

Civilutskottets betänkande

1981/82:25

om bostadsbyggandets finansiering

1. Motionerna m. m.

Utskottet behandlar i detta betänkande motionerna 1981/82:

1625 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari, såvitt nu är i fråga, hemställs

(3) att riksdagen begär förslag till totalfinansiering av bostadsbyggandet och dess följdinvesteringar genom en statlig bostads- och samhällsbyggnadsbank,

1985 av Per Bergman och Oskar Lindkvist (båda s) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av ytterligare utredning av finansieringen av bostadsbyggandet,

2061 av Gösta Bohman m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga – med hänvisning till motion 1981/82:2018 – hemställs

(2) att riksdagen begär att regeringen snarast framlägger förslag om en överflyttning av energisparlånen för statsbudgeten till kreditmarknaden.

Finansutskottet har yttrat sig över motionerna 1625 yrkande 3 och 1985. Yttrandet har som bilaga fogats till detta betänkande.

2. Tidigare behandling m. m.

2.1 Propositionen om den svenska kapitalmarknaden

Frågan om bostadsbyggandets finansiering har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen. Den senaste större genomgången av frågan lämnades av regeringen i proposition 1978/79:165 om den svenska kapitalmarknaden. I propositionen (s. 89–90) anförde föredragande statsrådet följande om bostadsfinansieringssystemets utformning.

För egen del vill jag efter samråd med chefen för bostadsdepartementet anföra följande. Det nuvarande finansieringssystemet har visat sig fungera relativt väl. Den långfristiga finansieringen har inte på länge vållat problem. De svårigheter i byggnadskreditgivningen som uppstod under 1977 var av speciell karaktär och sammanhängande, som utredningen påpekat, främst med att en bankinstitutgrupp som tidigare ökat sin marknadsandel kraftigt kände behov av att åter minska denna andel, samtidigt som övriga bankinstitutgrupper inte ansåg sig kunna öka sin andel i motsvarande mån.

Enligt utredningens mening kan emellertid också de betydande överkostnader som uppkom under 1977 ha bidragit till finansieringsproblemen. Som Knut Johansson påpekat [i sin reservation till kapitalmarknadsutredningens betänkande (SOU 1978:11)] är det emellertid svårt att finna några säkra belägg för detta. Jag håller det ändå inte för otroligt att överkostnaderna i någon utsträckning kan ha bidragit till svårigheterna. Genom de tätare

anpassningar av de statliga lånebestämmelserna till den faktiska kostnadsutvecklingen som sker fr. o. m. 1978 har förekomsten av överkostnader emellertid starkt reducerats och torde därför inte i framtiden kunna komma att förorsaka några mer betydande finansieringsproblem. När det gäller den principiella fråga som såväl utredningen som Knut Johansson tagit upp, nämligen om finansieringssystemet bör vara sådant att projekt med överkostnader alltid kan påräkna att utan friktioner få sin finansiering ordnad, vill jag framhålla följande. I den mån projekt med viss överkostnad godtagits för statlig belåning innebär detta en möjlighet för byggherren att genomföra projekt med medel för överkostnaden som byggherren själv får anskaffa. Att skapa några garantier på kreditmarknaden för överkostnadsfinansiering skulle strida mot centrala bostadspolitiska och kreditmarknadspolitiska mål. Jag kan därför inte biträda reservantens uppfattning i denna del.

Under 1978 fungerade byggnadskreditgivningen åter relativt väl. En bidragande orsak till detta kan vara den nya typ av överenskommelse som då träffades mellan bankerna. Överenskommelsen innebar bl. a. att bankerna inbördes lade fast riktlinjer för fördelningen av sitt gemensamma åtagande. Enligt min mening finns det anledning att räkna med en ytterligare förbättring i byggnadskreditgivningen under kommande år, eftersom de svårigheter som ändå uppstod under 1978 till viss del torde vara betingade av initialsvårigheter med den nya ordningen.

Vid ett väl fungerande befintligt finansieringssystem bortfaller det tyngsta argumentet för en övergång till en statlig totalfinansiering. De administrativa vinster med en statlig totalfinansiering som boende- och bostadsfinansieringsutredningarna pekat på i sitt gemensamma betänkande bör i en sådan situation vägas mot kostnaderna för att införa ett sådant finansieringssystem. Enligt min mening är inte vinsterna av en sådan omfattning att de motiverar en övergång till en statlig totalfinansiering. Jag ansluter mig därför till kapitalmarknadsutredningens uppfattning att det nuvarande systemet bör bibehållas och efter hand jämkas i den mån det blir nödvändigt.

Propositionen hänvisades till finansutskottet, som beredde civilutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen såvitt avsåg avsnittet Bostadssektorns finansiering jämte motioner. Civilutskottets majoritet (s, c) anförde följande beträffande frågan om totalfinansiering.

En utgångspunkt är att den långfristiga finansieringen inte på länge vållat problem, att byggnadskreditgivningen efter svårigheter år 1977 åter fungerar relativt väl och att det finns anledning räkna med en ytterligare förbättring under kommande år. Ett sålunda väl fungerande befintligt finansieringssystem skulle innebära att det tyngsta argumentet för en statlig totalfinansiering bortfallit.

En andra utgångspunkt är att de administrativa vinsterna med en statlig totalfinansiering inte anses vara så stora att de – vägda mot kostnaderna för att införa en sådan – motiverar en övergång.

Enlighet torde råda om att bostadsfinansieringssystemet bör fungera så att ett i reala termer planerat bostadsbyggande skall kunna genomföras utan störningar som beror på brister i detta system. Detta innebär i första hand att ett godtagat bostadsprojekt inte skall försenas på grund av att byggnadskredit inte kan ställas till förfogande. Även om det nuvarande systemet fungerar relativt väl i en situation med låga anspråk och tillräckliga finansieringsmög-

ligheter i bankerna har utskottet inte övertygats om att förhållandet blir likartat eller bättre under andra förutsättningar med större påfrestningar på systemet. I detta sammanhang har bortsetts från de svårigheter som oavsett system är förenade med överkostnaderna. Tanken på en integrerad finansiering kan därför enligt utskottets mening nu inte avvisas på här angivna skäl.

Det andra i propositionen redovisade motivet för att bibehålla det nuvarande finansieringssystemet är, som nämnts, att de administrativa vinsterna vid övergång till totalfinansiering skulle vara för små för att väga upp olägenheterna. I denna del hänvisas i propositionen endast till kapitalmarknadsutredningens överväganden. Enligt civilutskottets mening är utredningens analys av de administrativa huvudformerna för integrerad och fullständig finansiering inte fullföljd så långt att denna slutsats kan godtas. Tanken på en totalfinansiering kan därför inte heller avvisas på angivna skäl.

Utskottet kan sålunda inte förorda ett riksdagens direkta beslut som innebär att det nuvarande finansieringssystemet på bostadsmarknaden skall bibehållas. Fördelarna med en integrerad och samordnad finansiering är enligt civilutskottets mening belagda.

Civilutskottet förordar i stället att finansutskottet hos regeringen begär en ytterligare konkretisering av de administrativa och organisatoriska övervägandena i syfte att nå fram till en alternativ lösning med totalfinansiering av bostadsbyggandet. Något uttalande som binder de institutionella formerna från riksdagens sida är inte nu påkallat.

Reservanter (m, fp) i civilutskottet anförde följande.

Enligt utskottets mening har det nuvarande finansieringssystemet fungerat tillfredsställande. Uppgåelsen med bankerna om byggnadskreditiven för innevarande år blev t. ex. klar på ett mycket tidigt stadium. Det finns f. n. ingen anledning att tro att systemet inte skulle fungera i framtiden. Mot den bakgrunden bör man f. n. inte överväga en totalfinansiering. Om det mot förmodan skulle finnas anledning att utreda förekomsten av administrativa problem i samband med den långfristiga finansieringen bör det enligt civilutskottets mening ankomma på delegationen för bostadsfinansiering att göra dessa överväganden.

Utskottet förordar sålunda att finansutskottet tillstyrker ett godkännande av vad i regeringsprotokollet förordats i denna del och därmed avstyrker de här behandlade motionsförslagen.

Propositionen om den svenska kapitalmarknaden behandlades i finansutskottets betänkande FiU 1979/80:8. Med anledning av motioner (s) om en totalfinansiering anförde finansutskottets majoritet (c, m, fp) att några direkta vinster totalt sett av att övergå till en statlig totalfinansiering av bostadsbyggande inte torde föreligga.

Finansutskottet ansåg emellertid att det inte kunde uteslutas att vissa rationaliseringar i administrationen av bostadsfinansieringssystemet skulle kunna genomföras. Denna fråga borde enligt utskottets mening ses över. Vad utskottet anfört gav riksdagen som sin mening regeringen till känna.

Reservanter (s) i finansutskottet anslöt sig till vad civilutskottets majoritet (s, c) anförde.

Riksdagen beslöt enligt vad majoriteten i finansutskottet förordat.

Den av finansutskottets majoritet begärda översynen gjordes av särskilt tillkallad utredare, som i december 1981 avgav betänkandet (SOU 1981:104) Statliga lån eller kreditgarantier. Administration av bostadslångivningen. Utredarens uppgift enligt utredningsdirektiven 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 då minska men å andra sidan måste ett lika stort utrymme enligt utredningens direktiv garanteras på den prioriterade kreditmarknaden. Utgångspunkten för utredarens övervägande skulle vara det garantilånesystem avseende finansiering av energisparlån som tidigare prövats och avvisats av riksdagen, bl. a. mot bakgrund av de olika problem som skulle uppkomma som en följd av det stora antalet smålån inom energisparstödet.

Utredaren prövade sålunda ett garantilånesystem som i korthet innebär att huvuddelen av bostadsmyndigheternas nuvarande uppgifter när det gäller att behandla låneansökningar blir oförändrade men att i stället för beslut om lån fattas ett beslut om statlig kreditgaranti för lånet. Den avgörande skillnaden skulle bli att bostadsinstituten övertar uppgiften att betala ut och förvalta lånen.

I sitt betänkande anförde utredaren att direktiven enligt hans mening gav stöd för uppfattningen att de frågor kommittén haft att pröva skall analyseras utifrån administrativa utgångspunkter. Från dessa utgångspunkter fann utredaren det inte lämpligt att ett kreditgarantisystem infördes. I den sammanfattande bedömningen anförde han bl. a. följande.

Jag vill först ta upp frågan om finansiering över statsbudgeten eller genom upplåning av bostadsinstituten. Sett mot bakgrunden att i direktiven förutsätts att även i ett kreditgarantisystem upplåningen skall ske på den prioriterade kreditmarknaden kan det från samhällsekonomisk synpunkt inte spela någon större roll om finansieringen av bostadsbyggandet sker 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. Det ligger emellertid utanför kommitténs direktiv att bedöma dessa frågor. De behandlas i *bilaga 2*. (Här ej medtagen.)

Vad beträffar bostadsverket kan det från vissa utgångspunkter vara en fördel att de låneförvaltande uppgifterna flyttas från verket. Därmed torde verket mera odelat kunna ägna sig åt frågor som hänger samman med beslut om lån och andra frågor av bostadspolitisk natur. Som emellertid framgått ovan finns betydande nackdelar förenade med att skilja beslutshandlingen från förvaltningsuppgiften. Jag vill också i detta sammanhang anføra att jag anser att statsmakterna har större möjligheter att via bostadsverket genomföra de beslutade bostadspolitiska förändringarna av låneförutsättningarna än om lånen förvaltas av bostadsinstituten. Över huvud taget måste det såväl principiellt som praktiskt anses vara mindre komplikationer

förenade med att ändra detta regelsystem om det administreras av bostadsverket än av privata bostadsinstitut.

Mot bakgrund av vad ovan anförts om nackdelarna med ett kreditgarantisystem samt om det stora intäktsbortfall som inträffar för statsverket finner jag från de utgångspunkter jag enligt direktiven har att lägga till grund för min bedömning det inte lämpligt att ett kreditgarantisystem införs.

Jag vill återigen erinra om att det i kommitténs direktiv anförts att upplåningen i ett kreditgarantisystem skall vara prioriterad. Från andra utgångspunkter än de kommittén haft att beakta – bl. a. av kreditmarknads- och statsbudgetskäl – kan bedömningen bli att den statliga bostadslångivningen läggs om till garantilån.

Betänkandet har remissbehandlats. Remisstiden utgick den 1 april 1982.

Utfallet av remissbehandlingen är splittrad. Vissa remissinstanser delar utredningsmannens uppfattning att ett kreditgarantisystem inte bör införas.

Flera av remissinstanserna anser att bostadslånekommitténs förslag bör kompletteras med en utredning och överarbetning med beaktande av såväl budgetpolitiska som kreditpolitiska synpunkter. En sådan uppfattning framförs bl. a. av riksbanksfullmäktige, riksgäldsfullmäktige, bostadsstyrelsen, allmänna pensionsfonden första, andra och tredje fondstyrelserna.

I den budgetproposition som avlämnades i januari 1982 redovisar budgetministern sin syn på vissa besparingseffekter (prop. 1981/82:100 bil. 2, s. 56–65). Beträffande frågan om effekten av att viss statlig utlåning lyfts ut ur budget anförts i propositionen följande.

Jag vill i detta sammanhang även beröra effekterna av om en viss del av de statliga investeringarna eller viss statlig utlåning lyfts ut från statsbudgeten. I sådana fall uppstår en budgetavlastning. Det finns emellertid ingen anledning att betrakta detta som en samhällsekonomisk besparing om finansieringen fortsättningsvis sker med prioriterade lån eller med stöd av statliga kreditgarantier.

3. Utskottet

Förslaget i motion 1985 (s) utmynnar i en begäran om ett riksdagens tillkännagivande om behovet av ytterligare utredning av finansiering av bostadsbyggandet. I motion 2061 (m) yrkande 2 begärs att regeringen snarast lägger fram förslag om en överflyttning av energisparlånen från statsbudgeten till kreditmarknaden. Slutligen begärs i motion 1625 (vpk) yrkande 3 förslag till totalfinansiering av bostadsbyggandet och dess följdinvesteringar genom en statlig bostads- och samhällsbyggnadsbank.

Enligt vad utskottet erfarit har, bl. a. mot bakgrund av det splittrade remissutfallet över bostadslånekommitténs betänkande, inom regeringens kansli åtgärder vidtagits i avsikt att genom komplettering ytterligare pröva

frågan om finansiering av bostadsbyggandet. I detta arbete kommer att prövas bl. a. de förslag som förts fram i de nu behandlade motionerna 1985 (s) och 2061 (m) yrkande 2. Vad i dessa motioner förordats får anses tillgodosett genom den kommande prövningen. Någon riksdagens begäran om ytterligare utredning m. m. är därför nu inte erforderlig.

I avvaktan på den pågående översynen avstyrker utskottet motion 1625 (vpk) yrkande 3.

Utskottet hemställer

1. beträffande *ytterligare utredning om bostadsbyggandets finansiering m. m.* att riksdagen avslår motionerna 1981/82:1985 och 2061 yrkande 2,
2. beträffande *förslag om en statlig bostads- och samhällsbyggnadsbank* att riksdagen avslår motion 1981/82:1625 yrkande 3.

Stockholm den 22 april 1982

På civilutskottets vägnar

KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Rolf Dahlberg (m), Oskar Lindkvist (s), Kerstin Ekman (fp), Lars Henrikson (s), Knut Billing (m), Thure Jadestig (s), Sven Eric Åkerfeldt (c), Maj-Lis Landberg (s), Bertil Danielsson (m), Birgitta Dahl (s), Kerstin Andersson i Hjärtum (c) och Bertil Dahlen (fp).

Finansutskottets yttrande*Bilaga***1981/82: 2 y****över motioner om totalfinansiering av bostadsbyggandet***Till civilutskottet*

Civilutskottet har den 29 februari 1982 beslutat bereda finansutskottet tillfälle att avge yttrande över motionerna 1981/82:1625 i vad avser yrkande 3 och 1981/82:1985 om totalfinansiering av bostadsbyggandet.

Motionerna

I *motion 1625* av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs (yrkande 3) att riksdagen begär förslag till totalfinansiering av bostadsbyggandet och dess följdinvesteringar genom en statlig bostads- och samhällsbyggnadsbank.

I *motion 1985* av Per Bergman (s) och Oskar Lindkvist (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av ytterligare utredning av finansieringen av bostadsbyggandet.

I motionen återopas det vid årsskiftet avlämnade betänkandet av bostadslånekommittén, "Statliga lån eller kreditgarantier. Administration av bostadslångivningen" (SOU 1981:104). Utredarens huvuduppgift har varit att undersöka förutsättningarna för och möjligheterna till att föra över de statliga bostadslånen till bostadsinstituten, så att dessa svarar för den långfristiga finansieringen. Enligt motionärernas mening bestyrker den gjorda översynen att frågorna om en totalfinansiering kräver en belysning som inte begränsar sig till alternativet att privatisera bostadslånemarknaden inom nuvarande struktur. Det naturliga vore enligt deras mening att snabbt – och innan regeringen tar ställning till om förslag skall föreläggas riksdagen – bygga ut det gjorda arbetet med en utredning som innebär "en ytterligare konkretisering av de administrativa och organisatoriska övervägandena i syfte att nå fram till en alternativ lösning med totalfinansiering", som civilutskottet tidigare uttryckt saken.

Utskottet

Utredningsbetänkandet har remissbehandlats. Proposition till riksdagen har aviserats. Det finns enligt utskottets mening mot denna bakgrund inte

anledning för riksdagen att nu ta ytterligare initiativ i ärendet. Utskottet avstyrker sålunda motionsyrkandena från sina utgångspunkter.

Stockholm den 18 mars 1982

På finansutskottets vägnar

ERIC ENLUND

Närvarande: Eric Enlund (fp), Kjell-Olof Feldt (s), Rolf Rämgård (c), Arne Gadd (s), Bo Siegbahn (m), Per-Axel Nilsson (s), Karl-Anders Petersson (c), Anita Gradin (s), Lennart Blom (m), Roland Sundgren (s), Rolf Andersson (c), Christer Nilsson (s), Mona S:t Cyr (m), Torsten Karlsson (s) och Gabriel Romanus (fp).

Avvikande mening

Kjell-Olof Feldt, Arne Gadd, Per-Axel Nilsson, Anita Gradin, Roland Sundgren, Christer Nilsson och Torsten Karlsson (alla s) anser att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Finansutskottet delar den uppfattning som kommer till uttryck i motion 1985 att utredningsarbetet givits en alltför snäv inriktning. Det finns därför anledning att, som begärs i motionen, komplettera utredningsmaterialet på ett sådant sätt att detta kan ge ett mer fullständigt underlag för ställningstagande till bostadsbyggandets finansiering.