

Stockholm den 19 juni 2018

**N2017/07857/BB**

## **Yttrande över betänkandet Lån och garantier för fler bostäder (SOU 2017:108)**

Fastighetsägarna Sverige har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande, vars syfte är att föreslå produktionsinriktade styrmedel för att underlätta finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder över tiden, med ett särskilt fokus på de utmaningar som gäller på svaga marknader. De viktigaste förslagen avser statliga kreditgarantier och topplån. Därutöver föreslås införandet av en statlig hyresförlustgaranti, ett startbidrag för byggemenskaper samt en mindre översyn av K3-regelverket och reglerna för investeringsstöden till hyresbostäder och studentbostäder.

### **1. Övergripande synpunkter**

#### **1.1. Finansieringsproblemets omfattning**

Hur ska det stora behovet av fler bostäder finansieras? Det är den grundläggande, och oerhört viktiga, fråga som utredningen försöker leverera en del av svaret till. Snäva direktiv, i kombination med utredningens egna avgränsningar, begränsar dock möjligheten till såväl allsidig analys som långsiktigt konstruktiva lösningar.

En viktig avgränsning, som i allt väsentligt avspeglar regeringens syn, gäller uppfattningen att finansieringen inte utgör ett problem på marknader *där behovet av att bygga bostäder volymmässigt är som störst* (s. 15). Det är ett högst tveksamt antagande. Allmänt god tillgång till kapital innebär inte med självklarhet att detta kapital är tillgängligt för produktion av bostäder. De åtgärder som vidtagits, såväl internationellt och nationellt, sedan kollapsen av Lehman Brothers 2008 i syfte att minska risken för framtida finansiella risker tydliggör detta. Även finansieringen av bostäder på expansiva marknader påverkas nu i hög grad av de regeländringar som bland annat genomförts avseende bankers kapitalkrav, krav på hushållens egenfinansiering och amorteringstakt i samband med bostadsköp och företags möjlighet att dra av räntekostnader.

Hur det stora behovet av bostäder ska kunna tillfredsställas i en sådan miljö är svårt att se. Enligt Boverkets behovsanalys behöver Sverige tillföras 600 000 bostäder under perioden 2017 till 2025. Baserat på SCB:s statistik kan finansieringsbehovet för att producera dessa

bostäder uppskattas till cirka 1900 miljarder kronor, eller 210 miljarder kronor per år. Kostnaden varierar kraftigt beroende på var i landet bostäderna produceras. Om produktionen huvudsakligen skulle ske i Stockholmsregionen, ökar kostnaden till cirka 2400 miljarder kronor eller 270 miljarder kronor per år. Även om produktionen helt och hållet skulle ske utanför storstadsregionerna skulle finansieringsbehovet vara enormt (cirka 150 miljarder kronor per år).

Oavsett hur vi väljer att se på dessa siffror, är det uppenbart att det finns ett behov av en djupare finansiell analys, inte minst för att tydliggöra konflikter mellan olika politikområden. Den potentiella konflikten mellan målet att värna stabiliteten i det finansiella systemet å ena sidan och att säkra bostadsförsörjningen å andra sidan är ett tydligt exempel. I dagsläget hanteras frågor med starka beröringspunkter alltför ofta helt skilda från varandra, vilket leder till en samhällsekonomisk suboptimering.

Tyvärr avfärdar utredningen en sådan analys genom att anta att det inte finns ett problem med bostadsfinansieringen på ett mer generellt plan. Det är olyckligt. Fastighetsägarna efterlyser en sådan analys.

## 1.2. Lönsamheten i projekt på svaga orter

Givet utredningens uppfattning om de potentiella finansieringsproblemen på generell nivå, är det naturligt att uppdraget avgränsas till svaga bostadsmarknader. Dessa definieras ur ett geografiskt perspektiv, som platser *där det inte byggs - eller byggs om - i tillräcklig omfattning och där detta beror på att det inte går att få nödvändiga lån på marknadens villkor* (s.165).

Det faktum att många svaga bostadsmarknader under senare år har karaktäriserats av växande befolkningar, leder utredningen till antagandet att det finns ett antal lönsamma bostadsprojekt som inte tillkommer bl.a. på grund av okunskap om de faktiska riskerna. De åtgärder som utredningen föreslår syftar till att justera dylika marknadsmisslyckanden.

Detta leder naturligt till frågan om i vilken utsträckning dessa projekt verkligen är lönsamma. Utredningens analys är i detta hänseende mycket bristfällig. Det är problematiskt, eftersom svaret är avgörande för att kunna uppskatta de statsfinansiella risker som i utredningen antas vara försumbara.

Fastighetsägarnas bedömning är att en stor del av bostadsprojekten på svaga orter i grunden är olönsamma. Skälet är bland annat att den bostadsbrist som plötsligt uppstått på dessa orter till stor del är en följd av de senaste årens flyktinginvandring. Detta är onekligen en bostadspolitisk utmaning, som förtjänar att analyseras ordentligt. När det gäller utredningens fokus är dock den avgörande frågan om befolkningsökningen är temporär eller inte. Utredningen nämner att det finns en osäkerhet om den framtida bostadsefterfrågan på dessa orter, men går inte vidare i analysen.

Det är naturligtvis svårt att med någon större säkerhet säga något om i vilken mån nyanlända väljer att stanna på en ort eller flytta vidare. Det saknas dock inte analys av denna fråga. Exempelvis visar en rapport från SCB att nyanlända i hög grad väljer att flytta till någon

av Sveriges storstäder, antingen direkt vid invandringen eller en kort tid därefter.<sup>1</sup> Inom en femårsperiod hade, enligt rapporten sju av tio "flyktingarna som folkbokfördes i en lokal arbetsmarknad med eller utan en större stad flyttat till en annan lokal arbetsmarknad eller utvandrat". På en del orter, som Ånge och Kiruna, hade i princip samtliga flyttat efter fem år. SCB:s analys antyder att det troligen är ett högriskprojekt att bygga på orter som bygger sin befolkningsökning på de senaste årens flyktinginvandring.

Sannolikheten är med andra ord hög att befolkningsökningen är av tillfällig karaktär och att den underliggande demografiskt negativa trenden förr eller senare åter kommer att dominera utvecklingen. Det innebär naturligtvis inte att vi inte har ett problem, bara att det är av en annan karaktär än vad som utmålas i utredningen. Orter med negativ demografisk utveckling kan behöva stöd, liksom resurssvaga grupper. När det gäller kopplingen till behovet att producera fler bostäder bör dock den senare kategorin stå i fokus. Det skulle dock kräva att utredningen definierade svaga marknader ur ett individbaserat snarare än ett geografiskt perspektiv.

### 1.3. Subventioner, fördelning och bruksvärdesystemet

Diskussionen under 1.2. innebär att utredningen utgångspunkt om att de åtgärder som föreslås endast ska riktas till lönsamma projekt bör överges. Ska vi ha en möjlighet att möta de bostadsbehov som resurssvaga hushåll har, krävs en kombination av åtgärder som dels stärker funktionen på den ordinarie bostadsmarknaden, dels stärker resurssvagas möjlighet att få tillgång till bostäder. Det senare kommer att kräva någon form av subvention. I den mån sådana stöd syftar till att sänka hyrorna, måste de kombineras med en tilldelningsprincip som säkerställer att lägenheter med subventionerade hyror verkligen går till resurssvaga hushåll.

Subventionerade lägenheter måste dessutom hanteras helt fristående från bruksvärdesystemet. Det senare bygger på att likvärdiga lägenheter ska ha lika hyror baserat på de s.k. bruksvärdesfaktorerna. Bedömningen av detta görs genom att hyrorna i likvärdiga lägenheter jämförs med varandra. Om lägenheter med subventionerade hyror (efter det att presumtionstiden har löpt ut) används i sådana jämförelser, riskerar hyrorna att sänkas i icke-subventionerade lägenheter. Det minskar lönsamheten i befintliga hyresfastigheter, vilket försvagar incitamenten att investera i nya hyresprojekt. Det samlade resultatet kan därmed bli att den framtida stocken av hyresrätter blir mindre än vad den annars skulle vara.

Det finns naturligtvis också en möjlighet att prövningarna inom ramen för bruksvärdesystemet kommer att leda till att de subventionerade hyrorna höjs. Det skulle underminera subventionens syfte och endast leda till ökad lönsamhet för de fastighetsägare som äger de subventionerade lägenheterna.

Om stöden istället inriktas på att stärka resurssvaga hushålls möjlighet att efterfråga bostäder, exempelvis genom att utveckla bostadsbidragen, kan ovanstående potentiella krockar med bruksvärdesystemet undvikas. Eftersom det enskilda hushållet normalt har bättre kunskap om var och hur det vill bo än myndigheter, är stöd som stärker efterfrågan dessutom

---

<sup>1</sup> SCB (2016): Integration rapport 10: *Integration – flyktingars flyttmönster i Sverige*.

mer träffsäkra än utbudsriktade stöd. Direktiven har dock inte medgivit en bredare diskussion om sådana förslag.

## 2. Specifika synpunkter på utredningens förslag

### 2.1. Statliga kreditgarantier och topplån

Statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande kan, precis som utredningen skriver, fylla en viktig funktion, i synnerhet för mindre och nya aktörer gentemot vilka banker kan vara restriktiva trots att de projekt som avses är lönsamma och trots att låntagaren har återbetalningsförmåga. Fastighetsägarna **tillstyrker** därför de förslag som utredningen lägger avseende kreditgarantier i betänkandets kapitel 3.1. Av samma skäl har Fastighetsägarna en **positiv inställning** till förslaget om marknadskompletterande topplån i kapitel 3.2. I den mån lägenheter som finansieras med statliga topplån åsätts en lägre hyra än vad som gäller för likvärdiga bruksvärderade lägenheter, måste dessa hanteras utanför bruksvärdessystemet (se diskussionen under 1.3.).

Fastighetsägarnas syn på kreditgarantier och topplån bygger på premissen att dessa åtgärder används för att hantera marknadsmisslyckanden och inte problem som i grunden handlar om olönsamhet. Därför utgår vi från att dessa åtgärder kommer att nyttjas ytterst marginellt på svaga bostadsmarknader.

När det gäller möjligheten att använda statliga kreditgarantier och topplån för att upprätthålla byggandet i tider av finansiell oro, ser Fastighetsägarna en uppenbar risk att statens åtagande blir större än vad som antyds i utredningen. Överhuvudtaget är utredningen mycket förtegen om hur dessa stöd ska användas i praktiken i sådana situationer. I en kraftig recession måste förvisso dörren hållas öppen för en rad olika åtgärder. I den mån det handlar om problem i det finansiella systemet i stort hanteras de dock sannolikt bäst via Riksbankens penningpolitik, möjligen i kombinationer andra åtgärder som utökade insättargarantier.

### 2.2. Statlig hyresförlustgaranti

Baserat på diskussionen under 1.2. **avstyrker** Fastighetsägarna förslaget om en 15-årig statlig garanti för hyresförluster. Den höga sannolikheten för att de projekt denna garanti avser är olönsamma riskerar att leda till statsfinansiella förluster som inte förutses av utredningen.

### 2.3. Startbidrag till byggemaskaper

Fastighetsägarna **tillstyrker** förslaget att ett startbidrag under fem år ska kunna lämnas till byggemaskaper. Ett sådant stimulansbidrag kan bidra till att öka rörligheten på bostadsmarknaden och en ökad blandning av boendeformer. Fastighetsägarna delar utredningens uppfattning att bidraget bör lämnas under en begränsad period och att nyttan med bidraget därefter utvärderas.

#### 2.4. Översyn av redovisningsreglerna

Utredningen föreslår en översyn av K3-regelverket när det gäller hur nuvärdet av ett framtida kassaflöde ska beräknas vid bestämningen av nyttjandevärdet av en nybyggd bostadsfastighet. Utredarna anser att den nuvarande tolkningen av reglerna framtvingar omedelbara nedskrivningar vilket omöjliggör många bostadsprojekt, som i grunden antas vara lönsamma. Utredningen föreslår en lösning som innebär att diskonteringsräntan ska sättas utifrån faktisk finansieringskostnad, utan att hänsyn ska behöva tas till ett högt direktavkastningskrav vid den tänkta framtida försäljningstidpunkten. Fastighetsägarna **avstyrker** förslaget med hänvisning till diskussionen ovan om lönsamhetsproblemen på svaga orter. I den mån bostadsprojekt på svaga orter ska främjas bör det göras via ett transparent system av subventioner.

#### 2.5. Tidigare utbetalning av investeringsstödet

Fastighetsägarna **tillstyrker** förslaget att reglerna för investeringsstödet till hyresbostäder och studentbostäder ändras, så att en viss del av stödet kan betalas ut i förväg. Fastighetsägarna anser visserligen att stöd som stärker hushållens möjligheter att efterfråga bostäder är att föredra. Dessutom riskerar de hyresnivåer som kopplas till investeringsstöden att påverka incitamenten att investera i hyresrätter totalt sett minska då risken att prövningar i hyresnämnden ska leda till hyressänkningar ökar. Hyreslägenheter byggda enligt de regler som gäller för statliga investeringsstöd bör därför hanteras utanför bruksvärdesystemet (se diskussionen under Fastighetsägarnas övergripande synpunkter). Givet att investeringsstöden existerar ser vi dock inte något skäl att avstyrka utredningens förslag i denna del. För att säkerställa att hyresnivån uppfyller de krav som ställs för stöden, måste dock förhandlingen om hyran mellan hyresvärden och Hyresgästföreningen genomföras innan stödet utbetalas, d.v.s. innan fastighet när uppförd.

FASTIGHETSÄGARNA SVERIGE



Reinhold Lennebo  
Verkställande direktör



Tomas Ernham  
Chefekonom