

Civilutskottets betänkande

1982/83: 26

om bostadsbyggandets finansiering m. m.

1 Motionerna

Utskottet behandlar i detta betänkande motionerna 1982/83:

360 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga hemställs

(6) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en omläggning av energisparlånssystemet,

1557 av Rolf Dahlberg m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga hemställs

(3) att riksdagen hos regeringen begär att åtgärder vidtas så att nödvändigt utrymme på kreditmarknaden står till förfogande för energihushållningsåtgärder,

1567 av Oskar Lindkvist och Per Olof Håkansson (båda s) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i denna motion anförts om ytterligare överväganden avseende finansieringen av bostadsbyggandet,

1632 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) vari såvitt nu är i fråga hemställs

(6) att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna att bostadskommittén i sitt arbete bör beakta vad som i motionen anförts om --- finansiering av bostadslån och ett statligt garantisystem samt överförande till kommunerna av besluten i bostadslåneärenden, (återstoden av yrkande 6 har utskottet behandlat i sitt betänkande CU 1982/83:22 om anslag till bostadsförsörjningen m. m.),

2146 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) vari såvitt nu är i fråga – med hänvisning till motion 1982/83:2140 – hemställs

(1) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om finansiering av bostadslån, ett enhetligt lån samt att statligt lån ersätts av statlig garanti.

2 Uppgifter i anslutning till motionerna m., m.

2.1 Bostadsfinansieringssystemet

Sammanfattningsvis kan bostadsfinansieringssystemet beskrivas på följande sätt.

Bostadsbyggandet finansieras i allt väsentligt genom byggnadskrediter under byggnadstiden och genom långfristiga lån när fastigheten färdigställts. Den långfristiga långivningen sker genom avlyft av byggnadskrediterna dels i

huvudsak till bostadsinstituten – stadshypoteksinstitution, Sparbankernas Inteckningsaktiebolag (Spintab) och Svensk Bostadsfinansiering AB BOFAB – dels till bostadsverket. Instituterna och staten är för sin långfristiga upplåning beroende av kapitalmarknaden.

Bostadsinstitutens upplåning på den prioriterade sektorn sker mot bostadsobligationer. Obligationerna placeras i huvudsak på den organiserade kapitalmarknaden, dvs. hos allmänna pensionsfonden, försäkringsbolagen och bankerna. År 1981 emitterade bostadsinstituten obligationer till ett värde av ca 14 200 milj. kr. Medel för utbetalning av de statliga lånen erhålls genom att riksdagen årligen beslutar om anslag på statsbudgeten. Under budgetåret 1982/83 har riksdagen beslutat anvisa ca 7 500 milj. kr. i lån till bostadsbyggandet m. m. samt till vissa energibesparande åtgärder i bostadsbeståndet.

2.2 Överväganden om ändringar i bostadsfinansieringssystemet m. m.

Frågan om bostadsfinansieringssystemet har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen och i olika utredningar. Den senaste genomgången av frågan i riksdagen gjordes år 1979 med anledning av proposition 1978/79:165 om den svenska kapitalmarknaden. I propositionen anfördes att det nuvarande finansieringssystemet fungerat relativt väl och att argumentet för en övergång till s. k. statlig totalfinansiering därmed bortfallit. Finansutskottet behandlade propositionen. Utskottets majoritet (m, c, fp) anförde att några direkta vinster totalt sett av att övergå till en statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet inte torde föreligga. Det kunde emellertid inte uteslutas att vissa rationaliseringar i administrationen av bostadsfinansieringssystemet skulle kunna genomföras. Denna fråga borde enligt utskottets mening ses över. Utskottsmajoriteten föreslog att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen detta till känna. Reserverna (s) i finansutskottet anslöt sig till vad civilutskottets majoritet (s, c) i ett yttrande (CU 1979/80:1y) anfört om att hos regeringen begära administrativa och organisatoriska överväganden i syfte att nå fram till en alternativ lösning med totalfinansiering av bostadsbyggandet. Något uttalande som band de institutionella formerna från riksdagens sida borde enligt reserverna inte göras. Riksdagen beslöt i enlighet med vad finansutskottets majoritet förordade.

Den av riksdagen begärda översynen gjordes av en särskilt tillkallad utredare som i december 1981 avgav betänkandet (SOU 1981:104) Statliga lån eller kreditgarantier. Administration av bostadslångivningen. Utredarens uppgift var att undersöka förutsättningarna för och möjligheterna till att föra över de statliga bostadslånen till bostadsinstituten. Härigenom skulle de statliga lånen lyftas bort från statsbudgeten. Belastningen på statsbudgeten skulle minska men å andra sidan måste, enligt utredningens direktiv, ett lika stort utrymme garanteras på den prioriterade kreditmarknaden. Ur samhällsekonomisk synpunkt spelade det enligt utredarens uppfattning inte

någon större roll om finansieringen skedde genom upplåning mot bostadsobligationer och statspapper eller enbart genom upplåning mot bostadsobligationer. Det senare sättet att finansiera bostadsbyggandet innebär emellertid en minskning av budgetunderskottet och underlättar likviditetsstyrningen i ekonomin. Utredaren fann sammantaget att nackdelarna med ett kreditgarantisystem, främst från de administrativa utgångspunkter utredaren hade att lägga till grund för sin bedömning, var större än fördelarna med ett sådant system.

Betänkandet remissbehandlades. Remissutfallet var splittrat. Vissa remissinstanser delade utredningsmannens bedömningar att ett kreditgarantisystem inte borde införas medan andra ansåg att kommitténs förslag borde kompletteras. Vissa remissinstanser stödde tanken på ett kreditgarantisystem.

Med anledning av motioner om bostadsbyggandets finansiering upplyste civilutskottet (CU 1981/82:25) i april 1982 att utskottet erfarit att inom regeringens kansli åtgärder vidtagits för att genom komplettering ytterligare pröva frågan om finansiering av bostadsbyggandet.

I årets budgetproposition (bil. 13 s. 21) anför bostadsministern att frågan om finansieringen av de statliga lånen enligt hans mening bör övervägas från delvis nya utgångspunkter än de bostadslånekommittén redovisat. Delegationen för bostadsfinansiering anges komma att utarbeta underlag för sådana ställningstaganden.

I finansutskottets betänkande 1982/83:30 om riktlinjer för den ekonomiska politiken behandlas motionen 1982/83:2140 (c). I motionen redovisas centerpartiets alternativ till regeringens budgetförslag. Bl. a. föreslås att bostadslånen skall finansieras utanför statsbudgeten. Utskottets majoritet (s) tar inte särskilt upp detta förslag men avvisar inriktningen av motionsförslagen.

I en reservation (c) till betänkandet anføres att ett rationellare system för bostadsbyggandets finansiering är att nuvarande bottenlån och bostadslån sammanförs till ett lån och att det naturliga då är att utöka bostadsinstitutens utlåning till att omfatta även den del som i dag är ett särskilt statligt lån.

I en reservation (fp) till samma betänkande anføres att statsbudgeten bör avlastas bostadslånefinansiering, som således bör flyttas bort från statsbudgeten.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottsmajoritetens förslag.

3 Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet fem motionsyrkanden om *bostadsbyggandets finansiering* och om organisationen m. m. av den långivning till bostadsbyggandet m. m. som f. n. administreras av bostadsverket. I samtliga motionsyrkanden berörs frågan om att finansiera den nu statliga bostadslångivningen utanför statsbudgeten, dock att de båda motionsyrkandena från

moderata samlingspartiet begränsats till att gälla endast bostadslån till energibesparande åtgärder i bostadshus m. m. medan i centerpartiets partimotion 1632 föreslås ett riksdagens tillkännagivande till regeringen om att bostadskommittén i sitt arbete bör beakta vad i motionen anförts om bl. a. finansiering av bostadslån. Även i motion 1567 (s) berörs frågan om en finansiering av bostadsbyggandet utanför statsbudgeten.

Utskottet vill med anledning av motionsyrkandena i denna del erinra om att bostadsministern i årets budgetproposition (bil. 13 s. 21) upplyst att frågan om finansieringen av de statliga lånen kommer att övervägas av delegationen för bostadsfinansiering. Enligt vad utskottet sedermera erfarit kommer i detta sammanhang även att undersökas möjligheterna till att finansiera bostadslånen utanför statsbudgeten. Dessa överväganden innebär sålunda att syftet med de ovan refererade motionerna såvitt nu är i fråga får anses tillgodosett utan någon riksdagens uttryckliga begäran. Med hänvisning härtill avstyrker utskottet därför bifall till motionerna 360 (m) yrkande 6, 1557 (m) yrkande 3, 1567 (s), 1632 (c) yrkande 6 och 2146 (c) yrkande 1 såvitt i motionsyrkandena behandlas frågan om finansieringen av bostadsbyggandet.

I motionerna tas upp även frågan om hur *administrationen m. m. av statens stöd till bostadsbyggandet* bör utformas om en finansiering utanför statsbudgeten genomförs. Härvid anför i motion 1567 (s) att länsbostadsnämndernas decentraliserade kapacitet bör kunna utnyttjas i stort sett i samma omfattning som f. n. om upplåning m. m. förs över till ett för ändamålet särskilt tillskapat institut.

I de båda motionerna från centerpartiet anför att nuvarande uppdelning i bottenlån och statliga lån bör kunna sammanföras till ett lån och att bostadsinstitutens utlåning utökas till att omfatta även den del som i dag är ett statligt lån. Vissa mindre lån bör enligt motionärernas uppfattning kunna lämnas av respektive bank på orten och i så fall utgöra en del av bankens ansvar för den prioriterade bostadsfinansieringen. Statens ansvar för finansieringen ändras inte genom detta; endast formen ändras, från att lämna ut ett lån till att teckna borgen eller utfärda garanti för motsvarande belopp. Vidare anför motionärerna att handläggningen av bostadslåneärendena bör flyttas från länsbostadsnämnderna till kommunerna. I partimotion 1632 (c) föreslås riksdagen begära att bostadskommittén i sitt arbete beaktar vad som ovan refererats om ett statligt garantisystem samt överförande till kommunerna av besluten i bostadslåneärendena.

Som nämnts berör båda motionerna från moderata samlingspartiet lån till energibesparande åtgärder i bostadshus m. m. Beträffande organisationen av den förordade långivningen anför endast att kreditinstituten får förutsättas besitta den nödvändiga kreditbedömningskompetensen.

Vad rör utformningen av *administrationen m. m. om en finansiering av bostadslångivningen utanför statsbudgeten* genomförs vill utskottet anför följande. Frågan om *administrationen av bostadslångivningen* har, som

framgått ovan, övervägts vid flera tillfällen tidigare. En genomgång gjordes av bostadslånekommittén år 1981. Kommittén hade att undersöka förutsättningarna för och möjligheten till ett statligt kreditgarantisystem i huvudsak utformat i enlighet med vad som nu förordats i de båda motionerna från centerpartiet. Kommittén avvisade emellertid ett sådant system. Bl. a. anfördes att bottenlångivningen och den statliga långivningen i sina huvuddrag är mycket olika. Den statliga långivningen är till sin karaktär mera komplex. Vidare anfördes att den kompetens som bostadsverket genom åren förvärvat i fråga om långivningen liksom om de problem som kan inträffa under förvaltningsskedet är en mycket värdefull tillgång inte minst för låntagarna. Slutligen bör erinras om kommitténs uppfattning att det såväl principiellt som praktiskt måste vara mindre komplikationer förenade med att ändra regelsystemet för bostadslångivningen om detta administreras av bostadsverket än av privata bostadsinstitut. Vidare bör nämnas att staten i ett kreditgarantisystem går miste om betydande intäkter medan minskningen av statens kostnader kan betraktas som små vid en jämförelse.

Vad i centermotionen anförts om ett kreditgarantisystem m. m. har sålunda nyligen utretts men avvisats utifrån administrativa utgångspunkter. Utskottet finner inte tillräcklig anledning föreligga att föreslå att det i motionerna förespråkade kreditgarantisystemet m. m. skall beaktas av bostadskommittén. Utskottet finner det däremot angeläget att förslag om långivningens administration presenteras utan onödig tidsutdräkt. Ett sådant förslag kan och bör då utgå från vad i motion 1567 (s) anförts om möjligheterna att utnyttja länsbostadsnämndernas decentraliserade kapacitet även vid en finansiering av bostadslångivningen utanför statsbudgeten. Enligt utskottets uppfattning är det förenat med mindre komplikationer med ett administrativt system som i allt väsentligt bygger på vad som f. n. gäller än att inrätta en ordning som delvis innebär att en i stort sett väl fungerande administration måste ändras i inte ringa omfattning samtidigt som nya administrativa rutiner måste tillföras bostadsinstituten och förmodligen även nya resurser. Även utifrån andra utgångspunkter är ett administrativt system enligt förslaget i (s)-motionen att föredra framför ett kreditgarantisystem. Utskottet kan i allt väsentligt instämma med vad bostadslånekommittén anfört om att det är lämpligt att bostadsverket även fortsättningsvis administrerar långivningen och förvaltningen av bostadslån m. m. i huvudsak i samma omfattning som f. n.

Utskottet vill även något beröra vad i centermotionerna anförts om möjligheterna att sammanföra nuvarande bottenlån och statliga lån till ett lån. Även enligt utskottets uppfattning finns goda skäl som talar för en sådan ordning. Utskottet har emellertid den uppfattningen att ett system med ett sammanslaget lån inte bara är möjligt utan också, från de utgångspunkter civilutskottet har att beakta, på sikt lämpligt inom ramen för den administrativa ordning som förordas i motion 1567 (s) och vilken alltså utskottet anser bör ligga till grund för regeringens överväganden. Vad

utskottet med anledning av denna motion anført om administrationen m. m. avseende bostadslångivningen bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Det anförda innebär att utskottet avstyrker motionerna 360 (m) yrkande 6, 1557 (m) yrkande 3, 1632 (c) yrkande 6 och 2146 (c) yrkande 1 i motsvarande delar.

Utskottet hemställer

1. beträffande *bostadsbyggandets finansiering*
att riksdagen avslår motionerna 1982/83:360 yrkande 6, 1557 yrkande 3, 1567, 1632 yrkande 6 och 2146 yrkande 1, samtliga motioner i motsvarande delar.
2. beträffande *administrationen m. m. av statens stöd till bostadsbyggandet*
att riksdagen med anledning av motion 1982/83:1567 och med avslag på motionerna 1982/83:360 yrkande 6, 1557 yrkande 3, 1632 yrkande 6 och 2146 yrkande 1, samtliga motioner i motsvarande delar, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anført.

Stockholm den 14 april 1983

På civilutskottets vägnar

KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Oskar Lindkvist (s), Rolf Dahlberg (m), Thure Jadestig (s), Magnus Persson (s), Bertil Danielsson (m), Per Olof Håkansson (s), Kerstin Ekman (fp), Tore Claeson (vpk), Margareta Palmqvist (s), Erik Olsson (m), Rune Evensson (s), Agne Hansson (c), Jan-Eric Virgin (m) och Lars Andersson (s).

Reservation

Kjell A. Mattsson (c), Rolf Dahlberg (m), Bertil Danielsson (m), Kerstin Ekman (fp), Erik Olsson (m), Agne Hansson (c) och Jan-Eric Virgin (m) anser att

dels den del av utskottets betänkande som på s. 4 börjar "Vad rör" och på s. 6 slutar "motsvarande delar" bort lyda:

Vid en finansiering utanför statsbudgeten finns goda skäl för att sammanföra bottenlånet och det statliga bostadslånet till ett lån. Det är därvid naturligt att bostadsinstitutens utlåning utökas till att omfatta även den del som i dag är ett särskilt statligt lån. Statens ansvar i ett sådant lånesystem bör ändras endast så att staten i stället för att lämna ut ett bostadslån tecknar borgen eller utfärdar garanti för motsvarande belopp.

Vissa mindre lån kan lämnas av resp. bank på orten.

Utformningen av ett kreditgarantisystem på bostadsområdet har av bostadskommittén beskrivits på följande sätt:

Ansökan om kreditgaranti behandlas och bereds av de kommunala förmedlingsorganen och av länsbostadsnämnderna på samma sätt som en låneansökan i nuvarande bostadsfinansieringssystem. Detta innebär sålunda att granskning, teknisk beredning och beslut handläggs som i dag och sålunda blir oförändrade i ett kreditgarantisystem.

Frågan om utformningen av samhällets stöd till bostadsbyggnadet övervägs f. n. av bostadskommittén. I motion 1632 (c) föreslås att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att kommittén bl. a. bör beakta vad i motionen anförts om ett statligt kreditgarantisystem.

Enligt utskottets uppfattning finns goda skäl att tillmötesgå motionärernas krav på utredning av frågan om ett statligt kreditgarantisystem. Det torde finnas väsentliga fördelar att vinna på en ordning där den statliga bostadskreditgivningen förändras från långivning till en statlig garanti. Bl. a. uppnås den fördelen att budgetunderskottet minskar. Vidare är det onekligen en fördel för låntagaren att han får sitt lånebehov inom låneunderlaget täckt hos en och samma långivare. Slutligen bör i detta sammanhang noteras att bostadsverket mera odelat än f. n. kan ägna sig åt frågor av bostadspolitisk natur eftersom de uppgifter som hänger samman med låneförvaltning kommer att flyttas från verket om ett statligt kreditgarantisystem införs.

Det finns sålunda starka skäl för att frågan om ett statligt kreditgarantisystem utreds. Det nu anförda innebär, som framgått ovan en anslutning till utredningsyrkandet i motion 1632 (c). Denna uppfattning innebär att syftet med motionerna 360 (m) yrkande 6, 1557 (m) yrkande 3 och 2146 (c) yrkande 1 får anses tillgodosett i de delar dessa motioner berör administrationen m. m. och utformningen av statens stöd till bostadsbyggandet.

Utskottet föreslår sålunda att riksdagen med anledning av de nu behandlade motionerna som sin mening ger regeringen till känna att vad i dessa motioner anförts om bostadslångivningens administration bör beaktas i bostadskommitténs arbete. Utskottets ställningstagande innebär avslag på motion 1567 (s).

dels utskottet under 2 bort hemställa

2. *beträffande administrationen m. m. av statens stöd till bostadsbyggandet*

att riksdagen med anledning av motionerna 1982/83:360 yrkande 6, 1557 yrkande 3, 1632 yrkande 6 och 2146 yrkande 1 samt med avslag på motion 1982/83:1567, samtliga motioner i motsvarande delar, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

Särskilda yttranden

a. Kjell A. Mattsson (c), Rolf Dahlberg (m), Bertil Danielsson (m), Kerstin Ekman (fp), Erik Olsson (m), Agne Hansson (c) och Jan-Eric Virgin (m) anför:

Utskottet har, enligt vad som framgått ovan (s. 4), erfarit att delegationen för bostadsfinansiering kommer att undersöka möjligheterna till att finansiera bostadslånen utanför statsbudgeten. Vi förutsätter att riksdagen inom kort föreläggs ett förslag i frågan med denna innebörd. Detta innebär att vad i vissa motioner anförts om att en finansiering utanför statsbudgeten kommer att övervägas av riksdagen i enlighet med vad i vissa motioner förordats. Mot denna bakgrund har vi nu avstått från att yrka bifall till dessa motioner.

b. Tore Claeson (vpk) anför:

Vad utskottet anført och förordat om administrationen m. m. av statens stöd till bostadbyggnad kan vara ett första steg mot en statlig totalfinansiering genom en bostads- eller samhällsbyggnadsbank, något som vänsterpartiet kommunisterna vid flera tillfällen förordat. Nuvarande administrativa system där i huvudsak bostadsinstituten ansvarar för bottenlångivningen bör sålunda upphöra.

Ett lånesystem bör därför snarast utformas så att såväl s. k. fullständig finansiering, dvs. samordning av bottenlån och bostadslån, som s. k. integrerad finansiering, dvs. samordning av byggnadskrediter och fastighetslån, förverkligas.

Det nu förordade lånesystemet bör administreras av länsbostadsnämnderna som ju redan f. n. av statsmakterna har tilldelats viktiga uppgifter avseende bostadslångivningen. Liksom f. n. bör även kommunerna ha viktiga administrativa uppgifter i det beskrivna lånesystemet.

Som ju visats bl. a. av bostadslånekommittén finns inga bärande skäl att införa ett kreditgarantisystem administrerat av bostadsinstituten. Bostadsverkets administration i samband med utbetalning och förvaltning av bostadslånen är effektivare än bostadsinstitutens administration av bottenlånen. Även utifrån ett rent administrativt synsätt finns goda skäl att införa ett enda lån som betalas ut och förvaltas av länsbostadsnämnderna.

Sammanfattningsvis bör statlig totalfinansiering genom en samhälls- eller bostadsbyggnadsbank snarast införas varvid såväl fullständig som i vart fall på sikt integrerad finansiering bör gälla. Avslutningsvis bör erinras om att civilutskottet (s. vpk) tidigare (CU 1971:12 s. 53 och CU 1972:9 s. 15-16), i fråga om statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet, anslutit sig till uppfattningen att fördelarna med en sådan finansiering är så påtagliga att de borde avstås endast av mycket tungt vägande skäl. Riksdagen har godkänt dessa uttalanden.