

## STATENS BOSTADSFONDS EXTERNA MEDELANSKAFFNING ÅREN 1998-2003

Statens bostadsfond grundades från början av år 1990. Dess namn blev Fonden för utvecklande av bostadsförhållandena. Den är en fond utanför statsbudgeten dvs. en separat statlig förmögenhet, som används för finansiering av åtgärder vilka syftar till att förbättra bostadsförhållandena. Fondens namn ändrades år 1993 till Statens bostadsfond i samband med att bostadsförvaltningen reformerades. Bostadsfonden sorterar under miljöministeriet. Beslut som gäller fonden fattas av dess direktion.

När fonden grundades fick den inte förutom direktionen någon ny organisation eller personal. Statsrådet tillsätter direktionen för fyra år i sänder. Direktionens viktigaste uppgift är att sörja för fondens likviditet och inom de ramar budgeten uppställer besluta om upptagande av för fondens verksamhet behövliga lån samt värdepapperisering. Förslag gällande medelanskaffningen och sätten för den görs av en arbetsgrupp för medelanskaffningen, vars medlemmar representerar finansministeriet, miljöministeriet, bostadsfonden och Statskontoret.

Bostadsfonden är med avseende på balansräkningens slutsumma den största fonden utanför statsbudgeten. Balansräkningens slutsumma har under den granskade perioden uppgått till drygt nio miljarder euro.

Statens bostadsfonds verksamhetsmiljö har förändrats avsevärt efter det att fonden grundades. År 1993 upplevdes depressionens värsta skede, när en osäker finansieringsmarknad var rådande och staten skuldsattes. Numera är förhållandena stabila och den ekonomiska utvecklingen är i huvudsak positiv. Penningmarknaden har förändrats väsentligt. Medelräntan på bostadslån har på 10 år mera än halverats. På sommaren 2004 var denna ränta 3,25 %.

Förändringen av penningmarknaden och den konkurrens mellan bankerna som den medfört har möjliggjort en betydande förlängning av lånetiderna för bostadslån under de senaste åren. Från lån för kortare tid än 10 år har övergått till i bästa fall lånetider överstigande 30 år. Detta tillsammans med den låga räntenivån har i hög

grad ökat bostadskreditgivningen och hushållens benägenhet att höja sin boendestandard. Samtidigt har ägarboendets förmånlighet med beaktande av ränteavdragen i beskattningen klart accentuerats i förhållande till boende på hyra. Följden har varit att behovet av statligt stödd bostadsproduktion har minskat. När kapitalmarknaden är stabil och banklån finns att få, är statens verksamhet som långivare inte på samma sätt nödvändig som när ett annat läge råder på penningmarknaden.

I denna revision behandlas Statens bostadsfonds externa medelanskaffning åren 1998 - 2003, av vilken största delen har verkställts med Fennica värdepapperiseringsprogram. Dessutom har bostadsfonden skaffat pengar från marknaden direkt med skuldebrev samt via statens budgetekonomi med masskuldebrevet.

Avsikten var att med revisionen granska hur Statens bostadsfond har planerat sin medelanskaffning. Med revisionen klargjordes huruvida det har varit totalekonomiskt förmånligt och effektivt för staten att skaffa finansiering åt Statens bostadsfond med värdepapperisering och med fondens direkta upptagning av lån från marknaden, jämfört med finansiering som sker via budgeten.

Strategin för bostadsfondens externa medelanskaffning dikterades i praktiken ända till slutet av år 2001 av stadens skuldsättnings-situation. Bostadsfondens externa medelanskaffning måste ordnas så, att den inte innebar en börda för statens egentliga låntagning. Emedan fondens direkta låntagning räknas som en del av statskulden, beslöt man att verkställa den externa medelanskaffningen genom att värdepapperisera bostadsfondens fordringar. Detta genomfördes från år 1995 till år 2001 med Fennica-programmet i sex delar.

Värdepapperiseringen har i finansministeriets och bostadsfondens kalkyler beräknats vara ett kostnadsriktare alternativ än motsvarande direkt statlig upptagning av lån på kapitalmarknaden. Även om för värdepapperiseringen alltid uppställdes som målsättning att skaffa finansiering så förmånligt som möjligt med beaktande av marknadsläget, var priset på medelanskaffningen i synnerhet inte då Fennica-programmets första emissioner verkställdes den avgörande faktorn, utan tillgången på pengar och strävan att förhindra en ökning av statens direkta skuldsättning.

Vid revisionen observerades att de viktigaste öppningarna i utvecklandet av bostadsfondens medelanskaffning under den granskade perioden företogs av finansministeriet. Bostadsfondens direk-

tion behandlade medelanskaffningsplanerna och i sista hand beslöt om dem, men den var inte i början av den granskade perioden 1998 - 2003 särskilt aktivt med om att förnya medelanskaffningen. Dess verksamhet kan inte betraktas som föregripande i detta avseende. Ett klart tecken på ett förändrat grepp kom emellertid i slutet av vintern 2001.

Under den granskade perioden ökade de förtida återbetalningarna av krediter som beviljats av bostadsfonden hela tiden snabbare än vad bostadsfonden förutsett. Den huvudsakliga anledningen till detta var att ränteskillnaden utvecklades i ogynnsam riktning sett ur perspektivet för de finansieringsprodukter som bostadsfonden tillhandahöll.

Revisionsverket konstaterar att efter utgången av den period som varit föremål för denna revision har förvaltningen tillsammans med bostadsfonden skridit till åtgärder i fråga om administreringen av bostadsfondens medelanskaffning och likviditet.

Revisionsverket anser att lagen om Statens bostadsfond definierar beslutsfattandet gällande fondens likviditet och medelanskaffning så, att det fungerar också i den nuvarande verksamhetsmiljön. Direktionen följer med likviditeten. Den besluter också om medelanskaffningen, om det så är fråga om låntagning eller värdepapperisering. I praktiken har direktionens beslutsfattande emellertid varit synnerligen tekniskt. Direktionen fungerade initiativrikt i syfte att diversifiera modellerna för medelanskaffningen först när inverkningarna av verksamhetsmiljön kunde ses i bostadsfondens likviditet. Förutom direktionen har frågor gällande medelanskaffningen granskats och beretts av sakkunnigförvaltningen, vilket enligt revisionsverkets åsikt är ändamålsenligt.

På basis av revisionen skulle ett klagande av ledningsansvaret i anknytning till medelanskaffningen emellertid förbättra mönstret i beslutsfattandet om medelanskaffningen. Arbetsfördelningen mellan olika aktörer inom medelanskaffningen, arbetsgrupper och direktionen är a priori klar. I praktiken kan ändå finnas rum för en skärpning av direktionens grepp om medelanskaffningsärendena. Också till denna del bör emellertid konstateras, att de åtgärder som efter den granskade perioden har vidtagits av förvaltningen i stor utsträckning har rättat till eller är i färd att rätta till detta mönster.

Från statlig helhetsekonomisk synpunkt har i det första skedet av Statens bostadsfonds värdepapperiseringsprogram helt uppenbart varit motiverat att handla så som fonden gjort. Värdepapperisering-

ens direkta totala kostnader har blivit högre än vad de - åtminstone i teorin - hade varit vid en direkt låntagning via statens balansräkning. Den eventuellt begränsade tillgången på lånepengar från den internationella kapitalmarknaden beroende på statens dåvarande höga skuldsättning samt sedermera kravet att uppfylla EMU-kriterierna gjorde värdepapperiseringen till en helhetsekonomiskt sett fördelaktig lösning för medelanskaffningen.

Vid revisionen observerades, att när omständigheterna förändrats skedde omvärderingen av bostadsfondens modell för medelanskaffning med fördröjning. Med ett mera föregripande grepp om planeringen hade det varit möjligt att diversifiera sätten och instrumenten för medelanskaffning smidigare och snabbare än vad som skedde. Det hade då varit möjligt att flytta tyngdpunkten till en granskning av medelanskaffningens kostnader såsom varande de centrala beslutsparametrarna. Värdepapperiseringen har i sig visat sig vara ett effektivt sätt att skaffa finansiering i form av stora poster från kapitalmarknaden