

Den statliga långivningen för bostadsproduktion

Den största helheten i den statliga utlåningsverksamheten har blivit de lån som är avsedda för bostadsproduktion. Den till social bostadsproduktion riktade utlåningsstocken har under åren 2004-2008 varit av storleksordningen 10 miljarder euro, varför den är betydande från statsfinansiell synpunkt. De centrala myndigheterna har på miljöministeriets förvaltningsområde varit statens bostadsfond (står utanför statsbudgeten), ämbetsverket statens bostadsfond som fungerade under åren 1993-2007 samt Finansierings- och utvecklingscentralen för boende (ARA) som startade sin verksamhet i början av 2008. På finansministeriets förvaltningsområde har Statskontoret (SK) varit den centrala myndigheten. Bostadsfonden har till uppgift att bevilja aravalån och godkänna räntestödslån för byggande, sanering och anskaffning av hyres- och bostadsrättsbostäder. Tyngdpunkten i den av bostadsfonden beviljade finansieringen har under 2000-talet förskjutits från aravabelåning till räntestödsbelåning när fullmakten som gäller beviljande av aravalån successivt har sänkts i statsbudgeten. Därtill har bostadsfonden beviljat olika slag av stöd för boendet samt övervakat systemet med statsborgen för ägobostadslån. Statskontoret har svarat för verkställighetsuppgifterna efter beslutet om beviljande av lånet under hela lånetiden. Dessutom har vid Statskontoret skötts bl.a. ändringarna av lånen, skuldsaneringarna samt vid aravafinansiering de till saneringsåtgärder anknutna stödåtgärderna samt till vissa delar även riskhanteringen.

Revisionen fokuserades på de administrativa arrangemangen och riskhanteringen vid belåning av social bostadsproduktion samt på ett lönsamt och effektivt utnyttjande av de system som används vid utlåningen.

Observationerna vid revisionen ger vid handen att administreringen av utlåningen i huvudsak kan anses vara ändamålsenligt skött. Den kumulativa volymen för kreditförlusterna har varit liten, på basis av vilket riskhanteringen allmänt taget kan betraktas som framgångsrik. Problematiska belåningsobjekt har kunnat hållas kvar

i bostadsbruk med ekonomiska stödåtgärder och endast i enstaka fall har man råkat i realiseringssituationer genom exekutiv auktion. I samarbetet mellan myndigheterna har konstaterats utvecklingsbehov, och det har även konstaterats att åtgärder redan har vidtagits. Att fördjupa samarbetet och särskilt effektivera användningen av IT kräver enligt revisionsverkets bedömning ännu uppmärksamhet. Likaså är det skäl att fortsätta det redan påbörjade utvecklandet av riskhanteringen för att avvärja betydande kreditförlustrisker också i framtiden.

Utbudet av aravabelåning har begränsats av de vid respektive tidpunkt gällande aravabestämmelserna samt av det maximibelopp för aravabelåningen som årligen besluts av riksdagen i statsbudgeten. Efterfrågan på belåning åter har enligt revisionen styrts närmast av marknadsräntorna och utbudet på tillgänglig alternativ finansiering. När räntenivån för aravalån på 1990-talet låg på lägre nivå än marknadsräntorna var aravalånen ett förmånligt alternativ för låntagarna. I förhållande till marknadsräntorna har räntan på aravabelåning varit tämligen orörlig och före mitten av 2000-talet har den legat på en nivå 0,5-1 procentenheter högre än medelräntan på marknaden, vilket har dämpat låntagarnas intresse för aravabelåning.

Från år 2008 har i statsbudgeten inte längre beviljats fullmakter för beviljande av nya aravalån, men aravalagstiftningen är alltjämt i kraft. I praktiken innebär detta, att under en rådande ekonomisk recession kan man överväga att åter ta aravabelåningen i användning utan att nya mekanismer utvecklas och skapas.

Vid revisionen konstaterades å andra sidan, att lånevillkoren i aravabelåningen i praktiken har varit mycket komplicerade, och att tolka dem har krävt att man synnerligen ingående har satt sig in i aravalånesystemet och i myndigheternas praxis. De under olika tider införda ändringarna och undantagen, vilkas syfte har varit att anpassa systemet till förändringarna i verksamhetsmiljön, har tillfört nya aspekter i situationer av tolkning och tillämpning. Revisionsverket konstaterar, att det är viktigt att säkerställa kontinuiteten i de berörda myndigheternas sakkunskap, för till gamla långfristiga lån anknutna frågor som gäller olika typer av låntagare kan yppa sig ända till dess, att lånet i sin helhet har betalats tillbaka till staten.

Vid revisionen utreddes användningen av ekonomiska stödåtgärder i sådana fall, där låntagaren har haft svårigheter med återbetal-

ningen av lånet. Det observerades att bostadsfonden som sin utgångspunkt har haft bostadsproduktionens sociala aspekt och låntagarens möjlighet att sköta det belånade objektet, medan åter Statskontorets verksamhet har baserat sig på en finansadministrativ kreditorsroll. I praktiken har emellertid någon konflikt inte konstaterats ha rått mellan dessa roller.

Förutsättningen för Statskontorets stödåtgärder har varit att de belånade objektens verksamhet fortsätter på ett ekonomiskt rationellt sätt så, att det ursprungliga användningsändamålet dvs. boendet har kunnat fortgå. Det observerades att saneringsåtgärderna i ett flertal fall har tryggt ett fortsatt boende. Också samarbetet med kommunerna har haft positiva effekter. Med förfarandena har ofta också kunnat tryggas statens fordringar på det belånade objektet.

De ekonomiska och övriga stödåtgärderna kan också betraktas som fungerande och resultatrika, emedan med dem har kunnat fortsättas den ursprungligen belånade verksamheten dvs. boendet. Detta har för sin del tryggt statens tillgodohavanden och minskat på volymen för den kreditförlust som i annat fall sannolikt hade uppkommit för staten. Revisionsverket konstaterar, att man med från statsfinansiell synpunkt tämligen små uppoffringar har förhindrat att en ekonomiskt större förlust nämligen en kreditförlust uppkommer och boendet har kunnat fortsättas i de belånade objekten.

Eftersom det ekonomiska stödet till de aravabelånade objekten har visat sig vara fungerande, vore det ändamålsenligt att på basis av erfarenheterna från de i början av år 2009 införda saneringsbidragen utreda, huruvida det finns behov av att utvidga och utveckla också andra ekonomiska stödåtgärder till de bostadsobjekt som har finansierats genom räntestödssystemet.

Vid revisionen konstaterades också att de ekonomiska svårigheterna för det belånade objektet ibland vuxit sig så stora, att det inte längre fanns grunder för att använda sedvanliga ekonomiska stödåtgärder. Då har låntagaren ännu kunnat ansöka om begränsningsackord (här närmast partiell efterskänkning av skulden), vilket har förenats med frigörelse från aravabegränsningen och ändring av det belånade objektets användningsändamål eller försäljning av objektet. Enligt revisionen har i ackordsituationer bostadsfonden och Statskontoret granskat saken närmast ur perspektiven för sitt eget sakkunniguppdrag, vilka inte till alla delar har varit sammanfal-

lande. Eftersom ackordförfarandet har förnyats från början av år 2006, antas att samarbetet ännu söker sina former. Av denna anledning är det skäl för bostadsfonden och Statskontoret att alltjämt utveckla sitt inbördes samarbete i synnerhet i ackordförfarandet. Dessutom förefaller utvecklingsbehov att föreligga i situationer, där de för ackorden uppställda villkoren inte blir uppfyllda.

Enligt observationerna vid revisionen är utnyttjandet av IT både hos bostadsfonden och Statskontoret på vart sitt håll avancerat och de olika systemen och tillämpningarna stöder tjänstemännens arbete i de olika skedena av belåningen. Som en avsevärd brist bör emellertid betraktas att överföringen av information mellan bostadsfondens och Statskontorets informationssystem är baserad på utskrivningar på papper. Emedan det avsändande och det mottagande systemet har varit elektroniska, men besluten om aravalån har sänts per post i pappersform, har verksamhetsmodellen till denna del varit totalt föråldrad.