

Regeringens proposition

1983/84: 90

om ändrade former för finansiering av bostadslån m. m.;

beslutad den 15 december 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

HANS GUSTAFSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det bildas ett särskilt av staten helägt kreditaktiebolag för att på den prioriterade kreditmarknaden låna upp de medel som krävs för den statliga bostadslångivningen. I samband därmed föreslås ändrade amorteringsvillkor för bostadslån till nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus. En utgångspunkt för förslagen är att lånekostnaderna för den enskilde inte skall öka.

Den nya ordningen föreslås gälla för lån som utbetalas fr. o. m. den 1 juli 1985.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-12-15

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsråden Gustafsson och Feldt

Proposition om ändrade former för finansiering av bostadslån m. m.

Statsråden Gustafsson och Feldt anmäler sina förslag. Anförandena och förslagen redovisas i underprotokollen för respektive departement.

Statsrådet Gustafsson hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som han och statsrådet Feldt har lagt fram.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredragandena har lagt fram.

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen som bilagorna 1 och 2.

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-12-15**Föredragande: statsrådet Gustafsson****Anmälan till proposition om ändrade former för finansiering av bostadslån
m. m.**

1. Inledning

Den statliga bostadslångivningen omfattar i huvudsak ny- och ombyggnad av hus till den del de innehåller bostäder och sådana lokaler för boendeservice som betjänar ett bostadsområde samt i vissa fall även förvärv av sådana hus.

Bostadslånet är ett långfristigt fastighetslån som lämnas sedan huset är färdigställt. Det ersätter tillsammans med fastighetslån från den allmänna lånemarknaden i princip de byggnadskrediter som lämnas under själva byggnadstiden. För fastighetslån (bottenlån) från den allmänna lånemarknaden till bostadssektorn svarar i dag i huvudsak tre kreditinstitutioner – stadshypoteksinstitutionen, Svensk bostadsfinansiering aktiefbolag BO-FAB och Sparbankernas inteckningsaktiefbolag (Spintab), de s. k. bottenlåneinstitutet.

Bostadslåneverksamheten handhas av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna. Uppgiftsfördelningen är i korthet följande. Kommunerna tar emot och granskar ansökningar om bostadslån samt vidarebefordrar därefter handlingarna till länsbostadsnämnden. Nämnden prövar ansökningarna, beslutar om lån och om utbetalning av lån samt förvaltar utestående lån. Bostadsstyrelsen sköter utbetalningarna av lån och aviseringarna av ränta och amortering på utestående lån.

I prop. 1978/79: 165 om den svenska kapitalmarknaden behandlades vissa frågor om bostadsbyggandets finansiering. Finansutskottet (FiU 1979/80: 8) anslöt sig i princip till uppfattningen att det nuvarande finansieringssystemet på bostadssektorn borde behållas men ansåg att möjligheterna till vissa rationaliseringar i administrationen av bostadsfinansieringssystemet borde ses över. Därvid kunde enligt utskottet också övervägas om de statliga bostadslånen skulle kunna överföras till bottenlåneinstitutet, så att dessa kom att svara för hela den långfristiga finansiering som är knuten till låneunderlaget för bostadslån. Någon ändring i formerna för bygg-

nadskreditgivningen ansåg utskottet inte borde göras. En minoritet (s) inom finansutskottet anslöt sig däremot till civilutskottets mening som den hade kommit till uttryck i ett yttrande till finansutskottet. I detta yttrande begärdes hos regeringen en ytterligare konkretisering av de administrativa och organisatoriska övervägandena i syfte att nå fram till en alternativ lösning med totalfinansiering av bostadsbyggandet. Riksdagen beslöt i enlighet med den uppfattning som majoriteten i finansutskottet redovisade (rskr 1979/80: 59).

Med stöd av regeringens bemyndigande den 16 oktober 1980 tillkallades en utredare¹ (Bo 1980:04) för att göra den av riksdagen begärda översynen. Utredaren, som antog namnet bostadslånekommittén, lade i december 1981 fram sitt betänkande (SOU 1981: 104) Statliga lån eller kreditgarantier.

Utredarens huvuduppgift var att undersöka förutsättningarna för och möjligheterna till att föra över de statliga bostadslånen till bottenlåneinstituten genom att ersätta den statliga långivningen med ett kreditgarantisystem. Undersökningen gjordes från administrativa utgångspunkter. Utredningsmannen behandlade de ändringar som inträffar för låntagaren, bostadsverket och kommunerna i ett kreditgarantisystem och kom därvid fram till att nackdelarna är större än fördelarna för låntagarna och bostadsverket. Dessutom skulle statsverkets intäktsbortfall bli betydande. Mot denna bakgrund avstyrkte utredningsmannen tanken på att införa ett kreditgarantisystem.

En sammanfattning av utredningsbetänkandet i denna del bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 1*.

Betänkandet har remissbehandlats. Yttrande har avgetts av statistiska centralbyrån, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, konjunkturinstitutet, statskontoret, riksrevisionsverket, bostadsstyrelsen, 1980 års kreditpolitiska utredning (E 1980:03), fullmäktige i Sveriges riksbank, fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska kommunförbundet, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svensk bostadsfinansiering aktiebolag BOFAB, Sparbankernas inteckningsaktiebolag (Spin-tab), Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Post- och kreditbanken PK-banken, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folksam, Allmänna pensionsfonden – första, andra och tredje fondstyrelserna, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Svenska riksbyggen förening u. p. a., HSB:s riksförbund ek. för., Sveriges

¹ Landstingsrådet Bror R. Eriksson.

allmännyttiga bostadsföretag (SABO), Sveriges villaägareförbund, Näringslivets byggnadsdelegation (NBD) och Svenska bankmannaförbundet.

Bostadsstyrelsen har bifogat yttranden från samtliga länsbostadsnämnder. PK-banken har förklarat att den delar synpunkterna i yttrandet från Svenska bankföreningen. SAF har i sitt yttrande hänvisat till yttrandet från NBD.

Remissinstansernas inställning till utredningsmannens slutsatser i fråga om att föra över bostadslånen till bottenlåneinstitutet och att införa ett kreditgarantisystem är starkt splittrat. Endast en minoritet bland remissinstanserna har uttalat sig klart för en sådan omläggning. Många instanser har uttalat sig för ytterligare analyser och utredningar om former för finansiering av bostadslånen. En sammanfattning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 2*.

Utredningsmannen har bl. a. pekat på behovet av vissa ändringar i amorteringsvillkoren om bostadslån skall finansieras med hjälp av bostadsobligationer. En promemoria om ändring av amorteringsvillkoren för det statliga bostadslånet till hyres- och bostadsrättshus har utarbetats inom delegationen (In 1967: 30) för bostadsfinansiering (DFB). Promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *underbilaga 3*.

2. Föredragandens överväganden

Jag berörde bostadslånekommitténs förslag vid min anmälan till förra årets budgetproposition (prop. 1982/83: 100 bil. 13) och anförde med hänvisning till remissutfallet att frågan om finansieringen av de statliga lånen borde övervägas från delvis nya utgångspunkter och att överväganden behövs i flera frågor innan slutlig ställning tas. Jag anförde också att delegationen för bostadsfinansiering kommer att utarbeta underlag för sådana ställningstaganden. Så har skett. Jag vill därför nu återkomma till frågan.

Enligt vad jag har erfarit har arbetet i delegationen följt två olika linjer. Dels har delegationen haft överläggningar med bottenlåneinstitutet, dvs. stadshypoteksinstitutionen, Spintab och BOFAB, om institutens syn på kostnader för administrationen och kreditrisker i ett kreditgarantisystem. Dels har delegationen undersökt förutsättningarna för att finansiera bostadslånen utanför statsbudgeten på annat sätt än genom bottenlåneinstitutet. Därvid har delegationen övervägt utformningen av ett särskilt av staten ägt kreditinstitut med uppgift att på den prioriterade kreditmarknaden låna upp de medel som behövs för att finansiera en bostadslångivning under i övrigt oförändrade former.

Delegationen har emellertid inte haft till uppgift att ta ställning till lämpligheten av vare sig ett kreditgarantisystem eller ett kreditinstitut med de uppgifter som jag nu har nämnt. Några förslag i denna fråga har därför inte presenterats från delegationens sida.

Syftet bakom det utredningsarbete som hittills har bedrivits i frågan är att avlasta statsbudgeten utgifterna för den nuvarande bostadslångivningen. Utredningsarbetet visar på i princip två lösningar. Den ena är att överföra den statliga bostadslångivningen till bottenlåneinstitutet. Den andra är att behålla nuvarande system men lägga upplåningen av de medel som behövs för utlåningen utanför statsbudgeten.

Delegationen för bostadsfinansiering har, som jag nyss nämnde, i sina kontakter med bottenlåneinstitutet begärt uppgifter om vilka ersättningar institutet önskar tillgodogöra sig för administration av lån mot statliga kreditgarantier. Frågan ställdes mot bakgrund av att bostadslånekommittén för sin del hade funnit att institutets ersättningsanspråk utgjorde ett hinder mot att övergå till ett kreditgarantisystem. Förfrågan har avsett ett kreditgarantisystem där bostadsverket beslutar om räntebidrag, en uppgift som enligt min mening inte kan överlåtas på institutet.

Bottenlåneinstitutet har i ett gemensamt svar till delegationen i princip förklarat sig beredda att genomföra ett kreditgarantisystem i fråga om nya lån till i huvudsak oförändrade kostnader för låntagarna och oförändrade intäkter för staten, jämfört med nuvarande system. Effekterna på statens kostnader blir bl. a. beroende på de villkor under vilka den befintliga lånestocken kan överföras till institutet. Institutets ersättningskrav för garantilån ligger lägre än deras kostnader enligt bostadslånekommitténs bedömning och är så konstruerat att de totala ersättningarna minskar allt efter som antalet garantilån ökar. Med hänsyn härtill gör jag bedömningen att institutets ersättningskrav inte kan anses vara ett hinder mot att föra över den statliga bostadslångivningen till institutet. Det finns emellertid andra skäl som talar mot en sådan överföring.

Ett grundläggande skäl rör frågan om den övergripande strukturen på den framtida bostadskreditmarknaden. En överföring av bostadslånen till bostadsinstitutet innebär en strukturell förändring av marknaden. Förutsättningarna i detta avseende har enligt min mening förändrats radikalt till följd av riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag om finansiering av underhåll m. m. i bostadsbeståndet (prop. 1983/84: 40 bil. 9. BoU 11, rskr 63). Riksdagens beslut förutsätter att lån för underhåll, reparationer och energisparande upptas genom bostadsinstitutet på den oprioriterade kreditmarknaden, dvs. stadshypoteksinstitutionen, Gigab, Sigab, Svensk Fastighetskredit AB, Agro Kredit, PK kredit, SPAFI och tomt-rättskassorna i Stockholm och Göteborg. Beslutet innebär bl. a. att den statliga utlåningen till energisparande upphör och att motsvarande upplåning överförs från den prioriterade till den oprioriterade kreditmarknaden. Ett stort ansvar läggs således på institutet på den oprioriterade kreditmarknaden. Endast genom institutets egen försorg kan den nya finansieringsformen fungera smidigt.

Enligt min mening är det både nödvändigt och lämpligt att i ökad utsträckning utnyttja institutet på den oprioriterade kreditmarknaden för av

samhället förutsatt bostadskreditgivning men då i första hand för kreditgivning för delvis nya ändamål, där utlåningen är av mera kortfristig karaktär och där en sådan lösning bör väljas med hänsyn till förutsättningarna för upplåningen, konkurrensförhållandena mellan instituten och statens möjligheter att styra långivningen.

Förhållandena är enligt min mening andra när det gäller finansieringen av nybyggnad och ombyggnad av bostäder. Åtgärdernas omfattning är i väsentliga delar en följd av samhällets standardkrav. Regler för bostadslån och räntebidrag är av avgörande betydelse både för byggande och för boende. De åtgärder som genomförs med stöd av bostadslån har normalt en lång varaktighet. Under sådana förutsättningar är det viktigt att staten får möjligheter att direkt styra utlåningen. En oförändrad ordning när det gäller utlåning till långfristiga åtgärder bör eftersträvas. I praktiken har staten genom bostadslångivningen styrt också bottenlångivningens inriktning och omfattning. Enligt min mening bör staten behålla denna roll bl. a. med hänsyn till åtgärdernas genomgripande karaktär och med hänsyn till de betydande subventioner av direkt och indirekt karaktär som nybyggnad och ombyggnad förutsätter. En statlig styrning bör således ske genom en fortsatt statlig utlåning till långfristiga åtgärder. En indirekt styrning, t. ex. genom villkor för kreditgarantier, kan enligt min mening ha brister i fråga om effektivitet och även orsaka administrativa problem i samband med kontrollen av uppställda villkor. Jag anser att inte heller förhållandena i övrigt på kreditmarknaden talar för ändrade låneformer. Lån till nybyggnad och ombyggnad kommer inte under överskådlig tid att kräva en ökande andel av den prioriterade kreditmarknaden.

Vad jag har anfört innebär alltså att en delvis ny institutionell struktur etableras när det gäller bostadskrediter. Institutet på den oprioriterade marknaden bör svara för en i huvudsak oreglerad kreditgivning till relativt kortfristiga åtgärder, medan staten tillsammans med bottenlåneinstitutet, liksom hittills, bör ha ett direkt ansvar för lån till långfristiga åtgärder.

Den nuvarande rollfördelningen mellan staten och de tre bottenlåneinstitutet bör således inte ändras. Uppdelningen mellan bostadslån och bottenlån medför en endast begränsad administrativ belastning för låntagarna, samtidigt som uppdelningen är kreditpolitiskt lämplig. Lån i bostadslånets riskläge kan inte utan förändringar i övrigt finansieras genom en upplåning på de villkor som gäller för bottenlåneinstitutets upplåning på den prioriterade kreditmarknaden. Någon s. k. fullständig finansiering bör alltså inte genomföras, varken genom staten eller genom bottenlåneinstitutet. De marginella administrativa fördelar som eventuellt skulle uppkomma i ett sådant system saknar betydelse i förhållande till de kreditpolitiska svårigheterna och till de betydande störningar som skulle bli följden av ändrade institutionella förhållanden. Det gäller oavsett i vilken riktning som förändringarna skulle gå. Jag är dock i princip positiv till nya kreditformer som kan utvecklas inom bottenlåneinstitutet som ett konkurrensmedel på

marknaden. Ett exempel på en sådan verksamhet är försök att integrera byggnadskrediter och bottenlån.

Jag vill tillägga att även vid nuvarande rollfördelning är det möjligt att uppnå administrativa förenklingar för låntagaren. Bostadsstyrelsen har i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85 tagit upp frågan om s. k. nettoavisering, dvs. att räntebidrag för bottenlån betalas ut till bottenlåneinstitutet som sedan aviserar låntagaren lånekostnader med avdrag för räntebidrag. Jag avser att återkomma till denna fråga vid min anmälan till budgetpropositionen för budgetåret 1984/85.

Vad jag har anfört om den institutionella strukturen i fråga om utlåning innebär dock inte att även formerna för upplåningen bör bestå i alla avseenden.

I remissyttrandena över bostadslånekommitténs betänkande har många remissinstanser ställt sig bakom huvudtanken i direktiven till kommittén, nämligen att föra bort bostadslånen från statsbudgeten. Riksbanksfullmäktige framhåller t. ex. att det finns starka kreditpolitiska skäl att föra över statens utlåning till kapitalmarknaden. Bl. a. skulle likviditetsstyrningen av samhällsekonomin underlättas om toppfinansieringen av bostadsbyggnandet skedde mot upplåning genom bostadsobligationer i stället för statspapper, som är mer likvida. Fullmäktige i riksgäldskontoret framhåller att internationella jämförelser av budgetunderskott skulle bli mer rättvisande, då det i andra länder inte är vanligt att redovisa långivning över statsbudgeten. Enligt fullmäktige vore det en fördel om budgetunderskottet kunde redovisas mer enligt internationell praxis vid presentation av Sverige som låntagare utomlands.

De ekonomisk-politiska fördelar med att föra bort bostadslånen från statsbudgeten som jag nu har nämnt kan utan tvivel uppnås inom ramen för ett system med kreditgarantier till bottenlåneinstitutet. Som har framgått i det föregående är jag av flera skäl dock inte beredd att biträda en sådan lösning. Dessutom har riksdagen (CU 1982/83: 26, rskr 246) som sin mening gett regeringen till känna att ett förslag om finansiering av bostadslånen utanför statsbudgeten kan och bör utgå från att länsbostadsnämndernas decentraliserade kapacitet bör kunna utnyttjas i samma omfattning som f. n. Enligt riksdagen är det förenat med mindre komplikationer med ett administrativt system som i allt väsentligt bygger på vad som f. n. gäller än att inrätta en ordning som delvis innebär att en i stort sett väl fungerande administration måste ändras i inte ringa omfattning samtidigt som nya administrativa rutiner måste tillföras bottenlåneinstitutet och förmodligen också nya resurser. Jag delar denna uppfattning. Efter samråd med chefen för finansdepartementet har jag därför funnit att det bör skapas ett särskilt statsägt kreditinstitut med uppgift att låna upp medel som behövs för utlåning genom bostadsverket. Bostadsverkets organ bör sköta låneprövningen och förvaltningen av lån för kreditinstitutets räkning. Med en sådan lösning behöver man inte, som jag strax skall återkomma till, ändra de

nuvarande låneadministrativa rutinerna mer än marginellt. Det sistnämnda innebär också att bostadsverkets kompetens i fråga om låneförvaltning kan utnyttjas även fortsättningsvis. Jag vill särskilt erinra om vad bostadslånekommittén har anfört om nackdelarna med att skilja hanteringen av beslut om bostadslån från uppgifter att förvalta lån och om värdet av att även framdeles ta till vara de kunskaper om långivningen som bostadsverket har byggt upp genom åren.

Mot bakgrund av det anförda förordar jag att ett statsägt kreditinstitut inrättas för finansiering av lån till bostadsbyggandet.

Kreditinstitutets uppgifter samt ansvarsfördelningen gentemot bostadsverket m. m.

Det statsägda kreditinstitutets uppgift blir att med hjälp av bostadsverkets organ ansvara för den långivning till bostadsbyggandet som staten över statsbudgeten hittills har svarat för. Detta innebär att institutet skall tillhandahålla lån för ny- eller ombyggnad av hus som innehåller bostadslägenheter och sådana lokaler för boendeservice som betjänar ett bostadsområde samt till förvärv av sådana hus i vissa fall. Speciella lån, såsom förbättringslån till äldre och handikappade och ränte- och amorteringsfria tilläggs lån för ombyggnad av bostadshus, bör däremot inte omfattas av institutets verksamhet.

Av syftet med institutets verksamhet följer också att någon särskild subventionering inte skall ske genom institutets försorg. Utlåningsräntan bör, som jag strax skall återkomma till, bestämmas i huvudsak enligt samma regler som gäller i fråga om bottenlåneinstitutens utlåning. Ansvar för räntesubventionering till bostadssektorn ligger därmed kvar på staten.

En utgångspunkt för den föreslagna uppläggningsen är, som har framgått i det föregående, att bostadsverkets resurser och kompetens i fråga om utlåning och förvaltning av lån skall utnyttjas även framgent. En annan utgångspunkt är att den nya ordningen skall innebära så få ändringar som möjligt i nuvarande rutiner för utlåning och administration. Härav följer bl. a. att institutets reella huvuduppgift blir att ombesörja upplåningen av medel på kreditmarknaden. Institutet bör därvid i kreditpolitiskt hänseende bedömas på i princip samma sätt som bottenlåneinstitutet. Institutets upplåning bör således omfattas av t. ex. riksbankens emissionskontroll. Upplåningsbehovet bör vidare beaktas vid de årliga överläggningar som delegationen för bostadsfinansiering och riksbanken har med placerarna på kapitalmarknaden.

Institutets befattning med utlåning bör begränsas till att ställa de medel som behövs för utbetalning till lånemyndigheternas förfogande. Själva utlåningsverksamheten samt förvaltningen av utestående lån bör handhas av bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna på uppdrag av institutet och för dess räkning. Influtna räntor och amorteringar redovisas till institutet.

Utlåningen bör ske enligt de grunder och riktlinjer som statsmakterna bestämmer. Institutet bör i sin verksamhet också i övrigt vara underkastad de allmänna riktlinjer för bostadspolitik och kreditpolitik som statsmakterna anger. Härav följer bl. a. att långivningens omfattning vid behov skall kunna bestämmas av ramar som fastställs av statsmakterna.

Vissa frågor om finansieringsverksamheten

Det nya kreditinstitutets kapitalanskaffning förutsätts ske huvudsakligen genom utgivande av obligationer. En utgångspunkt för förslaget att inrätta ett särskilt kreditinstitut är också att lånekostnaderna för den enskilde inte skall öka. Obligationsvillkoren förutsätts därför i huvudsak vara desamma som för sådana obligationer som emitteras av de tre bottenlänainstituten. Med de förutsättningar som f. n. gäller innebär det att köp och innehav av det nya institutets obligationer kommer att få räknas som prioriterade placeringar vid tillämpnings- och likviditetskrav. Det skulle vidare innebära att det nya institutets obligationer emitteras till vid tidpunkten gällande räntor för långa statslån. Det skulle också innebära att institutets obligationer löper på 20 år med automatisk justering av räntan till rådande ränteläge vart femte år och att de amorteras enligt en annuitetsplan. Självfallet kan dessa villkor förändras över tiden. Jag återkommer senare till frågan om amortering av lämnade lån.

Några placerare bland remissinstanserna har tagit upp frågan om mera marknadsmässiga villkor för obligationslån inom bostadssektorn. För egen del förutsätter jag, som jag nyss har varit inne på, att de nya obligationslånen kommer att ges i huvudsak samma villkor som de bostadsobligationer som emitteras av de nuvarande bostadsinstitutet. Om de nya obligationerna skulle få bättre villkor, sett från placerarnas synpunkt, skulle försäljningen av nuvarande bostadsobligationer försvåras. En allmän räntehöjning på långfristiga lån skulle kunna bli följden.

Utlåningsverksamheten förutsätts kunna ske enligt i huvudsak samma regler som nu gäller i fråga om bostadslån, dvs. enligt reglerna i bostadsfinansieringsförordningen m. fl. författningar samt bostadsstyrelsens anvisningar till dessa författningar. Som tidigare har nämnts skall bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna ansvara för långivningen och för förvaltningen av utestående lån. I förutsättningarna för förslaget ingår också att statsmakterna även i fortsättningen styr låneverksamheten på samma sätt som nu.

Det nya sätt för kapitalanskaffning, som mitt förslag innebär, framtvingar dock vissa ändringar i de lånevillkor som gäller för bostadslån. En sådan ändring gäller reglerna om s. k. uppskjuten amortering som nu tillämpas i fråga om lån för nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus. Reglerna innebär att återbetalningen av lånet inte påbörjas förrän den garanterade räntan i räntebidragssystemet för bostadslån och underliggande kredit har nått marknadsräntan på lånen. Som bostadslänekommittén framhöll kan inte

denna metod lämpligen behållas i ett system för kapitalanskaffning som bygger på att ett särskilt kreditinstitut svarar för verksamheten. Med hänsyn till kreditinstitutets rörelseresultat bör amorteringsplanerna för lämnade lån inte alltför mycket avvika från amorteringsplanerna för upptagna lån. I den inledningsvis redovisade promemorian från delegationen för bostadsfinansiering om ändring av det statliga bostadslänet till hyres- och bostadsrättshus föreslås att den nuvarande metoden ersätts med fem års amorteringsfrihet och därefter återbetalning på 35 år i form av årliga annuiter beräknade efter 8% ränta. Av de i promemorian redovisade beräkningarna framgår att det föreslagna systemet inte medför någon ökning av kapitalutgifterna under de första fem åren jämfört med nuvarande system och att den totala ökningen av kapitalutgifterna per år i övrigt blir måttlig. Vidare framgår att förslaget gör det möjligt att ha något snabbare amortering på de nya obligationslånen än på de obligationslån som finansierar nuvarande bottenlån.

Mot bakgrund av det anförda biträder jag förslaget i promemorian. Om finansieringen av bostadslånen flyttas från statsbudgeten på det sätt som jag har föreslagit, bör nuvarande metod med uppskjuten amortering överges såvitt gäller nya lån. I stället bör för sådana lån gälla fem års amorteringsfrihet samt därefter en återbetalningstid av 35 år. Återbetalningen bör ske i form av årliga annuiter beräknade efter 8% ränta och en amorteringstid om 35 år. Metoden med s. k. falsk annuitet bör tillämpas, dvs. tilläggsränta debiteras om den faktiska låneräntan överstiger 8%. Det bör observeras att lånets formella löptid kan avvika från den föreslagna återbetalningsplanen på grund av att upplåningsvillkoren i den delen styr utlåningsvillkoren. Motsvarande förhållanden gäller redan för bottenlån, som normalt omsätts efter 20 år även om amorteringsplanen förutsätter en längre löptid.

En annan ändring som bör göras gäller sättet att bestämma räntan för det lån som skall ersätta bostadslänet. Den nuvarande metoden att bestämma räntesatsen för länet för ett kalenderår i sänder bör enligt min mening inte behållas. I stället bör, i likhet med vad som tillämpas i fråga om bottenlån, räntan på länet bestämmas med utgångspunkt i räntan på obligationslånet med ett påslag för att täcka institutets administrationskostnader m. m. Om räntepåslaget bestäms till oförändrat 0,25 procentenheter, vilket jag förordar, innebär förslaget sett från låntagarens synpunkt ingen annan förändring än att räntan på topplånet blir bunden under lika lång tid som räntan på bottenlånet.

3. Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer i fråga om finansieringen av bostadslån för ny- och ombyggnad m. m. som jag har förordat,
2. godkänna vad jag har förordat i fråga om ränte- och amorteringsvillkor för lån från ett statsägt kreditaktiebolag.

*Underbilaga 1***Sammanfattning av bostadslånekommitténs betänkande (SOU 1981: 104) Statliga lån eller kreditgarantier**

Kommitténs uppgift har varit att undersöka förutsättningarna för och möjligheterna till att föra över de statliga bostadslånen till bostadsinstituten.

Bakgrund

Bostadsbyggandet finansieras i allt väsentligt genom byggnadskrediter under byggnadstiden och genom långfristiga lån när fastigheten färdigställt. Den långfristiga långivningen sker genom avlyft av byggnadskrediterna, dels i huvudsak till bostadsinstituten, dels till bostadsverket. Institutet och staten är för sin långfristiga upplåning beroende av kapitalmarknaden.

Bostadsinstitutens upplåning på den prioriterade sektorn sker mot bostadsobligationer. Obligationerna placeras i huvudsak på den organiserade marknaden, dvs. hos allmänna pensionsfonden, försäkringsbolagen och bankerna. År 1980 placerades på denna marknad obligationer till ett värde av ca 13 000 milj.kr. Medel för utbetalning av de statliga lånen erhålls genom att riksdagen årligen beslutar om anslag på statsbudgeten för de olika låneformerna. Under budgetåret 1980/81 utbetalades ca 7 000 milj. kr. i bostadslån till ny- och ombyggnad.

Om ett kreditgarantisystem införs kommer de statliga bostadslånen att lyftas bort från statsbudgeten. Kommitténs huvudsakliga uppgift har varit att undersöka hur ett kreditgarantisystem kan utformas samt vilka för- och nackdelar det innebär för låntagare, långgivare m. fl.

Utformningen av ett kreditgarantisystem

Utformningen av ett kreditgarantisystem kan sammanfattningsvis beskrivas på följande sätt. Ansökan om kreditgaranti behandlas och bereds på samma sätt som en låneansökan i nuvarande bostadsfinansieringssystem. Förändringen inträffar först när det gäller uppgifter avseende utbetalning och förvaltning av de lån för vilka kreditgarantin gäller. Dessa uppgifter övertas i princip av bostadsinstituten. Garantin ges formen av proprieborgen. Storleken av det lån garantin gäller bestäms på grundval av ett låneunderlag som länsbostadsnämnden fastställer. Nämnden fastställer också ett pantvärde som avgör säkerhetens förmånsrättsläge. Den undre gränsen för kreditgarantilånet ligger i normalfallet vid 70 % av pantvärdet. I detta sammanhang noteras att möjligheterna till s. k. fördjupning bör finnas även i ett kreditgarantisystem men att brist på medel inte bör kunna åberopas som skäl för fördjupning.

Kommittén har också haft att överväga om bottenlån och garantilån skall läggas samman till ett s. k. enhetslån men kommit till den uppfattningen att det såvitt gäller utlåningen är lämpligast att ha en konstruktion med två lån bl. a. av följande skäl. Även i ett kreditgarantisystem finns två ansvarstagare nämligen bottenlånggivaren och staten. Eftersom olika villkor gäller för bottenlånet och det lån som omfattas av kreditgarantin är det nödvändigt att ha två lån. Två lån medger att ett av dem kan förändras utan att låneförutsättningarna för det andra behöver förändras. Statsmakterna kan av bostadspolitiska skäl vilja ändra villkoren för garantilånet. Ytterli-

gare skäl för två lån är att bottenlånet och garantilånet inte sällan kan komma att betalas ut vid olika tidpunkter.

Kommittén har funnit att stadshypoteksinstitutionen, Spintab och BO-FAB redan vid övergången till ett kreditgarantisystem skall medverka i garantilångivningen. Därutöver bör kretsen av långivare för lån för vilka staten ställer garanti bestämmas av riksbanken.

Kreditgarantin lämnas under villkor att långivaren förvaltar utlämnat lån under bankmässiga former och därvid beaktar statens intresse som garanti-givare. Enligt kommitténs uppfattning är det möjligt att med vissa undantag "översätta" den nuvarande bostadsfinansieringsförordningen till en förordning om kreditgaranti.

Beträffande vissa frågor föreslås förändringar i förhållande till dagens system. Bl. a. kan nämnas att förskott på bostadslån bör ersättas av byggnadskreditiv. Dessa kreditiv bör liksom f. n. lämnas av affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker. En del av kreditivgivningerna bör dock kunna kanaliseras via bostadsinstitutet. Vidare bör bostadsinstitutet kunna anförtros uppgiften att godkänna en ny fastighetsägare som låntagare. Viss förändring av handläggningen beträffande den statliga och kommunala köpeskillingskontrollen föreslås också i syfte att förenkla hanteringen och avlasta länsbostadsnämnderna.

Beträffande beräkning och utbetalning av räntebidragen i ett kreditgarantisystem bör följande ordning i princip kunna tillämpas. Räntebidraget beräknas av det bostadsinstitut som beviljat bottenlånet och tillgodoförs låntagaren vid avisering av bottenlånet och garantilånet. Räntekostnaderna aviseras sålunda netto för båda länen.

Det anförs också i betänkandet att samtliga nu aktuella låneformer som administreras av bostadsverket kan ha formen av garantilån.

Upplåningen i ett kreditgarantisystem

Det konstateras i betänkandet att det även beträffande upplåningen är lämpligast att ha ett system med två lån – ett obligationslån för bottenfinansieringen och ett för garantilånens finansiering. Samordningen mellan utlämnade lån och upptagna lån är av betydelse för bostadsinstitutet. Det torde sålunda inte vara möjligt att för hyres- och bostadsrättshus behålla det nuvarande systemet med uppskjuten amortering eftersom amorteringsplanerna för lämnade lån inte alltför mycket bör avvika från amorteringsplanerna för upptagna lån.

I ett kreditgarantisystem är det betydelsefullt att upplåningen kan säkras utan större problem. Den relativt kraftiga ökningen av den prioriterade mängden bostadsobligationer skall genomföras samtidigt som den totala mängden prioriterade placeringar ökar av andra orsaker.

Ett särskilt problem uppkommer som hänger samman med tidpunkten för när räntebidragen börjar utgå. I vissa fall utgår f. n. detta bidrag från dagen för bostadslånets utbetalning. I ett kreditgarantisystem blir räntebidragens storlek i dessa fall sålunda beroende av när bostadsinstitutet kan betala ut garantilånet. En någorlunda jämn takt i institutets upplåning är därför av betydelse. Denna takt är i sin tur beroende av placerarnas agerande.

Låneadministrativa kostnader och intäkter i ett kreditgarantisystem

Institutet har beräknat sina merkostnader för utlåningen i ett kreditgarantisystem till ca 14 milj. kr. år fem. Utifrån en bedömning att institutet skall få dessa merkostnader täckta har inom kommittén gjorts följande

beräkningar. En utgångspunkt har varit en årlig antagen volym om 102 000 garantilån varav 46 500 utan bottenlån.

För garantilån med bottenlån har beräknats att någon utbetalningskostnad utöver vad som i dag utgår inte blir erforderlig. För garantilån utan bottenlån har utbetalningskostnaden satts till 150 kr. per lån. Aviseringskostnaderna har satts till 30 kr. per lån och år. Utbetalnings- och aviseringskostnaderna har multiplicerats med den ovan antagna volymen. Detta ger en intäkt år fem om ca 15,7 milj. kr., dvs. instituten får täckning för sina redovisade merkostnader – ca 14 milj. kr. – detta år. Något räntepålägg för att täcka utlåningskostnaderna behövs därför inte.

För att täcka kostnaderna för upplåningen har ansetts att det kan vara rimligt att instituten ges ett räntepålägg om högst 0,05 procentenheter på lån med tioårig löptid. Vid en årlig långivning om ca 7 000 milj. kr. ger 0,05 procentenheter ca 17 milj. kr. år fem. Statsverkets uteblivna intäkter år fem kan beräknas till ca 200 milj. kr. främst beroende på att staten i nuvarande finansieringssystem betalar ränta på statsobligationerna helårsvis men erhåller ränta från låntagarna halvårsvis.

Förvaltningen av redan beviljade bostadslån m. m.

Från samhällsekonomisk synpunkt kan det inte vara rationellt med två låneförvaltande organ om ett kreditgarantisystem införs. Dessutom får ett av dem – bostadsverket – arbeta med en krympande volym. Kommittén har därför bl. a. prövat om inte bostadsinstitutet efter en relativt kort övergångsperiod skulle kunna förvalta större delen av bostadsverkets lånestock. Denna prövning har resulterat i att ca 900 000 lån med en omfattning av ca 57 000 milj. kr. som beräknas finnas i verkets lånestock vid halvårs-skiftet 1983 tas över för förvaltning av instituten.

Det har ansetts lämpligast att instituten - åtminstone till en början - tar hand om denna lånestock som ett rent förvaltningsuppdrag. Ca 200 000 lån med ett totalt belopp av ca 12 000 milj. kr. skulle av olika skäl inte komma ifråga för överflyttning.

Överväganden och förslag

Utredningsmannen har den uppfattningen att de frågor kommittén haft att pröva skall analyseras utifrån administrativa utgångspunkter.

Eftersom det i kommitténs direktiv förutsätts, att även i ett kreditgarantisystem upplåningen skall ske på den prioriterade kreditmarknaden kan det från samhällsekonomisk synpunkt inte spela någon större roll om finansieringen av bostadsbyggandet sker genom upplåning mot bostadsobligationer.

Utredningsmannen har behandlat de förändringar som inträffar för låntagaren, bostadsverket och kommunerna i ett kreditgarantisystem och därvid kommit till följande uppfattning. Fördelen för låntagaren är främst att han får sitt lånebehov inom låneunderlaget täckt hos en och samma långivare. Nackdelarna är en centralisering i förvaltningskedet och en minskad öppenhet gentemot låntagarna.

För bostadsverket kan det vara en fördel att de låneförvaltande uppgifterna flyttas från verket. Därmed torde verket mera odelat kunna ägna sig åt frågor som hänger samman med beslut om lån och andra frågor av bostadspolitisk natur. Emellertid är det betydande nackdelar förenade med att skilja beslutshandlingen från förvaltningsuppgiften. Dessutom anför utredningsmannen att statsmakterna har större möjligheter att via bostadsverket genomföra beslutade bostadspolitiska förändringar av låneförutsätt-

ningarna än om lånen förvaltas av bostadsinstitutet. Bostadsverkets kunskap om långivningen avseende olika problem som kan inträffa under förvaltningsskedet anses vara en mycket värdefull tillgång inte minst för låntagarna.

Sammantaget anser utredningsmannen att nackdelarna med ett kreditgarantisystem är större än fördelarna för låntagarna och bostadsverket.

Dessutom är statsverkets intäktsbortfall betydande - ca 200 milj. kr. år fem - medan minskningen av statens kostnader samma år - ca 22 milj. kr. - i jämförelse med intäktsbortfallet måste betraktas som små.

Mot bakgrund av nackdelarna med ett kreditgarantisystem samt med anledning av statens stora intäktsbortfall finner utredningsmannen det inte lämpligt att ett sådant system införs.

Eftersom tanken på ett kreditgarantisystem avvisats föreslås inte någon överflyttning av lånestocken till instituten.

Sammanställning av remissyttrandena¹

1. Utredningsmannens uppfattning att nackdelarna med ett garantilånesystem är större än fördelarna delas av försäkringsinspektionen, statskontoret, bostadsstyrelsen, samtliga länsbostadsnämnder, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, LO, TCO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, HSB och SABO. Flera av dessa remissinstanser anser dock att det behövs ytterligare utredning av frågorna före ett slutligt ställningstagande.

1.1 Försäkringsinspektionen. Inspektionen har begränsat sin bedömning till frågan om en överföring av de statliga bostadslånen till bostadsinstituten och införandet av ett statligt garantisystem där staten lämnar garanti för de enskilda krediterna. Inspektionen ansluter sig i dessa delar till utredningsmannens uppfattning. Innan slutlig ställning tas till eventuella ändringar av nuvarande ordning bör enligt inspektionens mening en analys av effekterna göras.

1.2 Statskontoret. Vad gäller de ekonomiska konsekvenserna av ett garantilånesystem måste enligt statskontorets mening, mot bakgrund av det rådande finansiella läget, den största uppmärksamhet i dagsläget riktas mot de budgetmässiga verkningar som uppstår vid förändringar i den offentliga sektorns uppgifter. Den minskade intäkt för statsverkets del som uppstår vid en övergång till ett garantilånesystem måste enligt statskontoret tillmätas avgörande vikt även om denna effekt till stor del är oavhängig av bostadsverket och dess administration av låneärenden.

Statskontoret är också tveksamt till i vilken utsträckning den redovisade personalbesparingen om 235 personer inom bostadsverket kan realiseras. Eftersom bostadsinstitutens nyrekryteringsbehov är väsentligt lägre än den personal som friställs hos bostadsverket är det troligt att överförings-takten mera måste styras av personalsociala krav än av rationella krav och besparingen därmed skjutas framåt i tiden.

Mot bl. a. denna bakgrund delar statskontoret utredarens uppfattning att ett garantilånesystem inte bör införas. Huvudskälen till dessa ställningstagande är enligt statskontoret

- att de administrativa kostnaderna även på sikt synes bli något högre i ett sådant system,
- att förändringen påverkar statsbudgeten negativt,
- att administrationen i flera avseenden skulle bli mera komplicerad på grund av att uppgifterna i det system som har utretts splittras upp på flera organisationer.

1.3 Bostadsstyrelsen. Bostadsstyrelsen anser att ett kreditgarantisystem i och för sig är möjligt att konstruera. Styrelsen anser också att kommittén presenterat ett system som är så rationellt utformat som möjligt.

¹ Sammanställningen utgör en sammanfattning av yttrandena såvitt avser frågan om för- och nackdelar med ett kreditgarantisystem och vissa därmed sammanhängande frågor.

Samtidigt gör dock styrelsen en rad påpekanden beträffande förutsättningar m. m. för att övergå till ett sådant system. En absolut förutsättning för den av kommittén konstruerade kreditgarantimodellen är enligt styrelsens mening att medel tillförs systemet i den takt som utlåningen erfordrar. Kan inte medel för utlåning garanteras i erforderlig takt är enbart detta förhållande, enligt styrelsens uppfattning, diskvalificerande för idén med kreditgarantisystem. I nuvarande system erhålls uppskjuten amortering för de statliga lånen under det att obligationsupplåning i ett kreditgarantisystem förutsätter amortering från början. Om dessa problem inte kan lösas innebär det ökade boendekostnader. Detta är enligt bostadsstyrelsens mening inte bostadspolitiskt acceptabelt. En höjning av subventionsnivån skulle bli nödvändig.

Kommitténs utgångspunkt för ett kreditgarantisystem, att kontakterna mellan bostadsverket och bostadsinstituten måste begränsas så mycket som möjligt, är riktig. Principen om klart åtskilda arbetsuppgifter bryts emellertid både vid övertagande av lån och vid bevakning och skyddande av garantilån. Enligt styrelsen kommer på båda dessa punkter att krävas omfattande kontakter mellan bostadsverket och instituten. I fråga om administrationen av räntebidragen kommer det också att behövas kontakter mellan bostadsinstituten.

Den klara gränsdragningen mellan bostadsverkets och bostadsinstitutens kompetensområden, som förutsatts av kommittén och som dessutom krävs för ett garantisystems effektivitet, kan således inte upprätthållas på flera punkter, när en granskning vidtar av detaljrutiner och avgränsning mellan berörda institut och myndigheter. De detaljfrågor som återstår att lösa berör även de till övervägande del sådana områden. Den grundläggande förutsättningen att ett kreditgarantisystem över huvud taget kan bli ett effektivt administrativt system måste därför enligt styrelsen allvarligt ifrågasättas.

Bostadsstyrelsen finner för övrigt inte att de förändringar kommittén föreslår beträffande det exekutiva förfarandet skulle medföra en rationellare ordning. Snarare befävar styrelsen att konstruktionen vid ett kreditgarantisystem ger ökade förlustrisker och en mer komplicerad handläggning.

Bostadsinstitutets uppgivna intäktsbehov för att utföra skisserade åtaganden jämfört med bostadsverkets reella kostnader för samma uppgifter, tyder också på att kreditgarantisystemet inte kan mäta sig med nuvarande system ur rationalitetssynpunkt.

Bostadsstyrelsen anser också att den tid som kommittén har angett för införandet av ett kreditgarantisystem, ett år, är alltför kort. Arbetet med framtagande av datasystem, blanketter, instruktioner och utbildningsmaterial samt införande av nya rutiner och genomförande av utbildning kommer speciellt för instituten att bli synnerligen arbetskrävande. En realistisk totaltid torde, även om instituten inledningsvis kan stödja sig på bostadsstyrelsens befintliga datasystem, vara minst dubbla den föreslagna tiden, dvs. ca två till tre år.

Bostadsstyrelsen pekar vidare på några nackdelar för låntagaren med ett kreditgarantisystem. Ett införande av ett sådant system innebär att för huvuddelen av den aktuella verksamhetsvolymen kommer en synnerligen kraftig centralisering att genomföras. I stället för att som nu ha regionala organ med kännedom om lokala förhållanden till sitt bistånd kommer huvuddelen av låntagarna att vara hänvisade till större, administrativt betydligt mer komplicerade organ, geografiskt placerade i Stockholm.

Detta innebär för låntagarna att direktkontakt med långivaren i praktiken är utesluten och att all kommunikation får ske telefon- eller brevledes. Vid ett kreditgarantisystem kommer dessutom information om förutsättningar för lånebeslut att finnas på ett ställe och övrig information på ett annat. Betecknande för skillnaderna i synsättet på medborgarnas informationsmöjligheter är också myndigheternas beroende av offentlighetsprincipen och bankväsendets princip om banksekretess. Konflikten mellan dessa två synsätt blir i ett kreditgarantisystem akut och regler för informationsplikt måste skapas.

Bostadsstyrelsen pekar också på frågan hur låntagaren skall kunna få bostadsinstitutens beslut och beräkningar överprövade i ett kreditgarantisystem. Ett eventuellt slopande av denna överprövningsrätt kan enligt styrelsens mening inte godtas eftersom detta inte tillgodoser de rättssäkerhetskrav som den enskilde måste kunna ställa i dessa sammanhang.

Vidare kan ett kreditgarantisystem komma att leda till fördyringar för låntagarna. Utmärkande för alla försvårande förhållanden beträffande möjligheterna att få information är att det medför kostnadsfördyringar för låntagarna. Styrelsen bedömer också att bostadsinstitutens förvaltnings- och utbetalningskostnader vid ett kreditgarantisystem inte kan nå ned till den nivå som nuvarande system har och kan förväntas få efter ett utbyggt datorstöd.

Ett genomförande av ett kreditgarantisystem torde även komma att begränsa eller t. o. m. utesluta bostadspolitiskt inriktade regeländringar beträffande utlämnade lån. Skapande av läneregler hänger nära samman med och påverkar motsvarande rutiner för utbetalning och förvaltning. Styrelsen försöker i dag att kontinuerligt påverka länreglernas utformning så att dessa inte i onödan skapar problem vid den fortsatta handläggningen, vid utbetalning och vid förvaltning. En svårighet därvid är att med den korta tid som oftast står till förfogande bedöma länreglernas konsekvenser för senare skeden i processen. I ett kreditgarantisystem kommer erfarenheterna av hur länreglerna påverkar processen att vara splittrade på flera organisationer. Inrättande av samrådskommittéer m. m. kommer inte att kunna i avgörande grad påverka bilden, främst på grund av tidsaspekten. Den enda lösningen torde vara att statsmakterna kraftigt begränsar ändringarna i regelsystemet och kombinerar detta med väl tilltagen tid för samråd med bostadsstyrelsen och instituten.

Även vid beviljandet av nya lån måste regeländringar vara beslutade i god tid före ikraftträdandet. Det är inte praktiskt möjligt att inom ramen för ett kreditgarantisystem uppnå samma möjligheter till snabbt genomförande av förändringar. Styrelsen vill som praktiska exempel framföra erfarenheterna av energisparstödet och ombyggnadslångivningen som har krävt snabba och effektiva insatser såväl på beslutsfattande som förvaltning.

I likhet med utredningsmannen och av skäl som styrelsen ovan har anfört finner bostadsstyrelsen att bostadspolitiska, administrativa och kostnadsmässiga skäl talar mot en ändring av nuvarande system till ett kreditgarantisystem. Styrelsen avstyrker därför införandet av ett sådant system.

Under alla omständigheter måste före ett ställningstagande till ett kreditgarantisystem en ytterligare belysning ske av alternativ form för upplåning av krediter till bostadssektorn samt eventuell fullständig finansiering. Styrelsen vill i sammanhanget erinra om de synpunkter som framfördes i styrelsens yttrande över kapitalmarknadsutredningens betänkande.

Av länsbostadsnämndernas yttranden framgår att samtliga länsbostadsnämnder har varit eniga om att ett kreditgarantisystem inte bör införas.

1.4 Stockholms kommun. Det har alltid varit så att den som har haft makten över pengarna efter eget gottfinnande har kunnat bestämma exempelvis när, hur mycket och till vem pengar till byggande skall lånas ut. Man kan också se den statliga långivningen ur ett likställighetsperspektiv. Låne-reglerna är offentliga och lånebeslut kan prövas i förvaltningsrättslig ordning. Olika lånesökanden garanteras därigenom, så långt det överhuvudtaget är möjligt, en likformig behandling av lånemyndigheterna.

Stockholms kommun har kommit till den ståndpunkten, att det finns många nackdelar, både administrativa och kostnadsmässiga, med att överföra hanteringen av de statliga bostadslånen till de olika icke offentliga låneinstituten, men med en statlig kreditgaranti. Dessa svårigheter får ej underskattas.

En lösning som ej närmare belysts av utredningen kan vara, att ett enda nybildat låneinstitut, vars verksamhet genom ägande eller på annat sätt kan regleras av staten, bildas för handhavandet av bostadslånen. Detta skulle kunna skötas effektivt med ett minimum av byråkrati. Det vore också av stort värde om den totala finansieringen av bostadsbyggandet kunde skötas av detta enda institut.

Detta skulle innebära att de farhågor om orättvis ärendehantering, som skulle kunna uppstå om många olika kreditinstitut skulle få ansvaret för lån till bostadsbyggandet, kunde avfärdas. Stockholms kommun anser därför att ett alternativ med endast ett låneinstitut, som har i uppdrag att totalt finansiera bostadsbyggandet, bör utredas vidare.

1.5 Göteborgs kommun. Göteborgs kommunstyrelse ansluter sig till utredningens mening att det inte är lämpligt att införa ett system med kreditgarantier.

Kommunstyrelsen vill framhålla att möjligheterna till besparingar för kommunens del är begränsade. Den genomgång och kontroll av säkerhetshandlingar som erfordras för kommunens borgensteckning har samordnats med kommunens arbetsuppgifter för bostadslånens utbetalning. I ett system med kreditgarantier skulle vissa av de sist nämnda arbetsuppgifterna kunna överföras till bostadsinstituten. Den eventuella personalbesparing som skulle följa härav, kan dock inte göras med mindre än att kommunens borgensteckning för byggnadskreditiv upphör.

En eventuell övergång till kreditgaranti i stället för statliga lån får inte leda till att bottenlånedelen utbetalas senare än vad som nu är fallet. Tvärtom bör ansträngningar göras för minskade väntetider för utbetalning av den statliga lånedelen.

1.6 LO. LO delar utredarens uppfattning att ett kreditgarantisystem som ersättning för nuvarande direkta statliga utlåning över statsbudgeten med förvaltning inom bostadsverket inte bör genomföras.

De av utredaren verkställda detaljutredningarna pekar både på vissa fördelar och nackdelar med en reform. Någon nämnvärd administrativ förenkling kan knappast uppnås. Detta utesluter dock inte att den nuvarande ordningen i vissa avseenden kan rationaliseras.

En av nackdelarna med en omläggning till kreditgarantisystem är de problem som uppstår om statliga subventioner skulle handläggas av icke statliga organ. Staten har här ett mer påtagligt intresse att åstadkomma upplåning på billigaste sätt, något som inte utan vidare gäller för andra kreditinstitut än statliga.

1.7 TCO. TCO tillstyrker utredningens förslag att ett kreditgarantisystem inte bör införas. Utredningen pekar på en rad nackdelar för den enskilde och för samhället om man omvandlar de statliga lånen till garantilån och överflyttar förvaltningen av lånen till instituten. Bl. a. skulle det innebära en centralisering och minskad öppenhet gentemot låntagarna samt minskade möjligheter för samhället att genomföra beslutade förändringar av låneförutsättningarna. Intäktsbortfallet för staten skulle bli betydande.

1.8 Svenska byggnadsarbetareförbundet. Kommittén har främst diskuterat de administrativa konsekvenserna av en övergång till ett kreditgarantisystem. Förbundet vill även påpeka risken för oönskade effekter på kreditmarknaden vid en eventuell övergång. En sådan förutsätter, även om den inte förändrar volymen av prioriterade krediter, ett utökat behov att emittera bostadsobligationer. Samtidigt minskar behovet att emittera statspapper av olika slag. Därmed lättar i och för sig trycket på statsbudgetens underskott. Enligt förbundet måste man emellertid ha klart för sig att ett budgetunderskott som används för att finansiera bostadsbyggandet är av en annan och ofarligare karaktär än det underskott som används för att finansiera löpande konsumtion. Att emittera bostadsobligationer utgör enligt förbundet dessutom en avsevärt stelare, mindre flexibel form av upplåning som är av mer långfristig natur. Villkoren är svåra att förändra från tid till annan. Den statliga upplåningen är mer flexibel och kan förändras med hänsyn till situationen. Den består av långa och korta statsobligationer, av skattkammarväxlar och annan kort upplåning.

De nämnda omständigheterna gör att förbundet, i likhet med utredningsmannen, inte förordar en övergång från statliga bostadslån till statliga garanterade lån lämnade av bostadsinstituten.

Förbundet beklagar avslutningsvis ännu en gång att man från statsmakternas sida inte är intresserad av att lösa bostadsfinansieringen genom en statlig totalfinansiering. En sådan lösning skulle enligt förbundet ge en rationell och samhällsekonomiskt fördelaktig hantering av långivningen. Vidare torde man kunna få till stånd en lugnare byggprocess som inte skulle störas av tillfällig oro på kreditmarknaden. Genom att eliminera dessa osäkerhetsmoment beträffande tillgång till krediter, störningar i upphandlingen torde en totalfinansiering även kunna bidra till att begränsa byggnadskostnaderna.

1.9 Hyresgästernas riksförbund. Förbundet anser att utredaren, inom ramen för sina direktiv, har gjort en väl avvägd bedömning av för- och nackdelar med en överföring av de statliga bostadslånen till bostadsinstituten. Förbundet delar utredarens uppfattning att det inte är lämpligt att införa ett kreditgarantisystem. Förutom att ett sådant system, som framgår av betänkandet, inte skulle ge några större administrativa vinster, skulle det medföra betydande nackdelar för låntagarna, bostadsverket och statsmakterna.

I direktiven till bostadslånekommittén anförs den i propositionen om den svenska kapitalmarknaden redovisade uppfattningen att några direkta vinster totalt sett av att övergå till en statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet inte torde föreligga – en uppfattning som riksdagen har anslutit sig till. Förbundet anser att detta är beklagligt inte minst därför att resultatet av kommitténs arbete i många stycken talar för en övergång till en statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet.

1.10 Svenska riksbyggen. Riksbyggen delar i allt väsentligt de synpunkter och rekommendationer som bostadslånekommittén har redovisat. Den samordning av långivning och låneadministration, som skulle kunna uppnås om den statliga långivningen till bostadsbyggandet ersattes av kreditgarantier i den form som beskrivs i betänkandet skulle kanske medföra en hel del rationaliseringsvinster i förhållande till nuvarande ordning. Som framhålls i betänkandet blir dock kostnaderna för ett sådant system betydande. Som låntagare har Riksbyggen självfallet inget intresse av att ta på sig en merkostnad även om detta skulle innebära vissa besparingar för statsverket.

1.11 HSB. Bostadslånekommittén har kommit till slutsatsen att nackdelarna med ett kreditgarantisystem är större än fördelarna. HSB delar denna uppfattning. Ur samhällsekonomisk synpunkt är det, enligt kommittén, betydelselöst om finansieringen av bostadsbyggandet sker genom upplåning mot bostadsobligationer och statspapper eller enbart genom upplåning mot bostadsobligationer. Ett införande av kreditgarantisystemet skulle enbart medföra en siffermässig förändring av statsbudgeten utan att därvid frigöra några ytterligare resurser till bostadsproduktionen.

Det övergripande ansvaret för bostadsfinansieringen åvilar regering och riksdag. Ett införande av kreditgarantisystemet kan innebära att detta politiska ansvar fördunklas, vilket ur bostadspolitiska synpunkter inte är önskvärt.

En förändring av bostadsfinansieringen genom införande av kreditgarantisystemet medför, enligt kommittén, ett betydande intäktsbortfall för statsverket medan kostnadsminskningen blir närmast negligerbar. Detta talar också emot att ett kreditgarantisystem införs.

1.12 SABO. SABO delar i huvudsak utredningsmannens ställningstaganden och menar att den genomgång av finansieringssystemets administration som nu har genomförts utgör en god grund för förbättringar inom nuvarande systems ramar. SABO förutsätter därvid

dels att bostadsverket genomför nödvändiga rationaliseringar,

dels att statsmakterna vid behov ställer resurser till förfogande för att dessa rationaliseringar skall kunna genomföras inom överskådlig tid.

En väl fungerande administration på bostadsfinansieringsområdet är en av förutsättningarna för en väl fungerande bostadspolitik.

2. Införande av ett garantilånesystem förordas av riksrevisionsverket, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, BOFAB, Spintab, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund och Folksam, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges villaägareförbund, NBD och Svenska bankmannaförbundet. Vissa av dessa instanser förordar ett garantilånesystem under förutsättning att villkoren för bostadsobligationer blir bättre än f.n.

2.1 Riksrevisionsverket. RRV har bedömt föreliggande förslag angående formerna för statens medverkan i bostadsfinansieringen med utgångspunkt från bl. a. sin nyligen gjorda granskning av bl. a. bostadsverkets låneverksamhet och från tidigare genomförd förvaltningsrevision avseende andra områden av bostadsverkets verksamhet.

Enligt RRV redovisar kommittén flera skäl som talar för införandet av ett kreditgarantisystem. Som exempel nämner RRV särskilt – att en viss samhällsekonomisk besparing uppnås.

- att låntagaren kan täcka sitt lånebehov hos en och samma långivare,
- att låntagaren i ungefär hälften av fallen får lägre kostnader,
- att bostadsverket får bättre förutsättningar att ägna sig åt frågor av bostadspolitisk karaktär,
- att det dubbelarbete som nu utförs vid förmedlingsorganen och länsbostadsnämnderna till stora delar kan undvikas.

RRV anser vidare att statsverkets uteblivna intäkter enligt kommitténs beräkningar utgör en närmast fiktiv post. De korrigeringar som enligt RRV:s mening måste göras i beräkningarna torde förstärka kommitténs egen slutsats att ett garantilånesystem innebär samhällsekonomiska besparingar.

RRV delar inte heller kommitténs uppfattning i fråga om effekterna av en "centralisering" av låneförvaltningen. Två av instituten, Spintab och BOFAB, agerar via vanligt bankkontor och de finns således representerade på flera platser i varje län. Hypoteksföreningarna, som svarar för ungefär hälften av bostadsinstitutens utlåning, är uppbyggda på regional basis. Härtill kommer att det bör vara en fördel för låntagaren att behöva vända sig till endast en långivare.

Vad nu sagts samt RRV:s samlade bedömning av bostadsverket och av bostadsstyrelsens i olika sammanhang anförda svårigheter att med givna eller minskade resurser förena uppgifter av mera övergripande bostadspolitisk karaktär med en alltmer omfattande låneverksamhet och de krav som kan ställas på en effektivt fungerande kreditinrättning talar enligt RRV:s mening för att organisatoriskt särskilja dessa båda typer av uppgifter. RRV vill därför förorda att ett kreditgarantisystem införs. Ett sådant system bör enligt verkets mening kunna utformas så att det uppfyller även de bostadssociala mål som gäller för det statliga kreditstödet.

2.2 Konungariket Sveriges stadshypotekskassa. Stadshypotek anser att utredningsmannen har visat att ett kreditgarantisystem kan utformas utan att några komplikationer behöver uppstå. Administrativt skulle ett sådant system vara betydligt enklare än det nuvarande med uppdelning på bottenlån och bostadslån. De finansiella och andra resurser som finns hos bostadsinstituten är den bästa grunden för ett kreditgarantisystem. Likaså skulle den kunskap som stadshypoteks tjänstemän genom åren förvärvat om de olika problem som kan uppkomma i samband med låneutbetalning och låneförvaltning vara en värdefull tillgång inte minst för låntagarna.

Utredningsmannen har likväl inte ansett sig böra förorda en övergång till ett kreditgarantisystem. De skäl han härvid åberopar är emellertid enligt stadshypoteks mening inte bärande.

I fråga om de låneadministrativa kostnaderna och intäkterna avseende utlåningen i ett kreditgarantisystem har stadshypotek funnit att utredningsmannens överväganden inte ger en riktig bild av förhållandena. Utredningen innefattar inte någon beräkning av kommunernas kostnader. Det framgår dock i andra sammanhang i utredningen att kommunernas insatser i bostadslånegivningen är betydande, samt att t. o. m. visst dubbelarbete förekommer. Detta innebär vidare enligt stadshypotek att den kostnadsjämförelse som gjorts mellan nuvarande och framtida kostnader inte är rättvisande. Beträffande de nuvarande kostnaderna gäller således att en stor del av de kostnader som instituten inräknat för sin del, för bostadsver-

kets del motsvaras av kostnader som i praktiken bärs av kommunerna. I fråga om de framtida kostnaderna bygger institutens i utredningen redovisade bedömning av dessa på en skissad administrativ ordning, som skulle minska kommunernas arbete med låneutbetalningar jämfört med nuläget.

Det kan även konstateras att uppskattningen av initialkostnaderna för instituten har medtagits i kostnadsjämförelsen. Motsvarande kostnader för utbyggandet av ett administrativt system inom bostadsverket, något som utredningsmannen påvisat vara erforderligt om inte ett garantilånesystem införs, har inte tagits med.

Stadshypotek anser vidare att den beräkning av statens intäktsbortfall vid övergång till ett kreditgarantisystem som gjorts, är utförd på ytterligt summariska grunder. Den tar inte hänsyn till komplexiteten i statens upplåning samt förhållandet att det finns skilda räntebindningsregler mellan upp- och utlåning etc. Väsentligt är också vid en omläggning till ett garantisystem att en enhetlig ändring av ränteterminerna i upplåningen kan regleras på olika sätt. Stadshypotek anser således att utredningsmannens bedömning i denna del inte är relevant.

Sammanfattningsvis ger en korrekt analys av kostnads- och intäktsproblematiken enligt stadshypoteks mening resultatet att ett kreditgarantisystem skulle vara ekonomiskt fördelaktigare än det nuvarande systemet. Från låneadministrativ synpunkt blir således slutsatsen att skäl finns för ett ställningstagande till förmån för ett kreditgarantisystem.

2.3 BOFAB och Spintab. De båda bolagens uppfattning är, för det första, att ett kreditgarantisystem får anses ha betydande fördelar framför nuvarande hantering av de statliga bostadslånen och, för det andra, att ett sådant system kan utformas utan att några komplikationer behöver uppstå. Administrativt skulle systemet vara betydligt enklare än den nuvarande uppdelningen på bottenlån och bostadslån. Det är därför bolagen är positiva till att, i den ordning utredningen skisserat, överta ansvaret för utbetalning och förvaltning av statligt garanterade bostadslån. Bolagen anser var för sig att det med den kapacitet som de nu har eller kan komma att bygga upp utan svårigheter kan klara de vidgade uppgifterna i ett garantisystem, allt givetvis under förutsättning att de erhåller full kostnadsäckring för sådana nya åtaganden. De resurser som nu finns hos bostadsinstitutet skulle väl tas till vara i ett kreditgarantisystem. Likaså skulle den kunskap om långivning och om de olika problem som kan uppkomma i samband med låneutbetalning och under förvaltningsskedet som företagets tjänstemän genom åren förvärvat vara en värdefull tillgång inte minst för låntagarna.

I fråga om de låneadministrativa kostnaderna och intäkterna avseende utlåningen i ett kreditgarantisystem har bolagen funnit att utredningens överväganden inte ger en riktig bild av förhållandena. Enligt deras mening skulle ett kreditgarantisystem vara ekonomiskt fördelaktigare - totalt sett - än det nuvarande systemet. Betydande fördelar skulle uppstå för låntagarna. Vidare skulle besparingar kunna göras hos bostadsverket och hos kommunerna.

Bolagen är också av den uppfattningen att bostadspolitiska aspekter kan beaktas lika väl i ett kreditgarantisystem som i det nuvarande systemet.

Utredningsmannen har inte haft att ta ställning till de kapitalmarknads- mässiga aspekterna. Flera av de synpunkter på finansieringsförhållandena, som han ändå anför, har de båda bolagen emellertid funnit anledning att bemöta. Fördelarna med en utbrytning av bostadslånen ur statsbudgeten

påvisas enligt dem i den till betänkandet fogade bilagan 2, som har utarbetats av riksbankdirektören Erik Karlsson och byråsekreteraren Eva Udén-Jondal.

BOFAB och Spintab anser sålunda - i motsats till utredningsmannen - att fördelarna med ett kreditgarantisystem är större för samhället och för låntagarna än de eventuella nackdelar som kan finnas.

2.4 Svenska bankföreningen. Bankföreningen anser för sin del att det vid en diskussion om bostadsfinansieringssystemets framtid är av stor vikt att man tar hänsyn till både rationaliseringseffekter och effekter för kredit- och finanspolitik. Bostadssektorn tar så stora resurser att det är nödvändigt både för samhällsekonomin i stort och för kreditmarknaden att bostadsfinansieringen utformas på ett rationellt och ändamålsenligt sätt.

Vad gäller rationaliseringseffekter m. m. har enligt bankföreningens uppfattning utredningsmannen

- underskattat bostadsstyrelsens, länsbostadsnämndernas, kommunernas, kreditinstitutens och låntagarnas kostnader för det arbete - ibland dubbelarbete - som sammanhänger med den nuvarande statliga bostadslångivningen,
- underskattat de kostnadsbesparingar som skulle kunna göras på skilda håll i samband med en överföring av bostadslånen till bostadsinstitutet,
- gjort en ofullständig och vilseledande beräkning som underlag för påståendet om "statens intäktsbortfall" vid en överföring,
- underskattat kompetensen, erfarenheterna och effektiviteten i bostadsinstitutet,
- missuppfattat och/eller överdrivit vissa påstådda negativa effekter för låntagarna vid en överföring: exempelvis påstås att en "centralisering i utbetalnings- och förvaltningsskedet" skulle inträffa till nackdel för låntagarna, trots att det verkliga förhållandet är att alla bankkontor runt om i landet deltar i handläggningen av bostadsinstitutets långivning - dvs. motsatsen till centralisering,
- överdrivit svårigheterna att i ett nytt system genomföra förändringar i bostadspolitiken.

Bankföreningen har således i många väsentliga avseenden motsatt uppfattning mot utredningsmannen och anser kort uttryckt att han har överdrivit eventuella nackdelar och underskattat fördelarna vid en överföring av bostadslånen. Speciellt uppehåller sig bankföreningen vid diskussionen om möjligheterna till kostnadsbesparingar och anser bl. a. att bostadsverket i ett nytt system skulle kunna helt eller delvis befrias även från arbetsuppgifter som utredningsmannen har utgått från skall ligga där.

Beträffande de kreditpolitiska och finanspolitiska effekterna anser bankföreningen att en överföring av bostadslånen är viktig genom att den minskar det statliga budgetunderskottet och därigenom underlättar likviditetsstyrningen i ekonomin. Statsbudgeten blir mer överblickbar och bättre förutsättningar skapas för en effektiv finanspolitik. Vidare skulle man, såsom också framhålls i bilagan, minska risken för missvisande jämförelser mellan den svenska statens budgetunderskott och andra länders.

Bankföreningen anser sammanfattningsvis att en överföring av bostadslånen från bostadsverket till bostadsinstitutet skulle medföra större fördelar än nackdelar både för låntagaren, kreditmarknaden och det offentliga. Bankföreningen är därför positiv till en sådan förändring.

2.5 *Svenska sparbanksföreningen*. Sparbanksföreningen understryker vikten av att förslaget om överflyttning av de statliga bostadslånen till bostadsinstituten prövas i ett vidare samhällsekonomiskt perspektiv än utifrån de administrativa utgångspunkter kommittén haft för sina förslag.

I bilaga 2 till betänkandet redogör riksbanksdirektören Erik Karlsson och byråsekreteraren Eva Uddén-Jondal för effekterna på kreditmarknaden och statsbudgeten av ett kreditgarantisystem för bostadsfinansieringen. Föreningen delar i allt väsentligt deras bedömningar. Med den nuvarande samhällsekonomiska utvecklingen med stora och växande statliga budgetunderskott samt negativ bytesbalans kommer allt starkare påfrestningar på kreditmarknadens prioriteringssystem med stor sannolikhet att leda till förändrade former och villkor för såväl statsupplåningen som den långfristiga bostadsfinansieringen. En överföring av de statliga bostadslånen till bostadsinstituten skulle medföra en klarare fördelning av upplåningen för bostadsändamål å ena sidan och för statens utgifter och investeringar å andra sidan. En sådan fördelning skapar bättre förutsättningar för att såväl kreditpolitiken som finanspolitiken kan göras mer flexibel och effektivare.

Kommittén fäster betydande vikt vid den kalkyl som visar ett intäktsbortfall för staten vid en övergång till kreditgarantisystem. Kalkylen är enligt föreningens uppfattning dels ofullständig vad avser de totala kostnaderna i den offentliga sektorn (exempelvis är kommunernas kostnadsminskningar inte medräknade), dels utgår den från gällande räntevillkor och upplåningsformer. Endast marginella förändringar i utlånings- och upplåningsvillkoren medför att kalkylen inte längre blir relevant.

Föreningen anser vidare att rationaliseringsmöjligheterna i bostadsverket och i kommunerna vid införande av ett kreditgarantisystem är underskattade i betänkandet. Större besparingar bör således på sikt vara möjliga i den offentliga sektorn.

Sparbanksföreningen vill också starkare än kommittén lägga vikt vid de rationaliseringsvinster som uppstår vad avser upplåning, utlåning, lånehantering, utbetalning av räntebidragen etc. Därtill kommer uppenbara fördelar för låntagaren att få sitt lånebehov täckt hos en och samma långgivare och dessutom i vissa fall till lägre låneadministrativa kostnader.

Mot bakgrund av den pågående samhällsekonomiska utvecklingen och de krav den ställer på en flexibel och effektiv kredit- och finanspolitik och med hänsyn till de rationaliseringsvinster som kan åstadkommas i den totala lånehanteringen tillstyrker sparbanksföreningen införande av ett kreditgarantisystem efter i huvudsak de riktlinjer kommittén redovisar.

Sparbanksföreningen hänvisar vidare till det av Spintab avgivna yttrandet, i vilket sparbanksföreningen instämmer.

2.6 *Svenska försäkringsbolags riksförbund och Folksam*. Bostadslånekommitténs utredning avser främst de tekniska och administrativa frågor som aktualiseras vid en överflyttning av den statliga bostadslånegivningen från statsbudgeten till bostadsinstituten. Förbundet och Folksam, i det följande benämnda försäkringsbolagen, har i dessa avseenden inga kommentarer till utredningsmaterialet eller till kommitténs förslag.

Vad gäller de kreditmarknadstekniska effekterna av en omläggning av systemet vill försäkringsbolagen dock framföra följande. Som påpekas i bilaga 2 till betänkandet ändrar utflyttningen av de statliga bostadslånen till bostadsinstituten inte i sig självt omfattningen av volymen prioriterade krediter. Med hänsyn till lånevillkorens utformning och den för lånen

gällande säkerheten är det emellertid inte likgiltigt vem som emitterar obligationerna – staten eller bostadsinstitutet. I fråga om lånevillkoren är det av synnerligen stor vikt att de emitterade bostadsobligationerna får en marknadsmissig utformning. Detta är f. n. ej fallet vare sig i fråga om ränta eller i fråga om löptid. Bostadsobligationerna måste få sådana villkor att de av marknaden uppfattas som likvärdiga med statsobligationerna. Det kan här framhållas att med det stora statliga upplåningsbehovet, som kräver att man finner obligationsköpare även utanför den institutionella kapitalmarknaden, kommer det säkerligen att tvingas fram ett läge där statsobligationerna får marknadsanpassade villkor. Det är då naturligt att bostadsobligationerna följer denna utveckling varigenom man kommer bort från den osunda företeelse som ligger i att försäkringssparandet tvingas subventionera bostadskostnaderna. Erforderliga subventioner skulle komma att slussas rätt väg från statens skatteinkomster och över statsbudgeten.

Under förutsättning av att bostadsobligationerna ges marknadsmissiga villkor i enlighet med de linjer som framförts ovan är försäkringsbolagen beredda tillstyrka att de statliga bostadslånen överföres till bostadsinstitutet. Mot bakgrund av vad som anförts i bostadsinstitutens remissyttranden i detta ärende finns anledning anta att en sådan omläggning skulle medföra påtagliga administrativa fördelar.

2.7 Sveriges fastighetsägareförbund. Förbundet tillstyrker en övergång till det av kommittén redovisade garantilånesystemet. Förbundet begränsar sitt yttrande till några punkter och hänvisar för övrigt till det yttrande som avgivits av NBD.

Ur den enskilde fastighetsägarens/låntagarens synpunkt innebär en övergång till ett garantilånesystem en förenkling, eftersom det innebär att låntagaren aviseras från endast en långgivare i motsats till vad som sker nu.

Genom det föreslagna kreditgarantisystemet skulle man enligt förbundet också kunna få ett förenklat administrativt förfarande för låntagaren/fastighetsägarna. Förbundet anser att det också är positivt, om bostadsfinansieringen i större utsträckning förs över till de enskilda bostadsinstitutet.

Bland de ytterligare fördelar som ett kreditgarantisystem innebär nämner förbundet

- att låntagaren, om systemet införs, endast behöver vända sig till sitt lokala bankkontor, om han behöver råd eller svara på frågor i ett kreditärende.
- att i de fall räntebidrag skall utgå, beräknas räntebidraget av det bostadsinstitut som beviljat bottenlånet. Räntebidraget tillgodoförs vid avisering av bottenlånet och garantilånet. Den totala räntekostnaden aviseras alltså netto.
- att ett kreditgarantisystem ger vidareutvecklingsmöjligheter som kan innebära administrativa fördelar även för långgivarna. Förbundet vill här peka på att bostadsinstitutet säkerligen kan klara kreditssäkerhetsbedömningen för det totala lånet, vilket skulle innebära att den statliga kreditgaranti ej skulle behöva föregås av ytterligare en kreditbedömning.

2.8 Sveriges villaägareförbund. Enligt förbundet har utredningsmannen inte på ett riktigt sätt beaktat de kostnader vid handläggningen inom kommunerna som kan inbesparas vid övergång till ett garantilånesystem. Med hänsyn härtill och med hänsyn till förbundets inställning att låneformerna på sikt bör ändras i riktning mot partiellt reala lån och förenklas, anser förbundet att övervägande skäl talar för ett garantilånesystem.

2.9 NBD. Enligt delegationens uppfattning måste synpunkterna från de sakkunniga inom riksbanken (jfr utredningens bilaga 2) om ett garantisystems funktioner på lånemarknaden tillmätas stor betydelse. Att likviditetspåspädning genom statliga budgetunderskott kan begränsas genom upplåning på lånemarknaden i form av bostadsobligationer är ett viktigt bidrag till ansträngningarna att nå bättre samhällsekonomisk balans. Denna aspekt har i dagens situation ensam så stor självständig betydelse, att den enligt delegationens uppfattning väl motiverar en övergång till garantisystem.

I diskussionerna om ett garantilånesystem betonas att övergången från statlig långivning till finansiering på lånemarknaden inte rubbar förutsättningen att erforderligt kreditutrymme skall ställas till bostadsproduktionens förfogande. Sammanhängande härmed skulle således det nuvarande prioriteringssystemet för bl. a. bostadsobligationer bestå.

Prioriteringssystemet behövs inte för att garantera bostädernas finansiering på lånemarknaden om bostadsobligationer ges marknadsmissig förräntning. Principfrågan är om anpassning skall få ske till marknadsmissig förräntning eller inte på bostadsobligationer.

Den aktuella diskussionen idag om ATP-systemets framtid har pekat på farorna med den låga förräntning som fonderna har fått genom sina stora engagemang just i bostadsobligationer. Den sociala vinningen med en sådan situation är diskutabel. Från samhällsekonomisk synpunkt betyder subventionssystemet återigen som förut sagts en nackdel för strävandena att uppnå en bättre samhällsekonomisk balans.

Delegationen anser vidare att utredningen har haft ett mycket snävt perspektiv i sin bedömning av möjliga administrativa rationaliseringsvinster med kreditgarantisystem. Inte heller utredningens överväganden i fråga om det begränsade synfält man lagt till grund för sin diskussion är invändningsfria. T. ex. har utredningen bortsett från att ett garantisystem betyder administrativa lättnader också inom de kommunala förmedlingsorganen, inte bara hos bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Vidare förefaller det som ett tankefel när utredningen drar in intäktsbortfall med 200 milj. kr. per år för staten i dess nuvarande lånerörelse i diskussionerna om resultaten av administrativa förändringar i lånesystemet. Statens intäkter i lånehanteringen – i detta fall genom debitering av låntagarna med en annan periodicitet än ränteterminerna för statens inlåning, dvs. en bättre effektivitetsränta – hör knappast hemma i en diskussion om administrativ effektivitet. I stället får statens intäkter i detta fall närmast kopplas till kostnaderna för subventionssystemet som sådant – närmast då som en avdragspost, vilken något begränsar subventionskostnaderna.

Enligt delegationens uppfattning är således redan det av utredningen diskuterade förslaget förenat med sådana administrativa fördelar att det bör genomföras.

Vidare har utredningen av allt att döma förväxlat bostadsinstitutens centrala administrativa uppgifter med behandling av lånekunder som har sin lokala kontakt med banksystemets alla lokala kontor i landet. Att lånekunderna kan hålla sig till sina ordinarie bankförbindelser med ett vittförgrenat nät av lokalkontor i landet ger tvärtom smidiga kontakter på det lokala planet.

Ännu väsentligare är emellertid att ett kreditgarantisystem ger möjlighet till mycket mer omfattande administrativa förenklingar om det vidareutvecklas.

I sin diskussion har utredningen utgått ifrån att en offentlig garantiprovning måste finnas med låneansökningar hos förmedlingsorgan, länsbostadsnämnd osv. Enligt delegationens mening är denna dubbelprovning inom lånesystemet för att medge garantier inte någon nödvändighet. Garantins omfattning i förhållande till belåningsvärde osv. bör kunna bedömas med väl så stor aktsamhet och erfarenhet av reguljära kreditinstitutioner på kreditmarknaden som av offentliga organ. Bedömningen av garantilånets säkerhetsläge torde därför i princip kunna överlämnas till kreditinstitut. Därmed frigörs kommunal och statlig administration från låneförmedling och lånehantering, som ger upphov till avsevärda besparingar.

Mot en sådan lösning kan invändas att staten med kreditgarantilån tar en ekonomisk risk som skulle kunna hanteras utan tillräcklig varsamhet av kreditinstituten vid provning av olika engagemang. Även om det förefaller mindre troligt med en sådan utveckling, skulle den risk som undantagsvis finns kunna mötas t. ex. genom möjlighet för staten att regressvis få garantibetalning åter från kreditinstitut om detta brustit i omsorg.

Omfattningen slutligen av statens åtaganden årligen i fråga om kreditgarantier borde kunna fastställas av regering och riksdag.

Delegationen tillstyrker sammanfattningsvis införandet av ett garantilånesystem för bostadslånegivningen. Enligt delegationen kan både samhällsekonomiska och administrativa fördelar uppnås med en sådan reform. Delegationen anser också att prioriteringssystemet bör avskaffas och att ett garantilånesystem kan vidareutvecklas så att den offentliga låneadministrationen begränsas ytterligare.

2.10 Svenska bankmannaförbundet. Utredningsmannen har enligt förbundets uppfattning skisserat en modell för kreditgarantisystem som är fullt genomförbar. För låntagaren är det vidare en klar fördel att ha med en långivare att göra, vilken dessutom har ett mycket brett kontaktnät med allmänheten (alla bankkontor kan stå till förfogande för upplysningar och service). Det är ostridigt att den personal, som finns i bankerna och i bostadsinstituten, har en fullgod kompetens vad avser låneutbetalning och låneförvaltning.

Förbundet anser också att de förändringar som ett kreditgarantisystem skulle medföra för bostadsinstituten faller väl inom ramen för deras verksamhet. Institutet har eller bygger f. n. upp nya datasystem som efter viss tid kan hantera de nya lånen. De nya uppgifterna skulle gagna sysselsättning och arbetsinnehåll för anställda inom kreditväsendet.

Beträffande de ekonomiska konsekvenserna konstaterar förbundet bl. a. att det i betänkandet inte presenteras någon fullständig kalkyl och de beräkningar över de olika alternativens ekonomiska konsekvenser, som ställs upp, är ofullkomliga.

Förbundet förordar ett system med kreditgarantier administrerat av bostadsinstituten.

3. Följande remissinstanser har avstått från att ta direkt ställning till frågan om en övergång till ett garantilånesystem, nämligen bankinspektionen, konjunkturinstitutet, kreditpolitiska utredningen, fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska kommunförbundet, Sveriges föreningsbankers förbund och Allmänna pensionsfondens första, andra och tredje fondstyrelser. Flera av dessa instanser anser att frågan om finansiering av bostadslånen måste utredas och analyseras ytterligare.

3.1 *Bankinspektionen.* Utredningen har gällt den gamla frågan om att överföra de statliga bostadslånen till bostadsinstitutet och införa ett garantisystem genom vilket staten lämnar garanti (borgen) för de enskilda krediterna. Därmed kvarstår beslutsfunktionen hos de statliga organen.

Den här ifrågasvarande lånehanteringen är i bankmässig mening enkel och standardiserad. Det är inte såsom eljest kan vara fallet fråga om att utnyttja sådana expertfunktioner eller speciella erfarenheter som i andra sammanhang kan åberopas för överförande av statlig långivning till kreditinstitutet. En komplicerande faktor är här snarare tillämpningen av de författningar som reglerar det i olika former utgående bostadspolitiska kreditstödet och som också kan kräva åtgärder beträffande redan beviljade lån. De fördelar som ligger i att både det statliga lånet och bottenlånet förvaltas på samma ställe reduceras av de skilda beslutsvägarna. Den stora länestocken – 1981-06-30 uppgående till närmare 890 000 st lån på sammanlagt belopp av 55,4 miljarder kr. – och därav följande masshantering av data ger naturligtvis goda förutsättningar för rationellt utnyttjande av ADB inom bostadsverket. Det finns anledning anta att rationaliseringspotentialen härvidlag är betydande.

Väsentligt i sammanhanget är naturligtvis den ekonomiska innebörden av ifrågasatt omläggning. De verkliga ekonomiska effekterna av ett garantisystem framgår dock inte av utredningens kalkyler med tillräcklig klarhet för att en adekvat kostnadsjämförelse mellan nuvarande ordning och ett garantisystem skall vara möjlig. Såsom en negativ faktor för statsverket vid en omläggning framhålls att intäktsbortfallet blir stort. Den beräkningen kan diskuteras. Bl. a. kan behöva beaktas att den statliga upplåningen sker i olika former utan att specialdestination sker till bostadsfinansiering och att även ränteläget påverkar kalkylen.

En omläggning enligt vad som föreslagits innebär att den prioriterade bostadsupplåningen skulle öka med omkring 50% per år, vilket i nuläget gör ca 7 000 milj. kr. för ett år. Att formen för medelsanskaffning ändras från upplåning av staten till bostadsobligationer är enligt utredningen inte helt problemfritt. För att garantera ett erforderligt jämnt medelstillflöde torde kvartalsmässiga kvotkrav på placerarna bli nödvändiga. Vidare blir kravet på samordning av villkoren för upplåning och utlåning starkare i bostadsinstitutet än vad som är erforderligt vid statlig långivning och upplåning. Det blir också enligt utredningen fråga om att till de statliga subventionerade lånen destinera en särskild för detta ändamål gjord upplåning. Av det sagda torde följa att bostadslångivningen med den kraftiga volymtillväxt som skulle ske kan bli mer känslig för störningar på kapitalmarknaden än vad som nu är fallet, även om statens upplåning kan minskas i motsvarande mån.

Utifrån det anförda och på basis av det redovisade utredningsmaterialet – särskilt de ekonomiska beräkningarna – kan inspektionen inte finna avgörande skäl för den ifrågasatta omläggningen. Detta utesluter dock inte enligt inspektionen att bedömningen skulle bli annorlunda om även statsbudgetskäl beaktades. Utredningen har inte haft att beakta sådana skäl och inte heller inspektionen anser sig böra gå in härpå. Inte heller är det uteslutet att en revision av utredningens ekonomiska kalkyler skulle leda till en annan bedömning än den utredningen gjort. Vissa beräkningar tyder nämligen på att utredningens kalkyler kan ifrågasättas på flera punkter.

3.2 Konjunkturinstitutet. Institutet anser att om omläggning av bostadsfinansieringen enligt de diskuterade riktlinjerna sannolikt kan ge vissa administrativa fördelar. Själva finansieringssystemet bör emellertid inte i och för sig ha någon inverkan på utformningen av bostadspolitiken och möjligheterna att tillgodose de kreditanspråk den ställer. Det viktiga är att staten har åtagit sig svara för att bostadsfinansieringen tillgodoses, något som ju inte är aktuellt att ändra på. I praktiken är det dock så att utformningen av de administrativa systemen har viss betydelse för politikens genomförande. Det kan exempelvis visa sig svårare att utan tidsfördröjning tillgodose kreditanspråk om man för över statlig upplåning till kreditinstitutet. Speciellt vid den kraftiga tillväxt av de totala anspråken på kreditmarknaden som kan väntas, kan det tänkas bli en förskjutning av tyngdpunkten från de bostadspolitiska aspekterna till de kreditmarknadsmässiga, vilket i praktiken skulle kunna medföra att bostadslångivningen blir mer känslig för störningar på kapitalmarknaden.

Kommittén har emellertid inte haft i uppdrag att beakta kreditmarknadsaspekter eller effekter på budgeten och statsupplåningen. Institutet anser att även sådana bedömningar måste in i bilden vid ett ställningstagande och finner därför inte skäl att på grundval av den nu föreliggande utredningen ta någon bestämd ställning till frågan om en omläggning av bostadslånegivningen. Institutet begränsar sig till att lämna synpunkter på några mera avgränsade problem.

Institutet pekar därvid bl. a. på att kommittén vid kalkyleringen av de låneadministrativa kostnaderna i de olika systemen inte har behandlat effekterna av sådana rationaliseringar utan endast har räknat på kostnaderna vid nuvarande rutiner. Detta anser institutet vara en brist, och det gör det svårare att ta ställning till en omläggning, särskilt som rationaliseringsåtgärderna är så aktuella.

Institutet pekar också på att f. n. finns en viss ryckighet i medelsflödet till bostadsinstitutet delvis beroende på att ränteförväntningar påverkar bankers och försäkringsbolags teckningar av bostadsobligationer. Detta problem accentueras i ett kreditgarantisystem, då bostadsinstitutet måste emittera betydligt mer bostadsobligationer i och med att den avsevärda del av den statliga upplåningen som f. n. överföres till bostadssektorn inte längre kommer att vara disponibel för bostadsfinansiering. Såsom kommittén påpekar blir därför en jämn emissionstakt för bostadsobligationer än mera angelägen i ett garantisystem.

Däremot vill institutet ifrågasätta om ett kreditgarantisystem skulle behöva innebära nackdelar för låntagarna till följd av ökad centralisering i utbetalnings- och förvaltningsskedet. Såväl Spintab som Stadshypotekskassan har kontakter med låntagarna genom sparbanker resp. stadshypoteksföreningar på det regionala och lokala planet. Vad gäller BOFAB har detta institut visserligen inte någon lokal representation men låneärendena förmedlas i allmänhet av den bank som svarat för byggnadskrediterna.

3.3 Kreditpolitiska utredningen. Det hävdas i betänkandet att eftersom upplåningen även i ett kreditgarantisystem skall ske på den prioriterade kreditmarknaden, kan det från samhällsekonomisk synpunkt inte spela någon roll om finansieringen av bostadsbyggandet sker genom upplåning mot bostadsobligationer och statspapper eller enbart genom upplåning mot bostadsobligationer. Kreditpolitiska utredningen delar helt denna uppfattning. Båda alternativen ställer samma totala krav på låneresurser. Från kreditpolitisk synpunkt är skillnaden mellan alternativen i princip obefint-

lig, eftersom bostads- och statsobligationer i alla kreditpolitiska sammanhang, t. ex. beräkningen av likviditets- och placeringskvoter enligt lagen om kreditpolitiska medel, behandlas lika. Slutsatsen blir därför att utifrån samhällsekonomiska och kreditpolitiska bedömningsgrunder är de två alternativen för bostadsfinansiering i stort sett likvärdiga. Ett kreditgarantisystem kan emellertid sägas ha den fördelen gentemot nuvarande system att det gör det lättare för medborgarna att förstå hur bostadsfinansieringen går till och inse konsekvenserna av bostadspolitiken.

Skillnaderna ligger som också påpekas i betänkandet på det administrativa planet. Här kommer utredaren fram till att kostnaderna för det nya finansieringssystemet snarast skulle överstiga kostnaderna för det system vi har idag. Slutsatsen blir då att en övergång till det nya systemet inte kan rekommenderas. En närmare bedömning av utredningens kalkyler vad gäller de administrativa kostnaderna i de två alternativen ligger utanför den kreditpolitiska utredningens kompetens. Utredningen påpekar dock att den upplever kommitténs resultat vad gäller de administrativa kostnaderna som något förvånande, eftersom en övergång till det nya skisserade finansieringssystemet måste innebära en minskning av det dubbelarbete som rimligen sker idag, då varje låneobjekt handhas av två i stort sett oberoende institutioner.

3.4 Fullmäktige i riksbanken. Fullmäktige framhåller för sin del att det finns starka kreditpolitiska skäl att föra över statens utlåning till kapitalmarknaden. Utredningen har emellertid inte haft i uppdrag att beakta kreditmarknadsaspekter eller effekter på budgeten och statsupplåningen. Enligt direktiven har uppgiften ej heller omfattat att föreslå ändringar i det nuvarande bostadsfinansieringssystemet. Fullmäktige finner ej anledning att ta ställning till utredningens förslag utan kompletterande utredningar där analysen även innefattar här nämnda aspekter. Fullmäktige vill dock anföra en del synpunkter som bör beaktas i sådana kompletterande utredningar.

Fullmäktige pekar därvid bl. a. på att statens utlåning driver upp statens upplåningsbehov. Den totala statsupplåningen är nu så omfattande att det är av stor vikt att begränsa denna. Detta är angeläget, även om bostadssektorns upplåningsbehov på kapitalmarknaden samtidigt ökar lika mycket.

En utflyttning av statens utlåning reducerar budgetunderskottet i motsvarande mån. Detta kan synas vara en rent bokföringsmässig åtgärd. Självfallet har en sådan budgetförstärkning inte samma innebörd som en neddragning av statens övriga utgifter. Det finns dock flera skäl varför en sådan utflyttning kan förbättra kapitalmarknadens funktionssätt.

Ett skäl är att varje sektor av ekonomin bör svara för sin egen upplåning. Man får då en samlad bild av sektorns kapitalmarknadsanspråk. Som det nu är ersätts sektorns kapitalmarknadsbehov till väsentlig del av statsupplåning. Inom varje sektor är det lättare att mobilisera långfristigt kapital. Det är angeläget att på sikt vidga bostadssektorns upplåning till placerares utanför banker och försäkringsinstitutioner där placeringarna sker med hjälp av placeringsplikt. Erfarenheterna av den oprioriterade fastighetskreditgivningen som riksbanken initierade år 1980 visar att det går att låna betydande belopp utanför den organiserade kreditmarknaden.

Ett annat skäl är att det skapas möjligheter att bättre förvalta utlåningsportföljen. En central uppgift är att öka återflödet av krediter, vilket kan användas till ny utlåning. Detta sker genom rimliga amorteringstider. Det kan också ske genom att tidigare prioriterade lån överförs till den opriori-

terade sektorn. När det gäller prioriterade bostadslån i gamla fastigheter kan det vara naturligt att vid refinansieringen i samband med överlåtelser ersätta de prioriterade lånen med oprioriterade lån. I synnerhet bör detta kunna ske vid överlåtelser av äldre villor med små kvarvarande prioriterade lån. De prioriterade lånen borde i princip inte behöva ligga kvar efter det räntesubventionen upphört.

Ytterligare ett skäl att flytta ut bostadskreditgivningen från budgeten är att det ger möjlighet till betydande förenklingar. Låntagarna kan erhålla en avi varav framgår de samlade räntesubventionerna och de amorteringskrav som gäller för lånen. I nuvarande system är det praktiskt taget omöjligt för flertalet låntagare att förstå innebörden av subventionssystemet. Därigenom kan de inte heller utan stora svårigheter få en uppfattning om de framtida kostnaderna för lånen, vilket allmänt ökar osäkerheten på fastighetsmarknaden.

3.5 Fullmäktige i riksgäldskontoret. Fullmäktige anser det fullt möjligt för statsmakterna att skaffa sig betryggande garantier för att kunna genomföra önskade bostadspolitiska förändringar även om lånen förvaltas av bostadsinstituten. Fullmäktige finner inte heller det som utredaren har anfört om att statsverkets inkomstbortfall skulle bli betydande vara något avgörande argument.

En fördel med att bryta ut bostadslångivningen ur statsbudgeten, skulle vara att bostadssektorns anspråk på kapitalmarknaden klart kan överblickas. Vidare blir internationella jämförelser av budgetunderskottet mera rättvisande, då det i andra länder ej är vanligt att redovisa långivning över statsbudgeten. Vid presentation av Sverige som låntagare utomlands vore det en fördel om budgetunderskottet kunde redovisas mer i enlighet med internationell praxis.

Fullmäktige ser positivt på en överflyttning av bostadslånen från staten till bostadsinstituten men vill ändå inte nu ta ställning i frågan. Såsom framgått av den tidigare redogörelsen har frågan analyserats framför allt från administrativa utgångspunkter. Enligt fullmäktiges mening borde frågan ha analyserats även ur kreditmarknadssynpunkt samt effekterna på statsbudgeten och statsupplåningen ha utretts. Detta har emellertid enligt direktiven inte ingått i utredningens arbete. Fullmäktige vill därför rekommendera att utredningens förslag överarbetas därvid nu angivna aspekter blir föremål för utredning.

3.6 Svenska kommunförbundet. Kommunförbundets styrelse anser att det för kommunernas del torde sakna betydelse om låneförvaltningen ligger på kreditinstituten eller länsbostadsnämnden. Om besluten om lån och bidrag däremot i huvudsak förs över till kommunerna synes det olämpligt att behålla de låneförvaltande uppgifterna hos bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. I ett system med en decentraliserad beslutanderätt blir det nödvändigt att pröva ett system med kreditgarantier.

3.7 Sveriges föreningsbankers förbund. Som kommittén har anfört rymmer frågan om ett eventuellt tillskapande av ett garantisystem som ersättning för nuvarande statliga bostadslån, stora problem som kommittén inte haft i uppdrag att utreda. Förbundet anser att det inte är möjligt att ta ställning till denna fråga enbart på basis av kommitténs analyser av tekniskt administrativa konsekvenser av ett garantisystem. En bredare och mer fördjupad analys erfordras. Denna bör framför allt avse effekterna på kreditmarkna-

den. Statsbudgetmässiga skäl talar givetvis för att de statliga bostadslånen lyfts bort från statsbudgeten och överförs till kreditmarknaden. Men vad blir effekterna för t. ex. bankerna av en fördubbling av förvärven av bostadsobligationer? Detta innebär i och för sig inte att bankernas totala obligationsköp behöver öka. Frågan är emellertid om en väsentligt ökad volym bostadsobligationer kommer att medföra en successiv förändring av villkoren för dessa obligationer i form av dels förkortade löptider, dels högre räntor. Om så blir fallet, vad blir konsekvenserna för låntagarna – och vad blir konsekvenserna på sikt när det gäller omfattningen av de statliga subventionerna till bostadsbyggandet?

Förbundet föreslår således att en förnyad utredning görs med uppgift att snarast möjligt belysa frågan ur ett bredare perspektiv. I det sammanhanget kan det finnas anledning att ytterligare belysa de tekniskt-administrativa aspekterna av ett garantisystem. Med hänsyn till vad förbundet under hand inhämtat om bostadsinstitutens synpunkter om kommitténs kostnads- och intäktsberäkningar såvitt gäller ett garantisystem, är förbundet för sin del inte övertygat om att de totala administrativa kostnaderna för ett garantisystem blir högre än med nuvarande system. Det förefaller, enligt förbundets mening, vara mera sannolikt att de totala kostnaderna på sikt skulle bli lägre om uppgifter överförs från statliga myndigheter till flera företag som verkar på en konkurrensmarknad: låt vara att bostadslånemarknaden genom subventioner och prioriteringssystem inte kan jämföras med en "normal" marknad.

3.8 Allmänna pensionsfonden. Den konsolideringseffekt på kreditmarknaden som synes vara den primära effekten av ett garantilånesystem kan från kreditpolitisk synpunkt framstå som en fördel om värdepappersstockens likviditetsgrad därigenom minskar. Från andra synpunkter kan samma effekt lika väl ses som ett problem. Den ökade belastningen på kapitalmarknaden som följer av reformen skulle öka stockningsproblemen på marknaden. Vilken av de båda effekterna som ur kreditpolitisk synvinkel skall anses ta överhanden framstår för fondstyrelserna som en öppen fråga. Mot bakgrund av de långsiktiga perspektiven för allmänna pensionsfondens utveckling framstår kraven på placering i bostadsobligationer till dagens villkor avgjort som ett problem redan utan den nivåhöjning på förvärven som ett garantilånesystem skulle medföra.

Spänningarna inom prioriteringssystemet kommer att öka successivt och aktualiserar enligt fondstyrelsernas mening frågan om bostadsobligationernas traditionella konstruktion är mogen för en revidering och åtminstone någon anpassning till villkoren för andra upplåningsinstrument på kapitalmarknaden. I en bilaga till betänkandet ifrågasätts också om prioriteringssystemet för bostadslån kan bibehållas på sikt. Utan att nu ta ställning till denna fråga vill fondstyrelserna framhålla att redan en uppmjukning av villkoren för bostadsobligationer synes förutsätta att det statliga räntegarantisystemet omkonstrueras för att skydda staten från okontrollerade subventionskostnader. Räntegarantin skulle därvid få konstrueras som en subvention upp till en viss ränta, i motsats till dagens subvention över en viss räntenivå.

Sammanfattningsvis anser fondstyrelserna att den kreditpolitiska effekten av en övergång till garantilån kan ses som en nackdel lika väl som en fördel och ur allmänna pensionsfondens synvinkel på de förutsättningar som angivits avgjort som en belastning. Huruvida en samlad bedömning av reformen, inbegripet de administrativa och kostnadsmissiga effekterna,

leder till slutsatsen att den bör genomföras låter sig enligt fondstyrelsernas mening inte avgöras på grundval av det presenterade utredningsmaterialet. Fondstyrelserna vill inte utesluta att det kan finnas principiella skäl för en utflyttning av den statliga bostadslånegivningen från budgeten till bostadsinstituten. En sådan omdaning av ett fungerande system bör rimligen genomföras först då dess fördelar är klart påvisade. Huruvida de kreditpolitiska motiven därvid kommer att bli avgörande är enligt fondstyrelsernas mening inte givet. Kreditmarknadsproblem som har sin grund i en samhälls-ekonomisk obalans låter sig sällan lösas genom administrativa reformer.

Promemoria om ändring av det statliga bostadslånet till hyres- och bostadsrättshus utarbetad inom delegationen (In 1967: 30) för bostadsfinansiering

1. Problemet

Det statliga lånet till hyres- och bostadsrättshus löper f. n. utan amortering tills räntebidrag upphör att utgå. Detta innebär vid nuvarande marknadsränta och regler för garanterad ränta att någon amortering inte sker förrän 40 år efter det att lånet lämnats.

Ifrågavarande lånekonstruktion är märklig, särskilt som det är fråga om ett topplån. Förslitning och annan värdeminskning på ett hus kan leda till att inteckningssäkerheterna inte ger täckning för lånet.

Under 1981 fördes en livlig diskussion om att överföra den statliga bostadslångivningen till bostadsinstituten. Bostadslånekommittén utredde denna fråga ur tekniska och administrativa aspekter (SOU 1981: 104). Utredningen, som avstyrkte en omläggning, framhöll att här ifrågavarande lån måste omformas, om instituten skall kunna ta hand om den statliga bostadslångivningen.

Allmänt gäller att en omformning av lånet är nödvändig så snart långivningen i fråga skall finansieras på annat sätt än genom medel från statsbudgeten. I det fall institut skall låna upp medlen för utlåningen, måste det föreligga en långt bättre överensstämmelse mellan amorteringsplanerna på utlåningen och upplåningen än vad som kan åstadkommas med nuvarande lånekonstruktion. Det är inte möjligt att låna medel, på vilka amorteringarna påbörjas först 40 år efter det att medlen lånats upp.

Därest det statliga bostadslånet till hyres- och bostadsrättslägenheter inte skall finansieras medelst statliga budgetmedel utan genom upplåning av institut måste således lånets amorteringsplan ändras. Utöver nyssnämnda kongruensskäl finns det tidigare nämnda skälet om risken för inteckningssäkerhetens successiva försvagning. Institutet måste arbeta på ett privatekonomiskt försvarbart sätt.

En förkortning av amorteringstiden för ifrågavarande statliga bostadslån medför en höjning av kapitalutgifterna. Det bör undersökas hur mycket kapitalutgifterna ökar vid olika förändringar av amorteringsplanerna. Omvänt gäller naturligtvis att en bild bör erhållas av hur räntesubventionerna behöver ökas för att kapitalutgifterna inte skall öka vid olika förändringar av amorteringsplanerna.

De statliga bostadslånen till nya egnahem och ombyggnad liksom diverse andra statliga lån för bostadsfinansiering har amorteringsplaner som möjliggör upplåning med tillfredsställande amorteringstakt. Det föreligger således inte något behov av ändring av amorteringsplanerna för dessa lån.

För institutets upplåning för finansiering av alla slag av statliga bostadslån måste – efter en omläggning av det statliga bostadslånet så att det amorteras på rimligt sätt – ett gemensamt obligationslån utformas som är möjligt att placera. Förslag till sådant obligationslån presenteras nedan under punkt 3.

2. Några alternativ till det statliga bostadslånet till hyres- och bostadsrättshus

Vid här eftersträvad omläggning av det statliga bostadslånet är utgångspunkterna följande.

De statliga bostadslånen till nya egnahem och ombyggnader liksom vissa andra statliga lån för bostadsfinansiering har som nyss nämnts amorteringsplaner som möjliggör upplåning med tillfredsställande amorteringstakt. Dessa amorteringsplaner motsvarar amorteringsplanen för ett annuitetslån vid räntesatsen 8 % med erläggande av amorteringar och räntor två gånger per år under 30 år. För dessa lån föreslås inte någon ändring men de hör likväl till bilden eftersom också de skall finansieras av det tilltänkta obligationslånet.

De statliga bostadslånen till nybyggda hyres- och bostadsrättshus har som framhållits däremot ingen bestämd amorteringsplan. Ett sådant lån är amorteringsfritt tills den garanterade räntesatsen applicerad på det ursprungliga nominella skuldbeloppet i fastigheten (bottenlån plus statliga bostadslån) ger ett belopp som överstiger den totala räntekostnaden för bottenlån och statligt bostadslån. Den överskjutande delen blir amortering på det statliga bostadslånet. Detta lån skall ändras.

Bottenlån lämnas av institut och i vissa fall även andra långivare till belopp motsvarande 70 % av låneunderlaget för såväl hyres- och bostadsrättshus som egnahem. Statligt bostadslån utgår till belopp motsvarande resterande 30 % av låneunderlaget till hyresfastigheter med allmännyttiga bostadsföretag som byggherrar. För bostadsrättsfastigheter är den statliga låneandelen 29 %. För hyresfastigheter med privata bostadsföretag som byggherrar är den 22 %. För egnahem är den 25 %.

Räntesatsen på bottenlån är f. n. 12,95 %¹. Räntesatsen på statliga bostadslån är 13 %. Den garanterade räntesatsen på lån till hyres- och bostadsrättshus är f. n. 3,0 % första året och trappas därefter upp med 0,25 procentenheter per år tills marknadsräntan uppnås. Den garanterade räntesatsen på lån till egnahem är f. n. 5,5 % första året och trappas därefter upp med 0,5 procentenheter per år tills marknadsräntan uppnås.

Många alternativ har prövats för att finna en amorteringsplan för det statliga bostadslånet till hyres- och bostadsrättshus som sammanvägd med amorteringsplanerna på andra statliga bostadslån ger en amorteringsplan för ett obligationslån, vars obligationer går att sälja. Fyra alternativ redovisas här. Som framgår av det följande bedöms alternativ 3 som lämpligast.

1. Falskt annuitetslån 30 år med 8 % ränta.
2. Serielån 40 år (något lägre amorteringstakt än i alternativ 1).
3. Amorteringsfritt lån i 5 år, därefter falskt annuitetslån 35 år med 8 % ränta. Sammanlagd amorteringsplan 40 år.
4. Amorteringsfritt lån i 10 år, därefter falskt annuitetslån 30 år med 8 % ränta. Sammanlagd amorteringsplan 40 år.

Var och en av ovanstående amorteringsplaner ger i kombination med den gemensamma amorteringsplanen för övriga lån för bostadsfinansiering (falskt annuitetslån med 8 % ränta och 30 års amorteringstid) underlag för upplåning med tillfredsställande amorteringstakt. De erbjuder dock en del olikheter.

¹ Ränteuppgifterna hänför sig till tiden omedelbart före räntesänkningen i januari 1983.

Introduktionen av ett nytt system underlättas om amorteringsplanen för det nya lånet inte får högre kapitalutgift vid nuvarande räntebidrag under de första fem åren än vad fallet är i nuvarande system. Detta krav uppfylls av alternativen 3 och 4 men inte av alternativen 1 och 2. För att kravet skall uppfyllas även vid tillämpning av alternativen 1 och 2 krävs en nedjustering av de garanterade räntesatserna, dvs. en ökad subventionsgrad de första åren.

Som nämnts gäller f. n. att den garanterade räntesatsen för statligt belånade hyres- och bostadsrättshus är 3,0% för första året och att upptrappning sker med 0,25 procentenheter per år. I alternativ 1 och 2 har den garanterade räntan under de första tre åren reducerats för att motverka en ökning av kapitalutgifterna. I de fyra alternativen har följande system för garanterade räntesatser prövats.

1. 2,75%, 2,95% och 3,15% de första tre åren. Därefter upptrappning med 0,25 procentenheter per år.
2. 2,9%, 3,1% och 3,3% de första tre åren. Därefter upptrappning med 0,25 procentenheter per år.
3. Samma system som i dag, dvs. 3,0% det första året och därefter upptrappning med 0,25 procentenheter per år.
4. Samma system som i dag; jfr. alternativ 3.

Beräkningar av olika slag har gjorts för de fyra alternativen. Resultaten redovisas i detalj i ett antal tabeller. De har utnyttjats för bedömning av vilken lösning som bäst svarar mot uppställda krav rörande kapitalutgifter, räntebidrag, skuldutveckling och möjligheter att forma en säljbar obligation för finansiering av de statliga bostadslånen totalt. Ett par tabeller har dragits fram och bifogats till detta dokument (tabell 1 och 2). Ur deras innehåll må här följande nämnas.

Kapitalutgifterna efter räntebidrag är såsom framgår av tabell 1 högre i alternativ 1 än i det nuvarande systemet fr. o. m. andra halvåret år 5. Alternativ 2 medför högre kapitalutgifter för låntagaren fr. o. m. andra halvåret år 8. I alternativ 3 är de högre fr. o. m. första halvåret år 6 och i alternativ 4 fr. o. m. första halvåret år 11.

Räntebidragen är såsom framgår av tabell 2 i detta dokument högre i alternativ 1 än i det nuvarande systemet under de första åtta åren. Därefter blir det lägre årliga räntebidrag. Alternativ 2 medför högre räntebidrag än i nuvarande system under de första tio åren. Därefter blir det lägre årliga räntebidrag. Alternativ 3 innebär samma årliga räntebidrag som i nuvarande system under de första fem åren. Under det sjätte blir de lägre. I alternativ 4 börjar räntebidragens minskning år 11.

Hur låneskulden utvecklas vid amortering enligt alternativen 1-3 liksom för det nuvarande lånet (ingen amortering alls under 30 år) framgår av fig. 1a-1b. På fig. 1b observeras den snabba nedgången av skuldbeloppet under åren 20-40 för alternativen 1 och 3.

Fig. 1 a Statligt lån till flerbostadshus — skuldbeloppets utveckling i olika alternativ

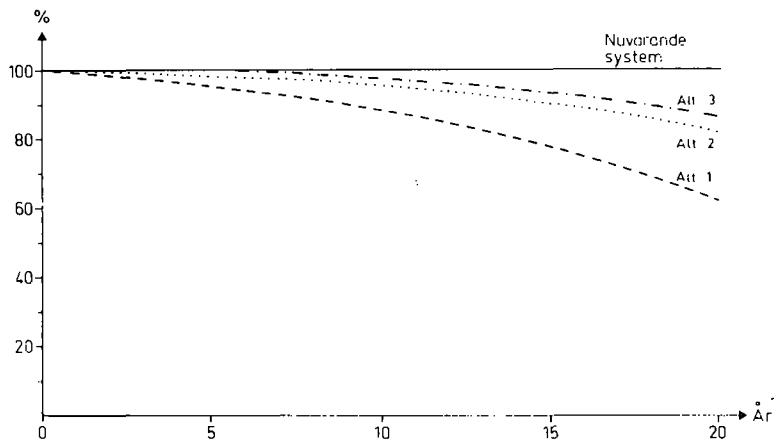
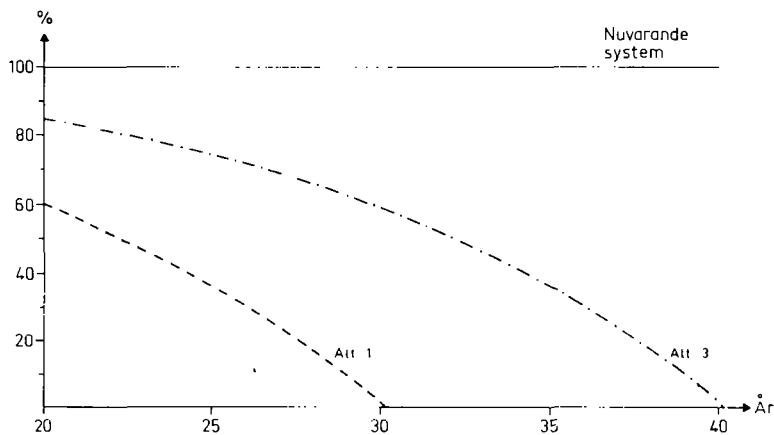


Fig. 1 b Statligt lån till flerbostadshus — skuldbeloppets utveckling i olika alternativ



Anm. Alternativ 2, som avser serielån, har inte tagits med eftersom amorteringsplan på serielån efter 20 år inte existerar.

Utvecklingen av det totala skuldbeloppet, dvs. inklusive skulden på bottenlånen, enligt alternativen 1 och 3 samt enligt det nuvarande systemet framgår av fig. 2. De totala kapitalutgifterna enligt alternativ 3 redovisas i fig. 3 tillsammans med de totala kapitalutgifterna enligt nuvarande system.

Fig. 2 Totalt skuldbelopp (statligt lån och bottenlån) till flerbostadshus — skuldbeloppets utveckling i olika alternativ

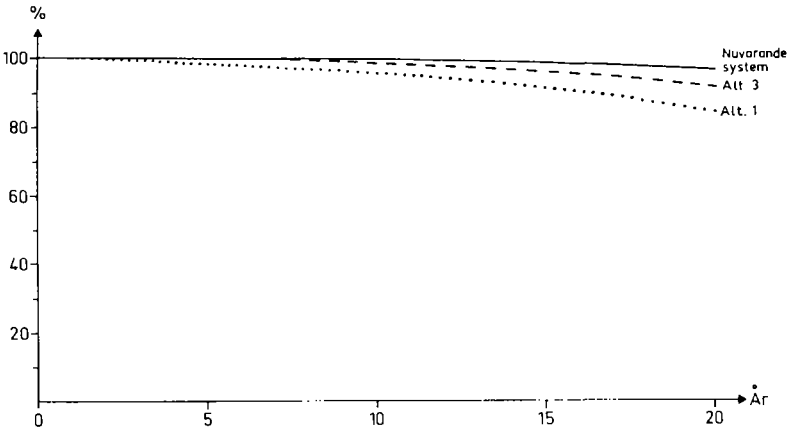
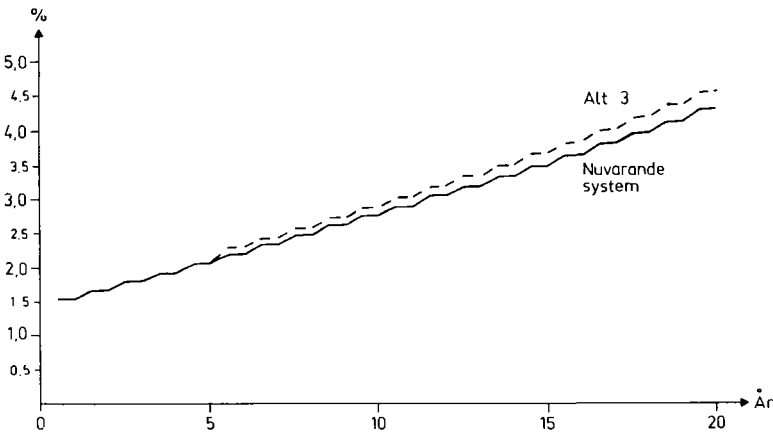


Fig. 3 Totala kapitalutgifter efter räntebidrag



Av de skisserade alternativen kan alternativ 3 bedömas som lämpligast. Trots att lånet enligt detta alternativ återbetalas inom en tid av 40 år medför det endast en måttlig ökning per år av de totala kapitalutgifterna (alternativt ökning av räntesubventionerna för att hålla kapitalutgifterna oförändrade) under åren 6–40 jämfört med nuvarande system. Ingen ökning äger rum under de första fem åren och vid 40 år är lånet slutbetalat. Detta lån har använts i den följande sammanvägningen med övriga statliga lån för att erhålla ett obligationslån.

3. Obligationslån för finansiering av statliga bostadslån eller motsvarande lån

I föregående avsnitt har fyra alternativ redovisats beträffande amorteringsvillkor för lån som skulle kunna ersätta nuvarande statliga bostadslån till hyres- och bostadsrättshus. Dessutom har konstaterats att de statliga bostadslånen till egna hem liksom diverse andra statliga lån för bostadsfinansiering (ombyggnadslån för flerbostadshus och småhus) har amorteringsplaner som möjliggör upplåning med tillfredsställande amorteringstakt.

Det blir således fråga om fyra alternativa amorteringsplaner för det obligationslån som skall finansiera ifrågavarande utlåning. På obligationslånet skall räntor och amorteringar betalas två gånger om året precis som nu sker på de obligationslån som finansierar bottenlånen. Räntan antas bli densamma som på sistnämnda slag av obligationslån, dvs. för närvarande 12,75%. Även utlåningsräntan antas bli oförändrad, 13%. De siffror som här förts in, som bl. a. innebär en räntemarginal på 0,25 procentenheter, har förts in på tekniska grunder. Det har gällt att komma underfund med systemets funktionssätt. I systemet ingående räntemarginal har intet att skaffa med lämplig ersättning till eventuella institut eller till bostadsverket under det nya systemet.

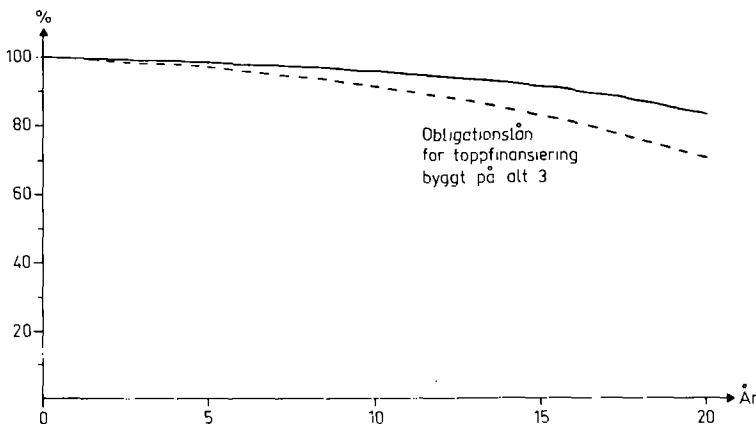
År 1981 beviljades statliga bostadslån för ca 7 miljarder kronor. Av denna summa gällde 44,5% nyproduktion av hyres- och bostadsrättshus. Resterande 55,5% gällde således nyproduktion av egna hem, ombyggnad av flerbostadshus och ombyggnad av småhus m. m.

Vid försök till utformning av en amorteringsplan för obligationslån för finansiering av de statliga bostadslånen har lån till nyproduktion av hyres- och bostadsrättshus fått vikten 0,445 och övriga lån (med den gemensamma egenskapen 30-årig falsk annuitet och 8% ränta) fått vikten 0,555. Mindre förskjutningar i dessa andelar påverkar inte slutsatserna.

De fyra alternativen har prövats ingående.

I fig. 4 visas skuldutvecklingen på ett obligationslån, byggt på alternativ 3 för hyres- och bostadsrättshus och på den vanliga amorteringsplanen för övriga lån. I figuren visas också skuldutvecklingen på det obligationslån som i dag finansierar institutens bottenlån. Skuldutvecklingen för de båda lånen redovisas för 20 år.

Fig. 4 Obligationslån för finansiering av nuvarande bottenlån och för föreslagen toppbelåning – skuldbeloppets utveckling



Som framgår av figuren blir det fråga om en inte obetydligt snabbare skuldminskning enligt förslaget till obligation än för de nuvarande bostadsobligationerna. För tiden efter 20 år har inga beräkningar rörande obligationen gjorts, men på grund av den snabba amorteringstakt, som det utlämnade lånet enligt alternativ 3 då har, kan en obligation med snabb amorteringstakt utformas också för den tiden.

Om andelen hyres- och bostadsrättshus skulle bli större än 1981 blir skillnaden mindre mellan amorteringarna på den nya obligationen och den nuvarande bostadsobligationen. Kurvorna i fig. 4 ger dock vid handen att det finns ganska gott utrymme för justering av amorteringsvillkoren för de nya bostadsobligationerna utan att villkoren blir sämre från långivarnas synpunkt för de nuvarande bostadsobligationerna.

Det är således klart att amorteringstakten blir något snabbare för det obligationslån som avses finansiera topplånen till bostadsbyggandet än för det som i dag finansierar bottenlånen till detta byggande. Denna egenskap hos obligationslånet för toppfinansieringen gör detta lån mera lättsålt. Förutsättningen är dock att en lika god säkerhet finns för detta obligationslån som för det obligationslån som finansierar bottenlånen.

Om ett institut enbart ägnar sig åt utlåning av här ifrågavarande slag kan säkerhetsfrågan ordnas på många sätt. Det kan ske t. ex. genom att tillföra institutet ett stort aktiekapital eller genom att skapa garantifond. Det är inte nödvändigt med statliga garantier för lån, vare sig i fråga om upplåningen eller utlåningen.

Frågan om säkerheten är mer komplicerad om den nu statliga topplångivningen skall handhas av bostadsinstitutet, som då skulle få en blandad verksamhet. Det aktiekapital och de fonder, som ett institut har, utgör tillsammans med erhållna in-teckningar säkerhet för institutets hela upplåning. Att av institutens ägare kräva att de skall förstärka aktiekapitalet eller på annat sätt göra institutet mer solida för att de åtar sig att ge topplån, är knappast en framkomlig väg. Frågan kan inte heller lösas genom att låta staten tillskjuta aktiekapital eller garantifond som specifik säkerhet för topplån. Institutets hela aktiekapital och alla fonder står som säkerhet för institutets totala skuld.

I fråga om Industrikredit och Lantbrukskredit har säkerhetsfrågan lösts på ett annat sätt. Staten har tillskjutit aktiekapital som står bakom all utlåning. Institutet har blivit halvstatliga.

Härutöver torde det inte finnas någon annan möjlighet att klara säkerhetsfrågan än att ordna statlig garanti för varje enskilt lån som lämnas. En sådan metod innebär att staten åtar sig att lån för lån bära uppkomna förluster. I det system, som diskuterades i bostadslånekommittén, skulle säkerheten ordnas på detta sätt.

Tabell I Kapitalutgifter efter räntebidrag i nybyggda hyres- och bostadsrättshus

Halvår	Nuvarande system	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4
1	1 524	1 525	1 522	1 524	1 524
2	1 525	1 531	1 526	1 525	1 525
3	1 652	1 639	1 631	1 652	1 652
4	1 654	1 646	1 636	1 654	1 654
5	1 782	1 754	1 741	1 782	1 782
6	1 784	1 762	1 746	1 784	1 784
7	1 911	1 895	1 876	1 911	1 911
8	1 914	1 904	1 882	1 914	1 914
9	2 041	2 039	2 014	2 041	2 041
10	2 044	2 049	2 020	2 044	2 044
11	2 173	2 184	2 152	2 255	2 173
12	2 175	2 195	2 159	2 261	2 175
13	2 304	2 331	2 292	2 393	2 304
14	2 308	2 343	2 301	2 401	2 308
15	2 437	2 481	2 435	2 534	2 437
16	2 442	2 494	2 444	2 542	2 442
17	2 571	2 633	2 579	2 676	2 571
18	2 576	2 647	2 589	2 685	2 576
19	2 707	2 787	2 726	2 820	2 707
20	2 713	2 803	2 738	2 830	2 713
21	2 844	2 945	2 875	2 966	2 970
22	2 851	2 963	2 889	2 978	2 982
23	2 983	3 107	3 028	3 115	3 119
24	3 991	3 126	3 043	3 128	3 132
25	3 123	3 271	3 183	3 266	3 271
26	3 132	3 293	3 201	3 281	3 286
27	3 266	3 441	3 343	3 421	3 426
28	3 277	3 466	3 363	3 437	3 443
29	3 412	3 615	3 508	3 579	3 585
30	3 424	3 642	3 530	3 598	3 604
31	3 561	3 795	3 677	3 742	3 748
32	3 575	3 825	3 702	3 762	3 769
33	3 714	3 981	3 852	3 909	3 915
34	3 729	4 014	3 880	3 932	3 939
35	3 870	4 173	4 034	4 081	4 088
36	3 888	4 210	4 064	4 107	4 115
37	4 031	4 374	4 223	4 260	4 268
38	4 051	4 414	4 257	4 289	4 296
39	4 198	4 582	4 419	4 445	4 453
40	4 221	4 628	4 459	4 478	4 486

Tabell 2 Räntebidrag i nybyggda hyres- och bostadsrättshus

Halvår	Nuvarande system	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt 4
1	4982	5 107	5 033	4 982	4 982
2	4981	5 098	5 028	4 981	4 981
3	4854	4 987	4 922	4 854	4 854
4	4853	4 977	4 917	4 853	4 853
5	4725	4 866	4 812	4 725	4 725
6	4723	4 854	4 806	4 723	4 723
7	4 596	4 717	4 675	4 596	4 596
8	4 594	4 705	4 669	4 594	4 594
9	4 467	4 566	4 536	4 467	4 467
10	4 464	4 552	4 529	4 464	4 464
11	4 335	4 412	4 396	4 335	4 335
12	4 333	4 396	4 388	4 328	4 333
13	4 204	4 256	4 254	4 194	4 204
14	4 201	4 240	4 244	4 184	4 201
15	4 073	4 097	4 110	4 049	4 073
16	4 068	4 079	4 100	4 039	4 068
17	3 940	3 935	3 964	3 903	3 940
18	3 935	3 915	3 952	3 892	3 935
19	3 804	3 769	3 814	3 755	3 804
20	3 799	3 748	3 801	3 743	3 799
21	3 669	3 600	3 663	3 604	3 669
22	3 662	3 575	3 648	3 590	3 654
23	3 531	3 425	3 508	3 450	3 514
24	3 524	3 400	3 491	3 435	3 499
25	3 393	3 247	3 349	3 293	3 357
26	3 384	3 218	3 331	3 276	3 339
27	3 250	3 061	3 186	3 133	3 196
28	3 241	3 030	3 165	3 114	3 176
29	3 106	2 872	3 019	2 969	3 031
30	3 096	2 837	2 995	2 947	3 009
31	2 959	2 674	2 846	2 799	2 861
32	2 947	2 636	2 819	2 776	2 837
33	2 809	2 470	2 667	2 626	2 686
34	2 796	2 428	2 638	2 600	2 659
35	2 656	2 259	2 482	2 447	2 506
36	2 639	2 211	2 449	2 417	2 476
37	2 498	2 037	2 288	2 260	2 319
38	2 480	1 986	2 252	2 227	2 285
39	2 335	1 806	2 087	2 067	2 125
40	2 314	1 738	2 045	2 030	2 087

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-12-15**Föredragande: statsrådet Feldt****Anmälan till proposition om ändrade former för finansiering av bostadslån
m. m.**

Bildandet av ett kreditinstitut

Chefen för bostadsdepartementet har redogjort för de allmänna riktlinjer som framdeles bör gälla för den statliga bostadslångivningen. Jag vill nu ta upp frågan om bildandet av det särskilda kreditinstitut som avses ha hand om upplåningen av erforderliga lånemedel och därmed sammanhängande frågor om upplåningsrätt, eget kapital, organisation m. m.

Upplåningsrätt och eget kapital

För kreditinstitut av den typ som det här handlar om brukar upplåningsrätten bestämmas till produkten av det egna kapitalet och en multiplikator. Som eget kapital räknas i detta sammanhang aktiekapital, reservfond, dispositionsfond och balanserade vinstmedel. Med eget kapital jämställs vanligen förlagskapital och garantifond (kapitalbasen). Multiplikatorns storlek fastställs med hänsyn till den tänkta utlåningsverksamhetens inriktning och arten av de säkerheter som kan påräknas vid utlåningen.

Också för det nu planerade institutet bör upplåningsrätten bestämmas på det sätt som jag nyss har redovisat. Som jämförelse kan nämnas att kreditaktiebolagen BOFAB och Spintab, som ger bottenlån, enligt bolagsordningen har en upplåningsram motsvarande 50 gånger kapitalbasen. Eftersom det nya institutets säkerheter kommer att ha sämre företrädesrätt än BOFAB:s och Spintab:s kan upplåningsrätten inte bli lika vittgående. Enligt min mening bör institutets upplåningsrätt bestämmas till högst 25 gånger kapitalbasen.

Eftersom staten avses bli ensam ägare till det föreslagna kreditinstitutet, bör dess garantifond bildas genom att staten ställer ut en garantiförbindelse. Storleken på förbindelsen bör bestämmas med utgångspunkt i institutets kapitalanskaffningsbehov. Med hänsyn härtill föreslår jag att en statlig garanti uppgående till en miljard kr. ställs för institutets förpliktelser.

Den utformning av institutets upplåningsrätt, som jag har förordat, medför att dess behov av eget kapital som garanti för ingångna förpliktelser blir begränsat. Jag förordar att institutet får ett aktiekapital på 50 milj. kr.

Säkerheten för obligationsupplåningen kommer i stor utsträckning att grundas på den statliga garantiförbindelsen. Närmare bestämmelser om när garantifonden får tas i anspråk bör tas in i bolagsordningen och utformas så att bolaget fortlöpande kan infria sina förbindelser gentemot obligationsinnehavarna.

Det statsägda kreditinstitutet bör ges vissa möjligheter att anskaffa medel även på andra sätt än genom obligationslån. Institutet bör således för tillfälliga behov kunna ta upp reverslån och begagna sig av kredit i räkning. Institutet bör även kunna ge ut förlagsbevis eller reverser med förlagsklausul. Sådana skuldförbindelser medför rätt till betalning först efter institutets övriga borgenärer.

Organisation m. m.

Det föreslagna institutet bör drivas som ett av staten helägt aktiebolag och få ställning av kreditaktiebolag enligt 1 § lagen (1963: 76) om kreditaktiebolag. Av detta följer bl. a. att närmare regler för institutets verksamhet och organisation kommer att anges i bolagsordningen. Denna skall enligt 2 § lagen om kreditaktiebolag godkännas av regeringen.

Som aktiebolag kommer institutet i och för sig att få en självständig ställning. Detta hindrar inte att bolaget i sin verksamhet skall följa av statsmakterna utfärdade riktlinjer för bostadspolitiken och kreditpolitiken i enlighet med vad chefen för bostadsdepartementet anfört. En erinran om detta bör tas in i bolagsordningen.

I princip bör bolaget eftersträva en tillfredsställande förräntning av det egna kapitalet. Något krav på aktieutdelning bör emellertid inte ställas, i vart fall inte i inledningsskedet. Det räntepåslag om 0,25 procentenheter som bolaget, enligt vad chefen för bostadsdepartementet har förordat, skall få ta ut, bör till den del det inte behövs för att täcka institutets egna kostnader användas för att bygga upp reserver för förlusttäckning. Med hänsyn till såväl statens intresse som placerarnas berättigade krav på en minimering av förlustrisker bör bolaget, med denna uppläggnings och med en årlig utlåning om åtta miljarder kr., vid utgången av det femte verksamhetsåret ha reserverat sammanlagt inemot 300 milj. kr., kapitalinkomsterna på beloppet oräknade. I detta sammanhang kan nämnas att förlusterna på de statliga bostadslånen under budgetåret 1982/83 uppgick till cirka 2,5 milj. kr. på en lånestock på omkring 60 miljarder kr.

Som framgått av vad chefen för bostadsdepartementet anfört skall bolagets verksamhet koncentreras till upplåningssidan. Upplånade medel skall av bolaget lånas ut i enlighet med de lånebeslut som fattas av länsbostadsnämnderna. Dessa nämnder och bostadsstyrelsen skall liksom tidigare handha utlåningen och förvalta lånen. Detta innebär bl. a. att bostadsver-

kets organ svarar för alla åtgärder som har samband med lånebesluten samt aviseringar och erforderliga åtgärder för indrivning av bolagets fordringar på låntagarna. Bostadsverkets organ företräder vidare bolaget vid rättegång i anledning av bolagets fordran på låntagare och bevakar bolagets rätt vid exekutiva förfaranden. Några förändringar är inte avsedda vad gäller befogenheterna för bostadsverkets organ att avskrika och efterge fordran på bostadslån. Låntagarens möjlighet att föra talan mot beslut rörande bostadslån kvarstår.

Den avgränsning av kreditaktiebolagets verksamhet som följer av vad jag nu har anfört skall anges i bolagsordningen. Bolagets verksamhet kommer följaktligen att i allt väsentligt vara koncentrerad till upplåningssidan. Det ankommer inte på bolagets ledning att gå in i enskilda låneärenden eller på annat sätt styra den långivning och förvaltning av lån som bostadsverkets organ svarar för i enlighet med gällande författningar och anvisningar av bostadsstyrelsen. Av detta följer en motsvarande begränsning av bolagsorganens ansvar. Ansvaret kommer att omfatta upplåningsverksamhet, utlåning i enlighet med länsbostadsnämndernas beslut samt kontroll av bostadsverkets redovisning till bolaget. Vidare är bolagsorganen ansvariga för bolagets egen redovisning. Den avgränsning av bolagets verksamhet som har gjorts begränsar i motsvarande mån revisorernas granskningsområde och den tillsyn över kreditaktiebolaget som bankinspektionen skall utöva.

Institutets ledning skall i enlighet med aktiebolagslagens bestämmelser utövas av en styrelse och en verkställande direktör. Bestämmelser om styrelsens storlek och sammansättning samt formerna för tillsättandet får anges i bolagsordningen.

Utformningen av organisationen i övrigt bör ankomma på styrelsen och verkställande direktören. Med de uppgifter institutet avses få kommer behovet av personella resurser att bli litet.

Genomförandet m.m.

Bolaget bör inrättas under år 1984. Övergången till den nya finansieringsordningen bör dock, med hänsyn till behovet av visst ytterligare förberedelsearbete, såsom kapitalanskaffning m.m., ske först fr. o. m. budgetåret 1985/86.

Övergången bör gå till så att bolaget från och med den 1 juli 1985 svarar för de medel som behövs för utbetalning av bostadslån. Detta bör gälla även i fråga om sådana lån som har beviljats före nämnda dag men som då ännu inte är utbetalade. Jag har i denna fråga samrått med chefen för bostadsdepartementet.

Även för tillämpningen av de i det föregående föreslagna nya amorteringsvillkoren i fråga om lån för nybyggnad av flerbostadshus bör tidpunkten för lånets utbetalning vara avgörande. De nya villkoren bör således tillämpas i alla ärenden i vilka lånet utbetalas från och med den 1 juli 1985.

Detsamma bör gälla räntevillkoren för sådana lån. Utbetalningarna av bostadslån över statsbudgeten kommer, om mitt förslag godtas, således att upphöra vid utgången av budgetåret 1984/85.

Frågor om författningsändringar i bl. a. den kreditpolitiska lagstiftningen kan jag få anledning att återkomma till när bolagsbildningen är genomförd och formerna för bolagets verksamhet närmare angetts.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

dels bemyndiga regeringen att vidta de åtgärder som behövs för att i enlighet med här angivna riktlinjer bilda ett statsägt kreditaktiebolag med de uppgifter som jag har angett i det föregående,

dels till *Teckning av aktier i kreditaktiebolaget* på tilläggsbudget II till statsbudgeten för budgetåret 1983/84 under sjunde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 50 000 000 kr.,

dels bemyndiga fullmäktige i riksgäldskontoret att utfärda en garantiförbindelse på 1 000 000 000 kr. att ingå i garantifonden för kreditaktiebolaget,

dels medge att kreditaktiebolaget får disponera en rörlig kredit av 100 000 000 kr. i riksgäldskontoret.