

Totalfinansiering

Betänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna

1075-19

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

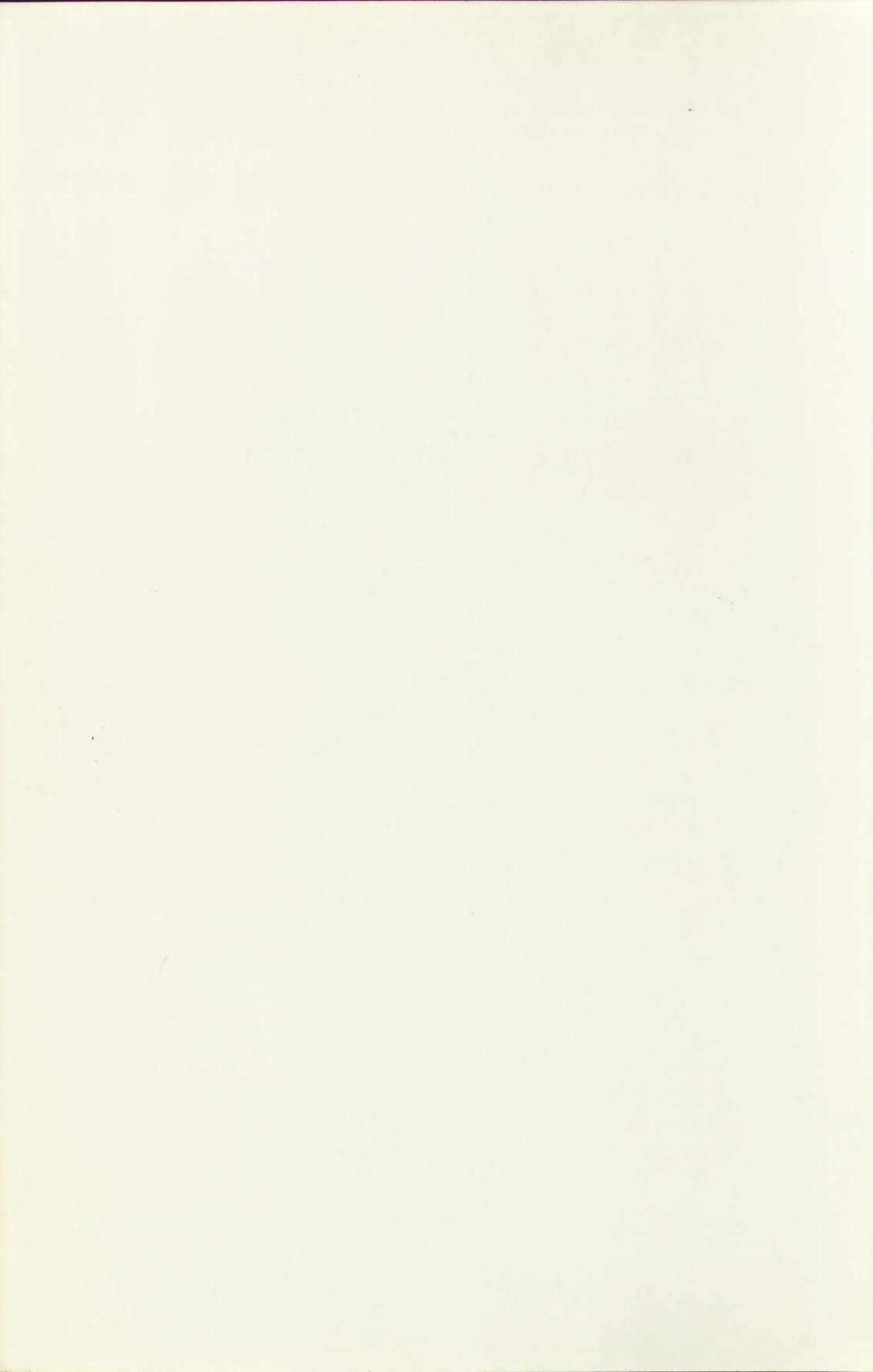
Totalfinansiering

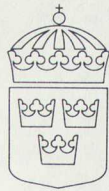
Betänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna

1975:12

SOU







Statens offentliga utredningar
SOU 1975:12
Bostadsdepartementet

Totalfinansiering

Betänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna
Stockholm 1975

Omslag Johan Hillbom
ISBN 91-38-02221-4
Göteborgs Offsettryckeri AB, Stockholm

Totalslagning

Printed and bound by Göteborgs Offsettryckeri AB, Stockholm

Till Statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

I ett tidigare betänkande Solidarisk bostadspolitik, SOU 1974:17, behandlade boende- och bostadsfinansieringsutredningarna vissa aspekter på totalfinansiering och anmälde sin avsikt att återkomma till frågan vid en senare tidpunkt.

Ordförande i de båda utredningarna är riksdagsledamoten Per Bergman. Ledamöter i boendeutredningen är riksdagsledamöterna Alvar Andersson, Ivar Nordberg, Bo Turesson och Ola Ullsten samt direktör Sten Källenius, direktör Gunnar Leo, direktör Olle Lindström, länsrådet Maj-Britt Sandlund och förbundsordförande Erik Svensson. Ledamöter i bostadsfinansieringsutredningen är riksdagsledamöterna Birgitta Dahl, Kjell A Mattsson, Ivar Nordberg, Bo Turesson och Ola Ullsten, riksdagsledamoten Einar Henningsson samt direktör Arne Näverfelt och förbundsordförande Erik Svensson.

Detta betänkande lämnas gemensamt av båda utredningarna, som i frågan biträtts av experterna departementssekreterare Sven Åke Andersson och byråchef Magnus Elison. Övriga experter och ledamoten i boendeutredningen Alvar Andersson har inte deltagit i arbetet med betänkandet.

Reservation har lämnats gemensamt av Sten Källenius, Arne Näverfelt och Bo Turesson. Särskilda yttranden har avgivits av Erik Svensson och Ola Ullsten.

Utredningsarbetet fortsätter gemensamt inom de båda utredningarna.

Stockholm i februari 1975

Per Bergman

*Alvar Andersson
Arne Näverfelt
Sten Källenius
Bo Turesson
Kjell A Mattsson*

*Ivar Nordberg
Einar Henningsson
Erik Svensson
Olle Lindström*

*Birgitta Dahl
Maj-Britt Sandlund
Gunnar Leo
Ola Ullsten
/Esbjörn Olsson
Björn Karlberg*

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Ordlista</i>	17
1 Föregående behandling av totalfinansieringsfrågan	23
1.1 Inledning	23
1.2 Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning (SOU 1968:30)	24
1.3 Riksdagsbehandlingen av frågan om statlig totalfinansiering m m	25
1.3.1 Inledning	25
1.3.2 Fullständig finansiering	26
1.3.3 Integrerad finansiering	28
1.3.4 Institutionella former m m	28
1.4 Ställningstaganden i betänkandet Solidarisk bostadspolitik	29
1.4.1 Inledning	29
1.4.2 Fullständig finansiering	30
1.4.3 Integrerad finansiering	30
1.4.4 Institutionella former – bostadsbank	32
1.4.5 Avslutande kommentarer	32
1.5 Remissyttranden över utredningarnas ställningstaganden	32
1.5.1 Allmänt	32
1.5.2 Fullständig finansiering	33
1.5.3 Integrerad finansiering	34
1.5.4 Institutionella former – bostadsbank	35
1.6 Proposition 1974:150	36
2 Bostadssektorns kreditförsörjning	37
2.1 Inledning	37
2.2 Institutionella former	37
2.2.1 Byggnadskrediter och topplån	37
2.2.2 Bottenlånggivning	38
2.2.3 Statlig långgivning	39
2.3 Kreditpolitisk lagstiftning	40
2.3.1 Allmänt	40
2.3.2 Tidigare lagstiftning	40

2.3.3	Ny kreditpolitisk lagstiftning	41
2.4	Riksbankens tillämpning av den kreditpolitiska lagstiftningen	42
2.4.1	Allmänt	42
2.4.2	Prioriteringsregler	43
2.5	Delegationen för bostadsfinansiering	43
2.6	Byggnadskrediter	45
2.6.1	Former och villkor	45
2.6.2	Omfattning	46
2.6.3	Avlyftskö	46
2.7	Bottenlån	48
2.7.1	Former och villkor	48
2.7.2	Omfattning	50
2.7.3	Konverteringsfrågor	50
2.8	Bostadslån och statsbudget	52
2.8.1	Inledning	52
2.8.2	Lånefonden för bostadsbyggande	52
2.9	Vissa icke statliga bostadskrediter	54
3	<i>Intäkter och kostnader vid bostadskreditgivning</i>	55
3.1	Byggnadskrediter	55
3.1.1	Allmänt	55
3.1.2	Byggnadskrediträntor och statlig belåning	56
3.2	Stadshypoteksinstitutionen	57
3.2.1	Stadshypotekskassan	57
3.2.2	Stadshypoteksföreningarna	58
3.2.3	Kassan och föreningarna	58
3.3	BOFAB och Spintab	59
3.4	Statlig bostadslångivning	60
3.5	Kommentarer	63
3.5.1	Byggnadskrediter	63
3.5.2	Bottenlån	64
3.5.3	Statliga bostadslån	65
4	<i>Överväganden och förslag</i>	67
4.1	Våra utgångspunkter	67
4.1.1	Bostadspolitikens mål och medel	67
4.1.2	Statens ansvar	68
	– Kapitalkostnadssubventioner	68
	– Bostadskrediter	69
4.1.3	Den nuvarande belåningsprocessen	69
4.1.4	Vissa kreditpolitiska förutsättningar	71
	– Ränta och kredittillgång	71
	– Totalfinansiering och kapitalmarknad	72
4.1.5	Avgränsning av utredningarnas uppdrag	72
4.1.6	Krav på bostadskreditgivningens former	73
4.2	Fullständig finansiering	75
4.2.1	Något om frågeställningen	75
4.2.2	Något om konstruktionen av fullständigt lån	75

4.2.3 Överväganden	77
4.3 Integrerad finansiering	78
4.3.1 Något om frågeställningen	78
4.3.2 Några kommentarer till de nuvarande formerna	78
– Flexibilitet	78
– Projektprövning och kontroll	79
– Byggherremedverkan	81
4.3.3 Något om konstruktionen av integrerat lån	81
4.3.4 Överväganden	82
4.4 Några angränsande frågor	83
4.4.1 Nybyggnad	83
4.4.2 Ombyggnad	84
4.4.3 Fördjupning	84
4.4.4 Överkostnader	85
4.4.5 Bostadskomplement	86
4.4.6 Fastighetsförvärv	87
4.4.7 Följdinvesteringar	87
4.4.8 Ramfördelning	88
4.4.9 Anpassning till olika subventions- och låneformer	88
5 <i>Möjligheter till genomförande</i>	89
5.1 Inledning	89
5.2 Alternativa institutionella former	89
5.2.1 Totalfinansiering hos bottenlåneinstitut	89
– Institutens möjligheter	89
– Något om ansvar och rollfördelning	91
– Spintabsystemet	92
5.2.2 Totalfinansiering i statlig regi	93
– Organisationsform	93
– Kommunens medverkan	93
– Vissa övriga frågor	94
5.2.3 Bostadsmyndigheten	95
5.2.4 Totalfinansiering och bostadsbank	96
5.2.5 Kommentarer	96
5.3 Vissa kreditpolitiska aspekter	98
5.3.1 Upplåningsformer	98
5.3.2 Prioriteringsregler	99
5.4 Kommentarer	99
5.4.1 Institutionella förhållanden	99
5.4.2 Symptombehandling	100
– Fastighetslångivning	100
– Byggnadskrediter och fastighetslån	100
5.4.3 Vissa övergångsfrågor	101
5.4.4 Ytterligare utredning och genomförande	102
<i>Reservation och särskilda yttranden</i>	103

Sammanfattning

1 Bakgrund

1.1 *Låneformer och kreditinstitutioner*

Staten har varit engagerad i bostadslånggivning av större omfattning sedan början av 1940-talet. Redan då ifrågasattes om inte den statliga långivningen borde täcka bostadsbyggandets hela behov av fastighetskrediter. Institutioner för primär- och sekundärkreditgivning fanns dock sedan lång tid och tillgången på sådana krediter var inte knapp. De statliga insatserna kom bl a därför huvudsakligen att avse toppkrediter.

Frågan om formerna för bostadssektorns kreditförsörjning har sedan dess prövats vid olika tillfällen, framför allt när kreditillgången varit otillfredsställande. Den traditionella och historiskt betingade uppdelningen på olika låneformer och olika institut har dock i huvudsak förblivit oförändrad.

Sparbanker och affärsbanker lämnar således byggnadskrediter som efter bostadshusets färdigställande ersätts med bottenlån från stads- hypoteksförening eller kreditaktiebolag, statliga bostadslån och i vissa fall andra toplån och/eller byggherrens eget kapital.

Under delar av efterkrigstiden har bostadssektorn varit prioriterad framför vissa andra investeringsområden. Arten och graden av den offentliga kreditstyrningen har växlat. Prioriteringen har bl a skett genom kreditpolitisk lagstiftning. Delvis med stöd av denna lagstiftning har också frivilliga överenskommelser träffats mellan myndigheter och kreditinstitut. Kredittillflödet till bostadssektorn har härigenom under de senaste åren möjliggjort ett bostadsbyggande enligt de av riksdagen fastställda ramarna. Det har däremot visat sig svårt att nå en tillfredsställande fördelning mellan korta och långa krediter. Avlyftskoerna har växt sedan mitten av 1960-talet och uppgår f n till nära 10 miljarder kr. Inom den totala ramen har också i vissa fall uppstått problem med kreditförsörjning av enskilda projekt.

1.2 *Tidigare ställningstaganden*

Tanken på en s k totalfinansiering inom bostadssektorn har aktualiserats vid flera tillfällen under senare år. Med totalfinansiering avses då en *fullständig finansiering*, som innebär att bottenlån och statliga bostadslån

slås samman till ett lån och/eller en *integrerad finansiering*, som innebär att de särskilda byggnadskrediterna avvecklas och fastighetslånet utbetalas i samband med byggandet. Ofta har krav på förenklade låneformer förenats med krav på förändrade institutionella förhållanden, t ex inrättandet av en statlig bostads- eller samhällsbyggnadsbank.

Skälen härför kan sammanfattningsvis sägas vara omsorgen om en trygg och rationell kredittillförsel för bostadsbyggandet.

Under 1960-talet förordade både bostadspolitiska kommittén och delegationen för bostadsfinansiering i princip en totalfinansiering.

Riksdagen har vid flera tillfällen anfört att de fördelar som är förenade med en totalfinansiering är så påtagliga att de bör avstås endast av mycket tungt vägande skäl.

Vi har behandlat totalfinansieringsfrågorna översiktligt i betänkandet *Solidarisk bostadspolitik* (SOU 1974:17) och där – i avvaktan på ytterligare överväganden – i princip förordat en fullständig finansiering och angett vilka krav som bör ställas på integreringen mellan byggnadskrediter och fastighetskrediter.

I våra överväganden utgår vi från frågans bostadspolitiska aspekter, något som bl a poängterats i uttalanden i proposition 1974:150. De institutionella frågorna samt i övrigt sambandet med kapitalmarknaden utreds f n av 1968 års kapitalmarknadsutredning.

2 Den nuvarande belåningsprocessen

I de vanligast förekommande låneärendena måste nu detaljerade uppgifter om projektet behandlas två gånger av kommunalt förmedlingsorgan och länsbostadsnämnd och en gång av bankinstitut och av en eller flera bottenlångivare. Värderingsbesiktningar utförs en eller flera gånger av samma instanser med vissa undantag. Säkerhetsbehandlinger hanteras mellan de olika långivarna och pantbrev tas ofta ut i dubbla omgångar. Speciella svårigheter uppkommer när ett byggnadsprojekt finansieras av flera byggnadskreditgivare och bottenlåneinstitut.

Det är uppenbart att belåningsprocessen är förhållandevis komplicerad och medför förseningar, kostnader och administrativa svårigheter i varierande omfattning, även för byggherrar med betydande rutin i belåningsfrågor. Svårigheterna är naturligtvis koncentrerade till belåningsskedet, men vissa problem kan även uppkomma i förvaltningen sedan den slutliga belåningen har genomförts.

Kostnaderna för den administrativa processen vid belåning och för kreditinstitutens överskott belastar låntagarna och samhället. Samhällets kostnader uppkommer både till följd av den direkta bostadslångivningen och räntebidragssystemet som delvis fångar upp låntagarnas kreditkostnader.

Bankernas förvaltningskostnader etc och överskott vid byggnadskreditgivning kan f n uppskattas till ca 350 miljoner kronor årligen.

Bottenlåneinstitutens förvaltningskostnader uppgår årligen till drygt 30 mkr medan deras överskott tillhoppa överstiger 200 mkr. Bottenlåne-

institutens överskott är som en följd av de nuvarande institutionella förhållandena mycket ojämnt fördelade.

För den del av statens förvaltningskostnader som avser bostadslångivning kan kostnaderna fin uppskattas till 25 à 30 mkr årligen. Till detta kommer kostnader för de kommunala förmedlingsorganen. Statens räntepåslag för förvaltningskostnader kan uppskattas ge intäkter på ca 60 mkr.

Byggnadskredit- och bottenlångivarnas kreditrisker för hus med statliga lån är obetydliga i ett totalt perspektiv.

3 Överväganden

3.1 Våra utgångspunkter

Bostadsbyggandets omfattning regleras i bostadsbyggnadsplaner som årligen fastställs av riksdagen. Av dessa framgår total produktionsvolym, fördelning på nybyggnad och ombyggnad samt fördelning på bostadsproduktion med och utan statligt stöd. Inom de ramar som fastläggs av riksdagen sker sedan genom beslut av bostadsstyrelsen och länsstyrelserna en fördelning på regional och kommunal nivå. Kommunerna fattar beslut om investeringarnas fördelning på objekt etc inom de av statsmakterna angivna ramarna. Enligt vårt synsätt skall samhällets beslut om olika bostadsinvesteringar därmed styra bostadssektorns kreditförsörjning.

Man bör söka begränsa kreditkostnader och administrativa problem genom en rationellt ordnad bostadskreditgivning. Ytterst påverkar formerna för bostadskreditgivningen produktionskostnader och kapitalkostnader och är härigenom av intresse för de boende.

Vi anser att följande *allmänna krav* kan användas som utgångspunkt för en förändring av långivningen till ny- eller ombyggnadsprojekt som kommer till stånd med statligt stöd.

Låntagare som fått en bostadsinvestering prövad och godkänd och ett lånebelopp fastställt skall få ett fastighetslån utbetalt i takt med att byggnadsarbetena fortskrider.

Vi förutsätter att de ramar som fastställs för bostadsbyggandet uttrycker bostadsbyggandets andel av samhällets reala och finansiella resurser. Därför följer av det allmänna kravet att andra åtgärder, exempelvis av *kreditpolitisk art*, skall anpassas att uppfylla detta.

3.2 Fullständig finansiering

Beslutet om statligt bostadslån ger garantier för att bostadsprojekt, ny- eller ombyggnad, kommer till utförande. Bottenlångivningen kan därmed – även om den volymmässigt är den mest omfattande – närmast uppfattas vara av kompletterande karaktär. Det förhållandet att två organ prövar ett bostadsprojekts utformning, kostnader m m ger inte i sig underlag till en bättre samlad bedömning.

Både för låntagaren och sett i ett större perspektiv ter det sig därför onödigt krångligt att ansöknings- och beslutsförfarande skall tillgripas för två långfristiga lån.

Uppdelningen av lån har sin motsvarighet i uppdelning av säkerheter. Registrering, förvaring och kontroll av panter m m måste utföras dubbelt.

Avsevärda administrativa vinster kan göras både för låntagaren och på utlåningssidan och därmed totalt sett.

Någon beräkning av de administrativa fördelar som är förenade med en fullständig finansiering har emellertid inte genomförts på grund av den osäkerhet som måste knytas till varje ingående komponent.

Av större kostnadsmässig betydelse är att bostadssektorn belastas med utgifter för fondbildning och motsvarande hos bottenlåneinstituten. Med ett direkt statligt ansvar för en fullständig finansiering – oavsett om den utövas i statlig regi eller inte – bortfaller behovet av sådana reservåtgärder. Det bör påpekas att statens förlustrisk till följd av detta inte ökar annat än formellt och i reell mening möjligen marginellt. Statens ansvar är redan i dag knutet till lån i säkerhetsläge som är sämre än det som gäller för bottenlån.

Vi föreslår att fullständig finansiering införs på bostadssektorn. En fullständig finansiering kan direkt avse nybyggnadsverksamheten. Efter vissa förändringar av fastighetslånets placering i förmånsrättshänseende kan en fullständig finansiering även avse ombyggnad.

3.3 *Integrerad finansiering*

Uppdelningen mellan byggnadskrediter och fastighetslån är i likhet med uppdelningen i skilda fastighetslån historiskt betingad. De förutsättningar som en gång förelegat och som då kunde göra en uppdelning motiverad finns inte längre. Det gäller bl a rollfördelningen mellan byggare, beställare och förvaltare, risktagandet och staten och kommunens ansvar och beslut i fråga om bostadsförsörjningen.

Det upprepade förfarande som ett bostadsfinansieringsärende underkastas för byggnadskreditgivning respektive fastighetslångivning är krångligt och inte motiverat mot bakgrund av den faktiska innebörden av statliga och kommunala ställningstaganden till bostadsprojektets utformning, kostnader och placering. Avsevärda rationaliseringseffekter står här att vinna. Av än större betydelse är, vilket är viktigt för genomförande av en långsiktigt planerad bostadsförsörjning, att byggherren för varje enskilt projekt som godkänts i en statlig prövning har försörjningen av bostadskredit tryggad både under byggnadstid och förvaltningsskede.

Vi föreslår således att integrerad finansiering införs på bostadssektorn. De statliga kapitalkostnadssubventionerna föreslår vi utgå från tidpunkten för byggnadens färdigställande.

F n utgår räntesubventioner från det statliga lånets utbetalningsdag. Kostnaden för en förändring kan uppskattas till ca 300 mkr netto för det första året med de förutsättningar beträffande utbetalningstid för bostadslån, ränteläge, avlyftsköer, produktionsvolym, småhusägares skatte-reduktion till följd av avdrag för osubventionerade räntor m m som nu gäller.

4 Möjligheter till genomförande

4.1 Förutsättningar

Formerna för en fullständig finansiering påverkar hur en integrerad finansiering skall läggas upp. Om man väljer en modell där ett eller flera bottenlåneinstitut tar hand om en fullständig finansiering, får detta/dessa naturligen också svara för den integrerade. En fullständig finansiering i statens regi innebär också att en integrerad kreditgivning bör vara statlig.

Som praktiska förutsättningar gäller i dag att fyra organisationer med tämligen kort varsel kan börja med fullständig och integrerad långivning om pengar ställs till förfogande och erforderliga regeländringar genomförs: de tre bottenlåneinstituten och bostadsmyndigheten.

Om inte förutsättningarna och reglerna för kreditförmedling ändras radikalt i samband med genomförandet av en fullständig och integrerad finansiering kvarstår ungefär följande mönster. Bottenlåneinstituten anknyter utlåningsvillkoren direkt till upplåningsvillkoren. Denna restriktion gäller emellertid inte för staten som kan finansiera sin utlåning med lån av olika löptid eller på annat sätt. För låntagarens del är det emellertid i hög grad önskvärt och ur bostadspolitisk synvinkel nödvändigt att en långivning sker på enhetliga villkor. En sannolik konsekvens är att antingen bottenlåneinstituten eller staten upphör med långivning.

4.2 Bostadsmyndighetens roll

Bostadsmyndighetens ansvarsområde och arbetsuppgifter skulle komma att förändras, oavsett vilket av de angivna huvudalternativen som skulle komma till användning: fullständig eller integrerad finansiering i statlig regi eller hos bottenlåneinstituten.

Om staten skall ha totalfinansiering om hand framstår det för oss mest näraliggande att bostadsmyndigheten fullgör uppgiften. Denna har erfarenhet av låne- och panthantering o d som bör utnyttjas. De erforderliga rutinerna torde relativt lätt kunna utvecklas.

Vi vill erinra om att alternativet med en volymmässigt kraftigt utökad långivning hos bostadsmyndigheten inte på något sätt behöver eller bör innebära en ökning av den administrativa apparaten även om dess uppgifter skulle förändras kraftigt.

Det motsatta fallet med bostadsmyndigheten frikopplad från lånehanteringen innebär å andra sidan inte att dess bostadspolitiska roll skulle minska. Det kan inte med framgång göras sannolikt att en kameral hantering i bostadsmyndighetens regi är ett nödvändigt inslag för att bostadspolitikens intentioner skall kunna genomföras. Den bostadspolitiska styrning och kontroll avseende kostnader, standard, utförande o d som bostadsmyndigheten framdeles bör förutsättas utöva bör kunna knytas till den statliga kapitalkostnadsubventioneringen. Beslut om en sådan får förutsättas ske vid samma tidpunkt och huvudsakligen i samma former som nuvarande lånebeslut. Som förutsättning för subvention bör som en

konsekvens av detta alternativ också gälla att bostadshuset finansieras med lån från av myndigheten godtagen långgivare.

4.3 *Administrativ rationalisering*

Ett enhetligt förfarande vid en fullständig eller integrerad finansiering kan innebära vissa fördelar. Man skulle som invändning däremot kunna anföra risken för vissa nackdelar, exempelvis att en lånesökande inte skulle ha möjligheter att vända sig till ett annat kreditinstitut efter avslag på låneansökning e d. Sådana synpunkter bygger sannolikt på en outtalad föreställning om att nuvarande former ger dessa möjligheter. Läntagaren kan knappast till sin fördel utnyttja att det finns flera institut – annat än möjligen i en situation med påtagligt god tillgång till kapital.

Sökande av statligt bostadslån kan efter avslag på låneansökning hos länsbostadsnämnden anföra besvär hos bostadsstyrelsen och ytterst hos regeringen. Prövning av ansökning om ett fullständigt och integrerat lån kan ske på motsvarande sätt, dvs. i myndighets regi eller eljest vara förenad med ett normalt förvaltningsrättsligt prövningsförfarande.

Den svenska bostadskreditmarknaden är inte och kan inte förväntas bli så differentierad att konkurrens i sig kommer att befrämja effektivitet i någon märkbar utsträckning. En konventionell konkurrenssituation som i vissa avseenden och i vissa situationer kan sporra till effektivitet föreligger helt enkelt inte. Den kan inte heller simuleras på ett meningsfullt sätt.

Detta bekräftas av den nuvarande situationen inte minst på bottenlåne-marknaden. Utbudet av tjänster, dvs först och främst utlåningen, är inte till sin karaktär sådant att det i någon avgörande utsträckning kan påverkas av nuvarande, ej heller av eventuellt ändrade konkurrensförhållanden. De institutionellt givna och historiskt betingade förutsättningarna är sådana att några större förändringar inte är att vänta. Motsvarande gäller också byggnadskreditgivningen.

4.4 *Kreditmarknaden*

Vid en totalfinansiering som innefattar både fullständig och integrerad finansiering blir kreditvillkoren helt naturligt ytterst beroende av hur bostadskrediterna finansierats och vilka subventionsåtgärder staten vidtar. Olika kombinationer av formellt kortfristig och långfristig upplåning är tänkbara liksom olika kombinationer av obundna och bundna räntevillkor. Ytterligheterna representeras närmast av en långfristig bunden upplåning å ena sidan och en kortfristig obunden upplåning å den andra. Upplåningsvillkoren får antas bli bestämda huvudsakligen av kreditpolitiska överväganden. Metoderna kan bli något olika beroende på om staten eller en institution som inte har myndighetskaraktär utövar verksamheten.

Ett integrerat lån med bunden ränta från första utbetalningstillfälle kan framför allt av kreditpolitiska skäl vara svårt att genomföra utan en viss övergångstid. Ett önskemål kan vara att de nuvarande avlyftsköerna, nära 10 miljarder kronor, avvecklas innan sådana integrerade lån införs.

En möjlig övergångslösning är att integrerade lån omedelbart kan börja utgå med en till en början obunden räntesats, något som gör det möjligt att i viss utsträckning finansiera den integrerade långivningen på penningmarknaden. Räntan kan därefter läggas fast när långfristig upplåning finns tillgänglig för kreditgivaren. De kortfristiga medel som härigenom kan utnyttjas i en integrerad långivning blir i praktiken inte mer låsta än dagens byggnadskrediter. Om den statliga kapitalkostnadssubventionen får verkan från bostadshusets färdigställande behöver inte låntagaren belastas av eventuella högre kostnader för den obundna krediten och "avlyftet" kan ske inom myndigheten eller institutet utan åtgärder från låntagaren.

Kreditpolitiska motiv kan därför inte i sig motivera ett avståndstagande från integrerad eller fullständig finansiering då sådana finansieringsformer kan tillämpas utan att kreditmarknaden behöver förändras och också anpassas till skiftande kreditpolitiska förutsättningar.

4.5 Övrigt

Våra överväganden som leder fram till förslag om införande av totalfinansiering är baserade på bostadsförsörjningens krav. Konsekvenserna för kapitalmarknaden och institutionella frågor utreds av 1968 års kapitalmarknadsutredning. Därvid torde också behovet av eventuellt mer genomgripande förändringar såsom skapandet av en särskild bostads- eller samhällsbyggnadsbank få sin belysning.

Ordlista

För att underlätta läsningen kompletteras betänkandet med en inledande ordlista. I denna förklaras vissa specialuttryck och andra termer som återges i betänkandet. De använda termerna är avsedda att anknyta till i sammanhanget vanligt språkbruk. Detta är dock ej enhetligt vilket är ytterligare ett skäl för oss att söka förklara hur vi använder uttrycken.

Ord/ordsammanställning	Förklaring, synonym, hänvisning
Anciennitet	Anciennitet innebär att byggnadskrediter ersätts med fastighetslån i tur och ordning efter väntetid.
Amortering	Återbetalning av lån.
rak amortering	Rak amortering innebär att återbetalningen sker med lika belopp under lånets hela löptid. Summan av amortering och ränta blir då högst i början av lånets löptid och minskar därefter successivt om räntesatsen är konstant. Se Annuitet.
Annuitet	Summan av amortering och ränta på lån för viss tid, vanligen ett halvt eller helt år; används ofta i betydelsen (och sammanställningen) fast/likajämn annuitet. Härmed avses att amortering och ränta tillsammans utgör ett fast belopp under lånets hela amorteringstid. Detta innebär att räntebeloppet till en början är högt och amorteringen låg. Amorteringen stiger därefter successivt medan räntedelen sjunker.
Avlyft	Avlyft sker när byggnadskredit ersätts med fastighetslån.
avlyftskön	Avlyftskön är ett mått på hur stora byggnadskrediter som kvarligger i färdigställda hus. Till dessa har fastighetslån sålunda inte utbetalats, vanligtvis på grund av brist på långfristigt kapital.
Bankinstitut	Affärsbanker (bankaktiebolag), sparbanker och föreningsbanker (fd centralkassor för jordbrukskredit och jordbrukskassor).
Bostadsfinansiering	Begreppet kan avse både kreditgivning och statliga kapitalkostnadssubventioner till bostadssektorn. Begreppets dubbla innebörd kan delvis bero på att kapitalkostnadssubventionerna bl a relateras till det statliga bostadslånets storlek.
Bostadskredit	Sammanfattande benämning på alla typer av krediter till bostadssektorn. Bostadskrediter kan uppdelas i byggnadskrediter och fastighetslån.

Ord/ordsammansättning	Förklaring, synonym, hänvisning
Bostadslån, statligt	Med bostadslån förstås alltid statligt bostadslån – ett fastighetslån med sämre förmånsrättsläge än bottenlån och som lämnas av bostadsmyndigheten. Vissa krav på utförande, produktionskostnader m m är villkor för lånet. Lånets storlek fastställs som en andel, olika för olika låntagarkategorier, av ett låneunderlag. Räntan fastställs för ett år i taget. Bostäder färdigställda efter år 1957 med statliga bostadslån får f n statliga kapitalkostnadssubventioner.
Bostadsmyndighet	Bostadsstyrelsen är centralt ämbetsverk med regionala organ, länsbostadsnämnderna, som bl a beslutar om statliga bostadslån.
Bostadspris	En löpande (t ex per år) ersättning för att nyttja bostaden; vid hyresrätt hyra, vid bostadsrätt avgifter till bostadsrättsföreningen, samt vid äganderätt kostnader för kapital, underhåll och drift. (Ett enskilt hushålls bostadskostnad framkommer när bostadstillägg och skatteeffekter frångår bostadspriset.)
Bottenlån	Benämns också enhetslån eller hypotekslån. Bottenlån är ett fastighetslån mot säkerhet i form av panträtt i fastighet eller tomträtt inom 75 % av det belånade objektets värde. Bottenlån är vanligen bundna och har som regel amorteringstider på 60 år för flerfamiljshus och 40–50 år för enfamiljshus.
Bottenlåneinstitut	Institut som lämnar bottenlån. Sådana lämnas i huvudsak av stadshypoteksföreningarna och kreditaktiebolagen BOFAB och Spintab.
Bundet lån	Innebär att lånevillkor som amortering och räntesats fastställs för viss tid under vilken de inte kan förändras. Alternativt är lånet obundet. För bottenlån är räntesatsen vanligen bunden i 10 år.
Byggnadskredit	Benämns också byggnadskreditiv eller byggnadslån. Byggnadskredit är ett obundet lån, vanligen från affärsbank eller sparbank, för att täcka kostnader under produktionstiden. Byggnadskrediten skall ersättas av fastighetslån efter husets färdigställande. Se Avlyft.
Courtage	Arvode, vanligen en andel av köpeskillingen, för förmedling av bl a obligationer mellan köpare och säljare.
Emission, emittera	Obligationer emitteras när de för första gången utbjuds till försäljning.
Enhetslån	Se Bottenlån.
Fastighetslån (fastighetskredit)	Begreppet används i betydelsen lån mot säkerhet i form av panträtt i fastighet eller tomträtt eller kommunal borgen, avseende färdigställt bostadshus. De vanligast förekommande fastighetslånen är bottenlån och statliga bostadslån.
Finansieringsunderlag	Underlag för att bestämma storlek och/eller förmånsrättsläge för fastighetslån, t ex på visst sätt beräknat totalt belåningsvärde.
Fullständig finansiering	Begreppet innebär att ett enda fastighetslån täcker hela kreditbehovet för ett färdigställt bostadshus.

Ord/ordsammanställning	Förklaring, synonym, hänvisning
Fördjupning	Det statliga bostadslånet kan under vissa omständigheter fördjupas. Detta innebär att bostadslånet blir större än normalt och faller inom bottenlånets förmånsrättsläge. I vissa fall kan bostadslånet ges till belopp som svarar mot hela kreditbehovet och representerar då en form av fullständig finansiering i statlig regi.
Förmånsrätt	Borgenärens (fordringsägares) rätt till betalning vid utmätning eller konkurs regleras av fordringens förmånsrätt. Till säkerhet för bostadskrediter upplåts vanligen panträtt i fastighet eller tomträtt genom att låntagaren överlämnar pantbrev på lånebeloppet till långivaren. Olika pantbrev har olika förmånsrätt. Till säkerhet för bottenlån lämnas pantbrev inom 75 % av fastighetens eller husets värde som det uppskattas av långivaren. Säkerheten för det statliga bostadslånet har sämre förmånsrätt men ligger inom högst 100 % av det av länsbostadsnämnden uppskattade värdet, pantvärdet.
Förmedlingsorgan	Se Kommunalt förmedlingsorgan.
Försäkringsinstitut	Allmänna pensionsfonden och försäkringsföretag med svensk koncession.
Hypotek	Pantbrev som överlämnas till säkerhet för lån.
Hypoteksinstitut	Se Bottenlåneinstitut.
Integrerad finansiering	Begreppet innebär att fastighetslån utbetalas i takt med byggnadsarbetenas fortskridande. Behovet av särskilda byggnadskrediter bortfaller således.
Kapitalkostnad	Summan av amortering och ränta för viss tid.
Kapitalkostnadssubvention	Statlig åtgärd för att hålla nere vissa kapitalkostnader i förhållande till kreditmarknadsvillkoren. De från den 1 januari 1975 utgående räntebidragen är ett exempel på en kapitalkostnadssubvention. Subventionerna kan vara villkorliga eller villkorlösa. I det förra fallet kan de återkrävas om det finns anledning till detta, i det senare fallet inte.
Kapitalmarknad	Utbud och efterfrågan på långfristig kredit. Se Kreditmarknad.
Kommunal borgen	Kommunal borgen ersätter eller kompletterar i vissa fall panträtt i fastighet eller tomträtt som säkerhet för lån. Kommunal borgen förekommer ofta som säkerhet för byggnadskrediter till företag som erhållit preliminärt beslut om statligt bostadslån. Allmännyttiga bostadsföretag har även möjligheter att ersätta panträtt till säkerhet för det statliga bostadslånet med kommunal borgen. Kommunal borgen till ett belopp som motsvarar 40 % av bostadslånets storlek är ett villkor för att sådant lån skall utgå till småhus som skall bebos av låntagaren.
Kommunalt förmedlingsorgan	Kommunerna är enligt lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande bl a skyldiga att förmedla och yttra sig över ansökningar om statliga bostadslån. Kommunens förmed-

Ord/ordsammanställning	Förklaring, synonym, hänvisning
	lingsorgan är kommunstyrelsen eller av kommunen utsett annat kommunalt organ.
Konvertering av obligationslån av bottenlån	Utbyte av lån som förfaller till betalning mot nytt lån. Se Obligationslån.
Kreditaktiebolag	Svensk Bostadsfinansiering AB (BOFAB) och Sparbankernas Intecknings AB (Spintab); aktiebolag som tillhandahåller bottenlån.
Kreditavgift	Avgift, vanligen 0,5–1 %, som erlägges för beviljad byggnadskredit. Dessutom erlägger låntagaren ränta för den vid varje tillfälle aktuella skulden, d v s disponerade delar av byggnadskrediten.
Kreditinstitut	Sammanfattande benämning för företag som tillhandahåller krediter.
Kreditmarknad	Utbud och efterfrågan på kredit. Kreditmarknaden uppdelas med hänsyn till krediternas löptid i penningmarknad (krediter med korta löptider) och kapitalmarknad (krediter med långa löptider). Gränsdragningen mellan penningmarknad och kapitalmarknad är inte entydig.
Kreditpolitik	Åtgärder genom riksbanken för att påverka tillgång och pris (ränta) på kredit. Kreditpolitiken påverkar framför allt den totala efterfrågan på varor och tjänster och därigenom främst den ekonomiska stabiliteten men också inkomstfördelningen och fördelningen av resurser mellan olika sektorer i samhället.
Lyft	Ianspråktagande av beviljad byggnadskredit.
Lyftningsplan	Plan över hur en beviljad byggnadskredit skall disponeras av låntagaren i takt med att byggnadsarbetena fortskrider.
Låneunderlag	Belopp som beräknas som underlag för att fastställa det statliga bostadslånets storlek.
Länsbostadsnämnd	Se Bostadsmyndighet.
Löptid	Den tid inom vilken låntagaren skall erlägga full betalning för ett lån.
Mellankredit	Byggnadskredit avseende vissa färdigställda hus för vilka fastighetslån inte utbetalas. Mellankrediten är en relativt sällan förekommande låneform och löper med obunden räntesats som vid varje tidpunkt skall motsvara bottenlåneinstitutens ränta för nya enhetslån.
Obligation	Till innehavaren ställd skuldförbindelse på en andel av ett obligationslån.
bostadsobligation	Obligation som utges av bottenlåneinstitutet för att finansiera institutens utlåning. Bottenlåneinstitutets nya obligationslån har en löptid på 20 år och en annuitetsplan på 50 år. Endast en mindre del av lånet amorteras sålunda under löptiden. Nästan hela det ursprungliga lånebeloppet måste därför återbetalas till obligationsinnehavarna efter 20 år. I stället för återbetalning i pengar accepterar dessa ofta att byta ut de förfallande obligationerna till nya (konvertering). Obligationslånens räntesats är bunden för 10 år och kan alltså justeras en gång under lånets löptid.

Ord/ordsammanställning	Förklaring, synonym, hänvisning
statsobligation	<p>Staten utger genom riksgäldskontoret räntelöpande obligationer, premieobligationer och sparobligationer. Med statsobligationer avses i dagligt tal räntelöpande obligationer.</p> <p>De räntelöpande obligationslånenes löptider kan variera avsevärt men överstiger numera vanligen inte 10 år. Lånen amorteras normalt inte under löptiden. Räntesatsen brukar vara bunden under lånets löptid.</p>
Obligationslån	Lån mot skuldförbindelser i form av obligationer.
Obundet lån	Innebär att lånet, omedelbart eller efter kort tid kan uppsägas till betalning vilket möjliggör en förändring av räntesatsen, vanligen vid diskontoändring. Alternativt är lånet bundet.
Pant	Säkerhet för lån. Se Hypotek.
Pantvärde	Belopp som beräknas som underlag för att fastställa det statliga bostadslånets förmånsrättsläge.
Paritetslån	Statligt bostadslån enligt bostadslånekungörelsen (1967:552) för vilket kapitalkostnaderna omfördelades i tiden.
Peningmarknad	Utbud och efterfrågan på kortfristig kredit. Se Kreditmarknad.
Prioritering	Angelägenhetsgradering av kreditbehov.
Prioriteringsregler	Prioriteringsregler är ett av riksbankens medel att styra krediter till olika sektorer i samhället. Prioriteringen sker med stöd av eller i anknytning till lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel.
Räntebidrag	Vissa låntagare med statligt bostadslån får räntebidrag enligt bostadslånekungörelsen (1967:552) och bostadsfinansieringsförordningen (1974:946).
Topplån	Fastighetslån med sämre förmånsrätt än bottenlån.
Totalfinansiering	Sammanfattande benämning för fullständig finansiering och integrerad finansiering, ibland tankemässigt förknippad med en sådan kreditgivning genom ett särskilt kreditinstitut.
Underliggande kredit	Lån med bättre förmånsrätt än statligt bostadslån.
Överkostnad	Del av ett låneobjekts produktionskostnad som överstiger pantvärdet.

1 Föregående behandling av totalfinansieringsfrågan

1.1 Inledning

Staten har varit engagerad i bostadslånggivning av större omfattning sedan början av 1940-talet. Redan då ifrågasattes om inte den statliga långivningen borde täcka bostadsbyggandets hela behov av fastighetskrediter. Institutioner för primär- och sekundärkreditgivning fanns dock sedan lång tid och tillgången på sådana krediter var inte knapp. De statliga insatserna kom bl a därför huvudsakligen att avse toppkrediter.

Frågan om formerna för bostadssektorns kreditförsörjning har sedan dess prövats vid olika tillfällen, framför allt när kreditillgången varit otillfredsställande. Den traditionella och historiskt betingade uppdelningen på olika låneformer och olika institut har dock i huvudsak förblivit oförändrad.

Sparbanker och affärsbanker lämnar således byggnadskrediter som efter bostadshusets färdigställande ersätts med enhetslån från stadshypoteksförening eller kreditaktiebolag, statliga bostadslån och i vissa fall andra topplån och/eller byggherrens eget kapital. Eget kapital används i viss utsträckning också under byggnadstiden. Primär- och sekundärkrediterna sammanslogs år 1966 till enhetslån. I samband med detta aktualiserades en fusion mellan stadshypotekskassan och bostadskreditkassan. Den kom till stånd den 1 januari 1969. Kreditaktiebolagens roll i den långfristiga bostadsfinansieringen har blivit mer betydelsefull under senare år.

Bostadskreditgivningens former, d v s i detta sammanhang närmast frågan om de olika fastighetslånen bör sammanföras (fullständig finansiering), om detta lån bör utbetalas redan i samband med byggandet (integrerad finansiering) och hur långivningen bör vara organiserad (institutionella former) prövades under 1960-talet av bostadspolitiska kommittén och delegationen för bostadsfinansiering.

Delegationens betänkande Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning (SOU 1968:30), riksdagsbehandlingen av totalfinansieringsfrågan, våra tidigare ställningstaganden i Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17), remissorganens synpunkter och departementschefens uttalanden i proposition 1974:150 ger utgångspunkter för vår slutbehandling av frågan.

1.2 Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning (SOU 1968:30)

Delegationen för bostadsfinansiering (DFB) inrättades år 1966 och fick i uppdrag att bereda och avge förslag i vissa frågor med anknytning till bostadsbyggandets finansiering.

År 1968 avgav delegationen betänkandet Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning (SOU 1968:30). I detta diskuterades faktorer som försvårade en rationell kreditförsörjning för bostadsbyggandet och åtgärder för att undanröja sådana svårigheter.

Delegationen ansåg, att uppdelningen mellan byggnadskrediter och långa fastighetslån och de institutionella förhållandena på bostadskreditmarknaden hade sin bakgrund i en helt annan bostads- och byggnadsmarknad än den då aktuella. Tidigare tog byggmästare ofta produktionsinitiativen. Bostadshuset såldes sedan av byggmästaren efter färdigställandet. Byggföretagen var små och ibland mindre stabila. En uppdelning av långivningen i byggnadslån och fastighetslån var under sådana omständigheter naturlig liksom räntedifferensen mellan låneformerna. Byggnadskrediten medförde större kreditrisker och var en rörelsekredit logiskt separerad från fastighetslånet.

Delegationen konstaterade, att de förhållanden som tidigare kunde anföras som skäl för en uppdelning av bostadskrediterna inte längre ägde giltighet. Uppdelningen medförde ett ibland omständligt och tidskrävande arbete med anskaffande av byggnadskrediter och fastighetslån i olika penning- och kapitalmarknadsinstitut, en kostnadseffekt för låntagaren på grund av räntedifferensen och en otillfredsställande samordning mellan lånen (avlyftsproblem). Delegationen kritiserade särskilt avlyftsprinciperna och den effektiva räntan på byggnadskrediterna.

DFB pekade på 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 tidsmässig 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.

Man konstaterade, att tillgången på bostadskrediter varit tillfredsställande under den tid som förflutit mellan delegationens tillkomst och promemorians avlämnande. Detta kunde både ha berott på delegationens överenskommelser med kreditgivarna och på det lätta kreditmarknadsläget. Systemet med överenskommelser borde enligt delegationen prövas även under mindre gynnsamma förhållanden innan man övervägde andra åtgärder för att uppnå de angivna önskemålen i fråga om kreditförsörjningen. Således kunde man genom förhandlingar söka få till stånd en ra-

tionellare avlyftsmekanism, en avveckling av systemet med särskilda avgifter för byggnadskrediter samt, i fråga om kreditförsörjningen till stora, fleråriga projekt, vidareutveckla formerna med konsortialavtal.

Delegationen diskuterade också två vägar att förbättra bostadsbyggandets kreditförsörjning genom en integrerad finansiering. Den ena var att bostadskreditkassan (stadshypoteksinstitutionen) började lämna byggnadskrediter som sedan avlyftes genom clearing inom institutet och mellan institutet och bostadsstyrelsen. DFB anvisade praktiska lösningar för en sådan förändrad lånepraxis och förmodade att också andra institutioner skulle söka utveckla ett likartat handlingsmönster. Sådana former av reellt integrerad finansiering förutsatte således inga institutionella förändringar.

Den andra diskuterade vägen att förbättra bostadsfinansieringen förutsatte inrättandet av en statlig bostadsbank. DFB anförde i denna fråga bl a:

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.

I bilaga 13 till statsverkspropositionen år 1969 förordade departementschefen att de problem delegationen påtalat i första hand borde angripas genom förhandlingar mellan delegationen och kreditinstitutet. Flertalet remissinstanser hade också varit av samma mening. Departementschefen uttalade dock, att delegationens övriga förslag borde övervägas på nytt om inte sådana förhandlingar ledde till ett från bostadsbyggandets synpunkter godtagbart resultat.

1.3 Riksdagsbehandlingen av frågan om statlig totalfinansiering m m

1.3.1 Inledning

Detta avsnitt behandlar vissa frågor om bostadsfinansieringen, där riksdagen efter år 1966 gjort uttalanden. Frågor som redan föranlett

slutlig åtgärd från regeringens sida har inte medtagits och inte heller perifera eller inaktuella ställningstaganden.

Vi begränsar också redovisningen i detta avsnitt till de centrala frågor i samband med totalfinansiering som vi behandlar i detta betänkande. I avsnitt 1.3.4 redovisar vi mycket kortfattat några andra frågor som ofta anknyts till totalfinansiering.

Partibeteckningar anges så som de använts vid 1974 års riksdag.

Uttrycket statlig totalfinansiering har som ovan nämnts i skilda sammanhang använts för att beteckna statlig bostadslånggivning som täcker hela kreditbehovet för färdigställda bostadshus, förskottsutbetalning av lån för att ersätta byggnadskreditiv och ibland även för en administrativt enhetlig organisation för sådan långgivning (bostadsbank, bostads- och samhällsbyggnadsbank). Till sådana organisationsförslag har ofta knutits i och för sig fristående krav på ”låg och fast ränta”. Frågor i anslutning härtill har väckts genom motioner (vpk) och även aktualiserats genom en interpellation (s).

1.3.2 *Fullständig finansiering*

Vid 1967 års riksdag uttalade sig statsutskottet i anledning av motion bl a om en vidgning av långivningen att omfatta också sk primär- och sekundärkrediter. Utskottsmajoriteten (SU 1967:100, s 34) ansåg att ”de fördelar som från bostadssektorns synpunkt är förenade med en sådan finansieringsordning synes utskottet så påtagliga att de bör avstås endast av mycket tungt vägande skäl”. Med hänsyn till att erfarenheter av en träffad överenskommelse med kreditgivarna ansågs böra avvaktas och till att delegationen för bostadsfinansiering bl a skulle utreda de tekniska förutsättningarna för ”totalfinansiering” ansåg utskottsmajoriteten dock att den slutliga långivningen tills vidare borde bibehålla sin tidigare karaktär. Reserverter (c, fp) ansåg att det ”inte kunnat förebäras vägande skäl för att staten skulle ha ansvaret för bostadsbyggandets kreditförsörjning på det sättet att den tillhandahöll hela den för bostadsbyggandet erforderliga krediten” medan reserverter (m) helt avvisade tanken på en statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet.

Då motsvarande fråga togs upp av 1968 års riksdag hänvisade utskottsmajoriteten (s) (SU 1968:100, s 12) till 1967 års majoritetsuttalande, vilket sades vara fortfarande gällande. Reserverter (c, fp, m) förenades om meningen att det inte fanns vägande skäl att begära förslag om statlig totalfinansiering.

År 1969 anslöt sig inrikesministern till en av delegationen för bostadsfinansiering redovisad uppfattning att det ännu var för tidigt att avgöra om systemet med överenskommelser fungerade på en stramare kreditmarknad. Statsutskottets majoritet (s) (SU 1969:50, s 16) vidhöll åter sin tidigare deklarerade principiella uppfattning men förklarade sig inte invända mot en ytterligare prövning av dåvarande finansieringsformer ”för att – om metoden visar sig ohållbar – överväga andra former för bostadsbyggandets kreditförsörjning”. Reserverter (c, fp, m) ansåg att kreditgivningen genom överenskommelser med kreditgivarna kunde

anpassas till att tjäna en friktionsfri (integrerad) kreditgivning även för de stora fleråriga projekten.

Inrikesministern erinrade vid 1970 års riksdag bl a om det beslutade samarbetet mellan postbanken och Sveriges kreditbank och fann att erfarenheterna av den fortsatta utvecklingen fick läggas till grund för bedömningen av om andra åtgärder behövdes – enligt utskottsmajoritetens nämnda uttalande år 1969. Statsutskottets majoritet (s) (SU 1970:50, s 15) vidhöll åter sin tidigare principiella inställning och uttalade att bedömningen av om andra åtgärder behövs borde ske mot bakgrund av denna inställning och de fortsatta erfarenheterna. Reserveranter (c, fp, m) anförde att ”parterna” skulle överväga eventuell erforderliga förändringar. De anförde vidare att hänsyn borde tas till effekter på kreditmarknaden i stort och påpekade även de effekter på det enskilda sparandet som låntagarnas kontakter med bankerna kan ge.

Vid 1971 års riksdag dikterades civilutskottets mening (CU 1971:12, s 25) av en majoritet (c, fp, m) som inte fann skäl att ytterligare överväga frågan om statlig totalfinansiering. Reserveranter (s) vidhöll åter statsutskottsmajoritetens tidigare principuppfattning utan att dock påkalla särskild åtgärd, men en reservant (vpk) föreslog ett riksdagsuttalande till förmån för statlig totalfinansiering. Riksdagen följde den socialdemokratiska reservationen.

Vid 1972 års riksdag fann civilutskottets majoritet (s) (CU 1972:9, s 16) inte anledning frångå de tidigare principuttalandena om fördelarna med en statlig totalfinansiering. Utskottet citerade finansministerns direktiv till utredningen om den kreditpolitiska beredskapslagstiftningen och vad däri anförts att kreditmarknadsöverenskommelserna framstod som ett naturligt inslag i bostadsbyggandets finansiering men framhöll att när det gällde en total fastighetslångivning (sålunda även nuvarande underliggande kredit) några större tekniska svårigheter inte torde föreligga. Reserveranter (c, fp) anslöt sig till vad sålunda anförts i de nämnda direktiven och fann att överenskommelserna fungerat tillfredsställande och inte ”nu” gav anledning till initiativ från utskottets sida. Reserveranter (m) vidhöll uppfattningen att det inte fanns skäl att ytterligare överväga frågan om statlig totalfinansiering.

I samband med debatten i anledning av civilutskottets sistnämnda betänkande besvarade inrikesministern en interpellation (s), vari bl a efterlystes redovisning av de utredningar i ämnet till vilka hänvisats år 1967. I svaret angavs att dessa utredningar ansågs redovisade genom delegationens för riksdagen anmälda överväganden år 1969. Vidare anfördes att kreditförsörjningen bedömdes ha kunnat lösas tillfredsställande förhandlingsvägen. Inrikesministern förklarade sig dock vara beredd att ta initiativ till de åtgärder som kan behövas ”om de fortsatta erfarenheterna eller andra omständigheter ger skäl till ändrad ståndpunkt”.

Vid civilutskottets behandling år 1973 av denna fråga (CU 1973:19, s 30) hänvisade majoriteten (s, c, fp, m) till utredningarna inom bostadsområdet medan en reservant (vpk) förordade att frågorna borde behandlas med förtur i bostadsfinansieringsutredningen. Inom majori-

teten tillade dock ledamöter (s) att de lämnade utredningsuppdraget inte föranlett dem att frångå tidigare ställningstaganden.

1.3.3 *Integrerad finansiering*

Överväganden av delegationen för bostadsfinansiering om uppdelningen på byggnadskrediter och fastighetslån redovisades för 1969 års riksdag. Inrikesministern erinrade därvid om att även på denna punkt överläggningar med kreditinstituten inletts och att utgången därav borde avvaktas. Statsutskottet (SU 1969:50, s 16–17) anslöt sig enhälligt till denna mening. I anslutning därtill togs upp den av delegationen införda frågan om en integrerad kreditgivning för bostadskreditkassans del, en lösning som förutsatte förhandsavtal med allmänna pensionsfonden om dess placeringar i kassans obligationer. Utskottsmajoriteten (s) antog att om en sådan kreditgivning introducerades av kassan skulle det leda till att andra kreditinstitut utvecklade ett likartat handlingsmönster. I anledning av motion (fp) uttalade reservanterna (c, fp, m) att en ökad integrerad finansiering borde prövas även hos andra kreditinstitut och påkallade åtgärder så att alla kreditinstitut fick lika möjligheter att använda AP-medel för en sådan finansiering.

Vid 1970 års riksdag uttalade statsutskottet enhälligt i anledning av motioner (fp) att en ökad integration mellan byggnadslån och fastighetslån borde eftersträvas och att kreditinstituten hade möjligheter att verka i sådant syfte. Erfarenheter av utvecklingen skulle få visa om ytterligare åtgärder behövdes.

Frågan om integrerad finansiering behandlades inte explicit vid 1971 års utskottsbehandling. År 1972 uttalade civilutskottets majoritet (s) (CU 1972:9, s 16) – i anslutning till den redovisade ståndpunkten att några större tekniska svårigheter inte torde föreligga i fråga om fastighetslånen – att en totalfinansiering dock torde kräva ytterligare utredning. Reservanter (c, fp) uttalade att strävanden mot en ökad integrerad finansiering borde fortsätta och ta sikte på överenskommelser som inte får negativa effekter på det enskilda sparandet. Reservanter (m) syns i ett allmänt avvisande av ytterligare överväganden om statlig totalfinansiering ha innefattat också en integrerad finansiering.

Ovan nämnda hänvisningar vid 1973 års riksdag till pågående utredningar innefattade även denna aspekt på totalfinansiering.

1.3.4 *Institutionella former m m*

Som inledningsvis nämnts har totalfinansieringsfrågorna knutit an till frågan om en statlig bostadsbyggnadsbank. Vid 1969 års riksdag anslöt sig statsutskottets majoritet (s) (SU 1969:50, s 17) till delegationens och inrikesministerns uppfattning att ett nytt statligt kreditinstitut skulle utgöra den mest rationella lösningen för att få en friktionsfri integrerad finansiering, i första hand för stora fleråriga bostadsprojekt. Reservanter (c, fp, m) utgick från att syftena kunde nås genom överenskommelser med kreditinstituten om integrerad finansiering och från att förhand-

lingar fortsatte även i sådant syfte.

Motionsyrkanden (vpk) om statlig totalfinansiering har knutit an till en bostads- eller samhällsbyggnadsbank. Frågorna om långivningen skulle utsträckas även till följdinvesteringar har med nämnda ställningstaganden till huvudfrågan inte behandlats särskilt. Till denna fråga ansluter även förslag i motionen (fp) om ett samordnat statligt finansieringssystem i form av totala årliga ramar till kommunerna inom vilka statliga lån och bidrag kunde erhållas för kompletteringsinvesteringar. Statsutskottets majoritet (s, c, m) hänvisade år 1970 (SU 1970:50, s 17) till försöken med kommunalekonomisk långtidsplanering och till byggplaneringsutredningens arbete medan reservanten (fp) förordade utredning i ämnet. Vid 1971 års riksdag (CU 1971:12, s 23) hänvisade civilutskottets majoritet (s, c, m, vpk) även till slutförda och pågående utredningar och till genomförda provisoriska lösningar och ansåg en särskild utredning inte nödvändig. Reserver (fp) begärde nu förslag i ämnet.

I betänkandet CU 1972:28 (s 12–13) behandlades åter frågan i anledning av motion (fp) om utredning angående bl a möjligheterna att föra in följdinvesteringar i den prioriterade kreditsektorn. Utskottsmajoriteten (s, c, m, vpk) fann inte skäl att särskilt utreda frågan om ytterligare kreditprioriteringar och förutsatte att erforderligt ytterligare underlag för bedömningar torde komma att läggas fram av pågående utredningar.

I 1974 års statsverksproposition behandlades inte totalfinansieringsfrågorna explicit. Bostadsministern (prop. 1974:1, bil 14, s 122–123) redogjorde för bostadssektorns kreditförsörjning. Inte heller utskottet (CU 1974:14) yttrade något i dessa frågor.

I proposition 1974:150 angående riktlinjer för bostadspolitiken m m hänvisade departementschefen i fråga om totalfinansiering till pågående arbete dels i boende- och bostadsfinansieringsutredningarna, dels i 1968 års kapitalmarknadsutredning (se också avsnitt 1.6). I motionen 1974:907 (vpk) framfördes åter kravet på bostadsfinansiering till låg och fast ränta genom en bostadsbank. Utskottsmajoriteten (s, c, fp, m) hänvisade (CU 1974:36, s 45) till pågående utredningsarbete.

Utöver i detta avsnitt redovisade delproblem finns vissa andra frågor som kan kopplas till totalfinansiering. Dessa behandlas i avsnitt 4.4.

1.4 Ställningstaganden i betänkandet Solidarisk bostadspolitik

1.4.1 Inledning

Enligt direktiven har bostadsfinansieringsutredningen att pröva frågan om en totalfinansiering av bostadsbyggandet. Med totalfinansiering avser direktiven närmast "en totalfinansiering som omfattar endast fastighetslånen och en ordning som inbegriper även byggnadskrediterna i totalfinansieringen", d v s fullständig finansiering och integrerad finansiering.

Utredningarna har i ett tidigare betänkande endast gjort en kortfattad och principiell bedömning av några aspekter på totalfinansiering vad avser fullständig finansiering, integrerad finansiering och långivningens institutionella former. Nedan återges de sammanfattande avsnitten och en avslutande kommentar på dessa punkter, så som de redovisats i *Solidarisk bostadspolitik*, SOU 1974:17.

1.4.2 *Fullständig finansiering*

Det förefaller oss nu naturligt att pröva frågan om en fullständig finansiering mot bakgrund av vad vi anfört om bostadsfinansieringens uppgifter och våra överväganden om lånesystem.

En utjämning över tiden av kapitalutgifterna underlättas onekligen rent praktiskt om bostadshuset är finansierat med i princip ett enda långfristigt lån.

Med en uppbyggnad med traditionella enhetslån som omfattar större delen av finansieringsunderlaget, räntor och annuiteter som är olika vid olika tidpunkter och för olika årgångar hus är en utjämning av kapitalutgifterna över tiden likväl möjlig både i teori och praktik. Skulle det likväl under den fortsatta behandlingen av denna fråga – eller i praktisk tillämpning – visa sig att problem uppstår i detta avseende, kommer en lösning som innebär fullständig finansiering att te sig både önskvärd och nödvändig.

Det förhåller sig i själva verket så att varierande kapitalkostnadsvillkor, något som kan vara motiverat av kapitalmarknadsskäl – vilken senare fråga inte faller inom vårt uppdrag att behandla – *ytterligare understryker* behovet av omfördelningsmöjlighet över tiden. Uppgiften att fylla detta behov kan endast utövas av staten. Dess avgörande insats blir under alla omständigheter – om en rimlig hyra skall kunna erhållas och förutsättningar för likvärdiga kapitalutgifter bibehållas över tiden – att tillhandahålla lån i högt förmånsrättsläge och svara för bostadspris-sänkande åtgärder med subventioner av olika utformning. Staten svarar för risktagandet i samband med långivningen och påtar sig också direkta utgifter på grund av de höga kapitalkostnader som ges av kapitalmarknaden.

Med de bostadspolitiska aspekter som vi har anledning att anlägga på frågan förefaller det oss således naturligt med en fullständig finansiering, en totalfinansiering med ett lån från botten upp till toppen. Vi är medvetna om att denna synpunkt måste vägas samman med andra, framför allt kreditmarknadsmässiga. Vi är dock inte främmande för att en totalfinansiering av här angivet slag kan verka underlättande för en utveckling mot friare former för övriga delar av kapitalmarknaden – något som kan ge effekter av annat slag än vi har anledning att bedöma. (SOU 1974:17, s 309 f).

1.4.3 *Integrerad finansiering*

Erfarenheterna från de gångna åren, med de många gånger provisoriska och improviserade lösningar som krävs, visar att det kan vara svårt att klara bostadsfinansieringen med nuvarande system. En integrerad finansiering skulle ha stora förtjänster. Den nuvarande uppdelningen synes också delvis vara historiskt betingad – anpassad till en gången tids förhållanden på bostads(-byggnads)marknaden.

Vi har i detta betänkande anledning att särskilt betona de bostads-

politiska aspekterna i frågan. Det är då framför allt tre synpunkter som vi vill understryka.

Kreditförsörjningen under byggnadsperioden måste vara *tryggad* så att några störningar ej uppkommer vare sig när det gäller igångsättningstidpunkten eller under arbetskedet.

Beslut om statlig finansieringsmedverkan till ett bostadsbyggnadsprojekt bör i princip kunna vara kopplat till en direkt anvisning om kreditgivning. Bostadsbyggnadsplaneringen bygger ju på en på överordnad nivå verkställd avvägning och prioritering av vilka reala och finansiella resurser som får användas till bostadsinvesteringar – sett i relation till andra sektorer inom samhällslivet.

Vi vill härtill fästa uppmärksamheten på att den metod som delegationen för bostadsfinansiering nyligen anvisat (Ds In 1973:14) beträffande beräkning av bostadsbyggnadsprogram i ekonomiska termer ger en klar indikation till vidare utveckling. Bostadsfinansieringsutredningen har i remissyttrande tillstyrkt en lösning i linje med den av delegationen framtagna.

Om nämligen bostadsbyggnadsprojekt regelmässigt – oavsett vilken fördelningen är mellan bostadslägenheter, komplement och lokaler samt oavsett om projektet avser nybyggnad eller ombyggnad – redovisas i pengar, som finansieringsbehov, kan också kreditförsörjningsåtgärder lätt kopplas till byggandet.

En planering i ekonomiska mått i stället för fysiska, såsom exempelvis m^2 , ger också bättre förutsättningar för avvägning på lokal nivå mellan olika bostadsförsörjningsändamål. Detta innebär samtidigt ökade möjligheter till reella kommunala överväganden (man behöver inte "snegla på ramen") och en markering av ansvaret på den nivå där de slutliga investeringsbesluten fattas.

Kapitalförsörjningen under byggnadsperioden bör kunna ske på *sådana kapitalkostnadsvillkor* att de inte ger stora skillnader i belastning på den slutliga produktionskostnaden för bostadsfastigheter som färdigställts vid olika tidpunkter.

Denna aspekt väger dock inte särdeles tungt därest vad utredningen anfört om nytt lånesystem vinner beaktande. I praktiken kommer då nämligen under överskådlig tid inte några märkbara skillnader i de årliga kapitalutgifterna att uppstå. Låntagarnas skulder utvecklas dock olika. Det är emellertid sannolikt att dessa skillnader är så små, att de kan försummas i jämförelse med andra som utlöses av andra faktorer, olika prisförutsättningar i övrigt, grad av skicklighet, läges- och miljöförändringar m m.

Slutligen bör försörjningen av byggnadslån och slutliga lån vara *så organiserad* att skarpvproblem av administrativ och/eller kostnadsmässig art ej uppkommer.

Den senare typen av problem med exempelvis väntetider och därmed ökade kostnader kan kompenseras genom åtgärder inom den statliga långivningens ram. Detta kan således komma att kräva subventioner som av rent praktiska skäl kan få en annorlunda utformning än i den reguljära statliga långivningen. Med det här anförda underförstås att sådana övergångsproblem mellan byggnadslån och slutliga lån endast gäller en kortare tidsperiod för varje bostadsprojekt.

Vi har ovan velat redovisa några synpunkter i fråga om integrerad finansiering. Vi lämnar däremot ej direkta förslag.

Ytterligare överväganden torde få ske under beaktande av långivningens institutionella former. Härför erfordras ytterligare utredningsarbete. (SOU 1974:17, s 311 ff).

1.4.4 Institutionella former – bostadsbank

Vad vi ovan redovisat ger klar anvisning om att de institutionella formerna är viktiga och att skäl föreligger för en omprövning av den nuvarande. Våra anförda synpunkter ger dock inte något entydigt utslag i frågan om detta bör leda till att en särskild bostadsbank skulle behöva skapas. En eventuell förändring i denna riktning bör också föregås av mer djupgående utredning än vad vi hittills har haft möjlighet att genomföra. (SOU 1974:17, s 316 f)

1.4.5 Avslutande kommentarer

Vi har ovan diskuterat olika aspekter på totalfinansiering beträffande

fullständig finansiering
integrerad finansiering
bostadsbank.

Vi har konstaterat att starka skäl talar för en fullständig finansiering och angivit vilka krav man bör ställa på en integrering mellan kortfristig och långfristig långivning till bostadsbyggandet.

Försörjningen av kapital för långivning till bostadssektorn behandlas av den sittande kapitalmarknadsutredningen, som inom kort väntas avlämna betänkande i bl a denna fråga. Eftersom de institutionella formerna, frågan om en eventuell bostadsbank, kan ha samband med detta problemområde bör ytterligare utredningsarbete föregå en slutlig bedömning av dessa frågor. (SOU 1974:17, s 317).

1.5 Remissyttranden över utredningarnas ställningstaganden

1.5.1 Allmänt

Flertalet remissinstanser som avgett yttrande över SOU 1974:17 förordar någon form av totalfinansiering. Hit hör bl a nästan samtliga länsstyrelser och länsbostadsnämnder, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet och Svenska kommunförbundet. Svenska bankföreningen och 1968 års kapitalmarknadsutredning är i princip positiva till en fullständig finansiering i statlig regi.

De negativa remissinstanserna har, med något undantag, anknytning till kreditmarknaden. Kritiska till utredningarnas diskussioner är således bl a bankinspektionen, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska sparbanksföreningen och postbanken.

Enligt LO och Svenska byggnadsarbetareförbundet, vilka förutsätter att kapitalmarknadsutredningen snarast överväger utformningen av en statlig totalfinansiering, talar övervägande skäl för en övergång till statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet. En statlig totalfinansiering skulle underlätta en omfördelning av kapitalkostnaderna i tiden samt därigenom även motverka uppkomsten av inflationsvinster för fastighetsägarna och skulle öka möjligheterna att garantera en jämn tillförsel av långfristigt kapital till bostadssektorn. Vidare skulle nuvarande komplikationer som beror på statslånets och fastighetslånets olika långa löptid elimineras. Ett ytterligare skäl för en statlig totalfinansiering utgörs av den önskvärda formen för kanalisering av subventioner till bostadssektorn, nämligen

nedläggning av den nominella ränta som utgår för fastighetslånen. De friktioner i avlyften av byggnadskrediter som nu regelmässigt förekommer torde vidare avhjälpas genom statlig totalfinansiering, förutsatt att finansieringen sker över statsbudgeten. Även omfattningen av verksamheten talar för bugettfinansiering. Om utlåningen finansieras över statsbudgeten föreligger alltid garantier att den erforderliga volymen krediter kan uppbringas. Inga friktioner behöver uppstå av finansiella skäl för att det av statsmakterna fastställda byggnadsprogrammet skall uppfyllas.

Enligt *bankinspektionen* är den nuvarande arbetsfördelningen mellan bankinstituten, bottenlåneinstituten och statliga bostadsorgan i grunden rationell. Tack vare bankernas medverkan kan bottenlåneinstitutens organisation och driftkostnader hållas vid ett minimum och därmed deras räntemarginaler begränsas till några tiondels procent. Även den statliga bostadslåneorganisationen kan i betydande mån falla tillbaka på bankerna och därmed begränsa vissa omkostnader. Bankinstituten är också väl rustade att handha bostadskreditgivning och därmed förenade förmedlingsuppgifter.

1.5.2 Fullständig finansiering

En statlig totalfinansiering vad gäller de långa fastighetslånen synes enligt *kapitalmarknadsutredningen* — som framhåller att den inte är beredd att ta slutlig ställning till frågan förrän i samband med sina överväganden av den svenska kapitalmarknadens långsiktiga utveckling — fördelaktigt från flera synpunkter. En sådan finansiering bör innebära en viss administrativ förenkling så till vida att antalet lån och därmed antalet betalningstransaktioner minskar. Därtill kommer att de överföringar, som följer av att det statliga topplånet nu fungerar såsom "buffert" för omfördelningen av lånekostnaderna i tiden, inte skulle behöva göras. I den mån statsmakterna kommer att välja att sänka kapitalkostnaderna genom räntesubventioner i enlighet med de av kapitalmarknadsutredningen angivna principerna skulle redovisning och administration av dessa subventioner också förenklas om hela det paritetsbelånade bostadsbeståndet vore samlat i ett institut.

Svenska bankföreningen framhåller att en fullständig finansiering i statlig regi skulle kunna medföra positiva verkningar för kreditpolitiken och kapitalmarknaden. Såsom utredningarna påpekar skulle staten nämligen kunna finansiera bostadskrediterna genom emission av statsobligationer som en del av den totala statsupplåningen. Denna kan beträffande omfattning och villkor anpassas till det aktuella läget på kapitalmarknaden och till de kreditpolitiska kraven i stort. Härigenom skulle man befria kreditpolitiken och kapitalmarknaden från de begränsningar som följt av kravet på kapitalförsörjning av bostadssektorn till förmånliga räntor.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa anser att utredningarnas resonemang i fråga om lånetekniska detaljer äger sin riktighet men anser att dessa administrativa skäl inte väger särskilt tungt. En omläggning till fullständig finansiering vare sig den sker via staten eller via ett eller flera

kreditinstitut påverkar i och för sig inte den totala upplåningsvolymen på kapitalmarknaden. Även för statens vidkommande torde samma regler om likviditetsplanering komma att gälla som för hypoteksinstitutionen. Med hänsyn till de omfattande återverkningar på kreditmarknaden, institutionellt och på annat sätt, som en omläggning till fullständig finansiering skulle medföra vill Konungariket Sveriges stadshypotekskassa understryka utredningarnas slutsats att ytterligare utredningar är nödvändiga. Härvid torde böra ingående belysas på vilket sätt upplåningen lämpligast bör ske. Det framstår ingalunda som självklart att en upplåning via staten är att föredra. Enligt kassastyrelsen är stadshypoteksinstitutionen särskilt lämpad att, om så befinns önskvärt, handha en fullständig finansiering inte minst med tanke på det förtroende som kassans obligationer åtnjuter.

1.5.3 *Integrerad finansiering*

Svenska kommunförbundet framhåller att en integrerad finansiering torde ha stora administrativa förtjänster och väsentligt medverka till att kreditgivningen kan ske i smidiga och ändamålsenliga former.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa framhåller att integrerad finansiering för stadshypoteksinstitutionens del varit aktuell sedan institutionen år 1964 fick möjlighet att lämna byggnadskreditiv. På grund av att efterfrågan på långfristiga krediter vuxit från år 1964 och fram till dags dato har det inte funnits möjligheter att vid sidan av den sedvanliga bottenlånggivningen lämna byggnadskrediter. En sådan kreditgivning har bedömts splittra institutionens resurser och ytterligare förlänga väntetiderna på långa lån. Stadshypotekskassan anför vidare att den så sent som i februari 1973 ingående prövade förutsättningarna för sådan kreditgivning och kom fram till att förutsättningar för sådan kreditgivning då inte förelåg. Stadshypotekskassan framhåller emellertid att en integrerad kreditgivning kan sättas igång utan dröjsmål under förutsättning att statsmakterna ställer erforderliga medel till förfogande eller garanterar erforderliga medel.

Svenska sparbanksföreningen anför att sparbankerna i samarbete med sitt inteckningsbolag Spintab utvecklat finansieringsmetoder som medfört att några friktionsproblem mellan den kortfristiga och långfristiga bostadsfinansieringen inte längre kan sägas förekomma för den del av bostadsfinansieringen där sparbankerna och Spintab medverkar. Finansieringsfrågorna bör enligt föreningen kunna lösas utan en statlig totalfinansiering.

Bankinspektionen anför att byggnadskreditgivningen kräver kontinuerlig övervakning och medverkan från kreditgivarens sida under hela byggnadsskedet. Den lokala närheten till bankkontoren och därav följande möjligheter till förhandlingar direkt på platsen mellan kredittagare och kreditgivare under medverkan av värderingsmän och byggnadskontrollanter, t ex vid kreditavlyft, har varit en oundgänglig förutsättning för att bostadskreditgivningen skall fungera smidigt och med minsta möjliga förlustrisk för kreditgivarna.

Liknande tankegångar återfinns också i yttrandet från *Svenska bankföreningen*, som anser att det starkaste argumentet för en bestående uppdelning av kreditgivningen på byggnads- och fastighetslån ligger i det nuvarande systemets välutvecklade och beprövade möjligheter att fortlöpande kontrollera att bostadsprojektet ros i hamn. När det gäller utredningarnas önskemål att kreditgivningen under byggnadstiden måste vara tryggad anser bankföreningen att de årliga överenskommelserna mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankinstituten innebär att byggnadslånen säkerställs på ett tillfredsställande sätt. De byggnadsprojekt som inte kunnat få byggnadslån är sådana som ekonomiskt sett varit mycket tveksamma. De är dessutom en försvinnande liten andel av det totala antalet. Beträffande utredningarnas önskemål att finansieringen av bostadsbyggandet bör ske på sådana villkor att de inte förorsakar stora skillnader i kostnaderna för fastigheter som uppförs under olika år framhåller föreningen bl a att integrerad finansiering i och för sig inte skulle innebära att kreditvillkoren blir lika mellan olika årgångar bostäder. Även på de långfristiga fastighetslånen sätts olika räntor beroende på vilken räntenivå som gäller på kapitalmarknaden när det långa lånet ges. Vidare framhåller föreningen att nuvarande avlyftsproblems orsak, nämligen bristen på långfristigt kapital, inte skulle försvinna genom en integrerad finansiering. Däremot skulle sannolikt problemen försvinna om man övergick till en fullständig finansiering av de långa bostadskrediterna via statsbudgeten, eftersom kapitaltillförseln då delvis kan ordnas oberoende av förhållanden på obligationssidan.

Också *postbanken* berör de nuvarande avlyftsproblemen. Enligt banken har uppdelningen på byggnadslån och fastighetslån under många år av brist på långfristigt kapital inneburit en flexibilitet, eftersom nya byggnadskrediter i stor utsträckning lämnats, trots att den långfristiga finansieringen av färdigställda objekt ej kunnat ordnas utan lång väntetid. Ansvällningen av kreditbeloppen för färdigställda ej avlyftade objekt är ett uttryck för denna flexibilitet. Vid en integrerad finansiering skulle den otillräckliga tillförseln av långfristigt kapital vara ännu mera kännbar, eftersom den då direkt skulle påverka krediterna till nya byggen. Om tillförseln av långfristiga medel ökas på det sätt som erfordras för att medge integrerad finansiering skulle även nuvarande organisation av kreditgivningen fungera tillfredsställande.

1.5.4 Institutionella former – bostadsbank

LO och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* erinrar om att delegationen för bostadsfinansiering i betänkandet *Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning* (SOU 1968:30) framhöll att ett statligt bostadsinstitut bör kunna få en mycket enkel organisation. En betydande del av det administrativa arbetet, som hantering av pantbrev, värdering och inspektion av fastigheter samt avisering av räntor och amorteringar borde enligt delegationen kunna handhas av kommunala organ, länsbostadsnämnder och bostadsstyrelsen.

Svenska bankföreningen anför att av uttalanden i betänkandet framgår

att utredningarna anser att skälet för att eventuellt skapa en bostadsbank är att en sådan skulle underlätta ett införande av fullständig eller integrerad finansiering. Det innebär enligt föreningen att frågan om en eventuell bostadsbank inte kan behandlas som ett separat problem utan först kan bli aktuell om man beslutar sig för att övergå till fullständig eller integrerad finansiering. Föreningen vill dock understryka att en eventuell övergång till dessa finansieringsformer skulle kunna ske inom ramen för redan existerande institutioner utan att någon ny bostadsbank skapas. En fullständig finansiering, som enligt föreningen som nämnts skulle kunna medföra positiva verkningar för kreditpolitiken och kapitalmarknaden skulle sålunda kunna administreras av exempelvis bostadsstyrelsen och de lokala organen. Det innebär enligt föreningen att en övergång till fullständig finansiering uppenbarligen inte kräver att en ny bostadsbank skapas. Vidare framhåller föreningen att om hela kreditgivningen övertogs av en statlig bostadsbank skulle en mycket kostnadskrävande organisation med kreditbedömning, rådgivning, granskning, besiktning m m behöva byggas upp parallellt med den expertis som redan finns i bankerna.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa anser att de uttalanden som den gjorde i remissyttrandet över bostadspolitiska kommitténs betänkande Bostadspolitiskt kreditstöd (SOU 1966:44) fortfarande äger giltighet. Kassastyrelsen yttrade härvid att konsekvenserna för kreditmarknaden och riksbankens möjligheter att bedriva en effektiv penning- och räntepolitik synes ytterligt svårbedömbara, om bostadsfinansieringen helt skulle avskärmats och övertagas av staten. Inte ens en grundlig specialutredning i ämnet torde helt kunna klargöra dessa konsekvenser. Styrelsen vill därför bestämt avråda från det experiment, som inrättandet av en statlig bostadsbank måste anses innebära. Skapandet av en dylik bank skulle inte öka kapitalmarknadens resurser och skulle därför inte heller lösa det nuvarande dilemmat, nämligen att man inte i en bristsituation kan finansiera marginalbyggandet annat än på bekostnad av andra investeringsbehov, som kan göra sig gällande med samma eller t o m ännu större styrka.

1.6 Proposition 1974:150

I proposition 1974:150 anförde departementschefen i frågan om totalfinansiering (s 423):

För egen del vill jag understryka att det nu inte är möjligt att ta ställning till de av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna aktualiserade frågorna. Ytterligare utredningsarbete och konkretiserade förslag till lösningar är nödvändiga för ett ställningstagande. Vidare bör erfarenheterna av fortsatta överenskommelser mot bakgrund av den föreslagna nya kreditpolitiska lagstiftningen kunna ge ett bättre underlag för framtida ställningstaganden. För det fortsatta arbetet i såväl bostadsfinansieringsutredningen, som bör bedöma frågorna ur främst bostadspolitisk synvinkel, och kapitalmarknadsutredningen, som av naturliga skäl kommer att göra sin bedömning från allmänna kreditpolitiska utgångspunkter, bör remissyttrandena vara av värde och sålunda kunna bidra till de fortsatta övervägandena i fråga om bostadsbyggandets kreditförsörjning.

2 Bostadssektorns kreditförsörjning

2.1 Inledning

Under delar av efterkrigstiden har bostadssektorn varit prioriterad framför vissa andra investeringsområden. Arten och graden av den offentliga kreditstyrningen har växlat. Prioriteringen har bl a skett genom kreditpolitisk lagstiftning. Delvis med stöd av denna lagstiftning har också frivilliga överenskommelser träffats mellan myndigheter och kreditinstitut. Kredittillflödet till bostadssektorn har härigenom under de senaste åren möjliggjort ett bostadsbyggande enligt de av riksdagen fastställda ramarna. Det har däremot visat sig svårt att nå en tillfredsställande fördelning mellan korta och långa krediter. Avlyftsköerna har växt sedan mitten av 1960-talet och uppgår f n till nära 10 miljarder kr. Inom den totala ramen har också i vissa fall uppstått problem med kreditförsörjning av enskilda projekt.

Krediter till bostadssektorn transfereras via flertalet institutioner på kreditmarknaden. Institutionella förhållanden har i viss utsträckning styrt långivningens former. Omvänt har långivningens former, betingade av en historisk verklighet, delvis påverkat de institutionella förhållandena.

De typer av objekt som kan belånas inom bostadssektorn är förutom bostadshus även gemensamhetsanläggningar och serviceanordningar av olika slag. Lån kan sålunda lämnas till exempelvis barnstugor, lokala affärscentra, integrerade skolbyggnader och bibliotek.

2.2 Institutionella former

2.2.1 *Byggnadskrediter och topplån*

Det är i huvudsak affärsbankerna och sparbankerna som svarar för byggnadskreditgivning.

Byggnadskrediter skall i princip ersättas av långfristiga lån när byggnaderna färdigställt och i förekommande fall uthyrt. Detta sker genom att byggnadskrediter blir avlyfta av bundna bottenlån och vanligen även av statliga bostadslån.

Dessutom behövs ibland särskilda topplån som i regel utanordnas av det institut som svarat för byggnadskrediten.

2.2.2 *Bottenlångivning*

Bottenlån som ofta benämns enhetslån utlämnas av stadshypoteksinstitutionen och av kreditaktiebolagen. I någon utsträckning bedriver även försäkringsbolagen direkt utlåning av bottenlån. Tidigare var också sparbankernas och postbankens bottenlångivning av betydelse.

Stadshypoteksinstitutionen är organiserad på så sätt att ett centralt organ, Kungariket Sveriges stadshypotekskassa, svarar för upplåning av medel som i sin tur lånas ut av 20 regionalt verksamma stadshypoteksföreningar till fastighetsägare och tomträtthavare. Verksamheten regleras av författningsbestämmelser (SFS 1968:576 och 654). Stadshypoteksinstitutionen har sedan år 1964 rätt att ge byggnadskrediter, en rätt som ännu inte utnyttjats.

Stadshypotekskassans styrelse består av nio ledamöter, varav två utses av regeringen, en av riksgäldsfullmäktige och sex av ombud för stadshypoteksföreningarna. Styrelsens ordförande och vice ordförande är utsedda av regeringen respektive riksgäldsfullmäktige. Av kassans fyra revisorer utses en, tillika revisionens ordförande, av bankinspektionen, en av riksgäldsfullmäktige och två av ombud för stadshypoteksföreningarna. Stadshypoteksföreningarna utser årligen högst fem ombud som på ombudsstämma tar ställning till frågor om ansvarsfrihet, val av styrelse o d.

Medlemmar i stadshypoteksföreningarna är alla låntagare hos föreningarna. Dessa har rätt att delta på den årliga föreningsstämman, där beslut fattas om val av styrelse och revisorer, storleken av låntagarnas förvaltnings- och fondbidrag till föreningen m m. De av låntagarna lämnade säkerheterna förvaras hos föreningarna under tillsyn av offentligt ombud som utses av länsstyrelsen. Inom verksamhetsområdet är föreningarnas verksamhet centraliserad; de har inga lokalkontor e d.

För stadshypoteksinstitutionen gäller ett sammanlagt fondkrav om minst 2 % av utestående skulder. Vid årsskiftet 1974/75 uppgick de sammanlagda egna fonderna till ca 1,5 miljarder kr. Dessutom har staten till stadshypotekskassans förfogande ställt en grundfond om fn 5 miljarder kr. Kassans upplåning är maximerad till tio gånger grundfonden.

De kreditaktiebolag som ger bottenlån är från årsskiftet 1972/1973 Svensk Bostadsfinansiering Aktiebolag (BOFAB) och Sparbankernas Inteckningsaktiebolag (Spintab), vilket senare bolag ägs av Sparbankernas Bank AB. Spintab äger ett dotterbolag, Hälsingborgs Intecknings Garanti Aktiebolag (Higab), vars verksamhet är av mindre omfattning. I viss utsträckning ger Spintab och Higab också byggnadskrediter.

Tidigare verkade ytterligare tre kreditaktiebolag som bottenlångivare, nämligen Svenska Intecknings Garanti Aktiebolaget (Sigab), Göteborgs Intecknings Garanti Aktiebolag (Gigab) och Svensk Fastighetskredit Aktiebolag. Dessa bolag upphörde med långfristig fastighetsbelåning den 1 januari 1973 sedan avtal slutits mellan de statliga bankerna, Sveriges kreditbank och postbanken, å ena sidan och de privata affärsbankerna inklusive Jordbrukets Bank å andra sidan, om att berörda affärsbanker

inträdde som hälftenägare i det av kreditbanken och postbanken tidigare samägda BOFAB. Avtalet kom till efter diskussioner som kommit till stånd på initiativ av finansdepartementet.

BOFAB och Spintab har inga egna regionala organisationer utan representeras lokalt av affärsbankerna respektive sparbankerna som handhar vissa praktiska frågor i samband med lån.

För BOFAB:s och Spintabs vidkommande gäller bolagsordningar som fastställts av regeringen. Aktiekapital och reservfond uppgick år 1974 till 48 mkr för båda bolagen.

Det fondkrav som gäller för kreditaktiebolagen är i princip samma som för stadshypoteksinstitutionen, dvs fondtäckningen (eget kapital och fonder) måste vara minst 2 % av skulderna. Till eget kapital och fonder räknas, förutom aktiekapital och reservfond, förlagslån, garantifond och balanserade vinstmedel. Förlagslån får upptas till ett belopp som högst motsvarar aktiekapitalet medan garantifonden är maximerad till fem gånger aktiekapitalet.

För bottenlån gäller likartade regler för stadshypoteksinstitutionen och kreditaktiebolagen avseende belåningsobjekt och lånegränser. Långivning får således ske beträffande bostads-, affärs- och kontorshus med eller utan statliga bostadslån mot säkerhet av pantbrev i fast egendom eller tomträtt för belopp som ligger högst inom 75 % av institutets eget uppskattningsvärde. Även andra objekt får belånas om de finansieras med stöd av statligt lån. Spintabs verksamhet är framför allt inriktad på enfamiljshus.

2.2.3 Statlig långivning

Den statliga långivningen omfattar ett flertal olika låneformer. Med statliga lån avses i detta sammanhang bostadslån med förmånsrätt efter enhetslån.

Låneverksamheten handhas av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna. Kommunstyrelsen eller annat kommunalt organ som utses av kommunen är kommunens förmedlingsorgan, dvs svarar för kommunens låneförmedling. Bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och förmedlingsorganen svarar också för en rad andra uppgifter än de som direkt hör samman med långivning, bl a bostadsbyggnadsplanering och administration av bostadstillägg. Deras uppgifter kan sägas vara betingade av att statsmakterna ser bostadslångivningen som ett av flera medel att nå bostadspolitiska mål och därför har samlat de olika bostadspolitiska uppgifterna i ett administrativt system. Kommunernas medverkan sker med stöd av lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande.

Två typer av låneärenden förekommer, ettbeslutsärenden och tvåbeslutsärenden. Ettbeslutsärendena gäller en- och tvåfamiljshus som skall bebos av lånesökanden och tvåbeslutsärendena flerfamiljshus och övriga en- och tvåfamiljshus.

Lånebeslut i ettbeslutsärenden fattas av länsbostadsnämnd före igångsättning. Lånet kan utbetalas i förskott och därmed utnyttjas som

byggnadskredit.

Länsbostadsnämnden fattar i övriga fall ett preliminärt och ett slutligt lånebeslut. I det preliminära beslutet anges med vilket belopp och under vilka villkor i övrigt lån kan komma att beviljas. En förutsättning för att lånet skall beviljas är att lånesökanden fått eller med säkerhet kan påräkna tillräcklig underliggande kredit på godtagbara villkor. Tvåbesluts-ärendena förutsätter ett dubbelt ansökningsförfarande.

Ansökan om lån göres hos förmedlingsorganet som yttrar sig om ansöknings- och sänder handlingarna i ärendet till länsbostadsnämnden. Nämnden fattar beslut om lån inom ramar som ställts till förfogande av bostadsstyrelsen.

Under byggnadstiden ansvarar förmedlingsorganet för byggnadskontroll och besiktning. Har kommunerna lämnat borgen för byggnadskredit-er vilket är normalt vid statlig belåning avgör dessutom förmedlingsorganet ofta hur byggnadskrediter får disponeras.

Om lån beviljats skall låntagaren hos förmedlingsorganet göra framställning om utbetalning av lån. Till framställningen fogas in-teckningshandlingar etc. Förmedlingsorganet sänder framställningen och till denna fogade handlingar till länsbostadsnämnden. Nämnden beslutar om lånets utbetalning varefter bostadsstyrelsen betalar ut lånet. Förmedlingsorganet har sedan ett visst ansvar för att bevaka säkerheten för lånet. Länsbostadsnämnden handhar i övrigt pantvård, bevakar till betalning förfallna fordringar m m.

Länsbostadsnämndens beslut kan överklagas hos bostadsstyrelsen, vars beslut kan överklagas hos regeringen.

2.3 Kreditpolitisk lagstiftning

2.3.1 *Allmänt*

Tidigare gällde tre kreditpolitiska lagar, lagen (1962:256) om likviditetskvot och kassakvot för vissa kreditinrättningar, lagen (1962:257) om placeringkvot för vissa kreditinrättningar och lagen (1962:258) om rättsreglering och emissionskontroll. Lagarna var tidsbegränsade.

Utredningen om den kreditpolitiska lagstiftningen lämnade i början av år 1974 ett förslag till ny kreditpolitisk lagstiftning i betänkandet Kreditpolitiska medel (Ds Fi 1974:2). På grundval av detta avgav regeringens förslag i frågan i proposition 1974:168. Riksdagen biföll i huvudsak regeringens förslag. En ny kreditpolitisk lagstiftning trädde därigenom i kraft den 1 januari 1975.

2.3.2 *Tidigare lagstiftning*

Den tidigare kreditpolitiska lagstiftningen var av fullmaktskaraktär. Efter framställning av fullmäktige i riksbanken kunde regeringen förordna om lagstiftningens tillämpning.

Regler om likviditets- och kassakvoter i likviditets- och kassakvotslagen

var ett komplement till kreditpolitiska instrument som diskontopolitik och marknadsoperationer. Deras syfte var att påverka den totala kredittillgången och i viss utsträckning också krediternas fördelning.

Affärsbanker, sparbanker och centralkassor för jordbrukskredit kunde åläggas likviditetskvotsrestriktioner medan kassakvotkrav endast kunde avse affärsbanker.

Likviditetskvoten var i princip relationen mellan på visst sätt beräknade likvida tillgångar (netto) och förbindelser. Till likvida tillgångar räknades bl a statsobligationer och bostadsobligationer vilket naturligtvis ökade bankernas benägenhet att göra sådana placeringar. Lagen gav riksbanken vissa möjligheter att påverka beräkningen av likvida tillgångar genom tillämpningsföreskrifter. Riksbanken bestämde vilken likviditetskvot som skulle tillämpas. Den var dock maximerad till 50 % för affärsbanker och 25 % för övriga av lagen omfattade institut.

Med kassakvot avsågs relationen mellan medel i riksbanken och förbindelser. Riksbanken fastställde kassakvot inom maximitalet, 15 %.

Placeringskvotslagen skulle trygga statens och bostadsbyggandets behov av långfristigt kapital för den händelse det var omöjligt att träffa godtagbara överenskommelser med de placerande instituten.

Lagen omfattade försäkringsbolag, sparbanker och allmänna pensionsfonden.

Placeringskvoten var en marginell kvot som angav en lägsta tillåten relation mellan prioriterade placeringar och totala placeringar under viss tid. Som prioriterade placeringar räknades bl a statsobligationer, bostadsobligationer och lån eller egna nettotillgångar avseende ny bostadsbebyggelse. Riksbanken kunde genom tillämpningsföreskrifter ange vissa andra placeringar inom bostadssektorn som prioriterade.

Placeringskvoten var maximerad till 80 % och fastställdes av regeringen.

Ränteregleringslagen gav riksbanken möjligheter att bestämma maximiräntor för utlåning, maximi- och minimiräntor för inlåning och att reglera obligationsemissioner m m.

2.3.3 Ny kreditpolitisk lagstiftning

Genom lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel som trädde i kraft den 1 januari 1975 upphävdes likviditets- och kassakvotslagen, placeringskvotslagen och ränteregleringslagen.

Den nya lagen är i likhet med de äldre tidsbegränsad och av fullmaktskaraktär. Kreditpolitiskt medel får användas av riksbanken med tillstånd av regeringen efter framställning av fullmäktige i riksbanken. Med kreditpolitiska medel avses i lagen likviditetskrav, kassakrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän placeringsplikt, särskild placeringsplikt och räntereglering. Utlåningsregleringen och den särskilda placeringsplikten har inga motsvarigheter i den tidigare lagstiftningen.

I motsats till den äldre lagstiftningen är lagen så utformad att den endast anger ramar och riktlinjer för de kreditpolitiska medlens tillämpning. En närmare precisering skall ske genom föreskrifter från riksbanken.

ken, som åtminstone i formellt avseende härigenom får vidgade kreditpolitiska befogenheter.

Utlåningsreglering, allmän och särskild placeringsplikt samt räntereglering är avsedda att endast tillgripas i undantagsfall medan övriga medel betraktas som mer reguljära inslag i kreditpolitiken.

Likviditetskravet som avser bankinstituten är i princip konstruerat som den tidigare likviditetskvoten. I lagen anges att bl a stats- och bostadsobligationer alltid skall räknas som likvida tillgångar.

Den allmänna placeringsplikten avser bank- och försäkringsinstitut inklusive AP-fonden. Den skall trygga statens och bostadsbyggandets behov av långfristig kredit och motsvarar såtillvida äldre regler om placeringskvot. Placeringsplikten omfattar i motsats till dessa även affärsbanker, vilket påverkat placeringspliktens konstruktion. Placeringsplikten kan således uttryckas både som en marginell och en genomsnittlig kvot för bankinstituten. För försäkringsinstituten gäller endast marginella kvoter. Riksbanken anger vilka placeringar som är prioriterade och hur placeringsplikten i övrigt skall beräknas.

Den särskilda placeringsplikten, som saknar motsvarighet i tidigare lagstiftning, skall trygga tillgången på byggnadskrediter. Särskild placeringsplikt avser bankinstituten, som kan ges skyldighet att lämna byggnadskredit till särskilt angivet byggnadsprojekt om det uppförs med statligt stöd och kommunen är borgensman för krediten.

De krav på bankinstitutens engagemang på kapitalmarknaden, vilka bl a lagen om kreditpolitiska medel är ett uttryck för, har föranlett förändringar i banklagstiftningen beträffande obligationsvärdering. En för bankerna mer förmånlig värderingsmetod infördes således i samband med beslutet om ny kreditpolitisk lagstiftning.

2.4 Riksbankens tillämpning av den kreditpolitiska lagstiftningen

2.4.1 *Allmänt*

Av de äldre kreditpolitiska lagarna har endast likviditets- och kassakvotslagen varit i kraft. Sedan mars 1969 gällde förordnande om likviditetskvot och sedan juli 1969 förordnande om kassakvot för affärsbanker. Riksbanken har dock mot bakgrund av hela den kreditpolitiska lagstiftningen utfärdat rekommendationer och träffat överenskommelser med kreditmarknadsinstituten. Rekommendationer om likviditetskvoter för affärsbanker gällde således från lagens tillkomst.

Överenskommelser om placeringskvoter har träffats sedan år 1969 med sparbankerna, postbanken, AP-fonden och försäkringsbolagen. År 1972 ersattes överenskommelserna om placeringskvoter med sparbankerna och postbanken av överenskommelser om likviditetskvoter. Detta får bl a ses mot bakgrund av 1969 års samordnade banklagstiftning som syftade till konkurrensneutralitet mellan olika bankinstitut.

Emissionskontrollen för de bostadsfinansierade instituten har sedan år

1966 haft innebörden att instituten fritt kunnat emittera obligationer under förutsättning att en stor andel, 90 %, av deras utlåning avsett vissa prioriterade ändamål som angetts av riksbanken.

År 1966 tillkallades delegationen för bostadsfinansiering som i viss utsträckning handlägger frågor inom riksbankens traditionella kompetensområde när det gäller bostadsbyggandets kreditförsörjning, se *avsnitt 2.5*.

2.4.2 Prioriteringsregler

De regler för prioriterade placeringar som gällt i anslutning till överenskommelser om placeringskvoter anslöt i stor utsträckning till placeringskvotslagen. Som prioriterade placeringar angavs där

kassa, checkar och banktillgodohavanden minus bankkulder, statsobligationer och andra statsskuldförbindelser, obligationer utfärdade av hypoteksbanken, stadshypotekskassan, bostadskreditkassan och kreditaktiebolag för bostadsfinansiering, lån mot inteckning i fastighet eller tomträtt med bebyggelse övervägande bestående av bostäder, om utlämnade lån avser ny bebyggelse lån med kommunal garanti för nya bostadsfastigheter och vissa lån, som lämnats till kommun, samt kreditinrättnings egna fastigheter bestående av nya bostadsfastigheter efter avdrag för inteckningar i fastigheterna.

Särskilda prioriteringsregler har gällt för bottenlåneinstitutens utlåning. De prioriterade ändamålen har utvidgats vid flera tillfällen de senare åren, framför allt beträffande serviceanläggningar och ombyggnadsprojekt. Prioriterade är främst krediter avseende produktionskostnader för hus som nybyggs, ombyggs eller tillbyggs med statligt stöd, samt bostadshus som nybyggs utan statligt stöd. Till utgången av år 1974 prioriterades dessutom flerfamiljshus som ombyggdes utan statligt stöd men där lånebostadsnämnden utfärdat intyg om att ombyggnadsarbetenas omfattning inte endast var ringa. För de sistnämnda fallen var inga särskilda standardkrav, maximikostnader etc föreskrivna; man avsåg framför allt att undvika belåning av löpande underhåll.

2.5 Delegationen för bostadsfinansiering

Delegationen för bostadsfinansiering (DFB) tillkallades i september 1966 som en kommitté under inrikesdepartementet. Den består nu av representanter för riksbanken, bostadsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen och finans- och bostadsdepartementen.

Ursprungligen hade delegationen uppgifter med anknytning till det bostadsbyggande som kunde få förhandsbesked om bostadslån. Vidare skulle den samordna kreditförsörjningen med bostadsbyggandets fördelning i rum och tid. Det senare uppdraget får ses mot bakgrund av situationen under åren 1965 och 1966 när bristen på byggnadskrediter

hotade den planerade igångsättningen. Uppgifterna i samband med förhandsbeskeden har sedermera överförts till bostadsstyrelsen.

Delegationen har utarbetat ett betänkande, Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning (SOU 1968:30).

Betänkandet har refererats i avsnitt 1.2. Efter förslag i 1969 års statsverksproposition, bilaga 13, fick DFB i uppdrag att söka lösa de problem som påtalats i betänkandet genom förhandlingar med kreditmarknadsinstituten.

I en kommuniké hösten 1969 redovisade DFB, bankföreningen, sparbanksföreningen och stadshypotekskassan den överenskommelse som träffades i anledning av regeringens särskilda uppdrag. Kommunikéns sammanfattande avsnitt lyder: "Överenskommelsen syftar till att förbättra bostadsbyggandets finansieringsförutsättningar i olika avseenden. Formerna och villkoren för byggnadskrediter ändras så att dagens stora variationer i fråga om kreditkostnader elimineras. Konsortier bildas vid stora kreditbehov. Avlyft skall ske efter anciennitet och särskilda åtgärder vidtas vid lång väntetid. Enighet har rått om målsättningen att förkorta väntetiderna för långa fastighetslån. För stora, fleråriga bostadsprojekt förbättras finansieringsbetingelserna väsentligt. Parterna avser att vid framtida överläggningar pröva erfarenheterna av den nu ingångna överenskommelsen och överväga vilka eventuella förändringar som då kan vara erforderliga."

Redan år 1967 hade delegationen på regeringens uppdrag inlett förhandlingar med bankinstituten om byggnadskrediter till det planerade bostadsbyggandet. Förhandlingarna resulterade i en överenskommelse som innebar att bankerna ställde erforderliga krediter till nyproduktionsens förfogande. Liknande överenskommelser har sedan dess träffats årligen.

F n omfattar överenskommelsen byggnadskrediter för statligt belånad ny- och ombyggnad enligt årets bostadsbyggnadsplan och krediter till kommuner för tomrättsmark. Därutöver har bankerna på eget initiativ förklarat sig villiga att ge byggnadskrediter till bostadsbyggande utan statliga lån.

Till ledning för bankernas byggnadskreditgivning utarbetar bostadsstyrelsen listor över placerade statligt belånade bostadsbyggnadsprojekt under året, dock ej styckebyggda enfamiljshus, med uppgifter om beräknade igångsättningstidpunkter.

Delegationen och bankerna har bildat en särskild expertgrupp för att lösa problem som kan uppkomma vid tillämpningen av överenskommelserna. Arbetet i expertgruppen avser framför allt de projekt som trots överenskommelsen får svårigheter med byggnadskrediter. Dessa svårigheter har under senare år främst gällt vissa enfamiljshus och ombyggnader.

Mot bakgrund av en kraftig nedgång i affärsbankernas förvärv av bostadsobligationer under åren 1971 och 1972 inledde delegationen förhandlingar med affärsbankerna om deras engagemang i den långfristiga bostadsfinansieringen. I juni 1973 träffades en uppgörelse med innebörden att affärsbankerna under året skulle göra nettoförvärv av bostadsobligationer för 1,5 miljarder kr och i egen portfölj omvandla i miljard kr i

vanliga byggnadskrediter till s k mellankrediter. Senare erhöLL delegationen under hand utfästelser om obligationsförvärv från allmänna pensionsfonden, sparbankerna och postbanken. Försäkringsbolagen var redan bundna till vissa obligationsförvärv genom överenskommelser om placeringskvoter med riksbanken.

År 1974 träffade delegationen och bankinstituten en överenskommelse om att instituten under året skulle ställa 4 miljarder kr till förfogande för långfristig bostadsfinansiering.

Därutöver har DFB utarbetat två promemorior, Lokalbyggandet i samband med den statliga bostadslångivningen (Ds In 1971:17) och Ekonomiska ramar för det statligt stödda bostadsbyggandet (Ds In 1973:14).

Promemorian Ekonomiska ramar för det statligt belånade bostadsbyggandet behandlades i proposition 1974:150. Departementschefen anslöt sig till syftet med DFBs förslag till ramkonstruktion. Denna skulle möjliggöra en förbättrad beräkning av investeringsvolym och kreditbehov inom bostadssektorn och en smidig utbytbarhet mellan ramar för nybyggnad och ombyggnad. För att uppnå dessa syften har bostadsstyrelsen fått i uppdrag att göra en översyn av det nuvarande ramsystemet.

2.6 Byggnadskrediter

2.6.1 Former och villkor

Bankerna skaffar erforderliga medel för byggnadskreditgivning huvudsakligen genom direkt inlåning. Tekniskt är byggnadskrediten en s k kredit i räkning, beviljad på grundval av förhandsvärdering och utlämnad mot säkerhet av kommunal borgen eller pantbrev i den egendom varå byggnaden uppförs. Byggherren disponerar krediten i s k lyft allteftersom byggnadsverksamheten fortlöper. I vissa fall sker besiktning av husbygget inför varje lyft för att kreditgivaren skall kunna bedöma hur stora lyft som skall tillåtas.

Långgivaren betingar sig för beviljad byggnadskredit (byggnadskreditiv) dels en kontraktsränta (kreditavgift) om 0,5 till 1 % på beviljat belopp dels en dispositionsränta om f_n (vid ett diskonto på 7 %) 7,75–10,5 % på disponerat belopp. När kommun tecknar borgen för en byggnadskredit blir räntevillkoren fördelaktigare för låntagaren än vad som eljest skulle ha varit fallet. f_n utgår hos flertalet kreditgivande institut för byggnadskredit avseende flerfamiljshus med kommunal borgen som säkerhet kreditavgift om 0,5 % och dispositionsränta om 8,75 %. Kommunal borgen förekommer i princip när statligt bostadslån beviljats för objektet. Hos flertalet institut faller kreditavgiften bort i och med färdigställandet men samtidigt höjs i stället dispositionsräntan med i regel 0,75 %. Räntor och kostnader, exempelvis besiktningkostnader, debiteras under lånetiden kreditivkontot. För fleråriga objekt kan byggnadskrediten dels upp i markkredit, anläggningskredit och husbyggnadskredit.

Under de sista åren har bankerna i begränsad utsträckning omvandlat

vanliga byggnadskrediter avseende färdigställda hus till så kallade mellankrediter, som också betraktas som byggnadskrediter, bl.a. i statistiska sammanhang. I motsats till vanliga byggnadskrediter får dock mellankrediter räknas som likvida tillgångar vid tillämpning av likviditetskrav enligt den kreditpolitiska lagstiftningen. Mellankrediterna löper med en obunden ränta som vid varje tillfälle skall motsvara bottenlåneinstitutens räntevillkor för nya enhetslån.

2.6.2 *Omfattning*

Omfattningen av byggnadskreditgivningen är svår att bedöma på grundval av den statistik som finns tillgänglig. Man kan inte helt isolera bostadskrediterna från krediter till annan byggnadsproduktion. Det är likaså svårt att åstadkomma en genomgående uppdelning på byggnadskrediter och annan långgivning mot säkerhet av pantbrev i bostadsfastigheter. Föreliggande uppgifter kan sålunda endast ge en ungefärlig uppfattning om storleken av dessa krediter, *tabell 2.1*.

Av de utestående byggnadskrediterna svarar affärsbankerna för ca två tredjedelar och sparbankerna för ca en tredjedel.

2.6.3 *Avlyftskö*

I angivna belopp för utestående byggnadskrediter ingår inte bara krediter avseende objekt under byggnad utan även krediter avseende objekt som färdigställt. Någon automatik i fråga om avlyft kan inte sägas ha varit för handen sedan mitten av 1960-talet. Sedan dess har efterfrågan på långfristiga krediter överstigit tillgången på kapitalmarknadsmedel. Detta har fört med sig besvärande köbildningar inom bostadslånesektorn. En viss belysning lämnas av *tabellerna 2.2 och 2.3*.

Tabell 2.1 Byggnadskreditgivningen, miljarder kr.

	1970	1971	1972	1973	1974 06-30
Utbetalade byggnadskrediter	12,0	11,9	12,1	14,5	7,3
Därav till bostäder	10,2	10,1	10,2	11,9	6,0
Utestående byggnadskrediter	14,1	14,6	17,3	18,6	19,1
Därav till bostäder	12,3	12,5	14,7	15,4	16,0

Källa: AP-fonden

Tabell 2.2 Byggnadskrediter avseende färdigställda bostadshus, miljarder kr.

	1972	1973	1974 06-30
Utestående byggnadskrediter till bostäder	14,7	15,4	16,0
Därav färdigställda bostäder	8,5	9,2	9,4
Andel i %	58	60	59

Källa: AP-fonden

Tabell 2.3 Avlyftsituationen och dess förändringar, miljarder kr.

	1970	1971	1972	1973	1974 06-30
Utbetalade byggnadskrediter till bostäder	10,2	10,1	10,2	11,9	6,0
Avlyftade byggnadskrediter till bostäder	8,4	9,9	8,0	11,2	5,4
Förändring av avlyftskön	+1,8	+0,2	+2,2	+0,7	+0,6

Källa: AP-fonden

Tabell 2.4 Avlyftens fördelning på olika kreditkällor, procent.

	1970	1971	1972	1973	1974 06-30
Obligationsemissioner ^a	68	77	83	71	89
Statliga bostadslån, direktavlyft av banker m m ^b	32	23	17	29	11

^a Årsmedeltal för perioden: 75.

^b Årsmedeltal för perioden: 25.

Källa: AP-fonden.

Det ökande beloppet utestående byggnadskrediter till bostäder kan inte förklaras av volym- och prisförändringar i bostadssektorn utan beror på en ökande brist på långfristigt kapital.

I tabell 2.4 redovisas den långfristiga finansieringens fördelning på olika kreditkällor.

Avlyftssituationen belyses i viss utsträckning av förändringen av låneköerna i bottenlåneinstitutet.

I tabell 2.5 redovisade uppgifter, som före juni 1973 avser statshypoteksinstitutionen och därefter också BOFAB, är emellertid inget mått på den totala avlyftskön eftersom vissa lånesökanden står i kö hos båda institutionerna.

Avlyftskön för bostäder kan uppskattas till ca 9,6 miljarder kr årsskiftet 1974/75. Detta innebär att väntetiden för utbetalning av beviljat långfristigt lån för närvarande uppgår till i genomsnitt ca 1 år inom stadshypoteksinstitutionen och BOFAB.

Överenskommelsen mellan DFB och affärsbankerna om bankernas obligationsförvärv under år 1974 har medverkat till att avlyftssituationen – efter en kontinuerlig försämring sedan mitten av 1960-talet – inte ytterligare försämrats det senaste året. Detta förhållande innebär dock inte att det finns underlag ens för en positiv bedömning av avlyftssituationens utveckling på kort sikt.

Spintab kan i allmänhet utbetala beviljade långfristiga lån direkt efter husets färdigställande. Detta är väsentligen en följd av s k budgetavtal som kan tecknas mellan sparbankerna och Spintab. Sparbankerna kan försäkra sig om avlyft hos Spintab mot löfte om obligationsförvärv och

Tabell 2.5 Bottenlåneinstitutens låneköer, mkr.

Tidpunkt	Prioriterade objekt ^a	Oprioriterade objekt ^b	Totalt
1966-01-10	1 739	412	2 151
-10-26	2 216	381	2 597
1967-02-17 ^c	1 924	325	2 249
-12-31	3 108	436	3 544
1968-06-30	3 247	358	3 605
1969-01-31	4 365	394	4 759
-06-30	4 445	380	4 825
1970-01-31	3 750	342	4 092
-06-30	3 791	419	4 210
1971-01-31	3 582	563	4 145
-06-30	3 803	631	4 434
1972-01-31	4 682	1 174	5 856
-06-30	5 328	1 271	6 599
1973-01-31	6 474	1 426	7 900
-06-30	10 896	2 182	13 078
1974-01-31	11 552	2 352	13 904
-06-30	11 117	2 578	13 695
-11-30	10 935	2 564	13 499

^a Avser bostadshus t o m år 1971.

^b Avser affärshus t o m år 1971.

Källa: Konungariket Sveriges stadshypotekskassa och BOFAB.

teckning av garantifondbevis. Obligationssköpen och garantifondteckningarna omfattade i 1974 års budgetavtal 45 respektive 2 % av byggnadskrediter som avlyfts om avlyften avsåg statligt belånade småhus. För vissa andra låneobjekt var procenttalen högre. Om inte Spintab har långfristig upplåning tillgänglig för utlåning när avlyft ska enligt avtal tar Spintab upp reverslån och utbetalar sedan ett sk interimslån till låntagaren. Detta lån löper med obunden ränta i högst sex månader varefter räntan binds. Systemet innebär också att sparbankerna hänvisar låneobjekt, som inte omfattas av budgetavtal till annat bottenlåneinstitut än Spintab.

Flerfamiljshus med tomma lägenheter har särskilda avlyftsproblem. Beviljade lån utbetalas i princip inte om mer än 10 % av lägenhetsytan är outhyrd. Bottenlån på tillhoppa 200–300 mkr är till följd härav fortfarande inte utbetalda.

Enligt överenskommelse i september 1969 mellan DFB och kreditinstitutet skulle byggherrar som fått vänta på avlyft mer än sex månader efter det alla för utbetalning erforderliga handlingar blivit färdiga kunna anmäla detta förhållande till bostadsstyrelsen. Dessa anmälningar skulle sedan föras vidare till långivarna. Anmälningsförfarandet avvecklades under år 1974 då det inte visat sig ge några positiva effekter.

2.7 Bottenlån

2.7.1 Former och villkor

Bottenlåneinstitutens upplåning sker som ovan nämnts genom obligationsutgivning. F n är obligationsräntan 8 %, vilket överstiger riksbankens

diskonto med 1 procentenhet. Obligationer säljs antingen genom bankernas förmedling eller direkt från instituten. Köpare av obligationer har möjlighet att vänta med att betala obligationerna upp till tre månader. Med hänsyn till risken för ränteändring måste obligationsemittenten emellertid låna ut belopp som tecknats omgående utan att avvakta likvid för obligationerna. Upp- och utlåning måste korrespondera med varandra. För att bli kunna låna ut medel utan dröjsmål har instituten rätt att låna upp medel kortfristigt genom reversupplåning. Obligationsköparna deponerar vanligen sitt innehav av obligationer hos emittenten i utbyte mot certifikat.

Den typ av obligation som fn säljs av bottenlåneinstituten har en löptid av 20 år och amorteras enligt annuitetsprincipen efter en 50-årig amorteringsplan. Efter 10 år sker en justering av räntan enligt vissa regler till aktuellt ränteläge. Numera finns det möjligheter att både höja och sänka räntan vid detta tillfälle. Motsvarande ändring av räntan måste i förekommande fall ske i institutens utlåning. Efter 20 år inlöses obligationerna och då förfaller samtidigt motsvarande fastighetslån. Eftersom annuitetsprincipen tillämpas kvarstår då större delen av obligationslånet och därmed även fastighetslånen. Om en 50-årig amorteringsplan används för ett 7%-lån utestår efter 20 år ca 90 % av det ursprungliga beloppet. Används en 60-årig plan, är motsvarande procenttal ungefär 95. Det säger sig självt att fastighetslåntagarna som regel inte har möjlighet att betala tillbaka sin skuld på slutbetalningsdagen. Regeln är därför att låntagaren erbjuds omsättning av sina förfallande lån till nya lån med de villkor som gäller vid omsättningstillfället, se avsnitt 3.7.2.

Bostadslåneinstitutens utlåning sker som nämnts på i princip samma villkor som upplåningen med ett påslag vanligen på 0,2 procentenhet. Härvid gäller för kreditgivaren att de hypotekslån som sammanlagda svarar mot ett visst obligationslån skall ge samma ränta och amortering som krävs enligt obligationslånet. Kreditgivaren har således möjlighet att differentiera utlåningen på önskvärt sätt. Fn varierar amorteringstiderna såvitt gäller olika typer av belåningsobjekt på så sätt att olika amorteringsplaner tillämpas: för nybyggda flerfamiljshus 60 år, för nybyggda småhus 50 eller 40 år och för affärs- och kontorshus 40 eller 30 år. Andra amorteringsplaner kan också förekomma. Vidare differentieras räntan på olika typer av lån så att oprioriterade lån löper med 0,25 % högre ränta än prioriterade lån. Differentieringen hänger samman med att obligationerna säljs med en underkurs om 0,25 %. Tidigare upplades särskilda obligationslån för den prioriterade resp oprioriterade utlåningen. Obligationslån inom den oprioriterade sektorn löpte med 0,25 % högre ränta. Sedan mars 1973 emitteras endast obligationslån avsedda för såväl prioriterad som oprioriterad utlåning. Obligationslånen säljs i stället till en sådan underkurs att den effektiva avkastningen är oförändrad.

Vid samma tillfälle förändrades amorteringsreglerna för nya obligationslån. Dessa kan endast amorteras efter utlottning. Amortering får således inte ske genom att emittenten köper upp obligationer för makulering.

2.7.2 Omfattning

Utestående lån till bostäder vid slutet av år 1974 var hos stadshypoteksinstitutionen 41,3 miljarder kr, hos BOFAB 6,9 miljarder kr, hos Spintab 13 miljarder kr och hos institut som upphört med nyutlåning (Sigab, Gigab och Svensk Fastighetskredit AB) drygt 15 miljarder kr.

Utvecklingen på bostadsobligationsmarknaden framgår nedan, *tabellerna 2.6 och 2.7*.

Det mest uppenbara draget i de senaste årens utveckling på bostadsobligationsmarknaden är de kraftiga fluktuationerna i placerarnas förvärv. Utredningen om den kreditpolitiska lagstiftningen konstaterade (s 111):

En slutsats av de senaste årens erfarenheter är att en tillräcklig tillgång på långfristiga bostadskrediter förutsätter stora och jämna bidrag från allmänna pensionsfondens sida, men också en betydande insats av bankinstituten genom att dessa ökar sina behållningar av bostadsobligationer.

2.7.3 Konverteringsfrågor

Begreppet konvertering används i kreditsammanhang för att beteckna olika förfaranden. Som konvertering synes man ursprungligen ha beteck-

Tabell 2.6 De större placerarnas nettoförvärv av bostadsobligationer m m, mkr.

	1971	1972	1973	1974
AP-fonden	4 618	2 977	3 999	4 061
Affärsbanker	662	371	1 861	2 179
Större sparbanker	655	1 419	914	1 265
Föreningsbanker	8	12	18	80
Försäkringsbolag	1 628	1 419	1 321	2 011
Totalt	7 571	6 171	8 113	9 596

Källa: SM N 1975:12.

Tabell 2.7 De större placerarnas nettoförvärv av bostadsobligationer i procent av totalt nettoförvärv av obligationer^a

	1971	1972	1973	1974
AP-fonden	63	45	52	58
Affärsbanker	39	41	40	95
Större sparbanker	64	104	66	82
Föreningsbanker	6	9	6	25
Försäkringsbolag	103	63	65	58
Totalt	64	55	51	66

^aProcenttal över 100 förekommer när nettoförvärv av bostadsobligationer överstiger nettot av alla obligationstransaktioner.

Källa: SMN 1975:12.

nat en rätt till förtidsinlösen av obligationer vid en på förhand bestämd tidpunkt under obligationslånets löptid. Genom en sådan konverteringsrätt, som vanligen är ensidig till obligationsemittentens förmån, kan ett obligationslån, som vid konverteringstidpunkten löper med högre ränta än marknadsräntan, inlösas och bytas ut mot ett obligationslån som löper med den lägre marknadsräntan. Härigenom blir det exempelvis också möjligt att sätta ner räntan på de hypotekslån som finansierats på grundval av det konverterade obligationslånet. Konverteringar av detta slag var inte ovanliga till och med 1940-talet. Från 1950-talet synes obligationsemittents konverteringsrätt inte ha kommit till användning beroende på den successivt stigande räntenivån.

Med konvertering av obligationslån avses i dag vanligen det förhållandet att obligationslånet enligt obligationsvillkoren förfaller till inlösen, varvid hela lånet eller del av lånet utestår obetalat. I denna situation måste obligationsemittenten anskaffa medel för att lösa in de förfallande obligationerna. Detta kan ske genom att dessa obligationer byts ut mot nya obligationer till den marknadsränta som gäller vid inlösningstidpunkten. Är det inte möjligt att träffa avtal om konvertering, måste nya obligationer försäljas på annat sätt.

Eftersom hypoteksinstitutens utlåning måste ske till samma villkor som upplåningen, innebär en konvertering av obligationslån att motsvarande hypotekslån också måste omsättas. Även för sådana omsättningar av hypotekslån används i dagligt tal begreppet konvertering. För låntagarna innebär en sådan konvertering att det förfallande lånet betalas igen genom att ett nytt lån samtidigt tas upp på samma belopp och till de villkor som gäller vid omsättningstillfället.

Konverteringar av förfallande obligationslån och därmed även av förfallande hypotekslån utgör ett växande problem för bottenlåneinstituten. Under år 1974 har hos dessa till betalning förfallit obligationslån på drygt 2 miljarder kr. Detta belopp kommer att öka i framtiden. Sålunda har från år 1966 på bostadssektorn utgivits obligationslån med 20-årig löptid och med amortering enligt annuitetsprincipen innebärande att efter 20 år över 90 % av den ursprungliga låneskulden kvarstår obetald. För de senaste åren uppgår det årliga obligationsbeloppet till närmare 10 miljarder kr. Vid löptidens slut måste således i det närmaste hela detta ursprungliga lånebelopp återbetalas till obligationsplacerarna. Någon garanti för att dessa kommer att gå med på en konvertering av sitt obligationsinnehav finns inte. Obligationsemittenterna måste emellertid se till att de har medel för att möjliggöra en omsättning av de förfallande hypotekslånen. Det är nämligen i praktiken otänkbart att samtidigt återfordra dessa lån.

För att underlätta konvertering har riksbanken sedan slutet av år 1973 medgivit att innehavare av obligationer som skall konverteras får tillgodogöra sig en extra underkurs på 0,5 % på nya obligationer under vissa förutsättningar. Motsvarande utlåning sker därför till 0,05 % högre ränta under en tioårsperiod.

Arbetet med konvertering av obligationer och hypotekslån hos bottenlåneinstituten är praktiskt sett tämligen omfattande. Det är i

synnerhet omsättningen av hypotekslåntagarnas lånereverser som är administrativt betungande.

2.8 Bostadslån och statsbudget

2.8.1 *Inledning*

I denna redogörelse för den statliga bostadslånegivningen och dess budgetmässiga konsekvenser utgår vi från förhållandena före den 1 januari 1975 och redovisar de förändringar det nya statliga bostadsfinansieringssystemet medför.

År 1969 tillsattes en utredning för att göra en översyn av det statliga budgetsystemet m m. Budgetutredningen överlämnade sitt betänkande Budgetreform (SOU 1973:43, 44, 45, 46) i september 1973. Betänkandet har remissbehandlats men någon proposition har ännu ej avgivits i frågan. En ändring av budgetsystem och redovisningsprinciper i enlighet med utredningens förslag skulle komma att påverka nuvarande metoder i hög grad.

Riksstaten består av driftbudget, kapitalbudget samt totalbudget. En ledande tanke vid införandet av det nuvarande systemet med drift- och kapitalbudgetar var, att alla förändringar i statens förmögenhet skulle redovisas öppet och i första hand via kapitalbudgeten, som i princip var lånefinansierad. Driftbudgeten skulle vara skattefinansierad och täcka de löpande utgifterna. Driftbudgeten fick över- eller underbalanseras, beroende på konjunkturläget. På sikt borde driftbudgeten vara balanserad, så att inte statens förmögenhet skulle påverkas av konjunkturpolitiken.

Denna syn på budgeten har gradvis förändrats. Man upprätthåller i praktiken inte längre distinktionen mellan drift- och kapitalbudgetarna så till vida att ingen skillnad föreligger mellan skatte- och lånefinansierade budgetar. Sedan år 1956 upprättas en *totalbudget*, där drift- och kapitalbudgetarna slagits ihop. Den presenteras fr o m år 1966 i riksstaten.

Inkomsterna utgörs av

- skatter, avgifter m m
- inkomster av statens kapitalfonder
- avskrivning och övriga kapitalmedel inom fonderna
- övrig kapitallåterbetalning.

Utgifterna utgörs av

- totala anslag över drift- och kapitalbudgetarna
- beräknad övrig medelsförbrukning.

2.8.2 *Lånefonden för bostadsbyggande*

För lån till bostadsbyggandet, vilka formellt skall ge normal förräntning och amorteras, ges anslag över kapitalbudgeten, närmare bestämt över lånefonden för bostadsbyggande.

Kostnader för bostadsmyndigheternas administration, bostadstillägg m m går däremot som utgifter över driftbudgeten. Detsamma gäller räntebidrag enligt proposition 1974:150.

Inkomster från lånefonden för bostadsbyggande i form av räntor redovisas på driftbudgetens inkomstsida. Staten har fr o m år 1968 ett formellt krav på full förräntning av lån som utlämnats efter år 1957. Det innebär, att lånefonden för bostadsbyggande till den del som är lånemedelsfinansierad skall ge en avkastning under år 1975 på 8,25 % med undantag för de lån som lämnats före år 1958 till bunden ränta.

Omfattningen av långivningen till bostadsbyggandet regleras genom kalenderårsvis av riksdagen fastställda ramar för beslut om lån. På budgeten registreras endast utfallet av denna långivning i form av utbetalda lån.

Anslagsframställningen görs av bostadsstyrelsen.

Anslagsbelastningen utgörs av

utbetalning av:

bostadslån

räntebärande delar av förbättringslån

skuldökning på paritetslån

räntelån

tomträttslån

lån för hyresförluster

förskott på beviljade lån, netto

Avgår:

amorteringar och inlösen

Anslagen för skuldökning på paritetslån och räntelån bortfaller fr o m budgetåret 1975/76 och ersätts av ett anslag för räntebidrag på driftbudgetens utgiftssida.

Lånefonden för bostadsbyggande är en revolverande fond, vilket innebär att amorteringarna på utestående lån används för ny utlåning utan att redovisas över statens budget.

Bedömningen av anslagsbehovet görs inom bostadsdepartementet. Denna resulterade i ett förslag till investeringsanslag på nära 1,7 miljarder kr till lånefonden för bostadsbyggande för budgetåret 1975/76.

Lånefonden för bostadsbyggande uppgick den 30 juni 1974 till 27 634 mkr, varav 25 202 mkr finansierats över kapitalbudgeten. Differensen utgörs av den del av utlåningen som finansierats över driftbudgeten som avskrivningsmedel. Eftersom räntan på de statliga bostadslånen i princip var en underränta i förhållande till statens normalränta ända till dess paritetslånesystemet infördes, gjordes nämligen tidigare indirekt avskrivning av den sk investeringsförlusten (det kapitaliserade värdet av skillnaden mellan fullt och faktiskt förräntningskrav). Denna del finansierades över driftbudgeten och skulle med tidigare tillämplad budgetsyn i princip täckas med skatter.

Utlånade medel och ränteinkomster budgetåren 1963/64–1973/74 framgår av *tabell 2.8*.

Tabell 2.8 Lånefonden för bostadsbyggande. Statens kapitalfordran vid budgetårets slut samt under budgetåret redovisade ränteinkomster, kr.

Budgetår	Utlånade medel	Ränteinkomster
1963/64	9 499 187 898	307 941 983
1964/65	10 219 819 850	335 765 541
1965/66	11 375 916 559	367 794 713
1966/67	12 622 123 652	420 726 178
1967/68	13 393 256 229	470 220 494
1968/69	14 685 988 349	722 750 597
1969/70	17 128 520 527	645 688 257
1970/71	19 678 788 755	1 102 044 870
1971/72	22 362 936 097	1 274 877 879
1972/73	25 084 376 707	1 450 386 718
1973/74	27 634 221 179	1 655 485 785

Källa: Bostadsstyrelsen

Drygt 90 % av de utestående lånen vid det senaste budgetårsskiftet avsåg lån enligt bostadslånekungörelsen (1967:552) eller tidigare motsvarande kungörelser samt räntelånekungörelsen (1967:553).

2.9 Vissa icke statliga bostadskrediter

Under år 1974 uppgick nyutlåningen till bostadssektorn till ca 18,3 miljarder kr exkl byggnadskrediter, skuldökning på paritetslån och räntelån. Av detta belopp avsåg ca 75 % krediter för nya investeringar och ca 25 % krediter i samband med överlåtelser m m. Av krediterna till nyinvesteringar utlånades ca 1,6 miljarder kr från staten, 2,6 miljarder kr från bankerna, 9,0 miljarder kr från bottenlåneinstitutet samt 0,3 miljarder kr från försäkringsbolagen.

Det är inte möjligt att fördela lån från banker och försäkringsbolag på olika typer av krediter (bottenlån, topplån etc) om man utgår från den officiella statistiken. Däremot registreras krediternas ändamål. Av de totala nyinvesteringsskrediterna från bankerna var de största ändamålsgrupperna lån till icke statligt belånade om- och tillbyggda småhus (909 mkr) statligt belånade nya småhus (663 mkr) och icke statligt belånade nya småhus (655 mkr). Av försäkringsbolagens utlåning till nyinvesteringar (317 mkr) avsåg drygt 45 % icke statligt belånade nya flerfamiljshus. Huvuddelen av bankernas krediter torde ha relativt korta amorteringstider och löpa med relativt höga, obundna räntor.

Krediter vid överlåtelser m m tillhandahålles huvudsakligen av bankerna. Vi har inget underlag för att bedöma kreditvillkoren inom denna sektor.

3 Intäkter och kostnader vid bostads- kreditgivning

3.1 Byggnadskrediter

3.1.1 *Allmänt*

Räntan på byggnadskrediter skall förutom till inlåningsränta för motsvarande medel bedömas i relation till förvaltningskostnader, kostnader för att hålla den likviditet kreditgivningen förutsätter och kreditrisker.

Bankernas förvaltningskostnader är svårbedömbara och torde variera inom relativt vida gränser, bl a beroende på låneobjektets storlek och låntagarens erfarenhet av byggnadskreditfrågor. De kommunala förmedlingsorganens praxis i samband med kommunala borgensåtaganden påverkar också bankernas förvaltningskostnader.

Med likviditetskostnader avser vi de kostnader kreditgivarna har för eventuellt intäktsbortfall till följd av att delar av icke disponerade krediter inte kan göras fullt räntebärande. Bankerna placerar vanligen icke disponerade delar av byggnadskrediter i s k dagslån mellan bankerna och i skattkamarväxlar med löptider som överensstämmer med beräknade lyftplaner. Under normala omständigheter ger sådana placeringar en lägre avkastning än vanlig utlåning.

Kreditriskerna är huvudsakligen av två slag, dels sådana risker som hänför sig till tiden före färdigställandet, dels sådana som avser tiden mellan färdigställande och utbetalning av fastighetslånen.

Risker före färdigställandet gäller framför allt förhållandet att låntagarens återbetalning kan äventyras till följd av att huset inte färdigställts på rätt sätt, i rätt tid e d. Kreditgivarens möjlighet att minimera sådana risker ligger huvudsakligen i att kontrollera att åtgärder för vilka kredit skall lyftas verkligen blivit utförda eller med säkerhet kommer att utföras och således representerar en realsäkerhet för lånet. Häri ingår också en allmän bedömning av produktionskostnaderna. Vid statlig belåning måste därvid beaktas att länsbostadsnämnden kan avslå slutlig ansökan om bostadslån om kostnaderna blir för höga.

Kreditrisker för tiden mellan färdigställandet och utbetalningen av fastighetslån kan vara svårare att bedöma och också svårare att påverka då ju byggnadskrediten redan utbetalats. Risken gäller de situationer som kan uppstå om låntagaren inte klarar sina åtaganden mot kreditgivaren. Sådana situationer kan uppstå t ex vid bristande betalningsförmåga till följd av allmänt svag ekonomi hos låntagaren, uthyrningssvårigheter e d,

som i och för sig också kan medföra att fastighetslån inte beviljas eller utbetalas. Är då realsäkerheten otillfredsställande och låntagarens betalningsförmåga i övrigt otillräcklig uppstår en förlust för långgivaren.

Av det sagda följer att kreditprövningen måste ta sikte på låntagarens samlade betalningsförmåga i högre grad än på realsäkerheten i det för lånet pantsatta objektet.

Kreditriskbedömningar blir dock av underordnat intresse för bankerna om kommunen tecknat borgen för byggnadskrediten, vilket som nämnts sker i normala fall om huset uppförs med statligt stöd. Någon kreditrisk föreligger då inte. I vissa fall torde dock kommunal borgen förutsätta en kreditprövning av byggnadskreditgivaren. Bankerna kan också ha ett eget intresse av att göra en kreditprövning även om inte byggnadskrediten är förenad med risker. Detta är t ex fallet om gäldenärens förmåga att infria andra förbindelser påverkas av det aktuella byggnadsprojektet.

Den effektiva räntan på byggnadskredit med kommunal borgen för ett hus som färdigställs på ett år och där byggnadskrediten sedan ligger kvar under ytterligare ett år, blir i genomsnitt ca 9,6 % per år på disponerat belopp under gällande ränteförutsättningar om krediten lyfts likformigt under byggnadstiden.

Den genomsnittliga skillnaden mellan intäkts- och kostnadsräntor i affärsbankväsendet är f n ca 2,3 %. Marginalen på byggnadskrediter torde inte avvika från de genomsnittliga talen på något anmärkningsvärt sätt vilket i absoluta tal skulle innebära ca 350 mkr per år för utestående byggnadskrediter till bostäder.

Det bör dock uppmärksammas att en del byggnadskrediter omvandlas till mellankrediter efter färdigställandet. Mellankrediterna har en rörlig ränta som vid varje tidpunkt skall överensstämma med bottenlåneinstitutens räntesatser för nya enhetslån. Denna understiger f n den vanliga byggnadskrediträntan efter färdigställandet med 1,3 procentenheter.

Låntagaren redovisar normalt kostnader för byggnadskredit som en produktionskostnad.

3.1.2 *Byggnadskrediträntor och statlig belåning*

Kostnader för byggnadskrediträntor som i huvudsak avser byggnadsperioden ingår i det schablonmässigt beräknade låneunderlaget för statliga bostadslån och kan sålunda regelmässigt belånas.

För flerfamiljshus och småhus som uthyrs eller upplåts med bostadsrätt utgår dessutom statliga lån till räntekostnader efter färdigställandet genom ett tillägg för vissa räntekostnader som inte ingår i låneunderlagets grundbelopp.

Det tillägg som här avses utgör en form av ersättning för enligt äldre bestämmelser utgående kreditivtillägg och retroaktivt räntebidrag.

Efter utbetalning av det statliga bostadslånet tillgodogörs låntagaren räntesubventioner. Dessa omfattar också återstående delar av byggnadskrediten om bottenlån inte utbetalats.

3.2 Stadshypoteksinstitutionen

Stadshypoteksinstitutionen är som nämnts organiserad i ett centralorgan, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, och 20 regionalt verksamma stadshypoteksföreningar.

Kassan tar upp obligationslån och lånar ut upplånade medel till föreningarna, som bedriver långfristig utlåning inom respektive förenings verksamhetsområde.

3.2.1 Stadshypotekskassan

Stadshypotekskassans upplåning och utlåning sker på samma villkor. Kassan får således inte några intäkter av denna verksamhet. Hypoteksföreningarna ersätter inte heller för kassan i annan form för dess kostnader för upp- och utlåning eller för annat ändamål. Ett undantag från den nämnda principen om lika villkor vid upp- och utlåning förekommer. En del äldre obligationer med låg ränta har en längre löptid än motsvarande utlåning. Vid omsättning av bottenlånen har räntesatserna justerats efter obligationsräntan vid omsättningstillfället. Stadshypotekskassan har därför nettointäkter för sådana lån.

Stadshypoteksinstitutionen som helhet skall ha egna fonder till lägst 2 % av utestående skulder. Inom institutionen är fondkravet i princip uppdelat så att kassan håller lägst 1 % i sin reservfond och föreningarna lägst 1 % i sina säkerhetsfonder. Kassan placerar reservfundsmedel i den normala utlåningsverksamheten. Räntor på lån från reservfonden ger kassan betydande nettointäkter.

Kassan redovisar också intäkter till följd av kursvinster. Kursvinsterna uppstår genom att kassan på marknaden köper upp egna obligationer till marknadsvärdet, vilket kan understiga deras nominella värde och sedan verkställer amorteringar på obligationslån genom att makulera obligationer i egen ägo. Skillnaden mellan marknadsvärdet och det nominella värdet är kursvinsten. För obligationslån som emitterats sedan mars 1973 föreligger inte denna möjlighet till kursvinst i och med att amortering endast sker efter utlottning.

De kostnader för kassans verksamhet som närmast är av intresse är förvaltningskostnader och kursdifferenser. Kostnadsposten kursdifferenser avser skillnaden mellan försäljningskurs och nominellt värde på de obligationslån, som säljs under året. Kassan säljer nämligen nya obligationer till underkurs, för närvarande 99,75 % av det nominella värdet. Underkursen är en kompensation till obligationsköparna för att utlåningen till en mindre del (10 %) sker till 0,25 % högre ränta än obligationsräntan. Den högre räntan tas ut beträffande lån inom den oprioriterade sektorn. Kostnaden för kursdifferensen balanseras därför på sikt av intäkter.

Överskott av kassans verksamhet tillförs reservfonden.

Vissa uppgifter om kassans räkenskaper år 1973 framgår av nedanstående tablå (belopp i mkr).

Stadshypotekskassan	
Ränteintäkter (netto)	133,2
Kursvinster	9,3
Förvaltningskostnader ^a	5,4
Kursdifferenser	13,6
Överskott ^b	108,3
Utlåning (netto)	3 418,0
Reservfond per 12-31	747,0
Utlånade medel per 12-31	36 483,3

^a Av förvaltningskostnaderna avsåg 1,4 mkr värderingskostnader som tidigare uttagits av låntagarna.

^b Före bokslutsdispositioner men efter skatt, som uppgick till 14,9 mkr.

3.2.2 *Stadshypoteksföreningarna*

Stadshypoteksföreningarna lånar ut medel på upplåningsvillkoren med ett påslag för förvaltnings- och fondbidrag. Förvaltnings- och fondbidrag utgår normalt för bostadshus med 0,2 % och för affärs- och kontorshus med 0,4 % av utestående lån. I några fall är procentsatsen differentierad så att småhus belastas med en något högre och äldre objekt med en något lägre bidragsprocent.

Stadshypoteksföreningarnas nettointäkter kommer i allt väsentligt från räntor på fonderade medel samt förvaltnings- och fondbidrag.

Överskott av föreningarnas verksamhet tillförs deras säkerhetsfonder. Säkerhetsfondernas medel placeras företrädesvis i kassans obligationer.

Vissa uppgifter om föreningarnas räkenskaper år 1973 har sammanställts i nedanstående tablå (belopp i mkr).

Stadshypoteksföreningarna	
Ränteintäkter (netto)	33,5
Förvaltnings- och fondbidrag	71,8
Förvaltningskostnader	13,4
Överskott ^a	87,3
Säkerhetsfonder per 12-31	528,0

^a Före bokslutsdispositioner.

3.2.3 *Kassan och föreningarna*

Uppgifter för stadshypoteksinstitutionen som helhet år 1973 redovisas i nedanstående tablå (belopp i mkr).

Stadshypoteksinstitutionen	
Ränteintäkter (netto) samt förvaltnings- och fondbidrag	238,5
Förvaltningskostnader	18,8
Överskott	195,6
Utlåning (netto) ^a	3 418,0
Fonder per 12-31	1 275,0
Utlånade medel per 12-31 ^a	36 483,3

^a Avser kassan.

Fonderna motsvarade vid utgången av år 1973 3,5 % av skulderna. Fondkravet är som nämnts 2 %. Årets överskott, 195,6 miljoner kr, som tillfördes fonderna utgjorde 5,7 % av utlåningsökningen. Fonderna ökade härigenom med drygt 125 miljoner kr mer än utlåningen i sig motiverade. Även utan förvaltnings- och fondbidrag skulle stadshypoteksinstitutionen som helhet under det aktuella året redovisa en proportionellt större fondökning än nettolåneökning.

Kreditriskerna för stadshypoteksföreningarnas utlåning till statligt belånad produktion är avhängiga principerna för statens agerande vid bristande betalning. För det bostadsbestånd som tillgodogörs räntebidrag måste staten vid ett ev exekutivt förfarande ofta antingen acceptera att hela det statliga lånet går förlorat eller inropa fastigheten eller huset till ett pris som täcker den statliga fordringen, alternativt att förhindra en exekutiv förrättning genom motsvarande ekonomiska insatser, se nedan avsnitt 3.4. Om staten väljer den senare vägen har hypoteksinstitutet inga kreditrisker men någon principiell linje i frågan har ännu inte deklarerats från statligt håll. Man får därför räkna med vissa kreditrisker även för statligt belånade låneobjekt, framför allt i områden med vikande bostadsefterfrågan. Fondkravet på 2 % av utlåningen får ses som en skönsmässig bedömning av kreditriskerna.

3.3 BOFAB och Spintab

BOFAB och Spintab är affärsbankernas respektive sparbankernas helägda kreditaktiebolag. Medel för bolagens utlåning anskaffas huvudsakligen genom obligationsutgivning.

Vid utlåning tillgodogör sig bolagen ett räntepåslag som i normala fall överstiger den aktuella obligationsräntan med 0,2 procentenheter för prioriterade objekt och 0,4 procentenheter för oprioriterade objekt. Denna räntemarginal och avkastning på eget kapital och fonder är institutens dominerande intäktskällor. För Spintabs vidkommande föreligger även möjligheter till intäkter till följd av omsättning av äldre lån och kursvinster.

De huvudsakliga kostnadsposterna avser förvaltningskostnader, bokföringsmässigt uppdelade i rörelsekostnader och administrationskostnader.

I nedanstående tablå redovisas vissa ekonomiska uppgifter om kreditaktiebolagen för år 1973. Det bör observeras att uppgifterna om BOFAB och Spintab inte är helt jämförbara med varandra eller med motsvarande uppgifter för stadshypoteksinstitutionen. Belopp i tablå redovisas i mkr.

	BOFAB	Spintab
Ränteintäkter (netto)	7,4	25,8
Förvaltningskostnader (netto)	5,9	8,6
Överskott ^a	1,5	10,3
Utlåning (netto)	2 528,0	2 067,0
Eget kapital och fonder 12–31	88,0 ^b	240,6 ^c
Utlånade medel per 12–31	3 735,2	11 332,6

^a Före bokslutsdispositioner men efter skatt, som för Spintab uppgick till 6,9 mkr.

^b Förlagslån, aktiekapital och reservfond.

^c Förlagslån, garantifond, aktiekapital, reservfond och balanserade vinstmedel.

Av Spintabs belopp för förvaltningskostnader avsåg ca 1,5 mkr ersättning till sparbankerna för deras lånehantering (75 kr per lån). BOFAB hade inga motsvarande kostnader för ersättningar till affärsbankerna.

Vid utgången av år 1973 motsvarade det egna kapitalet och fonderna för BOFAB 2,4 % och för Spintab 2,1 % av utlånade medel. Överskotten för året motsvarade långt ifrån ett hypotetiskt marginellt fondkrav på 2 % av utlåningsökningen inom respektive bolag. Således skulle BOFAB:s och Spintabs överskott med nära 50 mkr resp drygt 30 mkr ha överstigit det faktiska för att täcka ett sådant marginellt fondkrav. Kreditaktiebolagens utlåningsökning under år 1974 har krävt en ökning av det egna kapitalet eller fonderna. På kort sikt kan inte BOFAB eller Spintab klara en sådan ökning med egna överskott utan är beroende av tillskott under ett tillväxtskede. Under år 1974 har BOFAB:s aktieägare tecknat garantifondbevis på tillhoppa 60 mkr. Spintabs garantifondbevis tecknas framför allt av sparbankerna.

Beträffande kreditrisker gäller i huvudsak vad som sagts om stadshypoteksinstitutionen. Det är dock att observera att Spintab i högre grad än de andra bottenlåneinstituterna är inriktat på småhusbelåning.

3.4 Statlig bostadslångivning

Fram till år 1958 vara räntan för merparten av den statliga utlåningen till bostäder 3 % och bunden under lånets löptid. År 1958 höjdes den till 4 % och gjordes samtidigt i princip obunden.

Bostadspolitiska kommittén föreslog år 1966 att den ränta som staten betingar sig för bostadslånen inte skulle innefatta några subventioner. Statens normalränta föreslogs bilda utgångspunkt.

Statens normalränta utgörs av medeltalet av räntan – beräknad på emissionskursen och till jämna 0,25 % – för de av staten under de närmast föregående 10 åren upptagna lånen mot obligationer och reverser med en ursprunglig löptid av minst 10 år. Därtill läggs 0,25 procentenheter för att täcka förvaltningskostnader och med utlåningen förenad normal kreditrisk. Normalräntan kan inte understiga 4 %.

I proposition 1967:100 föreslogs med avsteg från kommitténs förslag att räntan borde motsvara den ränta som gäller för långfristiga statsobligationer ökad med 0,25 procentenheter. Syftet med denna ökning var att

täcka statens administrationskostnader för utlåningen. Riksdagen fattade beslut i enlighet med propositionen.

Riksgäldskontoret fick Kungl Maj:ts uppdrag att yttra sig i detta ärende och har tolkat innebörden i proposition 1967:100 på följande sätt:

Räntesatsen skall motsvara den effektiva räntan beräknad på emissionskursen på räntelöpande statsobligationslån med en löptid av minst 10 år ökad med 0,25 procentenheter. I det fall någon statlig låneemission av nu avsett slag icke pågår vid beslutstillfället eller skett inom rimlig tid dessförinnan torde dock förefinnas en någorlunda klar uppfattning om vad en dylik emission skulle betinga i ränta. Även räntan vid en eventuell samtidig försäljning av bostadsobligationer kan tjäna till ledning.

Räntan på bostadslån bestäms av regeringen för ett år i taget.

Före den 1 december varje år skall riksgäldskontoret i skrivelse till bostadsdepartementet yttra sig över räntesatsen för kommande kalenderår i enlighet med ovan redovisade principer.

Vid en jämförelse mellan ränteinkomster och ränteutgifter i den statliga bostadslånggivningen bör de ränteinkomster, som redovisas under lånefonden för bostadsbyggande, ställas mot fondens nettokapital.

Enligt tabell 2.8 var ränteinkomsterna från lånefonden för bostadsbyggande budgetåret 1973/74 1 655 mkr. Det motsvarar 6,6 % på skulden till riksgäldskontoret, som den 30 juni 1974 var 25 202 mkr.

Differensen mellan 6,6 och då gällande bostadslåneränta 7,25 % beror huvudsakligen på att äldre lån till låg bunden ränta fortfarande är utestående. Till en mindre del beror den dessutom på att ränta för de under löpande budgetår utbetalda lånen endast delvis gottskrivs lånefonden för bostadsbyggande samma år.

Statens kostnader för sin upplåning kan betraktas på skilda sätt. Ytterligheterna torde representeras av å ena sidan det nuvarande sättet att bestämma bostadslåneräntan, dvs att den skall motsvara den effektiva räntan på den aktuella emissionskursen på räntelöpande obligationer med en löptid av minst 10 år ökad med 0,25 procentenheter, och å andra sidan medelräntan på statsskulden. Statens normalränta, vars beräkningsprinciper innebär att man utgår från medeltalet för räntan på de senaste tio årens långfristiga obligationsemissioner utgör i jämförelse med dessa båda betraktelsesätt ett mellanting.

Den statliga bostadslånggivningen handhas av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och de kommunala förmedlingsorganen. Kompetensfördelningen dem emellan har redovisats i avsnitt 2.2.3. Som nämnts ovan är bostadslånggivningen en uppgift bland flera för samhällets bostadspolitiska organ. Det är därför svårt att isolera förvaltningskostnader för långgivning från andra förvaltningskostnader. I speciellt hög grad gäller detta om man har ambitionen att särskilja de kostnader som betingas av bostadspolitiskt motiverade kvalitets- och kostnadskrav på belåningsobjekten från andra kostnader för långgivningen. Kostnader för kvalitets- och kostnadskontroll förutsätter vi nämligen föreligga oavsett om de formellt hänförs till långgivningen eller till något annat regelsystem. I praktiken kan vi inte genomföra en sådan kostnadsseparering.

Kostnaderna för bostadsstyrelsens och länsbostadsnämndernas verksamhet täcks genom anslag från statens driftbudget. Kommunernas kostnader för låneförmedlingen täcks i sin helhet av kommunerna själva; några statsbidrag eller dylikt kommer sålunda inte kommunerna till del för denna verksamhet.

De totala utgifterna för bostadsstyrelsens administration var 13,1 mkr budgetåret 1973/74. Motsvarande utgift för länsbostadsnämnderna var 26,6 mkr.

Under våren 1974 undersökte bostadsstyrelsen tidsåtgången för olika arbetsuppgifter på länsbostadsnämnderna. Undersökningen ger endast en grov bild av situationen då bl a säsongmässiga variationer inte kunnat studeras och antalet slutliga beslut om lån till gruppbyggda småhus, och därmed också antalet utbetalade lån, var av mindre omfattning än normalt. En grov uppskattning på grundval av denna undersökning ger vid handen att 60 à 70 % av tidsåtgången på länsbostadsnämnderna avser uppgifter i anslutning till bostadslångivningen. En motsvarande relation synes inte osannolik för bostadsstyrelsen. Härav skulle följa att statens administrationskostnader för långivningen kan uppskattas till 25 à 30 mkr per år.

Kommunernas kostnader för långivningen kan inte beräknas på samma sätt. De totala kostnaderna för förmedlingsorganen är inte kända och uppgifter i samband med långivningen kan förenas med andra kommunala uppgifter, t ex enligt byggnadslagstiftningen och kontrollverksamhet föranledd av borgensåtaganden. Som en jämförelse kan emellertid nämnas att bostadstilläggsgruppen i promemorian Bostadstillägg – inkomstprövning och administration (Ds B 1974:1) angivit kommunernas administrationskostnader för bostadstillägg till nära 21 mkr per år.

Räntepåslaget på 0,25 % för förvaltningskostnader ger f n staten en intäkt på ca 60 mkr per år.

Medel för förvaltningskostnadstäckning ingår i de totala ränteintäkterna från lånefonden för bostadsbyggande som redovisas på den statliga driftbudgetens intäktssida men särredovisas inte.

Det är oklart om detta påslag bör anses inkludera kostnader för förluster på lån. Kreditriskaspekterna måste bedömas från speciella utgångspunkter när det gäller den statliga bostadslångivningen. Vi har tidigare berört problemen, bl a i betänkandet Lägenhetsreserv (SOU 1974:57). Där anförs bl a (s 95) ”Statens kreditgivning i högt riskläge är motiverad av bostadspolitiska skäl. En tillfredsställande försörjning av riskvilligt kapital har varit en förutsättning för en omfattande bostadsproduktion. I den statliga långivningens natur ligger således en relativt generös bedömning av kreditrisker för att främja bostadsförsörjningen.”

Till de statliga lånen har rent tekniskt knutits olika subventionsformer. Det är åtminstone i detta sammanhang likgiltigt om kapitalkostnaderna hålls nere i början av lånens löptid genom paritetslån, någon annan form av utjämningslån eller genom räntebidrag. Subventioneringen innebär i praktiken att staten tills vidare helt eller delvis avstår från avkastning på bostadslånet.

Vid bristande betalning på fastighetslån blir det ofta erforderligt att

sänka avkastningsanspråken på fastigheten. En hel eller partiell eftergift av fordringsrätt till bostadslånet medför dock inte kapitalkostnadssänkningar på kort sikt till följd av den med det statliga lånet förenade subventionen.

I betänkandet Lägenhetsreserv anfördes ett möjligt betraktelsesätt i fråga om bostadsföretag med betalningssvårigheter till följd av hyresförluster (s 96): "En hel eller delvis avskrivning av statens fordran i samband med en konkurs behöver således inte förändra det kalkylmässiga behovet av hyresintäkter i det drabbade bostadsbeståndet. Under sådana omständigheter ter det sig underligt om inte staten söker bevara sin fordran genom att undvika konkurs för företaget. På sikt tar staten ett bättre ansvar för bostadsförsörjningen och undviker förluster på bostadslån om de företag som drabbas av lägenhetsöverskottet hjälps till positiva lösningar av de ekonomiska problemen."

3.5 Kommentarer

I jämförelse med t ex frågorna om den allmänna räntenivåns inverkan på bostadssektorn och bostadssektorns krav på kreditvolym och kreditfördelning har frågan om vilka kreditförmedlingskostnader som är bostadspolitiskt acceptabla inte behandlats lika ingående. Ett allmänt uttryckt krav om att dessa kostnader skall minimeras har därför ingen given konkret innebörd beträffande t ex räntemarginaler och former för bostadskreditgivningen.

Som bakgrund till våra följande överväganden kommenterar vi vissa problem som är förenade med en precisering.

3.5.1 Byggnadskrediter

Delegationen för bostadsfinansiering framhöll år 1968, att de negativa effekterna av uppdelningen på byggnadskredit och fastighetslån borde elimineras. Man avsåg då huvudsakligen den enligt delegationen omotiverat höga effektiva räntan på byggnadskrediter i jämförelse med fastighetslån. Delegationens överläggningar år 1969 med företrädare för bl a bankinstituten innebar att räntedifferensen minskade. Under åren 1972 och 1973 var ränteskillnaderna mellan byggnadskrediter och fastighetslån obetydliga till följd av andra omständigheter. Byggnadskrediterna har under år 1974 åter blivit dyrare än fastighetslånen därför att diskontohöjningarna slagit igenom fullt för byggnadskrediter men endast till hälften för bottenlån.

Kostnadseffekterna av uppdelningen mellan byggnadskrediter och fastighetslån har under senaste tiden också påverkats av att byggnadskreditgivarna i viss utsträckning omvandlat vanliga byggnadskrediter till mellankrediter efter låneobjektets färdigställande. Mellankrediterna har en obunden ränta som vid varje tidpunkt skall motsvara bottenlåneinstitutens räntor på nya enhetslån. Med nuvarande relationer mellan lång och kort ränta är mellankreditvillkoren relativt förmånliga för låntagaren.

Skillnader i kreditkostnader mellan byggnadskrediter och fastighetslån kan naturligtvis uppkomma även med konstruktionen med mellankrediter, om dessa görs till ett mer eller mindre permanent inslag på marknaden. I en sådan situation blir skillnaderna mer slumpartade och inte till entydig fördel för vare sig långivare eller låntagare. I ett sjunkande ränteläge har låntagaren ekonomiska fördelar av ett obundet lån och vice versa.

Kostnadsskillnader mellan byggnadskrediter och fastighetslån kan också påverkas genom ett statligt subventionssystem. Detta praktiserades i viss utsträckning inom paritetsslånesystemet när byggnadskrediträntor omfördelades från bostadslånets utbetalningsdatum. Motsvarande kostnadssänkande effekter erhålls med de räntebidrag som utgår från samma tidpunkt till följd av 1974 års riksdagsbeslut. Det är i princip möjligt att tillämpa en statlig räntegaranti också före bostadslånets utbetalning eller alternativt i någon form tidigarelägga denna.

En direkt kapitalsubvention, en gentemot låntagaren villkorslös subvention av den typ som gäller från den 1 januari 1975, baseras emellertid på en uttalad förutsättning att staten anser, att den gällande räntenivån i någon mening är skälig. Staten kan annars inte ta på sig kostnader för räntebidrag utan att samtidigt kräva att kreditgivarens avkastning skall reduceras. En sådan bedömning kan genomföras relativt enkelt beträffande bottenlån.

Kostnaderna för byggnadskrediter kan bedömas i två olika avseenden. Eftersom byggnadskreditkostnad under alla omständigheter inräknas i produktionskostnaden bör därmed dess skälighet bli bedömd i samband med prövning av beslut om statligt bostadslån. I de fall byggnadskrediter kvarligger under början av brukningskedet, något som nu regelmässigt är fallet, är också kostnaden av intresse vid avvägningen av en eventuell kapitalkostnadssubvention.

3.5.2 *Bottenlån*

Bottenlåneinstitutens påslag vid utlåning har i allmänhet inte ifrågasatts. Påslagen är förhållandevis små i relativa tal eller ca 0,2 procentenheter. Icke desto mindre representerar utlåningsvillkoren inom denna sektor ett besvärligt problemkomplex. Detta sammanhänger bl a med att bottenlåne marknaden är utpräglad oligopolistisk. Med detta avses en marknad där så få företag svarar för utbudet att ett företags pris- och utbudspolitik direkt påverkar hela marknadens funktion.

Stadshypoteksinstitutionen har en fondställning som tills vidare möjliggör en utlåning till upplåningsvillkor. BOFAB och Spintab kan däremot inte av egen kraft klara sådana utlåningsvillkor men har ägareintressen, affärsbankerna resp sparbankerna, som i en hypotetisk konkurrenssituation knappast skulle låta sina företag upphöra med utlåning eller försöka genomföra en utlåning till sämre villkor än stadshypoteksföreningarna.

En frivillig reduktion av bottenlåneinstitutens påslag är osannolik av flera skäl. Försäkringsbolagen, som är betydelsefulla obligationsköpare,

bedriver också egen utlåning på samma marknad som bottenlåneinstitutionen. De har därigenom ett direkt intresse av att obligationsemittenterna uppehåller vissa marginaler vid utlåning. Stadshypoteksinstitutionen är beroende av att kunna låna upp korta pengar i bankinstitutionen bl a i samband med försäljning av obligationslån. Medvetandet inom instituten om konkurrenternas direkta och indirekta resurser hindrar också en konkurrens beträffande räntevillkor eftersom nuvarande institutionella förhållanden på längre sikt förutsätter ett påslag av ungefär den aktuella omfattningen.

Några ekonomiska incitament för en förändrad organisation av bottenlångivningen föreligger således inte. Institutet kan naturligtvis var för sig ha ambitionen att driva en rationell förvaltning, men eventuella fördelar av en sådan kan av ovan angivna skäl endast komma låntagarna till godo i mycket begränsad omfattning.

Exempel på resultat av en begränsad konkurrens mellan instituten är att stadshypoteksinstitutionen inte längre debiterar låntagare värderingskostnader som inte förelegat hos BOFAB och Spintab. Ett annat är att instituten numera själva erlägger courtage.

Den kapitalbildning inom stadshypoteksinstitutionen som de nuvarande konkurrensförutsättningarna medför är dock inte till direkt nackdel för bostadssektorn. Till följd av de regler som gäller för stadshypoteksinstitutionens placeringar utnyttjas överskott för ny utlåning.

En i och för sig möjlig sänkning av marginalen mellan in- och utlåningsvillkor vid en förändrad organisation av bottenlåne marknaden skulle inte påverka bostadskostnaderna i det bestånd som omfattas av räntegarantisystemet. Fördelarna av sänkta marginaler skulle komma kollektivet av skattebetalare till del om inte effekten isolerades inom bostadssektorn genom en sänkning av den garanterade räntan.

3.5.3 Statliga bostadslån

De ovan nämnda problemen om räntegarantins effekter gäller även en diskussion om den statliga bostadslåneräntan. Såväl metoden att bestämma bostadslåneräntan som administrationskostnadspåslaget storlek och dess redovisning kan ifrågasättas. Man kan t ex se påslaget som en intäkt av bostadsstyrelsens och länsbostadsnämndernas verksamhet, eventuellt med avdrag för vissa kostnader för riksgäldskontoret. En reduktion av bostadslåneräntan får under alla omständigheter samma effekter på bostadskostnaderna som en reduktion av bottenlåneinstitutionens marginal.

4 Överväganden och förslag

4.1 Våra utgångspunkter

Begreppet bostadsfinansiering – och kanske också totalfinansiering – ges i den allmänna debatten en vid tolkning och ett skiftande innehåll. Vi vill därför ägna något utrymme att i detta inledande avsnitt redovisa våra utgångspunkter, dvs hur vi vill relatera olika delfrågor till varandra och hur vi avgränsar framställningen i detta betänkande.

4.1.1 *Bostadspolitikens mål och medel*

Bostadspolitikens övergripande mål är att ge alla människor tillgång till en god bostad till rimliga kostnader.

De bostadspolitiska medel som omprövades vid genomförandet av bostadsreformerna under åren 1967 och 1968 var framför allt markpolitiken, bostadsfinansieringen, hyreslagstiftningen och bostadsbidragen. 1974 års riksdagsbeslut innebär en ytterligare förändring av dessa bostadspolitiska medel.

I sammanfattning kan statsmakernas bostadspolitiska styrinstrument anges på följande sätt.

- Planering och beslut om bostadsbyggandets totala omfattning och inriktning.

- Byggnadslagstiftning med bl a krav på bostadsmiljöns och lägenheter-
nas utformning.

- Markpolitik med lagstiftning och statligt finansieringsstöd.

- Finansieringsstöd till ny- och ombyggnad av bostäder och till detta
knutna subventioner.

- Bostadsbidrag till hushåll med svag ekonomisk bärkraft.

- Hyreslagstiftning.

- Sanktioner (tvångsförvaltning, upprustningsåläggande o d).

Förutom ovanstående styrinstrument är regler som gäller beskattning av bostäder av stor betydelse för möjligheterna att förverkliga bostadspolitiska intentioner.

Vår allmänna uppfattning av hur det övergripande målet bör preciseras och olika bostadspolitiska medel utformas har vi i viss utsträckning behandlat i våra föregående betänkanden.

Totalfinansiering är mot denna bakgrund ett medel bland flera – en möjlig metod att bidra till att uppfylla det bostadspolitiska målet. Detta innebär inte att frågan är av liten betydelse för bostadsförsörjningen. Tvärtom. Formen för bostadskreditgivning är en förutsättning som påverkar genomförandet av bostadsinvesteringar. Vi befinner oss när vi behandlar dessa frågor i en skärningspunkt mellan den traditionella bostadspolitiken och andra verksamhetsområden. Skall vi lyckas få en god bostadsförsörjning måste alla metoder kunna omprövas. De måste också bringas att samverka.

4.1.2 Statens ansvar

Statens bostadslånggivning och subventionering av kapitalkostnader är viktiga instrument i bostadspolitiken.

Statens medverkan i bostadsfinansieringen kan i två väsentliga avseenden inte övertas av någon annan. Dels åtar sig staten att svara för en topplånerisk, dels blir kapitalkostnaderna för nyligen byggda bostäder som en följd av statliga kapitalkostnadssubventioner väsentligt lägre än vad som skulle följa av marknadsvillkoren.

Kapitalkostnadssubventioner

Kapitalkostnadssubventionernas uppgift är framför allt att påverka prisförutsättningar i bostadssektorn. På bostadspolitiska grunder kan subventionerna utnyttjas t ex för att ge förutsättningar för bostadspriser av viss storlek i nyproduktionen, paritetspriser i beståndet m m.

De erforderliga kapitalkostnadspåverkande åtgärderna är traditionellt förbundna med de statliga bostadslånen. Den från den 1 januari 1975 tillämpade ordningen med räntebidrag innebär att kapitalkostnadsänkningen åstadkoms med hjälp av direkta subventioner. En av kopplingarna mellan låneutformning och subventioner kan belysas med att amorteringsförhållandena för de statliga lånen till flerfamiljshus kommer att bli beroende av allmänt ränteläge och subventionsnivå.

Med de räntebidrag som utgår från den 1 januari 1975 är delar av bostadssektorn – under vissa idealiserade förutsättningar – avskärmad från effekten av marknadsräntan, i första hand från marknadsräntans fluktuationer. Om marknadsräntan däremot blir påtagligt högre i en framtid kan naturligtvis den garanterade räntenivån komma att avvägas efter det aktuella statsfinansiella utrymmet för kapitalkostnadssubventioner. Denna fråga hänger dock inte samman med räntebidragens tekniska konstruktion utan är av övergripande politiskt slag.

Räntekostnader utöver en viss gräns för det subventionerade beståndet bärs enbart av staten. I detta avseende har inträffat en förändring jämfört med situationen t o m år 1974. Med paritetslånesystemet följde nämligen att kapitalkostnaderna omfördelades i tiden varför bostadskonsumenterna på längre sikt också avsågs få bära hela kostnaden för bostädernas kapitalförsörjning.

De statliga insatserna för att sänka bostädernas kapitalkostnader och

därmed påverka bostadspriserna nedåt är betydande. För det innevarande budgetåret 1974/75 beräknades utgifterna i proposition 1974:150 till ca 1 350 mkr. 1974 års riksdagsbeslut innebär att kostnaderna kan uppskattas öka till ca 2 200 mkr för budgetåret 1975/76.

Bostadskrediter

En bostadspolitisk kontroll av bl a bostädernas utformning och kostnader är förutsättningar för att statliga lån skall utgå. Under de senaste åren har aktualiserats en överföring av vissa regler, bl a av byggnads- och bostadsteknisk art från denna långivning till allmänt verkande normer, t ex byggnadslagstiftningen. Även om denna utveckling kan väntas fortsätta, finner vi det vara rimligt att samhället i utbyte mot exempelvis förmånliga kapitalkostnadsvillkor för byggherren kan ställa speciella krav på de bostäder som uppförs med statligt stöd. Förutom att lämna de traditionella toppkrediterna medverkar staten också i viss utsträckning med lån i bottenlåneinsatsens förmånsrättsläge. I vissa fall sker en sk fördjupning av bostadslånet, om låntagaren ej kunnat erhålla erforderlig underliggande kredit. I dessa fördjupningsfall har således inte bottenlåneinstitutet velat eller av formella skäl inte kunnat lämna lån i den omfattning som normalt förutsätts. Dessutom medges fördjupning alltid i vissa fall när lånebeloppet är litet, något som närmast kan ses som en administrativ förenkling.

Värdet av den statliga insatsen ligger emellertid inte enbart i finansieringsmedverkan som sådan. Väsentligare är att staten ger en av de nödvändiga förutsättningarna för en social bostadsförsörjning genom att ikläda sig stora kapitalrisker.

Statens engagemang kan knappast genomföras utan att förluster uppkommer. Övriga bostadskreditgivare, främst bottenlåneinstitutet och bankerna, måste uteslutande se till låntagarens och låneobjektets kreditvärdighet vid långivningen. För bottenlåneinstitutet gäller därjämte att långfristiga lån endast får lämnas upp till en viss gräns av fastighetens eller husets belåningsvärde. De förluster som uppstått för dessa kreditmarknadsinstitut under den senaste tjuugoårsperioden är små även sammantagna och närmast försumbara sedda mot den totala utlåningens volym.

4.1.3 Den nuvarande belåningsprocessen

Inför starten av ett nytt bostadsprojekt med statligt stöd (tvåbeslutsärendet) skall byggherren lämna in en preliminär ansökning om bostadslån till förmedlingsorganet. Projektet skall beskrivas noggrant i tekniskt och ekonomiskt avseende. Förmedlingsorganet yttrar sig över ansökningen och vidarefördrar den med yttrandet till länsbostadsnämnden. På grundval av den preliminära ansökningen kan kommunen också bedöma frågan om kommunal borgen för byggnadskredit.

Byggherren skall också söka byggnadskredit i ett bankinstitut. Även där skall projektet beskrivas i tekniskt och ekonomiskt avseende. Banken inhämtar också uppgifter om låntagarens möjligheter att ställa tilläggs-

säkerheter för lånet utöver pantbrev i den egendom på vilken byggnaden skall uppföras.

När bankinstitutet beviljat byggnadskredit och länsbostadsnämnden fattat preliminärt beslut om lån kan byggnadsarbetena påbörjas. Om inte kommunal borgen lämnats för byggnadskrediten måste byggherren ta ut pantbrev vid inskrivningsmyndigheten och överlämna dem som säkerhet för disponerad kredit. Krediten disponeras i lyft i takt med byggherrens utgifter för byggnadsarbetena. Inför varje lyft sker en besiktning av husbygget för att kreditgivaren, eller vid kommunal borgen kreditgivaren och/eller det kommunala förmedlingsorganet, skall kunna bedöma hur stora lyft som skall tillåtas. När länsbostadsnämnd meddelat preliminärt beslut om lån har förmedlingsorganet en generell skyldighet att följa byggnadsarbetena.

När projektet närmar sig färdigställande inlämnar byggherren ansökning om enhetslån till ett bottenlåneinstitut. Ansökning om bottenlån sker ofta genom byggnadskreditgivarens försorg. För flerfamiljshus söks numera ofta bottenlån hos både stadshypoteksförening och BOFAB. Väntetiderna för utbetalning av enhetslånet kan nämligen variera mellan instituten och det är svårt att på förhand veta i vilket institut man kan få det snabbaste avlyftet. Tekniska och ekonomiska beskrivningar inlämnas till bottenlåneinstitutet, som sedan fattar beslut om lån. BOFAB och Spintab gör inga självständiga värderingar av statligt belånade objekt utan utnyttjar pantvärdet. Stadshypoteksinstitutionen anser sig däremot behöva göra egna värderingar.

När projektet färdigställts inlämnas slutlig ansökning om statligt bostadslån till förmedlingsorganet, som med yttrande översänder ansökningen till länsbostadsnämnden. Är inte avvikelserna från den preliminära ansökningen alltför stora beträffande projektets tekniska utförande och kostnader beviljar länsbostadsnämnden det statliga lånet. Efter ansökning från låntagaren utbetalas lånet.

Om säkerheten för det statliga lånet är panträtt i fastigheten måste i allmänhet de pantbrev som tidigare uttagits utbytas hos inskrivningsmyndigheten och nya utställas på förändrade belopp.

När så småningom enhetslån kan utbetalas växlar byggnadskreditgivaren och bottenlånegivaren pengar och pantbrev.

Detaljerade uppgifter om projektet skall alltså behandlas två gånger av förmedlingsorgan och länsbostadsnämnd och en gång av bankinstitut och av en eller flera bottenlångivare. Värderingsbesiktningar utförs en eller flera gånger av samma instanser med de undantag som angetts ovan. Säkerhetshandlingar hanteras mellan de olika långivarna och pantbrev tas ofta ut i dubbla omgångar. Speciella svårigheter uppkommer när ett byggnadsprojekt finansieras av flera byggnadskreditgivare och bottenlåneinstitut.

Det är uppenbart att belåningsprocessen är förhållandevis komplicerad och medför förseningar, kostnader och administrativa svårigheter i varierande omfattning, även för byggherrar med betydande rutin i belåningsfrågor. Svårigheterna är naturligtvis koncentrerade till belåningsskedet, men vissa problem kan även uppkomma i förvaltningen sedan den

slutliga belåningen har genomförts.

Bankernas förvaltningskostnader etc och överskott vid byggnadskreditgivning kan f n uppskattas till ca 350 mkr årligen.

Bottenlåneinstitutens förvaltningskostnader uppgår årligen till drygt 30 mkr medan deras överskott tillhoppa överstiger 200 mkr. Bottenlåneinstitutens överskott är som en följd av de nuvarande institutionella förhållandena mycket ojämnt fördelade.

För den del av statens förvaltningskostnader som avser bostadslånggivning kan kostnaderna f n uppskattas till 35 å 30 mkr årligen. Till detta kommer kostnader för de kommunala förmedlingsorganen. Statens räntepåslag för förvaltningskostnader kan uppskattas ge intäkter på ca 60 mkr.

Byggnadskredit- och bottenlånggivarnas kreditrisker för hus med statliga lån är obetydliga i ett totalt perspektiv. Detta gäller däremot inte den statliga långivningen vars bostadspolitiska uppgift delvis är att tillhandahålla riskvilligt kapital för att höja bostadsstandarden. De statliga uppoffringarna kommer dock i högre grad till uttryck genom kompletterande ekonomiska insatser, t ex hyresförlustlån och eftergift av fordringsrätt till sådana, än genom förluster på bostadslån.

4.1.4 Vissa kreditpolitiska förutsättningar

Ränta och kredittillgång

Fördelningspolitiska ambitioner spelade tidigare en väsentlig roll i den svenska kreditpolitiken. Bostadspolitiska krav, framför allt beträffande kredittillgång och ränta, var avgörande förutsättningar för kreditpolitiken. Bl a hänsyn till hyresläget höll räntenivån nere och begränsade möjligheten att föra en rörlig räntepolitik. Trots att räntan fördubblats under den senaste 20-årsperioden har de fördelningspolitiska inslagen i kreditpolitiken begränsat dess stabiliseringspolitiska effekter, dock i högre grad under den tidigare än under den senare delen av perioden.

De stabiliseringspolitiska kraven på kreditpolitiken har gradvis vidgats. Externa balansrubbningskrav kräver ingripanden som numera bl a sker i form av kreditpolitiska åtgärder. Framför allt räntepolitiken har gett effekter inom bostadssektorn. Det är nu ett tämligen allmänt omfattat önskemål, att räntepolitiken skall kunna föras utan speciell hänsyn till förhållandena inom bostadssektorn. En av bostadspolitikens uppgifter blir därför att kompensera vissa negativa verkningar av räntepolitiken.

Bostadsbyggandets omfattning regleras i bostadsbyggnadsplaner som årligen fastställs av riksdagen. Av dessa framgår total produktionsvolym, fördelning på nybyggnad och ombyggnad samt fördelning på bostadsproduktion med och utan statligt stöd. Inom de ramar som fastläggs av riksdagen sker sedan genom beslut av bostadsstyrelsen och länsstyrelserna en fördelning på regional och kommunal nivå. Kommunerna fattar beslut om investeringarnas fördelning på objekt etc inom de av statsmakterna angivna ramarna. Enligt vårt synsätt skall därmed samhällets beslut om olika bostadsinvesteringar styra bostadssektorns kreditförsörjning.

Kraven på en tillräcklig kreditvolym till bostadssektorn och en rimlig

fördelning av krediterna har en bred förankring och en konkret innebörd. Marknadsteoretiska föreställningar om en renodlad räntestyrd kreditfördelning har haft litet inflytande på kreditpolitiken. Bl a fördelningspolitiska skäl har motiverat att räntan kompletterats med andra instrument för kreditstyrning. Detta har varit och är framdeles en förutsättning för en höjd bostadsstandard.

Totalfinansiering och kapitalmarknad

Olika former av totalfinansiering har förespråkats av både bostadspolitiska och kreditpolitiska skäl. Man har bl a menat att förändrade upplåningsformer på kapitalmarknaden skulle ge bättre förutsättningar att transformera medel från penningmarknaden vilket skulle bidra till att undanröja de nuvarande problemen med den långfristiga fastighetsbelåningen.

I yttrande över betänkandet Kreditpolitiska medel (Ds Fi 1974:2) redovisade Svenska bankföreningen sin principiella syn på kreditpolitikens utformning. Bankföreningen framhåller att användningen av kreditpolitiska instrument måste anpassas så mjukt som möjligt till konjunkturväxlingarna. Den naturliga rollfördelningen mellan kreditpolitik och finanspolitik måste därför enligt bankföreningen iakttas i högre grad än som skett under senare år. Föreningen framhåller bl a att statsmakternas krav på bibehållen prioritering av bostadssektorns kreditbehov också i åtstramningstider medfört skadeverkningar för låntagare inom andra samhällssektorer genom att dessas långsiktiga planering allvarligt försvårats. Resonemanget utmynnar i åsikten att det vore bättre att subventionerna bostadssektorns kostnad över statsbudgeten i stället för att lösa problemet genom ransonering och prisreglering på kreditmarknaden. Bankföreningen framhåller vidare att de generella penningpolitiska medlen — öppna marknadsoperationer, inkl statsskuldspolitiken, och diskontopolitik — i första hand måste användas för att kreditpolitiken skall bli ett effektivt instrument i stabiliseringspolitiken.

Bl a som en konsekvens av denna principiella syn på kreditpolitiken har bankföreningen förordat en övergång till en fullständig finansiering i statlig regi men avstyrkt en integrerad finansiering.

I motsats härtill har bl a anförts att konsekvenserna för kreditmarknaden och riksbankens möjligheter att bedriva en effektiv penning- och räntepolitik är ytterligt svårbedömbara, om staten skulle finansiera en fullständig långivning genom en upplåning på villkor som inte korresponderar med utlåningsvillkoren.

4.1.5 Avgränsning av utredningarnas uppdrag

Vårt uppdrag anges i bostadsfinansieringsutredningens direktiv. Departementschefen anför där följande om totalfinansiering.

Riksdagen har vid flera tillfällen i enlighet med uttalanden av statsutskottet och civilutskottet givit uttryck för uppfattningen att de fördelar som från bostadssektorns synpunkt är förenade med en statlig total-

finansiering av bostadsbyggandet — varmed avses att statslånet täcker hela kreditbehovet intill den övre lånegränsen — är så påtagliga att de bör avstås endast av mycket tungt vägande skäl. Grunden för denna uppfattning har främst varit att bostadsbyggandets finansiering härigenom skulle underlättas. Jag vill i detta sammanhang peka på att en totalfinansiering skulle skapa gynnsammare förutsättningar för omfördelning av kapitalkostnaderna och ha väsentlig betydelse för bl a avvägningen av amorteringstiden. Samtidigt bör dock beaktas att överenskommelser har träffats mellan företrädare för kreditinstituten och regeringen för att säkerställa kreditgivningen under byggnadstiden. Vidare har överenskommelse nyligen träffats om bildande av ett för de statliga bankerna och vissa affärsbanker m fl gemensamt hypoteksinstitut för att skapa en rationellare ordning för den långfristiga fastighetsfinansieringen, varigenom möjligheterna till friktionsfria avlyft av byggnadskrediter kommer att förbättras. Frågan om totalfinansiering inom bostadsbyggandet bör tas upp till prövning av utredningen mot denna bakgrund. Prövningen bör grundas på ingående kartläggningar och överväganden av konsekvenserna i olika hänseenden av en totalfinansiering. Härvid bör de sakkunniga bl a belysa skillnaderna mellan en totalfinansiering som omfattar endast fastighetslånen och en ordning som inbegriper även byggnadskrediterna i totalfinansieringen. Jag vill erinra om att delegationen för bostadsfinansiering i betänkandet (SOU 1968:30) Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning har redovisat vissa utredningar i frågan om totalfinansiering. Vidare bör de sakkunniga på denna punkt samråda med kapitalmarknadsutredningen.

Bl a med hänsyn till att 1968 års kapitalmarknadsutredning skall behandla bostadssektorns kreditförsörjning från kreditpolitiska utgångspunkter har inte vi ansett oss behöva göra mer ingående bedömningar av de effekter våra förslag kan medföra på kreditmarknaden. Detta utesluter inte att vi har anledning att beakta vissa kreditpolitiska aspekter. Vårt uppdrag är grundat på kravet att olika medel som samhället förfogar över i görligaste mån skall utnyttjas för den sociala bostadsförsörjningen.

Arbetsfördelningen mellan boende- och bostadsfinansieringsutredningarna å ena sidan och 1968 års kapitalmarknadsutredning å den andra sidan har varit föremål för underhandskontakter.

4.1.6 *Krav på bostadskreditgivningens former*

Delegationen för bostadsfinansiering formulerade år 1968 krav på bostadsbyggandets kreditförsörjning som fortfarande är aktuella. Delegationen anförde, att creditsystemet skall fungera så att bostadsbyggandet får den del av det samlade kreditutbudet som svarar mot statsmakternas bostadsbyggnadsplaner med en tidsmässig och geografisk fördelning som är anpassad till den konkreta produktionsplaneringen. Vidare anförde man, att de negativa effekterna av uppdelningen på byggnadskredit och fastighetslån borde elimineras. Riksdagen har vid flera tillfällen uttryckt liknande synpunkter, se avsnitt 1.3.

I betänkande Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17) betonade vi tre synpunkter på byggnadskreditgivningen, nämligen att kreditförsörjningen under byggnadstiden

måste vara *tryggad* så att några störningar ej uppkommer vare sig när det gäller igångsättningstidpunkten eller under arbetsskedet;

bör kunna ske på sådana *kapitalkostnadsvillkor* att den inte ger stora skillnader i belastning på den slutliga produktionskostnaden för bostadsfastigheter som färdigställda vid olika tidpunkter;

bör vara så *organiserad* att skarvproblem av administrativ och/eller kostnadsmässig art ej uppkommer i samband med försörjningen med slutliga lån.

I fråga om den långfristiga fastighetsbelåningen noterade vi bl a följande synpunkter

kapitalmarknaden har under senare år inte förmått klara finansieringen utan friktioner;

om en absolut koppling kan undvaras mellan villkoren för utlåning (till bostäder), och villkoren för upplåning (från kapitalmarknaden) kan detta medföra vissa fördelar;

ett enda lån medför administrativa fördelar för såväl låntagare som långivare;

en omfördelning över tiden av kapitalutgifterna underlättas av om bostadshuset är finansierat med ett enda lån.

Från bostadspolitisk synpunkt är det angeläget att — med givna förutsättningar i fråga om kreditpolitiken — tillgången på kapital är tryggad för de bostadsinvesteringar som förutses genom samhällets beslut, såväl under byggnadstid som under brukningsskedet. Därutöver bör man söka begränsa kreditkostnader och administrativa problem genom en rationellt ordnad bostadskreditgivning. Ytterst påverkar formerna för bostadskreditgivningen produktionskostnader och kapitalkostnader och är härigenom av intresse för de boende.

Vi anser att följande *allmänna krav* kan användas som utgångspunkt för en förändring av långivningen till ny- eller ombyggnadsprojekt som kommer till stånd med statligt stöd.

Låntagare som fått en bostadsinvestering prövad och godkänd och ett lånebelopp fastställt skall få ett fastighetslån utbetalt i takt med att byggnadsarbetena fortskrider.

Vi förutsätter att de ramar som fastställs för bostadsbyggandet uttrycker bostadsbyggandets andel av samhällets reala och finansiella resurser. Därför följer av det allmänna kravet att andra åtgärder, exempelvis av *kreditpolitisk art*, skall anpassas att uppfylla detta.

Alla förslag till förändrade former för bostadskreditgivning påverkar de institutionella förhållandena på kreditmarknaden. Detta behöver dock inte alls innebära att penning- och kapitalflöden samtidigt rubbas. Givna institutionella förhållanden representerar i alla sammanhang hinder för att genomföra förändringar. Kreditmarknadsinstitutet är anpassade till gällande arbetsvillkor och anser, med undantag av bankföreningen som vill begränsa affärsbankernas placeringar i bostadsobligationer, att förändringar inte är av nöden. De ställer gärna det kända och säkra mot ett okänt men förmodat kaotiskt framtida tillstånd. Samhället har dock i allmänhet visat sig kunna anpassas till förändrade förhållanden, t o m till förändringar som innebär förbättringar. Detta torde gälla även beträffande låneformer och institutioner på bostadskreditmarknaden.

4.2 Fullständig finansiering

4.2.1 Något om frågeställningen

Med fullständig finansiering kan avses fastighetens hela finansiering med långfristigt fastighetslån, oavsett lånets totala storlek i förhållande till produktionskostnaden och oavsett gällande förhållanden med uppdelning efter förmånsrättsläge, löptider etc. För vår fortsatta framställning begränsar vi emellertid termen fullständig finansiering till att omfatta det nuvarande enhetslånet, d v s lån i bästa förmånsrättsläge och det statliga bostadslånet, vars storlek och förmånsrättsplacering bestäms efter särskilda regler.

För att slutligt lånebeslut om statliga lån skall kunna meddelas krävs att lånesökanden erhållit eller med säkerhet kan påräkna underliggande kredit. Bostadslånet kan numera också utbetalas utan att bottenlånet dessförinnan utanordnats. Vi skall nu inte närmare analysera skälen till att krav på underliggande kredit ställs. Väsentligt torde vara att staten med utgångspunkt i de gällande förhållandena velat försäkra sig mot att en låntagare skulle ta statliga medel i anspråk men samtidigt genom försumlighet med övrig finansiering kunna öka statens förlustrisk. Det finns däremot inte anledning anta att statsmakterna velat tillmäta bottenlåneinstitutens låneprövning ett självständigt värde i den meningen att avslag hos dessa också skulle utlösa avslag på ansökan om statligt lån. Staten har tvärtom genom s k fördjupning efter vissa regler möjliggjort bostädernas finansiering i fall när underliggande kredit inte kunnat erhållas i tillräcklig omfattning. De genom riksdagsbeslut ändrade reglerna från juni 1974 för stadshypoteksväsendet vidgar dess långivningsmöjlighet från att omfatta s k hälsovårdstättort till i princip hela riket. Bottenlåneinstituten kan därtill lämna lån för ändamål till vilka statliga lån ej utgår.

Vad vi här anfört kan i viss utsträckning vara en formell bekräftelse av det grundläggande synsätt som vi anlagt, nämligen att det är de statliga lånebesluten som i första hand ger förutsättningar för bostadssektorns kreditförsörjning.

Det föreligger numera stor förståelse för tanken att en fullständig finansiering är att föredra framför den nuvarande ordningen med fastighetslån från åtminstone två långgivare. Frågan är snarast om en övergång till fullständig finansiering innebär sådana problem framför allt för kreditpolitiken, att man av sådana skäl har anledning att avstå från förändringar.

Överväganden och förslag

4.2.2 Något om konstruktionen av fullständigt lån

Enhetslån och statliga bostadslån är förbundna med olika villkor.

Nuvarande regler om placering av säkerhet för lån i olika förmånsrättslägen innebär en formell skillnad mellan lånen. Denna är emellertid i detta sammanhang av underordnad betydelse. Av större betydelse är vilka reala förpliktelser som ett statligt godkännandebeslut skall antas medföra.

De båda nuvarande fastighetslånen har skilda kapitalkostnadsvillkor, d v s avseende löptid, amorterings sätt och ränta.

F r o m år 1968 har skillnaden mellan räntan på bostadslån och underliggande enhetslån varit relativt liten. 1967 års riksdagsbeslut innebar nämligen bl a att räntan varken reellt eller formellt skulle vara subventionerad. Förhållandena kan exemplifieras med följande tablå.

År	Ränta på statligt bostadslån – procent	Ränta ^a på nytt enhetslån för flerfamiljshus från stadshypoteksförening per den 1 jan – procent
1968	6,00	6,70
1969	6,25	6,20
1970	7,50	7,45
1971	7,50	7,45
1972	7,25	7,20
1973	7,25	7,20
1974	7,25	7,20
1975	8,25	8,20

^a Inklusive förvaltnings- och fondbidrag.

När det gäller löptid och amorterings sätt kan inte jämförelsen sammanfattas lika enkelt. Enhetslånen uppläggs med fasta annuiteter under den tid som räntan är bunden. Enhetslån från stadshypoteksförening för flerfamiljshus förutsätts numera bli amorterade på 60 år och för småhus på 40–50 år. Bostadslånen kunde under åren 1968–74 på låntagarens begäran ges på s k nominella villkor för en- och tvåfamiljshus som skulle bebos av låntagaren. Dessa villkor innebar att lån amorterades med lika belopp under 30 år. I flertalet fall, för paritetsbelånade hus, kunde emellertid inte någon exakt löptid anges i förväg och därmed inte heller amorteringarnas storlek. För de bostadslån som beviljas fr o m 1975 års ingång gäller, att lån till en- och tvåfamiljshus som ska bebos av låntagarna amorteras på 30 år medan amorteringstiden för lån till övriga hus inte kan anges i förväg.

Jämförelserna ovan ger inte stöd för tanken att skillnaderna mellan de båda olika lånen i sig skulle bilda hinder mot en sammanslagning.

Vi har vid tidigare tillfällen, i SOU 1974:17 och 32, uttalat oss för en löptid om 60 år för statliga lån avseende nybyggnad. Mot den bakgrunden och med beaktande av de förutsättningar i dessa avseenden som ges av 1974 års riksdagsbeslut och gällande löptider för enhetslån kan löptiden för ett fullständigt lån beräknas uppgå till mellan 50 och 60 år. Detta torde innebära att kapitalets omloppstid inte skulle förändras väsentligt jämfört med dagsläget. En exakt beräkning som innebär oförändrade förhållanden låter sig genomföras om vissa antaganden eller förutsättningar om den framtida utvecklingen kan läggas fast. Någon större avvikelse från de ovan angivna siffrorna kan knappast väntas.

Det ligger utanför vår uppgift att ange eller bedöma om räntan för fullständiga lån skall vara obunden eller bunden för viss tid. Denna fråga blir i hög grad beroende av kreditpolitiska överväganden.

4.2.3 Överväganden

Den nuvarande uppdelningen av den långfristiga finansieringen av ett bostadshus i två fastighetslån framstår som föga rationell. Enligt vår uppfattning finns det anledning att nu aktualisera förändringar.

Av den föregående framställningen framgår några av de förhållanden vilka för bostadsförsörjningen är orationella och leder till onödiga kostnader. Vi vill därför endast kortfattat uppehålla oss vid några punkter.

Beslut om statligt bostadslån ger garantier för att bostadsprojekt, ny- eller ombyggnad, kommer till utförande. Bottenlångivningen kan därmed – även om den volymmässigt är den mest omfattande – närmast uppfattas vara av kompletterande karaktär. Det förhållande att två organ prövar ett bostadsprojekts utformning, kostnader m m ger inte i sig underlag till en bättre samlad bedömning. Bottenlåneinstitutens utlåningsvillkor påverkas direkt av samhällsbeslut på grund av kopplingen mellan upplånings- och utlåningsvillkor och de regler som obligations-emissioner är underkastade. I övrigt avgör bostadsmyndigheten vilka villkor som kan godtas.

Både för låntagaren och sett i ett större perspektiv ter det sig därför onödigt krångligt att ansöknings- och beslutsförfarande skall tillgripas för två långfristiga lån.

Det statliga lånet kan i övervägande antal fall fördjupas om erforderlig underliggande kredit inte kan erhållas av ett eller annat skäl. Varken finansieringsbehovet eller risken för kapitalförlust förändras totalt sett men överförs delvis från bottenlångivare till staten.

Eftersom bottenlåneinstitutet i allmänhet inte med säkerhet kan ange när avlyft kan ske är en ofta tillämpad ordning att ansökan om bottenlån lämnas till mer än en bottenlångivare. Förutom det dubbla förfarande som orsakas av uppdelningen i två lån får låntagaren etablera kontakter med flera bottenlångivare i samma ärende.

Uppdelningen av lån har sin motsvarighet i uppdelning av säkerheter. Registrering, förvaring och kontroll av panten m m måste utföras dubbelt.

Det ovan anförda ger anvisning om att avsevärda administrativa vinster kan göras både för låntagaren och på utlåningssidan och därmed totalt sett.

Någon beräkning av de administrativa fördelar som är förenade med en fullständig finansiering har emellertid inte genomförts på grund av den osäkerhet som måste knytas till varje ingående komponent.

Av större kostnadsmässig betydelse är att bostadssektorn belastas med utgifter för fondbildning och motsvarande hos bottenlåneinstitutet. Med ett direkt statligt ansvar för en fullständig finansiering – oavsett om den utövas i statlig regi eller inte – bortfaller behovet av sådana reservåtgärder. Det bör påpekas att statens förlustrisk till följd av detta inte ökar annat än formellt och i reell mening möjligen marginellt. Statens ansvar är redan idag knutet till lån i säkerhetsläge som är sämre än det som gäller för bottenlån.

Enbart för stadshypoteksinstitutionen uppgår överskott som fonderas

till för närvarande ca 200 miljoner kronor per år.

Vi föreslår att fullständig finansiering införs på bostadssektorn. En fullständig finansiering kan direkt avse nybyggnadsverksamheten. Efter vissa förändringar av fastighetslånets placering i förmånsrättshänseende kan en fullständig finansiering även avse ombyggnad.

En fullständig finansiering kan åstadkommas på olika sätt, genom att staten i en eller annan form eller bottenlåneinstitutet handhar fastighetslångivningen. Alternativen leder till olika konsekvenser för befintliga institut och kreditmarknaden och faller därmed utom vår arbetsuppgift. I det följande kapitel 5 inskränker vi oss därför till att översiktligt redovisa några aspekter i dessa avseenden.

4.3 Integrerad finansiering

4.3.1 Något om frågeställningen

Med integrerad finansiering avses att ett bostadsprojekts kreditbehov såväl under byggnadstiden som efter färdigställandet klaras genom ett lån.

Huvudfrågan gäller att finna en sådan ordning att en bostadsfastighets finansiering är både formellt och reellt löst samtidigt eller i samband med att projektet godkänns av bostadsmyndigheten.

Den nuvarande situationen är inte problemfri. Tiden mellan en bostadsfastighets färdigställande och utbetalning av fastighetslånen är avsevärd. Kostnaderna för byggnadskrediter belastar produktionskostnaden och därmed bostädernas framtida kapitalkostnader. I viss utsträckning påverkar de också direkt kapitalkostnaderna under den första bruknings-tiden i den mån de inte kan inräknas i produktionskostnaden.

Inför en förändring i dessa avseenden gäller det dels att lösa de övergångsproblem de nuvarande avlyftsköerna representerar, dels att framdeles åstadkomma en sådan planering av försörjningen med krediter att liknande avlyftsproblem inte vidare uppkommer samtidigt som en beslutad igångsättning inte får förhindras på grund av kreditbrist. Dessa problem är närmast av kreditpolitisk art.

Vid uppläggningsen av en integrerad finansiering är det från bostadspolitiska utgångspunkter närmast angeläget att tillse att effekter av målkonflikter i kreditpolitiken avskärmas från bostadssektorn och att kreditgivningens organiserats så att den fungerar enkelt och rationellt.

4.3.2 Några kommentarer till de nuvarande formerna

Flexibilitet

Det hävdas ibland att det nuvarande systemet med korta byggnadskrediter och långa fastighetslån ger utrymme för en i vissa lägen önskvärd flexibilitet. I en situation med brist på långfristiga krediter kan ny- och ombyggnad genomföras med hjälp av kortfristiga medel. Visserligen uppkommer avlyftsproblem men de beslutade bostadsinvesteringarna

hindras ej av kreditmarknadsskäl. Detta skulle ge positiva effekter för långsiktig bostadsplanering och byggarbetskraftens sysselsättning. Enligt detta synsätt skulle en integrerad finansiering i en motsvarande situation, med brist på långa pengar på marknaden, innebära störningar för igångsättningen av nya bostadsbyggnadsprojekt. Resonemanget bygger på att nuvarande kreditformer och rådande rollfördelning mellan kreditinstituten uppfattas som de enda möjliga för framtiden — en uppfattning som vi inte delar.

Den nuvarande uppdelningen ger inte några fördelar i ett planmässigt genomförande av olika bostadsinvesteringar. Det råder numera stor enighet om att en från tid till annan återopad brist på korta eller långa krediter inte får medföra ryckighet eller avbrott med följande negativa konsekvenser för sysselsättning och kostnader. I själva verket är det så, eller bör i varje fall vara så, att gränsen för bostadsinvesteringar sätts — förutom av bedömning av bostadsbehov och efterfrågan — av vilka samhällsresurser som kan utnyttjas. Är resurserna otillräckliga eller andra sektorer kräver och tilldelas större utrymme måste bostadsbyggandet begränsas redan genom de politiska besluten. Skall byggande av en viss omfattning genomföras sedan de samlade bedömningarna gjorts, måste det vara en hanteringsmässig och teknisk fråga att styra kreditflödet på lämpligt sätt.

Den flexibilitet som anförs som en fördel med den nuvarande uppdelningen mellan byggnadskrediter och fastighetslån är med vårt synsätt snarare av värde för kapitalplaceringarna än för bostadssektorn. Man behöver med bibehållen uppdelning mellan lånen inte i alla lägen tvångsvis åstadkomma ett tillfredsställande kapitalutbud om bostadsinvesteringar ändå kan ske planenligt. Effekterna av detta är positiva endast för den som härigenom kan undvika att göra långfristiga placeringar och därför hålla en bättre likviditet och förränta medel på mer gynnsamma villkor. Från konjunkturpolitiska utgångspunkter är av självklara skäl bristen på långfristig kredit tämligen ligkiltig så länge denna brist inte ger några reala effekter. I yttrande över Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17) underströk bl a länsstyrelsen i Södermanlands län att man inte gärna kan reglera konjunkturen bakåt i tiden och att det inte heller är rimligt att av penning- eller konjunkturpolitiska skäl avbryta pågående bostadsbyggen.

Projektprövning och kontroll

Bl a bankinspektionen har försvarat den nuvarande uppdelningen mellan byggnadskrediter och fastighetslån. Bankinspektionen har i yttrande över Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17) anfört att byggnadskreditgivningen kräver kontinuerlig övervakning och medverkan från kreditgivarnas sida under hela byggnadskedet. Därför skulle den lokala närheten till bankkontoren och därav följande möjligheter till förhandlingar direkt på platsen mellan kredittagare och kreditgivare under medverkan av värderingsmän och byggnadskontrollanter, t ex vid kreditlyft, vara en oundgänglig förutsättning för att bostadskreditgivningen skall fungera smidigt

med minsta möjliga förlustrisk för kreditgivarna.

Bankföreningen har en likartad inställning till frågan om byggnadskrediter och har anfört att det starkaste argumentet för en bestående uppdelning av kreditgivningen på byggnads- och fastighetslån ligger i det nuvarande systemets välutvecklade och beprövade möjligheter att förtropande kontrollera att bostadsprojektet ros i hamn.

Som skäl för bankernas medverkan i byggnadskreditgivningen har också anförts att de har en bättre kännedom om lånesökandes kreditvärdighet och möjligheter att genomföra ett planerat byggnadsprojekt än t ex förmedlingsorgan eller länsbostadsnämnd.

Det förhållandet att bankernas kreditvärdesprövning i dagsläget i vissa fall underlättar arbetet för förmedlingsorgan och länsbostadsnämnder är inget skäl till att man i framtiden bör förutsätta ett generellt sett omfattande dubbelarbete i dessa avseenden. Vi utgår från att länsbostadsnämnderna fullgör sin skyldighet att bedöma kreditvärdigheten hos låntagare och låneobjekt enligt 15 § 1. bostadsfinansieringsförordningen (1974:946).

Vi kan vidare konstatera att de anförda argumenten för bankinstitutens aktiva medverkan är uttryck för det allmänna synsätt som en kreditgivare måste tillämpa inför potentiella låntagare. Skälen för en återopad aktiv bankinsats – och därmed delvis också för den aktuella räntesättningen på vanliga byggnadskrediter – äger över huvud taget inte relevans för byggnadskrediter med kommunal borgen.

Beträffande förlustrisker vid byggnadskreditgivning anförde bankföreningen i yttrande över utredningsförslaget om särskild placeringsplikt i en ny kreditpolitisk lagstiftning att bankerna inte kunde åläggas ge byggnadskrediter till bestämda byggnadsföretag, eftersom detta skulle strida mot det ansvar för kreditrisker som åläggs bankerna av banklagstiftningen. Departementschefen tog i sitt förslag till särskild placeringsplikt i proposition 1974:168 fasta på bankernas kritik såtillvida att bankernas åligganden enligt den kreditpolitiska lagstiftningen endast avser byggnadskrediter med kommunal borgen. I dessa fall anförde departementschefen att någon konflikt med banklagstiftningen inte var aktuell eftersom utlåningen inte är förenad med någon kreditrisk.

Inom bostadssektorn har samhällets bostadsbyggnadsplanering reala och finansiella allokeringarfunktioner. Därför finns det ingen anledning att låta bankerna påverka igångsättningen eller utformningen av bostadsprojekt med statligt stöd. Om en sådan påverkan har skett skulle bankerna själva ha påtagit sig en bostadspolitisk roll som inte avsetts av statsmakterna. Omfattar å andra sidan bankinstitutens granskning i huvudsak endast tekniskt utförande, projektets kostnader o d kan vi konstatera att detta innebär en dubblerad arbetsinsats. Prövning i dessa avseenden skall ske av bostadsmyndigheten när ansökan om preliminärt lånebeslut behandlas.

Det finns således inte anledning att tro att ett flerdubbelt förfarande när det gäller kreditprövning och kreditgivning är erforderligt. Vi har ovan påpekat att länsbostadsnämnden har skyldighet att pröva låntagares kreditvärdighet. De kommunala förmedlingsorganen är skyldiga att följa

byggnadsarbetenas fortskridande för länsbostadsnämndernas räkning. Ansvaret i dessa avseenden kan inte delegeras. Bankinstitutet behöver inte ha dessa uppgifter för de statligt belånade bostäderna.

Bankinstitutets roll i bostadskreditgivningen är främst avhängig det förhållandet att bankerna disponerar den inlåning som på kort sikt är nödvändig för byggnadskrediter.

Byggherremedverkan

Byggherrarna torde endast i undantagsfall disponera eget kapital i en omfattning att det ersätter byggnadskredit eller fastighetslån utöver egen kapitalinsats. Denna fråga har inte – och kan inte heller förväntas få – någon praktisk betydelse och kommenteras därför inte ytterligare här.

En annan fråga är om byggherren genom annan aktiv medverkan kan bidra till bostadshusens finansiering. Vi har ovan konstaterat att han genom att vända sig till flera kreditinstitut kan försäkra sig om lån och kanske också minska väntetiden för bottenlån. Beslut om kredittilldelning är underordnat det statliga lånebeslutet och marknadens kreditvolym kan inte påverkas av en enskild byggherre. Det kan inte heller göras troligt att ett större antal kontakter mellan lånesökande och kreditförmedlare skulle leda till en större total kreditvolym än ett mindre antal. Det samlade resultatet – om alla tillämpar samma beteende – kan tänkas bli olika väntetider. De som har stor förhandlingsskicklighet och bra kontakter får de kortare tiderna, de med sämre förutsättningar de längre.

Man kan också fråga sig om finansieringsfrågorna i större utsträckning än för närvarande bör påverka utformningen av byggnadsprojekt. Vår uppfattning är att samhället skall ställa bestämda krav på bostädernas utformning och kostnader. En prövning i dessa avseenden skall ske – förutom i samband med tillämpningen av byggnadslagstiftningen – i samband med beslut om statligt lån eller kapitalkostnadssubvention. Kravens innehåll och utformning har växlat med tiden. Framtida förändringar är också sannolika. Att byggherren därutöver skulle behöva anpassa eller ändra projektet i enlighet med kreditgivarnas uppfattning i en konkurrens om krediter gäller inte i dagsläget. Vi vill inte heller införa detta som en ny förutsättning.

4.3.3 Något om konstruktionen av integrerat lån

I ett föregående avsnitt 4.2.2 diskuterade vi konstruktionen av ett fullständigt lån och konstaterade att ett sådant lån bör kunna ha en löptid som ansluter sig till de nuvarande enhetslånens. Vi konstaterade också att skillnaderna i räntesats mellan nya enhetslån och statliga bostadslån har varit obetydliga sedan riksdagen år 1967 fastställde nya principer för beräkning av statslåneräntan.

Villkoren för fullständiga lån är väsentliga förutsättningar för konstruktionen av ett integrerat lån. Integrerade lån kan konstrueras så att ett fullständigt lån successivt utbetalas i samband med byggnadsarbetenas fortskridande eller alternativt vid byggstart – ehuru några särskilda

fördelar inte synes vara förbundna det senare. Det förefaller önskvärt att de villkor som skall gälla för ett fullständigt lån så långt det är möjligt tillämpas även vid en integrerad långivning. Om detta leder till att en bunden ränta läggs fast i samband med den första utbetalningen av det integrerade lånet eller räntan är obunden är inte av någon avgörande betydelse. Frågan torde främst få bedömas med utgångspunkt i hur kapitalet anskaffas. Lånets löptid bör kunna beräknas från det datum då hela lånet är utbetalat.

En särskild fråga i samband med konstruktionen av ett integrerat lån är från vilken tidpunkt de statliga räntebidragen skall gälla. Som vi redovisat i avsnitt 3.1.2 gäller för räntebidragen från den dag det statliga bostadslånet utbetalas, en tidpunkt som under normala omständigheter infaller inte oväsentligt senare än tidpunkten för bostadshusets färdigställande. Med hänsyn till räntebidragens syfte att hålla nere kapitalkostnaderna i början av bostadshusens brukningstid är det rimligt att räntebidragen utgår från tidpunkten för husets färdigställande. Denna kan lämpligen definieras som den tidpunkt då bostäderna kan brukas i den omfattning och på det sätt som avsetts i den projektbeskrivning som ligger till grund för beslut om lån.

4.3.4 Överväganden

Uppdelningen mellan byggnadskrediter och fastighetslån är i likhet med uppdelningen i skilda fastighetslån historiskt betingad. De förutsättningar som en gång förelegat och som då kunde göra en uppdelning motiverad finns inte längre. Det gäller bl a rollfördelningen mellan byggare, beställare och förvaltare, risktagandet och statens och kommunens ansvar och beslut i fråga om bostadsförsörjningen.

Det upprepade förfarande som ett bostadsfinansieringsärende underkastas för byggnadskreditgivning respektive fastighetslångivning är krångligt och inte motiverat mot bakgrund av den faktiska innebörden av statliga och kommunala ställningstaganden till bostadsprojektets utformning, kostnader och placering. Avsevärda rationaliseringseffekter står här att vinna. Av än större betydelse är, vilket är viktigt för genomförande av en långsiktig planerad bostadsförsörjning, att byggherren för varje enskilt projekt som godkänts i en statlig prövning har försörjningen av bostadskrediter tryggad både under byggnadstid och förvaltningsskede.

Vi föreslår således att integrerad finansiering införs på bostadssektorn. De statliga kapitalkostnadssubventionerna föreslår vi utgå från tidpunkten för byggnadens färdigställande.

För utgången räntesubventioner från det statliga lånets utbetalningsdag. Kostnaden för en förändring kan uppskattas till ca 300 mkr netto för det första året med de förutsättningar beträffande utbetalningstid för bostadslån, ränteläge, avlyftsköer, produktionsvolym, småhusägares skattereduktion till följd av avdrag för osubventionerade räntor m m som nu gäller.

Huruvida räntan skall vara bunden eller obunden, lånet utbetalas i sin helhet vid byggnadsarbetenas påbörjande eller successivt i takt med att

dessa fortskrider är frågor som i hög grad sammanhänger med hur verksamheten organiseras och krediterna anskaffas. Några kommentarer lämnas i det avslutande kapitel 5.

4.4 Några angränsande frågor

Vi har ovan behandlat och lämnat förslag till totalfinansiering i form av fullständig och integrerad långivning. Vi har däremot inte behandlat belåningstekniska frågor och finansieringsformernas anknytning till annat än ny- och ombyggnad. Avgränsningen i vår framställning gäller i huvudsak sådana bostadsförsörjningsåtgärder som åtnjuter statligt lånestöd.

I någon mån beroende på den vida tolkning som termen totalfinansiering givits i den allmänna diskussionen vill vi i kommentarform kortfattat ta upp några frågor om belåningsbara åtgärder m m och några aspekter på utveckling av bostadsfinansieringen.

4.4.1 Nybyggnad

Också vid en fullständig eller integrerad finansiering måste regler finnas om hur finansieringsunderlag skall fastställas, säkerheter för lån placeras m m. Bostadsmyndigheten måste kunna ange hur stor del av fastighetskapitalet som skall omfattas av en kapitalkostnadssubvention och regler om fastighetslånets storlek i enskilda fall måste finnas vare sig bottenlåneinstitutet eller staten handhar en fullständig och/eller integrerad finansiering. För närvarande fastställer länsbostadsnämnd låneunderlag och pantvärde vid statlig belåning.

Det fullständiga fastighetslånets storlek blir för nybyggnadsfall enkelt bestämt som summan av vad som nu motsvaras av bottenlån och statligt bostadslån. Eftersom dessa båda lån nu beviljas och i sin helhet utbetalas i anslutning till byggnadens färdigställande förändras inte finansieringsbehovets storlek. Se i övrigt ett föregående avsnitt 4.2.2. Något om konstruktionen av fullständigt lån.

Det förhållandet att ett visst finansieringsbehov därutöver kan finnas om produktionskostnaden överstiger finansieringsunderlaget, låneunderlag eller pantvärde, kommenteras i ett följande avsnitt 4.4.4 Överkostnader.

Vid en fullständig eller integrerad finansiering ställs man inför, i likhet med vad som gäller idag, att fastställa ett "subventionsunderlag". Det ligger i öppen dag att gränsen för vilka utrymmen och anordningar som skall vara berättigade till subventioner kommer att förändras med tiden och successivt bör omprövas. Denna fråga, som visserligen är väsentlig för bostadsförsörjningens inriktning i ett större perspektiv har dock inte något uttalat samband med frågan om totalfinansiering och bör övervägas oberoende av denna.

4.4.2 Ombyggnad

Vid statlig belåning för ombyggnad motsvarar för närvarande pantvärdet fastighetens eller husets värde efter åtgärdens utförande. Låneunderlaget motsvarar ombyggnadskostnaden med avdrag för eventuella investeringsbidrag (initialstöd e d). Endast ombyggnadskostnaden berättigar således till statligt lån. Lånets storlek utgör en andel av låneunderlaget, i analogi med reglerna för nybyggnad. Bottenlåneinstitutet förutsätts tillhandahålla kredit inom låneunderlaget med bättre förmånsrätt än det statliga lånet.

Som beskrivits i det föregående är en fullständig och integrerad finansiering direkt tillämpbar för nybyggnad. Beträffande ombyggnad krävs vissa preciseringar men de aktualiserade finansieringsformerna är i princip tillämpbara även i dessa fall. En fullständig finansiering vid ombyggnad förutsätter dock en förändrad syn på lånets placering i förmånsrätts hänseende. För en ombyggd fastighet behöver för närvarande inte säkerheten för det statliga lånet följa omedelbart efter säkerheten för bottenlån inom låneunderlaget.

Ingångsvärdet omfattas inte av den statliga långivningen. Nya kapitalbehov kan uppstå vid förvärv av fastigheter. Finansiering av ingångsvärdet förutsättes ske med eget kapital, oprioriterade lån från bottenlåneinstitut eller på annat sätt. I samband med förvärv av statligt belånade bostadshus kan emellertid kommun och allmännyttigt bostadsföretag få det statliga lånet utökat, s k bostadslån för förvärv enligt 2 § andra stycket, 10 och 29 §§ bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) med motsvarande regler i äldre kungörelser. Analoga möjligheter föreslås i proposition 1975:1, bilaga 14 gälla för vissa bostadsrättsföreningar.

Frågan om finansiering i förmånsrättsläge under det statliga bostadslånet har för bostadsförsörjningen främst betydelse när förbättring eller ombyggnad aktualiseras, oavsett om fastigheten dessförinnan bytt ägare eller inte.

Vi ser ingen anledning att i samband med en övergång till fullständig eller integrerad finansiering för ombyggnadsfallen aktualisera en förändring av den sakliga innebörden av statlig belåning av ombyggnad.

4.4.3 Fördjupning

Nuvarande regler för den statliga bostadslångivningen medger i vissa fall att detta fördjupas ned i bottenlånets förmånsrättsläge. Under några klart angivna omständigheter (ombyggnad av småhus och flerfamiljshus med ett låneunderlag som uppgår till högst 25 000 resp 100 000 kronor) sker sådan fördjupning automatiskt och omfattar hela bottenlåneden av låneunderlaget. Bestämmelserna återfinns i 30 och 31 §§ bostadsfinansieringsförordningen.

Med en fullständig finansiering av ovan förordat slag bortfaller nuvarande behov av fördjupning.

4.4.4 Överkostnader

Produktionskostnaden för nybyggda, statligt belånade bostäder kan överstiga låneunderlag och pantvärde i viss utsträckning utan att detta utgör hinder för lån. För ombyggnadskostnaden gäller också motsvarande i förhållande till låneunderlaget. I bostadsfinansieringsförordningen ställs vissa allmänna villkor avsedda att garantera att de färdiga bostäderna kan åsättas ett rimligt pris. Bl a föreskrivs följande. "Bostadslån utgår ej om de hyror och årsavgifter som behövs för att täcka de årliga kostnaderna för fastigheten beräknas bli så höga att påtaglig risk föreligger för förlust" (15 §).

En föreskrift som direkt avser produktionskostnaden vid *nybyggnad* relaterar denna till det på schablonmässiga grunder fastställda pantvärdet och till den kostnadsnivå som förutsätts vara etablerad vid upphandling i anbuds konkurrens — 18 § 3. Bostadslån utgår nämligen inte om "den beräknade kostnaden för byggnadsföretaget väsentligt överstiger pantvärdet enligt 32 § eller kostnaden för likvärdiga företag som upphandlats på sätt som anges i 11 §".

Om produktionskostnaden vid nybyggnad överstiger pantvärdet kan denna del av produktionskostnaden, den s k överkostnaden, inte finansieras vare sig med statligt lån eller med bottenlån. Byggherrar som har projekt med överkostnad hänvisas till att finansiera denna med relativt kortfristigt topplån eller med eget kapital. Allmännyttigt bostadsföretag kan, om kommunal borgen ställs som säkerhet för statslånet, under vissa uttryckliga förutsättningar utnyttja inteckning i statslånets förmånsrättsläge som säkerhet för topplån avseende överkostnad enligt 18 § andra stycket bostadsfinansieringsförordningen.

Överkostnaderna, som de kan utläsas av den s k låneunderlagsgruppens material, var relativt måttliga under perioden 1968–1973. Genomsnittligt för hela landet varierade överkostnaderna för nybyggda flerfamiljshus i exploateringsområde mellan 0,2 och 3,1 % av pantvärdet. Överkostnaderna för gruppybyggda småhus låg under samma tid genomsnittligt något högre, mellan 3,2 och 8,2 %. De högre överkostnaderna för småhusen torde till stor del förklaras av marknadsförhållandena. De starkt stigande byggnadskostnaderna under åren 1973 och 1974 har emellertid medfört väsentligt höjda överkostnader. För år 1974 beräknas de uppgå genomsnittligt till 6 à 7 % för såväl flerfamiljshus som småhus.

Låneunderlagsgruppens statistik baseras på uppgifter om kostnader och pantvärden etc ur preliminära låneansökningar. Dessa uppgifter granskas av förmedlingsorgan och länsbostadsnämnd. Kostnadsstegringar under byggnadstiden som inte motsvaras av pantvärdehöjningar slår igenom i höjda överkostnader. Överkostnaderna enligt slutliga lånebeslut har många gånger legat väsentligt över de preliminära överkostnaderna. Denna skillnad bör emellertid i hög grad utjämnas genom den metod för anpassning av låneunderlags- och pantvärdenivån till kostnadsutvecklingen inom bostadsbyggandet som numera tillämpas.

Motsvarande situation med överkostnad uppkommer vid *ombyggnad* om den verkliga produktionskostnaden överstiger den som låneunderlag

accepterade ombyggnadskostnaden. Bostadsfinansieringsförordningen föreskriver – 8 § 3. – att bostadslån endast kan utgå om ”ombyggnadskostnaden är skälig med hänsyn till arbetenas art och omfattning och till husets återstående användningstid”.

Överkostnader representerar ett finansieringsproblem. Kapitalkostnaden blir också förhållandevis hög. Första årets kapitalkostnad för den subventionsberättigade delen av låneunderlaget är ca 4 % (avser lån till flerfamiljshus och det samlade resultatet av lån och skatteeffekt för småhus som bebos av låntagaren). I de schabloner som rekommenderas av SABO, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, för hyreskalkyler som upprättas inför hyresförhandlingar anges för närvarande ca 9,8 % som årlig kostnad för överkostnader om dessa finansierats med företagets egna medel. Som jämförelse kan nämnas att en jämn annuitet för ett tioårigt lån som löper med 10 % ränta är 16,3 %.

Den statliga långivningen förutsätter numera i vissa fall ett s k kommunalt markvillkor och konkurrens vid upphandling av byggen. Det särskilda upphandlingsvillkoret föreskriver ”Bostadslån för nybyggnad av annat hus än småhus som skall bebos av lånesökanden utgår endast om byggnadsarbetena upphandlas genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare.” (11 §) och ”Bostadslån utgår ej, om lånesökanden vid upphandling enligt 11 § har antagit anbud som är påtagligt sämre än annat anbud och detta innebär att anbudsgivaren otillbörligt gynnas.” (12 § första stycket). Undantag från dessa föreskrifter medges i vissa fall.

Efter viss tid, som bl a betingas av övergångsförhållandena, bör dessa krav enligt vår uppfattning i förhållande till tidigare situation kunna innebära ökade förutsättningar för att produktionspriset vid givet utförande är rimligt. Detta öppnar på sikt möjlighet att under normala omständigheter kunna utnyttja produktionspriset som finansieringsunderlag vid nybyggnad. Denna typ av frågor är emellertid sådan att den ligger vid sidan av behandlingen av totalfinansiering.

4.4.5 Bostadskomplement

Räntebidragen omfattar inte alla erforderliga anordningar i ett bostadsområde.

Förutom den gräns som finns mellan subventions- och icke-subventionsberättigade anordningar är gränsen mellan vad som inräknas i låneunderlag och i pantvärde betydelsefull när det gäller bostadskomplement, exempelvis lokaler för service och de boendes gemensamma bruk. I betänkandet SOU 1974:32 anförde vi i denna fråga bl a följande (s 98, s 100). De då till bostadslånekungörelsen (1967:552) hänfödda reglerna har utan ändring i sak överförts till den nya bostadsfinansieringsförordningen.

De verbalt uttryckta skillnaderna mellan lokaler som inryms i låneunderlaget resp inräknas i pantvärdet är härфина i gällande författning. Avsikten bör dock vara att de lokaler som skall ingå i låneunderlaget bör vara de mest väsentliga . . .

Det ovan anförda kan också i sin tur kräva en förändrad gräns mellan "låneunderlags- och pantvärdelokaler" för att använda en vanlig terminologi. En sådan ändrad gränsdragning är fullt motiverad. Skillnaden mellan lokaltyperna får för närvarande praktiska resultat som sannolikt är omvända mot de avsedda. Låneunderlagslokaler kommer att betinga högre kapitalkostnader än de mer umbärliga pantvärdelokalerna.

För en god service till de boende spelar finansieringsförutsättningarna för bostadskomplementen en inte oväsentlig roll. Detta underströks bl a av den statliga servicekommittén. Goda möjligheter föreligger numera att finansiera flertalet erforderliga lokaler och anordningar på tomtmark, både vid nybyggnad och vid komplettering eller ombyggnad av äldre bostadsområden.

Förändring av finansieringsförutsättningarna och subventionsförhållandena är emellertid inte något som har direkt samband med totalfinansiering. Avgörande för i vilken utsträckning bostadskomplement kan byggas och hur dessa utformas är i hög grad beroende av statliga beslut om långivningens omfattning, formerna under vilka säkerheter skall ställas och subventionsgivning.

4.4.6 Fastighetsförvärv

Frågan om en ökad statlig finansiell medverkan för förvärv av bostadsfastigheter framför allt i samband med sanering har aktualiserats vid olika tillfällen. Denna fråga är visserligen väsentlig för bostadsförsörjningen. Den sammanhänger emellertid inte med frågan om totalfinansiering.

4.4.7 Följdinvesteringar

Bostadslån kan utgå till en lång rad anläggningar, lokaler m m, förutom till renodlade bostadshus. Regler om detta anges i 2 och 24 §§ bostadsfinansieringsförordningen. I vissa fall kan sådana anläggningar, lokaler m m som inte berättigar till bostadslån erhålla bottenlån till följd av reglerna om pantvärde vid statlig långivning (32 §). I låneunderlag och pantvärde ingår i princip endast sådant som kan hänföras till bostadsområdet.

I olika sammanhang har krävts att statens engagemang i bostadsfinansieringen skulle utvidgas till att omfatta finansiering av samhällsbyggande i vid bemärkelse, t ex gator, va-anläggningar, skolor m m. Till sådana krav har ibland knutits uppfattningen att finansieringen skulle ske i en viss institutionell ordning, exempelvis genom en särskild samhällsbyggnadsbank.

Dessa frågor har inte något direkt samband med av oss berörda aspekter av totalfinansiering.

4.4.8 Ramfördelning

En vid beslut om bostadsbyggandets totala omfattning ofta återkommande fråga har – i synnerhet i tider av stor bostadsefterfrågan – varit dess

fördelning över landet. Under senare år har ökad uppmärksamhet ägnats åt fördelningen mellan olika slag av bostadsinvesteringar, nybyggnad—ombyggnad, bostadslägenheter — bostadskomplement — yttre miljöinslag osv. En tidigare fördelning av den totala ramen uttryckt i antal lägenheter har ersatts av måttet m^2 lägenhetsyta. Frågan kan ytligt sett framstå som renodlat praktisk. Man kan dock inte bortse från att olika tekniska förfaranden i detta avseende kan leda till olika resultat vid tillämpningen. Valet av metod får konsekvenser genom att styreffekterna blir olika.

Vid åtskilliga tillfällen har rammått i ekonomiska eller finansiella termer aktualiserats. Frågorna har bl a behandlats av delegationen för bostadsfinansiering i promemorian Ekonomiska ramar för det statligt stödda bostadsbyggandet (Ds In 1973:14).

Bostadsstyrelsen har med anledning av promemorian fått regeringens uppdrag att vidare behandla frågan.

4.4.9 Anpassning till olika subventions- och låneformer

Under den senaste tioårsperioden har statliga kapitalkostnadssubventioner lämnats efter tre skilda metoder: räntegarantier för bottenlån i kombination med underränta på statliga lån, paritetslån och sedan den 1 januari 1975 ett räntebidragssystem som avser både bottenlån och statliga lån. Det är inte osannolikt att vi får räkna med fler omläggningar till följd av förändringar i fråga om bostadspolitiska ambitioner, hushållens betalningsförmåga, prisnivåer och prisrelationer på bostadsmarknaden, statsfinansiellt subventionsutrymme etc. En fullständig eller integrerad finansiering bör därför vara uppbyggd så att den inte förutsätter den ena eller andra subventionsformen för att fungera.

En fullständig eller integrerad finansiering av de typer vi aktualiserat ger utrymme för en mycket varierad utformning av kapitalkostnadssubventioner. Dessa kreditformer baseras således inte i något avseende på gällande subventionssystem eller är speciellt anpassade till detta.

Det system för bostadsfinansiering som tillämpas från ingången av år 1975 är av traditionellt nominalistiskt slag. Våra överväganden om totalfinansiering är visserligen grundade på detta som en förutsättning. Totalfinansiering innebär dock inte några hinder mot en eventuell framtida övergång till bostadskreditgivning som sker i reallåneform eller andra liknande låneformer.

5 Möjligheter till genomförande

5.1 Inledning

Formerna för en fullständig finansiering påverkar hur en integrerad finansiering skall läggas upp. Om man väljer en modell där ett eller flera bottenlåneinstitut tar hand om en fullständig finansiering, får detta/dessa naturligen också svara för den integrerade. En fullständig finansiering i statens regi innebär också att en integrerad kreditgivning bör vara statlig.

Som praktiska förutsättningar gäller i dag att fyra organisationer med tämligen kort varsel kan börja med fullständig och integrerad långivning om pengar ställs till förfogande och erforderliga regeländringar genomförs: de tre bottenlåneinstitutet och bostadsmyndigheten.

Det är svårt att se att samtliga fyra samtidigt bör ge lån bl a på grund av att bottenlåneinstitutet och staten sannolikt skulle finansiera utlåningen efter olika metoder. Om inte förutsättningarna och reglerna för kreditförmedling ändras radikalt kvarstår nämligen ungefär följande mönster. Bottenlåneinstitutet anknyter utlåningsvillkoren direkt till upplåningsvillkoren. Denna restriktion gäller emellertid inte för staten som kan finansiera sin utlåning med lån av olika löptid eller på annat sätt. För låntagarnas del är det emellertid i hög grad önskvärt och ur bostadspolitisk synvinkel nödvändigt att en långivning sker på enhetliga villkor.

Svårigheter av ovan antydd art skulle således behöva undanröjas för att enhetliga villkor för en långivning hos flera institut skulle kunna skapas. En sannolik konsekvens är att antingen bottenlåneinstitutet eller staten upphör med långivning till byggande med statligt stöd. I båda fallen uppkommer vissa praktiska problem som kräver kommentarer.

5.2 Alternativa institutionella former

5.2.1 Totalfinansiering hos bottenlåneinstitut

Institutens möjligheter

Stadshypoteksinstitutionen och Spintab har i dagsläget formella möjligheter att lämna byggnadskrediter. Utrymmet på kapitalmarknaden har dock inte tillåtit en upplåning för nya utlåningsändamål och stadshypo-

tekskassan har bl a därför tills vidare beslutat att avstå från byggnadskreditgivning. Om lånebalanserna i bottenlåneinstitutet skulle börja sjunka kontinuerligt kan stadshypoteksinstitutionen och Spintab eventuellt i en framtid börja finansiera en byggnadskreditgivning på obligationsmarknaden. BOFAB är emellertid för närvarande förhindrat att lämna byggnadskrediter.

Visserligen har lånebalanserna under det senaste året inte försämrats ytterligare efter att ha stigit mer eller mindre kontinuerligt under flera år. Detta kan emellertid inte tas till intäkt för att en utveckling inletts som innebär att lånebalanserna verkligen kommer att minska. Även om så skulle bli fallet kommer det sannolikt att ta avsevärd tid innan bottenlåneinstitutet också har reella möjligheter att lämna byggnadskrediter.

Det finns anledning förmoda att en sådan integrerad finansiering från bottenlåneinstitutet skulle störa affärsbankerna eftersom de senares byggnadskreditgivning då kan bli mindre attraktiv. Samtidigt skulle bottenlåneinstitutets utlåning i viss utsträckning också framdeles förutsätta att bankerna måste bidra genom för dem som främmande eller oförmånliga uppfattade obligationsplaceringar. Affärsbankernas intresse av att behålla byggnadskreditgivningen är både direkt och indirekt dokumenterat. En integrerad kreditgivning i de nuvarande bottenlåneinstitutets regi är således i och för sig möjlig efter vissa regelförändringar. En sådan integrerad kreditgivning kan också komma till stånd genom att institutet lånar upp korta och obundna pengar i bankväsendet och formellt bedriver egen obunden utlåning under viss tid från byggstart. När långa pengar finns tillgängliga kan lånets ränta läggas fast.

Bankernas kostnader för kreditgivningen till de tre fastighetslåneinstitutet (alternativt endast ett) bör bli påtagligt lägre än i nuvarande situation med byggnadskrediter som lämnas till ett stort antal låntagare. Bankernas utlåning borde därför kunna ske till förmånligare räntevillkor än de nu aktuella.

Bottenlåneinstitutets förutsättningar att ge integrerade bostadskrediter är olika. I samtliga fall skulle dock en integrerad kreditgivning föranleda vissa kostnadsökningar. BOFAB och Spintab är för närvarande i viss utsträckning beroende av affärsbankernas respektive sparbankernas lokala organisation för kreditgivningen. Det är möjligt att en förändrad verksamhet innebär att de måste skapa en viss regional organisation eller kräver ett utökat samarbete med bankerna och att därmed vissa kostnader uppkommer.

Med hänsyn till bottenlåneinstitutets olika förutsättningar beträffande organisation, fondställning etc är det emellertid osannolikt att en obunden ränta på lån från byggstart blir påtagligt lägre genom en utlåning från bottenlåneinstitutet än vad som för närvarande kan uppnås. Fördelarna ligger i stället i en väsentligt förenklad hantering. Vid förändrade institutionella förhållanden bör dock även räntemarginalen kunna påverkas. Skall bottenlåneinstitutet svara för en fullständig fastighetslånggivning måste deras upplåningsmöjligheter sannolikt kompletteras i någon form. Mot bakgrund av de senare årens erfarenheter är

det föga troligt att ytterligare bostadsobligationer, ungefär motsvarande statens årliga nyutlåning till bostadssektorn, dvs f n ca 2,5 miljarder kr, kan placeras på kapitalmarknaden till nu gällande villkor.

Något om ansvar och rollfördelning

Svårigheter av ovan antytt slag kan innebära att staten får behålla ett ungefär oförändrat finansieringsansvar men att medlen placeras hos kreditinstituten för utlåning. Om därvid uppdelning på två lån bibehålls kan den statligt finansierade delen av den fullständiga långivningen förbindas med oförändrade ränte- och amorteringsvillkor jämfört med dagsläget. Skall däremot kreditmedlen vid utlåningstillfället sammansmältas till ett enda lån blir situationen något annorlunda. Bottenlåneinstituten måste därvid antagligen få vissa långsiktiga garantier från statsmakterna avseende räntefluktuationer, konverteringar e d för att fullständiga lån skall kunna lämnas.

Ett ovillkorligt krav är att bottenlåneinstituten sedan erforderliga resurser härför garanteras av staten i direkt eller indirekt form, verkliga beviljar och utbetalar lån för aktuella projekt. Beslut i statligt organ om att t ex kapitalkostnadssubventioner skall utgå för visst projekt måste således också innebära en skyldighet för instituten att ställa kredit till förfogande.

Ett annat viktigt krav om ett eller flera bottenlåneinstitut skall svara för en totalfinansiering är att inte instituten ges möjligheter att påverka omfattningen och inriktningen av de bostadsinvesteringar som planeras och genomförs med statligt stöd.

Dessa förhållanden aktualiserar — förutom regeländringar av inte obetydligt slag — också andra ändringar. Om bottenlåneinstituten, ett eller samtliga, skulle få utvidgade uppgifter bör därmed också ändrade former för samhällets inflytande övervägas. Därvid bör prövas en ändrad sammansättning av beslutande organ och vidgad offentlig kontroll.

Detta är också fallet beträffande stadshypoteksföreningarna. Det finns därvid bl a anledning ompröva föreningsformen i stadshypoteksinstitutionens regionala organisation. När medlemmarnas solidariska ansvarighet för föreningarnas förbindelser avvecklades år 1970 bortföll det sista principiella motivet för föreningsformen. Röstreglerna i föreningarna, en röst per låntagare oavsett lånets storlek, förefaller föga anpassade till eventuellt ökade uppgifter. Den regionala organisationen i stadshypoteksinstitutionen — med lämplig geografisk indelning — bör också ge utrymme för ett primärkommunalt inflytande.

Ett bottenlåneinstitut som lämnar fullständiga lån får bära ett ökat risktagande jämfört med dagsläget. I detta fall får man därför förutsätta att det nuvarande statliga ansvaret med åtminstone oförändrat innehåll överförs med en lämplig formell utformning. Statens risktagande ökar emellertid knappast om staten lämnar motsvarande lån. Det torde reellt bli ungefär detsamma, oavsett institutionell form.

Spintabsystemet

I ett föregående avsnitt 2.6.3 har vi redovisat att avlyftssituationen är olika i de tre bottenlåneinstitutet på så sätt att Spintab i motsats till de andra instituten egentligen inte har några problem i detta avseende. En låntagare som beviljats sk byggnadslån i en sparbank kan redan vid byggnadslånets upptagande bli försäkrad om avlyft hos Spintab senast sex månader efter husets färdigställande. Vi har också översiktligt redogjort för de sk budgetavtal mellan sparbankerna och Spintab vilka möjliggör dessa friktionsfria avlyft. Även om inte det sk Spintabsystemet är en form av vare sig integrerad eller fullständig finansiering kan det finnas skäl att ställa frågan om detta system kan utvecklas till att omfatta samtliga bottenlåneinstitut och också möjliggöra en integrerad eller fullständig finansiering. Egentligen berör vi då en frågeställning som är av kreditpolitisk art, nämligen på vilket sätt bostadssektorns behov av långfristig kredit skall tillgodoses. Våra kommentarer är därför kortfattade.

Ett initialproblem med att införa Spintabsystemet för samtliga bottenlåneinstitut är att stadshypoteksinstitutionen och BOFAB har avlyftsköer som måste avvecklas i en eller annan form under en övergångstid.

Som en avgörande komponent i Spintabsystemet ingår sparbankernas åtaganden att förvärva obligationer hos Spintab till en viss andel av byggnadskrediter som skall avlyftas. Vi har tidigare angivit att bostadsbyggandets planerade omfattning, inriktning och geografiska fördelning inte störts av brist på byggnadskrediter under senare år. En väsentlig anledning till detta är att bankerna kunnat ge byggnadskrediter utan att därigenom binda sig för ett långfristigt finansieringsansvar. Inte heller sparbankerna har totalt sett åtagit sig ett ansvar för långfristig finansiering genom sin byggnadskreditgivning; låntagare med byggnadskrediter för vilka avtal om avlyft inte tecknats med Spintab har hänvisats till stadshypoteksinstitutionen för bottenbelåning.

Om Spintabsystemet utvidgas till att omfatta hela marknaden blev bankinstitutens byggnadskreditgivning helt avgörande för deras engagemang i bostadssektorns långfristiga kreditförsörjning. De svårigheter som i dag gäller den långfristiga finansieringen skulle då i stället gälla den kortfristiga och därför direkt kunna orsaka störningar för igångsättningen av ny- och ombyggnadsprojekt.

Härtill kommer att systemet förutsätter ett komplicerat förfarande beträffande överenskommelser, inte bara i fråga om bankernas kortfristiga kreditgivning och hur stor andel härav som skall bindas i obligationer, utan också hur bottenlåneinstitutens respektive marknadsandelar skall fastställas, konverteringar verkställas etc.

Omständigheterna talar därför för att Spintabsystemets fördelar bli beroende av att systemet endast tillämpas av Spintab. Det förefaller oss bl a av dessa skäl osannolikt att förutsätta att en integrerad eller fullständig finansiering hos bottenlåneinstitutet skulle kunna ske inom ramen för ett Spintabsystem tillämpat på hela bostadskreditmarknaden.

5.2.2 Totalfinansiering i statlig regi

Organisationsform

En statlig totalfinansiering torde naturligast ske genom bostadsmyndigheten vars organisation utan större förändringar av detta skäl kan anpassas till en sådan långivning. I den mångåriga statliga långivningen till bostadssektorn finns en utvecklad behandlingsgång etablerad. Kommunens förmedlingsorgan utgör första instans. Det finns en regional och en central organisation. I ett stort antal ärenden kan besvär slutligt avgöras av regeringen. På vilken nivå lånebeslut – vilket vi i övervägande antalet fall i en eller annan form förutsätter vara kopplat till beslut om statliga kapitalkostnadssubventioner – skall fattas har vi inte anledning ta ställning till. Den frågan torde få sin belysning i den nyligen tillsatta utredningen om den bostadspolitiska organisationen, byggadministrationsutredningen.

Alternativt kan ny institution, exempelvis kallad bostadsbank, behöva tillskapas. Av stor betydelse för bedömningen av lämplig institutionell form torde vara hur finansieringen av erforderliga krediter skall ske – en fråga som vi inte har i uppdrag att bedöma. Skall den bostadskreditförmedlande institutionen också ha hand om upplåningen förefaller inte bostadsmyndigheten vara lämpad för uppgiften utan en därtill avpassad förändring.

Kommunens medverkan

Den statliga bostadspolitiken bygger på förutsättningen att kommunerna medverkar aktivt. Denna medverkan, som ligger i linje med kommunernas egna intressen, är en nödvändig förutsättning för att bostadspolitikens intentioner skall kunna genomföras.

Kommunernas ansvar för och inflytande på bostadsförsörjningen har flera inslag. Långsiktigt ansvarar kommunen för verksamhetsplanering, vari boendet bör förutsättas ingå, fysisk översikts- och detaljplanering och bostadsbyggnadsprogram. De handlägger ärenden om statliga lån och bostadstillägg till hushållen. De senare finansieras också i inte obetydlig utsträckning av kommunerna. Kommunerna ställer under iakttagande av vissa regler borgen för byggnadskrediter och statliga bostadslån.

För den fråga som vi nu behandlar aktualiseras närmast kommunal medverkan för handläggning av låneärenden, viss kontroll i samband härmed och borgensåtaganden. Eftersom vi nu inte har anledning att aktualisera någon förändring i sak av kommunernas engagemang och vissa organisatoriska frågor för närvarande är föremål för utredning begränsar vi oss till några kortfattade kommentarer.

En statlig fullständig finansiering förutsätter inte någon förändring av kommunens roll i prövningen av låneansökningar, dvs uppgiften att vara förmedlingsorgan enligt 2 § lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande och 3 § bostadsfinansieringsförordningen. Lånebeloppen blir större, eftersom de omfattar förutom nuvarande statligt lån också underliggande kredit. I övrigt förändras ingenting.

Vid en statlig integrerad finansiering måste kontroll utövas så att länsbostadsnämndens utanordning av beviljade krediter följer byggnadsverksamheten och att bostadshuset färdigställs på avsett sätt. Den uppgiften torde lämpligast fullgöras på lokal nivå med kommunen som naturlig ansvarig instans. Som en följd av kommunens uppgifter enligt byggnadslagstiftningen, borgensåtaganden för byggnadskrediter och förmedlingsorganens uppgifter vid förskottsutbetalning av bostadslån vid ettbeslutsärenden har kommunen redan i dag anledning att följa hur byggnadsarbeten fortskrider och krediter utbetalas. Kommunerna torde regelmässigt förfoga över personal lämplig för denna uppgift. Det kan därför vara lämpligt att ett uttalat uppdrag lämnas åt kommunen i fråga om kontroll av byggnadsarbetenas fortskridande vid utbetalning av beviljade lån. Detta bör uppfattas som en bekräftelse av rollfördelningen mellan stat och kommun i bostadsförsörjningen.

Av något annorlunda karaktär är frågan om kommunal borgen för fullständiga lån under brukningstiden. Förutvarande regler innebar att kommunen åtog sig ansvar för förlust för småhus som bebos av låntagaren intill ett belopp som motsvarar 5 % av låneunderlaget enligt 13 § bostadslånekungörelsen (1967:552). En ändring har skett enligt riksdagsbeslut år 1974 med innebörden att ansvaret gäller 40 % av det totala statslånet under lånets löptid enligt 19 § bostadsfinansieringsförordningen. Därtill kan kommunen ställa borgen för det statliga bostadslånet om låntagaren är kommun eller allmännyttigt bostadsföretag; motsvarande gäller landstingskommun och bostadsföretag i vilket sådan äger bestämmande inflytande.

Om och i vilken omfattning kommunen framdeles bör ställa borgen för fullständiga fastighetslån är egentligen helt fristående från frågan om totalfinansiering. Den torde dock rent praktiskt komma att aktualiseras i samband med en övergång till fullständiga lån. Avgörande för ett ställningstagande är hur riskerna för förluster skall fördelas mellan stat, kommun och ägare.

Sammanfattningsvis behöver således inte kommunens nuvarande medverkan i lånehanteringen, ekonomiska ansvarstagande och kontrollfunktion förändras av en statlig totalfinansiering. Dessa funktioner bör dock bekräftas i den förordning som reglerar den statliga långivningen. Frågan om eventuellt utökat kommunalt beslutsansvar har samband med totalfinansieringen men prövas av annan utredning. Likaså aktualiseras kommunens långsiktiga ekonomiska ansvar under brukningsskedet.

Vissa övriga frågor

Upphör bottenlåneinstitutet med fastighetslångivning till byggande med statligt stöd måste deras lånestock även framdeles förvaltas i någon form. Därjämte måste man kunna garantera att utestående fastighetslån kan konverteras i avsedd ordning. Detta kan tillgå så att instituten själva får emittera obligationer för konverteringsändamål eller att staten övertar ansvaret för lånens konvertering. Dylika problem förefaller inte oöverstigliga bl a mot bakgrund av erfarenheterna när de tre kreditaktiebolagen

Sigab, Gigab och Svensk Fastighetskredit AB upphörde med långfristig fastighetsbelåning när de privata affärsbankerna inträdde som hälftendelägare i BOFAB.

Bottenlåneinstitutens fondkapital och överskott kan i en fortsatt verksamhet uppfattas representera en viss utvecklingspotential. Den resursen är emellertid betydelsefull endast i de fall fondering är nödvändig för att möjliggöra nyutlåning. BOFAB:s och Spintabs fondkapital kan med den förutsättningen över huvud taget inte förutsättas kunna utgöra en bas för en ny långivning till bostäder annat än möjligen inom en privatfinansierad sektor. Beträffande stadshypoteksinstitutionen kan regeringen förordna om användningen av dess nettotillgångar vid likvidation.

5.2.3 Bostadsmyndigheten

Bostadsmyndighetens ansvarsområde och arbetsuppgifter skulle komma att förändras, oavsett vilket av de angivna huvudalternativen som skulle komma till användning: fullständig eller integrerad finansiering i statlig regi eller hos bottenlåneinstitutet.

Oberoende av eventuella förändringar i dessa avseenden har byggadministrationsutredningen enligt sina direktiv att ompröva länsbostadsnämndernas ställning och uppgifter, varvid möjligheterna att föra över vissa uppgifter till kommunerna skall undersökas. Kopplingen mellan bostadsnormering, hyrespolitiska mål och bostadslångivning understryks. Utredningen skall beträffande kreditförsörjningsfrågor överväga att överföra vissa uppgifter från delegationen för bostadsfinansiering till bostadsmyndigheten.

För vår del och i samband med en diskussion om totalfinansiering finns anledning att kommentera några frågor. Om staten skall ha totalfinansiering om hand framstår det för oss mest näraliggande att bostadsmyndigheten fullgör uppgiften. Denna har erfarenhet av låne- och panthantering o d som bör utnyttjas. De erforderliga rutinerna torde relativt lätt kunna utvecklas.

Vi vill erinra om att alternativet med en volymmässigt kraftigt utökad långivning hos bostadsmyndigheten inte på något sätt behöver eller bör innebära en ökning av den administrativa apparaten även om dess uppgifter skulle förändras kraftigt.

Detta förhållande och möjligheterna att rationalisera långivningen bör kunna vara positiva förutsättningar för den omprövning av organisationen vartill byggadministrationsutredningen syftar.

Det motsatta fallet med bostadsmyndigheten frikopplad från länehanteringen innebär å andra sidan inte att dess bostadspolitiska roll skulle minska. Det kan inte med framgång göras sannolikt att en kameral hantering i bostadsmyndighetens regi är ett nödvändigt inslag för att bostadspolitikens intentioner skall kunna genomföras. Den bostadspolitiska styrning och kontroll avseende kostnader, standard, utförande o d som bostadsmyndigheten framdeles bör förutsättas utöva bör kunna knytas till den statliga kapitalkostnadssubventioneringen. Beslut om en sådan får

förutsätts ske vid samma tidpunkt och huvudsakligen i samma former som nuvarande lånebeslut. Som förutsättning för subvention bör som en konsekvens av detta alternativ också gälla att bostadshuset finansieras med lån från av myndighetens godtagna långivare.

5.2.4 *Totalfinansiering och bostadsbank*

Som torde ha framgått av den föregående framställningen är det i varje fall teoretiskt möjligt att organisera en totalfinansiering på flera olika sätt.

Vi vill betona att det är bostadsförsörjningens krav och effekterna av en totalfinansiering som är väsentliga.

Enbart tillkomsten av en ny institution löser självklart inte några problem av mer djupgående betydelse för bostadsförsörjningen. Att få fram kapital i erforderlig omfattning och i rätt tidpunkt och påverka kreditkostnaden är den väsentliga uppgiften. Härför erfordras övergripande politiska beslut och effektiva styrinstrument på penning- och kapitalmarknaderna. Uppgiften att prioritera mellan bostadsinvesteringar av olika slag och genomföra kördning vid resursknapphet är också av politisk karaktär. Vilka investeringar som skall gynnas med bostadskrediter skall avgöras redan i samhällsbesluten om bostadsinvesteringarnas omfattning, inriktning och regionala eller lokala fördelning. Under alla omständigheter får inte institutionella förhållanden undanskymma det förhållandet att det skall vara politiska beslut som faller avgörandet i dessa frågor. För byggherrar och bostadsföretag som genomför bostadsinvesteringar är det viktigt med enhetlighet, rättvisa fördelningsprinciper och administrativ enkelhet.

5.2.5 *Kommentarer*

En fullständig eller integrerad finansiering från flera olika institut kan i ett samlat perspektiv innebära en viss administrativ belastning.

Man skulle som invändning mot ett enhetligt förfarande kunna anföra risken för vissa nackdelar, exempelvis att en lånesökande inte skulle ha möjligheter att vända sig till ett annat kreditinstitut efter avslag på låneansökning e d. Sådana synpunkter bygger sannolikt på en outtalad föreställning om att nuvarande former ger dessa möjligheter. Låntagaren kan knappast till sin fördel utnyttja att det finns flera institut – annat än möjligen i en situation med påtagligt god tillgång till kapital. Mycket stora låntagare kan i sådana situationer tänkas förhandla till sig favörer som dock inte torde omfatta kreditkostnader.

Om byggnadskredit eller fastighetslån ej beviljas av ett institut men väl av ett annat – beslut om statlig belåning förutsätts föreligga – är inte detta ett uttryck för valfrihet eller något som eljest är till glädje för låntagaren. Bakom ett avslag torde ligga föregiven begränsad utlåningskapacitet, prioritering av kunder e d. Kreditvolymen blir uppenbart inte mindre om utlåningen skulle hanteras av ett organ i stället för av flera.

Sökande av statligt bostadslån kan efter avslag på låneansökning hos

länsbostadsnämnden anföra besvär hos bostadsstyrelsen och ytterst hos regeringen. Prövning av ansökning om ett fullständigt och integrerat lån kan ske på motsvarande sätt, dvs i myndighets regi eller eljest vara förenad med ett normalt förvaltningsrättsligt prövningsförfarande.

Vidare innebär en kreditförsörjning från organ under olika huvudmannaskap potentiella risker för störningar och tidsmässiga förskjutningar av varje enskilt bostadsobjekt, t ex fördröjning av byggstart eller bristande försörjning med långfristiga lån. De överenskommelser om byggnadskrediter som hittills träffats mellan statsmakterna och kreditinstitutens företrädare har visserligen fungerat i huvudsak väl. Överenskommelserna är dock ofullständiga i den meningen att de inte ger underlag för mer långfristiga lösningar av bostadskreditproblemen. De skapar således bl a endast garantier för en viss investeringsvolym under en viss tidsperiod – vanligen ett år. Enskilda projekt kan, vilket också erfarenheterna visar, möta inte obetydliga svårigheter. Dessa kan sammanhånga med att inte någon speciell byggnadskreditgivare har eller är ålagd ett ansvar för projektet i fråga. Alternativt kan låntagarens vanliga bankförbindelser på grund av andra åtaganden – eller exempelvis en stor volym oavlyfta byggnadskrediter – känna sig föranlåtna att skynda långsamt. Effekterna härav är inte dramatiska men har likväl inte gynnsamma konsekvenser för kontinuitet och en rationell byggnadsverksamhet och kan innebära ökade kostnader för projektet.

Den svenska bostadskreditmarknaden är inte och kan inte förväntas bli så differentierad att konkurrens i sig kommer att befrämja effektivitet i någon märkbar utsträckning. En konventionell konkurrenssituation som i vissa avseenden och i vissa situationer kan sporra till effektivitet föreligger helt enkelt inte. Den kan inte heller simuleras på ett meningsfullt sätt.

Detta bekräftas av den nuvarande situationen inte minst på bottenlåne-marknaden. Utbudet av tjänster, dvs först och främst utlåningen, är inte till sin karaktär sådant att det i någon avgörande utsträckning kan påverkas av nuvarande, ej heller av eventuellt ändrade konkurrensförhållanden. De institutionellt givna och historiskt betingade förutsättningarna är sådana att några större förändringar inte är vänta. Motsvarande gäller också byggnadskreditgivningen. Visserligen kan byggnadskrediter i vissa situationer antas vara påtagligt lönsamma för bankinstituten. Inte desto mindre representerar de en viss inskränkning i manöverutrymmet, exempelvis om de "spontana" avlyften (genom obligationsköp från de traditionella placerarna av långt kapital) tenderar att gå långsamt. I den situationen kan också kreditpolitiska styråtgärder verka ytterligare åtstramande. Ett enskilt institut torde inte kunna – och kan ej heller förväntas ha intresse av – att vidta förändringar som generellt förbättrar låntagarens situation. Långgivarens intresse torde i första hand koncentreras till gamla kunder eller vad han uppfattar som bra projekt – allt inom ramen för de bostadsinvesteringar som skall genomföras med statligt stöd.

Någon effektivitets- eller kvalitetsstimulans som riktas mot bostadsprojekten från kreditmarknadsinstitutens sida torde inte föreligga. Det skulle

ej heller vara önskvärt med en påverkan som skulle ske utom bostadsmyndighetens eller den övriga offentliga förvaltningens ram.

5.3 Vissa kreditpolitiska aspekter

5.3.1 *Upplåningsformer*

Kreditmarknadseffekterna av en fullständig eller integrerad finansiering är i allt väsentligt avhängiga hur upplåningen arrangeras. Alternativen är närmast en finansiering över statsbudgeten eller en självständig finansiering på kreditmarknaden. Den senare finansieringsformen förutsätter i och för sig inte en utgivning av traditionella bostadsobligationer utan kan också ske genom en obligationsutgivning till mer flexibla villkor eventuellt i kombination med annan upplåning. Det får i detta fall förutsättas att utlåningen direkt knyts till eller i varje fall anpassas till de villkor under vilka finansieringen på kreditmarknaden kan ske.

En budgetfinansiering av bostadskreditgivningen innebär åtminstone tekniskt vissa nya problem för kreditpolitiken. Omfattningen av budgetunderskotten har hittills framför allt bestämts på konjunkturpolitiska grunder. Om man överför bostadssektorns hela upplåningsbehov till statsbudgeten kan målkonflikter uppträda om budgetunderskottets omfattning kommer att bestämmas av både bostadssektorns kreditbehov och stabiliseringspolitiken. Den nuvarande ordningen torde av de för finanspolitiken ansvariga uppfattas så att statens upplåningsbehov är överordnade bostadssektorns på den långa kreditmarknaden. Bibehålles en sådan uppfattning vid en övergång till en budgetfinansierad bostadskreditgivning uppkommer nya typer av problem om inte bostadsinvesteringarna skall regleras av tillgången på lång kredit. Om exempelvis en lösning väljs som innebär en fullständig finansiering i statlig regi i kombination med en traditionell byggnadskreditgivning måste man på nya administrativa vägar reglera avlyftstiderna med hänsyn till det konjunkturpolitiskt betingade upplåningsbehovet.

Problemet är egentligen, som antytts ovan, snarast av teknisk art. Det torde sakna större betydelse om staten eller fristående institut är ansvarigt för upplåningen på kapitalmarknaden, eftersom upplåningsutrymmet vid varje tidpunkt kan antas vara givet. Skall bostadsinvesteringar av viss storlek genomföras erfordras i båda fallen effektivt verkande instrument för att trygga kapitalförsörjningen. Det finanspolitiska dilemmat är redan i dag ungefär detsamma även om det under nuvarande omständigheter registreras mer diskret än som vore fallet vid en budgetfinansiering av bostadssektorns kreditbehov.

En integrerad kreditgivning behöver inte i och för sig ge några som helst nya kreditpolitiska konsekvenser eftersom korta pengar utan påtagliga förändringar av penning- och kapitalmarknaderna kan ledas från banker via myndighet eller institut för integrerad finansiering till låntagarna. För den långfristiga upplåningen behöver över huvud taget inte några förändringar ske. När långa pengar finns tillgängliga kan lånets ränta läggas fast. Om en kapitalkostnadssubvention träder i kraft vid

färdigställandet behöver inte låntagaren belastas av eventuella högre kostnader för den obundna krediten och "avlyftet" kan ske inom myndigheten eller institutet utan åtgärder från låntagaren.

Kreditpolitiska motiv kan därför inte i sig motivera ett avståndstagande från integrerad eller fullständig finansiering då sådana finansieringsformer kan tillämpas utan att kreditmarknaden behöver förändras och också anpassas till skiftande kreditpolitiska förutsättningar..

5.3.2 Prioriteringsregler

En helt annan fråga av kreditpolitisk art i samband med totalfinansiering gäller de regler för prioriterade placeringar och prioriterad utlåning riksbanken rekommenderar eller föreskriver i anslutning till den kreditpolitiska lagstiftningen. Från kreditpolitiska utgångspunkter synes det vara angeläget att den prioriterade delen av kapitalmarknaden är så avvägd att kreditpolitikens styrmöjligheter inte försvagas. Samtidigt är det väsentligt att ett eventuellt genomförande av en totalfinansiering kombineras med därtill anpassad kreditpolitisk styrning.

I föregående kapitel angav vi att våra överväganden avser ny- eller ombyggnad som kommer till stånd med statligt stöd. Det innebär också att vi anser det vara väsentligt att prioriteringsregler för krediter till bostadssektorn utformas så att de investeringar som sker med statligt stöd trygkas i första hand. Andelen prioriterade placeringar och prioriterad utlåning behöver därigenom inte nödvändigtvis vidgas. Utredningen om den kreditpolitiska lagstiftningen angav i betänkandet Kreditpolitiska medel (Ds Fi 1974:2 s 153 f) vissa placeringar som av tekniska eller principiella skäl ansågs onödiga eller olämpliga att prioritera. Vi vill också erinra om att ramarna för bostadsinvesteringar bl a har till uppgift att uttrycka vilka bostadsinvesteringar som bör komma till stånd med tillgängliga reala och finansiella resurser.

5.4 Kommentarer

5.4.1 Institutionella förhållanden

En förändring av bostadskreditgivningen till fullständig och integrerad finansiering som vi föreslår kan inte genomföras utan vissa regelförändringar. Sannolikt fordras också institutionella förändringar om en totalfinansiering skall kunna ge full effekt.

Ett statligt engagemang är således nödvändigt även om detta inte behöver manifesteras genom utgifter i statsbudgeten. Hur ett genomförande skall ske har som ovan anförts inte varit vår uppgift att utreda. Ett genomförande kan, som vi också illustrerat översiktligt, ske i olika former. Även andra aspekter än de som betingas av bostadsförsörjningens krav måste därvid beaktas. Exempelvis kan en radikal förändring av kreditinstitutionerna, eventuellt tillskapandet av ett nytt institut förbättra förutsättningarna för kreditpolitiken. Den typen av frågor behandlas närmast av 1968 års kapitalmarknadsutredning.

5.4.2 *Symptombehandling*

Några åtgärder som närmast kan betecknas som symptombehandlande kommenteras något i det följande. Effekterna av dessa är närmast av marginell karaktär.

Fastighetslångivning

Tekniskt kan vissa nackdelar med uppdelningen av fastighetslånen döljas med en *samordnad låneprövning* i länsbostadsnämnd och bottenlåneinstitut. En sådan samordning förutsätter att den statliga låneprövningen är överordnad övrigas. Redan i dag använder BOFAB och Spintab pantvärdet som belåningsvärde vid bottenlångivning av objekt med statligt stöd. Enligt de regler som gäller för stadshypoteksföreningarna har dessa rätt att utnyttja det av länsbostadsnämnd fastställda pantvärdet som belåningsvärde. Några påtagliga skillnader mellan de båda belåningsvärdena torde inte föreligga.

En sådan samordning innebär endast en begränsad administrativ förenkling. Således erfordras fortfarande formellt två från varandra formellt fristående – om än ej oavhängiga – lånebeslut för en fastighetsbelåning.

Ett beslut om statligt bostadslån kan emellertid ges en i förhållande till dagsläget väsentligt vidgad betydelse – *statligt lånebeslut kan förenas med finansieringsanvisning*. Lånebeslut bör i sådant fall innebära och medföra att bostadsprojektets hela kapitalförsörjning är tryggad. Konstruktionen förutsätter att bottenlåneinstitutet ställer eller åläggs ställa erforderliga krediter till förfogande. Ett formellt krav på en sådan ordning är att staten ger en generell garanti för återbetalning av bottenlånet utöver säkerheter i form av panträtt eller kommunal borgen.

De båda närmast ovan antydda möjligheterna med en viss administrativ samordning resp ett statligt lånebeslut också innebär finansieringsanvisning förändrar föga i sak. Både bottenlåneinstitutets och statens utlåning kan förutsättas fortsätta med för låntagaren oförändrade villkor. Denne bör dock mötas av en något smidigare lånehandläggning och bli slippa att lämna ansökan till skilda bottenlåneinstitut. Några mer väsentliga fördelar uppnås emellertid inte.

Byggnadskrediter och fastighetslån

Vid en totalfinansiering som innefattar både fullständig och integrerad finansiering blir kreditvillkoren helt naturligt ytterst beroende av hur bostadskrediterna finansierats och vilka subventionsåtgärder staten vidtar. Olika kombinationer av formellt kortfristig och långfristig upplåning är tänkbara liksom olika kombinationer av obundna och bundna räntevillkor. Ytterligheterna representeras närmast av en långfristig bunden upplåning å ena sidan och en kortfristig obunden upplåning å den andra. Upplåningsvillkoren får antas bli bestämda huvudsakligen av kreditpolitiska överväganden. Metoderna kan bli något olika beroende på

om staten eller en institution som inte har myndighetskaraktär utövar verksamheten.

Ett integrerat lån med bunden ränta från första utbetalningstillfälle kan framför allt av kreditpolitiska skäl vara svårt att genomföra utan en viss övergångstid. Ett önskemål kan vara att de nuvarande avlyftsköerna, nära 10 miljarder kronor, avvecklas innan sådana integrerade lån införs. En möjlig övergångslösning är att integrerade lån omedelbart kan börja utgå med en till en början obunden räntesats, något som gör det möjligt att i viss utsträckning finansiera den integrerade långivningen på penningmarknaden. Räntan kan därefter läggas fast när långfristig upplåning finns tillgänglig för kreditgivaren. De kortfristiga medel som härigenom kan utnyttjas i en integrerad långivning blir i praktiken inte mer låsta än dagens byggnadskrediter.

Om bottenlåneinstituten handhar integrerad finansiering förefaller det vara naturligt att en viss koppling mellan upplånings- och utlåningsvillkor måste behållas. Om den statliga kapitalkostnadssubventionen får verkan från bostadshusets färdigställande behöver låntagaren inte belastas av eventuella högre kostnader för den obundna krediten och "avlyftet" kan ske inom institutet utan åtgärder från låntagaren.

Det bör dock betonas att en sådan övergångslösning endast bör accepteras för en kortare period under vilken bostadssektorns kreditförsörjning och planering samordnas fastare.

5.4.3 Vissa övergångsfrågor

En fullständig finansiering aktualiserar vissa övergångsfrågor. Eftersom bostadskrediter i praktiken är mycket långfristiga kommer också nu löpande fastighetslån kvarliga under överskådlig tid. Konverteringar är nödvändiga som följd av lånekonstruktionen och frågor uppkommer om refinansiering, exempelvis i samband med ombyggnad.

Övergångsvis kan särskilda lösningar behöva användas och en formell uppdelning genomförs i två eller to m fler lån från samma långivare. Det är tänkbart att själva övergången till en fastighetslångivare praktiskt underlättas med bibehållen uppdelning. I övergångslösningens karaktär ligger att den är kortfristig, dvs ett enda lån framstår som målet.

Ett skäl för uppdelning kan vara att man önskar bibehålla de för närvarande något skilda amorterings- och räntevillkoren för de olika fastighetslånen. Detta skulle i så fall kunna betingas av att inte ens marginella förändringar av kapitalets omloppstid eller av olika låntagares kapitalkostnadsvillkor bör genomföras.

Också närmast av övergångskaraktär är förhållandena om och när nu utestående lån skall förändras exempelvis vid ett konverteringstillfälle. Om exempelvis staten fullgör uppgiften som fullständig långivare och successivt övertar konverteringsskyldigheten för utelöpande bottenlån förefaller det vara naturligt att bottenlån och statligt lån vid ett sådant tillfälle inte sammanförs i ett enda, såvida inte bostadsfinansieringens roll som bostadspolitiskt medel omprövas av andra skäl.

Vidare kan det förhållandet inträffa att olika belåningsbara åtgärder –

exempelvis av olika varaktighet eller olika karaktär – för närvarande har eller framdeles bör ha olika kapitalkostnadsvillkor. Det kan motivera olika lånetyper. Är dessa likväl samlade hos en långgivare har en lätt överblickbar och hanterbar situation skapats.

5.4.4 *Ytterligare utredning och genomförande*

Våra överväganden som leder fram till förslag om införande av totalfinansiering är baserade på bostadsförsörjningens krav. Konsekvenserna för kapitalmarknaden och institutionella frågor utreds av 1968 års kapitalmarknadsutredning. Därvid torde också behovet av eventuellt mer genomgripande förändringar såsom skapandet av en särskild bostads- eller samhällsbyggnadsbank få sin belysning.

Reservation

Av *Sten Källenius, Arne Näverfelt och Bo Turesson*

I betänkandet behandlas huvudsakligen tekniska frågeställningar rörande integrerad och fullständig finansiering.

Vår bedömning är att utredningen inte ger tillräckligt underlag för ett ställningstagande i frågan. Vi reserverar oss därför mot majoritetens förslag. Reservationen motiveras även av att nuvarande finansieringsordning under senare år visat sig fungera nöjaktigt och därför inte behöver förändras för att bostadsfinansieringen skall klaras. Innan frågan om en omläggning av finansieringssystemen prövas bör enligt vår mening kapitalmarknadsutredningens betänkande föreligga. Underlag för bedömning av kredit- och kapitalmarknadens möjligheter att fungera under olika bostadsfinansieringssystem bör då finnas.

Från konsumentens synpunkt torde formerna för bostadsfinansieringen vara av underordnat eller ringa intresse. Avgörande härvidlag är de boendekostnader som direkt belastar konsumenten. I det sammanhanget är det väsentliga från vilken tidpunkt räntebidragen skall utgå. Därvidlag delar vi majoritetens uppfattning och förordar att bidrag skall utgå fr o m tidpunkten för fastighetens färdigställande.

Särskilda yttranden

Av Erik Svensson

I likhet med utredningens majoritet anser jag att integrerad och fullständig finansiering bör införas på bostadssektorn.

De statliga kapitalkostnadssubventionerna bör dock utgå från tidpunkten för byggnadens påbörjande och inte som i utredningens förslag från tidpunkten för byggnadens färdigställande. Härigenom uppnås en avsevärt lägre kapitalkostnad, möjliggörande lägre boendekostnader vid inflyttningen än eljest blir fallet.

Av Ola Ullsten

Jag delar utredningsmajoritetens mening om det önskvärda i att det nuvarande bottenlånet och det statliga bostadslånet sammanförs till ett lån och att därigenom sk fullständig finansiering åstadkommes. Det vore också en fördel om en sådan reform kompletteras med sk integrerad finansiering.

Dessa båda förändringar erbjuder påtagliga administrativa och i någon mån också kostnadmässiga fördelar från låntagarens synpunkt.

Det måste dock ses som en svaghet att utredningen endast haft att bedöma dessa frågor från bostadspolitiska synpunkter. Det sätt på vilket problemet med garanterade avlyft kan lösas torde nämligen hänga samman med rent kapitalmarknadspolitiska bedömningar. Dessa bedömningar kommer att göras av 1968 års kapitalmarknadsutredning.

Utredningen har heller inte haft att ta ställning till de institutionella frågor som sammanhänger med de föreslagna förändringarna av lånestrukturen. Så har heller inte skett. För egen del anser jag att en övergång till fullständig och integrerad finansiering väl låter sig förenas med ett bevarande av nuvarande bottenlåneinstitut. Dessa har hittills väl fyllt sin uppgift och bör kunna göra detta även om de åläggs att också tillhandahålla lån under byggnadstiden.

Statens offentliga utredningar 1975

Kronologisk förteckning

1. Demokrati på arbetsplatsen. A.
 2. Psalmer och visor. Del 1:1. U
 3. Psalmer och visor. Del 1:2. U.
 4. Psalmer och visor. Del 1:3. U
 5. Bättre bosättning för flera. S.
 6. Huvudmannskapet för specialskolan och särskolan. U.
 7. Framtida studerandehälsovård. U.
 8. Utlandssvenskarnas rösträtt. Ju.
 9. Individerna och skolan. U.
 10. Rörlig pensionsålder. S.
 11. Svensk press. Tidningar i samverkan. Fi.
 12. Totalfinansiering. B.
-

Justitiedepartementet

Utlandssvenskarnas rösträtt. [8]

Socialdepartementet

Bättre bosättning för flera. [5]

Rörlig pensionsålder. [10]

Finansdepartementet

Svensk press. Tidningar i samverkan [11]

Utbildningsdepartementet

1969 års psalmkommitté. 1. Psalmer och visor. Del 1:1. [2]

2. Psalmer och visor. Del 1:2. [3] 3. Psalmer och visor. Del 1:3. [4]

Huvudmannskapet för specialskolan och särskolan. [6]

Framtida studerandehälsovård. [7]

Individen och skolan. [9]

Arbetsmarknadsdepartementet

Demokrati på arbetsplatsen. [1]

Bostadsdepartementet

Totalfinansiering. [12]





LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-02221-4