Regeringens proposition 1993/94:76

Åtgärder för att stabilisera bostadskreditmarknaden

Prop.
1993/94:76

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 oktober 1993

Carl Bildt

Bo Lundgren
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram dels förslag till åtgärder i syfte att motverka obestånd hos ägare av bostadshus som byggts eller byggts om med statligt stöd, dels förslag till åtgärder som underlättar finansieringen av bostadsbyggandet de närmaste åren.

Regeringen föreslår bl.a. att alla krav på viss lånefinansiering för rätt till räntebidrag enligt äldre bestämmelser tas bort. Vidare föreslås en särskild statlig avgiftsbelagd kreditgaranti för sådana lån på den allmänna kreditmarknaden som lämnas som ett led i en ekonomisk rekonstruktion för att undvika obestånd hos ägare av bostadshus som uppförts eller byggts om med statligt stöd under senare år. Kreditgarantin föreslås få motsvara högst 10 % av underlaget för det statliga stödet.

För att förbättra kreditgivningen till bostadsbyggandet föreslås vidare att den statliga kreditgarantin för ny- och ombyggnad av bostäder tillfälligt utökas till 40 % av garantiunderlaget och att kreditgaranti enligt de regler som trädde i kraft den 1 januari 1993 även får lämnas för projekt som beviljats räntebidrag enligt 1992 års regler.

Slutligen föreslår regeringen att reglerna för räntebidrag enligt de bestämmelser som gällde till utgången av 1991 ändras såvitt avser räntebidrag efter exekutiv försäljning av det subventionerade huset. Förslaget innebär att räntebidrag till den som förvärvat huset görs beroende av storleken på den förlust som uppstår på det statliga eller statligt reglerade bostadslånet till följd av att förvärvet sker till ett pris som inte täcker den fordran som är förenad med lånet.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Förslag till riksdagsbeslut 3

2 Ärendet och dess beredning 3

3 Situationen på fastighets- och bostadskreditmarknaden 4
3.1 Fastighetsmarknaden 4
3.2 Bostadskreditmarknaden 5
3.3 Bostadsinstitutens situation 7

4 De olika systemen för statens stöd för ny- och ombyggnad av bostäder 9
4.1 Det gamla låne- och räntebidragssystemet 9
4.1.1 Huvuddragen i det gamla låne- och bidragssystemet 9
4.1.2 Särskilt om bostadsiån som förutsättning för räntebidrag 10
4.2 Det nya bostadsfinansieringssystemet 11
4.2.1 Inledning 11
4.2.2 Det nya bidragssystemet 12
4.2.3 Det statliga kreditgarantisystemet 13
4.3 Särskilt om räntebidrag vid konkurs 15
4.3.1 Det gamla låne- och bidragssystemet 15
4.3.2 Det nya bidragssystemet 16

5 Åtgärder för att stabilisera bostadskreditmarknaden 17
5.1 Allmänna utgångspunkter 17
5.2 Slopade krav på särskild lånefinansiering i samband med räntebidrag enligt äldre bestämmelser, m.m. 21
5.3 Särskild statlig kreditgaranti för att möjliggöra lån för att omfördela vissa räntcutgifter 24
5.4 Utökade kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder som påbörjas före utgången av 1995, m.m. 28
5.5 Räntebidrag efter exekutiv försäljning m.m. 30

6 Statsfinansiella och andra konsekvenser 32

Bilaga Förteckning över myndigheter och organisationer som var företrädda vid Finansdepartementets hearing 1993-10-22 om åtgärder för att stabilisera bostadskreditmarknaden 33

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1993-10-28 34

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner vad regeringen förordar om slopade krav på särskild lånefinansiering i samband med räntebidrag enligt äldre bestämmelser (avsnitt 5.2),
2. godkänner införandet av en särskild statlig kreditgaranti för att möjliggöra lån för att omfördela vissa ränteutgifter i enlighet med vad regeringen förordar (avsnitt 5.3),
3. godkänner vad regeringen förordar om utökade kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder som påbörjas före utgången av 1995, m.m. (avsnitt 5.4),
4. godkänner vad regeringen förordar i fråga om räntebidrag efter exekutiv försäljning m.m. (avsnitt 5.5).

2 Ärendet och dess beredning

I samband med behandlingen av kompletteringspropositionen (prop. 1992/93:150) tog Finansutskottet upp problemen på fastighetsmarknaden. En betydande del av kreditinstitutens förluster härrör från utlåning till fastighetssektorn. Enligt utskottet är därför dagens finanskris i stor utsträckning en fastighetskris.

Frågan om fastighetskrisen hade också aktualiserats i flera motioner. I yttrande (1992/93:BoU9y) till Finansutskottet anförde Bostadsutskottet att trots att olika utredningsuppdrag pågår, bl.a. om kreditmarknaden och dess problem, finns skäl för riksdagen att i enlighet med förslagen i motionerna 1992/93:Fi92 (s) och 1992/93:Fi93 (nyd), förorda att en utredning görs i vilken fastighetsmarknaden och dess problem mera specifikt analyseras. En sådan utredning bör enligt Bostadsutskottet också ges i uppdrag att utreda orsakerna till de svårigheter som finns på kreditmarknaden och lämna förslag till lösningar.

Finansutskottet anslöt sig till vad Bostadsutskottet anfört med tillägget att utredningen måste bedrivas skyndsamt och att utredningen bör redovisa sitt förslag till åtgärder senast den 1 oktober 1993 (bet. 1992/93:FiU30 s. 65-66). Vad utskottet har anfört har riksdagen gett regeringen till känna (rskr. 1992/93:447).

Regeringen har tillkallat en särskild utredare, f.d. statsrådet Georg Danell, för att i enlighet med riksdagens beslut analysera fastighetsmarknaden och dess problem samt utreda orsakerna till de problem som finns på bostadskreditmarknaden och lämna förslag till hur dessa skall lösas (dir. 1993:98).

Utredaren har den 18 oktober 1993 avlämnat en skrivelse till statsrådet Lundgren med förslag till vissa åtgärder för att stabilisera bostadskreditmarknaden.

Utredarens förslag har den 22 oktober 1993 varit föremål för en hearing med företrädare för berörda myndigheter och kreditinstitut, för byggherre- och fastighetsägareorganisationer samt arbetsgivar- och arbets-

tagarorganisationer. En förteckning över de myndigheter och organisationer som var företrädda vid hearingen bifogas (bilaga). Minnesanteckningar från hearingen har upprättats och finns tillgängliga hos Finansdepartementet (dnr 4494/93).

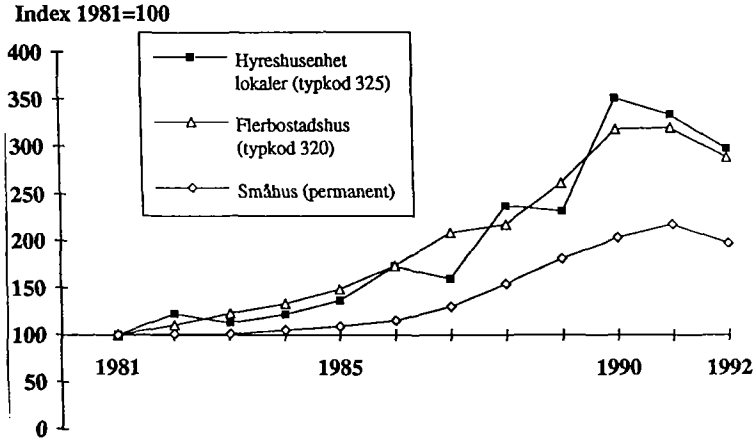
Sveriges Riksbank har inkommit med en skrivelse i ärendet.

3 Situationen på fastighets- och bostadskreditmarknaden

3.1 Fastighetsmarknaden

Utvecklingen på fastighetsmarknaden har under de senaste åren kännetecknats av ett markant prisfall. Prisfallet har drabbat alla typer av fastigheter. Prisfallet började på kommersiella fastigheter och bostadshyreshus för att senare följas av ett prisfall även på småhus och bostadsrätter. Prisfallet har varit större på kommersiella fastigheter och bostadshyreshus än på småhus. När jämförelsen görs över en längre tidsperiod är dagens prisnivå emellertid inte exceptionellt låg.

Diagram 3.1 Prisutvecklingen för olika typer av fastigheter i riket



Källa: SCB Fastighetsprisstatistik

Diagram 3.1 visar den genomsnittliga prisutvecklingen. Prisvariationerna har varit betydligt större i storstadsregionerna. Marknadsvärdesbedömningar pekar i många fall på att prisfallet från toppnivån för kommersiella fastigheter och flerbostadshus uppgår till 40-60 %. Prisstatistiken för fastigheter är relativt osäker och är särskilt svår att tolka i situationer med liten omsättning som i nuläget. Särskilt gäller detta för kommersiella fastigheter och flerbostadshus. Dessutom sker en stor del av försäljningarna utanför den gängse marknaden i form av exekutiva auktioner. En uppskattning gjord av Lantmäteriverket tyder på att priserna vid exekutiva auktioner ligger ca 30 % under den normala prisnivån.

Priset på hyresfastigheter på längre sikt beror i huvudsak av den direktavkastning som kan erhållas på fastighetsinnehavet. Direktavkastningen bestäms främst av utvecklingen i driftsnettot där hyresutvecklingen är den mest betydande variabeln. Allmänt höjda avkastningskrav på fastigheter från de rekordlåga nivåerna under överhettningsåren har medfört att priserna nu justeras nedåt.

Dämpande för prisutvecklingen på fastigheter är också det ökande antalet tomma lägenheter. Enligt SCB:s redovisning var nästan 40 000 lägenheter lediga till uthyrning den 1 mars 1993. Det är nästan en fördubbling på ett år. Andelen lediga hyreshuslägenheter är ca 2,6 %, varav det nybyggda beståndet uppvisar den högsta andelen med ca 10 % lediga lägenheter. Såväl antalet som andelen lediga lägenheter har ökat det senaste året i både det allmännyttiga och privatägda beståndet. Ökningen är störst utanför storstadsområdena. Framför allt återfinns de lediga lägenheterna i kommuner med mindre än 75 000 invånare.

För kommersiella fastigheter är vakansgraden ännu högre än för bostadsfastigheter. Den har också ökat markant och uppgår för närvarande till 10-15 % på många håll. Överutbudet på kontorslokaler har medfört att lokalhyrorna pressats ned kraftigt. Att dra direkta paralleller till hyresmarknaden för bostäder är dock inte rättvisande. Hyresmarknaden för bostäder kännetecknas av oligopol och hyressättningen är delvis reglerad. Det skall emellertid noteras att hyressättningen på bostäder har påverkats i marknadsanpassad riktning av övergången till en mer lägesdifferentierad hyressättning och svårigheterna att hyra ut delar av beståndet. Hyresnivån och dess utveckling torde vara den enskilda faktor som har störst långsiktig inverkan på marknadsvärdet av fastigheter. Således är möjligheten att kunna höja hyrorna för att möta ökade kostnader av stor vikt för fastighetens värde.

Bostadshyrorna, som under hela 1980-talet utvecklades i nivå med inflationen, steg under åren 1990-1992 med totalt ca 35 %. Den kraftiga höjningen av hyrorna under de senaste åren har försämrat utsikterna för fastigheternas fortsatta driftsnettoutveckling. Hyrorna har nu nått sådana nivåer att de för ca 80 % av hyreshusbeståndet beräknas ligga på marknadsnivå, dvs. en höjning av hyrorna är åtminstone för enskilda fastighetsägare inte intäktshöjande eftersom vakansgraden riskerar att öka ytterligare. Till detta kommer att efterfrågan på bostäder minskar och möjligheten att ta ut högre hyror försämras av att hushållens betalningsförmåga har blivit sämre till följd av ökad arbetslöshet och allmänt svaga utsikter för disponibelinkomstutvecklingen.

3.2 Bostadskreditmarknaden

Bostadskreditmarknaden domineras av åtta mellanhandsinstitut specialiserade på bostadsfinansiering, s.k. bostadsinstitut. Deras traditionella uppgift är att bistå med långfristiga lån mot säkerhet i fastigheten. Bankerna bidrar vid sidan av bostadsinstituten med att ge kortfristiga krediter under byggnadstiden, s.k. byggnadskreditiv och med toppbelå-

ning utöver de nivåer som bostadsinstituten belånar. Bankerna äger dessutom sex av de åtta instituten, medan två inte är bankanknutna. Dessa två är Stadshypotek AB och Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB.

Bostadsinstituten svarar för den helt dominerande delen av utlåningen till bostadsmarknaden. Utlåningen finansieras huvudsakligen via upplåning på den inhemska penning- och obligationsmarknaden, men dessutom har utlandsupplåningen ökat under de senaste åren. En stor del av utlåningsexpansionen skedde under slutet av 1980-talet och medförde samtidigt ett kraftigt ökat upplåningsbehov.

Tabell 3.1 Bostadsinstitutens utlåningsvolym 1987-1992, mdkr

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 sep
452	543	648	778	933	942	970

Av stocken vid årsskiftet 1992/93 var ca 57 % utlånad under åren 1989-1992. Takten i bostadsinstitutens utlåning har från och med 1992 avtagit. Den minskade utlåningstakten hänger samman med den minskade byggproduktionen och den allmänt låga kreditefterfrågan. Utlåningsstatistiken påverkas emellertid även av att en del bolag fört över delar av sin lånestock till moderbankerna. Totalt uppgick överföringarna bara under 1992 till 31 miljarder kronor.

Tabell 3.2 Bostadsinstitutens långfristiga utlåning fördelad på fastighetskategorier, augusti 1993

Fastighetstyp	Mdkr	%
Småhus	396	41,6
Flerbostadshus	437	46,0
Affärs- och kontorshus	47	4,9
Bostadsrätter	29	3,1
Övrigt	42	4,4
Summa	**951**	**100,0**

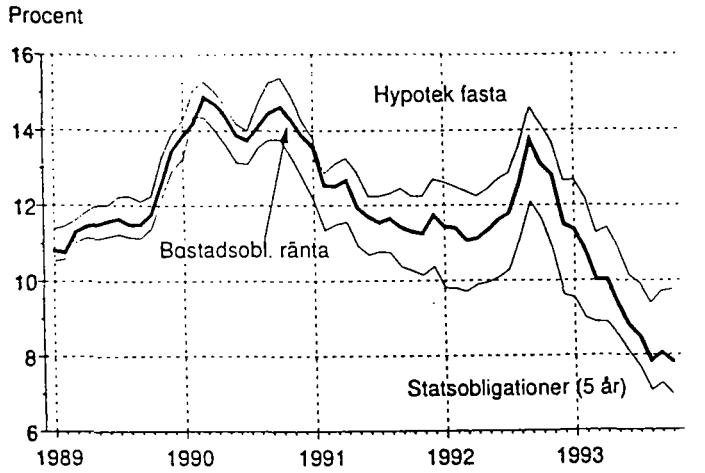
Källa: Riksbanken

Utlåningen domineras av utlåning till småhus och flerbostadshus. Stocken av flerbostadshus utgörs både av utlåning till hyreshus och bostadsrättsföreningar. Utlåning till enskilda bostadsrätter återfinns under benämningen bostadsrätter. Andelen utlåning till affärs- och kontorshus har dragits ned kraftigt under de senaste åren, vilket till stor del förklaras av att de avlyft som skett varit krediter till kommersiella fastigheter. Andelen krediter till affärs- och kontorshus uppgick till endast ca 5 % av utlåningen vid utgången av augusti 1993.

När problemen på den finansiella marknaden blev uppenbara 1990 steg bostadsinstitutens upplåningskostnader. En jämförelse av bostadsinstitutens upplåningskostnader med statens visar att ränteskillnaden ökade markant under perioden 1990-1992. Även höjda kapitaltäckningsregler har bidragit till detta. Genom att det statliga bankstödet kom att innefatta bostadsinstituten och utbudet på bostadsobligationer relativt statspapper minskade har ränteskillnaden gått ner.

Under de kommande åren skall stora volymer krediter omsättas, vilket innebär att bostadsinstitutens bruttoupplåningsbehov förblir stort. Nettoupplåningsbehovet kan däremot förväntas bli betydligt mindre än tidigare eftersom nybyggnationen väntas bli låg.

Diagram 3.2 Bostadsinstitutens in- och utlåningsräntor och statsobligationsräntan



3.3 Bostadsinstitutens situation

Fram t.o.m. 1991 redovisade bostadsinstituten relativt begränsade kreditförluster. Detta förklaras dels av den relativt låga exponeringen mot kommersiella fastigheter, dels av att bostadsinstituten i jämförelse med andra långivare har ett begränsat risktagande. 1992 hann dock fastighetskrisen ikapp även bostadsinstituten och de totala kreditförlusterna uppgick till 6 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 0,6 % av den totala utlåningen.

Tabell 3.3 Bostadsinstitutens finansiella ställning 1991-1993, mdkr

	1991	1992	1993[1]
Rörelseintäkter	8 650	10 791	10 846
Rörelseomkostnader	2 717	2 388	2 344
Kreditförluster	1 276	5 957	7 630
Rörelseresultat efter kreditförluster	4 652	2 447	874

[1]Beräkningen för helåret 1993 är ingen prognos utan endast beloppen för första halvåret multiplicerat med 2.

Bostadsinstituten har sammantaget fortsatt att redovisa ett positivt rörelseresultat även om den finansiella ställningen skiljer sig relativt kraftigt åt mellan instituten. Instituten har gynnats av det kraftiga räntefallet. Dels lättar situationen för låntagarna, dels har instituten kunnat tillgodogöra sig ökade marginaler på sin utlåning. Till detta kommer att finansieringen av problemkrediterna blir billigare med en lägre ränta. Bostadsinstitutens intjäningsförmåga är emellertid svag och fortsatta betydande kreditförluster skulle riskera urgröpa institutens kapitalbas. En jämförelse kan göras med utvecklingen av bankernas intjäningsförmåga. I många banker har räntebortfallet på de nödlidande engagemangen varit så betydande att intjäningsförmågan i en del fall försämrats trots vidgade räntemarginaler och kostnadsnedskärningar.

Institutens förluster har hittills till övervägande del orsakats av utlåning till kommersiella lokaler. Flera av de bankrelaterade instituten har dock lyft över sådana engagemang till moderbankerna. Dessa överföringar har medfört mindre kreditförluster för instituten än vad som annars skulle ha blivit fallet. De två institut, SBAB och Stadshypotek, som inte har möjlighet att göra avlyft visade samtidigt markant ökade kreditförluster under det första halvåret 1993.

Prisnedgången på bostäder, framför allt på nyare bostadshyreshus i det räntebidragsberoende beståndet byggt under åren 1988-1991, har nu nått sådana nivåer att det föreligger betydande förlustrisker för kreditinstituten. Lantmäteriverkets undersökning av prisutvecklingen på det totala bostadshyreshusbeståndet, byggd på lagfarna köp, visar att prisfallet t.o.m. april i år från toppnivån åren 1990 och 1991 uppgick till ca 25 %. I dessa siffror ingår inte de köp som genomförts i form av bolagsöverlåtelser och konkursförsäljningar. På senare tid har kreditförlusterna på utlåning till bostadshyreshus ökat.

Belåningsgraden är enligt beräkningar gjorda av Aragon Fondkommission lägre för småhus, där även prisfallet varit minst och högre för flerbostadshus och bostadsrätter. Förlustriskerna verkar således framför allt vara knutna till utlåning till bostadsrätter och hyresbostadshus. Förlustrisken verkar dessutom huvudsakligen ligga i det nyare räntebidragsberoende beståndet byggt under åren 1987-1992. Att mer bestämt kvantifiera de samlade förlustriskerna för bostadsinstituten är dock svårt. De beräkningar som kan göras är behäftade med betydande osäkerhet. Utlåningen som är räntebidragsgrundande uppgår för fastigheter byggda

under åren 1987-1992 till ca 240 miljarder kronor totalt. Därav har motsvarande ca 100 miljarder kronor kommunal borgen och kommunalt förlustansvar. Att närmare uppskatta hur mycket av utlåningen som kan leda till förluster är inte möjligt. Även om en mindre del av förlustriskerna skulle materialiseras i samband med konkurser eller ackord blir förlusterna kännbara för kreditgivarna. Det finansiella läget för bostadsinstituten kan således förväntas bli kärvt även de närmast kommande åren.

4 De olika systemen för statens stöd för ny- och ombyggnad av bostäder

4.1 Det gamla låne- och räntebidragssystemet

4.1.1 Huvuddragen i det gamla låne- och bidragssystemet

Räntebidrag i samband med bostadslån för ny- och ombyggnad av bostäder infördes 1975. De senaste grundläggande bestämmelserna i ämnet finns i de numera upphävda förordningarna nybyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:692), nedan kallad NF, ombyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:693), nedan kallad OF och förordningen (1986:694) om handläggning, förvaltning, m.m. av bostadslån och räntebidrag. Bestämmelserna innebär i huvudsak följande.

Räntebidrag lämnas till kostnaden för ränta på vissa lån. Bidrag lämnas för ränta på den del av bostadslånet och av underliggande kredit som belöper på låneunderlaget för bostäder. Med underliggande kredit avses lån mot säkerhet av panträtt med bättre förmånsrätt än bostadslånet. Eftersom bostadslånet skall utgöra 30, 29 eller 25 % av låneunderlaget, beroende på fastighetsägarekategori, och betinga pantsäkerhet i fastigheten inom 100, 99 eller 95 % av pantvärdet samt eftersom låneunderlag och pantvärde i princip utgörs av kostnaden för att uppföra eller bygga om huset, innebär reglerna om underliggande kredit att bidrag lämnas till ränta på även ett bottenlånebelopp motsvarande högst 70 % av produktionskostnaden.

Reglerna innebär dock samtidigt vissa begränsningar i möjligheterna att få räntebidrag till bottenlån. Bidrag till räntan på underliggande kredit lämnas bara om krediten är beviljad av ett kreditaktiebolag eller av lands- eller stadshypoteksinstitutionerna. Vidare krävs att utbetalning av räntebidrag sker genom s.k. nettoavisering. Nettoavisering innebär att Boverket betalar ut det räntebidrag som tillkommer fastighetsägaren/låntagaren till långivaren. Långivaren i sin tur aviserar låntagaren bara den del av räntan på lånet som inte täcks av bidraget. Förfarandet mellan myndighet och långivare samt mellan långivare och låntagare regleras genom särskilda avtal som ingås mellan Boverket och respektive långivare.

Räntebidrag lämnas också till kostnaden för tomträttsavgäld.

Räntebidrag lämnas för beräknade räntekostnader för bidragsberättigande bostadslån och bottenlån. Räntekostnaden beräknas schablonmässigt efter den räntesats som Boverket föreskriver med utgångspunkt från de

räntesatser som tillämpas på den allmänna kreditmarknaden vid köp av bostadsobligationer med en återstående löptid av fem år och efter en amorteringsplan som i fråga om bostadslånet utgår från en amorteringstid på 30 år och i fråga om bottenlånet 40 år för egnahem och 50 år i övriga fall.

I fråga om bidragstid och bidragets storlek m.m. gäller från dagen för utbetalningen av bostadslånet att bidrag lämnas för den tid under vilket den beräknade räntekostnaden överstiger en garanterad ränta, beräknad på de ursprungliga lånebeloppen som berättigar till räntebidrag och efter en på förhand bestämd räntesats (den garanterade räntesatsen). Bidrag lämnas dock inte för tid efter det att 25 år har förflutit från husets färdigställande. Genom förordningen (1992:989) om begränsning av sådana räntebidrag för bostäder som lämnas enligt äldre bestämmelser gäller dessutom sedan den 1 januari 1993 att räntebidrag inte lämnas för tid efter det att den garanterade räntan första gången uppgår till eller överstiger den beräknade kostnaden för ränta på de lån eller lånedelar som belöper på låneunderlaget för bostäder.

Räntebidrag som skillnaden mellan beräknad ränta och garanterad ränta (fullt räntebidrag) lämnas vid nybyggnad bara för lån inom 110 % av ett schablonberäknat låneunderlag för bostäder. Har bostadslån för nybyggnad beviljats på grundval av ett större låneunderlag lämnas räntebidrag för ränta på de lån som belöper på den överskjutande delen av låneunderlaget med 25 % av räntekostnaden (reducerat räntebidrag). Det reducerade räntebidraget lämnas för samma tid som fullt räntebidrag.

Vid ombyggnad lämnas räntebidrag enligt reglerna för fullt räntebidrag på alla lån inom låneunderlaget för bostäder. Låneunderlaget för ombyggnad är å andra sidan maximerat. Det får högst uppgå till det schablonlåneunderlag som skulle ha beräknats för en motsvarande nybyggnad av huset.

Extraamorteringar eller annan förtida återbetalning av bidragsberättigande lån under bidragstiden påverkar bidragets storlek. Återbetalning utöver vad som följer av de avtalade amorteringsvillkoren skall beaktas när kostnaden för ränta beräknas. Låntagaren är skyldig att genast underrätta myndigheten om ändringar av betydelse för rätten till räntebidrag. Underlåtenhet kan medföra återbetalningsskyldighet.

4.1.2 Särskilt om bostadslån som förutsättning för räntebidrag

Någon uttrycklig bestämmelse om att förekomsten av bostadslån är en förutsättning för räntebidrag enligt NF och OF eller motsvarande äldre bestämmelser finns inte. Att det förhåller sig på detta sätt och att det också varit avsikten framgår dock indirekt av en rad bestämmelser som har att göra med uppsägning och övertagande av bostadslån enligt äldre bestämmelser.

Om det hus som byggts eller byggts om med stöd av bostadslån används för annat än bostadsändamål skall i princip lånet sägas upp till omedelbar betalning. En fastighetsägare kan dock i vissa fall få behålla

bostadslånet trots att huset inte används för bostadsändamål, men räntebidraget skall alltid dras in.

Om det hus som byggts eller byggts om med stöd av bostadslån övergår till ny ägare kan denne ansöka om att få överta bostadslånet. Om övertagande av bostadslånet medges, lämnas även räntebidrag till den som förvärvat fastigheten eller tomträtten. Om övertagandet avser bostadslån för ett egnahem som förvärvats genom köp eller byte lämnas räntebidrag dock bara om det övertagna bostadslånet uppgår till minst 55 000 kr.

De nu beskrivna övertaganderegelerna gäller i dag bara i det fall bostadslånet har finansierats av SBAB. Äldre anslagsfinansierade bostadslån, dvs. lån som betalats ut före den 1 juli 1985, skall sägas upp till betalning, om fastigheten eller tomträtten övergår till ny ägare eller tomträttshavare. Innan beslut om uppsägning av lånet tas skall dock låntagaren upplysas om möjligheten att få ett s.k. ersättningslån hos SBAB och ges skälig tid att ansöka om ett sådant lån. Bestämmelser om ersättningslån finns i förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål. Det innebär bl.a. att den som beviljas ersättningslån även får räntebidrag till kostnaden för ränta på det lånet, liksom på den gamla underliggande krediten, om statslånet skulle ha berättigat till räntebidrag.

Bestämmelser av det slag som nu har redovisats utgår alltså från den underförstådda förutsättningen att räntebidrag kräver att det finns ett bostadslån. Frågan om kopplingen bostadslån — räntebidrag var för övrigt aktuell redan under 1975 och 1976. Med anledning av händelserna i anslutning till en konkurs i Ösmo begärde inblandade banker och bostadsinstitut sedan konkursen var avslutad, att regeringen skulle vidta åtgärder så att de som övertagit de tidigare statsbelånade bostadshusen fick räntebidrag, trots att bostadslånet inte längre kvarstod (myndigheterna hade vägrat att lämna räntebidrag för de kvarstående bottenlånen enligt de regler som infördes den 1 januari 1975). Regeringen beslutade på hösten 1976 i anslutning till 1977 års budgetproposition att inte vidta någon åtgärd i frågan.

4.2 Det nya bostadsfinansieringssystemet

4.2.1 Inledning

På hösten 1991 inleddes en genomgripande omläggning av det statliga bostadsfinansieringssystemet. Omläggningen genomfördes i två steg. I det första steget som trädde i kraft den 1 januari 1992 slopades kopplingen mellan statliga räntesubventioner och lånefinansieringen. Vidare togs den statligt reglerade bostadslånegivningen bort. Bostadslånegivningen ersattes av ett system med statliga avgiftsbelagda kreditgarantier för lån på den allmänna lånemarknaden i ett mot bostadslånet svarande säkerhetsläge. Därutöver slopades en rad av de tidigare kraven för statligt stöd vid ny- och ombyggnad av bostäder, såsom de s.k. mark- och konkurrensvillko-

ren, kommunal bostadsanvisningsrätt och den s.k. produktionskostnadsprövningen.

I det första steget gjordes däremot inga ändringar i sättet att beräkna räntebidrag. Bidraget skulle fortfarande motsvara skillnaden mellan en beräknad räntekostnad för projektet (subventionsränta) och en garanterad ränta. Beräkningen skulle ske på grundval av ett bidragsunderlag som fastställdes efter samma principer som låneunderlaget för bostadslån, dvs. bidragsunderlaget skulle i huvudsak motsvara skälig faktisk produktionskostnad i varje enskilt projekt. I konsekvens härmed skulle också underlaget för bestämmande av beloppet för kreditgarantin och fastighetens pantvärde fastställas på grundval av produktionskostnaden enligt tidigare gällande principer.

I det andra steget som trädde i kraft den 1 januari 1993 ersattes emellertid den tidigare modellen för att beräkna storleken på statens stöd för ny- och ombyggnad av bostäder med en ny. Den nya modellen inne-bär ändring av beräkningssättet både vad gäller bidragsunderlag och bidragsbelopp. Även beräkningen av garantiunderlag och garantibelopp ändrades.

Grundläggande bestämmelser om räntesubventioner och kreditgarantier finns i förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention och förordningen (1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder.

4.2.2 Det nya bidragssystemet

Enligt det nya bidragssystemet får den som byggt eller byggt om bostäder för permanent bruk under viss tid efter färdigställandet ett årligt bidrag. Inga krav ställs på viss lånefinansiering. Det ställs över huvud taget inga krav på att projektet finansieras med lån. Följaktligen bestäms bidraget schablonmässigt på grundval av en beräknad räntekostnad för investeringen.

Till grund för beräkningen ligger ett bidragsunderlag vars storlek bestäms genom två schablonbelopp, ett på 13 000 kr/kvm för ytor upp till 35 kvm per lägenhet och ett på 6 000 kr/kvm för ytor därutöver upp till 120 kvm per lägenhet. För byggande av vissa servicebostäder gäller särskilda bestämmelser.

Den beräknade räntekostnaden fås fram genom att det på basis av ytan beräknade bidragsunderlaget multipliceras med en räntesats (den s.k. subventionsräntesatsen). Räntesatsen bestäms med ledning av marknadsräntorna för bostadsobligationer med en återstående löptid av fem år vid tidpunkten för när bidragstiden börjar löpa. Subventionsräntesatsen anpassas till förändringar i ränteläget vid utgången av vart femte år under bidragstiden.

Bidrag lämnas med ett årligt belopp som motsvarar en viss andel av den beräknade räntekostnaden. Bidragsandelen är differentierad både vad gäller upplåtelseformer och år då projektet påbörjas. Andelen är högst för projekt som påbörjas 1993. För sådana projekt lämnas bidrag under första året av bidragstiden med 57 % av den beräknade räntekostnaden,

om projektet avser ett hyres- eller bostadsrättshus och med 42 2/3 %, om projektet avser ett egnahem. För projekt som påbörjas senare sänks bidragsandelen för det första året av bidragstiden med 5 respektive 6 2/3 proncentenheter för varje nytt år. Under bidragstiden sänks också bidragsandelen inför varje nytt bidragsår. Den årliga sänkningen görs med 4 respektive 5 1/3 procentenhet.

Bidragstiden börjar, om inget annat sägs, att automatiskt löpa från dagen för projektets färdigställande. Eftersom subventionsräntan skall bestämmas på dagen för när bidragstiden börjar ger reglerna dock bidragstagaren rätt att välja en senare dag för bidragstidens början. Bidragstagaren får på så sätt möjlighet att samordna bidragstid med tidpunkten då de slutliga fastighetslånen som han har träffat avtal om med sin långivare betalas ut och därmed samordna den ränta som tillämpas i bidragsärendet med den ränta som gäller för lånet. Väljer bidragstagaren en senare dag för bidragstidens början avstår denne dock samtidigt från bidrag för tid från färdigställandet.

Utbetalningarna av bidrag sker kvartalsvis under bidragsåret. Bidraget betalas ut till den som vid utbetalningstidpunkten är antecknad som lagfaren ägare eller tomträttshavare till den fastighet som berörs av bidraget. Någon nettoavisering av bidrag tillämpas inte i detta system. Inte heller får bidragstagaren överlåta eller pantsätta rätten till bidrag.

4.2.3 Det statliga kreditgarantisystemet

För närvarande finns två garantisystem — ett som tillämpas om statliga räntebidrag lämnas enligt de regler som trädde i kraft den 1 januari 1992 och ett som är hopkopplat med bidrag enligt det system som trädde i kraft den 1 januari 1993.

I 1992 års garantisystem återfinns när det gäller garanterade lånebelopp och lånesäkerhetens förmånsrättsläge mycket av det som var vägledande för bostadslånegivningen. Här finns t.ex. ett garantiunderlag för beräkning av det garanterade lånebeloppets storlek som fastställs på i princip exakt samma sätt som låneunderlaget för bostadslånet. Här finns vidare ett pantvärde för att bestämma övre gränsen för säkerheten för det garanterade lånebeloppet. Pantvärdet är liksom tidigare en funktion av bidragsunderlaget för räntebidrag med olika tillägg för gott bostadsläge, värdet av befintliga nyttigheter m.m. Här återfinns också den tidigare differentieringen av lånenivåerna mellan olika låntagarekategorier — 100, 99 eller 95 % av pantvärdet. Även den s.k. fördjupningen av bostadslånet när man inte kan få bottenlån upp till 70 % av pantvärdet finns med. Här finns slutligen krav på kommunalt förlustansvar för lån till ny- och ombyggnad av egnahem.

I 1993 års garantisystem har dessa från bostadslånesystemet hämtade principer i huvudsak utmönstrats. Det som finns kvar är en viss möjlighet till s.k. fördjupning. Kreditgarantin kan utökas med upp till 10 % av garantiunderlaget, men bara i fråga om lån för hus i områden där värdeutvecklingen är svag. I övriga fall får garantin enligt det yngre systemet

avse högst ett belopp som motsvarar 30 % av ett garantiunderlag. Garantiunderlaget skall motsvara det schablonmässigt beräknade bidragsunderlaget enligt de nya bidragsreglerna.

I såväl 1992 som 1993 års system skall säkerheten för det garanterade lånebeloppet utgöras av panträtt i fastigheten eller tomträtten. Pantsäkerheten skall dock i 1993 års system i förmånsrättshänseende ligga närmast efter säkerheten för det lån som långivaren lämnar enbart mot säkerhet i fastigheten. Detta innebär att den förmånsrättsmässiga placeringen av pantsäkerheten för det garanterade lånebeloppet i 1993 års system bestäms med utgångspunkt i långivarens bedömning av fastighetens belåningsvärde och inte som i 1992 års system av kostnaden för projektet.

I 1993 års system finns ingen övre belåningsgräns som bygger på att systemet förväntar sig en kontantinsats av viss storlek. Det skall dock bestämmas ett pantvärde för fastigheten eller tomträtten. Det får motsvara garantiunderlaget med tillägg för värdet av vissa lokaler samt värdet av de nyttigheter som ingick i eller hörde till fastigheten innan projektet påbörjades. Garantireglerna säger att säkerheten för det garanterade lånebeloppet får ligga högst inom 100 % av pantvärdet. Genom att pantvärdetilläggen i 1993 års system är begränsade i förhållande till 1992 års garantisystem och genom att pantsäkerheten för det garanterade lånet eller lånedelen i 1993 års system i förmånsrättshänseende skall ligga närmast efter pantsäkerheten för det lån eller den lånedel som lämnas utan säkerhet än panträtt i fastigheten eller tomträtten begränsas dock risktagandet jämfört med tidigare ordning.

I 1993 års system ges långivaren möjlighet att öka kreditgarantin under garantitiden. Garantin får för varje år av garantitiden ökas med högst 1 % av garantiunderlaget. Den sammanlagda ökningen får dock uppgå till högst 10 % av garantiunderlaget. Möjligheten att öka kreditgarantin under garantitiden är samtidigt hopkopplad med den i det föregående nämnda fördjupningsmöjligheten. Utnyttjar man fördjupningsmöjligheten begränsas i motsvarande mån möjligheten att under garantitiden öka kreditgarantin.

I övriga frågor, såsom vilka långivare som kan erhålla kreditgarantier, hur garantitidens längd bestäms, villkoren för garantins giltighet, hur ersättningen till långivaren bestäms, garantiavgifter och regressrätt m.m. gäller samma regler i de båda systemen.

Systemen står i princip öppna för alla kredit- och försäkringsinstitut som står under Finansinspektionens tillsyn.

Garantin lämnas i båda fallen för den tid som långivaren begär, dock längst i 25 år från projektets färdigställande.

För garantins giltighet krävs i båda fallen att långivaren gjort en korrekt kreditvärdering av låntagaren, att långivaren förvaltar lånet på betryggande sätt och med iakttagande av god kreditsed samt att långivaren betalar föreskriven garantiavgift.

Garantin berättigar i båda fallen till ersättning om långivarens säkerhet inte räcker till för att betala långivarens fordran. Ersättning lämnas med högst de belopp som kan beräknas enligt 6 kap. 3 § jordabalken. Ersätt-

ning ur garantin förutsätter att huset säljs till följd av låntagarens obestånd.

Betalar staten ut ersättning till långivaren inträder staten i båda fallen regressvis som fordringsägare mot låntagaren till motsvarande belopp. Regressfordran kan efterskänkas.

Garantiavgiftens storlek bestäms i båda fallen av regeringen. Långivaren är i princip skyldig att under garantitiden godta de ändringar i garantiavgiftens storlek som regeringen föreskriver.

4.3 Särskilt om räntebidrag vid konkurs

4.3.1 Det gamla låne- och bidragssystemet

En konkurs innebär en total betalningsinställelse såvitt gäller åtaganden som konkursgäldenären ingått före konkursbeslutet. Fordringar mot konkursgäldenären måste bevakas i konkursen. I fråga om lån som löper med ränta och amorteras innebär detta att lånet formellt är förfallet till betalning i samma ögonblick som konkursen inträder.

Eftersom — som framgår av det föregående — förekomsten av bostadslån är en förutsättning för räntebidrag och då konkurs innebär att bostadslånet sägs upp, leder konkursen logiskt sett till att räntebidragsgivningen avbryts i och med att låntagaren försätts i konkurs och återupptas inte förrän den fastighet som lånet avser har övergått till ny ägare och denne övertagit betalningsansvaret för bostadslånet. Detta var också den ståndpunkt som regeringen i början på 1980-talet intog i ett ärende där en konkursförvaltare överklagade myndigheternas beslut att avbryta räntebidragsgivningen till ett antal i konkursboet ingående bostadsbelånade fastigheter.

En omständighet som vägde tungt vid regeringens avgörande i ärendet var det förhållandet att en utbetalning av räntebidrag till en låntagare i konkurs främst skulle gynna konkursborgenärer med oprioriterade fordringar. Delvis som ett resultat av detta resonemang har sedermera efter det att nettoavisering infördes 1985 den ordningen etablerats i praxis att räntebidrag betalas ut under tid då gäldenären är försatt i konkurs under förutsättning att konkursförvaltaren godtar att utbetalningen sker direkt till långivaren. Inom ramen för nettoaviseringen pågår alltså räntebidragsgivningen även under konkurs.

En konkurs som omfattar belånade fastigheter innebär emellertid också, om den fullföljs, att fastigheterna säljs tvångsvis och att fastighetslån till den del de inte övertas av den nye ägaren är förfallna till betalning. Som framgått gäller i fråga om räntebidrag till den som övertar en bostadsfastighet som uppförts eller byggts om med stöd av bostadslån generellt att denne söker och får överta bostadslånet, alternativt söker och får ett ersättningslån. Det är alltså reglerna om övertagande av lån som styr rätten till räntebidrag för den som förvärvar en bostadsfastighet som byggts eller byggts om med statligt stöd. Enligt en uttrycklig regel *kan* den till vilken fastigheten övergått *få* överta bostadslånet helt eller delvis, om det kan antas att han har förutsättningar att fullgöra de ekonomiska förpliktel-

ser som följer med lånet och att förvalta huset på ett tillfredsställande sätt. Det föreligger således inte någon absolut rätt för en köpare att få överta bostadslånet och därmed få räntebidrag.

I praxis försöker man så långt möjligt efterkomma köparens önskemål om att få överta bostadslånet när övertagandet skall ske i anslutning till en frivillig överlåtelse. Även övertagande av bara en mindre del av bostadslånet godtas normalt. Den del som inte övertas återbetalas då kontant och underlaget för räntebidrag minskar i motsvarande mån. Här är det främsta intresset att underlätta omsättningen. Priset till vilket det sker är en sak mellan säljare och köpare.

Något annorlunda blir det om fastigheten skall säljas tvångsvis. Om den bostadsbelånade fastigheten säljs till ett pris som inte täcker säker-heten för bostadslånet uppstår i praktiken en förlust (här bortses från de fall då låntagaren även har andra utmätningsbara tillgångar). Huvudprincipen är att inte medge övertagande, om köpeskillingen understiger det pris som behövs för att täcka hela bostadslånefordringen. Härifrån görs dock i regel undantag, om en överenskommelse kan träffas med de långivare som har bättre rätt till betalning ur fastigheten om att man får dela på förlusten. Sådana överenskommelser har varit relativt vanligt förekommande mellan SBAB och bottenlånegivarna.

Ett övertagande av en del av bostadslånet innebär att den nye låntagaren även får räntebidrag. Ett delvis övertagande innebär dock att det totala räntebidraget minskar med ett större belopp än det som svarar mot minskningen av de totala räntekostnaderna till följd av den lägre låneskulden efter konkursen. Förklaringen till detta är att basen för beräkningen av den garanterade räntan inte ändras till följd av att låneskulden minskar. Den garanterade räntan beräknas alltid på det ursprungliga bidragsunderlaget. Räntebidragstiden kortas också av eftersom den nedsättning av lånets kapitalbelopp som sker inte medför någon justering av amorteringsplanen.

Sammanfattningsvis innebär den gamla ordningen att räntebidrag betalas ut även under konkurs som en följd av nettoaviseringen och att räntebidragets fortbestånd efter avslutad konkurs är beroende av om långivare med bättre rätt till betalning ur den bostadsbelånade fastigheten godtar att ta en del av förlusten som kan uppstå genom att priset på fastigheten inte når upp till det statliga pantvärdet för fastigheten. Blir räntebidraget kvar efter en konkurs som inte ger full utdelning på bostadslånet kommer bidraget att bli lägre än vad som svarar mot själva ränteminskningen till följd av kapitalförlusten.

4.3.2 Det nya bidragssystemet

I det nya systemet är det uttryckligen frånsagt att bidrag inte lämnas för tid då bidragstagaren är i konkurs. Denna regel kompletteras av en likaledes uttrycklig bestämmelse om att bidragstagaren skall förbinda sig att inte till annan överlåta, pantförskriva eller på annat sätt överföra den rätt

till bidrag som bidragsbeslutet innebär. Ett förfarande i strid mot utfästelsen kan medföra att bidragsbeslutet återkallas.

Förbudet mot bidrag under den tid bidragstagaren är i konkurs innebär omvänt att så snart huset fått ny ägare återupptas bidragsgivningen i full utsträckning. Varken det pris som erlagts för fastigheten eller den lånefinansiering av fastigheten som uppnåtts efter konkursen inverkar på bidragets storlek eller den totala bidragstidens längd.

5 Åtgärder för att stabilisera bostadskreditmarknaden

5.1 Allmänna utgångspunkter

Problemställningen

Dagens problem på bostads- och byggmarknaderna skall ses mot bakgrund av de allmänna ekonomiska förhållandena i Sverige. Svensk ekonomi är mitt inne i efterkrigstidens djupaste lågkonjunktur. De misstag som begåtts i den ekonomiska politiken, framför allt under 1980-talet, har lett till att de strukturella problemen i statens finanser nu ligger blottlagda. Det framstår som uppenbart att många utgiftssystem och den skattebelastning som byggts upp under decennier i grunden försämrat landets ekonomiska möjligheter. För att komma tillrätta med dessa problem krävs en omfattande omprövning och besparing av statens utgifter. Samtidigt krävs en översyn av skattesystemen och olika regleringssystem så att de inte hindrar den ekonomiska tillväxt som är nödvändig för att Sverige skall komma ut ur den ekonomiska krisen. Omställningsprocessen är både omfattande och nödvändig. Denna äger rum samtidigt som samhället och näringslivet brottas med de negativa effekterna av 1980-talets ekonomiska politik. Särskilt tydliga är effekterna på finans-och fastighetsmarknaderna, vars kriser är en följd av högt uppdrivna inflationsförväntningar i kombination med den kraftiga utlåningsökningen och bristfälliga kreditprövningen.

Dessa grundläggande problem för landets ekonomi berör således i hög grad fastighetsmarknaden och bostadsbyggandet. De tar sig bl.a. uttryck i att fastighetsägare inte kan lånefinansiera investeringar, oavsett om det gäller nyproduktion eller i befintligt bestånd, i samma omfattning som tidigare. Indirekt får detta effekter för byggbranschen genom att byggprojekt, baserade på tidigare förutsättningar, inte kommer till stånd eller får svårigheter att få lån. De förändrade ekonomiska förutsättningarna, som framför allt avspeglar sig i en vikande efterfrågan, har lett till en nedgång i bostadsbyggandet, med åtföljande konkurser hos byggföretag och arbetslöshet bland de anställda i byggbranschens olika förädlingsled.

Problemen i byggbranschen har förvärrats till följd av det omfattande bostadsbyggande som ägt rum sedan 1987. Detta omfattande bostadsbyggande tog i anspråk en stor del av marknadsutrymmet för nya bostäder. Att en sådan utveckling leder till en rekyl i form av nedgång i bostadsbyggandet är logiskt och ofrånkomligt, oavsett hur statens stöd till

bostadsbyggandet utformas. Nedgången i byggbranschen med åtföljande problem är därför till betydande del en förutsägbar konsekvens av de senaste årens mycket omfattande bostadsbyggande.

Dessvärre ägde det ökade bostadsbyggandet rum under en tid då det rådde överefterfrågan på byggresurser, dels för ombyggnad av bostäder, dels för nybyggnad av kontor och industrifastigheter. Tillsammans med det dåvarande räntebidragssystemet, som innebar att man fick mer räntebidrag ju dyrare man byggde, fick det till följd att produktionskostnaderna steg våldsamt. Under början av 1980-talet låg den totala produktionskostnaden på ca 4 000 kr/kvm för flerbostadshus. Under de senaste åren har produktionskostnaden överstigit 11 000 kr/kvm. Nivåerna på anbud som avgetts under senare tid ligger avsevärt lägre. Samtidigt får man konstatera att flertalet av de projekt som har igångsatts och som i dag har problem att få tillfredsställande lånefinansiering är projekterade till tidigare års höga kostnadsnivå.

Sammantaget måste man således konstatera att de problem som fastighetsägare som byggt hus under andra hälften av 1980-talet brottas med och de problem som gäller bostadsbyggandet och dess kreditförsörjning är hänförliga till förhållandena under andra hälften av 1980-talet. Under de senaste fem-sex åren har det byggts alltför många bostäder och till alltför hög kostnad. I många fall har bostäder tillkommit utan att det funnits en långsiktig efterfrågan. I andra fall är det för få hushåll som efterfrågar dessa bostäder, vilket innebär att fastigheterna för närvarande i många fall har ett betydligt lägre värde än vad de kostat att bygga och den låneskuld som därmed belastar fastigheten. Denna situation innebär en risk för framtida kreditförluster för kreditinstituten, vilket verkar inskränkande på nya kreditengagemang från deras sida. Den största skadan av förhållandena under andra hälften av 1980-talet torde ändå vara den orimligt höga produktionskostnadsnivå som då etablerades.

Bostadsinstitutens utlåning

Under hösten 1991 började bottenlåneinstituten ifrågasätta om utlåning i förhållande till länsbostadsnämndernas beslutade pantvärde (i princip produktionskostnaden) var förenligt med kreditinstitutens regler om att ha tillfredsställande säkerheter för sina lånefordringar. Det kan nu konstateras att den tidigare kreditgivningen som baserats på länsbostadsnämndens beslut har resulterat i ökad risk för kreditförluster i framför allt de senast byggda årgångarna.

De ändrade ekonomiska förhållandena har lett fram till en nödvändig omprövning av kreditinstitutens kreditgivning till bostadsbyggande. De myndighetsbeslutade pantvärdena har under senare år alltmer ifrågasatts som grund för kreditgivningen. Kreditgivningen är numera baserad på projektets ekonomi, dvs. om det finns hushåll som är beredda att acceptera sådana bostadsutgifter att de täcker räntekostnaderna. Kreditgivningen sträcker sig inte längre än att instituten är säkra på att vid tvångsförsäljning få täckning för skulden. Kreditgivaren gör också en

noggrannare prövning av låntagaren än tidigare. Kreditgivning förutsätter numera en bedömning av att låntagaren sannolikt klarar sina ränteförpliktelser under överskådlig tid. En sådan bedömning är också en förutsättning för att den statliga kreditgarantin för ny- och ombyggnad skall gälla.

Från byggherresidan har ibland hävdats att kreditinstituten hanterar kreditgivningen för snävt. För kreditgivare måste dock utgångspunkten vara att låntagaren kan förväntas klara framtida ränteutgifter på lånen och att långivningen från kreditinstituten inte ges större omfattning än vad som motsvaras av tillfredsställande säkerheter. Sedan 1992 underlättar staten lånefinansieringen av bostadsbyggandet genom att erbjuda kreditinstituten en avgiftsbelagd kreditgaranti som möjliggör för instituten att lämna lån utöver vad säkerhet i fastigheten eller tomträtten i sig motiverar. De som bygger till högre kostnader än vad som motsvaras av tillfredsställande säkerhet i fastigheten eller tomträtten och av utrymmet för den statliga kreditgarantin måste vara beredda att finansiera detta med egen kapitalinsats eller med lån från andra som är beredda att ta risker för sådan långivning som saknar tillfredsställande säkerhet.

Från kreditgivarnas sida anförs att byggherrarnas minskade möjligheter till lånefinansiering huvudsakligen beror på att det är för stor skillnad mellan produktionskostnaden och den färdigbyggda fastighetens värde. Produktionskostnaderna är för höga för att lånefinansiering av produktionskostnaden skall kunna ske i den omfattning som byggbranschen varit van vid.

En rimlig produktionskostnad i förhållande till hushållens betalningsvilja för nyproducerade bostäder och en rimlig egen kapitalinsats är således grundläggande förutsättningar för lånefinansiering av bostadsbyggande och för att byggbranschens problem skall kunna lösas. Ansvaret för att denna balans skall uppstå åligger såväl byggare och byggherrar som kommuner. Det gäller för alla som har en påverkan på den totala produktionskostnaden att bidra till att kostnaderna sänks och anpassas till mer normala förhållanden än de som blivit en följd av bygg- och fastighetsboomen under andra hälften av 1980-talet.

Behovet av åtgärder

På statsmakterna ligger ett övergripande ansvar att främja god hushållning, vilket här innebär att bostadsbyggande och fastighetsägande ges sådana villkor att producenter och ägare stimuleras att hålla sina kostnader låga. Det skapas genom de regler som finns på dessa marknader. På denna liksom andra marknader påverkar den allmänna ekonomiska politiken hushållens och företagens köpkraft och därmed deras efterfrågan på bl.a. bostäder och näringslivets lokaler.

Utredarens bedömning är att de problem som i huvudsak är förknippade med de krediter som getts till de senaste årgångarna bostäder i det tidigare subventionssystemet nu nått en sådan omfattning att det är påkallat med ytterligare åtgärder från statsmakternas sida. Enligt utredaren bör sådana åtgärder syfta till att förbättra marknadens funktionssätt

genom en ökad flexibilitet samt bidra till att minska risken för konkurs med åtföljande kreditförluster. Sådana åtgärder är angelägna för fastighetsägarna och de boende. Sådana åtgärder är också angelägna för att undvika kreditförluster för staten och bottenlånegivarna. Det finns därför anledning att, inom ramen för riksdagens beslut om räntebidragens omfattning, söka en ordning som minskar riskerna för att fastighetsägare skall gå i konkurs och därmed orsaka både staten och bottenlånegivare kreditförluster eller motsvarande. Det viktigaste är därvid att se till att fastighetsägare ges möjligheter att ta tillvara allt utrymme för att minska sina kapitalutgifter. Därför är det riktigt som utredaren föreslagit att se över det äldre regelverket för statens stöd till ny- och ombyggda bostäder i syfte att göra sådana ändringar som kan öka fastighetsägarens möjlig-heter att minimera sina kapitalutgifter.

I det följande lägger vi fram förslag som innebär att onödiga formkrav i det äldre räntebidragssystemet tas bort. I stället skall räntebidragets storlek i likhet med vad som gäller i det nya systemet för bostadsbyggnadssubventioner beräknas oavsett finansiering och oavsett faktiska kostnader för lånefinansiering. För att inte detta skall leda till att låntagare går i konkurs för att slippa det statliga lånet och ändå behålla fullt räntebidrag, föreslås samtidigt regler som innebär att räntebidraget i sådana fall kvittas mot förlust på det statliga lånet. Tillsammans med en möjlighet att genom pantförskrivning eller på annat sätt överföra rätten till räntebidraget till kreditinstitut som står under Finansinspektionens tillsyn, bör detta leda till ökade möjligheter för fastighetsägare och kreditgivare att finna lösningar som kan undanröja obeståndssituationer. För att ytterligare förbättra möjligheterna till finansiella rekonstruktioner föreslås också en särskild statlig kreditgaranti för ett s.k. omfördelningslån som skall kunna bidra till att begränsa fastighetsägarens ränteutgifter under de närmaste åren.

Dessa förändringar bör leda till förbättrade möjligheter för fastighetsägare och kreditgivare att undvika konkurser. Därigenom minskar kreditinstitutens kreditförluster, vilket möjliggör ett ökat utbud av kapital för lånefinansiering av det bostadsbyggande som efterfrågas av hushållen. De föreslagna åtgärderna syftar således inte enbart till att skapa bättre ekonomiska förutsättningar för de fastigheter som byggts under de senaste åren utan också till att förbättra möjligheterna till konkurrenskraftig lånefinansiering av pågående och framtida bostadsbyggande.

För att underlätta byggbranschens svåra omställning föreslås dessutom att de bostadsbyggnadsprojekt som påbörjas före utgången av år 1995 skall få en utökad statlig kreditgaranti om 40 % i enlighet med 1993 års system för kreditgaranti. Dessa åtgärder förbättrar möjligheterna till lånefinansiering av pågående och framtida bostadsbyggande. Utrymmet för lånefinansiering av ekonomiskt sunda bostadsbyggnadsprojekt bör därmed inte utgöra någon självständig restriktion för bostadsbyggandets omfattning.

Regeringens förslag överensstämmer i huvudsak med utredarens förslag.

Till vissa frågor som väckts vid bl.a. Finansdepartementets hearing med anledning av utredarens förslag återkommer vi i det följande i anslutning till förslagen.

5.2 Slopade krav på särskild lånefinansiering i samband med räntebidrag enligt äldre bestämmelser, m.m.

Regeringens förslag: Räntebidrag för nybyggnad, ombyggnad, energibesparande åtgärder och förvärv enligt de regler som gällde fram till utgången av 1991 lämnas oberoende av på vilket sätt det med bidraget avsedda ändamålet är finansierat.

Hittillsvarande krav på förekomsten av ett statligt reglerat lån (bostadslån, ersättningslån eller förvärvslån) för räntebidrag slopas, liksom kravet på att bidragsändamålet därutöver är finansierat med viss underliggande kredit (bottenlån med viss minsta räntebindningstid). Eventuell återbetalning av lån utöver avtalade amorteringsvillkor skall inte medföra att räntebidraget minskar. Räntebidragsberäkningarna schabloniseras.

Ordningen med utbetalning av räntebidrag till långivaren, den s.k. nettoaviseringen, behålls men utgör inte längre ett villkor för räntebidrag.

Därutöver öppnas en möjlighet för bidragstagare som tagit upp lån för den ny- eller ombyggnad som räntebidraget avser att låta långivaren uppbära bidraget under den tid bidragstagaren är låntagare. En motsvarande möjlighet öppnas även när det gäller räntesubventioner enligt 1992 och 1993 års bidragssystem.

Ändringarna genomförs den 1 januari 1994. De tillämpas såvitt avser räntebidrag för tid fr.o.m. ikraftträdandet i ärenden i vilka bidragsgivningen ännu inte har upphört före ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Dagens ekonomiska läge innebär väsentligt lägre marknadsräntor än för bara ett år sedan. Möjligheten för ägare av bostadshus som har byggts eller byggts om med stöd av bostadslån och räntebidrag enligt de regler som gällde fram till utgången av år 1991 att omedelbart utnyttja det nya ränteläget och därmed snabbt få ner sina kapitalkostnader begränsas dock för närvarande på olika sätt. Bl.a. innebär de gamla räntebidragsreglerna vissa begränsningar i detta avseende. Enligt dessa måste bidragstagaren ha ett bottenlån med bunden ränta i minst fem år åt gången. Väljer bidragstagaren lån i motsvarande säkerhetsläge med andra räntevillkor bortfaller räntebidraget till räntekostnaden på detta lån helt. Vidare gäller att en förtida återbetalning av lån skall beaktas vid beräkning av räntebidrag. Det innebär att räntebidraget minskar om bidragstagaren skulle välja att extraamortera de lån som berättigar till räntebidrag för att på så sätt minska sina totala kapitalkostnader. Dessutom gäller att räntebidragsgivningen upphör i sin helhet

om bidragstagaren väljer att återbetala bostadslånet på en gång. Väljer bidragstagaren att extraamortera på bostadslånet kommer den möjliga totala bidragstiden, om övriga förutsättningar för bidrag hålls oförändrade, att kortas eftersom bidragstiden inte kan vara längre än lånetiden för bostadslånet och en extraamortering på bostadslånet innebär att lånetiden kortas av med det antal år som extraamorteringen motsvarar årsamorteringarna.

Som utredaren har framhållit finns det anledning att nu utmönstra dessa bestämmelser ur regelverket för att på så sätt lämna större utrymme för kreditgivare och utsatta fastighetsägare att tillsammans finna lösningar som innebär att konkurser kan undvikas för fastighetsägaren. Vi förordar att reglerna för räntebidrag enligt de bestämmelser som gällde fram till utgången av 1991 ändras så att bidrag fr.o.m. 1994 lämnas oberoende av på vilket sätt det med bidraget avsedda ändamålet är finansierat.

De räntebidrag som här avses är i första hand räntebidrag för ny- eller ombyggnad enligt nybyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:692), ombyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:693) eller bostadsfinansieringsförordningen (1974:946), dvs. sådana räntebidrag som lämnas på grund av att fastigheten är finansierad med både ett statligt reglerat lån och ett bottenlån. Hit hör även räntebidrag enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål.

I fråga om räntebidrag enligt dessa förordningar bör således det nuvarande kravet på att det skall finnas ett statligt reglerat lån tas bort helt. Vidare bör kravet på att det måste finnas ett bottenlån med bunden ränta i minst fem år i taget tas bort, liksom regeln att en extra amortering på låneskulden medför att den räntekostnad som räntebidraget beräknas för minskar i motsvarande mån. Räntebidraget bör i fortsättningen lämnas för en räntekostnad som beräknas schablonmässigt i fråga om såväl lånebelopp som amorteringsplaner, räntebindningstider och räntesatser. Utgångspunkten för beräkningen av bidrag för tid efter det att avregleringen trätt i kraft bör därvid vara de lånebelopp, amorteringsplaner och räntebindningstider som gäller när avregleringen träder i kraft samt de räntesatser som skulle ha tillämpats om kraven på viss lånefinansiering kvarstått. I vissa äldre ärenden saknas räntebindningstider för bottenlån. I sådana fall bör räntebidraget beräknas på grundval av den ränta som tillämpas i bidragsärendet vid avregleringens ikraftträdande fram till utgången av den vid denna tidpunkt pågående räntebindningsperiod för bostadslånet. För tid därefter beräknas räntebidraget med hjälp av den subventionsräntesats som gäller vid denna tidpunkt. Subventionsräntesatsen omprövas därefter vid utgången av varje ny femårsperiod. I det fall att räntebidragsärendet omfattar bidrag till ränta på ett anslagsfinansierat bostadslån, dvs. ett lån där räntan bestäms efter en räntesats som regeringen bestämmer för ett kalenderår i taget (s.k. bostadslåneränta), bör dock bidraget för ränta på ett mot detta lån svarande belopp beräknas efter denna räntesats. Motsvarande bör gälla i fråga om fördjupade delar av ett sådant lån med marknadsränta som för primär- och sekundärlån.

Den gamla ordningen med utbetalning av räntebidrag till långivaren, den s.k. nettoaviseringen, bör behållas men i fortsättningen inte utgöra

ett krav för räntebidrag på det sätt som hittills gällt. Regeringen vill i sammanhanget erinra om införandet av den s.k. nettoaviseringsavgiften (prop. 1992/93:172, bet. 1992/93:BoU20, rskr. 1992/93:301). I samband med den avgiften har föreskrivits att långivarens beslut att avstå från nettoavisering inte påverkar låntagarens rätt till räntebidrag.

I syfte att ytterligare så långt möjligt säkra betalningen av räntor på lån som tagits upp för att finansiera ny- eller ombyggnad av bostäder har utredaren föreslagit att kreditinstituten erbjuds en möjlighet att få tillämpa nettoavisering även för räntesubventioner enligt 1992 och 1993 års system. Regeringen förordar att en sådan möjlighet införs. Med hänsyn till systemens konstruktion bör detta tekniskt sett lösas så att det införs en möjlighet för bidragstagaren att till långivare som står under Finansinspektionens tillsyn genom pantförskrivning eller på annat sätt överföra sin rätt till bidrag på långivaren under den tid som bidragstagaren är låntagare hos denna långivare. Andra överlåtelser av rätten till bidrag bör inte tillåtas. De förbud mot pantsättning och andra överlåtelser som redan gäller bör således bestå såvitt avser andra fall. Vad vi nu har föreslagit bör gälla generellt, dvs. såväl i fråga om räntebidrag enligt de regler som gällde till utgången av 1991 som i fråga om räntesubventioner enligt 1992 respektive 1993 års subventionsregler.

Villkor för räntebidrag av det slag som berörts i det föregående finns även i viss utsträckning när det gäller räntebidrag för energibesparande åtgärder enligt förordningen (1977:332) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus m.m. och i fråga om räntebidrag för förvärv enligt förordningen (1987:258) om stöd till flerbarnsfamiljer för köp av egnahem. Även dessa stöd bör omfattas av utmönstringen.

Det bör ankomma på regeringen att närmare besluta om de regeländringar som behövs. Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 1994 och tillämpas på räntebidrag för tid efter ikraftträdandet under förutsättning att bidragsgivningen inte redan har upphört vid ikraftträdandet.

5.3 Särskild statlig kreditgaranti för att möjliggöra lån för att omfördela vissa ränteutgifter

Regeringens förslag: En särskild statlig kreditgaranti införs för sådana lån på kreditmarknaden som tas upp för att tillfälligt begränsa ränteutgifter på utestående fastighetslån (omfördelningslån).

För rätt till ersättning ur garantin krävs

dels att omfördelningslånet används för att betala ränta på lån för bostadshus som uppförts eller byggts om med stöd av bostadslån, om projektet har färdigställts under något av åren 1985-1991, eller med stöd av lån med statlig kreditgaranti för ny- och ombyggnad enligt de regler som gällde under 1992,

dels att lånet lämnas som ett led i en ekonomisk rekonstruktion för att undvika en obeståndssituation.

Garantin lämnas med högst ett belopp motsvarande 10 % av låneunderlaget för bostäder respektive garantiunderlaget för statlig kreditgaranti för ny- och ombyggnad av bostäder.

Garantin ges formen av fyllnadsborgen, dvs. för garantins giltighet krävs att långivaren innehar säkerhet för det garanterade lånebeloppet i form av panträtt i den belånade fastigheten. Garantin berättigar långivaren att få ersättning för förluster på lånet upp till garantibeloppet.

Garantin lämnas för en tid av fem år med möjlighet för långivaren att förlänga garantitiden med ytterligare högst femton år. Garantin upphör att gälla vid garantitidens utgång om inte förlängning av garantitiden begärts dessförinnan.

För garantin tas ut en årlig avgift som långsiktigt skall täcka kostnaderna för administration och förluster. Minsta avgiftstid är fem år. Utebliven avgift innebär att garantin upphör att gälla. Vid utbetalning av ersättning reduceras först beloppet med de framtida avgifter garantitagaren har åtagit sig att betala.

Den särskilda garantigivningen införs den 1 januari 1994. Garantiverksamheten sköts av Statens bostadskreditnämnd.

Skälen för regeringens förslag: De ändringar som föreslagits i avsnitt 5.2 skapar förutsättningar att ändra finansieringen av en fastighet utan att det leder till minskade räntebidrag. För att göra det möjligt att undvika obeståndssituationer för utsatta fastighetsägare bör därutöver möjligheter skapas att temporärt begränsa ränteutgifterna för huset.

Räntebidrag enligt de regler som gällde fram till utgången av 1991 förutsätter som framgått av det tidigare i princip att huset är finansierat med bostadslån och bottenlån med bunden ränta. Ett lån med bunden ränta innebär att den årliga ränteutgiften på lånet och därmed den totala ränteutgiften är fixerad beloppsmässigt för viss tid. För bottenlån enligt det gamla systemet gäller numera normalt en lånetid på ca fem år under vilken tid räntan ligger fast. Därefter byts lånet ut mot ett nytt femårigt

lån med bunden ränta. För statligt reglerade bostadslån gäller normalt en lånetid på 30 år med s.k. räntejustering vid utgången av vart femte år under lånetiden (villkorstiden). Räntejustering innebär att man anpassar räntan till den vid justeringstillfället aktuella marknadsräntan.

Konsekvensen av att ha ett lån med bunden ränta är bl.a. att man inte under lånetiden eller villkorstiden kan sänka sina ränteutgifter på lånet, t.ex. genom att under denna tid när ränteläget är gynnsamt för låntagaren återbetala lånet helt eller delvis och finansiera återbetalningen genom att ta upp ett nytt lån med lägre ränta. Väljer låntagaren ett sådant förfarande blir han enligt för sådana lån gällande villkor skyldig att betala s.k. ränteskillnadsersättning. Ersättningen motsvarar i princip skillnaden mellan den bundna räntan och den nya lägre låneräntan multiplicerad med den tid som återstår till utgången av lånetiden eller tidpunkten för nästa villkorsändring på lånet. Ränteskillnadsersättning kan uppgå till betydande belopp. Med utgångspunkt från skillnaden mellan den ränta som för närvarande tillämpas på nya lån med bunden ränta i fem år och den som gäller på sådana lån som betalas ut under de senaste åren uppgår ränteskillnadsersättningen till grovt räknat ca 500 kr per kvm och år som återstår av låne- eller villkorstiden. Förutom att den totala räntekostnaden inte ändras kan en förtida återbetalning av lån för att nå fördelen av en lägre ränta således innebära en betydande likviditetspåfrestning för låntagaren, om ränteskillnadsersättning måste betalas kontant. En liknande situation uppstår om långivaren vill bistå låntagaren genom att i stället för att byta ut lånet sänka räntan på lånet. Något förenklat kan man säga att även räntesänkningen måste betalas av låntagaren.

Utredaren menar att en anpassning av räntan på gamla bostadslån och bottenlån från slutet av 1980-talet till de låga räntenivåer som gäller i dag skulle kunna innebära fördelar i många fall. Utredaren bedömer att en möjlighet att lånefinansiera utgiften för en sådan räntesänkning skulle verksamt bidra till att undvika en rad obeståndssituationer som kan leda till konkurs. Genom ett lån kan utgiften för att sänka räntan fördelas över en längre tidsperiod.

Motsvarande fördelar kan föreligga i andra fall än då omfördelnings-lånet används för att finansiera ränteskillnadsersättning. Omfördelningslån bör kunna komma i fråga även vid andra typer av åtgärder för att undvika en obeståndssituation, såsom t.ex. att omfördela en del av ränteutgiften på ett utestående lån i tiden.

Eftersom det här generellt sett skall komma att handla om lån på marknaden som inte kan lämnas enbart mot säkerhet i den fastighet lånet avser är en förutsättning för att en sådan långivning skall kunna etableras att staten erbjuder en statlig lånegaranti som ytterligare säkerhet.

Regeringen finner inte skäl att göra någon annan bedömning än utredaren i denna fråga. Det är viktigt att så långt möjligt främja åtgärder som snabbt kan nedbringa kapitalutgifterna för bostadshus som uppförts eller byggts om till höga kostnader och som till följd av det statliga finansieringssystemet dragit på sig höga totala kapitalkostnader. Vi förordar därför att en särskild statlig kreditgaranti införs. Syftet med garantin är allmänt sett att underlätta för kreditmarknaden att biträda ägare av statligt

subventionerade bostadshus med lån för att i tiden omfördela fastighetsägarens ränteutgifter i syfte att undvika en obeståndssituation.

Som utredaren framhåller måste man uppmärksamma att omfördelningslån har den nackdelen att husägaren på något längre sikt riskerar att få betydligt högre nettokapitalutgifter eftersom de framtida räntekostnaderna ökar till följd av de ytterligare lån som tagits upp för att finansiera den tidigare räntesänkningen. Vi anser därför i likhet med utredaren att möjligheterna till statlig kreditgaranti för sådana lån bör starkt begränsas.

Till att börja med är det naturligt att begränsa kreditgarantin till fall då den förtida räntesänkningen avser sådana lån för bostadshus för vilka kreditrisken blivit särskilt stor till följd av att det statligt reglerade finansieringssystemet medgett en alltför hög belåning. Med hänsyn härtill och till de bedömningar av kreditrisksituationen som utredningen har gjort bör garantigivningen bara omfatta hus vilka uppförts eller byggts om med stöd av bostadslån, om projektet färdigställts under något av åren 1985-1991, eller med stöd av lån med statlig kreditgaranti enligt de garantiregler som gällde under 1992. Det sistnämnda innebär att den särskilda kreditgarantin bör gälla även i fråga om hus för vilka ny- eller ombyggnaden färdigställts eller påbörjats under 1992.

För rätt till ersättning ur garantin bör vidare krävas att lånet och garantin i det konkreta fallet är påkallade för att undvika en obeståndssituation. Vidare bör krävas att kreditgivaren vid tidpunkten för lånets beviljande hade grund för bedömningen att husägaren kan klara sina åtaganden även med beaktande av de ökade räntekostnader som lånet medför på sikt. Garantin bör således inte gälla om man vid tidpunkten då åtgärden övervägs gör bedömningen att lånet bara medför att obeståndssituationen skjuts något framåt i tiden. Långivaren bör således vid eventuella framtida skadefall, då garantiåtagandet måste infrias, kunna påvisa att lånet givits för att undvika en obeståndssituation och mot bakgrund av en rimlig plan för hur ekonomin för låntagaren skulle utveckla sig under lånets löptid.

Med kreditgivare avses här givetvis i första hand de långivare som redan har lån i fastigheten. Samtidigt finns det inga avgörande skäl för att begränsa möjligheten att lämna statsgaranterade omfördelningslån till de långivare som redan har engagemang i fastigheten. Den särskilda garantigivningen bör stå öppen för alla långivare som står under tillsyn av Finansinspektionen.

Som en generell begränsning bör därutöver gälla att den ekonomiska rekonstruktionen måste bedömas bli framgångsrik inom ramen för ett omfördelningslån på högst 10 % av det låneunderlag för bostäder som ursprungligen fastställts för beräkning av det statligt reglerade bostadslånet för husets ny- eller ombyggnad. Om ny- eller ombyggnaden finansierats slutligt genom lån med statlig kreditgaranti enligt de regler som trädde i kraft den 1 januari 1992, bör den särskilda kreditgarantin i stället få avse högst ett belopp som motsvarar 10 % av garantiunderlaget enligt dessa regler. Det är enligt de bedömningar som nu kan göras i praktiken

uteslutet att en fastighetsägare som i dag är nära en obeståndssituation skulle kunna klara en större ytterligare skuldbelastning på sin fastighet.

För det garanterade lånet bör krävas säkerhet i form av panträtt i den eller de fastigheter som omfördelningslåneärendet berör. Något bestämt inomläge i förmånsrättshänseende bör dock inte fastställas. Utgångspunkten bör vara att man tar i anspråk det tillgängliga pantsättningsutrymme som fastigheten har vid lånetillfället. Det ligger då i sakens natur att man i förekommande fall även tar i anspråk eventuella obelånade pantbrev, liksom pantförskriver överhypotek genom pantsättning i andra hand av pantbrev med bättre förmånsrätt. Garantin bör utformas så att den berättigar långivaren till ersättning för de lånefordringar som inte täcks av panten i fastigheten (fyllnadsborgen). Ersättningen maximeras dock till garantibeloppet.

De lån som det här är fråga om innebär allmänt sett en kraftig extra belastning på fastigheten. Det ligger därför i fastighetsägarnas intresse att de avvecklas inom en inte alltför lång tid. Samtidigt måste beaktas att krav på en alltför snabb återbetalning av lånet i sig äventyrar möjligheten att undvika en ny framtida obeståndssituation. Utredaren har bedömt att garantin borde gälla för en tid av fem år med möjlighet för långivaren att förlänga garantin i ytterligare sammanlagt femton år. Regeringen, som finner utredarens förslag väl avvägt, förordar en ordning i enlighet med förslaget.

Det är viktigt att den statliga garantin för ett omfördelningslån av det slag som här diskuteras inte leder till att de bostäder som berörs i praktiken får ytterligare statliga subventioner. För garantin bör därför tas ut en avgift som långsiktigt täcker kostnaderna för administration och förluster. Med en sådan utgångspunkt kan det när det gäller lån i det riskläge som det här är fråga om komma att behöva tas ut en totalt sett förhållandevis hög avgift. För att i någon mån fördela kostnaderna för garantin över tiden förordar regeringen en ordning som innebär att den som får garantin förbinder sig att betala en årlig avgift under viss tid, oavsett om garantiersättning har utgått eller inte under denna tid. Minsta avgiftstid bör sättas till fem år, dvs. till samma tid som minsta garantitid. Vid utbetalning av ersättning bör ersättningsbeloppet först reduceras med de framtida avgifter som garantitagaren har åtagit sig att betala. Detta skapar tillsammans med bestämmelser om minsta avgiftstid ett självriskelement i garantikonstruktionen.

Det bör ankomma på regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela närmare föreskrifter om villkoren för garantin samt om avgiftens storlek och hur avgiften skall betalas.

Den särskilda kreditgarantin bör gå att få från och med den 1 januari 1994 och garantigivningen bör omfatta omfördelningslån som beviljas från och med den dagen. Garantiverksamheten bör handhas av Statens bostadskreditnämnd.

Som framgår av utredarens skrivelse väckte förslaget om ett omfördelningslån med statlig kreditgaranti frågan om inte en sådan ordning bör föranleda en ändring av bokföringsreglerna för att inte lånet bl.a. skall leda till krav på upprättande av likvidationsbalansräkning enligt aktie-

bolagslagens regler, om låntagaren är ett aktiebolag. Även vid Finansdepartementets hearing togs frågan upp av företrädare för såväl långivare som låntagare. Utredaren har förklarat sig inte vara beredd att förorda särskilda bokföringsregler som skulle åsidosätta aktiebolagslagens regler i detta avseende. Om ett omfördelningslån leder till att likvidationsbalansräkning skall upprättas anser utredaren att det i den situationen får överlämnas åt fordringsägarna, vilka i dessa fall torde vara samma kreditgivare som överväger att lämna ett omfördelningslån, att bedöma vilka åtgärder som är lämpliga.

Regeringen delar utredarens uppfattning. Några särskilda bokföringsregler som sätter aktiebolagslagens regler om likvidationsbalansräkning ur spel bör således inte införas. Låntagarens faktiska ekonomiska situation förändras inte genom särskilda bokföringsregler.

5.4 Utökade kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder som påbörjas före utgången av 1995, m.m.

Regeringens förslag: Möjligheten enligt 1993 års regler om statlig kreditgaranti för bostäder att öka garantibeloppet från 30 till 40 % i områden med svag värdeutveckling på fastigheter vidgas tillfälligt till att avse alla ny- och ombyggnader av bostäder som påbörjas under åren 1993-1995.

Dessutom öppnas en möjlighet för de projekt som beviljats räntebidrag enligt 1992 års subventionsregler att erhålla kreditgarantier enligt 1993 års regelsystem. Garantibeloppet beräknas på ett garantiunderlag som motsvarar 90 % av bidragsunderlaget enligt 1992 års subventionsregler.

Ändringarna träder i kraft den 1 januari 1994 och tillämpas även i fråga om projekt som påbörjats före ikraftträdandet men inte beviljats kreditgaranti enligt äldre bestämmelser.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av det föregående infördes den 1 januari 1993 bl.a. den principen att den statliga kreditgarantin skall motsvara 30 % av garantiunderlaget, lika för alla låntagarkategorier. Samtidigt infördes en begränsad möjlighet att under garantitiden höja garantibeloppet med 1 % per år, dock högst 10 % av garantiunderlaget. Syftet med denna regel är att öppna en möjlighet för långivare och låntagare att med hjälp av ytterligare lån omfördela en del av låntagarens ränteutgifter på det statsgaranterade lånet för ny- eller ombyggnad.

Den nyordning i fråga om statliga kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder som genomfördes den 1 januari 1993 innebär emellertid också att pantsäkerheten för det statligt garanterade lånet eller lånedelen i förmånsrättshänseende skall ligga i omedelbar anslutning till säkerheten för det lån eller lånedel långivaren lämnar mot enbart säkerhet i fastigheten. För att inte denna ordning skall medföra en alltför låg total

belåning i områden med svag värdeutveckling på fastigheter har en möjlighet öppnats att få byta ut den successiva höjningen av garantibeloppet mot en höjning av det ursprungliga garantibeloppet från 30 till 40 % av garantiunderlaget, om det hus som byggs eller byggs om ligger i ett sådant område.

Utredaren bedömer att marknadssituationen för närvarande är sådan att det kan vara lämpligt att temporärt utvidga möjligheten till utbyte av den successiva höjningen till att gälla alla ny- eller ombyggnadsprojekt som genomförs under de närmaste åren för att under en begränsad tid förbättra byggherrarnas möjligheter att trots sjunkande fastighetspriser i rimlig omfattning lånefinansiera i övrigt ekonomiskt sunda bostadsbyggnadsprojekt.

Regeringen delar utredarens bedömning i denna fråga. En sådan utvidgning kan förväntas bidra till att förbättra kreditsituationen för nya projekt. Huvudprincipen bör dock fortfarande vara att bostadsbyggandet skall ske med en icke oväsentlig egeninsats. Vi förordar därför att möjligheten enligt 1993 års regler om statlig kreditgaranti att öka garantibeloppet från 30 till 40 % får utnyttjas för alla ny- och ombyggnadsprojekt oavsett var i landet de kommer till utförande, men att ändringen bara gäller projekt som påbörjas under något av åren 1993-1995. Det bör redan nu också slås fast att det därefter sker en återgång till den ordning som gäller i dag, dvs. att garantin som regel bara skall avse 30 % av garantiunderlaget.

Av i huvudsak samma skäl som anförts för den föreslagna utvidgningen av garantigivningen för projekt som påbörjas under något av åren 1993-1995 förordar regeringen att även projekt som påbörjats tidigare och därför beviljats räntebidrag enligt de regler som gällde under 1992 skall kunna få kreditgaranti enligt 1993 års regler. Kreditgaranti och pantvärde enligt 1993 års regler bör därvid för enkelhetens skull beräknas med utgångspunkt från det bidragsunderlag som har fastställts i räntebidragsbeslutet enligt 1992 års regler. För att inte detta skall medföra att ett sådant projekt får ett väsentligt större finansieringsutrymme inom ramen för den statliga kreditgarantin och därmed en lägre egeninsats bör dock garantiunderlaget för dessa fall bestämmas till ett något lägre belopp. Vi förordar att garantiunderlaget får motsvara 90 % av bidragsunderlaget beräknat enligt 1992 års regler.

De ändringar som regeringen nu har föreslagit bör träda i kraft den 1 januari 1994. Ändringarna bör med hänsyn till förslagets innebörd tillämpas även i fråga om projekt som påbörjats före ikraftträdandet under förutsättning att projektet ännu inte är slutligt finansierat vid denna tidpunkt, dvs. ännu inte beviljats kreditgaranti enligt de regler som gällde före ikraftträdandet.

5.5 Räntebidrag efter exekutiv försäljning m.m.

Regeringens förslag: Räntebidrag enligt de regler som gällde fram till utgången av 1991 lämnas inte till den som förvärvar det hus som avses med bidraget på exekutiv auktion, om det pris till vilket förvärvet sker innebär förlust av hela eller delar av den fordran som hänför sig till det statligt reglerade lånet och det beräknade nuvärdet av framtida räntebidrag är mindre än förlusten. Detsamma gäller om huset säljs genom en underhandsförsäljning till följd av att låntagaren inte fullgör sina åtaganden enligt låneförbindelserna och den fastighet som huset står på, eller tomträtten till den, utgör säkerhet för ett statligt reglerat lån.

Är nuvärdet större än förlusten lämnas räntebidrag med utgångspunkt från resterande nuvärdesbelopp, omräknat till ett låneunderlagsbelopp för beräkning av den bidragsberättigande räntekostnaden.

Ändringarna träder i kraft den 1 januari 1994 och tillämpas i fråga om försäljningar där äganderätten till huset övergår till köparen efter ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Av den inledande redogörelsen för de olika systemen för statens stöd för ny- och ombyggnad av bostäder framgår såvitt gäller räntebidrag enligt de regler som gällde fram till utgången av 1991 att dessa subventioners fortbestånd sedan huset sålts på exekutiv auktion eller genom ett underhandsförfarande är beroende på om det statligt reglerade bostadslånet kvarstår helt eller till någon del. Om det pris till vilket huset säljs inte täcker de fordringar som är förenade med det statligt reglerade bostadslånet avgör SBAB i vad mån bostadslån till någon del skall kvarstå. Någon skyldighet att kvarstå med lån har inte föreskrivits.

Denna ordning har kritiserats av bankerna och bottenlånegivarna eftersom SBAB i samband med exekutiva försäljningar begär att den beräknade förlusten vid försäljningen skall delas mellan bolaget och bottenlånegivaren som villkor för att kvarstå med någon del av bostadslånet. Kritiken går i huvudsak ut på att bolaget med hjälp av räntebidragssystemet sätter förmånsrättsordningen ur spel.

Regeringens förslag i det föregående innebär, om de genomförs, att bl.a. kopplingen mellan räntebidrag och bostadslån upphör. Det ligger då nära till hands när det gäller bidrag efter exekutiv auktion att låta samma ordning gälla för räntebidrag enligt äldre regler som för räntesubventioner enligt 1992 och 1993 års regelsystem, dvs. räntebidrag till den som förvärvar huset på exekutiv auktion lämnas oberoende av till vilket pris huset förvärvas. Enligt utredarens bedömning är dock risken stor för att en sådan ordning ökar antalet konkurser och exekutiva försäljningar med åtföljande press nedåt på fastighetspriserna. Det kan inte heller uteslutas att det kan finnas ett intresse att genom konkurs minska lånebelastningen

på fastigheten för att få ner kapitalkostnaderna, särskilt om de sänkta kapitalkostnaderna inte i sig innebär mindre räntebidrag.

Utredaren har mot denna bakgrund föreslagit att vid exekutiv försäljning som innebär förlust på det statliga eller statligt reglerade bostadslånet skall förlusten "kvittas" mot nuvärdet av kvarvarande räntebidrag. Som framgår av utredarens skrivelse och som framkommit vid Finansdepartementets hearing förordar företrädare för bl.a. bottenlånegivarna en ordning som innebär att de skall kunna få behålla räntebidraget även om det pris de erbjuder för fastigheten vid en exekutiv auktion medför en förlust på det statliga eller statligt reglerade bostadslånet. Det förslag som har presenterats innebär bl.a. att om bottenlåneinstitutet i sådan situation skulle få rätt till viss mindre andel — t.ex. 30 % — av räntebidragets nuvärde, skulle institutet kunna överta bostadslånet till den del som motsvarar resterande del av nuvärdet. Vidare skulle den del av det ursprungliga bostadslånet som inte täcks kunna ges formen av ett villkorslån utan eller med låg ränta under exempelvis tre år. På så sätt skulle möjligheten till värdeåtervinning på bostadslånet bevaras.

Utredaren gör den bedömningen att en sådan förhållandevis förmånlig behandling vid konkurs skulle kunna minska intresset från kreditgivarhåll att medverka till att undvika att fastighetsägare försätts i konkurs.

Regeringen delar utredarens bedömning. Även statsfinansiella skäl talar mot att ändra det gamla bidragssystemet så att den som förvärvar ett hus på exekutiv auktion eller motsvarande till ett pris som är lägre än det som behövs för att täcka de fordringar som hänför sig till det statligt reglerade bostadslånet skall få räntebidrag oberoende härav. Samtidigt är det viktigt att det finns klara och tydliga regler för räntebidraget efter exekutivt förfarande och för hur det påverkas av det pris man är beredd att erbjuda för fastigheten. Vi förordar därför en ordning som när det gäller räntebidrag enligt äldre regler efter en exekutiv försäljning innebär att bidrag bara lämnas om nuvärdet av framtida räntebidrag är större än den förlust på det statligt reglerade bostadslånet som uppstår till följd av att huset säljs till ett pris som inte täcker hela den fordran som hänför sig till bostadslånet.

Räntebidragets fortbestånd bör alltså i dessa fall göras beroende av hur mycket man är beredd att betala för fastigheten. Ett lågt pris betyder att räntebidraget minskar eller bortfaller helt. Ett högt pris betyder att räntebidraget kvarstår helt eller till en större del. Om nuvärdet av ränte-bidraget är större än förlusten bör räntebidrag lämnas med utgångspunkt från den räntekostnad som kan beräknas för lån inom den del av låne-underlaget för bostäder som motsvarar det överskjutande nuvärdets andel av hela det beräknade nuvärdet.

Det bör ankomma på regeringen att meddela närmare föreskrifter för beräkning av nuvärdet. För sammanhangets skull vill vi dock redan nu framhålla att de årliga bidragsbeloppen bör beräknas efter den ränta som tillämpas vid räntebidragsberäkningen i ärendet, fram till utgången av den då gällande räntebindningsperioden för bostadslånet. För tid därefter bör den bidragsgrundande räntan för enkelhetens skull bestämmas schablonmässigt efter tills vidare 8 % ränta. Räntesatsen bör i princip ansluta till

subventionsräntans nivå men av praktiska skäl inte ändras vid smärre ändringar i subventionsräntan. De årliga bidragsbeloppen omräknas till nuvärde med utgångspunkt från en årsränta om 8 %.

Det bör även i övrigt ankomma på regeringen att meddela närmare bestämmelser om räntebidrag efter exekutiv försäljning. Bestämmelserna bör träda i kraft den 1 januari 1994. Äldre bestämmelser bör fortfarande gälla i fråga om försäljningar som skett före ikraftträdandet.

Vad som har föreslagits innebär en form av kvittning av räntebidrag mot förluster på det statliga eller statligt reglerade bostadslånet. SBAB har under våren 1993 hos regeringen väckt frågan om hur bolaget skall skyddas från de kreditförluster som bolaget befarar att man kommer att åsamkas på de lån som SBAB gett baserade på länsbostadsnämndernas beslut. SBAB har vidare framfört ett förslag om att den särskilda statligt reglerade ersättningslånegivningen som bolaget har uppdrag att sköta vid sidan av sin övriga upplåningsverksamhet skall avvecklas.

Liksom utredaren anser regeringen att statliga kreditgarantier till SBAB för den av länsbostadsnämnderna beslutade utlåningen är problematiska ur konkurrenssynpunkt eftersom SBAB:s nuvarande ut- och upplåningsverksamhet sker i konkurrens med andra kreditinstitut. En sådan kreditgaranti är därför mindre lämplig som åtgärd för att förebygga problem som SBAB kan få på grund av den av länsbostadsnämnderna beslutade utlåningen.

Staten bör självfallet ta sitt ägaransvar för SBAB. Kreditriskerna inom SBAB synes i allt väsentligt hänförliga till de av länsbostadsnämnderna beslutade lånen. Det kan därför vara lämpligt att göra en tydlig åtskillnad mellan dessa lån och de lån som har beslutats av bolaget för att underlätta statliga insatser utan att konkurrensneutraliteten påverkas negativt. Regeringen avser att under innevarande riksmöte återkomma i dessa frågor. En utgångspunkt för kommande förslag är att situationen för innehavare av SBAB:s obligationer inte skall försämras.

6 Statsfinansiella och andra konsekvenser

De föreslagna åtgärderna syftar till att förbättra stabiliteten på bostadsmarknaden och kreditmöjligheterna för bostadsbyggandet. Förslagen innebär att de som byggt eller byggt om bostäder, liksom de som skall bygga eller bygga om bostäder, ges fasta spelregler för så lång tid framåt som är möjligt att överblicka i en tid av lågkonjunktur och stora behov av omställning.

De föreslagna åtgärderna är också utformade inom ramen för de av riksdagen beslutade villkoren för räntebidrag för ny- och ombyggnad av bostäder och leder inte i sig till ökade utgifter för staten. De äventyrar således inte den övergripande ekonomiska målsättningen och därmed den grundläggande förutsättning för en stabilisering av bostadsmarknaden som ligger i en ekonomisk politik som leder till ett varaktigt lågt ränteläge, låg inflation och ekonomisk tillväxt.

Förteckning över myndigheter och organisationer som var företrädda vid Finansdepartementets hearing 1993-10-22 om åtgärder för att stabilisera bostadskreditmarknaden

Boverket, Statens bostadskreditnämnd, Svenska Bankföreningen, Stadshypotekskassan AB, Statens bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, Handelsbanken Hypotek, SPINTAB AB, Svensk Fastighetskredit AB, Allmänna pensionsfonden, första-tredje fondstyrelsen, Svenska Livförsäkringsföreningars Riksförbund, Obligationsfrämjandet, Byggentreprenörerna, Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund, HSB:s Riksförbund, Riksbyggen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Bostadsrättsföreningars centralorganisation (SBC), Sveriges Fastighetsägareförbund, Villaägarnas Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige och Landstingsförbundet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 oktober 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Laurén, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Lundgren

Regeringen beslutar proposition 1993/94:76 Åtgärder för att stabilisera bostadskreditmarknaden.