

Civilutskottets yttrande

1981/82:5 y

om prioriterade bottenlån till vissa lokaler

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 11 februari 1982 beslutat bereda civilutskottet tillfälle att – om möjligt senast den 12 mars 1982 – avge yttrande över motion 1981/82:696 (s) om prioriterade bottenlån till vissa lokaler.

I motionen anförs att lokaler som ingår i pantvärdet också skall kunna anses som prioriterade och att sålunda prioriterade bottenlån skall kunna utgå för sådana lokaler.

1 Vissa uppgifter i anslutning till motionen m. m.

1.1 Lagen om kreditpolitiska medel m. m.

Lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel utgör den författningsmässiga grundvalen för den kreditpolitiska regleringen. Lagen ger regeringen befogenhet att på framställning av fullmäktige i riksbanken förordna att riksbanken får använda kreditpolitiskt medel. Nedan lämnas information om lagens utformning främst såvitt rör krediter för bostadsbyggandet.

De kreditpolitiska medlen enligt lagen är likviditetskrav, kassakrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän placeringsplikt, särskild placeringsplikt och räntereglering (1 §). Utlåningsreglering, allmän och särskild placeringsplikt samt räntereglering är att anse som extraordinära medel.

Förordnande om kreditpolitiskt medel kan avse ett eller flera slag av bankinstitut, försäkringsinstitut eller annat kreditinstitut. Kreditinstitut i lagens mening är vid sidan om bankinstituten och försäkringsinstituten bl. a. jordbrukskassa, kreditaktiebolag och stadshypoteksinstitutionen.

Om regeringen har meddelat förordnande om kreditpolitiskt medel ankommer det på riksbanken att svara för de föreskrifter som behövs för användningen. Riksbanken får begränsa användningen av kreditpolitiskt medel till ett eller flera slag av institut, undanta visst institut, om särskilda skäl föreligger, och utfärda olika föreskrifter för skilda institut.

För åren 1980, 1981 och 1982 har regeringen förordnat bl. a. om allmän placeringsplikt för försäkringsbolagens placeringar bl. a. i bostadsobligationer. Riksbanken har utfärdat tillämpningsföreskrifter.

I regeringsformen (RF) finns de grundläggande reglerna om riksbanken. I RF stadgas (9 kap. 12 §) att riksbanken är en myndighet under riksdagen samt att banken förvaltas av sju fullmäktige. En av dessa och en suppleant förordnas av regeringen för tre år i sänder. Övriga sex väljs av riksdagen. Den fullmäktig som regeringen förordnat är ordförande.

Beträffande eventuella meningsskiljaktigheter mellan regeringen och riksbanken om den ekonomiska politiken uttalade justitieministern i propositionen (1973:90) med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning (s. 354) att det får förutsättas att, liksom hittills, den kredit- och penningpolitik som riksbanken bedriver samordnas inom ramen för den av regeringen förda ekonomiska politiken samt att man kunde räkna med att det eller de partier på vars förtroende regeringen grundar sin ställning också har det bestämmande inflytandet i riksbanksfullmäktige. I de kommentarer till grundlagarna som utgivits av Erik Holmberg och Nils Stjernquist anförts (s. 339) att det är tveksamt om uttalandet är giltigt även under en minoritetsregering.

1.2 Det nuvarande bostadsfinansieringssystemet

Bostadsfinansieringssystemets uppbyggnad kan mycket kortfattat beskrivas på följande sätt.

Bostadsbyggandet finansieras i allt väsentligt genom byggnadskrediter under byggnadstiden och genom långfristiga lån när fastigheten färdigställs. Den långfristiga långivningen sker genom avlyft av byggnadskrediterna dels i huvudsak till de tre dominerande bostadsinstituten – stadshypoteksinstitutet, Sparbankernas Inteckningsaktiebolag (SPINTAB) och Svensk Bostadsfinansiering Aktiebolag (BOFAB) – dels, om statliga bostadslån m. m. beviljats, till bostadsverket.

De lån som utlämnas av bostadsinstituten m. fl. brukar benämnas bottenlån. Vid bostadslångivning i form av bottenlån skiljer man mellan prioriterade och oprioriterade ändamål. Som prioriterad långivning räknas lån avseende nybyggda bostadshus samt, under förutsättning att statligt lån beviljats, ombyggda bostadshus, ny- eller ombyggda affärs- och kontorshus och allmänna samlingslokaler. Även vissa andra lokaler kan räknas som prioriterad långivning. Till den oprioriterade sektorn räknas övriga objekt, dvs. ombyggnad utan statslån samt affärs- och kontorshus för vilka statliga lån inte utgår.

Bostadsinstitutens upplåning på den prioriterade sektorn sker mot obligationer. För finansiering av oprioriterade objekt säljs sedan halvårsskiftet 1980 särskilda obligationer och kapitalmarknadsreverser. Obligationerna placeras i huvudsak på den s. k. organiserade marknaden, dvs. hos allmänna pensionsfonden, försäkringsbolagen och bankerna. När det gäller bankerna ingår åtagandena i fråga om obligationsköp i den årliga överenskommelse som träffas med delegationen för bostadsfinansiering (DFB). För försäkringsbolagen och AP-fonden gäller att riksbanken överlägger om institutens insatser avseende köp av bostadsobligationer.

Den statliga bostadslångivningen finansieras över statsbudgeten, vilket innebär att erforderliga medel säkerställs på samma sätt som för statens övriga utgifter. DFB, som inrättades år 1967, har till uppgift att genom

förhandlingar med berörda kreditinstitut trygga kreditförsörjningen för statligt belånat bostadsbyggande. Överenskommelser om byggnadskrediter för det statsbelånade bostadsbyggandet har fr. o. m. 1967 varje år träffats mellan delegationen och bankinstituten. Ursprungligen omfattade överenskommelserna enbart statsbelånad nyproduktion av bostäder, men de har successivt utvidgats till att omfatta alltmer av det som hör till bostadsbyggandet, såsom statligt stödda ombyggnader, ny- och ombyggnader av allmänna samlingslokaler samt vissa energisparåtgärder. Delegationen har också särskilt under senare år förhandlat med bankerna om deras förvärv av bostadsobligationer för att säkerställa avlyft av byggnadskrediter i tillräcklig omfattning.

Det statliga bostadslånets storlek bestäms på grundval av ett låneunderlag som länsbostadsnämnden fastställer. Nämnden fastställer också ett pantvärde. Detta värde avser att bestämma säkerhetens förmånsrättsläge.

Reglerna för lokalbelåning i saneringsområden m. m. sammanfattas i budgetpropositionen på följande sätt (prop. 1981/82:100, bil. 16 s. 46).

Före den 1 juli 1972 gällde att sådana lokaler som det fanns behov av inom bostadsområdet fick räknas in i låneunderlaget. Lån beviljades emellertid bara till sådana byggnader som till övervägande delen innehöll bostäder och låneunderlagslokaler. Övriga lokaler i belåningsbara hus räknades in i pantvärdet oavsett vad de skulle användas till, alltså också t. ex. kontor och andra arbetslokaler. Lokaler vars värde fick beaktas i pantvärdet kallades för pantvärdelokaler.

Den 1 juli 1972 ändrades reglerna för lokalbelåningen så att endast de lokaler utöver låneunderlagslokalerna som kunde anses vara till påtaglig nytta för de boende i ett bostadsområde fick räknas in i pantvärdet såsom pantvärdelokaler. Övriga lokaler fick inte alls beaktas vid den statliga bostadslångivningen.

Den 1 januari 1980 slopades det tidigare begreppet pantvärdelokaler, genom att även dessa lokaler fick räknas in i låneunderlaget för bostadslån. Lokaler i bostadsområden indelas därefter bara i belåningsbara och inte belåningsbara. Kostnaderna för inte belåningsbara lokaler får inte beaktas ens i pantvärdet. På våren 1980 beslöt riksdagen dock att ett undantag från denna regel skulle göras vid ombyggnad. Sedan den 1 juli 1980 gäller därför att värdet av vissa "nyttigheter" såsom butiker, kontor m. m. får beaktas vid fastställandet av pantvärdet för ett ombyggt hus, om det behövs för att ombyggnaden skall kunna finansieras. Vid nybyggnad får inte värdet av andra nytillkommande lokaler eller nyttigheter än låneunderlagslokaler beaktas i pantvärdet. Däremot får värdet av byggnad eller annat som redan fanns på eller hörde till fastigheten när byggnadsföretaget påbörjades beaktas i pantvärdet.

2 Utskottet

I sin anslagsframställning för budgetåret 1982/83 föreslår bostadsstyrelsen att vid nybyggnad av bostadshus inom saneringsområden även värdet av inte belåningsbara lokaler och andra nyttigheter får beaktas i pantvärdet såsom f. n. gäller vid ombyggnad.

Bostadsstyrelsens förslag tas upp i budgetpropositionen. Bostadsministern biträder styrelsens förslag i denna del.

Vidare föreslår styrelsen att de prioriteringsregler som gäller för bottenlån skall ändras så att prioriterade bottenlån kan beviljas för lokalerna.

Bostadsministern konstaterar i budgetpropositionen att det ankommer på riksbanken att pröva denna typ av frågor. Hon framhåller dock för egen del att den typ av lokaler som det är fråga om inte har en sådan angelägenhetsgrad att det f. n. motiverar en ändring från bostadspolitisk synpunkt.

Förslaget i motion 696 (s) innebär att riksdagen skall ge riksbanksfullmäktige till känna att prioriterade bottenlån till lokaler för vilka nu inte sådana lån utgår skall kunna lämnas i samband med nybyggnad i saneringsområden.

Civilutskottet delar bostadsministerns redovisade uppfattning, nämligen att den typ av lokaler som nu faller utanför det prioriterade området från bostadspolitisk synpunkt inte har sådan angelägenhetsgrad att en ändring f. n. är motiverad. Exempel på sådana lokaler är teatrar, biografier och hotell. Ytterligare exempel lämnas i bilaga till detta yttrande.

Frågan om lämpligheten över huvud taget att riksdagen genom beslut av föreslagen typ griper in i riksbankens bedömningar torde få prövas av finansutskottet.

Från de utgångspunkter civilutskottet har att beakta finns inte anledning till annan bedömning än den bostadsministern redovisat i propositionen. Enligt civilutskottets uppfattning bör finansutskottet föreslå riksdagen att avslå motion 696 (s).

Stockholm den 11 mars 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), Margareta Palmqvist (s) och Erling Bager (fp).

3 Avvikande mening

Per Bergman, Oskar Lindkvist, Lars Henrikson, Thure Jadestig, Maj-Lis Landberg, Birgitta Dahl och Margareta Palmqvist (alla s) anser att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar "Civilutskottet delar" och slutar "motion 696 (s)" bort lyda:

I motionen tas upp ett förslag som förts fram av bostadsstyrelsen i anslagsframställning för budgetåret 1982/83. Styrelsen anför som motiv för sitt förslag att det skulle stimulera en önskvärd stadsförnyelse. Dessutom torde enligt utskottets uppfattning den föreslagna vidgningen av den prioriterade sektorn inte ta i anspråk någon större del av de krediter som avses för den nu prioriterade sektorn avseende bottenlån för bostäder och lokaler. Tvärtom har utskottet den uppfattningen att den relativt blygsamma omfattningen av bostadsbyggandet gjort det möjligt att vidga den prioriterade sektorn på det sätt som föreslagits i motionen.

I bilaga till detta betänkande ges exempel på lokaler som nu inte är belåningsbara i samband med nybyggnad. Icke belåningsbara lokaler är bl. a. kontors- och affärshus som inte betjänar ett visst bostadsområde. En förutsättning för att bostäder skall kunna byggas i saneringsområden är inte sällan att fastigheterna också innehåller lokaler. Dessutom vill utskottet för sin del anföra att bostäder och lokaler inte minst i samband med stadsförnyelse ger ett område den variation som bör eftersträvas i syfte att ge den önskvärda kvaliteten i boendet.

Enligt civilutskottets uppfattning bör finansutskottet föreslå riksdagen att bifalla motion 696 (s).

Utdrag ur bostadsfinansieringsförordningen

2 Allmänna regler för lån till lokaler**2.1 Allmänt**

Utrymmen som utgör lokaler indelas i

- 1 låneunderlagslokaler (dvs. de kan ingå i det låneunderlag som beräknas enligt 24 §)
- 2 icke belåningsbara lokaler.

En allmän förutsättning för att lokaler skall få inräknas i låneunderlaget är att de har till ändamål att förse de *boende* inom ett *bostadsområde* med *varor* eller *tjänster*.

I låneunderlaget inräknas i princip endast sådana lokaler som fyller ett normalt behov av boendeservice och som i huvudsak är avsedda för dem som bor i området. Beträffande visst undantag se nedan vid 2.4.

2.2 Bostadsområde

Innebörden av begreppet bostadsområde kan vara oklar vid t. ex. utbredd, osammanhängande bebyggelse. Riksdagen har i frågan uttalat (CU 1972:28) att en anknytning till begreppet grannskapsenhet i detta sammanhang bör eftersträvas, så att lokalbelåningen "främjar de på sikt ur allmän samhällsynpunkt och för de boende mest angelägna servicebehoven, då i regel sådana som motverkar skillnader i de boendes förutsättningar och därav följande segregationstendenser".

Eftersom lokaler enligt 24 § bara får ingå i låneunderlag om de är avsedda att tillhandahålla varor och tjänster åt i *huvudsak* dem som bor i området är alltså en lokal *icke belåningsbar om den betjänar ett betydligt större område än grannskapsenheten*.

2.4 Icke belåningsbara lokaler

Andra icke belåningsbara lokaler är bl. a. teatrar, biografier, hotell, större simhallar eller andra större motionslokaler, samt sådana bibliotek eller samlingslokaler som är avsedda för ett större tätortsområde. Vidare skall i låneunderlag inte ingå lokaler som i första hand utgör arbetsplatser, t. ex. kontors- och industrilokaler, ej heller sjukvårdsinrättningar för sluten eller

halvöppen vård, vissa kyrklokaler och större kommersiella anläggningar samt skollokaler, som inte utgör del av en s. k. integrerad anläggning.

Av 24 § andra stycket punkt 3 framgår att lokal, som inte enligt huvudreglerna är belåningsbar, likväl får inräknas i låneunderlaget, om den är av ringa omfattning eller om eljest särskilt skäl föreligger. Som särskilt skäl får anses bl. a. att omständigheterna utvisar att det av tekniska, fastighets-ekonomiska eller funktionella skäl är motiverat att sådan lokal ingår i det hus för vilket låneunderlag beräknas. Sökanden skall prestera erforderlig utredning.

