

Nr 370

Av herr **Hjalmarson m. fl.**, om ersättande av långivningen till flerfamiljshus och egnahem med ett kreditgaranti-system.

Den nu framlagda statsverkspropositionen visar, om man tar hänsyn till såväl driftbudget som kapitalbudget, ett preliminärt underskott på ca 1 600 milj. kronor. Av denna summa motsvaras ca 1 100 milj. kronor av statens engagement på bostadsområdet. Dessa fördelar sig i grova drag på så sätt att på kapitalbudgeten kommer 800 milj. kronor och på driftbudgeten primärt 300 milj. kronor. Av de 800 milj. kronor avskrivs dessutom ca 300 milj. kronor, vilka i princip belastar driftbudgeten.

I nuvarande alarmerande budgetläge är det ofrånkomligt att ställa frågan, huruvida statens stöd åt bostadsbyggandet verkligen behöver ta sig en form som i så hög grad belastar statsverket eller om inte ett lika effektivt stöd kan åstadkommas utan så stora påfrestningar för detta.

De reella verkningarna av nuvarande system blir helt olika för det fall att man eftersträvar att totalbalansera budgeten, d. v. s. täcka även kapitalutgifterna med löpande inkomster, och det fall att man stannar vid att med sådana inkomster täcka själva driftbudgeten, medan medel till kapitalinvesteringarna anskaffas genom upplåning.

Eftersom finansministern fortfarande i princip enligt årets finansplan synes uppställa en totalbalansering som ett mål att sträva efter, torde det vara på sin plats att först fästa upmärksamheten vid de statsfinansiella verkningarna för detta fall.

Medlen för utlåning till bostadsbyggandet måste då anskaffas genom att å medborgarna lägges direkta eller indirekta skatter, som därigenom blir väsentligt högre än de behövde vara. Som jämförelse må nämnas att den statliga inkomstskatten för fysiska personer beräknas till ca 3 600 milj. kronor. De medel staten investerar i räntebärande lån från lånefonden för bostadsbyggande — egnahemslån och tertiärlån — uppgår till ca 600 milj. kronor om året, och systemet medför att statens förmögenhet ökas med motsvarande belopp på skattebetalarnas bekostnad. Bostadsbyggandet finansieras med andra ord genom ett tvångssparande som blir så mycket mindre smakligt som spar prestationen icke medför någon som helst ökning av spararens egna tillgångar utan allenast av statens förmögenhet och denna förmögenhetsökning utgöres av tillgångar i anläggningar som staten inte alls har behov av för sin egentliga verksamhet.

Skattefinansieringen medför naturligen besvärliga motsatsförhållanden mellan t. ex. landsbygd och stad och mellan de privilegierade medborgare som får tillfälle att flytta in i det nyproducerade lägenhetsbeståndet och dem som avkrävs stora pålagor för att dessa lägenheter skall komma till stånd men som för egen del inte har någon fördel av dem.

Vi understryker ännu en gång att det är denna form av finansiering — skattefinansieringen — som finansministern önskar och som han efter förmåga vill genomföra så snart möjlighet därtill bjudes.

Helt andra blir verkningarna av bostadslångivningen vid en budget som nöjer sig med balansering av driftutgifterna mot löpande inkomster. Vad som i sådant fall inträffar är i huvudsak endast att staten tar på sig mäklarens roll. Genom att själv utfärda obligationer och försälja dem på marknaden skaffar staten in erforderliga medel som staten sedermera lånar ut till bostadsbyggandet. Statens roll blir därmed ungefär densamma som hypoteksföreningarnas.

Denna låneförmedlande verksamhet ökar naturligtvis inte i och för sig tillgången på investeringsmedel för bostadsbyggandet. Det kunde lika väl ordnas så, att de sparinstitut och andra som vanligen deltar i denna finansiering tillhandahålle medel för ändamålet genom att teckna hypoteksinstitutionernas obligationer i stället för att förvärva statsobligationer.

Vill man åstadkomma den effekten att kreditgivningen för bostadsändamål genom statens medverkan blir större än den utan sådan medverkan skulle blivit, står vid oförändrat sparande två utvägar till buds, nämligen den ena att pressa tillbaka andra investeringar och den andra att tillskapa artificiella kreditutrymmen. Tillbakapressningen av andra kreditanspråk kan tekniskt ske och har i mycket stor utsträckning skett genom att staten via riksbanken beviljat sig själv förtur för sina obligationsemissioner, medan näringslivet icke tillåtits gå ut på obligationsmarknaden för sin upplåning. Det bör här hållas i minnet att kapitalmarknaden årligen brukar ha ca 2 500 milj. kronor att placera. Dessa omfattar medel som influtit på räkningar i postsparbank och postgiro, i bank och sparbank, till försäkringsbolag och genom försäljning av obligationer. På denna marknad uppträder bostadsbyggandet som låntagare till ett belopp av ca 1 500 milj. kronor per år.

En nedpressning av näringslivets investeringar, vilka utgör själva grunden för våra ekonomiska framsteg, till förmån för bostadsinvesteringarna, måste innebära utomordentliga risker. Någon effektivitetsprövning av bostadskrediterna i förhållande till övriga investerings- och kreditanspråk uppkommer icke så länge bostadskrediter prioriteras. Medan för näringslivets investeringar just knappheten på kapital utgör en av de mest verksamma drivkrafterna för kostnadernas nedpressning har denna faktor i det närmaste bortfallit i fråga om bostadsbyggandet. Detta är en av förklaringarna till den ogynnsamma kostnadsutvecklingen inom bostadsproduktionen.

Den andra metoden att vidga bostadskreditgivningen vid finansiering utan anlåtande av skattemedel eller andra löpande inkomster är, som vi tidigare framhållit, att tillskapa artificioell kredit. Sådan finansiering via riksbanken kan ske, antingen staten själv uppträder som långgivare för bostadsbyggandet eller detta sker genom de särskilda finansieringsinstitut, som finns för ändamålet. I den mån dessa finansieringsinstitut är statsgaranterade kan nämligen deras obligationer uppköpas av riksbanken, vilket ju i realiteten betyder att riksbanken tillhandahåller kredit. Transaktioner av denna art har också förekommit på senare år, helt vid sidan av budgeten. Om de ytterst äventyrliga konsekvenser som en finansiering av statens löpande utgifter genom av riksbanken tillskapad kredit för med sig torde alla — även regeringen — numera vara ense. Detsamma gäller finansieringen av bostadsbyggandet på denna väg.

Den som i enlighet med det sagda anser sig böra utgå ifrån att pengar till finansierande av bostadsbyggande icke bör anskaffas skattevägen, att vidare prioritet för sådan kredit i förhållande till näringslivets kapitalför-sörjning inte bör förekomma och att slutligen en finansiering av bostadsbyggandet via riksbanken är direkt skadlig, måste fråga vilket eller vilka förnuftiga ändamål statens engagemang på detta område numera tjänar. Att ställa den frågan är så mycket mer påkallat som denna form av statlig verksamhet medför besvär och omgång för låntagaren och mycket betydande administrativa och andra kostnader för staten.

För byggherren — fastighetsägaren — måste det vara bekvämt och smidigt att endast ha en kreditgivare att fullgöra ränteinbetalningar och amorteringar till, att alltså kunna ta alla sina lån, primär-, sekundär- och tertiärlån resp. egnahemslån, i en och samma kreditinstitution. Med nuvarande ordning kan detta inte ske därför att tertiärlånet är för högt beläget för att från exempelvis hypoteksinrättingars, försäkringsbolags eller sparbankers synpunkt erbjuda tillräckligt säker placering. Låntagare, som tar sina botten- och sekundärlån i någon av de nämnda penninginstituten, tvingas därför vända sig till staten för att få tertiärlånet. En sådan omgång skulle man undgå om statens medverkan, såsom sker på jordbrukets och hantverkets områden, i stället finge formen av ett borgensåtagande för sistnämnda lån.

Staten skulle då slippa ifrån hela den omfattande och betungande apparat som erfordras för att administrativt och kameralt handhava den ofantliga långivning det här är fråga om, en långivning som redan nu omfattar ca 5 000 milj. kronor och som stiger med mer än 600 milj. kronor varje år. Vi vill erinra om att antalet lån inom 10 à 15 år beräknas ha uppnått siffran 500 000. För kreditinstituten, som redan har de underliggande lånen, innebär det föga merarbete att även sköta topplånen. Statsbudgeten borde genom en sådan omläggning kunna avlastas en administrationskostnad, som redan nu uppgår till åtskilliga miljoner kronor och som för varje år

med nytillkommande lån måste ytterligare växa. Men inte nog med detta. Staten skulle också befrias från en betydande belastning på driftbudgeten för avskrivningar på lån som utbetalas mot en räntefot som ligger under statens normallåneränta. Dessa avskrivningar är för 1958/59 preliminärt uppförda med 150 milj. kronor.

För den händelse staten i fortsättningen ville hålla en lägre ränta å tertiärlånen och egnahemslånen än marknadens skulle detta kunna ske genom en relativt okomplicerad utbetalning till ett relativt ringa antal kreditinstitut.

Alldeles bestämda skäl talar alltså för att, såsom föreslagits redan av 1945 års bankkommitté och 1950 års besparingsutredning, ersätta nu rådande system där staten själv via bostadsstyrelsen utlämnar lånen mot ett kreditgarantisystem där staten endast åtar sig borgensansvar för lån som lämnas av de gängse kreditinstituten.

Mot ett sådant kreditgarantisystem har riktats kritik från två diametralt motsatta utgångspunkter. Å ena sidan har man menat att utfärdandet av en statlig kreditgaranti skulle uppfattas som en förpliktelse för vederbörande penninginstitut att verkligen ge den kredit som garantiåtagandet gäller. Så är naturligtvis inte alls meningen. Kreditgarantien skulle endast innebära ett borgensåtagande från statens sida, som tar bort den risk för kreditgivningen som eljest skulle föreligga, men huruvida kreditinstitutet skall ge vederbörande förtur framför andra lånesökande måste få vara institutets sak att självt bedöma efter sina utgångspunkter. Någon prioritet på kapitalmarknaden är sålunda kreditgarantien icke avsedd att medföra.

Å andra sidan har man menat att om de statliga lånen utbyttes mot kreditgarantier detta skulle kunna medföra att krediter för det bostadsbyggande som statsmyndigheterna fann lämpligt och möjligt inte skulle komma att stå till förfogande. Vi har redan konstaterat att den statliga långivningen i och för sig reellt sett inte skapar ökat utrymme för krediter. Invändningen skulle alltså på en fri kapitalmarknad ha betydelse allenast för det fall att bostadskrediterna på ett icke önskvärt sätt komme att trängas tillbaka av andra kapitalanspråk. Att så skulle bli fallet finnes föga anledning att antaga eftersom placering i sådana lån är naturlig för en rad institutioner som arbetar med långsiktigt sparande. Det förutsätter dock att avkastningen i stort sett är densamma som för andra jämbördiga placeringar. Skulle sådana tendenser i en viss situation visa sig, står ju alltid möjligheten öppen för staten att ingripa genom att köpa hypoteksobligationer.

Uppenbarligen kan emellertid lokala störningar uppstå, som gör att den som erhållit statlig garanti trots detta icke kan få låna därför att kreditinstitutionerna på hans ort saknar medel. Vi tänker särskilt på förhållandena i vissa norrlandskommuner, där för egnahemsbyggarna inte tillräckligt sparande står till förfogande i sparbankerna. Sådana lokala svårigheter

bör kunna lösas t. ex. genom samarbete mellan sparbankerna, eventuellt via deras gemensamma emissionsinstitut.

För affärsbankernas del medför kreditgarantisystemets införande inte någon större ändring av bestående förhållanden. Deras uppgift när det gäller bostadsbyggandet knyter sig i huvudsak till byggnadskreditivet medan den långa långivningen, sedan huset färdigställts, normalt övertages av andra institutioner.

Sparbanker och försäkringsbolag kommer att inneha färre statspapper men i stället av staten garanterade lånereverser. Då detta för försäkringsbolagens del innebär vissa ökade administrativa och kamerala kostnader, är det sannolikt att bolagen hellre än att direkt lämna ut lånen kommer att köpa hypoteksobligationer. Ökningen skulle därför i stor utsträckning komma på hypoteksinstitutet. Omläggningen torde aktualisera frågan om ett sammanförande av hypoteksföreningar och bostadskreditföreningar.

Vid övergång till ett kreditgarantisystem bortfaller för statens del hela den bankmässiga delen av bestyret med bostadsbyggandet. Vad de statliga organen härvidlag behöver göra är i normalfallet endast att vid fastighetens tillblivande pröva förutsättningarna för utfärdande av garanti för tertiär- och egnahemslån. Den totala omfattningen av utfärdade kreditgarantier bestämmer i och för sig icke den totala omfattningen av verkliga utlämnade lån. Innehavet av kreditgaranti innebär ju, som vi tidigare anfört, ingen rätt att få kredit, men oaktat detta bör kreditgarantier i princip icke utfärdas i vidare omfattning än den aktuella situationen på kapitalmarknaden anses ge utrymme för. Eftersom riksbanken har sitt särskilda ansvar för penningvärdesutvecklingen är det naturligt att till riksbanken knyta uppgiften att avpassa garantigivningens omfattning till vad som kan anses möjligt och lämpligt. Det bör alltså få vara riksbankens sak att lämna erforderliga direktiv till de myndigheter som har att utfärda garantierna. Spörsmålet om kompetensfördelningen mellan olika bostadspolitiska organ vad gäller långivningen är för närvarande föremål för utredning. För egen del är vi tveksamma om utfärdandet av kreditgarantier över huvud taget skall läggas på dylika organ, helst som det givetvis inte bör komma i fråga att bibehålla specialorgan med detta som huvudsaklig uppgift. Vi vill emellertid i avbidan på att erfarenhet om det nya systemets funktion vunnits förorda, att kreditgarantier under nästa budgetår skall utfärdas av de myndigheter, som nu sysslar med långivningen, efter den kompetensfördelning som nu är eller kan bli fastställd.

Garantien för topplånen innebär uppenbarligen för byggherren och därmed för blivande hyresgäster en mycket stor favör eftersom den gör topplånet lika säkert som underliggande lån. Detta medför att någon ersättning till kreditgivare för kreditrisken inte behöver beräknas vid räntesättningen. Statens risker bör emellertid täckas, och vi föreslår därför att en särskild riskfond upplägges genom att låntagaren avkräves en engångsavgift vid

lånets utfående på 2 procent av lånebelopet. Detta medför en ökning av den effektiva räntan med en ren obetydlighet.

Det av oss förordade systemet med kreditgarantier i stället för statliga lån anser vi kunna sättas i kraft redan den 1 juli 1958. Från och med denna dag skall alltså lånesökande i stället för lån tilldelas kreditgaranti. Det blir sedan sökandes egen sak att med denna garanti skaffa sig lån i något kreditinstitut. I den mån detta under den första tiden skulle medföra några omställningssvårigheter bör möjlighet finnas för riksbanken att medverka.

Omläggningen förutsätter naturligtvis att hypoteksinrättningarna beredes möjlighet att emittera betydande obligationslån och att staten i motsvarande grad håller sig tillbaka på obligationsmarknaden.

Under återopande av ovanstående hemställer vi,

att riksdagen måtte besluta, att långivningen till flerfamiljshus och egnahem från lånefonden för bostadsbyggande skall upphöra vid utgången av juni månad 1958 och ersättas med ett kreditgarantisystem.

Stockholm den 26 januari 1958

Jarl Hjalmarson

Einar Hægglom

Martin Skoglund

T. G. von Seth

Leif Cassel

Ernst V. Staxäng

Elis Håstad

Carl Östlund
