Statliga lån eller kredit-garantier

Administration av bostadslångivningen

Betänkande av bostadslånekommittén

SOU 1981:104

Statliga lån eller kreditgarantier

Administration av bostadslångivningen

Betänkande av bostadslånekommittén

SOU 1981:104

Statens offentliga utredningar
1981:104
Bostadsdepartementet

Statliga lån eller kreditgarantier

Administration av bostadslångivningen

Betänkande av bostadslånekommittén
Stockholm 1981

Omslag Johan W Hillbom
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06655-6
ISSN 0375-250X

Gotab 68746, Stockholm 1982

Till statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

Genom beslut den 16 oktober 1980 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vissa frågor om administrationen av den statliga bostadslångivningen.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 1 december 1980 landstingsrådet Bror R. Eriksson såsom särskild utredare.

Till experter förordnades länsbostadsdirektören Sven-Åke Andersson, länsbostadsnämnden i Uppsala län, byråchefen Magnus Elison, bostadsstyrelsen, departementssekreteraren Ricard Grundwall, bostadsdepartementet, numera t.f. departementsrådet Björn Jonsson, ekonomidepartementet, riksbanksdirektören Erik Karlsson, riksbanken och departementssekreteraren Agneta Modig Tham, budgetdepartementet.

Sekreterare i utredningen har varit föredraganden i riksdagens civilutskott Ronnie Melin. Inom sekretariatet har också tjänstgjort assistenterna Christer Bergman och Birgit Svärd.

I bilaga 2 behandlas effekter på kreditmarknaden och statsbudgeten av ett kreditgarantisystem för bostadsfinansiering. Bilagan har författats av riksbanksdirektören Erik Karlsson och byråsekreteraren Eva Uddén-Jondal riksbanken. För innehållet i bilagan svarar författarna.

Jag överlämnar härmed betänkandet *Statliga lån eller kreditgarantier. Administration av bostadslångivningen.*

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 21 december 1981

Bror R. Eriksson

/Ronnie Melin

Innehåll

Sammanfattning 9

1 *Bostadsfinansieringssystemets uppbyggnad* 15
1.1 Utgångspunkter 15
1.2 Bostadsfinansieringssystemet 15
1.2.1 Inledning 15
1.2.2 Lagstiftningen om kreditpolitiska medel 15
1.2.3 Bostadsbyggnadskrediter 16
1.2.4 Bottenlån 17
1.2.5 Statliga lån till bostadsbyggandet 18
1.2.6 Sammanfattning 19

2 *Den statliga bostadslångivningen. Organisation, inriktning och omfattning* 21
2.1 Bostadsverkets organisation samt handläggningen av ärenden om statligt stöd till bostadsbyggandet 21
2.1.1 Bostadsverkets organisation 21
2.1.2 Villkor för statliga bostadslån 22
2.2 Omfattning 25
2.3 Ansvarsfördelningen avseende beslut, utbetalning och förvaltning av bostadslån 27
2.3.1 Kommunernas uppgifter 27
2.3.2 Länsbostadsnämndernas uppgifter 29
2.3.3 Bostadsstyrelsens uppgifter 31

3 *Bottenlångivningens inriktning och omfattning* 33
3.1 Stadshypoteksinstitutionen 33
3.1.1 Ändamål och organisation 33
3.1.2 Fondbildning 33
3.1.3 Upplåning 35
3.1.4 Utlåning 36
3.2 Sparbankernas inteckningsaktiebolag/Spintab 37
3.2.1 Ändamål och organisation 37
3.2.2 Fondbildning 38
3.2.3 Upplåning 39
3.2.4 Utlåning 40
3.3 Svensk bostadsfinansiering aktiebolag BOFAB 41

3.3.1 Ändamål och organisation 41
3.3.2 Fondbildning 42
3.3.3 Upplåning 42
3.3.4 Utlåning 43

4 *Tidigare överväganden om kreditgarantier i stället för statliga lån till bostadsbyggandet samt gällande kreditgarantisystem* 45
4.1 Bostadspolitiska kommittén m. fl. utredningar 45
4.2 Finansiering av energisparlån 48
4.3 Statliga kreditgarantier 51
4.3.1 Inledning 51
4.3.2 Statlig garanti för lån till jordbrukets rationalisering . 52

5 *Utformningen av ett kreditgarantisystem* 55
5.1 Utgångspunkter 55
5.2 Förfarandet i ett kreditgarantisystem 55
5.3 Allmänna villkor och förutsättningar 56
5.3.1 Garantins innebörd 56
5.3.2 Garantins omfattning 56
5.3.3 Lånekonstruktion 57
5.3.4 Ränte- och amorteringsvillkor 57
5.4 Utbetalning och förvaltning av garantilån 58
5.4.1 Inledning 58
5.4.2 Förfarandet 58
5.4.3 Förvaltning av garantilån 58
5.4.4 Förskottsutbetalning 59
5.4.5 Övertagande av lån 60
5.4.6 Bevakning och skyddande av garantilån m. m. vid exekutivt förfarande 61
5.4.7 Administrationen av räntebidrag 62
5.4.8 Grunder för uppsägning av garantilånet och kreditgarantin 63
5.5 Bostadslån med olika villkor 64

6 *Upplåningen i ett kreditgarantisystem* 65
6.1 Utgångsläget 65
6.2 Den nya situationen 67
6.2.1 Regelsystemet för bostadsinstituten 67
6.2.2 Upplåningens utformning 68
6.2.3 Utlåning utan fördröjning och i jämn takt 69
6.2.4 Räntor och räntetillägg 71

7 *Låneadministrativa kostnader och intäkter m. m. avseende utlåningen i ett kreditgarantisystem* 75
7.1 Inledning 75
7.2 Låneadministrativa intäkter i nuvarande bostadsfinansieringssystem 75
7.2.1 Bostadsverket 75
7.2.2 Bostadsinstituten 76

7.3 Låneadministrativa kostnader i nuvarande bostadsfinansieringssystem 76
7.3.1 Inledning 76
7.3.2 Bostadsverket 77
7.3.3 Bostadsinstituten 78
7.4 Låneadministrativa kostnader i ett kreditgarantisystem . . 78
7.4.1 Bostadsinstituten 78
7.4.2 Bostadsverket 79
7.5 Omläggningskostnader 79
7.6 Bostadsinstitutens tillkommande intäkter i ett kreditgarantisystem 79
7.6.1 Bostadsinstitutens beräkningar 79
7.6.2 Alternativ intäktsberäkning 80
7.7 Statsverkets uteblivna intäkter i ett kreditgarantisystem . . 81
7.8 Sammanfattning av beräkningarna 81

8 *Förvaltning av redan beviljade bostadslån och andra statliga lån* . 83
8.1 Inledning 83
8.2 Utgångspunkter 83
8.3 Lånestockens storlek och sammansättning 84
8.4 Former för överflyttningen 85
8.5 Kostnader 87

9 *Överväganden och förslag* 89
9.1 Inledning 89
9.2 Finansiering över statsbudgeten eller genom upplåning av bostadsinstituten 90
9.3 Utformningen av ett kreditgarantisystem 91
9.3.1 Förfarandet i ett kreditgarantisystem 91
9.3.2 Allmänna villkor och förutsättningar 91
9.3.3 Utbetalning och förvaltning av garantilån 92
9.3.4 Förenklingar vid övergång till ett kreditgarantisystem 92
9.4 Låneadministrativa kostnader i ett kreditgarantisystem . . 92
9.5 Förvaltning av redan beviljade bostadslån och andra statliga lån 97
9.6 Förändringar för låntagaren 99
9.7 Förändringar inom bostadsverket 100
9.8 Förändringar för kommunerna 100
9.9 Sammanfattande bedömning 101

10 *Rationalisering av nuvarande administrativa system för lånehantering* 105
10.1 Inledning 105
10.2 Datasystem och vissa administrativa rutiner 105
10.3 Samarbetet länsbostadsnämnder – kommuner 107
10.4 Räntebidragssystem och utbetalning av räntebidragen m. m. 109
10.5 Översyn av regelsystemen m. m. 111

Bilaga 1 *Bostadslånekommitténs direktiv* 113
Bilaga 2 *Effekter på kreditmarknaden och statsbudgeten av ett kreditgarantisystem för bostadsfinansiering* 117

Sammanfattning

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 färdigställts. Den långfristiga långivningen sker genom avlyft av byggnadskrediterna dels i huvudsak till bostadsinstituten dels till bostadsverket. Instituten 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,långivare 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 bottenlångivaren 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. Ytterligare 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 BOFAB 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 garantigivare. 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 kreditivgivningen bör dock kunna kanaliseras via bostadsinstituten. Vidare bör bostadsinstituten 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 lånen.

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 bottenfinan-

sieringen och ett för garantilånens finansiering. Samordningen mellan utlämnade lån och upptagna lån är av betydelse för bostadsinstituten. 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 på grund 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 bostadsinstituten kan betala ut garantilånet. En någorlunda jämn takt i institutens upplåning är därför av betydelse. Denna takt är i sin tur beroende av placerarnas agerande.

Låneadministrativa kostnader och intäkter i ett kreditgarantisystem

Instituten har beräknat sina merkostnader för utlåningen i ett kreditgarantisystem till ca 14 milj. kr. år fem. Utifrån en bedömning att instituten 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 täcknig 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 bl. a. därför prövat om inte bostadsinstituten 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 halvårsskiftet 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 och statspapper eller enbart 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 sammma långivare. Nackdelarna är en centralisering i förvaltningsskedet 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 beslutshanteringen från förvaltningsuppgiften. Dessutom anför utredningsmannen att statsmakterna har större möjligheter att via bostadsverket genomföra beslutade bostadspolitiska förändringar av låneförutsättningarna än om lånen förvaltas av bostadsinstituten. 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.

Rationalisering av nuvarande administrativa system för lånehantering

Kommittén har även i uppgift att undersöka möjligheterna till att effektivisera och förenkla bostadsverkets verksamhet inom ramen för det nuvarande bostadsfinansieringssystemet och lämna förslag till förbättringar. I betänkandet anförs att en modernisering och effektivisering av verkets datasystem erfordras samt att en rationellare och mer förenklad hantering av låneärendena hos länsbostadsnämnderna behövs. Enhetliga blanketter och större samordning mellan olika arbetsrutiner anges som en möjlighet att uppnå förenklingar.

Förenklingar skulle även kunna vinnas om samarbetet mellan länsbostadsnämnderna och kommunerna förbättrades. Bl. a. skulle rutinerna i samband med utbetalningen av bostadslån kunna förändras i avsikt att minska det dubbelarbete som förekommer hos de båda instanserna.

Beträffande utbetalning av räntebidragen anför utredningsmannen följande. En ordning bör tillämpas som innebär att bostadsverket reglerar räntebidraget enbart för det statliga lånet. På motsvarande sätt reglerar bostadsinstituten sin del av räntebidraget. Instituten täcker räntekostnaderna utöver de av låntagarna erlagda genom rekvisition av medel från bostadsstyrelsen. Låntagaren aviseras sålunda netto. Det förordade förfarandet innebär inte oväsentliga administrativa problem. Bl.a. måste datasystem utvecklas och de olika lånestockarna sammankopplas.

I syfte att åstadkomma en jämnare arbetsbelastning vid bostadsverket föreslås att aviseringarna sprids över året.

Slutligen anförs att förenklade regler bör utformas så att olika låneformer får enhetliga villkor.

1 Bostadsfinansieringssystemets uppbyggnad

1.1 Utgångspunkter

Kommitténs huvuduppgift är att undersöka förutsättningarna för och möjligheterna till att föra över de statliga bostadslånen till bostadsinstituten. Härigenom skulle – anförs det i direktiven – de statliga lånen lyftas bort från statsbudgeten vilket innebär en minskad belastning på denna. Enligt direktiven måste ett lika stort utrymme garanteras på den prioriterade kreditmarknaden. Kommittén skall även belysa om förändringar i administrationen kan göras genom att vissa av bostadsverkets nuvarande arbetsuppgifter flyttas över till bostadsinstituten.

Mot bakgrund av vad i direktiven sålunda anförts finns det anledning att kortfattat beskriva det nuvarande finansieringssystemet på bostadsområdet samt kreditförsörjningen till bostadsproduktionen.

1.2 Bostadsfinansieringssystemet

1.2.1 Inledning

Statsmakterna tar årligen ställning till omfattningen av bostadsbyggandet. Detta finansieras i allt väsentligt genom byggnadskrediter under byggnadstiden och genom långfristiga lån när fastigheten färdigställts. Denna långfristiga långivning sker genom avlyft av byggnadskrediterna dels i huvudsak till bostadsinstituten – stadshypoteksinstitutionen, Sparbankernas Inteckningsaktiebolag (Spintab) och Svensk Bostadsfinansierings AB BOFAB – dels till bostadsverket. Instituten och staten är för sin långfristiga upplåning beroende av kapitalmarknaden.

1.2.2 Lagstiftningen om kreditpolitiska medel

Lagen (1974: 922) om kreditpolitiska medel (LKM) som trädde i kraft den 1 januari 1975 ger regeringen befogenhet att på framställning av fullmäktige i riksbanken bl. a. ålägga bank- eller försäkringsinstitut att se till att viss andel av den ökning deras totala placeringar undergår består av prioriterade placeringar, dvs. lån åt staten och lån för bostadsändamål, s. k. allmän placeringsplikt. Med särskild placeringsplikt förstås enligt lagen skyldighet för bank att lämna byggnadskredit för särskilt angivet byggnadsprojekt. Det skall vara fråga om projekt för vilket det utgår eller kommer att utgå statligt

bostadslån och för vilket kommunal borgen föreligger.

För åren 1980 och 1981 har regeringen förordnat om allmän placeringsplikt för försäkringsbolagens placeringar bl. a. i bostadsobligationer. Riksbanken har i början av år 1981 utfärdat tillämpningsföreskrifter. Försäkringsbolagen har ålagts en placeringskvot och en särskild bostadsobligationskvot.

Även andra åtgärder kan, efter förordnande av regeringen, stå till riksbankens förfogande enligt lagen om kreditpolitiska medel. Vissa av medlen kommer i praktiken till användning även utan sådant direkt förordnande. Bankinstitut kan åläggas likviditetskrav. Som likvida medel skall alltid räknas obligationer, som har utfärdats av stadshypotekskassan eller av kreditaktiebolag och som avser prioriterad bostadskreditgivning. Likviditetskrav utgör ett incitament för bankerna att genom köp av bostadsobligationer lyfta av byggnadskreditiv för att förbättra sin likvida ställning enligt riksbankens föreskrifter.

Genom emissionskontroll kan riksbanken reglera utbudet på obligationsmarknaden i syfte att fördela tillgången på de olika sektorerna. Riksbanken kan också bestämma villkoren för obligationer, förlagsbevis eller andra för den allmänna rörelsen avsedda skuldebrev. Förordnande om räntereglering kan syfta, direkt eller indirekt, till att hålla kostnaderna nere för lån avseende bl. a. bostadsinvesteringar. Även kassakrav och utlåningstak är medel som kan ha betydelse för bostadsfinansieringen.

Som ovan framgått trädde LKM i kraft den 1 januari 1975. Giltighetstiden begränsades till tre år. Därefter har lagens giltighetstid förlängts, senast hösten 1981 då riksdagen beslöt förlänga giltighetstiden till utgången av år 1983. Regeringen har i mars 1980 beslutat tillkalla en kommitté med uppdrag att bl. a. se över LKM. Detta arbete pågår.

1.2.3 Bostadsbyggnadskrediter

Byggnadskrediter lämnas i första hand av affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker. Sedan år 1967 sker årliga överläggningar mellan bankerna

Bostadsbyggnadskrediter åren 1979 och 1980 (milj. kr.).

Kreditgivare	Bostadsbyggnadskrediter		
	Nya	Avlyft	Netto
1979			
Affärsbanker	15 010	12 063	2 947
Sparbanker, större	5 808	4 899	929
Föreningsbanker	1 039	950	89
Bostadsinstitut	204	84	120
Summa	22 061	17 996	4 085
1980			
Affärsbanker	17 262	13 473	3 789
Sparbanker, större	5 985	5 544	441
Föreningsbanker	1 223	898	325
Bostadsinstitut	202	107	95
Summa	24 672	20 022	4 650

Källa: Riksbanken

och delegationen för bostadsfinansiering (DFB) beträffande kreditgivningens omfattning. Bankerna har därvid sinsemellan överenskommit om riktpunkter för fördelningen under året av krediter på bankgrupper. Om inte sådan överenskommelse kan träffas om byggnadskreditgivningen kan – som framgått ovan – förordnande om särskild placeringsplikt meddelas bankinstituten. Av vidstående tabell framgår bostadsbyggnadskreditgivningen för åren 1979 och 1980.

1.2.4 Bottenlån

Byggnadskrediter ersätts i princip av långfristiga lån när byggnaderna färdigställts. Detta sker genom att byggnadskreditiven avlyfts av fastighetslån och vanligen även av statliga bostadslån. Dessutom behövs ofta särskilda topplån som i regel beviljas av kreditgivande institut.

Fastighetslånen, som ofta benämns bottenlån, utlämnas till största delen av stadshypoteksinstitutionen och av kreditaktiebolag. I mindre utsträckning bedriver även andra långivare bottenlångivning. De kreditaktiebolag som idag är verksamma inom bostadssektorn är Svensk Bostadsfinansiering Aktiebolag BOFAB och Sparbankernas Inteckningsaktiebolag (Spintab). I detta avsnitt lämnas en översiktlig redogörelse för stadshypoteksinstitutionens, BOFAB:s och Spintabs verksamhet. En mera ingående redogörelse ges i kapitel 3.

Stadshypoteksinstitutionen lämnar lån mot säkerhet av inteckning i fast egendom eller tomträtt och lån åt samfällighetsförening eller kommun. Spintab och BOFAB har i huvudsak samma föremål för sin verksamhet. Beträffande bostads-, affärs- och kontorshus lämnas lån mot säkerhet i pantbrev i fast egendom eller tomträtt för belopp som ligger högst inom 75 % av institutets eget uppskattningsvärde. Om statliga bostadslån också utgår för ett objekt tillämpas i princip det av bostadsmyndigheterna fastställda pantvärdet som underlag för belåningen. I dessa fall sträcker sig bottenlånet intill statslånets undre gräns, dvs. till normalt 70 % av pantvärdet.

Vid bostadslångivningen skiljer man mellan prioriterade och oprioriterade ändamål. Som prioriterad långivning räknas lån avseende nybyggda bostadshus samt, under förutsättning att statligt lån beviljats, ombyggda bostadshus, ny- eller ombyggda affärs- och kontorshus och allmänna samlingslokaler. Till den oprioriterade sektorn räknas övriga objekt, dvs. ombyggnad utan statslån samt affärs- och kontorshus för vilka statliga lån inte utgår.

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

Bankernas, AP-fondens och försäkringsbolagens placeringar i bostadsobligationer och kapitalmarknadsreverser under åren 1979 och 1980 (nettoförändringar, milj. kr.)

	1979	1980
Affärsbanker	3 654	3 360
- bostadsobligationer		
Sparbanker	2 060	1 886
- bostadsobligationer		
Föreningsbanker		
- bostadsobligationer	368	363
Försäkringsbolag		
- bostadsobligationer	3 313	2 971
- kapitalmarknadsreverser (bostadsinstitut)	1 071	326
AP-fonden		
- bostadsobligationer	3 894	3 954
- kapitalmarknadsreverser (bostadsinstitut)	44	353
Summa bostadsobligationer	13 289	12 534
kapitalmarknadsreverser (bostadsinstitut)	1 115	679

Källa: SCB.

1.2.5 Statliga lån till bostadsbyggandet

Statliga bostadslån kan utgå för ny- och ombyggnad av bostäder samt för vissa lokaler som betjänar ett bostadsområde. Lånen ligger i säkerhetshänseende närmast efter de bottenlån som lämnas av bostadsinstituten.

Det statliga bostadslånet utgår med viss andel av ett s. k. låneunderlag. I varje låneärende fastställs också ett pantvärde för fastigheten eller huset. Med ledning av detta bestäms lånets läge från säkerhetssynpunkt. Bostadslånet placeras inom varierande andelar av pantvärdet för olika kategorier av lånsökande. För kommuner och landsting samt allmännyttiga bostadsföretag placeras lånet inom 100 %, för bostadsrättsföreningar med kommunal kontroll inom 99 %, för småhus som skall bebos av lånsökanden inom 95 % och för övriga lånsökande inom 92 % av pantvärdet.

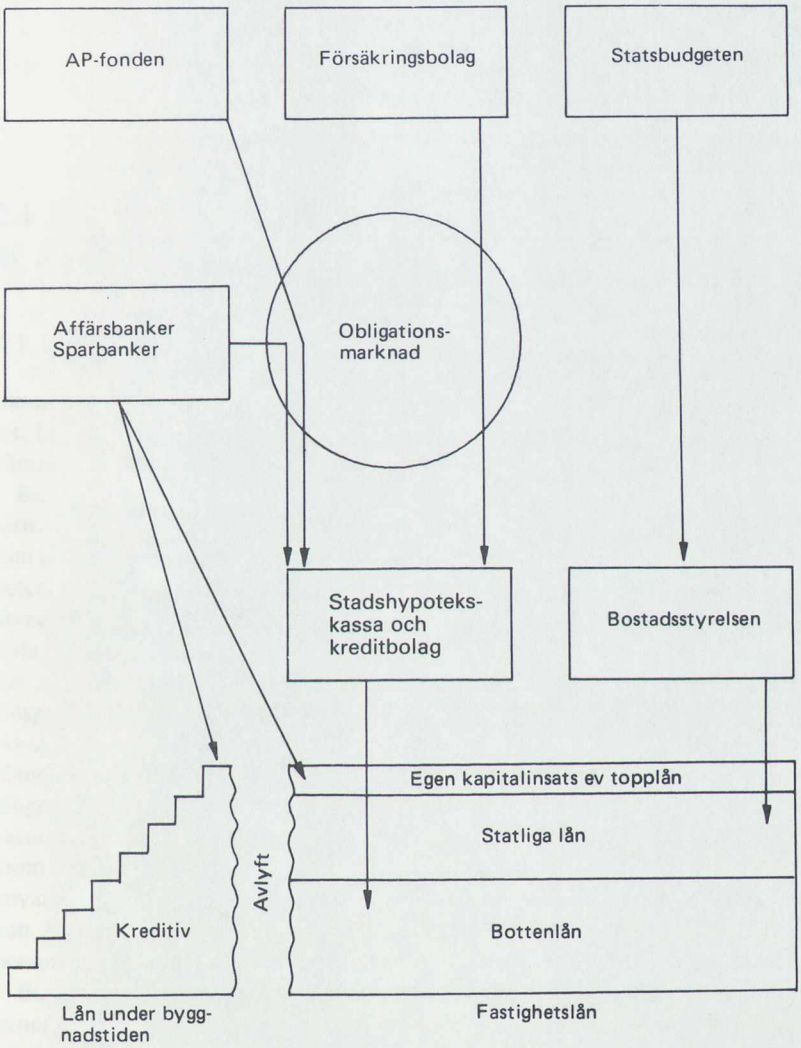
Under budgetåren 1979/80 och 1980/81 utbetalades i bostadslån till ny- och ombyggnad 4 721 milj. kr. respektive 6 039 milj. kr. För vissa övriga ändamål, bl. a. energibesparande åtgärder, utbetalades 2 341 milj. kr. respektive 2 043 milj. kr.

Medel för utbetalning av de statliga lånen erhålls genom att riksdagen årligen beslutar om anslag på statsbudgeten för de olika låneformerna. Inflytande amorteringar redovisas på en särskild titel på statsbudgetens inkomstsida.

I kapitel 2 lämnas en utförligare redogörelse för långivningens inriktning och omfattning.

1.2.6 Sammanfattning

För bostadshus uppförda med statliga lån kan bostadsfinansieringen i huvudsak illustreras enligt nedanstående figur.



Källa: Riksbyggen

2 Den statliga bostadslångivningen. Organisation, inriktning och omfattning

2.1 Bostadsverkets organisation samt handläggningen av ärenden om statligt stöd till bostadsbyggandet

2.1.1 Bostadsverkets organisation

Inom regeringens kansli handläggs bostadsfrågorna av bostadsdepartementet. Under detta departement finns bl. a. bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna.

Bostadssstyrelsen har ett övergripande ansvar som avser hela bostadssektorn. Enligt sin instruktion (1965: 669, ändrad senast 1981: 472) har styrelsen som huvuduppgifter bl. a. att handha den statliga låne- och bidragsverksamheten för att främja bostadsförsörjningen, att undersöka och belysa utvecklingen i fråga om bostadsbyggande, bostadsmarknad och bostadssociala förhållanden samt på grundval härav ge underlag för beslut som avser det framtida bostadsbyggandets omfattning och inriktning, samt att på lämpligt sätt bistå kommuner, byggherrar och andra, som medverkar i bostadsbyggandet. Bostadsstyrelsen har även i uppgift att främja långsiktig planering av byggandet och fortgående allmän förbättring av bostadsförsörjningen, att genom råd och information främja konsumentupplysning och varudeklaration på bostadsområdet, att främja sådant utvecklingsarbete inom styrelsens arbetsområde, vars resultat kan väntas komma till praktisk användning inom bostadsförsörjningen samt att i övrigt ta de initiativ som kan behövas för att främja att goda bostäder byggs och att en god boendemiljö skapas.

Bostadsstyrelsen leds av en styrelse som består av sju ledamöter med generaldirektören som ordförande. Under generaldirektören bedrivs arbetet på fem byråer: kanslibyrån, låne- och bidragsbyrån, planeringsbyrån, tekniska byrån och värderingsbyrån. Dessutom finns ett revisionskontor, en informationsenhet samt ett verkssekretariat. Till styrelsen är vidare knutna rådet för belånings- och värderingsmetoder, bostadssociala rådet samt delegationen för samlingslokaler. Vid bostadsstyrelsen fanns den 1 juli 1981 167 tjänster.

Bostadsstyrelsen är chefsmyndighet för länsbostadsnämnderna. Dessa är länsmyndigheter för den statliga verksamheten för att främja bostadsförsörjningen. I Gotlands län fullgör länsstyrelsen de arbetsuppgifter som i övriga

län handhas av länsbostadsnämnderna. Varje länsbostadsnämnd består som regel av fem ledamöter, som utses av regeringen, samt länsbostadsdirektören. I storstadslänen omfattar nämnden flera ledamöter. Länsbostadsnämnderna är uppdelade på en teknisk och en administrativ avdelning. Antalet tjänster på nämnderna uppgår till totalt 505, varav 151 på den tekniska och 250 på den administrativa avdelningen. 104 tjänster är gemensam personal. Dessutom finns ca 35 tjänster vid nämnderna inrättade av arbetsmarknadsstyrelsen som personliga tjänster eller inrättade av bostadsverket som arvodestjänster med lönebidrag.

Länsbostadsnämndernas arbetsuppgifter inbegriper bl. a. beslut om lån och bidrag till nybyggnad, ombyggnad, förbättring av bostäder och energibesparande åtgärder samt förvaltning av utestående lån. Nämnderna har också tillsyn över kommunernas verksamhet i samband med beslut om bostadsbidrag.

Lokalt handhas låne- och bidragsverksamheten av de kommunala förmedlingsorganen – oftast kommmunstyrelsen. De förmedlar ansökningar om lån och bidrag till länsbostadsnämnderna med egna yttranden. Förmedlingsorganen beslutar om bostadsbidrag.

Bostadsstyrelsens, länsbostadsnämndernas och kommunernas arbetsuppgifter vid handläggningen och förvaltningen av statliga bostadslån behandlas mera utförligt nedan (se avsnitt 2.3).

2.1.2 Villkor för statliga bostadslån

Bostadslån beviljas för ny- och ombyggnad av hus som skall tillgodose ett varaktigt behov men kan också i vissa fall beviljas för ombyggnad och förbättring av hus som endast under en begränsad tid kommer att användas för bostadsändamål.

Bostadslånet är ett statligt lån som kompletterar bottenlånet. Det statliga lånet utgår både till nybyggnad och ombyggnad av bostäder samt till lokaler som betjänar ett bostadsområde. Bostadslån kan också lämnas för åtgärder för att förbättra den yttre miljön och för gårdssanering samt för energibesparande åtgärder. Vidare ges bostadslån för sådana ombyggnader som avser förbättrad avfallshantering eller åtgärder som behövs för att minska radondotterhalten.

Efter medgivande av regeringen kan bostadslån även lämnas för förvärv av hus som uppförts eller byggts om med statligt lån om förvärvaren är kommun, allmännyttigt bostadsföretag eller bostadsrättsförening.

När storleken av bostadslånet skall beräknas fastställer länsbostadsnämnden ett låneunderlag. För nybyggnad är låneunderlaget summan av fastställda schablonbelopp, som avser att ungefär motsvara kostnaderna för marken och dess iordningställande (tomt- och grundberedningskostnad), belopp för höjt fastighetsvärde (lägestillägg) samt för byggnadskostnader och vissa andra kostnader. I vissa fall ligger produktionskostnaden till grund för belåningen.

I varje låneärende fastställs också ett pantvärde för fastigheten eller huset. Med ledning av detta bestäms lånets läge ur säkerhetssynpunkt.

Bostadslånet utgår med varierande andelar av låneunderlaget till olika kategorier av låntagare. Om låntagaren är kommun eller allmännyttigt

bostadsföretag, utgör lånet 30 % av låneunderlaget och placeras inom 100 % av pantvärdet. Övriga kategorier får mindre statslån och måste således själva tillskjuta en egen insats. För bostadsrättsföreningar med kommunal kontroll är låneandelen 29 %, för småhus som skall bebos av ägaren 25 % och för övriga låntagare 22 % av låneunderlaget. Lånet placeras för dessa låntagarkategorier inom 99, 95 respektive 92 % av pantvärdet.

För bostadslån till ombyggnad krävs att denna inte är "av endast ringa omfattning". Detta innebär att lån till ombyggnad inte kan beviljas, om denna är av så begränsad omfattning att kostnaderna understiger 25 000 kr. för flerbostadshus och 10 000 kr. för småhus. En förutsättning för lån är också att husets bostadsvärde ökar väsentligt. Vid ombyggnad som enbart avser förbättrad avfallshantering är kostnadsgränsen 7 000 kr. Det låneunderlag som ligger till grund för beräkning av bostadslånet utgörs av den ombyggnadskostnad som länsbostadsnämnden godkänner. Låneandelen för olika låntagarkategorier är densamma som vid nybyggnader.

Om lånsökanden inte kan får underliggande kredit som uppgår till 70 % av låneunderlaget kan bostadslånet utökas (fördjupas) för flerbostadshus med högst 10 % av låneunderlaget och för småhus med högst 70 % av låneunderlaget i den utsträckning som bostadsstyrelsen bestämmer. Fördjupning utan prövning av möjligheterna att få underliggande kredit får också ske där låneunderlaget för flerbostadshus är högst 100 000 kr. och för småhus högst 25 000 kr. Vid ombyggnad av småhus inom områden där det föreligger betydande svårigheter att få underliggande kredit kan särskild fördjupning ske om sökanden förvärvat huset tidigast fem år innan ansökan givits in. Den särskilda fördjupningen får motsvara högst 40 % av låneunderlaget. De områden inom vilka de särskilda fördjupningsreglerna gäller – i huvudsak norrlandslänen och vissa andra delar av landet – bestäms av bostadsstyrelsen.

Räntan på bostadslånet fastställs av regeringen varje år och skall motsvara statens egna kostnader för upplåning av kapital med tillägg om 0,25 % avsett att täcka statens kostnader för bostadslångivningen. För år 1981 har bostadslåneräntan fastställts till 12,75 % och för år 1982 till 13,0 %.

Om de faktiska räntekostnaderna för bottenlån och bostadslån överstiger en s. k. garanterad nivå, täcks mellanskillnaden med ett räntebidrag. Räntan på bottenlån får därvid inte överstiga den räntesats som tillämpas på den allmänna lånemarknaden. Bostadsstyrelsen fastställer den ränta som skall godtas i dessa sammanhang. Den garanterade räntesatsen är första året efter utbetalningen av bostadslånet 3,0 % för nybyggda och ombyggda hyres- och bostadsrättshus samt 5,5 % för småhus som skall bebos av låntagaren. Denna räntesats höjs årligen. Amorteringstiden är 30 år för nybyggda småhus och högst 30 år vid ombyggnader. För nybyggda hyres- och bostadsrättshus betalas ingen amortering på det statliga bostadslånet under den tid räntebidrag utgår. Uppräkningen av den garanterade räntesatsen fortsätter sedan räntebidraget upphört för att ge utrymme för amortering på detta lån.

Vid ombyggnad av ägda småhus lämnas räntebidrag enligt samma regler som vid nybyggnad. Är låneunderlaget för ombyggnaden högst 25 000 kr. lämnas dock inte räntebidrag. Räntebidrag lämnas heller inte för den del av lånet som utgörs av särskild fördjupning. Räntebidrag utgår först när lånet

överstiger 25 000 kr. och endast för den överskjutande delen.

Förbättringslån lämnas för upprustning av småhus (en- och tvåfamiljshus) som bebos av personer som har fyllt 60 år eller utan att ha uppnått denna ålder har folkpension eller som är handikappade. Förbättringslånen är behovsprövade efter inkomst och förmögenhet.

Förbättringslånets storlek får högst motsvara 95 % av den kostnad för förbättringsarbetena som länsbostadsnämnden godkänner.

Förbättringslånet är antingen i sin helhet ett räntefritt stående lån eller ett lån som består av en räntefri stående del och en räntebärande del som skall amorteras. Fördelningen av det totala lånebeloppet mellan räntefri stående del och räntebärande amorteringsdel bestäms med hänsyn till sökandens ekonomiska förhållanden och förbättringsåtgärdernas omfattning. Det räntefria stående beloppet får inte överstiga 20 000 kr.

För den räntebärande amorteringsdelen av förbättringslånet gäller samma ränte- och amorteringsvillkor som för bostadslån. Amorteringstiden bestäms med hänsyn till husets återstående användningstid och den tid som förbättringsåtgärden kan nyttiggöras, dock högst 30 år. Räntesatsen är därvid 5,5 % under första året av lånets löptid och stiger därefter årligen med 0,5 procentenheter. Denna lägre räntesats gäller endast om lånet överstiger 25 000 kr. I övriga fall är räntesatsen densamma som bostadslåneräntan.

Bostadslån till enegergibesparande åtgärder i bostadshus – energilån – lämnas om den godkända kostnaden är lägst 5 000 kr., i vissa fall 3 000 kr. Energilån lämnas med 30 % av låneunderlaget till alla låntagarkategorier. Resterande del skall täckas av underliggande kredit. Understiger låneunderlaget 25 000 kr. för småhus och 100 000 kr. för flerfamiljshus fördjupas bostadslånet till att täcka hela beloppet. Säkerhet krävs om lånet överstiger 5 000 kr. Amorteringstiden kan vara högst 30 år, normalt bör lånet vara återbetalat inom 20 år. Räntebidrag lämnas vid energilån till hyres- och bostadsrättshus men inte vid energilån till småhus som bebos av lånesökanden.

För *lån till vissa nya och förnybara lokala energikällor* medges ränte- och amorteringsfrihet under högst 10 år eller räntefrihet under högst 5 år. Räntebidrag lämnas inte för sådana åtgärder.

Det *statliga stödet till kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse* kan ges i två former, som bostadslån med förhöjt låneunderlag och som tilläggslån. Det förhöjda låneunderlaget vid bostadslån innebär att ett större bostadslån beviljas än normalt. Länsbostadsnämnden får bestämma ett låneunderlag som motsvarar godkänd ombyggnadskostnad upp till högst 140 % av ett låneunderlag som beräknas för en motsvarande nybyggnad och 75 % av godkänd kostnad därutöver upp till 200 % av detta låneunderlag. Man tar då hänsyn till de extra kostnader som hör samman med restaurering av äldre byggnader. I samband med bostadslånet utgår räntebidrag på samma sätt som vid andra ombyggnader.

Tilläggslån kan beviljas i de fall huset förklarats eller kan förklaras för byggnadsminne enligt lagen (1960: 690) om byggnadsminne. Tilläggslån får utgå med högst ett belopp som tillsammans med låneunderlaget för bostadslån, inkl. höjning, motsvarar hela den godkända ombyggnadskostnaden upp till 140 % av låneunderlaget för en motsvarande nybyggnad och med 75 % av godkänd kostnad därutöver upp till 200 % av låneunderlaget.

Om synnerliga skäl föreligger kan dock större tilläggslån medges. Tilläggslånet är räntefritt och stående under tio år. Regeringen kan förlänga denna tidsfrist med högst tio år. Därefter skall tilläggslånet löpa med ränta och amorteras enligt bestämmelser som beslutas av regeringen.

Bidrag till förbättring av boendemiljön beviljas för åtgärder i flerbostadshusområden som färdigställts före år 1975, om åtgärderna behövs på grund av de sociala förhållandena i området eller avser ett bostadsområde där det föreligger betydande svårigheter att få avsättning för lägenheterna. Bidrag lämnas med högst 75 % av den godkända kostnaden, dock högst med 3 000 kr. per lägenhet.

Bidraget kan kombineras med bostadslån till ombyggnad, *miljöbidragslån*. Låneunderlaget utgörs då av den godkända kostnaden minskad med beviljat bidrag. Lån lämnas för hela låneunderlaget, oavsett låntagarkategori och alltså utan anspråk på bottenlån. Räntebidrag utgår för hela lånet. För projekt som inte kan få bidrag kan i stället bostadslån – *miljölån* – lämnas för den godkända kostnaden. I dessa fall utgår dock inte räntebidrag.

För att tillgodose behovet av *allmänna samlingslokaler* kan lån utgå. Även anordningsbidrag och upprustningsbidrag kan utgå för allmän samlingslokal. Storleken av lån och bidrag bestäms på grundval av ett låneunderlag som bostadsstyrelsen fastställer.

2.2 Omfattning

Den nyproduktion och upprustning av bostäder som sker finansieras till helt övervägande del medelst statliga lån. Den del av byggandet som finansieras på detta sätt har successivt ökat. Utvecklingen mot en större andel statligt belånade fastigheter hänger främst samman med att för projekt med statliga lån som regel utgår någon form av subventioner, i nuläget räntebidrag, som möjliggör att kapitalkostnaderna och därmed boendekostnaderna i hög grad kan hållas nere.

Lån- och bidragsgivningen var länge tämligen homogen och omfattade endast ett mindre antal låne- och bidragsformer, främst bostadslån till nybyggnad och ombyggnad av bostäder samt förbättringslån. Bostadspolitiken kännetecknades under lång tid av strävandena att bygga bort bostadsbristen; nyproduktion upptog det största intresset under 1950- och 1960-talen samt under första åren av 1970-talet. Stora ansträngningar gjordes också under denna tid att förbättra bostadsförhållandena för äldre personer, förbättringslångivningen utökades således väsentligt. Verksamheten vid länsbostadsnämnderna har sedan mitten av 1970-talet vidgats kraftigt genom tillkomsten av nya låne- och bidragsformer. Därtill har tillämpningsområdet för bostadslånen utökats. Här kan nämnas tillkomsten av energisparstödet och stödet till miljöförbättringar, långivningen till förbättrad avfallshantering, möjligheterna att få lån för att nedbringa radondotterhalten, för gårdssanering, för kulturhistorisk märklig bebyggelse, för avhjälpande av byggnadstekniska brister, lånen till experimentbyggande, hyreförlustlånen och underhållslånen m. m. Vissa av dessa lånetyper är numera avskaffade men beviljade lån förvaltas av nämnderna. Den omfattning i vilken under senare år meddelats beslut om vissa lån framgår av följande tabell. Vissa förklaringar lämnas efter tabellen.

Beslut om bostadslån och energistöd budgetåren 1979/80 och 1980/81.

	Antal beslut	Antal lägenheter	Lånebelopp milj. kr.	Lånebelopp i genomsnitt per beslut, kr.
Bostadslån				
Flerbostadshus, nyb.				
1979/80	611	11 700	974	1 594 000
1980/81	655	13 400	1 346	2 055 000
Flerbostadshus, omb.				
1979/80	736	9 500	266	362 000
1980/81	888	9 900	313	353 000
Gruppbyggda småhus, nyb.				
1979/80	16 352	20 300	1 519	93 000
1980/81	16 463	21 300	1 833	111 000
Småhus i övrigt, nyb.				
1979/80	16 733	16 800	1 727	103 000
1980/81	13 699	13 800	1 555	114 000
Småhus i övrigt, omb.				
1979/80	11 481	11 800	448	39 000
1980/81	9 011	9 300	388	43 000
Samtliga				
1979/80	45 913	70 100	4 934	107 000
1980/81	40 716	67 700	5 435	133 000
Energistöd				
Flerbostadshus				
1979/80	8 311	272 000	565	68 000
1980/81	7 823	282 000	506	65 000
Småhus				
1979/80	60 011	68 200	693	12 000
1980/81	54 105	63 200	409	8 000
Samtliga				
1979/80	68 322	340 200	1 258	18 000
1980/81	61 928	345 200	915	15 000

Uppgifterna avseende flerbostadshus och s.k. gruppbyggda småhus avser de slutliga besluten, dvs. besluten efter företagens färdigställande. Uppgifter i övrigt avser beslutet före företagens påbörjande. Dessa beslut omprövas i regel inte.

De gruppbyggda småhusen avser småhus för såväl försäljning till de blivande låntagarna som småhus avsedda att upplåtas med hyres- och bostadsrätt. I denna grupp ingår för varje budgetår drygt 100 beslut avseende ombyggnad.

I tabellen ingår ej uppgifter om s.k. soprumslån och lån i samband med miljöförbättringsbidrag. Beloppen för energistöd avser såväl bidrag som lån.

Under budgetåret 1980/81 utbetalades 102 000 lån till ett sammanlagt belopp av 8 082 milj. kr. Under samma budgetår inbetalades i form av amorteringar och inlösen av lån ett belopp av 1 273 milj. kr. och i form av

räntor 5 105 milj. kr.

Verksamhetens omfattning vad gäller antalet förvaltade lån och totalt lånebelopp för hela landet per den 30 juni 1981 redovisas i följande tabell.

Antal lån förvaltade av bostadsverket och totalt lånebelopp per den 30 juni 1981

	Antal lån	Lånebelopp milj. kr.
Ny- och ombyggnad av flerbostadshus		
Tertiär- och tilläggslån	33 916	4 505
Bostadslån enligt 1962 och 1967 års kungörelser	14 984	15 374
Bostadslån enligt 1974 års kungörelse	7 461	5 661
Summa	56 361	25 540
Ny- och ombyggnad av småhus		
Tertiär- och egnahemslån	150 891	1 384
Bostadslån enligt 1962 och 1967 års kungörelser	291 621	6 271
Bostadslån enligt 1974 års kungörelse	211 645	13 790
Summa	654 157	21 445
Energisparlån	207 415	2 341
Diverse lån		
Bostadsanskaffningslån	347	11
Inventarielån	193	21
Samlingslokallån	801	216
Förbättringslån	28 817	392
Underhållslån	1 831	1 133
Tvätterilån	16	1
Tomträttslån	482	2 504
Hyresförlustlån	1 275	702
Räntefria lån	30	15
Tilläggslån till kulturhus	52	23
Lån till experimentbyggande	131	80
Summa	34 765	5 994
Övriga lån	2 278	167
Totalt	954 976	55 487

2.3 Ansvarsfördelningen avseende beslut, utbetalning och förvaltning av bostadslån

2.3.1 Kommunernas uppgifter

Ansökan om lån och bidrag inges till kommunens förmedlingsorgan som har att yttra sig över uppgifterna i ansökningshandlingarna samt att vidarebe-

fordra dessa till länsbostadsnämnden. Den tekniska granskning som krävs för lånebehandlingen är i regel samordnad med den granskning för byggnadslov som utförs av byggnadsnämnden. Förmedlingsorganets yttrande skall avse omständigheter som behöver beaktas vid länsbostadsnämndens prövning. Bland annat skall frågan om varaktigheten i behovet av de bostäder och lokaler som ingår i låneansökan beaktas. Det är i detta sammanhang fråga om tomtplatsens lämplighet med hänsyn till kommunikationer, butiker, arbetsplatser m. m. Närliggande med denna kreditvärdeprövning är prövningen av lånsökanden. Denna prövning är för kommunerna av särskilt intresse i fråga om sådana lån för småhus, där kommunen åtar sig ansvar för viss del av lånet (kommunal borgen).

Förmedlingsorganet har också att bedöma vissa andra frågor bl. a. markprisets skälighet samt skäligheten av hyrorna. Förmedlingsorganets yttrande i hyresfrågan avser att vara vägledande vid bedömningen om erforderliga hyror eller årsavgifter kan bli så höga att påtagliga risker för förluster föreligger vid förvaltningen.

Kommunens ställningstaganden får i några avseenden betydelse för storleken av det statliga bostadslånet. Det gäller i första hand vissa i låneunderlaget ingående schablonbelopp för tomtkostnader. Dessa prövas och fastställs av länsbostadsnämnden efter framställning av kommunen. Även storleken av det s. k. lägestillägget vilket uttrycker skillnader i värde och avkastningsförmåga mellan fastigheter med olika belägenhet, beslutas av länsbostadsnämnden på framställning av kommunen.

Länsbostadsnämndens beslut om lån tillställs låntagaren och förmedlingsorganet som i förekommande fall har att vidarebefordra ett exemplar av beslutet till kreditivgivande bank.

I ärenden, där förskott av lånet sökts och beviljats, skall kommunen – i de fall låntagaren inte ställer inteckning som säkerhet – ikläda sig ansvar för återbetalningen av förskottet. Förmedlingsorganet bestämmer på vilket sätt förskottet skall tillgodoföras låntagaren samt utövar den särskilda kontroll över byggnadsföretaget, som med anledning av förskottet anses lämpligt. Förskottsbeloppet skall för låntagarens räkning göras räntebärande.

Förmedlingsorganets skyldigheter för tiden mellan lånebeslutet och utbetalningen av lånet begränsas till de tekniska besiktningar som skall göras samt de besiktningar som krävs för medgivande av kreditivlyft.

För större flerfamiljshus och gruppbyggen av småhus skall s. k. teknisk kontroll utövas kontinuerligt, exempelvis i form av dagkontroll. Kontrollanten skall vara fristående från kommunen och från vederbörande entreprenör. Länsbostadsnämnden kan dock medge att personal anställd hos kommunen anlitas för kontrollen om skäl därtill föreligger.

Ansökan om utbetalning av lån inges till förmedlingsorganet som skall granska och komplettera den. Förmedlingsorganet skall vitsorda att huset har utförts i enlighet med föreskrifterna i lånebeslutet samt att övriga lånevillkor är uppfyllda. I de fall lånet avser småhus, som skall bebos av låntagaren, krävs för att lånet skall utgå att kommunen åtagit sig att gentemot staten svara för uppkommen förlust till ett belopp som vid förlusttillfället motsvarar 40 % av låneskulden på det ordinarie bostadslånet. Med förlust menas i detta sammanhang det förhållandet att lånet inte täckts genom bud som avgivits vid exekutiv auktion på fastigheten. Om inteckningssäkerhet

inte ställts för lånet anses förlust uppkomma genom att likvid uteblivit efter det att lånet sagts upp till betalning.

Det kommunala ansvaret omfattar numera endast det ordinarie bostadslånet och inte eventuell fördjupning. Denna regel gäller sedan den 1 juli 1977. Om lånet beviljats före den 1 juli 1977 avser det kommunala ansvaret även den fördjupade lånedelen, utom i de fall lånet har överlåtits efter detta datum.

Lånebeloppet utbetalas genom länsbostadsnämndens försorg till kreditivgivande bank, förmedlingsorganet eller låntagaren.

Under förvaltningstiden har förmedlingsorganet skyldighet att besiktiga belånade byggnader i den omfattning bostadsstyrelsen bestämmer. Denna besiktning ska göras under det tionde året efter lånets utbetalning om det beviljade lånebeloppet uppgår till minst 40 000 kr.

Beträffande fastigheter som under lånetiden övergår från en ägare till en annan skall förmedlingsorganet pröva och vidarebefordra ansökningar om övertagande av bostadslånet till länsbostadsnämnden. Förmedlingsorganets prövning skall i huvudsak avse den nye fastighetsägarens personliga förutsättningar att uppfylla villkoren för lånet och skäligheten av köpeskillingen.

När det gäller skäligheten av köpeskillingen har förmedlingsorganet att beakta olika regler. I vissa fall skall förmedlingsorganet ange om köpeskillingen enligt dess mening är godtagbar eller inte. Om förmedlingsorganets ställningstagande blir att köpeskillingen inte är godtagbar skall lånet sägas upp till betalning av länsbostadsnämnden om det återstående lånet är mindre än 5 000 kr. Är lånebeloppet större får lånet övertas om det inte finns andra hinder. Beroende på låneform ska dock lånevillkoren ändras.

2.3.2 Länsbostadsnämndernas uppgifter

Länsbostadsnämnden handlägger och beslutar om ansökningar om statliga bostadslån samt förvaltar utestående lån.

Ansökningar om lån inkommer till länsbostadsnämnden via kommunernas förmedlingsorgan. Handlingarna diarieförs och läggs i en teknisk akt. Nämndens tekniska personal går igenom handlingarna för att i förekommande fall begära kompletteringar. Låneunderlag och pantvärde beräknas. I vissa fall kan nämndens arbete begränsas till kontroll av upprättade beräkningar. Nämnderna prövar att alla förutsättningar för lån är uppfyllda. Lånebelopp och inteckningsgränser samt de för lånet nödvändiga villkoren anges i lånebeslutet. Besluten tillställs låntagaren och det kommunala förmedlingsorganet som i förekommande fall vidarebefordrar ett exemplar av beslutet till kreditivgivande bank.

Under tiden mellan lånebeslutet och utbetalningen av lånet begränsas nämndens uppgifter till rådgivning, eventuella kompletteringar och omprövningar av lånebeslutet. Dessutom skall nämnden bevaka att den i lånebeslutet fastställda sista dagen för framställning om ansökan om utbetalning inte överskrids.

I de ärenden där förskott av lånet sökts kontrolleras innan framställningen beviljas att godtagbar säkerhet i form av inteckning eller kommunal borgen ställts för återbetalning av lånet.

Ansökan om utbetalning av lån inkommer till länsbostadsnämnden via kommunens förmedlingsorgan. Handlingarna ordnas i säkerhetsakter och granskas enligt en av bostadsstyrelsen utfärdad låneförvaltningsinstruktion. Om det föreligger tillfälligt hinder att ställa inteckningssäkerhet kan bostadslånet utbetalas mot garantiförbindelse av bank, kommun eller annan godtagbar löftesman. Senast inom ett år efter utbetalningen skall länsbostadsnämnden tillställas felande säkerhetshandlingar. Förbindelsen skall innehålla utfästelse att återbetala nämndens fordran i kapital och ränta, om handlingarna inte inkommit till nämnden inom angiven tid.

Är byggnadsföretaget färdigställt skall hela lånet utbetalas. Belopp för eventuellt resterande arbeten innehålls endast om nämnden finner skäl därtill. Lånet utbetalas till kreditivgivande bank, förmedlingsorgan eller låntagaren. Ränta och amortering betalas halvårsvis i efterskott och skall betalas senast den 1 juli och den 2 januari. Kostnaderna aviseras av bostadsstyrelsen.

I de fall lånet är förknippat med räntebidrag skall bidraget i första hand användas för betalning av ränta och amortering på bostadslånet. Räntebidrag som överstiger ränta och amortering på bostadslånet utbetalas kontant till låntagaren.

Länsbostadsnämndernas uppgifter vid betalningsförsummelser och exekutivt förfarande beskrivs i kapitel 5.

Om fastigheten under lånetiden övergår från en ägare till en annan skall överlåtelsen prövas, utom i de fall en av flera ursprungliga låntagare övertar helt eller delvis även återstående andel i fastigheten. Nämnden skall vid denna prövning bedöma om det kan antas att den nye låntagaren har förutsättningar att fullgöra de skyldigheter som följer med lånet och att förvalta huset på ett tillfredsställande sätt. Ansökan om att få överta bostadslånet skall göras inom sex månader från den dag fastigheten eller tomträtten överläts. I de fall övertagandet avser bostadslån till småhus, som ska bebos av låntagaren, och förvärvet sker inom tre år från dagen för lånets utbetalning krävs för att lånet skall få övertas att kommunen har åtagit sig ansvar för viss del av lånet och att köpeskillingen kan anses godtagbar. Vid bedömningen av köpeskillingen skall dels den ursprungliga produktionskostnaden beaktas, dels försäljningskostnaden, förbättringar och den allmänna ökningen av byggkostnaderna. Har förvärvet skett senare än tre år från dagen för lånets utbetalning får lånet övertas om kommunen åtagit sig ansvar för viss del av lånet. Kommunens vägran att åtaga sig sådant ansvar utgör dock inte hinder för övertagande av lånet, om denna vägran beror på att köpeskillingen enligt dess mening inte är godtagbar. Om kommunens ställningstagande blir att köpeskillingen inte är godtagbar skall lånet, som framgått ovan, sägas upp till betalning om det återstående lånet är mindre än 5 000 kr. Är lånebeloppet större får lånet övertas om det inte finns andra hinder. Beroende på låneform ska dock lånevillkoren ändras. I vissa fall förkortas den återstående amorteringstiden med en tredjedel och eventuellt räntebidrag upphör och i vissa fall ökas återbetalningen genom en höjning av den årliga annuiteten med visst påslag utöver det ordinarie. Om medgivande om att få överta lånet inte söks eller lämnas och om särskilda skäl inte föranleder annat, skall lånet sägas upp till omedelbar betalning.

Till de låneförvaltande åtgärderna hör bl. a. återbelåning av överhypotek,

postponering, relaxering, uthyrningsansökningar och omläggning av räntefria stående delar av lån till amorteringslån. Vid dessa åtgärder förekommer täta kontakter mellan länsbostadsnämnd, banker och förmedlingsorgan.

I samband med långivningens komplicerade och ofta ändrade regelverk krävs stora insatser från nämndens sida för att hålla kommunernas personal och övriga intressenter informerade.

Låntagare, banker, mäklare m. fl. har täta kontakter med nämnden för att förhöra sig om lånevillkor i allmänhet eller om uppgifter i särskilda låneärenden m. m.

2.3.3 Bostadsstyrelsens uppgifter

När länsbostadsnämnden konstaterat att förutsättningar för utbetalning av lånet föreligger upprättas ett s. k. stansunderlag med erforderliga uppgifter om ärendet, vilket sänds in till bostadsstyrelsen. Från stansunderlaget överförs uppgifterna till ett ADB-system, vilket via en koppling till det s. k. system S leder till utbetalning av det statliga lånet.

Förutom utbetalning av lånen svarar styrelsen även för avisering och bokföring av lånekostnaderna. Aviseringen sker två gånger per år, vanligen i juni och december. Aviseringen är en mycket omfattande uppgift emedan lånestocken f. n. uppgår till närmare 1 milj. lån och ökar snabbt. Förfarandet med aviseringen är mycket koncentrerat i tiden eftersom det är nödvändigt att bl. a. ha så aktuella adress- och registeruppgifter som möjligt. I samband med aviseringarna sker omfattande förändringar av låntagarregistret.

Bostadsstyrelsen upprättar s. k. restantielistor – dvs. förteckning över de ärenden där lånekostnaderna inte erlagts i rätt tid.

Ytterligare förvaltningsuppgifter som åvilar styrelsen är att i vissa fall besluta om anstånd med erläggande av räntor och amortering under viss tid.

Till följd av bl. a. övertagande av lån, förändringar i lånevillkoren samt konverteringar av bottenlånen sker fortlöpande ändringar i dataregistret. Detta arbete kräver täta kontakter med bostadsinstituten och bankerna.

Som ett led i den interna kontrollen genomför styrelsen årligen en serie inspektioner av arbetet vid länsbostadsnämnderna, varvid förfaranden i låneärenden studeras, säkerhetshandlingar granskas m. m.

Härtill kommer revisionskontorets egen granskning från revisionell synpunkt. Inspektionerna är ett led i styrelsens erfarenhetsinhämtning och ger ofta impulser till översyn och förenklingar av gällande instruktioner, samtidigt som arbetsmetoderna kan diskuteras direkt med berörd personal.

3 Bottenlångivningens inriktning och omfattning

3.1 Stadshypoteksinstitutionen

3.1.1 Ändamål och organisation

Stadshypoteksinstitutionen består av ett centralt organ – Konungariket Sveriges stadshypotekskassa – och tjugo regionalt verksamma stadshypoteksföreningar. Stadshypotekskassan driver lånrörelse genom att lämna lån åt stadshypoteksföreningarna. Verksamheten är i sina huvuddrag reglerad i lag (1968: 576). Mer detaljerade bestämmelser är införda i reglementet (1968: 654) som utfärdats av regeringen. Sedan år 1970 står institutionen under tillsyn av bankinspektionen.

I lagen anges att föreningarnas utlåning skall ske mot säkerhet av inteckning i fast egendom eller tomträtt. Lån utan säkerhet får därutöver lämnas till samfällighetsförening och kommun. För lån till kommun gäller att lånen endast får avse bebyggelse som finansieras med stöd av statligt bostadslån eller statligt lån för anordnande av allmän samlingslokal.

Stadshypotekskassans styrelse består av nio ledamöter med personliga suppleanter. Regeringen utser ordförande och en ledamot medan riksgäldsfullmäktige utser vice ordförande. Övriga ledamöter väljs vid stämma där föreningarna är företrädda genom ombud.

Lån i stadshypoteksförening ger automatiskt medlemskap i föreningen. Föreningens styrelse består av minst fem och högst sju ledamöter med personliga suppleanter. En ledamot och suppleant väljs av stadshypotekskassan medan övriga ledamöter och suppleanter väljs på föreningsstämma. I föreningarnas styrelser ingår bl. a. representanter för kommunala, kooperativa och enskilda bostadsföretag samt företrädare för kommunala och offentliga myndigheter. Antalet anställda var i början av år 1981 totalt för hypoteksinstitutionen ca 200 varav 27 i stadshypotekskassan.

3.1.2 Fondbildning

Som grundfond för stadshypotekskassan har staten ställt till förfogande en av riksgäldskontoret utfärdad garantiförbindelse, som vid utgången av år 1981 uppgick till 8 500 milj. kr. I propositionen 1981/82:84 har föreslagits att grundfonden höjs med 2 000 milj. kr. till 10 500 milj. kr. Grundfonden är avsedd att i sista hand användas för att infria kassans förbindelser. Den utgör också grund för beräkning av kassans upplåningsrätt. Kassans behållna

årsvinst skall avsättas till en reservfond. Denna skall lägst uppgå till ett belopp som motsvarar 1 % av kassans skulder. Uppgår reservfonden till det föreskrivna beloppet får kassan bevilja förening bidrag utan återbetalningsskyldighet om särskilda skäl talar för detta. Till giltiga skäl för bidrag hänförs bl. a. tillskott av medel för att bygga upp förenings säkerhetsfond. Kassan kan också lämna bidrag för att täcka förenings förvaltningskostnader. Om reservfonden uppgår till 2 % av kassans skulder får fonden användas för syften som hänger samman med kassans ändamål. Vid utgången av år 1980 uppgick kassans reservfond till 1 600 milj. kr. vilket motsvarade 2,12 % av dess skulder.

Förening skall avsätta medel till en säkerhetsfond som skall uppgå till minst 1 % av föreningens skulder. En förenings säkerhetsfond behöver inte uppgå till föreskrivet belopp om samtliga föreningars säkerhetsfonder jämte kassans reservfond motsvarar 2 % av kassans skulder. Vid utgången av år 1980 uppgick föreningarnas säkerhetsfonder till sammanlagt 1 738 milj. kr. och relationen mellan säkerhetsfonder och skulder till 2,26 % för föreningarna tillsammans. Föreningarnas och kassans sammanlagda fonderade medel uppgick till 4,42 % av kassans skulder.

Avkastningen på de fonderade medlen, vilka sätts in i den allmänna rörelsen, har möjliggjort för kassan att i fråga om den prioriterade låneröreisen lämna lån till föreningarna på samma villkor som den egna upplåningen. Kassan betingar sig alltså i denna del ingen marginal i sin verksamhet utom vad avser vissa äldre obligationslån som alltjämt löper med låg ränta och där motsvarande lån till föreningarna efter hand omsätts till gällande marknadsränta. Marginalerna avvecklas successivt när obligationerna förfaller. Beträffande den oprioriterade låneröreisen gäller numera ett annat sätt att fastställa räntemarginalen beroende på upplåningsformerna.

Föreningarnas säkerhetsfonder placeras till större delen i kassans obligationer. De fonderade medlen återförs således till utlåningsverksamheten via kassan. Avkastningen på säkerhetsfonderna har medfört att marginalerna i verksamheten kunnat pressas ned. Låntagarna debiteras ett årligt förvaltnings- och fondbidrag, som för huvuddelen av nyutlåningen är 0,2 %. Föreningarna tar därutöver inte ut någon avgift för värdering av låneobjekten, avisering om ränte- och amorteringsinbetalningar eller för courtagekostnader i samband med upplåningen etc. Överskotten i rörelsen har likväl inneburit att föreningarna kunnat upprätthålla en fondtillväxt som är något högre än vad som enligt reglementet krävs p. g. a. ökningen i lånestocken.

Om en förening åsamkas förluster skall dessa så långt möjligt täckas genom ianspråktagande av säkerhetsfonden. I andra hand träder övriga föreningar in med bidrag ur sina säkerhetsfonder i proportion till sina utestående lån. Kassan har också möjlighet att tillskjuta medel för att täcka förlusterna, först ur sin reservfond intill halva fondens storlek, och därefter genom att ta grundfonden i anspråk. Från obligationsinnehavarnas synpunkt innebär ansvarsfördelningen för förluster att institutionen som helhet svarar för kassans förbindelser. Därutöver finns den tidigare nämnda statliga grundfonden.

3.1.3 Upplåning

Enligt lagen som reglerar stadshypoteksorganisationens verksamhet får kassans utestående låneskuld högst uppgå till tio gånger grundfonden (den statliga garantiförbindelsen).

Stadshypotekskassans upplåning på den prioriterade sidan sker mot obligationer. För finansiering av oprioriterade objekt säljs sedan 1 juli 1980 särskilda obligationer och kapitalmarknadsreverser. Kassans låneskuld under åren 1979 och 1980 framgår av efterföljande tabell.

När lån förfaller till betalning erbjuds obligationsinnehavarna regelmässigt att omsätta de förfallna beloppen i nyemitterade obligationer. Numera läggs särskilda obligationslån upp vid konventeringar. Obligationsinnehavarna får en viss favör om de förbinder sig att konvertera obligationera.

Obligationslånens konstruktion har skiftat avsevärt genom åren. Under senare år har lånen haft en 20-årig löptid och amorterats efter en 50-årig annuitetsplan. Under år 1980 ändrades obligationslånens förutsatta amorteringstid från 50 till 40 år. Samtidigt beslutades att amorteringsplanerna inte längre skall bygga på den s. k. annuitetsprincipen. I stället infördes ett s. k. serielån för vilket amorteringstakten bestäms oberoende av räntenivån.

För all upplåning under senare år gäller att större delen av lånebeloppet inte amorterats när lånet efter 20 år förfaller till betalning. En underförstådd förutsättning är därför att kassan vid denna tidpunkt skall kunna placera nya obligationer på marknaden motsvarande det förfallande beloppet. Konverteringsobligationerna har numera en tioårig löptid.

År 1974 infördes ett system med räntejusteringsklausul som innebär att obligationsräntan och därmed utlåningsvillkoren efter 10 år automatiskt skall anpassas till då gällande emissionsränta för likvärdiga bostadsobligationer.

Under hösten 1977 har en förkortning av räntebindningstiden till fem år ägt rum på hela obligationsmarknaden. Räntan på obligationer utgivna från denna tid anpassas uppåt eller nedåt lika mycket som förändringen av räntan på långfristiga statsobligationer sedan emissionstidpunkten, förutsatt att förändringen är minst en procentenhet.

År 1980 har klausulens innehåll ändrats. För lån emitterade fr. o. m. andra kvartalet 1980 sker en direkt anpassning av räntesatsen vid räntejusteringstillfället till statslåneräntans förskjutning under perioden med avrundning till närmaste åttondels procentenhet.

Bostadsobligationer utgör i kreditpolitiskt hänseende prioriterade placeringar för banker och försäkringsinstitut. Det innebär att obligationerna får ingå i täljaren vid beräkning av likviditetskvoter och placeringskvoter för instituten. Enligt nuvarande bestämmelser (fr. o. m. 1980-07-01) gäller att enbart upplåning för prioriterade ändamål är prioriterad. De oprioriterade objekten finansieras genom särskild upplåning, försäljning av kapitalmarknadsreverser och sådana obligationer som inte får räknas in i täljaren vid beräkning av likviditets- och placeringskvoter. Som prioriterade objekt räknas nybyggda bostadshus samt, under förutsättning att statligt lån beviljats, ombyggda bostadshus, ny- eller ombyggda affärs- och kontorshus och allmänna samlingslokaler. Till den oprioriterade sektorn räknas övriga objekt, dvs. äldre bostadshus, ombyggnad utan statslån samt affärs- och

kontorshus för vilka statliga lån inte beviljats.

Kassans amorteringar av utestående obligationslån har tidigare huvudsakligen skett genom utlottning och/eller makulering av återköpta obligationer. För prioriterade obligationslån som emitteras efter 1:a kvartalet 1980 gäller enbart utlottning.

För kassans del kan problem uppstå om en räntesänkning infaller mellan obligationsteckning och låneutbetalning. Institutionens låntagare kan inte avkrävas högre ränta än den som gäller när lånet utbetalas. För att minska risken för ränteförluster finansierar kassan därför i vissa situationer interimistiskt utlåning motsvarande gjorda obligationsteckningar genom lån på dagslånemarknaden om likvid av obligationsteckningar inte skett.

3.1.4 Utlåning

De lån som kassan lämnar till föreningarna skall enligt lagen rörande hypoteksinstitutionen återbetalas genom årlig amortering (amorteringslån) eller genom årlig amortering under viss tid och betalning av återstoden vid utgången av denna tid (sammansatta lån). Om särskilda skäl föreligger får återbetalning också ske utan amortering efter högst 20 år (fasta lån). I praktiken tillämpas numera endast sammansatta lån för nyutlåningen. Föreningarnas utlåning skall äga rum på samma villkor som deras upplåning i kassan. Deras utlåning baseras på lån i kassan medan säkerhetsfonderna till största delen placeras i kassans obligationer.

Till upplåningsräntan läggs som framgått ovan ett förvaltnings- och fondbidrag. Prioriterade lån löper sedan länge på 20 år. För oprioriterade lån (bl. a. i samband med ägarskiften och till affärs- och kontorshus) är löptiden f. n. 5 år. De årliga amorteringarnas storlek baseras på längre amorteringstider. Den beräknade amorteringstiden uppgår som längst till 50 år för nyproducerade flerfamiljshus, till 30–40 år för nya småhus och till längst 30 år för affärs- och kontorshus och äldre fastigheter liksom för ombyggnad. Sammanvägda avses de skilda amorteringstiderna avseende de prioriterade objekten ungefär komma att motsvara de 40-åriga amorteringsplanerna för kassans obligationslån.

Av ett sammanlagt lånebelopp om totalt 75 029 milj. kr. vid utgången av år 1980 avsåg 38 % småhus, 55 % flerfamiljshus och 7 % övriga ändamål, bl. a. lokaler med statliga lån samt kontors- och affärshus. Totalt utestod 306 030 lån fördelade på 238 554 fastigheter och tomträtter.

Vid årets utgång utestod utfästelser om lån till ett belopp om 10 995 milj. kr. varav 8 217 milj. kr. för prioriterade och 2 778 milj. kr. för oprioriterade ändamål. Ibland har de lånesökande sökt lån även i annat bostadsinstitut varför hela lånekön inte kan betraktas som aktuell.

Enligt lagen får lån utgå till ett högsta belopp som motsvarar 75 % av låneobjektets uppskattade värde. Hypoteksinstitutionen har således inte, i motsats till de bostadsfinansierande kreditaktiebolagen, rätt att ge topplån. Värderingen utförs av särskilt utsedda värderingsmän. I de fall statliga lån också utgår för objektet tillämpas i praktiken av bostadsmyndigheterna fastställda pantvärdena som underlag för belåningen och i regel ett förenklat värderingsförfarande. I sådant fall sträcker sig föreningens lån intill statslånets undre gräns, dvs. till normalt 70 % av pantvärdet.

Sedan år 1964 har föreningarna rätt att lämna byggnadskrediter. Denna möjlighet har hittills inte utnyttjats.

Föreningarnas utlåning bedrivs i nära samband med bankerna/byggnadskreditgivarna. Bankerna förmedlar ofta låntagarens ansökan om bottenlån sedan byggnadsprojektet i det närmaste färdigställts. Föreningarna tar emot ansökan om bottenlån från låntagare som har byggnadskreditiv hos affärsbank, sparbank eller föreningsbank.

Vissa av stadshypoteksinstitutionens tillgångar och skulder 1979 och 1980 (milj. kr.)

	1979	1980
1. Bruttoförsäljning av obligationer	6 650	6 201
2. Förfallna obligationslån och amorteringar	490	1 094
3. Nettoupplåning (1–2)	6 160	5 107
4. Reversupplåning	–	713
5. Obligations- o reversskuld vid årets slut (nom)[1]	67 656	73 750
6. Egna obligationer i portfölj (nom.)	524	250
7. Inköpsvärde för egna obligationer	482	217
8. Tillfällig upplåning	585	–
9. Reservfond	1 460	1 600
10. Reservfond i % av skulder	2,07	2,12
11. Bruttoutlåning till föreningarna	6 666	7 581
12. Förfallna lån och amorteringar	354	1 440
13. Nettoutlåning till föreningarna (11–12)	6 312	6 141
14. Utestående lån till föreningarna	68 888	75 029
15. Beviljade ej utlämnade lån vid årets slut; prioriterade	6 437	8 217
16. Beviljade ej utlämnade lån vid årets slut; oprioriterade	3 086	2 778
17. Föreningarnas säkerhetsfonder	1 487	1 738

[1] Inkl. sålda obligationer som inte likviderats vid årets slut.
Källa: Stadshypotekskassan.

3.2 Sparbankernas inteckningsaktiebolag/Spintab

3.2.1 Ändamål och organisation

Spintabs verksamhet fram till början av 1960-talet var av blygsam omfattning. Direkt bottenlångivning för bostadsändamål utgjorde då en dominerande del av sparbankernas kreditgivning. Under 1960-talet reducerades bottenlångivningen snabbt för sparbankernas del och avlöstes av avlyft av byggnadskreditiv genom lån i Spintab. Sparbankerna kom därmed att i likhet med affärsbankerna koncentrera sina engagemang inom den långfristiga bottenfinansieringen till förvärv av bostadsobligationer.

Spintab är ett kreditaktiebolag och dess verksamhet regleras dels av den särskilda lagen om kreditaktiebolag (1963: 76) dels av bolagsordningen som fastställts av regeringen. Institutet står under tillsyn av bankinspektionen.

Ändamålsbestämmelserna för institutets verksamhet som är införda i

bolagsordningen överensstämmer i huvudsak med motsvarande lagstadgade regler för stadshypoteksinstitutionen.

Spintab är ett helägt dotterföretag till Sparbankernas Bank. Styrelsen består av tio ledamöter och två suppleanter utsedda av bolagsstämman samt två ledamöter och två suppleanter utsedda av personalen. Totala antalet anställda är ungefär 110. Institutet har ingen lokal representation. I stället sköts kontakten med låntagarna av sparbankerna. Bolaget handhar även administrationen för det av Sparbankernas Bank ägda Kommunkredit AB samt helägda dotterbolaget SPAFI Sparbankernas Fastighetsfinansierings AB. SPAFI ombildades i slutet av år 1979 främst för att sanera den s. k. säljarreversmarknaden.

3.2.2 Fondbildning

Spintabs upplåningsrätt är reglerad i relation till egna fonderade medel. Institutets upplåning får ske genom utgivande av obligationer, mot revers eller genom kredit i räkning hos bankinstitut. Enligt bolagsordningen får upplåningen uppgå till ett belopp som motsvarar summan av tillgångar av dels belopp som institutet har innestående på bankräkning, utlämnade lån mot säkerhet i fast egendom eller tomträtt till bebyggd fastighet inom 60 % av uppskattningsvärdet, utlämnade lån för vilka staten eller kommun är ansvarig som gäldenär eller borgensman samt lån till samfällighetsförening, dels 10 gånger institutets eget kapital och garantifond.

Så länge institutets utlåning begränsas till lån mot säkerhet inom 60 % av uppskattningsvärdet eller mot statlig och kommunal garanti medger den nämnda regeln en obegränsad upplåning. Som en supplementär regel gäller emellertid att institutets upplåning efter avdrag för kassa och banktillgodohavanden inte får överstiga 50 gånger bolagets eget kapital och garantifond. Kapital som upplånats mot förlagsbevis får likställas med eget kapital intill ett belopp motsvarande institutets aktiekapital. Vidare får 40 % av bolagets värderegleringsreserv medräknas likvärdigt eget kapital vid beräkning av upplåningsrätten.

Med institutets eget kapital avses dess aktiekapital och reservfond. Ackumuleringen av eget kapital har inte skett i samma takt som utvecklingen av lånerörelsen. Det har medfört att den supplementära regeln om maximering av upplåningen till 50 gånger det egna kapitalet och garantifonden varit tillämpbar sedan länge. Det har därför varit nödvändigt att successivt bygga upp garantifonden genom tillskott av medel från de sparbanker som erhållit avlyft av byggnadskrediter i institutet.

Garantifonden bildas genom försäljning av s. k. garantifondbevis till aktieägare eller sparbanker. Enligt bolagsordningen får fonden uppgå till högst 10 gånger bolagets aktiekapital. Garantifondbevisen medför rätt till betalning efter institutets samtliga övriga borgenärer, även förlagslångivarna. Principerna för räntesättningen har varierat genom åren, men under senare tid har gällt att räntan på garantifondbevisen vid varje tidpunkt skall överensstämma med räntan på nyemitterade obligationer med ett tillägg på 0,5 procentenheter. Den volym garantifondbevis som de enskilda sparbankerna har att förvärva regleras i de s. k. budgetavtal för avlyft i institutet som numera träffas årligen med flertalet sparbanker. Enligt 1980 års avtal

förvärvade sparbankerna garantifondbevis motsvarande 3 % av beloppet för avlyfta byggnadskreditiv.

3.2.3 Upplåning

Som framgått får Spintab inom de maximigränser i relation till det egna kapitalet som anges i bolagsordningen anskaffa medel genom att ge ut obligationer, ta upp lån mot revers och begagna kredit i räkning i bankinstitut. Spintab tillämpar reversupplåning som ett reguljärt inslag i finansieringen.

Av efterföljande tabell framgår att obligationsupplåningen volymmässigt dominerar starkt. Reverslånen erhålles från en vid krets av långivare som företag och stiftelser. Lånen har varierande löptider mellan någon månad och upp till femton år. Kortare löptider dominerar dock medan långivare med tillgång till långfristiga medel i regel hänvisas till systerföretaget Kommunkredit eller dotterbolaget SPAFI.

Lånen i finansinstitut härrör främst från försäkringsbolag och Sparbankernas Bank och är ofta kortfristiga till sin karaktär men också långa lån förekommer. Medlen används bl. a. för s. k. interimslån i avvaktan på avlyft till längre lån i institutet och för byggnadskreditgivning.

Spintabs obligationsupplåning har ökat snabbt under senare år. Institutet har svarat för en ökande andel av obligationsemissionerna på marknaden. År 1976 utgjorde andelen en tredjedel. Av totalt emitterade bostadsobligationer hade 6 366 milj. kr. eller 33 % av utestående obligationsstock placerats i AP-fonden. Återstående 67 % av obligationsstocken hade i huvudsak placerats i försäkringsbolag och sparbanker. Försäljningen av obligationer till sparbankerna sker sedan år 1972 inom ramen för s. k. budgetavtal som träffas för ett år i sänder mellan Spintab och de enskilda sparbankerna. År 1980 omfattade systemet 135 av landets 164 sparbanker till ett totalt belopp om ca 4 miljarder kr. eller huvuddelen av Spintabs nyutlåning. Även år 1981 träffades överenskommelser av ungefär samma omfattning. Systemet är uppbyggt så att Spintab och berörda sparbanker för ett år i taget sluter ömsesidigt bindande avtal om avlyft respektive köp av bostadsobligationer.

Om medel saknas då avlyft skall ske tar Spintab upp reverslån med rörlig ränta som en överbryggande finansiering. Dessa s. k. interimslån ges till obunden ränta för att ränteförluster inte skall uppstå. Bindningen av dessa lån sker inom sex månader.

Villkoren för Spintabs obligationslån överensstämmer i allt väsentligt med stadshypotekskassans och BOFAB:s villkor. Amortering av obligationslånen sker numera regelmässigt genom utlottning.

I början av år 1969 ändrades institutets bolagsordning så att särskild säkerhet inte längre ställs för upplåningen. För lån som tagits upp före ändringen gäller att långivarna har panträtt i de säkerheter som ställts för institutets motsvarande utlåning. Säkerheterna förvaras under tillsyn av ett ombud som förordnats av bankinspektionen.

3.2.4. Utlåning

Vid sidan av de allmänna reglerna i bolagsordningen beträffande de ändamål för vilka institutet får ge lån föreskrivs att institutets upplånade medel måste lånas ut mot specificerad säkerhet. Såvida staten, kommun eller bankinstitut inte svarar för lånet som låntagare eller garantigivare, måste säkerheten ligga inom 75 % av fastighetens eller tomträttens uppskattningsvärde. Det innebär att institutet inte kan ge topplån grundade på upplånade medel. De ca 300 milj. kr. som står ute som topplån baseras på institutets egna fonderade medel. Begränsningsregeln gäller inte för byggnadskrediter som institutet givit.

I de fall statligt lån också utgår för objektet läggs i stället det enligt statliga bestämmelser fastställda pantvärdet till grund för utlåningen. I regel sträcker sig bottenlånet då till det statliga lånets nedre gräns, 70 % av pantvärdet.

Den långfristiga utlåningen dominerar med ett utestående belopp om ca 35 miljarder kr. fördelat på nära 220 000 lån vid utgången av år 1980. I motsats till stadshypotekskassan och BOFAB ger Spintab också byggnadskrediter. Denna utlåning sker antingen direkt till den slutlige låntagaren eller genom s. k. sparbanksinsättningar då Spintab ställer medel till förfogande för lokala sparbanker. 326 milj. kr. utestod som direkta byggnadslån eller tillfälliga lån vid utgången av år 1980. Förskottering sker även av statslån i avvaktan på slutgiltigt beslut av lånemyndigheterna.

Utlåningen via sparbank avser i huvudsak byggnadskreditiv. Denna verksamhet är av större omfattning än Spintabs direkta byggnadskreditgivning. Vid utgången av år 1980 utestod 1 066 milj. kr. som sparbanksinsättningar. Genom Spintabs bistånd kan lokala sparbanker åta sig finansiering av större byggnadsprojekt än vad deras egna resurser annars skulle medge. Bruttoutlåningen under året i form av sparbanksinsättningar med varierande löptid är betydande medan nettoutlåningen fluktuerar starkt med kreditmarknadsläget och andra omständigheter. Bruttoutlåningen år 1980 uppgick till närmare 800 milj. kr. medan nettoutlåningen minskade med 84 milj. kr. under året.

Utlåningsvillkoren och räntevillkoren överensstämmer i allt väsentligt med dem som gäller för stadshypoteksinstitutionens.

Av utestående fastighetslån vid utgången av år 1980 avsåg 76 % småhus, 16 % flerfamiljshus och 8 % övriga ändamål, dvs. kontors- och affärshus samt andra lokaler och s. k. gemensamhetsanläggningar. Sedan bolagsordningen ändrats år 1975 kan lån för statligt belånade objekt utgå direkt till kommuner och inte enbart till kommunägda bolag och stiftelser. Vid utgången av år 1980 utestod sådana lån till ett belopp av 902 milj. kr.

Spintabs upplåning och fonderade medel 1979 och 1980 (milj. kr.)

	1979	1980
Bruttoupplåning		
1. Obligationslån	4 255	4 352
Nettoupplåning		
2. Obligationslån	4 134	4 103
3. Reverslån	311	- 301
4. Lån i finansinstitut	- 23	486
Utestående lån vid årets slut		
5. Obligationslån (nom.)	30 595	34 698
6. Reverslån	517	216
7. Lån i finansinstitut	479	965
8. Förlagslån	52	47
9. Garantifond (räntelöpande)	558	594
Fonderade medel vid årets slut		
10. Värderegleringskonto	123	185
11. Reservfond	12	12
12. Aktiekapital	60	60
13. Summa (10 + 11 + 12)	195	257
14. Summa (9 + 13)	753	851
Nettoutlåning under året	4 318	4 081
Utestående lån vid årets slut	32 063	36 144

Källa: Spintab.

3.3 Svensk bostadsfinansiering aktiebolag BOFAB

3.3.1 Ändamål och organisation

BOFAB bildades år 1971 av dåvarande postbanken och Sveriges kreditbank som vardera ägde hälften av bolaget. Redan år 1973 ökades aktiekapitalet och vidgades ägarkretsen till att jämte PKbanken omfatta tolv affärsbanker, alla utom Sparbankernas bank. Aktierna i BOFAB fördelades så att hälften innehas av PKbanken och hälften i varierande poster av de privata bankerna. Institutet är i likhet med Spintab ett kreditaktiebolag vars bolagsordning fastställts av regeringen och vars verksamhet faller under den särskilda lagen om kreditaktiebolag.

Syftet med vidgningen av ägarkretsen var att åstadkomma en strukturrationalisering av marknaden för långfristiga fastighetslån. Det nya institutet förutsattes ta över uppgifterna från de affärsbanksägda instituten Svensk fastighetskredit aktiebolag, Svenska intecknings garanti aktiebolaget (SIGAB) och Göteborgs intecknings garanti aktiebolag (GIGAB).

BOFAB:s förpliktelser gentemot långivarna och låntagarna i de äldre instituten regleras i ett särskilt avtal mellan ägarbankerna. Enligt avtalet skall BOFAB erbjuda låntagare i de övriga instituten nya lån motsvarande de icke amorterade beloppen när dessa lån förfaller till återbetalning. De äldre

instituten skall å sin sida inte emittera nya obligationslån och inte heller bevilja nya lån inom den prioriterade sektorn.

I avtalet mellan bankerna föreskrivs att BOFAB endast skall lämna långfristiga lån i de fall fastigheten redan är belånad i något av de äldre instituten eller då byggnadskredit ordnats av någon av ägarbankerna. Institutet kan i motsats till stadshypoteksföreningarna och Spintab inte ge byggnadskrediter. I övrigt är ändamålsbestämmelserna och säkerhetskraven för BOFAB:s utlåning identiska med dem som gäller för dessa institut.

BOFAB handhar också förvaltningen av det affärsbanksägda Kommunlåneinstitutet AB. Antalet anställda vid BOFAB uppgår till närmare 60. BOFAB har ingen lokal representation och den direkta kontakten med lånekunderna är obetydlig. I allmänhet förmedlas låneärendena av den bank som svarat för byggnadskrediterna. BOFAB:s styrelse består av åtta ledamöter med sex suppleanter. Fyra ledamöter och tre suppleanter utses av vardera PKbanken och de privata bankerna.

3.3.2 Fondbildning

Bestämmelserna i bolagsordningen om BOFAB:s upplåningsrätt liknar Spintabs. Medan Spintabs garantifond utgöres av inbetalda medel genom sparbankernas förvärv av garantifondsbevis, bildas motsvarande fond för BOFAB genom att ägarbankerna ställt garantier till förfogande för bolagets förbindelser i proportion till aktieinnehaven. Omfattningen av åtagandena, som har karaktär av gängse bankgarantier, beslutas av bolagsstämman inom ramen för ett i bolagsordningen fastställt maximum om tio gånger aktiekapitalet. Styrelsen bestämmer den takt i vilken garantiutfästelserna skall utnyttjas. Vid utgången av år 1980 hade garantiutfästelser motsvarande 400 milj. kr. tagits i anspråk.

3.3.3 Upplåning

I likhet med stadshypotekskassan och Spintab har BOFAB rätt att låna upp medel genom försäljning av obligationer, mot revers eller genom kredit i räkning hos bank. Under 1981 har BOFAB introducerat kapitalmarknadsreverser som en upplåningsform för finansiering av bolagets oprioriterade utlåning, dvs. lån till affärs- och kontorsfastigheter samt äldre bostadshus.

Fördelningen av utlåningen bland inkomna låneansökningar regleras också i avtalet mellan ägarbankerna. Medel som ställs till BOFAB:s förfogande genom delägarbanks förvärv av obligationer skall användas för avlyft av byggnadskrediter utlämnade av banken. Obligationsförsäljningar till annan än delägare skall läggas till grund för lån i den ordning ansökan kommit in och fördelas mellan bankerna i proportion till deras utestående byggnadskreditiv för prioriterade ändamål. Tidigare tidpunkt skall dock inte läggas till grund för fördelningen än den då byggnaden färdigställts. Vid utgången av år 1980 hade obligationer till ett nominellt värde om 10 061 milj. kr. eller 38 % av obligationsstocken placerats hos AP-fonden.

Villkoren för BOFAB:s upplåning mot obligationer överensstämmer med stadshypotekskassans och Spintabs. Obligationer för omsättning av förfal-

lande lån (i BOFAB:s fall obligationer utgivna av SIGAB, GIGAB och Svenska fastighetskredit) ges ut till 0,5 % underkurs för att underlätta omsättningen. Motsvarande utlåning betingar 0,1 % högre ränta än övrig nyutlåning under en tioårsperiod för att kompensera BOFAB på sikt. Obligationsinnehavaren har inte någon formell panträtt i de säkerheter som ställts för institutets utlåning.

3.3.4 Utlåning

Reglerna för BOFAB:s utlåning överensstämmer helt med motsvarande bestämmelser för stadshypoteksföreningarna och Spintab med undantaget att BOFAB inte har rätt att lämna byggnadskrediter.

Räntemarginalerna är sedan år 1975 också lika i de olika instituten. För prioriterade objekt är marginalen således 0,2 %. För oprioriterade bostadshus var marginalen fram till mitten av 1980 0,2 % och för kontors- och affärshus 0,4 %. Det från den 1 juli 1980 införda systemet med särskild finansiering av oprioriterad utlåning har medfört en något friare räntesättning för denna sektor. Lånens löptider och amorteringsplaner för olika typer av objekt motsvarar i stort villkoren i de övriga instituten.

Enligt bolagsordningen får lån mot säkerhet över 75 % av uppskattningsvärdet inte grundas på upplånade medel. De 73 milj. kr. som vid utgången av år 1980 hade lånats ut mot säkerhet över denna gräns baserades på institutets egna kapital.

Av utestående lån om ca 26 000 milj. kr. vid utgången av år 1980 avsåg 57 % småhus, 37 % flerfamiljshus och 6 % övriga objekt. Antalet lån var totalt ca 100 000.

Lånekön vid utgången av år 1980 omfattade 3 663 milj. kr. varav 2 822 milj. kr. avsåg prioriterade objekt, 184 milj. kr. oprioriterade bostadshus samt 657 milj. kr. oprioriterade affärs- och kontorshus.

BOFAB:s upplåning och fonderade medel 1979 och 1980 (milj. kr.)

	1979	1980
Bruttoupplåning		
1. Obligationslån	4 179	3 876
2. Därav för övertagande av förfallna lån i SIGAB GIGAB och Svensk Fastighetskredit	–	391
Nettoupplåning		
3. Obligationslån	4 143	3 830
Utestående lån vid årets slut		
4. Obligationslån	22 423	26 255
5. Banklån	–	–
6. Förlagslån	28	26
Fonderade medel vid årets slut		
7. Värderegleringsfond	101	145
8. Reservfond	9	9
9. Aktiekapital	50	50
Aktieägarnas garantiförbindelser	350	400
Utlåning under året	4 639	4 630

Källa: BOFAB.

4 Tidigare överväganden om kreditgarantier i stället för statliga lån till bostadsbyggandet samt gällande kreditgarantisystem

4.1 Bostadspolitiska kommittén m. fl. utredningar

1945 års bankkommitté föreslog att den statliga långivningen på jordbruks- och bostadsområdena skulle ersättas av statliga kreditgarantier. Syftet angavs vara att främja en rationalisering av kreditgivningen. Kommittén hade prövat men avvisat tanken på att en statlig affärsbank med uppgift att ta över även bottenlångivningen skulle inrättas. Fördelarna med ett kreditgarantisystem ansågs väsentligen vara att de enskilda kreditinrättningarna tillsammans hade större resurser att erbjuda låntagarna i form av personlig kontakt och service än ett statligt kreditorgan. Vidare innebar ett kreditgarantisystem möjligheter för låntagarna att få hela kreditbehovet tillgodosett av en kreditgivare. Den statliga förvaltningsapparaten skulle avlastas härigenom. Kommittén fann det bättre att utnyttja redan befintliga institut än att tillskapa nya. Ett kreditgarantisystem skulle dessutom minska upplåningen över statsbudgeten.

Det av bankkommittén föreslagna kreditgarantisystemet på bostadsfinansieringens område byggde på individuell prövning av varje objekt – en prövning som skulle göras av de bostadspolitiska organen. Kreditgarantin föreslogs täcka ett belopp motsvarande det dåvarande statliga tertiärlånet. Låntagarna skulle kunna få sitt kreditbehov hos en kreditgivare med ett lån från botten upp till övre lånegräns till en enhetlig räntesats.

Bankkommitténs förslag som behandlades av riksdagen år 1948 ledde till att ett kreditgarantisystem infördes för finansiering av åtgärder för jordbrukets yttre och inre rationalisering (detta system sammanfattas nedan, se avsnitt 4.3). Beträffande kreditgivning till bostadsändamål framhöll departementschefen angelägenheten av att alla möjligheter till förenkling av denna kreditgarantigivning togs till vara. Han var emellertid inte beredd att förorda ett kreditgarantisystem. Bl. a. underströks svårigheterna att bedöma återverkningarna på penning- och kapitalmarknaderna om ett kreditgarantisystem skulle införas även för bostadsändamål.

Även *1951 års bostadsutredning* hade att pröva frågan om ett kreditgarantisystem på bostadsområdet. Uppdraget utfördes av en särskild utredningsman, som i en promemoria år 1955 konstaterade att kreditgivningen fick bedömas olika beträffande småhus och flerbostadshus. Beträffande långivningen till småhus konstaterades att anspråken på kreditinstituten skulle bli stora vid en övergång till ett kreditgarantisystem men att detta inte borde innebära några oöverkomliga svårigheter eftersom lån till småhus

beviljades av ett stort antal kreditinstitut över hela landet. För flerbostadshusens del behövdes emellertid ofta stora lån från en och samma långivare. Detta innebar att en övergång till ett kreditgarantisystem för flerbostadshusen inte borde införas.

Bostadspolitiska utredningen avgav år 1956 sitt betänkande i vilket även frågan om ett kreditgarantisystem berördes. Utredningen framhöll att det i ett samhällsekonomiskt perspektiv uppenbarligen inte spelade någon avgörande roll om kreditgivningen till bostadsbyggandet skedde genom direkta statliga lån eller genom statsgaranterade lån beviljade av enskilda kreditinstitut. I valet mellan de båda systemen måste andra synpunkter bli avgörande nämligen hänsynen till kreditmarknadens funktionssätt och administrativa synpunkter. Utredningen ansåg att den ovannämnda promemorian innehöll övertygande skäl för att inte för tillfället övergå till kreditgarantier beträffande flerbostadshus men att övergången till ett kreditgarantisystem avseende småhus skulle kunna medföra vissa fördelar. Utredningen uttalade sammanfattningsvis att förutsättningarna för införande av ett kreditgarantisystem över huvud taget i dåvarande läge var så ogynnsamma att det inte var lämpligt att införa ett sådant system. Utredningen ansåg emellertid att det borde ankomma på riksbanken att åter ta upp frågan när läget på kreditmarknaden gav större möjligheter. Vid anmälan av frågan i riksdagen år 1957 anslöt sig föredragande statsrådet till utredningens uppfattning och förutsatte att statens stöd till bostadsbyggandet även i fortsättningen borde utgå i form av direkta lån. Riksdagen delade denna uppfattning.

Även *bostadspolitiska kommittén* som avgav ett betänkande 1966 behandlade frågan om övergång från direkta statliga lån till ett kreditgarantisystem. Kommittén anförde att bostadsbyggandets storlek bestäms av hur stor del av det samhällsekonomiska utrymmet som kan avdelas för dess investeringar. Från denna synpunkt är det således betydelselöst vilken form det statliga kreditstödet har. Övergången från statliga lån till ett kreditgarantisystem skulle därför i och för sig inte behöva medföra någon försämring av bostadsbyggandets kreditförsörjning om finans- och kreditpolitiken kunde utformas med hänsyn härtill. Beräkningar som hade gjorts visade att ökade krav på investeringsutrymme i slutet av 1960-talet var att vänta från stat, kommuner och industri, något som skulle komma att leda till fortsatt stark konkurrens om tillgängliga kreditmöjligheter. I ett sådant läge ansågs en direkt statlig långivning utgöra ett väsentligt bättre stöd till kreditförsörjningen för den av statsmakterna beslutade bostadsproduktionen än en statlig kreditgaranti. Kommittén erinrade också om att statsmakterna flera gånger uttalat att en förutsättning för att ett kreditgarantisystem på bostadsområdet skall kunna godtas är att en försämring av bostadsbyggandets finansieringsvillkor inte uppkommer. Kommittén ansåg att denna förutsättning inte förelåg.

Även om kommittén ansåg att en övergång till ett kreditgarantisystem inte var aktuell prövade kommittén två skilda garantisystem; ett där statliga och kommunala organ handlägger varje garantilåneärende, dvs. ett individuellt kreditgarantisystem och ett där statens garanti gäller mot vederbörande kreditgivare, dvs. ett kollektivt system. Här skall endast beskrivas kommit-

téns redogörelse för det individuella systemet. Förfarandet i ett sådant system beskrevs av kommittén på följande sätt.

I ett individuellt kreditgarantisystem behandlas en ansökan om lånegaranti på samma sätt som en ansökan om lån i nuvarande system. En avgörande skillnad föreligger dock i fråga om utbetalningen och förvaltningen av lånet. Dessa uppgifter ankommer i garantisystemet på marknadens kreditgivare. För låntagarna skulle detta i vissa fall kunna innebära, att hela kreditbehovet för husets finansiering kunde täckas av en och samma långivare genom ett enda lån. Bestyr i samband med utbetalning av lån och erläggandet av räntor och amorteringar skulle därvid förenklas. Det är emellertid synnerligen ovisst, om och i vilken utsträckning införandet av ett kreditgarantisystem verkligen skulle leda till en sådan integrering av långivningen. Några garantier för en dylik enhetlig långivning torde generellt inte kunna lämnas från kreditgivarnas sida. Fördelarna härav får enligt kommitténs mening inte heller överdrivas i synnerhet som de kommunala förmedlingsorganen nu ofta – särskilt i samband med utbetalning av lån till egnahem – lämnar låntagarna biträde på ett sätt, som reellt innebär att de angivna fördelarna delvis uppnås.

Mot dessa enligt kommitténs bedömning relativt måttliga fördelar, som låntagarna kan vinna, står risken för att en beviljad statsgaranti till trots byggherrarna måste vända sig till flera kreditgivare för att få kreditfrågan löst eller i vissa fall inte finner någon, som är villig att lämna erforderliga lån. Temporära och lokala brister på kapital kan inte avhjälpas enbart genom en av staten lämnad utfästelse att svara för eventuella förluster.

För de nu på bostadsfinansieringens område verksamma kreditinstituten kan övergången till ett individuellt kreditgarantisystem inte innebära några fördelar. Någon minskning i antalet lån bedömes inte som sannolik för kreditsystemet i helhet. Däremot kommer i viss utsträckning arbetet hos instituten med bostadslånen att bli mer omfattande därigenom att ansvaret för pantvården ökar och behovet av kontakter i pantvårdsärenden med det statliga garantiorganet likaså.

Begränsningen av arbetet i statliga och kommunala organ vid en övergång till kreditgarantier i stället för direkta lån kommer väsentligen att hänföra sig till kamerala och pantvårdande uppgifter.

Kommittén ansåg att ett individuellt kreditgarantisystem inte var en fördelaktigare form för statens kreditstöd till bostadsbyggandet än den direkta bostadslångivningen.

Bostadspolitiska kommitténs betänkanden i denna del behandlades i propositionen 1967: 100. Föredragande departementschefen delade kommitténs uppfattning att en övergång till ett kreditgarantisystem inte borde komma ifråga. Statens kreditstöd till bostadsbyggandet borde enligt hans uppfattning även i fortsättningen ha formen av direkta lån.

Riksdagen hade ingen erinran mot departementschefens förslag.

Kapitalmarknadsutredningen behandlade i betänkande Kapitalmarknaden i svensk ekonomi (SOU 1978: 11) bl. a. frågan om bostadssektorns finansiering. Beträffande det statligt finansierade bostadsbyggandet drog utredningen den slutsatsen att finansieringssystemet successivt utvecklats så att detta byggande i huvudsak är oberoende av kreditmarknadsläget. Utredningen ansåg att en statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet inte skulle innebära några väsentliga fördelar. Nuvarande bostadsfinansieringssystem borde bibehållas.

Utredningen behandlades i propositionen 1978/79: 165 om den svenska

kapitalmarknaden. I propositionen anslöt sig regeringen till kapitalmarknadsutredningens uppfattning att det nuvarande bostadsfinansieringssystemet borde behållas. Vinsterna i ett system med statlig totalfinansiering ansågs i propositionen inte vara av en sådan omfattning att en övergång till ett sådant system motiverades.

Propositionen behandlades i ett betänkande från finansutskottet hösten 1979 (FiU 1979/80: 8). Med anledning av motioner (s) i vilka framhölls behov av statlig totalfinansiering anförde utskottet att några direkta vinster totalt sett av att övergå till en statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet enligt motionsförslaget inte torde föreligga.

Utskottet uteslöt emellertid inte att vissa rationaliseringar i administrationen av bostadsfinansieringssystemet var möjliga. Bl. a. borde enligt utskottets uppfattning övervägas om de statliga bostadslånen skulle kunna överföras till bostadsinstituten, så att dessa kom att svara för hela den långfristiga finansiering som är knuten till låneunderlaget. Vad utskottet anfört gav riksdagen som sin mening regeringen tillkänna.

Med anledning av riksdagsbeslutet beslöt regeringen tillkalla bostadslånekommittén.

4.2 Finansiering av energisparlån

I kommitténs direktiv erinras om det garantilånesystem avseende finansiering av energisparlån som behandlats i regeringens propositioner och av riksdagen i slutet av 1970-talet och i början av år 1980 (prop. 1977/78: 76, 1978/79: 115 bil. 3, 1979/80: 100 bil. 16, CU 1977/78: 31, 1978/79: 37, 1979/80: 18). Utgångspunkten för de nu aktuella övervägandena anges i direktiven böra vara det garantilånesystem som tidigare övervägts för energisparlånen. Det är därför lämpligt att redogöra för dessa överväganden.

I propositionen 1977/78: 76 avseende energisparplan för befintlig bebyggelse angavs att fr. o. m. budgetåret 1979/80 en sådan ordning borde gälla att endast bidrag och subventioner direkt belastade stadsbudgeten. Något förslag till riksdagen framfördes dock inte beträffande finansieringsordningen.

I propositionen 1978/79: 115 om riktlinjer för energipolitiken behandlades ånyo frågan (bil. 3 s. 36–41) om kapitalmarknadsfinansiering av energisparlån. Energihushållningsdelegationen (EHD) hade efter samråd med delegationen för bostadsfinansiering (DFB) utarbetat förslag angående ändrad finansiering av energisparlån fr. o. m. budgetåret 1979/80. Fullmäktige i riksbanken hade yttrat sig över förslaget.

EHD föreslog ett system som innebar att nuvarande administrativa ordning och regler för utbetalning av energisparlån skulle behållas, dvs. lånemyndigheterna skulle även i fortsättningen sköta utbetalningar och låneadministration.

För upplåningen föreslog EHD att ett särskilt kreditinstitut inrättades. Den främsta skillnaden jämfört med den dittills tillämpade ordningen var således att lånemyndigheterna fick medel till utbetalningarna från ett kreditinstitut i stället för från riksgäldskontoret. EHD föreslog vidare att institutet skulle få sina medel genom obligationsupplåning. Finansieringen

av energisparlånen skulle därmed ske utanför statsbudgeten. Villkoren för obligationslånen föreslogs vara i huvudsak de som gäller för sedvanliga bostadsobligationer. En riktpunkt för amorteringstiden borde vara 25 år. Som ett skäl att inrätta ett särskilt institut för upplåningen anfördes bl. a. att det var osäkert om de existerande bostadsinstituten hade något intresse för att ta på sig en upplåning som konkurrerade med deras traditionella.

Majoriteten i riksbanksfullmäktige delade inte EHD:s uppfattning om det lämpliga i att inrätta ett särskilt institut för ifrågavarande finansiering. Den extra omgång i finansieringen som förslaget innebar ansåg majoriteten bli betungande. Den minskning av budgetunderskottet som följde av EHD:s förslag minskade på intet sätt den totala efterfrågan på kapital inom landet. Det lägre budgetunderskottet kunde förväntas försvaga motståndet mot nya statsutgifter. Majoriteten motsatte sig också prioritering på kreditmarknaden av obligationer utgivna av ett nytt institut. Lämpligast vore enligt deras uppfattning en lösning som t. ex. innebar att större projekt finansierades av de existerande bostadsinstituten medan smärre projekt – i första hand småhusen – borde finansieras som hittills. Lösningar av detta slag ansågs böra kombineras med ett statligt garantisystem som skulle ge betryggande säkerhet för de lån som skulle ges av bostadsinstituten.

Minoriteten, som inte motsatte sig ett särskilt institut, ifrågasatte om upplåningen inte borde anförtros de befintliga bostadsinstituten eller ett av dessa. Vidare underströk minoriteten att en minskning av budgetunderskottet är önskvärd och att finansieringen av energisparlånen bör ske på annat sätt än över statsbudgeten.

I propositionen 1978/79: 115 anförde bostadsministern att hon hade viss förståelse för majoritetens uppfattning så vitt gällde EHD:s förslag att inrätta ett särskilt kreditinstitut för upplåningen. Det ansågs vara delvis onödigt att inrätta ett nytt institut för en verksamhet som de redan befintliga kreditinstituten, dvs. stadshypotekskassan, Spintab och BOFAB, skulle kunna svara för. En ordning där dessa institut svarade för såväl upplåning som utlåning och förvaltning i fråga om energisparlån borde övervägas.

Bostadsministern anförde att hon övervägt den ovan beskrivna ordningen i vilken således de tre ovan nämnda bostadsinstituten skulle ansvara för både upplåning och utbetalning i fråga om energisparlån. Som en förutsättning borde gälla att kravet på fortsatt smidighet i fråga om den enskildes möjligheter att få stöd beaktades.

Mellan företrädare för regeringskansliet och de tre bostadsinstituten hade närmare diskuterats utformningen av ett framtida system för administration m. m. av energisparlånen. I propositionen sammanfattades dessa diskussioner samt innebörden av dem på följande sätt:

Energisparlånen skulle beviljas utan föregående kreditriskprövning från institutens sida. Prövning av låneförutsättningar och villkor för lån skulle liksom hittills ankomma på lånemyndigheterna. Säkerhet för lånen skulle lämnas i form av statlig lånegaranti. Reglerna för långivningen skulle även i fortsättningen fastställas av statsmakterna. Räntevillkoren skulle dock få bestämmas av instituten med ledning av deras kostnader för upplåning efter samma principer som gäller i fråga om bottenlån.

Vad som har diskuterats skulle innebära att den direkta statliga långivningen upphör. Av detta följer bl. a. att nuvarande möjligheter till förskott på lån försvinner. Enligt energihushållningsdelegationen kan det i och för sig tänkas att bostadsinstituten

betalar ut lån i förskott. Bostadsinstituten anser enligt vad jag har inhämtat det emellertid vara angeläget att nuvarande uppdelning på långa och korta krediter behålls. Det skulle nämligen kunna innebära vissa problem med kapitalanskaffningen om instituten tvingades att genom förskott svara för all kreditgivning under byggnadstiden. Instituten har därför fört fram tanken att institut och banker tar ett kollektivt ansvar för byggnadskreditgivningen till energisparåtgärder i bostadshus. Det skulle då i övrigt få ankomma på kreditmarknaden att själv bestämma den närmare fördelningen mellan sedvanliga byggnadskrediter och förskott på lån från instituten. För att minska eller eliminera problem i samband med byggnadskreditgivningen har det ansetts vara nödvändigt att den statliga lånegarantin utvidgas till att gälla även krediter under byggnadstiden. Härigenom uppnås bl. a. att banklagens bestämmelser om kreditvärde blir uppfyllda och således inte möjliga att åberopa som skäl för att vägra byggnadskreditiv.

I fråga om hur långivningen slutligen skall fördelas har från de tre bostadsinstituten bl. a. den tanken förts fram att de byggnadskreditgivande bankerna borde kunna få svara även för de slutliga lånen i viss omfattning. Framförallt i fråga om små lån har detta ansetts vara en lämplig ordning.

Enligt vad som framkommit vid de överläggningar som har förevarit skulle en statlig kreditgaranti för lån från kreditmarknaden till energisparande åtgärder inom bostadsbeståndet kunna innebära att staten ikläder sig borgensansvar gentemot viss långivare för låntagarens skuld. I princip kan långivaren så snart betalning uteblir kräva att staten infriar sitt ansvarsåtagande. Av praktiska skäl skulle dock, med mönster från andra liknande kreditgarantisystem, normalt den ordningen tillämpas att långivaren svarar för alla indrivningsåtgärder fram t. o. m. eventuellt exekutivt förfarande. Först när en förlust på detta sätt har konstaterats skulle staten lösa in lånet.

Som jag redan nämnt finns det ett påtagligt intresse från de tre bostadsinstitutens sida för den i det föregående skisserade ordningen. Även jag anser att en sådan ordning kan vara av intresse som ett alternativ till den av energihushållningsdelegationen föreslagna ordningen. Av väsentlig betydelse är emellertid som riksdagen har uttalat, att en ny finansieringsordning inte får medföra någon försämring i den enskildes möjligheter att på ett smidigt sätt få det stöd som denne är berättigad till. Av särskild betydelse i det sammanhanget är att det skapas fullgoda garantier för att krediter under byggnadstiden lämnas utan störningar. Jag anser vidare att ett nytt finansieringssystem måste bedömas med hänsyn till möjligheterna att det skall kunna fungera inom ramen för en eventuell kommunalisering av besluten i energisparfrågor. Frågan om vilken ordning som är lämplig för finansiering av energisparlån behöver därför övervägas ytterligare. Härtill kommer att det inte kan ställas fullständiga garantier för att en ny ordning, praktiskt sett, kan börja tillämpas redan den 1 juli 1979.

Mot denna bakgrund är jag inte nu beredd att ta slutlig ställning till de framtida formerna för finansiering av energisparlånen. Jag räknar med att kunna återkomma till denna fråga under hösten 1979 i sådan tid att riksdagen kan besluta om finansieringsformen före kalenderårsskiftet 1979/1980. I avvaktan härpå förordar jag att nuvarande ordning för energisparlån skall tillämpas under hela år 1979.

Propositionen behandlades av riksdagen våren 1979. Civilutskottet (CU 1978/79: 37) fann det principiellt otillfredsställande att finansieringsfrågan hölls öppen men noterade att denna fråga hade ett sådant samband med till hösten samma år uppskjutna propositionen om den svenska kapitalmarknaden att ett samtidigt ställningstagande kunde vara önskvärt. Vidare anförde utskottet att en fortsatt finansiering över statsbudgeten i första hand är naturlig med hänsyn till de brister som kreditprioriteringssystemet visat sig ha på lånemarknaden i övrigt. En lösning där dessa anspråk – så som anfördes

i en motion (m) – skulle få konkurrera på kreditmarknaden med främst anspråk för bostadsbyggandet skulle innebära en principiell försämring av nuvarande förhållanden. Reservanter (m) anförde att vare sig principiella eller praktiska problem torde hindra att finansieringen av energisparlånen går via kapitalmarknaden. Finansieringen får inte medföra försämring i den enskildes möjligheter att på ett smidigt sätt få det stöd han är berättigad till.

I budgetpropositionen i januari 1980 (prop. 1979/80: 100 bil. 16) återkom bostadsministern till frågan om finansieringen av energisparlånen. Efter att ha redogjort för de tidigare övervägandena i frågan anfördes i propositionen att ytterligare överläggningar mellan företrädare för regeringskansliet och bostadsinstituten ägt rum. I förutsättningarna för överläggningarna hade ingått att ett nytt finansieringssystem inte fick medföra någon försämring för den enskilde att få det stöd som han är berättigad till och att staten inte kunde medge att högre låneavgifter tas ut av den enskilde än vad som gällde vid tiden för överläggningarna. Det sistnämnda innebar bl. a. att räntevillkoren för lånen skall anpassas till de för institutens bottenlångivning gällande samt att räntemarginalen fick vara högst 0,25 %. För uppläggning och övertagande av lån skulle få tas ut en engångsavgift om högst 150 kr. Instituten ansåg emellertid att man för energisparlånen antingen måste höja räntemarginalen ytterligare eller – förutom uppläggnings- och övertagandeavgift – ta ut även aviseringsavgifter. Enligt instituten motiverade ökade administrationskostnader på grund av det förväntade antalet små lån detta ställningstagande. I propositionen anfördes vidare att det diskuterade systemet förutsatte att banker och bostadsinstitut tog ett kollektivt ansvar för krediter under byggnadstiden. Det förutsatte också att lånesökanden vänder sig till flera från varandra helt fristående instanser – till en för att få lånet i princip beviljat och till en annan för att få lånet utbetalt.

Sammanfattningsvis anförde bostadsministern att ett system med statlig kreditgaranti för lån hos bostadsinstituten kunde leda till ökade kostnader för den enskilde och risk för störningar i kreditgivningen. Enligt bostadsministerns uppfattning gick det således inte att utforma systemet så att det tillgodosåg riksdagens krav i dessa hänseenden. En ordning med statlig kreditgaranti borde därför inte genomföras. Inte heller EHD:s förslag som bl. a. förutsatte att en helt ny organisation för kapitalanskaffning på kreditmarknaden byggdes upp borde genomföras.

Vid den efterföljande riksdagsbehandlingen (CU 1979/80: 18) restes inga invändningar mot bostadsministerns förslag såvitt dessa behandlats ovan.

4.3 Statliga kreditgarantier

4.3.1 Inledning

I kompletteringspropositionen (prop. 1980/81: 150) till 1981 års riksdag lämnades en redogörelse för de statliga kreditgarantierna. I nedanstående tabell, som hämtats från propositionen, redovisas ramar för årligt statligt garantiåtagande för budgetåren 1980/81 och 1981/82 (milj. kr.).

	Beviljad garantiram	
	1980/81	1981/82
Garantier för lån till nyetablering av förlag m. m. samt till bokhandel	3,5	3,5
Garantier för lån till jordbrukets rationalisering m. m.	751,0	751,0
Garantier för lån till fiskeföretag	32,0	32,0
Garantier för lån till byggande av skogsvägar	6,0	11,0
Garantier för lån till företag i glesbygder m. m.	41,0	48,0
Garantier för industrigarantilån m. m.	450,0	300,0
Summa ramar för årligt garantiåtagande	1 283,5	1 145,5

4.3.2 Statlig garanti för lån till jordbrukets rationalisering

Som framgått ovan (avsnitt 4.1) föreslog 1945 års bankkommitté att den statliga långivningen på jordbruks- och bostadsområdena skulle ersättas av statliga kreditgarantier. Frågan anmäldes vid 1948 års riksdag och ledde till att ett system med statliga kreditgarantier infördes vid finansiering av åtgärder för jordbrukets yttre och inre rationalisering men att den statliga långivningen behölls på bostadsområdet.

Ett eventuellt kreditgarantisystem inom bostadsområdet kan i vissa hänseenden ges en utformning liknande den som tillämpas beträffande statens stöd till jordbrukets rationalisering. Detta gäller bl. a. de administrativa frågorna. Det kan därför vara lämpligt att något redogöra för dessa frågor.

Enligt förordningen (1978: 250) om statligt stöd till jordbrukets rationalisering lämnas bl. a. stöd i form av statlig garanti för lån (lånegaranti).

Lånegaranti får ställas för lån i bankaktiebolag, sparbank, föreningsbank, hypoteksförening eller annan kreditinrättning som lantbruksstyrelsen godkänner som långivare. För lån som omfattas av garanti svarar staten såsom för egen skuld till dess lånet helt återbetalats. Reglerna om proprieborgen är i princip tillämpbara på de statliga garantierna. För lån som omfattas av garanti skall i allmänhet tillfredsställande säkerhet ställas. Säkerheten utgörs i regel av pant i den eller de fastigheter lånesökanden äger eller förvärvar. Kan godtagbar pant i fastighet inte lämnas kan även företagsinteckning godtas. Borgen förekommer i normalfallet inte.

Beslut om lånegaranti skall innehålla uppgift om lånets ändamål, lånets belopp, kreditinrättning hos vilken lånet får tas upp, villkor för lånet och garantin, ställda säkerheter och eventuellt särskilt villkor för garantin. Exempel på sådant villkor är kravet på brandförsäkring. Garantibeslutet skall vidare innehålla plan för hur lånet skall återbetalas samt tid inom vilken låneförbindelse skall tecknas och ordning för utbetalning av lånet.

Lånegarantin får sägas upp om garantin beviljats på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter från låntagaren samt om låntagaren försummar att betala ränta eller amortering. Detta senare innebär att långivaren har skyldighet att underrätta vederbörande lantbruksnämnd om förekommande

betalningsförsummelser. Sålunda åligger det långivaren att till nämnden lämna uppgift på de räntor och amorteringar på garantilån som förfallit till betalning mer än tre månader efter förfallodagen men som ännu inte betalts. Nämnden skall snarast efter det att en sådan uppgift erhållits eller annars då anledning därtill förekommer lämna långivaren anvisning om de åtgärder som bör vidtas för indrivning av förfallna belopp, t. ex. hur garantilånet skall bevakas och skyddas vid exekutivt förfarande. Enstaka betalningsförsummelser föranleder som regel inte uppsägning och indrivning av lånet.

Vidare får lånegarantin sägas upp om låntagaren bryter mot de villkor som gäller för garantin samt om säkerheten för lånet väsentligt försämras eller annat förhållande inträffar som innebär att låntagaren med hänsyn till syftet med garantin uppenbarligen inte längre bör få utnyttja den. På grund av dessa senare bestämmelser kan lantbruksnämnden pröva fråga om uppsägning av garantilån, exempelvis i fall då låntagaren inte längre har sin huvudsakliga sysselsättning på jordbruksenheten i fråga.

Om företaget övergår till ny ägare och om långivaren låter denne överta skulden får garantibeviljande myndighet – lantbruksnämnden – medge att lånegarantin skall avse den nye låntagarens förpliktelse, om förutsättningar föreligger att bevilja honom garanti.

Lånegaranti lämnas under villkor att långivaren förvaltar det utlämnade lånet under bankmässiga former och därvid beaktar statens intresse som garantigivare. Långivare är sålunda skyldig att inhämta anvisning från lantbruksnämnden när fråga uppkommer av betydelse för statens betalningsansvar på grund av garantiåtagandet.

Långivaren skall, när garantilånet lämnas ut, förbehålla sig rätten att på begäran av garantigivaren säga upp lånet om de villkor som uppställts för garantin eftersätts.

Långivaren skall till lantbruksnämnden efter utgången av varje budgetår lämna följade uppgifter angående garantilånen

- summan av vid budgetårets ingång utestående lån,
- summan av under budgetåret utbetalade lånebelopp,
- summan av återbetalade lånebelopp,
- summan av vid budgetårets utgång utestående lån, samt
- det totala antalet lån vid budgetårets utgång.

Lantbruksnämnden skall inom en månad efter varje budgetårs utgång lämna lantbruksstyrelsen en sammanställning över garantilåneverksamheten.

Enligt riksdagens bemyndigande och regeringens regleringsbrev får lantbruksstyrelsen biträda ackord eller i annat fall efterge statens rätt på grund av garantiåtagande för lån till bl. a. jordbrukets rationalisering.

Riksdagen beslutar årligen om en ram för kreditgaranti till jordbrukets rationalisering m. m. samt anvisar medel till täckande av förluster på grund av kreditgaranti.

För budgetåret 1981/82 har riksdagen beslutat om en kreditgarantiram om 708 milj. kr. till jordbrukets rationalisering m. m. samt anvisat 1,5 milj. kr. till förlusttäckning på grund av garantierna.

5 Utformningen av ett kreditgarantisystem

5.1 Utgångspunkter

Kommittén har enligt direktiven att undersöka förutsättningarna för och möjligheterna till att föra över de statliga bostadslånen till bostadsinstituten. En utgångspunkt för övervägandena bör vara det garantilånesystem som tidigare har övervägts för energisparlånen och som i sammandrag redovisats ovan (avsnitt 4.2). Vidare bör bl. a. enligt direktiven övervägas om en konstruktion med enhetslån eller två lån bör väljas. Hanteringen av räntebidragen i ett garantisystem bör undersökas. Bl. a. bör övervägas om det är möjligt och lämpligt att staten betalar ut räntebidragen till långivarna och att dessa i sin tur drar av räntebidragen vid debitering av låntagarna för kapitalkostnader.

I detta kapitel beskrivs hur ett kreditgarantisystem på bostadsfinansieringens område kan utformas. I samband med denna beskrivning behandlas även möjligheter till rationaliseringar jämfört med förfarandet inom bostadslånesystemet. Vissa av dessa rationaliseringar är av den karaktären att de kan genomföras även i bostadslånesystemet. I kapitel 10 tas upp ytterligare förslag till rationaliseringar av detta system.

5.2 Förfarandet i ett kreditgarantisystem

Utformningen av ett kreditgarantisystem på bostadsområdet kan i korthet beskrivas på följande sätt.

Ansökan om kreditgaranti behandlas och bereds av de kommunala förmedlingsorganen och av länsbostadsnämnderna på samma sätt som en låneansökan i nuvarande bostadsfinansieringssystem. Detta innebär sålunda att granskning, teknisk beredning och beslut handläggs som i dag och sålunda blir oförändrade i ett kreditgarantisystem. Den avgörande förändringen inträffar först när det gäller utbetalning och förvaltning av de lån för vilka kreditgarantin gäller. Dessa uppgifter övertas i princip av bostadsinstituten. Under förvaltningsskedet kan dock vissa uppgifter ankomma på nämnderna.

5.3 Allmänna villkor och förutsättningar

5.3.1 Garantins innebörd

Genom kreditgarantin ikläder sig staten ett borgensansvar gentemot en kreditgivare för utbetalt lån intill dess slutbetalning sker. Garantin ges sålunda formen av proprieborgen. Garantins omfattning framgår av det slutliga beslutet om kreditgaranti som fattas av länsbostadsnämnden.

5.3.2 Garantins omfattning

Storleken av det lån garantin gäller bestäms på grundval av ett låneunderlag som länsbostadsnämnden fastställer. Lånets andel av låneunderlaget är beroende av företagsform. Länsbostadsnämnden fastställer också ett pantvärde för fastigheten som avgör säkerhetens förmånsrättsläge. Den undre gränsen för lånet ligger i normalfallet – där låneunderlag och pantvärde sammanfaller – vid 70 % av pantvärdet.

Enligt utredningens direktiv har kommittén att utgå från att den statliga kreditgarantin inte bör avse större andel än vad som f. n. faller på bostadslånen. Detta innebär att garantin i normala fall sålunda kommer att ha en undre gräns vid 70 % av pantvärdet.

I detta sammanhang bör noteras att s. k. fördjupning av bostadslånet kan förekomma dels som s. k. automatisk fördjupning vid smärre ombyggnader, dels inom särskilda områden vid ombyggnad av småhus som skall bebos av låntagaren, dels också om det visar sig omöjligt att erhålla erforderlig underliggande kredit i reguljärt kreditinstitut. Fördjupning av sistnämnda skäl får vid nybyggnad av flerfamiljshus uppgå till högst 10 % av låneunderlaget, vid ombyggnad av flerfamiljshus till högst 70 % av låneunderlaget. Det sammanlagda lånet får i ombyggnadsfallet dock inte överstiga det som kunnat beviljas för motsvarande nybyggnad. Vid ny- och ombyggnad av småhus gäller i princip samma gränser för fördjupning.

Även i ett kreditgarantisystem bör möjligheterna till fördjupning finnas kvar. Brist på medel bör dock inte i ett kreditgarantisystem kunna åberopas som skäl för fördjupning. Däremot kan bottenlångivarens bedömning av kreditrisken i ett enskilt fall medföra att fördjupning liksom f. n. måste ske.

Enligt uppgifter från bostadsstyrelsen förekommer inte någon fördjupning av lån till flerbostadshus. Lån till småhus med två beslut (gruppbyggda småhus) är fördjupade i mycket begränsad omfattning. Endast lån till nybyggnad av styckebyggda småhus och ombyggnad av småhus är fördjupade i någon större omfattning. Under budgetåret 1980/81 uppgick fördjupningen av bostadslånen för dessa båda ärendetyper till respektive 102 milj. kr. och 54 milj. kr., som motsvarade respektive 7 % och 14 % av lånebeloppet. Fördjupning förekommer i huvudsak i de fyra nordligaste länen och i Kopparbergs län.

5.3.3 Lånekonstruktion

Enligt direktiven har kommittén att överväga om bottenlånet och garantilånet skall läggas samman till ett s. k. enhetslån. En sådan sammanläggning anges ha administrativa fördelar eftersom det inte skulle behövas mer än en revers, ett pantbrev, en låneavi osv. Lånekonstruktionen är av stor betydelse och påverkar den praktiska utformningen i utbetalnings- och förvaltningsskedet.

Enligt kommitténs uppfattning är det lämpligast att ha en konstruktion med två lån. Följande skäl talar för detta ställningstagande.

Även i ett kreditgarantisystem finns två ansvarstagare, nämligen bottenlångivaren och staten. Eftersom olika amorterings- och räntevillkor gäller för bottenlånet och för det lån som omfattas av kreditgarantin är det nödvändigt att ha två obligationsserier där villkoren anpassats till de båda delarna. Det bör också noteras att garantilånet kan bestå av flera lånedelar med sins emellan olika lånevillkor. Två lån medger att ett av dem kan förändras utan att låneförutsättningarna för det andra behöver ändras. Förändringar kan ofta bli aktuella därför att statsmakterna önskar av bostadspolitiska skäl påverka boendekostnaderna genom finansierings- och lånevillkoren.

Vidare bör erinras om att tidpunkten från vilken räntebidrag betalas ut är olika beroende på upplåtelseform. Räntebidrag utgår antingen från tidpunkten för utbetalning av bostadslånet eller från den tidpunkt när huset färdigställts. Räntebidrag beträffande flerfamiljshus, småhus som upplåts med hyres- eller bostadsrätt samt beträffande gruppbyggda småhus utgår från den tidpunkt när huset färdigställts. För styckebyggda småhus som skall bebos av låntagare utgår räntebidraget från dagen för utbetalning av bostadslånet. Detta gäller även vid ombyggnad av småhus.

Vidare kan det inträffa vid en försäljning/ett övertagande av en fastighet att den nye ägaren endast önskar att ha kvar bottenlånet och inte det lån som omfattas av den statliga garantin. I vissa fall får han kanske inte ha kvar garantilånet, i andra fall kan lånevillkoren ändras.

Uppläggningen av ett system med två lån hindrar inte att långivaren kan erhålla ett pantbrev och en revers. Man kan då ha två underskrifter på samma revers – en var för de olika lånen. Inte heller möter hinder med samtidig avisering av de båda lånen på samma avi.

Frågan om lånekonstruktionen behandlas även nedan i avsnittet om upplåningen i ett kreditgarantisystem (kapitel 6).

5.3.4 Ränte- och amorteringsvillkor

För det lån som omfattas av kreditgarantin gäller de villkor som vid varje tillfälle anges i nämndens beslut om kreditgaranti. Frågan om administrationen m. m. av räntebidragen tas upp nedan (avsnitt 5.4.7).

5.4 Utbetalning och förvaltning av garantilån

5.4.1 Inledning

Som framgått ovan (avsnitt 5.2) behandlas, bereds ansökan och beslutas om kreditgaranti på motsvarande sätt som f. n. gäller för statliga bostadslån. Den avgörande förändringen inträffar när det gäller utbetalning av lånet för vilket garantin gäller samt för förvaltningen av garantilånet. Statsmakterna har så sent som år 1978 (prop. 1977/78: 93, CU 1977/78: 28) fastlagt nuvarande ansvarsfördelning mellan de kommunala och statliga organen vid handläggningen av ärenden avseende den statliga bostadslångivningen. Det finns sålunda ingen anledning för bostadslånekommittén att utgå från några större förändringar i kompetensfördelningen mellan kommunerna och bostadsverket.

5.4.2 Förfarandet

Länsbostadsnämndens beslut om kreditgaranti skickas av länsbostadsnämnden till sökanden och kopia därav till det kommunala förmedlingsorganet. I beslutet anges de allmänna och av länsbostadsnämnden föreskrivna villkoren som gäller för garantin. I beslutet anges också vilka kreditinrättningar som har godkänts som långivare av lån med statlig kreditgaranti.

När garantilånet utbetalas underrättar långivaren vederbörande länsbostadsnämnd.

Garantin måste fullföljas med ett låneavtal inom viss tid – förslagsvis inom två år från dagen för slutligt beslut om lånegaranti. Om så inte har skett förfaller garantin.

Enligt direktiven har kommittén att överväga om andra bottenlångivare än stadshypoteksinstitutionen, Spintab och BOFAB – som f. n. lämnar huvuddelen av alla bottenlån – skall vara med i ett garantisystem.

Av uppgifter om bottenlångivare i ärenden med bostadslån utbetalade under 1979 kan beräknas att de tre namngivna instituten var bottenlångivare i minst 98 % av alla låneärenden. Sett mot denna bakgrund kan naturligtvis hävdas att det bör vara tillräckligt att begränsa kretsen till dessa institut. Det kan emellertid övervägas om inte även andra långivare skall kunna vara med i systemet. Kretsen av långivare för lån för vilka staten ställer garanti bör bestämmas av riksbanken. Redan vid en övergång till ett kreditgarantisystem bör dock beslutas att garanti får ställas för lån i de ovan tre namngivna bostadsinstituten.

5.4.3 Förvaltning av garantilån

Kreditgarantin lämnas under villkor att långivaren förvaltar utlämnat lån under bankmässiga former och därvid beaktar statens intresse som garantigivare. Detta innebär att långivaren

- ansvarar för att fastigheten besiktigas under lånets löptid,
- om denne får information om att fastigheten används för annat ändamål än det som förutsattes när garantin beviljades, meddelar vederbörande länsbostadsnämnd,

- underrättar länsbostadsnämnden och kommunen i vissa fall när ägarbyte aktualiseras, respektive när så har skett,
- svarar för vissa åtgärder i samband med indrivning.

Begränsning helt eller delvis av garantins omfattning måste kunna beslutas av nämnden om långivaren förfarit vårdslöst.

I princip bör garantilånet och bottenlånet förvaltas enligt samma principer. Detta innebär att långivaren när det gäller frågor om ändring av säkerheten beslutar efter sedvanlig kreditmässig prövning. Det gäller åtgärder i första hand av inskrivningskaraktär t. ex. relaxation. En utgångspunkt vid bedömning av arbetsfördelningen mellan bostadsverket å ena sidan och bostadsinstituten å den andra bör för övrigt vara att kontakterna mellan dem avseende låneförvaltningen begränsas så mycket som möjligt, detta för att skapa ett rationellt och enkelt system.

Andra frågor om säkerhet för bostadslånet, t. ex. postposition, är av bostadspolitisk natur och måste bedömas av länsbostadsnämnderna. Postposition – nedsättning av säkerheten för beviljat garantilån – får medges vid ombyggnad, förbättring eller tillbyggnad av fastighet om bostadslån kunnat beviljas. Förutsättning för postposition är dessutom att säkerheten för det statliga lånet i fortsättningen kan placeras inom ett aktuellt pantvärde eller motsvarande.

Enligt bostadslånekommitténs uppfattning är det möjligt att med vissa undantag "översätta" den nuvarande bostadsfinansieringsförordningen till en förordning om kreditgaranti. Det finns emellertid anledning att ta upp vissa frågor till närmare granskning – dels sådana som inte oförändrat kan föras över till en sådan förordning, dels sådana som genom en viss förändring av beslutskompetensen mellan bostadsverket, kommunerna och bostadsinstituten skulle förenkla administrationen. Kommittén behandlar mot denna bakgrund nedan frågor om förskottsutbetalning, om övertagande av lån m. m., om bevakning och skyddande av garantilån vid exekutivt förfarande samt om administrationen av räntebidragen.

5.4.4 Förskottsutbetalning

Bostadslån beträffande småhus som skall bebos av låntagaren kan i dag helt eller delvis betalas ut i förskott.

Ansökan om förskott kan göras sedan lånebeslutet meddelats. Säkerheten för förskottet överlämnas till länsbostadsnämnden samtidigt med ansökan om förskott. Säkerheten skall i princip utgöras av den säkerhet som skall lämnas för lånet. Om det är lämpligt kan säkerheten bestå av kommuns borgen. Bostadsstyrelsen skall lämna ut förskott till förmedlingsorganet. Efter hand som arbetena fortskrider utbetalas förskott av förmedlingsorganet, om arbetena inte är av mindre omfattning. Utbetalat förskott skall återkrävas om låneärendet avskrivits eller om det är uppenbart att lånet inte kommer att utbetalas. På förskott betalas ränta från utbetalningsdagen efter en räntesats som med en procentenhet överstiger räntan på statliga bostadslån. För år 1981 är förskottsräntan sålunda 13,75 %. Vid utgången av budgetåret 1980/81 utestod 215 milj. kr. i förskott på bostadslån och energilån. I ett kreditgarantisystem bör någon annan form för förskottsgiv-

ningen övervägas.

Enligt kommitténs uppfattning bör förskotten ersättas av byggnadskreditiv. Dessa bör liksom f. n. lämnas av affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker. Det bör dock öppnas möjligheter att kanalisera en del av bostadsbyggnadskrediterna via bostadsinstituten. Stadshypoteksinstitutionen och Spintab har redan i dag möjlighet att lämna sådana krediter. För att BOFAB skall få denna möjlighet krävs en ändring av bolagsordningen.

Denna utvidgade byggnadskreditivgivning bör behandlas vid de överläggningar som äger rum mellan delegationen för bostadsfinansiering och företrädare för bostadsinstituten.

5.4.5 Övertagande av lån

Enligt kommitténs direktiv skall bostadsmyndigheterna även i ett garantilånesystem pröva förutsättningen för övertagande av lån.

Föremål för prövning vid övertagande av lån är i princip samtliga fall då äganderätten övergår till ny ägare. Om denne kan anses ha förutsättningar att fullgöra de skyldigheter som följer med lånet och att tillfredsställande förvalta huset kan han efter ansökan få överta bostadslånet.

Utifrån den ovan angivna utgångspunkten att ge långivarna möjlighet att agera utan alltför täta kontakter med bostadsverket bör emellertid bostadsinstituten i princip anförtros uppgiften att godkänna en ny fastighetsägare som låntagare.

I samband med övertagande av statligt bostadslån för småhus som bebos av låntagaren sker i vissa fall en statlig köpeskillingskontroll. Denna kontroll utförs om fastigheten överlåts inom tre år från dagen för statslånets utbetalning. Därvid gör länsbostadsnämden en prövning av att köpeskillingen kan anses godtagbar. Vid denna prövning skall beaktas den ursprungliga godtagna produktionskostnaden samt försäljningskostnader, förbättringar och den allmänna ökningen av byggnadskostnaderna enligt viss byggindexserie. Det torde vara möjligt att låta kommunerna göra denna beräkning enligt de regler som i dag gäller i bostadsfinansieringsförordningen. Därigenom skulle den statliga köpeskillingskontrollen överföras från länsbostadsnämnderna till kommunerna. Kommunens beslut översänds till vederbörande bostadsinstitut som fattar beslut om övertagande.

Det förekommer även kommunal köpeskillingskontroll – en kontroll som, efter kommunens egen bedömning, inträder efter den ovannämnda treårsperiodens utgång. Om kommunen anser att köpeskillingen är för hög och av denna anledning inte åtar sig borgensansvar får den nye ägaren ändå överta lånet, men räntebidrag skall inte längre utgå och den återstående amorteringstiden för lånet skall förkortas med en tredjedel. Beslut om övertagande bör även i dessa fall kunna fattas av bostadsinstituten efter kontakt med kommunen.

Kommunen kan även av andra skäl än för hög köpeskilling vägra fortsatt borgensåtagande. För att konstatera om så är fallet måste bostadsinstituten kontakta kommunerna. Det blir sålunda nödvändigt med kontakt mellan vederbörande bostadsinstitut och kommun i alla ärenden om övertagande av bostadslån. Kontakt mellan länsbostadsnämnden och bostadsinstitutet blir aktuell endast om fortsatt kommunalt borgensåtagande vägras.

Slutligen bör i detta sammanhang noteras att länsbostadsnämnden liksom f. n. måste handlägga ärenden om övertagande vid ändring av ägarkategori. I dessa fall måste den andel som skall omfattas av kreditgarantin omprövas.

5.4.6 Bevakning och skyddande av garantilån m. m. vid exekutivt förfarande

Bostadsverkets åtgärder för att kräva in lånekostnaderna innebär sammanfattningsvis följande. Åtgärderna kan i huvudsak delas in i två faser, den första avser bostadsstyrelsens åtgärder, den andra de åtgärder som vidtas sedan ärendet överlämnats från styrelsen till nämnden för fortsatta indrivningsåtgärder. För flertalet lån skall ränta och amortering betalas senast 2 januari/1 juli. Bostadsstyrelsen handhar arbetet med avisering av lånekostnaderna. Betalas lånekostnaderna inte i rätt tid sänder styrelsen till låntagaren ett första kravbrev med ny avi. Kravet sänds ut i mitten av januari/juli månad. För de lån som då fortfarande inte har betalts görs upp en restantielista som i mitten av mars/september sänds ut till nämnderna. Upprättande av restantielistan avslutar styrelsens medverkan i indrivningsverksamheten och nämnderna tar vid.

Länsbostadsnämnderna har medgivits rätt att medge anstånd med betalning av förfallna lånekostnader för en tid av högst sex månader. Förutsättning för anstånd är att låntagarens betalningssvårigheter kan antas vara tillfälliga. Bostadsstyrelsen kan under samma förutsättning medge anstånd upp till 1 år. Anstånd för längre tid måste medges av regeringen. Antalet anståndsärenden hos nämnderna synes variera liksom handläggningen av dessa. Normal tid för anstånd synes vara mellan 1–3 månader. I det närmaste samtliga ärenden regleras inom denna tid. Hos bostadsstyrelsen förekommer ytterst sällan framställningar om anstånd i vanliga låneärenden.

Den första delen av indrivningsverksamheten hos nämnden varar fram till dess ansökan om lagsökning sänds in till tingsrätten. Under detta skede handläggs ärenden på ett varierande sätt hos nämnderna. Ett sätt är att lagsöka direkt med restantielistan som grund; ett annat att först vidta olika indrivningsåtgärder. Periodens längd varierar därför från nämnd till nämnd.

Kvarstår personligt betalningsansvar efter den exekutiva auktionen skall nämnden framställa krav mot låntagaren. Har låntagaren saknat möjligheter att betala något på sin skuld, skall nämnden efter ca två år göra en ekonomisk utredning av låntagarens ekonomiska förhållanden.

Under vissa förutsättningar kan därefter fordran avskrivas. Vid kapitalfordringar under 30 000 kr. beslutar styrelsen om avskrivning. Större kapitalfordringar avskrivs genom beslut av regeringen. Avskrivning innebär att nämnden inte aktivt behöver bevaka en fordran, exempelvis mot preskription. Styrelsen saknar möjlighet att efterge en lånefordran, dvs. att slutgiltigt avstå från att göra denna gällande.

Bostadsinstitutens verksamhet avseende indrivningsförfarandet skiljer sig ifrån bostadsverkets. Spintab och BOFAB har till skillnad mot bostadsverket inga för lånestocken i förväg fastställda datum för betalning av ränta och

amortering. Lånens förfallodagar bestäms av det obligationslåns förfallodag de binds mot vid utbetalningstillfället. Stadshypoteksföreningarna har uppbörd av förfallna räntor fyra gånger per år.

Bostadsinstitutens handläggning av restantier sker snabbare än hos bostadsstyrelsen. För stadshypoteksinstitutionen gäller att en särskild påminnelse sänds till låntagare som femte dagen efter förfallodagen resterar med betalning. Ca 2 veckor efter förfallodagen sänds ett krav ut. De olika stadshypoteksföreningarna kan medge viss betalningsfrist vid utebliven betalning. Normalt ges en frist på 10–14 dagar. Vid utebliven betalning vidtar föreningarna lagsökning. Målsättningen har angetts vara att lagsökning skall kunna göras senast 3 månader efter förfallodagen.

För Spintab gäller att tre krav sänds ut om rest föreligger. Resterar lånet efter ca 2 månader sägs det upp varvid en betalningsanmaning tillställs låntagaren. Lånet noteras på en restantielista. 1 månad efter det att betalningsanmaning sänts ut görs en ansökan om lagsökning.

Låntagaren kan dessutom beviljas anstånd mellan 1–3 månader hos Spintab. BOFAB:s rutiner före betalningsanstånd har i stort sett samma utformning som Spintabs.

Det kan inte anses varken lämpligt eller rationellt att staten i ett kreditgarantisystem övertar arbetet med garantilånet så snart betalningsförsummelse föreligger.

Utifrån den ovan diskuterade principen att kontakterna mellan bostadsinstituten och bostadsverket i låneärenden skall vara så få som möjligt bör rutiner i ett indrivningsförfarande utformas så att instituten så långt möjligt kan agera självständigt. Såvitt kan bedömas bör nu gällande rutiner i bostadsfinansieringsförordningen om betalningspåminnelser kunna tillämpas även i ett garantisystem och bostadsinstituten behöver i denna del inte alls kontakta bostadsverket. Anstånd som nu kan beviljas av nämnderna bör beviljas av instituten.

När bostadsinstituten efter betalningspåminnelser och eventuellt efter medgivande om anstånd konstaterar att kostnaderna för garantilånet inte till fullo betalts förs det upp på en restantielista som liksom nu sänds till länsbostadsnämnden. Därefter har bostadsverket att agera enligt de regler som gäller i dag och som beskrivits ovan.

I ett kreditgarantisystem har bostadsverket ingen fordran på låntagaren – denna fordran har däremot långivaren/bostadsinstitutet. Det är därför nödvändigt att vid lämplig tidpunkt i det exekutiva förfarandet ordna så att långivarens fordran överförs på bostadsverket. Detta bör gå till så att i beslutet om kreditgaranti anges när och i vilken omfattning långivarens fordran skall överföras till bostadsverket och vilka säkerhetshandlingar m. m. som därvid skall överlämnas.

Det ovan beskrivna förfarandet med delvis samordnad handläggning av det exekutiva arbetet bör innebära att institutens och bostadsverkets handläggningsrutiner i stort ges samma utformning.

5.4.7 Administrationen av räntebidrag

Räntebidrag lämnas i de flesta fall vid ny- eller ombyggnad av flerfamiljshus och småhus samt för förvärv av flerfamiljshus. Räntebidraget utgörs grovt

räknat av skillnaden mellan å ena sidan faktiska räntekostnader för såväl bostadslån som bottenlån och å andra sidan av en av staten garanterad räntekostnad på samma lån. Räntebidraget beräknas dock endast på den för räntebidrag godtagna marknadsräntan.

Storleken av räntebidraget beräknas av bostadsstyrelsen och tillgodoförs låntagaren i samband med aviseringen. Räntebidrag som överstiger ränta och amortering på det statliga bostadslånet utbetalas kontant till låntagaren.

Som framgått ovan (avsnitt 5.3.3) utgår räntebidrag från dagen för utbetalning av bostadslånet för styckebyggda småhus som skall bebos av låntagaren och från färdigställandet i övriga fall s. k. retroaktivt räntebidrag.

Beträffande flerfamiljshus och sådant småhus som inte skall bebos av låntagaren betalas räntebidraget för tiden mellan färdigställandet och utbetalningen av bostadslånet ut i anslutning till att bostadslånet betalas ut.

För gruppbyggda småhus som skall säljas till de boende, gäller att retroaktivt räntebidrag betalas ut i efterskott två gånger om året. Det retroaktiva räntebidraget lämnas i dessa fall till den som bor i huset och är ägare till fastigheten samt är betalningsansvarig för det tillfälliga lånet i huset.

Följande ordning beträffande beräkning och utbetalning av räntebidragen i ett kreditgarantisystem bör tillämpas.

Räntebidraget beräknas av det bostadsinstitut som beviljat bottenlånet, eller, om bottenlån inte förekommer det institut som administrerar garantilånet. Räntebidraget tillgodoförs låntagaren vid aviseringen av bottenlånet och garantilånet. Räntekostnaderna aviseras sålunda netto för båda lånen.

Beträffande gruppbyggda småhus avseende räntebidrag för tiden mellan färdigställandet och utbetalningen av garantilånet bör den bank som ansvarar för byggnadskreditivet kontakta det bostadsinstitut som sannolikt kommer att svara för bottenlånet så att detta institut får ombesörja att räntebidraget räknas ut och tillgodoförs låntagaren. Undantagsvis kan inträffa att det bostadsinstitut som administrerar det retroaktiva räntebidraget inte blir det som beviljar bottenlånet. I dessa fall bör räntebidragsberäkningen m. m. kunna lösas mellan de inblandade instituten.

Bostadsinstituten får från statsverket rekvirera de medel som motsvarar de beräknade räntebidragen. Dessa medel bör kunna tillställas instituten vid aviseringstillfället. Det nu skisserade förfarandet måste innehålla regler som gör det möjligt för bostadsverket att kontrollera hur beräkningarna av räntebidragen skett samt hur rättelser skall ske om beräkningarna varit felaktiga.

5.4.8 Grunder för uppsägning av garantilånet och kreditgarantin

Garantilånet skall sägas

- om garantin beviljats på grund av oriktiga uppgifter från låntagaren,
- om lånet används för annat ändamål än det som förutsattes när garantin

beviljades,
- om säkerheten för lånet försämras väsentligt,
- vid ägarbyte, om långivaren inhämtar från länsbostadsnämnden att garantin inte får gälla även för den nye ägaren,
- om låntagaren bryter mot garantivillkor.

Kreditgarantin upphör
- om långivaren inte säger upp lånet enligt de regler som gäller vid betalningsförsummelse,
- om långivaren förfarit vårdslöst.

5.5 Bostadslån med olika villkor

I detta kapitel har beskrivits hur ett kreditgarantisystem kan utformas med utgångspunkt från de generella regler som gäller enligt bostadsfinansieringsförordningen. Lån enligt denna förordning kan beviljas enligt särskilda regler och förutsättningar för speciella typer av åtgärder. För dessa typer av lån används benämningar som energilån, miljöbidragslån, miljölån, lån för gårdssanering, radonlån, sophanteringslån och lån för ändrad lägenhetssammansättning. Lån enligt dessa särskilda bestämmelser är enligt kommitténs uppfattning av den karaktären att även de kan inordnas i det kreditgarantisystem som beskrivits i detta kapitel.

Även förbättringslån och tilläggslån till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse bör kunna inordnas i systemet liksom lån till allmänna samlingslokaler.

För några av de ovan angivna låneformerna gäller i vissa fall räntefrihet, för andra att lånen kan kombineras med bidrag. Även lån med dessa speciella regler bör kunna inordnas i ett kreditgarantisystem.

Det anförda innebär att samtliga nu aktuella låneformer som administreras av bostadsverket kan ha formen av garantilån.

6 Upplåningen i ett kreditgarantisystem

6.1 Utgångsläget

Nedan ges en sammanfattande beskrivning av upplåningsformerna i det nuvarande bostadsfinansieringssystemet. Detta sker som bakgrund till de ändringar som kan bli erforderliga i ett kreditgarantisystem.

Sedan ingången av år 1981 är bottenlån till bostadsbyggandet prioriterade på kreditmarknaden endast om de lämnas av Stadshypotekskassan, Spintab eller BOFAB. Dessa institut svarar därför för den helt dominerande delen av den bottenlångivning, som sker inom ramen för det statliga bostadsfinansieringsystemet.

Bostadsinstituten finansierar sin prioriterade utlåning med långfristiga obligationer. Dessa obligationer är prioriterade på kreditmarknaden. Viss likviditetsbetingad kort upplåning förkommer dessutom.

Räntan på bostadsobligationslånen är densamma som för statslånen, alltså f. n. 13,5 %[1]. Den utbetalas emellertid halvårsvis medan räntan på statsobligationslånen utbetalas helårsvis. Detta innebär att den effektiva räntan på bostadsobligationerna vid nuvarande ränteläge är ca 0,5 procentenheter högre än på statsobligationerna eller ca 14,0 %. Utlåningen från instituten sker till 13,7 % ränta, också betalad halvårsvis, innebärande en effektiv ränta om ca 14,2 %. Räntemarginalen är således 0,2 procentenheter.

På såväl upplånings- som utlåningssidan har institutens lån en femårig räntejusteringsklausul, d. v. s. räntan är bunden i fem år. Det kan förtjäna nämnas att räntan på stats- och bostadsobligationer ligger ett par procentenheter lägre än räntan på oprioriterade obligationer - även bostadsinstitutens för oprioriterad bostadsfinansiering. Den lägre räntan på stats- och bostadsobligationer är till stor del betingad av regelsystemet för dessa obligationers försäljning som i sin tur torde hålla nere den allmänna räntenivån.

Bostadsinstitutens bottenlån inom ramen för det statliga bostadsfinansieringssystemet sträcker sig normalt upp till 70 % av låneunderlaget. Däröver tar det statliga bostadslånet vid. Det bör erinras om att endast ca hälften av det antal lån, som bostadsverket lämnar, gäller projekt med bottenlån.

Räntan på de statliga bostadslånen är knuten till räntan på den långfristiga statliga upplåningen i Sverige. Den fastställes kalenderår för kalenderår. Den nya räntan tillämpas på såväl de utestående som de nytillkommande statliga bostadslånen. Jämförelsevärdet vid fastställandet av den statliga

[1] Samtliga ränteuppgifter i detta kapitel hänför sig till ränteläget före sänkningen av räntan för prioriterade placeringar den 3 december 1981.

bostadslåneräntan utgörs av den långa statslåneräntan i slutet av det föregående kalenderåret. Till detta värde läggs 0,25 procentenheter. Tillägget är ersättning för kostnader för statens utlåning, vilka hänför sig till såväl risktagande som administration. För år 1982 blir räntan på de statliga bostadslånen således 13,75 %[1]. Även denna ränta debiteras halvårsvis. Effektivt blir den drygt 14,2 %.

Den effektiva räntan för statens långfristiga upplåning i Sverige är som framgått 13,5 %. Med utgångspunkt härifrån är den räntemarginal som i det nuvarande systemet tillfaller staten för dess risktagande och engagemang i bostadsfinansieringen större än nämnda 0,25 procentenheter. Den ingår, liksom bostadsinstitutens räntemarginal, i subventionssystemet och påverkar räntebidragens storlek.

De statliga bostadslånen liksom andra av bostadsverket lämnade lån belastar statsbudgeten. De finansieras således på samma sätt som andra statsutgifter. Betraktas de som utgifter på marginalen sker deras finansiering vid budgetunderskott genom statlig upplåning. Räntekostnader för finansiering av de statliga bostadslånen kan således sägas ingå i räntekostnaden för statsupplåningen.

Som framgått utgör räntan på de långfristiga statslånen på svensk marknad jämförelsevärde för räntan på de statliga bostadslånen. Knytningen sker inte till den totala räntekostnaden för den statliga upplåningen under en viss tid. Räntan på statens korta lån på svensk marknad hålls således utanför. Om den inräknades i jämförelsevärdet skulle tillfälliga åtstramningar med höga korta räntor och omvänt tillfälliga lättnader med låga korta räntor kunna ge stora temporära utslag i den statliga bostadslåneräntan, även om denna inte skulle påverkas mera nämnvärt på lång sikt av den korta räntans växlingar.

Räntan för statens upplåning i utlandet – under år 1981 betydligt högre än för upplåningen i Sverige, för vissa lån 15–20 % – hålls också utanför jämförelsevärdet. Den utgör visserligen ett slags marginalkostnad på det statliga budgetunderskottet och är av relevans vid bedömningen av varje ändring av detta underskott. Den ses dock framför allt som en marginalkostnad för vad svenska folket förbrukar mer än det producerar, alltså som en kostnad för bytesbalansens underskott.

Eftersom den statliga bostadslångivningen är av långfristig karaktär har det framstått som naturligt att låta den långa statslåneräntan vara normgivande för den statliga bostadslåneräntan och att hålla räntan på statens korta lån utanför jämförelsevärdet. Statens upplåning i utlandet är en ny företeelse och att kostnaderna för denna skulle tas med i bestämningen av den statliga bostadslåneräntan har aldrig tagits upp till diskussion.

Upphör staten med att lämna statliga bostadslån och övergår till att garantera sådana, lämnade av bostadsinstituten, inträder ändrade förhållanden i fråga om upplåningen för bostadsbyggandets finansiering. De är i en rad avseenden av genomgripande natur.

[1] Efter sänkningen av den långa räntan den 3 december 1981 har regeringen beslutat att den statliga bostadslåneräntan för 1982 skall vara 13,0 %.

6.2 Den nya situationen

6.2.1 Regelsystemet för bostadsinstituten

För att stadshypotekskassan, Spintab och BOFAB skall kunna överta den långivning som bostadsverket nu ombesörjer måste lagen för stadshypotekskassan och bolagsordningarna för de båda andra instituten ändras. Enligt de nu gällande reglerna kan instituten inte lämna ifrågavarande statligt garanterade lån.

Behovet av ändring gäller självfallet institutens ändamål. En bestämmelse måste införas som ger instituten rätt att i särskild ordning lämna lån för vilka staten (bostadsverket) ställer garanti.

Ändringar måste också göras vad gäller institutens upplåningsrätt. Denna är knuten till institutens eget kapital och utgivna förlagsbevis, för stadshypotekskassan dess grundfond tillskjuten av riksgäldskontoret. En bestämmelse måste införas som innebär att institutens upplåning för finansiering av nu ifrågavarande utlåning mot statlig garanti inte påverkar upplåningsrätten. Instituten bör inte åläggas att emittera aktier eller på annat sätt öka sitt eget kapital eller att utge förlagsbevis eller begära garanti av riksgäldskontoret för den statligt garanterade utlåningen.

För stadshypotekskassan och stadshypoteksföreningarna finns särskilda regler om fonduppbyggnad. Stadshypotekskassan skall hålla en reservfond som uppgår till minst 1 % av dess skulder och stadshypoteksföreningarna en säkerhetsfond som likaledes uppgår till minst 1 % av skulderna. En bestämmelse bör införas som befriar kassan och föreningarna från att göra avsättningar till reservfond och säkerhetsfond med anledning av den skuldökning som uppkommer på grund av de statligt garanterade lånen.

Fonduppbyggnader av olika slag liksom emission av aktier och förlagsbevis är förenade med kostnader. Något skäl att åsamka instituten dessa kostnader för att de lämnar ut statligt garanterade lån finns inte. Instituten bär inte någon risk för ifrågavarande lån gentemot låntagaren och behöver därför inte bygga upp reserver för detta slag av risktäckning. Vad instituten måste täcka in ifråga om risk rörande garantilånen gäller det ansvar som instituten bär för sina egna tjänstemäns eventuella misstag i lånehanteringen.

Om sålunda instituten inte bär någon risk gentemot låntagaren för garantilånen har dock den frågan rests om inte instituten likväl bör öka sina egna fonder i takt med omslutningens tillväxt för att tillgodose ett formellt soliditetskrav. I en soliditetsbedömning av instituten bör emellertid beaktas i vad mån omsättningstillväxten är betingad av de statliga garantilånen. Eftersom instituten inte bär någon risk på dessa lån förefaller fonduppbyggnad på grund av den omslutningstillväxt dessa genererar omotiverad.

Skulle likväl den bedömningen göras att en fonduppbyggnad bör ske inom instituten med anledning av den omslutningsökning som garantilånen föranleder innebär detta en ökad kostnad för bostadsfinansieringen vid övergång till ett garantilånesystem.

6.2.2 Upplåningens utformning

Lånekonstruktionen har såvitt gäller utlåningen diskuterats ovan (avsnitt 5.3.3). Nedan behandlas lånekonstruktionen för upplåningen.

Institutens upplåning skall framöver täcka såväl bottenlånen som de statligt garanterade lånen. Den skall således täcka två olika slag av lån, vart och ett med sina villkor.

Bostadsinstitutens upplåning - amorteringsplaner, förfallotider etc - sammanfaller för närvarande inte helt med deras utlåning. Olika slag av utlåning - till flerbostadshus och småhus - finansieras med ett enda obligationslån. Likviditetsmässigt skulle det också vara möjligt att med ett enda obligationslån, ett enhetslån, finansiera institutens hela utlåning efter tillkomsten av statligt garanterade lån.

Det finns emellertid skäl som gör det angeläget att hålla isär upplåningen för bottenlångivningen och upplåningen för garantilångivningen. Statens eventuella ändringar av villkoren för garantilånen bör kunna åtföljas av ändringar i deras finansiering. Instituten bör vidare kunna göra en separat resultatredovisning för bottenlånerörelsen och en för den statsgaranterade grenen av sin verksamhet. Det bör därför ordnas så att upplåningen för bottenlångivningen handhas för sig och upplåning för garantilångivningen för sig.

Slutsatsen blir således även beträffande upplåningen att ett system med två lån är att föredra i ett kreditgarantisystem – ett obligationslån för bottenfinansieringen och ett för garantilånens finansiering.

Garantilånet och bottenlånet bör utbetalas samtidigt för ett givet projekt. Räntebetalningstidpunkterna bör också följas åt för de båda lånen. Aviseringen förenklas härigenom. På upplåningssidan bör de båda lånen också vara i hög grad koordinerade.

Samordningen mellan lämnade lån och upptagna lån är också av betydelse för instituten. Av särskild vikt är här amorteringsplanerna. Amorteringsplanerna för lämnade lån bör inte allt för mycket avvika från amorteringsplanerna för upptagna lån. Detta innebär att den obestämda amorteringsplan som nu gäller för de statliga bostadslånen till hyres- och bostadsrättshus – med uppskjuten amortering så länge räntebidrag utgår – måste ändras. Den måste utformas på ett sådant sätt att instituten kan överblicka amorteringsbilden.

Här påvisade behov av ändring av amorteringsvillkoren för garantilånen till hyres- och bostadsrättshus kan nödvändiggöra ändringar i reglerna för det statliga räntestödet så att den samlade kapitalkostnaden för hyres- och bostadsrättshus inte påverkas.

Vid en övergång till ett statligt garantilånesystem är det betydelsefullt att utan större problem kunna säkra en för långivningen erforderlig upplåning. Obligationerna för finansieringen av de statligt garanterade lånen måste få sådana villkor att placerarna är villiga att förvärva dem jämsides med att de förvärvar andra prioriterade bostadsobligationer. Med en omläggning till garantilån följer en femtioprocentig ökning av den mängd prioriterade bostadsobligationer som behöver emitteras per år. År 1980 skulle emissionerna ha behövt uppgå till ca 20 000 milj. kr. i stället för till ca 13 000 milj. kr. Denna ökning av den prioriterade mängden bostadsobligationer skall

genomföras samtidigt som den totala mängden prioriterade placeringar ökar snabbt på grund av andra orsaker.

I *bilaga 2* diskuteras möjligheterna för instituten att utnyttja nya låneformer och nya lånemarknader. Där belyses också de problem som är förknippade med sådana lösningar i ett subventionssystem. Det ligger dock utanför kommitténs uppdrag att utforma förslag till ändringar av bostadsinstitutens upplåning.

Vid en övergång till ett garantilånesystem bör institutens upplåning för finansieringen av garantilånen ske på ungefär samma sätt som nu är fallet för bottenlånens finansiering. Ett institut bär odelat ansvaret för alla sina förpliktelser. Risk motiverar således inte olika villkor för de båda slagen av obligationer. Räntan kan sålunda vara densamma. Räntejusteringsklausulen hos obligationslånen bör också vara lika, lånens löptid likaså, för nya lån 20 år. Eftersom garantilånen skall nedamorteras på en kortare tid än bottenlånen, kan obligationslånen för garantilånens finansiering dock ha en något snabbare amorteringstakt än obligationslånen för bottenlånens finansiering. Så till vida kan obligationerna för garantilånens finansiering bli något mer attraktiva. I stort blir dock de båda slagen av obligationer lika. De bör kunna säljas i paket till placerarna.

6.2.3 Utlåning utan fördröjning och i jämn takt

Ett särskilt problem uppkommer vid ett kreditgarantisystem som hänger samman med tidpunkten för när räntebidragen börjar utgå. Som tidigare anförts (avsnitt 5.4.7) utgår sådant bidrag för styckebyggda småhus som ägs av låntagaren först från dagen för bostadslånets utbetalning. För projekt med lägenheter som upplåts med hyres- och bostadsrätt samt för gruppbyggda småhus till försäljning beräknas räntebidraget från tidpunkten för husens färdigställande. Det är för ägarna av de styckebyggda småhusen av största betydelse att utbetalningen av statslånet inte fördröjs. Fördröjningar kan medföra betydande räntekostnader. Även för ägaren av ett nybyggt grupphus är det väsentligt att utbetalningsdagen inte fördröjs eftersom han kompenseras endast till vissa delar för räntekostnader som uppkommer under tiden från färdigställande till lånets utbetalningsdag.

I ett kreditgarantisystem blir räntebidragens storlek för styckebyggda och gruppbyggda småhus sålunda avhängig av när bostadsinstituten kan betala ut garantilånet. Detta är i sin tur avhängigt av den takt med vilken instituten kan sälja obligationer. Försäljningen sker inte löpande utan instituten kan temporärt stå utan medel för sin utlåning. Tidigare har vid olika tillfällen detta medfört stora lånebalanser vad gäller icke avlyfta byggnadskrediter och lång väntan på bottenlån.

Olika alternativ finns varigenom dessa problem kan bemästras eller minskas. Så t. ex. skulle en utjämning av medelsflödet till bostadsinstituten kunna ske genom kvartalsmässiga kvotkrav på placerarna. Instituten skulle därigenom få möjlighet till snabbare utbetalning av garantilån liksom även av bottenlånen. Ett annat alternativ vore att som utgångspunkt för räntebidragen även för småhusen räkna tidpunkten för husens färdigställande. Kostnaderna för statsverket skulle dock bli betydande. För att minska dessa men ändock inte låta räntebidragen bli beroende av medelstillgången hos

instituten kunde tillämpas en schablon enligt vilken räntebidraget utgår från en viss tidpunkt t. ex. sex månader efter husets färdigställande.

Utlåningen bör under alla förhållanden ske utan stor fördröjning efter det att ett hus färdigställts. Den bör också ske i någorlunda jämn takt. Detta krävs för undvikande av kraftigt växande köer hos instituten, stockningar i avlyften av byggnadskrediter och därmed bristande villighet hos bankerna att ge nya byggnadskrediter med åtföljande svårigheter att starta nya byggen. En någorlunda jämn takt i institutens utlåning är även av vikt för instituten själva och för staten.

Takten i utlåningen är avhängig placerarnas agerande. Det har förekommit perioder av långsamt kapitalflöde till instituten och det har förekommit sådana med snabbt ökande kapitalflöde. Det finns situationer då endast bostadsinstituten kan styra detta flöde, nämligen då det föreligger förväntningar om sänkning av obligationsräntan. Då söker placerarna att öka sina obligationsteckningar. Instituten måste då snabbt kunna bryta rätten till teckning, eventuellt reducera tecknade belopp. I den statliga emissionsverksamheten görs alltid förbehåll om att så skall kunna ske. Instituten måste kunna agera på samma sätt.

Sänkning av obligationsräntan är inte någon vanlig företeelse. Under hela 1970-talet sänktes denna ränta endast vid två tillfällen – en gång hösten 1971 och en gång sommaren 1978. Inför den förstnämnda sänkningen förekom det en klart märkbar förväntan om räntesänkning. Vid det sistnämnda tillfället var denna förväntan inte särskilt stark, tillväxten av teckningarna på obligationslånen var då mycket måttlig. Under 1980-talet har förväntan om sänkning av obligationsräntan förekommit vid ett tillfälle – i november 1981. Då accelererade placerarna sina teckningar i bostadsobligationer i mycket hög grad.

Variation i teckningarna kan medföra antingen ränteförluster eller räntevinster för bostadsinstituten. Om teckningarna och likviderna accelererar före en räntesänkning och instituten har kapacitet att parallellt öka sin utlåning, gör instituten inte någon ränteförlust. Kan de däremot inte öka sin utlåning i takt med medelstillskotten, gör de en ränteförlust; utlåningen kommer då att ske till lägre ränta än upplåningen.

Instituten gör emellertid också en ränteförlust vid accelererad teckning med senarelagd likvid, om de ej kan parallellt med teckningarna låna ut och finansiera denna utlåning med korta lån. Kan de å andra sidan göra detta och erhålla de korta lånen till en ränta, som är lägre än den långa, gör de en räntevinst. Det vanliga är att kort ränta är låg då sänkning av lång ränta förväntas. Så var fallet såväl 1971 och 1978 som 1981.

Instituten gör självfallet också en vinst, om medel erhålls före en räntehöjning och lånas ut efter höjningen. Det finns emellertid en större risk för ökade medelstillskott före en räntesänkning än före en räntehöjning. Det är därför angeläget att instituten i de sällan förekommande situationer då sänknig av obligationsräntan förväntas styr sin emissionsverksamhet så att deras ränterisker hålls nere.

Tidigarelagd försäljning av obligationer inför en sänkning av obligationsräntan leder alltid till en räntevinst för banker, försäkringsinrättningar och andra placerare som svarar för den ökade efterfrågan på obligationer. Tidigarelagd utlåning från instituten inför en sådan sänkning leder alltid till

ränteförlust för staten. Räntesubventionerna ökas under en tid av fem år.

En övergång till ett garantilånesystem innebär att mer bostadsobligationer måste emitteras. De problem som tecknats ovan och som är av relevans också för bottenlånefinansieringen – den nuvarande och den framtida – får ökad tyngd efter en sådan övergång. En jämn emissionstakt får ökad betydelse.

6.2.4 Räntor och räntetillägg

Räntan på det statliga bostadslånet fastställes som tidigare nämnts kalenderår för kalenderår. Skall bostadsinstituten framöver ge garantilån, kan räntan på dessa inte fastställas årsvis. Den måste fastställas på samma sätt som nu sker för nya bottenlån. Vid den tidpunkt räntan för prioriterade placeringar i allmänhet ändras, bör räntan ändras för garantilånen. Nästföljande årsskifte kan inte inväntas. Räntan på lånen måste sedan hållas bunden i fem år i likhet med vad som sker för andra räntebundna lån i enlighet med den s. k. femårsklausulen tillämpad sedan år 1977.

Genom dessa åtgärder skulle synkronisering i tiden vinnas för alla ränteändringar på bostadsinstitutens hela prioriterade nyupplåning och nyutlåning. Justeringarna vart femte år skulle också följas åt.

Åtgärderna har betydelse för räntesubventionens omfattning så länge räntebidrag utgår och sedan för låntagaren. Effekterna kan dock inte förutses till sin storlek. Under ett år med stigande räntenivå innebär åtgärderna att räntehöjningen tidigareläggs jämfört med nuvarande efterhandsjusteringar och att de fastställda högre räntorna består i fem år i stället för ett. Under ett år med fallande räntenivå innebär det att räntesäkningarna tidigareläggs och att de fastställda lägre räntorna också består i fem år i stället för ett. Så länge räntorna subventioneras bär staten kostnaden för de tidigarelagda höjningarna och drar fördelen av de tidigarelagda sänkningarna. Därefter träffas låntagaren av bördan resp. lättnaden.

Med ett garantilånesystem följer således en ändring av den tidpunkt från vilken ny utlåningsränta skall gälla jämfört med det nuvarande systemet med statliga bostadslån. Konstruktionen av utlåningsräntan synes däremot inte behöva ändras i annan mening än att knytningen sker till den prioriterade bostadsobligationsräntan i stället för till den långa statsobligationsräntan. Omläggningen behöver inte påverka räntetillägget, som nu är 0,25 procentenheter. Debitering kan också som nu ske halvårsvis.

Fördelningen av räntetillägget mellan staten och instituten är betydelsefull för båda parter. Några självklara kriterier för denna fördelning finns inte. Ett av de centrala elementen i ett kreditgarantisystem är att staten liksom hittills bär risken för det lån som garantilånet utgör. Staten – bostadsverket – handhar också de administrativa uppgifterna i anslutning till kreditgarantin och skall utföra kreditprövningen. Själva långivningen och låneförvaltnigen ankommer på instituten.

I andra kapitel diskuteras omfattningen av det administrativa arbete som faller på instituten för deras handhavande av garantilånen. Kostnaderna för denna administration skulle, som framgår av den analysen byggd på uppgifter från instituten, täckas av administrationsavgifter och aviseringsavgifter. Någon ersättning från staten till instituten för institutens utlåning

skulle således inte erfordras. Genom att instituten samtidigt kan lämna både bottenlånet och garantilånet och genom att de kan avisera räntor och amorteringar för båda lånen gemensamt görs en rationaliseringsvinst. Denna rationaliseringsvinst, som görs i omkring hälften av låneärendena, utgör den administrativa fördelen med inrättandet av ett garantilånesystem. Denna kommer till uttryck i att utlånings- och låneförvaltningskostnaderna kan täckas av administrations- och aviseringsavgifter, som i vissa fall blir lägre än de avgifter som en låntagare totalt erlägger i nuvarande system.

I förening med upplåningen har emellertid instituten vissa kostnader, som enligt instituten inte täcks av nämnda avgifter. De gäller främst ränterisker inför förväntade räntesänkningar, eventuella ränteförluster i likviditetshanteringen och courtage (mäklarersättning) vid försäljning av obligationer.

Frågan om ränterisker inför förväntade räntesänkningar har behandlats ovan. Dessa risker kan – då de uppträder – minskas endast genom att instituten, liksom staten förbehåller sig rätt att avbryta teckningsmöjligheterna på obligationslånen och rätt att reducera gjorda teckningar.

Om sålunda räntesänkningar kan förorsaka instituten ränteförluster, kan som visats räntehöjningar ge dem räntevinster. En noggrann styrning av emissionsverksamheten är det säkraste sättet att hålla ränteförlusterna nere så att de bättre kan balanseras av räntevinsterna. Stora ansvällningar av teckningar måste undvikas.

Arbetet med likviditetsplaneringen inom instituten blir svårare ju mindre väl amorteringstakten på utlåningen är synkroniserad med amorteringstakten på upplåningen. Tidigare slutbetalning av lämnade lån än upptagna lån, som ej sällan förekommer, är ett specialfall av denna bristande synkronisering. Om räntevinst eller ränteförlust uppkommer på grund av den bristande symmetrin i betalningsströmmarna – uppkommmen av dessa eller andra orsaker – beror på den ränta som kan erhållas på eller får betalas för likviditetsöverskotten resp. likviditetsunderskotten.

Reglerna för courtage kan behöva tas upp till omprövning. Till skillnad från staten betalar bostadsinstituten courtage till banker även för den egna bankens teckningar. Detta innebär att den upplåning instituten företar i bankerna genom sin obligationsförsäljning blir dyrare än statens. Om likformighet inte åstadkommes härvidlag, innebär en övergång till ett garantilånesystem en ökad finansieringskostnad. Under alla omständigheter innebär dock courtage en kostnad för instituten, som måste beaktas vid bedömningen av institutens upplåningskostnader. Den uppgår till 0,1 % av emitterat belopp, som vid beräkning av effektiv ränta skall slås ut på lånets löptid.

Det finns även anledning beröra institutens s. k. konverteringskostnader. De uppkommer enligt nuvarande emissionsbetingelser 20 år efter en nyemission och sedan vart tionde år. Institutens konverteringslån för bottenfinansieringen emitteras f. n. till kursen 99,5 %. Detta sker för att underlätta konverteringsoperationerna. Kostnaden för denna underkurs är omkring 0,1 % uttryckt som effektiv ränta på upplånat belopp. Instituten täcker denna kostnad genom ett motsvarande påslag på den konverterade utlåningen. Konverteringskostnaden bärs av låntagaren. Den ingår inte i subventionssystemet.

Därest underkurs skall tillämpas även för de obligationslån, varmed

garantilånen skall finansieras, måste konverteringskostnaden falla antingen på låntagaren eller staten. Instituten skall självfallet inte bära den. De skulle då få en negativ räntemarginal. För att den skall kunna fall på staten måste den föras in i subventionssystemet. Det finns dock ingen anledning behandla konverteringskostnaden annorlunda för garantilånen än för bottenlånen.

Det uppkommer således vissa högre räntekostnader i ett garantilånesystem än i det nuvarande lånesystemet. Institutens räntekostnader för upplåning är som nämnts i kapitlets inledning effektivt ca 0,5 procentenheter högre än den statliga räntekostnaden för långa lån. Ränterisker finns som kan leda till ränteförluster för instituten eller staten. Likviditetshanteringen kan också leda till ränteförluster för instituten. Courtage betalas i en vidare omfattning av instituten än av staten. Vid institutens konverteringar av obligationslån för finansiering av garantilån uppkommer ökade räntekostnader. Det förtjänar dock nämnas att räntor utgör transfereringar, vilka tillfaller långivaren, som kan vara bank, försäkringsbolag, allmänna pensionsfonden eller annan placerare. De är inte uttryck för ett ianspråktagande av reala resurser.

Några av de räntekostnader som behandlats ovan får bäras av staten, andra av låntagarna och åter andra av instituten. Fördelningen blir olika beroende på omständigheterna.

Instituten har i en promemoria – på kommitténs begäran – gjort en kalkyl över sina upplåningskostnader för garantilånens finansiering. Kalkylen är tentativ och mindre kostnadsposter kan ha utelämnats. Kostnaderna anges till 70 milj. kr. De slås ut på ett tioårigt lån och ett erforderligt räntetillägg på 0,1 % redovisas. I kalkylen har upptagits 35 milj. kr. som förhöjd upplåningsränta för konverteringslån. Instituten skall dock inte belastas av den högre ränta som konverteringslån betingar. Det räntetillägg instituten beräknat faller därigenom med hälften.

En annan stor post i kalkylen, ca 15 milj. kr., utgörs av den förlust ett institut kan göra vid en sänkning av obligationsräntan. Detta slag av förlust är temporär och drabbar inte emissionsverksamheten löpande, obligationsräntan sänks inte så ofta. Genom styrning av teckningarna kan dessutom ifrågavarande förlustrisk hållas nere.

Delposterna i institutens kalkyl visar således att institutens upplåningskostnader kan täckas med ett räntetillägg på mindre än 0,05 %, räknat på ett tioårslån. Emitteras som nu längre lån reduceras det erforderliga räntetilllägget ytterligare. Vid en årlig långivning om ca 7 000 milj. kr. ger 0,05 % ca 17 milj. kr. år fem. Frågan om räntetillägget diskuteras ytterligare i efterföljande kapitel.

7 Låneadministrativa kostnader och intäkter m.m. avseende utlåningen i ett kreditgarantisystem

7.1 Inledning

Nedan lämnas uppgifter om de låneadministrativa intäkterna och kostnaderna för bostadsverket och för bostadsinstituten i nuvarande bostadsfinansieringssystem. Försök har också gjorts att uppskatta bostadsinstitutens tillkommande kostnader i ett kreditgarantisystem samt bostadsverkets kostnadsminskning i ett sådant system. En uppskattning av de kostnader som är förenade med omläggningen från bostadslån till garantilån har också gjorts. Slutligen har diskuterats hur kostnaderna i ett kreditgarantisystem skall finansieras.

7.2 Låneadministrativa intäkter i nuvarande bostadsfinansieringssystem

7.2.1. Bostadsverket

Statsverkets låneadministrativa intäkter för bostadslångivningen uttas såsom administrationsavgift och aviseringsavgift samt som ett räntepålägg utöver statens upplåningsränta.

Under senare hälften av 1970-talet infördes en administrationsavgift för statliga bostadslån m.m. Avgiften gäller för praktiskt taget samtliga slag av lån som beviljas eller övertas. Fram till halvårsskiftet 1981 var avgiften 150 kr. per lån. Fr.o.m. halvårsskiftet 1981 är den 175 kr. per lån. Dock skall endast en avgift erläggas om olika typer av lån beviljas i kombination. Avgiften skall betalas av låntagaren senast då ränta på lånet skall betalas första gången. Inkomsterna av administrationsavgiften för budgetåret 1981/82 har av bostadsstyrelsen beräknats till 18,5 milj.kr.

Aviseringsavgift skall fr.o.m. halvårsskiftet 1981 betalas av låntagaren varje gång ränta skall betalas på lånet. Avgiften är 10 kr. för varje lån och betalningstillfälle. Förbättringslån är undantagna från aviseringsavgift. För budgetåret 1981/82 beräknar bostadsstyrelsen inkomsterna av aviseringsavgiften till 15 milj.kr.

Den statliga bostadslåneräntan bestäms av regeringen för ett år i sänder med hänsyn till den ränta som gäller för långfristiga statsobligationer. I bostadslåneräntan ingår för de flesta lån ett räntepålägg om 0,25 procentenheter avsett att täcka statens kostnader för utlåningen.

Totalt utestod per den 30 juni 1981 ca 55 000 milj.kr. i oguldet belopp för lån beviljade av bostadsverket, varav räntepålägg utgick för ett lånebelopp om ca 53 000 milj. kr. Ett räntepålägg om 0,25 procentenheter ger vid denna omfattning en inkomst om ca 130 milj.kr. Enligt bostadsministerns uppfattning (prop. 1976/77:150 s.18) innebär emellertid räntebidragssystemet att staten genom bidraget subventionerar även den del av räntan för bostadslån som avser administrationskostnader. Om det antagandet görs att staten subventionerar hela räntepålägget i det fall räntebidrag utgår kan räntepålägget beräknas till ca 20 milj. kr. Denna summa är att betrakta som en nettoinkomst för statsverket.

Bruttoinkomsterna med anledning av bostadsverkets långivning kan för budgetåret 1981/82 totalt beräknas till ca 160 milj.kr. (18 + 15 + 130). Nettoinkomsterna uppgår till ca 55 milj.kr. (18 + 15 + 20).

7.2.2 Bostadsinstituten

Inom stadshypoteksinstitutionen gäller att ett s.k. förvaltnings- och fondbidrag utgår med f.n. 0,2 % på oguldet belopp. Några avgifter för uppläggning och övertagande av lån tas inte ut. Låntagarna debiteras inte heller några särskilda aviavgifter. Inom institutionen uppgick summan utestående lån vid utgången av år 1980 till ca 75 000 milj. kr. och sålunda inkomsterna av förvaltnings- och fondbidraget till ca 150 milj.kr.

Även Spintab tar ut ett räntepålägg om 0,2 %. För uppläggning av nytt lån, i det fall även statligt lån utgår, tas ut en avgift om 125 kr. I samband med övertagande av lån som avser såväl ägare- som låntagarbyte tas ut en avgift om 165 kr. Aviseringsavgift med 10 kr. per avisering uttas. Vid utgången av år 1980 hade Spintab utestående lån om ca 45 000 milj. kr. varför intäkterna av räntepålägget blir ca 90 milj.kr. Intäkterna av uppläggningsavgift och aviseringsavgifter m.m. har av Spintab beräknats till ca 8,3 milj.kr. Totalt uppgår sålunda intäkterna för långivningen till knappt 100 milj.kr.

De avgifter och räntepålägg som BOFAB tar ut i samband med nyutlåning och övertagande överensstämmer i allt väsentligt med Spintabs. Dock tar BOFAB ut en uppläggningsavgift för nytt lån om 150 kr. Institutet hade vid utgången av år 1980 en utlåning om drygt 26 000 milj. kr. Räntepålägget ger sålunda intäkter om drygt 50 milj.kr. Avgifterna ger enligt BOFAB:s beräkningar intäkter om ca 5 milj. kr. De totala intäkterna blir alltså ca 55 milj.kr.

Bostadsinstituten hade tillsammans intäkter om ca 305 milj. kr. (150+100+55) år 1980.

7.3 Låneadministrativa kostnader i nuvarande bostadsfinansieringssystem

7.3.1 Inledning

De nedan lämnade kostnadsuppgifterna avser prisläget hösten 1981.

De låneadministrativa kostnaderna i nuvarande bostadsfinansieringssystem anges nedan dels som styckekostnad per förvaltat lån i lånestocken, dels

som styckekostnad per utbetalt lån. Uppgifterna avser för bostadsverket budgetåret 1980/81 och för instituten år 1980.

De presenterade uppgifterna har varit komplicerade att beräkna. Det är därför inte möjligt att med större noggrannhet jämföra kostnaderna mellan olika förvaltare. Dessutom skiljer sig bostadsverkets lånestruktur från institutens i vissa avseenden. Bostadsverkets lånestock innehåller dessutom ca 50 % fler lån än summan av institutens. Det är emellertid nödvändigt att som ett led i den fortsatta diskussionen om bostadslån eller kreditgarantier få en uppfattning om kostnaderna för utbetalning och förvaltning även om beräkningarna av dessa kostnader blir översiktliga.

De angivna uppgifterna har räknats fram av bostadsstyrelsen resp. av bostadsinstituten.

7.3.2 Bostadsverket

Beräkningen av kostnader för utbetalning och förvaltning, i fortsättningen kallade utlåningskostnader, har utförts så att länsbostadsnämndernas och bostadsstyrelsens personal fördelats på olika funktioner. 43 % av nämndernas personal – ca 215 personer – arbetar med förvaltning av lånestocken och utbetalning av nya lån. För bostadsstyrelsen är motsvarande andel 11 %, vilket motsvarar ca 20 personer. Totalt arbetar således 235 personer vid bostadsverket med utbetalning och förvaltning. De beräknade andelarna har satts i relation till nämndernas respektive bostadsstyrelsens kostnader för verksamheten. De totala genomsnittliga kostnaderna för en tjänsteman vid länsbostadsnämnd är f. n. 145 000 kr. I denna kostnad ingår utöver lönekostnader även kostnader för sociala avgifter, lokaler och expenser. Kostnaderna för utbetalning och förvaltning har sammantaget beräknats till ca 36 milj. kr. för budgetåret 1980/81. De totala kostnaderna för bostadsverket var under budgetåret 1980/81 ca 108 milj. kr.

Beräkningen av *kostnaderna för förvaltning av lån* vid länsbostadsnämnderna har gjorts så att tidsåtgången för olika deluppgifter bedömts. Tidsåtgången uttryckt i personår har multiplicerats med genomsnittskostnaden per anställd. Denna produkt har sedan dividerats med antalet lån i stocken – ca 900 000 i genomsnitt under budgetåret 1980/81. Förvaltningskostnaden per lån vid nämnderna blir med detta sätt att räkna 15 kr.

Motsvarande kostnadsberäkning för styrelsen har utförts så att förvaltningskostnaden för bostadslån där bostadsinstituten är bottenlångivare respektive för bostadslån utan bottenlån har beräknats och multiplicerats med antalet lån inom de olika kategorierna. Till dessa belopp har lagts personalkostnader vid styrelsen som ligger utanför de centrala hanteringskostnaderna. Summan av de tre delposterna har dividerats med antalet lån. Förvaltningskostnaden per lån vid styrelsen blir enligt dessa beräkningar 3,5 kr. Till kostnaden skall läggas en portokostnad om 3,3 kr. så att förvaltningskostnaden blir jämförbar med institutens. De totala förvaltningskostnaderna vid verket kan således anges till knappt 22 kr. (15 + 3,5 + 3,3) per lån.

Bostadsverkets *kostnader för utbetalning av lån* har beräknats som en restpost enligt följande. Som framgått ovan var de gemensamma kostnaderna för utbetalning och förvaltning ca 36 milj. kr. Förvaltningskostnaderna

var ca 17,4 milj. kr. och således kostnaderna för utbetalning ca 18,6 milj. kr. Under budgetåret 1980/81 utbetalades 102 000 lån. Utbetalningskostnaden per lån blir då ca 180 kr.

7.3.3 Bostadsinstituten

Instituten har beräknat sina *förvaltningskostnader* genom att bedöma hur stor del av totalkostnaderna som kan hänföras till förvaltning och dividera dessa kostnader med antalet lån. Därvid har två institut uppgivit förvaltningskostnaden per lån till 43 kr. medan ett institut beräknat kostnaden till 51 kr.

Kostnaden för utbetalning av lån har av instituten uppgivits till 190 kr per lån, 202 kr per lån respektive 366 kr per lån. Den stora differensen mellan instituten har angetts bero på olikheter i organisationsstrukturen.

7.4 Låneadministrativa kostnader i ett kreditgarantisystem

7.4.1 Bostadsinstituten

Uppgifter från stadshypoteksinstitutionen, Spintab och BOFAB har legat till grund för nedanstående beräkningar avseende marginalkostnader för utbetalning och förvaltning i ett kreditgarantisystem.

En utgångspunkt har varit en total årlig volym om 55 500 garantilån med bottenlån och 46 500 garantilån utan bottenlån. Den totala årliga volymen har sålunda bedömts till 102 000 garantilån. Instituten har räknat med en lånestock avseende garantilån efter fem år om 510 000 lån (5 x 102 000).

Vidare har förutsatts att de tre institutens marknadsandelar i ett kreditgarantisystem i stort motsvarar de som gällde år 1980, att garantilån och bottenlån utbetalas vid samma tidpunkt samt att totalkostnaden för en ny tjänst är 200 000 kr. I denna kostnad ingår utöver lönekostnader även kostnader för sociala avgifter, lokaler, expenser och ADB-kostnader.

Med dessa angivna förutsättningar har instituten bedömt *marginalkostnaderna avseende utbetalning* av garantilån utan bottenlån till 98 kr. per lån, 127 kr. per lån resp. 150 kr. per lån. Beträffande marginalkostnader för utbetalning av garantilån med bottenlån har bedömts att några sådana praktiskt taget inte tillkommer.

Marginalkostnaderna för förvaltning av garantilån utan bottenlån har av instituten beräknats till 17 kr. per lån, 20 kr. per lån resp. 30 kr. per lån. Motsvarande tillkommande förvaltningskostnad för garantilån med bottenlån har angivits till 6 kr. per lån, 9 kr. per lån respektive 10 kr. per lån.

Personalökningarna har det femte året beräknats till drygt 70 personer varav 40 personer avses tillkomma för ökade uppgifter avseende utbetalning av lån och 30 för förvaltningsuppgifter. Personalökningarna avser till övervägande del garantilån utan bottenlån.

Eftersom totalkostnaden för en ny tjänst av instituten beräknats till 200 000 kr., blir den totala merkostnaden ca 14 milj. kr. det femte året (70 x 200 000).

7.4.2 Bostadsverket

Som framgått ovan har verket i dag utbetalningskostnader om 18,6 milj. kr. per år. Av dessa kostnader bortfaller 16,8 milj. kr. ca två år efter kreditgarantisystemets införande. Kvarvarande kostnader är lokalkostnader. Det är emellertid inte möjligt att under de närmaste åren i någon större omfattning förverkliga dessa besparingar bl. a. beroende på låg personalomsättning och på att den övertaliga personalen består av administrativ personal, medan de tjänster som i ett kreditgarantisystem fortfarande blir kvar på nämnderna fordrar en annan bakgrund.

En beräkning av kostnaderna år fem visar för bostadsverket en ökning om 5,6 milj. kr. avseende förvaltningen av tillkommande lån, om ett kreditgarantisystem inte införs. Därvid har antagits en nettoökning av stocken som motsvarar den under de senaste åren, dvs. 400 000 lån på fem år. Den totala kostnadsminskningen för bostadsverket det femte året blir sålunda ca 22 milj. kr. (16,8+5,6), vilket motsvarar ca 150 personer i personalbesparing, om ett kreditgarantisystem införs.

7.5 Omläggningskostnader

De omläggningskostnader som hänger samman med övergång från statlig bostadslångivning till garantilån har av instituten beräknats till ca 8 milj. kr. Hälften av denna kostnad avser utvecklingskostnader för ADB medan övriga omläggningskostnader i huvudsak är kostnader för information, utbildning och blanketter.

7.6 Bostadsinstitutens tillkommande intäkter i ett kreditgarantisystem

7.6.1 Bostadsinstitutens beräkningar

Instituten har som intäkt avsett att täcka utlåningskostnaderna tagit upp en administrationsavgift om 150 kr. för garantilån utan bottenlån. Ovan har antagits att beslut tas i 46 500 ärenden om lån utan bottenlån årligen. Intäkten av administrationsavgiften blir då knappt 7 milj. kr.Vidare har instituten räknat med en aviseringsavgift om 20 kr. per år. Härtill kan beräknas en intäkt om 6 kr. i genomsnitt per lån och år som kravavgift. Intäkterna av aviseringsavgifterna m.m. det femte året blir då ca 5,5 milj. kr. (26 x 4,5 x 46 500). De lån som utbetalas år fem har antagits aviseras i genomsnitt en gång det första året. Det femte året skulle institutens tillkommande intäkter av aviserings- och administrationsavgifterna således bli ca 12 milj. kr.

Bostadsinstituten har under hand anfört att utöver dessa avgifter erfordras ett räntepålägg om 0,1 procentenheter som bidrag till täckning av de utlåningsadministrativa kostnaderna. Det femte året ger ett räntepålägg av denna storleksordning en intäkt om ca 35 milj. kr. vid en årlig utlåningsvolym om 7 000 milj. kr. Instituten kommer således enligt egna beräkningar att få tillkommande intäkter om 47 milj. kr. (35 + 12) av utlåningen det femte året.

7.6.2 Alternativ intäktsberäkning

Utifrån en bedömning att instituten skall få sina *merkostnader* för utlåningen det femte året – ca 14 milj. kr. – täckta har kommittén gjort följande beräkningar.

En utgångspunkt har varit att merkostnaderna för utbetalning av lån i ett kreditgarantisystem skall täckas av administrationsavgifter och merkostnaderna för förvaltningen av aviseringsavgifter. En uppdelning av de båda kostnadsslagen har gjorts beroende på om garantilånet utgår med eller utan bottenlån. Liksom för kostnadsbedömningarna gäller en antagen volym om 102 000 garantilån per år varav 46 500 utan bottenlån och 55 500 med bottenlån. Volymen har förutsatts ha samma omfattning varje år under en femårsperiod.

Utbetalningskostnader	
Garantilån med bottenlån	0 kr./lån
Garantilån utan bottenlån	150 kr./lån
Aviseringskostnader	
Garantilån med bottenlån	10 kr./lån och år
Garantilån utan bottenlån	30 kr./lån och år

De här använda kostnaderna är som framgått ovan (avsnitt 7.4.1) de högsta tillkommande kostnaderna som inom de olika lånekategorierna angivits av något institut (se avsnitt 7.3.1). De antagna volymerna appliceras på de av instituten angivna högsta tillkommande kostnaderna. Därvid kan följande intäkter räknas fram det femte året.

Administrationsavgifter		
Garantilån med bottenlån	0 kr x 55 500 lån	= 0 kr.
Garantilån utan bottenlån	150 kr x 46 500 lån	= 6 975 000 kr.
Aviseringsavgifter		
Garantilån med bottenlån	10 kr x 4,5 x 55 500 lån	= 2 497 500 kr.
Garantilån utan bottenlån	30 kr x 4,5 x 46 500 lån	= 6 277 500 kr.
Summa avgifter		15 750 000 kr.

De angivna avgifterna täcker de kostnader som instituten har beräknat för de olika funktionerna det femte året dvs.ca 14 milj. kr. Något räntepålägg för att täcka de administrativa utlåningskostnaderna behövs sålunda inte.

Detta innebär från låntagarens synpunkt lägre administrationsavgift än f. n. Aviseringsavgiften blir för vissa låntagare lägre och för andra högre än f. n. Storleken av förändringarna behandlas nedan (avsnitt 9.4).

7.7 Statsverkets uteblivna intäkter i ett kreditgarantisystem

Staten har som framgått intäkter för bostadslångivningen i form av räntepålägg, administrationsavgifter och aviseringsavgifter. Intäkterna av räntepålägget förs upp på statsbudgetens inkomstsida medan intäkterna av administrations- och aviseringsavgifterna tillförs bostadsverket.

Av kapitel 6 har framgått att det kan vara rimligt att instituten ges ett räntepålägg om högst 0,05 procentenheter på lån med tioårig löptid för sina upplåningskostnader i ett kreditgarantisystem. Detta innebär ett intäktsbortfall det första året för staten netto om knappt 1 milj. kr. per år och brutto om knappt 4 milj. kr. vid en långivning om 7 000 milj. kr. I avsnitt 7.2.1 har diskuterats anledningen till att ange räntepålägget dels netto dels brutto. Det femte året kan de uteblivna intäkterna för statsverket beräknas till ca 5 milj. kr. netto och till ca 17 milj. kr. brutto.

I ett kreditgarantisystem kommer naturligtvis statens intäkter av aviseringsavgifterna att bortfalla helt. Vid en långivning om ca 100 000 lån per år minskar intäkterna med ca 2 milj. kr. det första året. År fem är minskningen av intäkten ca 10 milj. kr.

Även intäkten av administrationsavgiften bortfaller, eftersom denna avgift hänger samman med utbetalningen av lånen. Vid en årlig långivning om 100 000 lån blir intäktsbortfallet ca 18 milj. kr. per år.

Statsverket har intäkter även i samband med upplåningen. Denna fråga har utvecklats närmare i kapitel 6. Där anförs att staten betalar ränta på sitt upplånade kapital en gång per år. Låntagarna betalar emellertid ränta till staten halvårsvis. Detta innebär vid nuvarande ränteläge en intäkt om ca 0,5 procentenheter. Vid en årlig omfattning av den statliga bostadslångivningen om 7 000 milj. kr., ger 0,5 procentenheter 35 milj. kr. i intäkt per år och ökar i stort sett med denna summa varje år. År fem kan intäktsbortfallet beräknas till ca 170 milj. kr.

Totalt blir intäktsbortfallet år fem ca 200 milj. kr. (5+10+18+170).

7.8 Sammanfattning av beräkningarna

Nedan sammanfattas beräkningarna avseende de låneadministrativa kostnaderna för upplåningen och utlåningen. Beräkningarna har närmare redovisats i kapitel 6 och tidigare i detta kapitel. Som utgångspunkt gäller vad tidigare anförts nämligen en årlig långivning om 100 000 lån till en volym om 7 000 mij. kr. Inom parentes anges det avsnitt från vilket uppgifterna är hämtade.

	Statsv./Bostadsv.	Bostadsinstit.
Intäkter i nuvarande system (milj. kr.)	55 netto 160 brutto (7.2.1)	305 (7.2.2)
Låneadministrativa kostnader per lån i nuvarande system avseende		
– utbetalning	180(7.3.2)	190–366 (7.3.3)
– förvaltning	22(7.3.2)	43– 51 (7.3.3)
Förändring av låneadministrativa kostnader för utlåningen i ett kreditgarantisystem år 5 (milj. kr.)	– 22 (7.4.2)	+14 (7.4.1)
Omläggningskostnader (milj. kr.) (engångskostnad)		+ 8 (7.5)
Förändring av intäkter i ett kreditgarantisystem år 5 (milj. kr.)		
– enligt kommitténs beräkningar	–200 (7.7)	+33 (6.2.4+7.6.2)
– med institutens antaganden	–250 (7.7)	+82 (6.2.4+7.6.1)

Skillnaden mellan intäkterna enligt institutens antaganden och kommitténs beräkning ovan - 50 milj. kr. – beror på att instituten som intäkt utöver administrations- och aviseringsavgifter har tagit upp ett räntepålägg om 0,2 procentenheter medan inom kommittén beräknats ett räntepålägg om högst 0,05 procentenheter. Skillnaden – 0,15 procentenheter – ger vid en årlig långivning om 7 000 kr. ca 50 milj. i intäkt år 5.

8 Förvaltning av redan beviljade bostadslån och andra statliga lån

8.1 Inledning

Enligt direktiven har kommittén att i första hand pröva möjligheterna till och förutsättningarna för att föra över utbetalningen och förvaltningen av nya lån till bostadsinstituten. Denna fråga har behandlats i kapitel 5–7.

Kommittén skall emellertid också pröva frågan om möjligheterna att föra över fövaltningsansvaret för befintliga lån från bostadsverket till bostadsinstituten.

Kommittén har diskuterat denna fråga med företrädare för bostadsinstituten. Därvid har redovisats synpunkter på två helt olika former för detta övertagande.

I detta kapitel prövar kommittén möjligheterna till övertagandet av förvaltningen av redan beviljade lån.

8.2 Utgångspunkter

Om ett statligt kreditgarantisystem införs avseende alla nu aktuella låneformer kommer bostadsverkets arbetsuppgifter med utbetalning och förvaltning av nya lån att upphöra. Som redovisats i kapitel 5 kommer dock vissa förvaltningsuppgifter avseende garantilånen att åvila länsbostadsnämnderna.

Bostadsverkets låneförvaltande uppgifter skulle då – med dessa undantag – endast avse redan av verket utbetalda lån. Bostadsverket – såväl länsbostadsnämnderna som bostadsstyrelsen – måste ha personalresurser för förvaltningsuppgifter under den tid lånestocken kommer att successivt minska genom slutamortering eller inlösen av lån.

Från samhällsekonomisk synpunkt kan det inte vara rationellt med två låneförvaltande organ där ett av dem arbetar med en krympande volym. För detta – bostadsverket – måste instruktioner och rutiner hållas aktuella, och ADB-systemet för avisering m. m. måste vara funktionsdugligt. För berörd personal måste det kännas otillfredsställande att arbeta inom en sektor med minskande arbetsuppgifter. Vid personalavgång kan det bli svårt att rekrytera erforderlig personal. Det finns således anledning att pröva om inte bostadsinstituten efter en relativt kort övergångstid skulle kunna förvalta större delen av bostadsverkets lånestock. Mot detta kan dock anföras att en längre övergångstid ger möjligheter att genom naturlig avgång klara en del av den personalminskning vid bostadsverket som blir en av följderna av ett

ändrat förvaltningsavansvar.

Andra skäl talar också för att förvaltningsansvaret för den befintliga lånestocken överförs från bostadsverket till bostadsinstituten.

För fastighetsägare med ett garantilån avseende ombyggnad eller energibesparande åtgärder och ett tidigare statligt lån för nybyggnad kan kontakten i förvaltningsfrågor begränsas till bostadsinstitutet om förvaltningsansvaret för det äldre lånet överförs dit.

Vid en sådan överföring kan information och service till mäklare och banker lämnas av enbart bostadsinstituten i stället för av både instituten och bostadsverket.

Beträffande vissa lånegrupper finns dock praktiska och bostadspolitiska skäl mot en överflyttning. Följande genomgång av lånestockens sammansättning ger underlag för en bedömning av denna fråga.

8.3 Lånestockens storlek och sammansättning

Den 30 juni 1981 omfattade bostadsverkets lånestock 890 000 lån med ett oguldet belopp av ca 55 400 milj. kr. Se efterföljande tabell. I antalet lån har inte inräknats ca 60 000 s. k. räntelån, som infördes år 1968 som komplement till redan befintliga lån i samband med paritetslånens införande. Antalet låntagare är färre än antalet lån, eftersom tertiärlånen, beviljade t. o. m. år 1962, också var förenade med tilläggslån. Vidare har äldre lån till nybyggnad under senare år i ökande utsträckning kompletterats med bostadslån till ombyggnad och energilån. Vissa äldre typer av lån – tertiärlån och tilläggslån samt egnahemslån enligt 1948 års kungörelse – kommer inom några år att vara slutamorterade. Dessa löper med en fast ränta på 3–4,5 %. Tertiärlån och egnahemslån enligt 1957 års kungörelser har rörlig ränta, anknuten till bostadslåneräntan.

Räntesubventionerna avseende bostadslån enligt 1963 års kungörelse och avseende paritetslån enligt 1968 års kungörelse tillgodoförs låntagarna enligt rutiner, skilda från dem som gäller låntagarna enligt 1974 års bostadsfinansieringsförordning. Vissa lån med räntefria och/eller stående lånedelar – lån till studentbostäder, egnahemslån, bostadsanskaffningslån, förbättringslån, lån till samlingslokaler – omprövas efter viss tid eller vid övertagande. Tomträttslån och markförvärvslån är lån till kommuner utan direkt samband med bostadsfastigheter.

Denna genomgång visar att lånestocken är mycket skiftande. En överflyttning av förvaltningsansvaret till bostadsinstituten bör i första hand diskuteras för bostadslån enligt 1974 års förordning samt för energilånen. Dessa grupper omfattade totalt 420 000 lån med ett lånebelopp av 21 700 milj. kr. Vidare bör sådan överflyttning diskuteras för bostadslån enligt 1963 års kungörelse och för paritetslånen, totalt 265 000 lån med ett lånebelopp av 21 600 milj. kr.

Under budgetåren 1981/82 och 1982/83 kan antalet bostadslån och energilån beräknas öka med ca 220 000 lån med ett sammanlagt lånebelopp av ca 14 000 milj. kr. Totalt skulle således instituten ta över förvaltningen av bostadsverkets lånestock med en omfattning av ca 57 000 milj. kr. (21 700+21 600+14 000).

Bostadsverkets lånestock 1981-06-30, exkl. utestående förskott

	Tid för beviljande	Antal lån	Milj. kr.
Ny- och ombyggnad av flerbostadshus			
Tertiärlån	före 1948	2 651	76,8
Tilläggslån	-"-	2 354	7,4
Tertiärlån	1948–62	15 563	4 136,7
Tilläggslån	-"-	8 931	283,8
Bostadslån	1963–67	4 855	5 120,2
Paritetslån	1968–74	6 501	10 253,7
Räntelån utan statliga lån	1968–74	77	16,2
Bostadslån	1975–	7 461	5 660,9
Lån till studentbostäder		173	143,5
Ny- och ombyggnad av småhus			
Tertiärlån	före 1948	4	0
Egnahemslån	1948–63	137 293	1 383,5
Bostadslån	1963–67	147 251	3 009,4
Paritetslån	1968–74	105 866	3 261,3
Räntelån utan statliga lån	1968–74	349	5,0
Bostadslån	1975–	211 645	13 790,3
Bostadsanskaffningslån	före 1948	350	11,3
Förbättringslån		28 817	392,5
Energilån			
utan räntebidrag		166 222	873,2
med räntebidrag		36 684	1 365,7
Underhållslån		1 831	1 132,8
Lån till hyresförluster		1 275	702,0
Lån till allmänna samlingslokaler		801	216,8
Tomträttslån		482	2 504,4
Markförvärvslån		790	896,1
Övriga lån tvätterilån, inventarielån, diverse räntefria lån, tilläggslån till kulturhus, lån till experimentbyggande		425	142,3
Totalt		888 651	55 385,8

Av lånestocken den 30 juni 1981 skulle i enlighet härmed 205 000 lån med ett totalt belopp av 12 100 milj. kr. inte komma i fråga för överföring av olika skäl. Denna lånestock, som i huvudsak består av äldre lån, skulle dock relativt snabbt minska och praktiskt taget vara avvecklad i slutet av 1980-talet.

8.4 Former för överflyttningen

Två helt skilda former för överflyttning av förvaltningsansvaret kan övervägas. Den ena formen är ett åtagande från institutens sida att förvalta

det statliga lånet, ett rent förvaltningsuppdrag. Den andra formen som bostadsinstituten fört fram för diskussion är att instituten övertar lånen i egen portfölj.

Förvaltningsuppdraget innebär att bostadsverket har kvar sin fordran på låntagaren samt att lånereversens bestämmelser gäller.

Det torde inte finnas några formella hinder i lånereverser o. d. som innebär att ett ändrat förvaltningsansvar inte är möjligt. I låneförbindelserna finns inga regler som innebär att förvaltningen av lånen skall handhas av viss myndighet.

Bostadsinstituten aviserar lånekostnaderna och vidarebefordrar inflytande räntor och amorteringar till bostadsverket. Räntekostnaderna för det statliga lånet aviseras netto, dvs. med avdrag för eventuellt räntebidrag som belöper på detta lån.

Räntesubventioner som belöper på bottenlån hos institutet bör inte aviseras låntagaren utan bör kunna tillgodoföras institutet direkt. Även institutens avisering av räntekostnaderna för bottenlån i ärenden där räntebidrag utgår bör ske netto. Instituten tillgodoförs de räntebidrag som belöper på bottenlånet på det sätt som angetts i kapitel 5 i ett kreditgarantisystem.

Särskilda rutiner och ADB-program för hanteringen av lånen torde bli nödvändiga. Vissa förvaltningsåtgärder bör, som diskuterats i kapitel 5 beträffande garantilånen, kunna vidtas av instituten utan kontakt med bostadsverket, medan andra kräver en sådan kontakt. I förvaltningsavtal mellan bostadsverket och instituten regleras ersättningen för instituten utöver den inflytande aviseringsavgiften.

Förvaltning i egen portfölj innebär i princip att instituten övertar bostadsverkets fordran på de enskilda låntagarna.

Ett av bostadsinstituten angivet syfte med denna metod är att några särskilda förvaltningsrutiner inte skulle behöva tillskapas för de övertagna lånen. Dessa skulle bli desamma som för garantilånen. Detta innebär att de övertagna lånen skall ha samma status som garantilånen. Det skulle sålunda inte längre vara fråga om statliga lån, utan om lån i instituten med statlig kreditgaranti. För att den önskvärda rationaliseringen skulle kunna erhållas behöver aviseringstidpunkterna ändras så att de sammanfaller med bottenlånens och likaså behöver en räntebindning motsvarande den för bottenlånen införas. De här antydda ändringarna innebär ett helt nytt låneavtal, som inte kan komma till stånd utan en frivillighet från låntagarnas sida. Gällande lånereverser har karaktär av civilrättsligt avtal, som inte ensidigt kan ändras av den ena parten, dvs. staten/bostadsverket. Instituten måste erbjuda låntagarna ett nytt lån med andra villkor. För att låntagarna skall acceptera detta erbjudande krävs minst samma förmåner som för det statliga lånet. En förbättring kan vara en längre amorteringstid, en annan sådan kan vara utbyte av flera små lån mot ett lån på samma totala belopp.

Om nya avtal frivilligt skall ingås i någon större omfattning, måste möjligheter till räntebidrag finnas kvar. De nya lånen torde delvis kunna ha karaktär av utvidgade bottenlån, och delvis utgöra garantilån. Skall staten ha kvar en kreditgaranti, måste staten ha inflytande över lånevillkoren i det nya avtalet om garantilån. Detta förfarande med ett eller två nya lån innebär att det tidigare statliga lånet löses in. Ett övertagande i egen portföljd förutsätter

att instituten får möjlighet att låna upp erforderliga medel för utvidgade bottenlån och nya garantilån.

8.5 Kostnader

Bostadsinstituten anför i en promemoria att som en allmän utgångspunkt för kostnadsresonemangen rörande överförande av bostadsverkets lånestock måste gälla att instituten skall ha kostnadstäckning. Kostnaderna anses vara dels av initialkaraktär dels av fortlöpande karaktär. Instituten anser att de låneadministrativa kostnaderna för förvaltning av lånestocken i det av dem förordade alternativet – övertagande i egen portfölj – sannolikt kostnadsmässigt skulle kunna täckas med en räntemarginal motsvarande högst statens nuvarande marginal. Instituten framhåller svårigheterna att beräkna kostnaderna avseende överförande av lånestocken.

Som kommentar till institutens bedömning av kostnaderna för förvaltning i egen portfölj kan följande anföras. Statens räntepålägg är 0,25 %. Ovan (avsnitt 8.3) har anförts att det kan vara aktuellt att diskutera att en lånestock med en omfattning av ca 57 000 milj. kr. skall föras över till instituten. Ett räntepålägg om 0,25 % ger då ca 140 milj. kr. i intäkt per år. Staten förlorar en intäkt på motsvarnde belopp.

Om alternativet förvaltning i egen portfölj inte skulle vara möjligt anför instituten i den ovannämnda promemorian att kostnaderna torde bli avsevärt högre. Det är dock enligt deras uppfattning omöjligt att med någon precision uttala sig om har mycket högre kostnaderna skulle bli.

Som jämförelse bör anföras att bostadsverkets kostnader för förvaltning av den nuvarande lånestocken har beräknats till ca 18 milj. kr. per år (se avsnitt 7.3.2).

9 Överväganden och förslag

9.1 Inledning

Enligt direktiven har kommittén bl. a. i uppdrag att överväga frågan om de statliga bostadslånen kan föras över till bostadsinstituten så att instituten kommer att svara för hela den långfristiga finansieringen. Om bostadslånen förs över till bostadsinstituten skulle de statliga lånen lyftas bort från statsbudgeten. Belastningen skulle då minska men å andra sidan måste, enligt direktiven, ett lika stort utrymme garanteras på den prioriterade kreditmarknaden. I stället för beslut om bostadslån fattar länsbostadsnämnden beslut om statlig garanti för ett lån.

I direktiven nämns även följande frågor som bör belysas.

- Bedömningar bör göras i vad mån ett kreditgarantisystem leder till sänkning av de totala samhällsekonomiska kostnaderna genom att bl. a. personalbesparingar på den offentliga sidan blir större än de ökade kostnader som uppkommer på den privata sidan.
- Frågan om bottenlån och kreditgarantilån skall läggas samman till ett s. k. enhetslån bör belysas.
- Det bör bedömas vilka svårigheter det kan innebära att volymen prioriterade bostadsobligationer som behöver placeras på kreditmarknaden ökar kraftigt i ett kreditgarantisystem.
- Hanteringen av räntebidragen i ett kreditgarantisystem bör undersökas.
- I första hand bör prövas möjligheterna till och förutsättningarna för att föra över utbetalningen och förvaltningen av nya bostadslån till instituten. Kommittén är emellertid oförhindrad att ta upp frågan om förvaltningen av redan beviljade bostadslån samt om utbetalning och förvaltning av vissa andra slag av statliga lån.
- Frågan om ersättning till långivarna för kostnaderna i ett kreditgarantisystem bör belysas.
- Möjligheter till rationaliseringar i ett kreditgarantisystem bör bedömas.

I detta kapitel sammanfattar jag de olika synpunkterna på ett kreditgarantisystem som diskuterats i det föregående samt hur förvaltningen av bostadsverkets lånestock kan ordnas om ett kreditgarantisystem införs. Vidare behandlas de förändringar som inträffar för låntagaren, bostadsverket och kommunerna i ett kreditgarantisystem.

I det efterföljande kapitlet tas upp möjligheter till rationaliseringar inom nuvarande system.

Jag vill emellertid innan jag går in på de frågor som enligt direktiven bör belysas erinra om vad där anförts om regeringens uppfattning i propositionen om den svenska kapitalmarknaden (prop. 1978/79: 165) om att några direkta vinster totalt sett av att övergå till en statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet inte torde föreligga – en uppfattning som riksdagen anslutit sig till. Det ligger inte inom ramen för bostadslånekommitténs direktiv att utreda denna fråga.

9.2 Finansiering över statsbudgeten eller genom upplåning av bostadsinstituten

Belastningen på statsbudgeten minskar om bostadslånen förs över till bostadsinstituten. Ett lika stort utrymme för bostadsobligationer måste garanteras på den prioriterade kreditmarknaden.

Bostadsinstitutens upplåning sker på den prioriterade kreditmarknaden mot obligationer. Obligationerna placeras så gott som uteslutande hos allmänna pensionsfonden, försäkringsbolagen och bankerna. Under år 1980 placerades bostadsobligationer till ett värde av ca 13 000 milj. kr.

I kapitel 6 har beskrivits upplåningen i det befintliga bostadslånesystemet. Där anförs bl. a. att de statliga bostadslånen belastar statsbudgeten och att finansieringen av dem vid budgetunderskott sker genom statlig upplåning. Under budgetåret 1980/81 uppgick statens utlåning för bostadsändamål till ca 7 000 milj. kr.

Vid övergång till ett kreditgarantisystem med statligt garanterade lån lämnade av bostadsinstituten ökar behovet av att emittera bostadsobligationer. För att klara ett bostadsbyggande av de senaste årens omfattning måste köparna av stats- och bostadsobligationer i stället för att förvärva bostadsobligationer till ett värde av ca 13 000 milj. kr. och statspapper till ett värde av 7 000 milj. kr. förvärva bostadsobligationer till ett värde av ca 20 000 milj. kr. Med det motstånd som finns hos placerarna mot att förvärva bostadsobligationer är detta ett problem även om dessa obligationer är prioriterade.

I ett kreditgarantisystem kan instituten ha två obligationsserier, en för bottenlånen och en för garantilånen. Räntevillkoren och löptiden bör bli lika för de båda slagen av obligationer och de måste båda vara prioriterade.

Vad som i själva verket inträffar om man i stället för statliga bostadslån beviljar lån för vilka staten ställer garanti är att man inom en prioriterad sektor flyttar ett upplåningsbehov från staten till bostadsinstituten. Den kreditpolitiska innebörden av en förskjutning från statsobligationer till bostadsobligationer, vilken komittén inte haft till uppgift att penetrera, behandlas i *bilaga 2*.

Flera utredningar har tidigare haft att överväga frågan om statliga kreditgarantier i stället för en direkt finansiering av bostadslångivningen över statsbudgeten. De har konstaterat att det inte spelar någon avgörande roll vilken av de båda finansieringsformerna som väljs. Det statliga budgetunderskottet minskar emellertid. Statsmakterna kan av skäl som inte rör administrationen av bostadslångivningen, t. ex. för att minska budgetunderskottet och underlätta likviditetsstyrningen i ekonomin, vilja välja ett

kreditgarantisystem i stället för en direkt statlig långivning. Denna fråga ligger inte inom ramen för bostadslånekommitténs arbete.

Den inriktning av kommitténs arbete som ges i direktiven innebär enligt min mening att andra motiv än rent budgetmässiga bör utgöra bakgrund till kommitténs ställningstaganden. Jag kommer i fortsättningen av detta kapitel att behandla dessa andra motiv.

9.3 Utformningen av ett kreditgarantisystem

9.3.1 Förfarandet i ett kreditgarantisystem

I kapitel 5 har utformningen av ett kreditgarantisystem behandlats. Jag vill sammanfatta vad där anförts på följande sätt och ytterligare utveckla vissa frågor.

Ansökan om kreditgaranti behandlas och bereds av de kommunala förmedlingsorganen och av länsbostadsnämnderna på samma sätt som en låneansökan i nuvarande bostadsfinansieringssystem. Granskning, teknisk beredning och beslut handläggs som i dag. Den avgörande förändringen inträffar först när det gäller utbetalning och förvaltning av lånen. Dessa uppgifter övertas i princip av bostadsinstituten. Under förvaltningsskedet kan dock vissa uppgifter ankomma på nämnderna.

9.3.2 Allmänna villkor och förutsättningar

Kreditgarantin 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 bestämmer säkerhetens förmånsrättsläge. Några förändringar i förhållande till nuvarande system beträffande säkerhetens förmånsrättsläge är således inte aktuella. Det samma bör gälla storleken av det lån för vilket den statliga kreditgarantin skall gälla. Möjligheterna till s. k. fördjupning av lånet bör finnas även i ett kreditgarantisystem. Enligt min uppfattning skall dock inte brist på medel kunna åberopas av kreditinstituten som skäl för fördjupning. I dag är det inte ovanligt att brist på medel anförs som ett sådant skäl.

Kommittén har enligt direktiven att överväga lånekonstruktionen i ett kreditgarantisystem. Övervägandena gäller om bottenlånet och garantilånet skall läggas samman till ett s. k. enhetslån eller om man även i ett kreditgarantisystem skall ha en konstruktion med två lån. Följande skäl talar sammanfattningsvis för två lån. Även i ett kreditgarantisystem finns två ansvarstagare, bottenlångivarna och staten. Olika amorterings- och räntevillkor gäller för de båda lånedelarna. Två lån innebär att ett av dem kan förändras utan att låneförutsättningarna för det andra behöver ändras. Som konstaterats i kapitel 5 kan förändringar ofta aktualiseras därför att statsmakterna önskar av bostadspolitiska skäl påverka boendekostnaderna genom finansierings- och lånevillkoren. Instituten kan å sin sida finna det lämpligt att i samband med konverteringar vidta förändringar i bottenlånen. Dessutom är det som framgått av kapitel 6 lämpligast med två olika obligationsserier för de båda lånedelarna bl.a. beroende på att statens

eventuella ändringar av villkoren för garantilånen bör kunna följas av ändringar i deras finansiering. Enligt min uppfattning är det inte möjligt att införa ett s. k. enhetslån.

9.3.3 Utbetalning och förvaltning av garantilån

Kreditgarantin lämnas under villkor att långivaren förvaltar utlämnat lån under bankmässiga former och därvid beaktar statens intresse som garantigivare. Begränsning helt eller delvis av garantins omfattning kan beslutas av länsbostadsnämnden om långivaren förfarit vårdslöst. Garantilånet och bottenlånet bör i princip förvaltas enligt samma principer. En utgångspunkt bör vara att kontakterna mellan bostadsverket och instituten begränsas så mycket som möjligt avseende låneförvaltningen så att ett så rationellt och enkelt system som möjligt skapas.

9.3.4 Förenklingar vid övergång till ett kreditgarantisystem

Enligt min uppfattning skulle administrationen förenklas om de förskott på bostadslån som nu kan utgå ersätts av byggnadskreditiv. Jag finner det angeläget att stryka under vad i kapitel 5 anförts om vikten av att förskotten ersätts av byggnadskreditiv. Dessa krediter bör liksom f.n. i huvudsak lämnas av affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker. Även bostadsinstituten bör lämna krediter.

Vidare kan, som anförts i kapitel 5, förenklingar i vissa fall göras beträffande beslut om statlig och kommunal köpeskillingskontroll i ett kreditgarantisystem med syftet att avlasta länsbostadsnämnderna.

Även beträffande det exekutiva förfarandet är det enligt min mening möjligt att genom en flyttning av vissa arbetsuppgifter från bostadsverket till instituten uppnå en mera rationell ordning inom ramen för ett kreditgarantisystem.

Kommittén har även diskuterat hur en förenkling av administrationen av räntebidragen skall utformas. Som framgått av avsnitt 5.4.7 kan dessa bidrag beräknas av bostadsinstituten och aviseras låntagaren netto vilket innebär en rationalisering jämfört med dagens system.

Jag vill avslutningsvis innan jag går över till att behandla frågan om de låneadministrativa kostnaderna i ett kreditgarantisystem betona vikten av att bostadsinstituten - om ett sådant system införs - i så stor utsträckning som möjligt ges uppgifter att i förvaltningsskedet agera självständigt. Härigenom uppnås den fördelen att dubbelarbete kan undvikas. I princip bör i samband med låneförvaltningen endast åtgärder av bostadspolitisk natur åvila bostadsverket.

9.4 Låneadministrativa kostnader i ett kreditgarantisystem

Beredningen av ärenden fram till beslut om statlig kreditgaranti är densamma som f. n. gäller vid beslut om bostadslån, energisparlån och för övriga låneformer som administreras av bostadsverket. Förändringar inträf-

far först vad gäller utbetalning och förvaltning. Dessa arbetsuppgifter flyttas från bostadsverket till bostadsinstituten.

För att få så gynnsamma kostnadseffekter som möjligt för staten bör en överflyttning innefatta samtliga nya lån som f. n. administreras av bostadsverket. Utifrån uppfattningen att ett kreditgarantisystem bör omfatta alla låneformer har inom kommittén tillsammans med företrädare för bostadsverket och bostadsinstituten undersökts hur de låneadministrativa kostnaderna förändras för låntagarna, långivarna och för bostadsverket. Jag vill sammanfatta överläggningarna på följande sätt.

Beräkningarna av de låneadministrativa kostnaderna i nuvarande bostadslånesystem visar att de totala förvaltningskostnaderna per lån förvaltade av bostadsverket är ca 22 kr. För två av instituten är motsvarande kostnad ca 43 kr. och för det tredje ca 51 kr. Förvaltningskostnaden per lån är f. n. således väsentligt lägre för bostadsverket än för instituten.

Kostnaderna för utbetalning av lån har också beräknats. Utbetalningskostnaden per lån är f. n. vid bostadsverket 180 kr. och vid de tre instituten 190 kr., 202 kr. resp. 366 kr. Även beträffande utbetalningskostnaden ligger bostadsverket lägst även om kostnadskillnaden här inte är så markant som beträffande förvaltningen. Ett av bostadsinstituten har emellertid väsentligt högre kostnader för utbetalningen än bostadsverket och de båda andra.

Kostnadskillnaderna kan bero på att bostadsverket på ett helt annat sätt än instituten har kunnat tillgodogöra sig vissa stordriftsfördelar. Verkets lånestock innehåller ca tre gånger så många lån som det största institutets – ca 900 000 lån mot ca 300 000 lån. Vidare tillförs verket årligen ungefär fyra gånger så många lån som det största institutet.

Instituten har beräknat de *låneadministrativa kostnaderna för utlåningen och förvaltningen* i ett kreditgarantisystem på följande sätt. En ökning av personalstyrkan med tillsammans drygt 70 personer har beräknats erforderlig det femte året efter införandet av systemet till en kostnad av 200 000 kr. per person i prisläge hösten 1981. Den administrativa totalkostnaden för utlåningen blir då enligt institutens beräkningar ca 14 milj. kr. (70 x 200 000).

Instituten har utifrån dessa beräkningar ansett att en administrationsavgift om 150 kr/lån för garantilån utan bottenlån bör utgå. För garantilån med bottenlån anses att någon ytterligare administrationsavgift inte bör uttas för garantilånet. Aviseringsavgifterna har beräknats till 10 kr. per avisering plus avgifter i samband med krav utöver ordinarie avisering för garantilån utan bottenlån. Dessutom har instituten för att täcka kostnaderna för utlåningen tagit upp ett belopp på 0,1 % på oguldet belopp.

I kapitel 7 har en beräkning av intäkterna av utlåningen beräknats med utgångspunkt från de avgifter och det räntepålägg instituten har angivit. Institutens tillkommande intäkter för utlåningen har beräknats till 47 milj. kr. år fem.

Beträffande *kostnaderna för upplåningen* har instituten anfört att dessa kostnader till helt övervägande del är av räntekostnadskaraktär och därför inte lämpade att ta ut i form av särskilda avgifter. I stället är konstruktionen med en räntemarginal det enda framkomliga sättet. Instituten anför sammanfattningsvis att de lämnade beräkningarna inte är någon faktisk kalkyl för deras upplåningskostnader. Om det antas att dessa kostnader skall

täckas in under en löptid för obligationslånet på 10 år blir den årliga "låneavgiften" ca 0,1 procentenheter. Vid den i kalkylen antagna årliga utlåningsvolymen blir beloppet per år ca 7 milj. kr. År fem skulle intäkterna av avgiften sålunda uppgå till ca 35 milj. kr.

Omläggningskostnaderna vid övergång till ett kreditgarantisystem har av instituten beräknats till ca 8 milj. kr. (avsnitt 7.5). Dessa kostnader avser bl. a. utvecklingskostnader för ADB samt kostnader för information, utbildning och blanketter.

De sammanlagda intäkterna i ett kreditgarantisystem blir ca 82 milj. kr (47+35) år fem och merkostnaderna samma år ca 49 (14+35) milj. kr. allt enligt institutens beräkningar. Beräkningarna av kostnaderna och intäkterna sammanfattas i en tabell (avsnitt 7.8) till vilken hänvisas.

Jag vill för egen del anföra följande om de låneadministrativa kostnaderna i ett kreditgarantisystem.

I kommittens direktiv anförs att administrationskostnaderna för utlåningen dvs. för utbetalning och förvaltning i princip bör beräknas genom särskilda avgifter och inte inkluderas i räntan. Med anledning av vad i direktiven anförts och med utgångspunkt från institutens egna beräkningar har inom kommittén gjorts en alternativ beräkning som visar att något räntepålägg inte är erforderligt för att instituten skall få sina låneadministrativa merkostnader för utlåningen täckta. Aviseringsavgifterna har därvid satts till 30 kr. per lån och år för garantilån utan bottenlån. I övrigt har antagits att aviserings- och administrationsavgifterna skall vara de av instituten beräknade. Detta innebär likaså en aviseringsavgift om 30 kr. per lån och år för garantilån med bottenlån. Administrationsavgiften har beräknats till 150 kr. oavsett om garantilånet utgår med bottenlån eller ej. Vid en årlig långivning om ca 100 000 lån kommer dessa avgifter att innebära att instituten år fem utöver kostnadstäckning får ett visst överskott på kreditgarantigivningen såsom framgått av kapitel 7.

Omläggningskostnader som hänger samman med en övergång från statlig långivning till garantilån har av instituten beräknats till ca 8 milj. kr. Det finns utrymme att med en tioårig avskrivningsperiod täcka dessa omläggningskostnader med det framräknade överskottet.

Det är således som framgått ovan möjligt att utan något räntepålägg och med en viss ökning av låntagarens aviseringskostnad utöver de av instituten beräknade täcka institutens tillkommande låneadministrativa kostnader avseende utlåningen i ett kreditgarantisystem.

Följande sammanställningar belyser skillnaden under en 20 års period mellan de administrations- och aviseringsavgifter som tas ut idag och de som enligt kommitténs beräkningar bör tas ut i ett kreditgarantisystem.

	Administrations-avgift	Aviserings-avgift	Summa avgifter
1. Bostadslån/garantilån med bottenlån			
F.n.	150 + 175	20 år x (20+20)	1 125
I ett kredit-garantisystem	150	20 år x 30	750
2. Bostadslån/garantilån utan bottenlån			
F.n.	175	20 år x 20	575
I ett kredit-garantisystem	150	20 år x 30	750

För ett garantilån som kombineras med bottenlån får låntagaren låneadministrativa kostnader under en 20-års period som är 375 kr (1125–750) lägre än idag. För ett garantilån utan bottenlån ökar de låneadministrativa kostnaderna med 175 kr. (750–575) jämfört med idag under en lika lång period.

Vad därefter gäller kostnaderna för upplåningen finner instituten att en konstruktion med ett räntepålägg är den enda framkomliga vägen. Vid en årlig långivning i ett kreditgarantisystem om 7 000 milj. kr. anser instituten ett räntepålägg om 0,1 procentenheter nödvändigt för att täcka de av dem uppgivna upplåningskostnaderna om 70 milj. kr. på tio år. Av avsnitt 6.2.4. framgår att institutens totala kostnader för upplåning kan beräknas till högst 35 milj. kr. för varje obligationsserie om serien omfattar 10 år. Skillnaden mellan institutens beräkning av upplåningskostnaderna och kommitténs ligger bl. a. däri att instituten tagit upp 35 milj. kr. som förhöjd upplåningsränta för konverteringslån. Dessa kostnader skall inte belasta subventionssystemet. För att täcka dessa kostnader krävs inte som instituten anser 0,1 procentenheter. Det är möjligt att inom ett intervall upp till högst 0,05 procentenheter av det belopp som omfattas av kreditgarantin täcka kostnaderna för upplåningen.

Beräkningarna beträffande de låneadministrativa kostnaderna visar att utlåningskostnaderna kan och bör täckas med administrations- och aviseringsavgifter av angiven omfattning. Något räntepålägg behövs inte för att täcka merkostnaderna för utlåningen. Jag anser vidare att den ökning av den låneadministrativa kostnaden för låntagaren som inträffar i ett kreditgarantisystem för garantilån utan bottenlån enligt kommitténs redovisade beräkningar är av den omfattningen att den kan accepteras. Det bör också noteras att ett garantilån i kombination med ett bottenlån ger lägre låneadministrativa kostnader än idag.

Kostnaderna beträffande upplåningen bör som framgått ovan täckas med ett räntepålägg om högst 0,05 procentenheter på den del av institutens utlåning som kommer att omfattas av kreditgarantin. Genom denna konstruktion får instituten enligt min mening täckning för de merkostnader som kommer att uppstå i ett kreditgarantisystem.

Som anförts tidigare ingår för bostadslån ett räntepålägg om 0,25 procentenheter i bostadslåneräntan avsett att täcka kostnaderna för statens

utlåning samt för risktäckning. Om instituten får högst 0,05 för upplåningskostnaderna kan staten - om låntagarna skall ha oförändrade räntekostnader – ta ut 0,2 procentenheter. Ett räntepålägg av denna storleksordningen kan netto beräknas ge knappt 20 milj. kr. år fem och brutto ca 70 milj. kr samma år. Statens del av räntepålägget bör i ett kreditgarantisystem inleveras av bostadsinstituten.

Jag vill även erinra om att de intäkter som staten har i samband med bostadslångivningen och som alltså bortfaller i ett kreditgarantisystem kan beräknas till ca 200 milj. kr. (se avsnitt 7.7) det femte året efter införandet av ett kreditgaranisystem medan de kostnader som bortfaller för bostadsverket kan beräknas till 22 milj. kr. Som tidigare också konstaterats beror den stora differensen till största delen på skillnaden mellan statens olika periodisering av ränteintäkter och räntekostnader.

Instituten får tillkommande kostnader i ett kreditgarantisystem om ca 14 milj. kr. det femte året samt omläggningskostnader om ca 8 milj. kr. i engångskostnader.

Beräkningarna visar att institutens merkostnader (+14 milj. kr.) blir lägre än bostadsverkets kostnadsminskning (– 22 milj. kr.) år fem, alltså en viss samhällsekonomisk besparing. Denna relativt blygsamma skillnad om ca 8 milj. kr. bör ses i relation till statens intäktsbortfall som år fem kan beräknas till ca 200 milj. kr.

Jag vill också i detta avsnitt - utan att här diskutera om ett kreditgarantisystem skall införas - något beröra när ett sådant system tidigast kan införas. Vid de överläggningar kommittén haft med företrädare för instituten har framkommit att ett kreditgarantisystem måste föregås av ett omfattande förberedelsearbete mellan bostadsverket och instituten för att klara ut de rutiner som behövs i ett kreditgarantisystem inte minst beträffande dataadministrationen. Dessutom måste instituten skapa delvis nya rutiner för utbetalningen och förvaltningen. En minsta tid för det nödvändiga förberedelsearbetet har bedömts till ett år. Om riksdagen våren 1982 fattar beslut om att ett kreditgaranisystem skall införas är det därför enligt min uppfattning inte möjligt att systemet kan träda i kraft tidigare än vid halvårsskiftet 1983 efter ett visst förberedelsearbete. Resultatet av detta arbete bör bl. a. bli ett avtal mellan regeringen och instituten. I detta avtal bör bl. a. anges vilka åtaganden instituten skall ha i ett kreditgarantisystem och vilken ersättning de skall erhålla för sitt arbete med garantilånen. Jag anser det i hög grad motiverat att regeringen, i en eventuell proposition presenterar den principiella innebörden av det avtal som förhandlats fram med bostadsinstituten i frågan. Detta avtal bör enligt min uppfattning underställas riksdagen för godkännande. I avtalet bör vidare anges i vilka fall instituten skall ha rätt att neka att lämna ut lån. I avtalet måste också tas upp hur låntagaren skall ha möjlighet att få bostadsinstitutens beslut överprövade under förvaltningsskedet. Det måste t. ex. vara möjligt att få institutens beräkning av räntebidrag prövade.

9.5 Förvaltning av redan beviljade bostadslån och andra statliga lån

Enligt direktiven har kommittén även att pröva möjligheterna att föra över förvaltningsansvaret för befintliga statliga lån dvs. för lånestocken från bostadsverket till bostadsinstituten. I kapitel 8 har en genomgång gjorts av motiven för en sådan förändring samt omfattningen av den. Jag sammanfattar vad där anförts på följande sätt.

Om ett kreditgarantisystem införs avseende alla nu aktuella låneformer kommer bostadsverkets låneförvaltande uppgifter, med vissa undantag, endast att avse av verket redan utbetalade lån. Verket måste ha personal för dessa alltmer krympande uppgifter och hålla de rutiner som är hänförliga till förvaltningen aktuella. För den personal som arbetar med förvaltningsuppgifter är det otillfredsställande att arbeta inom en sektor med minskande arbetsuppgifter, uppgifter som kommer att upphöra först efter en lång övergångstid. Å andra sidan innebär en långsammare överflyttning att möjligheterna till naturlig avgång ökar.

Om förvaltningen även av lånestocken flyttas till instituten uppnås vissa fördelar för låntagare som får ett garantilån för ombyggnad eller andra åtgärder och som tidigare har ett statligt lån. Denne låntagare får en förvaltare - bostadsinstituten - av de båda lånen.

Olika skäl talar därför för att även stocken i princip bör förvaltas av bostadsinstituten. Av skäl som framgått av kapitel 8 bör dock vissa lånegrupper även i fortsättningen förvaltas av bostadsverket antingen därför att de ändå är slutamorterade under de närmaste åren eller därför att en omprövning av låneförutsättningarna äger rum under förvaltningsskedet. Åter andra lån, såsom tomträttslån och markförvärvslån, är lån till kommunerna utan direkt samband med bostadslångivningen och bör därför även i fortsättningen förvaltas av verket. Dessa båda lånegrupper kommer f. ö. inte att tillföras några nya lån eftersom de numera upphört.

Slutsatsen av den genomgång som görs i kapitel 8 är enligt min mening att i första hand ett ändrat förvaltningsansvar blir aktuellt för bostadslån enligt 1974 års bostadsfinansieringsförordning samt för energilånen och för bostadslån enligt 1963 års kungörelse samt för paritetslånen enligt 1968 års kungörelse, totalt ca 685 000 lån vid utgången av budgetåret 1980/81. Under budgetåren 1981/82 och 1982/83 kan antalet bostadslån och energilån bedömas öka med 220 000. Vid utgången av sistnämnda budgetår kommer verkets stock avseende här berörda låneformer att omfatta ca 900 000 lån med ett sammanlagt belopp om ca 57 000 milj. kr.

För de låneformer som angetts bör förvaltningen av lånestocken föras över till instituten med början den 1 juli 1983 dvs. samtidigt som ett kredtigarantisystem eventuellt införs. Ett överförande av förvaltningsansvaret bör ske på följande sätt.

Med början vid halvårsskiftet 1983 övertar instituten förvaltningen av ärenden där ett garantilån avseende ombyggnad eller energibesparande åtgärder utbetalas. Detta innebär att ca 40 000 - 50 000 lån per år kommer att flyttas över till institutens förvaltning. Till halvårsskiftet 1988 har sålunda förvaltningen av ca 200 000 - 250 000 lån flyttats. Vid denna tidpunkt omfattar den lånestock som bör överflyttas fortfarande ca 650 000 – 700 000 lån enligt

de beräkningar som redovisats ovan. Härtill kommer ett mindre antal lån som beviljats vid halvårsskiftet 1983 men som inte hunnit utbetalas när ett kreditgarantisystem anses böra träda ikraft.

Eftersom stocken enligt denna metod minskar relativt långsamt finner jag det nödvändigt att - med början vid halvårsskiftet 1988 - grupper av ärenden förs över till instituten utan samband med om ett beslut om kreditgaranti fattas. Därvid kan man tänka sig olika metoder. En är att flytta vissa lånetyper samtidigt, en annan är en länsvis överflyttning. Även andra principer för en överflyttning kan tänkas. Hur överflyttningen skall ske liksom fördelningen av lånestocken mellan instituten får tas upp vid de förhandlingar som blir nödvändiga om en förändrad förvaltning blir aktuell.

Jag vill emellertid något beröra hur institutens förvaltningsansvar bör utformas. Vid kommitténs överläggningar med instituten har två former för förvaltningsansvaret av lånestocken diskuterats.

Den ena formen är ett åtagande från institutens sida att förvalta det statliga lånet. Detta alternativ som kan betecknas som ett *rent förvaltningsuppdrag* innebär i korthet att bostadsverket har kvar sin fordran på låntagaren samt att lånereversens bestämmelser gäller. Bostadsinstituten aviserar lånekostnaderna och vidarebefordrar inflytande räntor och amorteringar till bostadsverket. Någon ändring av lånereversen behövs inte. Skilda rutiner och ADB-program blir förmodligen erforderliga i detta alternativ för institutens förvaltning av de egna lånen och av bostadsverkets lånestock.

Det andra alternativet *förvaltning i egen portfölj,* innebär i praktiken att instituten erbjuder låntagaren ett nytt lån och att det statliga lånet löses in. Detta förutsätter en frivillighet från låntagarens sida. Det nya lånet kan i sin helhet vara ett lån med statlig kreditgaranti eller vara en kombination av sådant lån och ett lån med bottenlånevillkor.

Enligt min uppfattning är det lämpligast att instituten – åtminstone till en början – tar hand om bostadsverkets lånestock som ett rent förvaltningsuppdrag. Alternativet med egen portfölj innebär stora förändringar för låntagarna och förutsätter i inte ringa omfattning deras frivilliga medverkan för att kunna genomföras och fungera rationellt. Det finns enligt min uppfattning därför inte– i varje fall inte utan en tämligen lång övergångstid – reella möjligheter för instituten att ta hand om bostadsverkets lånestock i egen portfölj. Den frivilliga medverkan från låntagarna som måste förutsättas kan komma att innebära att instituten får förvalta vissa bostadslån som ett rent förvaltningsuppdrag och andra i egen portfölj.

Beträffande de låneadministrativa kostnaderna för förvaltningen hos instituten av lånestocken anför dessa i en promemoria att kostnaderna dels är av initialkaraktär dels av fortlöpande karaktär. Bl. a.anför instituten att de behöver bygga upp datasystem som klarar de olika låneformerna. I detta sammanhang anges att det kostnadsmässigt betyder mycket i vilken omfattning instituten kan repliera på bostadsverkets nuvarande och framdeles utbyggda datasystem. Kostnaderna för överföring av förvaltningen i egen portfölj anser instituten sannolikt skulle kunna täckas med en räntemarginal motsvarande högst statens nuvarande marginal dvs. 0,25 procentenheter. Lånestocken vid halvårsskiftet 1983 kan beräknas till ca 57 000 milj. kr, – 0,25 procentenheter ger en intäkt om ca 140 milj. kr. per år. Detta innebär

att staten kommer att få ett intäktsbortfall om ca 140 milj. kr. brutto och ca 20 milj. kr. netto. Enligt vad som framgått ovan (avsnitt 7.3.2) har bostadsverkets kostnader för förvaltningen av lånestocken beräknats till ca 18 milj. kr. per år. Om lånen skall övertas såsom ren förvaltning torde de administrativa kostnaderna enligt instituten bli avsevärt högre. Det är dock - fortfarande enligt instituten - omöjligt att med någon större precision uttala sig om hur mycket högre kostnaderna skulle bli.

Om låntagaren inte skall få högre låneadministrativa kostnader än i dag kommer staten inte att kunna ta ut något räntepålägg. Förutom ett intäktsbortfall netto om ca 20 milj. kr. per år p. g. a. att räntepålägget tillfaller instituten förlorar staten ungefär lika mycket per år p. g. a. att intäkterna av aviavgifterna bortfaller.

9.6 Förändringar för låntagaren

I ett kreditgarantisystem får låntagaren endast att göra med en långivare – han får sitt lånebehov avseende bottenlån och garantilån täckt hos samma långivare. Detta innebär naturligtivs en fördel för honom. Det blir möjligt att avisera de båda lånen samtidigt och på samma avi. Detta betyder i vissa fall lägre låneadministrativa kostnader för låntagaren. Som framgått av avsnitt 9.4 får en låntagare under en 20-årsperiod låneadministrativa kostnader som är 375 kr. lägre än idag när garantilån utgår tillsammans med bottenlån. Om garantilånet inte utgår tillsammans med bottenlån får låntagaren 175 kr. mera i låneadministrativa kostnader än idag under en lika lång period.

Ett kreditgarantisystem innebär emellertid vissa nackdelar för låntagaren. Kreditgarantier i stället för statliga lån innebär en centralisering i utbetalnings- och förvaltningsskedet för stora delar av låntagarkollektivet i första hand för de låntagare som kommer att ha sina lån hos Spintab eller BOFAB. Mer än hälften av samtliga låntagare som har bottenlån har i dag sina lån hos dessa institut. Jag bedömer denna förändring som mycket negativt. Centraliseringen är en följd av att de regionalt placerade länsbostadsnämnderna inte kommer att ha information om de enskilda lånen. Denna information kommer att finnas hos bostadsinstituten. Den uppläggning som diskuterats ovan i syfte att från långivarnas synpunkt erhålla en så rationell förvaltning som möjligt medför nackdelar för låntagaren genom att den regionala kompetensen och möjligheterna att på det regionala planet bistå låntagaren i många fall upphör.

Jag vill vidare i detta sammanhang ta upp frågan om de presumtiva låntagarnas och allmänhetens möjligheter att få information om lånebilden i ett visst ärende. Om lånen förvaltas av bostadsverket är denna möjlighet större än om lånen skall förvaltas av instituten eftersom instituten inte har samma skyldighet och möjlighet som bostadsverket att lämna information beroende på de olikheter som från sekretessynpunkt gäller för offentliga myndigheter och för privata organ att lämna ut uppgifter i ett enskilt låneärende. Det torde sålunda inte vara möjligt – eller i vart fall mera komplicerat – att hos instituten få uppgifter om t. ex. lånebild och lånevillkor avseende lån i en fastighet än det är hos länsbostadsnämnderna. Jag anser att den öppenhet som finns hos nämnderna när det gäller informationen i enskilda låneärenden är viktig.

9.7 Förändringar inom bostadsverket

Som framgått ovan inträffar inga förändringar på länsbostadsnämnderna såvitt rör beredningen fram till och med beslut om statlig kreditgaranti. Däremot inträffar förändringar avseende utbetalning och förvaltning av kreditgarantilån. Dessa funktioner kommer i ett kreditgarantisytem att med vissa undantag administreras av bostadsinstituten.

En av svårigheterna med att flytta förvaltningen från verket togs upp av den nuvarande bostadsministern i propositionen 1977/78:93 om riktlinjer för ansvarsfördelningen inom bostadsförsörjningen m.m. I propositionen (s. 166–167) behandlades bl. a. möjligheten att flytta beslutanderätten avseende bostadslångivningen till kommunerna och förvaltningen av lånen till riksbankens avdelningskontor. I detta sammanhang anfördes bl. a. att en nära samordning mellan låne- och bidragsbeslut och beslut under förvaltningsskedet ger, förutom rent praktiska samordningsvinster, nödvändig erfarenhet av hur låneregler na påverkar olika rutiner i förvaltningsskedet. Samordnigen gav också, enligt bostadsministern, en bred kontaktyta med låntagarna efter det att lånen betalats ut eftersom bostadspolitiska bedömningar inte sällan blir erforderliga under förvaltningsskedet.

Bostadsministern anförde även att låneförvaltningen sköts tillfredsställande inom den bostadspolitiska organisationen. Jag delar denna uppfattning.

Jag vill betona vikten av att lånebeslut och låneförvaltning hålls samman. Det uppkommer flera problem av olika dignitet i det dagliga arbetet på nämnderna, problem som kräver kontakter mellan nämndens tekniska och administrativa avdelning. I ett kreditgarantisystem måste motsvarande kontakter upprätthållas mellan instituten och nämnderna. Dessa kontakter kan naturligen inte ske så enkelt och snabbt som idag när man har tillgång till alla erforderliga handlingar i såväl tekniska akter som säkerhetsakter på samma ställe. Jag vill som exempel i detta sammanhang vidare anföra att det ofta är nödvändigt med kontakter mellan den tekniska och administrativa personalen vid beviljande av ombyggnadslån och energilån för samordning av säkerheten för befintliga och nya lån. Denna samordning försvåras om låneförvaltningen förs över till bostadsinstituten. Nya rutiner avseende information m.m. måste upprättas i ett kreditgarantisystem.

9.8 Förändringar för kommunerna

Den lokala verksamheten avseende bostadspolitiken ligger på kommunerna. Den handhas av kommunernas förmedlingsorgan.Kommunerna har bl. a. att yttra sig över och till länsbostadsnämnderna vidarebefordra låne- och bidragsansökningar.

I ett system med kreditgarantier kan vissa av kommunens arbetsuppgifter komma att överföras till bostadsinstituten. Bl. a. gäller det genomgång och kontroll av de säkerhetshandlingar som behövs för att ett lån skall kunna betalas ut. I och med att instituten har att handlägga dessa frågor avseende bottenlånen har från deras sida hävdats att i ett kreditgarantisystem en samordning av dessa arbetsuppgifter blir möjlig och innebär att förmedlings-

organen kan minska sin personal. Vidare gäller det utskrift av handlingarna för utbetalning av lånet.

Även enligt min uppfattning finns möjligheter att föra över vissa av kommunens arbetsuppgifter till instituten. Därmed kan vissa personalbesparingar göras. Det är emellertid svårt att uppskatta storleken av dem. Kommittén har i denna fråga haft kontakt med Svenska Kommunförbundets kansli. Vid dessa kontakter har anförts att rationaliseringar på de kommunala förmedlingsorganen torde bli möjliga men att det torde vara svårt att i någon större omfattning minska personalen bl.a. därför att de olika arbetsuppgifterna som förekommer på förmedlingsorganen är så integrerade i varandra att en bortfallande funktion – granskning av säkerheter m. m. – långtifrån alltid innebär att personalbesparingarna kan förverkligas. Därtill kommer att kommunernas insatser i hög grad varierar beträffande dessa arbetsuppgifter.

9.9 Sammanfattande bedömning

Kommitténs direktiv ger enligt min mening stöd för uppfattningen att de frågor kommittén haft att pröva skall analyseras utifrån administrativa utgångspunkter. Jag har sålunda inte haft att utreda och föreslå några materiella förändringar av villkoren för långivningen.

Jag vill först ta upp frågan om finansiering över statsbudgeten eller genom upplåning av bostadsinstituten. Sett mot bakgrunden att i direktiven 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 och statspapper eller enbart genom upplåning mot bostadsobligationer. Det senare sättet att finansiera bostadsbyggandet innebär emellertid en minskning av budgetunderskottet och underlättar likviditetsstyrningen i ekonomin. Det ligger emellertid utanför kommitténs direktiv att bedöma dessa frågor. De behandlas i *bilaga 2*.

Det finns emellertid några frågor som har samband med upplåningen i ett kreditgarantisystem som jag skulle vilja ta upp. En fråga är att för hus som upplåts med bostads- eller hyresrätt i nuvarande system tillämpas s.k. uppskjuten amortering dvs. någon amortering erläggs inte så länge räntebidrag utgår. I ett kreditgarantisystem måste särskilda åtgärder vidtas om nuvarande amorteringssystem skall behållas eftersom det krävs amortering på bostadsobligationslånen redan från början av lånets löptid. En annan fråga gäller tidpunkten för utbetalning av garantilånen. Denna tidpunkt har som framgått av kapitel 6 betydelse för beräkningen av räntebidragen i vissa fall. I ett kreditgarantisystem kan inträffa att bostadsinstituten inte har medel när en utbetalning enligt nuvarande system skulle kunna ha gjorts. Om inte reglerna för tidpunkten från vilken räntebidrag skall räknas skall modifieras måste även beträffande denna fråga särskilda åtgärder vidtas i ett kreditgarantisystem.

Vad därefter gäller utformningen av ett eventuellt kreditgarantisystem har kommittén i kapitel 5 konstaterat att det är möjligt att konstruera ett sådant

system samt att de nu aktuella låneformer som administreras av bostadsverket kan ha formen av garantilån.

Kommittén har tillsammans med företrädare för bostadsverket och bostadsinstituten undersökt de låneadministrativa kostnaderna i ett kreditgarantisystem. Inom kommittén har konstruerats en avgiftsmodell som i stort sett innebär att bostadsinstituten för att täcka sina kostnader för utlåningen och för omläggningen skulle behöva administrations- och aviseringsavgifter som är ungefär de som bostadsverket tar ut idag. För upplåningen kan det enligt min uppfattning vara motiverat att instituten tar ut ett räntepålägg inom ramen för högst 0,05 procentenheter. Staten skulle – om låntagarna inte skall få högre räntepålägg – då kunna ta ut ett räntepålägg om minst 0,2 procentenheter som bidrag till täckning av kostnaderna fram till beslut och som risktäckning.

Om ett system med statlig kreditgaranti införs är det enligt min uppfattning både lämpligt och nödvändigt att i styrelserna för Spintab och BOFAB – liksom redan gäller för stadshypotekskassan – ingår ledamöter utsedda av regeringen.

Om ett kreditgarantisystem införs ligger onekligen en fördel för låntagaren däri att han får sitt lånebehov inom låneunderlaget täckt hos en och samma långivare och att han i vissa fall får lägre låneadministrativa kostnader. Nackdelarna är som jag anfört ovan (avsnitt 9.6) främst den centralisering och den minskade öppenhet gentemot låntagarna som ett kreditgarantisystem innebär.

Vad beträffar bostadsverket kan det från vissa utgångspunkter 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. Som emellertid framgått ovan finns betydande nackdelar förenade med att skilja beslutshanteringen från förvaltningsuppgiften. Jag vill också i detta sammanhang anföra att jag anser att statsmakterna har större möjligheter att via bostadsverket genomföra de beslutade bostadspolitiska förändringarna av låneförutsättningarna än om lånen förvaltas av bostadsinstituten. Överhuvudtaget måste det såväl principiellt som praktiskt anses vara mindre komplikationer förenade med att ändra detta regelsystem om det administreras av bostadsverket än av privata bostadsinstitut.

Jag vill också anföra att den kunskap om långivningen som bostadsverket genom åren har förvärvat om de olika problem som kan inträffa under förvaltningsskedet måste anses vara en mycket värdefull tillgång inte minst för låntagarna. Dessa kan genom länsbostadsnämnderna få information dels i det enskilda låneärendet, dels av övergripande natur. Det är enligt min mening förenat med många komplikationer och kan ta flera år att bygga upp motsvarande kompetens hos bostadsinstituten. Dessutom vill jag betona att bottenlångivningen och den statliga långivningen i sina huvudderag är mycket olika. Den statliga långivningen är till sin karaktär mera komplex t. ex. såvitt avser låneförutsättningar, regler för amortering och räntebetalningar samt för beräkning av räntebidrag. Även om en del av nämndernas informationsverksamhet avseende lånesystemen m. m. berör tiden före beslut om lån har i olika sammanhang anförts att nämndernas arbete med

information om enskilda låneärenden under förvaltningsskedet är en stor arbetsuppgift.

Jag finner sammantaget nackdelarna med ett kreditgarantisystem större än fördelarna för låntagarna och bostadsverket. Jag ser heller inga större fördelar för kommunerna vid övergången till ett sådant system.

Dessutom finner jag att de intäkter som staten går miste om och som redovisats ovan är betydande medan minskningen av statens kostnader för verksamheten i jämförelse med intäktsbortfallet måste betraktas som små.

Mot bakgrund av vad ovan anförts om nackdelarna med ett kreditgarantisystem samt om det stora intäktsbortfall som inträffar för statsverket finner jag från de utgångspunkter jag enligt direktiven har att lägga till grund för min bedömning det inte lämpligt att ett kreditgarantisystem införs.

Jag vill återigen erinra om att det i kommitténs direktiv anförs att upplåningen i ett kreditgarantisystem skall vara prioriterad. Från andra utgångspunkter än de kommittén haft att beakta – bl. a. av kreditmarknads- och statsbudgetskäl – kan bedömningen bli att den statliga bostadslångivningen läggs om till garantilån.

Jag övergår nu till att diskutera förvaltningen av bostadsverkets lånestock. Jag vill i denna fråga inledningsvis slå fast vad bostadsministern tidigare anfört om att låneförvaltningen sköts tillfredsställande av bostadsverket. Jag vill också erinra om de stora intäkter instituten anser sig behöva för att få täckning för det förvaltningsalternativ som jag ovan förordat och som innebär att instituten övertar bostadsverkets lånestock som ett rent förvaltningsuppdrag. Dessa kostnader är väsentligt större än de bostadsverket har idag.

Eftersom jag har redovisat min inställning i huvudfrågan – ett kreditgarantisystem skall inte införas – finns det inga skäl att föreslå en överflyttning av stocken. Låt mig dock påpeka att om stocken skulle flyttas till instituten det inte torde vara möjligt att i någon större omfattning minska länsbostadsnämndernas personal och behov av lokaler under de närmaste åren. Det är heller inte möjligt att utan personalutbildning i någon större omfattning flytta över den personal på den administrativa avdelningen på länsbostadsnämnderna vars arbetsuppgifter minskar till den tekniska avdelningen eftersom arbetsuppgifterna på de båda avdelningarna är olika till sin natur och kräver olika slags utbildning och erfarenhet.

Om emellertid statsmakterna av andra skäl än de ovan anförda finner att ett kreditgarantisystem bör införas anser jag att instituten redan från tidpunkten för systemets införande bör överta förvaltningen av vissa lån och att de med början år 1988 bör ta hand om förvaltningen av bostadsverkets lånestock i övrigt.

10 Rationalisering av nuvarande administrativa system för lånehantering

10.1 Inledning

Jag har funnit att ett kreditgarantisystem inte bör införas och att nuvarande ordning vad gäller ansvaret för utbetalning och förvaltning av statliga bostadslån således inte skall ändras. Bostadsverket kommer alltså även fortsättningsvis att handha dessa uppgifter. Enligt direktiven åligger det kommittén att granska möjligheterna till att effektivisera och förenkla bostadsverkets verksamhet i dessa avseenden samt lämna förslag till förbättringar. Därvid bör i första hand det administrativa förfarandet granskas och inte villkoren för och utformningen av olika låneformer, subventionssystem etc. Det är dock inte möjligt att alltid renodla de administrativa problemen, vilka vanligtvis är en följd av regelsystemets innehåll och utformning. Jag tar därför även upp vissa frågor kring dessa.

10.2 Datasystem och vissa administrativa rutiner

Bostadsverket förvaltar f. n. drygt 900 000 lån. Denna lånestock växer i snabb takt och kan vid oförändrade låneformer och byggande förväntas bli i det närmaste fördubblad under 1980-talet. En sådan utveckling ställer stora krav på verket i olika avseenden. Statens fordran i de enskilda låneärendena måste liksom hittills noggrannt bevakas och denna säkerhetsbevakning blir en alltmer omfattande arbetsuppgift under kommande år inte bara till följd av volymökningen utan även genom att antalet lagsökningar och exekutiva auktioner synes öka. Behovet av information och service till lånsökande, banker, mäklare m. fl. berörda parter växer i takt med en ökande lånestock. Förfrågningar om räntebidrag, kapitalskulder, lånevillkor osv. utgör i dag en tung arbetsbörda för länsbostadsnämnderna eftersom man ofta måste göra manuella beräkningar, främst gäller detta räntebidragen, och söka efter uppgifter i olika register. Under vissa tider av året, främst i samband med utsändandet av låneavier och då låntagarna skall lämna uppgifter till skattemyndigheterna för s. k. skattejämkning, är en stor del av personalen vid nämndernas administrativa avdelningar sysselsatta med telefonförfrågningar.

En betydande del av lånestockens ökning utgörs av låneärenden med jämförelsevis små belopp, främst gäller detta energilånen. Den erforderliga

arbetsinsatsen för utbetalning och förvaltning av lånen är dock i stort sett oberoende av lånens storlek.

Den kraftigt ökande arbetsvolymen hos bostadsverket under 1980-talet till följd av lånestockens ökning kan inte enbart mötas genom personalförstärkningar och genom att lokaler, valv och annan utrustning förbättras. Även om sådana förstärkningar och förbättringar givetvis är nödvändiga är det främst en modernisering och effektivisering av verkets datasystem som erfordras. Nära kopplat härtill är behovet av en rationellare och mer förenklad hantering av låneärendena hos länsbostadsnämnderna bl. a. för registrering av ärendena, för utskrifter av lånebeslut, för statistikredovisning och statistiksammanställningar och – inte minst – för informations- och serviceverksamheten.

Frågan om utformningen av ett nytt datasystem för bostadsverket, vilket även inkluderar de mer väsentliga rutinerna för hantering av låneärendena hos länsbostadsnämnderna, har utretts av bostadssstyrelsen och en skrivelse har överlämnats till budgetdepartementet. Styrelsen begär i denna medel för genomförande av ett utvidgat och moderniserat datasystem. Styrelsen har även påbörjat en översyn av vissa rutiner och arbetsmetoder hos nämnderna, som inte berörs av datasystemet. Jag vill understryka nödvändigheten av att det sker en snabb och genomgående upprustning och modernisering av bostadsverkets datasystem och administrativa rutiner. Nuvarande system, rutiner och arbetssätt är i stora delar föråldrade och kräver stora personalresurser. Det manuella förfarandet, som i hög grad kännetecknar verksamheten, och de nuvarande hjälpmedlen är helt otillräckliga för att möta kommande arbetsvolymer och krav på bostadsverket. Den viktigaste insatsen som i dag kan göras för att åstadkomma bättre förutsättningar för arbetet inom verket och en rationellare, enklare och därmed mindre kostnadskrävande verksamhet är enligt min mening att datasystemet utvecklas.

I detta sammanhang vill jag även betona vikten av en bättre samordning mellan bostadsverkets och bostadsinstitutens rutiner i olika avseenden. Dessa organ har ett i stora delar gemensamt verksamhetsområde och arbetar i stor utsträckning med samma låneärenden. Behovet av ömsesidig information i olika frågor avseende ärendena är därför stort. För bostadsverkets del är det t. ex. nödvändigt att få en löpande rapportering om förändrade villkor för underliggande lån. Detta gäller såväl när byggnadskrediterna lyfts av för långfristig belåning i form av bottenlån som när villkoren för de senare ändras genom konverteringar. Räntevillkoren för nya bottenlån omprövas numera med tätare intervaller än tidigare. Detta gör att länsbostadsnämndernas arbete med bevakning av villkorsändringar ökar i väsentlig grad. Genom bl. a. brister i rapporteringen från bostadsinstituten – men även till följd av brister i bostadsverkets egna rutiner – utbetalas i dag i vissa fall felaktiga räntebidrag. I relation till de totala räntebidragsbelopp som utbetalas under ett år torde dock de felaktigt utbetalade summorna vara blygsamma. Till viss del kan dessa belopp återföras till statsverket men endast genom tids- och resurskrävande arbetsinsatser från länsbostadsnämndernas sida. I vissa fall utgår för låga räntebidrag vilket inte alltid upptäcks av låntagaren eller bostadsverket. Detta är ur rättssäkerhetssynpunkt oacceptabelt. Metoderna för räntebidragsberäkningarna är således inte tillräckligt

säkra till följd av brister i samordningen mellan bostadsverkets och bostadsinstitutens rutiner och rapporteringar. Genom överenskommelser mellan bostadsstyrelsen och instituten har emellertid åtgärder nu vidtagits i syfte att åstadkomma förbättringar i dessa hänseenden. Enligt min uppfattning bör utvecklingen av datasystemen hos såväl bostadsverket som hos instituten inriktas bl a. mot en mer automatiserad och förenklad ömsesidig rapportering.

En utveckling av datasystemet inbegriper naturligen en genomgång och förändring av de blanketter som används i samband med utbetalning och förvaltning av de statliga lånen. Bostadsstyrelsen har tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att se över samtliga blanketter som används inom verket. Enligt min uppfattning bör det finnas stora möjligheter att därvid åstadkomma mera enhetliga blanketter och samordning mellan olika arbetsrutiner så att förenklingar uppnås inte bara för bostadsverket utan även för låntagarna. Låntagarna har ofta svårt att självständigt klara att fylla i alla blanketter och får ta hjälp av kommuner eller banker, i det senare fallet ofta mot ersättning.

I samband med översynen bör man t. ex. pröva möjligheten att låntagarens låneförbindelse och ansökan om utbetalning av lånet skrivs ut av länsbostadsnämnden samtidigt med utskriften av lånebeslutet resp. omprövningsbeslutet. Beslutet, ansökan och låneförbindelsen tillställs låntagaren som har att teckna förbindelsen i samband med besök av kommunens besiktningsman vid den slutliga besiktningen. Alternativt kan ansökan och låneförbindelsen sändas till kommunen och besiktningsmannen ta med den vid besiktningen. För att åstadkomma en enklare och tvåsidig blankett för låneförbindelsen, som gör det möjligt att använda automatisk utskrift i samband med utskrift av lånebeslutet, bör bl. a. besiktningsmannens intyg om att projektet har färdigställts kunna avstås. Det bör vara tillräckligt med kommunens till- eller avstyrkan beträffande lånets utbetalning på särskild plats. Möjligheten av ett kommunalt generellt borgensåtagande bör också övervägas med hänsyn till den stora volymen av ärenden. I det enskilda ärendet bör kommunens mening anges endast när kommunal borgen avstyrks.

10.3 Samarbetet länsbostadsnämnder - kommuner

En förenkling av ovan angiven art bör kunna underlätta och minska kommunernas arbete med insamling och kontroll av låneförbindelse och säkerhetshandlingar vid ansökan om utbetalning av lån. Det kan konstateras att det sker ett likartat och i vissa avseenden ett dubbelarbete hos berörda organ i samband med utbetalningen av de långfristiga lånen. Bostadsinstituten tar in, granskar och kompletterar i erforderliga fall handlingar avseende säkerheten m. m. för bottenlånen. Kommunerna gör motsvarande uppgifter för statslånen, länsbostadsnämnderna i sin tur granskar och kompletterar vid behov det av kommunerna insända materialet. Här skall noteras att många kommuner gör stora insatser för att hjälpa låntagarna och ser till att alla handlingar sänds in till länsbostadsnämnderna i rätt skick och utan onödiga dröjsmål. En eventuell fördröjning inverkar, åtminstone

beträffande ägare av småhus negativt på räntebidragen, vilka utgår fr. o. m. dagen för lånets utbetalning. Jag är dock medveten om att de kommunala insatserna varierar kraftigt mellan olika kommuner bl. a. av resursskäl. I många fall förekommer knappast någon medverkan alls från kommunens sida, i andra fall lägger kommunen ner ett mycket omfattande arbete i dessa delar. Främst hjälper kommunerna låntagare som har beviljats energilån, förbättringslån eller lån till nybyggnad eller ombyggnad av småhus, dvs. mindre projekt. För flerfamiljshusärenden, grupphusärenden och andra större projekt svarar byggherrarna och bankerna som regel för upprättande av ansökningshandlingar m. m. för lånens utbetalning.

Det förekommer otvetydigt ett visst dubbelarbete hos kommunala förmedlingsorgan och länsbostadsnämnder i samband med utbetalningar av statliga bostadslån. Det likartade förfarandet visar sig även i att många kommuner upprättar låneakter med ungefär samma innehåll som i länsbostadsnämndernas säkerhetsakter. Omfattningen av detta dubbelarbete är svår att bedöma och omsätta i termer av kostnader och personalåtgång bl. a. till följd av de varierande insatserna i skilda kommuner. En viss dubbelkontroll av handlingarna kan därtill vara nödvändig av den anlednigen att de båda instanserna har att var för sig bevaka sina särskilda intressen. Beträffande kommunerna gäller kontrollen bl. a. underlaget för de kommunala borgensåtagandena och för nämnderna avser den säkerheten för statens lånefordran. Detta borde dock inte hindra att det kan ske en integrering och närmare samordning av kommunernas och länsbostadsnämndernas arbetsuppgifter i dessa delar. Enligt min mening bör länsbostadsnämnderna ta över huvudparten av de uppgifter som kommunerna i dag svarar för i samband med utbetalning av lånen. Den arbetsökning som detta skulle innebära för nämnderna torde väsentligen kunna mötas genom den rationellare hantering av låneärendena som blir möjlig när ett modernt datasystem införs och när de administrativa rutinerna effektiviserats.

Bostadsstyrelsen har i en skrivelse till bostadsdepartementet redovisat synpunkter och förslag vad gäller möjligheterna att decentralisera beslut om lån och bidrag från länsbostadsnämnderna till kommunerna. Beträffande de administrativa uppgifter som hör samman med utbetalning och förvaltning av lånen tas i skrivelsen upp frågan om det kan finnas skäl att föra över sådana uppgifter från kommunerna till nämnderna, allt i syfte att renodla kommunernas bostadspolitiska verksamhet. Här bör tillfogas att bostadsverkets förenklingsutredning (BFU) i sin rapport gav en detaljerad beskrivning och förslag i dessa frågor med samma innebörd. Det synes enligt min mening av skilda skäl lämpligast att genomförandet av en dylik ordning i största utsträckning sker inom ramen för givna riktlinjer genom lokala överenskommelser mellan länsbostadsnämnderna och kommunerna. Dessa har gemensamt bäst överblick vilken arbetsfördelning som är att föredra med hänsyn till de olika omständigheter som råder på skilda håll, t. ex. beträffande ärendevolymer och personalresurser hos kommunerna. Eventuellt bör överföringen ske i etapper i takt med att nämndernas arbetsvillkor förbättras genom utvecklingen av datasystem och övriga administrativa rutiner.

Under förvaltningsskedet medverkar kommunerna i ärendehanteringen endast i samband med ansökningar om övertagande av det statliga lånet. Kommunerna skall bl. a. göra bedömningar beträffande köpeskillingens

storlek och rimlighet samt yttra sig häröver. Kommunens yttrande avser även i förekommande fall det fortsatta borgensåtagandet. Vad som ovan sagts om ett kommunalt generellt borgensåtagande bör även gälla övertagandeärenden. Dessa uppgifter kan naturligen inte avlastas kommunerna. Några möjligheter att ändra arbetsfördelningen mellan kommuner och länsbostadsnämnder i dessa delar föreligger således inte.

10.4 Räntebidragssystemet och utbetalning av räntebidragen m.m

Räntebidragssystemet har utformats i syfte att hålla nere kapitalkostnaderna i början av lånets löptid och att utjämna dem för olika årgångar av hus och för olika upplåtelseformer. Räntebidraget utgörs grovt räknat av skillnaden mellan de faktiska räntekostnaderna för bottenlån och bostadslån å ena sidan och en av staten garanterad räntekostnad på samma lån å andra sidan. Det ligger utanför ramen för direktiven att närmare pröva räntebidragssystemet som sådant. Jag kan dock konstatera att bidragssystemet till sin konstruktion är svårförståeligt vilket får till följd att allmänheten vänder sig till nämnderna för att få klarhet i räntebidragsberäkningarna.

Ett problem som jag vill ta upp i detta sammanhang är följande. Genom konverteringar av bottenlånen blir inte sällan följden en höjning av räntekostnaden. Detta kan i sin tur medföra att ett lån som en gång kommit ut ur räntebidragssystemet på nytt kan förenas med räntebidrag. För att inte låntagaren skall missa möjligheten att åter få bidrag måste nämnderna bevaka att hans rätt tillgodoses. Detta kräver ett omfattande arbete som ibland försvåras av bristande rapportering av villkorsförändringarna. Jag anser att det vore lämpligare ur administrativ synpunkt med en ordning så utformad att ett lån för vilket räntebidraget upphört inte på nytt skulle utgöra rätt att åter komma in i bidragssystemet. Detta kan dock innebära ökade kapitalkostnader för vissa låntagare.

Beräkning av räntebidrag sker i samband med att bostadsstyrelsen framställer låneavier. Avisering sker för huvudparten av lånestocken vid hel- och halvårsskiftena. På styrelsens avier till låntagarna anges dels de totala ränte- och amorteringskostnaderna för statslånet dels det totala räntebidraget och dels det återstående belopp avseende räntebidraget som kvarstår sedan avräkning gjorts med nämnda kostnader. Denna mellanskillnad utbetalas till låntagaren att användas för betalning av räntekostnaderna för bottenlånen.

Kritik har riktats mot detta system för avisering och utbetalning av räntebidragen. Det anförs bl. a. att de statliga subventioner som är avsedda att täcka även räntekostnader för bottenlånen och som avser bostadsinstitutens lån inte nödvändigtvis måste passera låntagaren. Vidare uppkommer vissa problem genom att aviseringstidpunkterna för bottenlånet respektive för bostadslånet inte sammanfaller. Låntagaren kan få räntebidragen utbetalade långt före eller långt efter förfallodagen för bottenlånet. Länsbostadsnämnderna blir ständigt påminda om dessa svårigheter genom telefonsamtal från låntagare som hamnat i ekonomiskt trångmål, antingen till följd av att räntebidraget redan använts för annat ändamål än det avsedda

eller att bidragen ännu inte utbetalats när bottenlånet förfaller till betalning. Ränteförluster kan uppstå såväl för staten som för låntagaren vid för tidig resp. för sen utbetalning av räntebidragen. Räntevinster kan på motsvarande sätt uppstå för låntagaren vid för tidig utbetalning.

I det följande redovisas två alternativa utvägar för att åstadkomma förbättringar i här berörda administrativa rutiner.

Det *första alternativet* innebär att bostadsstyrelsen gör beräkningar och aviseringar som i dag men att kvarstående räntebidrag – sedan en avräkning gjorts med räntekostnaderna för bostadslånet – inte tillställs låntagaren utan vederbörande bostadsinstitut där bottenlånet är placerat. Bostadsinstitutet gör därefter avräkning med detta kvarstående belopp i samband med sin avisering. Låntagaren betalar således endast en nettokostnad till institutet.

Detta alternativ har den fördelen att räntebidragen kan hanteras enklare genom direkta överföringar mellan bostadsstyrelsen och instituten. Låntagaren behöver inte direkt kopplas in i systemet och de svårigheter av ovan angivet slag som kan uppträda för honom elimineras. Samma problem kvarstår dock som tidigare nämnts beträffande bostadsstyrelsens behov att ha tillgång till aktuella uppgifter om bottenlånevillkoren. I det fall det finns fler än ett bostadsinstitut som lämnat bottenlån i ett ärende måste det ske en fördelning av kvarstående räntebidrag mellan dessa, vilket kan medföra vissa svårigheter. Dessa fall utgör dock endast en mindre del av berörda låneärenden. Större problem uppkommer däremot när räntebidrag skall utbetalas under den tid som bottenlånet inte hunnit lämnas. Räntebidragen kan inte gärna överföras till alla de banker som svarar för kreditiven i de olika ärendena. För dessa ärenden skulle bostadsstyrelsen under övergångstiden fram till dess att kreditiven har avlyfts behöva göra en utbetalnig av räntebidragen direkt till låntagaren enligt nuvarande förfarande. Det kan vidare uppkomma vissa svårigheter i de fall det uppträder andra bottenlångivare än de tre stora bostadsinstituten.

Det *andra alternativet* har den fördelen att all rapportering av förändringar i räntevillkoren för bottenlånen genom konverteringar elimineras. Alternativet innebär att bostadsverket reglerar räntebidragen enbart för det statliga lånet. På avin sätts räntan till den för lånet aktuella garanterade nivån. Den räntekostnad som låntagaren har att betala till bostadsverket blir således produkten av det ursprungliga bostadslånebeloppet multiplicerat med den garanterade räntan uppräknad till aktuell nivå. På motsvarande sätt reglerar bostadsinstituten sin del av räntebidraget. Instituten täcker räntekostnader utöver de av låntagaren erlagda genom rekvisition av medel från bostadsstyrelsen. Medlen behöver överföras till instituten först i anslutning till att dessa aviserar låntagaren.

Båda de alternativ som här redovisats förutsätter utvecklade datasystem hos såväl bostadsstyrelsen som hos bostadsinstituten. Ett ärende som finns på olika håll måste få ett och samma identifikationsnummer. Ärendena måste kontrolleras så att de avser samma enheter etc. Detta kräver en total genomgång av berörda lånestockar vilket blir ett omfattande arbete. I ett system enligt alternativ två måste bostadsstyrelsen även få möjligheter att granska institutens räntebidragsberäkningar, om inte i alla ärenden så åtminstone för ett urval, så att felaktiga bidrag inte utgår.

Jag har vid mina överväganden funnit att alternativ två har fördelar framför såväl nuvarande system för beräkning och utbetalning av räntebidrag som framför alternativ ett. Jag är medveten om att det uppkommer icke oväsentliga administrativa problem vid genomförandet av alternativ två, som gäller bl. a. utvecklingen av datasystemen och sammankopplingen av de olika lånestockarna. Dessa får lösas i samarbete mellan bostadsverket och bostadsinstituten. De kostnader som kan uppkomma för instituten för utveckling av datasystem och eventuell personalförstärkning bör bli marginella. Mitt förslag i denna fråga blir att ett system enligt alternativ två bör införas.

Som tidigare nämnts aviserar bostadsstyrelsen låntagarna två gånger per år, ofta vid helårs- och halvårsskiftena. Aviseringstillfällena innebär en utomordentligt stor påfrestning på länsbostadsnämnderna genom den stora mängden förfrågningar från låntagarna. Lånestocken kommer att i det närmaste fördubblas under 1980-talet. Arbetsbördan i samband med aviseringarna växer i takt med denna ökning. En utväg att fördela arbetet med aviseringarna jämnare över året vore att sprida dem till fler tillfällen. För äldre låneärenden är detta inte möjligt eftersom det är fastställt i låneförbindelsen att betalning för ränte- och amorteringskostnader skall erläggas två gånger per år ofta vid helårs- och halvårsskiftena. För nytillkomna ärenden borde det dock enligt min mening vara möjligt att få fler aviseringstillfällen. Så har också skett för energilånen, för vilka det sker aviseringar den 1 april och den 1 oktober.

Jag föreslår en ändring så att aviseringarna sprids över året i syfte att åstadkomma en jämnare arbetsbelastning hos bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna.

10.5 Översyn av regelsystemen m. m.

Genom tillkomsten av ett antal nya lånemöjligheter har bostadsverkets arbetsuppgifter ökats och i hög grad komplicerats under de senaste åren. Här kan nämnas tillkomsten av lån för energibesparande åtgärder, miljölån, radonlån, s. k. soprumslån och reparationslån. Parallellt härmed har antalet nybeviljade lån ökat starkt främst p. g. a. energilångivningen. De olika lånemöjligheterna är sinsemellan mycket olika vad gäller lånevillkor m. m. Volymökningen samt den ökade komplexiteten hos låneärendena har lett till betydande administrativa problem i första hand för länsbostadsnämnderna men även till svårigheter för låntagarna. Dessa svårigheter ökar inte minst genom täta förändringar av bestämmelserna.

I de enskilda fallen kan regeländringarna vara väl motiverade men sammantaget har de senaste årens utveckling skapat ett svårhanterligt adminstrativt system. Enligt min uppfattning bör de nuvarande lånesystemen och författningarna förenklas och samordnas. Till viss del kan svårigheterna också mötas genom effektivare datasystem, förbättrade rutiner och blanketter som gör det enklare för låntagarna, bostadsverket och andra inblandade att förstå systemen och kunna hantera låneärendena. Förenklingar är nödvändiga för att minska handläggningstiderna. Det är vidare nödvändigt att på sikt åstadkomma en större enhetlighet mellan de olika lånemöjlighe-

terna när det bl. a. gäller frågan om amorteringstider, räntevillkor, säkerhetsgränser och lägsta kostnadsgränser.

Det komplicerade regelsystemet medför att beslutsblanketter t. ex. för ombyggnad av ett småhus måste ges en sådan detaljeringsgrad att den enskilde låntagaren och andra berörda bl. a. bankerna har svårt att förstå innebörden av nämndernas beslut vilket medför förfrågningar av stor omfattning till nämnderna.

Sett från bostadsverkets synpunkt medför det komplicerade regelsystemet betydande svårigheter i olika avseenden. Det gäller inte minst ADB-hanteringen beträffande aviseringen av de olika lånen.

Min slutsats av vad jag nu har anfört blir att regeringen bör initiera en översyn i syfte att skapa enhetligare villkor för de olika lånemöjligheterna och därmed förutsättningar för en bättre administrativ hantering. Det är naturligtvis också önskvärt att förändringar av bestämmelserna inte görs alltför ofta.

Bilaga 1 Bostadslånekommitténs direktiv

Viss översyn av bostadsfinansieringssystemet

Beslut vid regeringssammanträde 1980-10-16

Departementschefen, statsrådet Friggebo, anför.

I propositionen om den svenska kapitalmarknaden (prop. 1978/79: 165) behandlades vissa frågor om bostadsbyggandets finansiering. I propositionen som bygger på kapitalmarknadsutredningens huvudbetänkande (SOU 1978: 11) Kapitalmarknaden i svensk ekonomi, anslöt sig regeringen till utredningens uppfattning att det nuvarande finansieringssystemet på bostadsområdet borde bibehållas och efterhand jämkas i den mån det blev nödvändigt (s. 90). Finansutskottet (FiU 1979/80: 8 s 29) anslöt sig till regeringens uppfattning att några direkta vinster totalt sett av att övergå till en statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet inte torde föreligga. Enligt utskottet kunde det emellertid inte uteslutas att vissa rationaliseringar i administrationen av bostadsfinansieringssystemet var möjliga. Den frågan behöver enligt utskottets mening ses över. Härvid kunde också övervägas om de statliga bostadslånen skulle kunna överföras till bostadsinstituten, så att dessa kom att svara för hela den långfristiga finansiering som är knuten till låneunderlaget. Någon ändring i formerna för byggnadskreditgivningen ansåg utskottet ej böra genomföras.

Riksdagen beslöt att ge regeringen till känna vad utskottet sålunda anfört (rskr 1979/80: 59).

Den av riksdagen begärda översynen bör nu komma till stånd. Uppgiften att göra denna översyn bör läggas på en särskild utredare. Utredningsarbetet bör ske i nära kontakt och samråd med delegationen för bostadsfinansiering som enligt sina direktiv (In 1967: 30) har till uppgift att bereda och avge förslag avseende vissa spörsmål och ärenden som äger samband med bostadsbyggandets finansiering.

Utredarens uppgift bör vara att undersöka förutsättningarna för och möjligheterna till att föra över de statliga bostadslånen till bostadsinstituten. Härigenom skulle de statliga lånen lyftas bort från statsbudgeten. Belastningen på statsbudgeten skulle då minska men å andra sidan måste ett lika stort utrymme garanteras på den prioiterade kreditmarknaden. Möjligheterna att rationalisera lånehanteringen inom nuvarande bostadsfinansieringssystem bör också övervägas av utredaren. Härvid bör utredaren beakta det arbete i samma syfte som redan pågår inom bostadsstyrelsen. Utredaren bör vidare beakta att regeringen har gett styrelsen i uppdrag att belysa

möjligheterna till och kostnaderna för en decentralisering av beslutanderätten till kommunerna i sådana låne- och bidragsärenden i vilka länsbostadsnämnderna beslutar som första instans.

När det gäller systemet att föra över bostadslånen till bostadsinstituten vill jag erinra om det garantilånesystem, som jag har beskrivit i prop. 1978/79: 115 bil. 2 (s. 39-41) och prop. 1979/80: 100 bil. 16 (s. 140-141). Det i nyss nämnda propositioner beskrivna systemet avsåg finansieringen av energisparlån. En av de avgörande invändningarna mot att tillämpa garantilånesystemet för energisparlån var de olika problem som skulle uppkomma som en följd av det stora antalet smålån inom energisparstödet.

En sådan invändning kan däremot inte göras om garantilånesystemet i stället skulle tillämpas på bostadslånen. Det årliga antalet bostadslån är nämligen avsevärt mindre än antalet energisparlån samtidigt som bostadslånen är väsentligt större. Utgångspunkten för övervägandena bör därför vara det garantilånesystem som tidigare har övervägts för energisparlånen.

Detta system innebär att huvuddelen av bostadsmyndigheternas nuvarande uppgifter när det gäller att behandla låneansökningar – t. ex. att pröva förutsättningar för lån, att besluta om lånens storlek och om övertagande av lån – blir oförändrade. I stället för beslut om lån fattas ett beslut om statlig garanti för lånet som ger lånesökandena samma möjligheter att få lån som i dag. Den avgörande skillnaden skulle bli att bostadsinstituten övertar uppgiften att betala ut och förvalta lånen. För att förenkla administrationen kan det visa sig lämpligt att instituten också svarar för en del andra uppgifter. Utredaren bör – i rationaliseringssyfte – vara oförhindrad att överväga sådana ändringar i beslutsrutinerna för långivning som skulle kunna medge ytterligare överföring av uppgifter till bostadsinstituten. Utredaren bör härvid beakta de krav på rättssäkerhet som även i fortsättningen bör tillgodoses genom besvärsrätt i ärenden som rör garantilånebeslut.

Jag vill särskilt peka på följande frågor som utredaren bör belysa.

Utredaren bör bedöma i vad mån ett sådant system skulle leda till att de totala samhällsekonomiska kostnaderna kan sänkas genom att de besparingar som genom bl. a. personalminskningar kan göras på den offentliga sidan blir större än de ökade kostnader som då uppkommer på den privata sidan. Därvid bör hänsyn självfallet tas även till de konsekvenser som omläggningen kan ge låntagarna. När utredaren beräknar de totala samhällsekonomiska kostnaderna bör också de kostnader som är förbundna med en omläggning medräknas. Möjligheterna att göra rationaliseringar i systemet på såväl kort som lång sikt bör också bedömas. I detta sammanhang vill jag erinra om de direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansieringen av reformer, som regeringen utfärdade den 13 mars 1980 (Dir. B 1980: 40).

Om bostadsinstituten i fortsättningen skulle ge lån, som motsvarar de statliga bostadslånen, ligger det nära till hands att lägga samman dessa lån med de bottenlån instituten hittills har lämnat till ett s. k. enhetslån. En sådan sammanläggning skulle ha administrativa fördelar, eftersom det därefter inte skulle behövas mer än en revers, ett pantbrev, en låneavi etc.

Utredaren bör utgå från att den statliga lånegarantin inte bör avse större

andel än vad som f. n. faller på bostadslånen. Av betydelse i sammanhanget är att bostadsinstitutens ansvar när det gäller att bevaka värdet av givna säkerheter inte försvagas. Vidare bör möjligheter till en fortlöpande bevakning av säkerheter för garantiåtaganden åstadkommas.

Vid en övergång till enhetslån måste amorteringsvillkoren för det nuvarande statslånet och bottenlånet sammanjämkas. Särskilda svårigheter kan därvid uppkomma när det gäller lån för flerbostadshus. För dessa lån finns nämligen inte någon egentlig amorteringsplan och en sådan ordnig torde vara oförenlig med villkoren för bostadsinstitutens upplåning vilka innebär att återbetalningarna följer en given plan.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört bör utredaren överväga om en konstruktion med enhetslån eller två lån bör väljas.

En överföring av den statliga långivningen till bottenlåneinstituten innebär att volymen prioriterade bostadsobligationer som behöver placeras på kapitalmarknaden ökar kraftigt. Utredaren bör undersöka vilka svårigheter som detta kan ge upphov till. Av särskilt intresse är därvid hur den totala bostadslångivningen skall fördelas på de olika bostadsinstituten samt hur avlyften av byggnadskrediter från bankerna skall ske. Jag vill understryka att finansieringssystemet måste utformas så att möjligheterna att tillgodose behovet av bostadskrediter inte försämras. Utredaren bör i dessa frågor samråda med – förutom delegationen för bostadsfinansiering – den kreditpolitiska kommitté(E 1980: 03) som regeringen nyligen beslutat tillkalla.

I det nuvarande bostadsfinansieringssystemet lämnas huvuddelen av alla bottenlån av BOFAB, Spintab och stadshypoteksinstitutionen. Det förekommer emellertid även andra bottenlångivare. Utredaren bör överväga om det är lämpligt att begränsa kretsen av långivare inom ett garantisystem till dessa tre institut eller om också andra långivare skall kunna vara med i systemet.

En ytterligare fråga som jag särskilt vill peka på är hur hanteringen av räntebidrag bör gå till om man inför ett garantilånesystem. Utredaren bör i denna fråga bl. a. undersöka om det är möjligt och lämpligt att staten betalar ut räntebidragen till långivarna och att dessa i sin tur drar av räntebidragen vid debitering av låntagarna. Möjligheterna att tillämpa denna ordning även vid nuvarande finansieringssystem bör också övervägas.

Av vad jag har anfört har framgått att det är fråga om att i första hand pröva möjligheterna till och förutsättningarna för att föra över utbetalningen och förvaltningen av nya bostadslån på bostadsinstituten. När det gäller vissa lån vid ombyggnader, som t. ex. lån för smärre ombyggnader, lån som avser åtgärder för att minska radondotterhalten i bostadshus eller åtgärder för att förbättra avfallshanteringen kan särskilda problem uppkomma. Utredaren bör belysa dessa problem och bedöma om det är lämpligt att föra över sådana lån till instituten. Beträffande lån för enbart energibesparande åtgärder bör utredaren beakta vad statsmakterna har uttalat i samband med sina nyligen fattade beslut om finansieringen av lån för energibesparande åtgärder. Utredaren bör dock vara oförhindrad att på nytt ta upp denna fråga. Utredaren bör även i övrigt vara oförhindrad att ta upp frågan om förvaltning av redan beviljade bostadslån samt om utbetalning och förvaltnig av vissa andra slag av statliga lån.

När det gäller långivarna i ett garantisystem är en väsentlig fråga vilken räntemarginal och vilken ersättning för kostnader som dessa bör få tillgodogöra sig. En delfråga är här hur stor del av administraitonskostnaden som bör täckas av särskilda avgifter i samband med uppläggningen av lån, avisering m. m.och hur stor del som bör täckas av den ränta som långivaren erhåller. Enligt min mening bör administrationskostnaderna i princip bekostas genom särskilda avgifter och inte inkluderas i räntan. Utredaren bör analysera vilka faktiska kostnader staten och kommunerna har på grund av de statliga bostadslånen och vilka kostnader långivarna skulle få i garantisystemet och lägga fram förslag med ledning härav.

Utredaren bör vid sin översyn ha kontakt med berörda långivare och intressenter på kreditmarknaden. Utredaren bör även följa det arbete som bedrivs inom bostadsstyrelsen i enlighet med det uppdrag regeringen har gett styrelsen när det gäller att se över styrelsens och länsbostadsnämndernas behov av datautrustning m. m. Utredaren skall vid arbets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera SACO/SR, SF och TCO-S och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter. Utredaren skall därutöver informera berörda arbetstagare i anledning av uppdraget.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag efter samråd med cheferna för ekonomi- och budgetdepartementen att regeringen bemyndigar chefen för bostadsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över bostadsfinansieringssystemet i enlighet med vad här har angetts,

att besluta om experter, sekreterare och biträden åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Bostadsdepartementet)

Bilaga 2 Effekter på kreditmarknaden och statsbudgeten av ett kreditgarantisystem för bostadsfinansiering

Av riksbanksdirektören Erik Karlsson och byråsekreteraren Eva Uddén-Jondal, riksbanken.

1 Bostadsfinansieringen som en del av den totala kreditgivningen

Bostadsfinansieringen utgjorde den dominerande kreditmarknadsfrågan under hela efterkrigstiden fram till i början av 1970-talet. En av förklaringarna härtill var självfallet det snabbt växande bostadsbyggandet. Ökningen av detta var stor redan under 1940-talet och var även i fortsättningen snabbare än ökningen av bruttonationalprodukten. Bostadsinvesteringarnas andel av denna var 1950 5,3 % och 1970 5,6 % med en topp 1965 på 6,9 %. Nedgångnen under 1970-talet ledde till att den år 1980 var lägre och utgjorde 4,8 %.

Också andra investeringar ökade snabbt under 1950- och 1960-talen och även fram till mitten på 1970-talet. De har sedan fallit. Av de totala investeringarna utgjorde bostadsinvesteringarna under 1950- och 1960-talen 25 %. År 1980 utgjorde de 24 %.

Finansieringsproblemen härrör emellertid långt ifrån enbart från omfattningen av bostadsbyggandet. Andra faktorer spelar också in. Bostadsbyggandets karaktär av långfristiga investeringar ger räntefrågan en särskild tyngd för finansieringen av detta byggande, särskilt i en inflationsekonomi med hög nominell ränta. Den sociala syn som lagts på bostadsbyggandet utgör en annan faktor, av vilken följt ett lägre krav på egenfinansiering och större krav på lånefinansiering. Inom övriga delar av ekonomin var länge självfinansieringen hög och kreditfinansieringen således låg. Trots omfattande och snabbt växande investeringar inom näringslivet under hela efterkrigstiden fram till mitten av 1970-talet, var näringslivets kreditefterfrågan av begränsad omfattning, vinstläget för företagen var bättre än det varit under senare tid. Hushållens kreditefterfrågan för andra ändamål än bostadsbyggande var vidare mycket måttlig. Den kombinationen av företeelser som senare drivit upp hushållens kreditefterfrågan – hög inflation och höga marginalskatter som gör rätten till ränteavdrag speciellt betydelsefull – var då inte för handen. Kommunernas omfattande investeringar – som ökade bl. a. på grund av bostadsbyggandets tillväxt – självfinansierades i hög grad. Statsbudgeten var periodvis överbalanserad och när underskott förekom var de i regel små.

Karaktären av upplåningen har varit olika för olika låntagargrupper. Näringslivets upplåning – som under efterkrigstiden fram till allra senaste tid varit mindre än bostadssektorns upplåning trots att dess investeringar varit

mer än dubbelt så stora som bostadsinvesteringarna – har varit mera kortfristig än bostadslångivningen och i stor utsträckning skett i form av direkta lån. Emissionerna av obligationer har svarat för en mindre del, även om näringslivets obligationsfinansiering ökade efter tillkomsten av allmänna pensionsfonden. Trots att statens upplåning länge inte var särdeles omfattande, var det dock länge i konkurrens med statsobligationerna som emissionerna av bostadsobligationer skedde. Detta var mera utmärkande för 1950-talet och en del av 1970-talet än på 1960-talet, då statens upplåningsbehov under långa perioder var mycket litet.

Under loppet av 1970-talet har en betydande förändring ägt rum. Staten har blivit den stora låntagaren på kreditmarknaden. I början av 1970-talet utgjorde budgetunderskottet 2 à 3 % av bruttonationalprodukten liksom under 1950-talet. I början av 1980-talet utgjorde det 11 à 12 % av bruttonationalprodukten. Näringslivets investeringar har vikit under senare delen av 1970-talet. Bostadsinvesteringarna började att vika redan tidigare och har efter en temporär uppgång fallit på nytt. Kreditmarknadsproblemet består nu främst i svårigheten att finansiera det snabbt växande statliga budgetunderskottet. Medan det tidigare så gott som helt gällde att placera ut en erforderlig mängd bostadsobligationer, gäller det nu att så inflationsfritt som möjligt finansiera det statliga budgetunderskottet. I än högre grad än tidigare är det i konkurrens med statsobligationer som bostadsobligationer skall säljas. Näringslivets emissioner av obligationer har avtagit mycket kraftigt. Inte heller kommunernas emissioner är av någon större omfattning. Hur utvecklingen alltmer gått mot ett växande finansieringsbehov för staten framgår av *diagram 1*.

Vid övergång från statliga bostadslån till statligt garanterade lån lämnade av bostadsinstituten ökar behovet av att emittera bostadsobligationer. Ökningen rör sig om ca 7 000 milj. kr. i nuläget. År 1985 kan det totala behovet av lång upplåning för bostadsfinansiering komma att uppgå till ca 29 000 milj. kr. (beräkningen grundad på uppgifter i LU 80). Härav skulle 8 000 à 9 000 milj. kr. utgå till garantilån. En avveckling av den statliga bostadslångivningen skulle minska det statliga budgetunderskottet med

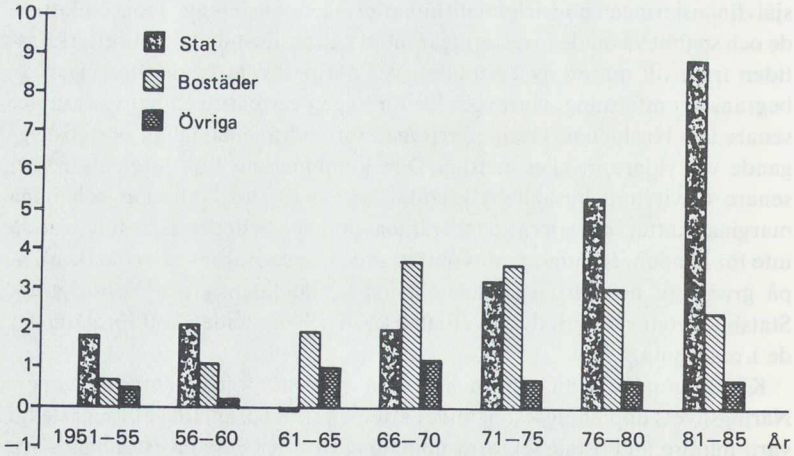


Diagram 1. Olika sektorers obligationsemissioner i förhållande till bruttonationalprodukten. Faktisk utveckling 1981, prognos 1981–1985. Procent

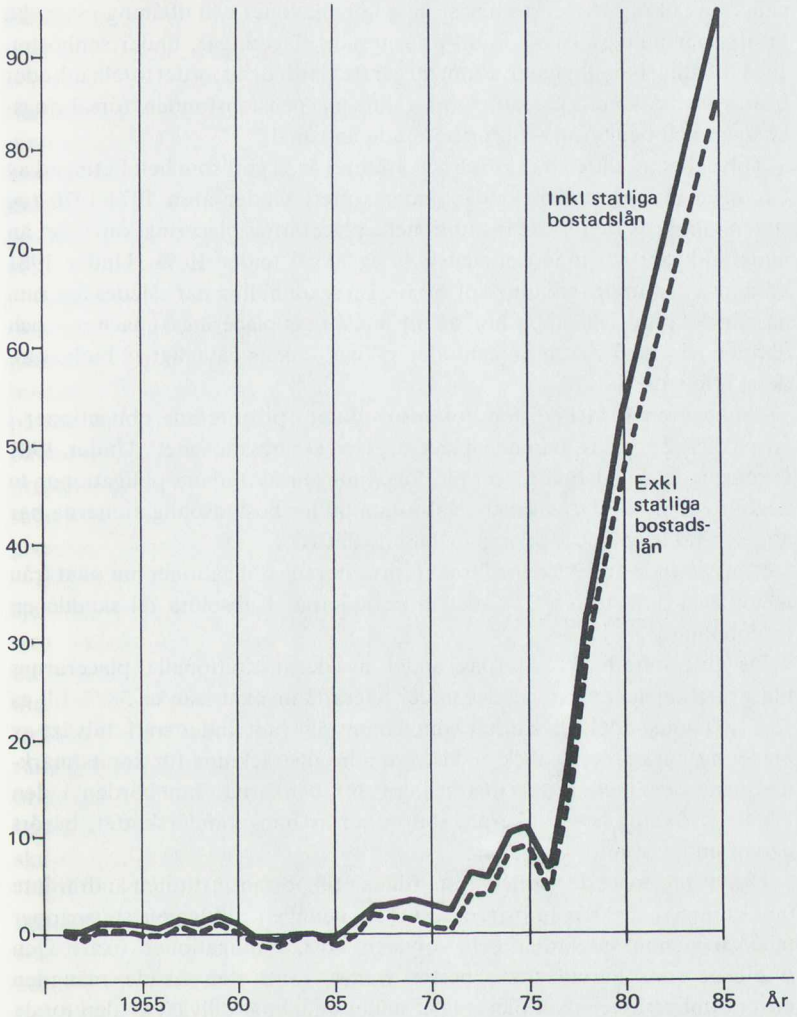


Diagram 2. Statens budgetunderskott inkl. och exkl. belastningen av de statliga bostadslånen. Faktisk utveckling 1951–1980, prognos 1981–1985. Miljarder kr. Prognosen bygger på långtidsutredningens alternativ II något nedreviderat.

samma belopp. Effekten åskådliggörs i *diagram 2* där det statliga utgiftsöverskottet redovisas med och utan statliga bostadslån. Utgångspunkten i kalkylen för 1981-1985 har utgjorts av LU: s alternativ II. Beloppen i detta har något nedreviderats.

2 Den prioriterade kreditgivningens tillväxt

Utflyttningen av de statliga bostadslånen till bostadsinstituten ändrar inte i sig självt omfattningen av den prioriterade volymen krediter. Denna volym är emellertid numera mycket stor och placeringskraven för olika placerargrupper mycket höga. Nettoökningen av allmänna pensionsfondens och livförsäkringsbolagens placeringar skall till 75 % utgöras av prioriterade tillgångar (statspapper, bostadsobligationer och Allmänna hypoteksbankens obligationer). För sakförsäkringsbolagen är kravet 64 %. För bankerna

gäller olika krav. Av deras placeringar i obligationer och utlåning i svenska kronor går numera ca 75 % till prioriterade placeringar, under senhösten 1981 tillfälligt betydligt mer. I runt tal går tre fjärdedelar av det totala utbudet från de institutionella placeringarna – allmänna pensionsfonden, försäkringsbolagen och bankerna – till prioriterade ändamål.

Tillväxten av andelen prioriterade krediter är så gott som helt betingad av ökningen av det statliga budgetunderskottet. Under åren 1974-1976 tog staten i anspråk mer av de institutionella placerarnas placeringskapacitet än under tidigare år, men andelen höll sig likväl under 10 %. Under 1981 beräknas den uppgå till omkring 60 %. En sexdubbling har således ägt rum på några få år. Till saken hör då att bankernas placeringskapacitet – och därmed basen på vilken procenttalen räknas – ökats påtagligt av budgetunderskottets tillväxt.

Under åren 1974-1976 tog bostadsinstitutens prioriterade obligationer i anspåk ca 27 % av nämnda placerares placeringskapacitet. Under 1981 beräknas de enligt den placerade försäljningen av sådana obligationer ta något över 15 %. Trots växande absoluta tal för bostadsobligationerna har andelen fallit, vilket förklaras av basens tillväxt.

Motsvarande andel för jordbrukets prioriterade obligationer har ökat från något över 1 % till ca 2 % mellan perioderna. I absoluta tal skedde en fyrdubbling.

De prioriterade krediternas andel av de institutionella placerarnas placeringskapacitet har således under några få år ökat från ca 38 % till ca 75 %. Denna andelstillväxt har som nämnts ägt rum under stark tillväxt av placeringskapaciteten, dock endast i mindre utsträckning för kapitalmarknadsinstituten men i stor utsträckning för bankerna. Innebörden i den kapacitetsökning hos bankerna, som följer av budgetunderskottet, berörs nedan under avsnitt 4.

Utflyttningen av de statliga bostadslånen till bostadsinstituten ändrar inte omfattningen av den prioriterade kreditgivningen. Volymen statspapper minskar genom åtgärden och volymen bostadsobligationer ökar. Den svårighet som härvid finns består främst i att den ökade mängden bostadsobligationer skall placeras ut under en allmän tillväxt av den totala mängden prioriterade placeringar. Bostadsobligationerna utgör också de minst attraktiva placeringsobjekten bland de prioriterade placeringarna.

3 Vidgad marknad – högre ränta

De totala anspråken på prioriterade krediter tilltar. Statsbudgetens underskott växer, jordbrukets anspråk på prioriterade krediter ökar och i fråga om bostadsbyggandet är tendensen till kostnadsstegring starkare än den volymmässiga minskningen av bostadsbyggandet, vilket leder till att ett allt större belopp av prioriterade bostadsobligationer måste utplaceras även utan omläggning av bostadsfinansieringen.

Under 1981 har diskussioner förts om möjligheten att placera en del av nu prioriterade obligationer i bankanknutna fonder. Nya metoder för finansiering av nu prioriterade områden – statsbudgeten, bostadsbyggandet och jordbruket – måste nämligen sökas, även andra än genom här nämnda

fonder. Påfrestningarna på prioriteringssystemet är numera så stora att det inte kan tas för givet att den hittillsvarande strikta uppdelningen mellan prioriterad och oprioriterad upplåning kan upprätthållas. Den kraftiga tillväxten av volymen prioriterade placeringar i förening men den lägre räntan på sådana placeringar gör systemet alltmer svårbemästrat. Det kan inte uteslutas att den långfristiga upplåningen för bostadsbyggandets finansiering kan komma att få ske i konkurrens med andra sektorers anspråk på långa krediter och ske med även andra låneinstrument än obligationer.

Åtgärder i den riktning som här beskrivits verkar höjande på räntan för bostadsfinansieringen. Den ökning av andelen bostadsobligationer, som ett garantilånesystem för med sig, utgör dessutom en självständig press uppåt på bostadsobligationsräntan jämfört med andra räntor. Kravet från placerarna på bättre villkorför bostadsobligationerna tilltar. Det må nämnas att räntan på industri- och kommunobligationer ligger ett par procentenheter över den prioriterade bostadsobligationsräntan. Så är också fallet med de oprioriterade bostadsobligationerna liksom reverserna för oprioriterad bostadslångivning, vilka uppvisar ett varierat räntemönster.

Allmänt något högre ränta för de prioriterade bostadsobligationerna går självfallet tekniskt lätt att hantera för bostadsinstituten i ett subventionssystem. Den blandning av lån med höga och med låga räntor, som erhålles under en och samma period om en del av upplåningen läggs på oprioriterad marknad, är däremot tekniskt svårt att hantera i ett sådant system. Med ledning av upplåningsräntorna skall utlåningsräntan bestämmas, vare sig ränteförlust eller räntevinst skall uppstå, avgifterna för lånehanteringen oräknade. Genom att hålla bokföringen för garantilånen helt avskild från bottenfinansieringen liksom från den redan nu oprioriterade verksamheten skulle detta möjligen kunna ordnas.

Ett problem möter dock här som är svårbemästrat. Detta problem uppenbarar sig så snart icke statliga institutioner får uppgiften att hantera statliga subventioner. Det består i följande: bemödar sig ett institut verkligen om att låna så billigt som möjligt, när en kostnadsökning för upplåningen inte belastar institutet utan staten? Än svårare blir detta problem om institutet tar upp lån även för andra ändamål än den subventionerade utlåningen. Det blir svårt att avgöra, vilket av de upptagna lånen som skall länkas till det ena eller andra slaget av utlåning. Vad än institutet gör, skulle det få svårt att fria sig från misstanken att förmånliga lån länkas till den oprioriterade utlåningen och mindre förmånliga till den subventionerade. Revision av ett sådant instituts totala verksamhet skulle bli en grannlaga uppgift.

Så snart icke statliga institutioner handhar subventionerad utlåning måste upplåningsräntan kunna identifieras. Den måste också kunna styras av staten.

4 Statliga budgetunderskott och likviditetsstyrning

När staten gör utbetalningar, t. ex. för statliga bostadslån och lånar upp motsvarande belopp, ökar volymen statspapper. De består i långa och korta statsobligationer, av skattkammarväxlar och annan kort upplåning. Dessa

låneinstrument upplevs av placerarna som mer likvida än bostadsobliogationer och de är det också. Den våldsamma ansvällningen av statspapper inom hela kreditmarknaden som ägt rum under senare år och den ökning av bankinlåningen som följt i spåren av det stora statliga budgetunderskottet manifesterar den kraftiga ökning av likviditeten inom ekonomin som nu pågår.

Likviditetsökningen utgör ett inflationstryck och återverkar negativt på utrikesbalansen. En omläggning av den statliga bostadslångivningen till garantilån minskar det statliga budgetunderskottet. Flödet av likviditet till ekonomin avtar. Detta är betydelsefullt under de i övrigt fortgående stora likviditetsinjektionerna från staten. Visserligen är det svårare att placera ut bostadsobligationer än statspapper, men bostadsobligationer är mindre likvida än statspapper. Om bostadsfinansieringen ombesörjs helt genom institutens upplåning, underlättas således likviditetsstyrningen i ekonomin.

Så länge statens engagemang i bostadslångivningen liksom i annan långivning var av någorlunda begränsad omfattning ledde denna långivning endast till en marginell ökning av den utelöpande volymen statspapper. I dagsläget medför statens totala utlåning en högst betydande ökning av dessa låneinstrument. Från att ha biträtt på marginalen med utlåning har staten kommit att fungera inte bara som en storbank utan än mer. Under 1981 kommer staten enligt den reviderade finansplanen för detta år att totalt låna ut ca 18 miljarder kronor, beloppet svarar närmast mot allmänna pensionsfondens eller försäkringsbolagens placeringsvolym.

För att undvika de likviditetseffekter som följer av en lånefinansiering över statsbudgeten är det angeläget att minska statens engagemang på alla de punkter där detta kan ske utan att övergripande mål förfelas. Även om utflyttningen av statens bostadslångivning till bostadsinstituten "endast" innebär en överflyttning av en viss finansiering från ett ställe till ett annat är den betydelsefull nog. Utflyttningen från statsbudgeten av bostadsutlåningen liksom övrig utlåning skulle göra statsbudgeten mera överblickbar och skapa bättre förutsättningar för en effektiv finanspolitik.

Det kan förtjäna nämnas att det i andra länder inte på samma sätt är brukligt att utnyttja statsbudgeten för långivning. Den ansvällning av statsbudgetens underskott som den statliga utlåningen medför leder till att jämförelser mellan den svenska statens budgetunderskott och andra länders blir missvisande.

Tidigare i denna bilaga har beskrivits hur varje sektor inom ekonomin för några år sedan svarade för sin egen finansiering i större utsträckning än som nu är fallet. Självfinansieringen var hög och erforderlig lånefinansiering skedde – med undantag för bostadsinvesteringarna – i stort utan inblandning av staten. Strävan bör vara att återvinna en högre grad av självfinansiering inom olika sektorer. Det gäller också att få till stånd erforderlig lånefinansiering utan alltför stor inblandning av staten. Detta bör innefatta även bostadssektorn. Garantisystemet skulle medverka därtill.

5 Slutord

Ovan har tecknats några drag i den allmänekonomiska bakgrunden till överväganden om en överlfyttning av de statliga bostadslånen till bostadsinstituten. De nackdelar, som kan vara förenade med ett statligt garantisystem för bostadsfinansieringen vad angår bostadspolitiken, administrationen och kostnaderna, får vid ett avgörande vägas mot här beskrivna fördelar med en utbrytning av bostadslånen ur statsbudgeten.

Statens offentliga utredningar 1981

Kronologisk förteckning

1. HS 90: Hälsorisker. S.
2. HS 90: Ohälsa och vårdutnyttjande. S.
3. HS 90: Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
5. Ny arbetstidslag. A.
6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
11. Datateknik i processindustrin. I.
12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
13. Närradio. U.
14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Kn.
15. Grundlagsfrågor. Ju
16. Film och TV i barnens värld. U.
17. Industrins datorisering. A.
18. Minskat tobaksbruk. S.
19. Översyn av radiolagen. U.
20. Omprövning av samvetsklausulen. Kn.
21. Internationellt patentsamarbete III. H.
22. Sjukersättningsfrågor. S.
23. Tekniska hjälpmedel för handikappade. U.
24. Socialförsäkringens datorer. S.
25. Bra daghem för små barn. S.
26. Omsorger om vissa handikappade. S.
27. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. S.
28. Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. Jo.
29. Forskningens framtid. U.
30. Forskarutbildningens meritvärde. U.
31. Avtalsvillkor mellan näringsidkare. Ju.
32. Fluor i kariesförebyggande syfte. S.
33. Effekter av investeringar utomlands. I.
34. Fristående skolor för skolpliktiga elever. U.
35. Sjukresor. S.
36. Begravningsverksamheten. Kn.
37. Företags obestånd II. B.
38. Om hets mot folkgrupp. A.
39. Svenk krigsmaterielexport. H.
40. Prisreglering mot inflation? H.
41. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. H.
42. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–12. H.
43. De internationella investeringarnas effekter. I.
44. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. E.
45. Nya medier – text-TV, teledata. U.
46. Ändringar i förvaltningslagen. Ju.
47. Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. Bo.
48. Telubaffären. Ju.
49. Den svenska psalmboken. Band 1. Kn.
50. Den svenska psalmboken. Band 2. Kn.
51. Den svenska psalmboken. Band 3. Kn.
52. Den svenska psalmboken. Band 4. Kn.
53. Stockholms kommunala styrelse. Kn.
54. Kooperativa företag. I.
55. Video. U.
56. Bibeln. Nya testamentet. U.
57. Djurens hälso- och sjukvård. Jo.
58. Samverkan vid uppgiftslämnande. B.
59. Datateknik i industriproduktionen. I.
60. Kooperationen i samhället. I.
61. Familjepensionen. S.
62. Familjepensionen. Sammanfattning. S.
63. Samhället och samlingslokalerna. Bo.
64. Våldtäkt. Ju.
65. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 5. Kyrkliga handlingar. Kn.
66. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 3. Kyrkliga handlingar. Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunion – aktuella liturgiska utvecklingslinjer. Kn.
67. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 4. Kyrkliga handlingar. Äktenskap och vigsel i dag – Liturgiska utecklingslinjer. Kn.
68. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 5. Kyrkliga handlingar. Döendet, döden och begravningsgudstjänsten. Kn.
69. Pris på energi. I.
70. Arbete eller pensionering. A.
71. Prostitutionen i Sverige. S.
72. Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. I.
73. Landskapsinformation under 1980-talet. Bo.
74. Från hyresrätt till bostadsrätt. Bo.
75. Länsrätternas målområde – administrativ tvåpartsprocess. Kn.
76. Företagshypotek. Ju.
77. Hyresrätt 3. Ju.
78. Löntagarna och kapitaltillväxten 6. E.
79. Löntagarna och kapitaltillväxten 7. E.
80. Arrenderätt 2. Ju.
81. Skogsindustrins virkesförsörjning. I.
82. Samhällets räddningstjänst. Kn.
83. Punkskatter och prisregleringsavgifter. Del 1. Redovisning, Beslut, Uppbörd, Kontroll. B.
84. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 2. Författningsförslag. B.
85. Äktenskapsbalk. Ju.
86. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 1. Överväganden och förslag. A.
87. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 2. Kartläggning av nuläget. A.
88. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. Kn.
89. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. Bilagor. Kn.
90. Frivård. Ju.
91. Ställföreträdare för fastighetsägare i vissa fall. Ju.
92. Villkorlig frigivning. Ju.
93. Inomregional skatteutjämning. Kn.
94. Energisamverkan-stat, kommun, näringsliv. I.
95. Tillväxtkapital. E.
96. En reformerad gymnasieskola. U.
97. Undersökningar kring gymnasieskolan. U.
98. Studieorganisation och elevströmmar. U.
99. Stadsförnyelse och bostadsförbättring. Bo
100. Stadsförnyelse–kontinuitet, gemenskap, inflytande. Bo.
101. Folkbokföringens framtida organisation.B.
102. Fastighetsförmedlingslag. Ju.
103. Sjöfartens roll i trafikpolitiken. K.
104. Statliga lån eller kreditgarantier. Bo.

Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av sjölagen 1. [8]
Grundlagsfrågor. [15]
Avtalsvillkor mellan näringsidkare. [31]
Ändringar i förvaltningslagen. [46]
Telubaffären. [48]
Våldtäkt. [64]
Företagshypotek. [76]
Hyresrätt 3. [77]
Arrenderätt 2. [80]
Äktenskapsbalk. [85]
Frivård. [90]
Ställföreträdare för fastighetsägare i vissa fall. [91]
Villkorlig frigivning. [92]
Fastighetsförmedlingslag. [102]

Socialdepartementet

Hälso- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]
Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]
Minskat tobaksbruk. [18]
Sjukersättningsfrågor. [22]
Socialförsäkringens datorer. [24]
Bra daghem för små barn. [25]
Omsorgskommittén. 1. Omsorger om vissa handikappade. [26] 2. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. [27]
Fluor i kariesförebyggande syfte. [32]
Sjukresor. [35]
Pensionskommittén. 1. Familjepensionen. [61] 2. Familjepensionen. Sammanfattning. [62]
Prostitutionen i Sverige. [71]

Kommunikationsdepartementet

Inrikesflyget under 1980-talet. [12]
Sjöfartens roll i trafikpolitiken. [103]

Ekonomidepartementet

Löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. [44] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 6. [78] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 7. [79]
Tillväxtkapital. [95]

Budgetdepartementet

Företags obestånd II. [37]
Samverkan vid uppgiftslämnande. [58]
Punktskatteutredningen. 1. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 1. Redovisning, Beslut, Uppbörd, Kontroll. [83] 2. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 2. Författningsförslag. [84]

Utbildningsdepartementet

Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]
Närradio. [13]
Film och TV i barnens värld. [16]
Översyn av radiolagen. [19]
Tekniska hjälpmedel för handikappade. [23]
Utredningen om forskningens och forskarutbildningens situation. 1. Forskningens framtid. [29] 2. Forskarutbildningens meritvärde. [30]
Fristående skolor för skolpliktiga elever. [34]
Nya medier – text-TV, teledata. [45]
Video. [55]
Bibeln. Nya testamentet. [56]
Gymnasieutredningen. 1. En reformerad gymnasieskola. [96] 2. Undersökningar kring gymnasieskolan. [97] 3. Studieorganisation och elevströmmar. [98]

Jordbruksdepartementet

Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. [28]
Djurens hälso- och sjukvård. [57]

Handelsdepartementet

Internationellt patentsamarbete III. [21]
Svensk krigsmaterielexport. [39]
Prisregleringskommittén. 1. Prisreglering mot inflation? [40] 2. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. [41] 3. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–12. [42]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]
Industrins datorisering. [17]
Om hets mot folkgrupp. [38]
Arbete eller pensionering. [70]
SFI-kommittén. 1. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 1. Överväganden och förslag. [86] 2. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 2. Kartläggning av nuläget. [87]

Bostadsdepartementet

Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. [47]
Samhället och samlingslokalerna. [63]
Landskapsinformation under 1980-talet. [73]
Från hyresrätt till bostadsrätt. [74]
Stadsförnyelsekommittén. 1. Stadsförnyelse och bostadsförbättring. [99] 2. Stadsförnyelse–kontinuitet, gemenskap, inflytande. [100]
Statliga lån eller kreditgarantier. [104]

Industridepartementet

Data- och elektronikkommittén. 1. Datateknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Datateknik i processindustrin. [11] 3. Datateknik i industriproduktionen. [59]
Direktinvesteringskommittén. 1. Effekter av investeringar utomlands. [33] 2. De internationella investeringarnas effekter. [43]
Kooperationsutredningen. 1. Kooperativa företag. [54] 2. Kooperationen i samhället. [60]
Pris på energi. [69]
Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. [72]
Skogsindustrins virkesförsörjning. [81]
Energisamverkan-stat, kommun, näringsliv. [94]

Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]
Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. [14]
Omprövning av samvetsklausulen. [20]
Begravningsverksamheten. [36]
1969 års psalmkommitté. 1. Den svenska psalmboken. Band 1. [49] 2. Den svenska psalmboken. Band 2. [50] 3. Den svenska psalmboken. Band 3. [51] 4. Den svenska psalmboken. Band 4. [52]
Stockholms kommunala styrelse. [53]
1968 års kyrkohandbokskommitté. 1. Svenska kyrkans handbok.

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Band 5. Kyrkliga handlingar. [65] 2. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 3. Kyrkliga handlingar. Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunion – aktuella liturgiska utvecklingslinjer. [66] 3. Svenska kyrkans gudtjänst. Bilaga 4. Kyrkliga handlingar. Äktenskap och vigsel i dag – Liturgiska utvecklingslinjer. [67] 4. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 5. Kyrkliga handlingar. Döendet, döden och begravningsgudstjänsten. [68]
Länsrätternas målområde – administrativ tvåpartsprocess. [75]
Samhällets räddningstjänst. [82]
Kyrkofondsutredningen. 1. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. [88] 2. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. Bilagor. [89]
Inomregional skatteutjämning. [93]

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06655-6
ISSN 0375-250X