

Nr 446

Av herr Hedlund m. fl., angående riktlinjerna för den statliga bostadspolitiken, m. m.

Kostnaderna för den generella bostadssubventioneringen är i årets statsverksproposition återigen föremål för en betydande stegring. Anslaget till kapitalmedelsförluster och ränteeftergifter föreslås ökat från 150 milj. kronor till 180 milj. kronor. Dessutom kommer den nyligen företagna räntehöjningen att medföra ytterligare stegring av dessa kostnader, för helt budgetår med ca 40 milj. kronor, under nästa budgetår dock med hälften därav. Under nu rådande förutsättningar skulle alltså detta anslag för generell bostadssubventionering under nästa budgetår komma att stiga med ca 50 miljoner kronor, dvs. med en tredjedel.

Vi har sedan länge hävdad att de generella bostadssubventionerna bör avvecklas. I statsverkspropositionen antyder departementschefen i någon mån en liknande tankegång. Han framhåller att syftet med räntegarantien är att förhindra att tillfälligt höga räntor driver upp hyrorna alltför kraftigt och verkar hämmande på bostadsproduktionen. Om ränteläget varaktigt förändras bör enligt departementschefen räntegarantierna anpassas om utvecklingen av hyror och inkomster det medger. Därigenom vill departementschefen tydligt antyda att om dessa betingelser blir för handen kan åtminstone en viss subventionsavveckling tänkas i framtiden.

Dylika tankegångar borde emellertid ha föranlett en kraftig avveckling långt tidigare. Vid jämförelse mellan hyreskostnadsutvecklingen och inkomstutvecklingen har den genomsnittliga inkomsten för manliga industriarbetare ansetts vara representativ för inkomstutvecklingen. Bostadssociala utredningen kunde på sin tid konstatera att hyran för en nybyggd, modernt utrustad tvårumslägenhet, dock räknat med förkrigstidens bränslekostnad, 1945 utgjorde 25—26 procent av de manliga industriarbetarnas genomsnittliga inkomst. Industriarbetarna i de tre lägsta ortsgrupperna hade dock inte inräknats. Utredningen satte som mål för bostadspolitiken att bringa ned hyreskostnaden för en sådan lägenhet till 20 procent av de nämnda genomsnittsinkomsterna.

1951 års bostadsutredning kunde sedermera konstatera att den ekonomiska utvecklingen varit sådan att nämnda hyresprocenttal 1950 hade gått ned till 18—20. Den i slutet av 1955 tillsatta bostadspolitiska utredningen tillämpade en annan beräkningsgrund och räknade bl. a. med den faktiska bränslekostnaden och en betydligt högre bostadsstandard. Även industriarbetarna i de tre lägsta ortsgrupperna inkluderades. Enligt dessa beräk-

ningar utgjorde hyresprocenttalet ca 25 år 1950 och något under 20 år 1955, detta trots den kraftiga stegring av byggnadskostnaderna som inträdde i samband med den s. k. koreakrisen i början av 1950-talet. Samtliga procenttal avser hyreskostnaden i resp. år nyproducerade lägenheter. Utvecklingen har genomgående varit den att trots en högre bostadsstandard hyrorna tagit en mindre del av medelinkomsterna. Detta belyses även av att medan byggnadskostnaderna åren 1945—1958 steg med ca 63 procent, steg industriarbetarens medelinkomst med ca 197 procent. Trots denna gynnsamma utveckling har statens utgifter för ränteeftergifterna ständigt stigit. 1948/59 utgjorde de 0,2 milj. kr, 1954/55 14,6 milj. kr och 1960/61 torde de som nämnts komma att uppgå till ca 200 milj. kr vid oförändrat ränteläge.

De betingelser, som enligt departementschefen bör råda för att en avveckling av subventionerna skall kunna företagas genom mera allmän höjning av de garanterade räntorna, har varit rådande lång tid — fränsett vissa konjunkturbetonade störningar, t. ex. i samband med koreakrisen. Förutnämnda bostadspolitiska utredning framhöll, att man borde iaktta en viss försiktighet vad det gällde höjningar av den garanterade räntan, men menade att man oavsett ränteutvecklingen borde höja den garanterade räntan med 0,5 procent 1957 och med ytterligare 0,5 procent 1959. Även denna sistnämnda höjning måste nu enligt vår mening genomföras. Det allmänna ränteläget har under senare hälften av 1950-talet varit ca 2 procent högre än under den första hälften. Därigenom har de motiv för en höjning, som bostadspolitiska utredningen åberopade, ytterligare förstärkts. En ränta som under ett halvt årtionde hålles på en hög nivå kan inte betecknas som tillfälligt hög.

Av bostadspolitiska utredningen framgick att hyran år 1954 för en nyproducerad enrumslägenhet av hälften av familjerna (äkta par) kunde betalas med 17 procent eller mindre av nettoinkomsten, medan två tredjedelar av familjerna kunde betala hyran för en sådan lägenhet med högst 20 procent av nettoinkomsten. Vidare kunde hälften av familjerna betala hyran för en nyproducerad tretrumslägenhet med högst 20 procent av nettoinkomsten. Av detta torde klart framgå att en ändamålsenlig bostadspolitik icke kan åstadkommas genom en generell subventionering. En sådan subventionering innebär en proportionellt lika sänkning av boendekostnaden och att förenämnda procenttal sänkes till exempelvis 15 resp. 18 o. s. v. Den torde också medföra att många med höga inkomster får en i kronor räknat högre subvention till följd av att de bor i en större bostad. Enligt vår mening måste bostadspolitiken ges en social inriktning. Man bör sträva att ge dem stöd, som verkligen behöver stöd, främst barnfamiljer och pensionärer, och underlätta en förbättring av kvalitativt mindre goda bostäder.

Den nuvarande generella subventioneringen ökar hyressplittringen mellan hus av olika årgångar. Som nämnts har byggnadskostnaderna stigit med 63 procent från 1945 till 1958. Till följd av den lägre produktionskostnaden med åtföljande mindre amorterings- och ränteutgifter, blir givetvis boende-

kostnaden lägre i under 1940-talet uppförda bostäder än i de som nu uppföres. En liknande skillnad finns givetvis mellan hus som uppförts tidigare under 1950-talet och hus som nu uppföres. Betydande subventioner utgår emellertid allttjämt till dessa tidigare uppförda bostäder, varigenom boendekostnaden där blir ännu lägre — och kostnaden i senare producerade bostäder ännu mera oförmånlig i jämförelse härmed. Därigenom minskas även subventioneringens effekt som stöd till produktionen av bostäder. Subventioneringens syfte i detta avseende måste — om man bortser från tillfälliga konjunkturfluktuationer — vara att motverka ett »köpmotstånd» beträffande nyproducerade bostäder, som har förväntats kunna inträda om boendekostnaden i dessa till följd av byggnadskostnadsstegring, penningvärdeförsämring, eller högre standard — nominellt eller reellt — blir alltför oförmånlig vid jämförelse med kostnaden i tidigare byggda bostäder. Det är uppenbart att subventioneringen till de äldre bostäderna gör denna jämförelse oförmånlig för de nybyggda bostäderna och att denna del av subventioneringen direkt motverkar syftet att stödja nyproduktionen. Av dessa anledningar bör subventioneringen till de äldre husen bli föremål för en kraftig avveckling. Däremot kvarstår behovet av ett stöd till nyproduktionen, ett »initialstöd», så att bostadsbyggandet kan bedrivas under tillfredsställande omständigheter. Ett sådant initialstöd återfinns i de räntefria tilläggslånen. Dessa har sedermera i viss utsträckning uppsagts till förräntning och amortering. Även om de numera icke beviljas för nybyggnad må framhållas att de skulle ha varit betydligt smidigare och staten skulle ha besparats betydande kostnader, om de redan från början förbundits med uppsägningsvillkor. Samhället accepterar vid varje särskilt tillfälle ett visst hyresprocenttal i de nybyggda bostäderna. Detta tal är tämligen regelmässigt högre än det som vid tillfället i fråga råder i något år gamla bostäder. Tilläggslånen skulle ha kunnat förbindas med villkor att uppsägas till förräntning och amortering i den takt och omfattning utvecklingen av medelinkomsterna i förhållande till bostadskostnaden det medger utan att hyresprocenttalet vid något tillfälle överskrider det hyresprocenttal, som råder i nyproducerade lägenheter. Därigenom skulle tvära höjningar av hyrorna kunnat undvikas, hyressplittningen motverkats och stimulansen för nyproduktionen blivit kraftigare. Det »initialstöd», som vi här förordar, bör åtminstone tills vidare utgå genom ränteeftergifter. Det bör emellertid skyndsamt prövas att förbinda dessa med villkor av den art vi här nämnt. Om inte så sker löper även »initialstödet» risk att bli föremål för en sådan eftersläpning, som nu gör sig gällande. Dess syfte skulle därigenom förfelas.

De nuvarande metoderna för kreditgivningen till bostadsproduktionen medför emellertid betydande olägenheter på kapital- och kreditmarknaden. Vi återkommer till dessa problem men vill här framhålla att dessa olägenheter talar för bl. a. en övergång från nuvarande statliga lån till ett system med statliga kreditgarantier. Bostadspolitiska utredningen förordade redan 1957 att ett sådant system mera ingående skulle prövas. Dessa synpunkter har kraftigt understrukits av besparingsutredningen. Ett sådant kreditga-

rantisystem låter sig väl förena med räntegarantisystemet och sålunda även med det »initialstöd» vi förordar.

Sammanfattningsvis bör åtgärderna nu inriktas på följande. En avveckling av den omfattande generella bostadssubventioneringen bör omedelbart inledas, varvid en kraftig reducering av subventionerna till tidigare uppförda bostäder bör företagas i syfte att övergå till ett system med »initialstöd». Bostadspolitiken bör ges en medvetet social inriktning. Det samhälleliga stödet för att främja bostadsförhållandena för barnfamiljer, pensionärer m. fl. och för att möjliggöra förbättring av sämre bostäder bör alltså bibehållas oförändrat.

De synpunkter vi här anfört understryks av det rådande samhällsekonomiska läget och den statsfinansiella situationen. Stor sparsamhet måste iakttagas med statens medel. Vi har tidigare krävt åtgärder för en mera jämn avveckling av de generella subventionerna. I nuvarande situation är det nödvändigt att fullfölja denna linje, även om årets reducering därigenom blir omfattande.

Vad då först gäller bostäder, som uppförts före 1952, bör uppmärksammas att dessa uppförts till billig kostnad, att flertalet av dem har tillgång till ett bundet statslån till 3 procents ränta, vilket i dag utgör en betydande förmån och subvention, samt att de lån, å vilka ränteeftergifter utgår, till betydande del amorterats. Räntegarantien för dem bör därför upphöra att gälla fr. o. m. den 1 januari 1960. Hyresnivån kommer ändå — mätt i lika standard — att vara lägre än i exempelvis de hus som nu färdigställs.

Departementschefen framhåller, att en garanterad ränta på 5 procent eller mera skulle vara illusorisk. Den uppfattningen vederläggs av det faktum att räntan på bottenkredit med rörlig ränta i dag utgör sex procent. Av de skäl vi i det föregående anfört föreslår vi att den garanterade räntan fr. o. m. den 1 januari 1960 skall utgöra beträffande hus som färdigställda åren 1952—1954 5,5 procent, beträffande hus som färdigställda åren 1955, 1956, 1957 och 1958 5,25, 5,0, 4,75 resp. 4,75 procent och beträffande senare färdigställda hus 4,0 procent. Besparingen för nästkommande budgetår blir därigenom ca 66 milj. kronor och för budgetåret 1961/62 ca 145 milj. kronor.

På de statliga lånen till bostadsbyggandet gör staten f. n. betydande förluster till följd av att räntan å lånen betydligt underskrider statens inlåningsränta. Statens medelränta utgjorde före senaste räntehöjningen 4,25 procent, men räntan för den aktuella inlåningen låg redan då betydligt högre. Räntan å statslånen till bostadsbyggandet bör fördenskull höjas från 4 till 4,5 procent från den 1 juli 1960 för lån som beviljats efter den 1 januari 1958. För budgetåret 1960/61 ernås därigenom budgetförstärkning med drygt 5 milj. kronor och för budgetåret 1962/63 med ca 14 milj. kronor.

Genom den nyligen vidtagna diskontohöjningen kommer som nämnts statens utgifter för ränteeftergifter att öka med ca 40 milj. kronor per helt budgetår. På budgetåret 1960/61 faller ca 20 milj. kronor. Vi kommer i det föl-

jande att framställa förslag som möjliggör att sänka diskontot i första hand till den nivå, som rådde före senaste höjningen. Därigenom uppnås en besparing på 20 milj. kronor nästa budgetår.

Besparingsutredningen har föreslagit att kapitalsubventionerna avseende en- och tvåfamiljshus, belånade enligt 1948 års egnahemskungörelse eller senare, med effekt från den 1 juli 1960 till halva beloppet skulle uppsägas till amortering samt förräntas till 4 procents ränta i de fall egnahemslånet beviljats före den 1 juli 1953. Vidare har utredningen föreslagit, att de tilläggs-lån, som genom beslut av 1957 och 1959 års riksdagar uppsagts till återbetalning fr. o. m. den 1 juli 1960 skall förräntas till 4 procents ränta. I det budgetförslag, som vi vid 1959 års höstriksdag framlade i syfte att förhindra införandet av omsättningsskatten, hade vi anslutit oss till dessa förslag. Omsättningsskatten genomdrevs emellertid av riksdagsmajoriteten, vilket åsamkat inte minst inkomsttagare i de lägre inkomstskikten betydande utgifter. Ett yrkande om genomförandet av dessa båda förslag av besparingsutredningen, så att det får statsfinansiell effekt under budgetåret 1960/61, skulle innebära att familjerna i de aktuella husen i år samtidigt skulle drabbas av såväl omsättningsskatten som den uppjustering av hyran, som kan föräntas av förslagen. Av denna anledning tar vi icke upp de nämnda förslagen.

Sammanlagt innebär våra förslag en besparing för budgetåret 1960/61 med ca 90 milj. kronor, varav 66 milj. kronor på ränteeftergifter, 5 miljoner kronor på tertiär- och egnahemslåneräntor och 20 milj. kronor genom räntesänkning.

Bostadspolitiken har synnerligen stor räckvidd i samhällsekonomiskt avseende. Som exempel härpå må nämnas att under föregående år bostadsbyggandet torde ha tagit i anspråk ett kapital på inemot 3 miljarder kronor. Att de nuvarande förhållandena på kreditmarknaden har ett mycket intimt samband med bostadspolitiken är därför obestriddligt. Bostadsbyggandet har — jämte den statliga upplåningen — haft total prioritet på kapitalmarknaden. Detta har, i förening med det ränteskydd det åtnjuter, medfört en mycket hård konkurrens inom den övriga delen av kreditmarknaden, vilket lett till överhängande risk för överansträngd kreditmarknad och en inflationistisk utveckling. Detta har resulterat i en räntehöjning. Då kreditrestriktionerna och räntan har effekt endast på en del av marknaden, medan en betydande del undantagits genom nämnda prioritet, har självfallet effekten blivit så mycket större på den del som icke undantagits. Dessa omständigheter är en anledning till att stora delar av näringslivet nu har att bära mycket stora räntebördor och har uppenbara svårigheter att få tillgång till krediter. Nämnda prioritering gäller den s. k. långa marknaden med dess lägre räntor. Följden blir att man inom näringslivet i stor utsträckning blir hänvisad till den s. k. korta marknaden med dess högre räntor. Här finns alltså en ytterligare räntebörda förutom den som följer med diskontohöjningen. Avsikten synes dessutom vara att bibehålla prioriteten och att tillse att denna del får lägsta möjliga ränta, vilket lett till att småspararna icke fått sin del av diskontohöjningen. Diskontot ligger nu 1 procent högre än under första

delen av 1957. Småspararna har för sin del emellertid fått endast 0,5 procent. På detta sätt tvingas småspararna via banksystemet subventionera dem som kan nyttiggöra sig den prioriterade delen av kreditmarknaden.

Bostadsbyggandet utgör slutledet i en lång produktionskedja och är alltså beroende av de bakomvarande resurserna. Det måste finnas en produktionsapparat, ett näringsliv, som förmår bära upp en tillfredsställande bostadsproduktion. Det är också avkastningen och effektiviteten inom detta näringsliv, som avgör om det finns inkomster att bekosta boendet i de bostäder som produceras. Som framgått av det föregående är det denna grund — näringslivet — som åsidosättes genom den förda kreditpolitiken.

Genom den nyligen träffade sjustatsöverenskommelsen öppnas en ny och stor marknad för vårt näringsliv. Det är angeläget att vårt näringsliv står väl rustat inför denna nya handelspolitiska situation. Därvid spelar kreditmöjligheterna en stor roll, inte minst för småföretagsamheten. Omfattande kapitalresurser, som möjliggör investering, rationalisering och konsolidering måste ställas till förfogande. Mot denna bakgrund framstår den restriktiva kreditpolitiken gentemot näringslivet som synnerligen beklaglig och riskabel. Enligt vår mening måste bostadsbyggandet under det kommande året i viss mån stå tillbaka och kapitalresurser frigöras för näringslivets räkning.

Bostadsproduktionen har under senare år varit av sådan omfattning att bostadsbristen i betydande utsträckning kunnat hävas. Som departementschefen framhåller i direktiven för utredningen rörande vissa bostadsfrågor m. m. hänför sig den nu huvudsakligen till de största städerna. Men även där har den skiftat karaktär och är nu av delvis mindre trängande natur. Som exempel kan nämnas att ca 60 procent av de bostadssökande i Stockholm har egen bostad men söker annan. Bristen därstädes får sålunda till övervägande delen hänföras till bytesbehov. I de nämnda utredningsdirektiven framhåller departementschefen att den inre omflyttningen i landet medfört att bostadsbristen dröjt sig kvar. Han förordar samråd med utredningen rörande den samhälleliga lokaliseringsverksamheten och betonar att bostadsfrågor måste ses även ur lokaliseringspolitisk synpunkt. Vi delar denna uppfattning. För hävandet av bostadsbristen i storstäderna kan två vägar tänkas möjliga. Den ena är en erforderlig ökning av byggandet. Den andra vägen är att vidtaga åtgärder så att inflyttningstrycket på storstädernas bostadsmarknad minskas och möjligheter att häva bristen därigenom uppnås. Vi hävdar att denna sistnämnda väg nu måste beträdas.

I proposition nr 162 till 1959 års riksdag med förslag om omsättnings-skatt redovisade finansministern de rådande svårigheterna på arbetsmarknaden. Han framhöll bl. a. att trots den rådande konjunkturuppgången råder bristande sysselsättningsmöjligheter inom vissa geografiska områden. Som åtgärd mot detta förordade han omflyttning av arbetskraft, en s. k. ökad rörlighet på arbetsmarknaden. För vår del ställer vi oss skeptiska till en sådan ensidig inriktning av arbetsmarknadspolitiken. Vi gör det emedan en sådan politik ökar trycket på bostadsmarknaden i de stora inflyttningsor-

terna. Men vi gör det också emedan den ensidiga omflyttningspolitiken medför omfattande omställningsproblem för ifrågavarande arbetstagare och deras familjer och emedan en dylik ensidig politik medför ökade svårigheter för de områden, som drabbas av en fortgående avfolkning. I de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna måste ingå ett betydande inslag av aktiv lokaliseringspolitik.

Regeringen synes inte vara främmande för en sådan tankegång. Detta framgår bl. a. av direktiven för den nyligen tillsatta lokaliseringsutredningen, där behovet av åtgärder i förenämnda syfte understrykes synnerligen kraftigt. Även i direktiven för utredningen rörande vissa bostadsfrågor m. m. hävdas sådana synpunkter. Särskilt understrykes att frågan om önskvärda förändringar i bostadsmiljön kommer att få särskild tyngd, att det för större orter kan bli fråga om en genomgripande omvandling av strukturen och att det för många små tätorter krävs en omfattande upprustning. Det må också erinras om den pågående utredningen rörande statliga institutioners lokalisering, vars syfte bl. a. är att lätta befolkningstrycket i huvudstaden. För vår del anser vi, att dessa strävanden, som måste komma att präglade 1960-talet i långt större utsträckning än 1950-talet, måste intensifieras och att vissa åtgärder måste vidtagas redan nu.

Vi förordar att det aktuella bostadsbyggnadsprogrammet något reduceras och att de sålunda friställda kapitalresurserna ställs till förfogande för näringslivet, varvid visst företräde bör ges ändamål och behov, som är förbundna med nämnda handelspolitiska och lokaliseringpolitiska spörsmål. Därigenom kan förutsättningar skapas även att lätta inflyttningsstrycket på storstädernas bostadsmarknad.

Det nu aktuella bostadsbyggnadsprogrammet bör fastställas att omfatta 60 000 lägenheter som minimum. I jämförelse med departementschefens förslag bör en kreditvolym motsvarande kapitalbehovet för 3 000 lägenheter ställas till näringslivets förfogande. Vi vill understryka att därest mot förmodan en konjunkturförsämring skulle inträda, en ökning av programmet kan få företagas av sysselsättningspolitiska skäl. Med hänsyn till de lokaliseringpolitiska synpunkterna bör icke egnahemsbyggandet reduceras utan fastställas till 16 000 lägenheter i enlighet med departementschefens förslag.

Genom denna omfattning av bostadsbyggandet skulle kreditvolymen för näringslivet kunna ökas med i runt tal 150 milj. kronor. Frågan om dispositionen av denna ökning behandlas emellertid av oss i särskild motion. Vi vill dock här framhålla att en sådan ökning av näringslivets kreditvolym avsevärt lättar inflationstrycket på kapitalmarknaden, underlättar företagens kreditanskaffning och skapar förutsättning för en räntesänkning. Den skapar också möjlighet att ge småspararna deras rättmätiga andel av räntan.

Med stöd av vad ovan anförts hemställes,

att riksdagen måtte

A. vid sin behandling av femte huvudtiteln, p 88,

a) besluta att ränteeftergift till vissa bostadsbyggnadslån från den 1 januari 1960 må utgå till den del räntan överskrider de i motionen för resp. år angivna räntesatserna;

b) till Kapitalmedelsförluster och ränteeftergifter å vissa bostadsbyggnadslån för budgetåret 1960/61 anvisa ett förslagsanslag av 114 000 000 kronor;

B. vid sin behandling av Kapitalbudgeten: Socialdepartementet, p. 4,

a) besluta att ränta å tertiär- och egnahemslån från den 1 juli 1960 må utgå med 4,5 procent i den mån vederbörande lån ej beviljats med fast ränta;

b) medgiva att under budgetåret 1960/61 preliminärt beslut om lån, som skall utgå ur lånefonden för bostadsbyggande, må meddelas intill ett belopp av 735 000 000 kronor;

C. i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla

a) om skyndsam prövning av frågan om ersättande av nu tillämpad statlig långivning till bostadsbyggandet med statligt kreditgarantisystem;

b) att i motionen angivna riktlinjer för bostadspolitiken må prövas inom utredningen för vissa bostadsfrågor m. m.

Stockholm den 27 januari 1960

Gunnar Hedlund

Nils G. Hansson

Anders Pettersson

i Skegrie

i Dahl

Per Svensson

J. W. Pettersson

i Stenkyrka

i Norregård