan är störst och riskexponeringen hålls under kontroll. Slutligen krävs en stark uppföljning och transparens. Boverket bör årligen rapportera hur många garantier som beviljats, vilka subventionskostnader som uppstått och vilken faktisk effekt åtgärden haft på bostadsbyggandet. Denna rapportering ska vara offentligt tillgänglig för att stärka legitimiteten och möjliggöra en löpande utvärdering.

5. Slutsats

KTH bedömer att förslaget har potential att avsevärt underlätta bostadsbyggande i strategiskt viktiga omställningsområden och därmed bidra till att industrietableringar får avsedd effekt. Genom att adressera tre tydliga marknadsimperfectioner – informationsasymmetrier, ojämviktspriser och trögheter samt breda samhällsnyttor utanför byggherrens kalkyl – finns en stark samhällsekonomisk grund för statlig intervention.

Ställningstagande: Tillstyrks med de föreslagna villkoren ovan.

Detta remissvar har utarbetats av professor Mats Wilhelmsson, vid institutionen för fastigheter och byggande inom skolan för arkitektur och samhällsbyggnad.

Beslut om att avlämna KTH:s remissvar har fattats i rektors ställe av prorektor Mikael Lindström. Närvarande vid beslutet var biträdande universitetsdirektör Fredrik Oldsjö, utredare Åsa Gustafson och mötets sekreterare Annette Grahn.

Denna handling har hanterats digitalt och är därför inte undertecknad.