BOSPARANDE

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1994:121

Betänkande av
Utredningen om ett nytt statligt premierat bosparsystem

BOSPARANDE

SOU
1994:121

Betänkande av
Utredningen om ett nytt statligt premierat bosparsystem

36

Statens offentliga utredningar
1994:121
Finansdepartementet

Bosparande

Betänkande av
Utredningen om ett nytt statligt premierat bosparsystem
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag avRegeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13787-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Bo Lundgren

Den 7 oktober 1993 bemyndigade regeringen statsrådet Bo Lundgren att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lägga fram förslag om ett nytt statligt premierat bosparsystem.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 20 december 1993 riksdagsledamoten Knut Billing som särskild utredare. Till sekreterare i utredningen förordnades den 28 januari 1994 civilekonomen Tomas Thorsén.

Som sakkunniga har deltagit marknadsanalytikern Inger Andersson, kammarrättsassessorn Lars Bergendal, planeringschefen Per-Åke Eriksson, ekonomen Björn Hasselgren, kammarrättsassessorn Gunnel Schön-Aldenstig samt departementssekreteraren Erik Utterström.

Härmed överlämnas utredningens förslag om ett nytt statligt premierat bosparsystem. Uppdraget är därmed slutfört.

Särskilt yttrande har lämnats av sakkunnige Björn Hasselgren.

Stockholm i augusti 1994

Knut Billing

/ Tomas Thorsén

Innehåll

Sammanfattning 9

1 Inledning 13
1.1 Bakgrund 13
1.2 Betänkandets disposition 13

2 Hushållssparandet 15
2.1 Hushållens reala och finansiella sparande 16
2.2 Hushållens finansiella tillgångar 17
2.3 Hushållens skulder 20

3 Nuvarande villkor för bosparande 23
3.1 Allmänna ekonomiska villkor 23
3.1.1 Hushållens disponibla inkomster 23
3.1.2 Beskattning av sparande 25
3.1.3 Realränta 27
3.2 Allmänna sparformer 29
3.2.1 Sparkonto i bank 29
3.2.2 Privatobligationer 30
3.2.3 Aktier 30
3.3 Lagfästa regler om sparande för bostadsändamål 31
3.3.1 Bosparlån inom ramen för allemanssparandet 31
3.3.2 Lagen om ungdomsbosparande 32
3.4 På marknaden förekommande bosparsystem 33
3.4.1 Sparbankens Bosparande 33
3.4.2 Riksbyggens Sparkassa 34
3.4.3 H S B 34
3.4.4 SBC-BO – Handelsbanken 35
3.4.5 J A K 36

3.5	Krav på egen kapitalinsats vid bostadsköp	36
	3.5.1 Den egna kapitalinsatsen i det statliga systemet för lånefinansiering av ny- och ombyggnad av bostäder	36
	3.5.2 Krav på egen kapitalinsats vid köp av egnahem och bostadsrätter	39
3.6	Nuvarande finansieringsmöjligheter vid bostadsförvärv	42
	3.6.1 Möjligheterna att spara till egen insats	42
4	**Statligt stöd till bosparande**	47
4.1	Allmänna ekonomiska faktorer	47
	4.1.1 Realräntan och beskattningen	47
	4.1.2 Behov av egen kapitalinsats	49
4.2	Bostadspolitiska mål	49
	4.2.1 Ägda bostäder	50
	4.2.2 Statens stöd till bostadsbyggandet	51
	4.2.3 Fortsatt statligt stöd	52
4.3	Omfattning och inriktning av statligt stöd	53
	4.3.1 Finansieringsproblemet	53
	4.3.2 Utveckling av nuvarande stöd	55
5	**Förslag till bosparande som presenterats tidigare**	57
5.1	Tidigare presenterade bosparförslag	57
5.2	Boverkets förslag till bosparande	57
5.3	Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen	58
5.4	Bofrämjandets förslag till bosparande	58
5.5	Överväganden	59
	5.5.1 Stöd i form av premie	59
	5.5.2 Lånerätten	62
	5.5.3 Övrigt om förslagen	63
6	**Bosparande och det individuella pensionssparandet**	65
6.1	Individuellt pensionssparande	65
6.2	Sparande på pensionssparkonto för införskaffande av bostad	66
6.3	Skatteeffekter	67
6.4	Egen bostad som placeringsobjekt på pensionssparkonto	68
6.5	Bosparutredningens bedömning	69

7	**Statliga kreditgarantier för bosparande**	71
7.1	Principer för utformning av stödet	71
	7.1.1 Kreditgarantier	71
	7.1.2 Nuvarande kreditgarantier	72
	7.1.3 Överväganden	73
7.2	Stödberättigade bostadsinvesteringar	75
	7.2.1 Förvärv av egen bostad	75
	7.2.2 Tomtmark	76
	7.2.3 Fritidshus	77
	7.2.4 Ombyggnadsåtgärder	77
	7.2.5 Åldersgräns för stöd	79
	7.2.6 Övriga frågor	79
7.3	Sparvillkor	80
	7.3.1 Former för bosparande	80
	7.3.2 Sparvillkor för stöd	82
	7.3.3 Sparbelopp	84
7.4	Kreditgarantins form och omfattning	87
	7.4.1 Garantins form	87
	7.4.2 Krav på säkerheter	88
	7.4.3 Kreditgarantins omfattning	88
	7.4.4 Lån i förhållande till sparat belopp	92
7.5	Övriga garantivillkor	94
	7.5.1 Kreditvärdighet	94
	7.5.2 Kreditgarantins längd	95
	7.5.3 Kreditgarantin följer låntagaren	96
	7.5.4 Kontrollsystem	96
	7.5.5 Garantiavgift	97
7.6	Ikraftträdande m.m.	98
8	**Effekter**	101
8.1	Effekter för bospararen	101
8.2	Effekter för prissättningen	107
8.3	Statsfinansiella effekter	108
8.4	Regionalekonomiska effekter	109

Bilagor:

Bilaga 1 Översikt av tidigare presenterade bosparförslag 111
Bilaga 2 Direktiv 119

Särskilt yttrande 127

Sammanfattning

Utredningens överväganden

Sparande till en egen kapitalinsats vid bostadsförvärv innebär fördelar, inte enbart för respektive hushåll, utan även för samhällsekonomin i stort. Förutom den allmänna stabilisering som erhålls på bostadsmarknaden som en följd av ökat eget kapital i den egna bostaden påverkas även statsfinanserna av att minskad lånefinansiering reducerar hushållens skatteavdrag för låneräntor.

Något behov att genom särskilt stöd till bosparande stimulera till ett generellt ökat hushållssparande föreligger emellertid knappast längre. De förändrade ekonomiska villkoren, låg inflation, hög realränta och lägre beskattning gör också lånefinansiering mindre förmånlig än tidigare. Detta ökar givetvis intresset av att betala en större egen kapitalinsats vid förvärv av en egen bostad.

Även om villkoren för hushållens sparande allmänt har förbättrats talar bostadspolitiska skäl för att staten stimulerar till sparande för förvärv av egen bostad. Stimulansen bör utformas så att staten underlättar till finansieringen av bostadsförvärvet för de som bosparat. Stödet bör avse förvärv av permanentbostad både på andrahandsmarknaden och vid nyproduktion.

Utredningen gör bedömningen att ett stöd till bosparande i form av premier eller motsvarande inte löser de grundläggande problemen med finansiering av bostadsförvärvet.

Utredningen har också undersökt möjligheten att införa ett integrerat bo- och pensionssparkonto. En sådan ordning skulle dock leda till fastighetsrättsliga, skatterättsliga och andra problem i en omfattning som inte medger något förslag nu. Utredningen förordar därför en fortsatt översyn på denna punkt.

Utredningen har i stället funnit att det bästa sättet att stimulera bosparandet är att staten medverkar till att lösa den bosparandes

problem vid finansiering av bostadsförvärv genom en statsgaranterad lånerätt.

Utredningens förslag

Garanterade lån vid köp av en egen bostad

Stödet till bosparare bör utgå i form av statliga kreditgarantier för lån, på motsvarande sätt som för närvarande utgår till ny- och ombyggnad av bostäder. Detta underlättar och förbilligar lånefinansieringen för bospararen vid förvärv av bostad. Därmed bör detta utgöra ett verksamt incitament för hushållen att spara till en egen kapitalinsats vid bostadsförvärv.

Garantin skall gälla lån för förvärv av eget hem eller bostadsrätt för permanentboende i Sverige.

Sparvillkor

För att kunna erhålla statsgaranterade lån krävs regelbundna insättningar, åtminstone varje kvartal.

Sparande i alla de sparformer som sparinstituten marknadsför bör berättiga till kreditgaranti under förutsättning att sparvillkoren är verifierbara. Detta innebär att bosparande kan ske på inlåningskonto, i obligationer, aktier eller värdepappersfonder.

Lånerätt

Statsgaranterade lån skall kunna erhållas först då insättningarna uppgår till ett basbelopp, vilket för närvarande motsvarar 35200 kr. Maximalt garantigrundande insättning skall vara 1/24 basbelopp, vilket för närvarande motsvarar 1467 kr per månad. Det innebär således att statsgaranterade lån kan erhållas efter tidigast 24 månaders maximalt stödgrundande bosparande.

Högsta totala sparbelopp, inklusive avkastning, som kan grunda statsgaranterade lån skall vara tre basbelopp, vilket för närvarande

uppgår till 105600 kr per person. Den person som bosparat maximalt disponerar då minst 105600 kr för egen kapitalinsats och därutöver ett statsgaranterat lån på högst tre gånger detta belopp. Lånet kan således maximalt uppgå till 316800 kr per person. Denna begränsning avser var och en som bosparat. Personer som bosparat var och en för sig ska kunna utnyttja summan av den lånemöjlighet som följer av bosparandet om de avser att gemensamt äga bostaden.

Lånegarantins form och omfattning

Den statliga garantin ges formen av fyllnadsborgen till kreditgivare.

Garantin för bosparare skall omfatta lån om högst 40 procent av bostadens marknadsvärde. Om det s.k. garantiunderlaget vid nyproduktion är högre är marknadsvärdet bör dock garantin för bosparande få omfatta lån on högst 40 procent av garantiunderlaget. För bostadsrättshavare bör dock reduktion ske för den del av kreditgarantin för nybyggnad som föreningen utnyttjat.

En förutsättning för att garantin skall gälla bör vara att lånen sker mot säkerhet som ligger inom 90 procent av marknadsvärdet. Vid nyproduktion bör man dock acceptera säkerheter upp till 90 procent av garantiunderlaget om detta underlag överstiger marknadsvärdet.

För att få statsgaranterade lån krävs att låntagaren är kreditvärdig.

Garantitiden bör vara 15 år vid förvärv på andrahandsmarknaden och 25 år om förvärvet avser nyproduktion.

Garantin följer personen (låntagaren), inte fastigheten.

Statens Bostadskreditnämnd (BKN) bör administrera garantin.

För att garantin skall gälla bör kreditgivare betala en avgift som regeringen bör besämma så att den täcker beräknade kostnader för garantiåtagandet, varför inga statsfinansiella kostnader uppstår.

Det föreslagna bosparsystemet bör träda i kraft den 1 juli 1995. Lagen om ungdomsbosparande föreslås då upphöra att gälla.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under de senaste åren har flera förändringar ägt rum som lett till en helt ny situation på bostadsmarknaden. Kostnaderna för bostadslån har relativt sett ökat på grund av minskad avdragsrätt vid taxeringen. Statens omläggning av stödet till nyproduktion av bostäder har medfört att behovet av en egen kapitalinsats blivit större. Med nuvarande inriktning kommer de generella räntesubventionerna till bostäder att fortsätta minska under resten av 1990-talet. Denna utveckling bidrar till att kraven på egen kapitalinsats vid bostadsköp kommer att fortsätta att öka under de närmaste åren.

Bosparutredningens uppgift är att lägga fram ett förslag om ett nytt statligt premierat bosparsystem som ökar incitamenten för en egen insats vid anskaffande av permanentbostad inom landet samt att presentera en analys av behovet och vilken omfattning ett sådant system kan tänkas få.

Bosparutredningen har samrått med Utredningen om översyn av allemanssparandet(Fi 1993:23) och med Utredningen om ungdomars levnadsvillkor och framtidsutsikter (C 1992:07).

1.2 Betänkandets disposition

I kapitel två beskrivs hushållssparandets utveckling under de senaste åren och hur hushållssparandet i Sverige förhåller sig till hushållssparandet i några andra länder.

Påföljande kapitel innehåller en beskrivning av nuvarande villkor för bosparande. Denna beskrivning inbegriper allmänna ekonomiska villkor, olika sparformers avkastningsmöjligheter och skattemässiga villkor. Vidare beskrivs befintliga bosparformer samt möjligheterna att

med nuvarande sparvillkor spara till en egen kapitalinsats vid bostadsköp.

Kapitel fyra innehåller en analys av bristerna i gällande ordning, behov av ytterligare bosparstöd samt omfattning och inriktning av ett sådant stöd.

I femte kapitlet beskrivs bosparförslag som tidigare presenterats i olika sammang.

Det sjätte kapitlet analyserar huruvida en koppling av bosparandet till det individuella pensionssparandet är möjlig.

Kapitel sju presenterar bosparutredningens förslag till nytt statligt premierat bosparande.

Efterföljande kapitel behandlar olika effekter till följd av utredningens förslag.

2 Hushållssparandet

Hushållens sparkvot, dvs sparandet i förhållande till den disponibla inkomsten, låg under hela 1970- och början av 1980-talet på en mycket låg nivå. Under vissa år var sparkvoten till och med negativ. Hushållen prioriterade under dessa år att skuldsätta sig framför att spara.

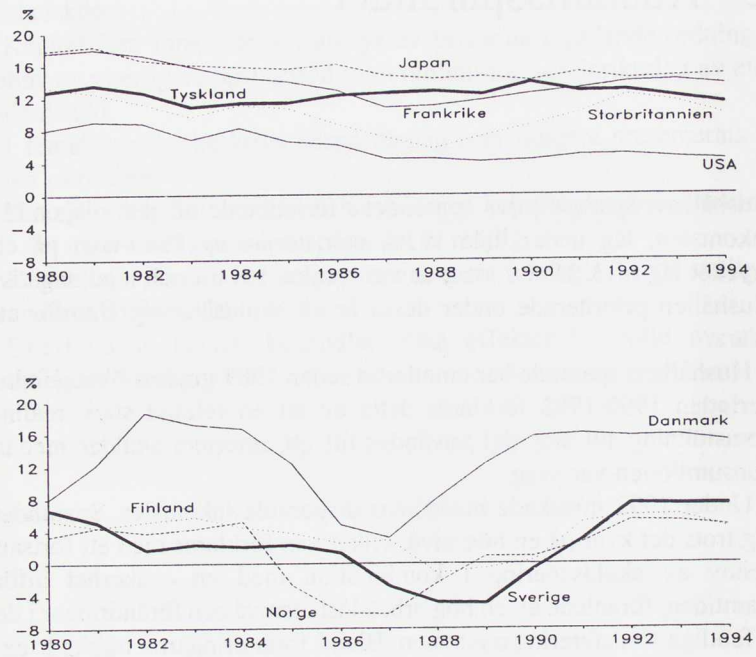
Hushållens sparande har emellertid sedan 1989 gradvis ökat. Under perioden 1990-1992 förklaras detta av att en relativt stark realinkomstökning till stor del användes till att amortera skulder medan konsumtionen var svag.

Under 1993 minskade hushållens disponibla inkomster. Sparandet låg trots det kvar på en hög nivå, vilket kan förklaras med ett fortsatt behov av skuldsanering i kombination med en osäkerhet inför framtiden, föranledd av en hög arbetslöshetsnivå och förändringar i de offentliga transfereringssystemen. Bland förändringarna märks t. ex. införande av egenavgifter i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna samt sänkta ersättningsnivåer i dessa system.

Hushållen skuldsätter sig i dag huvudsakligen för att finansiera köp av bostad. Däremot lånar de i allt mindre utsträckning för att investera i värdepapper. Att placeringarna i dessa senare sparformer de facto har ökat under senare år förklaras istället av en överströmning från andra sparformer, samt av att en allt större andel av hushållens inkomster går till sparande. Ett uttryck för detta är att *hushållens sparkvot* mellan åren 1991 och 1992 steg från 3,0 % till 7,4 %. En svag nedgång av hushållens sparkvot mellan år 1992 och 1993 (till 7,2 %) förklaras delvis av den mycket låga aktiviteten i byggnadsindustrin samt av en avmattning av hushållens finansiella sparande.

I ett internationellt perspektiv ligger de svenska hushållens sparkvot inte på någon anmärkningsvärt hög nivå. I Japan är t ex sparkvoten ca 16 %, i Tyskland och Frankrike ca 13 % och i Storbritannien ca 11 %. I Norden har Danmark högst sparkvot på ca 18 % medan Norge och Finland har en sparkvot på ca 5 %.

Diagram 2.1 Hushållens sparkvot i olika länder



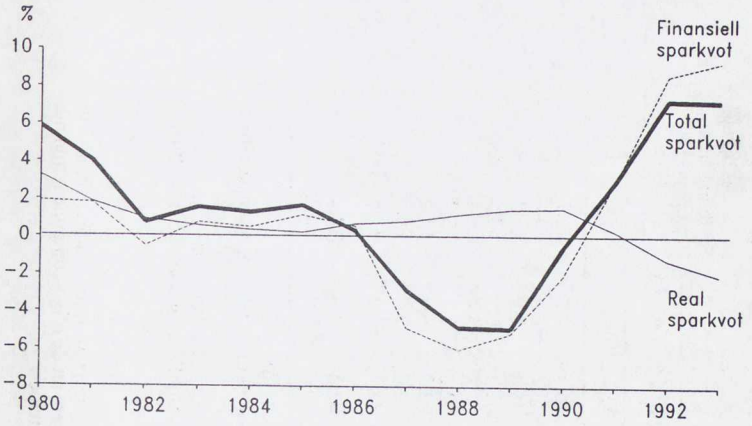
Källa: Riksbanken

2.1 Hushållens reala och finansiella sparande

Hushållens totala sparande kan delas upp i dels realt sparande, dels finansiellt sparande. Realt sparande kan i sin tur delas upp i realt *brutto*sparande och realt *netto*sparande. Med *realt* bruttosparande avses hushållens bruttoinvesteringar vad gäller nybyggnad samt varaktig ombyggnad av små- och fritidshus samt innehav av fastigheter och mark. Om hänsyn tas till kapitalförslitning erhålls det reala nettosparandet.

Hushållens reala nettosparande var negativt 1993 och kan till följd av den låga aktiviteten i byggnadssektorn förväntas bli negativt även 1994.

Diagram 2.2



Källa: Riksbanken

Finansiellt sparande är definitionsmässigt skillnaden mellan en sektors finansiella tillgångar och dess skulder. Den finansiella sparkvoten är högre än den totala sparkvoten, vilket avspeglar att det reala nettosparandet är negativt.

2.2 Hushållens finansiella tillgångar

I tabellen nedan redovisas olika placeringsformer för hushållen. Sammanställningen inkluderar inte hushållens placeringar i enskilda aktier eller aktiefonder, förutom allemansfonder.

Tabell 2.1 Vissa finansiella tillgångar och skulder i hushållssektorn* Inkl personliga företagare

Tillgångar		Förändringar i Miljarder						Ställning ultimo december 1993	
		4:e kvartalet			12-månader t o m 4:e kv.				
	källa	1991	1992	1993	1991	1992	1993		
Bankinlåning i SEK	RB	6,2	12,9	-2,7	31,4	-10,9	2,2	376,1	
i utl valuta		-0,1	0,1	0,0	-0,2	0,2	0,0	0,4	
Allemanspar	RG	4,8	5,1	2,2	6,9	5,9	-3,7	67,8	
Allemansfond	RG	0,3	0,5	0,2	2,0	2,4	-0,7	62,5	prel
Sparobligationer	RG	-4,7	0,2	0,1	-13,0	0,8	-5,4	5,4	
Riksgäldskonto	RG	2,1	0,3	0,0	4,8	2,3	2,1	9,2	
Premieobligationer	RG	0,2	1,6	0,2	-1,1	3,7	6,9	55,2	
Privatobligationer	SCB	1,5	1,7	-1,8	3,6	13,8	-2,0	24,5	
Försäkringssparande	SCB	7,5	6,4	8,7	26,0	24,1	24,3	210,6	prel
SUMMA		**17,8**	**28,6**	**6,9**	**60,4**	**42,3**	**23,7**	**811,6**	
varav i utl valuta		-0,1	0,1	0,0	-0,2	0,2	0,0	0,4	

Bankinlåning: Källa Riksbanken (RB), månadsstatistik fr o m 1989-01-01.
Allemansfond: Nettoförändring (Insättning-uttag) utan hänsyn till värdeökning, från Riksgäldskontorets (RG) pressmeddelande.

Stockuppgift- fondförmögenhet vid den aktuella tidpunkten, enligt Riksbankens statistik.
Privatobligationer: Marknadsvärde efterfrågas vid rapportering. Privatobligation kan vara konstruerad antingen som kupongobligation

eller som diskonteringspapper s k nollkupongobligation.

* Tabellen är ej heltäckande men innehåller uppgifter över förändringarna i hushållens större finansiella tillgångar och skulder, dock ej förändringar i aktieinnehavet. Observera att de olika komponenterna inte är helt adderbara på grund av olika värderings- och beräkningsprinciper.
Källa: Riksbanken

Bankinlåning utgör den i särklass största sparformen. Vid utgången av år 1993 var närmare hälften av hushållens sparmedel placerade i bank. *Försäkringssparandet* svarade vid samma tidpunkt för ca 25 % av hushållens placeringar. Därutöver placerar hushållen i olika obligationslån, allemansfonder, allemansspar samt på riksgäldskonto, vilka här sammantaget går under benämningen *Övriga sparformer.*

Hushållen ökade under tolvmånadersperioden t.o.m. december 1993 sina placeringar, i likhet med de närmast föregående åren. Sammansättningen av de olika sparalternativen har dock ändrats något. Under 1993 var det dels ett *högt försäkringssparande,* dels en *ökad bankinlåning* som förklarade uppgången i det totala sparandet. Hushållens nettosparande i de *Övriga sparformerna* har endast ökat marginellt. Vad beträffar allemansfondsparandet tas emellertid här ingen hänsyn till eventuella värdestegringar, vilka ökat dessa sparformers värde under 1993.

Försäkringssparandet är den sparform som ökat mest i kronor räknat under de senaste två åren. Osäkerheten beträffande det offentliga socialförsäkringssystemets framtida omfattning torde förklara denna trend.

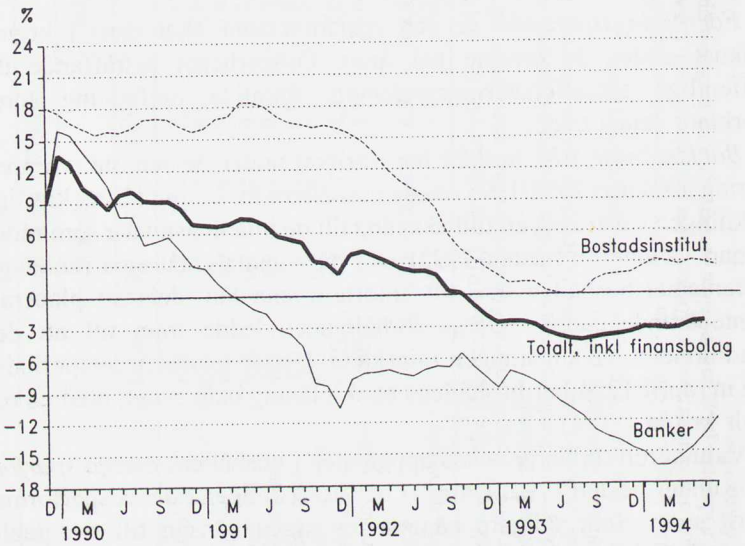
Bankinlåning från hushåll har varierat under de senaste två åren. Kring årsskiftet 1992/1993 ökade hushållens insättning i bank kraftigt. Ökningen var främst en tillbakagång till de inlåningsnivåer som rådde innan valutaoron hösten 1992. Det då stundtals extrema ränteläget föranledde hushållen dels att amortera sina lån, dels att placera i räntebärande papper. Dessa förhållanden ledde fram till att den traditionella bankinlåningen minskade. Under tolvmånadersperioden t.o.m. april 1994 har hushållens bankinlåning ökat svagt, med ca 6,7 mdr kr (ca 1,5 %).

Valutaoron förklarar också uppgången i hushållens *övriga sparformer* under hösten 1992. Därefter har utvecklingen i dessa sparformer varit svag. Som tidigare nämnts tas ingen hänsyn till eventuella värdeförändringar i allemansfonder, vilket förklarar att dessa placeringar har minskat, trots att en betydande värdestegring ägt rum under det senaste året. Uttagen ur allemansfonder var något större än insättningarna under perioden januari till september 1993. Därutöver var emissionsvolymen av premieobligationer under 1993 högre än de närmast föregående åren, vilket medfört att en svag uppgång kunnat noteras även för denna sparform.

2.3 Hushållens skulder

Under 1985 avskaffades det av Riksbanken bestämda utlåningstaket, vilket i kombination med då gällande skatteregler fick som följd att hushållens upplåning ökade mycket kraftigt under andra hälften av 1980-talet. Kulmen nåddes år 1989. Sedan fjärde kvartalet 1992 har hushållen i stället nettoamorterat sina lån. Hushållens skuldsättning i *bank* har som tolvmånaderstal minskat allt snabbare under de tre senaste åren för att i april 1994 vara ca 18 % (35 mdr kr) lägre än motsvarande månad ett år tidigare. Hushållens krediter i *bostadsinstitut* har dock under hela perioden uppvisat positiva, om än avtagande, tolvmånaderstal (april 1994; 11,4 mdr kr).

Diagram 2.3



Källa: Riksbanken

Med ett antagande om att belåning av den egna bostaden i första hand avser finansiering av boendet och att banklån främst finansierar konsumtion kan utvecklingen tolkas så att hushållen idag främst lånar

för bostadsändamål. Under 1980-talet lånade hushållen i högre grad till såväl konsumtion som investeringar i reala tillgångar.

Tabell 2.2 Utlåning till hushållen 1993-1994 Miljarder kronor

	Stockförändring						Ställning 940430
	April		Jan-april		12-mån tom april		
	1993	1994	1993	1994	1993	1994	
Banker	*-2,8*	*-0,7*	*-10,3*	*-10,9*	*-19,9*	*-34,6*	*187,2*
Sv. kronor	-2,1	-0,1	-8,0	-9,1	-14,6	-28,8	180,2
Utl. valuta	-0,7	-0,7	-2,2	-1,8	-5,3	-5,8	6,9
Bostadsinstitut[1]	*1,3*	*0,2*	*1,6*	*4,6*	*4,9*	*11,4*	*434,0*
Sv. kronor	1,3	0,2	1,6	4,6	4,9	11,4	434,0
Utl valuta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

[1] Utlåning till hushåll skattad som utlåning till småhus och bostadsrätter
Källa: Riksbanken.

3 Nuvarande villkor för bosparande

3.1 Allmänna ekonomiska villkor

3.1.1 Hushållens disponibla inkomster

Hushållens disponibla realinkomster ökade under åren 1988-1992 med i genomsnitt ca 2,5 % per år. Detta var en större ökning av de disponibla inkomsterna än tidigare år under 1970- och 1980-talen. Ökningen förklaras inte av motsvarande tillväxt i ekonomin. En viktig orsak till ökningen ligger i stället i skatteomläggningens sänkning av inkomstskatterna. Enligt preliminära nationalräkenskaper minskade hushållens reala disponibla inkomster på grund av konjunkturella orsaker under 1993 med närmare 4 %.

Tabell 3.1 Förändringar i hushållens disponibla inkomster 1988 – 1993

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Real disponibel inkomst	0,8	2,0	3,1	4,3	2,7	-3,9

Källa: Konjunkturinstitutet, SCB och Finansdepartementet

Den nominella löneutvecklingen i kronor efter skatt för ett hushåll med två vuxna heltidsarbetande, där månadsinkomsten kan motsvara lönen för en industriarbetare och en butiksanställd beskrivs i nedanstående tabell.

Tabell 3.2 Nominell inkomst efter skatt 1988-1993. Hushåll med 2 vuxna heltidsanställda

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Månadslön	19924	22143	23786	25387	27180	28394
Skatt	7161	7981	7975	6936	7534	8325
Lön efter skatt	12763	14162	15810	18451	19646	20069

Källa: Finansdepartementet

(Anledningen till att Tabell 3:2 avviker något från Tabell 3:1, även efter hänsyn taget till inflationen, beror på att löneutvecklingen efter skatt för heltidsanställda hushåll varit bättre än för hushållen som helhet.)

Hur hushållens disponibla inkomster och sparmöjligheter kan se ut i kronor räknat kan beskrivas med följande exempel.

Tabell 3.3

	Ensamstående			Familj 2 barn	Ensamstående 2 barn
	understöt.	ind.arb.	ind.tjm.	4,2 år	8,10 år
Inkomster					
Inkomst 1	12900	14300	16400	16400	12900
Inkomst 2				9650	
Barnbidrag				1500	1500
Bidragsförskott					2346
Bostadsbidrag					1530
Skatt+avg	-3850	-4340	-5100	-7800	-3850
Disp.ink.	**9050**	**9960**	**11300**	**19750**	**14426**
Utgifter					
Boende	3700	3700	3700	4700	3850
Mat	1620	1620	1620	3910	2680
Kläder	450	450	450	1640	1290
Hygien,etc	360	360	360	1250	910
Barnomsorg				2370	760
Övr. nödv.	1200	1200	1200	2290	1610
Summa utgifter	**7330**	**7330**	**7330**	**16160**	**11100**
Kvar till övrigt	**1720**	**2630**	**3970**	**3590**	**3326**

Källa: Bearbetat material från Sparbankernas Institut för privatekonomi.
Den begränsade skillnaden i boendekostnad mellan hushållet med en ensamstående med två barn och ensamhushållen beror på att ensamhushållen i typfallen, till skillnad från hushållet med en ensamstående med två barn, bor i nyproducerade bostäder och därför har relativt sett högre boendekostnad.)

Av typfallen i ovanstående tabell framgår att ett ensamhushåll med en månadsinkomst av 12900 kr, vilket kan motsvara lönen för t. ex en landstingsanställd undersköterska, har ca 1720 kr/månad kvar till övrigt när nödvändiga utgifter är betalda. Denna summa skall bl.a. räcka till oförutsedda utgifter samt sparande till olika ändamål.
För ensamhushåll med inkomster som kan motsvara månadslönen för en industriarbetare och en industritjänsteman är motsvarande summa 2630 kr, respektive 3970 kr.

En tvåbarnsfamilj, där barnen är 2 och 4 år gamla, med månadslöner motsvarande vad som kan vara fallet för en industritjänsteman och en deltidsarbetande landstingsanställd undersköterska har i typfallet 3590 kr/månad kvar till övrigt när nödvändiga utgifter är betalda.

Ett hushåll bestående av en ensamstående, med en lön motsvarande en landstingsanställd undersköterska, med två barn 8 och 10 år gamla, har 3326 kr kvar efter de i tabellen uppräknade nödvändiga utgifterna.

Av de redovisade uppgifterna framgår att även hushåll med förhållandevis låga inkomster kan ha ekonomiskt utrymme till sparande efter det att nödvändiga utgifter betalats. Detta utrymme kan användas till bosparande om hushållet prioriterar detta framför andra utgifter eller framför sparande för andra ändamål.

3.1.2 Beskattning av sparande

Före skatteomläggningarna var hushållssparandet utsatt för en kraftig beskattning. I och med att kapitalinkomster beskattades tillsammans med inkomst av tjänst var det inte ovanligt att beskattningen av ränte- och andra kapitalinkomster till följd av progressiviteten i skatteskalan uppgick till höga procentsatser.

Den högsta marginalskattesatsen uppgick 1980 till ca 85 %. Ca hälften av alla förvärvsarbetande och en stor majoritet av de heltidsarbetande hade en marginalskatt som översteg 50 %.

Skattereformen 1983-1985 innebar att skattesatserna för första gången under efterkrigstiden sänktes mer påtagligt. Under 1987 hade således närmare 75 % av alla heltidsarbetande en marginalskatt på högst 50 %. Den högsta marginalskattesatsen på 75 % sänktes till 72 % för 1989 (vid en kommunal skattesats om 30 %).

Än större förändringar medförde 1990 års skattereform. Den högsta marginalskattesatsen sänktes i ett första steg från 72 % till 65 % för 1990. Det andra steget i 1990 års skattereform innebar bl.a att det från och med 1991 inrättades ett nytt inkomstslag för kapitalinkomster med en enhetlig skattesats på 30 %. Denna skattesats reduceras från och med 1995 till 25 %.

Den högsta skattesatsen för kapitalinkomster har således sänkts sedan 1980 från 85 % till 25 %.

Tabell 3:4 Förändring av den högsta skattesatsen för kapitalinkomster

1980	1987	1989	1990	1991	1995
85%	75 %	72 %	65 %	30 %	25 %

Ett hushåll med ett sparkapital på 100000 kr till 6 % ränta skulle efter fem år med 85 % skattesats för kapitalinkomster ha en behållning på 104580 kr.

Med 65 % skattesats hade behållningen av ett sparkapital på 100000 kr med 6 % ränta blivit 110950 kr efter 5 år, dvs. 6370 kr mer än vid 85 % skattesats.

Hushåll med ett sparkapital på 100000 kr med 6 % ränta får med 25 % skattesats för kapitalinkomster vid oförändrad skattesats en behållning på 124620 kr efter fem år, dvs. 20040 kr mer än vid 85 % skattesats.

Nedanstående tabell visar saldo under fem år vid olika skattesatser på sparandet för ett sparbelopp som uppgår till 100000 kr med 6 % sparränta.

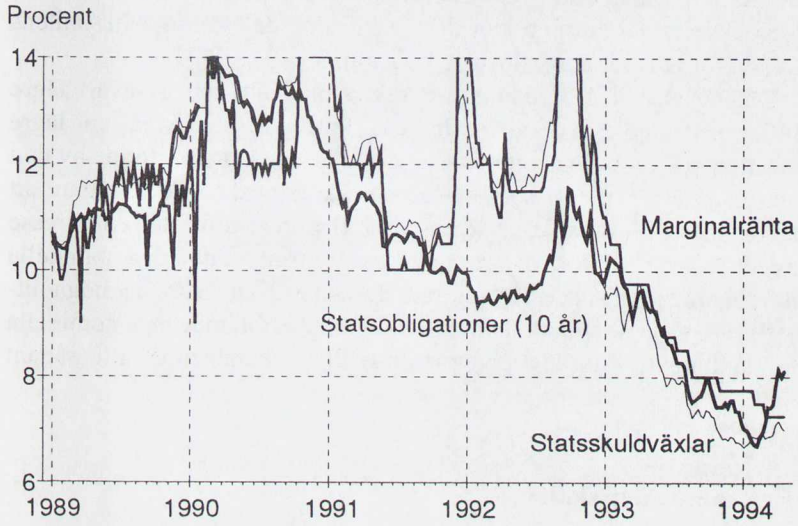
Tabell 3:5 Saldo vid olika skattesatser på sparandet

År	Skattesats					
	85 %	75 %	72 %	65%	30%	25%
1	100090	101500	101680	102100	104200	104500
2	101810	103020	103390	104240	108580	109200
3	102720	104570	105130	106430	113140	114120
4	103650	106140	106890	108670	117890	119250
5	104580	107730	108690	110950	122840	124620

3.1.3 Realränta

De långa räntorna i Sverige har sedan avregleringen av kredit- och valutamarknaderna i ökad utsträckning påverkats av rörelserna på de internationella marknaderna. Efter frisläppandet av kronan från ECU:n under slutet av 1992, då räntan för 10-åriga statsobligationer var drygt 11 %, har de långa räntorna sjunkit markant och låg vid årsskiftet 1993/94 på ca 7 %. Under inledningen till 1994 fortsatte de långa räntorna att sjunka något för att därefter åter öka och låg i juli 1994 på en nivå på ca 10,5 %.

Diagram 3:1 Ränteutvecklingen 1989-1994



Anm: 6-månaders statsskuldsväxlar och 10-åriga statsobligationer. Veckogenomsnitt.
Källa: Finansdepartementet

Inflationsutveckling

Under de senaste åren har inflationstakten i ekonomin fallit markant. Från en "inflationspuckel" 1991 på över 10 % minskade inflationen 1992 till 2,0 %. Under 1993 ökade inflationen till 4,0 %. Under 1994

har inflationen åter fallit och ligger sommaren 1994 på en nivå på 2,6 % på årsbasis.

Tabell 3:6 Inflationsutveckling 1988 – 1993

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 Juni
KPI (Procent)	5,8	6,4	10,5	9,3	2,3	4,0	2,6

Källa: OECD Economic Outlook

Den lägre inflationsnivån gagnar det finansiella sparandet i relation till det reala sparandet. Fallande inflationstakt i kombination med den lägre kapitalbeskattning kan därför till stor del förklara hushållens övergång från realt till finansiellt sparande.

Det finns också anledning att räkna med att den avsevärt lägre inflationstakten påverkar hushållens lånebeteende. Med en lägre inflationstakt urholkas inte lånens värde på det sätt som följde av den högre inflationen och som gjorde det ekonomiskt fördelaktigare att låna i stället för att spara. Vid en hög inflationstakt förelåg ett intresse av att ta höga lån med dryga ränteutgifter i tron att de höga nominella löneökningarna successivt gjorde det lättare att bära de höga utgifterna. Vid en radikalt lägre inflation, med åtföljande låga nominella löneökningar, minskas givetvis hushållens benägenhet till sådant låntagande.

Realränta efter skatt

Under 1970- och 1980-talen har realräntan legat på en låg och tidvis negativ nivå. Under slutet av 1980-talet och fram till och med 1991 uppgick realräntan på sparande efter skatt till endast några få procent per år. Den sjunkande inflationstakten i kombination med fortsatt hög nominell ränta medförde något högre realräntor 1992. Under 1993 sjönk den reala ränteavkastningen till följd av lägre räntor tillsammans med något högre inflation. Realräntan ligger under sommaren 1994 till följd av lägre inflation och högre räntor på en relativt högre nivå

än 1993. För tioåriga statsobligationer ligger realräntan i juli 1994 på ca 7,9 % och realräntan efter skatt är ca 5,5 %.

Tabell 3:7 Realränta 1988 – 1994 (Procent)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 Juli
Ränta	11,2	11,3	13,6	10,9	10,4	8,8	10,5
KPI	5,8	6,4	10,5	9,3	2,3	4,0	2,6
Realränta	5,4	4,9	3,1	1,6	8,1	4,8	7,9
Realränta efter skatt	3,8	3,4	2,2	1,1	5,7	3,4	5,5

Ränteuppgifterna avsér tioåriga statsobligationer
Källa: OECD Economic Outlook och Finansdepartementet

Realräntans storlek och och beskattningen har en stor betydelse för förutsättningarna för hushållens sparande. När realräntan under 1970- och 1980-talen låg på en låg och tidvis negativ nivå var detta givetvis kraftigt återhållande på hushållens intresse av att spara till en egen kapitalinsats vid bostadsköp. Många hushåll fann vid denna tidpunkt därför det vara fördelaktigare att låna än att spara.

Under senare år har dock realräntenivån ökat. Ökningen beror på lägre inflationstakt utan att det nominella ränteläget minskat i motsvarande grad. Även om den höga realräntan medför nackdelar, bland annat för att få till stånd investeringar och nationell ekonomisk tillväxt, medför den givetvis gynnsamma sparvillkor för hushållen.

3.2 Allmänna sparformer

3.2.1 Sparkonto i bank

Det sänkta ränteläget efter hösten 1992 återspeglas även i räntenivån på bankernas sparkonton. I maj 1994 uppgår sparräntan på sparkonton som marknadsförs av bankerna till ca 5,5 – 6,0 %. För sparbelopp över 50.000 kr ges en ränta på maximalt ca 6,4 % och på sparbelopp över 200.000 kr är den maximala sparräntan 6,9 %.

Skatten på bankräntor är för närvarande 30 %. Efter årsskiftet 1994/95 skall skatten på banksparande sänkas till 25 %.

Fördelen med banksparande ligger främst i att sparmedlen under hela spartiden är likvida och via uttagsmöjligheten lätt tillgängliga för spararen.

3.2.2 Privatobligationer

Det förekommer två olika former av privatobligationer på marknaden. Dels obligationer med en årlig avkastning, dels s k "nollkupongare". "Nollkupongerna" ger en ränteavkastning för flera år på en gång vid inlösen.

Räntorna på privatobligationer varierar beroende på löptid. Vanligtvis innebär längre löptid högre räntenivå. Räntesatserna i maj 1994 varierar mellan ca 6,4 % för privatobligationer med ett års löptid och ca 8,7 % för privatobligationer med 5 års löptid. Vid köp och försäljning av obligationerna utgår courtagekostnad.

Skattesatsen för såväl räntor som realisationsvinster är 30 %. Från årsskiftet 1994/95 skall skatten sänkas till 25 %.

Fördelen med att spara i privatobligationer ligger främst i att räntan för privatobligationer i allmänhet ligger någon eller några procentenheter högre än t ex räntan för sparkonton i bank. Nackdelen med denna sparform är att obligationens värde tillfälligt kan sjunka under löptiden i den händelse marknadsräntorna går upp.

3.2.3 Aktier

Utvecklingen av generalindex på fondbörsen har varierat kraftigt de senaste åren. Under 1993 ökade t.ex. generalindex med 54 % emedan generalindex inte ökade alls under 1992. Under 1994 har generalindex under årets första sju månader ökat med ca 4 %.

Genomsnittligt har fondbörsens generalindex årligen ökat med ca 17,5 % under åren 1988 – 1993. Under tioårsperioden 1984 – 1993 ligger den årliga genomsnittliga ökningstakten något lägre, på ca 16,1 %. Vid köp och försäljning av aktier utgår courtagekostnad.

Tabell 3:8 Utvecklingen av fondbörsen 1988 – 1993

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Förändring (Procent)	51	24	-30	6	0	54

Källa: VA:s totalindex

Kapitalskatten för realisationsvinst på aktier i svenska företag är 12,5 %. Sedan dubbelbeskattningen av ägarkapitalet tagits bort beskattas numera den löpande avkastningen av börsaktier o.d. enbart i företagen med 28 %.

Fördelarna med att spara i aktier ligger främst i den höga förväntade genomsnittliga tillväxten. Aktiesparande är emellertid förenat med ett relativt högt risktagande.

3.3 Lagfästa regler om sparande för bostadsändamål

3.3.1 Bosparlån inom ramen för allemanssparandet.

Enligt lagen om allemanssparande (1983:890) har sparare i åldern 18 – 28 år rätt att få bosparlån under vissa villkor. Lånerätten infördes 1984 strax efter det att allemanssparandet introducerades.

Banker som förmedlar allemanssparandet skall om vissa förutsättningar är uppfyllda lämna ungdomar lån för bosättning eller för förvärv av bostad. Även HSB och Riksbyggen har getts möjlighet att medverka i allemanssparande som ungdomar upp till 28 års ålder bedriver.

Genom att spara inom allemanssparandet ges spararen möjlighet att låna tre gånger det sparade beloppet. Lånerätten är emellertid inte ovillkorlig utan spararen måste först genomgå sedvanlig kreditprövning. Någon skyldighet för bankerna att låna ut pengar stipuleras således inte i lagen. Banken har också rätt att bestämma villkoren för ett sådant lån.

I sammanhanget kan det nämnas att lagen om ungdomsbosparande innefattar en lånerätt som i allt väsentligt överenstämmer med den

som för närvarande återfinns i lagen om allemanssparandet. Till skillnad från allemanssparandet så är sparandet inom ungdomsbosparandet fortfarande subventionerat av staten.

Utredningen om översyn av allemanssparandet Fi 1993:23 har nyligen föreslagit att lånerätten inom ramen för allemanssparandet bör tas bort.

3.3.2 Lagen om ungdomsbosparande

Under 1988 infördes lagen (1988:46) om ungdomsbosparande. Sparandet är inte kopplat till allemanssparandet men har i betydande utsträckning liknande regler och är ett alternativ till allemanssparande. Sparandet kan ske på räntebärande konto i bank eller sparkassa. Sparmedel på konto i bank förs inte, till skillnad från vad som i huvudsak gäller allemanssparandet, över till riksgäldskontoret.

Ungdomar mellan 16 och 25 år kan ansluta sig till ungdomsbosparandet och spara maximalt 800 kr i månaden. Sparandet måste avslutas det år spararen fyller 28 år. Staten bekostar en årlig bonusränta på 3 % . Den beräknas på behållningen den sista dagen i varje månad av ackumulerade nettoinsättningar (insättningar minskade med uttag) och tillgodoräknas från och med månaden därefter. Bonusräntan kapitaliseras inte (dvs bonusräntan läggs inte till kapitalet och någon ränta räknas inte på bonusräntan). Bonusräntan beskattas med 30 % (25 % fr.o.m. 1995). Bonusräntan ackumuleras tills dess att kontot avslutas eller till dess spararen fyller 28 år. För att erhålla bonusränta krävs att spararen har sparat i minst tre år och har sparat minst 5 000 kr. Bonusräntan ges utöver den ordinarie sparräntan.

Den ordinarie sparräntan för ungdomsbosparkonto uppgår i maj 1994 till 4,25 % – 4,75 %. Den ligger således inte obetydligt lägre än gängse räntor på andra sparkonton i bank. Räntan tillförs kontot per den 31 december varje år och per den dag då kontot avslutas. Ränta och behållning på kontot är skattepliktiga.

Det finns inget krav på att sparmedlen skall användas till förvärv av bostad eller för bosättning för att bonusränta skall utgå.

Om villkoren för att bonusränta skall utgå är uppfyllda har spararen rätt att – efter sedvanlig kreditprövning – få sparlån för förvärv av

bostad eller för bosättning och övrigt. Lånerätten motsvarar tre gånger nettobehållningen av de nettoinsättningar som gjorts.

Den 31 mars 1994 var 47585 personer anslutna till ungdomsbosparandet med ett sammanlagt nettosparande av 253521640 kr. Det genomsnittliga sparkapitalet uppgår således till ca 5327 kr.

3.4 På marknaden förekommande bosparsystem

3.4.1 Sparbankens Bosparande

Fram till och med år 1993 fanns i sparbankerna ett bosparande i samarbete med Riksbyggen med benämningen RiksBoSpar.

Vid årsskiftet 1993/94 ersattes Riksbospar av Sparbankens Bosparande. De innestående pengarna och sparpoängen i RiksBoSpar överflyttades till Sparbankens Bosparande. Bosparandet innebär ett sparande till en egen kapitalinsats vid bostadskonsumtion, och att möjligheterna därmed växer för att få ett lån till resten av köpeskillingen. Efter 10 månaders regelbundet sparande i Nya Bosparandet inträder en lånerätt. Rätten baseras på kontots medelbehållning under de senaste 24 månaderna multiplicerat med en lånefaktor som högst kan bli 3,0. Från det att sparandet börjar i Sparbankens Bosparande växer denna faktor med 0,1 enheter per månad. Det innebär att man efter 30 månader når upp till full effekt på lånerätten.

Lånerätten är maximerad till 10 basbelopp, och lånet beviljas efter normal kreditprövning. Lånerätten gäller över hela landet oavsett om köpet gäller ny eller gammal bostad eller fritidshus. Rätten gäller även om bospararen vill renovera, bygga till eller möblera den nuvarande bostaden.

Lånerätten innebär att bospararen ges möjlighet att erhålla ett topplån, som tillsammans med sparkapitalet är avsett att täcka bostadens kontantinsats. Anvisning av nya bostäder sker via samverkan med olika byggföretag. Bosparandet inom Sparbanken är helt avgiftsfritt.

I Sparbanken Sverige och 90–talet fristående sparbanker uppskattas antalet bosparkonton i juli 1994 till ca 500 000 med ett totalt saldo av

ca 2 miljarder kr. Det genomsnittliga bosparkapitalet kan således uppskattas till ca 4000 kr.

3.4.2 Riksbyggens Sparkassa

Riksbyggens nya bosparande är organiserat i Riksbyggen Sparkassa ekonomisk förening. En egen juridisk person där Riksbyggen innehar 30 % andelsägande. Sparformen ger tillgång till Riksbyggens nyproduktion av villor, radhus och flerfamiljshus över hela landet. Spararna är medlemmar i Riksbyggens Bosparförening. Inträdesavgiften är 100 kr per medlem och årsavgiften är 100 kr per hushåll. Bosparandet fungerar som ett poängsystem. En nettoinsättning på 100 kronor per månad ger 1 poäng. Maximalt kan två poäng per månad uppnås. Dessutom erhålles räntepoäng, med en poäng för varje 100 kronor man får i ränta på sparkontot, dock högst 15 poäng per år.

Om bospararen bestämmer sig för en bostad hos Riksbyggen ges en extra bonusränta, Riksbyggenbonus. Den är på fem procent på sparat belopp om köparen är högst 28 år vid köpet, och tre procent om köparen är äldre – dock högst fem resp. tre procent av insatsen.

Som i det tidigare RiksBoSparsystemet, räknas köplats efter ansamlad bosparpoäng. Köplats gäller för hela landet. Bosparandet får överlåtas inom familjen. Om man vill avbryta sparandet kan hela sparkapitalet tas ut kostnadsfritt.

I Riksbyggens nya bosparande uppskattas antalet bosparkonton till 47000 med ett totalt saldo av ca 132 miljoner kr. Det genomsnittliga bosparkapitalet uppgår således till ca 2809 kr.

3.4.3 HSB

Deltagande i HSB:s bosparande förutsätter medlemskap i HSB. Medlemsavgiften uppgår för närvarande till 500 kr/år.

HSB:s bosparande är i huvudsak inriktat på att skaffa köplats för att få lägenhet i HSB:s nyproduktion. För att komma i fråga för sådan köplats krävs ett sparande om minst 2 400 kr/år för medlem som fyllt 21 år. För yngre medlemmar är det minsta sparbeloppet 600 kronor per år.

Det sparade beloppet kan inte lyftas från kontot utan att kötiden ändras. Detta gäller dock inte överskottssaldo, dvs sparmedel som överstiger det årliga minimibeloppet. Extra sparande utöver minimibelopp förkortar inte kötiden.

Utöver bosparräntan,som i maj 1994 uppgår till 6 %, erhåller spararen 1 % extra ränta på insatt kapital om pengarna tas ut för att köpa en nyproducerad HSB-lägenhet. HSB-föreningarna erbjuder lån till grundavgiften / insatsen för en nybyggd bostadsrätt.

Antal personer som bosparar i HSB är ca 304 000 och det totala sparandet uppgår till ca 2,2 miljarder kronor. Det genomsnittliga sparbeloppet uppgår således till ca 7236 kr.

3.4.4 SBC BO – Handelsbanken

SBC BO erbjuder bosparande i aktiefonder. SBC BO är en systerorganisation till SBC (Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation) som omfattar ca 2 800 bostadsrättsföreningar.

För att bli medlem i SBC BO betalas en grundinsats på 500 kr och en årsavgift på 200 kr. Resten av insatsen till SBC BO, 2 500 kr, betalas när man köper en bostadsrätt. För medlemmar under 18 år är årsavgiften från och med andra medlemsåret 100 kr.

Inom SBC BO är sparandet utformat som ett poängsystem i vilket 100 kr ger en sparpoäng. Sparpoäng ges för maximalt 12 000 kr per år. Sparar bospararen mer än så påförs sparpoängen kommande år. Den samlade sparpoängen är avgörande för spararens plats i kön. Sparpoängen kan flyttas inom familjen. SBC BO:s bostadsrättskö är gemensam för hela landet.

Administration och förvaltning av sparandet sköts av Handelsbanken genom SHB Fonder AB. Sparandet sker i SBC BO / Handelsbanken Bofond eller i Bofonden Flermarknad. Bofonden placerar minst 90 % av tillgångarna i svenska aktier och resten i svenska räntebärande värdepapper. Aktierna placeras som i en indexfond. Bofond Flermarknad placerar minst 60 % av tillgångarna i svenska och utländska aktier. Resterande 40 % av tillgångarna placeras i svenska och utländska räntebärande värdepapper.

Bospararen kan spara i båda bofonderna men kan sammanlagt inte få mer än 120 sparpoäng per år. Sparandet kan ske regelbundet eller genom enstaka insättningar.

För närvarande sparar ca 18 000 personer i bofonderna, vars samlade fondförmögenhet uppgår till ca 410 miljoner kr. Det genomsnittliga kapitalbeloppet uppgår således till ca 22777 kr.

3.4.5 J A K

"JAK" står för Jord Arbete Kapital. JAK bildades 1965 och är i dag en ekonomisk förening. Medlemsinsatsen är 200 kr.

Föreningen vill bidra till att på sikt skapa ett samhälle utan räntor. Till detta ändamål bedrivs ett sparlånesystem. JAK försöker påvisa att räntefri finansiering både kan vara praktiskt och lönsamt.

JAK startade sparlåneverksamheten 1970 och har 1994 drygt 37 000 medlemmar, varav ca hälften använder sparlånesystemet. Den totala inlåningen är ca 500 miljoner kr. Genomsnittslånet uppgår till ca 150 000 kr, löper på 10 år och har föregåtts av ca 18 månaders sparande.

Så snart medlemskap erhållits i JAK (medlemsavgiften är 150 kr per år) kan spararen öppna konto och inträda i JAK:s sparlånesystem. Systemet innebär att spararen inte får någon sparränta. När medlemmen har sparat i minst 6 månader kan denne låna (mot fullgod säkerhet) och slipper att betala någon låneränta. Medlemmen betalar enbart en administrationskostnad för lånet. Denna låneavgift betalas vid ett enda tillfälle och dras av när lånet utbetalas.

3.5 Krav på egen kapitalinsats vid bostadsköp

3.5.1 Den egna kapitalinsatsen i det statliga systemet för lånefinansiering av ny- och ombyggnad av bostäder

Några direkta regler om den egna kapitalinsatsen och dess storlek finns varken i det tidigare bostadslånesystemet eller i det statliga kreditgarantisystem för lånefinansiering av ny- och ombyggnad av

bostäder som ersatt det tidigare bostadslånesystemet. Inget av regelsystemen innehåller heller några uttryckliga villkor om att en viss del av investeringskostnaden måste finansieras med eget kapital. Insatsen och dess storlek är i båda systemen i stället en konsekvens av systemens regler om lånestorlekar och hur de beräknas, vilken pantsäkerhet som krävs för bostadslån eller lån med statlig kreditgaranti samt fastighetsägarens möjligheter att få lån utöver de som systemen förutsätter.

I det tidigare bostadslånesystemet lämnades bostadslån med en viss andel av den lånebeviljande myndigheten beräknad eller godkänd investeringskostnad (det s.k. låneunderlaget). Lånet lämnades i princip mot säkerhet i form av panträtt i den ny- eller ombyggda fastigheten. Förmånsrättsläget för den erforderliga fastighetsinteckningen (inomläget) bestämdes med hjälp av ett pantvärde som lägst motsvarade låneunderlaget. Såväl bostadslåneandelen som inomläget för säkerheten var differentierad beroende på upplåtelseform och låntagarkategori. Reglerna, såsom de gällde då bostadslånesystemet avvecklades 1991, innebar sammanfattningsvis att en kommun eller ett allmännyttigt bostadsföretag kunde lånefinansiera en ny- eller ombyggnad upp till 100 % av en godkänd investeringskostnad. En bostadsrättsförening med s.k. kommunal insyn erhöll lånefinansiering upp till 99 % av sin investering. Övriga erhöll finansiering upp till 95 %.

Det tidigare bostadslånesystemet förutsatte således i teorin i begränsad utsträckning en kapitalinsats. I verkligheten var behoven av kompletterande finansiering i de flesta fall betydligt större. De låneunderlag och pantvärden som fick användas följde som regel inte med kostnadsutvecklingen i samma takt som produktionskostnaderna ökade. Det uppstod s.k. överkostnader som fastighetsägaren blev tvungen att finansiera utanför systemet. Som framgått ställde bostadslånesystemet inte heller något formellt krav på att den låneberättigade investeringen till någon del skulle finansieras med eget kapital. Följden av detta, i förening med en kraftig kreditexpansion under 1980-talet, blev att överkostnader i allt väsentligt finansierades med topplån ovanför bostadslånet.

Vad som redovisats i fråga om egen kapitalinsats i det tidigare bostadslånesystemet gäller även det kreditgarantisystem som temporärt var i tillämpning under 1992. Garantilånet i detta system bestämdes

i alla delar efter samma regler som det tidigare bostadslånet. Effekterna blev därmed desamma.

I det kreditgarantisystem, som infördes den 1 januari 1993 för ny- och ombyggnader som påbörjats 1993 eller senare (det nya garantisystemet), lämnas garanti för ett lånebelopp motsvarande 30 % av ett garantiunderlag som vid nybyggnad beräknas på basis av bostadens yta och två schablonbelopp (under 1994 och 1995 tillfälligt höjt till 40 %), 13 000 kr/kvm upp t.o.m. 35 kvm och 6 000 kr/kvm för ytterligare kvm upp till och med 120 kvm.

Vid ombyggnad gäller att garantiunderlaget i princip får motsvara den ombyggnadskostnad som godkänts för statliga räntesubventioner till projektet, intill 80 % av nybyggnadsschablonen.

För kreditgarantins giltighet förutsätts i det nya garantisystemet att långivaren har tagit ut pantsäkerhet i fastigheten för garantilånet i omedelbar anslutning till säkerheten för det eller de lån som lämnats fastighetsägaren mot enbart sådan säkerhet inom ramen för det belåningsvärde som knyter an till den färdiga fastighetens marknadsvärde. Panten för garantilånet måste dock alltid ligga inom 100 % av nybyggnadsschablonen.

Lånefinansiering inom ramen för det nya garantisystemet sker således likformigt, oberoende av låntagarkategori och upplåtelseform och oberoende av den faktiska investeringskostnaden. Omvänt innebär detta att behovet av egen kapitalinsats eller annan kompletterande finansiering i stället är beroende av investeringskostnadens storlek i förhållande till dels nybyggnadsschablonen, dels marknadsvärdet av fastigheten i färdigt skick. Ju dyrare investering i förhållande till schablonen, desto större behov av egen insats eller annan kompletterande finansiering.

Som schablonerna nu är bestämda kan hävdas att med oförändrade produktionskostnader i förhållande till 1992 uppkommer med det nya systemet ett ökat behov av egenfinansiering. Ett ökat behov av egenfinansiering kan också uppkomma genom att regionala skillnader i fastighetsvärden inte i tillräcklig utsträckning återspeglar sig i investeringskostnaden.

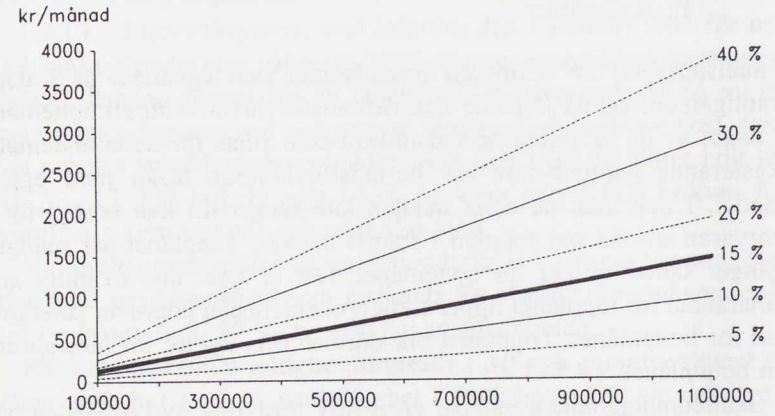
3.5.2 Krav på egen kapitalinsats för egnahem och bostadsrätter

Finansieringen av befintliga bostadsrätter och egnahem är i dag vanligen ordnad på följande sätt. Bostadsförvärvaren får ett bottenlån i något av de särskilda bostadsinstitut som finns för detta ändamål. Resterande kapitalbehov får bostadsförvärvaren täcka med egna medel. I den mån de egna medlen inte räcker till kan bostadsförvärvaren ansöka om topplån i främst banker. Topplånet har många gånger sämre villkor än bottenlånet. Det är t.ex. inte ovanligt att låneräntan för topplånet ligger flera procentenheter högre än låneräntan för bottenlånet. Topplånet blir därmed ofta dyrare för låntagaren än bottenlånet.

Skatteomläggningen innebar en relativ fördyring av bostadslån på grund av de minskade avdragen vid taxeringen för skuldräntor. Det leder fram till ett ökat behov av egen kapitalinsats för att de ökade kapitalutgifterna skall kunna hanteras av bostadsförvärvaren. Det gäller inte minst vid nyproduktion, där omläggningen av statens stöd har ökat behovet av en egen kapitalinsats vid höga produktionskostnader.

Nedanstående diagram visar hur olika andelar egen kapitalinsats vid bostadsförvärv inverkar på ränteutgifterna per månad vid olika anskaffningspriser.

Diagram 3:2



En egen kapitalinsats på 10 % av ett anskaffningspris på 500000 kr innebär en minskad månatlig ränteutgift på ca 438 kr efter skatteavdrag för skuldräntor. Om den egna kapitalinsatsen uppgår till 20 % av ett anskaffningspris på 1 miljon kr innebär detta på motsvarande vis minskade ränteutgifter på ca 1750 kr i månaden.

Följande tabell visar hur olika andelar egen kapitalinsats vid bostadsköp påverkar den månatliga ränteutgiften vid olika anskaffningspriser.

Tabell 3:9 Minskad ränteutgift kr/månad vid olika andelar egen kapitalinsats och vid olika anskaffningspriser

Egen kapitalinsats	Anskaffningspris		
	100000	500000	1000000
5 %	44	219	438
10 %	88	438	875
15 %	131	656	1313
20 %	175	875	1750
30 %	263	1313	2625
40 %	350	1750	3500

Förutsättning: Ränta topplån 14,0 % före skatt och 10,50 efter skatt. Avdragsrätt för skuldräntor : 25 %.

Från kreditinstitutens sida ställs också större krav än tidigare på egen kapitalinsats vid köp av egnahem och bostadsrätter. Kravet på egen kapitalinsats varierar mellan olika kreditinstitut. Men för köp av egnahem krävs för närvarande (maj 1994) normalt en egen kapitalinsats på ca 10-15 % av köpeskillingen. Såväl lägre som högre egenkapitalkrav förekommer. För köp av bostadsrätter är motsvarande krav på eget kapital något högre, normalt ca 15-20 %. Såväl lägre som högre egenkapitalkrav förekommer. Detta kan jämföras med att för bara några år sedan ställdes i många fall överhuvudtaget inte något krav på egen kapitalinsats vid köp av egnahem eller bostadsrätt.

Av följande tabeller framgår dels genomsnittliga priser, dels den egna kapitalinsatsens omfattning för egnahem och bostadsrätter i olika delar av landet.

Tabell 3:10 Prisuppgifter samt uppskattning av krav på egen kapitalinsats vid förvärv av egnahem i några olika områden

Område	Pris Kr	Egen kapitalinsats 10-15% av köpeskillingen
Storstockholm	1323000	132300 - 198450
Övr. Stockholm	864000	86400 - 129600
Uppsala Län	863000	86300 - 129450
Södermanlands Län	686000	68600 - 102900
Östergötlands Län	650000	65000 - 97500
Jönköpings Län	674000	67400 - 101100
Stormalmö	834000	83400 - 125500
Övr. Malmöhus Län	920000	92000 - 138000
Storgöteborg	970000	97000 - 145500
Örebro Län	685000	68500 - 102750
Västmanlands Län	632000	63200 - 94800
Västernorrlands Län	545000	54500 - 81750
Jämtlands Län	709000	70900 - 106350
Hela Landet	**807000**	**80700 - 121050**

Prisuppgifterna är baserade på medelvärde.
Källa: Mäklarsamfundets statistik. Första kvartalet 1994.

Vid en genomsnittlig köpeskilling för ett egnahem om 807000 kr, krävs således en egen kapitalinsats från bostadsförvärvarens sida på mellan ca 80700 – 121050 kr. Av tabellen framgår att det dock förekommer betydande skillnader i kravet på egen kapitalinsats mellan olika delar av landet.

Tabell 3:11 Prisuppgifter samt uppskattning av krav på egen kapitalinsats vid förvärv av bostadsrätt på 100 kvm i några olika områden[1]

Område	Pris Kr	Egen kapitalinsats 15-20% av köpeskillingen
Storstockholm	623500	93525 -124700
Övr. Stockholm	240900	36135 - 48180
Uppsala Län	341000	51150 - 68200
Södermanlands Län	144800	21720 - 28960
Östergötlands Län	135500	20325 - 27100
Jönköpings Län	496500	74475 - 99300
Stormalmö	229600	34440 - 45920
Övr. Malmöhus Län	397900	59685 - 72580
Storgöteborg	312800	46920 - 62560
Örebro Län	193200	28980 - 38640
Västmanlands Län	247500	37125 - 49500
Västernorrlands Län	199700	29955 - 39940
Jämtlands Län	451000	67650 - 90200
Hela Landet	**367700**	**55155 - 73540**

Prisuppgifterna är baserade på medelpris kvm.
Källa: Mäklarsamfundets statistik. Första kvartalet 1994.
[1] (På grund av det begränsade statistiska urvalet av försålda bostadsrätter i olika län varje månad kan uppgifterna för enskilda län i statistiken vara under- eller överskattade. Däremot torde uppgifterna för de olika länen sammantagna ge en någorlunda rättvisande bild av prissituationen för bostadsrätter i landet som helhet.)

För köp av en bostadsrätt krävs således i genomsnitt en egen kapitalinsats på mellan 55000–74000 kr. På motsvarande sätt som för egnahem förekommer dock betydande prisskillnader mellan olika delar av landet och därmed också skillnader i nivå på egen kapitalinsats.

3.6 Nuvarande finansieringsmöjligheter vid bostadsförvärv

3.6.1 Möjligheterna att spara till egen insats

Skattereformen och sänkningen av skattesatsen för kapitalinkomster i kombination med de minskade avdragen för räntekostnader innebär förstärkta villkor för ett ökat hushållssparande. Den sedan 1992 låga inflationstakten är ytterligare en omständighet som gagnar hus-

hållssparandet. Särskilt gagnar den låga inflationsnivån det finansiella sparandet i relation till det reala sparandet.

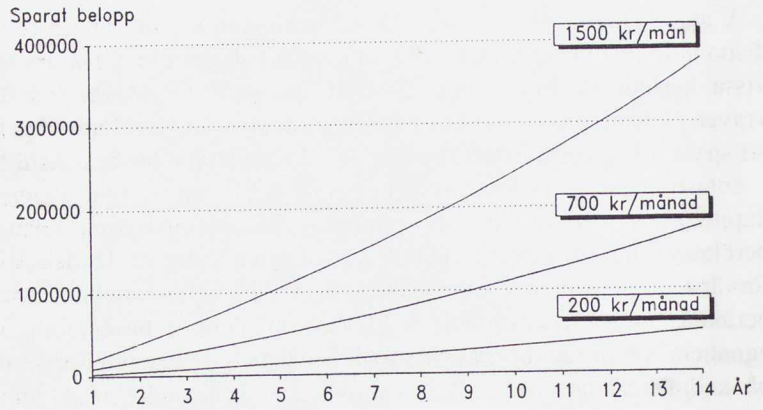
Å andra sidan kan den negativa utvecklingen av hushållens reala disponibla inkomster under 1993 ha medfört att det blivit svårare för vissa hushåll att bygga upp ett eget sparande. Därutöver medför kraven på ökat kapital vid bostadsköp att det tar längre tid än tidigare att spara till en egen insats för köp av ett eget hem eller bostadsrätt.

Som framgått av redovisningen i avsnitt 3.5.2 kan behovet av egen kapitalinsats vid förvärv av egnahem på andrahandsmarknaden beräknas uppgå till drygt 100000 kr för stora delar av landet. Vid förvärv av egnahem i storstäderna kan den egna kapitalinsatsen beräknas uppgå till 150000 – 200000 kr. Vid nyproduktion av egnahem, där produktionskostnaderna i många fall överstiger priserna på andrahandsmarknaden, blir behovet av egen kapitalinsats ännu större. Av redovisningen framgår också att vid förvärv av bostadsrätt kan behovet av egen kapitalinsats beräknas uppgå till 50000 – 100000 kr för stora delar av landet, i storstäderna närmare 125000 kr.

I följande beräkningsexempel visas hur lång sparandetid som krävs för att uppnå de insatser av eget kapital som kan erfordras för förvärv av egnahem eller bostadsrätt.

I nedanstående diagram åskådliggörs vilken betydelse det månatliga *sparbeloppet* har för spartidens längd. Av diagrammet framgår hur lång spartiden blir om sparbeloppet uppgår till 200 kr/månad, 700 kr/månad resp. 1500 kr/månad. Beräkningarna har baserats på antagandet att avkastningen uppgår till 5,25 % efter skatt som kapitaliseras årligen.

Diagram 3:3 Sparandetid vid olika sparbelopp



Av diagrammet framgår att det med ett månatligt sparande av 700 kr i månaden tar ca 9 år att spara till ett belopp som uppgår till 100000 kr. Vid ett sparande av 1500 kr i månaden blir spartiden för att erhålla 100000 kr ca 5 år. Av diagrammet framgår vidare att det månatliga sparbeloppet har stor betydelse för spartidens längd.

Nedanstående tabell anger exakt saldo för olika sparbelopp under olika tidpunkter vid en avkastning på 5,25 % efter skatt.

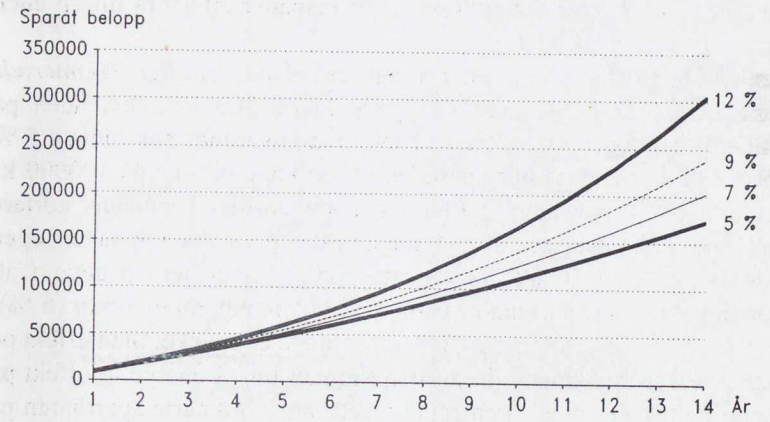
Tabell 3:12 Saldo vid olika sparbelopp

År	200 kr/mån	700kr/mån	1 500 kr/mån
1	2526	8841	18945
5	14028	49097	105207
10	32145	112507	241087

Förutsättning: Avkastning 5,25 % efter skatt

Det kan även vara av intresse att belysa vilken betydelse *avkastningens storlek* har för spartidens längd. I följande diagram åskådliggörs hur spartiden påverkas av skilda avkastningsprocent. Beräkningsexemplet utgår från ett månatligt sparande av 700 kr.

Diagram 3:5 Sparandetid vid olika avkastningsprocent



Av diagrammet framgår att det med en avkastning på 5,0 % tar ca 9 år att spara till 100000 kr. Vid en avkastning på 7,0 % blir tiden att spara till 100000 kr ca 8,5 år. Är avkastningen 9 % tar motsvarande spartid ca 8 år och om avkastningen uppgår till 12,0 % blir spartiden för att erhålla 100000 kr drygt 7 år.

Nedanstående tabell anger exakt saldo vid olika avkastningsprocent under olika tidpunkter vid ett månatligt sparbelopp uppgående till 700 kr.

Tabell 3:13 Saldo vid olika avkastningsprocent

År	5,0 %	7.0 %	9,0 %	12,0 %
1	8820	8988	9156	9408
5	48736	51688	54796	59768
10	110937	124182	139107	165099

Förutsättning: Månatligt sparbelopp 700 kr.

Av diagrammet och av diagram 3.3 framgår att det månatliga sparbeloppet har avsevärt större betydelse för att uppnå sparmålet an avkastningens storlek.

Vid ett sparande av 700 kr i månaden på *sparkonto* med nuvarande sparränta (6 %) tar det ca 8 år och 9 månader att spara till en egen kapitalinsats på 100000 kr.

För ungdomar som deltar i det nuvarande *statligt premierade ungdomsbosparandet* med ett sparande på 700 kr i månaden på särskilt ungdomsbosparkonto i bank med nuvarande sparränta 4,5 % och 3 % bonusränta blir spartiden till en kapitalinsats på 100000 kr ca 8 år och 6 månader. Det tar sålunda endast ca 3 månader kortare tid att vid månadssparande i ungdomsbosparandet uppnå en egen kapitalinsats på 100000 kr än att uppnå samma belopp genom att spara på vanligt sparkonto i bank med nuvarande räntevillkor (6 %). Den statliga bonusräntan på 3 % får sålunda en mycket liten effekt på spartiden. Anledningen till att bonusräntan får så obetydlig effekt på spartiden ligger dels i den relativt sett lägre ordinarie sparräntan på ungdomsbosparkonto jämfört med vanligt sparkonto men även i den statliga bonusräntans konstruktion. Bonusräntan läggs inte till kapitalet under spartiden varför inte någon ränta utgår på bonusräntan.

Hushåll som bosparar i *privatobligationer* får en något högre avkastning än hushåll som bosparar i sparkonto, vilket förkortar spartiden. (Utfallet beror här i hög grad av ränteutvecklingen, obligationernas löptid och i vilka intervall obligationerna köps.) Vid ett sparande av 700 kr i månaden i privatobligationer med 9 % ränta tar det ca 8 år att spara till en egen kapitalinsats på 100000 kr. (Räkneexemplet bortser från courtagekostnader).

För hushåll som bosparar i *aktier* och får en avkastning motsvarande den genomsnittliga årliga avkastningen för aktier under tioårsperioden 1984-1993 på 16,1 % blir spartiden vid ett sparande av 700 kr i månaden något kortare än i övriga sparformer, närmare 7 år, beroende på högre förväntad avkastning och lägre kapitalbeskattning, 12,5 % reavinstbeskattning vid aktiernas försäljning. I exemplet bortses från courtageavgifter och eventuell utdelning.

4 Statligt stöd till bosparande

Förslag: Även om villkoren för hushållens sparande allmänt har förbättrats talar bostadspolitiska skäl för att staten stimulerar till sparande av förvärv av egen bostad. Stimulansen bör utformas så att staten underlättar finansieringen av bostadsförvärvet för de som bosparat. Stödet bör avse förvärv av permanentbostad både på andrahandsmarknaden och vid nyproduktion.

Utredningen skall enligt sina direktiv närmare analysera behovet och omfattning av särskilt statligt stöd för bosparande. Det finns därför anledning att göra en genomgång av vilka skäl som finns för att ge särskilt stöd till de som bosparar för att förvärva en egen bostad.

4.1 Allmänna ekonomiska faktorer

4.1.1 Realräntan och beskattningen

Av redovisningen i avsnitt 3.1 framgår att de allmänna ekonomiska villkoren för sparande har utvecklats gynnsamt under senare år. Det är främst realräntans storlek och beskattningen som har betydelse för förutsättningarna för hushållens sparande.

Skatten på kapitalinkomster har sedan 1980-talet sänkts avsevärt, från en högsta marginalskatt på 85 % till för närvarande 30 %. Riksdagens beslut att sänka kapitalskattesatsen till 25 % fr.o.m. 1995 innebär att skattevillkoren och därmed sparvillkoren förbättras ytterligare.

Under 1970- och 1980-talen har realräntan legat på en låg och tidvis negativ nivå. Detta har givetvis varit kraftigt återhållande på hushållens intresse av att spara till en egen kapitalinsats. Under senare år har dock realräntenivån ökat kraftigt. Ökningen beror på att in-

flationstakten minskat radikalt utan att det nominella ränteläget minskat i motsvarande grad. Även om den höga realräntan innebär nackdelar i fråga om att få till stånd investeringar och en ekonomisk tillväxt i landet, innebär den givetvis mycket gynnsamma villkor för hushållens sparande.

Det kan således konstateras att de allmänna ekonomiska villkoren för hushållens sparande är gynnsammare än på många år. Så länge statskulden har oförändrad omfattning kommer statens upplåningsbehov att vara fortsatt högt och därmed hålla uppe räntenivån. Sveriges ekonomiska läge, inte minst beroendet av vår omvärld, talar för att den ekonomiska politiken måste inriktas på att hålla inflationstakten på en fortsatt låg nivå. Det internationella beroendet talar också för att beskattning av ränteinkomster bör ligga fast på en låg nivå. En förhållandevis ofördelaktigare kapitalinkomstbeskattning i Sverige riskerar annars att kapitalplaceringar styrs bort från landet.

Det finns således anledning att utgå från att en fortsatt nödvändigt stram ekonomisk politik kommer att leda till att de allmänna villkoren för hushållens sparande blir fortsatt gynnsamma under överskådlig tid.

Som redovisats i avsnitt 3.3.2 föreligger särskilt stöd till bosparande genom de särskilda villkoren i det s.k. ungdomsbosparandet men också genom villkoren för allemanssparandet. Till viss del tillkom detta stöd för att mer allmänt stimulera till ökat hushållssparande. Bakgrunden till sådana stimulansåtgärder var det låga eller t.o.m. negativa hushållsparande som förekom under 1970- och 1980-talen. Som närmare redovisats i avsnitt 2 har dock det allmänna hushållssparandet ökat kraftigt under senare år. Även om ett sådant ökat sparande har betydande positiva effekter på ekonomin har flera ekonomer framfört farhågor för att ett alltför stort hushållssparande äventyrar möjligheterna att öka efterfrågan och få en ökad ekonomisk tillväxt. Denna uppfattning har också framhållits i Utredningen om ökat hushållssparande (SOU 1992:97). Man torde därför kunna konstatera att de tidigare behoven att genom särskilt stöd till bosparande stimulera till ett generellt ökat hushållssparande knappast föreligger i nuläget.

4.1.2 Behov av egen kapitalinsats

De förändrade ekonomiska villkoren, låg inflation, hög realränta och lägre beskattning gör också lånefinansiering mindre förmånligt än tidigare. Det ökar givetvis intresset av en större egen kapitalinsats vid förvärv av en egen bostad. En ökad egen kapitalinsats leder också till att förändringar i ränteläget i mindre utsträckning påverkar boendeekonomin. En större egen kapitalinsats leder således till att den boende får ökad ekonomisk stabilitet i bostadsinvesteringen. Av avsnitt 3.5 framgår också att kraven på egen kapitalinsats i praktiken har ökat jämfört med för några år sedan. Det har på olika sätt blivit tydligt för hushållen att det krävs en rimlig egen kapitalinsats för att kreditgivare skall medverka i lånefinansieringen vid förvärv av egen bostad. Alla dessa förhållanden innebär således att en ökad egen kapitalinsats är en nödvändig förutsättning för förvärv av egen bostad.

Sammantaget torde det således kunna konstateras att för hushåll som avser att förvärva en egen bostad är nödvändigheten för att spara till en egen kapitalinsats uppenbar liksom att villkoren för sparandet är mer gynnsamma än på flera år. Mycket talar för att dessa förhållanden kommer att bestå under överskådlig tid.

4.2 Bostadspolitiska mål

Det hittillsvarande statliga stödet för bosparande har legat väl i linje med allmänna bostadspolitiska målsättningar. Det finns sedan decennier en brett förankrad bostadspolitisk målsättning om att staten har ett ansvar för att hushållen kan efterfråga goda bostäder till rimliga priser.

I den bostadspolitiska målsättningen ingår också att hushållen skall ges ett ökat inflytande över sitt boende. Det ligger i sakens natur att ett hushåll erhåller det största inflytandet över sitt boende om man äger sin bostad.

4.2.1 Ägda bostäder

Med ägda bostäder avses i första hand egnahem som disponeras med ägande- eller tomträtt. Till ägda bostäder bör också hänföras bostadsrätter som innebär att hushållen indirekt äger bostaden genom medlemsskap i den förening som äger fastigheten. I sammanhanget finns anledning att notera att justitiedepartementet i en departementspromemoria lagt fram förslag till nya upplåtelseformer. Det är dels fråga om s.k. förstärkt bostadsrätt, som i korthet innebär att lägenhetsinnehavaren – inte föreningen – skall stå för lånen för sin bostad. I promemorian förutskickas också en utredning om mer renodlade ägarlägenheter.

Av SCB:s statistik framgår att av Sveriges totalt drygt 4 miljoner lägenheter år 1990 var närmare 1,9 miljoner småhus. Mer än 1,7 miljoner av dessa småhus ägdes av privatpersoner, ca 67 000 av bostadsrättsföreningar, medan resten i huvudsak ägdes av företag, framför allt kommunala bostadsföretag. Av de närmare 2,2 miljoner lägenheter som finns i flerbostadshus, hörde ca 620 000 till bostadsrättsföreningar. Sammantaget består således ca 60 procent av bostadsbeståndet av ägda bostäder. Merparten av hushållen ser alltså fördelar med, och eftersträvar ett boende i, ägda bostäder.

Förutom de fördelar som de enskilda hushållen ser i att äga sin bostad visar SCB:s statistik också att drifts- och underhållskostnader i allmänhet är lägre i ägda lägenheter. Det finns naturligtvis ett större incitament för ett hushåll som äger sin bostad att medverka till att bostaden och fastigheten hålls i gott skick och har bra ekonomi.

Det kan i sammanhanget noteras att det förekommer en betydande omsättning av ägda bostäder på andrahandsmarknaden. Enligt SCB:s statistik såldes under 1980-talet 50 000 – 60 000 småhus varje år. SCB:s statistik innehåller inte uppgifter om försäljningen av antalet bostadsrätter. Men man torde kunna utgå från att minst lika stort antal årligen byter ägare. Dessa uppgifter kan jämföras med att under motsvarande tid uppgick nyproduktionen av småhus till i genomsnitt ca hälften av försäljningen på andrahandsmarknaden

Sammantaget leder detta fram till slutsatsen att det måste anses vara en väsentlig del av bostadspolitiken att skapa så gynnsamma villkor som möjligt för hushåll som bor i eller avser att förvärva en ägd bostad. Skälen för att staten skall medverka till sådana villkor får

anses vara väl så starka för de som förvärvar bostaden på andrahandsmarknaden som de som förvärvar en nyproducerad bostad.

4.2.2 Statens stöd för bostadsbyggandet

Sedan decennier har staten gett stöd till ny- och ombyggnad av bostäder. Staten har dels underlättat lånefinansiering av ny- och ombyggnad genom att ge statliga kreditgarantier (före 1992 genom statliga bostadslån), dels gett direkt penningstöd i form av räntebidrag. Fastighetsägare erhåller dessutom stöd till ny- och ombyggda bostäder genom full reduktion av fastighetsskatten de första fem åren efter färdigställandet och halv reduktion de följande fem åren.

Syftet med räntebidragen har varit att mildra ränteutgifterna de första åren efter ny- eller ombyggnaden. Den ursprungliga tanken var således att med hjälp av dessa subventioner minska boendekostnaderna i ny- och ombyggda bostäder. Erfarenheterna, framför allt under 1980-talet, visar dock att subventionssystemet kommit att motverka sitt syfte genom att det bidragit till att produktionskostnaderna tredubblades under denna tid. Statens kostnader för räntebidrag ökade samtidigt dramatiskt, från ca 13 miljarder kronor år 1987 till ca 33 miljarder kronor under innevarande budgetår. Flera skäl har således gjort det både önskvärt och nödvändigt att se över detta subventionssystem. Översynen har resulterat i att riksdagen tagit beslut om ett nytt räntebidragssystem som inte innehåller det tidigare systemets brister. Riksdagsbeslutet innebär också en framtida successiv minskning av subventionsinslaget vid ny- och ombyggnad av bostäder.

Som tidigare nämnts ger staten också stöd till lånefinansieringen av ny- och ombyggda bostäder. Före år 1992 skedde detta i form av statliga bostadslån. Lån medgavs mot säkerheter från 70 % upp till 95-100 % av ett av myndigheterna beslutat pantvärde. Fr.o.m. år 1992 ges i stället detta lånefinansieringsstöd i form av en statlig kreditgaranti som kreditgivare erhåller för lånegivning utöver det s.k. bottenlånet. För bostadsbyggnadsprojekt som påbörjas efter år 1992 får kreditgarantin uppgå till 30 % av ett schablonmässigt bestämt räntebidragsunderlag (under 1994 och 1995 tillfälligt höjt till 40 %) mot säkerheter i direkt anslutning till bottenlånet. Kreditgarantier ges dock inte för lån som i allt väsentligt ligger säkerhetsmässigt ovanför

garantiunderlaget (motsvarande räntebidragsunderlaget för hus med enbart bostäder).

Det kan således konstateras att staten lämnat ett synnerligen omfattande stöd i form av bidrag och lånefinansiering till ny- och ombyggnad av bostäder. Någon motsvarighet till sådant eller liknande stöd förekommer över huvudtaget inte till de hushåll som av ekonomiska eller andra skäl väljer att förvärva en bostad på andrahandsmarknaden. Ett hushåll som väljer att anskaffa ett nyproducerat hus kan således räkna med att få statligt stöd för lånefinansieringen, räntebidrag på tiotusentals kronor årligen och därutöver erhålla reduktion av fastighetsskatten, helt eller delvis under tio år. Om samma hushåll väljer att anskaffa ett äldre hus på andrahandsmarknaden erhålls inget stöd för att finansiera förvärvet. Man erhåller inte de höga räntebidragen och tvingas i stället betala full fastighetsskatt från förvärvstidpunkten. På grund av att produktionskostnaderna drivits upp av reglerna i det tidigare subventionssystemet är dock boendekostnaderna, även efter räntebidrag, ändå högre för nyproducerade lägenheter. Det torde trots detta ändå vara svårt att finna sakskäl för en sådan obalans för statens stöd till hushåll som önskar skaffa egen bostad. Riksdagens beslut att minska subventionsinslaget vid ny- och ombyggnad vittnar också om ett begynnande medvetande om att det finns anledning att ompröva formerna och inriktningen av statens stöd till boendet.

4.2.3 Fortsatt statligt stöd

Bristerna i den tidigare ordningen bör dock inte tas som intäkt för att staten skall avstå från att medverka till att förbättra villkoren för hushållens boende. Tvärtom ligger det i ett samhälles grundläggande uppgifter att i möjligaste mån medverka till att hushåll, framför allt nya och unga hushåll, ges möjlighet att anskaffa en bostad. Det statliga stödet bör dock baseras på att de boende själva har ett gott incitament att själva uppnå så fördelaktiga ekonomiska villkor som möjligt. I detta ligger särskilt att alla hushåll har incitament att ställa upp med en så betydande kapitalinsats att investeringen blir ekonomiskt stabil och så sund att kreditgivare är beredda att medverka till erforderlig lånefinansiering. Det ligger i sakens natur att en sådan

egen kapitalinsats i första hand måste åstadkommas genom ett regelbundet sparande. Det finns således starka bostadspolitiska skäl för att staten bör stimulera hushållen att spara till en ökad egen kapitalinsats vid förvärv av egen bostad.

Det bör framhållas att ett sådant ökat intresse för hushållen att spara till en egen kapitalinsats innebär fördelar, inte enbart för respektive hushåll, utan även för samhällsekonomin i stort. Förutom den allmänna stabilisering som erhålls på bostadsmarknaden som en följd av ökat eget kapital i den egna bostaden påverkas även statsfinanserna av att minskad lånefinansiering minskar hushållen skatteavdrag för låneräntor. Ett väl utformat stöd till bosparande bör också verksamt bidra till möjligheterna att minska statens kostnader för räntebidrag.

Som tidigare anförts råder politisk enighet om att staten bör verka för att hushållen får bra bostäder till rimliga priser och att hushållen får ett ökat inflytande över sitt boende. Med en sådan bostadspolitisk målsättning blir det naturligt att staten även i framtiden medverkar på olika sätt för att hushållen skall få så goda villkor som möjligt för sitt boende. Mot bakgrund av vad som tidigare framförts bör dock stödet inriktas på att inte enbart omfatta och avse ny- och ombyggnad av bostäder utan också hushåll som önskar förvärva bostad på andrahandsmarknaden. En väsentlig del av ett framtida statligt stöd bör vara att stimulera till att hushållen sparar till en erforderlig egen kapitalinsats för förvärv av bostad. Det föreligger således starka skäl för att de åtgärder som vidtas för att uppnå de bostadspolitiska målen i framtiden inkluderar åtgärder för att öka hushållens incitament att spara till egen kapitalinsats vid förvärv av egen bostad.

4.3 Omfattning och inriktning av statligt stöd

4.3.1 Finansieringsproblemet

För ett hushåll som avser att förvärva en egen bostad kan problemet, något förenklat uttryckt, sägas bestå av att finansiera förvärvet. Det gäller för ett hushåll att spara till en tillräcklig egen kapitalinsats och att åstadkomma en så tillfredsställande lånefinansiering att förvärvet och innehavet blir ekonomiskt försvarbart.

Finansieringen av ett fastighetsförvärv kan typiskt sett sägas bestå av tre delar, nämligen bottenlån, topplån och egen kapitalinsats.

Utgångspunkten för finansieringen är att framför allt bostadslåneinstituten medverkar med bottenlån mot tillfredsställande säkerheter i fastigheten. Vilken omfattning bottenlånet får beror dels på fastighetens marknadsvärde, dels på de regler som gäller för institutens utlåning. Den nuvarande försiktiga långivningen hos instituten innebär att bottenlån i normalfallen kan erhållas upp till en nivå motsvarande 50-65 % av fastighetens marknadsvärde.

Av beräkningsexemplen i avsnitt 3.6 framgår att möjligheterna att spara ihop till en sådan egen kapitalinsats att den löser hela finansieringen ovanför bottenlånet får anses synnerligen begränsade. Utöver bottenlånen har därför de flesta förvärvare av fastigheter behov av ett topplån upp till den egna kapitalinsatsen. Statens stöd har därför inriktats på att underlätta en gynnsam behandling av topplånet.

Som tidigare framhållits talar såväl renodlade bostadspolitiska som samhällsekonomiska skäl för att staten även i framtiden bör medverka till att underlätta finansieringen. Den egna kapitalinsatsen och topplånefinansieringen bör ses i ett sammanhang, eftersom en ökad egen kapitalinsats begränsar behovet och kostnaderna för topplån.

För det enskilda hushållet som bosparat och önskar förvärva en egen bostad framstår det som angeläget att veta att lånefinansieringen går att lösa. En ökad visshet om detta är givetvis värdefull att ha redan då sparandet påbörjas i syfte att kunna få ihop till erforderlig kapitalinsats. Under sedvanlig kreditprövning går det förvisso aldrig att helt säkert garantera lånefinansiering men förutsättningarna för att bospararen under uppfyllda sparvillkor får ett lån i samband med bostadsförvärv kan göras bättre än i dag.

De senaste åren visar tydligt hur snabbt förhållandena på kreditmarknaden kan variera. Under slutet av 1980-talet var det möjligt att belåna fastigheter nästan utan begränsning. För närvarande råder betydande restriktivitet vid belåning av fastigheter. Kreditprövningen avser inte enbart säkerheterna i fastigheten utan också låntagarens möjligheter att kunna klara sina förpliktelser. Förändringar av kreditmarknaden leder således till osäkerhet för enskilda hushåll som sparar långsiktigt för att förvärva en bostad om det är möjligt att kunna få nödvändiga lån då sparmålet uppnåtts.

En målsättning för statliga stödåtgärder på detta område bör därför vara att underlätta lånefinansiering av främst topplånet för hushåll som sparat till erforderlig egen kapitalinsats. Ett statligt stöd med sådan inriktning bör ge bästa incitamentet för de hushåll som avser att förvärva egen bostad att bospara regelbundet.

4.3.2 Utveckling av nuvarande stöd

Redan nuvarande stöd, genom ungdomsbosparandet och allemansparandet, har inriktningen att genom lånerätt medverka till finansiering av bostadsförvärvet. Som framgått av avsnitt 3.3 har dock dessa stödformer sådana begränsningar att finansieringsproblemen inte tillräkligt väl kan lösas för alla hushåll. Begränsningen gäller bl.a. möjligheten att lösa finansieringen på ett tillfredställande sätt och att hushåll med sparare över 28 år ej kan få del av stödet. Det finns därför anledning att framför allt bygga vidare på det nuvarande ungdomsbosparstödets tanke så att alla hushåll som bosparat i tillräcklig omfattning kan räkna med att få en tillfredställande finansiering av förvärvet av egen bostad.

Vid utformningen av det framtida stödet bör det redan i detta sammanhang fastslås att stödet inte bör ges sådan omfattning och inriktning att det motverkar utvecklingen av en fungerande kreditmarknad. Stödet bör främst ses som en säkerhet för att bosparande hushåll skall kunna erhålla erforderliga lån även i sådana tider då kreditmarknaden fungerar mindre väl. En självklar förutsättning skall givetvis vara att låntagaren uppfyller rimliga krav på kreditvärdighet m.m.

Mot bakgrund av erfarenheterna av det tidigare räntebidragssystemet bör dessutom eftersträvas en sådan utformning att risken minimeras för att stödet i sig driver upp priserna på de bostäder som avses förvärvas och därmed inte kommer köparna tillgodo.

Under senare år har betydligt fler alternativa sparformer än tidigare blivit tillgängliga för hushållen. Det finns anledning att eftersträva en ordning som innebär att hushållen själva ges möjlighet att välja den sparform som de finner lämpligast. Därför bör sparvillkoren för att erhålla stödet inte utformas så att det styr sparandet till särskilda former eller konton etc. på det sätt som förekommit i tidigare system.

Mot bakgrund av vad som tidigare anförts bör det slutligen betonas att stödet bör utformas så att det gäller oavsett om förvärvet avser en nyproducerad bostad eller om förvärvet sker på andrahandsmarknaden.

I de följande kapitlen görs en bedömning av i vilken utsträckning andra föreslagna stöd löser det grundläggande problemet. I kapitel 7 redovisas utredningens förslag hur en statlig stimulans för bosparande lämpligen bör utformas.

5 Förslag till bosparande som presenterats tidigare

5.1 Tidigare presenterade bosparförslag

Som framgår av utredningsdirektiven har förslag till statligt stöd presenterats från olika håll, nämligen från Boverket, Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen och från Bofrämjandet. Här följer en översiktlig redovisning av respektive förslags principiella upplägg. En mer strukturerad beskrivning av förslagen redovisas i *bilaga 1* till utredningen.

5.2 Boverkets förslag till stöd för bosparande

Boverket har i sin anslagsframställning för budgetåret 1994/95 lagt fram ett förslag till statligt stöd för bosparande. Enligt Boverkets förslag skall staten ge stöd genom att avstå från beskattning av ränteinkomster under spartiden för den som bosparar. Skatten på kapitalinkomst skall skjutas upp tills dess den sparande avser att köpa bostad. Då skall bospararen betala skatt på endast 80 % av kapitalinkomsten. Stödet skulle således bestå av att bospararen under spartiden får "ränta på ränta" på den uppskjutna skatten och att endast en del av avkastningen beskattas. Den förmånliga beskattningen skall gälla när bospararen köper eget hem eller bostadsrätt eller vid ombyggnad eller renovering av en bostad som hushållet redan äger.

Stödet skulle att döma av Boverkets beräkningar motsvara drygt 7 000 kr efter 10 års sparande av 1 000 kr i månaden och vid en inlåningsränta på 10 %.

Någon närmare redovisning av de statsfinansiella effekterna av förslaget redovisas inte av Boverket.

5.3 Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen

I slutbetänkandet Avreglerad bostadsmarknad Del II (SOU 1992:47) lämnade bostadsfinansieringsutredningen ett förslag till bosparande med en statlig bosparpremie.

Enligt förslaget bör det statliga stödet för hushållens anskaffning av bostad utgå i form av en skattefri bosparpremie som utbetalas sedan bostaden har anskaffats. Bosparpremien skulle uppgå till 10 % av de ackumulerade nettoinsättningarna i sparandet.

Enligt förslaget skulle krävas åtminstone 2 års bosparande och nettoinsättningar på minst 24000 kr för att den statliga bosparpremien skall kunna erhållas. Premien skulle dock inte utgå för månatliga nettoinsättningar som överstiger 1000 kr eller för nettoinsättningar som överstiger 120000 kr. Den statliga premien skulle således kunna uppgå till maximalt 12000 kr efter 10 års maximalt sparande.

Bosparpremie skulle enligt bostadsfinansieringsutredningen ges till köp av permanentbostad inom landet, och avse såväl småhus som bostadsrätter anskaffade genom nyproduktion eller på andrahandsmarknaden.

Bostadsfinansieringsutredningen beräknar att de statsfinansiella kostnaderna av förslaget skulle ligga inom en ram på 500 milj kr årligen.

5.4 Bofrämjandets förslag till bosparande

Bofrämjandet, som är en sammanslutning av företag med verksamhet inom byggsektorn, har presenterat ett förslag till bosparande som bygger på det tyska systemet för bosparande (Bausparkassen).

I det föreslagna bosparsystemet skall bospararen genom ett kontinuerligt sparande mot en ränta om 2,5%, bygga upp ett fastlagt sparbelopp. När det fastlagda sparbeloppet uppnåtts, får bospararen rätt till ett bosparlån, motsvarande det sparade beloppet, som löper med en fast ränta om 4,5 %. Systemet är slutet i den meningen att endast medel som sparats ihop av deltagarna i systemet disponeras för långivningen. Systemet förutsätter därför även att lånen amorteras på

viss tid. Bofrämjandet föreslår att ett statligt stöd bör utgå i form av att sparräntan skall vara skattefri och att 10% av ett maximalt sparbelopp om 1000 kr i månaden årligen utbetalas i skattefri statlig sparpremie. Maximal årlig skattefri bosparpremie blir därmed 1200 kr.

Vid ett maximalt sparande i tio år kan således det statliga stödet med denna ordning beräknas uppgå till 12600 kr.

En förutsättning för sparpremie och lånerätt föreslås vara att sparmedlen används för en boinvestering. Därvid avses inte enbart förvärv av egen bostad utan även renovering och om- och tillbyggnad av en bostad, vid köp av tomt och amortering av bostadslån.

Bofrämjandet har utgått från att de statsfinansiella utgifterna för en premie uppvägs av att statens utgifter för skatteavdrag för skuldräntor skulle bli mindre jämfört med i dag.

5.5 Överväganden

5.5.1 Stöd i form av premie

Som framgår av den översiktliga redovisningen bygger de tre föreslagna systemen på att stödet skall utgå i form av en premie under spartiden och/eller i samband med bostadsinvesteringen. Det finns därför anledning att diskutera i vilken utsträckning en sådan premie kan medverka till en rimlig finansiering på det sätt som utredningen angivit i avsnitt 4. Med premie avses i detta sammanhang även det skatteavdrag som ligger i Boverkets förslag. Den ekonomiska effekten är ju i det senare fallet av samma karaktär som en renodlad premie, även om tekniken är annorlunda och berör skattemyndigheterna.

En fördel med att ge stödet i form av en premie är att stödet blir tydligt och påtagligt för den som sparar. Löpande information om hur premien växer i takt med sparandet kan också vara ett incitament att inte bara sätta igång ett bosparande utan också fullfölja det. För staten blir det också tydligt vilken kostnad som följer av åtagandet.

En ordning där staten skall ge en premie till de som sparat och använder de sparade medlen för bostadsändamål kräver ofrånkomligen en viss byråkrati för utbetalning och för kontroll av att villkoren är

uppfyllda. Det bör framhållas att ett system med en premie som utbetalas i samband med förvärvet innebär att det är enbart då som villkoren skall vara uppfyllda. Inga krav kan rimligen ställas därefter. Det ligger i sakens natur att en sådan kontroll medför komplikationer om man vill undvika missbruk av systemet. Det gäller främst i de fall som sparmålet i sig kan vara uppfyllt men spararen i stället avser att använda medlen – och premien – för annat ändamål. I ett system med premiestöd torde man inte kunna hindra att någon som bosparat formellt köper t.ex. en bostadsrätt, för att sedan sälja den så snart premien utbetalats. Intresset av sådana skentransaktioner blir givetvis större ju större premien måste vara för att vara verkningsfull.

Det bör också framhållas att en ordning som innebär att stödet, i form av skattereduktion eller premie, ges successivt under spartiden innebär särskilda problem i de fall de sparade medlen slutligen används för annat ändamål. Ett sådant system innebär att skattemyndigheterna eller någon annan myndighet måste hålla reda på erhållet stöd för att i slutändan fullgöra kontrollen om medlens användning. Med de förhållandevis långa spartider som det är frågan om i dessa fall torde inte ett omfattande registreringssystem kunna undvikas. Det är också lätt att inse vilka komplikationer som följer när erhållet stöd skall korrigeras och tas tillbaka för de fall pengarna används för annat än bostadsinvesteringar. Det måste ifrågasättas om det är rimligt att ålägga skatteförvaltningen eller några andra myndigheter den typ av kontrolluppgifter som följer av ett sådant system.

Av större intresse för bedömning av lämplig stödform är ändå i vilken utsträckning som en premie kan antas lösa det finansieringsproblem som bospararen ställs inför vid förvärvet.

Inledningsvis kan konstateras att de förslag som redovisas i avsnitten 5.2-4 innebär ett förhållandevis generöst stöd mätt i avkastning av sparat kapital. Som framgått av den tidigare redovisningen skulle bostadsfinansieringsutredningens och Bofrämjandets förslag innebära en premie om ca 12000 kr om det sparade beloppet uppgår till 120000 kr. Det motsvarar alltså ca 10 % extra ränta i form av denna premie. Denna extra avkastning är samtidigt ett mått på i vilken utsträckning nödvändig spartid förkortas genom premien. Vid en spartid på tio år innebär således premien att man slipper spara ytterligare ett år. Vid en spartid på fem år innebär premien på motsvarande sätt att man uppnår sparmålet sex månader tidigare än

utan premie. Man kan således konstatera att trots en förhållandevis generös premie får en sådan ordning endast måttlig effekt när det gäller att reducera spartidens längd. Att avkastningens storlek endast har begränsad betydelse för spartidens längd har också framgått av de beräkningar som redovisats i avsnitt 3.6.

Det finns anledning att i detta sammanhang diskutera vilken effekt ett stöd i form av en premie har på finansieringen av bostadsinvesteringen. Den omedelbara effekten av att en premie utgår i samband med förvärvet är givetvis att man därmed erhåller en reduktion på priset. Av de tre förslag som översiktligt redovisats framgår att premiens storlek inte skall vara beroende av bostadens anskaffningskostnad. Premiens prisreducerande effekt är därmed beroende av anskaffningspriset. Vid ett anskaffningspris för t.ex. en bostadsrätt på 250000 kr skulle en maximal premie om 12000 kr reducera priset med knappt 5 %. Om det istället är fråga om förvärv av ett eget hem för en miljon kr. innebär en sådan premie en prisreduktion med ca 1 %. Även i detta avseende har en generös premie en förhållandevis begränsad effekt. Det kan för övrigt ifrågasättas om inte en prisreduktion av denna omfattning faller inom ramen för det förhandlingsutrymme som är normalt i dessa sammanhang.

Trots en premie som enligt bostadsfinansieringsutredningens beräkningar kan beräknas kosta statskassan ca 500 miljoner kr årligen måste effekterna för den som sparat för att köpa bostad betraktas som begränsade. Ett premiesystem av den tidigare redovisade föreslagna omfattningen torde inte verksamt bidra till att lösa problemen med finansieringen av bostadsinvesteringen. Av beräkningarna i avsnitt 3.7 framgår att en lösning av finansieringsproblemet ovanför bottenlånet via ett premiesystem skulle kräva mångdubbelt högre premier än vad som föreslagits. Att ett sådant statligt åtagande inte är möjligt torde vara lätt att inse.

Utredningen konstaterar därför att ett system med statliga premier som stöd till bosparande inte löser det grundläggande finansieringsproblemet. Utredningen gör därför den bedömningen att det av flera skäl inte är lämpligt att staten ger stöd till bosparandet i form av premier eller motsvarande. Nackdelarna och begränsningarna med en sådan ordning är av sådan omfattning att det i stället finns skäl att söka andra former för stödet som på ett bättre sätt löser finansierings-

problemet. Stödet bör för övrigt vara utformat så att det inte genererar utgifter för staten på det sätt som oundvikligen följer av ett premiesystem. Det statsfinansiella läget kommer att under överskådlig tid vara sådant att det inte finns utrymme att skapa sådana nya utgiftssystem. Alla åtgärder som på ett sådant sätt skulle öka budgetunderskottet ger negativa signaler om det politiska systemets intresse av att komma tillrätta med budgetunderskottet och riskerar leda till höjt ränteläge. Även en mycket måttlig höjning av ränteläget skulle uppväga fördelarna av att få en premie, varför en sådan ordning direkt skulle motverka sitt syfte.

5.5.2 Lånerätten

Med den inriktning av statens stöd till de som sparar till egen insats som utredningen redovisat i avsnitt 4 framstår det som naturligt att i stället uppmärksamma den lånerätt till premierat sparbelopp som bl.a. ligger i det system för bosparande som Bofrämjandet förordar.

Som framgår av den översiktliga redovisningen i avsnitt 5.4 är tanken att detta system skall innehålla en lånerätt till premierat sparbelopp när sparmålet uppnåtts. Enligt förslaget skall denna lånerätt motsvara det sparade beloppet. Spararen skulle därmed disponera dubbla sparbeloppet för bostadsinvesteringen. Den som sparat till en egen kapitalinsats på t.ex. 10 % av anskaffningspriset kan således räkna med att ytterligare 10 % av anskaffningspriset går att finansiera, utöver vad som följer av normal bottenlånefinansiering. Bofrämjandets förslag till bosparsystem innebär således ett mer omfattande stöd för att lösa finansieringen av bostadsinvesteringen än den tidigare diskuterade premieformen.

I sammanhanget kan noteras att såväl det nuvarande ungdomsbosparandet som Sparbankens Nya Bosparande också bygger på att den som bosparat till ett visst belopp ges möjlighet att få låna därutöver. Dessa system har beskrivits i avsnitt 3.3.2 resp. i avsnitt 3.4.2. Även det s.k. JAK-systemet som beskrivits i avsnitt 3.4.5 bygger på en sådan lånerätt. JAK-systemet bygger dessutom i likhet med Bofrämjandets förslag på att inlåning och utlåning inte skall ske på de räntevillkor som gäller på marknaden. JAK-systemet går dock

längre än Bofrämjandets förslag eftersom det förutsätter att ingen ränta skall ges resp. tas ut vid in- och utlåning.

Som framgått av bestämmelserna för ungdomsbosparandet uppgår lånerätten till tre gånger nettobehållningen av de nettoinsättningar som gjorts.

Lånerätten i Sparbankens Nya Bosparande är utformad så att efter 10 månaders sparande uppkommer en lånerätt. Rätten baseras på kontots medelbehållning de senaste 24 månaderna och kan, efter 30 månaders sparande, högst uppgå till tre gånger denna medelbehållning. Lånerätten är maximerad till 10 basbelopp, vilket för närvarande innebär ca 350 000 kr.

Redan i dag ger således såväl det statligt stödda ungdomsbosparandet som ett från staten fristående system en omfattande lånerätt till den som uppnått ett visst sparbelopp.

Enligt utredningens uppfattning skulle det innebära fördelar för de som sparar till ett eget boende om det statliga stödet skulle kunna utformas som en form av sådan lånerätt. Det framstår som det bästa sättet att lösa den bosparandes problem med finansiering av bostadsinvesteringen. Lånerätten bör emellertid få en annan utformning än den lånerätt som finns inom det befintliga statligt stödda ungdomsbosparandet. I avsnitt 7 redovisas närmare hur ett sådant stöd lämpligen bör vara utformat för att den tidigare redovisade målsättningen skall uppnås.

5.5.3 Övrigt om förslagen

I underhandsdiskussioner med företrädare för Bofrämjandet har frågan berörts huruvida ett statligt stöd till bosparande bör utformas så att det enbart ges till de som sparar enligt Bofrämjandets föreslagna ordning. Som skäl för denna uppfattning har anförts att det skulle vara särskilt fördelaktigt för låntagare och för staten att lån ges till en förutbestämd och låg ränta (4,5%). Statens kostnader för bortfall av skatteintäkter till följd av avdragsrätten skulle bli lägre än om lånen tas med högre ränta.

Utredningen har den uppfattningen att det framför allt är de berörda bospararna som ska ta ställning till för- och nackdelar med olika sparformer och olika in- och utlåningsvillkor. Säkerligen finns det på

samma sätt som i Tyskland många bosparare som skulle se fördelar i det av Bofrämjandet föreslagna bosparsystemet, om och när det etableras i Sverige. Ett sådant system skulle i så fall bidra till en önskvärd konkurrens mellan de bosparformer som redan förekommer. Utredningen anser dock inte att det skulle vara förenligt vare sig med statens eller bospararnas intresse att utforma statens stöd så att det enbart skulle ges för de som bosparar enligt Bofrämjandets förslag.

En sådan inskränkning av stödet skulle innebära betydande nackdelar för de som ser väl så stora fördelar i andra bosparformer. Som tidigare framgått förekommer redan ett omfattande etablerat bosparande, inte minst i de olika bostadsrättsorganisationerna, som i ett slag skulle vara diskvalicerade från statlig stöd om detta stöd enbart skulle ges till de som sparar enligt Bofrämjandets föreslagna sparsystem. Med hänsyn till att denna bosparform inte ens finns etablerad i Sverige riskerar en sådan begränsning leda till att bosparandet äventyras och att de som bosparar skulle stå utan statligt stöd. Utredningen anser därför inte att det föreligger tillräckliga sakskäl för en sådan begränsning av det statliga stödet.

6 Bosparande och det individuella pensionssparandet

6.1 Individuellt pensionssparande

Den 1 januari i år började regler om ett nytt långsiktigt bundet pensionssparande utan försäkringsinslag gälla (prop. 1992/93:187, bet. 1992/93:SkU31, rskr. 1992/93:359). Den nya sparformen benämns individuellt pensionssparande (IPS) och sker på ett pensionssparkonto. I utredningens direktiv anges att en koppling av bosparandet till den nya sparformen bör övervägas. Hänsyn skall därvid tas till bl.a de svårigheter en sådan koppling kan medföra i fråga om skatterättsliga och fastighetsrättsliga regler.

Utredningen har arbetat med två olika alternativ beträffande en koppling till IPS. Det första alternativet innebär en lösning där de sparade medlen på pensionssparkontot får användas till bostadsinköp efter en viss sparperiod och en viss uppnådd ålder. Ett andra alternativ som utredningen har arbetat med är en lösning där sparandet får ske i den egna bostaden.

IPS-systemet kan i korthet beskrivas på följande sätt.

De särskilda skattelättnader som hittills varit förbehållna sparande i pensionsförsäkring gäller även den den nya sparformen IPS. Nuvarande avdragsutrymme för pensionsförsäkringspremier gäller gemensamt för pensionsförsäkring och inbetalningar i det individuella pensionssparandet. Inkomstbeskattning sker först när pensionsbeloppen betalas ut. Avkastningen av sparkapitalet beskattas med en betydligt lägre skattesats än den som gäller generellt för kapitalinkomster. De civilrättsliga regler som i dag gäller pensionsförsäkring har i största möjliga utsträckning överförts till att gälla även för det individuella pensionssparandet.

För att delta i det individuella pensionssparandet ingår spararen ett pensionssparavtal med ett pensionssparinstitut som har Finansinspektionens tillstånd att driva pensionssparrörelse. Tillstånd kan ges

till värdepappersinstitut, dvs. till banker som har tillstånd att driva värdepappersrörelse och värdepappersbolag.

Medel betalas in och placeras på pensionssparkonto i inlåning eller fondpapper. Tillgångarna på kontot är inlåsta tills spararen fyller 55 år eller mer. Sedan tas de ut successivt under en minsta utbetalningstid på fem år. Avdragsramar och frister motsvarar de som gäller för frivilligt sparande i pensionsförsäkring. Under inlåsningstiden är tillgångarna befriade från inkomstskatt. I stället betalas avkastningsskatt [(förmögenhetsvärdet 1 januari x genomsnittlig statslåneränta) x 9 %]. Tillgångarna får omplaceras eller flyttas till annat sparinstitut men förfoganderätten är inskränkt så att behållningen inte kan lämna kontot.

Omplaceringen utförs av pensionssparinstitutet på order av spararen eller som depåtjänst. Institutet har rätt att sälja tillgångar för att täcka avkastningsskatt och egna avgifter.

Om medlen placeras i värdepapper måste dessa vara marknadsnoterade fondpapper och således inte t.ex. onoterade aktier. Skälet till detta är dels att det krävs god likviditet i tillgångarna på kontot, dels att värderingsproblem inte får uppstå. Det har dessutom beaktats att fondpapper ger ett visst riskskydd.

6.2 Sparande på pensionssparkonto för bostadsinköp

En lösning som medger att medel på pensionssparkontot används för bostadsinköp skulle innebära att medlen är tillgängliga för annat än pension, vilket troligtvis skulle öka sparformens attraktivitet. Möjligheten att spara till bostad på pensionssparkonto skulle öka valfriheten eftersom varje enskild sparare då själv, inom ramen för statligt subventionerat sparande, kan göra en avvägning mellan den del av livsinkomsten som investeras i bostad och den del som går till pensionsskydd. Frågan uppkommer dock om det är lämpligt att inom samma system ge utrymme till två sparändamål med så skilda tidshorisonter.

Sparande för bostadsändamål skiljer sig från pensionssparande i flera avseenden. Sparande till pension är ett långsiktigt sparande vilket

syftar till en fördelning av inkomster över livscykeln. Spararen avstår från konsumtion idag till en period längre fram i tiden. Reglerna för pensionssparandet är också så utformade, vare sig pensionssparandet sker inom IPS eller i traditionell pensionsförsäkring, att de sparade medlen är låsta till dess spararen uppnått 55 års ålder. Utbetalningarna skall dessutom ske successivt under en period av minst fem år. Dessa inlåsningar och begränsningar markerar klart sparandets syfte.

Att tillåta bostadsinköp för hela eller en del av den sparade summan skulle således i grunden förändra det nuvarande syftet med IPS-systemet.

Reglerna för det nya individuella pensionssparandet syftar till konkurrensneutralitet i förhållande till sparande i pensionsförsäkring. En utbyggnad av sparändamålen enbart för den nya pensionssparformen skulle allvarligt kunna rubba denna neutralitet.

6.3 Skatteeffekter

Reglerna för pensionssparandet är anpassade till en lång sparperiod. De skattefördelar som finns i pensionssparandet jämfört med sparande utan stimulans får en mer betydande effekt först efter en relativt lång sparperiod.

Utbetalning av pension beskattas som inkomst av tjänst och avkastningen på sparade medel beräknas schablonmässigt på grundval av kontobehållningen vid årets ingång. Skattefördelarna inom IPS är dels den lägre avkastningsskatten, dels det förhållandet att avdrag på insatt pensionssparande kan ske till en högre marginalskatt än den som gäller för utbetalningen, till följd av lägre inkomster efter pensioneringen. Det ligger alltså ingen skattekredit i sig i avdragsrätten. Ett avdrag under tiden för bosparandet skulle, tvärtom, ofta ske till en lägre marginalskattesats än den som senare gäller vid utbetalningen. Detta skulle innebära en avsevärd nackdel för bosparandet i förhållande till vanligt osubventionerat sparande.

Det är således i de allra flesta fall endast avkastningsskattens låga nivå som utgör en skattemässig fördel för pensionssparandet i jämförelse med behandlingen av andra sparformer utan särskild stimulans. En lösning med bosparande inom ramen för IPS torde

därför inte bli särskilt attraktiv, eftersom subventionen vid sparande till egen bostad endast i vissa fall med långa spartider får en egentlig effekt.

Vidare medför de nyligen genomförda skattesänkningarna för aktiesparande att skillnaden mellan ett bosparande på pensionssparkonto resp. annat bosparande blir ännu mindre om spararen väljer att placera sparmedlen i aktier.

När behållningen tas ut från ett "utvidgat" pensionssparkonto för inköp av bostad beskattas det som som inkomst av tjänst. En sådan beskattning torde dock endast delvis svara mot avdrag för insättningar på kontot eftersom unga sparare normalt har låga inkomster. I synnerhet gäller detta förvärvsinkomster.

Ett bosparande på pensionssparkonto är därför svårt att förena med nuvarande skatteregler för sparandet på kontot.

6.4 Egen bostad som placeringsobjekt på pensionssparkonto

Om pensionssparkonto får omfatta hus och bostadsrätter uppkommer ett flertal svårlösta frågor.

Ett primärt problem skulle uppkomma i fråga om likviditet. I en kärv bostadsmarknad kan sannolikt inte pengar frigöras i tid till pensionsutbetalningar. Detsamma gäller medel till avkastningsskatt och pensionssparinstitutets avgifter. Det kan inte anses godtagbart med en ordning som innebär att pensionssparinstitutet får sälja pensionssparandens bostad för att täcka skatt och avgifter. För avgifter och skatt som belöper på kontot torde det därför vid sidan av den egna bostaden krävas annat sparande av relativt betydande omfattning.

Avkastningsskattebasen utgörs av marknadsvärdet på tillgångarna den 1 januari varje år. Ofta saknas klara marknadsvärden på villafastigheter och bostadsrätter. Detta innebär att ett konto med placeringar i den egna bostaden skulle kräva ett funktionssätt som starkt skiljer sig från nuvarande kontoform.

En viktig del i det system som gäller för inlåsningen av pensionssparmedlen är att tillgångarna inte får pantsättas för att frigöras genom belåning. Det bör också i detta sammanhang anmärkas att ett pantbrev

i fast egendom alltid gäller i hela fastigheten och inte kan begränsas till viss andel. Inte heller dessa krav kan förenas med placeringar på kontot i form av den egna bostaden.

En sparare som inte är företagare har rätt till avdrag för pensionssparande upp till ett basbelopp om året med tillägg för viss del av förvärvsinkomsten. Det innebär att endast en mindre kvotdel av ett bostadsobjekt kan sparas med avdragsrätt varje år. Det torde vara förenat med extra stora svårigheter att åsätta ett korrekt marknadsvärde på en sådan fastighetsdel.

Till de berörda problemen kan läggas de komplicerade frågor som skulle uppkomma i fråga om fastighetsrättslig och annan civilrättslig reglering. En långtgående inskränkning skulle krävas i förfoganderätten över den egna bostaden med en omfattande och artfrämmande reglering i jordabalken resp. bostadsrättslagen. För att bestämma panthavares och andra borgenärers rätt skulle det krävas en särskild reglering av borgenärsskyddet som kraftigt avviker från nuvarande regler för pensionssparandet. Komplicerade bestämmelser skulle också krävas för de fall värdet på bostaden förändras genom byggnads- eller fastighetsbildningsåtgärder.

Alternativet med den egna bostaden som placeringsobjekt på pensionssparkonto är därför inte möjligt att genomföra utan omfattande ändringar av fastighetsrättslig och civilrättslig karaktär.

6.5 Utredningens bedömning

En reform med ett och samma sparsystem för såväl pensions- som bosparande kräver således lösningar på ett antal komplicerade tekniska frågor. Det gäller såväl rena regeltekniska frågor som frågor om likviditet i sparandet och förfoganderätten över bostaden. Regleringen av systemet torde bli relativt omfattande. Det kan på goda grunder också antas att tillämpningen av ett sådant regelsystem inte blir problemfri. Svårigheter kan t.ex. uppkomma vid bedömningen av värdet på bostaden. En osäkerhet i fråga om placeringstillgångarnas dagsvärde kan inte förenas med gällande system för det individuella pensionssparandet.

Bosparutredningen eftersträvar enkla och robusta regler för ett bosparande. En sådan okomplicerad ordning kan inte uppnås med en "gemensam sparform". Redan dessa skäl talar emot att lösningarna bör sökas i ett gemensamt pensions- och bosparsystem.

Till dessa olägenheter kan läggas problemen i fråga om konkurrensneutralitet. De nyligen införda bestämmelserna för det individuella pensionssparandet är uppbyggda med avsikt att samma regler skall gälla för allt pensionssparande. Ett kombinerat bo- och pensionssparande skulle kräva betydande avsteg från denna princip. Skälen för ett kombinerat pensions- och bosparande väger inte heller så tungt att en kombinationslösning inte skulle kunna undvaras.

Utredningen anser således att problemen är så omfattande och av så grundläggande karaktär att det inte finns möjligheter att i detta sammanhang lägga fram förslag om ett integrerat bo- och pensionssparkonto. Utredningen inskränker sitt ställningstagande till att avse det befintliga individuella pensionssparandet men utesluter inte att det i framtiden kan vara möjligt att kombinera sparmålen. Möjligheterna för detta liksom vilka ändringar av fastighetsrättslig, civilrättslig och skatterättslig karaktär som är nödvändiga bör då utredas i särskild ordning.

7 Statliga kreditgarantier för bosparlån

7.1 Principer för utformning av stödet

Förslag: Stödet till bosparare bör utgå i form av statliga kreditgarantier för lån för förvärv av egen bostad.

7.1.1 Inledning

Som framgått av avsnitt 4 bör det statliga stödet till bosparare utformas så att det underlättar finansieringen vid förvärv av egen bostad. Ett statligt stöd med denna inriktning bör samtidigt utgöra den bästa stimulansen för sparande till den egna kapitalinsatsen för ett sådant förvärv.

I avsnitt 5 har utredningen konstaterat att stödet lämpligen bör utformas i linje med den lånerätt som redan förekommer i såväl det nuvarande stödet till ungdomsbosparande som i Sparbankens Nya Bosparande samt i det bosparsystem som Bofrämjandet förordar. Lånerätten i dessa system är främst inriktad på att lösa finansieringen till den del som inte löses genom bottenlån.

Lånerätten i dessa system är utformad så att det är sparinstitutet som förväntas svara för lånen. Det har inte i något av fallen varit fråga om att staten skall medverka i den direkta lånegivningen. Det är också utredningens uppfattning att lånegivningen bör ske på den allmänna kreditmarknaden. Det är det bästa alternativet för att låntagarna skall kunna få de lånevillkor som de efterfrågar.

För att påbörja ett långsiktigt bosparande finns ett behov av ökad visshet om att lånefinansiering är möjlig även i sådana tider när kreditmarknadens funktion kan vara bristfällig. Det talar för att det

bästa stödet erhålls om staten ställer upp som en garant för att den som bosparat får rimlig lånefinansiering vid förvärv av egen bostad.

7.1.2 Nuvarande kreditgarantier

Statliga kreditgarantier erbjuds för närvarande för en del av den slutliga finansieringen vid ny- och ombyggnad av bostäder. Staten erbjuder långivare en kreditgaranti för lånefinansiering utöver det bottenlån som ges mot tillfredsställande säkerheter i fastigheten. Kreditgarantin håller långivaren skadeslös om fastigheten måste säljas till ett sådant pris att långivaren inte får täckning för dessa fordringar.

Enligt huvudregeln får kreditgarantin omfatta lån motsvarande högst 30 % (under 1994 och 1995 tillfälligt höjt till 40 %) av garantiunderlaget, som för hus med enbart bostäder motsvarar underlaget för att bestämma räntebidraget. Pantvärdet kan också omfatta tillägg för värdet av vissa lokaler eller andra ytor samt vid ombyggnad värdet av de nyttigheter som ingick eller hörde till fastigheten innan projektet påbörjades. Ett villkor för att garantin skall gälla är att lån med kreditgaranti har panträtt med ett säkerhetsläge som ligger i direkt anslutning till underliggande lån (bottenlån). För lån eller lånedel som har bättre förmånsläge än den garanterade lånedelen får inte ha lämnats annan säkerhet än panträtt i fastigheten. Summan av underliggande lån (bottenlån) och lån med kreditgaranti kan högst uppgå till pantvärdet. För lån utöver det belopp som motsvaras av garantiunderlaget kan inte kreditgarantier vid investeringen erhållas. En förutsättning för att kreditgarantin skall gälla är också att lånen avser finansiering av räntebidragsberättigade åtgärder. Garantitiden är begränsad till 25 år.

I statens stöd för ny- och ombyggnad ingår också kreditgarantier till ett omfördelningslån som kan erhållas efter färdigställandet. Garantin får högst omfatta 10 % av bidragsunderlaget och får tas i anspråk med högst en procentenhet om året. I områden med förväntad svag värdetillväxt får denna garanti tas i anspråk redan vid investeringen.

Som tidigare omnämnts har denna möjlighet att redan från början få utökad kreditgaranti till 40 % från och med den 1 januari 1994 tillfälligt vidgats till att avse alla ny- och ombyggnader som påbörjas före utgången av år 1995.

För kreditgarantier för sådana investeringar i ny- och ombyggnad av bostäder betalar kreditgivare en avgift för att täcka statens kostnader om garantier skulle utlösas. För närvarande uppgår avgiften till 0,5 % av garantibeloppet.

Från den 1 januari 1994 infördes vidare en statlig kreditgaranti för sådana lån på kreditmarknaden som tas för att lösa ekonomiska problem för det byggda bostadsbeståndet som erhåller räntebidrag. Denna kreditgaranti får motsvara högst 10 % av underlaget för det statliga stödet och en förutsättning är att lånet lämnas som ett led i en ekonomisk rekonstruktion för att undvika obestånd hos ägare av bostadshus. Garantigivningen får omfatta hus som uppförts eller byggts om med stöd av bostadslån, om projektet färdigställs under något av åren 1985-1991, eller med stöd av lån med statlig kreditgaranti enligt de garantiregler som gällde under 1992. För dessa lån är garantitiden begränsad till 15 år. Avgiften för dessa kreditgarantier är bestämd till 3 % av garantins omfattning och kreditgivaren måste utfästa sig att betala avgiften under en femårsperiod.

Kreditgarantierna administreras av Statens bostadskreditnämnd (BKN). Som tidigare framgått är garantin utformad som en fyllnadsborgen, dvs. kreditgivaren ersätts av staten om fastigheten vid en exekutiv auktion eller vid en underhandsförsäljning betingar ett pris som inte täcker kreditgivarens fordran för det garanterade lånet. Staten har i sådana fall rätt att utkräva beloppet av låntagaren (regressrätt). BKN kan helt eller delvis efterskänka sin regressfordran om låntagaren saknar utmätningsbara tillgångar och nämnden bedömer att låntagaren även framdeles kommer att vara ur stånd att betala fordringen.

7.1.3 Överväganden

Det kreditgarantisystem som gäller för ny- och ombyggnad av bostäder infördes för att kunna lösa finansieringen ovanför bottenlånet. Med den numera försiktigare bottenlånegivningen gör sig, som anförts i avsnitt 4, behovet av ett kreditgarantisystem även gällande vid investeringar på andrahandsmarknaden. Rätt utformad bör en statlig kreditgaranti kunna medverka till att finansieringsproblemen löses på ett tillfredsställande sätt. En ordning med kreditgarantier har

också fördelen av att lånen och lånevillkoren bestäms på den allmänna kreditmarknaden.

För den som bosparat och behöver komplettera med lån betyder kreditgarantier att lån kan erhållas även om kreditmarknaden fungerar bristfälligt. Sådana statsgaranterade lån kräver inte kapitaltäckning som annan lånegivning. Förutom att garantin bör underlätta lånegivningen kan den också leda till att utlåningsvillkoren förbättras.

En ordning med statliga kreditgarantier innebär dock betydande åtaganden för staten. Statens samlade åtaganden för bostadsinvesteringar skulle snart växa till stora belopp. För att detta inte skall leda till en sådan belastning att statens rating skulle försämras är det viktigt att en sådan garanti hanteras med försiktighet. En allmän inriktning skall givetvis vara att undvika garantier för riskfyllda investeringar. Man måste därför eftersträva att garantier inte ges utöver bostadsinvesteringens långsiktiga marknadsvärde. I detta sammanhang bör det understrykas att garantin förutsätter ett omfattande eget sparande till en egen kapitalinsats. Redan det förhållandet att låntagaren därmed själv visat sig beredd att satsa ett eget kapital ger en stabilitet åt ett sådant garantisystem. Den som bosparat har också kunnat avstå från annan konsumtion vilket minskar risktagandet. Därmed skulle en statlig garanti innebära ett betydligt mindre risktagande för staten jämfört med de garantier som ges för lån till ny- och ombyggnad. Precis som i detta system bör inriktningen vara att kreditgivare som utnyttjar garantin också skall betala en avgift för denna. Avgiftens storlek bör bestämmas så att de samlade avgifterna täcker det belopp som utlösta garantier kan beräknas kosta staten.

En grundläggande förutsättning för att det skall vara meningsfullt med ett statligt stöd av detta slag är givetvis att man kan räkna med att det kommer köparna/bospararna till del. En statlig kreditgaranti har i detta avseende större förutsättningar, än t.ex. premiestöd eller motsvarande, att inte leda till kapitalisering i form av högre priser. Med rätt utformning av garantin bör prisbildningen på bostäder inte påverkas i annan omfattning än vad som följer av en fungerande kreditmarknad. Ingenting tyder för övrigt på att det stöd som ges i form av ungdomsbosparande eller de lånerätter som är och varit förenade med olika sparformer fått någon oönskad prisuppdrivande effekt.

När det gäller administration av och kontroll av villkoren har den statliga kreditgarantin fördelar framför premieformen. Det följer bl.a. av att frågan om garantins giltighet ställs på sin spets först om låntagaren brister i sina förpliktelser. Rimligen bör detta leda till ett betydligt mer begränsat behov av en statlig kontrollapparat. Kreditgivare som vill åberopa garantin har själva ett incitament att kontrollera att låntagaren uppfyller villkoren för garantin redan då lånet ges. Slutligen innebär den statliga regressrätten gentemot låntagaren att dennes intresse av att missbruka systemet i stort sett kan elimineras.

Sammantaget finner utredningen att ett stöd utformat som en statlig kreditgaranti som underlättar lånefinansieringen till den som bosparat bör vara den stödform som bäst löser finansieringsproblemet. Ett sådant stöd bör också utgöra ett verksamt incitament för hushållen att spara till en egen kapitalinsats. De problem som kan vara förknippade med statliga stödåtgärder att detta slag får anses vara betydligt mindre än vid andra stödformer och möjliga att bemästra.

7.2 Stödberättigade bostadsinvesteringar

Förslag: Garantin skall gälla lån för förvärv av ägd permanentbostad i Sverige.

7.2.1 Förvärv av egen bostad

I grunden har syftet med statens stöd till bostadsbyggandet varit att skapa förutsättningar för, framför allt unga, hushåll att komma in på bostadsmarknaden. Stödet har ingått som en del i statens och kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. Denna grundsyn bör även vara utgångspunkten för hur statens stöd till bosparare som skall förvärva en bostad bör utformas.

En naturlig inriktning av ett statligt stöd till de som bosparar är att det skall avse förvärv av egen bostad. Med sådan egen ägd bostad avses dels eget hem, dels bostadsrätt. I framtiden eventuellt upp-

kommande nya upplåtelseformer som innebär att den boende disponerar bostaden med äganderätt, direkt eller indirekt via medlemsskap i en förening bör också omfattas. Förvärv av bostäder som kräver någon form av egen kapitalinsats, som får överlåtas mot ersättning och som inte upplåts med hyresrätt bör alltså berättiga till stöd.

Stödet bör kunna utgå oavsett om det är fråga om nyproduktion eller förvärv på andrahandsmarknaden. Som närmare redovisats i avsnitt 4 sker de flesta bostadsförvärven på andrahandsmarknaden. Något sakskäl för att i framtiden utesluta de som bosparat för att få ifrågavarande stöd för förvärv på andrahandsmarknaden står inte att finna.

Med hänsyn till de åtaganden som staten tar på sig med ett stöd i form av kreditgarantier är det viktigt att begränsa stödet till sådana ändamål som är mest samhällsekonomiskt angelägna. Till dessa hör givetvis förvärv av bostad för permanentboende. Ett stöd till detta ingår som en naturlig del i ansvaret för bostadsförsörjningen. Stödet bör därför inriktas på förvärv av bostad som skall användas för permanentboende. Stödet bör av naturliga skäl enbart avse förvärv av permanentbostad som är belägen i Sverige. Det kan inte anses ingå i statens ansvar att ge stöd till hushåll som avser att köpa bostad i andra länder.

7.2.2 Tomtmark

Frågan uppstår om stöd även skall utgå vid förvärv av tomtmark. När tomtmarken förvärvas för att senare bebyggas används ju inte tomten för permanentboende. Samtidigt framstår det som alltför snävt synsätt att av detta skäl utesluta att den som bosparat och köper tomtmark som skall bebyggas för bosparens permanentboende skulle uteslutas från möjlighet att få lån med statliga kreditgarantier.

Enligt utredningens mening bör därför förvärv av tomtmark som skall bebyggas och användas för permanentboende också omfattas av stöd. Det bosparkapital som placeras i sådan obebyggd tomtmark bör även kunna ligga till grund för att erhålla statsgaranterade lån. Placering av bosparmedel, helt eller delvis, i sådan tomtmark bör således kunna inräknas som en särskild sparform och få ligga till

grund för statsgaranterad lånegivning. Garantin bör dock inte kunna gälla förrän fastigheten är bebyggd och används för permanentboende.

7.2.3 Fritidshus

I bland annat Bofrämjandets förslag till statligt stöd för bosparare hävdas att stödet även skall utgå vid förvärv av fritidshus. Som tidigare framhållits talar starka skäl för att staten inte skall göra mer omfattande garantiåtaganden än vad som är nödvändigt för att uppnå bostadspolitiska mål. Anskaffning av fritidshus kan inte anses ligga inom de bostadspolitiska målen. Det går inte heller att hävda att lika starka bostadspolitiska skäl för att staten skall stödja sådana förvärv föreligger som beträffande förvärv av bostad för permanentändamål. Marknaden för fritidshus eller kreditgivningen för förvärv av fritidshus har inte heller visat sådana brister att det motiverar särskilda skäl för statliga stödåtgärder på detta område. Enligt utredningens uppfattning föreligger därför inte tillräckligt starka skäl för att statliga kreditgarantier även skulle utgå vid förvärv av fritidshus.

7.2.4 Ombyggnadsåtgärder

Primärt syftar alltså ett statligt stöd till att skapa förutsättningar för hushåll att kunna ta klivet in på marknaden för ägda bostäder, dvs. egna hem och bostadsrätter. Frågan har väckts bland annat av Bofrämjandet om stödet bör utsträckas till att även avse lån för ombyggnads- och renoveringsändamål.

Det finns allmänt sett anledning att utgå från att de som äger sin bostad har ett starkt eget intresse av att hålla bostaden/fastigheten i bästa skick. Det finns dessutom anledning att notera att det statliga stödet till ombyggnad har inskränkts till att enbart avse sådana nyinvesteringar som krävs för en godtagbar bostadsstandard. Ombyggnadsstödet till egnahem har dessutom avskaffats helt. Bakgrunden till dessa åtgärder är att det måste anses vara fastighetsägarens eget ansvar att se till att fastigheten hålls i gott skick. Det statsfinansiella läget lämnar inte utrymme för statligt stöd till sådana åtgärder som de boende och/eller fastighetsägaren inte är beredda att bekosta.

Med en ägd bostad har hushållen en viktig bas för att ytterligare agera på bostadsmarknaden. Utgångspunkten för detta är att fastigheter är en kapitaltillgång som på lång sikt kan betraktas som i det närmaste realvärdesäker. Det innebär att fastighetens värde inte på samma sätt som nominella tillgångar får sitt värde urholkat av inflationen. Även vid en låg inflationstakt kan man således räkna med att fastigheten nominellt ökar i värde. En sådan värdestegring kan därmed ligga till grund dels för en egen kapitalinsats vid förvärv av en annan bostad, dels för säkerheter för lån till ombyggnad och renovering av fastigheten.

I detta sammanhang har det diskuterats om man inte borde kunna göra ett avsteg från detta resonemang och medge att stödet också skulle kunna gälla lån för renovering av en bostad som förvärvats med renoveringsbehov. Utredningen har i och för sig förståelse för argumenten för att också låta stödet omfatta sådana specialfall. Utan tvekan skulle dock sådana undantagsregler leda till betydande gränsdragningsproblem. En sådan ordning skulle således påtagligt komplicera reglerna för garanti- och långivningen. Även granskningen och prövningen av dessa fall skulle kräva betydande resurser. En viktig målsättning med ett bosparsystem med åtföljande kreditgarantier för lån bör vara att det är så enkelt att eventuell kontroll lätt kan klaras av långivaren. Utredningen har inte kunnat finna något enkelt sätt att utforma klara bestämmelser och kontrollfunktioner för de aktuella fallen. Enkelheten och helheten i det föreslagna systemet skulle därmed kunna äventyras om stödet även skulle omfatta sådana specialfall som lån för renovering av nyinköpta bostäder med renoveringsbehov.

Sammantaget anser utredningen därför att det inte föreligger tillräckligt starka skäl för stödet till bosparare också skulle omfatta lån till ombyggnads- och renoveringsåtgärder. Enligt utredningens uppfattning är det tillräckligt om stödet ges i sådan omfattning att den grundläggande målsättningen dvs. finansieringen av förvärv av egen bostad, kan uppnås.

7.2.5 Åldersgräns för stöd

I bestämmelserna för det nuvarande ungdomsbosparande finns en åldersgräns angiven till 28 år. Även om det kan te sig naturligt att ett stöd i form av statsgaranterade lån i första hand riktar sig till de unga hushåll som skall skaffa sig bostad vill dock utredningen ifrågasätta lämpligheten av sådan åldersgräns.

Den nuvarande åldersgränsen får anses vara väl snävt satt med hänsyn till att få hushåll har en möjlighet att dessförinnan spara till erforderlig kapitalinsats. Det gäller bl.a. de som har studerat. Inte heller torde man kunna hävda att statens risktagande för garantierna skulle bli större om de också omfattar äldre hushåll. Mycket talar t.o.m. för att dessa hushåll i flera fall fått sådan ekonomisk stadga att statens risker i sådana fall blir mindre. Det måste därför ifrågasättas om det finns några sakskäl för att på detta sätt hindra personer som är äldre än 28 år att få tillgång till stödet.

Inte heller anser utredningen att det finns några andra skäl för att staten i detta sammanhang skall styra och lägga sig i när ett hushåll skall förvärva en egen bostad. Det kan finnas flera goda och rationella skäl för ett hushåll att avvakta med bostadsförvärvet. Utredningen föreslår därför att reglerna inte skall utformas med en övre åldersgräns.

7.2.6 Övriga frågor

Det har även framförts tankar på att hyresgäster skulle kunna få stöd. Inledningsvis finns det anledning att framhålla att stödet med den utformning som redovisats främst skulle komma hyresgäster till del. Det är ju boende i hyresrätt som har det största intresset av att bospara för att klara förvärv av egen bostad.

Bl.a. SABO har framfört tankar om att hyresgäster skulle spara för att sätta in kapital i hyresvärdens fastigheter. Det finns härvid anledning att erinra om att hyreslagstiftningen hindrar en hyresvärd från att begära ersättning för upplåtelsen. Det innebär att det aldrig med nuvarande hyreslagstiftning kan komma ifråga att en hyresvärd som villkor för upplåtelsen kräver en ersättning, t.ex. i form av en kapitalinsats. Det kan således inte föreligga någon anskaffningskostnad

eller motsvarande för den som hyr en bostad. Därmed krävs inte heller något bosparande för en egen kapitalinsats eller motsvarande för de som disponerar sin bostad med hyresrätt. Behovet av bosparstöd till de som skall bosätta sig i en hyresrätt faller därmed.
Inte heller kan frågan om hur de företag som hyr ut bostäder skall kunna få tillräckligt med riskkapital anses höra hemma i en utredning om hur statens stöd för bosparande bör utformas. En sådan ordning skulle för övrigt kräva en översyn av hyreslagens förbud mot ersättning vid överlåtelse av hyresrätten, av skattelagstiftning etc. Inte heller en sådan översyn kan anses ligga inom ramen för denna utredning.

7.3 Sparvillkor

Förslag: Sparande i alla de sparformer som marknadsförs av de sparinstitut som står under finansinspektionens tillsyn skall berättiga till statsgaranterade lån. För att kunna få statsgaranterade lån krävs insättningar åtminstone varje kvartal.

Statsgaranterade lån kan erhållas först då insättningarna uppgår till ett basbelopp (för närvarande 35200 kr). Maximalt garantigrundande insättning skall vara 1/24 basbelopp (för närvarande 1467 kr) per månad.

Högsta totala sparbelopp, inklusive avkastning, som kan grunda statsgaranterade lån skall vara tre basbelopp (för närvarande 105600 kr) per person.

7.3.1 Former för bosparande

Hittillsvarande statliga stödformer till bosparande har förutsatt att sparandet skett på särskilda bosparkonton. Som tidigare framgått hade detta stöd även till syfte att stimulera det allmänna hushållssparandet. Samtidigt visar erfarenheterna att man knappast uppnått dessa syften. Mycket tyder också på att krav på särskilda bosparkonton enbart leder

till att sparandet flyttas från det ena kontot till det andra, beroende på skillnader i sparvillkoren.

Under senare år har dessutom fler sparformer än den traditionella bankinlåningen kommit att utnyttjas av hushållen. Många av de nya sparformerna har sådana villkor som många hushåll funnit fördelaktiga.

Enligt utredningens uppfattning bör staten i detta sammanhang inte ställa upp mer långtgående krav på sparformer än vad som krävs för att man enkelt skall kunna konstatera att sparvillkoren är uppfyllda.

Bosparande bör därför kunna ske i alla kredit- eller sparinstitut. Betaltjänstutredningen har i sitt betänkande Finansiella tjänster i förändring SOU 1994:66 nyligen uppmärksammat de problem som kan uppstå till följd av att man nu kan göra insättningar hos företag som står utanför Finansinspektionens tillsyn. Bl.a. för att skydda insättarna har denna utredning föreslagit att även dessa inlåningsformer bör stå under inspektionens tillsyn. Av motsvarande skäl bör man ställa krav på att ett bosparande som skall berättiga till statsgaranterade lån sker hos institut som står under Finansinspektionens tillsyn.

Sparande i alla de sparformer som sparinstituten marknadsför eller kan komma att marknadsföra bör berättiga till kreditgaranti under förutsättning att sparvillkoren är verifierbara. Detta innebär att bosparande kan ske på inlåningskonto, i obligationer, aktier eller värdepappersfonder under förutsättning att sparandet är verifierbart. Det bör framhållas att även den nya form av bosparande som Bofrämjandet förordar därmed kan ligga till grund för det stöd som utredningen föreslår. Endast fondpapper som är noterade på börs eller annan auktoriserad marknadsplats bör komma i fråga som sparobjekt. Enligt utredningens uppfattning gagnar en sådan ordning konkurrensen på inlåningsmarknaden och därmed bospararna, utan att det medför en ökad risk för statens åtaganden.

Det finns det inte heller någon anledning för staten att i detta sammanhang införa restriktioner för sparformerna. Det innebär att möjligheterna att få stödet skall vara oberoende av om man byter sparform eller sparinstitut under spartiden. Stödet skall inte heller vara beroende av att lånen skall tas hos samma institut där sparandet skett. Med ett sådant öppet system ges bosparare möjligheter att skaffa sig både de bästa sparvillkoren och de bästa lånevillkoren.

Som framgått av avsnitt 7.2.2 skall även placering av bosparmedel i tomtmark som skall bebyggas och användas för permanentboende kunna inräknas som en särskild sparform och få ligga till grund för statsgaranterad lånegivning.

Som närmare utvecklas i avsnitt 7.3.2 finns det skäl att ställa vissa allmänna krav på den som skall få ett statsgaranterat lån, bl.a. en viss lägsta ålder. Sådana villkor skall givetvis inte hindra att det skall vara möjligt att bospara för exempelvis barn och barnbarn. Någon lägsta åldersgräns för att påbörja bosparande behövs inte heller. De statliga villkoren bör inskränka sig till villkor för att erhålla stödet i form av statsgaranterade lån.

7.3.2 Sparvillkor för stöd

Regelbundet sparande

Syftet med ett stöd till bosparande är att ge hushåll som avser att förvärva egen bostad ett tillräckligt incitament att spara till en egen kapitalinsats. Ett sådant bosparande har den dubbla effekten att en egen kapitalinsats skapar bättre ekonomisk stadga för bostadsinvesteringen, samtidigt som sparandet i sig innebär att hushållet vänjer sig vid att avstå från annan konsumtion för att klara ekonomin med en egen bostad.

Ett hushåll som bosparat långsiktigt på ett sådant sätt har därmed också gett prov på en viss kreditvärdighet. Det har betydelse, inte bara för hushållets möjligheter att få lån, utan också för statens risktagande.

För att få statsgaranterade lån bör därför ställas vissa krav som verkar för ett långsiktigt och regelbundet sparande. Reglerna bör också utformas så att statens garantier står i proportion till det sparade beloppet.

Av dessa skäl bör reglerna vara utformade så att man förutsätter ett regelbundet sparande. Man bör således ställa krav på regelbundna insättningar. Enligt utredningens uppfattning bör dock inte dessa regler vara mer långtgående än att spararen själv ges utrymme att välja lämplig regelbundenhet. Kraven bör därför inte sträcka sig längre än att regelbundna insättningar skall ske åtminstone varje kvartal.

Krav på minimiinsättningar?

Det har i detta sammanhang även diskuterats om det finns skäl att ställa krav på ett visst minsta belopp per insättning.

Som skäl för att ha en sådan ordning har bl.a. anförts att det skulle vara besvärligt för sparinstituten att administrera alltför små sparbelopp. Utredningen konstaterar dock att ingenting hindrar att ett enskilt sparinstitut ställer krav på visst minsta sparbelopp för att medverka. Därmed får konkurrensen dem emellan avgöra vilka som bäst tillgodoser de sparande hushållens önskemål.

Det bästa sättet för att erhålla ett regelbundet sparande på en önskvärd nivå bör vara att skapa en ordning som innebär att det statsgaranterade lånet skall stå i direkt proportion till det sparade beloppet. Därmed ges ett tillräckligt starkt incitament för den som är intresserad av att få tillgång till detta stöd att spara så mycket varje gång att erforderligt sparbelopp uppnås. Det saknas därmed skäl att utöver regelbundet sparande ställa upp formella krav på ett visst minsta periodiskt sparbelopp som villkor för att den statliga garantin skall gälla.

Utfästelse om att spara?

Det har också anförts att det som villkor för statligt stöd bör ställas krav på att spararen, gör en utfästelse om de regelbundna besparingar som denne avser att göra. Ett syfte med krav på en sådan utfästelse skulle givetvis vara att sätta press på spararen. Kravet skulle därför vara åtföljt av begränsningar av det statliga stödet om spararen avvek från utfästelsen.

Mot en sådan ordning talar dock att de ekonomiska förutsättningarna kan förändras under de förhållandevis långa spartider som det här är frågan om. Det är därför inte rimligt att kräva en utfästelse om sparande av spararen.

Utgångspunkten bör i stället, enligt utredningens uppfattning, vara att med ett stöd som står i proportion till sparandeinsatsen har den som sparar så starkt eget intresse av att spara att det inte finns behov av regelverk av detta slag.

Därav följer att bosparandet inte heller bör behäftas med regler som diskvalificerar för stöd om uttag av sparade medel görs för annat ändamål än att förvärva en bostad. Reglerna bör dock utformas så att sådana uttag innebär att omfattningen av den statliga kreditgarantin minskar i motsvarande grad. Därmed drabbas således bospararen i första hand av om sådana uttag görs.

7.3.3 Sparbelopp

Minsta sparbelopp för stöd

Målet om ett visst regelbundet sparande för att få tillgång till statsgaranterade lån bör uppnås dels genom krav på ett visst minsta sammantaget sparbelopp för att erhålla statsgaranterade lån, dels genom att endast ett visst högsta sparbelopp per månad får läggas till grund för statliga kreditgarantins omfattning. Detta belopp bör fastställas så att det innebär krav på viss långsiktighet i sparandet. Det bör dock inte sättas så lågt att det hindrar att stöd erhålls för de hushåll som siktar på ett omfattande och målinriktat bosparande för att kunna skaffa egen bostad.

Dessa belopp bör anges så att man erhåller en enkelhet i beräkningarna och i regelverken. Eftersom det här kan vara fråga om ett sparande under många år finns det också skäl att uttrycka beloppen så att det inte krävs politiska beslut för att justera dem för förändrat penningvärde. En sådan ordning åstadkoms enklast om beloppen i dessa sammanhang uttrycks som multiplar av det basbelopp som avses i lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Utredningen föreslår därför att en förutsättning för statligt stöd i form av statsgaranterade lån skall vara att bospararen gjort insättningar på sammanlagt ett basbelopp, vilket för närvarande motsvarar 35 200 kr. Avkastningen på sparandet får således inte räknas in i detta minimikrav. Vidare föreslås att det maximala sparbelopp per månad som skall få ligga till grund för bestämning av det statsgaranterade lånets omfattning skall vara 1/24 basbelopp, vilket för närvande motsvarar 1467 kr.

Det innebär således att statsgaranterade lån kan erhållas efter tidigast 24 månaders maximalt stödgrundande bosparande.

Genom att på detta sätt begränsa högsta stödgrundande månatligt sparbelopp förhindras att enstaka stora insättningar kvalificerar till större stöd. En sådan ordning innebär också att ett uttag för annat ändamål förutsätter motsvarande förlängning av bospartiden. En bosparare kan således inte reparera ett sådant uttag genom extra stora insättningar.

Högsta sparbelopp som kan berättiga till stöd

Som tidigare framförts innebär statsgaranterade lån att staten tar på sig risken för att låntagaren inte uppfyller sina förpliktelser och för att långivaren vid försäljning inte får täckning för sin fordran. För att inte ett sådant åtagande skall innebära ett oberättigat risktagande finns det anledning att begränsa de statliga kreditgarantiernas omfattning i olika avseenden.

En sådan avgränsning bör bl.a. bestå i att bosparandet inte skall kunna leda till hur omfattande statsgaranterade lån som helst. Enligt utredningens uppfattning bör anges ett högsta sparat belopp som kan berättiga till statliga kreditgarantier för en person som bosparat. Beloppet bör inte sättas så lågt att det understiger normala krav på egen kapitalinsats för förvärv av egen bostad. Ett sådant maximalt sparbelopp, inklusive avkastningen under spartiden bör därför uppgå till tre basbelopp, vilket för närvarande motsvarar 105600 kr. Ett sparbelopp av denna omfattning innebär att kraven på egen kapitalinsats för förvärv av egen bostad i normalfallet är tillgodosedda.

I kombination med reglerna om högsta garantigrundande sparbelopp per månad, 1/24 av ett basbelopp, innebär detta också att krav ställs på en viss längre spartid för att uppnå maximalt statligt stöd. Genom att det maximala totala sparbeloppet förutsätts inkludera avkastningen under spartiden blir spartidens längd till viss del beroende av avkastningen på sparkontot. Utan avkastning skulle spartiden med denna ordning behöva uppgå till 72 månader, det vill säga 6 år, för att maximalt statligt stöd skall utgå.

Övriga sparfrågor

Det bör i detta sammanhang nämnas att inget bör hindra att garantin tas i anspråk redan vid ett lägre sparbelopp och att ytterligare garantier kan utnyttjas vid fortsatt bosparande enligt de angivna villkoren. Man kan således tänka sig det fallet att sparandet efter två år tillsammans med garanterade lån medger förvärv av en bostadsrätt. Ett fortsatt bosparande bör då, tillsammans med det belopp, som placerats i bostadsrätten, kunna läggas till grund för ytterligare garantier för förvärv av en dyrare bostad.

Det bör också framhållas att de angivna villkoren och gränsvärdena avser varje person som bosparar.

En viktig fråga är från vilken tid man ska börja räkna bosparandetiden när systemet träder i kraft. För de som sparat till egen kapitalinsats och avser att förvärva en egen bostad är det väsentligt att få ta del av det stöd som de garanterade lånen innebär. Även hänsyn till de problem som bostads- och byggbranschen brottas med talar för att man bör undvika tidsutdräkt. Utredningen kan därför inte se några relevanta skäl vare sig med hänsyn till statens åtaganden eller annat som talar för bestämmelser om att personer skall kunna få stödet först efter det att man bosparat sedan systemet trätt i kraft. Som närmare redovisats i avsnitt 3 har sedan många år pågått ett bosparande i olika former. Utredningen anser att även ett sådant sparande skall kunna läggas till grund för statliga garantier. Enligt utredningens uppfattning bör därför de sparare som uppfyller de sparvillkor som krävs för att få statsgaranterade lån kunna få stödet redan från den tidpunkt då bestämmelserna skall börja gälla.

7.4 Kreditgarantins form och omfattning

Förslag: Den statliga garantin ges formen av fyllnadsborgen till kreditgivare.

Garantin får omfatta lån motsvarande högst 40 % av marknadsvärdet. Avser förvärvet nyproduktion får garantin omfatta lån motsvarande högst 40 % av garantiunderlaget. För bostadsrättshavare bör dock i dessa fall en reduktion för den del av den allmänna kreditgaranti som föreningen uttnyttjat.

En förutsättning för garantin är att lånen säkerhetsmässigt ligger inom 90 % av marknadsvärdet. Avser förvärvet nyproduktion får garantin alternativt gälla lån inom det s.k. garantiunderlaget.

Inom dessa ramar gäller garantin för lån motsvarande högst tre gånger det sparade beloppet, det vill säga lån för maximalt nio basbelopp (316 800 kr).

7.4.1 Garantins form

Som framgått i av avsnitt 7.1.2 ger staten stöd till ny- och ombyggnad av bostäder i form av en statlig kreditgaranti. Det finns således redan ett fungerande system för statliga kreditgarantier. Stödet i form av kreditgarantier till de som bosparat och förvärvar en egen bostad bör vara utformad enligt samma principer som redan existerande ordning. Det innebär således att den statliga garantin riktas mot de kreditgivare som medverkar i lånefinansieringen mot säkerhet av pantbrev. Garantin är utformad som fyllnadsborgen, vilket innebär att om låntagaren brister i sina förpliktelser och fastigheten/bostaden säljs till ett pris som inte täcker kreditgivarens fordran på det garanterade lånet, ersätter staten kreditgivaren för förlusten. Som tidigare framgått har staten i sådana fall regressrätt gentemot låntagaren.

7.4.2 Krav på säkerheter

Det nuvarande systemet bygger på att kreditgivaren inför lånegivningen skall göra en prövning av att det föreligger säkerheter i den omfattning som krävs för att garantin skall gälla. Motsvarande ordning bör gälla även för de garantier som ges för lån till de som bosparat.

I likhet med vad som gäller kreditgarantier för finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder bör det garanterade lånet ha säkerheter i form av pantbrev som säkerhetsmässigt ligger i direkt anslutning till det s.k. bottenlånet, det vill säga lån mot betryggande säkerhet i fastigheten.

7.4.3 Kreditgarantins omfattning

I det garantisystem som gäller för nyproduktion ges kreditgarantier för investeringslån enligt huvudregeln med belopp motsvarande 30 % av garantiunderlaget. För bostäder som byggs i "områden med förväntad svag värdetillväxt" (glesbygd) finns möjlighet att få kreditgarantier för lån motsvarande 40 % av garantiunderlaget. I syfte att mildra problemen för byggbranschen under rådande lågkonjunktur medges dessutom för bostadsprojekt som påbörjas före utgången av 1995 statsgaranterade lån motsvarande 40 % av garantiunderlaget.

Som utredningen anfört i avsnitten 4 och 5 bör en rimlig målsättning med stödet till bosparande vara att den som bosparat till en erforderlig egen kapitalinsats skall kunna räkna med att få finansieringen av förvärvet av bostaden löst. Det innebär att statsgarantin bör ta sikte på att ordna den lånefinansiering som krävs ovanför bottenlånet och upp till den egna kapitalinsatsen. Vid närmare bestämning av kreditgarantins omfattning bör, som framgått av det föregående utgångspunkten vara att den bosparande svarar för en egen kapitalinsats motsvarande åtminstone 10 % av anskaffningspriset. Kreditgarantins omfattning blir därmed främst beroende på bedömningen av bottenlånets omfattning. Som närmare redovisats i avsnitt 3 innebär nuvarande förhållanden på kreditmarknaden att man bör kunna räkna med bottenlån upp till 50-60 % av marknadsvärdet. Utredningen gör bedömningen att rådande försiktighet från bottenlånegivarnas sida kommer att bestå under överskådlig tid. För att lösa

återstående lånefinansiering behöver kreditgarantin därför omfatta ca 30-40 % av marknadsvärdet.

Det sagda leder utredningen fram till att huvudregeln bör vara att statens åtaganden i form av kreditgarantier för detta ändamål inte skall vara mer omfattande än vad som motsvaras av 40 % av marknadsvärdet. Avser förvärvet nyproduktion får kreditgarantin alternativt omfatta lån om högst 40 % av garantiunderlaget. Det bör dock framhållas att om marknadsvärdet överstiger garantiunderlaget skall garantin till bospararen relateras till marknadsvärdet. På motsvarande sätt som angavs i föregående avsnitt bör när det gäller nyproducerade bostadsrätter reduktion göras för den del av det garantiutrymme som är utnyttjat av föreningen.

För att inte staten ska tvingas ta oacceptabla risker med dessa garantier bör dessutom en övre säkerhetsgräns anges. För lån som ligger över denna säkerhetsgräns bör inte den statliga kreditgarantin gälla.

Utgångspunkten för bestämning av denna gräns bör vara att köparen genom sitt bosparande är beredd att ställa upp med en egen kapitalinsats, i form av det sparade beloppet, motsvarande åtminstone 10 % av marknadsvärdet. De statliga garantierna bör därför inte gälla lån som säkerhetsmässigt ligger över 90 % av bostadens marknadsvärde.

Bestämmelserna för kreditgarantins omfattning måste utformas med beaktande av säkerhetsaspekterna. De skiljer sig mellan eget hem och bostadsrätter. Det finns dessutom anledning att i detta sammanhang beakta regelverk som finns för de statliga kreditgarantier som gäller vid nyproduktion. I det följande uppmärksammas därför närmare de skillnader som föreligger när det gäller dels mellan egnahem och bostadsrätter, dels mellan förvärv på andrahandsmarknaden och vid nyproduktion.

Egnahem - bostadsrätter.

För egna hem torde det inte möta problem med kravet att de garanterade lånen skall ha säkerheter som ligger i direkt anslutning till bottenlånet. En annorlunda situation gäller dock belåningen av bostadsrätter som ju inte är fast egendom. Här är det alltså inte fråga om pantbrev som säkerhet som utfärdats av inskrivningsmyndighet.

I stället fullgörs pantsättningen genom att bostadsrättsföreningen meddelas om denna. Bostadsrättsföreningen registrerar därvid pantsättningen. Allmänna civilrättsliga regler om pantsättning gäller. Om pantsättningen skall gälla i viss ordning måste detta regleras särskilt efter överenskommelse mellan berörda parter. En lagreglerad ordning i vilken panterna gäller finns således inte. För att inte systemet skall leda till alltför stora risker för staten bör som villkor för att garantin skall gälla ställas krav på att lånen ges av en och samma långivare. För att inte statens risktagande skall få en oacceptabel omfattning i dessa fall bör reglerna för en övre gräns för vilka säkerheter som kan accepteras kompletteras med regler om vilken total omfattning de statsgaranterade lånen får ha i förhållande till marknadsvärdet. Det utvecklas närmare i avsnitt 7.4.4. Även om utredningens förslag kan innebära ett visst säkerhetsutrymme för lån före det statsgaranterade lånet torde en sådan ordning ändå innebära tillfredsställande säkerheter för garantin.

Nyproduktion - andrahandsmarknaden

En annan fråga är hur man beträffande säkerheterna bör förhålla sig till de nuvarande garantireglerna vid nyproduktion. Med nuvarande regler bestäms i dessa fall kreditgarantiernas omfattning i förhållande till underlaget för räntebidrag. Kreditgarantier medges för investeringslån upp till det s.k. garantiunderlaget, vilket i normalfallet motsvarar det schablonmässigt bestämda bidragsunderlaget. Kreditgarantin är alltså inte i dessa fall kopplad till fastighetens marknadsvärde. För närvarande råder en sådan skillnad mellan produktionskostnaden och den färdigbyggda fastighetens marknadsvärde att de garanterade lånen i de flesta fall saknar tillfredsställande säkerheter i fastigheten. Skillnaden mellan produktionskostnaden och marknadsvärdet är för övrigt det huvudsakliga skälet för särskilda statliga kreditgarantier i dessa fall.

Det schablonmässigt beräknade underlaget för bestämning av räntebidragets storlek är så bestämt att det förutsätter en egen kapitalinsats, vid en produktionskostnad som motsvarar det genomsnitt som gällde då detta system infördes. I nuvarande regler för statliga kreditgarantier ligger implicit ett krav på en egen kapitalinsats

motsvarande 10%. För att få samordning med den kreditgaranti som skall gälla bosparande bör reglerna i detta avseende inte innebära någon skillnad mot den nuvarande ordningen. Den som bosparat och förvärvar ett nyproducerat egnahem bör därför kunna räkna med lån med statlig kreditgaranti som ligger inom det belopp som motsvaras av garantiunderlaget.

Det innebär således att i de fall som garantiunderlaget överstiger marknadsvärdet bör garantiunderlaget få ligga till grund för beräkning av garantin. Om marknadsvärdet vid nyproduktion är högre än garantiunderlaget bör marknadsvärdet ligga till grund för beräkning av garantin.

För bostadsrätter är situationen mer komplicerad. Vid nyproduktion av bostäder som upplåts med bostadsrätt ges de statsgaranterade lånen till bostadsrättsföreningen som äger fastigheten. Kreditgarantier som stöd till bosparande tar emellertid sikte på de privatpersoner, dvs. enskilda bostadsrättshavare, som behöver finansiera grundavgiften, den s.k. insatsen. I det tidigare räntebidragssystemet hade bostadsrättshavarna ett incitament att sätta in så låg grundavgift som möjligt eftersom en större grundavgift reducerade föreningens räntebidrag. I det nya räntebidragssystem som gäller fr.o.m. 1993 har dock dessa förhållanden undanröjts. För bostadsrättshavare är det i detta system, i räntebidragshänseende, egalt hur stor grundavgift som sätts in. Bidragsunderlaget är detsamma oavsett grundavgiftens storlek. En bostadsrättsförening med enbart bostäder kan därmed erhålla statsgaranterade lån upp till bidragsunderlaget. På samma sätt som beträffande småhus är de schabloner som ligger till grund för bestämmandet av bidragsunderlaget utformade så att de förutsätter en egenfinansiering med ca 10%.

Enligt utredningens uppfattning kan det inte vara rimligt att såväl föreningen som enskilda bostadsrättshavare skall kunna få lån med statliga kreditgarantier som avser samma lånefinansiering. De statliga kreditgarantierna till den som bosparat bör därför sikta in sig på att utgöra stöd för de bostadsrättshavare som bosparat till grundavgiften och där det är fråga om att grundavgiften sätts högre för att begränsa föreningens lånebehov. I dessa fall bör således en bostadsrättshavare som bosparat kunna räkna med statsgaranterade lån upp till bidragsunderlaget, dock endast i den omfattning som utrymmet för kreditgarantier inte tagits i anspråk av föreningen. Med en sådan ordning

bör de kreditgarantier för bosparande och de som avser stöd till nyproduktion kunna vara förenliga.

Sammanfattning av säkerhetskraven

Sammantaget innebär således utredningens förslag beträffande gränsdragningen för den statliga kreditgarantins omfattning följande.

Vid förvärv av bostad, eget hem och bostadsrätt, är huvudregeln att den statliga kreditgarantin för bosparare omfattar lån med säkerheter om 40 % av marknadsvärdet och ligger inom 90 % av bostadens marknadsvärde. För egnahem ställs dessutom krav på att säkerheterna i form av pantbrev ligger i direkt anslutning till bottenlånet.

Vid nyproduktion och i de fall garantiunderlaget överstiger marknadsvärdet får den statliga kreditgarantin för bosparare omfatta lån som ligger inom garantiunderlaget. Kreditgarantin får omfatta lån upp till högst 40 % av garantiunderlaget. Även i dessa fall gäller för egnahem att det skall föreligga säkerheter i form av pantbrev i direkt anslutning till bottenlånet. För bostadsrätter reduceras kreditgarantin i den omfattning som bostadsrättsföreningen utnyttjar lån med den kreditgaranti som medges föreningen i samband med nyproduktion. Om marknadsvärdet vid nyproduktion är högre än garantiunderlaget gäller givetvis huvudregeln om marknadsvärdet som angivits i föregående stycke.

7.4.4 Lån i förhållande till sparat belopp

Slutligen skall utredningen ta ställning till i vilken omfattning lån med statlig kreditgaranti skall kunna erhållas i förhållande till sparat belopp. Som framgått av såväl avsnitt 3 om nu befintliga bosparformer som av de förslag till nya system som redovisats i avsnitt 5.3-5 finns olika uppfattningar om hur stor denna s.k. lånerätt bör vara i förhållande till sparat kapital. Som framgått av dessa avsnitt innebär såväl det nuvarande ungdomsbosparandet som Sparbankens Nya Bosparande en lånerätt som motsvarar tre gånger det sparade beloppet. Bofrämjandets förslag förutsätter en lånerätt till premieberättigat sparbelopp som motsvarar det sparade beloppet.

Mot bakgrund av vad som tidigare anförts beträffande behovet av finansiering av det s.k. topplånet, dvs. lånet mellan bottenlånet och den egna insatsen finner utredningen att en lånerätt som motsvarar det sparade beloppet blir alltför begränsad. I sådana fall skulle det för den som sparat ihop till 10 % egen kapitalinsats ändå kvarstå ett olöst lånefinansieringsproblem. Utredningen anser att för att stödet skall vara meningsfullt och verkligen utgöra ett incitament att påbörja och fullfölja ett långsiktigt bosparande bör den statliga kreditgarantin omfatta lån motsvarande tre gånger det sparade beloppet, förutsatt att lånen ligger inom de ramar som angivits i avsnitten 7.4.2-5.

Som framgått av avsnitt 7.3.3 bör statens åtaganden inte enbart begränsas till en viss andel av bostadens marknadsvärde eller bidragsunderlag vid nyproduktion. Det är också rimligt att begränsa det statliga åtagandet så att det inte överstiger ett visst belopp, oavsett bostadens marknadsvärde. Med utgångspunkt från att statsgaranterade lån skall kunna uppgå till tre gånger det sparade beloppet framstår det som lämpligt med bestämmelser om vilket högsta sparat belopp, inklusive avkastning, som skall kunna läggas till grund för det statgaranterade lånet. Här är det återigen fråga om en avvägning mellan å ena sidan intresset av att begränsa statens risktagande och å andra sidan intresset av att lösa problemet med finansieringen av förvärvet.

Som anförts i avsnitt 7.3.3. är en rimlig avvägning av dessa delvis motstående intressen ett sparbelopp, inklusive avkastning, om högst tre basbelopp, för närvarande 105600 kronor, som skall kunna ligga till grund för statsgaranterad lånegivning.

Det innebär således att den person som bosparat maximalt disponerar minst 105600 kronor för egen kapitalinsats och därutöver ett statsgaranterat lån på tre gånger detta belopp. Lånet kan således maximalt uppgå till 316800 kronor per person som bosparat. Det bör vara tillräckligt för att i normalfallen möjliggöra en tillfredsställande finansiering av bostadsförvärvet.

Det bör betonas att denna begränsning avser var och en som bosparat. Bestämmelserna bör i övrigt utformas så att två personer som bosparat var och en för sig kan utnyttja summan av den lånemöjlighet som följer av bosparandet om de avser att gemensamt äga bostaden. I sådana fall innebär dock de redovisade begränsningarna i avsnitt 7.4.3-5 att de statsgaranterade lånen inte kan uppgå

till mer än 40 % av marknadsvärdet resp. bidragsunderlaget vid nyproduktion.

7.5 Övriga garantivillkor

Förslag: För att få statsgaranterade lån krävs att låntagaren är kreditvärdig.

Garantitiden bör vara 15 år vid förvärv på andrahandsmarknaden och 25 år om förvärvet avser nyproduktion.

Garantin följer låntagaren som person, inte fastigheten.

Statens Bostadskreditnämnd (BKN) bör administrera garantin.

För att garantin skall gälla bör kreditgivare betala en avgift som regeringen bör bestämma så att den täcker beräknade kostnader för garantiåtagandet.

7.5.1 Kreditvärdighet

I likhet med vad som gäller som villkor för statliga kreditgarantier för nyproduktion av bostäder bör också i detta sammanhang ställas krav på att låntagaren bedömts som kreditvärdig. En sådan bedömning får ses som en naturlig del i den prövning som görs inför all lånegivning. Krav om kreditprövning finns även reglerad i konsumentkreditlagen och kreditmarknadslagen. Ett villkor för att garantin skall gälla är således att en sådan bedömning gjort sannolikt att låntagaren klarar de ränte-, amorterings- och andra lånevillkor som ställs upp. Som framgått tidigare har dock den som bosparat regelbundet redan styrkt detta i viss utsträckning.

Utredningen anser att det, utöver dessa allmänna villkor, bör finnas bestämmelser som innebär att kreditgaranti inte skall gälla lån som ges till personer under 18 års ålder.

7.5.2 Kreditgarantins längd

Statens åtagande för kreditgarantier bör också innehålla regler som begränsar statens ansvar i tiden. De nuvarande bestämmelserna innebär att tiden kreditgarantier för lån till ny- och ombyggnad är begränsad till 25 år.

Garantitidens längd bör bestämmas med utgångspunkt från att det är fråga om ett topplån som låntagaren bör ha intresse av att komma i från. Vidare bör hänsyn tas till att garantier inte bör erbjudas under längre tid än som krävs för att kompensera bristande säkerheter i övrigt.

Den förhållandevis långa garantitiden för nyproduktion är betingad av att produktionskostnaderna normalt överstiger den färdigbyggda fastighetens marknadsvärde. Man kan i normalfallet inte räkna med en sådan värdetillväxt att topplånet kan sägas få tillfredsställande säkerheter i fastigheten på lång tid. En förutsättning för att kunna erhålla lånefinansiering till sådant bostadsbyggande är därför att garantitiden har den angivna omfattningen.

Vid förvärv av bostad på andrahandsmarknaden är situationen annorlunda. Som framgått av avsnitt 7.4 är utgångspunkten att staten inte skall ge garantier för andra lån än de som ligger inom bostadens marknadsvärde. Behovet av långa garantitider gör sig därmed inte gällande på samma sätt som vid nyproduktion.

Enligt utredningens uppfattning bör dessa skillnader vid nyproduktion och förvärv på andrahandsmarknaden också spegla sig i bestämmelserna för garantitidens längd.

Vid förvärv på andrahandsmarknaden bör garantitiden inte vara längre än 15 år. Det bör vara tillräcklig tid för att det vid utgången av garantitiden skall finnas tillfredsställande säkerheter i fastigheten för den del av lånet som då återstår.

Vid nyproduktion gäller dock i grunden samma skäl för en lång garantitid gälla även då köparen bosparat till en egen kapitalinsats. En regel om samma garantitid som vid förvärv på andrahandsmarknaden för bosparare skulle innebära sämre statliga villkor för dem jämfört med den som inte bosparat. Det kan inte anses vara avsikten med det statliga stödet för bosparare. Därför bör garantitidens längd vid förvärv av nyproducerad bostad vara 25 år även för den som bosparat.

7.5.3 Kreditgarantin följer låntagaren

Som tidigare redovisats föreslås att det statliga stödet utformat så att den person som bosparat skall kunna erhålla statligt stöd i form av statsgaranterade lån. Även om det som villkor för sådan garanti skall gälla att det föreligger säkerheter i fastigheten är ändå stödet - det statsgaranterade lånet - riktat till en enskild person. Det innebär, till skillnad från vad som gäller kreditgarantier till nyproduktion, att garantierna inte följer fastigheten/bostaden utan personen. Om personen flyttar från sin bostad och förvärvar en ny bostad bör alltså garantin för lånen följa med, under förutsättning att villkoren i övrigt uppfylls beträffande den nya bostaden. I ett sådant fall byter man alltså egentligen bara säkerheter för lånet.

Som tidigare nämnts skall kvalifikationen för kreditgaranti gälla vid förvärv av ny bostad under kreditgarantins giltighetstid. Kvalifikationen för garantier kan även utökas inom de ramar som tidigare redovisats, om sparbeloppet ökar under tiden. Det bör också erinras om att flera personer skall kunna erhålla kreditgaranti för en bostad de gemensamt äger under förutsättning att de kvalificerat sig i enlighet med reglerna för bosparande.

Om bostaden säljs utan att en ny förvärvas är situationen en annan. Eftersom villkoren för garantin då inte längre är uppfyllda skall lån med kreditgaranti då återbetalas.

7.5.4 Kontrollsystem

Villkoren för lån med statliga garantier har utformats för att prövningen och i viss mån kontrollen skall kunna ingå som en naturlig del i normal kreditgivning. Den föreslagna ordningen bör därför bygga på att, i likhet med statliga kreditgarantier för nyproduktion, kreditgivare svarar för viss kontroll.

Det bör vara möjligt för en kreditgivare att med hjälp av uppgifter från sparinstitutet (eller låntagaren) se om sparvillkoren är uppfyllda. Kreditgivaren förutsätts också ta reda på för vilket ändamål lånen skall användas. En rimlig ordning kan vara att låntagaren genom lagfart eller intyg från bostadsrättsföreningen visar detta. Det ingår ju också naturligen i kreditgivarens uppgift att göra en bedömning av

låntagarens kreditvärdighet och den värdering av bostaden som krävs för bedömningen av säkerheternas värde.

Bostadskreditnämnden (BKN) handhar i dag administrationen av statliga kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder. BKN svarar bl.a för de föreskrifter och förhandsbesked som en kreditgivare kan behöva för att tolka bestämmelserna rätt. BKN har också till uppgift att hantera de fall då garantin skall utlösas. Det framstår som naturligt att BKN även ges ansvaret för administrationen av de statliga kreditgarantierna för lån till bosparare. Det föreslagna stödet för bosparande kräver således inte att någon ny kontrollinstans byggs upp.

7.5.5 Garantiavgift

Som närmare redovisats i avsnitt 7.1.2 finansieras de statliga kreditgarantier som gäller vid ny- och ombyggnad och de särskilda omfördelningslån som gäller från årsskiftet genom en särskild avgift. Avgiften betalas av kreditgivaren. Avgiftens storlek har bestämts så att intäkterna från avgiften skall täcka de beräknade kostnaderna för staten om garantien löses ut. Avgiften vid nyproduktion av bostäder är bestämd till 0,5 % av det garanterade beloppet. Avgiften för det omfördelningslån som kan erhållas fr.o.m. 1994 uppgår till 3 % av det garanterade beloppet och det förutsätts att kreditgivaren utfäster sig att betala avgiften under en femårsperiod.

Även för statens åtagande i form av garantier för lån till bosparare bör en avgift tas ut. Den bör på motsvarande sätt bestämmas så att statens intäkter från avgifterna täcker de beräknade kostnaderna för att garantin löses ut. Storleken på avgiften bör bestämmas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Mot bakgrund av skillnaderna i garantiåtagande vid nyproduktion jämfört med förvärv på andrahandsmarknaden bör inte skilda avgiftsstorlekar uteslutas i dessa fall. Även detta bör dock regeringen bestämma, liksom om det skall förutsättas att kreditgivare som önskar utnyttja garantin utfäster sig att betala avgiften under femårsperioder.

7.6 Ikraftträdande m.m.

Förslag: Det föreslagna bosparsystemet bör träda i kraft den 1 juli 1995. Lagen om ungdomsbosparande skall då upphöra att gälla. Bestämmelserna för kreditgarantier för bosparare anges i förordning.

Starka skäl talar för att det föreslagna bosparsystemet bör införas så snart det är praktiskt möjligt. Med hänsyn till förslagets utformning torde knappast några särskilda förberedelser hos sparinstitut och kreditgivare krävas. Det innebär således att det föreslagna bosparsystemet bör kunna träda i kraft så snart den politiska beslutsprocessen ägt rum. Tidigaste tidpunkt för ikraftträdande bedöms därför vara den 1 juli 1995.

Som redovisats i avsnitt 3.3.1 föreligger förslag om att de särskilda bestämmelserna för allemanssparandet skall upphävas. Den nu föreslagna ordningen för statligt stöd till bosparande är utformad så att de som bosparat i tidigare system inte förlorar något på en övergång till den föreslagna ordningen. Det talar för att lagen om ungdomsbosparande upphävs vid samma tidpunkt som det föreslagna stödet till bosparande införs. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna för kreditgarantier för bosparare träder i kraft den 1 juli 1995 och att lagen (1988:46) om ungdomsbosparande då upphör att gälla.

Med nuvarande ordning är de särskilda bestämmelserna för bosparande angivna i lag; lagen (1988:46) om bosparande och i lagen om allemanssparande (1983:890). Bestämmelserna för statliga kreditgarantier vid ny- och ombyggnad anges i förordning som utfärdats av regeringen; förordningen (1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder.

Bestämmelserna för den statliga kreditgarantin till de som bosparat bör samordnas med de bestämmelser som gäller för statliga kreditgarantier för lån till ny- och ombyggnad av bostäder och omfördelningslån. Enligt utredningens uppfattning sker det lämpligast om

bestämmelserna anges i form av förordning. Utredningen lägger därför inte fram något förslag till författningsreglering av garantisystemet.

8 Effekter

8.1 Effekter för bospararen

Effekterna för bospararen av utredningens förslag till bosparstöd ligger främst i att via bosparandet möjliggöra en totalfinansiering vid bostadsförvärv.

Totalfinansieringen består dels i lånerätten, dels i möjligheterna till rimlig lånefinansiering av främst topplånet till goda villkor. Vidare innebär sparande av en egen kapitalinsats lägre skuldsättningsgrad, vilket i sin tur bidrar till lägre ränteutgifter och ökad ekonomisk stabilitet för hushållen efter bostadsförvärvet.

Lånerätten

Nedanstående tabeller visar hur stor lånerätten blir vid månatliga sparbelopp på 500 kr, 800 kr och det f. n. maximalt premieberättigade sparbeloppet (1/24 basbelopp) 1 467 kr. De första tre tabellerna utgår från ett bostadsvärde på 500 000 kr. De därpå följande tre tabellerna utgår från ett bostadsvärde på 1 miljon kr. Sparräntan är i exemplen uppskattad till 5,25 % efter skatt. För enkelhetens skull har utredningen bortsett från prisökningen på bostaden under spartiden.

Den första tabellen förutsätter ett månatligt sparande på 500 kr vid bostadsvärdet 500 000 kr.

Tabell 8:1 Sparandetid för att erhålla statsgaranterade lån vid ett månatligt sparande av 500 kr. Bostadsvärde 500.000 kr.

År	Spar/år	Sparat kapital	Lån	Totalt
1	6 000	6 236	0	6 236
2	6 000	12 718	0	12 718
3	6 000	19 455	0	19 455
4	6 000	26 457	0	26 457
5	6 000	33 735	0	33 735
6	6 000	41 300	123 900	165 200
7	6 000	49 162	147 487	196 650
8	6 000	57 334	172 003	229 338
9	6 000	65 828	197 485	263 313
10	6 000	74 656	200 000	274 656

Som framgår av tabellen blir den kortast möjliga spartiden ca 6 år för att uppnå ett sparbelopp som berättigar till den statliga kreditgarantin och lånerätten (ett basbelopp, f.n. 35 200 kr) vid ett månatligt sparande av 500 kr. Då har bospararen i exemplet sammanlagda insättningar på 36 000 kr, dvs. över ett basbelopp. Inklusive ränta uppgår detta belopp till 41 300 kr. Bospararen har då rätt till ett bostadslån på 3 x sparkapitalet (3 x 41 300 kr) d v s 123 900 kr. Lånerätten och sparat kapital uppgår då till 165 200 kr (123 900 kr + 41 300 kr).

Efter ca 10 år erhåller bospararen maximal lånerätt baserad på 40 % av marknadsvärdet. Då har bospararen ett sparkapital som uppgår till 74 656 kr och rätt till ett statsgaranterat lån på 200 000 kr (40% av 500 000 kr). Statsgaranterad lånerätt och sparat kapital uppgår då till 274 656 kr.

Följande tabell visar spartiden för att erhålla statsgaranterade lån vid ett sparbelopp av 800 kr och med ett bostadsvärde om 500.000 kr.

Tabell 8:2 Spartid för att erhålla statsgaranterade lån vid ett månatligt sparande av 800 kr. Bostadsvärde 500.000 kr.

År	Spar/år	Sparat kapital	Lån	Totalt
1	9 600	9 978	0	9 978
2	9 600	20 349	0	20 349
3	9 600	31 128	0	31 128
4	9 600	42 332	126 995	169 327
5	9 600	53 977	161 930	215 906
6	9 600	66 080	198 240	264 320
7	9 600	78 660	200 000	278 660
8	9 600	91 735	200 000	291 735
9	9 600	105 325	200 000	305 325
10	9 600	119 450	200 000	319 450

Kortast möjliga spartid för att uppnå ett sparande som ges statsgaranterad lånerätt blir ca 4 år vid ett månatligt sparande av 800 kr. Då uppgår de sammanlagda insättningarna till 38 400 kr och det sparade beloppet inklusive ränta till 42 332 kr. Den statsgaranterade lånerätten är då 126 995 kr (3 x 42 332 kr). Tillgängligt kapital uppgår till 169 327 kr. Maximal statsgaranterad lånerätt uppnås efter ca 7 års bosparande. Då uppgår sparkapitalet till 78 660 kr. Statsgaranterad lånerätt och sparkapital uppgår till sammantaget 278 660 kr.

I nästkommande tabell uppgår sparandet till 1 467 kr, vilket är det maximalt månatliga garantigrundade sparbeloppet vid nuvarande basbelopp.

Tabell 8:3 Spartid för att erhålla statsgaranterade lån vid ett månatligt sparande av 1 467 kr. Bostadsvärde 500 000 kr.

År	Spar/år	Sparat kapital	Lånegr. spar	Lån	Totalt
1	17 600	18 293	18 293	0	18 293
2	17 600	37 306	37 306	0	37 306
3	17 600	57 068	57 068	171 205	228 273
4	17 600	77 608	77 608	200 000	277 608
5	17 600	98 957	98 957	200 000	298 957
6	17 600	121 147	105 600	200 000	321 147
7	17 600	144 210	105 600	200 000	344 210
8	17 600	168 181	105 600	200 000	368 181
9	17 600	193 096	105 600	200 000	393 096
10	17 600	218 992	105 600	200 000	418 992

Statsgaranterade lån kan erhållas efter tidigast 24 månaders maximalt stödberättigande bosparande eftersom bospararen då gjort *insättningar* på sammanlagt ett basbelopp. Detta innebär att även om det totala sparkapitalet inklusive ränta, såsom i ovanstående tabell, överstiger ett basbelopp redan efter 23 månader, måste bospararen spara ytterligare en månad för att erhålla statsgaranterat lån.

Redan efter 4 år uppnås i exemplet den maximala lånerätten 200 000 kr (40 % av 500 000 kr).

Följande tabell visar spartiden för att erhålla statsgaranterade lån vid bostadsvärdet 1 miljon kr och ett månadssparande av 500 kr.

Tabell 8:4 Spartid för att erhålla statsgaranterade lån vid ett månadssparande av 500 kr. Bostadsvärde 1 miljon kr.

År	Spar/år	Sparat kapital	Lån	Totalt
1	6 000	6 236	0	6 236
2	6 000	12 718	0	12 718
3	6 000	19 455	0	19 455
4	6 000	26 457	0	26 457
5	6 000	33 735	0	33 735
6	6 000	41 300	123 900	165 200
7	6 000	49 162	147 487	196 650
8	6 000	57 334	172 003	229 338
9	6 000	65 828	197 485	263 313
10	6 000	74 656	223 969	298 626

Fram till och med år 9 blir den statsgaranterade lånerätten ungefär densamma som i exemplet med ett månadssparande på 500 kr och ett bostadsvärde på 500 000 kr. Eftersom ett bostadsvärde på 1 miljon kr innebär en lånerätt på ända upp till 316 800 kr (nio basbelopp) blir lånerätten efter år 9 större vid ett bostadsvärde på 1 miljon kr.

I följande tabell uppgår sparbeloppet till 800 kr i månaden vid ett bostadsvärde på 1 miljon kr.

Tabell 8:5 Spartid för att erhålla statsgaranterade lån vid ett månatligt sparbelopp av 800 kr. Bostadsvärde 1 miljon kr.

År	Spar/år	Sparat kapital	Lån	Totalt
1	9 600	9 978	0	9 978
2	9 600	20 349	0	20 349
3	9 600	31 128	0	31 128
4	9 600	42 332	126 995	169 327
5	9 600	53 977	161 900	215 906
6	9 600	66 080	198 240	264 320
7	9 600	78 660	235 979	314 639
8	9 600	91 735	275 205	366 940
9	9 600	105 325	315 975	421 301
10	9 600	119 450	316 800	436 250

Av tabellen framgår att bospararen i detta exempel efter ca 10 år uppnår maximal total statsgaranterad lånerätt på 316 800 kr (3 x maximalt premieberättigat bosparande som är tre basbelopp). Bospararen har i exemplet efter 10 år ett sparkapital inklusive ränta på 119 450 kr. Sammanlagt uppgår sparbelopp och statsgaranterad lånerätt då till 436 250 kr.

Nedanstående tabell visar slutligen spartiden för att erhålla garanterad lånerätt vid ett sparande av 1 467 kr i månaden och ett bostadsvärde på 1 miljon kr.

Tabell 8:6 Spartid för att erhålla statsgaranterade lån vid ett månatligt sparande av 1 467 kr. Bostadsvärde 1 miljon kr.

År	Spar/år	Sparat kapital	Lånegr. spar	Lån	Totalt
1	17 600	18 293	18 293	0	18 293
2	17 600	37 306	37 306	0	37 306
3	17 600	57 068	57 068	171 205	228 273
4	17 600	77 608	77 608	232 825	310 433
5	17 600	98 957	98 957	296 871	395 828
6	17 600	121 147	105 600	316 800	437 947
7	17 600	144 210	105 600	316 800	461 010
8	17 600	168 181	105 600	316 800	484 981
9	17 600	193 096	105 600	316 800	509 896
10	17 600	218 992	105 600	316 800	535 792

Efter 6 års maximalt premieberättigat sparande erhålles maximal statsgaranterad lånerätt. Lånerätten på 316 800 kr tillsammans med det sparade kapitalet på 121 147 kr uppgår då till inte mindre än 437 947 kr. Det finns i detta sammanhang anledning att erinra om att lånerätter avser varje person som bosparat. Om två personer i ett hushåll bosparar ökar också lånerätten. Rätten till lånegaranti begränsas dock av att garantin inte får omfatta lån för mer än 40 % av bostadens marknadsvärde (allternativt garantiunderlag vid nyproduktion).

Som framgått av redovisningen i utredningens avsnitt 3.5.2 kan behovet av egen kapitalinsats vid förvärv av egnahem på andrahandsmarknaden beräknas uppgå till drygt 100 000 kr för stora delar av landet. Vid förvärv av egnahem i storstäderna kan den egna kapitalinsatsen beräknas uppgå till 150 000 - 200 000 kr. Vid nyproduktion av egnahem, där produktionskostnaderna i många fall överstiger priserna på andrahandsmarknaden, blir behovet av egen kapitalinsats ännu större. Av redovisningen i utredningens avsnitt 3.5.2 framgår också att vid förvärv av bostadsrätt kan behovet av egen kapitalinsats beräknas uppgå till 50 000 - 100 000 kr för stora delar av landet, i storstäderna närmare 125 000 kr. Mot denna bakgrund torde utredningens förslag kunna utgöra ett tillräckligt stöd för att i de flesta normalfall möjliggöra för bospararen att klara en tillfredsställande finansiering av bostadsförvärvet.

Lånefinansieringen

Som utredningen tidigare redovisat i avsnitt 3.5.2 har topplånen många gånger sämre villkor än bottenlånen. Det är t ex inte ovanligt att låneräntan för topplånet ligger flera procentenheter högre än låneräntan för bottenlånet. Topplånet blir därmed ofta betydligt dyrare för låntagaren än bottenlånet.

En målsättning för utredningens förslag är att rimlig lånefinansiering av främst topplånet till goda villkor skall kunna vara möjlig att erhålla för hushåll som sparat till erforderlig kapitalinsats. Det går inte helt säkert att förutse vilken effekt den föreslagna statsgarantin får på de garanterade lånens räntenivåer. En rimlig uppskattning kan emellertid vara att det statsgaranterade lånet får en ränta som ligger ca 2 - 3 % lägre än topplånets räntesats.

Vid ett maximalt utnyttjande av den statliga lånerätten skulle detta kunna innebära minskade ränteutgifter för bospararen efter bostadsförvärvet på ca 6 000 kr om året efter skatt vilket motsvarar lägre månatliga ränteutgifter på ca 500 kr efter skatt. Därtill kommer att bospararen via tillskjutandet av en egen sparad kapitalinsats vid bostadsförvärvet minskar sina ränteutgifter och därmed ger ytterligare finansiell stabilitet till bostadsförvärvet. En egen kapitalinsats på 15 % vid bostadspriset 1 miljon kr i exemplet ovan innebär t ex en lägre årlig ränteutgift med ca 15 750 kr eller ca 1 312 kr månad vid en låneränta på 10,5 % efter skatt. Den sammantagna effekten av bosparandet blir därför i exemplet ca 22 000 kr lägre räntekostnader per år eller ca 1 800 kr lägre ränteutgifter per månad.

Ett maximalt utnyttjande av den statliga lånerätten vid bostadspriset 500 000 kr skulle på motsvarande vis kunna innebära minskade ränteutgifter för bospararen med ca 3 750 kr om året efter skatt vilket motsvarar lägre månatliga ränteutgifter med ca 312 kr. En egen kapitalinsats på 15 % vid bostadspriset 500 000 kr innebär en lägre årlig ränteutgift med ca 7 800 kr eller ca 650 kr i månaden. Den sammantagna effekten av bosparandet blir då 11 550 kr i lägre räntekostnader per år eller ca 962 kr lägre ränteutgifter per månad.

8.2 Effekter på prissättning

En grundläggande förutsättning för att det skall vara meningsfullt med ett statligt stöd för bosparande är givetvis att man kan räkna med att det kommer köparna/bospararna till del. Frågan är därför om det finns en risk för att de föreslagna kreditgarantierna kan driva upp bostadspriser på ett oönskat sätt. Därvid kan konstateras en statlig kreditgaranti i detta avseende har större förutsättningar, än t.ex. premiestöd eller motsvarande, att inte leda till kapitalisering i form av högre priser.

Det finns inte heller någonting som tyder på att nuvarande statliga kreditgarantier för lån till ny- och ombyggnad av bostäder haft någon märkbar effekt för bostadspriserna. Ingenting tyder heller på att det stöd som ges i form av ungdomsbosparande eller de lånerätter som är

och varit förenade med olika sparformer fått någon oönskad prisuppdrivande effekt.

Det bör vidare beaktas att vid den övervägande delen av bostadsförvärven innehar bostadsförvärvaren redan en villa eller bostadsrätt. Det är en förhållandevis liten andel av bostadsöverlåtelserna som avser förstagångsförvärv av ägda bostäder. Det förhållandet att de i denna grupp som bosparat erhåller stöd i form av statsgaranterade lån torde knappast kunna påverka den allmänna prissättningen på egnahem och bostadsrätter på ett oönskat sätt.

Med den föreslagna utformning av garantin bör prisbildningen på bostäder för övriga förvärvsgrupper inte påverkas i annan omfattning än vad som följer av en fungerande kreditmarknad.

8.3 Statsfinansiella effekter

Den statliga kreditgarantin finansieras via en särskild avgift som skall bestämmas så att den täcker kostnaden för eventuella kreditförluster. Avgiften för kreditgarantin skall regleras så att inga statsfinansiella kostnader uppstår.

Det nya statligt stödda bosparandet syftar till att öka incitamenten för hushållen att spara till en ökad egen kapitalinsats vid förvärv av bostad. Ett sparande till egen kapitalinsats vid bostadsförvärv innebär fördelar, inte enbart för respektive hushåll, utan även för samhällsekonomin i stort.

Den allmänna stabilisering som erhålls på bostadsmarknaden som en följd av ökad eget kapital i den egna bostaden minskar behovet av subventionsinslag inom bostadsförsörjningen. Statsfinanserna påverkas även av att minskad lånefinansiering reducerar hushållens skatteavdrag för skuldräntor.

Det finns därför goda skäl att anta att utredningens förslag kan medföra positiva effekter på statsbudgeten.

8.4 Regionalekonomiska effekter

Rådande osäkerhet på kreditmarknaden medför i särskilt hög grad problem för lånefinansiering av bostadsförvärv i glesbygd. Osäkerhet om marknaden och möjligheterna att finna intresserade köpare i dessa områden riskerar att försvåra för bostadsförvärvare att få tillfredställande lånefinansiering. Kreditgivare blir försiktiga med bottenlånegivning, vilket leder fram till ökat behov av den dyrare topplånefinansieringen.

Utredningens förslag genom sin konstruktion med statsgarantier och lånerätt innebär förbättrade förutsättningar för att alla bosparare skall kunna erhålla krediter till goda kreditvillkor i samband med bostadsförvärv.

Utredningsförslaget kan således förmodas få gynnsamma regionalekonomiska effekter genom de ökade möjligheterna att erhålla lån till goda ekonomiska villkor vid förvärv av bostäder som är belägna utanför tätorterna och i glesbygd.

Översikt av tidigare presenterade bosparförslag

Bofrämjandets förslag till bosparande

Bofrämjandet har presenterat ett förslag till bosparande som benämns "Allmänt bosparande" och som bygger på ett sedan 60 år fungerande tyskt system för bosparande (Bausparkassen) med i dag ca 25 miljoner bosparare.

Bosparsystemets utformning

Bofrämjandets förslag till sparsystem innebär att bospararen genom ett kontinuerligt sparande mot låg ränta bygger upp ett fastlagt sparbelopp. När det fastlagda sparbeloppet uppnåtts, får bospararen rätt till ett bosparlån som löper med en fast förmånlig ränta. Sparmedlen kan sedan tillsammans med lånebeloppet användas för en boinvestering. Systemet är slutet i den mening att endast medel som sparats ihop av deltagarna i systemet kan disponeras för långivningen. Det slutna sytemet innebär fasta räntesatser. Bosparandet gäller även renovering och om- och tillbyggnad av en bostad, vid köp av tomt och amortering av bostadslån. Sparandet stimuleras via statliga premier.

Tillåtna sparformer

I Bofrämjandets bosparförslag skall bosparande ske på särskilt bosparkonto i bank eller i särskild bosparkassa.

Vem kan bospara?

Det finns ingen åldersgräns för att påbörja bosparandet i Bofrämjandets förslag.

Sparbelopp

Insatt sparpremieberättigat sparbelopp är i Bofrämjandets förslag maximerat till 1 000 kr i månaden och 12 000 kr per år. Inget hindrar bospararen att årligen spara mer än 12 000 kr men då utgår ingen premie för den överskjutande delen. Minsta månatliga belopp för att erhålla premie är 200 kr.

Spartid

Nödvändig spartid beräknas i Bofrämjandets förslag uppgå till ca 8 år och amorteringstiden till ca 12 år. Dessa villkor kan variera från fall till fall, beroende på hur sparavtalet görs upp. Sparande skall ske till dess bosparandet nått en miniminivå av 50 % av den totala bosparsumman. (Resterande 50 % ges i form av bosparlån).

Sparpremie

Bofrämjandet föreslår att 10% av det månatliga premieberättigade sparbeloppet utbetalas i skattefri statlig sparpremie. Maximal årlig skattefri bosparpremie blir därmed 1 200 kr. Därutöver föreslås en skattefri – men låg – bosparränta (ca 2,5 %) samt rätt till bosparlån med låg ränta (ca 2% över bosparräntan). Bosparpremie utbetalas inte om bosparavtalet ej fullföljes för avsett ändamål, dvs boinvestering.

Bostadsinvesteringar som berättigar till stöd

Bofrämjandets förslag innebär att sparpremie utgår vid byggande, renovering, om- och tillbyggnad eller köp av eget hem, bostadsrätt

eller fritidshus. Sparpremie utgår även vid tomtförvärv och amortering av bostadslån.

Statsfinansiella kostnader

De statsfinansiella kostnaderna för Bofrämjandets bosparränta består dels i den skattefria statliga bosparpremien på 10 % av sparat belopp, dvs maximalt 1 200 kr per år och bosparare. Dels består de statsfinansiella kostnaderna i den skattebefriade bosparräntan på 2,5 %. Beräknat på 30 % beskattning av ränteintäkter blir den statsfinansiella subventionen 0,75 % på årligt sparbelopp, dvs maximalt 80 kr per år och bosparare.
De sammanlagda statsfinansiella kostnaderna blir således maximalt 1 250 kr per år och bosparare. Vid en uppskattning av att ca 120 000 ägda bostäder byter ägare varje år och samtliga dessa ägarbyten skulle innefattas i bosparandet, kan de statsfinansiella kostnaderna uppskattas till ca 154 miljoner kr årligen. Å andra sidan mildras de statsfinansiella kostnaderna av att den låga låneräntan innebär lägre avdragsbelopp under inkomstslaget kapital i deklarationen för låntagarna.

Boverkets förslag till bosparande

Bosparsystemets utformning

Boverkets förslag till bosparande innebär att staten stimulerar ett bosparande genom att tillåta att upplupen ränta för bostadssparande inte beskattas förrän bostadsinvesteringen sker.

Tillåtna sparformer

Boverket föreslår att bosparandet skall ske på särskilt inlåningskonto i bank.

Vem kan bospara?

Någon avgränsning eller definition av åldersgränser m.m. för vilka som skall kunna delta i Boverkets bosparandeförslag har inte specificerats.

Sparbelopp

Några avgränsningar av maxi- eller minibelopp finns inte angivet i Boverkets förslag

Spartid

Även här saknas uppgift i Boverkets förslag

Sparpremie

Sparpremien i Boverkets förslag till bosparande utgörs av att bospararen under spartiden får "ränta på ränta" på den uppskjutna skatten och att endast en del av avkastningen beskattas.

Bostadsinvesteringar som berättigar till stöd

Boverkets förslag innebär att den förmånliga beskattningen skall gälla när bospararen köper eget hem eller bostadsrätt eller vid ombyggnad eller renovering av en bostad som hushållet redan äger.

Kontrollfunktion

Boverket har inte angett någon kontrollfunktion i sitt förslag.

Statsfinansiella kostnader

Boverket beräknar att den uppskjutna beskattningen av bosparräntan, med en årlig ränta på 10% och en skattesats på 30% efter 10 års bosparande med 1 000 kr i månaden värd 7 800 kr för bospararen.På grund av att inte bara bostadsköp utan även renovering och ombyggnadsåtgärder av bostäder berättigar till förmånligare beskattning är det svårt att beräkna de statsfinansiella effekterna av Boverkets förslag.

Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen

I slutbetänkandet "Avreglerad bostadsmarknad Del II" (SOU 1992:47) lämnade bostadsfinansieringsutredningen ett förslag till bosparande med en statlig bosparpremie.

Bosparsystemets utformning

Enligt förslaget bör det statliga stödet för hushållens anskaffning av bostad utgå i form av en skattefri bosparpremie som utbetalas sedan bostaden har anskaffats. Därigenom garanteras att stödet betalas ut endast till de som verkligen har anskaffat bostad.

Tillåtna sparformer

Bostadsfinansieringsutredningens förslag innebär att bosparande skall kunna ske dels inom ramen för allemanssparandet dels på inlåningskonto i bank eller sparkassa eller i värdepappersfond. Enligt förslaget skall sparmedlen kunna flyttas inom de sparformer som var anslutna till bosparandet utan att rätten till bosparpremien påverkades. Bosparmedlen föreslås kunnas tas ut även för andra ändamål än bostadsanskaffning.

Vem kan bospara?

Bospararen skall enligt bostadsfinansieringsutredningens förslag vara folkbokförd i Sverige. För att kunna erhålla bosparpremie måste bospararen ha fyllt 18 år.

Sparbelopp

Högsta premieberättigade insättning var enligt bostadsfinansieringsutredningen 1 000 kr varvid det högsta årliga premieberättigade bosparandet högst fick uppgå till 12 000 kr. Ackumulerade premieberättigade nettoinsättningar föreslogs maximalt kunna uppgå till 120 000 kr.

Spartid

Enligt förslaget krävs åtminstone 2 års bosparande och nettoinsättningar på minst 24 000 kr för att den statliga bosparpremien skall kunna erhållas. Ingen maximitid för bosparandet föreslås. Men vid maximalt premieberättigat bosparande tar det 10 år innan maximal bosparpremie kan erhållas.

Sparpremie

Bospararen skall erhålla en skattefri statlig bosparpremie på 10 % av de ackumulerade nettoinsättningarna i sparandet. Därutöver skall bospararen erhålla sparkontots ränta eller aktiefondens värdeökning.

Bostadsinvesteringar som berättigar till stöd

Bosparpremie skall enligt bostadsfinansieringsutredningen ges till köp av permanentbostad inom landet. Stöd föreslås utgå till såväl köp av småhus som bostadsrätt både vid nyproduktion och på andrahandsmarknaden.

Kontrollfunktion

Utredningens förslag innebar att det kontrollsystem som finns uppbyggt för allemanssparandet och administreras av Riksgäldskontoret skulle vidareutvecklas och utnyttjas även för bosparandet. De sparinstitut som erbjuder sparformer som berättigar till statlig bosparpremie föreslås rapportera månatliga nettoinsättningar och uttag till Riksgäldskontoret som skall beräkna de ackumulerade premieberättigade nettoinsättningarna. Kontroll föreslås ske av att spararen har sammanlagda premieberättigade nettoinsättningar på minst 24 000 kronor, varmed avses samtliga premieberättigade månatliga insättningar i sparandet med avdrag för det sammanlagda beloppet av alla uttag som gjorts från sparandet.

Statsfinansiella kostnader

Bostadsfinansieringsutredningen uppskattar de statsfinansiella kostnaderna till 350-360 miljoner kronor per år.

Kommittédirektiv

Utredning om ett nytt statligt premierat bosparande

Dir. 1993:116

Beslut vid regeringssammanträde: 1993-10-07

Statsrådet Lundgren anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att i enlighet med riksdagens beslut överväga och lägga fram förslag om ett nytt statligt premierat bosparsystem med syfte att öka den egna kapitalinsatsen vid anskaffande av permanentbostad inom landet. Utredningsuppdraget innefattar även en analys av behovet och omfattningen av ett sådant system.

Riksdagens behandling och beslut

I samband med behandlingen av den s.k. kompletteringspropositionen (prop. 1992/93:150) tog finansutskottet upp några motioner som behandlar frågan om statlig stimulans av ett långsiktigt, målinriktat bosparande (bl.a. 1992/93:FiU601-604). Finansutskottet anförde i sitt betänkande följande (bet. 1992/93:FiU30s.72).

> "De senaste årens utveckling har lett fram till en helt ny situation på bomarknaden. För de hushåll som äger sin bostad har skatteomläggningen inneburit att kostnaderna för bostadslån ökat

relativt sett sedan värdet av ränteavdragen begränsats. Ett sätt att minska kapitalkostnaderna är att öka den egna insatsen.Även omläggningen av statens stöd till nyproduktion av bostäder har medfört att behovet av egen kapitalinsats blivit större. I framtiden kommer en allt större andel av förvärven att avse köp av äldre bostäder, vilket också ställer högre krav på den egna insatsen. Den framtill helt nyligen förhållandevis höga bostadslåneräntan talar likaså för att den egna kapitalinsatsen bör ökas.

Hushållssparandet har ökat mycket kraftigt de senaste åren.Detta sammanhänger i betydande utsträckning med att hushållen avvecklar tidigare tagna lån. Bosparande bör ses som ett långsiktigt sparande,- som det är angeläget att stimulera. Det finns därför inte skäl att försöka sätta in detta i ett konjunkturellt sammanhang. Redan nu finns det två statligt premierade bosparformer, en inom ramen för allemanssparandet och en knuten till banksparandet. Båda sparformerna riktar sig emellertid till endast ungdomar. Enligt utskottets mening finns det därför skäl att införa ett mer generellt statligt premierat bosparsystem."

Finansutskottet föreslog att det bör ankomma på regeringen att närmare överväga hur ett nytt statligt premierat bosparsystem bör utformas och därefter underställa riksdagen ett förslag i frågan.Vad utskottet anfört har riksdagen gett regeringen tillkänna (rskr. 1992/93:447).

Bakgrund

En genomgripande omläggning av det statliga bostadsfinansieringssystemet har skett under de senaste åren. Orsaken till förändringen av det tidigare gällande systemet är främst att statens kostnader för bostadsstödet hade ökat kraftigt under de senaste åren till följd av starkt stigande byggkostnader i förening med ett högt ränte läge och ett kraftigt ökat bostadsbyggande. Kostnaderna för räntebidragen ökade mellan 1987 och 1991 från 13,3 till 28 miljarder kronor. För 1992 uppgick kostnaderna till 32 miljarder kronor. Förändringarna av regelverket kan sägas ha skett i två steg. Den första åtgärden som vidtogs var att kopplingen mellan statliga räntesubventioner och lånefinansiering slopades. Denna förändring trädde ikraft den 1

januari 1992. Vid samma tidpunkt togs den statligt reglerade bostadslångivningen bort och ersattes av ett system med statliga, avgiftsbelagda kreditgarantier för lån på den allmänna lånemarknaden.I ett andra steg infördes fr.o.m. 1993 en nyordning förstatliga räntesubventioner för ny-och ombyggnad av bostäder.Denna innebär en radikal omläggning och förenkling av det sätt på vilket subventionerna beräknas. Samtidigt gjordes en rad ändringar i det statliga kreditgarantisystemet för ny- och ombyggnad av bostäder. I det nya bidragssystemet är subventionsstorleken oberoende av hur investeringen finansieras. Till skillnad från tidigare system innebär det nya bidragssystemet vidare att en förändring i ränteläget slår igenom även på kostnaderna för finansiering av projektet.Även statens kostnader för bidragen påverkas av en ränteförändring, men till skillnad från tidigare bärs inte hela effekten av ändringar i den s.k. subventionsräntan av staten via anslag för räntebidrag. Subventionerna minskas dels för varje ny årgång av projekt, dels årligen inom varje årgång.Inriktningen är att subventionerna skall vara avvecklade i slutet på 1990-talet. Beräkningen av garantiunderlaget för den statliga kreditgarantin är utformad med syfte att en egen kapitalinsats från fastighetsägarna skall krävas vid bostadsproduktion. Ett större eget kapital vid ny- eller ombyggnad av bostadsfastighet ger såväl bättre stabilitet i kostnadsbilden som ökad finansiell motståndskraft. Sättet att beräkna bidrags- och garantiunderlag med för vidare att merkostnaden för att bygga exklusiva bostäder faller på fastighetsägaren.

Av direktiven till Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen (dir. 1991:107) framgår att syftet med omläggningen av bostadsstödet är att inordna stödet under i stort sett samma målsättningar som gäller för den allmänna ekonomiska politiken. Detta innebär att bostadspolitiken skall medverka till att inflationen bekämpas, sparandet främjas och statens utgifter minskas. Målet för bostadspolitiken skall vara att ge alla möjlighet till en bra bostad till ett rimligt pris och att var och en skall ha inflytande över sin egen situation. Med en ökning av den egna kapitalinsatsen skall hushållen också bättre kunna påverka de investeringar de gör i bostäder.

Som påpekats i det inledningsvis citerade betänkandet från finansutskottet existerar det redan i dag två statligt premierade bosparformer som riktar sig till ungdomar, nämligen bosparlån inom ramen för allemanssparandet och sparande enligt lagen om ungdomsbosparande,

som sker via banksparande. Enligt finansutskottets mening finns det dock skäl att införa ett mer generellt statligt premierat bosparande. Av både Utredningen om ökat hushållssparande (SOU 1992:97)och Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen (SOU 1992:47)framgår att det kan ifrågasättas vilka effekter selektiva spar stimulanser egentligen har på sparandet i ekonomin. Hushållssparutredningen anför i sitt betänkande att ett av staten premierat sparande inte ökar det totala sparandet i samhällsekonomin utan i stället leder till en omfördelning av sparande från en kategori till en annan. Selektiva insatser ökar med andra ord inte det totala sparandet utan medför snarare att sparandet styrs över till de sparformer som på något sätt premieras. Slutsatsen blir därför enligt Hushållssparutredningen att staten inte bör använda sig av selektiva sparstimulanser. Samma övergripande synsätt kommer till uttryck i betänkandet om statens stöd för bostadsfinansieringen.

Enligt den sistnämnda utredningens uppfattning kan emellertid en investering i en bostad inte jämföras med vilken som helst annan investering som ett hushåll gör. Detta menar man motiverar att det tillgrips särskilda stimulanser för bosparande för att under lätta för hushållen att anskaffa egen bostad. För att undvika oönskad styrning mot vissa sparformer föreslår utredningen att premie skall kunna erhållas oavsett i vilken form sparandet skett.

Uppdraget

Mot den angivna bakgrunden bör en särskild utredare tillkallas för att ta fram ett underlag för det förslag om ett statligt premierat bosparsystem som riksdagen har begärt av regeringen.

Utredaren skall alltså lägga fram förslag om ett statligt premierat bosparsystem; förslaget skall innefatta nödvändiga författningsförslag.

Utredaren skall också analysera behovet av ett sådant system samt vilken omfattning systemet kan tänkas få. Effekterna av förslaget på det totala sparandet i samhällsekonomin och det totala sparandets fördelning på olika samhällssektorer skall också belysas. Det ingår även i uppdraget att lämna förslag om hur den statliga premieringen skall finansieras.

Om inte Sveriges internationella åtaganden lägger hinder i vägen skall utredaren utgå från att det endast är anskaffandet av permanent bostad inom landet som skall premieras.

Tidigare utredningar har visat på vissa nackdelar med s.k.selektiva sparstimulanser. Bland annat har Hushållssparutredningen avrått från selektiva sparstimulanser inom bostadssektorn. Det bosparsystem som utredaren föreslår bör därför inte utformas så att det innebär en styrning mot vissa speciella placeringsformer. Under våren 1993 fattade riksdagen beslut om ett långsiktigt bundet sparande utan försäkringsinslag, benämnt individuellt pensionssparande (prop. 1992/93:187, bet.1992/93:SkU31, rskr. 1992/93:359, SFS 1993:931).Utredaren bör överväga att eventuellt koppla bosparandet till det individuella pensionssparandet. Självfallet måste utredaren ge akt på eventuella svårigheter som detta kan innebära med hänsyn till bl.a. skatterättsliga- och fastighetsrättsliga regler. Utredarens förslag till bosparsystem skall emellertid utvisa om en sådan koppling som nu sagts kan och bör göras.

Utredaren bör studera de förslag till bosparande som tidigare presenterats i olika sammanhang. Här kan nämnas de förslag som har utarbetats av Bofrämjandet, Boverket och Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen. Innebörden av dessa förslag är i korthet följande: Bofrämjandets förslag som benämns "Allmänt bosparande "bygger på ett tyskt sparlånesystem för bosparande(Bausparen). Sparsystemet innebär att bospararen genom ett kontinuerligt sparande mot låg ränta bygger upp ett fastlagt sparbelopp. När det fastlagda sparbeloppet uppnåtts, får bospararen rätt till ett bosparlån som löper med en förmånlig ränta.Sparmedlen kan sedan tillsammans med lånebeloppet användas för en boinvestering. Systemet är slutet i den meningen att endast medel som sparats ihop av deltagarna i systemet kan disponeras för långivningen.

Bosparandet gäller även renovering och om- och tillbyggnad av en bostad. Sparandet stimuleras via statliga sparpremier. Boverkets förslag till bosparande går ut på att den upplupna räntan på bosparandet inte beskattas förrän de sparade pengarna används för att köpa en bostad, som kan vara ett egnahem eller en bostadsrätt. Sparandet skall även kunna användas för att finansiera ombyggnad eller en renovering av en bostad. Stimulansen innebär att den som sparar och köper en

bostad får ränta-på-ränta på den uppskjutna skatten och att endast en del av avkastningen beskattas.

I betänkandet av Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen lämnas ett förslag till premierat bosparande som går ut på att en skattefri bosparpremie betalas av staten. Stöd skall endast lämnas vid anskaffandet av permanentbostad och inte för tillbyggnad, ombyggnad eller underhållsåtgärder.

I utredarens uppdrag ingår även att överväga om de regler om bosparande som finns i lagen om allemanssparande och lagen om ungdomsbosparande bör vara kvar om ett mera generellt bosparsystem införs. Utredaren skall också beakta att allemanssparandet inom en snar framtid kan komma att avvecklas. I sitt arbete bör utredaren vidare beakta arbetet inom utredningen om ungdomars levnadsvillkor och framtidsutsikter (C 1992:07).

För utredaren gäller direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning (dir. 1984:5),beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43) och om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50).

Utredarens arbete bör bedrivas skyndsamt och vara slutfört före utgången av juni 1994.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om bostadsväsendet att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att lägga fram förslag om ett statligt premierat bosparsystem samt en analys av behovet och omfattningen av ett sådant system, att besluta om sakkunniga, experter,sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Finansdepartementet)

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av sakkunnige Björn Hasselgren

Utredningens uppgift

Bosparutredningen har enligt sina direktiv haft till uppgift att presentera ett förslag till statligt premierat bosparande samt att bedöma behovet av ett sådant system.

Utredningens bakgrundsbeskrivning

Utredningen konstaterar i sin bakgrundsbeskrivning att de generella villkoren för hushållssparande kraftigt har förbättrats under de gångna decenniet. Från en situation med tidvis negativ realränta och hög marginalskatt på sparande har vi nu en situation med hög realränta och betydligt lägre skatt på sparande.

Enligt min mening är det ännu för tidigt att bedöma vilken effekt denna kraftiga omläggning av skattepolitiken och de övriga förändringarna i förutsättningarna för sparandet kommer att få. Huvuddelen av förändringarna har nämligen inträffat under de två till tre senaste åren. Att i detta läge, och mot bakgrund av den mycket ansträngda statliga budgetsituationen, framlägga förslag som kan uppfattas öka statsmakternas åtaganden gentemot bostadsmarknaden samt ytterligare förändra förutsättningarna för sparandet är enligt min mening mindre lämpligt. Den fulla effekten av skattereformen på hushållssparandet kan man rimligen avläsa först om ytterligare ett antal år.

Direktivens krav på en behovsanalys menar jag därför att utredningen inte fullt ut tillgodosett.

Effekter av utredningens förslag

Jag menar också att utredningen tagit väl lätt på de effekter på bostadsmarknaden förslagen om statliga kreditgarantier kan få. En av de huvudsakliga lärdomarna från den finansiella krisen är att kreditinstituten inte nog insåg behovet av att göra noggranna kreditprövningar och inte heller prissatte höga risker i tillräcklig omfattning.

Nu har ett läge uppstått då långivarna gör noggranna kreditprövningar och dessutom väljer att ta extra betalt för lån med hög risk, t.ex. topplån vid bostadsbelåning. Detta är en i grunden sund utveckling som det nu gäller att slå vakt om. I detta läge menar jag att utredningens förslag om att öppna för statliga kreditgarantier för bostadslån kan få omfattande och negativa konsekvenser. Staten kommer, om förslagen genomförs, att ta på sig topprisker för potentiellt sett samtliga privatbostäder på småhus och bostadsrättsmarknaden.

Att detta, som utredningen bedömer, inte skulle ge någon prispåverkan på bostadsmarknaden bedömer jag som felaktigt. Min uppfattning är att det föreslagna systemet kan leda till en situation i vilken prishöjningar uppstår på bostadsmarknaden till den nivå då ett nytt jämviktsläge uppstår på en högre prisnivå, utan att någon förändring i sak skett.

Vidare finns risken att man genom förslagen motverkar tendenser till normalisering av kreditmarknaden efter finanskrisens akutskede, genom att toppfinansiering på marknadsmässiga villkor inte uppstår. Det bör nämligen anses höra till till en av kreditmarknadens viktigare uppgifter att långsiktigt kunna erbjuda finansiering i olika risklägen. Att återställa denna förmåga hos kreditinstituten har också varit en av utgångspunkterna för det mycket omfattande statliga stödprogram som utformats för att avhjälpa den finansiella krisen. De åtgärder som staten vidtagit i detta sammanhang måste bedömas ha varit tillräckliga för att återställa kreditmarknadens funktion. Ytterligare stödåtgärder kan inte anses behövas och förslaget om statliga kreditgarantier till bosparande bör därför inte genomföras.

KUNGL. BIBL.
1994-09-29
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
55. Rätten till ratten – reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
61. Pantbankernas kreditgivning. N.
62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
63. Personnummer – integritet och effektivitet. Ju.
64. Med raps i tankarna? M.
65. Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
66. Finansiella tjänster i förändring. Fi.
67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fö.
68. Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. Fi.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

69. On the General Principles of Environment Protection. M.
70. Inomkommunal utjämning. Fi.
71. Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. S.
72. Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. S.
73. Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. C.
74. Punktskatterna och EG. Fi.
75. Patientskadelag. C.
76. Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. M.
77. Tillvarons trösklar. C.
78. Citytunneln i Malmö. K.
79. Allmänhetens bankombudsman. Fi.
80. Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. U.
81. Ny lag om skiljeförfarande. Ju.
82. Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. Jo.
83. Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. A.
84. Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. U.
85. Ny lag om skatt på energi.
    En teknisk översyn och EG-anpassning.
    – Motiv. Del I.
    – Författningstext och bilagor. Del II. Fi.
86. Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. S.
87. Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Fi.
88. Mervärdesskatten och EG. Fi.
89. Tullagstiftningen och EG. Fi.
90. Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. M.
91. Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. K.
92. Miljözoner för trafik i tätorter. K.
93. Levande skärgårdar. Jo.
94. Dagspressen i 1990-talets medielandskap. Ku.
95. En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. S.
96. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
97. Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. M.
98. Beskattning av förmåner. Fi.
99. Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A+B. Ju.
100. Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. Fi.
101. Höj ribban! Lärarkompetens för yrkesutbildning. U.
102. Analys och utvärdering av bistånd. UD.
103. Studiemedelsfinansierad polisutbildning. Ju.
104. PVC - en plan för att undvika miljöpåverkan. M.
105. Ny lagstiftning om radio och TV. Ku.
106. Sjöarbetstid. K.
107. Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader. M.
108. Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader – Underlagsrapporter. M.
109. Tåget kommer. K.
110. Omsorg och konkurrens. S.
111. Bilars miljöklassning och EG. M.
112. Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser. Jo.
113. Växande råvaror. M.
114. Avfallsfri framtid. M.
115. Sjukvårdsreformer i andra länder. S.
116. Skyldighet att lagra olja och kol. N.
117. Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Ju.
118. Informationsteknologin-Vingar åt människans förmåga. SB.
119. Livsmedelspolitik för konsumenterna. – Reformen som kom av sig. Jo.
120. Finansiell leasing av lös egendom. Ju.
121. Bosparande. Fi.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]
Informationsteknologin
-Vingar åt människans förmåga.[118]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer – integritet och effektivitet. [63]
Ny lag om skiljeförfarande. [81]
Domaren i Sverige inför framtiden
– utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete.
Del A+B. [99]
Studiemedelsfinansierad polisutbildning. [103]
Domstolsprövning av förvaltningsärenden. [117]
Finansiell leasing av lös egendom. [120]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]
Analys och utvärdering av bistånd. [102]

Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten – reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [56]
Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. [71]
Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension
– förutsättningar och erfarenheter. [72]
Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. [86]
En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. [95]
Omsorg och konkurrens. [110]
Sjukvårdsreformer i andra länder. [115]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]
Citytunneln i Malmö. [78]
Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. [91]
Miljözoner för trafik i tätorter. [92]
Sjöarbetstid. [106]
Tåget kommer. [109]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet – en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]
Statistik och integritet, del 2
– Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]
Finansiella tjänster i förändring. [66]
Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. [68]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Inomkommunal utjämning. [70]
Punktskatterna och EG. [74]
Allmänhetens bankombudsman. [79]
Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. [85]
Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. [87]
Mervärdesskatten och EG. [88]
Tullagstiftningen och EG. [89]
Beskattning av förmåner. [98]
Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. [100]
Bosparande. [121]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]
Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. [80]
Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. [84]
Höj ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. [101]

Jordbruksdepartementet

Förstärkta miljöinsatser i jordbruket
– svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. [82]
Levande skärgårdar. [93]
Konsumenterna och livsmedelskvaliteten.
En studie av konsumentupplevelser. [112]
Livsmedelspolitik för konsumenterna.
– Reformen som kom av sig. [119]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]
Dagspressen i 1990-talets medielandskap. [94]
Ny lagstiftning om radio och TV. [105]

Näringsdepartementet

Pantbankernas kreditgivning. [61]
Skyldighet att lagra olja och kol. [116]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]
Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. [83]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]
Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder.]73]
Patientskadelag. [75]
Tillvarons trösklar. [77]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.
Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]
Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. [59]
Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. [59]
Med raps i tankarna? [64]
On the General Principles of Environment Protection. [69]
Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. [76]
Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. [90]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [96]
Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. [97]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

PVC – en plan för att undvika miljöpåverkan. [104]
Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader. [107]
Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader – Underlagsrapporter. [108]
Bilars miljöklassning och EG. [111]
Växande råvaror. [113]
Avfallsfri framtid. [114]

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 90 90

ISBN 91-38-13787-9
ISSN 0375-250X