

Datum  
2018-06-20

Ert datum  
2018-03-22

ESV dnr  
2018-00320

Er beteckning  
N2017/07857/BB

Handläggare  
Curt Johansson

Näringsdepartementet  
Avdelningen för bostäder och transporter  
Mattias Janland

## Lån och garantier för fler bostäder (SOU 2017:108)

Ekonomistyrningsverket (ESV) har avgränsat remissvaret till utredningens förslag som rör redovisningen och den finansiella styrningen av garantier och lån.

### Sammanfattning

ESV ser svårigheter med att införa avgiftsklasser för Boverkets nuvarande kreditgarantier.

ESV anser att om regeringen bedömer att kommuner inte kan ta sitt samhällsansvar bör det tydliggöras i lagstiftningen att kommunallagens självkostnadsprincip får användas på svaga bostadsmarknader.

För att de föreslagna hyresförlustgarantierna ska få positiva effekter på nybyggnationer av hyreslägenheter bedömer ESV att det sannolikt behövs en betydande subvention. ESV anser även att det behöver klargöras hur avgränsningen av de statliga hyresförlustgarantierna ska tolkas och tillämpas.

Den föreslagna finansieringen av kapitaltillskottet till Almi för marknads-kompletterande topplån bör finansieras av anslag. I konsekvensutredningen saknar ESV en beräkning av statens kapitalkostnader för marknadskompletterande topplån.

### ESV:s synpunkter på utredningens förslag

#### Boverkets kreditgarantier

Utredningen föreslår att Boverket får i uppdrag att se över kreditverksamheten för att kunna hålla lägre avgifter och arbeta med avgiftsklasser. ESV ser problem med avgiftsklasser om det innebär enhetliga avgifter utan att skillnader i förväntade förluster beaktas. Det är inte möjligt att använda enhetliga avgifter för garantier om riskerna skiljer sig åt mellan olika delar av bostadsmarknaden. Ett sådant upplägg skulle kräva ett undantag från förordningen om utlåning och garantier (2011:211). Enhetliga avgifter brukar normalt endast finnas om det finns ett statligt intresse att subventionera den riskavspeglande avgiften.

ESV bedömer att det även finns risker att ha ett system med avgiftsklasser där den förväntade förlusten kan vara högre än den fastställda garantiavgiften för vissa garantitagare. Ett sådant system riskerar att långsiktigt generera förluster som behöver finansieras från anslag på statens budget. Se även våra synpunkter på utredningens förslag om hyresförlustgarantier.

#### Avkastningskrav och nedskrivningsbestämmelser

Det framgår i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag att ett kommunalt bostadsföretags huvudsakliga uppgifter ska vara att i allmännyttigt syfte förvalta fastigheter med hyresrätter, främja bostadsförsörjningen i kommunen och erbjuda hyresgäster inflytande. I lagen införde riksdagen även ett krav på att kommunala bostadsaktiebolag ska bedrivas på affärsmässiga grunder och ha ett marknadsmässigt avkastningskrav. En konsekvens som har uppstått till följd av regeländringarna är att det i redovisningen ofta uppstår ett direkt nedskrivningsbehov vid nybyggnationer av hyreslägenheter på svaga bostadsmarknader.

Utredningen föreslår att Bokföringsnämnden (BFN) ges i uppdrag att göra en översyn hur nyttjandevärdet vid nedskrivningsbedömningar ska fastställas för nybyggda hyresfastigheter. Utredningen anser att diskonteringsräntan bör kunna beräknas utifrån den faktiska finansieringskostnaden. I en offentlig verksamhet där avgifterna tas ut med utgångspunkt från att verksamhetens kostnader ska täckas är det vanligt att diskonteringsräntan utgår just från finansieringskostnaden.

ESV bedömer att det är svårt att utforma särskilda nedskrivningsbestämmelser för nybyggnationer av hyresfastigheter där diskonteringsräntan ska fastställas utifrån finansieringskostnaden. En sådan ansats är att likställa med kommunallagens självkostnadsprincip och står därmed i konflikt med kravet på ett marknadsmässigt avkastningskrav. De privata fastighetsföretagens vilja att investera påverkas sannolikt inte heller av BFN:s nedskrivningsbestämmelser då ägarna kommer att ställa samma avkastningskrav även om redovisningsreglerna ändras. ESV ställer sig därför frågan till om det i grunden är lämpligt eller ens möjligt att förbättra möjligheterna till nybyggnationer av hyresfastigheter genom ändringar av de generella redovisningsbestämmelserna i BFN:s K3-regelverk.

BFN har redan gjort förtydliganden att kommunala företag som omfattas av kommunallagens självkostnadsprincip inte behöver göra en nedskrivning till nyttjandevärdet.

Om regeringen bedömer att kommuner inte kan ta sitt samhällsansvar bör det tydliggöras i lagstiftningen att kommunallagens självkostnadsprincip får användas istället för ett marknadsmässigt avkastningskrav på svaga bostadsmarknader. Då uppstår inte heller några krav på att hyreslägenheterna ska skrivas ned till nyttjandevärdet enligt BFN:s K3-regelverk.

### Statliga hyresförlustgarantier

Utredningen föreslår att Boverket ska kunna lämna hyresförlustgarantier som täcker 50 procent av utebliven hyra och maximalt 15 miljoner kronor. Garantin ska kunna infrias mellan 6 månader och 15 år från bostädernas färdigställande. ESV ser svårigheter hur Boverket ska avgränsa förlustgarantin. Är det per garantiavtal, per fastighet eller för respektive bostadsföretag? ESV anser att det behöver klargöras i den föreslagna förordningen om statliga hyresförlustgarantier hur ovanstående kriterier ska tolkas och tillämpas.

ESV ställer sig även tveksamt till att sträva mot att ha enhetliga avgifter för hyresförlustgarantier. Sannolikt kommer endast bostadsföretag på svaga bostadsmarknader vilja teckna hyresförlustgarantier, det vill säga där förväntade förluster är högre än den genomsnittliga garantiavgiften. Avgifterna som tas ut av garantitagaren kommer då inte långsiktigt att kunna finansiera förväntade förluster.

Om en garantiavgift däremot tas ut för att täcka förväntade förluster på svaga bostadsmarknader bedömer ESV att avgiften kommer att bli för hög. Om en hyresförlustgaranti ska få positiva effekter på nybyggnation av hyreslägenheter på svaga bostadsmarknader krävs sannolikt att det finns en betydande subvention.

Utredningen anger att kostnaderna för hyresförlustgarantier begränsas till 2 miljoner kronor och eventuella anslag för att subventionera garantiavgiften. För att kunna påverka nybyggnationer av hyresfastigheter bedömer ESV att kostnader för hyresförlustgarantier sannolikt kommer att vara betydligt högre än de 2 miljoner kronor som utredningen anger.

### Marknadskompletterande toplån via Almi

Utredningen föreslår att Almi ska kunna lämna statliga toplån för att underlätta finansieringen av nyproduktion av hyresbostäder och bostäder för studerande. Almis hantering av de statliga toplånen ska finansieras från anslaget *Omstrukturering av kommunala bostadsföretag*.

Av betänkandet framgår att Almi därutöver behöver ett kapitaltillskott på 780 miljoner kronor som utredningen föreslår ska finansieras av Boverkets garantireserv. Att överföra medel från Bolagsverkets garantireserv till Almi strider mot budgetlagen (2011:203), både när det gäller bruttoprincipen och att tillskott av kapital till företag ska finansieras från anslag. Om kapital tillförs anser ESV att riksdagen bör anvisa anslag. Eventuella ”överskott” i garantireserven bör fastställas i särskild ordning och redovisa mot inkomstittlar på statens budget.

Utredningen anger att statens kostnader för marknadskompletterande topplån på längre sikt bedöms vara administrativa kostnader på 4 000 – 5 000 per lägenhet. Om inte regeringen ställer något avkastningskrav eller motsvarande på tillförda anslagsmedel som motsvarar statslåneräntan<sup>1</sup> finns även en ofinansierad upplåningskostnad hänförlig till att statsskulden ökar. ESV anser att det bör tydliggöras i den fortsatta beredningen att staten har en kapitalkostnad för marknadskompletterande topplån. Vid ett kapitaltillskott på 780 miljoner kronor blir den årliga kostnaden 4 miljoner kronor, med nuvarande statslåneränta.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Expert Curt Johansson har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Pia Heyman deltagit.



Clas Olsson  
Generaldirektör



Curt Johansson  
Expert

---

<sup>1</sup> Statslåneräntan är för närvarande 0,5 procent.