Ref KB Oc

Avreglerad bostadsmarknad

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

stöd för bostadsfinansieringen

SOU
1992:24

Ref KBOc

Avreglerad bostadsmarknad

Delbetänkande av utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen

SOU
1992:24

Statens offentliga utredningar
1992:24
Finansdepartementet

Avreglerad bostadsmarknad

Delbetänkande av utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13007-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Bo Lundgren

Genom beslut den 12 december 1992 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om bostadsväsendet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lägga fram förslag om statens stöd för bostadsfinansieringen. Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag Georg Danell som särskild utredare.

Till sekreterare i utredningen förordandes samtidigt Per-Åke Eriksson.

Som sakkunniga har deltagit Ingemar Hansson, Staffan Lidström, Olle Lindgren och Urban Zetterquist. Som experter har deltagit Sonny Modig och Peter Rosén. I arbetet har jag vidare i olika frågor biträtts av tjänstemän i finansdepartementet.

Härmed överlämnar jag mina förslag om avreglering av bostadsstödet samt om räntebidragens utformning och storlek. Jag avser att i ett senare betänkande behandla frågor som rör beskattning, bostadssparande och regelförenklingar i allmänhet inom bostadsförsörjningens område.

Stockholm i mars 1992.

Georg Danell

/Per-Åke Eriksson

Innehåll

Sammanfattning		7
1	Inledning	11
1.1	Uppdraget	11
1.2	Utgångspunkter för arbetet	12
	1.2.1 Det ekonomiskt-politiska perspektivet	12
	1.2.2 En fungerande bostadsmarknad	13
	1.2.3 Bra bostad åt alla	14
	1.2.4 Avreglering	14
2	Bakgrund	15
2.1	Nuvarande ordning	15
2.2	Effekterna av nuvarande ordning	17
3	Kapitalmarknadens roll för bostadsfinansieringen	21
3.1	Bakgrund	21
3.2	Närmare om bostadsinstituten och deras verksamhet	23
3.3	Bostadsinstitutens upplåning	24
3.4	Kreditrisker vid fastighetsrelaterad utlåning	26
3.5	Bostadsinstitutens utlåningsräntor	27
3.6	Omfördelningslån vid fastighetsfinansiering	30
4	Utredningens inriktning och avgränsningar	33
4.1	Inriktning i stort	33
4.2	Ny- och ombyggnad av bostäder	34
	4.2.1 Fortsatta bidrag finansierade med bostadsfinansieringsavgift	34
	4.2.2 Omfördelning av ränteutgifterna	36
	4.2.3 Andra förslag	39
5	Statens stöd för bostadsfinansieringen efter 1992	41

6 Bidrag för ny- och ombyggnad efter 1992 43
6.1 Bidragsunderlaget för nybyggnad 43
6.2 Bidragsunderlaget för ombyggnad 47

7 Bidraget 50
7.1 Bidragets storlek 50
7.2 Bidragstidens längd 55

8 Statlig kreditgaranti 57
8.1 Kreditgaranti för investeringsskulden 57
8.2 Kreditgaranti för eventuell omfördelning 63

9 Bostäder med räntebidrag enligt nuvarande regler 67

10 Skatteregler 71
10.1 Beskattning av bidrag 71
10.2 Beskattning av boende och fastighetsägande 71

11 Konsekvenser av förslagen 75
11.1 Förutsättningar för framtida bostadsbyggande 75
11.2 Ekonomiska effekter för boendeutgifterna 76
11.2.1 Månadsutgiften för bostäder som byggs 1993 76
11.2.2 Kapitalutgifter per månad under en 25 års-period 80
11.2.3 Månadskostnad för bostäder som byggs 1994, 1996 och 1998 84
11.3 Effekter på statens finanser 87

Sammanfattning

Förutsättningen för utredningens förslag är att bostadspolitiken följer den ekonomiska politikens krav. Det är naturligt eftersom hushållens största utgiftsposter är räntekostnader och skatter. Erfarenheterna från hitillsvarande subventionssystem är att det förstärker kostnadshöjningar, skapar ett omfattande regelsystem och påverkar statsbudgeten negativt. Sedan 1987 har kostnaderna för räntebidragen fördubblats. Hyrorna i nyproducerade lägenheter har ökat med över 50 %. Systemet fungerar som en skruv med höjda räntebidrag, hyror, produktionskostnader, statsutgifter, räntor och skatter drabbar både samhällsekonomin och hushållens ekonomi.

Utredningens förslag syftar till att vrida skruven tillbaka och i stället åstadkomma avreglering och besparingar för att medverka till bättre balans i statsbudgeten. Därmed skapas klimat för räntesänkningar, som i sin tur hjälper till att skapa tillväxt med hög sysselsättning och skattesänkningar som mål.

Utredningens viktigaste förslag i detta betänkande är som följer.

- Avreglering genom att avskaffa det detaljerade regelverket kring räntebidragen. Istället föreslås en schablon som bidragsunderlag, lika för alla bostäder och hustyper och för landets olika delar. Särskilda regler föreslås dock för specialbostäder i t.ex. servicehus för äldre. Därmed uppmuntras nytänkande och kreativitet hos producenter och fastighetsägare att åstadkomma bredare utbud med sådana bostäder som de boende vill ha.

  Schablonen är frikopplad från de verkliga produktionskostnaderna och räknas inte heller upp med kostnadsutvecklingen. Därmed motverkas de automatiska kostnadshöjningarna som präglat nyproduktionen.

- Räntebidragen för nyproduktionen, som för 1993 föreslås bli 55 % (för egnahemmen 40 %) av räntekostnaden för det utrymme som bidragsunderlaget anger, skall avvecklas successivt med fem procentenheter varje år. Utredningen föreslår att avvecklingstakten fastställs för åren 1993, 1994 och 1995.

Inför den fortsatta avvecklingen fr o m 1996 görs en avstämning vars resultat får avgöra om avvecklingsplanen skall ändras i någon del. För att det långsiktiga målet skall kunna uppnås måste eventuella kostnadsökningar p g a minskade bidrag mötas med skattesänkningar.

- Det långsiktiga målet att avveckla räntesubventionerna skall innehålla skattekompensation för hyresrätterna på grund av egnahemmens avdragsrätt för räntekostnader.

- I varje års produktion avtrappas räntebidraget med fyra procentenheter, d v s 1993 års bostäder har 55 % bidrag första året, 51 % bidrag 1994 etc. För egnahem påverkas avtrappningen av räntebidraget av avdragseffekten.

- Räntebidrag utgår för bidragsunderlag upp till 120 kvadratmeter. Kostnader för ytor därutöver finansieras utan räntebidrag.

- Bidrag för ombyggnad av bostäder ges för nyinvesteringar som medför en väsentlig förbättring av husets tekniska och funktionella kvalitet eller av boendemiljön och till underhållsåtgärder med 30-årig varaktighet.

  Bidragsunderlaget bestäms med utgångspunkt från de faktiska kostnaderna till den del de överstiger 50 000 kronor per projekt. Denna gräns gäller ej åtgärder för handikappade.

- En statlig kreditgaranti motsvarande 30 % av bidragsunderlaget ges till kreditgivaren för krediter utöver bottenlånet, upp till 100% av bidragsunderlaget.

  För att medge möjlighet till viss omfördelning av ränteutgifter ges en statlig kreditgaranti motsvarande 10 % av bidragsunderlaget.

Med hänsyn till nuvarande instabilitet på fastighetsmarknaden och på kredit- och kapitalmarknaderna bör inga grundläggande ändringar av de villkor som ligger till grund för statens beslut om bidrag genomföras.

Som en följd av den förändrade kapitalbeskattningen till 25 % bör dock den garanterade räntan för hyres- och bostadsrättshus årligen trappas upp med 0,4 procentenheter.

Med den föreslagna ordningen sker en tydlig markering av ändrade förutsättningar för statens framtida stöd för ny- och ombyggnad av bostäder. Samtidigt överförs en större andel av ansvaret för bostadsbyggandet på kreditmarknaden. De föreslagna åtgärderna är utformade så att rimlig neutralitet uppnås mellan olika upplåtelseformer och mellan olika fastighetsägarkategorier. På det sättet kommer statliga regler inte att styra hushållens val av boendeform. Ägare av såväl egnahem som flerbostadshus får ta ett större ekonomiskt ansvar för sina investeringar. Det bör leda till att bostädernas utformning, storlek och standard i övrigt kommer att anpassas till vad enskilda hushåll efterfrågar och är beredda att betala för. Det kommer sannolikt att leda till en effektiv press nedåt på produktionskostnaderna, inte bara per kvadratmeter utan också per lägenhet. På det sättet skapas bättre förutsättning att uppnå önskvärd kostnadsparitet mellan olika årgångar. Genom sänkt ränteläge och en fortsatt låg inflation torde sannolikheten för att ett rimligt paritetsmål uppnås vara större än med nuvarande bidragssystem.

Med hänsyn till samtliga faktorer som påverkar kostnaderna för räntebidragen gör utredningen den bedömningen att dessa kan nedbringas från dagens ca 30 miljarder kr. till 15 miljarder kr. inom en femårsperiod.

Utredningen föreslår regeringen att sända förslaget på snabbremiss för att möjliggöra ett riksdagsbeslut redan i vår. Därmed kan producenter och konsumenter få ett tidigt besked inför nästa årsskifte då de nya reglerna föreslås träda ikraft.

Utredningen fortsätter sitt arbete med skattefrågor, bosparstimulans och ytterligare förenklingar av bostadsreglerna. Detta betänkande skall presenteras i slutet av april 1992. Förslagen i de båda betänkandena syftar till att - som direktiven anger - bidra till att inflationen bekämpas, sparandet främjas och statens utgifter minskas kommer att bli möjligt att erbjuda bra bostäder till ett rimligt pris med ökad valfrihet.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningen fick den 12 december 1991 regeringens uppdrag att senast den 1 april 1992 lämna förslag om statens stöd för bostadsfinansieringen. Uppdraget omfattade också förslag när det gäller beskattning, bostadssparande och förenklingar i allmänhet. Redan i utredningens inledningsskede stod det klart att marknadens behov av fastlagda regler på bostadsområdet var stort. För att kunna föreslå nya regler med ikraftträdande den 1 januari 1993 valde utredningen att prioritera arbetet som rör avreglering av räntebidragsregler och räntebidragens storlek så att riksdagsbeslut skulle kunna tas under våren 1992. Därmed skulle marknaden få god tid att anpassa sin verksamhet till de nya regler som skall gälla från kommande årsskifte. Myndigheter och marknadens aktörer skulle då också få möjlighet att arbeta fram respektive ställa in sig på de detaljregler som ett nytt regelverk förutsätter.

Uppläggningen av utredningens arbete har således varit att till mitten av mars 1992 utarbeta förslag beträffande avreglering samt räntebidragens utformning och nivå. Härefter vidtar arbetet med utredningens övriga uppgifter som kommer att redovisas i ett andra delbetänkande före april månads utgång detta år.

Utredningen har valt att under sitt arbete ha en fortlöpande kontakt med marknadens intressenter och aktörer. Den 31 januari 1992 genomfördes en hearing. Ett 30-tal företrädare för 18 organisationer och institutioner gavs möjlighet att ge sin syn på bostadspolitiska frågor. Därmed har det givits goda möjligheter till inblick och erfarenhetsöverföring inför utredningens ställningstaganden.

Generellt är det så att utredningens nu framlagda förslag i åtskilliga delar är kända och diskuterade med aktörerna och intressenterna innan de nu offentliggörs.

1.2 Utgångspunkter för arbetet

1.2.1 Det ekonomiskt-politiska perspektivet

Uppgiften är att finna former för statens stöd som gör det möjligt att minska/avveckla nuvarande räntesubventioner samt att åstadkomma förenklingar t.ex. för att bestämma subventionernas storlek. Enligt direktiven har utredningen till uppgift att undersöka i vilken utsträckning som skattesänkningar kan skapa utrymme för minskade räntesubventioner. I direktiven anges också att frågan om huruvida ett ökat bosparande kan lösa en del av problemen med höga ränteutbetalningar de inledande åren efter en byggnadsinvestering skall studeras.

Såväl i regeringsförklaringen som i direktiven har regeringens syn på statens stöd till bostadsfinansieringen kommit till uttryck. Bl.a. framhålls vikten av att bostadssektorn inte i framtiden skall vara avskärmad från den ekonomiska politik som förs och från de ekonomiska förhållanden som gäller i samhället i övrigt. Det gäller således att finna en modell som innebär att fastighetsägarna själva tar ett ökande ansvar för finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder och för förändrade ekonomiska förhållanden.

Den viktigaste faktorn för bestämmande av bostadskostnaderna för hushållen och storleken på räntebidragskostnaderna i statsbudgeten är räntenivån. Med hitillsvarande system med s.k. garanterad ränta har marknaden och hushållen i princip inte påverkats av ränteförändringar så länge subventioner utgått. Tillräckligt starkt opinionsstöd har uppenbarligen inte förelegat för att bedriva en ekonomisk politik vars syfte är att nå en räntenivå som i vart fall varit likvärdig med Sveriges viktigaste handelspartners.

Det höga ränteläget har med nuvarande låga inflation skapat ett realränteläge som är svårhanterligt inför beslut om fastighetsinvesteringar. I realiteten är det kanske den mest besvärande omständigheten på en marknad som också präglas effekten av lågkonjunkturen i allmänhet.

För att som ovan beskrivits låta bostadspolitiken präglas av den ekonomiska politikens inriktning krävs information och diskussion med marknadens intressenter för att skapa förståelse för de ekonomiska sammanhangen. Ett sådant sammanhang är att lägre offentliga utgifter, lägre skatter och lägre räntor inte kan uppnås var och en för sig utan måste ses som en helhet. Skatterna och räntorna kan endast sänkas om också de offentliga utgifterna minskar.

Det är viktigt att framhålla att kostnaderna för boendet i ett system med en mindre grad av subventioner skulle bli mindre än med dagens system. Totalt sett råder det ingen tvekan om att de boende skulle bli vinnarna om subventionerna och regleringarna minskade.

För att beskriva bostadspolitiken i ett vidare ekonomiskt sammanhang har utredningen valt att beskriva förhållandena mellan fastigetsmarknaden och kapitalmarknaden samt relationerna med obligationsmarknaden. Av denna beskrivning som görs i avsnitt 3 framgår betydelsen av förtroende för landets ekonomiska politik hos presumtiva obligationsköpare men också hur de villkor som styr obligations- och kreditmarknaden även styr bostadsmarknadens kapitalkostnader.

1.2.2 En fungerande bostadsmarknad

En bostadspolitik vars inriktning är stabilitet och förutsägbarhet i de ekonomiska frågorna ger störst trygghet för det enskilda hushållet. Hushållens skatter och bostadskostnader är som regel de största utgifterna och skall därför ses i ett sammanhang. Det är också därför som skatter, räntebidrag och räntenivåer är avgörande för det enskilda hushållets ekonomiska ställning.

Valfrihet på bostadsmarknaden för flertalet hushåll kan förverkligas endast om det finns ekonomiskt utrymme för egna beslut. Bostadsmarknaden måste vara en fungerande marknad där konsumenten är stark och där det råder balans mellan det som erbjuds och det som efterfrågas. Med dagens stora subventioner har det funnits små möjligheter att göra genomgripande förenklingar i det regelverk som styr bostädernas utformning och utrustning. En ordning har utvecklats innebärande att producenter och förvaltare har blivit mer intresserade av att in absurdum utnyttja myndigheternas regler än att beakta hushållens (kundernas) önskemål.

Konsumenterna har inte kunnat ställa tillräckligt höga krav på producenterna. Producenterna har alltid kunnat hänvisa till regelsystemet som orsaken till brister i utformning och högt pris. Härigenom har möjligheten att skapa opinion mot fördyrningar och för hög kostnadsutveckling satts ur spel. De stora subventionerna och det omfattande regelverket har i kombination varit kostnadsdrivande till nackdel för både de enskilda hushållen och statsbudgeten.

1.2.3 Bra bostad till alla

Oavsett hur god balans det är på en bostadsmarknad kommer det dock alltid finnas behov av socialt motiverade insatser för att hushåll med stor försörjningsbörda eller svag ekonomi skall kunna erbjudas en bra bostad. Bostaden är och förblir en nödvändighet för att barnen skall få bra förutsättningar i livet, att föräldrar skall kunna skapa en harmonisk familjemiljö eller ensamstående eller äldre skall känna trygghet.

I utredningens direktiv slås fast att målen för bostadspolitiken skall vara att alla skall ha möjlighet till en god bostad till ett rimligt pris och att var och en skall ha inflytande över sin egen situation. Även om den hittillsvarande bostadspolitiken från början haft en snarlik inriktning är, det bara att konstatera att den inte längre uppfyller dessa mål.

1.2.4 Avreglering

Utredningen rubricerar arbetet som en avreglering av bostadsmarknaden. Detta innebär att förenklingsarbetet och en avveckling av räntesubventionerna måste göras parallellt. En radikal minskning av den offentliga styrningen av bostadens utformning och utrustning ökar utrymmet för kreativitet när det gäller teknik, utformning och ekonomi i projekteringen av nya bostäder. Därmed ges bättre förutsättningar att öka valfriheten och pressa kostnaderna. Jag konstaterar att denna inriktning med genomgripande förändringar i regelverket har en bred uppslutning hos både marknadens olika företrädare och intressenter samt olika politiska grupperingar.

Utredningen har i sina samtal med företrädare på bostadsmarknaden understrukit behovet av kreativitet och mindre av offentlig inblandning i ekonomiska och tekniska angelägenheter. Det finns anledning att understryka att detta behov gäller alla aktörer. Således förutsätter en långsiktig avveckling av generella subventioner en kreativ kapitalmarknad som präglas av konkurrens. Byggherrar och hushåll blir mer beroende av nya tjänster och kreditlösningar för att likviditetsfrågorna inför stora bostadsinvesteringar skall kunna lösas på ett sådant sätt att varken hushållens ekonomi eller den offentliga ekonomin tyngs.

2 Bakgrund

2.1 Nuvarande ordning

Bostadsbyggandet sker genom enskilda byggherrars försorg. Byggherrar är aktiebolag, ekonomiska föreningar stiftelse samt andra juridiska och enskilda personer. Staten har sedan årtionden tagit på sig uppgiften att se till att det finns en fungerande kreditförsörjning för bostadsbyggandet. Staten har också med olika medel sökt minska de boendes kapitalkostnader de första åren efter en ny- eller ombyggnad av bostäder. Utöver detta generella stöd ger staten och kommunerna olika former av riktat ekonomiskt stöd till ekonomiskt svaga hushåll eller andra som har svårt att göra sig gällande på bostadsmarknaden.

Grunddragen i nuvarande bostadsfinansieringssystem beslutades av riksdagen redan 1974. Stödet har i sina huvuddrag varit oförändrat under mer än 15 år. Principiellt betydelsefulla förändringar genomfördes dock fr.o.m. 1992 då villkoren för finansieringen och bidragen förändrades.

Fr.o.m. 1992 sker all kreditgivning till ny- och ombyggnad av bostäder på den allmänna kreditmarknaden. De tidigare statliga bostadslånen har avskaffats.

Kreditgivningen är därmed i huvudsak baserad på de säkerheter som motsvaras av fastighetens marknadsvärde. De tidigare statligt reglerade bostadslånen beräknades i princip på den faktiska produktionskostnaden. För låntagarbyggda egna hem beräknades dock låneunderlaget efter en schablonmetod. Finansieringen skedde med bottenlån på kreditmarknaden upp till 70 % av pantvärdet och med statliga bostadslån som lämnades normalt med 25-30 %, beroende på upplåtelseform och fastighetsägarkategori, av det beräkande låneunderlaget.

Fr.o.m. 1992 har således kreditinstituten ansvar även för den del av finansieringen som tidigare täcktes med statliga lån. Staten erbjuder i stället kreditgarantier till kreditgivaren för de lån som ligger i samma säkerhetsläge som de tidigare statliga lånen. På samma sätt som tidigare gällde de statliga lånen kan kreditgaranti under vissa förutsättningar lämnas även för lån under 70 % av pantvärdet. Kreditgarantin är

avgiftsbelagd och kreditgivaren bestämmer själv i vilken utsträckning som han vill uttnyttja möjligheten till statlig kreditgaranti. Avgiften uppgår till 0,5 % av det garanterade beloppet.

Kreditgarantier för egnahem och småhus som upplåts med bostadsrätt förutsätter att kommunen gentemot staten genom fyllnadsborgen åtar sig att svara för förluster intill 40 % av det garanterade beloppet.

Vid ny- och ombyggnad av bostäder lämnas statligt stöd till räntekostnaderna i form av räntebidrag. Räntebidragens syfte är att minska kapitalkostnaderna i nyproducerade bostäder. Ett annat syfte är att avskärma bostäder med bidrag från genomslag av ränteförändringar på kreditmarknaden. Vidare syftar bidragen till att utjämna kapitalkostnaderna mellan bostäder med olika ålder (paritetsmålet) samt utjämna skillnader i fråga om skattereglernas skilda effekter för bostäder med olika upplåtelseformer (neutralitetsmålet).

Avskärmningen från genomslag av förändringar av räntorna på kreditmarknaden åstadkoms genom att räntebidrag ges för hela skillnaden mellan den beräknade räntekostnaden och en garanterad ränta. Utjämningen av kapitalkostnaderna över tiden sker genom att den garanterade räntan årligen höjs. Skillnaderna till följd av skattereglerna beaktas genom att den garanterade räntan och den årliga upptrappningen är olika för skilda fastighetsägarkategorier.

Fr.o.m. år 1992 lämnas räntebidrag oavsett hur investeringen faktiskt finansieras. Det innebär således att räntebidrag även lämnas för den del som finansieras med eget kapital. Som tidigare nämndes utgår räntebidrag som skillnaden mellan en beräknad räntekostnad och den garanterade räntan. Den beräknade räntan, subventionsräntan, motsvarar den räntesats som tillämpas på den allmänna kreditmarknaden vid köp av bostadsobligationer med en återstående löptid av fem år. Subventionsräntan motsvarar därmed kreditgivarens upplåningsränta. Den subventionsränta som därvid kommer att gälla vid färdigställandet tillämpas under fem år, dvs. fram till den tidpunkt då villkoren på ett lån med femårig bindningstid konverteras.

Underlaget för räntebidrag (bidragsunderlaget) beräknas på i huvudsak samma sätt som underlaget för kreditgaranti. För småhus utgår dock inte bidrag för kostnader som överstiger den beräknade kostnaden för ett hus på 120 kvm. För hyres- och bostadsrättshus lämnas bidrag på detta sätt endast för kostnader som ligger inom 110 % av en schablonberäknad kostnad för samma hus. Oavsett upplåtelseform ges räntebidrag för 95 % av ett på detta sätt beräknat bidragsunderlag.

För överskjutande räntekostnader lämnas för närvarande räntebidrag till hyres- och bostadsrättshus med 30 % av den beräknade räntekostnaden för den del av underlaget som överstiger 95 % av 110 % av det schablonberäknade underlaget. Egnahemsägare får motsvarande kostnadsreducering genom värdet av underskottsavdrag.

Den garanterade räntan är under det första året 4,9 % för egnahemsägare och för hyres- och bostadsrättshus 3,4 %. Den årliga ökningen av den garanterade räntan är 0,5 procentenheter för egnahem och 0,25 procentenheter för hyres- och bostadsrättshus.

Räntebidrag är fr.o.m. 1992 skattepliktig inkomst hos mottagaren. Samtidigt medges avdrag för hela räntekostnaden, inkl. den del som täcks av räntebidraget.

2.2 Effekter av nuvarande ordning

Statens kostnader för räntebidrag uppgick till 13,3 miljarder år 1987. År 1991 uppgick räntebidragen till 28 miljarder, dvs. en ökning med ca 100 %. I statsbudgeten för år 1992/93 anger regeringen räntebidragskostnaderna till 29,3 miljarder kr. Av detta belopp är 85 % hänförligt till de bostäder som byggts under de senaste fem åren. Det innebär att ca 25 miljarder kr. utbetalas till de 7 % av landets hushåll som bor i de senast byggda årgångarna.

Särskilt stor andel av räntebidragen är hänförliga till de allra senaste årgångarna. 1990 års bostadsbyggande innebar att statens kostnader för räntebidraget ökade med närmare 7 miljarder kronor det första året.

Tabell 2.1 ger en bild av orsakerna till den snabba ökningen av räntesubventionerna.

Tabell 2.1: Bostadsbyggandet och räntesubventionernas utveckling sedan 1980.
Uppgifterna om produktionskostnader och antal lägenheter avser nybyggda bostäder. Uppgifterna om räntebidragen avser såväl ny- som ombyggnad.

Årgång	Produktionskostnad/kvm Hyres- och bostadsrätt	Egnahem	Antal nya bostäder Hyres- och bostadsrätt	Egnahem	Ränteläge	Räntebidrag milj. kr.
-1979						911
1980	3.354	3.200	15.900	21.600	12,75%	393
1981	3.552	3.466	21.000	26.200	13,00%	565
1982	4.638	3.809	23.000	23.100	13,00%	734
1983	5.333	3.956	25.000	21.700	11,75%	953
1984	5.725	4.376	29.300	14.300	11,25%	1.388
1985	7.365	5.532	28.100	12.200	13,40%	1.826
1986	8.308	5.676	25.400	9.500	9,70%	1.659
1987	8.624	5.840	24.400	8.700	11,60%	1.940
1988	9.282	4.413	24.000	13.400	11,45%	2.275
1989	9.514	7.143	36.100	10.400	14,45%	3.066
1990	12.147	7.883	54.700	11.800	14,25%	6.772
1991	13.247	8.795	56.000	11.000	12,20%	5.337
					SUMMA:	27.819

En stor del av förklaringen till den snabba ökningen av statens kostnader för räntebidragen ligger naturligtvis i subventionssystemets konstruktion. Huvudorsaken till de senaste årens ökning är att systemet innebär att staten tar på sig ansvaret för det höjda ränteläget. Låntagarna är som tidigare nämnts i princip garanterade att inte ränteutgifterna överstiger en viss garanterad ränta. Vid ränteökningar får en sådan ordning effekter på alla årgångar som har statliga räntebidrag. För hyres- och bostadsrättshusinnebär det för närvarande alla årgångar tillbaka till 1968, dvs. närmare 25 årgångar.

Resterande del av förklaringen till de ökade räntesubventionerna är hänförliga till investeringskostnadernas ökning. Dessa beror dels på ny- och ombyggnadsproduktionens omfattning, dels på produktionskostnadernas ökning. Produktionskostnaderna, uttryckt i kr./kvm, har fördubblats realt sedan 1974 då detta system infördes. Det finns flera förklaringar till denna produktionskostnadsökning som utrymmet inte medger att närmare gå in på. Det är ändå uppenbart att nuvarande räntebidragsystem genom sin utformning lämnat alltför stort utrymme för en sådan ökning. Systemet har inte utformats för att motverka produktionskostnadsökningar.

När det gäller bostadsproduktionens omfattning kan man konstatera att under senare år uppmundrades ett ökat bostadsbyggande. Från år 1988 förde man över byggresurserna till nyproduktion av bostäder, trots överefterfrågan på byggresurser inte bara till ombyggnad av bostäder utan också för kontorsbyggande o.d. Det är effekterna av en sådan politik mitt under en överhettad byggkonjunktur, med ökande produktionskostnader, och ett högt ränteläge som återspeglar sig i snabbt ökande räntebidrag som kommer att behöva utgå under en följd av år. Statens sammanlagda åtaganden i form av räntebidrag under kommande år för de senaste årens bostadsbyggande kan räknas i tiotals miljarder kr.

Vid utformningen av nuvarande bidragssystem har det s. k. paritetsmålet, dvs. målet att åstadkomma en ordning där kapitalutgifterna skulle vara lika oavsett byggnadsår, också getts stor betydelse. En förutsättning för att en sådan ordning skall kunna åstadkommas är dock en låg inflation, små eller inga produktionskostnadsökningar samt ett lågt ränteläge. Under den tid som bidragssystemet varit i kraft har inte dessa förutsättningar varit uppfyllda. Brister i detta avseende har man försökt kompensera genom omfattande bidrag och på senare år även med fastighetskatt för de årgångar som inte erhåller räntebidrag. Erfarenheterna av nuvarande ordning visar att det inte varit möjligt att korrigera brister i den ekonomiska politiken med bidragsgivning. Det finns t. o. m. grund för misstanken att en generös bidragsgivning som driver upp produktionskostnaderna, i sig motverkar möjligheten att uppnå detta paritetsmål. Därmed torde kunna fastslås att en stram finanspolitik som leder till låg inflation och lågt ränteläge är den enda möjligheten att uppnå paritetsmålet.

Effekterna av och erfarenheterna från nuvarande bidragssystem visar hur omöjligt det är att rätta till grundläggande brister i den allmänna ekonomiska politiken genom bidragsgivning. Det är lätt att inse behoven av ändrade förutsättningar för statens framtida stöd till bostadsbyggandet.

Låga boendekostnader kan endast åstadkommas genom en ekonomisk politik som leder till en låg inflation och ett lågt ränteläge. En fortsatt bidragsgivning med oförändrade regler riskerar att undergräva statens finanser på ett sätt som kan få förödande effekter för landets ekonomi. Oron för en sådan utveckling riskerar att höja ränteläget ytterligare. Det är därför angeläget att få till stånd avgörande förändringar i statens framtida stöd till bostadsbyggandet. Utan sådana förändringar finns en uppenbar risk att ett förhöjt ränteläge medför ökade boendekostnader inte bara för nybyggandet utan också för alla bostäder. En sådan höjning av

ränteläget får sannolikt större effekter på boendekostnaderna än begränsningar i bidragsreglerna. Med nuvarande ekonomiska läge kan detta leda till svårigheter för fastighetsägare av olika kategorier att klara betalningar av räntekostnaderna.

Även kreditväsendet kommer då att drabbas och förutsättningarna försämras för bostadslåneinstituten att låna upp kapital till såväl de lån som årligen skall konverteras som till framtida bostadsbyggande. I avsnitt 3 beskrivs närmare detta samband mellan ränteutgifter i boendet och obligationsmarknaderna, där villkoren för bostadskreditgivning i huvudsak bestäms.

3 Kapitalmarknadens roll för bostadsfinansieringen

3.1 Bakgrund

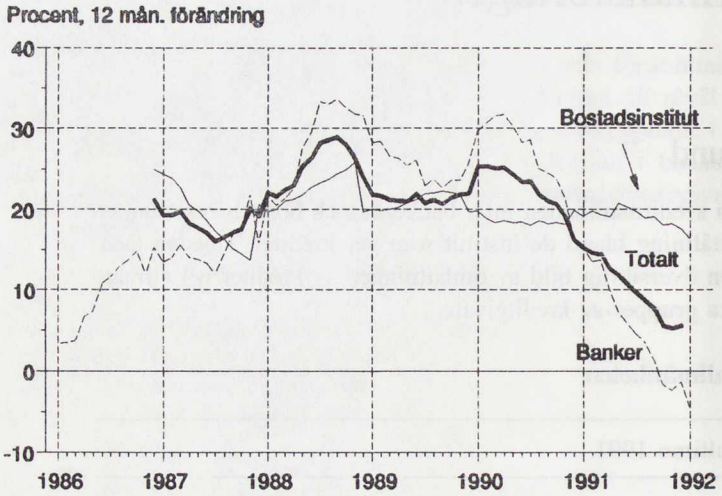
På den svenska kreditmarknaden intar bankerna och bostadsinstituten en dominerande ställning bland de institut som ger krediter. I nedanstående tabell ges en översiktlig bild av omfattningen av krediter till allmänheten från olika grupper av kreditgivare.

Utlåning till allmänheten

Miljarder kr. ultimo 1991	
Banker	
Mellanhandsinst.	1020
varav bostadsinst.	933
Finansbolag	104
Försäkringsbolag	50
AP-fonderna	17
Totalt	2089

I mitten på 1980-talet avreglerades den svenska kreditmarknaden och under de efterföljande åren var kreditexpansionen betydande. Under år 1991 har kreditexpansionen dämpats kraftigt, vilket med stor sannolikhet förklaras framför allt av att skattereformen ökat incitamenten till att spara och att konjunkturen har dämpats kraftigt. Bostadsinstitutens utlåning ökade dock ännu under 1991 förhållandevis kraftigt, bl.a. till följd av den stora volymen bostadsbyggande under de senaste åren. Utvecklingen av utlåningen till allmänheten under senare år redovisas i nedanstående diagram.

Utlåning till allmänheten 1986-1992
Procentuell förändring (12 månaders-tal)



Kreditgivning för bostadsändamål är således av mycket stor betydelse på kreditmarknaden. Före avregleringen av kreditmarknaden användes kvantitativa regleringar för att säkerställa bostadsinstitutens finansiering - banker, försäkringsbolag och AP-fonden ålades att köpa betydande mängder bostadsobligationer. Även efter avregleringen är bostadssektorn av central betydelse. Den svarade under perioden 1987-1991 för drygt 60 % av nyutlåningen i svenska kronor på kreditmarknaden.

Bostadsinstituten har en central roll för bostadsfinansieringen med huvuduppgift att tillhandahålla övervägande långfristigt kapital till olika låntagarkategorier - kommuner, hushåll och företag. Av bostadsinstitutens utlåning avser drygt 400 miljarder kronor utlåning till hushållen för finansiering av småhus och bostadsrätter. Totalt uppskattas ca 88 % av bostadsinstitutens utlåning vara relaterad till bostadsfastigheter.

Även banker, finansbolag och försäkringsbolag har betydande utlåning med anknytning till boendet. Det rör sig dels om s.k. topplån, dvs lån i sämre panträttsläge än vad bostadsinstituten i samband med den ursprungliga finansieringen har lämnat, och dels om byggnadskreditiv under byggnadstiden.

Sammantaget beräknas ungefär hälften av den totala utlåningen till allmänheten vara anknuten till bostadssektorn.

3.2 Närmare om bostadsinstituten och deras verksamhet

Bostadsinstitutens verksamhet bedrivs under särskild lagstiftning, antingen i form av kreditaktiebolag eller i s k hypoteksinstitut (Stadshypotekskassan och stadshypoteksföreningarna). När det gäller kreditaktiebolagen markeras särställningen av att regeringen skall godkänna institutens bolagsordningar.

Flera större bostadsinstitut ägs av banker. De banker som äger ett bostadsinstitut, eller på annat sätt etablerat ett nära samarbete med ett bostadsinstitut, finner det naturligt att kanalisera den långfristiga bostadsutlåningen till dessa specialiserade institut. Regleringen av bankinstituten, som innebär att utrymmet för att lämna långfristiga krediter i bank är begränsat, leder också till en sådan fördelning av utlåningen inom bankkoncernerna. Vid sidan av bankkoncernerna verkar Stadshypotekskassan och det statligt ägda SBAB. SBAB hade fram till och med 1991 som huvuduppgift att lämna bostadslån mellan 70 % och 95-100 % av ett fastställt lånebelopp vid nyproduktion och ombyggnad av bostäder. Från och med 1 januari 1992 har denna särställning för SBAB upphört.

Bostadsinstitutens utlåning till allmänheten har, vilket redan framgått, ökat betydligt under de senaste åren. Deras samlade balansomslutning har på fem år växt från 430 miljarder kronor till 1055 miljarder kronor (vid utgången av år 1991). Det största institutet är Stadshypotekskassan med en balansomslutning på över 300 miljarder kronor. Därefter följer sparbanksägda SPINTAB med nästan 250 miljarder kronor. Det statligt ägda SBAB och de bankägda Svensk Fastighetskredit AB (SE-banken) och Handelsbanken Hypotek AB har vart och ett en balansomslutning på nästan 100 miljarder kronor.

Till skillnad från bankerna och finansbolagen har bostadsinstituten ännu märkt förhållandevis lite av det trendbrott i kreditefterfrågan i ekonomin som ägt rum under de senaste åren. Ökningstakterna för bostadsinstitutens utlåning, sett över 12 månader, har under flera år legat nära 20 % och har först på sista tiden sjunkit till drygt 15 %.

En förklaring till att bostadsinstituten har vunnit marknadsandelar från banker och finansbolag är att utlåningen till beståndet av fastigheter ökat betydligt under de senaste åren. Stigande priser på bostadsmarknaden har lett till en ökad rebelåning. Dessutom har bostadsinstituten sedan några år fått möjlighet att lämna krediter till rörliga räntor, vilket ökat deras konkurrenskraft. Under de senaste åren har dessutom det ökade bostadsbyggandet bidragit till utlåningsexpansionen.

Det finns mycket som talar för att även bostadsinstitutens kreditexpansion nu kommer in i en betydligt lugnare fas. Sannolikt kommer nybyggnationen av bostäder att minska betydligt. Skattereformen och sänkning av skattesatsen för kapitalinkomster till 25 % per den 1 januari 1993 innebär att låntagare får bära en betydligt större andel av räntekostnaderna, vilket kan leda till en ytterligare ökning av hushållssparandet och minskat låntagande. Osäkerhet över den ekonomiska utvecklingen och minskade subventioner till boendet innebär också att allmänhetens benägenhet att uppta lån minskar.

Den ökade konkurrens som avregleringen av kreditmarknaden har fört med sig har ökat kraven på administrativ effektivitet och låga kostnader i upplåningssammanhang. En grundförutsättning för bostadsinstituten är att hantera stora volymer obligationer till standardiserade villkor. Kraven ökar på större enheter och stordriftslösningar i verksamheten. Det krävs vidare en betryggande kapitalbas och en stabil ägarbild. Flera bostadsinstitut har under de senaste åren slagits samman. GIGAB, Stockholms Tomträttskassa samt BOFAB har numera upphört med egen utlånings- och upplåningsverksamhet och ingår i andra institut.

3.3 Bostadsinstitutens upplåning

Den största delen av bostadsinstitutens utlåning löper med bunden ränta. Ofta är räntan bunden för fem år i taget. För att gardera mot att förändringar i ränteläget urholkar institutens resultat anskaffar därför bostadsinstituten lånekapital som i motsvarande utsträckning löper med bunden ränta. Huvuddelen av bostadsinstitutens finansiering anskaffas genom att obligationer emitteras (försäljes) på kapitalmarknaden. Obligationerna löper normalt med bunden ränta; ofta är räntan bunden i just fem år.

Sedan slutet av 1988 har bostadsinstituten successivt ökat den kortfristiga upplåningen på penningmarknaden (med penningmarknaden

avses den del av marknaden som omfattar kortfristiga obligationer utan räntebetalningar, s.k. certifikat. Ersättningen till finansiären utgår här genom att försäljningspriset vid emission understiger certifikatets nominella belopp). Detta sammanhänger med att Riksbanken i december 1988 ändrade tillämpningen av den s.k. emissionskontrollen. För mellanhandsinstituten öppnades då möjligheter att emittera certifikat och lån med rörlig ränta. Dessa upplåningsformer används för att finansiera utlåning till rörlig ränta.

Bostadsinstituten har traditionellt svarat för en betydande del av emissionsverksamheten på den svenska obligationsmarknaden. Per den sista december 1991 uppgick den totala svenska obligationsmarknaden till 1093 miljarder kronor varav 64 %, eller 699 miljarder kronor, avsåg bostadsobligationer. Bostadsinstitutens betydelse på penningmarknaden är mindre. Vid nämnda tidpunkt svarade de för 20 % eller 85 miljarder kronor av den totala penningmarknaden, som uppgick till 480 miljarder kronor.

Bostadsinstituten hade en hög emissionsaktivitet under år 1991. De emitterade obligationer till ett värde av 153 miljarder kronor, vilket motsvarade 58 % av den totala emissionsvolymen på den svenska marknaden. Motsvarande tal år 1990 var 102 miljarder kronor (74 %).

Även om utlåningsexpansionen kommer att dämpas under de närmaste åren beräknas emissionsbehovet alltjämt uppgå till betydande belopp. Omfattningen av förfallande obligationer kommer nämligen att stiga till uppskattningsvis 77 miljarder kronor år 1992 och 102 miljarder kronor år 1993. Dessa måste refinansieras eftersom utlåningen normalt löper på längre sikt än upplåningen.

Traditionellt har merparten av upplåningen riktats mot stora institutionella placerare i Sverige såsom AP-fonden och försäkringsbolagen. Vid utgången av år 1990 svarade AP-fonden och försäkringsbolagen för 59 % av upplåningen. Även bankerna redovisar betydande innehav av bostadsobligationer, nämligen ca 15 % av utestående volymer. Under senare år har nya kategorier köpare av bostadsobligationer bidragit till bostadsinstitutens finansiering. Hushållen har successivt ökat sina tillgångar i obligationer. Uppskattningsvis har hushållen ca 15 miljarder kronor i bostadsobligationer. Vidare har stora volymer bostadsobligationer sålts till utländska placerare. Detta har skett dels genom att utländska placerare köpt obligationer här i Sverige, dels genom att bostadsinstituten under perioden 1989-1991 sålt obligationer via Köpenhamn och London för sammanlagt 36 miljarder kronor.

Bostadsinstitutens utlandsorientering har successivt ökat efter valutaavregleringen år 1989. Förutom att utländska placerare köper obligationer denominerade i svenska kronor emitterar bostadsinstituten numera lån i utländsk valuta och utnyttjar de s.k. swapmarknaderna för att skapa långfristig finansiering i kronor.

Bostadsinstitutens ökade kontakt med utländska placerare har sannolikt medfört en skärpning av kraven på institutens hantering av de risker som verksamheten medför. Utländska placerare är inte på samma sätt som de svenska förtrogna med bostadsinstitutens verksamhet. De torde bedöma investeringar i svenska bostadsobligationer efter samma kriterier som de bedömer andra investeringar. Det övergripande kravet en placerare i en obligation har är naturligen att låntagaren med säkerhet skall kunna betala ränta och betala tillbaka lånet. Placeraren måste bedöma risken för att detta inte sker.

De främsta riskerna i bostadsinstitutens verksamhet torde vara ränteriskerna och kreditriskerna. Ränterisk uppkommer då räntan på utlåningen inte är bunden för samma tidsperiod som räntan på upplåningen. Ränterisken hanteras genom att säkerställa att misstämningen är så liten som möjligt - ofta sker således både utlåning och upplåning mot en ränta som är bunden för fem år i taget. Hanteringen av kreditrisker diskuteras kortfattat i följande avsnitt.

3.4 Kreditrisker vid fastighetsrelaterad utlåning

Marginalen mellan ett kreditinstituts utlåningsränta och kostnaden för dess upplåning, kreditinstitutets räntemarginal, skall, tillsammans med de avgifter som debiteras, täcka institutets utgifter för administration, ersättning till eget kapital och kreditförluster.

Ett kreditinstitut har naturligen intresse av att omfattningen av kreditförluster minimeras. Kreditriskerna i utlåning till bostadsändamål hanteras bl.a. genom att en låntagare som en förutsättning för lånen avkrävs att sätta in eget kapital för bostadsinvesteringen samt att lämna panträtt i fastigheten. Genom panträtten säkerställs att kreditinstitutet kan disponera fastigheten för den händelse att låntagaren ej kan betala räntor och amorteringar. Genom insats av eget kapital säkerställs att inte varje fall i fastighetens värde omedelbart medför att panträtten är otillräcklig för att garantera långivaren att lånet kan lösas efter ianspråktagande av säkerheten. Den senaste tidens farhågor för stigande

kreditförluster i samband med fastighetsrelaterad kreditgivning har åter aktualiserat betydelsen av egna kapitalinsatser och goda säkerheter för att bostadsfinansieringen skall fungera tillfredställande.

För finansieringen av nybyggnad och ombyggnad av bostäder har staten tagit ett särskilt ansvar för att avlasta de privata bostadsinstitutens kreditrisker. Före den 1 januari 1992 svarade de privata bostadsinstituten för finansieringen av nyproduktion och ombyggnad av bostäder upp till 70 % av ett beräknat låneunderlag. Statens bostadsinstitut, SBAB, svarade för kreditförsörjningen, och därmed för kreditrisken, från 70 % till 95-100 % av låneunderlaget. Från och med i år gäller att samtliga bostadsinstitut konkurrerar på lika villkor om hela finansieringen. Staten erbjuder dock en kreditgaranti, mot en avgift, som täcker den kreditrisk som tidigare bars av SBAB. För utlåningen till småhus är vidare ett villkor för att kreditgaranti skall lämnas att kommunen där huset är beläget svarar för en del av eventuella förluster som garantin åsamkar staten.

De senaste årens prisfall på fastighetsmarknaden har inneburit en ökad försiktighet vid fastighetsrelaterad utlåning. En större vikt läggs numera vid fastighetens marknadsvärde efter färdigställandet.

Ett bostadsinstituts hantering av kreditriskerna i dess utlåning är av stor vikt för dess möjlighet att erhålla finansiering till låga kostnader, eftersom en obligationsköpare bedömer sannolikheten att institutet kan fullgöra sina skyldigheter för obligationslånet. Institutets förmåga därtill beror på storleken på institutets egna kapital och kvaliteten på dess tillgångar. För ett bostadsinstitut utgörs tillgångarna av utlåningen till bostadssektorn. Kvaliteten i utlåningen beror på låntagarnas betalningsförmåga och säkerheternas värde. Den ökade osäkerheten över bostadspriserna framtida utveckling har under det senaste året bidragit till att instituten sänkt belåningsgraden till ca 70 % av det uppskattade marknadsvärdet.

3.5 Bostadsinstitutens utlåningsräntor

Bostadsinstitutens utlåningsräntor kan sägas bestämmas av tre komponenter: Nivån för det allmänna ränteläget, som avspeglas i räntan på statsobligationer; marginalen mellan räntan på bostadsobligationer och räntan på statsobligationer; samt bostadsinstitutens egna räntemarginaler.

Det allmänna ränteläget i Sverige bestäms av räntorna i vår omvärld, framför allt räntorna inom EG, samt räntemarginalen mellan de svenska räntorna och räntorna i vår omvärld. Det skulle föra för långt att här diskutera ränteutvecklingen i vår omvärld. Vad gäller marginalen mellan svenska och utländska räntor är det nu en allmänt omfattad mening att den kan nedbringas endast genom en konsekvent stram finanspolitik som upprätthåller förtroendet för kronans växelkurs. Regeringen har uttalat att den kommer att föra en sådan politik och därmed lägga en grund för ett lägre allmänt ränteläge.

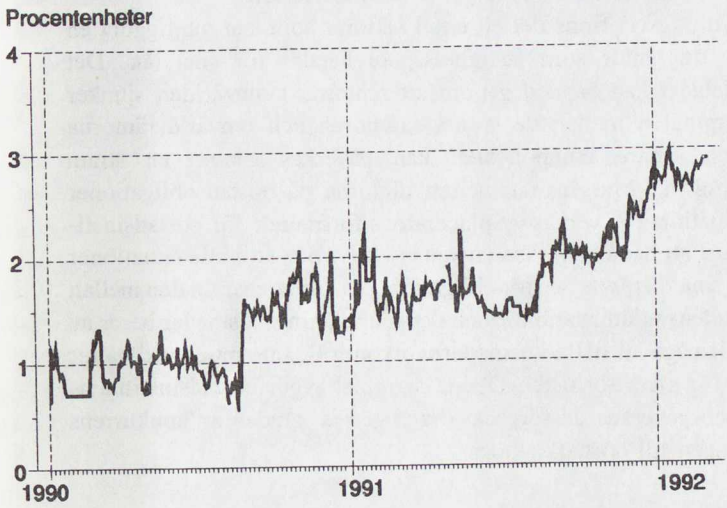
Den andra komponenten som bestämmer bostadsinstitutens utlåningsräntor, marginalen mellan räntan på bostadsobligationer och räntan på statsobligationer, har varierat både uppåt och nedåt under åren. Marginalen har vidgats under det senaste året. Storleken på marginalen bestäms framför allt av obligationernas likviditet (omsättningsbarhet) och kreditrisken i obligationerna. Kreditrisken i bostadsobligationer har i Sverige traditionellt ansetts vara mycket låg eller obefintlig. Den senaste tidens negativa utveckling av fastighetspriserna har troligen medfört att kreditrisken i bostadsobligationer nu anses vara något högre än tidigare. Detta skulle då kunna vara en förklaring till en ökning av marginalen mellan räntorna på bostadsobligationer och statsobligationer. Den senaste tidens räntemarginal på en till en och en halv procentenheter framstår i ett historiskt perspektiv som hög, men den är likväl ett uttryck för de större placerarnas tveksamhet till bostadsobligationernas likviditet och övriga riskinnehåll för närvarande.

Den tredje komponenten som bestämmer bostadsinstitutens utlåningsräntor, nämligen den egna räntemarginalen, har också ökat under de senaste åren. Under 1991 var denna tendens särskilt tydlig. Instituten möter de högre krav på eget kapital (kapitaltäckning) som lagstiftningen i och med utgången av 1992 ställer med att höja sina räntemarginaler för att därigenom generera överskott som ökar det egna kapitalet.

Till ökade räntemarginaler i bostadsinstituten bidrar också risken för en uppgång i kreditförlusterna de närmaste åren. Det är sannolikt att bostadsinstitutens ökade marginaler delvis kan förklaras av man anser det behövligt att generera medel som kan täcka framtida eventuella kreditförluster.

Bostadsinstitutens låntagare har av ovan nämnda skäl endast i begränsad utsträckning fått ta del av de senaste årens räntenedgång för statsobligationer. I nedanstående diagram visas utvecklingen av marginalen mellan en långfristig bostadslåneränta och statsobligationsräntan.

Marginal mellan bostadsinstituts utlåningsränta och statsobligationsräntan 1990-1992.



Bostadsinstitutens intjäningsförmåga har förbättrats under de senaste åren. Kreditförlusterna har stigit men ligger alltjämt på en förhållandevis låg nivå. Under år 1991 uppgick de till 0,2 % av utlåningen. Nedanstående tabell visar bostadsinstitutens sammanlagda rörelseresultat (efter kreditförluster) samt deras sammanlagda kreditförluster.

Bostadsinstitutens rörelseresultat och kreditförluster
Miljoner kronor

	Rörelseresultat	Kreditförluster
1986	1902	33
1987	2432	41
1988	2651	23
1989	3179	21
1990	4182	223
1991	3000	2000

Anm. 1991 prognos
Källa: Finansinspektionen och Finansdepartementet

Kreditförlusterna har således med mycket god marginal kunnat bäras inom ramen för rörelsens överskott före kreditförluster.

Sammanfattningsvis finns det ett antal faktorer som kan möjliggöra en sänkning av de räntor som fastighetsägare betalar för sina lån. Det svenska ränteläget kan gå ned genom att räntorna i omvärlden sjunker eller att marginalen mellan de svenska räntorna och omvärldsräntorna minskar; den senare komponenten kan påverkas genom en stram ekonomisk politik. Marginalen mellan räntorna på bostadsobligationer och statsobligationer påverkas av placerarnas förtroende för bostadsinstitutens förmåga att hantera verksamheten effektivt och att i alla situationer kunna infria sina förpliktelser för obligationerna. Även marginalen mellan bostadsinstitutens utlåningsräntor och deras upplåningskostnader beror av institutens förmåga att hålla kostnaderna i kontroll, inte minst vad gäller kostnaderna för kreditförluster. Denna marginal avgör bostadsinstitutens lönsamhet och påverkas därför också rimligen av graden av konkurrens om långivningen till bostadssektorn.

3.6 Omfördelningslån vid fastighetsfinansiering

Investeringar i bostadsfastigheter är mycket långsiktiga. Om inte inflationen är mycket låg kommer normalt priserna på realkapital, såsom fastigheter, att öka i nominella termer. Det kan då finnas skäl att omfördela en del av de första årens ränteutgifter till senare år. Det kan göras genom omfördelningslån, som innebär att en mindre del av de första årens ränteutgifter betalas genom att ytterligare lån tas upp, varvid den totala (nominella) låneskulden ökar. Omfördelningslån behandlas i detta betänkande i huvudsak i ett senare avsnitt. Här skall endast bostadsinstitutens förutsättningar att hantera omfördelningslån beröras.

Det kan först konstateras att kreditinstituten de facto under 1980-talet har lämnat ett slags omfördelningslån. Den rebelåning av fastigheter som har skett främst efter avregleringen av kreditmarknaden har inneburit att utgifterna för existerande bostadslån i många fall till en del har kunnat täckas genom att låneskulden har ökats.

Det slags omfördelningslån som behandlas senare i detta betänkande är dock av ett mer systematiserat slag. Det är här fråga om att staten erbjuder en möjlighet att en statlig kreditgaranti lämnas med något ökande belopp under en femårsperiod. Därmed möjliggörs att bostadsinstituten, utan att ta på sig en ökande kreditrisk, kan utöka storleken på

lånet till en fastighet successivt under fem år och därmed möjliggöra för låntagaren att bostadsutgifterna under de fem åren blir lägre än om inte omfördelningslånet utnyttjas.

Med de låneinstrument som bostadsinstituten numera förfogar över innebär det inte några särskilda problem att lämna omfördelningslån. Det "ursprungliga" lånet kan lämnas till bunden ränta och av bostadsinstitutet finansieras med obligationer som löper med bunden ränta. Den ökning av låneskulden som uppkommer, omfördelningslånet, kan lämnas till rörlig eller kortfristigt bunden ränta och finansieras på penningmarknaden till räntor som är bundna för motsvarande perioder. När omfördelningslån inte längre lämnas kan, om det befinnes önskvärt, hela låneskulden omvandlas till ett lån som löper med bunden ränta och finansieras på obligationsmarknaden. Kreditrisken i omfördelningslånet måste, liksom kreditrisker i allmänhet, hanteras så att säkerheten för hela lånebeloppet vid var tid är tillfredsställande. En statlig kreditgaranti innebär att bostadsinstitutet har betryggande säkerhet för sin fordran. Tekniken för att hantera omfördelningslån är dock naturligtvis tillämplig även utan statlig kreditgaranti - det primära är att kreditrisken hanteras fullt ut vid varje tidpunkt.

4 Utredningens inriktning och avgränsningar

4.1 Inriktning i stort

Utredningen har studerat behovet och möjligheten att göra genomgripande förändringar av statens stöd till bostadsfinansieringen både vad gäller ny- och ombyggande av bostäder och i det befintliga bostadsområdet.

Det nuvarande läget på fastighets- och kapitalmarknaderna samt hänsyn tagna till många hushålls ekonomiska belägenhet talar mot ett byte av finansieringssystem för bostäder som redan är byggda. Med kraftigt sjunkande fastighetspriser och stora kundförluster på kapitalmarknaden är situationen ytterst känslig. Radikalt ändrade förutsättningar för bostadsfastigheter med räntebidrag skulle förstärka nedgången i fastighetsvärdena och öka bankernas och låneinstitutens kundförluster. Hushåll skulle bli hänvisade till bostadsbidrag och andra riktade bidrag. Ytterst skulle statsbudgeten vidkännas stora påfrestningar om kraftiga och återkommande besparingar skulle genomföras i de bostäder som redan finns.

Utredningen noterar att regeringen föreslagit upptrappning av den garanterade räntan 1993 för att finansiera och följa upp tidigare fattade beslut om skattesänkningar. Utredningen bedömer det som möjligt att sådana besparingar också skall kunna genomföras längre fram. Av dessa skäl - och det faktum att det ur rättssäkerhetssynpunkt måste anses stötande att byta bidragssystem för 1,7 miljoner hushåll - förordar utredningen att koncentrera omläggningen av bostadspolitiken på de bostäder som ännu inte är byggda eller ombyggda.

Som redogjorts för tidigare i betänkandet skall avreglering och avveckling av räntesubventioner genomföras samtidigt med skatteförändringar och premiering av bostadssparande. Utredningen har av tidsskäl valt att behandla dessa båda sistnämnda frågeområden i det nästkommande betänkandet.

4.2 Ny- och ombyggnad av bostäder

Således koncentreras detta betänkande på avreglering av bidragsregler och avveckling av räntesubventioner. Det är också i dessa frågor som tillverkare och konsumenter på bostadsmarknaden behöver besked så tidigt som möjligt.

Det huvudsakliga problemet för den som investerar i ny- eller ombyggnad av bostadsfastigheter består i princip av att höga ränteutgifter de inledande åren är svåra att bära. Detta problem som i grunden är ett likviditetsproblem har genom nuvarande system lösts genom bidrag, vilket inte bara löst likviditetsproblemet utan också sänkt kostnaderna och därmed förbättrat lönsamheten i en sådan kapitalplacering. En sådan ordning skapar givetvis i sig utrymme för tidigare förädlingsled att genom högre priser ta del av det ökade lönsamhetsutrymmet. De relativt sett ökade produktionskostnaderna bör ses mot denna bakgrund. En avveckling av det statliga stödet förutsätter därför accepterande av att lönsamhet i fastighetsinvesteringar i högre grad skall byggas på fastighetens värde än på statliga bidrag. Statens stöd till det framtida bostadsbyggandet bör utgå från att det är ett likviditetsproblem som skall lösas. Man bör därför eftersträva en ordning som på sikt kan leda till en bättre fungerande kreditmarknad med låneformer som löser nämnda problem på ett godtagbart sätt.

Utredningen har inledningsvis studerat två alternativa möjligheter att lösa frågan om stödet till bostadsfinansieringen. De redovisas med slutsatser i det följande

4.2.1 Fortsatta bidrag finansierade med bostadsfinansieringsavgift

Enligt utredningsdirektiven skall vi bl. a. pröva olika möjligheter att lägga bostadsfinansieringens kostnader helt utanför statsbudgeten. Vi har tagit del av ett förslag med sådan inriktning.

Enligt detta förslag skall staten även i framtiden ge bidrag till ny- och ombyggnad av bostäder. De statliga bidragen skall finansieras genom en bostadsfinansieringsavgift som skall till en del ersätta nuvarande fastighetsskatt. Bostadsfinansieringsavgiften skall tas ut av de fastigheter som inte är bidragsberättigade för att därmed fördela belastningen över hela beståndet.

Förslaget innebär att staten i framtiden ger en bassubvention och en toppsubvention till ny- och ombyggnad av bostäder. Bassubventionen

skall utgå med 25 % av en räntekostnad baserad på en av staten bestämd takränta. Räntan kopplas till ett bidragsunderlag som bestäms till 95 % av en schablonmässigt bestämd produktionskostnad. Schablonen räknas fram med lägenhetsbelopp, kvadratmetertillägg plus några tillägg för viktiga tilläggsfunktioner. Prisort och hustyp skall också få påverka schablonbeloppet. Bassubventionen skall utgå under 30 år och minskas genom att bidragsunderlaget nedräknas årligen enligt en annuitet baserad på 8 %.

Toppsubventionen beräknas på ett bidragsunderlag som bestäms till 75 % av 95 % av en på ovan sätt schablonmässigt bestämd produktionskostnad. Toppsubventionen skall uppgå till skillnaden mellan takräntan och en subventionsränta som uppgår till 5,85 %, relaterade till bidragsunderlaget. Toppsubventionen utgår under 15 år, varvid bidragsunderlaget minskas årligen med 6,67 %.

Bostadsfinansieringsavgift utgår fr.o.m. år 16. Avgiften bestäms så att den finansierar toppsubventionerna. Förslaget innebär att denna ordning skall gälla såväl framtida ny- och ombyggnad, som de fastigheter som erhåller bidrag enligt nuvarande ordning. Bostadsfinansieringsavgiften skall även gälla de som inte erhållit sådant stöd.

Förslaget är inte utformat för att avveckla de statliga räntesubventionerna utan snarare för att med en bostadsfinansieringsavgift möjliggöra en finansiering av fortsatta subventioner som skall kunna ligga utanför statsbudgeten. Mot en sådan föreslagen ordning måste dock invändas att regeringen i tidigare propositioner (t. ex. i budgetpropositionen 1991/92:100, "miljöbilagan") markerat att vid införandet av pålagor skall beteckningen skatt användas. Sett ur ett statsvetenskapligt perspektiv skall en avgift motsvaras av en motprestation. Eftersom bostadsfinansieringsavgiften skall finansiera toppsubventionen och därmed inte ge ägare av äldre fastigheter någon motprestation, kan inte begreppet avgift användas. Denna rätta beteckning blir då skatt. Eftersom skatter inte kan öronmärkas för vissa ändamål kommer det inte heller att vara möjligt att med den föreslagna ordningen lägga kostnaderna för bostadsfinansieringen utanför statsbudgeten.

När det gäller bidragsgivningen skiljer sig förslaget i sin principiella uppbyggnad inte påtagligt från nuvarande ordning. Enligt förslaget skall toppsubventionen bestämmas med utgångspunkt från en liknande ordning som med nuvarande bestämmelser, dvs. som skillnaden mellan en subventionsränta (kallas garanterad ränta i nuvarande ordning) och en takränta (kallas subventionsränta i nuvarande ordning). I avsnitt 7 görs

jämförelser mellan en sådan ordning och andra sätt att bestämma bidragets storlek.

Som tidigare nämnts är förslaget inte utformat för att åstadkomma en avveckling av räntebidragen. Preliminära beräkningar visar en sådan ordning leder fram till åtminstone lika höga kostnader för staten som med nuvarande ordning. Det bör framhållas att även om inte förslaget utformats för en avveckling av subventionerna hindrar det, i likhet med nuvarande ordning, rent tekniskt dock i sig inte en avveckling, t. ex. genom upptrappning av subventionsräntan (den garanterade räntan i nuvarande ordning).

Förslaget skiljer sig i övrigt från nuvarande ordning framför allt genom att bidragsunderlaget skall bestämmas schablonmässigt.

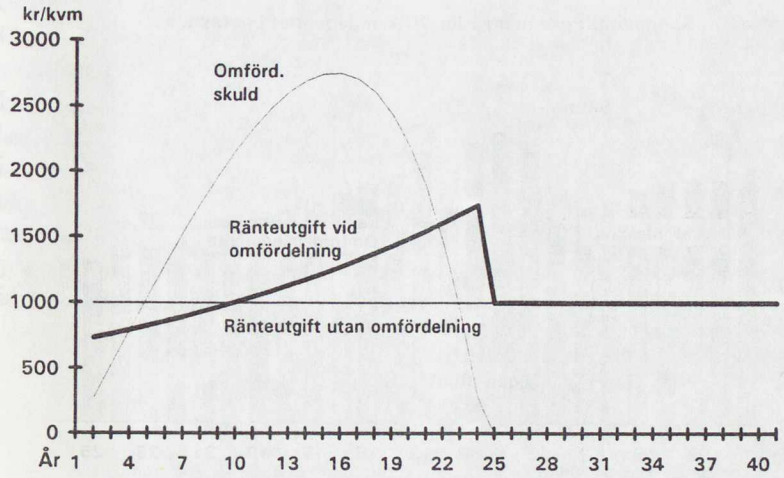
Mot denna bakgrund har det inte bedömts att förslaget har sådana fördelar att det bör läggas till grund för en avveckling av räntesubventionerna. Inte heller är förslaget så utformat, när det gäller bidragsberäkningarna, att det skulle innebära fördelar att frångå nuvarande ordning med garanterad ränta, för att på detta sätt minska räntebidragen. Den schablonmässiga bestämningen av bidragsunderlaget är synnerligen motiverad och behandlas ytterligare i avsnitt 6.1.

4.2.2 Omfördelning av ränteutgifterna

Föregående regering avsåg att lösa det grundläggande likviditetsproblemet genom det s. k. räntelånesystemet, vilket i princip innebar att fastighetsägaren skulle låna till räntan och därmed låta skulderna växa ytterligare, inte bara över fastighetens verkliga värde utan också utöver den faktiska produktionskostnaden.

Det finns anledning att framhålla att en omfördelning i tiden av de första årens räntekostnader endast kan bli ekonomiskt acceptabel om ett högt ränteläge beror på hög inflation. I sådana fall kan de första årens ränteutbetalningar begränsas utan att det behöver leda till orimliga kostnader de följande åren. Är däremot ett högt ränteläge främst beroende på en hög real ränta innebär en omfördelning i tiden betydligt reala högre kostnader de följande åren. Möjligheterna att begränsa de inledande årens ränteutbetalningar är då betydligt mer begränsade såvida man inte är beredd att därefter acceptera fortsatt stigande reala räntekostnader under många år. Detta förhållande belyses av diagram 4.1 som visar ränteutgifternas ökning om en omfördelning av de inledande årens räntekostnader skulle ske helt utan staliga räntebidrag.

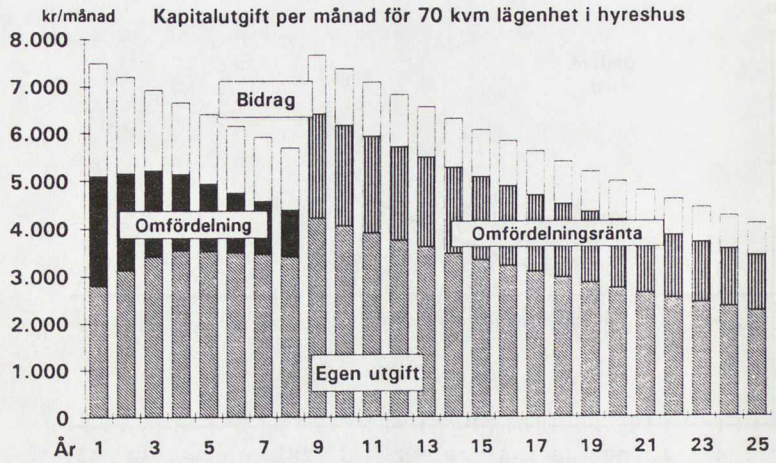
Diagram 4.1: Utveckling av ränteutgifterna vid omfördelning av de inledande årens räntekostnader. *Beräkningarna har baserats på 10 % ränta och 4 % inflation.*



Diagrammet visar att en sådan ordning skulle leda till successivt stigande ränteutgifter under ca 25 år.

I enlighet med utredningsdirektiven har utredningen också prövat möjligheten av åstadkomma en snabb avveckling av räntesubventionerna genom en avsevärt begränsad bidragsnivå och en omfattande omfördelning av ränteutgifterna över tiden. Beräkningar har därför gjorts av fastighetsägarens utgifter vid en avsevärt lägre bidragsandel än för närvarande och med omfördelning av ränteutgifterna. Diagram 4.2 visar hur ränteutgifterna skulle utvecklas vid en en begränsad bidragsgivning till 35 % av ränteutgifterna och en den omfattande omfördelning av de inledande årens räntekostnader som följer av sänkt bidrag.

Diagram 4.2 Kapitalutgifternas utveckling vid en bidragsandel om 35 % och omfördelning inom 130 % av produktionskostnaden.
Ränteläge 12 % och inflation 4%.



Även med en bidragsandel om 35 % uppstår drastiska räntekostnadsökningar då maximal omfördelningsskuld uppnåtts. Ränteutgifterna blir vid denna tidpunkt i det närmaste lika höga som de utan bidrag och omfördelning skulle blivit första året.

Detta talar mot att med nuvarande höga realränteläge söka åstadkomma stora bidragssänkningar genom en alltför stor andel omfördelning av ränteutgifterna. Även om en sådan ordning skulle innebära större omedelbara fördelar för statsfinanserna riskerar man med en sådan ordning att de boende försätts i en omöjlig situation efter några år då räntorna på omfördelningsskulden skallbetalas.

Med nuvarande höga realränta och förhållandevis låga inflation torde problemen med de statens höga kostnader för räntebidragen knappast kunna lösas genom omfördelning - eller snarare senareläggning - på kreditmarknadens normala villkor. Det skulle leda till betydande merkostnader för låntagaren under en följd av år. Eftersom en sådan omfördelning ställer krav på omfattande statliga kreditgarantier riskerar även staten betydande kostnader genom de kreditförluster som kan följa av en sådan ordning.

Frågan om lämpligheten av att möjliggöra begränsad omfördelning behandlas ytterligare i avsnitt 8.2 .

4.2.3 Andra förslag

Utredningen har under sitt arbete även tagit del av andra förslag till lösningar på hur räntesubventionerna skall kunna avvecklas. Sådana förslag har lämnats från olika organisationer och företag som är verksamma på bostads- och byggmarknaderna. Förslag har lämnats från flera enskilda personer. Samtliga förslag visar på förståelse för nödvändigheten av att minska och om möjligt avveckla nuvarande räntesubventioner. Det skulle föra för långt att redovisa alla dessa förslag. Även om inte alla synpunkter kunnat inrymmas i det förslag som utredningen förordar, har vi ändå försökt utforma förslaget med beaktande av dessa synpunkter, framför allt när det gäller att skapa utrymme för olika finansieringsmöjligheter.

5 Statens stöd för bostadsfinansieringen efter 1992

Mot bakgrund av vad som anförts tvingas man konstatera att nuvarande system dels lett till höga produktionskostnader, dels att realräntan för närvarande är så hög att en omfattande omfördelning inte är ekonomiskt försvarbar. Möjligheterna att åstadkomma en omedelbart avveckling av nuvarande stöd för bostadsbyggandet är därför begränsade, såvida man inte är beredd att acceptera dramatiska effekter dels för de som efterfrågar bostäder, dels för den del av näringslivet som är verksamma inom denna sektor. Mot denna bakgrund torde en ordning med statliga bidrag, om än i minskande omfattning, till ny- och ombyggnad vara ofrånkomlig även efter 1992.

En avveckling av räntebidragen förutsätter att ränteutveckling och skattesänkningar underlättar processen. En avveckling fastställs för de tre första åren. Eftersom den ekonomiska utvecklingen har en inbyggd osäkerhet får en avstämning av den inledda avvecklingen avgöra om takten i denna skall ändras.

Efter 1992 bör statens stöd till ny- och ombyggnad av bostäder utgå dels i form av bidrag för att klara de höga kapitalutgifterna de inledande åren efter en investering, dels i form av en statlig kreditgaranti till långivare för krediter för bostadsbyggande.

En förutsättning för att inleda avvecklingen av räntebidragen är att regelverket förenklas kraftigt genom att det s.k. bidragsunderlaget beräknas med en schablon lika för alla bostäder och lika över hela landet. För att åstadkomma en avveckling av subventionerna bör bidragen successivt minskas för de bostäder som byggs efter 1992.

För att kunna parera de olika faktorerna som bestämmer behovet av bidrag bör man först fastställa avvecklingen för 1993-1995. En avstämning blir avgörande för om formerna för en avveckling skall förändras.

En statlig kreditgaranti bör också i begränsad omfattning ge utrymme för en sådan omfördelning av de första årens ränteutgifter. En väl avvägd kreditgaranti för sådan omfördelning skapar förutsättning för begränsning av statens bidragsgivning utan att leda till ekonomiska problem för de boende.

Behovet av räntebidrag är en följd av att den största posten boendeutgifterna i ny- och ombyggda hus är räntekostnaderna. Räntekostnaderna bestäms dels av ränteläget, dels på det lånade kapitalets storlek.

Ränteläget bestäms i inte ringa utsträckning av internationella förhållanden men landets förmåga att kunna hålla ett lågt ränteläge är i huvudsak beroende av den internationella kapitalmarknadens tilltro till landets ekonomiska politik. Med hänsyn till den omfattning som statliga räntebidrag numera har, beror tilltron till den ekonomiska politiken till inte oväsentlig del på hur regeringen avser att komma till rätta med snabbt ökade kostnader för räntebidragen.

Storleken på det lånade kapitalet bestäms i huvudsak av produktionskostnaderna och möjligheten av att finansiera någon del av bostadsinvesteringen med eget kapital. En viktig markering av att en ökning av bidragens omfattning på det sätt som skett under senare år inte är acceptabel, är att utforma stödformerna så att man åstadkommer en effektiv press nedåt på produktionskostnaderna. Man bör således frångå nuvarande ordning för bestämning av bidragens storlek som innebär att bidragen höjs i takt med högre produktionskostnader. Vidare bör stödsystemet förutsätta att den som investerar i ny- eller ombyggnad av bostäder själv är beredd att bidra med egen kapitalinsats i högre grad än med nuvarande ordning. Det ligger i samhällets intresse att skapa ekonomiska förutsättningar för att kunna klara en sådan kapitalinsats. Frågan om bosparandet kommer därför som tidigare nämnts att behandlas i utredningens nästa betänkande.

Stödsystemet bör också, i enlighet utredningsdirektiven, utformas så att bostadssektorn inte på det sätt som nu sker är avskärmad från effekter av ränteförändringar och den ekonomiska politik som förs. Stödsystemet bör därför utformas så att boendeutgifterna i högre grad än med nuvarande ordning påverkas av ändrat ränteläge.

6 Bidrag för ny- och ombyggnad efter 1992

6.1 Bidragsunderlaget för nybyggnad

Förslag: Bidragsunderlaget för nybyggnad bestäms schablonmässigt till 455 000 kr. per lägenhet och till 7 000 kr. per kvadratmeter bruksarea för bostadsändamål ovan mark (BRA) över 35 kvm BRA, dock högst för 120 kvm BRA per lägenhet. Dessa belopp skall gälla för såväl småhus som flerbostadshus och för alla delar av landet.

Med nuvarande ordning är bidragsunderlagets storlek för hyres- och bostadsrättshus i hög grad beroende av de faktiska produktionskostnaderna. En sådan principiell utformning av bidragsreglerna innebär att bidraget automatiskt blir högre ju dyrare man bygger. En sådan ordning innebär inte en tillräckligt kraftfull press mot ökande produktionskostnader. Nuvarande ordning kräver dessutom särskilda bedömningar av vad som skall ingå i bidragsunderlaget. En sådan ordning förlänger därför ofta byggprocessen vilket i ett högt ränteläge har stor betydelse för produktionskostnaderna. Ett system av detta slag har dessutom den nackdelen att det med nödvändighet blir komplicerat och svårbegripligt för de boende för vilka stödet är avsett.

För att komma ifrån dessa nackdelar bör man eftersträva ett mer schablonmässigt bestämt underlag, som i högre grad skall vara ett uttryck för ett skäligt bidrag till de boende i ny- och ombyggda bostäder än en spegling av de faktiska produktionskostnaderna. Bostadsbyggandets inriktning kommer då i högre grad att bestämmas av hushållens önskemål och betalningsvilja än av bidragreglernas utformning. Ett schablonmässigt bestämt underlag leder därmed till en naturlig och önskvärd press nedåt på produktionskostnaderna. Ett sådant underlag kräver inte heller samma prövningsförfarande som med nuvarande regler och blir dessutom lättare att förstå för alla berörda.

Ibland hävdas att en schablonmässig bestämning av bidragsunderlaget riskerar leda till en icke önskvärd styrning av bostadsbyggandets inriktning och utformning. Generellt bör risken för detta vara högre ju högre andel av räntekostnaderna som täcks av statliga bidrag. Med minskad bidragsandel och därmed större eget kostnadsansvar för fastighetsägaren bör rimligen inriktningen och utformningen i större utsträckning styras av de egna preferenserna för boendet. Man bör vidare kunna utgå från att med ett ökat ekonomiskt ansvar för fastighetsägaren kommer investeringar i fastigheter att ske med ett mer långsiktigt synsätt, där bidragens storlek de inledande åren inte styr utformningen av byggnaden och bostäderna. Med en uttalad målsättning om minskning av bidragsandelen av kapitalkostnaderna, bör risken för att ett schablonmässigt bestämt underlag verkar styrande på ett negativt sätt vara så begränsad att man bör kunna bortse från den.

I direktiven framhålls vikten av neutralitet i statens stöd till de boende mellan olika upplåtelseformer och mellan skilda fastighetsägarkategorier. En sådan neutralitet bör också gälla mellan olika bebyggelse och mellan olika delar av landet. Det talar för att bidragsunderlaget bör uppgå till samma belopp oavsett om det är fråga om småhus eller flerbostadshus. Inte heller bör läget i landet eller på orten leda till skilda bidragsunderlag. Det torde knappast finnas sakskäl för att stödets omfattning till de boende skall vara olika beroende på var man väljer att bosätta sig. De skillnader i boendekostnad mellan olika delar av landet som delvis är en följd av dagens system kan därmed utjämnas och inte behöva vara större än vad som motsvaras av de boendes skilda preferenser.

Reglerna för bestämning av bidragsunderlaget bör utformas så att de ger stöd till de grundläggande funktionerna i en bostad, såsom kök, badrum etc. Det talar för att låta bidragsunderlaget i grunden bestå av ett belopp delvis motsvarande bostadens grundfunktioner, dvs. kök och hygienutrymme. Därutöver bör bidrag utgå för ytterligare bostadsyta. Kostnaderna för att producera ytterligare bostadsyta utöver vad som grundfunktionerna kräver är dock lägre. Det ytberoende bidragsunderlaget bör därför vara lägre per kvadratmeter än det grundläggande basbeloppet. I likhet med nuvarande ordning bör en gräns anges för högsta yta för vilken bidrag skall medges.

Under utredningsarbetets gång har förslag inkommit om att fler parametrar bör användas för att bestämma bidragets storlek. Varje förslag har innehållit mellan ytterligare fem eller tio och ibland fler parametrar, som var och en kunnat te sig motiverad beroende på vad man fäster vikt

vid. De olika förslagsställarna har dock fäst olika vikt vid olika parametrar vilket innebär att hänsynstagande till alla skulle leda tillbaka till dagens omfattande system för schablonberäkning av bidragsunderlaget. Det bör dessutom framhållas att de föreslagna tilläggen syftar till att spegla de faktiska produktionskostnaderna. I de framlagda förslagen har inte framkommit skäl som visar att stödet till de boende skall vara olika beroende på byggnadsformer eller på lägenheter med olika utformning, standard, inredning och kringutrustning - även utanför bostaden och byggnaden.

Bidragsunderlaget bör i likhet med nuvarande ordning relateras till den yta som används för bostadsändamål. Med nuvarande ordning bestäms bidragsunderlaget med hänsyn till bruksarean (BRA) för bostadsändamål ovan mark, dvs. den horisontella yta inom ytterväggarna som är hänförlig till bostäderna. Denna ordning har visat sig fungera väl.

Ett alternativt sätt att bestämma bidragsunderlagets storlek är att utgå från lägenhetsytan. Det finns dock en risk för att man därmed får en icke önskvärd styrning av bostadsbyggandets inriktning. En sådan begränsning av bidragsberättigad yta ökar intresset för att inkludera funktioner som tvättstuga, förrådsutrymmen i lägenheten och därmed få större bidrag. Samtidigt finns det en risk för att gemensamma utymmen för t. ex. kommunikation såsom trappuppgångar och entréer begränsas i alltför hög grad. Erfarenheterna från tidigare bostadsbyggande där stödet baserades på lägenhetsyta visar att det finns grund för sådana farhågor. Erfarenheterna från nuvarande ordning visar att risken för sådana negativa styrningseffekter är försumbara om bidragsunderlaget beräknas med utgångspunkt från bruksarean. Risken för att utrymmen för annat än bostadsändamål inräknas i bidragsunderlaget minimeras genom tydliga föreskrifter. Bidragsunderlagets storlek bör således även i framtiden bestämmas med utgångspunkt från bruksarean för bostadsändamål ovan mark.

Som tidigare angetts bör de schabloniserade beloppen bestämmas så att förhållandet mellan en grundkostnad för en bostad och marginalkostnaderna för att producera ytterligare bostadsyta kommer till uttryck. Vidare bör bidragsunderlagets storlek bestämmas så att det sätter press på produktionskostnaderna. Man bör därvid räkna med ett utrymme för rationaliseringar och andra kostnadsminskande åtgärder i alla förädlingsled inom byggsektorn. Bidragsunderlaget bör således bestämmas så att det ligger i underkant av de produktionskostnader som man har anledning att räkna med.

Efter ingående diskussioner har utredningen funnit att en rimlig utgångspunkt för de grundläggande funktionerna är 13 000 kr. per kvm och att detta bör gälla för de första 35 kvm för en bostad. Bidragsunderlaget för de grundläggande funktionerna kan därmed uttryckas som ett bostadsbelopp om 455 000 kr. Är lägenhetsytan mindre än 35 kvm bör reducering av bidragsunderlaget göras med 13 000 kr./kvm BRA. Därutöver skall bidragsunderlaget uppgå till 7 000 kr./kvm för ytor utöver dessa 35 kvm. I dessa ytor får inräknas även de ytor utanför lägenheten som är hänförliga till bostadsutrymmena och som ligger ovan mark. Bidragsunderlaget bör dock inte få överstiga vad som motsvaras av 120 kvm BRA per lägenhet. Beloppen skall som tidigare anförts vara lika för såväl småhus som flerbostadshus och för alla delar av landet.

Med en ambition att åstadkomma en successiv avveckling av de statliga bidragen bör de angivna schablonbeloppen hållas nominellt oförändrade i framtiden.

De angivna beloppen är anpassade till en vanlig utformning av bostadslägenheter. Det finns dock bostadslägenheter som utformas för särskilda boendekategorier och för att tillgodose deras särskilda krav. Det gäller t. ex. servicehus för äldreboende. Bostadshus för äldre eller andra som kan behöva tillsyn eller vård kräver ofta extra utrymmen och en utformning av byggnaderna i övrigt som möjliggör sådant boende. För denna typ av bostadslägenheter bör man kunna acceptera att det högre beloppet för de grundläggande funktionerna, som normalt skall beräknas endast för de första 35 kvm av en vanlig bostad, skall kunna räknas för en större yta. I vilken omfattning det skall kunna ske får avgöras genom närmare föreskrifter.

Slutligen bör nämnas att de grundläggande villkoren, dvs. att det skall vara frågan om permanentbostad, att villkoren i plan- och bygglagen är uppfyllda m.m., för att få bidrag till nybyggnad av bostäder bör vara desamma som med nuvarande regler.

Med den föreslagna ordningen bör bestämning av bidragsunderlagets storlek i normalfallet kunna klaras utan nuvarande myndighetsprövning. Det kan vara lämpligt att kommunen i samband med sin prövning av bygglovet beräknar de bidragsberättigade ytorna. Schablonmässigt bestämda underlagsbelopp innebär att myndighetsprövning av bidragsunderlagets storlek inte kommer att behövas, utöver vad som anförts om speciella boendeformer.

6.2 Bidragsunderlaget för ombyggnad

Förslag: Bidrag för ombyggnad av bostäder ges för nyinvesteringar som medför en väsentlig förbättring av husets tekniska eller funktionella kvalitet eller av boendemiljön och till underhållsåtgärder med 30-årig varaktighet. Bidrag ges endast till den del förbättringsåtgärderna i bostadslägenheterna inte innebär att dessa får en standard som överstiger normal standard i nyproducerade lägenheter.

Bidragsunderlaget får uppgå till 90 % av de faktiska kostnaderna för bidragsberättigade åtgärder till den del de överstiger 50 000 kr. per projekt. Denna beloppsgräns gäller dock inte åtgärder för handikappanpassning.

Bidragsunderlaget får dock inte överstiga 80 % av schablonbeloppen för nybyggda bostäder, dvs. 364 000 kr. per lägenhet och 5 600 kr. per kvm. bruksarea ovan mark för bostadsändamål över 35 kvm upp till 120 kvm per lägenhet.

Med nuvarande ordning lämnas bidrag till ombyggnadsåtgärder som innebär nyinvesteringar och till underhållsåtgärder med 30-årig varaktighet och som inte utgör förtida underhåll. För flerbostadshus utgår dessutom s. k räntestöd för underhålls- och reparationsåtgärder med kortare varaktighet än 30 år.

Ombyggnadsåtgärder har olika omfattning och karaktär och genomförs ofta tillsammans med underhålls- och reparationsåtgärder, vilket innebär att de faktiska kostnaderna varierar från fall till fall. Vid prövningen av bidragsunderlaget för ombyggnadsåtgärder skall, enligt nuvarande regler, bedömas dels vilka av de åtgärder som genomförs som är bidragsberättigade, dels vad som är skälig kostnad för dessa åtgärder. Därutöver skall vid bedömningen av bidragsunderlagets storlek beakta bl.a. drift- och räntekostnader samt evakueringskostnader, omfattningen av uteblivna resp erhållna hyresintäkter under ombyggnadstiden. Om ombyggnadsåtgärderna utförs i egen regi skall dessutom värdet av eget arbete bedömas. Bidragsunderlaget får inte överstiga det lägsta av antingen det underlag som enligt nuvarande schablonmetod skulle ha beräknats för en motsvarande nybyggnad eller det beräknade värdet av huset i ombyggt skick.

Prövningsförfarandet innebär i flera avseenden bedömningar som gör att myndigheternas beslut är svåra att förutse under planeringen av ombyggnadsåtgärdernas omfattning. Behovet av förenklingar vid bestämning av ombyggnadsunderlaget framstår därmed som lika stort som vid nybyggnad. Samtidigt innebär det betydande svårigheter att finna enkla schabloner utan prövningsförfarande som ändå inte leder till att stöd ges utan kontroll till icke-bidragsberättigade åtgärder.

Det har inte varit möjligt att under den korta utredningsstid som stått till buds finna lika långtgående förenklingsåtgärder som beträffande nybyggnad. Mycket talar för att stödet till ombyggnadsåtgärder och till underhållsåtgärder bör ses över. Genom en övergång till konventionell beskattning av de kommunala bostadsföretagen får alla hyreshus direkt avdragsrätt för underhålls- och reparationsåtgärder. Erfarenheterna från det s.k. RBF-stödet visar att privata fastighetsägare, som har möjlighet att få sådant stöd, ändå föredrar att göra direktavdrag. Enligt utredningsdirektiven skall särskilt utredas om stödet för underhålls- och reparationsåtgärder kan utformas genom möjlighet att få göra skattefria avsättningar för framtida underhålls- och reparationsåtgärder. Mycket talar för att stödet för ombyggnads- och underhållsåtgärder även av denna anledning bör utformas på annat sätt än genom direkta räntebidrag. Dessa frågor kräver emellertid ytterligare överväganden och tas inte upp ytterligare i detta betänkande.

Vid bedömning av hur stödet till ombyggnadsåtgärder för år 1993 bör utformas bör beaktas att från årsskiftet 1992 infördes icke obetydliga begränsningar av bidragsberättigade åtgärder vid ombyggnad. Således skall bidragsunderlaget motsvara de beräknade kostnaderna för nyinvesteringar och underhållsåtgärder med varaktighet på minst 30 år. S. k. ingångsvärdebelåning tillämpas inte längre. Ingångsvärdebelåningen innebar att låntagaren förutom räntebidrag för ombyggnadskostnaden i viss utsträckning fick bidrag även för kostnaderna för befintliga lån.

Inför 1993 år bör de nya reglerna kompletteras med bestämmelser som innebär att en förutsättning för bidrag är att nyinvesteringarna skall medföra en väsentlig förbättring av husets tekniska eller funktionella kvalitet eller av boendemiljön. Bidrag bör dock utgå endast till den del förbättringsåtgärderna inte innebär att bostäderna får en standard som överstiger normal standard i nyproducerade lägenheter.

För ombyggnads- och underhållsåtgärder som genomförs efter 1992 bör statliga bidrag utgå endast för kostnader för bidragsberättigade åtgärder som överstiger 50 000 kr. per projekt. Denna begränsning bör dock inte

gälla ombyggnadsåtgärder som avser att åstadskomma ökad tillgänglighet för handikappade. Bidragsunderlaget bestäms därmed till 90 % av de faktiska kostnaderna för bidagsberättigade ombyggnads- och underhållsåtgärder som överstiger 50 000 kr. per projekt.

I likhet med nuvarande ordning bör inte bidragsunderlaget för ombyggnad få överstiga motsvarande nybyggnadsbelopp. De nu föreslagna schablonmässigt bestämda bidragsunderlaget vid nybyggnad bör därvid utgöra gränsen för högsta bidragsunderlag. Reducering bör dock göras med beaktande av att dessa schablonunderlag inkluderar markvärde. Därför föreslås att bidragsunderlaget för ombyggnadsåtgärder inte får överstiga 80 % av ovannämnda schablonbelopp för nybyggnad. Bidragsunderlaget för grundläggande lägenhetsfunktioner blir därmed högst 364 000 kr. per lägenhet och utöver 35 kvm upp till 120 kvm per lägenhet får bidragsunderlaget för ombyggnadsåtgärderna uppgå till högst 5 600 kr./kvm.

Den föreslagna begränsningen av bidragsunderlaget vid ombyggnad till 80 % av schablonbeloppet för nybyggnad bör gälla även ombyggnad av kulturhistoriskt värdefulla bostadshus. Skälet för detta är att den generella bostadssubventionen i form av räntebidrag så långt möjligt bör ges på villkor som inte är beroende av den faktiska kostnaden för projektet. Till problemet hör emellertid också frågan hur kreditförsörjningen av s.k. antikvariska merkostnader skall kunna säkras i ett system där subventioner och kreditgarantier bygger på andra grunder än de faktiska kostnaderna. Dessa frågor kräver ytterligare överväganden. Bl.a. bör samråd tas med riksantikvarieämbetet som tillsammans med Boverket svarar för den statliga tilläggslånegivningen i fråga om ombyggnad av bostadshus som är av riksintresse.

7 Bidraget

Förslag: För ny- och ombyggda bostäder bestäms bidraget första året till 55 % av den beräknade räntekostnaden. Denna bidragsandel minskar årligen med 4 procentenheter. För hyreshus skall dock tills vidare finnas kvar en grundläggande skattekompenserande bidragsandel om 25 %.

Ny- och ombyggda bostäder som byggs därefter startar på en bidragsandel som är 5 procentenheter lägre för varje årgång. Förslaget innebär att avvecklingen för åren 1993-1995 läggs fast. Om avvecklingen skall fortsätta i samma takt därefter får avgöras efter en särskild avstämning. Inför den fortsatta avvecklingen görs en avstämning vars resultat får avgöra om avvecklingsplanen skall ändras i någon del. Eventuella kostnadsökningar p.g.a. minskade bidrag skall mötas med skattesänkningar.

7.1 Bidragets storlek

Med nuvarande ordning bestäms bidragets storlek av skillnaden mellan en bidragsgrundande räntekostnad och en garanterad räntekostnad.

Den *bidragsgrundande räntekostnaden* skall utgöra en avspegling av den faktiska räntekostnaden och beräknas som 95 % av bidragsunderlaget multiplicerat med en subventionsränta. Bidragsunderlaget minskas successivt enligt föreskrivna amorteringsplaner av olika längd och subventionsräntan bestäms inledningsvis av det ränteläge som är aktuellt på kreditmarknaden vid projektets färdigställande. (Bestäms med utgångspunkt från mellanhandsinstitutens upplåningsränta).

Den *garanterade räntekostnaden* beräknad som 95 % av ursprungligt bidragsunderlag multiplicerat med en garanterad räntesats. Under det första året av bidragstiden är den garanterade räntesatsen 3,4 % för hyres- och bostadsrättshus och 4,9 % för egnahem. Räntesatsen trappas

årligen upp med 0,25 procentenheter för hyres- och bostadsrättshus och med 0,5 procentenheter för egnahem.

Till nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus lämnas räntebidrag enligt beskrivningen ovan upp till ett bidragsunderlag (produktionskostnad) som motsvarar 110 % av den schablonberäknade kostnaden för projektet. För räntekostnader till den överstigande delen av bidragsunderlaget (det som ligger över 95 % av 110 % av den schablonberäknade kostnaden) lämnas räntebidrag med 30 % av räntekostnaden. Egnahemsägare erhåller motsvarande kostnadsminskning genom att denna del av räntekostnaden är avdragsgill vid inkomstbeskattning.

Fr. o. m. 1992 utgår räntebidrag oavsett hur byggnadsinvesteringen faktiskt finansierats. För bostadsrättsföreningar beräknas dock fortfarande bidraget med utgångspunkt från föreningens faktiska räntekostnader. Bostadsrättvärderingskommittén har i sitt betänkande Fastighetstaxering - Bostadsrätter m.m. (SOU 1992:8) föreslagit att bostadsrättshavare skall få avdragsrätt även för ränteutgifter för föreningens lån. Det innebär att bostadsrättshavare i detta hänseende jämställs med egnahemsägare och den nuvarande komplikationen kan undvikas.

Riksdagen har beslutat att inkomstskattesatsen av kapital sänks från 30 till 25 % från år 1993. Det innebär att att underskott från inkomst av kapital från denna tidunkt ger en skattereducering med 25 % istället för tidigare 30 % av avdragsbeloppet. En sådan förändring får också effekter för bestämning av den garanterade räntesatsens storlek i ett oförändrat regelverk. Med oförändrade bestämmelser i övrigt motsvarar den sänkta skattesatsen en garanterad räntesats för 1993 om 3,675 % det första året för hyres- och bostadsrättshus och en årlig upptrappning med 0,375 procentenheter.

Riksdagsbeslutet om beskattningen av kapitalinkomster innebär således de facto en begränsning av bidragens storlek även för de bostäder som byggs efter år 1992. Vid bestämning av bidragens storlek i det finansieringssystem som föreslås gälla efter 1992 bör detta beaktas.

Nuvarande bidragssystem där bidragets storlek bestäms av en garanterad räntesats innebär att låntagaren är skyddad från höjda räntenivåer. På motsvarande sätt minskar inte låntagarens ränteutgifter vid en räntenedgång. Sådana ränteförändringar sker inom ramen för bidragens storlek och påverkar enbart statens utgifter för räntebidragen. Denna ordning är en av huvudorsakerna till att ett höjt ränteläge lett till att de statliga kostnaderna för räntebidragen ökat så dramatiskt under senare år. Samtidigt innebär en sådan ordning att ett sänkt ränteläge automatiskt

minskar statens utgifter, medan låntagarens räntekostnader hålls oförändrade.

I utredningsdirektiven efterlyses en ordning som innebär att bostadssektorn inte längre skall vara avskärmad från ekonomiska förändringar i övrigt i samhället. Det innebär att bidraget för de bostäder som byggs efter 1992 bör bestämmas så att effekterna av ränteförändringar i högre grad än med nuvarande ordning berör låntagaren. Låntagarna inom det statliga bidragssystemet skall således i likhet med fastighetsägare utan räntebidrag påverkas av förändringar i ränteläget. Det bör dock framhållas att normalt binds lånen under en femårsperiod, vilket ger fastighetsägaren rimliga möjligheter att bedöma de närmaste årens utgifter.

I nuvarande system finns räntekänslighet endast beträffande den del som hyres- och bostadsrättshus erhåller räntebidrag utöver 110 % av den schablonberäknade produktionskostnaden. För denna del erhålls bidrag som en viss andel, för närvarande 30 %, av räntekostnaderna. Ökad räntekänslighet kan erhållas genom att öka den andel av räntekostnaderna som erhåller bidrag som en viss andel av räntekostnaderna och minska den andel där bidragets storlek bestäms med utgångspunkt från en garanterad räntesats. En ordning där hela bidraget bestäms som en viss andel av räntekostnaden leder till att fördelningen av för- och nackdelar med ränteförändringar kommer till uttryck genom den angivna bidragsandelen.

Räntekänsligheten för låntagaren kan ökas ytterligare om bidragets storlek anges som en viss räntesats av bidragsunderlaget. Man kan då ange att bidraget skall uppgå till t. ex. 7 % av bidragsunderlaget. En sådan ordning innebär att alla ränteförändringar helt och hållet bärs av låntagaren. Det innebär dock även att räntebidragets storlek skulle vara helt oberoende av den faktiska räntenivån. Andelen räntebidrag skulle därmed öka vid låg ränta och minska vid hög ränta. En sådan ordning skulle innebära nackdelar både för staten och för den enskilde låntagaren och rimmar illa med stödets syfte.

En rimlig avvägning av de redovisade sätten att åstadkomma ökad och rimlig räntekänslighet för låntagaren talar för att bidragets storlek bör anges som en viss andel av en beräknad räntekostnad - subventionsränta - för det ovannämnda schablonunderlaget. Denna subventionsränta bör bestämmas på samma sätt som med nuvarande ordning.

Förutom att bidragssystemet bör utformas för att uppnå ökad räntekänslighet bör man eftersträva en ordning som innebär en effektiv press nedåt

på produktionskostnaderna. Man bör därvid kunna anta att ju större andel av räntekostnaderna som fastighetsägaren får betala själv, desto mer har denne att att vinna på att pressa produktionskostnaderna. Det är därför av vikt att eftersträva en ordning där större delen av kapitalkostnaderna bärs av låntagaren. En sådan ordning innebär dessutom, som tidigare nämnts, att risken minskar för en icke önskvärd styrning av byggandets inriktning till följd av schablonisering av bidragsunderlaget.

Det bör i detta sammanhang nämnas att med dagens system är den faktiska bidragsandelen i de flesta fall avsevärt lägre än vad den garanterade räntan kan ge intryck av. Det beror dels på att fullt räntebidrag endast utgår till en del av den faktiska produktionskostnaden, dels på att subventionsräntan understiger den faktiska räntan. Nedanstående uppställning visar bidragsandelen för olika produktionskostnadsnivåer för hyreshus.

Tabell 7.1: Räntebidragets andel av den beräknade bruttoräntekostnaden vid olika produktionskostnader

Flerbostadshus					
Prodkostnad kr/kvm BRA	9000	10000	11000	12000	13000
Bruttoräntekostnad kr/kvm	1080	1200	1320	1440	1560
Räntebidrag	673	701	728	756	783
Andel räntebidrag	62%	58%	55%	52%	50%

Av denna uppställning framgår att den faktiska räntekostnaden avsevärt överstiger den garanterade räntan. Den faktiska bidragsandelen kan således vid en produktionskostnad på 11 000 kr./kvm beräknas till 55 % procent enligt de regler som gäller för 1992 års produktion.

En framgångsrik ekonomisk politik, där stramhet i statens finanser - inte minst inom bostadssektorn - utgör en viktig del, ökar sannolikheten för ett lägre ränteläge vid den tidpunkt då bidrag skall betalas ut för det byggande som sätts igång 1993. Vid bestämning av vilken rimlig andel räntebidrag som bör utgå för bostadsbyggandet efter 1992 bör därför beaktas vilken trolig räntenivå som kan antas gälla för de bostäder som färdigställs i ett förändrat bidragssystem.

Hänsyn bör även tas till den reducering av räntebidragens storlek för 1993 som naturligen följer av riksdagsbeslutet om sänkning av avdragsrättens värde till 25 %.

Efter en avvägning av de kostnadshöjande och kostnadsminskande effekter som kan uppstå, föreslås att räntebidraget första året för de hyres- och bostadsrättsbostäder som byggs enligt de nya bestämmelserna skall utgå med 55 % av den beräknade räntekostnaden för det angivna schablonunderlaget. För egnahem görs en reduktion motsvarande värdet av den avdragsrätt om 25 % som tillkommer boende i dessa upplåtelseformer. Med beaktande av att räntebidragen är skattepliktiga innebär det att bidraget till egnahemsägare blir 40 % 1993.

Den beräknade räntekostnaden bör baseras på subventionsräntan, bestämd på samma sätt som med nuvarande ordning.

I likhet med nuvarande regler bör bidrag enligt denna ordning skall utgå oavsett hur byggnadsprojektet faktiskt finansierats och vara oberoende av fastighetsägarkategori.

För att den avveckling av räntesubventionerna som efterlyses i utredningsdirektiven skall åstadkommas, föreslås att bidragsandelen successivt sänks för första årets bidrag för projekt som färdigställs 1994 och därefter. En rimlig avtrappning kan beräknas ligga på 5 procentenheter för vart och ett av följande år. En sådan bidragsminskning bör dock inte sträcka sig längre än till 25 %, vilket motsvarar värdet av egnahemsägares avdragsrätt. I längre perspektiv finns det anledning att närmare undersöka förutsättningarna att komma ifrån särskilda bidrag till hyres- och bostadsrättshus för att kompensera den avdragsrätt som tillkommer boende i andra upplåtelseformer. Det skulle innebära stora fördelar om bristande neutralitet till följd av skattereglerna kan kompenseras inom skattesystemets ram och inte genom ett bidragssystem.

En förutsättning för att en sådan bidragsminskning skall kunna bäras under en längre tid är att ränteläget kan sänkas, skattesänkningar genomförs och att kostnaderna för bostadsbyggandet kan hållas på den nivå som hushållen är beredda att betala för nybyggda bostäder. Även om en åtstramning av räntesubventionerna i sig bidrar till en sådan utveckling finns det anledning att följa att förutsättningarna för framtida bidragsminskningar föreligger. Med hänsyn till den osäkerhet om framtiden som är ofrånkomlig, bör man därför i första hand lägga fast en sådan avveckling under den närmaste treårsperioden. Inför den fortsatta avvecklingen görs en avstämning vars resultat får avgöra om avvecklingsplanen skall ändras i någon del.

7.2 Bidragstidens längd

Som tidigare redovisats innebär nuvarande ordning att den garanterade räntesatsen trappas upp årligen med 0,25 procentenheter för hyres- och bostadsrättshus och 0,5 procentenheter för egnahem. Som tidigare nämnts motsvarar den beslutade sänkningen av underskottsavdragens värde från 30 till 25 % en årlig upptrappning för hyres- och bostadsrättshus på 0,375 procentenheter.

Räntebidrag utgår under den tid som den garanterade räntan understiger subventionsräntan. Med nuvarande ordning är bidragstidens längd, förutom av den årliga upptrappningens storlek, beroende av subventionsräntans nivå. Med nuvarande höga ränteläge och aktuell upptrappning kan bidragstiderna bli mycket långa. För att hindra en alltför lång bidragstid är den sedan 1989 maximerad till 25 år.

Vid bestämning av hur bidragsandelen bör minskas i framtiden får en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av att avveckla subventionerna och å andra sidan möjligheten för de boende att klara de årliga utgiftsökningar som en sådan avveckling innebär.

Med en upptrappning fr. o. m. 1993 av den garanterade räntan i enlighet med det minskade värdet av underskottsavdragen, kommer den egna utgiften att öka med i stort sett 10% årligen under den första tiden. En ordning som syftar till minskade subventioner bör inte innebära långsammare upptrappning. En sådan upptrappning erhålls om bidragsandelen, som det första året uppgår till 55 % för de hyres- och bostadsrättshus som byggs 1993, minskas med 4 procentenheter för vart och ett av de följande åren. En sådan avvecklingstakt leder därmed till ungefär samma kostnadsökningar som med nuvarande ordning.

Som tidigare anförts bör, i avvaktan på en lösning om hur hyres- och bostadrättshus kan kompenseras för egnahemsägares möjlighet till underskottsavdrag för faktiska räntekostnader, dock inte bidragsandelen minskas mer än till 25 %.

I enlighet med vad som tidigare anförts om bidragsandelen för egnahemsägare bör denna bestämmas med beaktande av avdragsrättens värde och av att räntebidragen är skattepliktiga.

En på detta sätt beräknad bidragsandel bör i likhet med nuvarande ordning, relateras till samma subventionsränta under en femårsperiod. Vart femte år bör den beräknade räntekostnaden anpassas till den då aktuella subventionsräntenivån.

Nedanstående uppställning visar bidragsandelens storlek för olika årgångar av de bostäder som byggs efter 1992 med ett sådant förslag.

Tabell 7.2: Bidragets andel av den beräknade räntekostnaden för hyres- och bostadsrättshus samt för egnahem för åren 1993-1999

Hyres- och bostadrättshus:

Årgång / År	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1993	55%						
1994	51%	50%					
1995	47%	46%	45%				
1996	43%	42%	41%	40%			
1997	39%	38%	37%	36%	35%		
1998	35%	34%	33%	32%	31%	30%	
1999	31%	30%	29%	28%	27%	26%	25%
2000	27%	26%	25%	25%	25%	25%	25%
2001	25%	25%	25%	25%	25%	25%	25%

Egnahem:

Årgång / År	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1993	40%						
1994	35%	33%					
1995	29%	28%	27%				
1996	24%	23%	21%	20%			
1997	19%	17%	16%	15%	13%		
1998	13%	12%	11%	9%	8%	7%	
1999	8%	7%	5%	4%	3%	1%	0%
2000	3%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
2001	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Av uppställningen framgår att bidragsandelen blir att något lägre för senare byggda årgångar, vilket ter sig naturligt med en ordning som syftar till en avveckling av subventionerna. Uppställningen visar att med en sådan avvecklingstakt kan räntesubventioner utöver skattekompenserande bidrag vara avvecklade för bostäder som byggs från år 1999. För de bostäder som har byggts dessförinnan, kommer bidrag att i begränsad omfattning att utgå under ytterligare något år.

8 Statlig kreditgaranti

Förslag: En statlig kreditgaranti motsvarande 30 % av bidragsunderlaget ges till kreditgivaren för krediter för investeringen. Säkerheter för denna kreditgaranti skall ligga i direkt anslutning till det lån som ett kreditinstitut ger utan andra säkerheter än panträtt i fastigheten. För att begränsa statens risktagande skall dock säkerheter för kreditgarantin ligga inom det säkerhetsläge i fastigheten som motsvaras av 100 % av bidragsunderlaget.

Därutöver ges en statlig kreditgaranti motsvarande 10 % av bidragsunderlaget för att möjliggöra en omfördelning av de första årens ränteutgifter.

8.1 Kreditgaranti för investeringsskulden

Fr.o.m. år 1992 lämnar inte staten längre lån till bostadsbyggandet. Lånefinansiering av bostadsbyggandet får i stället ske på den allmänna kreditmarknaden. Någon anledning att ändra denna ordning föreligger inte.

Samtidigt med denna förändring infördes en statlig kreditgaranti till långivarna för lån som motsvarar de tidigare bostadslånen. Taket för den statliga kreditgarantin bestäms med utgångspunkt från det av länsbostadsnämnderna bestämt garantibelopp, som i huvudsak motsvarar nuvarande bidragsunderlag. Med nuvarande regler ges kreditgaranti upp till 100 % av garantibeloppet för kommunala bostadföretag, 99 % för bostadsrättsföreningar och upp till 95 % för övriga fastighetsägarkategorier. Dessa regler innebär därmed att kravet på egen kapitalinsats varierar mellan 0 och 5 % beroende på upplåtelseform och fastighetsägarekategori. Normalt skall den statliga kreditgarantin avse säkerhetsläget ovanför 70 % av garantibeloppet, men höga produktionskostnader i förhållande till fastighetens värde i färdigbyggt skick har medfört krav på fördjupning av

den statliga kreditgarantin för att bottenlåneinstituten skall medge krediter.

För övrigt är garantin utformad så att den lämnas på begäran av kreditgivaren, tills vidare kreditaktiebolagen samt lands- och stadshypoteksinstitutionerna. Garantin kräver för sin giltighet att kreditgivaren betalar en årlig avgift. Vidare kräver giltigheten att långivaren efter sedvanlig kreditprövning har säkerhet för det garanterade beloppet i form av panträtt i den fastighet eller tomträtt på vilken huset är beläget. För egnahem och bostadsrättssmåhus krävs dessutom att kommunen framför staten svarar för förlust på lånet intill 40 % av den mot garantibeloppet svarande utestående låneskulden vid förlusttillfället.

Ersättning ur kreditgarantin lämnas om säkerheten för det garanterade lånet inte räcker till för att betala kreditgivarens fordran om huset måste säljas exekutivt eller liknade, som en följd av att låntagaren inte fullgör sina åtaganden. Staten inträder då i kreditgivarens rätt gentemot låntagaren intill det utbetalade beloppet. Om låntagaren är på obestånd eller saknar utmätningsbara tillgångar kan statens fordran i vissa fall efterges helt eller delvis.

För kreditgarantin tas en årlig utgift ut för att täcka kostnaderna för administration och förluster. Avgiften har bestämts med hänsyn till bl. a. riskutveckling på grund av förhållandet mellan produktionskostnader och fastighetsvärden och uppgår till 0,5 % av det garanterade beloppet.

Med nuvarande ordning bestäms således kreditgarantins omfattning av de faktiska produktionskostnaderna. Som en följd av de höga produktionskostnaderna uppgår dock det färdigbyggda husets värde på många håll i landet endast till 60 - 70 % (i vissa fall ännu lägre) av produktionskostnaden. Det garantibelopp som bestäms med utgångspunkt från de skäliga produktionskostnaderna utgör således egentligen inte något bra mått på den bebyggda fastighetens värde.

Genom att ge garantier för en kreditgivning som baseras på en produktionskostnad, hur rimlig den än ter sig, men som överstiger det faktiska värdet tar staten en kreditrisk som på vissa orter är betydande. Eftersom kreditgarantierna i många fall sträcker sig över fastighetens verkliga värde, kommer kreditgarantierna att främst utgöra ett stöd för ett bostadsbyggande som förmodligen annars inte skulle kommit till stånd. Ett sådant stöd efterfrågas inte minst av regionalpolitiska skäl. Man bör dock inte bortse från att garantier för en generös kreditgivning kan få ödesdigra konsekvenser för låntagaren. Om denne inte klarar räntekostnaderna eller måste flytta från huset och fastigheten vid

försäljning inte inbringar sådant belopp att skulderna täcks, kommer en fordran på låntagaren att kvarstå. Med hänsyn till de höga belopp det är frågan om kan en sådan situation att lätt leda till stora personliga tragedier.

Dessa grundläggande problem vid kreditgivningen är till stor del beroende på att produktionskostnaderna ökat snabbare än fastighetsvärdena. En sund kreditgivning bör i princip inte vara mer långtgående än vad säkerheter i form av panträtt i fastigheten tillåter. Det förutsätter att man får ett bättre balans mellan produktionskostnaderna och fastighetsvärdena. Det finns därför även av dessa skäl anledning att eftersträva en ordning som innebär att man får en effektiv press på produktionskostnaderna. En bättre balans mellan fastighetsvärden och produktionskostnader torde dock inte kunna åstadkommas annat än på sikt. Att under en sådan anpassningsprocess hindra ett önskvärt bostadsbyggande genom att inte ge erforderliga kreditgarantier skulle dock få alltför negativa verkningar för de hushåll som efterfrågar bostäder.

För att inte sådana effekter skall behöva uppstå får man därför under överskådlig tid räkna med att krediter utöver det bottenlån som kreditinstituten normalt ger kommer att kräva en statlig kreditgaranti till kreditgivarna.

Det kan dock finnas anledning att mot bakgrund av övriga föreslagna förändringar av det statlig stödsystemet se över sättet att bestämma den statliga kreditgarantin. Därvid bör beaktas att riksdagen har gett regeringen tillkänna att ordningen med kommunal borgen som förutsättning för den statliga kreditgarantin för egnahem och bostadsrättssmåhus bör ses över.

Den statliga kreditgarantin bör även i framtiden utformas så att den utgör ett stöd för sådant önskvärt bostadsbyggande som annars inte skulle kunna komma till stånd. Det innebär att kreditgarantins omfattning även i framtiden måste vara relaterad till produktionskostnaden. En sådan inriktning innebär ett betydande statligt stöd genom att staten, som tidigare nämnts, därmed tar en betydande kreditrisk.

En förutsättning för att staten skall acceptera detta bör dock vara att även andra berörda är beredda att ta en rimlig andel av den ekonomiska risk som det innebär att bygga bostäder. Som tidigare redovisats innebär nuvarande ordning mycket små och i vissa fall inga krav på att låntagaren bidrar med egen kapitalinsats. En sådan ordning är inte tillfredsställande eftersom man inte får någon bra värdemätare på hur angeläget eller önskvärt bostadsbyggandet egentligen är. Dessutom bidrar en låg eller

obefintlig egen kapitalinsats till att ränteutgifterna ökar och försvårar möjligheterna att klara de inledande årens ränteutgifter. Det kan inte heller uteslutas att eller små eller obefintliga krav på egen kapitalinsats minskar intresset att motverka höga byggkostnader, eftersom andra än fastighetsägaren därmed tar den ekonomiska risken.

En rimlig förutsättning för att staten skall medge en kreditgaranti bör därför vara att låntagaren anser att den bebyggda fastigheten har ett sådant värde att han är beredd att bidra med en egen kapitalinsats för att bostadsbyggandet skall komma till stånd. Generellt sett är det ett rimligt krav från såväl kreditgivare som från statens sida att låntagaren i denna typ av investeringar är beredd att bidra med en kapitalinsats på i normalfallet åtminstone ca 10 % av produktionskostnaden. En sådan ordning är naturlig på andrahandsmarknaden. Ett sådant krav på en rimlig egen kapitalinsats torde vara en grundläggande förutsättning för en fungerande bygg- och bostadsmarknad.

Villkoren för statlig kreditgaranti bör dock inte vara utformade så att staten explicit anger krav på en viss bestämd egen kapitalinsats. I stället bör garantireglerna utformas så att behovet av egen kapitalinsats görs beroende av hur dyrt man bygger. Det är rimligt att kravet på egen kapitalinsats sätts lägre vid låga produktionskostnader och på motsvarande sätt högre vid högre produktionskostnad.

En grundläggande förutsättning för att kreditgarantier skall ges bör, i likhet med nuvarande ordning, vara att krediter endast ges till personer eller företag som har förutsättningar att klara sina förpliktelser. I annat fall kan krediter och kreditgarantier att bli missriktade med risk för förödande konsekvenser för låntagaren.

Kreditgarantin bör i övrigt innebära lika villkor för olika upplåtelseformer och fastighetsägarekategorier. För att åstadkomma den neutralitet mellan olika upplåtelseformer som efterlyses i utredningsdirektiven bör nuvarande skillnader i garantivillkor för kommunala bostadsföretag, bostadsrättsföreningar och andra fastighetsägarkategorier tas bort. Särskilt vid en övergång från schablonbeskattning till konventionell beskattning av de kommunala bostadsföretagen finns inget som innebär att en upplåtelseform eller fastighetsägarkategori skulle ha sämre förutsättning än andra att klara kraven på en egen kapitalinsats.

Som tidigare nämnts skall utredningen enligt direktiven studera huruvida ett ökat bostadssparande kan underlätta möjligheten att klara kraven på en egen kapitalinsats. Av tidsskäl läggs dock inte ett sådant

förslag nu utan ett förslag i denna fråga kommer att redovisas i ett senare utredningsbetänkande.

Som tidigare anförts torde även en noggrann bestämning av garantibeloppet enligt nuvarande regler i sig inte leda till en säkrare bedömning av den kreditrisk som staten tar genom garantiåtagandet. Vid bestämning av den statliga kreditgarantins omfattning bör därför en långtgående förenkling kunna accepteras på samma sätt som beträffande bidragsunderlaget. Någon risk för ett ökat oönskat risktagande följer inte av en sådan schablonisering av den statliga kreditgarantins omfattning. Inte heller behöver detta innebära sådana begränsningar att ett önskvärt bostadsbyggande skulle hindras.

Vid bestämning av kreditgarantins omfattning bör utgångspunkten, på samma sätt som beträffande bidragsunderlagets bestämning, vara att de faktiska produktionskostnaderna är störst för de grundläggande bostadsfunktionerna som kök och badrum medan produktionskostnaderna för ytterligare bostadsyta är lägre. Detta förhållande bör även komma till uttryck vid bestämning av kreditgarantins omfattning.

Som framhållits tidigare är ett väsentligt syfte med en statlig kreditgaranti att möjliggöra ett önskvärt bostadsbyggande i olika delar av landet. Nuvarande bestämmelser som innebär att kreditgaranti endast lämnas för krediter ovanför 70 % av det beräknade pantvärdet har dock kommit att äventyra detta. Kreditinstituten har inte alltid varit beredda att ge krediter upp till 70 % av pantvärdet utan begärt fördjupning av kreditgarantin.

Det bör framhållas att i ett internationellt perspektiv är den övre gränsen, 70 %, inom vilken krediter lämnas endast mot säkerheter i fastigheten förhållandevis hög. Det har sannolikt sin förklaring i nuvarande omfattande bidragssystem. Med en inriktning mot minskande bidrag bör man se över omfattningen av den statliga kreditgarantin. En ökning som innebär att kreditgarantier ges även för krediter under 70 % av pantvärdet skulle kunna innebära fördelar genom att den underlättar kreditgivningen. En sådan ordning skulle också ha fördelar genom att upplåningskostnaderna på den svenska och den internationella kapitalmarknaden skulle kunna sänkas. Det skulle även gälla kreditinstitutens nödvändiga räntemarginal för kreditgivning.

Efter en avvägning mellan en målsättning att begränsa statens risktagande och intresset av att skapa rimliga förutsättningar för ett bostadsbyggande i olika delar av landet föreslås att den statliga kreditgarantin för investeringsskulden skall uppgå till 40 % av bidragsunder-

laget. Det innebär att staten därmed kommer att utsträcka sitt kreditgarantiåtagande även under 70 procent av pantvärdet på det sätt som nuvarande ordning förutsätter.

Den statliga kreditgarantin bör i likhet med nuvarande ordning förutsätta säkerheter, i form av pantbrev, i den bebyggda fastigheten som direkt ansluter till de säkerheter som kreditinstitutet kräver för den långivning som följer av fastighetens värde. Det innebär att krav måste ställas på kreditgivaren att kompletterande säkerhet inte får ha lämnats för den underliggande kredit som inte omfattas av kreditgarantin.

Denna regel bör kompletteras med en takregel som innebär att statlig kreditgaranti inte ges för krediter med ett säkerhetsläge utöver 100 % av bidragsunderlaget.

Inget hindrar att den procentsats (100 % av bidragsunderlaget) som anger kreditgarantitaket justeras upp årligen i den takt som anses erforderligt för att kreditgarantin skall fylla avsedd funktion. Det bör falla på regeringen eller myndighet som regeringen föreskriver att fatta sådant beslut.

Sammanfattningsvis kommer således statliga kreditgarantier att ges med en omfattning motsvarande 30 procent av bidragsunderlaget. Säkerheter för denna kreditgaranti skall ligga i direkt anslutning till det lån som ett kreditinstitut ger utan andra säkerheter än panträtt i fastigheten. För att begränsa statens risktagande är dock kreditgarantin begränsad inom det säkerhetsläge i fastigheten som motsvaras av 100 % av bidragsunderlaget.

En sådan kreditgaranti bör gälla under 25 år.

Finansieringen ovanför den statliga kreditgarantin får ske med eget kapital i enlighet med vad som anförts tidigare. En sådan ordning har bl.a. den fördelen att låntagarens intresse av att pressa produktionskostnaderna ökar. Vidare finns det möjligheter att begränsa produktionskostnaderna genom egen arbetsinsats och därmed också minska behovet av eget kapital. Det bör framhållas att inget hindrar givetvis att den egna kapitalinsatsen lånefinansieras med hjälp av kommunal eller annan borgen eller med stöd av andra säkerheter.

Motsvarande regler bör även gälla för lånefinansiering av ombyggnadsåtgärder.

En ordning med en mer schablonmässig bestämning av den statliga kreditgarantins omfattning innebär att låntagaren redan vid projektets igångssättning och vid diskussioner om byggnadskreditiv vet den statliga

kreditgarantins omfattning. Det bör underlätta den nödvändiga kreditgivningen och underlätta igångsättningen av byggnadsprojekt.

Med den föreslagna ordningen undanröjs statens behov av kommunal borgen för att den statliga kreditgarantin skall gälla.

Allmänt bör gälla att den statliga kreditgarantin skall ges på sådana grunder med så avvägda avgifter att inte statsbudgeten skall behöva belastas av kostnader eller av eventuella kreditförluster. Avgiften bör bestämmas så att denna målsättning uppnås.

Enligt nuvarande bestämmelser kan enbart kreditaktiebolag samt lands- och stadshypoteksinstitutionerna erhålla statlig kreditgaranti. För att kreditgivningen till ny- och ombyggnad av bostäder skall fungera tillfredsställande är det värdefullt med mångfald och konkurrens. För att öka denna bör man överväga om den statliga kreditgarantin skall kunna utgå till även till andra kreditgivare, t.ex. försäkringsbolag. En förutsättning bör givetvis vara att den som erhåller statlig kreditgaranti uppfyller de villkor som krävs för kreditgivning till bostadsbyggandet.

8.2 Kreditgaranti för eventuell omfördelning

Vid ett högt ränteläge, som idag, kan den del av ränteutbetalningarna som inte täcks av bidraget vara svåra att klara under de inledande åren efter investeringen. I första hand bör, som tidigare framhållits, dessa problem minskas genom begränsning av investeringskostnaderna på olika sätt, där enklare utförande kan vara en variabel. Vidare bör det likviditetsproblem som uppkommer motverkas genom en högre egen kapitalinsats.

I avsnitt 4.2.2 finns närmare beskrivet de begränsade möjligheter som finns att lösa detta problem genom omfördelning av de inledande årens räntekostnader.

De eventuella fördelar som kan finnas med att omfördela ränteutgifterna i tiden bygger på att inflationen är av sådan omfattning att den urholkar värdet av de räntor som skall återbetalas.

Av redovisningen i avsnitt 4.2.2 framgår att det nuvarande realränteläget inte tillåter att staten baserar en omfattande bidragsbegränsning på ökad omfördelning. Det kan dock inte uteslutas att omfördelning vid ett lägre realränteläge kan erbjuda vissa fördelar. Det kan därför ändå finnas skäl att staten ger en viss möjlighet för låntagaren att omfördela de första årens räntekostnader. En sådan möjlighet kan åstadkommas genom en

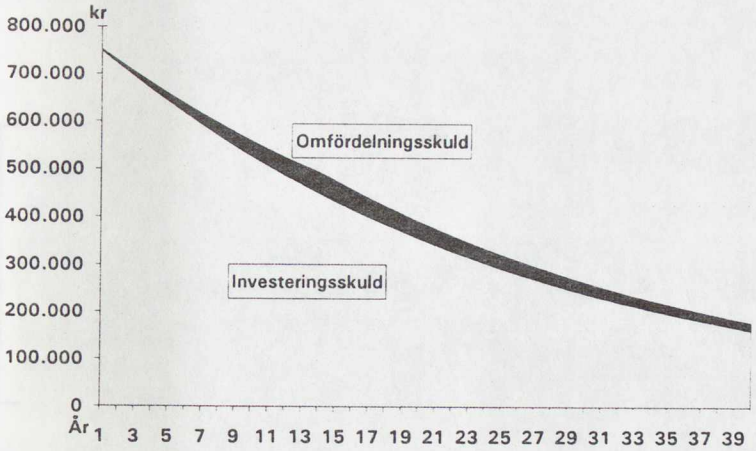
utvidgad kreditgaranti för den skuldökning som följer av en omfördelning.

I likhet med kreditgarantin för investeringsskulden bör även kreditgarantin för omfördelning bestämmas schablonmässigt. Kreditgarantin för omfördelningsskulden bör bestämmas så att utrymmet för omfördelning inte överstiger en beräknad rimlig produktionskostnad. I likhet med kreditgarantin för investeringsskulden bör detta kunna åstadkommas genom att kreditgarantin för omfördelningsskulden sätts i relation till bidragsunderlag. Som nämnts i avsnitt har bidragsunderlaget bestämts för att ligga i underkant av den produktionskostnade som man efter rationaliseringar och andra kostnadssänkande åtgärder har anledning att räkna med i framtiden. Kreditgarantin för investeringsskulden har även utformats för att leda fram till krav på en egen kapitalinsats på 10 % vid en rimlig produktionskostnadsnivå. Man bör då åstadkomma ett godtagbar ordning om kreditgarantins omfattning för omfördelning begränsas till 10 % av bidragsunderlaget. Detta omfördelningsutrymme bör endast får utnyttjas successivt, med högst en femtedel årligen.

Säkerheter, i form av pantbrev i fastigheten, för sådan kreditgaranti bör ligga i direkt anslutning till säkerheterna för kreditgarantin för investeringsskulden. Taket för denna kreditgaranti föreslogs vara 100 % av bidragsunderlaget. Därmed bör säkerhetsläget för den statliga kreditgarantin för omfördelning inte få överstiga 110 % av bidragsunderlaget. På det sättet åstadkommer man en ordning där omfördelningsskulden inte tillåts växa utöver en rimlig produktionskostnad.

Diagram 8.1 visar i vilken omfattning den totala skulden utvecklas, i fasta priser, om en begränsad omfördelning av räntekostnaderna inom de angivna ramarna. Diagrammet har förutsatt ett ränteläge på 10% och en inflation på
4 %.

Diagram 8.1: Skuldutveckling vid begränsad omfördelning av räntekostnaderna.
Ränta 10 % och inflation 4 %



På samma sätt som anfördes rörande kreditgarantin för investeringsskulden kan ovannämnda procenttal justeras upp årligen för att kreditgarantin för omfördelning skall uppfylla avsett syfte.

Den statliga kreditgarantin för omfördelningsutrymmet bör gälla högst under tjugofem år.

I övrigt får omfördelningslånen utformas på kreditmarknaden. Den som önskar utnyttja kreditgarantin för omfördelning bör avkrävas säkerheter (pantbrev) upp till kreditgarantitaket redan i samband med investeringen. Ökade räntekostnader på grund av omfördelning bör inte vara bidragsberättigade.

Genom denna ordning får låntagaren möjlighet att välja mellan å ena sidan en förhållandevis lägre räntekostnad de första åren och till följd därav högre räntekostnader då räntan på omfördelningsskulden skall betalas och å andra sidan pressade produktionskostnader, högre egen kapitalinsats och därav följande lägre räntekostnader som kan minska inom överskådlig tid. Det kan vara rimligt med en ordning där detta val inte skall göras av staten utan av låntagaren.

9. Bostäder med räntebidrag enligt nuvarande regler

Förslag: Med hänsyn till nuvarande instabilitet på fastighetsmarknaden och på kredit- och kapitalmarknaderna bör inga grundläggande ändringar av de villkor som ligger till grund för statens beslut om bidrag genomföras.

Som en följd av den sänkta kapitalbeskattningen till 25 % bör dock den garanterade räntan för hyres- och bostadsrättshus årligen trappas upp med 0,4 procentenheter fr. o. m. år 1994.

Som tidigare redovisats har starkt stigande produktionskostnader under senare år i förening med ett högt ränteläge och ett kraftigt ökat bostadsbyggande, särskilt under år 1990, inneburit att räntesubventionerna ökat kraftigt under senare år.

I avsnitt 2.2 har bakgrunden till den snabba subventionsökningen närmare redovisats.

Sedan 1987 har statens kostnader för räntebidrag fördubblats. Av de totala räntebidragen avser hela 85 % hus som färdigställts under de senaste fem åren. Redovisningen i avsnitt visar tydligt på att tyngdpunkten i problemet ligger på de senaste årgångarnas höga produktions- och räntekostnadsläge. Dessa årgångar erhåller mycket omfattande räntebidrag per lägenhet, i genomsnitt ca. 75 000 kr. per år för nybyggda lägenheter under 1990. Trots detta är boendeutgifterna så höga att det i flera fall saknas utrymme för ytterligare hyreshöjningar eller andra boendekostnadsökningar utöver vad som följer av den bidragsbegränsning som anges i statsbudgeten för 1991/92.

Drastiska bidragsminskningar riskerar därför leda till att fastighetsägare inte klarar att betala ränteutgifterna och till att fastigheter kommer att tvingas säljas exekutivt eller liknande. Det gäller givetvis i första hand fastigheter som är ny -eller ombyggda de senaste åren. Även en begränsad omfattning av sådana försäljningar leder sannolikt på nuvarande mycket labila fastighetsmarknad, såväl flerbostadshus som

småhus, till sådana värdesänkningar att säkerheterna för lån i andra fastigheter försämras. En sådan utveckling skulle slå mycket hårt mot banker och andra kreditinstitut, som beviljat krediter till ny- och ombyggnad av bostäder, och äventyra kreditmarknadens funktion både för fortsatt bostadsbyggande och vid konvertering av lån till befintliga fastigheter.

I avsnitt 3 har kapitalmarknadens funktion närmare beskrivits. Därav framgår vilken grundläggande betydelse dessa marknader har för bostadsfinansieringen. Av beskrivningen framkommer också att mycket stora lånebelopp skall tas upp på svenska och internationella kapitalmarknader för att ersätta lån som löper ut. De aktörer i Sverige och internationellt som skall köpa bostadsobligationer är givetvis angelägna att ha fullgoda säkerheter för sina placeringar. Det finns anledning att notera att de svenska aktörer som köper bostadsobligationer huvudsakligen är försäkringsbolag och andra som förvaltar bl. a. pensionsmedel. Det är lätt att inse det berättigade i kraven på fullgoda säkerheter för obligationerna.

Ökad oro för säkerheternas värde har på senare tid medfört att räntan på bostadsobligationer kommit att ligga högre än räntan på statspapper. Vidare har risken för kreditförluster hos mellanhandsinstituten tillsammans med kapitaltäckningskrav ökat skillnaden mellan upplåningsräntan och utlåningsräntan. Denna utveckling har varit särskilt påtaglig under de senaste året.

En drastisk upptrappning av den garanterade räntan riskerar att förvärra en sådan situation. Det skulle då uppstå en betydande risk för ökad räntenivå för bostadslån, både på grund av ökade upplåningskostnader som följd av krav på ökad riskpremie från placerarnas sida, och på grund av högre marginaler för att täcka kreditförluster. Det bör i detta sammanhang framhållas att den statliga subventionsräntan, som utgör taket för räntebidragen, bestäms med utgångspunkt från mellanhandsinstitutens upplåningskostnader. Ökade upplåningskostnader skulle därmed höja subventionsräntan och öka statens kostnader för räntebidrag i den delen. Det kan därför i frågasättas om ytterligare extra upptrappningar av den garanterade räntan, utöver vad som föreslagits i statsbudgeten inför 1993, leder till minskade räntebidragskostnader netto för staten.

En väl så viktig aspekt, som dessa besvärliga ekonomiska förhållanden, på frågan om att genomföra drastiska extra upptrappningar av den garanterade räntan är av rättslig-moralisk karaktär. Låntagarna uppfattar villkoren för räntebidragen som ett löfte från statens sida. Det finns

visserligen bestämmelser i förordningarna för villkoren för bidragsgivningen som formellt möjliggör sådana förändringar. Det är dock angeläget att man i sådana fall genomför dessa med stor försiktighet så att den grundläggande förutsättningen för investeringen inte rycks undan. Det gäller i högsta grad under de första åren av en investering då förändrade villkor kan få dramatiska effekter.

Mot denna bakgrund bör man avvakta med extra-ordinära åtgärder som förändrar villkoren för räntebidrag till de fastigheter som får räntebidrag enligt nuvarande regler.

Nuvarande reguljära upptrappning av den garanterade räntan för hyres- och bostadrättshus uppgår till 0,25 procentenheter per år mot 0,5 procentenheter för egnahem. En skillnad mellan de olika procentsatserna är motiverad av värdet av att avdrag för underskott av kapital reducerar egnahemsägares boendekostnader. Efter den beslutade förändringen av beskattningen av kapital till 25 % fr.o.m. 1993 relationen mellan de olika upplåtelseformernas upptrappning av den garanterade räntan ändras. Ett sådan inställning har också kommit till uttryck i årets budgetproposition där en korrigering av de garanterade räntesatserna i enlighet härmed genomförs. En exakt beräkning leder till att den garanterade räntan för hyres- och bostadsrättshus bör trappas upp med 0,375 procentenheter årligen. En sådan exakthet skulle dock endast skenbart åstadkomma neutralitet mellan de olika upplåtelseformernas villkor. Därför föreslås att den garanterade räntan för hyres- och bostadsrättshus fr.o.m. 1994 ökas med 0,4 procentenheter årligen.

10. Skatteregler

10.1 Beskattning av bidrag

Räntebidrag är fr.o.m. 1992 skattepliktig inkomst hos mottagaren. Samtidigt medges avdrag för den faktiska ränteutgiften, inkl. den del som täcks av räntebidrag.

Förändringen av reglerna för bidrag efter 1992 bör inte föranleda förändrade regler vare sig för beskattning av bidragen eller för rätten att göra avdrag för de faktiska ränteutgifterna.

10.2 Beskattning av boende och fastighetsägande

Det finns i detta sammanhang anledning att fästa uppmärksamheten vid den omfattande beskattning som gäller boende och fastighetsägande.

Fastighetsskatt utgår fr.o.m. 1993 med 2,5 % av taxeringsvärdet för hyreshus och 1,5 % av taxeringsvärdet för småhus (1,2 % år 1992). Den högre skattesatsen för hyreshus motiveras dels av att taxeringsvärdena baseras på prisläget ett tidigare år än för småhus, dels av att taxeringsvärdena även i övrigt är förhållandevis lägre för hyreshus. Detta beror bl. a. på att en del av bostadens värde i praktiken tillfaller hyresgästen och inte fastighetsägaren till följd av bruksvärdesystemet.

En nybyggd fastighet är befriad från fastighetsskatt de första fem åren. Därefter utgår halv fastighetsskatt under följande fem år. I samband med skattereformen infördes vissa övergångsregler som reducerar fastighetsskatten även för tidigare byggda fastigheter.

Även inkomst- och rörelsebeskattningen påverkar boendekostnaderna. Egnahemsägare får göra avdrag för räntekostnader, vilket med 1993 års regler för kapitalbeskattning innebär en reducering med 25% av kostnaderna. Dessa regler gäller även bostadsrättshavare.

Kommunala bostadsföretag och bostadsrättsföreningar beskattas genom att en schablonintäkt motsvarande 3 % av taxeringsvärdet tas upp till beskattning. Räntekostnader och tomträttsavgäld är avdragsgilla

kostnader. Bostadsrättsvärderingskommittén har i sitt betänkande Fastighetstaxering m.m. -Bostadsrätter föreslagit att bostadsrättslägenheter skall taxeras och betala fastighetsskatt på samma sätt som egnahem. Samtidigt skall bostadsrättshavare få rätt att göra avdrag även för föreningens räntekostnader. Vidare har kommittén föreslagit att de kommunala bostadsföretagen skall beskattas konventionellt, dvs. på samma sätt som privatägda hyresrättshus och andra företag.

För enskilda ägare av hyreshus är skattesatsen 30 % om fastigheten ägs av aktiebolag. Därtill beskattas utdelningar och realisationsvinster på aktierna med 25 % fr.o.m. 1993, vilket ger en sammanlagd skatt på 47,5 %. För fysiska personer som äger hyreshus ligger skattesatsen mellan 37 och 64 %, inkl. löneskatt, beroende dels på den sammanlagda färvärvsinkomstens storlek, dels på om verksamheten anses vara passiv eller aktiv. För fysiska personer gäller dessutom att en del av riskkostnaderna i princip dras av i inkomstslaget kapital i stället för i inkomstslaget näringsverksamhet om fastigheten är belånad till mer än 70 % av det skattemässiga restvärdet. I en nyligen överlämnad utredning om reformerad beskattning av enskilda näringsidkare föreslås att enskilda näringsidkare i princip skall beskattas på samma sätt som aktiebolag.

Vid realisationsvinstbeskattning av villor och bostadsrätter är huvudregeln att skillnaden mellan försäljningsintäkten och anskaffningskostnaden tas upp till beskattning i inkomstslaget kapital. Fr.o.m. 1992 beskattas därmed sådan försäljning med 25 %. Huvudregeln är kompletterad med s. k. takregler som innebär att realisationsvinsten för permanentbostäder alternativt får beräknas som 30 % av försäljningsintäkten. Fr.o.m. 1992 innebär det ett skattetak på 7,5 % av försäljningintäkten. En nackdel med nuvarande realisationsvinstbeskattning är att den försvårar hushållens möjligheter att byta bostad och anpassa sitt boende till till ändrade villkor t.ex. på arbetsmarknaden eller i statens stöd till boendet.

Realisationsvinstbeskattningen för näringsfastigheter är utformad på likartat sätt med tillägget att vid försäljning skall gjorda värdeminskningsavdrag återföras till beskattning. Realisationsvinstbeskattningen för enskilda näringsidkare är för närvarande föremål för översyn.

Vid förvärv av fastighet skall förvärvaren betala s. k. stämpelskatt. Är förvärvaren en fysisk person uppgår stämpelskatten till 1,5 % av värdet. Är förvärvaren juridisk person är stämpelskatten 3 % av värdet. Denna högre skattesats gäller dock inte om fastigheten förvärvas av bostadsrättsförening eller allmännyttigt bostadsföretag.

Därutöver påverkas boendekostnaderna av moms på olika kostnader i förvaltningen och för driften av fastigheter. Moms utgår även vid byggandet av bostäder. Bland andra avgifter hör också kostnaden för att ta ut pantbrev, som brukar uppskattas till ca 2 % av produktionskostnaden.

Det finns anledning att göra en sammantagen översyn av möjligheterna att som en följd av minskande räntesubventioner begränsa beskattningen genom särskilda skattelättnader för bostadssektorn eller genom allmänna skatteändringar som är gynnsamma även för bostadssektorn som t.ex. moms. Av tidsskäl har det dock inte varit möjligt att ta med dessa bedömningar i detta betänkande. Skattefrågorna liksom andra frågor som kan skapa bättre förutsättningar för lägre boendekostnader tas upp i nästa betänkande.

11 Konsekvenser av förslagen

11.1 Förutsättningar för framtida bostadsbyggande

Förslagen syftar i enlighet med utredningsdirektiven att åstadkomma en avveckling av bostadssubventionerna, med beaktande av effekten av egnahemsägares avdragsrätt. Det innebär till vissa delar nya förutsättningar för det framtida bostadsbyggandet. Förslagen har utformats för att klara en successiv avveckling av räntesubventionerna. Både byggsektorn och kreditmarknaden ges rimlig tid för anpassning. En avveckling/minskning av de statliga räntesubventionerna är beroende av att kreditmarknaden finner former för finansiering av den del som tills vidare täcks av räntebidrag. Denna modell syftar därför till att överföra ansvaret för bostadsfinansieringen till kreditmarknaden. Införandet av möjlighet till omfördelning av de inledande årens ränteutgifter kan ge upphov till nya låneformer på kreditmarknaden som på sikt kan medverka till lösningen av de inledande årens likviditetsproblem.

Med en ordning där bidragsunderlaget för nybyggnad bestäms schablonmässigt kommer behovet av nuvarande prövningsförfarande hos länsbostadsnämnderna att i huvudsak upphöra. Kommunernas roll begränsas i princip till att ge bygglov och av att bevaka att kraven i PBL etc. är uppfyllda.

Med den föreslagna ordningen sker en tydlig markering av ändrade förutsättningar för statens framtida stöd för ny- och ombyggnad av bostäder. Samtidigt överförs en större andel av ansvaret för bostadsbyggandet på kreditmarknaden. De föreslagna åtgärderna är utformade så att rimlig neutralitet uppnås mellan olika upplåtelseformer och mellan olika fastighetsägarkategorier. På det sättet kommer statliga regler inte att styra hushållens val av boendeform. Ägare av såväl egnahem som flerbostadshus får ta ett större ekonomiskt ansvar för sina investeringar. Det bör leda till att bostädernas utformning, storlek och standard i övrigt kommer att anpassas till vad enskilda hushåll efterfrågar och är beredda att betala för. Det kommer sannolikt att leda till en effektiv press nedåt på produktionskostnaderna, inte bara per kvadratmeter utan också per

lägenhet. På det sättet skapas bättre förutsättning att uppnå önskvärd kostnadsparitet mellan olika årgångar. Genom sänkt ränteläge och en fortsatt låg inflation torde sannolikheten för att ett rimligt paritetsmål uppnås vara större än med nuvarande bidragssystem.

I det fortsatta utredningsarbetet skall även andra förutsättningar för boendet och bostadsbyggandet ses över. Till de frågor som därvid kommer att tas upp hör beskattningen av boendet, möjligheter till bosparande, översyn av statliga regleringar för byggandet samt av olika regler som innebär bristande neutralitet mellan olika boendeformer och fastighetsägarkategorier.

11.2 Ekonomiska effekter för boendeutgifterna

Följande uppställningar visar vilka ekonomiska effekter som följer av de föreslagna bestämmelserna för statliga räntebidrag för bostäder byggda efter 1992.

11.2.1 Månadsutgiften för bostäder som byggs 1993

Tabellerna 11.1 a-c och 11.2 a-c visar den beräknade månadsutgiften det första året för bostäder som byggs 1993. Beräkningarna visar månadsutgiften om bidrag erhölls enligt nuvarande bestämmelser resp. med de föreslagna bestämmelserna. Beräkningarna av de nuvarande bestämmelsernas effekter har gjort dels med de värden för den garanterade räntan som gäller 1992, dels för förändringar som följer av den minskade avdragsrätten för underskott av kapital som gäller fr. o. m. 1993.

Beräkningarna har gjorts för två olika typfall, nämligen dels en lägenhet i hyreshus med en yta på 70 kvm (tabellerna 11.1 a-c), dels en egnahemslägenhet med en yta på 100 kvm tabellerna 11.2 a-c). För var och en har beräkningar gjort för ränteläge på 12 %, 10 % och 8 %. Gemensamt för beräkningarna är en antagen produktionskostnad på ca 11 100 kr/kvm BRA för en yta på 70 kvm BRA. Vid beräkningarna av produktionskostnaderna för de två lägenheterna har antagits att de faktiska produktionskostnaderna per kvm är i genomsnitt lägre för större lägenhetsyta än för en mindre. Driftkostnaderna har antagits uppgå till 200 kr/kvm lägenhetsyta. Vidare har antagits att alternativkostnaden för eget kapital motsvaras av det värde det har genom placeringen i fastigheten.

Tabellerna visar tydligt att ränteläget har en avgörande betydelse för kapitalkostnadernas storlek. Sålunda kan konstateras att vid en sänkning av ränteläget från 12 % till 10 % 1993 så kommer även med den föreslagan bidragsbegränsingen den egna kapitalutgiften efter bidrag att att bli lägre än med nuvarande regler och oförändrad ränta. En försiktigt tilltagen omfördelning av räntekostnaden kan dessutom leda till minskad månadskostnad.

Tabell 11.1.a Den beräknade månadsutgiften första året för hyreslägenheter som byggs 1993.
12% ränta

Marknadsränta	12%		
Produktionskostnad	10.797 kr/kvm BRA		
Lägenhet i hyreshus	**70 kvm**	*77 kvmBRA*	
	Nuvarande bestämmelser		**Förslaget**
	1992 års värden	1993 års värden	
	Egen kapitalinsats: 5%		Egen kapitalinsats 10%
Månadsutgift per lägenhet			
Bruttoräntekostnad	7898	7898	7490
Räntebidrag	4708	4482	3776
Återstående egen ränteutgift	**3190**	**3416**	**3714**
Driftkostnad	1187	1187	1187
Summa utgift	**4377**	**4603**	**4901**
Omfördelning	0	0	371
Utgift efter omfördelning	**4377**	**4603**	**4529**

Tabell 11.1.b Den beräknade månadsutgiften första året för hyreslägenheter som byggs 1993.
10% ränta

Marknadsränta	10%		
Produktionskostnad	10.797 kr/kvm BRA		
Lägenhet i hyreshus	**70 kvm**	*77 kvmBRA*	
	Nuvarande bestämmelser		**Förslaget**
	1992 års värden	1993 års värden	
	Egen kapitalinsats: 5%		Egen kapitalinsats 10%
Månadsutgift per lägenhet			
Bruttoräntekostnad	6582	6582	6242
Räntebidrag	3504	3291	3090
Återstående egen ränteutgift	**3078**	**3291**	**3152**
Driftkostnad	1187	1187	1187
Summa utgift	**4265**	**4478**	**4339**
Omfördelning	0	0	315
Utgift efter omfördelning	**4265**	**4478**	**4024**

Tabell 11.1.c Den beräknade månadsutgiften första året för hyreslägenheter som byggs 1993.
8% ränta

Marknadsränta	8%		
Produktionskostnad	10.797 kr/kvm BRA		
Lägenhet i hyreshus	**70 kvm**	*77 kvmBRA*	
	Nuvarande bestämmelser		**Förslaget**
	1992 års värden	1993 års värden	
	Egen kapitalinsats: 5%		Egen kapitalinsats 10%
Månadsutgift per lägenhet			
Bruttoräntekostnad	5265	5265	4993
Räntebidrag	2300	2100	2403
Återstående egen ränteutgift	**2966**	**3166**	**2590**
Driftkostnad	1187	1187	1187
Summa utgift	**4153**	**4353**	**3777**
Omfördelning	0	0	259
Utgift efter omfördelning	**4153**	**4353**	**3518**

Tabell 11.2.a Den beräknade månadsutgiften första året för egnahem som byggs 1993

12% ränta

Marknadsränta	12%		
Produktionskostnad	9.889 kr/kvm BRA		
Egnahemslägenhet	**100 kvm**	*110 kvmBRA*	
	Nuvarande bestämmelser		**Förslaget**
	1992 års värden	1993 års värden	
	Egen kapitalinsats 5%		Egen kapitalinsats 10%
Månadsutgift per lägenhet			
Bruttoräntekostnad	11368	11368	9800
Räntebidrag	4908	4908	3593
Skattereduktion	1938	1615	1552
Återstående egen ränteutgift	**4521**	**4844**	**4655**
Driftkostnad	1865	1865	1865
Summa utgift	**6387**	**6710**	**6520**
Omfördelning	0	0	466
Utgift efter omfördelning	**6387**	**6710**	**6055**

Tabell 11.2.a Den beräknade månadsutgiften första året för egnahem som byggs 1993

10% ränta

Marknadsränta	10%		
Produktionskostnad	9.889 kr/kvm BRA		
Egnahemslägenhet	**100 kvm**	*110 kvmBRA*	
	Nuvarande bestämmelser		**Förslaget**
	1992 års värden	1993 års värden	
	Egen kapitalinsats 5%		Egen kapitalinsats 10%
Månadsutgift per lägenhet			
Bruttoräntekostnad	9473	9473	8167
Räntebidrag	3299	3299	2940
Skattereduktion	1852	1543	1307
Återstående egen ränteutgift	**4322**	**4630**	**3920**
Driftkostnad	1865	1865	1865
Summa utgift	**6187**	**6496**	**5785**
Omfördelning	0	0	392
Utgift efter omfördelning	**6187**	**6496**	**5393**

Tabell 11.2.a Den beräknade månadsutgiften första året för egnahem som byggs 1993

12% ränta

Marknadsränta	8%		
Produktionskostnad	9.889 kr/kvm BRA		
Egnahemslägenhet	**100 kvm**	*110 kvmBRA*	
	Nuvarande bestämmelser		**Förslaget**
	1992 års värden	1993 års värden	
	Egen kapitalinsats 5%		Egen kapitalinsats 10%
Månadsutgift per lägenhet			
Bruttoräntekostnad	7578	7578	6533
Räntebidrag	1690	1690	2287
Skattereduktion	1767	1472	1062
Återstående egen ränteutgift	**4122**	**4416**	**3185**
Driftkostnad	1865	1865	1865
Summa utgift	**5987**	**6282**	**5050**
Omfördelning	0	0	319
Utgift efter omfördelning	**5987**	**6282**	**4732**

11.2.2 Kapitalutgifter per månad under en 25 års-period

Med samma förutsättningar som i det föregående har beräkningar gjorts över kapitalutgifternas utveckling under en 25-årsperiod. Beräkningarna redovisas i fasta priser. Därvid har antagits att omfördelning utnyttjas inom ramen för möjligt omfördelningsutrymme. I beräkningarna har inte redovisats de effekter som följer av nuvarande ordning där fastighetskatt inte betalas under de första fem åren och att endast halv fastighetsskatt utgår under följande fem år. Frågan om fastighetsskatten kommer att vara föremål för översyn och redovisas i utredningens nästa betänkande.

Även dessa diagram understryker vilken stor betydelse ränteläget har för boendekostnaderna.

Diagram 11.1.a Utvecklingen av den månatliga kapitalutgiften för hyreslägenheter som byggs 1993

12% ränta

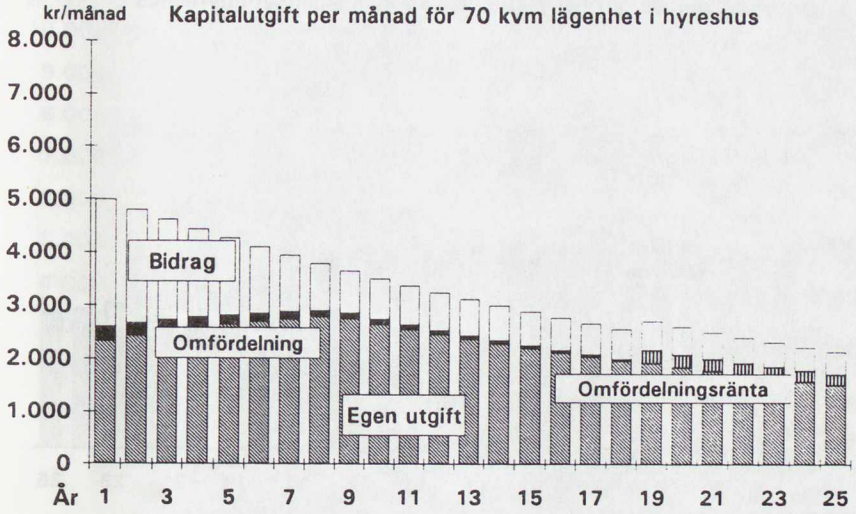


Diagram 11.1.b Utvecklingen av den månatliga kapitalutgiften för hyreslägenheter som byggs 1993

10% ränta

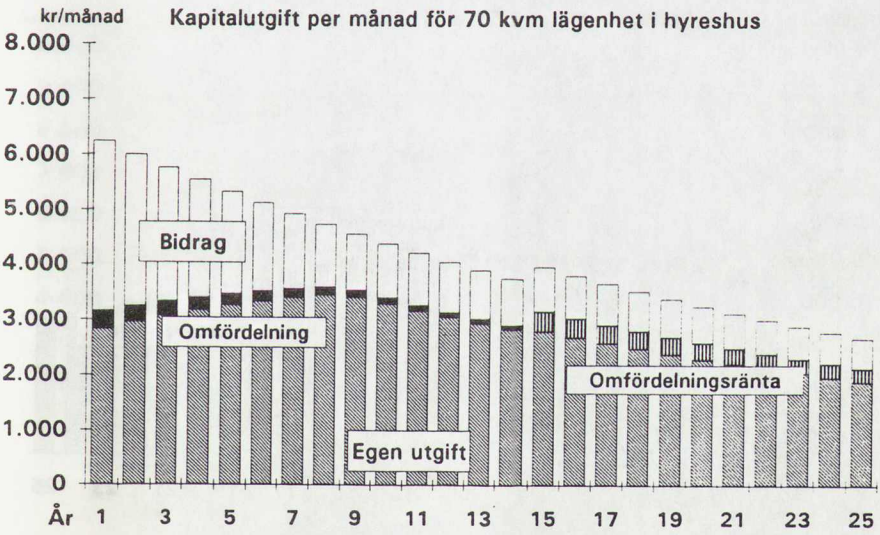


Diagram 11.1.c Utvecklingen av den månatliga kapitalutgiften för hyreslägenheter som byggs 1993

8% ränta

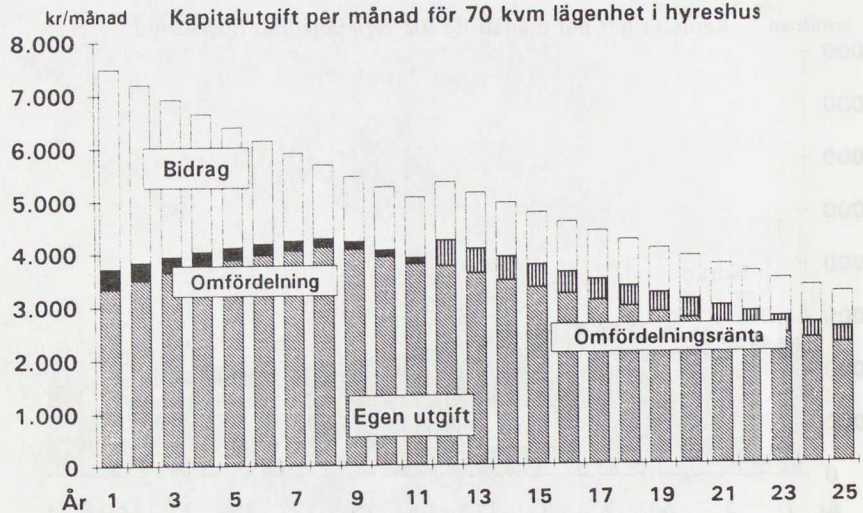


Diagram 11.2.a Utvecklingen av den månatliga kapitalutgiften för egnahem som byggs 1993

12% ränta

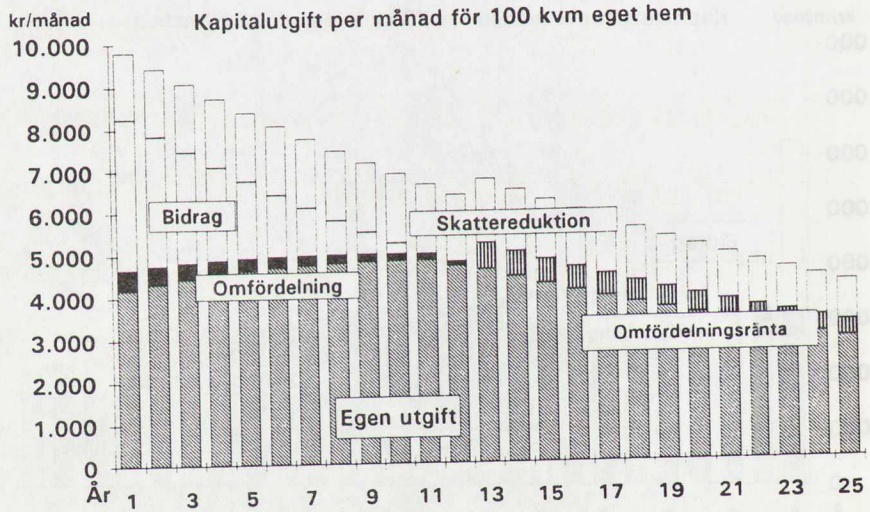


Diagram 11.2.b Utvecklingen av den månatliga kapitalutgiften för egnahem som byggs 1993

10% ränta

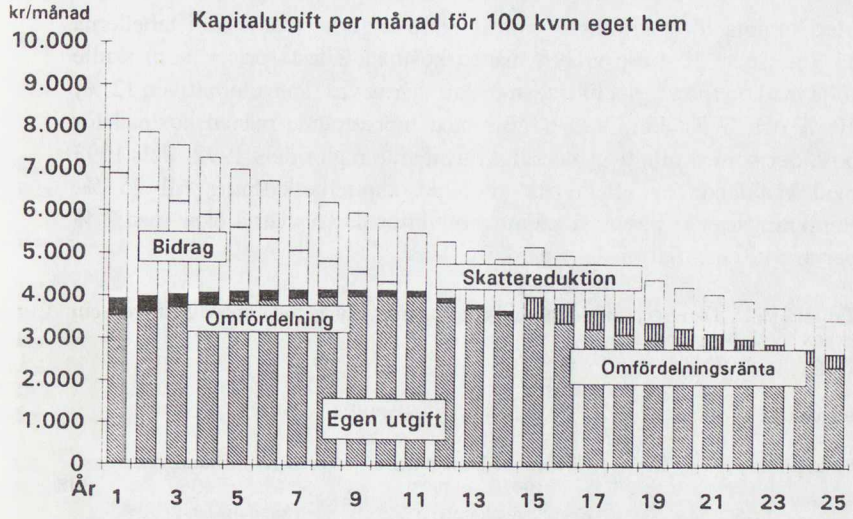
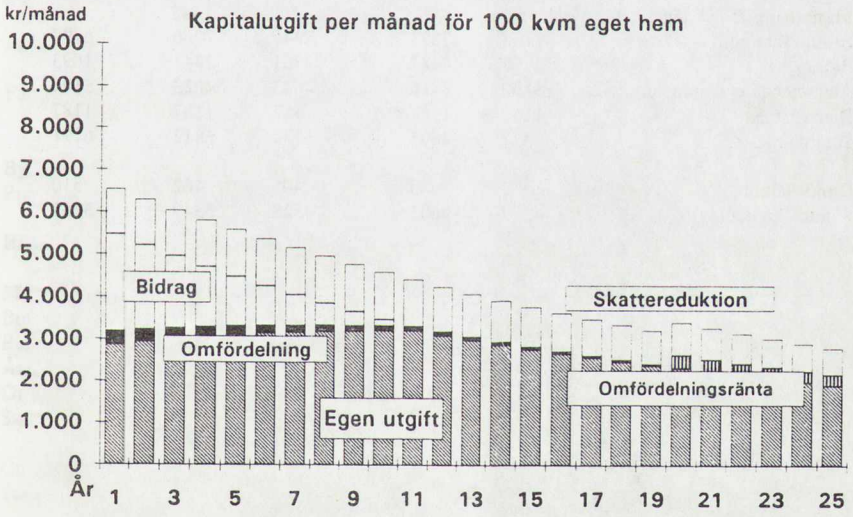


Diagram 11.2.c Utvecklingen av den månatliga kapitalutgiften för egnahem som byggs 1993

8% ränta



11.2.3 Månadskostnad för bostäder som byggs 1994, 1996 och 1998

Med samma förutsättningar som tidigare angivits redovisas i tabellerna 11.3 a-c och 11.4 a-c vilken månadskostnad, i fasta priser, som skulle följa med de föreslagna bidragsminskningarna vid räntealternativen 12 %, 10 % och 8 %. Jämförelser görs med motsvarande månadskostnad för bostäder som skulle byggas enligt nuvarande regler dels 1992 dels 1993 med beaktande av effekterna av sänkt kapitalbeskattning till 25 %. Beräkningarna är baserade på att produktionskostnaderna ökar med 2 % per år vid en inflationstakt på 4 %.

Tabell 11.3.a Den beräknade månadsutgiften första året för hyreslägenheter som byggs 1992 och senare
12% ränta

Lägenhet i hyreshus	70 kvm	*77 kvmBRA*			
Fasta priser	**Nuvarande bestämmelser**		**Förslaget**	Bidragsandel:	
	1992	1993	50%	40%	30%
	Egen kapitalinsats: 5%		Egen kapitalinsats: 10%		
Byggår	**1992**	**1993**	**1994**	**1996**	**1998**
Produktionskostnad	10.797 kr/kvm BRA		10586	10175	9779
Ränteläge	**12%**	**12%**	**12%**	**12%**	**12%**
Månadsutgift per lägenhet					
Bruttoränteutgift	7898	7898	7346	7066	6797
Bidrag	4708	4482	3301	2441	1693
Återstående egen ränteutgift	**3190**	**3416**	**4045**	**4625**	**5104**
Driftkostnad	1187	1187	1187	1187	1187
Summa utgift	**4377**	**4603**	**5232**	**5812**	**6291**
Omfördelning	0	0	405	462	510
Summa kapitalutgift	**4377**	**4603**	**4828**	**5349**	**5781**

Tabell 11.3.b Den beräknade månadsutgiften första året för hyreslägenheter som byggs 1992 och senare
10% ränta

Lägenhet i hyreshus	**70 kvm**	*77 kvmBRA*			
Fasta priser	**Nuvarande bestämmelser**		**Förslaget**	Bidragsandel:	
	1992	1993	50%	40%	30%
	Egen kapitalinsats: 5%		Egen kapitalinsats: 10%		
Byggår	**1992**	**1993**	**1994**	**1996**	**1998**
Produktionskostnad	10.797 kr/kvm BRA		10586	10175	9779
Ränteläge	**12%**	**12%**	**10%**	**10%**	**10%**
Månadsutgift per lägenhet					
Bruttoränteutgift	7898	7898	6122	5888	5664
Bidrag	4708	4482	2701	1998	1385
Återstående egen ränteutgift	**3190**	**3416**	**3421**	**3891**	**4279**
Driftkostnad	1187	1187	1187	1187	1187
Summa utgift	**4377**	**4603**	**4608**	**5078**	**5466**
Omfördelning	0	0	342	389	428
Summa kapitalutgift	**4377**	**4603**	**4266**	**4689**	**5038**

Tabell 11.3.c Den beräknade månadsutgiften första året för hyreslägenheter som byggs 1992 och senare
8% ränta

Lägenhet i hyreshus	**70 kvm**	*77 kvmBRA*			
Fasta priser	**Nuvarande bestämmelser**		**Förslaget**	Bidragsandel:	
	1992	1993	50%	40%	30%
	Egen kapitalinsats: 5%		Egen kapitalinsats: 10%		
Byggår	**1992**	**1993**	**1994**	**1996**	**1998**
Produktionskostnad	10.797 kr/kvm BRA		10586	10175	9779
Ränteläge	**12%**	**12%**	**8%**	**8%**	**8%**
Månadsutgift per lägenhet					
Bruttoränteutgift	7898	7898	4897	4711	4531
Bidrag	4708	4482	2101	1554	1077
Återstående egen ränteutgift	**3190**	**3416**	**2797**	**3157**	**3454**
Driftkostnad	1187	1187	1187	1187	1187
Summa utgift	**4377**	**4603**	**3984**	**4344**	**4641**
Omfördelning	0	0	280	316	345
Summa kapitalutgift	**4377**	**4603**	**3704**	**4028**	**4296**

Tabell 11.4.a Den beräknade månadsutgiften första året för egnahem som byggs 1992 och senare

12% ränta

Egnahemslägenhet	**100 kvm**	*110 kvmBRA*			
	Nuvarande bestämmelser		**Förslaget**	Bidragsandel	
	1992	1993	33%	20%	7%
	Egen kapitalinsats: 5%		Egen kapitalinsats:	10%	
Byggår	**1992**	**1993**	**1994**	**1996**	**1998**
Produktionskostnad	9.889 kr/kvm BRA		9.695	9319	8.957
Ränteläge	**12%**	**12%**	**12%**	**12%**	**12%**
Månadsutgift per lägenhet					
Bruttoränteutgift	11368	11368	9612	9245	8893
Bidrag	4908	4908	2879	1597	492
Skattereduktion	1938	1615	1683	1912	2100
Återstående egen ränteutgift	**4521**	**4844**	**5049**	**5736**	**6301**
Driftkostnad	1865	1865	1865	1865	1865
Summa utgift	**6387**	**6710**	**6915**	**7602**	**8166**
Omfördelning	0	0	505	574	630
Summa kapitalutgift	**6387**	**6710**	**6410**	**7028**	**7536**

Tabell 11.4.b Den beräknade månadsutgiften första året för egnahem som byggs 1992 och senare

10% ränta

Egnahemslägenhet	**100 kvm**	*110 kvmBRA*			
	Nuvarande bestämmelser		**Förslaget**	Bidragsandel	
	1992	1993	33%	20%	7%
	Egen kapitalinsats: 5%		Egen kapitalinsats:	10%	
Byggår	**1992**	**1993**	**1994**	**1996**	**1998**
Produktionskostnad	9.889 kr/kvm BRA		9.695	9319	8.957
Ränteläge	**12%**	**12%**	**10%**	**10%**	**10%**
Månadsutgift per lägenhet					
Bruttoränteutgift	11368	11368	8010	7705	7411
Bidrag	4908	4908	2356	1307	403
Skattereduktion	1938	1615	1413	1599	1752
Återstående egen ränteutgift	**4521**	**4844**	**4240**	**4798**	**5256**
Driftkostnad	1865	1865	1865	1865	1865
Summa utgift	**6387**	**6710**	**6106**	**6664**	**7122**
Omfördelning	0	0	424	480	526
Summa kapitalutgift	**6387**	**6710**	**5682**	**6184**	**6596**

Tabell 11.4.c Den beräknade månadsutgiften första året för egnahem som byggs 1992 och senare
8% ränta

Egnahemslägenhet	100 kvm	*110 kvmBRA*			
	Nuvarande bestämmelser		**Förslaget**	Bidragsandel	
	1992	1993	33%	20%	7%
	Egen kapitalinsats: 5%		Egen kapitalinsats:	10%	
Byggår	**1992**	**1993**	**1994**	**1996**	**1998**
Produktionskostnad	9.889 kr/kvm BRA		9.695	9319	8.957
Ränteläge	**12%**	**12%**	**8%**	**8%**	**8%**
Månadsutgift per lägenhet					
Bruttoränteutgift	11368	11368	6408	6164	5929
Bidrag	4908	4908	1832	1016	313
Skattereduktion	1938	1615	1144	1287	1404
Återstående egen ränteutgift	**4521**	**4844**	**3432**	**3860**	**4212**
Driftkostnad	1865	1865	1865	1865	1865
Summa utgift	**6387**	**6710**	**5297**	**5726**	**6077**
Omfördelning	0	0	343	386	421
Summa kapitalutgift	**6387**	**6710**	**4954**	**5340**	**5656**

11.3 Effekter på statens finanser.

Beräkningar av effekterna på statens finanser av de framlagda förslagen redovisas i nedanstående uppställningar. I likhet med beräkningarna av effekterna på boendekostnaderna har antaganden gjorts om 4 % årlig inflation. Ett försiktigt antagande har gjorts om ett årligt bostadsbyggande om 18 000 lägenheter i flerbostadshus och 7 000 egnahemslägenheter. Schablonmässigt har antagits att bidragen till ombyggnadsåtgärder i likhet med senare år svarar för ca. en tredjedel av de totala räntesubventionerna.

Effekterna på statens finanser av de föreslagna förändringarna är också i hög grad beroende på hur ränteläget förändras. För att belysa dessa skillnader redovisas beräkningar för 12 % och 10 % räntenivå.

Tabell 11.5.a Statens kostnader för räntebidrag enligt förslaget och enligt nuvarande bestämmelser.
12 % ränta.

Beräknade statsfinansiella kostnader med förslaget resp. nuvarande bestämmelser, vid 12 % ränteläge och 4 % inflation

		Nuvarande bestämmelser	
Årgång	Förslaget	1992 års värden	1993 års värden
1993	1.676 mkr	2.329 mkr	2.255 mkr
1994	3.039 mkr	4.639 mkr	4.467 mkr
1995	4.089 mkr	6.930 mkr	6.632 mkr
1996	4.825 mkr	9.202 mkr	8.750 mkr
1997	5.247 mkr	11.453 mkr	10.819 mkr
1998	5.357 mkr	13.682 mkr	12.835 mkr
1999	5.152 mkr	15.890 mkr	14.799 mkr

Tabell 11.5 b: statens kostnader för räntebidrag enligt förslaget och enligt nuvarande bestämmelser.
10 % ränta.

Beräknade statsfinansiella kostnader med förslaget resp. nuvarande bestämmelser, vid 10 % ränteläge och 4 % inflation

		Nuvarande bestämmelser	
Årgång	Förslaget	1992 års värden	1993 års värden
1993	1.371 mkr	1.675 mkr	1.606 mkr
1994	2.487 mkr	3.306 mkr	3.142 mkr
1995	3.345 mkr	4.890 mkr	4.605 mkr
1996	3.947 mkr	6.427 mkr	5.993 mkr
1997	4.293 mkr	7.913 mkr	7.302 mkr
1998	4.383 mkr	9.348 mkr	8.528 mkr
1999	4.216 mkr	10.728 mkr	9.670 mkr

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt störda situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
   – Motiv. Del 1.
   – Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]

Socialdepartementet

Psykiskt störda situation i kommunerna
–en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]

KUNGL. BIBL.
1992-03-31
STOCKHOLM

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-13007-6
ISSN 0375-250X