



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Ref.

SOU
1968:30



Statens
offentliga
utredningar
1968: 30
Inrikes-
departementet

Bostads- byggandets planering och kreditförsörjning

SOU

Av delegationen för bostadsfinansiering
Stockholm 1968

Statens offentliga utredningar 1968

Kronologisk förteckning

1. Ekonomisystem för försvaret. Esselte. Fö.
2. Ekonomisystem för försvaret. Bihang. Esselte. Fö.
3. Kreditmarknadens struktur och funktionssätt. Esselte. Fi.
4. Handläggningen av säkerhetsfrågor. Isaac Markus. Ju.
5. Industrins struktur och konkurrensförhållanden. Esselte. Fi.
6. Strukturutveckling och konkurrens inom handeln. Esselte. Fi.
7. Ägande och inflytande inom det privata näringslivet. Esselte. Fi.
8. Skogsbrukets planlägningsfrågor. Svenska Reproduktions AB. Jo.
9. Virkesbalanser 1967. Esselte. Jo.
10. Säkerhetspolitik och försvarsutgifter. Esselte. Fö.
11. 1958 års utredning kyrka-stat. XI. Svenska kyrkan och staten. Esselte. U.
12. Förvaltningen av kyrklig jord m.m. Berlingska Boktryckeriet. Lund. U.
13. Fritidsfisket. Esselte. Jo.
14. Skolboksleveranser. Svenska Reproduktions AB. U.
15. Musikutbildning i Sverige. Esselte. U.
16. Rennärningen i Sverige. Esselte. Jo.
17. Allmänna vägar. Svenska Reproduktions AB. K.
18. Parkering. Esselte. K.
19. Trafikmålsutredningar. Beckman. Ju.
20. Upphandling av byggnader. Del I. Formerna. Esselte. Fi.
21. Pensionstillskott m.m. Esselte. S.
22. Jordhävdslag. Esselte. Jo.
23. Bilregistrering. Berlingska Boktryckeriet. Lund. K.
24. Avstämning av 1965 års långtidsutredning. Esselte. Fi.
25. Studieprognos och studieframgång. Svenska Reproduktions AB. U.
26. Ändrade avskrivningsregler för rörelse- och hyresfastigheter. Beckman. Fi.
27. Förvaltningslag. Esselte. Ju.
28. Intersexuellas könstillhörighet. Esselte. Ju.
29. Statistikbehov och statistikproduktion för regionala utredningar. AB Kopia. I.
30. Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning. Esselte. I.



Statens offentliga utredningar

1968 : 30

Inrikesdepartementet

Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning

Av delegationen för bostadsfinansiering
Stockholm 1968

Statens offentliga utredningar

1968:30

Finansdepartementet



Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning

Till Herr statsrådet och chefen för inrikesdepartementet

Genom beslut den 30 september 1966 förordnade Kungl. Maj:t om inrättandet av en delegation med uppgift att bereda och avge förslag avseende vissa spörsmål och ärenden, som äger samband med bostadsbyggandets finansiering. Delegationen skall bereda och till Kungl. Maj:t avge yttrande i ärenden angående förhandsbesked om bostadslån och därmed sammanhängande frågor. På delegationen skall vidare ankomma att till Kungl. Maj:t inkomma med förslag till åtgärder, ägnade att främja en förbättrad samordning mellan å ena sidan beslut som är bestämmande för bostadsbyggandets geografiska fördelning och för säsongvariationerna på byggnadsmarknaden samt å andra sidan bostadsbyggandets kreditförsörjning. Delegationen skall därvid ägna särskild uppmärksamhet åt spörsmål rörande finansieringen av det bostadsbyggande som äger rum med tillämpning av industriella produktionsmetoder och föreslå åtgärder på kreditmarknadens område vilka kan befordra en ökad användning av sådana produktionsmetoder.

Ledamöter av delegationen är statssekreteraren Reidar Tiler, ordförande, bankdirektören Kurt Eklöf, byråchefen Magnus Elison, statssekreteraren Kjell-Olof Feldt, överdirektören Bertil Rehnberg och planeringschefen Göte Svenson. Länsbostadsdirektörerna Arne Carlsson och Ulf Jirlow samt departementsrådet Göran Waldau har förordnats att som experter biträda delegationen. Sekreterare är civilingenjören Olle Westin.

Till utförande av sitt uppdrag har delegationen förhandlat med företrädare för

kreditinstituten rörande bostadsbyggandets kreditförsörjning under såväl år 1967 som år 1968. Delegationen har vidare övervägt vissa åtgärder i syfte att underlätta kreditförsörjningen till bostadsbyggandet med huvudvikten lagd på det bostadsbyggande som äger rum med tillämpning av industriella produktionsmetoder. Resultaten av dessa överväganden redovisas i bilagda promemoria Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning. Vid promemorians utarbetande har Carlsson fungerat som sekreterare.

Stockholm den 13 juni 1968.

Reidar Tiler

Kurt Eklöf
Kjell-Olof Feldt
Göte Svenson

Magnus Elison
Bertil Rehnberg

Olle Westin
Arne Carlsson

Innehåll

1	Sammanfattning och förslag	7
2	Bostadsbyggandet i samhällsekonomin	11
3	Bostadsbyggnadsplanen	14
3.1	Bestämmningsfaktorer	14
3.2	Tidigare förhållanden	16
3.3	Nuvarande form och innehåll	18
3.4	Regional fördelning	20
3.5	Genomförande	21
3.6	Bostadsbyggnadsplanen som planeringsinstrument – våra synpunkter	24
4	Bostadsbyggandets kreditförsörjning	31
4.1	Nuvarande förhållanden	31
4.2	Kreditgivningens omfattning och fördelning på institut	32
4.3	Kreditpolitiska åtgärder som stöd för bostadsfinansieringen	33
4.4	Bostadsfinansieringens problem.	38
4.4.1	Byggnadskreditgivningen	39
4.4.2	Kostnaderna för byggnadskrediter	43
4.5	Byggnadskrediter till stora, fleråriga bostadsprojekt	45
4.5.1	Förhandsbesked om bostadslån	45
4.5.2	Särskilda finansieringsproblem	45
4.5.3	Kreditförsörjningen till projekt med förhandsbesked	46
4.6	Byggnadskreditgivningen – våra synpunkter	48
4.6.1	Rationellare avlyft	48
4.6.2	Integrerad bostadsfinansiering	50
4.6.3	Bostadsfinansiering med institutionella förändringar	54
	Tabeller	58

I denna promemoria har vi behandlat två för bostadsbyggandet väsentliga områden inom vilka vi anser åtgärder erforderliga för att skapa bättre förutsättningar för en rationell och därmed förbilligad produktion. Det ena är statsmakternas beslut om bostadsbyggandets omfattning och de former under vilka dessa beslut förverkligas och det andra organisationen av och villkoren för bostadsbyggandets kreditförsörjning.

1.1 Bostadsbyggnadsplanen

Statsmakternas beslut om bostadsbyggandets omfattning har numera formen av en bostadsbyggnadsplan, som anger hur många lägenheter som bör påbörjas under löpande och två framförliggande kalenderår. Planen är en avvägning mellan å ena sidan det bostadspolitiska intresset av att det finns stabilitet i produktionsbetingelserna, och å andra sidan det ekonomisk-politiska intresset av att investeringsutvecklingen kan anpassas till konjunkturförändringarna, dvs. att bostadsbyggandet har en viss grad av flexibilitet.

Bostadsbyggnadsplanen tjänar också ett strukturpolitiskt syfte därigenom att fördelningen av det statsbelånade byggandet, som omfattar 90 à 95 % av allt byggande, får en betydande effekt på den regionala utvecklingen.

Det är viktigt att bostadsbyggnadsplanen

utformas och förverkligas så att de angivna intressena blir i rimlig grad tillgodosedda. Erfarenheterna har visat att det nuvarande systemet har brister i detta hänseende. Vi har övervägt olika metoder att komma till rätta med dessa brister.

En fast plan för bostadsbyggandet är uppenbarligen inte ett lämpligt sätt att lösa uppgiften. En inte förutsedd expansion inom andra sektorer av samhällsekonomin skulle kunna leda till svårigheter för bostadsbyggandet och samhällsekonomiska störningar. Om en sådan plan kombinerades med liknande planer för övriga investeringssektorer skulle ändå inga garantier skapas för samhällsekonomisk balans. Även om det totala investeringsutrymmet har bedömts på ett riktigt sätt finns det risk för att ett underutnyttjande inom en sektor inte kan kompenseras genom en ökning inom en annan sektor, vilket skulle leda till störningar i sysselsättningen.

Vi har för vår del funnit att den väg som här bör beträdas är den att fastställa en bostadsbyggnadsplan som tar sikte på ett *garanterat program* för det statbelånade bostadsbyggandet. Statsmakternas beslut bör dessutom ange omfattningen av det helt privatfinansierade bostadsbyggandet.

Det garanterade programmet bör bestämmas till en nivå *under* – exempelvis 10 % – den som det vid bedömning av konjunkturtsiktorna framstår som möjligt att uppnå. Storleken av detta utrymme bör fast-

ställas mot bakgrunden av rådande osäkerhetsmarginaler rörande konjunkturutvecklingen. Eftersom dessa marginaler normalt ökar med tidsperspektivets längd bör utrymmets storlek också kunna variera när bostadsbyggnadsplanen utsträcks till en femårsperiod enligt vad nedan föreslås. Genom att det garanterade programmet läggs på den angivna nivån kommer en större investeringsverksamhet än förutsett inom konjunkturberoende sektorer inte att behöva leda till att samhällsekonomin utsätts för inflationistiska spänningar.

Det garanterade programmet bör kompletteras med en *projektreserv*. Denna skall vara så stor att en tillfredsställande beredskap erhålls för en sådan ökning av bostadsbyggnandet som sedermera visar sig möjlig. Ökningar av det garanterade programmet blir en normal företeelse om det fastställs på angivet sätt.

Ett garanterat program kan bestämmas för flera år framåt än som nu gäller för bostadsbyggnadsplanen. Enligt vår mening bör ett sådant program fastställas för fyra kalenderår utöver det löpande året. För de tre första åren av denna femårsperiod fastställs en projektreserv.

Det garanterade programmet skall av bostadsmyndigheterna för vart och ett av åren fördelas på län och kommuner. För de två sista åren av programperioden begränsas fördelningen till att avse en tilldelning till större kommuner samt orter med klart expansivt näringsliv.

Projektreserven skall likaledes fördelas på kommuner för att syftet med densamma – att stimulera till projektering av företag som kan påbörjas utöver det garanterade programmet – skall kunna uppnås. Reserven bör i stort sett i sin helhet vara fördelad för det löpande året. För de två återstående åren bör fördelningen av reserven ske i den omfattning och takt som befinnes ändamålsenlig.

Beslut om ökning av det garanterade programmet bör fattas så snart som möjligt under löpande kalenderår, första gången redan under våren.

Kommunerna anger vilka projekt som

skall inrymmas i tilldelade ramar. Projektet förtecknas på listor som, sedan starttidpunkterna angivits av arbetsmarknadsmyndigheterna, läggs till grund för kreditinstitutens beslut om byggnadskrediter.

1.2 Bostadsbyggnadens kreditförsörjning

Under 1950- och 1960-talen har bostadsbyggnandet under vissa år fått en otillfredsställande säsongfördelning. En av anledningarna härtill har varit att kredittillförseln till bostadssektorn inte fungerat störningsfritt. Det är av vikt att sådana störningar elimineras och att byggherrarna på ett tidigt stadium kan få garantier för att krediter finns tillgängliga när byggnadsarbetet skall påbörjas och därefter kan lyftas i en takt som motsvarar byggnadens förlopp.

Kreditsystemet bör alltså fungera så att bostadsbyggnandet får den andel av det samlade kreditutbudet som svarar mot statsmakternas bostadsbyggnadsplan och med en tidsmässig och geografisk fördelning av kreditströmmen som är anpassad till den konkreta produktionsplaneringen.

Att kreditgivning till bostadsbyggnandet under år 1967 liksom under den hittills gångna delen av innevarande år har förlöpt tillfredsställande torde kunna tillskrivas det allmänna kreditmarknadsläget och de överenskommelser som i början av åren 1967 och 1968 träffats med företrädare för kreditinstituten. Kreditmarknadsläget har under denna tid kännetecknats av särskild lätthet och det kan visa sig att problemen i ett mera åtstramat läge på marknaden inte går att lösa genom överenskommelser av detta slag. Vi anser emellertid att ytterligare erfarenheter av denna anordning bör avväntas. Det av oss föreslagna sättet för fastställande av bostadsbyggnadsplanen bör vara ägnat att skapa bättre förutsättningar att genom överenskommelser med kreditinstituten uppnå en tillfredsställande kreditförsörjning till bostadsbyggnandet.

Vi har också behandlat en del andra företeelser inom bostadsfinansieringen som enligt vår mening utgör ett hinder för en friktionsfri bostadsfinansiering och som dess-

utom försvårar bostadsproduktion i långa serier.

Dessa otillfredsställande förhållanden sammanhänger med att bostadskrediten sedan gammalt är uppdelad på en kredit under byggtiden, byggnadskredit, och ett långfristigt lån, fastighetslån, som efter husets färdigställande ersätter byggnadskrediten. Fastighetslånet upptages oftast hos annan kreditgivare än den som lämnat byggnadskrediten. Vi har funnit att de omständigheter som en gång i tiden motiverade en sådan uppdelning av bostadskrediterna till stor del har bortfallit. Någon nämnvärd skillnad i risk mellan byggnadskredit och fastighetslån kan inte anses föreligga annat än i undantagsfall, framför allt beroende på den radikalt ändrade struktur som såväl byggnadsindustrin som de förvaltande bostadsföretagen uppvisar.

De kortfristiga byggnadskrediterna ersätts inte med långfristiga lån efter anciennitet. Avlyften påverkas genom att de som tecknar obligationer hos de fastighetslånggivande instituten i inte ringa utsträckning vid teckningen uppställer villkor om användning av de medel som teckningen ger. Villkoren innebär att medlen skall kanaliseras till vissa namngivna projekt eller till projekt för vilka byggnadskrediter upptagits i viss bank. Därigenom uppkommer stockningar i avlyften och vissa byggherrar gynnas framför andra.

Byggnadskredit och fastighetslån betingar olika villkor i fråga om ränta. För byggnadskredit debiteras ibland enbart ränta, som då är högre än för fastighetslån, och ibland en ränta kombinerad med s. k. kreditivavgift. Vid stora projekt har vissa byggherrar därutöver måst betala särskild s. k. löftesprovision, beredskapsavgift, e. d. för att få kreditfrågan löst för större del av projektet, än som är avsedd att byggas under löpande år.

Denna ordning leder till att fleråriga bostadsprojekt drabbas hårdare i fråga om kostnader för byggnadskrediter än mindre projekt. Det har ofta visat sig svårt över huvud taget att erhålla den över flera år garanterade kreditförsörjning som är en

förutsättning för att de stora projektens fördelar skall tas till vara.

Mot bakgrunden av vad vi funnit vid våra undersökningar har vi i nu berörda hänseenden uppställt följande önskemål i fråga om bostadsbyggandets kreditförsörjning.

1. De negativa effekterna av uppdelningen på byggnadskredit och fastighetslån bör elimineras.

2. Kreditgivningens former och villkor bör utformas så att de främjar ett rationellt byggande och underlättar genomförandet av stora, fleråriga projekt.

En reform med sikte på tillgodoseendet av dessa önskemål, som övervägts i vårt arbete, är inrättandet av ett nytt statligt kreditinstitut. Med hänsyn till arten av de problem som det gäller att lösa, skulle detta institut inrikta sig på att svara för kreditförsörjningen till flerfamiljshus och i första hand till fleråriga projekt av den typ för vilken lämnas förhandsbesked om statliga bostadslån.

Ett sådant kreditinstitut skulle kunna ges en enkel organisation. Dess uppgift skulle väsentligen bli att på kapitalmarknaden låna upp erforderliga medel mot obligationer. Utlåningsverksamheten skulle ske i anslutning till den statliga bostadslångivningen. Den skulle grundas på pantvärden som fastställts av bostadsmyndigheterna och länsbostadsnämnderna skulle utnyttjas för förmedling av ansökningar, utbetalning av lånebelopp och låneförvaltningen.

Genomförandet av ett sådant förslag skulle göra det möjligt att i betydande utsträckning nå de angivna syftena. Vi anser dock att i nuläget andra vägar bör prövas för att åstadkomma en rationell kreditförsörjning. De resultat som uppnåtts i fråga om bostadsbyggandets kreditförsörjning genom de åren 1967 och 1968 träffade överenskommelserna med företrädare för kreditinstituten anser vi vara ett motiv för att man i första hand söker lösa frågan förhandlingsvägen.

De ändringar i nuvarande ordning som enligt vår mening bör komma till stånd är följande.

1. Systemet med särskilda avgifter för byggnadskrediter slopas.

2. Byggnadskrediterna ersätts med fastighetslån i en mera rationell ordning. Bindningarna i samband med teckning av obligationer avvecklas. Möjligheterna ökas till integrerad finansiering, varmed avses att samma kreditgivare lämnar såväl byggnadskredit som fastighetslån eller i varje fall löfte om sådant lån.

3. Fastare former för samarbete mellan kreditinstituten vid konsortialavtal skapas i syfte att lösa de stora fleråriga bostadsprojektens speciella kreditproblem.

En god planering är av grundläggande betydelse för en rationellt genomförd bostadsproduktion och för ett optimalt utnyttjande av tillgängliga resurser. Förberedelserna för och utformningen av individuella bostadsprojekt har sin grund i den kommunala planeringen. Denna måste i sin tur vara förankrad i en hela samhället omfattande planering.

Bostadsbyggandet är i hög grad beroende av krediter från den allmänna kreditmarknaden. En väsentlig förutsättning för att byggandet skall kunna bedrivas i enlighet med uppgjorda planer är därför att kreditförsörjningen till projekten fungerar friktionsfritt.

Vi kommer i det följande att behandla *dels* frågan om statens planering av bostadsbyggandet och *dels* kreditförsörjningen till detta byggande. Planeringsfrågan kommer att behandlas med hänsyn till möjligheten att förena det ekonomisk-politiskt motiverade önskemålet om flexibilitet i bostadsbyggandet med kravet på största möjliga stabilitet i planerings- och projekteringsförutsättningarna för bostadsprojekten. I avsnittet om kreditförsörjningen diskuteras vissa institutionella och andra förändringar som kan främja en rationellare bostadsproduktion.

Dessförinnan skall vi emellertid som en allmän bakgrund till framställningen redovisa några uppgifter om bostadsbyggandets roll i samhällsekonomin.

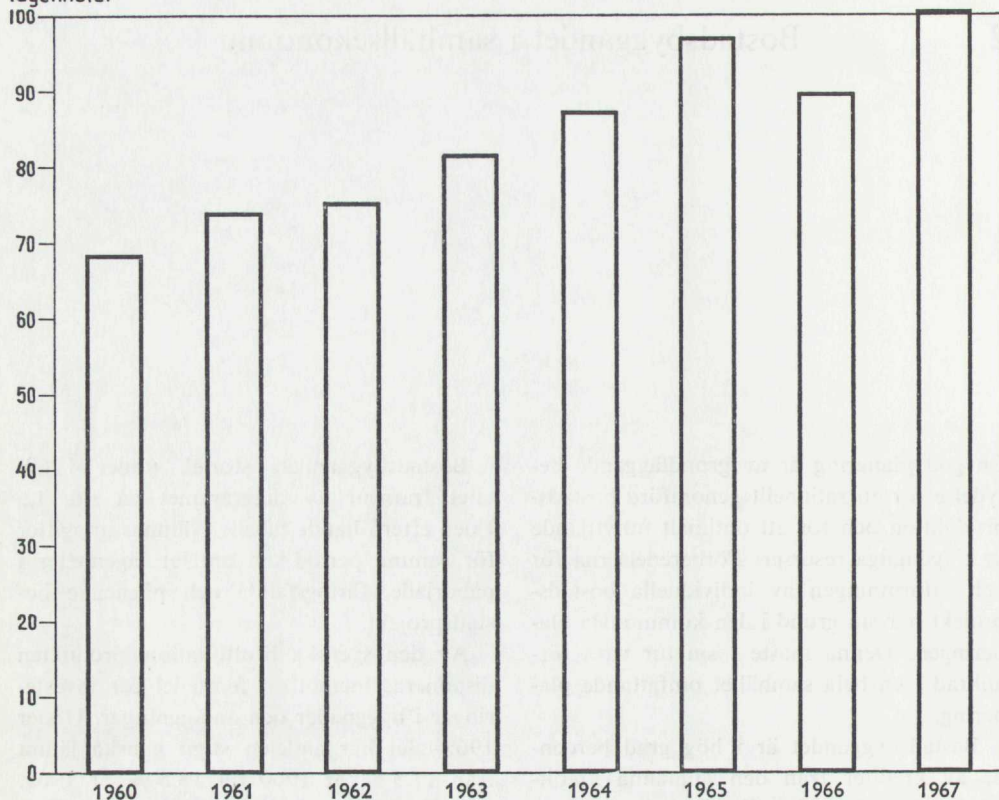
Bostadsbyggandets storlek under 1960-talet framgår av diagrammet på sid. 12. I den efterföljande tabellen lämnas uppgifter för samma period om antalet lägenheter i påbörjade, färdigställda och pågående bostadsprojekt.

Av den svenska bruttonationalprodukten disponeras inemot en femtedel för investeringar i byggnader och anläggningar. Under 1960-talet har andelen stigit ganska jämnt från 17,5 % år 1960 till 18,5 % år 1965, dock med en markerad ökning mellan åren 1962 och 1963. År 1966 sjönk andelen till 18,2 %, men steg igen år 1967 till 19,0 %.

Något mer än en tredjedel av investeringarna i byggnader och anläggningar faller på bostäderna. Utvecklingen av bostadsbyggandets andel under 1960-talet motsvarar i stort sett den som gäller för byggnader och anläggningar i allmänhet i förhållande till nationalprodukten. Inklusivt underhåll och reparationer ökade sålunda bostadsinvesteringarnas andel av investeringarna i byggnader och anläggningar från 34,0 % år 1960 till 35,4 % år 1965, sjönk sedan år 1966 till 33,8 %, men ökade till 35,8 % under 1967.

Räknat i förhållande till nationalprodukten har bostadsinvesteringarna under den här berörda perioden ökat ganska jämnt från 6,0 % år 1960 till 6,5 % år 1965. År 1966 sjönk andelen till 6,3 % för att ånyo stiga till 6,8 % år 1967. Sistnämnda andel

Tusental
lägenheter



Antal färdigställda lägenheter 1960—1967

Antal lägenheter i påbörjade, färdigställda och vid slutet av resp. år pågående bostadsprojekt

År	Påbörjade	Färdigställda	Pågående
1960	72 100	68 300	80 000
1961	76 400	73 800	82 500
1962	92 600	75 100	100 000
1963	86 800	81 400	105 500
1964	96 900	87 200	115 200
1965	93 100	96 800	111 400
1966	93 900	89 400	116 100
1967	98 900	100 200	114 800

är den högsta under hela efterkrigstiden om man bortser från de båda åren närmast efter krigets slut. Dessa år, dvs. 1946 och 1947, motsvarade investeringarna i bostäder liksom under åren närmast före krigsutbrottet ca 8 % av bruttonationalprodukten. I förhållande till de totala bruttointesteringarna minskade bostadsinvesteringarna

från ca 30 % under åren närmast före och efter kriget till ca 23 % år 1948. Under åren därefter har nämnda andel hållit sig omkring 20 % med relativt små variationer genom åren.

Bostadsinvesteringarnas förändring sedan 1955 i förhållande till investeringarna i byggnader och anläggningar, samtliga investeringar och bruttonationalprodukten framgår närmare av tabell 1 i slutet av promemorian.

Enligt folkräkningen 1960 var 9,1 % av samtliga sysselsatta hänförliga till byggnadsindustrin. År 1965 hade andelen stigit till 9,7 %, vilket motsvarar ca 330 000 personer.

De fortlöpande arbetskraftsundersökningarna ger uppgifter om förändringar i andelen sysselsatta inom byggnadsverksamheten under senare år. Dessa uppgifter, som före-

ligger för varje kvartal, visar på en svag stegring i nämnda andel under 1960-talet.

Andelen varierar för olika kvartal under åren enligt följande.

1962	7,0–8,5 %
1963	8,2–8,9 »
1964	8,2–9,0 »
1965	81,–9,2 »
1966	8,3–9,5 »
1967	8,7–9,4 »

Kvartalsuppgifterna, som återfinns i tabell 2 i slutet av promemorian, visar att andelen inom byggnadsverksamhet sysselsatta vanligen är störst under tredje kvartalet (augusti) och lägst under första kvartalet (februari) under resp. år.

Tabell 3 i slutet av promemorian återger vissa uppgifter ur byggnadsinventeringarna, som avser den *reglerade* byggnadsverksamheten, om antalet sysselsatta byggnadsarbetare med fördelningen på byggnadsobjekt sedan år 1965. Det framgår därav att fram till november månad 1966 ca 43 % av denna arbetskraft sysselsatts inom bostadsbyggandet. Vid sistnämnda tidpunkt inträffade en markant förändring. Andelen steg då till 47 %. Under år 1967 var inemot hälften av de i den reglerade byggnadsverksamheten sysselsatta ianspråkta för produktion av bostäder.

På kapitalmarknaden intar bostadsbyggandet en dominerande ställning. Av det långfristiga sparande som hittills under 1960-talet kanaliseras via kreditinstituten, har sålunda mer än hälften gått till bostadsproduktionen (tabell 4 i slutet av promemorian).

Det kan i detta sammanhang också nämnas att statliga bostadslån utlämnas i en omfattning motsvarande mellan 10 och 15 % av den totala nettoupplåningen på kapitalmarknaden.

3 Bostadsbyggnadsplanen

3.1 Bestämningsfaktorer

Statsmakternas beslut om bostadsbyggandets omfattning – bostadsbyggnadsplanen – grundas *dels* på en bedömning inom nationalbudgetens ram av hur stora resurser som kan avdelas för bostadssektorn, *dels* på en bedömning av bostadsbyggnadsbehovet och förefintliga planer på bostadsbyggande. Den förstnämnda faktorn skall inte närmare beröras här. Bedömningen på längre sikt av bostadsbyggnadsbehovet på riksnivå görs från tid till annan, den senaste återfinns i bostadsbyggnadsutredningens betänkande »Höjd bostadsstandard» (SOU 1965: 32). Av väsentlig vikt är emellertid även de bedömningar av behövligt och möjligt byggande som görs av dem som ytterst bär ansvaret för bostadsförsörjningen, dvs. kommunerna. Förutsättningarna för ett genomförande av en av statsmakterna fastställd plan blir också i avgörande utsträckning beroende av kommunala åtgärder.

Kommunens viktigaste instrument för planering och genomförande av bostadsbyggandet utgör de *kommunala bostadsbyggnadsprogrammen*. Det kan med hänsyn härtill och som bakgrund till den fortsatta framställningen – särskilt i vad avser genomförandet av bostadsbyggnadsplanen – finnas anledning att lämna en redovisning för denna programverksamhet.

En långsiktig planering på bostadsområdet var ett viktigt led i den nya bostads-

politik som utformades efter andra världskrigets slut. Grunderna för en sådan planering av bostadsförsörjningen lades fast i 1947 års lag om kommunala åtgärder för bostadsförsörjningens främjande. Enligt denna lag skulle kommun med mer än 10 000 invånare (och andra kommuner efter regeringens bestämmande) göra upp en bostadsförsörjningsplan. Sådan plan skulle enligt lagen upprättas efter samråd med den myndighet som regeringen bestämde, vilket enligt tillämpningsföreskrifterna till lagen var statens byggnadslånebyrå, nuvarande bostadsstyrelsen.

Med bostadsförsörjningsplan avsåg man en plan som skulle innehålla riktlinjer för bostadsproduktionens omfattning inom kommunen under planperioden – i regel de närmaste 10 åren. Tanken torde ha varit att ny plan skulle göras upp vart tionde år. Enligt tillämpningskungörelsen skulle bostadsförsörjningsplanerna göras upp med beaktande av den bostadspolitiska målsättning regeringen och riksdagen antagit.

Bostadsförsörjningsplaner av den typ som avsågs i lagen framstod relativt snart som föga ändamålsenliga instrument för en effektiv kommunal planering. Endast ett fåtal kommuner tog på allvar itu med arbetet att göra upp planer. Några kommuner grep sig an planarbetet med sådan grundlighet att det dröjde årtal innan planerna blev klara. Endast ett tiotal någorlunda utarbetade bostadsförsörjningsplaner förelåg i mit-

ten av 1950-talet, då arbetet på dessa planer i stort sett stannade av.

Vid en bedömning av systemet med bostadsförsörjningsplaner bör även följande beaktas. Lagstiftningen härom tillkom vid en tidpunkt då det framstod som angeläget att med olika medel stimulera kommunerna till insatser för en ökning av bostadsproduktionen. Syftet var främst att åstadkomma en snabb förbättring av bostadsförsörjningen. Vid avvägningen av investeringarnas inriktning och omfattning måste under senare hälften av 1940-talet begränsningar göras i bostadsbyggandets omfattning. Detta bidrog också till att flertalet kommuner inte visade något större intresse för utarbetandet av långsiktiga bostadsförsörjningsplaner.

En omläggning av den långsiktiga planeringen på bostadsområdet aktualiserades år 1962 av bostadsstyrelsen, som föreslog att kommuner med kontinuerligt bostadsbyggande skulle åläggas att upprätta femåriga *bostadsbyggnadsprogram*. Dessa skulle sedan revideras årligen och på det sättet ingå i en »rullande» planering av bostadsbyggandet.

Styrelsens förslag ledde till att tillämpningsföreskrifterna till lagen om kommunala åtgärder för bostadsförsörjningens främjande ersattes av nya föreskrifter i huvudsaklig överensstämmelse med vad styrelsen hade föreslagit. Genom riksdagens beslut år 1967 har de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen fått fastare form. Bestämmelser om sådana program har ersatt stadgandet om bostadsförsörjningsplan i 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande.

Skyldighet att upprätta kommunala bostadsbyggnadsprogram föreligger för ca 430 av landets kommuner. Dessa svarar för ca 90 % av landets årliga nyproduktion av bostäder.

Bostadsförsörjningsplanerna avsåg en tillämpning på enskilda kommuner av statsmakternas allmänna bostadspolitiska målsättning. Syftet med bostadsbyggnadsprogrammen är att främja en praktisk, konkret produktionsplanering. Den skall grundas på en bedömning av bostadsefterfrågans ut-

veckling under planperioden och utvecklingen av de faktiska produktionsmöjligheterna.

Enligt bostadsstyrelsens förslag skulle statsmakterna medverka till att ge det kommunala planeringsarbetet stadga genom att för varje år ange de allmänna förutsättningarna under en femårsperiod för produktions omfattning och fördelning på hustyper. Enligt styrelsen borde regeringen varje år ange en *ram för produktions storlek* i hela riket under femårsperioden.

Föredragande departementschefen ansåg vid prövningen år 1962 av styrelsens förslag det mindre lämpligt att regeringen angav ett produktionsprogram på längre sikt. Det skulle i stället ankomma på bostadsstyrelsen att, vid behov efter samråd med andra berörda myndigheter, ange den ungefärliga omfattning bostadsbyggandet enligt verkets bedömning kunde komma att få.

Sedermera har bostadsstyrelsens önskemål i viss mån tillgodosetts. Sålunda har statsmakterna uttalat sig för att en miljon bostadslägenheter bör tillkomma genom nyproduktion åren 1965–1974. Vidare fastställer riksdagen numera, som närmare redovisas i ett följande avsnitt, dels en ram för bostadslångivningen under det år då beslutet meddelas, dels en preliminär ram för vart och ett av de två följande åren. Syftet med denna senare ram är att den skall fungera som miniminivå för kommunernas planering och turordning av byggen-skapen på några års sikt.

Enligt uppgifter från arbetsmarknads- och bostadsmyndigheterna har det i vissa avseenden skett en förbättring av planeringsberedskapen under de senaste åren. De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen torde ha medverkat härtill. Fleråriga besked om ramarna för den statliga långivningen som ger kommunerna och byggherrarna säkrare hållpunkter för sin planering bör kunna ytterligare förbättra läget.

Inom bostadsstyrelsen pågår en översyn av verksamheten med kommunala bostadsbyggnadsprogram. Översynen avser bl. a. att leda fram till bättre anvisningar för produktionsplaneringen, så att planerings-

läget och tiden för återstående arbetsmoment bättre skall kunna bedömas. En allmän strävan är att få bostadsbyggnadsprogrammen mera realistiska såväl beträffande behovsbedömningarna som bedömningarna av det möjliga byggandet. Vad som från kommunalekonomiska synpunkter är möjligt att påbörja av nya bostadsbyggnadsföretag bör sålunda bedömas mot bakgrunden av de planerade kommunala investeringarna och dessas finansiering. Det bör här också erinras om den nyligen påbörjade försöksverksamheten med länsplanering och integrerad kommunal investeringsplanering.

3.2 Tidigare förhållanden

De former i vilka statsmakterna numera anger den årliga målsättningen i fråga om bostadsbyggandets omfattning går tillbaka på den i början av tiden för det andra världskriget införda *byggnadsregleringen*. Syftet med denna reglering var främst att skapa ett instrument för sådan fördelning av produktionsresurserna på byggnadsområdet att vitala folkförsörjningsintressen kunde tillgodoses.

År 1943 ersattes den under något år dessförinnan tillämpade arbetskraftsransoneringen av en lagstiftning om tillståndstvång för byggnads- och anläggningsarbete, den egentliga byggnadsregleringen. Denna innebar dels en kvantitativ begränsning av de byggnads- och anläggningsarbeten som skulle få påbörjas under ett budgetår (senare kalenderår), dels en anordning med särskilda igångsättningsstillstånd i syfte att främja jämn sysselsättning över året.

För bostadsbyggandet, som är av intresse i detta sammanhang, gällde redan från år 1942 ett särskilt system med *ortskvoter*. Drygt hundratalet kommuner tilldelades i egenskap av »kvotkommuner» varje år ett antal lägenheter. Antalet kvotkommuner ökades så småningom, bl. a. för att motverka att bebyggelsen utanför dessa kommuner, som inte var reglerad till sin omfattning, tenderade att koncentreras till kommuner gränsande till kvotkommunerna. Ortskvoterna bestämdes av Kungl. Maj:t

på grundval av förslag från dåvarande statens byggnadslånebyrå.

Från år 1947 skapades en allmän ekonomisk ram för tillståndsgivningen i form av en tillståndsbudget. Bakgrunden härtill var att tillstånd tidigare hade lämnats i större omfattning än som motsvarade de reala produktionsförutsättningarna, vilket lett till att lämnade tillstånd i viss utsträckning inte kunnat utnyttjas. Följande år kompletterades tillståndsbudgeten med en realbudget, vars syfte var att ange det totala investeringsutrymmet, inberäknat den investeringsvolym som kunde beräknas bli tagen i anspråk under året genom nya byggnadstillstånd. Den nya tekniken för upprättande av investeringsbudgeten bildade bakgrunden till en markerad skärpning år 1947 av byggnadsregleringen, det s. k. byggstoppet.

Jämsides med byggnadsregleringen förekom en finansiell begränsning av bostadsbyggandet. För statliga egnahemslån och tertiärlån ställdes ett låneutrymme till bostadsstyrelsens och länsbostadsnämndernas förfogande i form av ett investeringsanslag. Begränsningen i denna form ersattes från och med budgetåret 1951/52 av en *ram för preliminära lånebeslut*, samtidigt som man övergick till att beräkna investeringsanslaget med hänsyn till det uppskattade utbetalningsbehovet.

Tillkomsten av låneramen tilldrog sig ett betydande intresse i den diskussion som i början av femtioalet fördes angående möjligheterna att ersätta den fysiska regleringen av byggandet med finansiella ramar. År 1953 frigjordes småhusbyggandet från den kvantitativa byggnadsregleringen men förblev i realiteten reglerat genom en ram för den statliga långivningen. (Från en tillfällig frihet för egnahemsbyggandet även från begränsningar i låneramens form under budgetåret 1954/55 bortses i detta sammanhang.) År 1954 frisläpptes också flerfamiljshusen från byggregleringen. Även detta byggande blev emellertid i verkligheten begränsat av låneramen och genom föreskriften att bostadsföretag, som var avsett att finansieras med statliga lån inte fick påbörjas innan preliminärt beslut om sådant

lån hade meddelats. Det totala bostadsbyggandet vid sidan av statsbelånad produktion uppgick endast till omkring ett par tusen lägenheter per år och ansågs därmed från regleringssynpunkt som negligerbart.

Låneramen bestämdes ursprungligen budgetårsvis på grundval av en bedömning av de totala möjligheterna att bygga. År 1963 skedde emellertid en övergång till kalenderår. Syftet med denna förändring var dels att åstadkomma en bättre anslutning av låneramen och därmed av bostadsbyggnadsplanens giltighetsperiod till perioden för kommunernas ekonomiska planering dels att få gränsen för regleringsperioderna förlagd till kalenderårsskiftena då påbörjandet av nya projekt regelmässigt är av mindre omfattning. Riksdagen förelades en *bostadsbyggnadsplan*, innefattande även de inte statsbelånade husen. (Tidigare användes beteckningen bostadsbyggnadsprogram, en term som emellertid nu bör vara förbehållen de kommunala femårsprogrammen.) Med utgångspunkt i denna plan och med hänsyn tagen till den beräknade omfattningen av inte statsbelånat byggande fastställdes ramen för beslut om statliga lån.

I mitten av femtiotalet började regeringen lägga förslag om bostadsbyggnadsplaner i form av s. k. *minimiprogram*. Dessa omfattade det antal lägenheter som under alla förhållanden borde och kunde påbörjas under det kommande budgetåret. Den underförstådda avsikten var att en utvidgning av planen skulle kunna äga rum senare under budgetåret, när konjunkturutvecklingen bättre kunde överblickas. Sådana utvidgningar skedde också regelbundet. I förslag om tilläggsstat till riksstaten för det löpande budgetåret föreslog regeringen vanligen en utökning av låneramen.

Systemet med minimiprogram och årliga utvidgningar vidmakthölls fram till år 1961. I statsverkspropositionen detta år deklarerades att anordningen med minimiprogram borde frångås. I stället borde låneramen från början beräknas så att den gav utrymme för det bostadsbyggande som var motiverat från bostadsmarknadssynpunkt.

I motiveringen för sitt förslag anförde

föredragande departementschefen i huvudsak följande:

Under flera år har statsmakterna, på grund av vanskligheten att långt i förväg bedöma vilken produktionsomfattning konjunkturutvecklingen kunde medge, tillämpat metoden att för det kommande budgetåret fastställa ett minimiprogram, vilket sedan regelmässigt utvidgats genom tillägg till lånemedelsramen. Detta system är förknippat med vissa olägenheter vid planeringen av bostadsbyggandet. För att planlägningsarbetet skall kunna skötas rationellt och främja ett så effektivt utnyttjande av produktionsresurserna som möjligt är det önskvärt, att kommuner och byggnadsföretagare på ett tidigt stadium får klarhet om vilken tilldelning av lånemedel de har att räkna med under en kommande verksamhetsperiod. Med det förfarande som nu tillämpas är det emellertid inte möjligt att förrän i februari, när riksdagen beslutat om tillägg till medelsramen för det löpande budgetåret fördela de ytterligare lånemedel, som avses för igångsättning under budgetårets senare hälft. Detta leder till försämrad planering med förseningar i igångsättningen som följd.

Det sagda utgör enligt min mening skäl för att frångå systemet med minimiprogram. I stället bör medelsramarna från början beräknas så att de ger utrymme för det bostadsbyggande, som ter sig motiverat från bostadsmarknadssynpunkt och som det bör vara möjligt att förverkliga. (1961 års statsverksproposition, bil. 27, s. 27).

År 1962 hade nivån för påbörjande av nya bostadsbyggen stigit mycket kraftigt. Medan den ursprungliga bostadsbyggnadsplanen för budgetåret 1962/63 enligt riksdagens beslut upptog 75 000 lägenheter, kom igångsättningen under kalenderåret 1962 att uppgå till 93 000 lägenheter. När förslag till bostadsbyggnadsplan för år 1963 skulle föreläggas riksdagen torde det ha framstått som ofrånkomligt att beskära igångsättningen jämfört med år 1962. Regeringen stannade i sitt förslag vid 85 000 lägenheter. I samband med övergången till kalenderårsberäkning – som innebar att byggmöjligheterna för planperioden måste bedömas i ett något längre tidsperspektiv än tidigare – gjordes i propositionen ett uttalande som i sak betecknar återgången till ett system med minimiprogram, låt vara att denna terminologi inte begagnades.

Efter att i 1964 års statsverksproposition

ha föreslagit att den preliminärt fastställda bostadsbyggnadsplanen för år 1964, 85 000 lägenheter, fortfarande skulle gälla som utgångspunkt för igångsättningen under året, med möjlighet till utökning om den ekonomiska utvecklingen och utvecklingen på arbetsmarknaden skulle göra en sådan möjlig, uttalade sig departementschefen på samma sätt som föregående år beträffande planens innebörd.

När statsverkspropositionen lades fram år 1965 antog departementschefen att igångsättningen under år 1964 uppgått till ca 94 000 lägenheter (i verkligheten nåddes en nivå av närmare 97 000). Föredragande departementschefen föreslog att bostadsbyggnadsplanen skulle bestämmas till 88 000 lägenheter för år 1965 och preliminärt 90 000 för år 1966. Igångsättningsvolymen för år 1965 förutsattes alltså minska med 6 000 lägenheter jämfört med år 1964. I propositionen talas uttryckligen om en *garanterad miniminivå*.

I 1965 års statsverksproposition begärde regeringen vidare – och erhöll sedermera – riksdagens bemyndigande att utvidga bostadsbyggnadsplanen och därmed även låneramen om senare bedömning av konjunkturutvecklingen skulle motivera en sådan utvidgning. Bemyndigandet innebär att Kungl. Maj:t inte som tidigare behövde förelägga riksdagen förslag om utvidgning av plan och låneram innan en sådan genomfördes utan själv kunde fatta beslut härom.

I 1966 års statsverksproposition togs på förslag av bostadsstyrelsen upp frågan om att ange en plan för bostadsbyggandet för ytterligare ett år. Närmast i anslutning till överväganden rörande behovet av långsiktiga utfästelser om statliga lån för det industriella byggandet framhöll departementschefen att det även beträffande byggandet i allmänhet förelåg behov av att främja en långsiktigare planering. För den skull förordades att statsmakterna skulle bestämma en ram för den statliga långivningen för två år utöver det löpande året i stället för som hittills ett år.

De för de två framförliggande åren angivna ramarna borde dock inte ha till upp-

gift att ange målet för bostadsproduktionens omfattning utan endast ha till funktion att "underlätta byggandets planering på något längre sikt genom att skapa säkerhet i frågan om förutsättningarna att erhålla statliga bostadslån".

Även bostadsbyggnadsplanerna för åren 1966, 1967 och 1968 har presenterats i respektive statsverkspropositioner som garanterade minimiprogram, samtidigt som regeringen begärt och fått samma fullmakt som år 1965 i fråga om låneramens utvidgning.

Den innebörd som bostadsbyggnadsplanen har haft och de bemyndiganden som Kungl. Maj:t erhållit att under vissa förutsättningar utvidga en av riksdagen antagen plan har naturligen lett till ibland stora skillnader mellan den ursprungliga planen för igångsättningen och det faktiska utfallet. I huvudsak har dessa skillnader uppkommit som följd av sådana anpassningar till ändrade förutsättningar som beslutats av Kungl. Maj:t med stöd av bemyndigandet. Härtill kommer emellertid att under vissa år byggandet av bostäder utan statliga lån inte varit reglerat till omfattningen utan kunnat avvika från vad som beräknats i planen. I viss utsträckning har också skillnaderna betingats av att projekt för vilka meddelats beslut om statligt lån under ett kalenderår inte i sin helhet har påbörjats under samma kalenderår.

3.3 Nuvarande form och innehåll

Bostadsbyggnadsplanen avser påbörjandet av ett visst antal lägenheter under ett kalenderår och bestämmas som nämnts dels för det löpande kalenderåret och dels preliminärt för de två därpå följande åren. Den faktiska igångsättningen bestämmas *dels* av ramen för beslut om statliga bostadslån, *dels* av en ram i lägenheter för beslut om igångsättningstillstånd för bostadsbyggen utan statligt stöd.

Ramen för beslut om statliga bostadslån avser såväl det antal lägenheter för vilka (preliminära) beslut om sådant stöd får

meddelas som det lånebelopp intill vilket (preliminära) beslut får beviljas. Ramen får inte överskridas vare sig i fråga om antal lägenheter eller summa lånebelopp. Kungl. Maj:t har emellertid riksdagens bemyndigande att utöka medelsramen om förskjutningar i fråga om produktionens inriktning och de genomsnittliga lånebeloppen per lägenhet gör det nödvändigt för att det antal lägenheter som anges i planen skall uppnås. Detta innebär således att det i realiteten är lägenhetsramen som utgör grunden för långivningen medan beloppsramen numera blott får ses som en formell följd av lägenhetsramen, betingad av önskemålet att ange de ungefärliga statsfinansiella konsekvenserna av planens genomförande. (När det gäller lån till ombyggnad och förbättring fastställs endast en beloppsram som är limitativ.)

Som förutsättning för (preliminärt) beslut om bostadslån gäller att byggnadsföretaget inte har påbörjats när beslut i låneärendet meddelas. Häri ligger garantin för att det statsstödda bostadsbyggandet under ett kalenderår inte överstiger den i planen förutsatta nivån. Undantag från denna regel kan dock göras. Kan länsbostadsnämnden inte inom tilldelad ram meddela lånebeslut under ett kalenderår för ett bostadsföretag, kan medgivande till påbörjande *före* lånebeslut lämnas i den omfattning bostadsstyrelsen bestämmer. Sådant medgivande lämnas i form av dispens från den allmänna regeln att företaget inte får vara påbörjat före lånebeslutet.

Dispenser lämnas endast i begränsad omfattning och huvudsakligen för s. k. etappbyggen, då det av byggnadsekonomiska skäl är önskvärt att påbörja byggandet av ytterligare en etapp strax före ett årsskifte. Dispensförfarandet användes således inte för att ge bostadsbyggandet större omfattning än planen förutsätter.

Statsmakternas beslut om bostadsbyggandets omfattning för de kommande två åren närmast efter det löpande syftar som nämnts till att främja en långsiktigare planering samt att underlätta en planering i långa serier och i stora enheter. Det har inte be-

dömts nödvändigt att bestämma ramarna för den statliga långivningen under dessa två år på grundval av ett antagande om vilken total bostadsproduktion som kan väntas komma till stånd under de närmaste åren. En sådan bindning har inte heller ansetts lämplig med hänsyn till behovet att kunna anpassa bostadsinvesteringarnas omfattning till konjunkturens växlingar. Ramarna anges således i det antal lägenheter som *minst* beräknas kunna sättas igång, en miniminivå för planeringen.

Vid 1966 års riksdag beslutades ytterligare en åtgärd – med anknytning till ramarna för den statliga långivningen – avsedd att främja ett rationellt byggande. Förhandsbesked om bostadslån kan sålunda meddelas för högst 10 000 lägenheter under vart och ett av de närmast liggande fem åren avseende företag som skall byggas med tillämpning av industriella metoder. Dessa förhandsbesked skall senare räknas av från den ordinarie ramen som fastställs och fördelas för respektive år. Ett förhandsbesked innebär sålunda inte en möjlighet till byggande utöver av statsmakterna fastställd bostadsbyggnadsplan. Tanken är i stället att de utfästelser som görs i form av förhandsbesked skall läggas i boten på den kommunala planeringen av det bostadsbyggande som kan komma till stånd inom kommunen under ett år.

Vid 1967 och 1968 års riksdagar har fattats motsvarande beslut om ramor för dylika besked under närmast framförliggande femårsperioder. Det sistnämnda beslutet innehåller ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att utvidga ramen om det skulle visa sig behövt.

Bostadsbyggnadsplanen liksom ramarna för beslut om statliga lån och igångsättningsstillstånd anges i lägenheter (för ålderdomshem anges dock antalet platser). Någon uppdelning på hustyper göres inte och det har förutsatts att någon sådan uppdelning inte heller skall göras vid den regionala och lokala fördelningen av ramarna. Byggandets inriktning på hustyper skall i stället avgöras genom de kommunala organens planeringsbeslut, dvs. vid bebyggelseplanering-

en och vid uppgörandet av bostadsbyggnadsprogram.

Enligt beslut av 1968 års riksdag har Kungl. Maj:t bemyndigats att på försök låta fördelningen av ramen för det statsbelånade bostadsbyggandet ske i kvadratmeter våningsyta i stället för i antal lägenheter.

3.4 Regional fördelning

Den av riksdagen fastställda ramen för beslut om bostadslån ställes till bostadsstyrelsens förfogande för fördelning i enlighet med av riksdagen angivna grunder. Härvid har Kungl. Maj:t innehållit en del av ramen. Denna reserv är avsedd att senare fördelas för att tillgodose de särskilda bostadsbehov som uppkommer vid utvidgningar inom näringslivet, t. ex. i samband med den samhällseliga lokaliseringpolitiken. Av den ram på 84 000 lägenheter som riksdagen år 1967 fastställde för långivningen under år 1968 innehöll sålunda Kungl. Maj:t en sådan reserv av 4 000 lägenheter.

Statsmakterna har beslutat om vissa grunder för den geografiska fördelningen av ramarna för långivningen. I 1965 års statsverksproposition uttalades sålunda att bostadsbyggandet i storstadsområdena skulle ökas och att ett tillräckligt stort bostadstillskott borde tillförsäkras expanderande industriorter ute i landet. Med anledning härav uttalade statsutskottet bl. a. följande. Utskottet finner att fördelningen av bostadslånemedel på olika orter och regioner bör ske under beaktande av efterfrågeöverskottets lokalisering. Lika givet är att olikheter i bostadsbristens omfattning inte kan få utgöra det enda kriteriet vid fördelning av lånemedlen. Såsom departementschefen framhållit och som även understrukits i flera motioner har bostadsproduktionen stor betydelse för näringslivets utveckling. Det är därför angeläget att vid den regionala fördelningen också ta hänsyn till de näringspolitiska betingelserna och samhällets lokaliseringpolitiska mål. Vidare bör skäligen hänsyn tagas till betydelsen av kontinuitet i planering och produktion. Förutsättningen för en sådan kontinuitet är att produktionsvolymen inom en ort eller region inte underkastas alltför stora oförutsedda ändringar. (SU 1965: 38, sid. 10).

Vid 1966 års riksdag uttalades i statsverkspropositionen att vad som i denna fråga angavs i föregående års statsverksproposition alltjämt borde gälla. Statsutskottet biträdde departementschefens uttalande att kraftiga produktionsinsatser behövdes i områden med bostadsbrist. Vid den regionala fördelningen av bostadslånemedlen borde alltså myndigheterna, anförde utskottet, ta särskild hänsyn till föreliggande bostadsbrist i storstadsområdena och andra tätorter samt till det bostadsbehov som uppkom i samband med näringslivets expansion. Vid senare års riksdagar har gjorts liknande uttalanden.

Uttalanden av såväl departementschefen som statsutskottet om angelägenheten av att en samordning kommer till stånd mellan fördelning av ramen för beslut om statliga bostadslån och samhällets lokaliseringpolitiska ambitioner får närmast tolkas som ett komplement till vad som sägs om vikten av att vid fördelningen ta hänsyn till näringslivets expansion. Om staten ger lokaliseringstöd på en ort för att främja en utveckling av näringslivet framstår det närmast som självklart att därigenom uppkommande bostadsbehov skall så långt möjligt beaktas vid fördelning av det statsbelånade bostadsbyggandet. Däremot kan samordningskravet inte anses innebära att man använder fördelningen av bostadslånemedel som ett instrument för lokaliseringpolitiken, exempelvis genom att lägenhetsreserver byggs upp eller genom att bostadsbyggandet avsiktligt hålls tillbaka på orter till eller från vilka näringsföretag anses böra flytta.

Fördelningsrutinen belyses i det följande med det förfarande som tillämpades under år 1966 med avseende på åren 1967 och 1968 och under år 1967 med avseende på år 1969.

Bostadsstyrelsen fördelade i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen lägenhetsramarna för åren 1967 och 1968 på dels de tre storstadsområdena tillsammans, dels länen i övrigt. Fördelningen redovisades i skrivelse till länsbostadsnämnderna den 4 augusti 1966. Fördelningen på vart och ett av de tre storstadsområdena gjordes senare under

året avseende år 1967 och för år 1968 i början av detta år.

Lägenhetsramen för år 1969, som ställdes till bostadsstyrelsens förfogande i juni 1967, fördelades på de tre storstadsområdena tillsammans och på länen genom beslut av bostadsstyrelsen den 14 september 1967.

Den mindre del av den fastställda totalramen, som inte fördelas i den första omgången, ställs till bostadsstyrelsens förfogande genom särskilt beslut av Kungl. Maj:t under löpande ramperiod. Nyetableringar och utvidgningar av industriföretag som inte varit kända vid den ordinarie ramens fördelning samt behovet av att underlätta rekryteringen av arbetskraft genom att kunna erbjuda en bostad i samband med omflyttning är de huvudsakliga faktorer som beaktas vid fördelning av reserven. Även denna fördelning göres centralt av bostadsstyrelsen i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen och avser särskilt angivna kommuner.

I statsverkspropositionen till 1966 års riksdag föreslogs att kommunblocken borde prövas som lokala enheter för bostadsbyggandets geografiska fördelning. Härigenom borde kunna främjas dels en rationell planering och produktion av bostäder i långa serier och stora enheter, dels ett närmare samarbete mellan blockkommuner i fråga om planering och produktion av bostäder. Riksdagen anslöt sig till detta förslag, och regeringen har föreskrivit att vid fördelningen mellan kommuner inom ett kommunblock vederbörande samarbetsnämnd bör beredas tillfälle att avge förslag härom.

Länsbostadsnämnden har i anslutning härtill ålagt att i ett första stadium fördela länets ram på kommunblock, varefter samarbetsnämnden har att föreslå en kommunfördelning av blockets ram. I de fall en samarbetsnämnd förklarar sig inte beredd att upprätta ett fördelningsförslag skall det i stället ankomma på länsbostadsnämnden att upprätta ett dylikt. I sådant fall skall samarbetsnämnden beredas tillfälle att yttra sig över länsbostadsnämndens förslag.

Länsbostadsnämnderna fastställer slutligt fördelningen på kommuner. I de fall samarbetsnämnden har varit enhällig beträffan-

de sitt förslag till fördelning på kommuner, läggs detta förslag som regel till grund för länsbostadsnämndens beslut.

Länsbostadsnämndernas fördelning av ramarna på såväl kommunblock som kommuner sker i samråd med länsarbetsnämnderna. Ramarnas fördelning på kommunblock föredras dessutom för planeringsråden.

Låneramarna skall så snart som möjligt fördelas på kommunblock och kommuner. Senast den 11 november 1966 skulle nämnderna till bostadsstyrelsen redovisa den gjorda fördelningen avseende åren 1967 och 1968. Beträffande 1969 års ram skulle fördelningen på kommunblock vara gjord senast den 1 november 1967 och fördelningen på kommuner senast den 15 januari 1968.

Grunden för fördelningen av bostadsbyggnadsplanen på län (inkl. storstadsområdena) samt på kommunblock och kommuner är bostadsbyggnadsbehovet. Utgångspunkten för fördelningsarbetet tas i den senast fastställda fördelningen. På riksplanet prövas denna med hänsyn till aktuella uppgifter om förändringar i befolkning och bostadsmarknadsläge samt utvidgningar och nyetableringar av större industriföretag och samhällseliga institutioner. Vidare beaktas uppgifterna i de länsvis sammanställda kommunala bostadsbyggnadsprogrammen och annat material som länen redovisat som stöd för sin argumentering för ökat bostadsbyggande. På länsplanet beaktas uppgifter av i princip samma art som på riksplanet. I större utsträckning blir det emellertid här fråga om att ta hänsyn till föreliggande planer på industriell och samhällselig utbyggnad samt på sanering av undermålig bebyggelse. Vidare beaktas möjligheterna att på ett rationellt sätt genomföra större bostadsbyggnadsprojekt.

3.5 Genomförande

Sedan planen på sätt som redovisats i det föregående fördelats på kommuner skall kommunerna turordna byggnadsföretagen, dvs. ange vilka företag som anses bära komma i fråga för bostadslån. Dessa s. k. tur-

ordningsförslag skall meddelas länsbostadsnämnden och innehålla uppgift om byggherre, fastighet, hustyp, antal lägenheter och tidigast möjliga starttidpunkt.

Turordningsförslagen grundas i allmänhet på de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för vilka en särskild redogörelse lämnats i det föregående.

Bostadsbyggnadsplanens genomförande är väsentligen betingat av planerings- och projekteringsberedskapen hos kommuner och företag och av tillgången på reala resurser, främst arbetskraft, samt på krediter.

En grundläggande förutsättning för att ett bostadsbyggande av viss omfattning skall kunna genomföras är att *planeringen* i vidare bemärkelse, dvs. hela förberedelsearbetet, inte blir försenat. Det gäller markfrågor, fysisk planering, markexploatering och husprojektering. De störningar i sysselsättningen inom byggnadsindustrin som registrerats under vissa år har ofta berott på brister i den fysiska planeringen, som försvårat koordineringen av de olika projekten. De studier av planeringsprocessen som genomförts vid statens institut för byggnadsforskning visar att förberedelsearbetet även för ett "normalt" bostadsbyggnadsprojekt är mycket tidskrävande, fyllt av beroendeförhållanden och splittrat på många händer. Detta innebär också att förberedelsearbetet är svårt att överblicka bl. a. för de myndigheter som har att bestämma den tidsmässiga fördelningen av bostadsbyggnad.

Även om planeringsläget enligt bostads- och arbetsmarknadsmyndigheternas bedömning förbättrats under senare år, är planeringsperspektivet i fråga om bostadsbyggandet i många kommuner fortfarande kort eller mycket kort även om man begränsar sig till enbart de tekniska förberedelserna, dvs. markfrågor, stadsplaner och husprojektering. För de projekt som finns upptagna i bostadsbyggnadsprogrammen och i kommunernas turordningsförslag finns det vanligtvis åtskilliga frågetecken beträffande förberedelserna. Det är skälet till att länsarbetsnämnderna i sin sysselsättningsplanering fortlöpande måste följa planeringen av de

enskilda projekten. Den bild man vid kalenderårets början har av förutsättningarna för genomförandet måste alltså efter hand förbättras. På grund av oförutsedda händelser sker det också successivt förändringar i program och turordning av den art att projekt blir utbytta mot andra, att projekten ändrar karaktär och att preliminärt bestämda påbörjandetider ändras.

Med hänsyn till de negativa konsekvenser för byggekonomi och arbetsmarknad som följer av improvisationer i form av påbörjande av alternativa projekt med kort varsel eller en snabb omställning av arbetskraften är det önskvärt med ett längre planeringsperspektiv än f. n. Det gäller alla slag av förberedelser, alltså även finansieringen under byggnadstiden. För de enskilda projekten synes det krävas en varseltid på 12–15 veckor före igångsättning för att anbudsräkning, upphandling och arbetsplatsplanering skall kunna genomföras i någorlunda lugn takt. Det återstår här att närmare söka belysa innebörden av den verksamhet som bedrivs av arbetsmarknadsmyndigheterna i syfte att främja en säsongutjämning på arbetsmarknaden och de medel och åtgärder som därvid används.

Sedan år 1959 har det i praktiken varit byggnadsregleringens huvuduppgift att medverka till en säsongutjämning på byggnadsarbetsmarknaden. I enlighet med förslag i prop. 124 beslöts vid 1963 års riksdag en genomgripande förändring av byggnadsregleringen. Säsongutjämningen skulle enligt beslutet övergå till att bli en uppgift för frivillig samverkan mellan byggarbetsmarknadens parter, kommunerna och arbetsmarknadsorganen. Samverkan skulle syfta till att följa pågående och planerat byggande samt rekommendera byggherrar och byggarbetare de igångsättningstider som var lämpliga från arbetsmarknadssynpunkt. 1963 års riksdag beslöt vidare om en fullmaktslag avseende igångsättningstillstånd för byggnadsarbete. Beslutet innebar en i stort sett generell tillämpning av lagen i avvaktan på att samarbetet mellan nyssnämnda parter hunnit organiseras. Fullmaktslagen har sedermera kompletterats genom beslut vid

1964 års riksdag. Kompletteringen innebär att lagen kan sättas i kraft om det inom visst område råder allvarlig brist på arbetskraft. Genom ett tillägg till lagen år 1965 erhöi Kungl. Maj:t fullmakt att förordna om krav på igångsättningstillstånd inte endast när det råder brist på arbetskraft utan även när annat avsevärt hinder för byggnadsverksamheten föreligger. I kungörelserna SFS 1966: 85, 1966: 160 och 1968: 109 stadgas att igångsättningstillstånd erfordras för vissa slag av byggnadsarbeten. I fråga om bostäder omfattar denna bestämmelse enbart bostadshus som uppföres utan statligt stöd och inte är avsedda utslutande för fritidsändamål. Andra s. k. oprioriterade byggen är bl. a. kontors- och affärshus, samlingslokaler och kommunala förvaltningsbyggnader. För igångsättning av sådana byggen krävs Kungl. Maj:ts tillstånd om byggnadskostnaden överstiger 5 milj. kr.

Systemet med frivillig samverkan inom *regionala byggarbetsnämnder* (BAN) trädde i kraft den 1 juli 1966. Från detta datum fordras sålunda inte längre igångsättningstillstånd för bostadshus som uppföres med statligt stöd. Härav följer också att ansökan om igångsättningstillstånd bortfallit. Uppgiften att följa pågående och planerat byggnadsarbete enligt den nya ordningen primärt länsarbetsnämnderna. Med utgångspunkt i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen samt lägenhetsramarnas fördelning på kommuner och inom kommunerna på byggherrar följer länsarbetsnämnderna fortlöpande planeringen av varje enskilt projekt. Detta gäller alla projekt inom bostadsbyggnadsprogrammen, men självfallet i första hand de projekt som inrymts i lägenhetsramarna.

En gång i kvartalet (februari, maj, augusti och november) sammanställer BAN områdesvis *sysselsättningsprognoser* för hela byggnadsområdet. I dessa prognoser ingår sålunda uppgifter även för bostadsbyggandet. Grunden för prognoserna är de uppgifter om pågående projekt som erhålles genom byggnadsinventeringarna. Inventeringarna ger i fråga om bostadsbyggandet uppgifter om dels det faktiska antalet syssel-

sätta vid varje inventeringstillfälle, dels det beräknade kommande arbetskraftsbehovet vid de inventerade byggnadsobjekten månad för månad under en 12-månadersperiod framåt räknat från inventeringsmånaden. Inventeringarna omfattar i första hand flerfamiljshus. Därutöver ingår i inventeringarna i princip också all gruppbebyggelse av småhus även om uppgifterna för detta byggande av olika skäl är mindre tillförlitliga än för flerfamiljshus. Prognosuppgifter om kommande arbetskraftsbehov för det inventerade småhusbyggandet har dock hittills inhämtats endast vid ett tillfälle, nämligen i augusti 1966.

Prognosen kompletteras med arbetskraftsdata för de projekt som är under planering och vilka beräknas bli påbörjade och ställa anspråk på arbetskraft under prognosperioden. Projekten läggs tidsmässigt in i prognosen (styrning genom igångsättningstillstånd och rekommendation om påbörjandetid med hänsyn till uppgifter om planeringsläge och med sikte på säsongutjämning). Som underlag för bedömning av lämplig starttidpunkt inhämtas uppgifter om arbetskraftsbehovet och dess tidsmässiga fördelning. Länsarbetsnämnderna samlar sålunda kontinuerligt information om de planerade projektens storlek, karaktär, materialval, byggnads sätt, markförhållanden, finansiering etc. I den s. k. uppgiftskungörelsen (SFS 1963: 270) stadgas, att den "som utför eller avser att utföra byggnadsarbete, så ock den för vars räkning sådant arbete utföres eller avses skola utföras är skyldig att efter anmodan lämna arbetsmarknadsstyrelsen eller länsarbetsnämnd de uppgifter angående arbetet, som erfordras för planläggning och av åtgärder syftande till jämn sysselsättning under olika delar av året för byggnadsindustrins arbetskraft". Trots en successiv förbättring av denna information råder en betydande osäkerhet i fråga om återstående förberedelsetid för många projekt, även inom bostadssektorn. I dessa osäkra fall får länsarbetsnämnderna i samråd med byggarbetsnämnderna utifrån föreliggande information och tidigare erfarenheter skönsmässigt bedöma projektens start-

beredskap och sannolik tidpunkt då de kan påbörjas.

Sysselsättningsprognosens uppgifter är inte enbart att lämna underlag för den tidsmässiga styrningen av de större byggnadsprojekten. Den skall också tjäna som underlag för länsarbetsnämndernas beslut om andra marknadsbalansierande åtgärder. Det kan gälla anskaffning av arbetskraft från andra orter, initiativ till utbildningsåtgärder, förberedelse för utflyttning av arbetskraft etc. Till de marknadsbalansierande åtgärderna hör också länsarbetsnämndernas möjligheter att med stöd av förutnämnda kungörelser rörande tillämpningen av lagen om igångsättningsstillstånd uppskjuta påbörjandet av vissa slag av byggnadsarbeten längre tid än som är betingat av strävandena att åstadkomma en säsongutjämning.

En annan typ av prognoser utgör de s. k. *påbörjandeprognoser*, som länsarbetsnämnderna sedan några år utarbetar. I påbörjandeprognosen görs för varje kvartal en *prognos 1*, som återkommer i *prognos 2* nästa kvartal, sedermera i det *preliminära utfallet* (3:e kvartalet) och slutligen i det *definitiva utfallet* (4:e kvartalet). Utfallet av de prognoser som gjorts hittills tyder på svårigheter att mera exakt bedöma igångsättnings-tiderna för t. ex. flerfamiljshusen. Vid de prognoser som uppgjorts närmare inventeringarna har länsarbetsnämnderna uppenbarligen underskattat hindren för igångsättning vid fastställd eller planerad tidpunkt. Som ovan påpekats söker länsarbetsnämnderna efter samråd med byggarbetsnämnderna styra igångsättningen av flerfamiljshus så att bästa möjliga säsongutjämning ernås. I denna riktning verkar också bostadsstyrelsens bestämmelse att projekt för vilka beviljas lån under ett visst år skall vara påbörjade före viss tidpunkt under senare delen av året samt styrelsens listor för kreditgivningen vilka närmare skall behandlas i det följande. Underlaget för länsarbetsnämndernas styrning är bl. a. byggherrarnas eller byggarnas uppgifter om den tidsmässiga fördelningen av arbetskraftsbehovet för de olika projekten. I åtskilliga fall får länsarbetsnämnderna justera dessa upp-

gifter med ledning av tidigare erfarenheter eller efter samråd med experter göra beräkningar av arbetskraftsbehovet.

Byggnadstiden för ett stort antal flerfamiljshus ligger erfarenhetsmässigt omkring 12–14 månader. Med hänsyn härtill och till den vanligen förekommande tidsmässiga fördelningen av arbetskraftsbehovet på sådana projekt, har det varit en strävan att få tyngdpunkten i påbörjandet förlagd till andra och tredje kvartaleten.

Den från arbetsmarknadssynpunkt hittills gynnsammaste fördelningen av igångsättningen på de fyra kvartaleten torde vara den som registrerades åren 1964 och 1967. Till belysning av hur fördelningen under övriga år gestaltat sig i förhållande till dessa båda "idealår" lämnas i följande tablå uppgifter om den procentuella fördelningen på kvartal av igångsättningen under vart och ett av åren 1960–1967.

Procentuella andelen under olika kvartal påbörjade lägenheter

	I	II	III	IV
1960	13	26	32	30
1961	15	26	28	31
1962	14	27	28	31
1963	9	27	30	34
1964	12	32	33	23
1965	16	26	23	36
1966	13	21	23	42
1967	15	32	33	20

3.6 Bostadsbyggnadsplanen som planeringsinstrument – våra synpunkter

Bostadsbyggnadsplanen uttrycker den bostadspolitiska målsättningen samtidigt som den är ett element i den allmänna ekonomiska politiken.

Från rent bostadspolitisk synpunkt kan det anföras skäl för att bostadsbyggnadsplanen skapar föutsättningar för *stabilitet* i produktionsbetingelserna. Med stabilitet avses i första hand möjligheter till flerårig, fast planering av bostadsproduktionen. Planen kan i sin tur läggas till grund för projekteringen och för dimensioneringen av byggnadsmaterialproduktionen. En fast plan

skulle vidare få en stabiliserande inverkan på en rad industrier som sekundärt är beroende av byggnadsverksamheten. Förmodligen skulle fasta program skapa ökade förutsättningar för lägre kostnader i de olika produktionsleden.

Det för bostadsproducenterna naturliga kravet på största möjliga säkerhet i produktionsplaneringen måste dock vägas mot den ekonomiska politikens krav på möjligheter att anpassa investeringsutvecklingen till konjunkturförändringarna. Från den ekonomiska politikens synpunkt är det således i stället naturligt att understryka kravet på *flexibilitet* även i bostadsbyggandets omfattning. Att söka uppnå en typ av planering, där båda dessa krav i rimlig grad tillgodoses, måste därför betraktas som en viktig uppgift för bostadspolitiken. Det kan tilläggas att jämvikt på arbets- och kreditmarknaden, som är ett viktigt mål för den ekonomiska politiken, också är väsentlig från bostadsproducenternas synpunkt. En så hög grad av stabilitet (i meningen stelhet) hos planeringen, att investeringsutvecklingen inte kan påverkas utan leder till överansträngningar eller ofullständigt utnyttjande av resurser är självfallet inte av intresse från bostadspolitisk synpunkt.

Bostadsbyggnadsplaner och låneramar har alltså både en bostadspolitisk och en konjunkturpolitisk motivering. Låneramarna kan dessutom ses som ett medel att främja *strukturpolitiska* syften. Genom att det statsbelånade bostadsbyggandet täcker 90 à 95 % av allt bostadsbyggande får ortsallokeringen av bostadslånen väsentliga effekter på den regionala utvecklingen.

Bostadsbyggnadsplanen som uttryck för statsmakternas vilja har varit föremål för skiftande tolkningar under årens lopp. Allmänt sett har bostadsbyggnadsplanen gett uttryck för statsmakternas uppfattning om antalet bostadslägenheter som man borde sikta på att påbörja under en viss given period. I den mån planen – oavsett den formella rubriceringen – har haft karaktären av ett minimiprogram, har någon närmare precisering av den möjliga ökningen utöver miniminivån inte funnits.

Tolkningen av statsmakternas intentioner har till följd därav inte kunnat bli så bestämd som man kunde önska.

Från bostadsmyndigheternas synpunkt torde bostadsbyggnadsplanen sålunda ha uppfattats som en allmän målsättning beträffande byggandets omfattning, medan huvudintresset hos dessa myndigheter har kommit att knytas till *låneramen*, såsom det medel som inneburit kvantitativa begränsningar av deras handlingsfrihet vid långivningen. Bostadsmyndigheterna torde – till skillnad från de penningvårdande organen – inte ha uppfattat och inte heller haft anledning att uppfatta bostadsbyggnadsplan och låneram såsom ömsesidigt betingande varandra annat är rent kalkylmässigt. När plan och ram väl fastställts har bostadsmyndigheterna följaktligen betraktat ramen som en tillåten lånevolym, oavsett storleken av det faktiska byggandet vid sidan av statslångivningen.

Möjligheterna till olika tolkningar av bostadsbyggnadsplanens och låneramens innebörd torde i väsentlig mån ha begränsats genom att volymen av inte statsbelånade bostadsbyggen numera kan kontrolleras med igångsättningstillstånd.

Summan av antalet lägenheter i låneramen och ramen för sådana ingångsättningstillstånd överensstämmer sålunda definitionsmässigt med det antal lägenheter som bostadsbyggnadsplanen upptar.

I den mån bostadsbyggnadsplanen och låneramen skall kunna fungera som effektiva planeringsinstrument är det väsentligt att byggherrarna, som ytterst svarar för att byggandet får avsedd omfattning och tidslokalisering, kan känna förtroende för statsmakternas vilja och förmåga att sörja för att möjligheter till planens förverkligande skapas. Statsmakternas ansvar gäller i främsta rummet fördelningen av de finansiella resurserna i samhället. Byggherrarna har att svara för att husprojekteringen och produktionsplaneringen blir så dimensionerade och tidsbestämda att statsmakternas intentioner kan förverkligas. Om de inte kan känna sig säkra på att förutsättningar skapas för ett genomförande av planen, kan de

bli benägna att krympa sina egna planer för att inte ådra sig kostnader för en projektering och planering som kanske inte kan fullföljas eller kan fullföljas först med en betydande förskjutning i tiden.

Från dessa utgångspunkter ter det sig angeläget att *finansiella garantier* kan skapas för att byggherrarnas planer – i den mån de planerade byggena har turordnats av kommunala organ för finansiering inom låneramen – kan genomföras. Den allmänna kreditknapphet som rått under vissa år i stort sett fram till början av år 1967 har ställt behovet av sådana garantier i skarp belysning. Till denna fråga återkommer vi i det följande.

Det är även ett samhällsekonomiskt intresse att planerings- och projekteringsresurserna får optimal användning. Detta förutsätter sannolikt en viss projektberedskap inom bostadssektorn med tanke på behovet att möta svängningar i investeringsverksamheten inom utpräglat konjunkturberoende investeringssektorer. Det är emellertid angeläget att byggherrarna själva har möjlighet att bedöma i vilken utsträckning deras projekterings- och planeringsverksamhet har karaktären av beredskap. Den osäkerhet som vid kreditknapphet råder i fråga om möjligheterna att förverkliga ett projekt drabbar vid hittillsvarande ordning i princip hela projektstocken, under det att behovet av flexibilitet med hänsyn till samhälls-ekonomi kanske endast motsvarar något sådant som 10 % av den vid varje tidpunkt pågående byggnadsvolymen.

Det är uppenbart att ett igångsättningsprogram för bostäder så dimensionerat att det jämte andra förutsedda investeringar tar i anspråk hela det i nationalbudgeten beräknade investeringsutrymmet – varvid en ransonering av vissa mindre angelägna investeringsändamål betraktas som en given förutsättning – inte går att förverkliga om inte andra investeringssektorer begränsar sina anspråk till den andel som beräknats för dem. Vid starka icke förutsedda ökning- ar av investeringsverksamheten inom andra områden eller andra oväntade förändringar av de samhällsekonomiska förutsättningarna

måste svårigheter uppstå att med bibehållen jämvikt i samhälls-ekonomi och utan des-organisation och stockningar på byggmarknaden sätta i gång bostadsbyggen i den avsedda omfattningen.

I princip kan två olika metoder tänkas tillämpade inom investeringsplaneringen.

Den ena möjligheten är att samhället ställer upp *fasta ramar* för kommande periods investeringar inom de olika sektorerna och att anordningar skapas för att hindra att ramarna överskrides. Detta förutsätter sannolikt en fysisk reglering över praktiskt taget hela investeringsfältet. Tillvägagångs- sättet innebär likväl inga garantier för samhälls-ekonomisk balans ens om det totala investeringsutrymmet har bedömts på ett riktigt sätt. En felbedömning beträffande investeringsbenägenheten inom en konjunktur-beroende sektor kan leda till att den upp- ställda ramen för denna sektor inte blir fylld. I den mån det inte finns expansions- möjligheter inom övriga sektorer blir följden störningar i sysselsättningen. Även i andra avseenden kan den samhälls-ekonomiska ut-vecklingen bli sådan att anordningar med fasta ramar utgör ett hinder för en ändamålsenlig ekonomisk politik.

Den andra möjligheten är att göra investeringsplaneringen flexibel i högre eller lägre grad. För bostadsområdet kan man tänka sig en bostadsbyggnadsplan som tar sikte på ett *garanterat program* i ordets egentliga mening. Det torde observeras att detta program måste bestämmas till ett läge *under* den investeringsnivå man bedömer som i och för sig möjlig, om det skall finnas utrymme för icke förutsedda variationer av investeringsverksamheten, främst inom konjunkturberoende investeringssektorer. En dylik flexibel investeringsplanering kan innehålla moment av mer eller mindre hård prioritering för särskilda områden. Om man t. ex. vill uppmuntra industrins investeringar kan man förena ett garanterat program för bostadsbyggandet med begränsning av övriga investeringar för att även vid en kraftig uppgång av industriinvesteringar ha resursutrymme reserverat för ett bostadsbyggande till garanterad nivå.

Förutsättningen för att en låneram skall bli ett effektivt medel för investeringsplaneringen är att det investeringsutrymme, som den är ett uttryck för, så tidigt som möjligt kan "översättas" till identifierbara, namngivna byggnadsprojekt. Detta krav bottnar i det enkla förhållandet att all byggnadsproduktion är bunden till bestämda lägen på marknaden. I vilken utsträckning och vid vilken tidpunkt "översättningen" kan ske varierar olika kommuner emellan till följd av olikheter i planeringsberedskap.

En dylik identifieringsmöjlighet har stor betydelse av flera skäl. Om man väljer metoden att bestämma ett *garanterat program* för bostadsbyggandet i syfte att den valda nivån för byggandet skall vara säkerställd med avseende på kreditförsörjningen, måste de konkreta byggnadsprojekt som omfattas av ifrågavarande garanti kunna identifieras med hjälp av lista eller förteckning för att kreditförmedlarna skall ha något att gå efter och med hänsyn till att byggherrar och myndigheter måste vara ense om vilka projekt som har beretts utrymme inom den garanterade ramen.

Behovet att kunna identifiera de byggnadsprojekt som skall omfattas av en finansiell garanti gör sig gällande med särskild styrka i fråga om industriellt byggande. Detta kännetecknas nämligen av långa produktionsserier som kontinuerligt löper över en följd av år.

Övervägande skäl synes tala för att låta statsmakternas intentioner i fråga om bostadsproduktionen komma till uttryck i ett dylikt *garanterat program*. Skulle man istället ange ett *fast program*, måste det uppkomma betydande svårigheter att skapa de önskvärda finansiella garantier för programmet i dess helhet. Detta torde vara möjligt endast om även all annan investeringsverksamhet i samhället kontrolleras och vid behov begränsas, något som knappast är möjligt utan en total fysisk byggnadsreglering. Ett fast program som skall förses med finansiella garantier torde lätt tendera att bli ett maximiprogram. Det finns risk för att ett program av denna typ av försiktighetsskäl blir alltför snävt tilltaget med hänsyn både

till byggnadsbehovet och önskvärldheten av att ha en konjunkturreserv tillgänglig.

Man kan naturligtvis i och för sig tänka sig ett "fast" program, av vilket endast en del får karaktären av en finansiellt garanterad nivå. Detta innebär dock inte någon reell förändring av garantins innebörd.

Som förut har framhållits är det angeläget att det garanterade programmet kompletteras med en *projektreserv*. Detta är motiverat främst från konjunkturpolitisk synpunkt. Även rent bostadspolitiska skäl talar emellertid härför. I det bristläge som sedan länge råder på bostadsmarknaden är det angeläget att produktionsfaktorer, som skulle kunna ställas till bostadsproduktionens förfogande, inte lämnas outnyttjade på grund av brist på projekt.

I vilken utsträckning det skall finnas projekt som kan utgöra en reserv måste det av naturliga skäl i första hand vara byggherrarnas och kommunernas sak att själva bestämma. Det synes emellertid vara ändamålsenligt att statsmakterna i vägledande syfte anger en lämplig storlek för en projektreserv och i samband därmed utfärdar allmänna riktlinjer i fråga om ortsallokeringen av reserven. I sammanhanget förtjänar framhållas att syftet med projektreserven inte bör vara att hålla ett lager av helt startklara projekt. Även om det regelmässigt torde bli fråga om att hänföra sådana projekt till reserven som ingår i planerna för ett påföljande år synes det sålunda vare sig behövligt eller lämpligt att föra fram projekt av reservkaraktär till färdiga bygghandlingar. Det finns då risk att projektet måste revideras grundligt om igångsättningen dröjer och att en del av kostnaderna för den ursprungliga projekteringen alltså lagts ned förgäves. Det bör istället eftersträvas att föra fram projekteringsarbetet så långt att det kan fullbordas inom inte alltför lång tid, om en ökning av bostadsbyggnadsplanen utöver den garanterade nivån skulle aktualiseras.

Om statsmakternas beslut får karaktären av garanterat program och den garanterade nivån läggs något *under* den produktionsnivå, som det vid bedömningen av konjunk-

turutsikterna ter sig möjligt att uppnå, bör ett sådant garanterat program kunna bestämmas för flera år framåt. För närvarande bestäms bostadsbyggnadsplanen preliminärt för två år utöver löpande år. Ett lämpligt avvägt garanterat program bör kunna fastställas för t. ex. en femårsperiod. Projektreserven bör emellertid inte omfatta längre period än den nuvarande bostadsbyggnadsplanen, dvs. tre år.

För närvarande torde man ha anledning att hysa tvekan om ändamålsenligheten av att *i sin helhet* på kommuner fördela ett garanterat program för så lång period som fem år. Bedömningen av den framtida förändringen i befolkning och sysselsättning blir för åtskilliga orter ytterligt osäker med nuvarande kunskapsunderlag. Riskerna för felaktig avvägning av bostadsbyggandet mellan olika orter och för felinvesteringar är därmed stora. För många av de mindre och medelstora kommuner där dessa risker inte kan anses obefintliga torde inte heller behov föreligga av att sträcka planeringsperspektivet så långt fram i tiden. Planeringsresurserna är dessutom ofta begränsade. För storstadsområdena och större orter med ett expansivt näringsliv synes emellertid en utsträckning av planeringsperioden både behövlig och meningsfull. Detta kan tala för att till en början endast kommuner av sistnämnda slag ges förutsättningar för en femårsplanering av bostadsbyggandet. En sådan förutsättning finns redan i de förhandsbesked om bostadslån som kan erhållas för vissa typer av långsiktiga bostadsprojekt. Om femåriga besked ges även för övrigt bostadsbyggande i kommuner med de nämnda kriterierna borde emellertid ytterligare fördelar vara att vinna, framförallt i fråga om möjligheterna till integrerad investeringsplanering. Efterhand som kunskapsunderlaget för prognoser förbättras och tillräckliga planeringsresurser uppkommer kan tillämpningsområdet för sådana besked vidgas. Genom att besluten om det garanterade programmet revideras årligen blir det möjligt att höja nivån för en framförliggande period, när detta framstår som lämpligt.

Beslut om att öka byggandet utöver det garanterade programmet m. a. o. att ta projektreserven i anspråk, bör meddelas så tidigt som möjligt under året. Vid tidigare tillfällen när bostadsbyggnadsplanen har utvidgats under löpande år har det funnits en tendens att dröja med sådana ställningstaganden till eftersommaren och hösten.

Detta har haft till följd att igångsättningen vissa år har blivit förhållandevis större under senhösten än som är förenligt med kravet på jämn sysselsättning på byggarbetsmarknaden. Det bör vara möjligt att under våren bedöma konjunkturutsikterna för löpande kalenderår med så stor säkerhet att beslut om att helt eller delvis ta projektreserven i anspråk kan meddelas då. Givetvis kan det visa sig påkallat att meddela sådana beslut även vid andra tidpunkter.

Om förhållandena är sådana att en ökning utöver den garanterade nivån framstår som önskvärd från konjunktursynpunkt är det angeläget att ökningen kan lokaliseras till sådana orter där bostadsbyggnadsbehovet gör ökningen mest påkallad. Detta underlättas av projektreserven. Om behovet av sysselsättningsökning inom byggnadsindustrin inte uppträder på de orter där en ökning av byggandet framstår som mest angelägen, bör åtgärder för att främja en flyttning av arbetskraften i första hand övervägas.

Garantier för kreditförsörjningen låter sig knappast tänkas för annat byggande än det statslånefinansierade. Detta betyder att det vid sidan av det byggande som åtnjuter förmånen av garanterad kreditförsörjning kommer att försiggå ett privatfinansierat byggande, vars kreditbehov kan komma att konkurrera med det garanterade byggandets kreditanspråk. Detta föranleder dock inte större bekymmer så länge ifrågavarande byggande kan begränsas genom tillståndsgivning enligt nu gällande ordning. Om denna ordning skulle frångås av statsmakterna får det förutsättas att andra begränsningsmöjligheter skapas i stället.

I den mån projektreserven tas i anspråk bör detta få formen av en *utökning av det*

garanterade programmet. Garantier för kreditförsörjningen bör alltså även gälla utökningen.

Konkret skulle ett system med garanterad plan och projektreserv kunna tänkas fungera enligt följande schematiska modell.

1. Riksdagen fastställer vid årets början ett garanterat program för det statsbelånade bostadsbyggandet på grundval av förslag i statsverkspropositionen. Ett dylikt garanterat bostadsprogram bör ligga – exempelvis 10 % – under den nivå som det vid bedömningen av konjunkturutsikterna framstår som möjligt att uppnå. Till grund för beslutet bör bl. a. ligga ett ställningstagande till omfattningen av privatfinansierat bostadsbyggande.

2. Vid samma tidpunkt bör ett garanterat program för det statsbelånade byggandet bestämmas för ett antal år framåt, förslagsvis för de närmaste fyra åren utöver det löpande kalenderåret.

3. Statsmakterna uttalar sig om den lämpliga storleken av en projektreserv för dels löpande år och dels ytterligare två kalenderår. Projektreserven är avsedd att tas i anspråk om konjunkturutvecklingen skulle möjliggöra en ökning av det statsbelånade bostadsbyggandet utöver det garanterade programmet. Reserven bör vara så stor att den ger utrymme för att öka byggandet till den nivå som enligt konjunkturbedömningen synes möjlig att uppnå men även därutöver om konjunkturutvecklingen skulle bli svagare än bedömningen visar.

4. Det garanterade programmet skall av bostadsmyndigheterna för vart och ett av åren fördelas på län och kommuner. För de två sista åren av programperioden begränsas fördelningen till att avse en tilldelning till större kommuner samt orter med klart expansivt näringsliv.

Projektreserven skall likaledes fördelas på kommuner för att syftet med densamma – att stimulera till projektering av företag som kan påbörjas utöver det garanterade programmet – skall kunna uppnås. Reserven bör i stort sett i sin helhet vara fördelad för det löpande året. För de två återstående åren bör fördelningen av reserven ske i den omfattning och takt som befinnes ändamålsenlig.

Planeringsperioderna illustreras av schemat nedan.

5. Vederbörande regionala och/eller kommunala myndigheter upprättar snarast möjligt en förteckning över de byggnadsprojekt, som skall hänföras till de garanterade programmen resp. upptas i projektreserven. Underlaget härför utgöres i fråga om kalenderår utöver det löpande av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. I förteckningen uppges även den tidpunkt för igångsättning som bedömts som möjlig med hänsyn till byggherrens dispositioner. Starttiden anges av arbetsmarknadsmyndigheterna i dokument som skall ligga till grund för kreditinstitutens beslut om byggnads-krediter.

6. Beslut om höjning av den garanterade

	År				
	1 (löpande år)	2	3	4	5
<i>Garanterat program</i>					
fastställes	×	×	×	×	×
fördelas	på län och kommuner			på större kommuner samt orter med klart expansivt näringsliv	
<i>Projektreserv</i>					
fastställes	×	×	×		
fördelas	på län och kommuner	i den omfattning och takt som befinnes ändamålsenlig			

nivån, genom ianspråktagande av projektreserven bör ankomma på regeringen. Frågan om sådan utökning bör prövas i april-maj och vid behov även vid andra tillfällen under året. Eftersom den garanterade nivån har bestämts till ett läge *under* den som det vid bedömningstillfället framstår som möjligt att uppnå, bör en utökning av det garanterade programmet bli en *normal* företeelse. Endast vid konjunkturuppgång, då efterfrågetrycket i samhällsekonomin blir starkare än som beräknats, stannar igångsättningen vid den garanterade nivån.

Inledningsvis lämnades vissa uppgifter till belysning av de anspråk bostadsbyggandet ställer på kapitalmarknadens resurser. Mer än hälften av dessa disponeras för bostadsfinansieringen. Därtill kommer att *byggandet* av bostäder kräver betydande del av den kortfristiga kreditgivningen i landet. Detta innebär att kreditförsörjningen blir av särskild betydelse vid ett genomförande av bostadsbyggnadsplanen, framförallt genom nödvändigheten av att därvid åstadkomma en geografisk och ur arbetsmarknadssynpunkt tidsmässig fördelning av byggandet. Utvecklingen mot industrialiserat byggande skapar ytterligare problem på kreditsidan. Projekten blir så mycket större än tidigare och fordrar därmed väsentligt större samlade krediter. Utvecklingen mot större kontinuitet i byggandet skärper också kraven på kredittillförseln.

4.1 Nuvarande förhållanden

Nuvarande system för bostadsproduktionens kreditförsörjning bygger på medverkan av flertalet institut. Denna medverkan är dock av formella skäl eller av tradition i hög grad specialiserad i första hand med hänsyn till kreditgivningens grad av långfristighet men också med hänsyn till byggnadernas art och karaktären av den upplåning som ligger till grund för kreditgivningen. En del institut ger sålunda främst rörelsekrediter under byggnadstiden medan andra huvud-

sakligen lämnar krediter till de färdiga husen. En del institut är i huvudsak specialiserade på belåning av småhus medan andra främst ägnar sig åt belåning av flerfamiljshus. Vissa institut anskaffar de erforderliga medlen genom direkt inlåning på räkning i olika former medan andra går vägen över obligationsemissioner.

I den traditionella bilden av den svenska bostadskreditmarknaden svarar affärsbankerna för byggnadskredit, sparbankerna för lån till småhus samt hypoteksinstitut, kreditaktiebolag, försäkringsbolag och postbanken för lån till flerfamiljshus. Detta är dock en grov schematisering. Affärsbankerna är genom sina innehav av bostadsobligationer betydande långgivare till färdiga fastigheter däribland en stor mängd småhus. Postbanken spelar en väsentlig roll på marknaden för byggnadskrediter på vilken också sparbankerna verkar. De senare är inte obetydliga långgivare för flerfamiljshus medan å andra sidan hypoteksinstituten och kreditaktiebolagen också belånar småhus. Den enda klara gränslinjen mellan instituten gäller formen för upplåning. Affärsbankerna, sparbankerna, postbanken och försäkringsbolagen anskaffar medel genom direkt inlåning, medan hypoteksinstituten och kreditaktiebolagen i stort sett är hänvisade till obligationsupplåning. Obligationerna förvärfvas i sin tur i första hand av AP-fonden, de olika bankinstituten och försäkringsbolagen.

I detta sammanhang är det främst åtskillnaden mellan å ena sidan de kortfristiga rörelsekrediterna, byggnadskrediterna, och å andra sidan de långfristiga fastighetslånen som har intresse. Denna uppdelning har också betydelse ur allmän kreditmarknadssynpunkt. Det är främst omfattningen och tidslokaliseringen av byggnadskreditgivningen som i sista hand bestämmer igångsättningen av nya bostadshus. En adekvat sådan kreditgivning är därför avgörande för att de intentioner som kommer till uttryck i statsmakternas bostadsbyggnadsplan kan förverkligas. Detta gäller både bostadsbyggandets omfattning och dess tidsmässiga och geografiska fördelning.

Det är i huvudsak tre typer av kreditinstitut som ger *byggnadskrediter*, nämligen affärsbankerna, postbanken och sparbankerna. Byggnadskrediter kan emellertid också lämnas av stadshypoteks- och bostadskreditkassor liksom av kreditaktiebolagen. Hypoteksinstituten har dock ännu inte utnyttjat rätten att ge byggnadskrediter, som de fick genom lagändring 1963. Kreditaktiebolagens byggnadskreditgivning är förhållandevis ringa.

Rent tekniskt är byggnadskrediten en s. k. kredit i räkning, beviljad på grundval av inteckningar i husbygget. Byggherren disponerar krediten allteftersom byggnadsverksamheten fortlöper. Kostnaden för krediten utgörs i affärsbankerna av dels en kreditavgift om en procent på den beviljade beloppet, dels ränta på den utestående disponerade krediten. I postbanken och sparbankerna debiteras ingen särskild kreditavgift men räntan är i stället något högre.

När huset är färdigt avlyfts byggnadskrediten av ett långfristigt fastighetslån. Dessa lån utgörs av

a) bottenlån (primär- och sekundärlån, i vissa fall förenade till enhetslån) som går upp till vanligen 70 à 75 % av fastighetens värde,

b) statligt bostadslån, vars övre gräns beroende av byggherrekategori, ligger mellan 85-100 % av ett särskilt framräknat pantvärde,

c) topplån i vissa fall, omfattande utrymmet mellan det statliga bostadslånets övre gräns och egeninsatsen.

I fråga om de långfristiga fastighetslånen finns det en viss inbördes specialisering mellan olika institut. Sparbankerna och deras kreditaktiebolag svarar för den övervägande delen av den erforderliga långgivningen till småhusen vid sidan av det statliga bostadslånet. De mest betydande långgivarna i fråga om flerfamiljshusen är hypoteksinstituten, kreditaktiebolagen, försäkringsbolagen och postbanken. Hypoteksinstituten är genom legala regler förhindrade att lämna lån till annat än bostads- och affärsfastigheter i städer och vissa andra större samhällen. Flertalet övriga institut verkar i större eller mindre utsträckning över hela landet.

4.2 Kreditgivningens omfattning och fördelning på institut

Kreditmarknadsstatistiken är föga ägnad för en analys av krediterna till bostadsproduktionen. Det är sålunda inte möjligt att åstadkomma en genomgående uppdelning på byggnadskrediter och långfristiga fastighetslån, inte heller kan man helt isolera bostadskrediterna från krediter till annan byggnadsproduktion. Den bild man kan få av bostadskreditmarknaden är därför bristfällig.

I fråga om byggnadskreditgivningen kan föreliggande uppgifter bara användas för att ge en ungefärlig uppfattning om omfattningen av dessa krediter. För affärsbankernas del uppgick de utestående byggnadskrediterna vid utgången av 1967 till 5,2 miljarder kr. Detta avser såväl rena bostadshus som kombinerade bostads-, kontors- och affärsfastigheter. Det kan antas att ca 80 %, dvs. ca 4,2 miljarder kr., avser bostadsfastigheter. Postbankens utestående byggnadslån vid årsskiftet 1967-68 uppgick till 1,8 miljarder kr. Enligt uppgifter från Svenska Sparbanksföreningen kan de utestående byggnadskrediterna för sparbanksväsendet i dess helhet (inkl. Sparbankernas Bank och Spintab) uppskattas till storleks-

ordningen 2,2 miljarder kr. Därjämte förekommer viss byggnadskreditgivning från andra institut. Den är dock totalt sett begränsad och uppgår till några hundra miljoner kr.

Totalt skulle alltså de utestående byggnadskrediterna för bostadsändamål vid årsskiftet 1967-68 ha uppgått till omkring 8,2 miljarder kr. Härav skulle affärsbankerna ha svarat för drygt hälften och postbanken och sparbankerna för vardera ca en fjärdedel.

För det bostadsbyggande för vilket meddelades beslut om statliga bostadslån under år 1967 har uppgifter insamlats av bostadsstyrelsen om byggnadskreditgivningen. Uppgifterna visar att av kreditgivningen till samtliga hus (flerfamiljshus och småhus) svarade affärsbankerna för 55 %, sparbankerna för 14 % och postbanken för 29 %.

I fråga om den årliga utvecklingen av kreditgivningen för bostadsändamål under längre tidsperioder medger kreditmarknadsstatistiken bara en nettoredovisning omfattande både byggnadskrediter och långfristiga krediter. Detta medför att bilden vissa år förrycks genom att svårigheter att få avlyft för byggnadskrediter då lett till stockningar i kredittillförseln. Siffrorna möjliggör dock en översiktsbild av förskjutningarna på bostadskreditmarknaden och av institutens inbördes betydelse för bostadskreditgivningen. Utvecklingen under perioden 1958-1967 redovisas i tabellen å sid. 34.

Tabellen visar att de obligationsfinansierade instituten, dvs. hypoteksinstituten och bostadskreditaktiebolagen, ökat starkt i betydelse under perioden. De svarar nu för ca hälften av bostadskrediterna. Denna utveckling sammanhänger med tillkomsten av AP-fonden och är ett uttryck för den omstrukturering som håller på att ske på den svenska kreditmarknaden. En följd av utvecklingen är att sparbankerna och försäkringsbolagen relativt sett gått tillbaka i betydelse som bostadsfinansierare. När det gäller postbanken tillåter siffrorna knappast någon säker slutsats om hur dess roll förändrats under perioden. De starka sväng-

ningarna för affärsbankerna torde sammanhånga med hur avlyften av byggnadskreditiv kunnat ordnas.

De föregående uppgifterna belyser marknaden för bostadskrediter sedd ur byggherrarnas synvinkel. Till följd av den mellanställning som de obligationsfinansierade instituten intar visar dessa uppgifter däremot inte var medlen till bostadskreditmarknaden samlas upp. En viss belysning härav får man emellertid om man bortser från dessa institut och i stället ser hur bostadskreditgivningen och innehavet av bostadsobligationer fördelar sig på övriga institut. Utvecklingen av bostadskreditgivningen definierad på detta sätt för tiden 1958-1967 redovisas i tabellen å sid. 34.

Den bild som framkom ur den föregående tabellen av obligationsfinansieringens ökande betydelse framträder också i sistnämnda tabell. AP-fonden svarar för inemot 1/3 av kreditgivningen för bostadsändamål.

En sida av bostadskreditgivningen som är av väsentlig betydelse i detta sammanhang är omfattningen av avlyften av byggnadskrediter och de former i vilka denna sker. Intresset koncentreras här ofta till emissionerna av bostadsobligationer. Detta är dock inte den enda formen för avlyft. I betydande utsträckning sker avlyft utan samband med obligationsupplåning. Detta gäller sparbankerna, försäkringsbolagen och postbanken samt i viss utsträckning även kreditaktiebolagen.

4.3 Kreditpolitiska åtgärder som stöd för bostadsfinansieringen.

Att garantera en tillfredsställande finansiering av bostadsbyggandet har under efterkrigstiden varit ett av målen för kreditpolitiken. Även de åtgärder, som satts in för att begränsa kreditgivningen som ett led i konjunkturpolitiken, har innehållit element, som avsett att ge bostadssektorn en gynnad ställning. I det följande lämnas en kort beskrivning av de metoder av olika slag som använts i kreditpolitiken samt av de s. k. kreditpolitiska beredskapslagarna,

Bostadskrediternas fördelning på kreditgivare 1958—1967

Kreditgivare	Nettoförändring av utestående lån under år									
	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
<i>Milj. kr</i>										
Stadshypoteks- och bostads-kreditkassorna	661	682	748	753	1 405	691	1 431	1 255	1 978	1 893
Kreditaktiebolag	92	78	116	363	844	701	1 254	1 501	2 017	2 322
Försäkringsbolag	205	210	153	135	81	31	98	132	240	176
Sparbanker	672	773	609	738	727	878	800	1 112	1 190	1 497
Postbanken	65	336	393	428	198	431	513	473	434	317
Affärsbanker	57	79	240	43	-294	995	362	633	155	1 127
Bostadsstyrelsen	873	751	800	778	735	679	594	975	1 079	848
Summa	2 625	2 909	3 059	3 238	3 696	4 406	5 052	6 081	7 093	8 180
<i>Procentuell fördelning</i>										
Stadshypoteks- och bostads-kreditkassorna	25,2	23,4	24,5	23,3	38,0	15,7	28,3	20,6	27,9	23,1
Kreditaktiebolag	3,5	2,7	3,8	11,2	22,8	15,9	24,8	24,7	28,4	28,4
Försäkringsbolag	7,8	7,2	5,0	4,2	2,2	0,7	1,9	2,2	3,4	2,2
Sparbanker	25,6	26,6	19,9	22,8	19,7	19,9	15,8	18,3	16,8	18,3
Postbanken	2,5	11,6	12,8	13,2	5,4	9,8	10,2	7,8	6,1	3,9
Affärsbanker	2,2	2,7	7,8	1,3	-8,0	22,6	7,2	10,4	2,2	13,8
Bostadsstyrelsen	33,3	25,8	26,2	24,0	19,9	15,4	11,8	16,0	15,2	10,4
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fördelning av bostadskrediter och innehav av bostadsobligationer på kreditgivare 1958—1967

Kreditgivare	Nettoförändring av utestående lån och av obligationsinnehav under år									
	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
<i>Milj. kr</i>										
Riksbanken	-22	-4	85	13	151	153	103	-56	91	70
Affärsbanker	239	455	308	123	179	959	1 185	1 166	785	2 357
Sparbanker	749	814	679	811	797	920	1 060	1 217	1 355	1 549
Postbanken	174	368	566	534	367	591	615	592	591	423
Försäkringsbolag	469	420	303	515	557	364	350	400	648	682
Allmänna pensionsfonden	—	—	176	423	692	721	1 007	1 189	1 988	1 585
Bostadsstyrelsen	873	751	800	778	735	679	594	975	1 079	848
Summa	2 482	2 804	2 917	3 197	3 478	4 387	4 914	5 483	6 537	7 514
<i>Procentuell fördelning</i>										
Riksbanken	-0,9	-0,1	2,9	0,4	4,3	3,5	2,1	-1,0	1,4	0,9
Affärsbanker	9,6	16,2	10,6	3,8	5,1	21,9	24,1	21,3	12,0	31,3
Sparbanker	30,2	29,0	23,3	25,4	22,9	21,0	21,6	22,2	20,7	20,6
Postbanken	7,0	13,1	19,4	16,7	10,6	13,5	12,5	10,8	9,0	5,6
Försäkringsbolag	18,9	15,0	10,4	16,1	16,0	8,3	7,1	7,3	9,9	9,1
Allmänna pensionsfonden	—	—	6,0	13,2	19,9	16,4	20,5	21,7	30,4	21,1
Bostadsstyrelsen	35,2	26,8	27,4	24,3	21,1	15,5	12,1	17,8	16,5	11,3
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

som utgjort grunden för riksbankens överenskommelser med kreditinstituten, men som hittills icke tillämpats.

Redan i slutet av 1940-talet synes det ha varit allmänt accepterat att emissioner av obligationer och förlagsbevis skedde efter medgivande av riksbanken. En regel med detta innehåll intogs i den ränteregleringslag, som beslöts vid 1951 års riksdag och som utan att sättas i kraft förblev gällande till 1962 då den ersattes av den nu gällande lagen om räntereglering och emissionskontroll. Den faktiskt tillämpade *emissionskontrollen* fick fastare konturer i den överenskommelse som träffades mellan riksbanken och affärsbankerna i februari 1952. Sedan dess har emissionskontrollen fungerat utan avbrott om än med växlande skärpa. Dess karaktär av prioriteringsinstrument var påtaglig under 1950-talet – tillgång till obligationsmarknaden gavs länge endast till staten, bostadssektorn, kraftverk, de två största städerna och, genom hypoteksbanken, jordbruket. Detta innebar givetvis icke att emissionskontrollen helt avskar andra låntagare från kapitalmarknaden, eftersom regleringen icke omfattade t.ex. försäkringsbolagets reverslån. Sedan 1961 har kretsen av låntagare vidgats till att omfatta även industriföretag. Att bereda utrymme för bostadsfinansierande institutemissioner har emellertid även i fortsättningen varit en viktig uppgift vid emissionskontrollens tillämpning. Bostadsemissionernas andel av den totala emissionsverksamheten har genomgående varit hög. Den dominerande ställning som de bostadsfinansierande instituten har på obligationsmarknaden kan naturligtvis icke tillskrivas emissionskontrollen, men det är utan tvivel så att utan denna kontroll skulle en emissionsverksamhet från deras sida av den omfattning som förekommit mött svåra hinder.

Prioriteringen av bostadskrediter har också präglat de *överenskommelser om placeringsinriktningen med försäkringsbolag och sparbanker*, som växte fram under 1950-talet. I oktober 1952 slöts den första precisa överenskommelsen med försäkringsbolagen. Den innebar att ökningen av försäkrings-

fonderna för livsförsäkring i fortsättningen skulle redovisas endast i vissa "godkända tillgångar". Bland dessa märktes stadshypotekskassans och bostadskreditkassans obligationer och inteckningslån i nya bostadsfastigheter; statsobligationer, kommunobligationer, kommunlån och nya obligationslån till näringslivet ingick emellertid också och varje bolag fick dessutom en kvot för reverslångivning till näringslivet. Överenskommelsen kvarstod formellt till 1960. Vid de fortlöpande diskussionerna mellan riksbanken och försäkringsbolagen kom dock småningom en s.k. placeringskvot alltmer i förgrunden, dvs. en kvot som anger den del av ökningen i samtliga placeringar som skall läggas i statspapper, hypoteksobligationer och inteckningslån till nya bostadsfastigheter. Bostadskrediternas särställning blev klart markerad år 1960 då riksbanken rekommenderade försäkringsbolagen att iaktta en placeringskvot, som sattes till 75 % för livbolagen och 50 % för saktbolagen. År 1962 sänktes den förstnämnda andelen till 50 % och år 1963 avskaffades rekommendationen. Från slutet av år 1965 till hösten 1967 rekommenderades på nytt minimikvoter om 70 % resp. 50 %.

Den första överenskommelsen rörande sparbankernas placeringsinriktning träffades i maj 1956 och var, som alla följande, baserad på den för ändamålet föga lämpade statistiken om nyutlåningens (bruttoutlåningens) fördelning på olika ändamål. Syftet att prioritera bostadsfinansieringen framgår dock klart. Alla överenskommelser med rekommendationer till sparbankerna har avsett att begränsa den utlåning som inte avser nyproduktion av bostäder. Först var regeln att denna "övriga utlåning" skulle skäras ned med 70 %; senare begränsades den till en viss del (ibland 75 % ibland 50 %) av inflytande amorteringar och slutbetalningar. 1963 avskaffades denna regel, men bostadssektorns andel av bruttoutlåningen följs fortlöpande vid diskussioner mellan riksbanken och sparbankerna.

Medan placeringsregler för försäkringsbolag och sparbanker tar sikte på fördelningen av en relativt stabil ökning i

den totala placeringskapaciten, syftar *kassa- och likviditetskvoter för affärsbankerna* i första hand till att begränsa deras totala kreditgivning. Kassakvoter innebär ett krav på en minimiandel av kassa i förhållande till utlåningen och när de används uppstår därför inte frågan om prioritering genom urvalet av tillgångar som inräknas i kvotens täljare. Vid likviditetskvoten inräknas däremot i täljaren andra likvida tillgångar.

Den första gången regler av detta slag utnyttjades i kreditpolitiskt syfte var under perioden från oktober 1950 till februari 1952, då den s. k. kassareservlagen var i kraft. Tillämpningen innefattade både en likviditets- och en kassakvot. Likviditetskvoten sattes lågt och kassakvoten avsågs att bli det operativa elementet. Från den synpunkt som här är intressant kan det redan därför konstateras att inslaget av prioritering inte framträdde starkt. Likviditetskvotens täljare anslöt nämligen till bankbolagens kassareservbestämmelser. I kvotens täljare ingick visserligen bostadsfinansierande instituts obligationer, men de intog inte någon särställning eftersom alla svenska statspapper och obligationer behandlades på samma sätt.

I februari 1952 ersattes tillämpningen av kassareservlagen med en överenskommelse, vari affärsbankerna åtog sig att uppfylla likviditetskvoter bestämda på ett i överenskommelsen angivet sätt. Bostadsobligationer erhöll därvid, jämte stats- och hypoteksbanksobligationer, en särställning som den enda form för potentiellt långfristiga placeringar som ingick bland de likvida tillgångarna. Likviditetskvoter av detta slag har sedan dess fortlöpande varit gällande. Den viktigaste ändring som företagits i beräkningsreglerna visar direkt på prioriteringsinslaget – år 1962 medgavs att även de bostadsfinansierande kreditaktiebolagens obligationer skulle ingå bland de likvida tillgångarna.

Ur bostadsfinansieringssynpunkt har alla de hittills beskrivna instrumenten den egenskapen att de avsett att underlätta och stödja den slutliga belåningen av bostadsfastigheter. Deras inverkan på byggnads-

kreditgivningen har varit indirekt. Genom att ge fastighetslånen en hög andel av kapitalmarknaden och göra det relativt attraktivt för affärsbankerna att förvärva bostadsobligationer hölls avlyften av byggnads-krediter uppe.

Vissa åtgärder som vidtagits av riksbanken under 1950-talet och 1960-talet har bostadsobligationer hölls avlyften av byggnads-krediterna.

Först kan nämnas att riksbanken år 1953 föreslog att affärsbankerna genom byggnads-krediter i tillräcklig utsträckning skulle finansiera bostadsbyggandet, något som affärsbankerna för sin del accepterade under förutsättning att tillfredställande utfästelser erhöles angående den slutliga bostadsfinansieringen. Diskussionen förefaller bekant; dess bakgrund var emellertid den gången att svårigheter för byggnadsfinansieringen hade tvingat kommunerna att överta ansvaret för en allt större del av byggnadskrediterna. Överenskommelsen avsåg att göra detta kommunengagemang överflödigt och åstadkomma en återgång till traditionella finansieringsformer.

I ett läge då en mycket restriktiv kreditgivning bedömdes som nödvändig infördes i september 1955 på riksbankens rekommendation det s. k. *utlåningstaket*, en direkt maximering av varje affärsbanks utestående utlåning baserad på ställningen i juli 1955. Här kan observeras, att bostadsbyggnadskrediterna explicit undantogs från denna maximering, som skärptes på våren 1956 och blev bestående till räntehöjningen i juli 1957.

Svårigheterna mot slutet av år 1965 att erhålla byggnadskrediter ledde till mera specifika åtgärder att säkerställa byggnadskreditgivningen till statsbelånade bostadsbyggnadsprojekt, som upptogs på särskilda listor sammanställda av bostadsmyndigheterna. Grunden för riksbankens agerande i detta sammanhang var emissionskontrollen. De i detta fall aktuella emissionerna var bostadskreditkassans och de bostadsfinansierande kreditaktiebolagens. Innan riksbanken gav sitt medgivande till en emission ställde den affärsbankerna och även – då

de var aktuella – sparbanker och postbanken inför villkoret, att *de avlyft av bostadsbyggnadskrediter som skedde genom emissionen till 130 % skulle motsvaras av nya byggnadskrediter* till projekt som fanns uppförda på den av bostadsstyrelsen överlämnade gällande listan. Procentsatsen 130 % var bestämd med hänsyn till avlyfts-effekten av de statliga bostadslånen.

Fördelningen av avlyften gjordes av det emitterande institutet under sedvanlig press från bankernas sida till förmån för s. k. punktavlyft. Detta var inte speciellt för den använda metoden. I denna metods logik ligger emellertid att avlyften koncentreras till krediter i banker eftersom det är dessa som utfäst sig att bevilja nya krediter.

Tidsmässigt blev beviljandet av nya krediter beroende av tidpunkterna för emissionerna. Den praxis som utbildades innebar, att beviljandet av nya krediter påbörjades så snart avlyften fördelats på grundval av teckningarna. Bankerna skulle sålunda inte vänta tills dess avlyftet faktiskt ägde rum. Dessutom kan det observeras att hypoteksinstitutets fördelning av avlyften och bankernas fördelning av beviljade nya krediter tar en viss tid i anspråk. Slutresultatet blev att det fanns en viss elasticitet i den tidsmässiga sammankopplingen av emissioner och beviljandet av nya krediter.

Vanligen hade bankerna frihet att välja projekt från relativt stora, hela landet omfattande listor. Ett undantag utgjorde emissionen för bostadskreditkassan i november 1966, då riksbanken, på begäran av bostadsstyrelsen, ställde kravet att nya krediter huvudsakligen skulle lämnas i det tre storstadsregionerna.

Bakom dessa rekommendationer och övriga åtgärder har stått den kreditpolitiska beredskapslagstiftningen, som i sin nuvarande form går tillbaka till år 1962. Då genomfördes en lagstiftning omfattande tre författningar: en *likviditets- och kassakvotslag*, en *placeringskvotslag* och en *lag om räntereglering och emissionskontroll*. Lagarna ägde ursprungligen giltighet till utgången av juni 1965, men giltighetstiden har sedermera förlängts, senast till 30 juni 1971.

Lagarna har karaktären av en fullmakt för Kungl. Maj:t att på framställning av fullmäktige i riksbanken förordna om att ifrågavarande kreditpolitiska instrument skall utnyttjas. Hittills har lagarna med ett i detta sammanhang ointressant undantag inte tillämpats, men de har utgjort en bakgrund för riksbankens diskussioner och rekommendationer till kreditinstituten. I det följande skall de element anges som ger möjlighet att stödja bostadsfinansieringen; emissionskontrollen skall dock inte vidare beröras.

I den proposition som behandlade bl. a. placeringskvotlagen gjorde finansministern vissa uttalanden om den särställning som gavs åt statens och bostadssektorns upplåning. Man kunde inte hävda, anförde han, att de kreditbehov som prioriterades vore mera samhällsviktiga än många andra. Prioriteringen avsåg att tjäna ett begränsat stabiliseringspolitiskt syfte. Den syftade till att säkerställa ett tillgodoseende av finansieringen av investeringar, vilkas omfattning reglerades av statsmakterna i andra former, samtidigt som begränsningen av krediterna för övriga ändamål utnyttjades som ett medel i den politik som syftar till samhälls-ekonomisk balans. En utgångspunkt var därför att statens och bostadsproduktionens kreditbehov var bestämda genom statsmakternas beslut om statens utgifter och inkomster och om bostadsbyggandets omfattning.

De minimikvoter som kan föreskrivas enligt *placeringskvotlagen* överensstämmer i stort sett med den som ingår i riksbankens ovan beskrivna rekommendation till försäkringsbolagen. Av ökningen, med vissa avdrag, i en kreditinrättnings samtliga placeringar över en viss period skall minst en viss fastställd del utgöras av ökning i prioriterade placeringar. Till dessa räknas kassamedel, statspapper, hypoteksbankens obligationer och därutöver en serie placerings typer som avgränsats så att de i stort sett täcker engagemang i nyproduktionen av bostäder.

Förordnande om placeringskvot kan gälla försäkringsbolagen, sparbankerna, postbanken eller AP-fonden. De institut som täcks

skall anges i förordnandet, liksom placeringskvotens höjd, som kan variera mellan olika typer och storleksgrupper av kreditinstitut. I övrigt omhändertas tillämpningen av riksbanken, som även då förordnade om placeringskvot inte gäller kan begära uppgifter för bedömning av institutets placeringsinriktning. Kreditinrättning som inte uppfyller fastställd placeringskvot skall utge ränta på underskottet till statsverket.

Genom *lagen om likviditets- och kassakvot* ges Kungl. Maj:ts befogenhet att lämna föreskrift om likviditetskvot, i stort sett konstruerade på samma sätt som dem som enligt överenskommelse sedan år 1952 gällt för affärsbankerna samt om kassakvot. Förordnande kan i fråga om likviditetskvot omfatta affärsbankerna, sparbankerna, central-kassor för jordbrukskredit och postbanken. Kassakvot kan föreskrivas för affärsbankerna och postbanken. Riksbanken är ansvarig för tillämpningen och fastställer kvoterna, som kan differentieras mellan institutstyper och storleksgrupper. Även i detta fall råder skyldighet att lämna uppgifter då riksbanken så påfordrar och regler ges om betalning av ränta på underskott.

Likviditetskvoterna kännetecknas, liksom i riksbankens rekommendationer, av ett visst prioriteringselement i avgränsningen av de likvida tillgångarna. Hit räknas nämligen statspapper, hypoteksbankens, stadshypotekskassans och bostadskreditkassans obligationer samt av kreditaktiebolag utfärdade obligationer för möjliggörande av bostadskreditgivning. Däremot ger de ingen möjlighet att ställa direkta krav på bankernas beviljande av byggnadskrediter.

4.4 Bostadsfinansieringens problem

Under vissa år av 1950- och 1960-talen har igångsättningen av bostadsbyggen i varierande grad fått en otillfredsställande säsongmässig fördelning. En av orsakerna härtill har varit att kredittillförseln inte fungerat störningsfritt. Bostadsbyggandets starka beroende av kreditmarknaden gör att störningar i kreditförsörjningen blir snabbt märkbara och särskilt påtagliga. Bristerna

i kreditförsörjningen har för många byggen lett till en förskjutning av den igångsättningstidpunkt som hade varit motiverad med hänsyn till planerings- och projekteringsläget samt till önskemålet om en tidsmässig fördelning av igångsättningen som främjar jämn sysselsättning på byggnadsmarknaden.

Från samhällsekonomiska utgångspunkter liksom av företagsekonomiska skäl är det väsentligt att bostadsbyggandet planeras väl och kan genomföras planerligt. Igångsättningen av nya bostadsbyggen bör fördelas över året så att arbetskraften får jämn sysselsättning. Snabba omställningar och improvisationer i förhållande till uppgjorda planer kan direkt eller indirekt få ogynnsamma konsekvenser i fråga om arbetskraftens utnyttjande och kostnadsutvecklingen. Det är vidare av stor betydelse att de enskilda bostadsprojekten kan dimensioneras med beaktande av de fördelar som rationella upphandlingsformer och produktionsmetoder samt stordrift erbjuder.

Planeringen måste omfatta även finansierings- och kreditanskaffningsfrågor. Oavsett bostadsprojektens storlek är det för en rationell produktion av väsentlig betydelse att byggherrarna på ett tidigt stadium får garantier för att krediter finns tillgängliga när byggnadsarbetena skall påbörjas och kan lyftas i en takt som motsvarar byggandets förlopp. Vikten härav har ökat genom att man numera i samband med den statliga bostadslångivningen ställer krav på att krediter skall vara ordnade innan byggnadsarbetena påbörjas.

I det följande skall närmare granskas vilka företeelser på kreditmarknaden som enligt vår mening försvårar en rationell kreditförsörjning för bostadsbyggandet. Vidare diskuteras åtgärder för att undanröja sådana svårigheter. En allmän förutsättning för vår framställning är att den av statsmakterna fastställda bostadsbyggnadsplanen ger uttryck åt vad som bedöms vara möjligt att realekonomiskt förverkliga inom denna sektor med hänsyn till övriga investeringar och med bevarad samhällsekonomisk balans. Våra förslag i det föregående om

bostadsbyggnadsplanens konstruktion synes oss ägnade att möjliggöra den nödvändiga anpassningen av bostadsbyggandet till växlingar i konjunkturerna utan att förutsättningarna för den kommunala planeringen och företagens projektering menligt påverkas.

Den förutsättning vi har uppställt innebär bl. a. anspråk på att kreditmarknaden tillgodoser det lånebehov som bostadsbyggnadsplanens förverkligande ger upphov till. Detta är väsentligen en uppgift för den allmänna ekonomiska politiken och särskilt för penning- och kreditpolitiken bl. a. med utnyttjande av de medel som beskrivits i det föregående.

Även vid balans totalt sett mellan bostadsbyggande och kreditutbud kan det emellertid enligt vad erfarenheterna visar uppkomma vissa problem i fråga om krediternas fördelning tidsmässigt och geografiskt och i fråga om kreditvillkoren. Dessa problem synes sammanhånga med kreditgivningens organisation och formerna för kreditförmedlingen.

4.4.1 Byggnadskreditgivningen

I det föregående har lämnats en summarisk redogörelse för bostadsfinansieringens organisation. Byggnadskrediter tillhandahålls som nämnts i huvudsak av affärsbankerna, postbanken och sparbankerna. Av dessa har affärsbankerna och sparbankerna ett omfattande kontorsnät medan postbankens utlåning helt ombesörjs av dess centralkontor i Stockholm.

Antalet affärsbanker är 16, vilka tillsammans har ca 1 300 kontor fördelade över landet. De lokala kontoren har i viss omfattning egen beslutanderätt, i varje fall när det gäller mindre kreditbelopp, medan ansökningar om större lån underställs centralkontoret eller i vissa fall distriktskontor. Koncentrationsutredningen har i sitt betänkande Kreditmarknadens struktur och funktionssätt (SOU 1968: 3) lämnat en redogörelse för bl. a. beslutsprocessen i affärsbankerna. Det framgår av denna redogörelse att den formella beslutsdelegeringen till lokala instanser är omfattande i affärs-

bankerna men att framförallt kreditrestriktioner från tid till annan tvingat fram en centralisering av kreditgivningen. Så blev exempelvis fallet under år 1966 efter de åtgärder som då vidtogs av riksbanken och bostadsstyrelsen. För varje beslutande instans finns vidare en allmän kreditlimit, som anger de högsta belopp som den får bevilja en kund.

Av sammanlagt 1 150 instanser utanför huvudkontoret hade endast 25 instanser högre limit än 500 000 kr. Utredningen konstaterar också att beviljandet av bostadsbyggnadskrediter är starkt centraliserat även under normala förhållanden. Detta anses vara en följd av att det ofta måste bli fråga om betydande kreditbelopp.

Antalet sparbanker är f. n. ca 370 med ca 1 800 huvud- eller avdelningskontor. Utlåningskapaciteten är regionalt sett mycket ojämnt fördelad men torde i viss utsträckning utjämnas genom den låneverksamhet som Sparbankernas Intecknings AB bedriver.

Denna vida förgrening av svenskt kreditväsen betingas för sparbankernas del av deras lokala förankring och för affärsbankernas av kravet på lokal service. Som framgår av koncentrationsutredningens redogörelse för affärsbankernas beslutsprocess är dock detta ingen garanti för att lokala synpunkter blir beaktade vid kreditgivningen. Från byggherrarnas synpunkt kan den stora spridningen ses som en fördel i den meningen att de alltid har en – och ofta flera – kreditinstitut i närheten och kan ta behövliga kontakter i kreditärenden utan större besvär. Uppdelningen på ett relativt stort antal självständiga institut innebär dock även vissa nackdelar. Vi skall i det följande ta upp vissa speciella problem som delvis beror på kreditväsendets organisatoriska förgrening men vill här begränsa oss till att peka på att utlåningsresurserna hos en kreditgivare många gånger är för snäva för att en byggherre skall kunna få hela sitt kreditbehov tillgodosett. Erfarenheten visar att krediter till större bostadsprojekt inte sällan får anskaffas med anlitan av flera kreditgivare, ibland genom konsortialarran-

gemang. Begränsningar i kreditkapaciteten i förening med ovilja att binda sig för framtiden har också medfört att kreditfrågan för projekt som är avsedda att genomföras över flera år ofta kunnat lösas endast för en första etapp och att byggherren inte har bindande löfte beträffande möjligheterna att finansiera återstående del av projektet.

Det kan förefalla som om det förhållandet att man nu arbetar med treåriga bostadsbyggnadsplaner borde ge kreditinstituten en fastare grund för att bedöma bostadsbyggandets kreditbehov på några års sikt och därmed göra det lättare för dem att ta ställning till kreditansökningar som avser fleråriga bostadsprojekt. Kreditinstitutens omsorg om sin likviditet gör dem emellertid synbarligen försiktiga i fråga om kreditåtaganden som sträcker sig långt fram i tiden. I de fall utfästelser ändå görs kan inte byggherren bortse från att oväntade likviditetspåfrestningar kan leda till att kreditinstitutet inte kan fullfölja ett planerat kreditengagemang.

Den brist på samstämmighet mellan planeringen av bostadsbyggandet och kredittillförseln till detta byggande som vi inledningsvis berört, torde också till en del förklaras av uppdelningen av kreditgivningen på ett stort antal institut i förening med de former för bostadsfinansieringen som tillämpas sedan lång tid tillbaka. Små bostadsprojekt i orter med mindre framträdande bostadsbyggnadsbehov har inte sällan på grund av dessa förhållanden gynnats på bekostnad av andra angelägnare men i förhållande till kreditssystemet mera komplicerade projekt.

Byggnadskrediten är en i reell mening kortfristig kredit. Den är avsedd att ersättas med långfristig fastighetsbelåning (avlyftas) sedan byggnadsföretaget fullbordats. I vissa fall är detta utbyte av krediten väsentligen en bokföringsfråga. Detta gäller i fråga om postbankens och sparbankernas kortfristiga krediter i den mån de omvandlas till fastighetslån i samma institut, när husen blir färdiga. Bostadsfinansieringen kan i dessa fall sägas vara integrerad. Detta gäller också i de relativt få fall då kreditaktiebolagen

med hjälp av sin kortfristiga upplåning lämnar lån redan från byggstart. För huvuddelen av byggnadskrediterna förutsätts emellertid avlyft genom långfristiga lån från ett annat kreditinstitut, i övervägande antalet fall Bostadskreditkassan eller något av de enskilda kreditaktiebolagen. För den del av byggnadskrediten som motsvaras av det statliga bostadslånet svarar alltid en annan kreditgivare än staten utom i de få fall då statslånet betalas ut i förskott (vissa egna hem).

Att byggnadskrediten inte avlyfts genom ett långfristigt lån i samma kreditinstitut behöver emellertid inte betyda att bostadsfinansieringen skulle brista i integration. Byggnadskredit i en affärsbank eller sparbank kan sålunda genom bankens förmedling bli utbytt mot ett långfristigt lån från kreditaktiebolag som ägs helt eller delvis av banken. Om ett sådant arrangemang är avtalat redan när byggnadskrediten beviljas måste denna form av bostadsfinansiering från byggherrens synpunkt framstå som i viss mån likvärdig med vad här kallats en integrerad bostadskredit.

Det är inte möjligt att med hjälp av tillgänglig kreditmarknadsstatistik närmare bestämma i vilken omfattning de angivna formerna av bostadsfinansiering förekommer. I fråga om Bostadskreditkassans och försäkringsbolagens långfristiga lån kan emellertid några utfästelser inte göras av det kreditinstitut som lämnar byggnadskredit. Till denna del är således bostadsfinansieringen i verklig mening dubbel. Därtill kommer att utfästelser från byggnadskreditgivare om medverkan till avlyft i kreditaktiebolag är möjliga att infria bara i den mån bolaget genom obligationsupplåning får resurser att lämna lånet. För större delen av bostadsbyggandet torde den dubbla bostadsfinansieringen således vara ett faktum i den meningen att några egentliga garantier för avlyft i nära anslutning till bostadsprojektets färdigställande inte kan erhållas.

Detta dubbla kreditssystem skall ses mot bakgrunden av de förhållanden under vilka det växte fram. Dess uppbyggnad har i hög grad fått sin karaktär av den stora osäker-

het som tidigare utmärkt bostadsbyggandet och de förlustrisker som hängde samman därmed. Systemet uppkom under en tid då bostadsbyggandet i stor utsträckning var placeringsobjekt för enskilda kapitalplacere-re. Deras benägenhet att placera kapital i bostadsfastigheter fluktuerade starkt med konjunkurläget, framtidsbedömningar och inte minst tillfälliga lokala och personliga förhållanden. Bostadshusen uppfördes oftast av byggmästare i egen regi, som när husen var färdiga sålde dem till kapitalplacere-re. Dessa disponerade eget kapital och hade förbindelser med kapitalplacere-re institut, som var villiga att svara för en större eller mindre del av det erforderliga kapitalet.

Även om fastighetsmarknaden allmänt sett var riskfylld, var dock själva byggtiden den mest riskfyllda perioden. Detta berodde på produktionsföretagens struktur. De var ofta mindre företag utan den stabilitet som kännetecknar större delen av byggföretagen i våra dagar. Lånen till byggmästarna var därför särskilt dyrbara och kunde inte få ligga kvar efter försäljningen. Därför uppkom speciella lån för byggtiden – byggnads-kreditiven – som betingade särskilt hög ränta. Det förhållandet att husen byggdes av byggmästare i egen regi för att sedan överlåtas till kapitalplacere-re innebar att några lån från byggtiden inte borde ligga kvar när husen såldes. Fastighetsmarknadens karaktär innebar vidare att byggnadsprojekten borde vara små. Marknaden för reguljära fastighetslån var illa organiserad även om dess resurser förbättrats genom tillkomsten av Stadshypotekskassan år 1909 och Bostadskreditkassan år 1929. Fastighetslån kunde erhållas till 60 resp. 70 % av taxeringsvärdet eller ett uppskattningsvärde men återhållsamhet i förening med stigande produktionskostnader och fastighetspriser medförde krav på betydande egna kapitalinsatser vid fastighetsköp. De enskilda bostadsprojekten borde inte vara större än att en privatperson förmådde prestera den erforderliga kapitalinsatsen.

Kreditsystemet för bostadsbyggandet har i stort sett förblivit oförändrat från den tid då det utbildades. Detta innebär bl. a. att

bostadskrediterna fortfarande är uppdelade på byggnadskredit för byggtidens kredit-behov och särskilda fastighetslån för förvaltningstiden. De speciella förhållanden som tidigare kunde anföras som skäl för en sådan uppdelning är emellertid inte aktuella i dag.

Som byggherrar fungerar numera i huvudsak specialiserade och stabila företag, oftast anknutna till en kommun eller riksorganisation. De tidigare instabila förhållandena har efterträtts av en byggnadsverksamhet på grundval av mera långsiktiga planer var-till kommer ett statligt och kommunalt engagemang som ger stadga i produktions-betingelserna och i bostadsförvaltningen. Den statliga topplångivningen för en dominerande del av bostadsbyggandet ger helt andra förutsättningar för kreditgivningen än tidigare. Ett bevis för engagemangets reella innebörd är vidare att kommunerna i stor utsträckning går i borgen för byggnads-krediterna. En undersökning av bostadspoli-tiska kommittén (SOU 1966: 44) visade att kommunerna år 1963 gick i borgen för ungefär hälften av dessa krediter. Andelen krediter med kommunal borgen är i dag sannolikt ännu större. I första hand ges borgen åt allmännyttiga och kooperativa byggherreföretag men även privata företag får kommunal borgen i inte obetydlig utsträckning. Risken för förluster på byggnads-kredit är obetydlig – knappast större än för de långfristiga fastighetslånen i primär- och sekundärläge – och torde huvudsakligen vara att hänföra till små och instabila före-tag med svag likviditet.

Genom att byggherren i dag som regel är identisk med den slutlige ägaren och förvaltaren av flerfamiljshusen har ytterligare en del av motivet för den särskilda byggnadskrediten försvunnit. Ca 80 % av lägenheterna i flerfamiljshus byggs och förvaltas sålunda av byggherrar inom den offentliga och kooperativa sektorn, där denna identitet är praktiskt taget utan undantag. Även inom den enskilda sektorn torde byggherren och förvaltaren i stor utsträckning vara samma person. Från dessa utgångs-punkter framstår uppdelningen på byggnads-

kredit och fastighetslån numera som omotiverad. Speciellt i ett tillstånd av knapphet på kreditmarknaden i förening med en uppsplittring av denna på många institut är arbetet med anskaffande av dels byggnadskrediter dels fastighetslån omständligt och tidskrävande.

De förhållanden som ledde till framväxten av en särskild byggnadskredit skild från fastighetslånet har också en ännu kvardröjande kostnadseffekt. Den tidigare föreliggande skillnaden i risk mellan de båda lånetyperna ledde till att byggnadskredit blev dyrare än fastighetslån. Det är givet att den högre avkastningen på byggnadskrediterna har lett till att dessa utgör en attraktiv placeringsform för de kreditinstitut som föredrar eller är beroende av kortfristiga placeringsmöjligheter. Räntedifferentieringen ger särskilt affärsbankerna vissa fördelar framför andra kreditgivare. Frågan om räntedifferentieringen och dess betydelse för kreditallokeringen och för förhållandet mellan utbudet av kort- och långfristig kredit är en fråga av stor räckvidd och skall inte närmare behandlas här.

Det dubbla kreditsystemet kompliceras som förut sagts ytterligare av bristen på samordning mellan den kortfristiga kreditgivningen och fastighetslångivningen. Att en kreditgivare som har möjlighet att disponera medel för direkta fastighetslån vill ha frihet att välja vilka objekt han vill satsa på är i och för sig förklarligt. Följden kan emellertid bli att kreditgivarens urval och den takt i vilken lån kan ställas till förfogande inte helt motsvarar uppkommande behov att lyfta av utestående kortfristiga krediter. Möjligheterna att få avlyft är i viss mån beroende av vem som lämnat byggnadskrediter och i vilket institut fastighetslån söks eller beviljas. Det är långt ifrån givet att den lånesökande som väntat längst på sitt fastighetslån blir den som först får avlyft. Eftersom byggnadskrediten betingar högre kostnader än fastighetslånet drabbas han därigenom av relativt högre kostnader än den som lyckats få fastighetslån. Härtill kommer effekten av att de kortfristiga krediterna kan komma att ligga kvar under

genomsnittligt längre tid för vissa kreditgivare och kredittagare än hos andra och därmed åstadkomma besvärande stockningar med konsekvenser i fråga om möjligheten att lämna resp. uppta nya krediter.

Bristen på fastighetslån och önskemålet att undvika stockningar och få ett optimalt utnyttjande av begränsade resurser torde utgöra den huvudsakliga förklaringen till uppkomsten under senare år av s. k. bindningar inom bostadsfinansieringen. Med sådan bindning menas att de kapitalplacere som tecknar obligationer i ett bostadsfinansierande institut som villkor för teckningen kräver att den kreditkapacitet, som obligationsupplåningen möjliggör, destineras så att avlyft av utestående byggnadskrediter sker i viss bank eller beträffande visst byggnadsprojekt.

Affärsbankernas köp av obligationer i de egna kreditaktiebolagen, Sigab, Gigab och Svensk Fastighetskredit, torde regelmässigt resultera i avlyft av byggnadskrediter i köparbanken. Liknande ordning torde präglade förhållandet mellan sparbankerna och Spin-tab. Om en affärsbank tecknar sig för Bostadskreditkassans obligationer är detta mycket ofta förenat med krav på avlyft av byggnadskrediter i den tecknande banken eller i vissa fall för särskilt namngivna objekt. Det torde också förekomma att sådana villkor knyts till obligationsköp som banken kortfristigt finansierar eller endast förmedlar. Eftersom Bostadskreditkassan ofta inte kan avgöra om banken köper i egen portfölj eller endast uppträder som förmedlare har kassan svårt att avvisa sådana krav. Känner kassan däremot till att någon annan än banken, exempelvis AP-fonden, är tecknare kan kassan i allmänhet fritt förfoga över därigenom erhållna medel. Om bank inträder som kortfristig finansiär av fondens köp torde dock banken ofta kunna åstadkomma ett till den destinerat avlyft. Det förekommer emellertid också att den förmedlande banken förklarar sig beredd att komplettera det av annan tecknade beloppet med egna köp, under förutsättning att kassan förbinder sig att för avlyft i den förmedlande

banken använda – förutom av banken själv tecknat belopp – även en del av det belopp som tecknats av annan. En annan metod som har använts av vissa banker för att få snabbare avlyft av byggnadskrediter är att hos en obligationsplacerare till för denne fördelaktiga kurser byta ut obligationer i eget kreditaktiebolag mot Stadshypotekskassans eller Bostadskreditkassans obligationer med kort återstående löptid. En ytterligare konsekvens härav blir att huvudparten av ett obligationslån vid förfallodagen kan vara placerat i affärsbankernas portföljer, vilket i sin tur kan medföra svårigheter vid konvertering av lånet.

För de kreditgivare som ställer krav på punktavlyft, dvs. avlyft av kredit i visst angivet projekt, torde motiven närmast vara omsorgen om vissa kundkontakter men ibland även önskemål om avlyft av engagemang som banken av någon anledning är angelägen om att snabbt avveckla. Krav rörande bankdestinerade avlyft betingas av önskemål om snabbare omsättning av kreditvolymen och därmed ökade möjligheter att erbjuda nya krediter. Betydelsen av dessa avlyftsvillkor varierar med kreditmarknadsläget. Som detta utvecklats under år 1967 framträder kanske inte några mera påtagliga olägenheter. I en stramare marknad, som under år 1966, är det dock uppenbart att krav i fråga om avlyft kan leda till allvarliga störningar i den koordination av den långa och korta kreditmarknaden, som är nödvändig för en friktionsfri bostadsfinansiering. Det blir en fördelning av avlyften som gynnar dem som har möjlighet att knyta villkor till obligationsförvärv. De får en ökad kreditkapacitet och det är långt ifrån säkert att denna kapacitetsökning används för nya krediter till bostadsbyggen med en fördelning som svarar mot de bostadspolitiska och arbetsmarknadspolitiska målsättningarna. Om Bostadskreditkassans rörelsefrihet begränsas genom att de upplånade medlen måste gå till avlyft i viss bank eller visst projekt, försvåras också situationen för de byggnadskreditgivare som inte kan eller endast har små möjligheter att ställa villkor om avlyft i

samband med obligationsförvärv. Systemet innebär slutligen en orättvisa mot de låntagare som därigenom kommer i efterhand i fråga om avlyft.

4.4.2 Kostnaderna för byggnadskrediter

Kostnaderna för byggnadskrediter bestäms enligt särskilda, från andra krediter delvis avvikande och mellan olika kreditgivare något varierande regler. Kredit beviljas efter en – i varje fall när det gäller hus som är avsett att finansieras med statliga lån – summarisk prövning av kreditförutsättningarna. Krediten dimensioneras i normalfallet så att den i fråga om statsbelånade hus täcker produktionskostnaderna intill den beräknade övre gränsen för statslånet.

För byggnadskredit ställs säkerhet i form av in-teckning eller kommunal borgen. Kommunernas rätt att teckna borgen är generell i fråga om statligt belånade hus för belopp intill statslånets övre gräns, i allmänhet under förutsättning att in-teckningar i motsvarande läge överlämnas som säkerhet för krediten.

För krediten bestäms en s. k. lyftningsplan, som anger i vilken takt det beviljade kreditbeloppet får lyftas (knutet till vissa stadier i byggnadsarbetet). Har kommun tecknat borgen för krediten får krediten lyftas endast i den takt kommunen tillstyrker.

Av affärsbankerna beviljade byggnadskrediter (byggnadskreditiv) löper i dagens ränteläge (juni 1968) med ränta beräknad efter vanligtvis 6,25 % om kommunal borgen har ställts och 6,5 % i övrigt. Denna ränta räknas på belopp som disponeras (lyfts) av byggherren. Därutöver utgår s. k. kreditivavgift med 1 % på kontrakterat belopp, vanligen räknat från den dag då utfästelse om kredit lämnas från bankens sida (ifråga om statligt belånade hus oftast från dagen för utfärdande av sådant kreditivintyg som utgör förutsättning för beslut om statligt bostadslån).

Beträffande projekt för vilka kreditbeloppet är stort (t. ex. lägst 5 milj. kr.) och som inte beräknas bli färdigt inom 18 månader

efter dagen för kontraktet om kredit kan det enligt uppgift förekomma att banken gör en uppdelning av det beviljade kreditbeloppet. En kontrakterad del avser då det beräknade kreditbehovet under minst en tolv månadersperiod och belastas med kreditivavgift. För återstoden uttas s. k. beredskapsavgift (också kallad löftesprovision e. d.). Denna är numera oftast 0,25 % per år räknat från dagen för beviljandet. Som framgår av det följande har det tidigare förekommit att ända upp till 1 % debiteras, dvs. samma procentsats som kreditivavgiften.

Debiteringen av särskild kreditivavgift innebär att den effektiva räntan på ett byggnadskreditiv räknat från beviljandet till tidpunkt för sista lyft blir 2,5 à 3 % högre än den ränta som utgår på disponerat belopp. Vid en kreditivränta av 6,5 % blir således den effektiva räntan 9 à 9,5 %. Detta gäller i fall då tiden mellan beviljande av kreditiv och sista lyft är 12 månader och vid sedvanlig lyftningstakt.

För byggnadskredit i sparbank eller i postbanken (byggnadslån) utgår normalt ingen särskild avgift, i stället är räntesatsen för disponerat belopp i allmänhet 1 % högre än i affärsbankerna. Hos postbanken är det regel att kommunal borgen krävs för byggnadskredit. Räntan utgår därvid efter 7,25 %. I undantagsfall lämnas sådan kredit utan kommunal borgen och då är räntesatsen 0,25 % högre. I vissa sparbanker är räntan 7,5–8,0 % utan reduktion vid kommunal borgen.

De angivna räntekostnaderna för byggnadskrediter skall jämföras med räntekostnaderna för fastighetslån, som vid obunden räntesats är i genomsnitt ca 7,1 % för primär- och sekundärlån.

Det bör i detta sammanhang påpekas att det för något år sedan införda kravet på intyg om beviljad byggnadskredit som förutsättning för preliminärt beslut om statligt bostadslån torde ha medfört en viss förlängning av den tid under vilken bankerna debiterar byggherren kreditivavgift.

Vid särskilt stora bostadsbyggnadsprojekt för vilka det erforderliga kreditbeloppet är så stort att en enskild bank inte anser sig

kunna klara det ensam har som tidigare nämnts på senare år ibland etablerats en samverkan mellan flera banker för att kunna tillgodose kreditbehovet. Berörda banker ingår då ett konsortialavtal som reglerar de olika bankernas andel av den totala krediten, vilken av bankerna som skall vara pantvårdare etc. En bank utses till ledare av konsortiet och svara för de direkta kontakterna med byggherren. Kreditavtal ingås dock i vanliga fall formellt mellan å ena sidan byggherren och å andra sidan var och en av de i konsortiet ingående bankerna. Kreditivavgift debiteras på den beviljade krediten (i förekommande fall med ovan angivet undantag) från dagen för undertecknande av avtalen. En samverkan med syfte att säkerställa kreditbehovet för större objekt kan också ske i enklare former. Antingen upprättas då ett ramavtal mellan berörda banker eller träffas en enbart muntlig överenskommelse. Byggherren skriver kontrakt direkt med de olika bankerna och kreditivavgift utgår oavsett formen för avtalet mellan bankerna från den dag då respektive kontrakt tecknats.

Det bör slutligen nämnas att byggnadskrediten ibland byter skepnad när avlyft genom långfristig belåning av någon anledning drar ut på tiden. Byggnadskrediten ersätts då av s. k. tillfälligt lån (»lån avsett att omplaceras»). Bakgrunden härtill är ursprungligen den bestämmelse som gäller för utbetalning av statliga lån, nämligen att byggherren skall ha erhållit under statslånet liggande fastighetslån i öppna marknaden. Under vissa förutsättningar anses detta villkor uppfyllt om byggnadskrediten ersätts med tillfälligt lån. Räntekostnaderna för detta lån motsvarar i stort sett kostnaden för byggnadskrediten omedelbart före omläggningen till tillfälligt lån men kan bli högre genom att kommunens borgen då upphör. Genom omläggningen kan således byggherren betala tillbaka till banken av byggnadskrediten så mycket som motsvarar det statliga lånet. Det medför också att byggherren snabbare kommer i åtnjutande av de förmåner, som är förenade med det statliga lånet. Att en omläggning av

detta slag endast är en fråga om kreditens benämning framgår också därav att tillfälliga lån i vissa statistiska sammanställningar ingår i byggnadskrediter.

4.5 Byggnadskrediter till stora, fleråriga bostadsprojekt

4.5.1 Förhandsbesked om bostadslån

Efter förslag i statsverkspropositionen 1966 beslöt riksdagen inrätta en särskild planeringsram för industriellt byggande. Beslut om planeringsram fattas årligen för framförliggande 5-årsperiod och riksdagen har nyligen beslutat om en sådan ram för perioden 1969/73 av 10 000 lägenheter per år eller 50 000 lägenheter. En av våra viktigaste uppgifter är att bereda och till Kungl. Maj:t avge yttranden i ärenden angående förhandsbesked om bostadslån. Förutom kravet att ett projekt skall omfatta minst 1 000 lägenheter har uppställts vissa specificerade krav på projekt som skall komma i fråga för förhandsbesked:

1. Projektet skall vara planerat som en enhet och avse jämn kontinuerlig produktion.
2. Projektet skall ha hög grad av enhetlighet.
3. Arbetskraftsåtgången skall vara relativt sett ringa.
4. Produktionskostnaderna skall vara låga jämfört med kostnadsnivån i orten.

Vi har hittills yttrat oss över 14 projekt gällande flerfamiljshus, varvid 11 projekt tillstyrkts och 3 projekt avstyrkts. Flera av projekten uppvisar mycket goda resultat med betydande besparing av produktionsresurser. I tabell 5 som återfinns i slutet av denna promemoria redovisas några karaktäristiska data för projekten. För flera projekt redovisas kostnader som understiger normala kostnader på respektive ort med 10–20 %. Kapitalkostnaden i hyreskalkylen blir i dessa fall 40–45 kr./m² lägenhetsyta, vilket med normala driftkostnader ger en kallhyra på ca 65 kr./m² lägenhetsyta. I Vivallprojektet är de första

127 lägenheterna inflyttningsfärdiga. Den preliminära kallhyran har satts till 60:50 kr./m², vilket t. o. m. är något lägre än vad förhandskalkylerna pekade på. Totalhyran för en 3-rumslägenhet på 81,9 m² i Vivalla blir 5 640 kr. eller 470 kr./mån.

Verksamheten med förhandsbesked har enligt vår uppfattning på ett påtagligt sätt stimulerat utvecklingen mot byggande i större enheter, kontinuerlig produktion, och mera genomarbetade projekt. I flera fall har även nya upphandlingsformer prövats och stark anbudskonkurrens erhållits. En vidgad tillämpning av de principer som gäller för projekt för vilka förhandsbesked lämnas leder enligt vår mening till lägre byggnadskostnader.

4.5.2 Särskilda finansieringsproblem

Som framgått av det föregående drabbas emellertid fleråriga bostadsprojekt av särskilda problem vid finansieringen. Det har ännu inte utvecklats något genomgående tillämpligt system inom kreditväsendet för att tillgodose stora projekt med byggnadskredit och fastighetslån. I vissa fall har som förut nämnts frågan lösts genom att vissa kreditinstitut bildat konsortier. Detta har dock haft karaktären av specialfall och har naturligtvis inneburit att kreditfrågans lösning i sådana fall fordrat mycket arbete. Det är vanligt att man redan i planeringen av ett större projekt tvingas förutsätta dess uppdelning i mindre enheter för att kreditfrågan med säkerhet skall kunna lösas. Detta innebär betydande olägenheter som kommer att skärpas vid en väntad ökning av antalet stora, fleråriga projekt.

Ett stort projekt kräver inte mera kapital än flera mindre projekt med samma antal lägenheter. Tvärtom visar erfarenheten att genomsnittskostnaden per lägenhet blir lägre för det större, sammanhållna projektet. Därtill bör ett större projekt från kreditgivarsynpunkt i och för sig vara fördelaktigare än flera mindre eftersom administrationskostnaderna vid stora projekt blir relativt sett lägre. Projekt som är avsedda att sträcka sig över flera år ställer emellertid

kreditgivarna inför kravet att ikläda sig betydande engagemang för relativt lång tid framöver. Kravet på att driva såväl byggnadsarbeten som markarbeten rationellt leder till att kreditbeloppen blir stora och står ute under lång tid. Utlämnade kreditbelopp ackumuleras därför att byggherren inte får ett fastighetslån förrän betydande delar av projektet är slutfört. Engagemang av detta slag synes kreditinstituten inte ha anpassat sig till.

Vidare medför tudelningen av bostadskrediten på byggnadskredit och fastighetslån i förening med olikheterna i räntevillkor högre kreditkostnader för stora projekt än för små projekt. Bortsett från de kostnader som direkt och indirekt uppkommer genom svårigheterna att i planerad tid få besked om byggnadskredit, blir med gällande praxis de stora projektens direkta kreditkostnader i regel betydligt större än de små projektens per lägenhet räknat. Detta sammanhänger med förekomsten av särskilda avgifter för löften om krediter, med förhållandet att den särskilda kreditavgiften debiteras beviljat och inte ianspråktaget lånebelopp samt med den relativt långa tid som förflyter innan fastighetslån erhålls. Härtill kommer de särskilda svårigheter som föreligger att avlyfta stora krediter. Som visas i det följande kan den effektiva räntan för byggnadskredit till stora projekt bli betydligt högre än för små projekt. Eftersom denna högre kreditkostnad också innebär en ökning av byggnadskostnaderna reducerar nuvarande finansieringsförhållanden de ekonomiska fördelar som i övrigt kan utvinnas genom byggande i stora serier.

4.5.3 Kreditförsörjningen till projekt med förhandsbesked

De redovisade villkoren för att erhålla byggnadskrediter och kostnaderna för dessa ger endast en allmän bild av förhållandena. I syfte att klarlägga innebörden av dessa villkor i konkreta fall har vi undersökt i vilka former och på vilka villkor kreditförsörjningen under byggtiden ordnats för vissa av de större bostadsprojekt för vilka för-

handsbesked om bostadslån lämnats. I det följande lämnas en redogörelse för utfallet av dessa undersökningar som bygger på en enkät till vederbörande byggherrar.

Undersökningen gäller projekt, för vilka Kungl. Maj:t beslutat om förhandsbesked om bostadslån före utgången av år 1967. Följande projekt ingår: Östbergahöjden, Stockholm (AB Svenska Bostäder), Geneta, Södertälje (Stiftelsen Telgebostäder), Stråningstorp, Karlskoga (Stiftelsen Hyresbostäder), Ryd, Linköping (AB Stångåstaden), Orminge, Boo (HSB i Stockholm och AB Familjebostäder) samt Vivalla, Örebro (Stiftelsen Hyresbostäder).

Endast vissa av de berörda byggherrarna kan sägas ha fasta *bankkontakter* för kreditförsörjningen under byggtiden. Fram till 1966 hade AB Svenska Bostäder en s. k. globalkredit, dvs. en stående kreditlimit på 75 mkr., som en storbank tillsammans med två andra större banker svarade för. Svårigheterna på kreditmarknaden år 1966 tillsammans med införandet av det s. k. listsystemet medförde att krediterna primärt måste knytas till de olika projekten. I första omgången av förhandlingarna angående Östbergahöjden kunde något löfte om krediter inte erhållas. Så småningom kunde emellertid byggherrens ordinarie bankkontakt ge löfte under hand att svara för kreditförsörjningen till hela projektet.

Övriga byggherrar har förhandlat med 4–5 kreditinstitut för att klara krediterna under byggtiden. Beträffande Vivallaprojektet har byggherren fått kredit från fyra institut som vart och ett svarade för en del av projektet, ett slags »konsortium» organiserat av byggherren. I Genetaprojektet finns det också fyra kreditgivare.

Endast för Östbergahöjden och Ryd finns preciserade löften om krediter till hela projektet. Inga extra avgifter drabbar byggherrarna i anledning av dessa löften. För övriga projekt erhålls kreditlöften endast etappvis.

Lyftningsplanerna är inte särskilt noga preciserade på förhand. I fråga om Ormingeprojektet uppges det inte föreligga något krav på lyftningsplan, lyft får ske när

det behövs. I Vivalla använder byggherren i stor utsträckning eget kapital och lyfter bara vid behov utan att följa någon bestämd lyftningsplan.

Kreditivbeloppen bestäms helt av fastighetsbildningen och är mycket varierande, från 4,0 mkr (Geneta) till 14,7 mkr. (Stråningstorp och Orminge). Byggtiderna för de mindre fastigheterna är i allmänhet korta. Östbergahöjden kan i viss mån sägas utgöra ett undantag. Trots relativt små kreditivbelopp och små fastigheter är byggtiderna relativt långa (13–19 mån.) vilket beror på att schakt- och sprängningsarbetena utförs för flera fastigheter samtidigt.

Kreditivavgift debiteras i allmänhet från datum för det s. k. kreditivintyget, som i vissa fall lämnas åtskilliga månader före byggstart. I Östbergahöjden utgår »beredskapsavgift» från intygdatum till kontraktsdatum som byggherren kan förlägga till lämplig tidpunkt i förhållande till önskad tidpunkt för första kreditivlyft. Beredskapsavgiften är f. n. 0,25 % men var under 1966 1 %, dvs. av samma storlek som kreditivavgiften.

Den effektiva räntan på disponerat belopp av byggnadskreditiv under byggtiden blir relativt hög. På grund av att kreditivavgift utgår även för viss tid före byggstart och att lyften på kreditivet under första skedet av byggandet är små betyder kreditivavgiften ofta en förhöjning av räntan med ca 3 %. Variationerna härvidlag är dock relativt stora.

Med den uppläggning som kreditförsörjningen har i de undersökta projekten och under förutsättning av avlyft vid beräknad tidpunkt blir kostnadsfördringen ca 1 % av produktionskostnaderna jämfört med om fastighetslån kunnat erhållas redan under byggtiden. Variationerna är dock stora – från 0,4 till 1,2 %. En fördröjning av avlyft med 1 år skulle betyda inmot 0,5 % höjning av produktionskostnaderna.

Ännu finns inte någon helt färdigbyggd fastighet i något av projekten. Följaktligen har det inte varit aktuellt att ersätta byggnadskrediterna med *långfristiga fastighetslån*. I samtliga projekt har dock kontakt

tagits med kreditgivare i fråga om fastighetslån, i något fall har även skriftligt löfte erhållits. Förutom hos Bostadskreditkassan har ansökan regelmässigt skett hos kreditaktiebolag med anknytning till den bank som lämnat byggnadskredit.

AB Svenska Bostäder och Stiftelsen Hyresbostäder i Örebro synes klara avlyften utan någon egentlig fördröjning medan övriga inte vet när de kan få avlyft. HSB i Stockholm uppger att det i de här aktuella fallen kommer att ta ett år från inflyttning till avlyft.

I synnerhet de byggherrar som inte har någon fast ordning för omläggningen av byggnadskrediterna till långfristiga lån betonar starkt behovet av att få en koppling mellan byggnadskredit och fastighetslån. I fråga om byggnadskrediten tar några byggherrar upp frågan om att en »limit», »globalkredit», e. d. borde fastställas i stället för belopp knutna till de särskilda projekten.

Problemet att få till stånd en lämplig fastighetsbildning är genomgående i alla enkätsvaren. AB Stångåstaden anför: »Rationellt byggande på ett stort markområde innebär byggande i serie efter viss metodik. Rationellt byggande på ett visst markområde skulle alltså kunna innebära byggande tvärs över tomtgränser, vilket skulle fördröja den slutliga finansieringen då exempelvis den först påbörjade tomten blir färdigställd först i ett senare skede.» Bolaget framhåller vidare att systemet med en till byggsplatsen hårt knuten finansiering innebär att entreprenören ställer krav på betalning för arbetsmoment för vilka byggherren först i ett senare skede kan erhålla byggnadskreditiv och »det skulle alltså vara önskvärt med ett finansieringssystem under byggnadstiden som bättre ansluter till rationellt byggande». AB Svenska Bostäder framhåller att nuvarande ordning blir särskilt besvärande vid byggande med prefabricerade stomelement på grund av de ofta stora förskott till leverantörer som då aktualiseras.

Den lämnade redogörelsen för kreditanskaffningen i vissa större projekt verifierar det förut beskrivna mönstret för byggnadskreditgivning. Förhållanden i det enskilda

fallet kan uppvisa en mångfald särdrag beroende på projektens karaktär, fastighetsförhållandena, byggarbetets organisation m. m. Reglerna och villkoren för kreditförsörjningen under byggtiden saknar enhetlighet och förankring i bestämmelser och praxis. Kreditförsörjningen till större projekt måste därför sägas erbjuda särskilda problem.

4.6 Byggnadskreditgivningen – våra synpunkter

Mot den tecknade bakgrunden vill vi sammanfattningsvis peka på följande tre huvudönskemål i fråga om bostadsbyggandets kreditförsörjning.

1) Kreditsystemet skall fungera så att bostadsbyggandet får den andel av det samlade kreditutbudet som svarar mot statsmakternas bostadsbyggnadsplaner, och med en tidmässig och geografisk fördelning som är anpassad till den konkreta produktionsplaneringen.

2) De negativa effekterna av uppdelningen på byggnadskredit och fastighetslån bör elimineras.

3) Kreditgivningens former och villkor bör utformas så att de främjar ett rationellt byggande och underlättar genomförandet av stora, fleråriga projekt.

Som framgått av den tidigare redogörelsen har staten under senare år prövat olika vägar i syfte att trygga kreditförsörjningen till det planerade bostadsbyggandet. Det senaste exemplet härpå är de överenskommelser som träffades i början av åren 1967 och 1968 med företrädare för affärsbankerna, sparbankerna och postbanken. Överenskommelsen innebär att kreditinstituten förklarat sig beredda att medverka till ett bostadsbyggande motsvarande bostadsbyggnadsplanen och att ge detta byggande en härför erforderlig andel av institutens resurser. Enighet har också nåtts om att kredittillförseln bör ske med en tidmässig fördelning som främjar jämn sysselsättning på byggarbetsmarknaden. Enligt överenskommelsen skall bostadsstyrelsen som en infor-

mation till kreditgivarna utarbeta och distribuera listor över bostadsföretag, som är avsedda att finansieras med statliga lån. I listorna anges den av arbetsmarknadsorganen förordade igångsättningstiden. Kreditinstituten skall å sin sida fortlöpande lämna meddelande till bostadslånemyndigheterna om de byggnadskrediter som lämnats till nya byggnadsföretag.

Under år 1967 och den hittills gångna delen av år 1968 har kreditgivningen till nya bostadsbyggen varit tillfredsställande såväl totalt som i fråga om den tidmässiga och geografiska fördelningen. Detta kan delvis tillskrivas den träffade överenskommelsen med kreditgivarna. Självfallet har också den väsentligt lättare kreditmarknad som karaktäriserat åren 1967 och 1968 jämfört med år 1966 haft avgörande betydelse för denna förbättring i kreditförsörjningen. Det är ännu för tidigt att avgöra om det på längre sikt och i ett mera åtstramat läge på kreditmarknaden går att lösa frågan om bostadsbyggandets kreditförsörjning på ett tillfredsställande sätt genom överenskommelser av denna art. Denna form för att säkerställa bostadsbyggandets kreditbehov bör således prövas ytterligare innan frågan om andra åtgärder övervägs. I det följande tas därför inte upp frågan om sådana åtgärder som kan aktualiseras av den under 1) ovan angivna målsättningen. I fråga om 2) och 3) skall diskuteras olika vägar att nå en förbättring.

De olika vägar som kan beträdas för att tillgodose det andra och tredje av de tre önskemålen kan indelas så att de representerar olika ambitionsnivåer. Den lägsta nivån skulle innebära att man endast söker få till stånd en rationellare avlyftsmekanism och en avveckling av systemet med särskilda avgifter för byggnadskrediter samt i fråga om kreditförsörjning till stora, fleråriga projekt nöjer sig med att vidareutveckla formerna med konsortialavtal.

4.6.1 Rationellare avlyft

För att få en bättre samordning av byggnadskredit och fastighetslån synes det i förs-

ta hand vara av vikt att undanröja olägenheterna av att byggnadskreditgivare i samband med obligationsförvärv kan ställa villkor beträffande avlyft i viss bank eller i visst projekt. Huvudregeln bör vara att utestående byggnadskrediter i de olika projekten avlöses efter anciennitet räknat från tidpunkt för färdigställandet. Genom de i det föregående beskrivna bindningarna blir möjligheterna att få avlyft i första hand beroende av den bankinrättning i vilken byggnadskrediten är placerad. Det är sannolikt att en sådan ordning i varje fall i ett något stramare kreditmarknadsläge leder till längre väntetider för vissa företag än för andra. Det kan också leda till kännbara stockningar i sådana kreditinstitut som har mindre möjligheter att utnyttja bindningsförfarandet.

Bostadskreditkassan går i sin långivning strikt efter anciennitetsprincipen i den mån de genom obligationsförsäljning erhållna medlen inte binds genom bankernas villkor om avlyft i viss bank eller för visst projekt. Det är inte känt hur stort detta »fria utrymme» är, men om det kunde vidgas skulle detta uppenbarligen kunna medverka till att skapa rationellare förhållanden när det gäller avlyft. Det ligger i sakens natur att kreditaktiebolagens obligationsupplåning däremot i huvudsak torde komma att kanaliseras till projekt för vilka krediter beviljats av de banker som äger resp. bolag. Detta innebär emellertid att de olika låneköerna avvecklas i olika takt, vilket kan uppfattas som ett avsteg från en allmän, hela marknaden omfattande anciennitetsprincip.

Av dem som tecknar obligationer i Bostadskreditkassan torde det endast vara AP-fonden som inte ställer och inte heller har någon anledning att ställa krav beträffande avlyftens destinering. Bostadskreditkassans fria utrymme kan således vidgas genom att AP-fondens teckningar i kassan ökas. En del av det belopp som fonden tecknar torde emellertid som förut beskrivits kunna förbindas med sådana krav från den bank som förmedlar teckningen. Detsamma gäller obligationsköp av försäkringsbolag. Utöver

en ökning av AP-fondens placeringar i Bostadskreditkassan kan därför övervägas åtgärder för att förhindra att förmedlingen av fondens, men också försäkringsbolagens, obligationsköp förbinds med särskilda krav i fråga om avlyft.

AP-fondens totala obligationsinnehav uppgick vid slutet av 1967 till 14,1 miljarder kr. Av detta belopp avsåg 5,2 miljarder kr. hypoteksinstitutens och 3,7 miljarder kr. kreditaktiebolagens obligationer, vilket svarar mot 37 % resp. 26 % av AP-fondens totala obligationsinnehav. Nettoökningen i obligationsinnehavet uppgick under år 1967 till 3,4 miljarder kr. Av denna ökning hänförde sig i runt tal 0,85 miljarder kr. till hypoteksobligationer och 1,1 miljarder kr. till kreditaktiebolag. Till en del är dessa ökningstal sannolikt påverkade av inlösen och utbyte av obligationer och således inget direkt uttryck för omfattningen av förvärv av nya obligationer. Som framgår av uppgifterna om bostadskrediternas fördelning på sid. 34 har kreditaktiebolagen från slutet av 1950-talet svarat för en allt större andel av bostadskrediterna. Under åren 1965–1967 var den större än andelen för stadshypoteks- och bostadskreditkassorna. Om AP-fondens placeringar helt eller åtminstone i betydligt högre grad än f. n. inriktades på bostadskreditkassan skulle möjligheterna till avlyft av byggnadskrediter efter anciennitet ökas. Full säkerhet för att man når detta syfte skulle vinnas om AP-fonden köpte obligationer direkt av Bostadskreditkassan utan förmedling av affärsbank. Därigenom skulle risken för avlyftskrav i anslutning till förmedlingen elimineras. Kassans låntagare skulle dessutom befrias från belastningen av den förmedlingsprovision av 0,1 % på tecknat belopp som affärsbankerna betingar sig.

Enligt vår mening är det ett rimligt krav att en institution av AP-fondens karaktär inte bidrar till att möjliggöra dirigerade avlyft. Fondens intresse av att i detta sammanhang genom förbindelser med bankerna skapa ett underlag för transaktioner avsedda att höja avkastningen på fonderade

medel torde inte vara så starkt att det hindrar uppfyllandet av detta krav.

Som tidigare angivits läggs ofta (del av) byggnadskreditivet om till ett s. k. tillfälligt lån före den definitiva placeringen hos en bottenkreditgivare. Omläggningen innebär att kreditavgiften upphör samt att räntan höjs med vanligtvis 1,1 %. Har kreditivet säkerställts av utöver inteckningen även kommunal borgen, upphör borgensåtagandet. I sådana fall blir räntan för det tillfälliga lånet 1,35 % högre än räntan på kreditivet.

Anledningen till att kreditivet överförs till tillfälligt lån är att den statliga krediten inte utbetalas innan det kan visas, att behovet av underliggande kredit har tillgodosetts. Den tillfälliga krediten skall kvarligga hos kreditinstitutet till dess den har placerats hos hypoteksinrättning eller liknande.

Det bör vara möjligt att undvika den omgång som omläggningen till tillfälliga lån kan innebära om utbetalningen av det statliga lånet frigörs från det nu gällande villkoret. Det statliga lånet bör efter sedvanlig ansökan kunna utbetalas omedelbart efter det slutliga lånebeslutet. Kravet på säkerhet kan tillgodoses genom att länsbostadsnämnden får del av de hos banken liggande inteckningarna. I övrigt behöver den nuvarande utbetalningsrutinen inte ändras.

För de stora fleråriga bostadsprojekten krävs på denna lägre ambitionsnivå inga särskilda åtgärder utöver de nämnda. Konsortialavtal mellan banker bör som nämnts vara den form i vilken dessa projekt vid behov tillgodoses med byggnadskrediter. Om systemet med särskilda avgifter för sådana krediter kan avvecklas och avlyftsmekanismen kan fungera på det sätt som ovan förutsatts får dessa projekt den önskvärda stimulansen. Kan inte detta uppnås bör övervägas åtgärder för att bereda i varje fall dessa projekt möjlighet till integrerad finansiering.

4.6.2 Integrerad bostadsfinansiering

När byggnadskrediten och fastighetslånet tas upp i olika kreditinstitut är det i övervägande antalet fall en bostadskreditförening eller ett kreditaktiebolag som lämnar det senare lånet. Om man, som vi ansett motiverat, vill åstadkomma en ökad integrering av bostadsfinansieringen i den meningen att hela kreditbehovet för ett projekt kan ordnas av en och samma kreditgivare bör alltså prövas i vad mån de obligationsemitterande kreditinstitutet generellt skulle kunna utsträcka sitt engagemang i de enskilda objekten att gälla redan från tidpunkten för påbörjandet, dvs. till att omfatta även försörjningen med kredit under byggtiden.

Några formella hinder mot en sådan ordning föreligger inte numera. Såväl bostadskreditkassan som kreditaktiebolagen har sedan några år tillbaka rätt att utöver långfristiga fastighetslån också lämna byggnadskrediter, dock med samma begränsning i förhållande till uppskattningsvärdet som gäller för fastighetslånen. Att denna rätt inte alls har utnyttjats av bostadskreditföreningarna och endast i relativt ringa grad av kreditaktiebolagen torde delvis sammanhånga med att de medel som kunnat anskaffas genom obligationsupplåning i sin helhet har behövts för den långfristiga långivningen, vilken institutionerna traditionellt betraktar som sin huvuduppgift.

Inte heller har man utnyttjat sina möjligheter till kortfristig upplåning för att kunna erbjuda byggnadskrediter. Såvitt gäller Bostadskreditkassan torde ett av skälen härtill kunna härledas ur den konkurrenssituation i förhållande till affärsbankerna som kassan därigenom skulle försättas i. Bostadskreditkassan är liksom AP-fonden i viss mån beroende av affärsbankerna för att täcka sitt behov av kortfristig kredit. Likvid för tecknade obligationer flyter inte alltid in i sådan takt att utlåningen kan ske i nära anslutning till emitteringstidpunkten. Detta medför risk för att kassan kunde nödgas acceptera en lägre räntesats vid utlåningen än den som gäller för obligationerna. Några

marginaler för sådana ränteskillnader ingår inte i kalkylerna för kassans verksamhet. Med tanke på en möjlig räntesänkning måste således kassan placera ett mot emissionen svarande belopp hos sina lånsökande även om likvid inte influiter i full utsträckning. I sådana fall får kassan kortfristigt låna upp pengar som återbetalas allt efter som likvid för obligationerna flyter in. För sådan tillfällig upplåning anlitas affärsbankerna eller riksbanken.

Ett av de väsentligaste hindren för en utsträckning av Bostadskreditkassans utlåning till att avse även kredit under byggtiden synes vara kassans i förhållande till efterfrågan på fastighetslån alltför begränsade upplåningsmöjligheter.

Under år 1967 har Bostadskreditkassan kunnat placera obligationslån till ett sammanlagt belopp av i runt tal 2 miljarder kr. Den aktuella kön av lånsökande – med färdigställda låneobjekt – representerade enligt uppgift vid årsskiftet 1967–1968 ett sammanlagt lånebehov av drygt 3 miljarder kr. Av dessa siffror att döma skulle således den genomsnittliga väntetiden för de lånsökande uppgå till ungefär 1½ år. Detta är emellertid missvisande. På goda grunder kan man anta att huvuddelen av alla färdiga flerfamiljshus och sannolikt också en stor del av färdiga småhus är representerade i Bostadskreditkassans kö av lånsökande. När kassan får medel att lämna ut ett beviljat lån visar det sig att lån i många fall redan har erhållits hos annan kreditgivare. Hur stort detta bortfall är har det inte varit möjligt att få närmare preciserat, men man kan grovt uppskatta att inte stort mer än två tredjedelar av den efterfrågan som avspeglas i kön blir effektiv.

Enligt uppgifter från Stadshypoteks- och Bostadskreditkassorna utbetalades under år 1966 1 243 lån till flerfamiljshus. Dessa lån fördelade sig på följande sätt efter det antal månader som förflutit mellan beviljande och utbetalning.

0—6 mån.	6—12 mån.	12—18 mån.	18—24 mån.	24— mån.
356	551	264	45	27

Uppgifterna avser alltså antalet lån. Om redovisning i stället hade avsett lånebelopp skulle detta sannolikt ha medfört en viss förskjutning i fördelningen mot längre tider. Medianväntetiden enligt redovisningen utgjorde ca 9 månader.

Konsekvenserna för Bostadskreditkassan av en utvidgning av långivningen till att avse även kredit under byggtiden kan belägas med följande exempel. Det utgår från antagandet att kassans verksamhet från en viss tidpunkt generellt avser kredit redan från byggstart. Under en övergångstid innebär det en verksamhet på två fronter. Dels måste kassan fortsätta att *betala ut* redan beviljade lån till färdigställda hus, vilket med nuvarande kö kan beräknas ta ett år och kräva ett belopp av ca 2 miljarder kr. Därutöver måste kassan under samma år *bevilja* nya lån till projekt som successivt färdigställs under året. Dessa lån, som också kan beräknas avse ett belopp av 2 miljarder kr. betalas ut under påföljande år. Övergångstiden omfattar således 2 år. Vidare skulle kassan från början av denna övergångstid lämna ut krediter till projekt som *påbörjas* under samma tid. Dessa lån kommer att betalas ut etappvis på samma sätt som nu gäller för lyft på byggnadskrediter. Räkna man med en total kreditvolym av 2 miljarder kr. (= kön vid årsskiftet 1967–68 till den del den beräknas representera effektiv efterfrågan) och en genomsnittlig byggtid av 12 månader kommer anspråken från *nya* byggnadsprojekt under de två år då balansen av beviljade lån avvecklas att uppgå till ca 3 miljarder kr. varav 1 miljard kr. under det första och 2 miljarder kr. under det andra året. Tillhoppa behöver alltså kassan under denna övergångstid ett tillskott av 3 miljarder kr. under det första året av övergångstiden och 4 miljarder kr. under det andra året. Därefter återgår lånevolymen netto och därmed upplåningsbehovet till 2 miljarder kr. per år vid oförändrade förutsättningar i övrigt. Under övergångstiden reduceras anspråken på

byggnadskrediter övriga kreditgivare i samma mån som Bostadskreditkassan utlämnar sådana krediter. Det utrymme som härigenom friställs måste på ett eller annat sätt kanaliseras till Bostadskreditkassan för att möjliggöra den momentana ökningen av dess lånevolym. En utveckling i denna riktning borde kunna stödjas av riksbankens möjligheter att föreskriva likviditetskvoter.

En verksamhet av detta slag från Bostadskreditkassans sida bör emellertid omfatta inte bara byggnadskredit i ett in-teckningsläge motsvarande de enhetslån som nu lämnas intill 75 % av fastighetens värde. Det mest rationella vore naturligtvis att lånet under byggtiden blir så stort att det täcker även det kreditbehov som motsvarar det statliga bostadslånet. Behovet av ökade resurser härför under det första året uppgår vid förut antagen omslutning på verksamheten till 300 milj. kr. Under det andra året behövs för detta ändamål likaledes 300 milj. kr. utöver det förut beräknade upplåningsbehovet. Sammanlagt behövs således under en tvåårsperiod ca 600 milj. kr. för krediter i ett in-teckningsläge motsvarande statslånets. Sannolikt behövs för ändamålet ett belopp även under tredje året till följd av eftersläpningen i utbetalningen av statliga lån i förhållande till husens färdigställande. Denna del av kreditvolymen blir tillgänglig för ny långivning när det statliga lånet betalas ut och bildar då en revolving-fond.

En väsentlig utgångspunkt för det förda resonemanget om integrerad bostadsfinansiering har varit behovet att åstadkomma en rationell finansieringsordning för stora, fleråriga projekt. Intresset knyter sig i första hand till projekt för vilka Kungl. Maj:t meddelar förhandsbesked om bostadslån, men också till produktionen av flerfamiljs-hus över huvud taget. Ramen för förhandsbesked utgör f. n. 10 000 lägenheter per år men verksamheten har än så länge mindre omfattning. Även om man har anledning att emotse en ökning av sådant byggande är det svårt att säga något bestämt om ökningstakten och om den framtida utvecklingen.

En kalkyl på vilka anspråk som kommer att ställas på kreditgivare med avseende på finansieringen av projekt med förhandsbesked måste därför bli mycket ungefärlig. Detta gäller i ännu högre grad när man skall beräkna effekten för ett enda kreditinstitut – t. ex. Bostadskreditkassan – om projektens behov av krediter genom en i ovan angiven mening integrerad bostadsfinansiering skall säkerställas.

Det bör också här framhållas att begreppet integrerad bostadsfinansiering som förut sagts inte behöver vara liktydigt med ett enda lån utlämnat redan från byggstart. Kombinationer av byggnadskredit och fastighetslån kan således tillgodose samma syfte som ett enda lån under förutsättning att beviljande av byggnadskredit är förenat med en uttrycklig förbindelse om fastighetslån i samma eller annat institut. Förutom de tidigare nämnda lånen från sparbanker och postbanken som löper från byggstart kan som ett exempel på sådan finansiering nämnas att Spintab f. n. har en kortfristig upplåning på ca 600 milj. kr., som via sparbanker används för byggnadskreditgivning. Sådan byggnadskredit ersättes när projektet är färdigt av bolaget med ett fastighetslån eller i avvaktan på obligationsmedel med ett interimistiskt lån. För lån under byggtiden debiteras dock sedvanlig byggnadskreditränta och för interimistiskt lån en ränta som ligger 0,5 % högre än fastighetslåneräntan.

Organiserandet av en integrerad finansiering genom Bostadskreditkassans försorg torde inte kräva någon större omställning. Förordningen om Bostadskreditkassan måste emellertid ändras så att rätten att lämna lån under byggtiden utsträcks till att gälla belopp intill det statliga lånets övre gräns. Kommunal borgen bör krävas generellt och beviljat lån betalas ut i etapper efter tillstyrkan av kommunen (enligt gällande regler har kommun rätt att teckna sådan borgen utan underställning). I fråga om hus som skall statligt belånas skall kommunen jämlikt 47 § bostadslånekungörelsen utöva byggnadskontroll under byggtiden och när huset färdigställts besiktiga detsamma. Kom-

munal borgen för lån utlämnat av Bostadskreditkassan bör således inte innebära något merarbete i kommunerna annat än besiktning och utfärdande av intyg för lyft på lånet.

Kostnaderna för Bostadskreditkassans lån under byggtiden skulle i och för sig inte behöva bli mycket högre än för kassans långfristiga lån. Det förutsätter emellertid att kassan kan få tillfälliga försträckningar på villkor i stort sett motsvarande dem som gäller för emitterade obligationer. Sådana försträckningar behövs för den händelse infriandet av kassans utfästelser till byggherrarna vid något tillfälle – genom att likvid inte influiter i full omfattning för tecknade obligationer – skulle medföra anspråk som överstiger tillgången på medel. Om volymen av byggnadskrediter begränsas i förhållande till den totala långivningen torde behovet av sådana försträckningar minska. Anspråken på lyft kan då i viss utsträckning prioriteras vid fördelning av upplånade medel.

Ett problem kan uppstå för Bostadskreditkassan i en verksamhet med etappvis utbetalade lån, nämligen i de fall ränteändringar inträffar. Eftersom räntan på utlåningen måste motsvara räntan för upplåningen (med tillägg för fond- och förvaltningsbidrag) innebär detta att olika delar av ett och samma lån kan komma att löpa med olika räntesatser. Det kan emellertid knappast erbjuda några större svårigheter att, när hela lånet slutregleras efter husets färdigställande, bestämma en annuitet som innebär att de obligationslån som utnyttjas för lånet förräntas och amorteras enligt de för obligationerna gällande villkoren.

Det är klart att en medverkan i bostadsfinansieringen redan från byggstart för Bostadskreditkassans del kräver vissa garantier beträffande upplåningen. Kassan kan ju inte träffa bindande avtal med en lånsökande om successiv kredit om inte kassan med säkerhet vet att dess obligationslån blir fulltecknade. AP-fondens placeringar i kassans obligationer bör emellertid kunna bestämmas med någorlunda säkerhet lång tid i förväg. Om kassan och AP-fonden

med vissa mellanrum – säg en gång om året – avtalar om hur mycket AP-fonden under den närmaste tiden kan placera i kassans obligationer bör detta problem kunna lösas. Avtalet bör därvid avse ett minimibelopp och ett maximibelopp för att placeringarna skall kunna anpassas till övriga obligationsköparens teckningar. Även här gäller att verksamheten med byggnadskrediter blir lätthanterligare om den inte omfattar hela kassans rörelse utan exempelvis begränsas till stora projekt med förhandsbesked.

Vi har inte gått in på frågan om integrerad kreditgivning i andra kreditinstitut än Bostadskreditkassan. Om en sådan verksamhet introduceras av kassan kan man dock anta att även kreditaktiebolagen och andra kreditinstitut söker utveckla ett likartat handlingsmönster. Det må här erinras om vad som sagts tidigare i framställningen, att det viktiga inte är integrationens form utan att syftena med integrationen blir tillgodosedda.

För de bostadsprojekt som kommer i åtnjutande av en integrerad finansiering i enlighet med den ordning som skisserats i det föregående kommer kostnaderna för kreditförsörjningen under byggnadstiden att reduceras. Räntan bör inte bli mycket högre än på fastighetslån. De bidrag som Bostadskreditkassan och föreningarna betingar sig för förvaltningen och för avsättning till olika fonder bör kunna hållas på en nivå som även om den inte är exakt samma som i dag obetydligt överstiger denna nivå. Därmed elimineras också den extra belastning på stora fleråriga projekt som det nuvarande systemet innebär genom att större projekt drabbas relativt sett hårdare än mindre projekt via metoden med kreditavgift, löftesprovision, beredskapsavgift m. m.

Om Bostadskreditkassans lån utlämnas redan från byggstart torde detta bli en konkurrensfaktor beträffande villkoren för krediter som anskaffas från andra kreditinstitut. Hur stor denna effekt blir beror i hög grad på vilken omslutning kassans verksamhet får. Det belopp, som angivits i den föregående diskussionen, ca 2 miljarder kr. per år (bortsett från den revolverande

fonden för kredit i statslånets läge) motsvarar i dag kreditbehovet till ungefär en tredjedel av det statsbelånade bostadsbyggandet. Det är sannolikt att redan denna omslutning innebär en betydande konkurrensstimulans gentemot andra kreditinstitut. Å andra sidan hävdar bankerna att nuvarande marginal mellan in- och utlåningsräntor genomsnittligt sett är så liten att en press nedåt på ersättningen för byggnadskredit måste kompenseras genom andra åtgärder från institutens sida.

4.6.3 Bostadsfinansiering med institutionella förändringar

De åtgärder i syfte att undanröja en del av bostadsfinansieringens problem som ovan diskuteras innebär inga institutionella förändringar. De bygger på utnyttjandet av en befintlig institution som sedan lång tid tillbaka varit verksam med bostadsfinansiering och som omfattar två med statliga grundfonder försedda hypoteksinstitut med tillhörande lokal organisation. Sedan enhetslånet introducerades för några år sedan har Stadshypotekskassans långgivande verksamhet i realiteten upphört och Bostadskreditkassan övertagit ansvaret för även de tidigare primärlånen. Den samförvaltning som sedan år 1953 äger rum inom dessa båda organisationer har i praktiken inneburit en sammanslagning. 1968 års ombudsstämma har beslutat om formell sammanslagning.

Att använda sig av bestående institut är naturligtvis förenat med åtskilliga fördelar. Det kan emellertid innebära vissa vanskligheter att utvidga och lägga nya uppgifter till en organisation, som byggt upp för speciella syften och som under många års verksamhet utbildat en praxis och rutiner som i vissa avseenden måste ändras om den skall ta på sig de nya uppgifterna.

Uppbyggnaden av stadshypoteks- och bostadskreditorganisationerna och utformningen av ansvaret för deras upplåning kan från vissa utgångspunkter sägas inte helt motsvara de krav som kan ställas på ett institut för integrerad kreditgivning. Detta utgör dock inte något avgörande skäl mot

en utvidgning av verksamheten på det sätt som ovan anförts. Det motiverar emellertid att man även överväger frågan om inrättandet av ett helt nytt kreditinstitut. Utgångspunkten för organisationen av ett sådant institut kan därvid tas i hypoteksinstitutens uppbyggnad och verksamhetsformer.

Stadshypotekskassan och Bostadskreditkassan skaffar medel för utlåningen genom obligationsemissioner. Inflatna medel fördelas till lokalt verksamma föreningar, 20 stadshypoteksföreningar och 21 bostadskreditföreningar. (Enligt nyligen lämnat medgivande av Kungl. Maj:t kommer ytterligare en stadshypoteksförening att bildas.)

Kassorna ger direktiv för långivningen och varje beslut om lån måste underställas kassorna för godkännande. Härigenom skapas förutsättningar för enhetlighet i handläggningen av låneärenden. Fördelningen av medel till föreningarna sker enligt en fördelningsplan grundad på det anmälda lånebehovet (»beviljade lån»).

Reglerna för långivningen finns intagna i särskilda av Kungl. Maj:t utfärdade förordningar. Lånets storlek får inte överstiga för stadshypoteksförening 60 % och för bostadskreditförening 75 % av fastighetens uppskattade värde. Uppskattningsvärdet fastställs av föreningen genom särskilda värderingsmän i varje särskilt fall. I allmänhet torde det sammanfalla med det av bostadslånemyndigheterna fastställda pantvärdet, vilket även sanktionerats genom en ändring i förordningarna år 1963.

Säkerheten för kassornas upplåning utgörs i första hand av inteckningar i de belånade fastigheterna. Obligationssköparna har således legal panträtt i dessa fastigheter. I andra hand säkerställs obligationerna av institutionernas egna fonder. Dessa uppgår till ca 400 milj. kr. I tredje hand är samtliga låntagare solidariskt ansvariga för kassornas upplåning. Slutligen kan de av staten tillskjutna grundfonderna utnyttjas för att säkerställa obligationsinnehavarnas fordringar.

Om man inrättar ett nytt kreditinstitut skulle förenklingar kunna erhållas i tre

väsentliga hänseenden. Det första gäller den regionala organisationen. Ett nytt kreditinstitut torde inte behöva särskilda lokalorgan utan bör för sin verksamhet kunna utnyttja länsbostadsnämnderna. Det andra avser den särskilda värdering av fastigheter som görs av kassorna. Denna framstår som möjlig att undvara när man ändå har – och faktiskt också i dag nästan helt grundar belåningen på – de av bostadsmyndigheterna framräknade pantvärdena. Slutligen synes anordningen med solidarisk ansvarighet vara överflödigt.

Tanken på inrättande av ett särskilt bostadskreditinstitut under statens medverkan har förts fram vid olika tillfällen under årens lopp. Skälen härför kan sammanfattningsvis sägas vara omsorgen om en trygg och rationell kreditförsörjning för bostadsbyggandet. De argument som anförts mot ett sådant institut har i allmänhet varit att det skulle rubba det bestående institutionella systemet och inte kunna tillföra bostadsbyggandet mera pengar än vad som kan åstadkommas med befintliga kreditinstitut.

Dessa senare argument torde emellertid inte kunna hävdas med sådan styrka att de utgör skäl mot inrättandet av ett nytt statligt kreditinstitut för de syften som här är aktuella. De särskilda inom bostadsfinansieringen verksamma kreditaktiebolagen, vilka så sent som vid ingången av 1960-talet förde en mycket undanskymd tillvaro, har utvecklats så att de nu spelar en betydande roll i bostadsfinansieringen. Som tidigare nämnts svarade de under åren 1965–1967 för en fjärdedel av nettoökningen av bostadskrediterna, en andel som var större än stadshypoteks- och bostadskreditorganisationernas. Detta har veterligt inte betraktats som en institutionellt eller för bostadsbyggandets kreditförsörjning störande företeelse.

Bostadspolitiska kommittén som behandlade frågan om övergång till statlig totalfinansiering fann – liksom vissa remissorgan – starka skäl tala härför. Med hänsyn till de vittgående konsekvenser som en sådan omläggning av den statliga kreditgivningen skulle medföra för marknadens lån-

givare, kreditpolitiken och den ekonomiska politiken i stort ansåg sig emellertid kommittén inte kunna förorda en statlig totalfinansiering utan att frågan härom prövats i ett vidare sammanhang. Kommittén prövade inte tanken på ett statligt kreditinstitut som skulle svara för endast en del av kreditförsörjningen. Kommittén ansåg att man vid realiserandet av en statlig totalfinansiering hade att välja mellan antingen en utvidgning av bostadsstyrelsens långivning eller upprättandet av en särskild statlig bostadsbank med upplåning på den allmänna marknaden.

En utvidgning av bostadsstyrelsens långivning innebär en ökning av medelsanvisningen för bostadslån över statsbudgeten. Den ökade belastning på budgeten som en sådan utvidgad långivning skulle leda till blir i varje fall vid en meningsfull omslutning av verksamheten betydande. Det torde inte vara realistiskt att räkna med ett sådant alternativ.

Det andra alternativet avser anskaffning av medel genom statlig upplåning utanför budgeten. Man kan ställa frågan om inte en sådan upplåning kan ske av bostadsstyrelsen varigenom totalfinansieringen helt skulle kunna omhändertas av styrelsen. Med nuvarande regler rörande statens upplåning är emellertid en sådan ordning inte möjlig.

Det hinder som föreligger kan måhända undanröjas. Det finns emellertid också ett annat skäl som kan anföras mot att bostadsstyrelsen anförtros en sådan uppgift. Upplåningen skall ske under fullt marknadsmissiga former och villkoren för utlåningen måste således för att inte inbegripa något subventionselement anpassas till villkoren för upplåningen. Det kan inte uteslutas att denna verksamhet kan komma att påverkas av statens bostadspolitiska beslut om den förläggs till det organ som har ansvaret för verkställandet av dessa beslut.

Enligt vår mening talar övervägande skäl för att låneverksamheten i det nu diskuterade alternativet anförtros ett fristående statligt kreditinstitut, vars långivning begränsas till bostadsprojekt för vilka statligt

bostadslån beviljats. Både ansökan och beslut om lån skulle då kunna förmedlas via länsbostadsnämnderna. Ansökan om (preliminärt) beslut om bostadslån bör åtföljas av ansökan om byggnadskredit hos institutet, som lämnar sitt beslut sedan vederbörande länsbostadsnämnd meddelat (preliminärt) beslut om bostadslån. Särskild värdering av fastigheter från institutets sida kan undvaras och beslutet för kreditens storlek kan grundas på det av nämnden fastställda pantvärdet. Sedan kommunen tecknat borgen för krediten kan denna betalas ut enligt särskild lyftningsplan över bostadsstyrelsens kamerala sektion. När projektet färdigställts infordras inteckningshandlingar genom länsbostadsnämndens försorg och byggnadskrediten läggs om till långfristigt lån, vilket bl. a. får till följd att bostadsstyrelsen tillgodoför institutet ett belopp motsvarande det statliga bostadslånet. Säkerhetshandlingarna bör kunna förvaras hos länsbostadsnämnden. Det räcker i sådant fall med en enda inteckning avseende hela fastighetskrediten upp till statslånets övre gräns. För institutets del bör det vara tillfyllest med ett intyg från nämnden om att institutet i första hand disponerar säkerheten intill ett visst belopp, vilket kommer att vara lika med den undre gränsen för det statliga bostadslånet. Även avisering och uppbörd av räntor och amorteringar bör kunna handhas av bostadsstyrelsen i samband med motsvarande åtgärder beträffande bostadslånet. Detta förenklar också den paritetsreglering av betalningarna för bostadslånet som skall ske enligt bostadslånekungörelsen. Bevakning och åtgärder vid betalningsförsummelser bör likaledes kunna ske gemensamt.

Genom att bostadsstyrelsens länsorganisation utnyttjas för kontakten med låntagarna och för förvaltningen av utlämnade lån kan institutets personal begränsas till i stort sett vad som behövs för upplåningsverksamheten. Särskilda värderingsmän behövs inte heller eftersom långivningen grundas på de av bostadsmyndigheterna fastställda pantvärdena.

Institutet kommer inte att bedriva någon bankrörelse i egentlig mening och organi-

sationsformen bör anpassas därefter. För att ge institutet tillräcklig rörelsefrihet är det sannolikt lämpligast att det byggs upp som ett kreditaktiebolag med staten som ende aktieägare. Ledningen bör anförtros en av Kungl. Maj:t utsedd styrelse.

Aktiekapitalets storlek bestäms av den omslutning verksamheten beräknas få och den relation mellan aktiekapital och upplåning som kan anses så betryggande för obligationsköparna att upplåning till lägsta ränta blir möjlig.

Med hänsyn till att institutets långivning får bedömas som förenad med mycket små risker bör dess upplåningsrätt i förhållande till det egna kapitalet inte behöva begränsas alltför snävt. Täckningskravet bör kunna bestämmas på samma sätt som gäller för kreditaktiebolagen. Svenska Intecknings Garanti AB har upplåningen begränsad till belopp motsvarande *dels* bolagets kassa och banktillgodohavanden samt fordringar mot säkerhet av inteckningar inom 60 % av fastighetsvärdena, *dels* därutöver 10 gånger bolagets eget kapital och garantifond. I intet fall får dock upplåningen (minskad med kassa och banktillgodohavanden) överstiga ett belopp av 40 gånger sistnämnda tillgångar.

De fördelaktiga villkor som kan gälla för lån från ett institut av detta slag gör att man måste räkna med en efterfrågan från en mycket stor del av det bostadsbyggande för vilket statsmakterna lämnar statliga bostadslån. Det torde emellertid inte vara realistiskt att förutsätta att institutet redan från början skulle kunna få en utlåningskapacitet motsvarande hela detta byggande.

Enligt vår mening bör därför institutets uppgift begränsas på ett entydigt sätt. Vid avvägningen av vilka projekt som bör komma i fråga vid en sådan avgränsning konstaterar man först och främst att egnehemsbyggandet normalt bör kunna uteslutas. För detta byggande torde finansieringsproblemen i allmänhet vara betydligt mindre än för flerfamiljshus.

Flerfamiljshusbyggandet omfattar vid en bostadsbyggnadsplan av 95 000 lägenheter

drygt 66 000 lägenheter. För ca 63 000 kan statligt lån beräknas bli efterfrågat. De totala produktionskostnaderna härför uppgår till ca 4,5 miljarder kr. och behovet av byggnadskrediter till ca 4,2 miljarder kr. Behovet av fastighetslån utöver det statliga bostadslånet kan beräknas till ca 3,2 miljarder kr. Dessa siffror visar vilken kapacitet institutet måste ges om det skall kunna svara för kreditgivningen till hela det statsbelånade flerfamiljshusbyggandet.

En ytterligare begränsning av institutets verksamhet kan därför övervägas. Av den föregående framställningen har framgått att bristerna i kreditförsörjningen framför allt drabbar de stora, fleråriga bostadsprojekten. Det synes därför väsentligt att i första hand förbättra finansieringsförutsättningarna för denna produktionsform som är den från ekonomiska synpunkter mest fördelaktiga. En samordning kan därvid ske med de förhandsbesked om bostadslån som staten lämnar för att främja bostadsbyggande i långa serier. Ramen för sådana förhandsbesked omfattar f. n. 10 000 lägenheter per år. Produktionskostnaderna för 10 000 lägenheter i flerfamiljshus kan beräknas till ca 750 milj. kr. Byggnadskreditbehovet uppgår till ca 700 milj. kr. och behovet av fastighetslån utöver statliga bostadslån till ca 500 milj. kr.

Tabell 1. Bostadsinvesteringarnas andel av investeringar i byggnader och anläggningar, totala investeringar och bruttonationalprodukt åren 1955–1967

År	Bostadsinvesteringar exkl. reparationer och underhåll i % av			inkl. reparationer och underhåll i % av		
	investeringar i byggnader och anläggningar		bruttonatio- nalprodukt	investeringar i byggnader och anläggningar		bruttonatio- nalprodukt
	exkl. reparationer och underhåll	totala inves- teringar		exkl. reparationer och underhåll	totala inves- teringar	
1955	39,1	23,1	4,8	36,1	20,3	6,0
1960	35,3	20,5	4,6	34,0	19,1	5,9
1961	35,8	20,9	4,7	34,1	19,1	6,0
1962	36,8	21,4	4,9	34,8	19,4	6,2
1963	36,3	21,8	5,1	34,8	19,7	6,3
1964	37,3	22,9	5,4	35,4	20,4	6,5
1965	37,3	22,9	5,3	35,4	20,4	6,5
1966	35,2	21,2	5,0	33,8	19,2	6,2
1967	37,6	23,5	5,6	35,8	21,0	6,8

Tabell 2. Byggarbetskraftens procentuella andel av det totala antalet sysselsatta åren 1962—1968

	I byggnadsverksamhet sysselsatta i % av samtliga sysselsatta						
	År						
	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Febr.	8,5	8,2	8,2	8,1	8,3	8,7	8,7
Maj.	8,0	8,3	8,6	8,7	8,8	9,2	
Aug.	7,0	8,9	9,0	9,2	9,5	9,3	
Nov.	7,8	8,7	8,9	9,0	8,9	9,4	

Tabell 3. Antal i reglerad byggnadsverksamhet sysselsatta arbetare 1966—1968

	Samtliga i byggnadsverksamhet sysselsatta	Därav i		
		gruppbebyggelse av småhus	flerfamiljshusbebyggelse + ålderdomshem	annan byggnadsverksamhet
Febr. 1965	107 379	7 420	40 239	59 720
Maj 1965	110 980	6 828	40 592	63 560
Aug. 1965	103 710	6 902	37 292	59 516
Nov. 1965	104 740	8 209	38 128	58 403
Febr. 1966	95 443	7 339	34 982	53 122
Maj 1966	106 697	7 909	37 947	60 841
Aug. 1966	101 639	6 725	37 106	57 808
Nov. 1966	106 184	7 299	42 603	56 282
Febr. 1967	102 848	7 529	41 225	54 094
Maj 1967	109 255	8 162	42 847	58 246
Aug. 1967	102 081	7 944	41 411	52 726
Nov. 1967	109 074	9 403	44 917	54 754
Febr. 1968	104 521	8 766	42 468	53 287

Tabell 4. Bostadssektorns ianspråktagande av det totala kapitalmarknadsutbudet åren 1960—1967

	Nettoupplåningen på kapitalmarknaden, totalt, mkr	Därav för bostadsbyggandets räkning, mkr	b i % av a
	a	b	
1960	4 226	1 834	43
1961	3 922	2 494	64
1962	4 632	2 545	55
1963	5 227	2 794	53
1964	6 619	3 096	47
1965	7 342	3 491	48
1966	8 746	4 657	53
1967	9 611	4 354	45

Tabell 5. Av DFB behandlade ärenden, där delegationen tillstyrkt förhandsbesked om bostadslån, flerfamiljshus

Kommun Område	Byggherre	Entreprenör	Antal lägenheter	Av DFB tillstyrkt den	Medel- lägen- hets- yta m ²	Kostnads- tidpunkt	Produk- tions- kostn. kr/m ² ly	Byggnads- kostnad exkl. grundl. o. grovpl. kr/m ² ly	Kapital- kostnads- del i hyran kr/m ² ly	Understi- ger or- tens kost- nadsnivå %	Arbets- krafts- åtgång tim/m ² ly
Stockholm Östbergahöjden	AB Svenska Bostäder	Egen regi	1 176	30.1.67	82	Okt. 66	1 053	911	55	3-4	7
Södertälje Geneta	Stiftelsen Telgebostäder	Ohlsson & Skarne AB	1 063	30.1.67	72	Sept. 66	841	(799 inkl. grundl. o. grovpl.)	48: 34	3-4	7,5
Linköping Ryd, omf. C	AB Stångåstaden	BPA (Byggpro- duktion AB)	888 (+ 1 148)	14.4.67	81,8	Okt. 66	825	41	41	10-15	7,5
Boo	AB Familjbo- städer + HSB	Ohlsson & Skarne AB	1 932	20.6.67	89,0	Okt. 66	1 090	920	53: 22	4-5	5,5
Örebro	Stiftelsen Hyresbostäder	BPA	2 538	20.6.67	72,4	Mars 67	816	666	40: 11	ca 20	3,3
Vivalla	Hyresbostäder	BPA	888	21.12.67	84,6	Sept. 67	1 026	894	47: 40	ca 10	8,0
Sundsvall	AB Sundsvalls- byggen	Egen regi	(+ 132)	21.12.67	78,1	31.12.67	1 030	891	48: 62	5-10	5,0
Linköping	AB Östgöta- byggen	BPA	1 683	21.12.67	74,2	Mars 68	900	760	44: 82	10-15	6
Nacksta	Riksbyggens Brf + Östergötlands landstings bostadsbyggen	BPA	1 122	21.12.67	74,6	Juni 67	1 005	870	46: 25	5-10	7,4 (inkl. garage)
Linköping Skäggetorp	Byggen	Egen regi	888	21.12.67	78,1	31.12.67	1 030	891	48: 62	5-10	5,0
Linköping Ekholmen	Riksbyggens Brf + Östergötlands landstings bostadsbyggen	BPA	1 683	21.12.67	74,2	Mars 68	900	760	44: 82	10-15	6
Norrköping Navestad	Stiftelsen Hyresbostäder	Skånska Cement- gjuteriet AB (vvs o. el BPA)	1 795	26.4.68	74,6	Juni 67	1 005	870	46: 25	5-10	7,4 (inkl. garage)
Nödinge Nödinge Kyrkby	AB Alebyggen	BPA	1 035	26.4.68	68,9	Nov. 67	1 009	818	52: 32	ca 10	6,7
Upplands-Bro Råby	Stiftelsen Upplands-Brohus Betong	AB Armerad Betong	624 + 62 radhus (+ 350)	26.4.68	83,5	Sept. 67	862	724	43: 28	15-20	4,7

Nordisk udredningsserie (Nu) 1968

Kronologisk förteckning

1. Nordisk patentråd. Tredje insats i patentsaker.
4. Köpenhavns lufthavns framtid.
6. Konsumentlovgivning i Danmark, Finland, Norge og Sverige.
8. Nordisk gränsregion. Näringspolitik och samhällsservice.
10. Harmonisering av socialhjälpstiftningen i de nordiska länderna.

Statens offentliga utredningar 1968

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Handläggningen av säkerhetsfrågor. [4]
Trafikmålsutredningar. [19]
Förvaltningslag. [27]
Intersexuellas könstillhörighet. [28]

Försvarsdepartementet

Ekonomisystem för försvaret. [1]
Ekonomisystem för försvaret. Bihang. [2]
Säkerhetspolitik och försvarsutgifter. [10]

Socialdepartementet

Pensionstillskott m.m. [21]

Kommunikationsdepartementet

Allmänna vägar. [17]
Parkering. [18]
Bilregistrering. [23]

Finansdepartementet

Koncentrationsutredningen. II. Kreditmarknadens struktur och funktionssätt. [3] III. Industrins struktur och konkurrensförhållanden. [5] IV. Strukturutveckling och konkurrens inom handeln. [6] V. Ågande och inflytande inom det privata näringslivet. [7]
Upphandling av byggnader. Del I. Formerna. [20]
Avstämning av 1965 års långtidsutredning. [24]
Ändrade avskrivningsregler för rörelse- och hyresfastigheter. [26]

Utbildningsdepartementet

1958 års utredning kyrka-stat: XI. Svenska kyrkan och staten. [11]
Förvaltningen av kyrklig jord m. m. [12]
Skolboksleveranser. [14]
Musikutbildning i Sverige. [15]
Studieprognos och studieframgång. [25]

Jordbruksdepartementet

Skogsbrukets planläggningsfrågor. [8]
Virkesbalanser 1967. [9]
Fritidsfisket. [13]
Rennäringen i Sverige. [16]
Jordhävdslag. [22]

Inrikesdepartementet

Statistikbehov och statistikproduktion för regionala utredningar. [29]
Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning [30]
