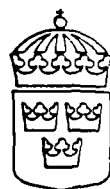


Regeringens proposition

1990/91: 34

om ny bostadsfinansiering, m.m.



Prop.
1990/91: 34

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 4 oktober 1990.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Ulf Lönnqvist

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det nuvarande låne- och räntebidragssystemet vid ny- och ombyggnad av bostadshus den 1 juli 1992 ersätts av ett stödsystem som bygger på att hela lånefinansieringen sker på den allmänna lånemarknaden i konkurrens mellan kreditinstituten. En del av låneräntorna föreslås kunna bli omfördelade över tiden med hjälp av räntelån som låntagarna tar upp på den allmänna lånemarknaden. Lånefinansieringen garanteras genom statliga kreditgarantier. Räntebidrag behålls i den utsträckning som behövs dels för att ge hyresgäster och bostadsrättshavare samma minskning av räntekostnaderna som egnahemsägare får via skattesystemet, dels för att hindra att räntelånesystemet vid höga realräntor ökar den reala skuldbelastningen på fastigheten.

Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, föreslås medverka i finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder på samma villkor som andra kreditinstitut.

För att subventionsmässigt jämställa hyres- och bostadsrättshus med egnahem lämnas *skattekompensterande räntebidrag* för hyres- och bostadsrättshus som uppfyller allmänna krav för statligt stöd vid ny- eller ombyggnad. Bidrag lämnas med 30 % av en beräknad kostnad för räntor på en låneskuld för investeringen och på räntelån. Låneskulden för investeringen antas motsvara en godkänd kostnad för ny- eller ombyggnaden. Vid ombyggnad

lämnas räntebidrag för nyinvesteringar och underhållsåtgärder med en varaktighet på minst 30 år. Det skattekompenenserande räntebidraget lämnas för en total bidragstid av 40 år vid nybyggnad och 30 år vid ombyggnad. När den beräknade räntelåneskulden inte längre ökar minskas räntebidraget i takt med en tänkt amortering. För hyreshus grundas det skattekompenenserande räntebidraget på en beräknad låneskuld och för bostadsrättshus på en faktisk låneskuld.

Ett särskilt räntebidrag lämnas under tiden med höga realräntor (*realräntebidrag*). Fullt realräntebidrag lämnas under de tio första åren efter husets färdigställande. Under de följande tio åren minskas realräntebidraget för att upphöra tjuugo år efter färdigställandet. Realräntebidraget lämnas oberoende av husets faktiska finansiering.

Statliga kreditgarantier lämnas i den utsträckning långivaren önskar för sådana lån som behövs för att täcka den del av lånebehovet som i dag täcks med bostadslån.

Statlig kreditgaranti lämnas även för räntelån. Låntagare och långivare får själva avtala om villkoren för sådana lån. Statens åtaganden begränsas till den skulduppbyggnad som följer om nettoutgiften det första året är 3,75 % av investeringslånet och nettoutgiften därefter årligen ökar i takt med inflationen. Den så beräknade räntelåneskulden minskas med ett belopp som motsvarar fullt realräntebidrag för året. Den förutsatta nettoutgiften det första året ökas stegvis från 3,75 % år 1992 till 4,0 % år 1995.

För garantigivningen inrättas en särskild kreditgarantinämnd. För kreditgarantin tas ut en årlig avgift som skall täcka kostnaderna för administration och förluster. Avgiften motsvarar inledningsvis 0,5 % av det garanterade lånebeloppet.

För bostadshus som uppförts eller byggts om med stöd av bostadslån och räntebidrag ersätts nuvarande räntebidrag den 1 januari 1993 med ett skattekompenenserande räntebidrag för hyres- och bostadsrättshus, ett realräntebidrag samt en statlig kreditgaranti för räntelån.

Ett statligt investeringsbidrag för bostäder införs den 1 januari 1991 i syfte att kompensera för de ökade kostnader som följer av slopade reduceringsregler för mervärdeskatt för byggnads- och anläggningsarbeten m.m. Bidraget lämnas med 9,7 % av de beräknade kostnaderna inkl. mervärdeskatt för åtgärderna. Vid ombyggnad lämnas bidrag för nyinvesteringar och för underhållsåtgärder med en varaktighet på minst 30 år. En förutsättning för investeringsbidrag är tills vidare att projektet uppförs eller byggs om med stöd av bostadslån.

Vidare föreslås att räntestödet för underhåll m.m. utvidgas den 1 januari 1991 till att omfatta 20-årsåtgärder i lägenheter i alla hyreshus och 10-årsåtgärder i lägenheter i nya hyreshus. Taket i den s. k. räntebidragstrappan för hyres- och bostadsrättshus slopas den 1 januari 1991.

Slutligen föreslås att plan- och bostadsverket byter namn den 1 januari 1991 till boverket.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 4 oktober 1990

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Engström, Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Löw, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Lönnqvist

Proposition om ny bostadsfinansiering, m.m.

1 Inledning

Grunddragen i det finansieringssystem som gäller vid ny- och ombyggnad av bostäder beslutades av riksdagen år 1974. I januari 1989 uppdrog jag åt en utredare inom bostadsdepartementet att allsidigt belysa dagens bostadspolitiska situation, de brister som finns i gällande stödssystem, systemens fördelningspolitiska effekter och möjligheterna att förbättra måluppfyllelsen inom bostadspolitiken. Resultatet redovisades i maj 1989 i rapporten (Ds 1989: 39) Studier av bostadssektorn 1989. Mot bakgrund av denna redovisning och den då pågående översynen av skattesystemet tillkallade jag med stöd av regeringens bemyndigande den 8 juni 1989 en särskild utredare (docenten Bengt Owe Birgersson) för att se över det nuvarande bostadsfinansieringssystemet (dir. 1989: 29). Utredningen, som antog namnet boendekostnadsutredningen, redovisade den 18 september 1989 betänkandet (SOU 1989: 71) Ny bostadsfinansiering.

Betänkandet har remissbehandlats.

Jag har tidigare (prop. 1989/90: 144) behandlat boendekostnadsutredningens förslag om bostadsbidrag. I det följande kommer jag att behandla utredningens förslag om ny bostadsfinansiering.

Till protokollet i detta ärende bör fogas en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 1*.

2 Boendekostnadsutredningens förslag

2.1 Huvuddragen i ett nytt bostadspolitiskt stödssystem

Utredningen föreslår ett nytt bostadspolitiskt stödssystem. Utgångspunkterna för utredningens förslag är de problem och brister som enligt utredningen finns i dagens system och de nya förutsättningar i fråga om byggpriser och bostadsutgifter som förslagen från skatteutredningarna (SOU 1989: 33-35)

ger. Enligt utredningen medför förslag med dessa utgångspunkter omfördelningar mellan olika hushåll. Förändringar bör dock enligt utredningen genomföras med varsamhet.

Enligt utredningen bör ett nytt bostadsfinansieringssystem i huvuddrag bestå av

- ett *investeringsbidrag* för ny- och ombyggnad av permanenta bostäder som motsvarar den föreslagna ökningen av byggmomsen,
- en *grundsubvention* på alla investeringar i permanenta bostäder, för egna- hem genom skattesystemet och för hyreshus och bostadsrättsföreningar genom ett räntebidrag till 30 % av en beräknad räntekostnad för investeringen och
- *räntelån* på kapitalmarknaden med en statlig skuldutvecklingsgaranti och viss kreditgaranti för att omfördela resterande räntekostnader i tiden.

Utredningens förslag om en ny bostadsfinansiering i korthet sammanfattas enligt följande.

2.2 Investeringsbidrag

Om byggmomsen höjs som en del av skattereformen, leder det enligt utredningen till en inte försumbar värdeillväxt på befintliga fastigheter som är svår att motivera från bostadspolitiska utgångspunkter. En övergång till räntelån skulle också försvåras om åtgärden får ett materiellt genomslag. Utredningen föreslår därför att bostadsbyggandet inom det bostadspolitiska stödsystemet kompenseras för en höjd byggmoms genom ett investeringsbidrag på ca 10 % av kostnaderna för ny- och ombyggnad av bostäder. Med ombyggnadskostnad avses med utredningens definition kostnaden för de nya kvaliteter som tillförs huset vid förbättringen (kostnader som berättigar till räntelån).

Till investeringsbidraget kopplas de krav som för närvarande gäller för bostadslån. Bidragsunderlaget kan beräknas på samma sätt som för närvarande gäller för låneunderlag för bostäder. Dock bör reduktionen till 80 % av det faktiska prisläget i schablonsystemet slopas.

2.3 Grundsubventioner för nya hus

För egna- hem innebär inkomstskatteförslaget en statlig skattereduktion med 30 % av ränteutgifterna. För att jämställa hyresgäster och bostadsrättshavare med egna- hemsägare föreslår utredningen att ett skattekompenserande räntebidrag lämnas vid ny- och ombyggnad av hyreshus och hus som ägs av bostadsrättsföreningar motsvarande 30 % av beräknade räntekostnader. En förutsättning för bidrag är dock att motsvarande skatteeffekt inte uppkommer på annat sätt.

Det första året skall den bidragsberättigade räntekostnaden enligt förslaget motsvara bidragsunderlaget för investeringsbidrag efter avdrag för investeringsbidraget multiplicerat med den schabloniserade räntesats som dagens räntebidrag grundas på. Räntekostnaden förändras därefter med ränta på

räntelånet. Utredningen förutsätter att det ursprungliga lånet/lånen inte amorteras innan räntelånet har amorterats i sin helhet. Därefter minskar räntekostnaden i takt med en beräknad amortering på det ursprungliga lånet/lånen med utgångspunkt i en total lånetid på 40 år. I motsats till vad som för närvarande gäller för räntestöd för underhåll m.m. – men som gäller för räntebidrag vid ny- och ombyggnad – förutsätts att de faktiska lånen uppgår till minst det bidragsgrundande lånebeloppet.

Bidragsunderlaget för investeringsbidrag vid ombyggnad blir enligt förslaget avsevärt mindre än dagens låneunderlag. Därför förutsätts också – vilket även framgår av utredningens förslag om räntelån – att räntestödet för underhåll m.m. kompletteras med en kategori för långfristiga åtgärder (30 år). Eftersom detta senare räntestöd också är en grundsubvention kommer det då att handla om grundsubventioner på 30 % av beräknade räntekostnader för åtgärder med en varaktighet på 40, 30, 20 eller 10 år.

För egna hem slopas räntebidragen helt.

2.4 Räntelån för nya hus

2.4.1 Samband mellan finansieringen av den ursprungliga investeringen och räntelån

I huvudsak två olika modeller är enligt utredningen tänkbara för finansiering med lån för den ursprungliga investeringen (investeringslån) och räntelån. Den ena är den gällande ordningen för investeringslån som förutsätter underliggande kredit från bostadsinstitut och författningsreglerat bostadslån finansierat av SBAB. Denna ordning kan i och för sig kompletteras med ett författningsreglerat räntelån finansierat av SBAB. Den andra är ett fullständigt investeringslån förenat med räntelån från bostadsinstitut med SBAB i sak jämförbart med övriga bostadsinstitut. I båda fallen skall räntelånet vara förenat med en statlig skuldutvecklingsgaranti och i det senare fallet med en möjlighet för bostadsinstitutet att köpa en statlig kreditgaranti för lånebelopp över en viss nivå.

SBAB skall alltid ha skyldighet att lämna räntelån med de villkor som anges i det följande.

2.4.2 Räntelån

Räntelån är en sammanfattande benämning för en typ av lån med egenskapen att omfördela räntekostnaderna i tiden. I början av lånetiden täcker inte låntagarens betalningar hela räntekostnaden. Överskjutande del läggs i stället till låneskulden som ett räntelån. Allteftersom låntagarens betalningar ökar i löpande priser (nominellt) minskar så småningom skuldökningen för att slutligen upphöra. Då inleds återbetalningen av räntelånet. Till den del räntekostnaderna är inflationsbetingade, dvs. bara är en ersättning för en löpande

penningvärdeförsämrning, kan omfördelningen genomföras utan att låntagarens betalningar eller låneskuld ökar i fasta priser (realt).

Utredningen föreslår att räntelånets storlek grundas på bidragsunderlaget för investeringsbidrag efter avdrag för investeringsbidraget. Utredningen förutsätter att underlaget för räntelånet och skuldutvecklingsgarantin, garantiunderlaget, skall differentieras på samma sätt som den övre lånegränsen i dagens system, dvs. vara 100, 99 eller 95 % av bidragsunderlaget för investeringsbidrag efter avdrag för investeringsbidraget. Räntelån och skuldutvecklingsgaranti föreslås bara komma i fråga för hus som byggts eller byggs om med stöd av investeringsbidrag.

Utredningen föreslår vidare att den garanterade nettoutgiften det första året skall vara 3,75 %. Vid en marknadsränta på 11 % och en grundsubvention på 30 % av marknadsräntan innebär det att av marknadsräntan täcks 3,3 procentenheter av grundsubventionen, 3,95 procentenheter av räntelån och 3,75 procentenheter av låntagaren.

Utredningen föreslår slutligen att nettoutgiften årligen skall ökas med en faktor, fastställd för fem år i taget, som med en procentenhet per år understiger en förväntad ökning av den allmänna prisnivån. Efter fem år justeras nettoutgiften så att ingångsvärdet för den nya perioden motsvarar vad som hade följt av en korrekt prognos. Besluten om ökningstakt och justering skall fattas av en särskild nämnd.

2.4.3 Skuldutvecklingsgaranti

Räntelånen bör enligt utredningen förenas med en skuldutvecklingsgaranti med innebörden att den reala låneskulden skall minska med lägst 5/60-delar under varje femårsperiod. Skuldutvecklingsgarantin blir oberoende av om låntagaren i förhållande till den faktiska prisutvecklingen har haft små eller stora nettoutgifter under perioden.

2.4.4 Kreditgaranti

För att underlätta bostadsinstitutens räntelångivning föreslås att instituten hos staten skall kunna försäkra sig mot kreditrisker i enskilda fall. Försäkringen skall avse den del av krediten som institutet finner mest riskfylld. Premien har beräknats till 0,5–1 % av det försäkrade beloppet.

2.4.5 Annan säkerhet för lån

För bostadslån som avser egnahem krävs att kommunerna lämnar fyllnadsborgen för ett belopp som motsvarar 40 % av skulden på bostadslånet vid förluststillfället. Utredningen föreslår att ett motsvarande krav skall ställas för skuldutvecklingsgaranti i fråga om egnahem. Enligt förslaget bör garantin lämnas bara om kommunen lämnar fyllnadsborgen för ett belopp som mot-

svarar 10 % av det ursprungliga lånet. Utredningen förutsätter att borgensåtagandet i säkerhetshänseende ligger efter säkerheten för skuldökningar på grund av räntelån.

I likhet med vad som gäller för närvarande föreslås att allmännyttiga bostadsföretag får använda kommunal borgen som säkerhet för lån.

I övrigt föreslås att det för investeringslån och räntelån skall ställas säkerhet i form av pantträtt med bästa säkerhetsläge.

2.5 Grundsubventioner och räntelån för hus som tidigare fått räntebidrag

2.5.1 Grundsubventioner

Grundsubventionen föreslås införd även i fråga om de hyres- och bostadsrättshus som för närvarande får räntebidrag. Grundsubventionen föreslås i dessa fall bli 30 % av räntekostnaden för bostadslån och underliggande kredit enligt de schablonregler som sedan den 1 juli 1989 gäller för att bestämma räntesatser och lånens storlek. Till detta läggs räntekostnaden för räntelån. Om räntebidraget enligt tidigare regler vid förslagets ikraftträdande är lägre än grundsubventionen, skall tidigare räntebidragsbelopp ligga fast så länge detta belopp understiger beloppet för grundsubventionen. I dessa fall blir det inte aktuellt med räntelån.

2.5.2 Räntelån

En övergång från räntebidrag till räntelån för nya hus måste enligt utredningen av fördelningspolitiska skäl också följas av en motsvarande övergång för de hus som för närvarande har räntebidrag. Även paritetsaspekter och statsfinansiella skäl talar för en sådan övergång.

Liksom i fråga om grundsubventionen föreslås räntelånets storlek grundas på summan av bostadslån och underliggande kredit. Nettoutgiften det första året bestäms till i princip 70 % av de garanterade räntor som för närvarande gäller för egnahem av motsvarande ålder. Av paritetsskäl föreslås dock något lägre nettoutgifter för hus med bostadslån utbetalade mellan åren 1983 och 1990. Det innebär att betalningskraven för beståndet relativt sett förändras på samma sätt som betalningskraven för nya hus.

Garanterade räntesatser enligt gällande regler och utredningens förslag till nettoutgifter år 1991 för hus av olika ålder framgår av följande sammanställning.

År för bostads- lånets utbetalning	Garanterad räntesats		Nettoutgift, % Alla
	Allmännyttan, bostadsrätt	Egnahem	
1990	2,95	5,40	3,60
1989	3,20	5,90	3,85
1988	3,35	6,40	4,10
1987	3,60	6,90	4,35
1986	3,85	7,50	4,85
1985	4,10	8,00	5,35
1984	4,35	8,55	5,65
1983	4,45	9,05	6,05
1982	5,05	9,65	6,75
1981	5,35	10,15	7,10
1980	5,55	10,70	7,50
1979	5,75	11,70	8,00

Med hänsyn till att den garanterade räntan i vissa fall har bestämts med utgångspunkt i husets påbörjande eller färdigställande och således inte alltid med utgångspunkt i bostadslånets utbetalning anser utredningen att nettoräntorna år 1991 skall fastställas i varje låneärende med utgångspunkt i den garanterade ränta som annars skulle ha gällt i låneärendet under året.

Nettoutgifterna i beståndet förutsätts också ökas på samma sätt som för nya hus. Även skuldutvecklingsgarantin skall gälla i beståndet.

I likhet med vad som föreslås för nyproduktionen skall SBAB alltid ha skyldighet att lämna räntelån på angivna villkor.

2.6 Vissa andra låneformer som för närvarande är förenade med räntebidrag

Räntebidrag av samma typ som vid ny- och ombyggnad lämnas för närvarande även enligt

- förordningen (1987: 258) om stöd för flerbarnsfamiljer för köp av egna hem,
- förordningen (1984: 614) om lån för förvärv av vissa fastigheter som har förköpts enligt förköpslagen (1967: 868),
- förordningen (1983: 40) om räntebidrag för underhållslån i vissa fall,
- förordningen (1985: 352) om lån m.m. för gatukostnadsersättning i vissa fall (upphävd 1990: 648) samt
- förordningen (1977: 332) om statligt stöd till energibesparande åtgärder i bostadshus m.m. (upphävd 1980: 334).

Enligt 4 a § förordningen (1982: 644) om lån för byggnadstekniska åtgärder i bostadshus lämnas också sådana räntebidrag i Norrbottens län för åtgärder som genomförts med stöd av förordningen.

Utredningen föreslår att räntebidragen även i dessa fall ersätts av grundsubvention och räntelån.

3.1 Inledning

Bostaden som en grundläggande social rättighet är utgångspunkten för den sociala bostadspolitiken. Det innebär att bostadspolitiken skall inriktas så att målet om allas rätt till en bra bostad kan förverkligas. Därför måste bostadsbyggandet i tider av bostadsbrist ligga på en hög nivå.

Om den sociala bostadspolitikens mål skall kunna uppnås måste det finnas ett väl fungerande bostadsfinansieringssystem.

Enligt boendekostnadsutredningen har de nuvarande skatte- och subventionssystemen för bostäder brister i fråga om neutralitet mellan olika upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier, både vid produktionstillfället och över tiden. Det finns också brister i paritet i fråga om utgifter för bostäder av olika ålder, vilket motverkar den rörlighet som är nödvändig på bostadsmarknaden för att bostadsbeståndet skall utnyttjas effektivt.

Enligt utredningens bedömningar är det främst bostadsbidragen som har en hög fördelningspolitisk precision. Det generella bostadspolitiska stödet, räntebidrag och skattesubventioner, sänker visserligen relativpriserna på alla bostäder, men eftersom hushåll med höga inkomster har en högre bostadskonsumtion får dessa hushåll en större andel av det generella stödet än andra hushåll. Det generella stödet kan också kapitaliseras när egna hem och bostadsrätter byter ägare och således öka säljarens förmögenhet.

Som en följd av bl.a. stigande produktionskostnader och höga räntor har kostnaderna för det generella stödet ökat avsevärt under senare år. Även statsfinansiella skäl gör det därför nödvändigt att nu ompröva det stödssystem som har fungerat under mer än 15 år.

De krav som bör ställas på ett reformerat stöd för ny- och ombyggnad av bostadshus är flera och har skilda utgångspunkter. I första hand kommer de *bostadspolitiska* kraven, såsom att stödssystemet bör

- vara neutralt mellan ägar- och upplåtelseformerna,
- ge förbättrad utgiftsparitet över tiden,
- vara fördelningspolitiskt effektivt och
- motverka kapitalisering av stödet.

För en omläggning talar också *kreditpolitiska* skäl. I detta avseende är det angeläget att stödssystemet kan

- främja konkurrensen på kreditmarknaden,
- stimulera ökat sparande inom bostadssektorn och
- ge en ökad räntekänslighet hos låntagarna.

Av *statsfinansiella* skäl bör vidare stödssystemet minska automatiken i tillväxten av statens utgifter.

De krav som jag nu har redovisat måste kunna tillgodoses samtidigt som en bostadsproduktion av en tillräcklig omfattning kan genomföras. Ett nytt stödssystem måste vidare ha sådana egenskaper att det kan antas bli bestående under lång tid. En grundläggande förutsättning för detta är att systemets effekter är överblickbara över tiden och att systemet varken på kort eller lång

sikt medför en oskälighetsbelastning på låntagarna. Bostadsfinansieringen måste utformas så att hushållen kan bedöma sina ekonomiska åtaganden i boendet och vara förvisade om att ett bostadsval, som i det korta perspektivet är både önskvärt och möjligt, inte på längre sikt kan leda till åtaganden som hushållet inte kan bära.

3.2 Huvuddragen i ett nytt finansieringssystem

Min bedömning: Det nuvarande låne- och räntebidragssystemet vid ny- och ombyggnad av bostadshus ersätts av ett system som bygger på att hela lånefinansieringen sker på den allmänna lånemarknaden och att en del av låneräntorna omfördelas över tiden med hjälp av räntelån som också tas upp på den allmänna lånemarknaden. Direkta statliga räntebidrag behålls endast i den utsträckning som behövs dels för att ge ägare av hyreshus och bostadsrättsföreningar motsvarande räntesubvention som egnahemsägare får via skattesystemet, dels för att hindra att räntelånesystemet vid höga räntor i förhållande till inflationen leder till att den reala skuldbelastningen på fastigheten ökar sett över tiden. Räntelånen och en del av investeringslånen garanteras genom statliga kreditgarantier.

Utredningens förslag: Överensstämmer i princip med min bedömning. Utredningen anser dock att SBAB bör ges en viss särställning i fråga om räntelån.

Remissinstanserna: Förslaget om räntelån har fått ett blandat mottagande bland remissinstanserna. Huvudtanken med ett räntelånesystem godtas dock av en majoritet av remissinstanserna. Jag redovisar här en kort sammanfattning av vissa remissinstansers synpunkter på frågan.

Enligt *plan- och bostadsverket* medför boendekostnadsutredningens förslag bl.a. att bostadsfinansieringssystemet anpassas till skattereformen, att skillnaderna i subventioner minskar mellan bostäder av olika ålder och i olika upplåtelseformer och att möjligheterna att kapitalisera subventioner minskar utan att bostadsutgifterna ökar väsentligt.

Enligt *HSB:s Riksförbund* bör omfördelningen av bostadskostnaderna i tiden antingen ske genom nuvarande räntebidrag kombinerade med en reformerad fastighetsskatt eller med räntelån enligt boendekostnadsutredningens förslag under förutsättning att kreditgarantin utformas så att övergången inte leder till höjda räntor.

Riksbyggen som anser att förslaget om räntelån ger en acceptabel avvägning mellan rimlig skuldökning och rimlig utgiftsökning i olika tänkbara kombinationer av inflationstakt och realränta framhåller dock att snabba förändringar i inflationstakt och/eller realränta som inte går i takt med byggprisutvecklingen kan ge oönskade effekter. Överstiger förändringarna vad som skulle vara en naturlig ökning av byggpriserna drivs dessa upp. I det om-

vända fallet konserveras besvärande paritetsproblem. Enligt Riksbyggen bör detta beaktas när skuldutvecklingsgarantin utformas.

Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation, SBC, underkänner förslaget till räntelån och menar att lånen är svårförklarliga och kan medföra risker för överbelåning. Lånen är vidare politiskt instabila och anses leda till minskad nyproduktion. De medför inte heller någon kostnadspress i byggnad och är oförenliga med en nominell realisationsvinstbeskattning samt saknar sparstimulanser. Särskilt orimlig är enligt SBC en tvångsmässig omläggning av befintliga räntesubventioner till räntelån.

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO, anser att huvuddragen i det föreslagna bostadsfinansieringssystemet ger förutsättningar för en förbättrad neutralitet mellan olika upplåtelseformer. Fastighetsskatten bör dock utformas så att den ingår som en komponent i det föreslagna systemet och därmed tillsammans med övriga komponenter blir ett reellt bostadspolitiskt instrument.

Enligt *Sveriges Fastighetsägareförbund*, som tillstyrker huvuddragen i förslagen om att kraftigt begränsa de generella räntebidragen, bör dock framtida subventioner frikopplas från finansieringen. Under perioder med hög inflation eller hög realränta är det enligt förbundet nödvändigt att kunna omfördela kapitalkostnader över tiden för att byggproduktionen skall kunna hållas uppe. Enligt förbundet bör man fästa tilltro till kreditmarknadsinstitutens förmåga att erbjuda nya, kreativa och individuellt anpassade finansieringslösningar som gör den statliga garantimodellen ointressant och onödig. De formella hinder som kan föreligga för detta bör därför snarast undanröjas. Många invändningar kan resas mot den tekniska lösning som boendekostnadsutredningen valt.

Byggentreprenörerna (Entreprenörföreningen) tillstyrker boendekostnadsutredningens förslag om räntelån under förutsättning att betryggande statliga garantier kan skapas för att fastighetsvärdena med marginal täcker en växande skuldbörda. För egnahem konstaterar föreningen att priserna sett i ett längre perspektiv har tenderat att utvecklas i takt med inflationen men att svängningarna, inte minst regionalt, har varit stora och ibland bestått under lång tid. Bl.a. mot denna bakgrund kan inte föreningen finna att den föreslagna skuldutvecklingsgarantin ger egnahemsägare ett rimligt skydd. I frånvaron av ett sådant är risken stor att räntelånesystemet inte kan upprätthållas under någon längre period. För hyreshus konstaterar föreningen att fastighetsvärdena sjunkit reellt under lång tid. Utredningens förslag kan förstärka denna utveckling. Det är alltså tveksamt om hyreshusen kan bära en skuldökning genom räntelån om inte avkastningen kan höjas genom att bruksvärdesystemet ses över.

Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund, STR, tillstyrker förslaget om räntelån men anser att räntelån i beståndet innebär så stora förändringar att de bör införas under en femårig övergångstid.

Hyresgästernas Riksförbund tillstyrker det föreslagna bostadsfinansieringssystemet men anser att även fastighetsskatten bör användas i bostadspolitiskt syfte. Förbundet ifrågasätter dock SBABs roll i systemet och vad

som skulle följa om SBAB bara får en liten del av utlåningen och samtidigt åläggs att svara för den osäkraste delen.

Sveriges Villaägareförbund tillstyrker räntelån för nya hus men anser att det bör skapas alternativ till räntelån för dem som inte vill ta lån med skuldökning. Räntelån bör även finnas för köpare av begagnade småhus. Förbundet ifrågasätter dock om inte den påtagliga risken för prisstagnation på småhusmarknaden gör att man bör vänta tre till fyra år med att införa räntelån.

Riksbanken som instämmer i utredningens kritik av det nuvarande finansierings- och subventionssystemet, anser dock att förslaget innebär att alltför stora delar av kapitalkostnaden skall betalas genom räntelån. Skuldutvecklingsgaranti är alltför komplicerad, svår att förklara och också politiskt svårhanterlig. Riksbanken anser också att utredningen underskattat de administrativa problemen med att genomföra ett nytt system.

Riksgäldskontoret menar att ett genomförande av utredningens förslag om att ersätta räntebidrag med räntelån kan få så stora effekter på fastighetspriserna att bostadsinstituten får problem med säkerheterna för redan lämnade lån.

Allmänna Pensionsfonden, första, andra och tredje fondstyrelserna, som år 1986 avstyrkt bostadskommitténs förslag om räntelån, anser att boendekostnadsutredningens förslag om skuldutvecklingsgaranti och kreditgaranti samt möjligheterna till totalfinansiering av bostadsbyggandet innebär viktiga kompletteringar i förhållande till det tidigare förslaget. Många outredda frågor återstår dock enligt fonden, bl.a. en mer fullständig analys av räntelånesystemets stabilitet, övergångsproblem, alternativa låneformer och möjligheter till modifieringar i nuvarande system. Ett nytt system bör också utformas så att sparandet främjas i bostadssektorn. Ändringar i nuvarande system bör dock inte forceras fram. Även om en reform av bostadsfinansieringen bör samordnas med skattereformen behöver de båda inte nödvändigtvis sammanfalla i tiden.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Stadshypotek, anser att en räntelångivning bör ske i konkurrens på kreditmarknaden med villkor anpassade till efterfrågan på krediter. Staten bör erbjuda en statlig skuldutvecklingsgaranti och en möjlighet för instituten att köpa en statlig kreditgaranti. Enligt Stadshypotek är det fullt möjligt att finansiera räntelån på kapitalmarknaden, antingen genom underkursobligationer eller genom konventionella obligationer och certifikat.

Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, anser inte att bolaget i motsats till övriga bostadsinstitut skall åläggas en skyldighet att finansiera räntelån. Kredit- och ränterisker skulle bli orimliga och bolagets upplåning försvåras och fördyras avsevärt.

Svenska Bankföreningen (med anslutning från Sveriges Föreningsbankers Förbund) anser att utredningens förslag om räntelån medför så stora nackdelar och problem för låntagarna, bostadsinstituten och obligationsmarknaden att det inte bör genomföras i föreliggande form. Bostadsbyggandet och omsättningen på fastighetsmarknaden skulle försvåras. Bostadsinstitutens utlåningsräntor skulle behöva höjas betydligt. Det är tveksamt om systemet

skulle kunna bestå under någon längre tid. Alternativa lösningar måste utredas.

Prop. 1990/91: 34

Svenska sparbanksföreningen anser att utredningens förslag har egenskaper som gör det intressant och rättar till många problem men också egenskaper som gör att riskerna för en instabil utveckling är uppenbara. Systemet ger enligt sparbanksföreningen alltför stort utrymme för kortsiktiga och politiskt betingade justeringar, som får mycket stor betydelse för låntagarens ekonomi under mycket lång tid.

Svenska Kommunförbundet är i huvudsak positivt till de grundläggande principerna i förslaget till nytt bostadsfinansieringssystem under förutsättning dels att inkomstskatteutredningens förslag genomförs så att hushållens disponibla inkomster klarar ökade boendekostnader, dels att kommunernas kostnader inte ökar.

Enligt *LO* bidrar boendekostnadsutredningens förslag till att lösa många problem som finns i dagens system. *LO* ifrågasätter samtidigt om man inte bör ta ytterligare steg i samma riktning. Enligt *LO* medför utredningens förslag att boendekostnaderna blir för höga och att stora förmögenheter kan byggas upp hos fastighetsägarna. I den fortsatta beredningen av förslagen bör man därför pröva bl.a. ett system med reala lån för hyreshus.

TCO tillstyrker boendekostnadsutredningens förslag om att ersätta räntebidrag med räntelån men anser att det bl.a. av administrativa skäl kan bli svårt att genomföra omläggningen redan från år 1991.

Enligt *SACO/SR* litar boendekostnadsutredningens förslag i alltför liten utsträckning till en fungerande konkurrensmarknad. En risk med förslaget är att systemet leder till ett fortsatt politiskt detaljansvar för kapitalkostnaderna. Systemet kommer därför att ständigt utsättas för ett tryck att öka subventionsnivån. Vidare blir incitamenten till egna kapitalinsatser alltför svaga. Enligt *SACO/SR* bör i stället olika former av räntelån på marknadsmässiga villkor skapas som kompletterande alternativ till nuvarande hypotekslån.

Skälen för min bedömning: Som framgår av boendekostnadsutredningen ger det nuvarande räntebidragssystemet inte en tillräcklig neutralitet i fråga om kapitalutgifter mellan olika upplåtelseformer och fastighetsägarkategorier, varken vid produktionstillfället eller över tiden. Även i fråga om förmögenhetsbildning brister neutraliteten. Räntebidragen kan kapitaliseras när egnahem och bostadsrätter byter ägare och således öka säljarens förmögenhet.

Räntebidragssystemet kan inte heller i tillräcklig omfattning utjämna de skillnader i kapitalutgifter som följer av att bostäder byggs eller byggs om vid olika tidpunkter. Skillnaden i kapitalutgifter mellan bostäder av olika ålder är betydande, både inom beståndet av hus med räntebidrag och mellan detta bestånd och beståndet av hus utan räntebidrag.

Under senare år har ökande byggpriser i kombination med höga räntor medfört att statens kostnader för räntebidrag har ökat avsevärt.

Den kritik som således kan riktas mot dagens räntebidragssystem – en kritik som flertalet remissinstanser ansluter sig till – bör enligt min mening medföra att systemet nu omprövas. För detta talar både bostadspolitiska och

statsfinansiella skäl. Boendekostnadsutredningens förslag om ny bostadsfinansiering har avgörande fördelar i detta perspektiv. Förslaget om skattekompenenserande räntebidrag ger neutralitet i skattehänseende mellan å ena sidan egnahemsägare och å andra sidan ägare av hyreshus och bostadsrättsföreningar. Förslaget om enhetliga räntelån ger full neutralitet vad avser bostadsutgifterna för olika fastighetsägarkategorier och upplåtelseformer. Räntelån kommer inte heller att kunna kapitaliseras på marknaden. En övergång leder alltså även till en bättre neutralitet från förmögenhetsbildningsynpunkt.

Allteftersom effekterna av räntelånesystemet slår igenom förbättras också pariteten i fråga om kapitalutgifter mellan bostäder av olika ålder.

När kapitalutgifterna omfördelas över tiden genom räntelån och inte genom räntebidrag minskar vidare samhällets subventioner för boendet. Även statsfinansiellt medför således ett räntelånesystem betydande fördelar. Systemet medför dock inte någon finanspolitisk åtstramning på kort eller medellång sikt.

Ett räntelånesystem har enligt min mening sådana fördelar framför dagens räntebidragssystem att en omläggning från räntebidrag till räntelån nu bör göras med utgångspunkt i boendekostnadsutredningens förslag. Vissa invändningar som har riktats mot utredningens förslag bör dock beaktas. En sådan invändning har gällt utredningens förslag om skuldutvecklingsgaranti.

I förhållande till boendekostnadsutredningens förslag anser jag att låntagarnas trygghet behöver förstärkas bl.a. genom att skuldökningar och lånetider begränsas. Jag anser också att det finns vissa invändningar av kreditpolitisk natur mot utredningens förslag. Jag gör därvid följande överväganden i fråga om de utgångspunkter som bör vara vägledande för utformningen av systemet.

I ett räntelånesystem krävs det en viss relation mellan betalningskrav och ränta för att inte skuldökningen skall bli för stor eller lånetiderna bli alltför långa. Ett räntelånesystem är i detta hänseende känsligt för höga räntenivåer i kombination med en låg inflationstakt. Om betalningskraven bestäms med utgångspunkt i vad som kan anses vara normala nominella och reala räntor, måste därför systemet innehålla spärrar som hindrar *höga realräntor* från att få ett fullt och varaktigt genomslag i låntagarnas kapitalutgifter eller i låneskulden. Jag kommer därför att förorda att ett särskilt räntebidrag införs för att täcka höga realräntor (realräntebidrag).

Av betydelse för ett räntelånesystem och dess funktion är vidare sambandet mellan den allmänna prisutvecklingen och *prisutvecklingen på fastighetsmarknaden*. Över längre perioder har hittills utvecklingen av konsumentpriser och fastighetspriser i stort sett sammanfallit medan avvikelserna under kortare perioder har varit påtagliga. Under 1980-talets tidigare del minskade de reala fastighetspriserna, medan de däremot ökade starkt under 1980-talets senare del. Till dessa omständigheter kommer att utvecklingen av fastighetspriserna regionalt kan avvika påtagligt från vad som gäller för riket i genomsnitt. För att ett räntelånesystem skall kunna fungera stabilt under lång tid krävs det där-

för enligt min mening även av dessa skäl att skuldökningen och lånetiderna begränsas.

De egenskaper som ett fungerande räntelånesystem enligt min mening måste ha i fråga om anpassning till höga realräntor och prisutvecklingen på fastighetsmarknaden är framför allt egenskaper som är viktiga för *låntagarnas* trygghet och därmed också för systemets politiska stabilitet. Men räntelånesystemet måste också kunna fungera friktionsfritt på *kreditmarknaden*. Med anledning av den kritik remissinstanserna har riktat mot boendekostnadsutredningens förslag i detta avseenden vill jag efter samråd med chefen för finansdepartementet anföra följande.

Boendekostnadsutredningens förslag får tolkas så att SBAB även i fortsättningen skall inta en viss särställning i förhållande till övriga bostadskreditinstitut. Bl.a. förutsätts att bolaget i motsats till övriga bostadskreditinstitut skall ha en skyldighet att finansiera räntelån. En sådan ordning är jag inte beredd att tillstyrka. Även om förslaget genomförs utan att SBAB utsätts för särskilda kreditrisker, t.ex. genom en generell statlig kreditgaranti för sådana lån, kan förslaget på sikt leda till svårigheter för bolagets upplåning med bl.a. ökade upplåningskostnader som följd. Långsiktigt finns det enligt min mening bara ett lämpligt alternativ när det gäller rollfördelningen mellan bostadskreditinstitut i ett räntelånesystem. Det är att SBAB i sak jämföras med övriga bostadskreditinstitut när det gäller lån för bostadsändamål. Det innebär att bolaget inte bör vara skyldigt att finansiera räntelån i vidare mån än andra kreditinstitut. Det innebär emellertid samtidigt att SBABs nuvarande monopol på viss långivning bör upphöra. Villkoren för lån för bostadsändamål, inkl. villkoren för räntelån, bör bestämmas i *konkurrens på kreditmarknaden*. SBABs fortsatta verksamhet bidrar till att upprätthålla konkurrensen på bostadsfinansieringsmarknaden.

En räntelångivning i konkurrens mellan kreditinstitutet förutsätter att statens åtaganden i systemet kan utformas så att inget kreditinstitut har skäl att diskriminera långivning i vissa regioner eller till vissa låntagare. Detta kan lämpligen uppnås genom att det införs en individuell *statlig kreditgaranti* till kreditinstitutet mot en avgift relaterad till det garanterade beloppet. Kreditproblem i enskilda fall får lösas genom frivilliga åtaganden från instituten, i huvudsak i samma ordning som redan tidigare har tillämpats.

I en bilaga till boendekostnadsutredningens betänkande redovisas nya upplåningsmetoder, bl.a. underkursobligationer, för att begränsa de *ränterisker* för bostadskreditinstitutet som skulle följa av att räntelån lämnas till bunden ränta. Vissa remissinstanser ifrågasätter underkursobligationernas lämplighet som upplåningsinstrument. Enligt min mening finns det inga skäl att kräva att räntelån alltid skall ha bunden ränta. Det bör alltså finnas möjligheter att lämna nya räntelån till rörlig ränta och sedan omsätta dem till lån med bunden ränta när den underliggande krediten omsätts eller räntejusteras. Då elimineras bostadskreditinstitutets problem med att hantera ränterisker helt och hållet. Konventionella obligationer och certifikat kan användas för upplåningen. Även om räntelångivningen kan ske i former som inte förutsätter nya upplåningsmetoder kan det naturligtvis inte uteslutas att bostadskreditinstitutet av kon-

kurrensskäl vill erbjuda nya räntelån även till bunden ränta. I så fall kan de på eget initiativ anpassa sin upplåning så att ränteriskerna minimeras.

Sammanfattningsvis anser jag således att vägledande för ett räntelånesystem bör vara dels att låntagarna kan skyddas mot effekter av alltför höga realräntor samt att lånetider och skuldökning även i övrigt begränsas, dels att långivningen får ske i konkurrens mellan kreditinstituten inkl. SBAB utan att instituten behöver utsättas för ökade kreditrisker eller ränterisker. Ett räntelånesystem med dessa egenskaper får enligt min mening den stabilitet som flera remissinstanser har efterlyst.

3.3 Lånefinansiering på den allmänna kreditmarknaden

Mitt förslag: Systemet med ett statligt reglerat bostadslån för ny- och ombyggnad av bostäder och vissa lokaler avvecklas den 30 juni 1992. Ny- och ombyggnad av bostäder finansieras efter denna tidpunkt i sin helhet med lån på den allmänna lånemarknaden.

Regeringen inhämtar i fråga om Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, riksdagens bemyndigande att ändra reglerna för bolagets verksamhet.

Utredningens förslag: Utredningen har i sina resonemang om räntelån utgått från såväl nuvarande ordning med bostadslån och underliggande kredit som en ordning där ny- och ombyggnad finansieras i sin helhet på lånemarknaden.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser får anses stödja tanken på en övergång till fullständiga lån.

Skälen för mitt förslag: Den nuvarande uppdelningen mellan bostadslån och underliggande kredit grundas på ett riksdagsbeslut år 1946. Bakgrunden var att ett ökat bostadsbyggande efter det andra världskriget förutsatte statlig medverkan med krediter i högt riskläge. Under hela efterkrigstiden fram till början av 1980-talet var tillgången på krediter för bostadsbyggande knapp och en fortsatt statlig medverkan i bostadsbyggandets kreditförsörjning således naturlig. Under tiden därefter har statens medverkan i kreditförsörjningen i första hand grundats på att låneprövningen även har styrt de statliga subventionerna för bostadsbyggandet.

Administrativa skäl har sedan länge talat för en övergång till fullständiga lån vid ny- och ombyggnad av bostäder. I princip halveras det administrativa arbetet med långivning och avisering med en sådan ändring. Därtill kommer den omläggning från räntebidrag till räntelån som jag återkommer till i det följande. Om det förslaget genomförs, kommer tidigare anförda motiv för en uppdelning av lånefinansieringen i ett bostadslån och ett bottenlån att bortfalla. Jag ser inte heller i övrigt några avgörande hinder mot att övergå till att låta ny- och ombyggnad av bostäder i sin helhet finansieras på den allmänna

lånemarknaden. I det följande använder jag termen investeringslån för sådana lån.

Prop. 1990/91: 34

Med hänsyn till vad jag har anfört om administrativa besparingar anser jag att det är angeläget att övergången till fullständiga lån på kreditmarknaden kan ske så snart som möjligt. Jag förordar därför att nödvändiga ändringar görs så att den nya långivningen kan starta redan den 1 juli 1992.

För de institut som för närvarande lämnar underliggande kredit medför en sådan övergång inte några grundläggande förändringar. En begränsning är dock att instituten inte får lämna lån mot säkerhet i form av panträtt över 85 % av belåningsvärdet. Jag kommer i det följande att lämna förslag om statlig kreditgaranti som kompletterande säkerhet för lån som är så utformad att instituten får möjlighet att lämna lån även i säkerhetsläge över 85 %.

För SBAB är situationen en annan. SBAB finansierar inom ramen för dagens finansieringssystem ensamt lån i säkerhetsläge mellan 70 och 100 % av låneunderlaget. Vad jag nu har förordat i fråga om en övergång till fullständiga lån innebär att bolagets nuvarande särställning på kreditmarknaden måste upphöra. I sitt remissyttrande över boendekostnadsutredningens förslag har bolaget förklarat sig berett att ta på sig uppgifter i konkurrens med andra bostadsinstitut. Enligt SBAB är viktiga förutsättningar för detta att SBAB får rätt att lämna även bottenlån och att bolaget får tid att bygga upp låneadministrationen och att skaffa sig en egen försäljningsorganisation.

Frågan om hur reglerna för bolagets verksamhet bör ändras kräver dock ytterligare överväganden. Efter samråd med statsrådet Åsbrink förordar jag att regeringen inhämtar riksdagens bemyndigande att ändra reglerna för bolagets verksamhet så att bolaget kan marknadsanpassas.

4 Det statliga stödet för ny- och ombyggnad av bostäder

4.1 Inledning

Som jag redovisat i det föregående anser jag att en ny bostadsfinansiering kan byggas upp i huvudsak enligt boendekostnadsutredningens förslag. Detta innebär i korthet följande. Bostadsbyggandet bör genom ett investeringsbidrag kompenseras för den höjning av byggmomsen som riksdagen har beslutat om (prop. 1989/90: 111, SkU31, rskr. 357). Kvarvarande skatte-subsventioner för egnahemsägare enligt riksdagens beslut om en reformerad inkomstbeskattning (prop. 1989/90: 110, SkU30, rskr. 356) bör för hyres- och bostadsrättshus motsvaras av ett skattekompenserande räntebidrag på 30 % av räntekostnaden för investeringslån och räntelån. I övrigt bör kapitalutgifterna för bostäder utjämnas över tiden med hjälp av räntelån på kreditmarknaden med säkerhet i form av statlig kreditgaranti om långgivaren begär det. För att begränsa skuldökning och lånetider bör ett särskilt bidrag införas vid höga realräntor (realräntebidrag). Jag vill i sammanhanget påminna om den utjämning av kostnader mellan hus av olika ålder som följer av riks-

dagens beslut om statlig fastighetsskatt (prop. 1989/90: 110, SkU30, rskr. 356). Jag återkommer i det följande till den närmare utformningen av de bostadspolitiska stöden.

Prop. 1990/91: 34

Vid ombyggnad bör det nya systemet utformas så att vissa tröskeffekter i dagens system elimineras. Det innebär att systemet bara bör tillämpas för åtgärder som har lång livslängd och då med i princip samma villkor som vid nybyggnad. För underhållsåtgärder med en kortare varaktighet än 30 år bör för hyres- och bostadsrättshus lämnas skattekompenenserande räntebidrag enligt förordningen (1983: 974) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus, oavsett om åtgärderna genomförs för sig eller i samband med mer långfristiga åtgärder. Jag kommer även att lämna förslag om vissa vidgningar av räntestödet för underhåll m.m. med ikraftträdande den 1 januari 1991.

Förslagen om skattekompenenserande räntebidrag för hyres- och bostadsrättshus, realräntebidrag och räntelån bör av administrativa skäl genomföras den 1 juli 1992 i fråga om nya hus och den 1 januari 1993 i fråga om hus med beslut om bostadslån före den 1 juli 1992.

4.2 Investeringsbidrag för bostadsbyggande

Mitt förslag: Ett statligt investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av permanenta bostäder införs den 1 januari 1991 i syfte att kompensera bostadsbyggandet för ökade kostnader som följer av de slopade reduceringsreglerna för mervärdesskatten för byggnads- och anläggningsarbeten. Bidraget lämnas med 9,7 % av de beräknade kostnaderna inkl. mervärdesskatt för mervärdesskattepliktiga åtgärder. Vid ombyggnad lämnas bidrag endast för nyinvesteringar och för underhållsåtgärder med en varaktighet på minst 30 år. En förutsättning för investeringsbidrag är tills vidare att bostadslån lämnas för projektet.

Länsbostadsnämnden beslutar om investeringsbidrag.

Utredningens förslag: Överensstämmer i princip med mitt förslag.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna anser att ändringar i mervärdebeskattningen inte bör få leda till ökade kostnader för bostadsproduktionen. Vissa remissinstanser tillstyrker utredningens förslag om investeringsbidrag som ett medel i detta syfte. Andra remissinstanser anser att det belopp med vilket byggmomsen ökar bör återbetalas av skattemyndigheterna eller att byggmomsen inte bör höjas.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen har beslutat (prop. 1989/90: 111, SkU31, rskr. 357) att utvidga mervärdesskatten till en generell och enhetlig beskattning av i princip all yrkesmässig omsättning av varor och tjänster. Beslutet innebär bl.a. att de s.k. reduceringsreglerna för bl.a. byggnadsentreprenader slopas vid utgången av år 1990. Ett investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av permanentbostäder med syfte att kompensera för de slopade

reduktionsreglerna har tidigare aviserats (prop. 1989/90: 110). Jag återkommer nu till frågan om bidragets närmare utformning.

Vid nybyggnad bör *underlaget för investeringsbidrag* motsvara beräknade kostnader för projektet. En sådan ordning medför betydande fördelar från kontrollsynpunkt. Beräkningen bör för att uppnå största möjliga enhetlighet göras i huvudsak enligt de grunder som för närvarande gäller för beräkning av låneunderlag för bostadslån enligt den s.k. schablonmetoden. Metoden innebär att kostnaderna för mark och byggnad fastställs med ledning av ett antal schablonbelopp som plan- och bostadsverket bestämmer för olika värdebärare. Summan av schablonbeloppen anpassas till kostnadsförändringar i tiden och till kostnadsskillnader mellan olika regioner med hjälp av speciella tids- och ortskoefficienter. Närmare bestämmelser om detta finns i förordningen (1978: 384) om beräkning av låneunderlag och pantvärde för bostadslån. Metoden reviderades år 1989, varvid bl.a. schablonbeloppen höjdes. Samtidigt infördes en särskild reduktionsfaktor för att inte höjningen av schablonbeloppen skulle medföra ökade räntebidragsutgifter. När metoden används för att beräkna investeringsbidrag anser jag att reduktionsfaktorn kan slopas. Med hänsyn till att investeringsbidraget avser att täcka ökade kostnader till följd av mervärdeskatt bör endast mervärdeskattepliktiga arbeten beaktas. Det innebär bl.a. att vissa markkostnader inte bör inräknas i bidragsunderlaget.

Jag förordar således att bidragsunderlaget bestäms med hjälp av den schablonmetod som i dag används för beräkning av låneunderlaget för bostadslån, dock med den skillnaden att någon generell reduktion av beloppen för byggnad inte görs och att icke momsbelagda kostnader för mark inte beaktas. Endast kostnader för bostäder och sådana lokaler, t.ex. parkeringsanläggningar, som skall betalas av de boende i området bör beaktas. I likhet med gällande regler för räntebidrag för småhus bör bidrag inte lämnas för större kostnader än som kan beräknas för ett hus om 120 m² i ett plan och utan källare.

Jag vill i sammanhanget också beröra frågan om behandlingen av kostnader för personalutrymmen m.m. i anslutning till olika typer av grupp- bostäder för äldre, handikappade och långvarigt sjuka. För närvarande får sådana kostnader ingå i låneunderlaget för bostäder och därmed berättiga till räntebidrag endast vid byggande av ålderdomshem. Plan- och bostadsverket påpekade i sin anslagsframställning för budgetåret 1990/91 att detta medför omotiverade skillnader i finansieringsvillkor mellan olika former av äldreboende. Verket föreslog därför att kostnader för personalutrymmen i grupp- bostäder skall få ingå i subventionsunderlaget. Även bostadsutskottet har (1989/90:BoU13) ifrågasatt skillnaderna mellan ålderdomshem och annat gruppboende för äldre. I det nya bostadsfinansieringssystemet finns det enligt min mening inte längre skäl att upprätthålla sådana skillnader. Jag förordar därför att i underlaget för investeringsbidrag vid nybyggnad av grupp- bostäder för äldre, handikappade eller långvarigt sjuka får ingå även kostnader för sådana utrymmen som behövs för den vård- och städpersonal som arbetar i

huset. Även sådana utrymmen i hus med servicebostäder för äldre bör få beaktas.

I fråga om investeringsbidrag vid ombyggnad vill jag anföra följande. I november 1986 genomförde regeringen en rad åtgärder för att öka resurserna för nybyggande av bostäder. I detta ingick att annat byggande än bostadsbyggande begränsades i storstäderna med stöd av förordningen (1986: 777) om byggnadstillstånd. Med stöd av riksdagens beslut (prop. 1986/87: 48, BoU 7, rskr. 93) infördes vidare ramar för ombyggnadslån. Sedan slutet av år 1988 gäller i normalfallet högre garanterade räntor vid ombyggnad än vid nybyggnad (prop. 1988/89: 47 bil. 4, FiU 10, rskr. 94). Även denna åtgärd syftar till att begränsa ombyggnadsverksamheten.

När överhettningen på byggmarknaden upphör och de tillfälliga regleringarna avvecklas bör enligt min mening även villkoren för statens ekonomiska stöd för ombyggnadsverksamheten normaliseras. Inriktningen bör därvid vara att skapa neutralitet mellan nybyggnadsvillkor och ombyggnadsvillkor i de delar ny- och ombyggnad är jämförbara. Samtidigt bör den kritik som har riktats mot tidigare ombyggnadsvillkor och som innebär att villkoren har medfört alltför omfattande åtgärder beaktas. Det är särskild viktigt i en situation när även bestämmelserna om statlig fastighetsskatt kan tänkas uppmuntra omfattande ombyggnader. Enligt min mening bör villkoren för ombyggnadsverksamheten vara sådana att ombyggnader genomförs när de är tekniskt nödvändiga och inte i första hand när det framstår som mest lönsamt för fastighetsägaren.

Enligt min mening följer detta om underhållsåtgärder med en kortare varaktighet än 30 år samt reparationsåtgärder och energisparåtgärder berättigar till stöd på samma villkor, oavsett om åtgärderna genomförs för sig eller i samband med mer omfattande åtgärder. För nyinvesteringar och underhållsåtgärder med en varaktighet på minst 30 år bör i princip gälla samma villkor som vid nybyggnad. De tröskeleffekter i dagens system som sammanhänger med att 10- och 20-årsåtgärderna i vart fall kortsiktigt subventioneras mer om de genomförs i samband med mer omfattande åtgärder än om de genomförs för sig begränsas därigenom avsevärt. Mina förslag i det följande om stöd för ombyggnad i en ny bostadsfinansiering har den inriktning jag nu redovisat. Jag kommer även att lämna förslag om vissa vidgningar av räntestödet för underhåll m.m. i fråga om hyreshus med ikraftträdande den 1 januari 1991.

Mot denna bakgrund förordar jag att underlaget för investeringsbidraget vid ombyggnad bör motsvara beräknade kostnader för

1. nyinvesteringar och
2. underhållsåtgärder med en varaktighet på minst 30 år.

Bidragsunderlaget för sådana åtgärder bör bestämmas med ledning av en kostnadsredovisning från sökandens sida. Underlaget bör dock normalt inte få överstiga det bidragsunderlag för hus som enligt vad jag nyss har redovisat skulle ha beräknats för en motsvarande nybyggnad. Högre kostnader bör kunna medräknas bara till den del de följer av att ombyggnaden avser kulturhistoriskt värdefull bebyggelse eller andra liknande omständigheter.

I likhet med vad jag förordat i fråga om nybyggnad bör i bidragsunderlaget för ombyggnad få inräknas även kostnader för personalutrymmen i hus med gruppboistäder för äldre, handikappade och långvarigt sjuka samt servicebostäder för äldre.

Med hänsyn till de beräknade merkostnaderna till följd av ökad byggmoms bör *bidragsandelen* för investeringsbidraget vara 9,7 % av det bidragsunderlag inkl. mervärdesskatt som har beräknats enligt vad jag nu har förordat.

En förutsättning för bidrag bör tills vidare vara att bostadslån lämnas för projektet.

I den mån den bidragssökande kan tillgodogöra sig avdrag för ingående mervärdesskatt bör dock bidrag inte lämnas. Bidrag bör inte heller lämnas i den mån arbetena av andra skäl inte belastas av mervärdesskatt.

Om ett hus för vilket investeringsbidrag har lämnats inom viss tid utnyttjas för andra ändamål än för permanent boende, bör husets ägare vara skyldig att återbetala bidraget.

Bidragsgivningen bör handhas av länsbostadsnämnden. Det ankommer på regeringen att besluta närmare bestämmelser om *förfarandet vid bidragsgivningen*. För sammanhangets skull vill jag dock redovisa huvuddragen i mina överväganden i denna del.

I fråga om bostadslån för ny- och ombyggnad av hyres- och bostadsrätts-hus samt för nybyggnad av säljarbyggda egnahem meddelar länsbostadsnämnden enligt nuvarande bestämmelser både ett preliminärt och ett slutligt beslut. I det preliminära beslutet skall anges under vilka förutsättningar och med vilket belopp som bostadslån kan komma att lämnas för byggnadsprojektet. Slutligt beslut meddelas sedan projektet är färdigställt och slutbesiktat. I övriga fall, dvs. i huvudsak för bostadslån som avser nybyggnad av låntagarbyggda egnahem samt ombyggnad av egnahem, meddelas endast ett lånebeslut.

Sedan den 1 augusti 1990 pågår en försöksverksamhet med förenklad handläggning av ansökningar om nybyggnadslån vid länsbostadsnämnderna i Stockholms och Värmlands län. Nämnderna skall därvid fatta endast ett lånebeslut. Bestämmelserna om försöksverksamheten finns i förordningen (1990: 817) om försök med förenklad handläggning av ärenden om bostadslån för nybyggnad av bostäder.

I fråga om beslut om investeringsbidrag avser jag att senare föreslå regeringen att normalt endast ett beslut skall meddelas i bidragsärendet. Ansökan om bidrag kan tills vidare lämpligen göras genom att den bidragssökande i ansökningen om bostadslån anger om låneansökningen också innefattar en ansökan om investeringsbidrag. Bidragsunderlaget enligt bidragsbeslutet bör indexuppräknas för tiden mellan bidragsbeslutet och husets färdigställande. Bidraget kan sedan utan omprövning av beslutet utbetalas när huset är färdigt och sökanden har visat att mervärdesskatt har betalats eller redovisats för arbetena. Om projektet förändras efter bidragsbeslutet eller om den bidragssökande av andra skäl begär det, bör dock ett nytt beslut kunna meddelas av länsbostadsnämnden. Därmed kommer den bidragssökande att själv kunna

avgöra om fördelarna överväger med ett enklare eller ett mer komplicerat förfarande.

Den höjning av mervärdeskatten som följer av de slopade reduceringsreglerna och som ligger till grund för mitt förslag om investeringsbidrag kommer att beröra även projekt som har påbörjats men inte färdigställts före utgången av år 1990. Investeringsbidrag bör lämnas också för projekt som färdigställs efter den 1 januari 1991 med beslut om bostadslån före denna tidpunkt. I vissa fall – om t.ex. förskott eller à conto betalas före den 1 januari 1991 – kan både reduceringsreglerna och den nya enhetliga skatten enligt lagen (1990: 576) om ändring i lagen om mervärdeskatt komma att tillämpas för samma projekt. I dessa fall bör bidrag lämnas endast för den kostnadsökning som beror på de slopade reduceringsreglerna och under förutsättning att kostnadsförändringen i projektet inte är av endast marginell betydelse. Det bör ankomma på regeringen att besluta om hur stor del av kostnaderna som bidraget i dessa fall skall täcka.

Statens kostnader för investeringsbidrag kan beräknas till ca 3,5 miljarder kr. för en årlig bostadsproduktion med nuvarande omfattning.

4.3 Allmänna krav för statligt stöd i en ny bostadsfinansiering

Mitt förslag: En förutsättning för statligt stöd för ny- och ombyggnad av permanenta bostäder blir fr.o.m. den 1 juli 1992 att projektet uppfyller vissa generella krav. Kraven ansluter i princip till de krav som i dag ställs för bostadslån och räntebidrag.

Länsbostadsnämnden prövar om kraven är uppfyllda.

Skälen för mitt förslag: Som jag har redovisat i det föregående bör all lånefinansiering av bostadsbyggandet i framtiden ske på den allmänna låne marknaden.

Bostadspolitiskt motiverade krav på byggandet kan med en sådan ordning inte längre kopplas till långivningen. I stället bör ett intyg från länsbostadsnämnden om att projektet uppfyller de bostadspolitiska krav som ställs vara en allmän förutsättning för statligt stöd i olika former. Kraven bör i princip ansluta till vad som i dag gäller som förutsättningar för bostadslån och räntebidrag.

För närvarande gäller vissa krav för bostadslån som också följer av lagstiftning. Det gäller t.ex. sådana krav i fråga om bostäders utformning och utrustning som följer av plan- och bygglagen (1987: 10), plan- och byggförordningen (1987: 383) och av föreskrifter till lagen. I plan- och bygglagen (PBL) och plan- och byggförordningen ställs också krav på varsamhet och på hiss eller annan lyftanordning vid ombyggnad. Sådana krav behöver därför inte ställas särskilt. Även i övrigt kan kraven förenklas i förhållande till vad

som för närvarande gäller för bostadslån utan mer betydande förändringar i sak.

Prop. 1990/91: 34

De krav som även framdeles bör gälla generellt är markvillkor, kommunal bostadsanvisningsrätt, produktionskostnadsprövning samt att bostäders yta och utrustning i huvudsak skall uppfylla gällande regler för bostäder enligt PBL. Gällande regler för bostäder enligt PBL skall anses uppfyllda om byggnadsnämnden lämnat bygglov för åtgärderna.

Markvillkoret innebär att statligt stöd för byggande på mark som förvärvats av annan än kommunen i princip lämnas bara om kommunen medger det. Syftet med markvillkoret är att ge kommunen möjligheter att ställa de krav på projektet som behövs för att främja kommunens mål för bostadsförsörjningen.

Kommunal bostadsanvisningsrätt innebär att kommunen kan kräva att få anvisa bostadssökande till de lägenheter som byggs eller byggs om med statligt stöd.

Produktionskostnadsprövningen innebär att den beräknade kostnaden för projektet skall vara skäligen i förhållande till produktionsförhållandena och projektets allmänna kvalitet.

Bostädernas yta och utrustning bör uppfylla gällande regler för bostäder enligt PBL. I fråga om särskilt boende för äldre bör dock godtas vad som för närvarande gäller för ålderdomshem.

I fråga om nybyggnad av egnahem och småhus som upplåts med bostadsrätt bör dessutom som krav gälla att huset omfattas av en produktionsgaranti och en ansvarsutfästelse för avhjälpan av väsentliga fel eller brister under tiden efter garantitidens utgång intill dess tio år har förflutit från dagen för slutbesiktning av huset. Husets ägare skall dessutom ha tillförsäkrats ett skydd i avtalsförhållandet med säljaren av huset eller entreprenören som är tillfredsställande från allmän konsument synpunkt.

Enligt min mening kan överväganden om ett vidgat producentansvar i byggandets olika led komma att möjliggöra en förenkling och en starkare funktionsinriktning av byggbestämmelserna. En sådan förändring bör då få återverkningar på de krav jag nu har förordat.

Vid nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus samt säljarbyggda egnahem bör vidare gälla det s.k. konkurrensvillkoret enligt samma regler som för närvarande gäller för bostadslån. Villkoret innebär att projektet skall upphandlas genom infordrande av anbud och antagande av anbud utan föregående förhandling. Annan produktionsform får tillämpas om kommunen godtar den och kostnaden för projektet inte överstiger kostnaderna för ett konkurrensupphandlat projekt. Enligt min mening är villkoret i sin nuvarande form så flexibelt att det ger utrymme att utveckla nya upphandlingsformer som ett led i att begränsa prisutvecklingen i bostadsbyggandet.

Andra krav som i dag ställs för rätt till bostadslån och räntebidrag är att det skall finnas ett varaktigt behov av de bostäder som skall byggas eller byggas om. För bostadslån och räntebidrag vid ombyggnad ställs vidare krav på att åtgärderna är skäliga med hänsyn till husets återstående användningstid. Med hänsyn till markvillkoret finns det inte skäl att i särskild ordning pröva om

dessa krav är uppfyllda. Inte heller finns det skäl att i särskild ordning ställa krav på sökandens lämplighet som fastighetsförvaltare eller att huset är anslutet till kollektiv fjärrvärmeanläggning.

Som en följd av de materiella förändringar av statens stöd vid ombyggnad som jag kommer att förorda i det följande bör vidare de krav som för närvarande gäller i fråga om husets ålder, den s.k. 30-årsregeln, slopas i fråga om nyinvesteringar.

Med hänsyn till bl.a. kravet på produktionskostnadskontroll anser jag att länsbostadsnämnden bör pröva om kraven för statligt stöd är uppfyllda. I ärenden om intyg att kraven är uppfyllda bör nämnden fatta ett preliminärt beslut, i princip innan huset har påbörjats, och ett slutligt beslut när huset är färdigt och besiktat.

Om projektet i ett senare skede inte längre uppfyller kraven för statligt stöd, t.ex. genom en ändrad användning av huset, bör intyget kunna återkallas.

4.4 Skattekompenserande räntebidrag för hyres- och bostadsrättshus

Mitt förslag: Skattekompenserande räntebidrag för ny- och ombyggnad av hyreshus lämnas fr.o.m. den 1 juli 1992 årligen med 30 % av kostnaden för ränta på en beräknad låneskuld för investeringen och för räntelån. Låneskulden för investeringen skall motsvara en godkänd kostnad för ny- och ombyggnaden till den del kostnaden inte täcks av det statliga investeringsbidraget. Vid ombyggnad lämnas bidrag endast för nyinvesteringar och underhållsåtgärder med en varaktighet på minst 30 år.

Det skattekompenserande räntebidraget lämnas för en total bidragstid av 40 år, om bidraget avser nybyggnad, och 30 år, om det avser ombyggnad. När den beräknade räntelåneskulden inte längre ökar minskas räntebidraget i takt med en tänkt amortering. Den beräknade låneskulden under den återstående bidragstiden antas därvid årligen minska med lika stora belopp.

Skattekompenserande räntebidrag för bostadsrättshus lämnas till 30 % av kostnaden för ränta på föreningens faktiska låneskuld, dock högst till de räntekostnader som skulle ha beräknats för ett motsvarande hyreshus.

Räntan på låneskulden beräknas efter en räntesats som fastställs med ledning av villkoren på den allmänna lånemarknaden.

Skattekompenserande räntebidrag lämnas endast i fråga om sådan ny- eller ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus som uppfyller kraven för statligt stöd.

Länsbostadsnämnden beslutar om skattekompenserande räntebidrag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker utredningens förslag.

Skälen för mitt förslag: Som jag har framhållit tidigare har de nuvarande räntebidragen brister från neutralitetssynpunkt. Minskningen av räntebidragen över tiden medför för hyres- och bostadsrättshus att de under den senare delen av lånetiden belastas av högre räntekostnader än egnahemsägare i motsvarande situation. Bostadsrättsföreningar kan teoretiskt kompensera sig för detta förhållande genom att lämna räntebidragssystemet vid den tidpunkt när skattesystemet blir förmånligare från subventionssynpunkt. Detta förutsätter att lånen läggs om så att räntorna kommer att belasta bostadsrättshavarna personligen.

För att neutraliteten i fråga om kapitalkostnader mellan olika fastighetsägarkategorier och upplåtelseformer skall förbättras anser boendekostnadsutredningen att skattekompenenserande subventioner vid ny- och ombyggnad bör lämnas separat från andra stödformer i likhet med vad som redan gäller för skattekompenenserande räntebidrag för underhåll m.m. enligt förordningen (1983: 974) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus. Det helt övervägande antalet remissinstanser instämmer i utredningens uppfattning. Även jag delar den.

I fråga om *sambandet mellan subventioner och finansiering* har ett stort antal remissinstanser i sina yttranden hävdad ståndpunkten att statliga subventioner allmänt sett framdeles bör lämnas oberoende av hur de bidragsberättigade åtgärderna faktiskt finansieras. Som skäl anför man att en sådan ordning skulle främja sparandet i bostadssektorn och konkurrensen på kreditmarknaden. Låntagarna skulle t.ex. få nya incitament att sträva efter att begränsa sina räntekostnader. Även jag anser att det är viktigt att systemet utformas så att det främjar sparandet och konkurrensen på kreditmarknaden. Jag vill i sammanhanget påminna om de förändringar som genomfördes nyligen i fråga om beräkningen av den räntekostnad som skall ligga till grund för beräkningen av räntebidrag för ny- och ombyggnad (prop. 1988/89: 89, BoU10, rskr. 266). Ändringen innebar att räntebidragen skall grundas på schablonmässigt beräknade räntekostnader. Både administrativa och konkurrens-mässiga skäl anfördes för den ändringen. Jag ansluter mig således till utredningens och remissinstansernas uppfattning att bostadssubventionerna framdeles i princip bör lämnas oberoende av åtgärdernas faktiska finansiering.

Det skulle i och för sig kunna anföras vissa invändningar mot principen från neutralitetssynpunkt eftersom skattesubventionerna för egnahem grundas på avdrag för faktiska och inte beräknade räntekostnader. Några remissinstanser har anfört att den omständigheten att egnahem rebelånas vid bl.a. försäljningar medför att hyres- och bostadsrättshus missgynnas med ett skattekompenenserande räntebidrag av den typ som boendekostnadsutredningen har föreslagit.

För egen del vill jag anföra följande. Rebelåning av egnahem har hittills haft karaktären av en slags periodicerad räntelångivning. Vid försäljningar eller rebelåning i konsumtionssyfte har ägaren utnyttjat det belåningsutrymme

som har uppkommit på grund av förändringar av husets nominella värde. Med räntelån kommer en rebelåning att ske löpande. Möjligheterna till annan rebelåning kommer att begränsas i motsvarande mån. En schablonmässig beräkning av skattekompenenserande räntebidrag grundad på förutsättningen att husen har räntelån kommer därför att på ett betydligt mer rättvisande sätt än tidigare ge neutralitet mot skattesubventionerna för egnahem i motsvarande situation.

Jag anser således att en schablonmässig beräkning av räntebidraget kan godtas även utifrån önskemålet om neutralitet i kapitalkostnadshänseende. Ett skattekompenenserande räntebidrag bör därför i princip avse en räntekostnad som bestäms schablonmässigt på grundval av en beräknad kostnad för investeringen och en beräknad kostnad för räntelån.

Principen om att skattekompenenserande räntebidrag skall grundas på beräknade räntekostnader bör dock tills vidare inte avse bostadsrättsföreningar. Kostnader inom bidragsunderlaget kan t.ex. i inte oväsentlig utsträckning finansieras genom grundavgifter eller lån från bostadsrättsshavarna. Syftet med det skattekompenenserande räntebidraget tillgodoses då redan. Jag förordar därför att det skattekompenenserande räntebidraget till bostadsrättsföreningar tills vidare skall grundas på föreningens faktiska räntekostnader, dock högst de räntekostnader som skulle ha beräknats för motsvarande hyreshus. Jag vill i sammanhanget påminna om att frågan om beskattning av bostadsrättsföreningar för närvarande utreds. En ändrad beskattning kan påverka behovet av skattekompenenserande räntebidrag till bostadsrättsföreningar.

I fråga om *bidragets storlek* förordar jag följande. Bidragsunderlaget bör i princip motsvara den godkända faktiska kostnaden för investeringen, och en på denna kostnad beräknad skuld för räntelån. Vid kostnadsprövningen bör beaktas kostnader för bostäder och lokaler som enligt mitt tidigare förslag skall berättiga till investeringsbidrag samt kostnader för icke momsbelagd mark som avser sådana bostäder och lokaler. Vad som skall anses som godtagbar faktisk kostnad bör bestämmas på samma sätt som sker i dag inom ramen för s.k. produktionskostnadsanpassad belåning. Den innebär att underlaget vid nybyggnad skall motsvara anbudssumman för upphandlade mark- och byggnadsarbeten med tillägg med skäligt belopp för sådana kostnader som inte omfattas av antaget anbud.

Vid ombyggnad innebär detta att underlaget skall motsvara skäliga kostnader för nyinvesteringar och underhållsåtgärder som har en varaktighet på minst 30 år, dock högst det underlag som skulle ha beräknats för en motsvarande nybyggnad. I fråga om ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse bör dock nybyggnadsunderlaget få överskridas i likhet med vad jag tidigare har förordat i fråga om investeringsbidrag.

Bidragsgivningen bör begränsas i tiden på så sätt att underlaget för räntebidrag minskas fr.o.m. tidpunkten då räntelåneskulden upphör att öka. Minskningen bör ske så att bidragsgivningen upphör efter ett bestämt antal år. Den totala bidragstiden bör i fråga om nybyggnad bestämmas till 40 år och i fråga om ombyggnad till 30 år. Minskningen av underlaget för ränteberäkningen bör göras med lika stora årliga belopp och motsvara kvoten av under-

laget och det antal år av bidragstiden som återstår då räntelåneskulden upphör att öka.

Prop. 1990/91: 34

Det på detta sätt beräknade underlaget multipliceras med en räntesats som fastställs med ledning av räntevillkoren på den allmänna lånemarknaden och räntebidrag lämnas med 30 % av den sålunda beräknade räntekostnaden. Jag återkommer i det följande (avsnitt 4.5) till frågan om beräkningen av bruttoräntan.

Skattekompenserande räntebidrag bör lämnas endast i fråga om sådan ny- och ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus som uppfyller de generella krav för statligt bostadsstöd som jag tidigare har redogjort för.

För sammanhangets skull vill jag också redovisa vad jag avser att senare föreslå regeringen i fråga om *förfarandet vid bidragsgivningen*. Länsbostadsnämnden bör besluta om bidrag och om tidpunkten för den första utbetalning av bidrag. Om bidragsmottagaren begär det, bör bidraget kunna utbetalas till långivaren.

4.5 Räntelån

Mitt förslag: Regeringen fastställer hur stora ränteutgifter som årligen får täckas med räntelån som omfattas av statlig kreditgaranti. Nettoräntesatsen och ökningen av denna över tiden fastställs så att den nominella skuldökningen på räntelån minskad med fullt realräntebidrag inte skall pågå under längre tid än ca 20 år.

Utredningens förslag: Boendekostnadsutredningen föreslår att låntagarens nettoutgift det första året skall vara 3,75 % och att nettoutgiften årligen skall öka med inflationen uttryckt i procent minskad med en procentenhet.

Remissinstanserna: Vissa remissinstanser anser att den av utredningen föreslagna nettoutgiftsnivån leder till att skuldökningen kan bli alltför stor och lånetiderna alltför långa. Andra remissinstanser anser att den föreslagna nivån leder till alltför höga bostadskostnader.

Skälen för mitt förslag: Räntelån är, som jag inledningsvis anför, en sammanfattande benämning för lån med egenskapen att omfördela räntekostnaderna i tiden. I början av lånetiden täcker inte låntagarens betalningar hela räntekostnaden. Överskjutande del läggs i stället till låneskulden. Allteftersom låntagarens betalningar ökar nominellt minskar så småningom skuldökningen för att slutligen upphöra. Då inleds återbetalningen av räntelånet. Till den del räntekostnaderna är inflationsbetingade, dvs. bara är en ersättning för en löpande penningvärdesförsämring, kan omfördelningen genomföras utan att låntagarens betalningar eller låneskuld ökar realt.

Systemet förutsätter dock vissa relationer mellan låntagarens betalningar och inflationen. Alltför låga betalningar i förhållande till inflationen kan medföra en alltför stor skuldökning både nominellt och realt.

Även om betalningarna bestäms så att den reala skulden alltid minskar över tiden varierar skuldutveckling och lånetid starkt i ett subventionsfritt räntelånesystem, beroende på förhållandet mellan ränta och inflation, särskilt när inflationen är låg. Med låg inflation och låg realränta blir den nominella skuldökningen mycket begränsad och lånetiderna mycket korta. Med låg inflation och hög realränta blir den nominella skuldökningen mycket omfattande och lånetiderna mycket långa. I Finland som sedan den 1 januari 1990 har statliga räntelån har man löst detta problem genom att lämna räntelån med i princip fast realränta, 2,5 %.

I ett räntelånesystem finns således en inbyggd spänning mellan önskemålet att inledningsvis begränsa ränteutgifterna och önskemålet att begränsa skuldökning och lånetid.

Med den typ av räntelån som jag förordar – räntelån på kreditmarknaden lämnade i konkurrens mellan kreditinstituten – avtalar långivare och låntagare själva om vilka betalningsvillkor som skall gälla för lånet. Om räntelån på den allmänna kreditmarknaden skall vara förenade med statliga kreditgarantier, måste staten som en grund för garantiåtagandet redovisa de lånevillkor som behövs för att beräkna den högsta låneskuld som vid olika tidpunkter kan täckas av garantin. Vad som därvid måste anges är vilket ursprungligt lånebelopp garantin grundas på (garantiunderlag), hur lånets bruttoränta skall beräknas, låntagarens nettoutgift det första året och hur nettoutgiften förutsätts öka över tiden.

Även i fråga om räntelånet bör utgångspunkten för beräkningen vara den räntekostnad som projektet beräknas få med hänsyn till den faktiska produktionskostnaden eller, i fråga om låntagarbyggda egnahem, den schablonberäknade kostnaden.

Med bruttoränta avses den årliga räntekostnad som kan beräknas med ledning av lånevillkoren på den allmänna lånemarknaden. Detta innebär att bruttoräntan bör bestämmas schablonmässigt enligt samma grunder som tillämpas i dagens räntebidragssystem. I fråga om investeringslånet bör således bruttoräntan beräknas efter en räntesats som bestäms med utgångspunkt från att räntan på lånet är bunden för en tid av minst fem år i sänder och att lånet finansieras med en räntebärande femårig bostadsobligation. Det bör dessutom förutsättas att investeringslånet inte amorteras innan skuldökningen genom räntelån upphör. I fråga om nya räntelån bör bruttoräntan inledningsvis beräknas efter en räntesats som bestäms med utgångspunkt från att lånet löper med rörlig ränta. Från och med den tidpunkt då räntelånet omsätts eller räntejusteras, dvs. normalt vart femte år räknat från det att investeringslånet har betalats ut, bör dock bruttoräntan för den räntelåneskuld som ditills uppkommit beräknas efter samma räntesats som från och med denna tidpunkt tillämpas vid beräkningen av bruttoränta för investeringslånet. Vad jag nu har anfört innebär således att långivaren ges möjlighet att inom ramen för systemet välja en finansiering av nya räntelån som inte medför att långivaren måste ta större ränterisker för räntelån än för annan långivning.

Nettoutgiften bör i sin tur beräknas med ledning av produktionskostnaden och en nettoräntesats. Liksom i gällande system med räntebidrag för ny- och

ombyggnad bör det fastställas en nettoräntesats för det första året av lånetiden. Den bör bestämmas med utgångspunkt i den nivå som gäller för den garanterade räntesatsen vid tidpunkten för omläggningen.

Det bör ankomma på regeringen att med denna utgångspunkt fastställa nettoräntesatsen det första året och ökningen av denna. Jag vill dock för sammanhangets skull anmäla följande.

Riksdagen har beslutat (prop. 1989/90: 144, BoU21, rskr. 340) att den garanterade räntan vid nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus skall höjas till 3,4 % den 1 januari 1991 och att det räntebidrag som avser kostnaden för ränta på bostadslån mellan 110 och 125 % av låneunderlaget (räntebidragstrappan) skall sänkas till 30 % av räntekostnaden.

I det räntelånesystem som jag föreslår kommer det inte att finnas någon motsvarighet till räntebidragstrappan. Nettoräntesatsen bör därför sättas något högre än angivna 3,4 % för att nettoutgiften i räntelånesystemet skall motsvara nettoutgiften i räntebidragssystemet. Jag avser att senare föreslå regeringen att den nettoräntesats som skall ligga till grund för den statliga kreditgarantin bestäms till 3,75 % för år 1992. Nettoräntesatsen bör ökas stegvis till 3,85 % år 1993, 3,95 % år 1994 och 4,0 % år 1995. Denna räntesats bör tillämpas för alla fastighetsägarkategorier och upplåtelseformer och gälla vid både ny- och ombyggnad.

Nettoräntesatsen bör inte, som i dag sker med den garanterade räntesatsen, trappas upp med ett förutbestämt antal procentenheter. Nettoräntesatsen bör i stället årligen ökas med ett tal som motsvarar inflationen under föregående 12-månadersperiod.

4.6 Realräntebidrag

Mitt förslag: Realräntebidrag lämnas fr.o.m. den 1 juli 1992 i fråga om sådan ny- och ombyggnad av bostadshus som uppfyller de generella kraven för statligt bostadsstöd. Bidraget kan lämnas vid höga realräntor. Fullt realräntebidrag lämnas under de tio första åren efter husets färdigställande. Under de tio följande åren minskas realräntebidraget årligen med en tiondel för att upphöra tjugo år efter färdigställandet. Realräntebidraget lämnas oberoende av husets faktiska finansiering.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att räntelånen skall vara förenade med en skuldutvecklingsgaranti av innebörden att staten vid behov genom bidrag vid utgången av vart femte år av lånetiden skall se till att låneskulden i reala termer kan minskas på visst sätt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till syftet med utredningens förslag. Betydande invändningar riktas dock mot garantins tekniska utformning.

Skälen för mitt förslag: Som jag har anfört redan inledningsvis har ett räntelånesystem sina givna begränsningar som omfördelningssystem. Det krävs en viss relation mellan betalningskrav och ränta för att inte skuldökningen skall bli för stor eller lånetiderna bli alltför långa. Ett räntelånesystem är i detta hänseende känsligt för höga räntenivåer i kombination med en låg inflationstakt. Om betalningskraven bestäms med utgångspunkt i vad som kan anses vara normala nominella och reala räntor måste systemet kompletteras med en ordning som hindrar höga realräntor från att få ett fullt och varaktigt genomslag i låntagarnas kapitalutgifter eller i låneskulderna.

Boendekostnadsutredningens förslag om skuldtvecklingsgaranti innebär att den reala skuldökningen vid behov minskas i efterhand vart femte år. Under femårsperioden kan alltså de reala skulderna öka. Utfallet av utredningens förslag om skuldtvecklingsgaranti blir också beroende av storleken på nettoutgiften under det första året och på nettoutgiftens ökning under lånetiden. Ju lägre låntagarens utgifter är, desto större blir statens bidrag som en följd av skuldtvecklingsgarantin. Detta skapar enligt min mening alltför stora incitament att begränsa låntagarnas egen betalning, vilket i sin tur leder till att systemet blir instabilt. Den föreslagna skuldtvecklingsgarantin hindrar dessutom inte att lånetiderna kan bli mycket långa, under vissa antaganden om ränta och inflation upp mot 60 år. För att begränsa skuldökning och lånetider bör syftet med utredningens förslag om skuldtvecklingsgaranti enligt min mening tillgodoses på annat sätt.

Det föreslagna räntelånesystemet innebär att den del av nettoräntan – ränteutgiften efter skatteavdrag eller motsvarande räntebidrag – som överstiger det årets garanterade ränteutgift betalas med räntelån. Jag har tidigare (avsnitt 4.5) redovisat mina förslag i fråga om beräkning av bruttoränta, om den garanterade nettoutgiften det första året och om hur den garanterade nettoutgiften skall ökas under lånetiden. Med de valda nivåerna kommer både den nominella skuldökningen och lånetiderna för räntelånen att bli förhållandevis begränsade, även om realräntorna varaktigt kommer att ligga på en högre nivå än vad som hittills varit vanligt. Räntelånesystemet behöver dock som jag har redovisat avskärmas från effekterna av höga realräntor för att det skall behålla en tillfredsställande stabilitet i alla situationer. Hänsyn måste här tas inte minst till låntagarnas intresse av att kunna överblicka sina åtaganden.

Mot denna bakgrund förordar jag att ett statligt realräntebidrag införs i syfte att begränsa skuldökningen i räntelånesystemet i situationer med höga realräntor. Ett sådant realräntebidrag ersätter delar av annars nödvändiga räntelån eller ökade betalningskrav på låntagaren.

Realräntebidrag lämnas bara om ett räntelån över huvud taget är aktuellt. En viss realränta bör alltid bäras av låntagarna. Denna del bör vara något högre vid hög inflationstakt än då inflationen är låg. Enligt min mening blir ett realräntebidrag lämpligt avvägt om det lämnas i de fall då räntan överstiger kvoten mellan å ena sidan inflationen ökad med tre procentenheter och å andra sidan en faktor 0,85. Av praktiska skäl bör som mått på inflationen användas den konstaterade penningvärdesförändringen för närmast föregående 12-månadersperiod. Vid beräkningen av realräntebidraget måste också beaktas att

endast 70 % av ränteutgiften återstår att fördela sedan hänsyn tagits till ränteavdrag och motsvarande skattekompenserande räntebidrag.

Prop. 1990/91: 34

I följande sammanställning visas effekterna av ett på så vis utformat realräntebidrag vid olika kombinationer av ränta och inflation.

Nominell ränta, %	Realräntebidrag, andel (%) av bidragsunderlaget vid följande inflation, %							
	10	9	8	7	6	5	4	3
15	0	0,62	1,44	2,26	3,09	3,91	4,74	5,56
14	0	0	0,74	1,56	2,39	3,21	4,04	4,86
13		0	0,04	0,86	1,69	2,51	3,34	4,16
12			0	0,16	0,99	1,81	2,64	3,46
11				0	0,29	1,11	1,94	2,76
10					0	0,41	1,24	2,06
9						0	0,54	1,36
8							0	0,66
7								0

Fullt realräntebidrag bör lämnas under de tio första åren efter husets färdigställande. Under de följande tio åren bör realräntebidraget årligen minskas med en tiondel för att upphöra tjugo år efter färdigställandet.

För hyres- och bostadsrättshus bör realräntebidraget bestämmas med utgångspunkt från samma beräknade räntekostnad som används för att bestämma det skattekompenserande räntebidraget. Även i fråga om realräntebidraget bör således utgångspunkten vara en räntekostnad som beräknas på grundval av faktiska produktionskostnader. Detta bör i princip också gälla i de fall när skattekompenserande räntebidrag inte lämnas, dvs. för ny- och ombyggnad av egna hem, utom för låntagarbyggda egna hem för vilka bidragsunderlaget i likhet med vad som för närvarande gäller för bostadslån och räntebidrag bör beräknas enligt schablonmetod. I likhet med gällande regler för räntebidrag för småhus bör bidrag dock inte lämnas för större räntekostnader än som kan beräknas för ett hus om 120 m² i ett plan och utan källare.

Det bör ankomma på regeringen eller, efter regeringens bestämmande, plan- och bostadsverket att med utgångspunkt i vad jag nu sagt lägga fast de beräkningsgrunder som skall användas för att bestämma realräntebidragens belopp.

För att främja sparandet inom bostadssektorn bör realräntebidraget utbetalas oavsett hur huset har finansierats. Under perioder när realräntebidrag lämnas är också alternativkostnaderna för eget kapital i boendet mycket höga.

Länsbostadsnämnden beslutar om realräntebidrag. Bostadsmyndigheterna prövar sedan årligen om den beräknade räntekostnaden överstiger den kostnadsnivå som förutsätts täckas av låntagarens egen betalning eller av räntelånet och i så fall betalar ut bidraget till bidragsmottagaren eller, om denne begär det, till långivaren. Det ankommer på regeringen att meddela föreskrifter om förfarandet.

Under ogynnsamma omständigheter i fråga om reala räntor kan statens kostnader för realräntebidrag bli betydande. Mot detta får dock vägas att realräntebidragen endast motsvarar en del av de räntebidrag som skulle ha lämnats med nuvarande regler. Dagens system innebär att inte bara höga reala räntor utan även höga nominella räntor betalas med räntebidrag.

4.7 Statlig kreditgaranti

Mitt förslag: Statliga kreditgarantier lämnas fr.o.m. den 1 juli 1992 för sådana lån på kreditmarknaden som behövs för att täcka den del av lånebehovet som i dag täcks med bostadslån. Statlig kreditgaranti lämnas dessutom för räntelån. Garantin skall ha formen av en fyllnadsborgen mot en viss angiven säkerhet.

Kreditgaranti lämnas i fråga om lån för sådan ny- eller ombyggnad av bostadshus som uppfyller de generella kraven för statligt bostadsstöd.

En förutsättning för kreditgaranti för investeringslån som avser egnahem eller småhus som upplåts med bostadsrätt är att kommunen påtar sig samma förlustansvar som för närvarande gäller som förutsättning för bostadslån för egnahem.

Fråga om kreditgaranti prövas av en särskild kreditgarantinämnd på begäran av långivaren. Av beslutet skall framgå för vilket låneobjekt och lånebelopp som kreditgarantin gäller.

För kreditgarantin tas ut en årlig avgift som långsiktigt skall täcka kostnaderna för administration och förluster. Avgifterna skall sättas in på konto i riksgäldskontoret.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får medge eftergift av statens regressfordringar i garantisystemet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i princip med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte anfört några principiella invändningar mot utredningens förslag.

Skälen för mitt förslag: Som jag har förordat i det föregående bör lån för ny- och ombyggnad fr.o.m. den 1 juni 1992 lämnas i form av s.k. fullständiga lån. Fr.o.m. samma tidpunkt bör kreditinstituten även ges möjlighet att lämna räntelån kopplade till det fullständiga lånet för ny- eller ombyggnaden. För att i ett sådant system trygga kreditförsörjningen för bostadsbyggande och boende i hela landet krävs, som jag tidigare har anfört, att kreditinstituten får en ytterligare säkerhet i form av statlig kreditgaranti med hänsyn till den ökade kreditrisk som följer av en utvidgad långivning. I fråga om bostadsbyggande med statligt stöd svarar bostadsinstituten för närvarande för underliggande kredit upp till 70 % av låneunderlaget för bostadslån.

I fråga om *kreditgarantins säkerhetsläge och karaktär* förordar jag följande. En statlig kreditgaranti bör införas för sådana lån hos kreditinstituten som

1. 100 % om låntagaren är ett allmännyttigt bostadsföretag eller vissa med sådana företag jämställda låntagare,

2. 99 % om låntagaren är en bostadsrättsförening med viss kommunal insyn och

3. 95 % om låntagaren är annan än tidigare angivna låntagare.

För att möjliggöra räntelån för betalning av ränta på kreditinstitutens investeringslån inom de nu angivna övre gränserna bör en statlig kreditgaranti införas även för räntelån. Kreditgarantin för räntelån bör gälla intill ett räntelånebelopp som vid varje tidpunkt uppgår till högst det belopp som följer av mina förslag i det föregående om årlig nettokapitalutgift m.m. och under förutsättning att låneskulden minskas med fullt realräntebidrag. Om inte fullt realräntebidrag lämnas måste alltså låntagarens betalning ökas i motsvarande mån för att hela räntelånet skall täckas av kreditgaranti.

En kreditgaranti innebär att staten åtar sig ett borgensansvar för räntelån m.m. I fråga om borgen finns i huvudsak tre typer av ansvarsåtaganden, proprieborgen, enkel borgen och fyllnadsborgen.

Proprieborgen innebär ett åtagande att svara för lånet som för egen skuld. En sådan borgen ger långivaren rätt att utkräva betalning av borgensmannen utan att dessförinnan ha krävt låntagaren. Proprieborgen är den vanliga borgensformen för lån utan annan säkerhet.

Enkel borgen innebär ett åtagande gentemot långivaren att svara för en faktisk förlust på lånet. Borgensmannens betalningsansvar inträder i princip först sedan det har konstaterats att långivaren saknar utmättningsbara tillgångar som täcker långivarens fordran.

Fyllnadsborgen är en variant på enkel borgen som används främst i samband med lån där säkerhet även lämnas i form av panträtt i den belånade egendomen. Här inträder betalningsansvaret sedan pantsäkerheten realiserats och befunnits inte räcka till för att betala långivarens fordran. Kommunal borgen för bostadslån till egnahemsägare och för s.k. ROT-lån är exempel på sådan borgen. Med fyllnadsborgen kan långivarnas kreditriskprövning primärt avse den egendom som skall belånas och inte låntagarens ekonomiska förhållanden i övrigt.

Den statliga kreditgarantin bör i likhet med vad som hittills gällt för kommunal borgen ha karaktären av en fyllnadsborgen. En förutsättning för kreditgarantin bör därför vara att långivaren har säkerhet i form av pantbrev för lån i det säkerhetsläge som kreditgarantin omfattar och att pantsäkerheten först tas i anspråk i de fall låntagaren inte kan fullgöra sina åtaganden enligt låneförbindelsen.

Med en sådan uppläggning svarar kreditgarantin bara för den del av långivarens fordran som kvarstår sedan pantsäkerheten för lånet är realiserad, dvs. sedan fastigheten eller tomträtten har sålts på grund av låntagarens betalningsoförmåga. Detta sker antingen genom en exekutiv auktion eller genom en s.k. underhandsförsäljning där överenskommelse träffats om att långivaren avstår från panträtt till den del av inteckningen som inte täcks av

köpeskillingen. En förutsättning för att kreditgarantin skall gälla vid underhandsförsäljning bör vara att även garantigivaren/staten godtar underhandsförsäljning. Samma regler bör gälla för underhandsförsäljningar som i dag gäller för att avstå pantsäkerhet för statliga bostadslån, dvs. att det kan antas begränsa statens åtagande i förhållande till vad som skulle följa av en exekutiv försäljning.

Kreditgarantin bör täcka – förutom förluster på kapitalfordran – även förluster för debiterade men inte betalade räntor. Storleken på de ränteförluster som kreditgarantin skall täcka bör avvägas med hänsyn till behovet dels att inte framtvinga onödigt tidiga exekutiva förfaranden, dels att ge långivaren incitament att aktivt bevaka bristande betalningar.

Pantsäkerheten för de investeringslån som omfattas av kreditgaranti bör i förmånsrättshänseende vara belägna med sin övre gräns inom 100, 99 resp. 95 % av fastighetens pantvärde i färdigt skick. Pantsäkerheten för räntelånen bör i förmånsrättshänseende ligga i omedelbar anslutning till säkerheten för investeringslånet. Något ägarhypotek i förmånsrättsläge mellan säkerheten för räntelånet och säkerheten för investeringslånet bör således inte tillåtas.

Fastighetens pantvärde bör bestämmas efter samma grunder som i dag gäller för pantvärdet för bostadslån. Det innebär att pantvärdet i princip skall motsvara den till grund för beräkningen av realräntebidrag m.m. fastställda produktionskostnaden med tillägg för värdet av sådana nyttigheter som ingick i eller hörde till fastigheten när byggnadsföretaget påbörjades och som inte beaktas i produktionskostnaden för bostäder. Med hänsyn till projekt som omfattar både bostäder och lokaler bör dock i pantvärdet få inräknas kostnaden för lokaler som inte ingår i underlaget för realräntebidraget.

Mitt förslag aktualiserar frågan om vissa förändringar bör göras i systemet med panträtt i fast egendom. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet vill jag anmäla att behovet av sådana förändringar kommer att övervägas närmare inom justitiedepartementet.

Med den redovisade uppläggningsen av statens garantiåtagande kommer staten att ha ett direkt ansvar för betalning av långivarens fordran i de fall värdet av panten inte räcker till för att täcka dennes fordran. För låntagaren innebär detta att han gentemot långivaren inte svarar förmögenhetsmässigt för den låneskuld som garantin avser med mer än fastigheten. Som en följd av att staten tvingas infria sitt garantiåtagande får å andra sidan staten regressvis en fordran mot låntagaren som kan göras gällande i dennes övriga förmögenhetstillgångar. Enligt min mening bör dock *regressanspråk* begränsas något i vissa fall. Kreditgarantinämnden bör efterhand kunna utveckla en praxis i fråga om eftergift av regressfordringar och t.ex. kunna efterge fordringar som beror på att värdeutvecklingen inom en region eller på en viss ort har varit så svag att räntelånen i större eller mindre del saknar täckning.

Jag vill i sammanhanget påminna om att det arbetsmarknadspolitiska stödet är utformat så att kreditförluster normalt sett inte uppkommer i samband med flyttningar som är nödvändiga av arbetsmarknadsskäl. Enligt förordningen (1987: 406) om inlösen av egnahemsfastigheter och bostadsrätter löser staten in egnahem och bostadsrätter om ägaren av arbetsmarknadsskäl måste flytta

och bostaden är belägen i de fyra nordligaste länen. Om det finns synnerliga skäl, får inlösen ske även i andra delar av landet. Fastigheter får lösas in med ett belopp som motsvarar den återstående kapitalskulden.

En *förutsättning för kreditgaranti* bör vara att projektet uppfyller de generella kraven för statligt bostadsstöd.

För kreditgarantier till egnahem och småhus som upplåts med bostadsrätt bör dessutom gälla ett visst *kommunalt förlustansvar* gentemot staten. För närvarande gäller i fråga om bostadslån för egnahem att kommunen måste ha åtagit sig att gentemot långivaren svara för förluster på lånet intill 40 % av låneskulden vid förlusttillfället. Kommunen tar därigenom ett ekonomiskt ansvar för att investeringen är rimlig. Jag förordar att kravet på kommunalt förlustansvar vid ny- och ombyggnad av egnahem behålls i ett system med statliga kreditgarantier. För att undvika att reglerna om kommunalt förlustansvar påverkar valet av upplåtelseform förordar jag dessutom, att kravet ställs även i fråga om småhus som upplåts med bostadsrätt. Som förutsättning för statliga kreditgarantier vid ny- eller ombyggnad av egnahem eller småhus i bostadsrättsform bör således krävas att kommunen gentemot staten åtar sig att svara för förluster till följd av att den statliga kreditgarantin måste infrias. Förlustansvaret bör dock bara avse förluster på investeringslånen och dessutom bara på den del av dessa lån som ligger över 70 % av dagens låneunderlag för bostadslån. Kommunen bör liksom för närvarande svara för dessa förluster intill ett belopp av 40 % av låneskulden.

Efter samråd med chefen för finansdepartementet vill jag anmäla följande i fråga om vilka kreditinstitut som skall erbjudas statliga kreditgarantier. Kreditgarantier bör i ett första skede lämnas endast för lån från *mellanhandsinstitut*, dvs. kreditinstitut som är kreditaktiebolag eller ingår i lands- eller stadshypoteksinstitutionen. För att öka konkurrensen på kreditmarknaden bör dock i ett senare skede möjligheten prövas att låta även andra kreditinstitut köpa statlig kreditgaranti på samma villkor som mellanhandsinstitutet.

I fråga om *kreditgarantins omfattning och garantiavgift* förordar jag följande. Kreditgarantierna bör erbjudas långivarna på samma sätt som en försäkring. Långivarna skall inom ramen för systemet själva kunna välja garanti vad avser låneobjekt och lånebelopp inom de av mig förordade gränserna. För garantin bör långivaren få betala en årlig avgift för att täcka dels kostnaderna för administration, dels kostnaderna för att bygga upp en säkerhetsfond. Avgiften bör inledningsvis bestämmas till 0,5 % av det garanterade beloppet.

Vissa remissinstanser har uttryckt farhågor för att garantiavgifter skulle motverka byggande i glesbygd. Av yttrandena över boendekostnadsutredningens förslag framgår att kreditinstitutet avser att övervärta garantiavgifterna på låntagarna i direkt relation till avgiften för varje enskilt låneobjekt. Det innebär emellertid att alla låneobjekt blir likvärdiga ur kreditrisksynpunkt. Därigenom tryggas också kreditförsörjningen i alla delar av riket. Med den avgiftsnivå som jag har föreslagit bedömer jag vidare att praktiskt taget alla räntelån kommer att omfattas av kreditgaranti. Också de nya kapitaltäckningskrav för kreditinstitut som skall vara uppfyllda senast vid utgången

av år 1992 och som bl.a. innebär att kapitaltäckning inte krävs för statligt garanterade krediter kommer att medverka till detta. Därigenom blir också garantiavgiftens genomslag på räntorna praktiskt taget detsamma i alla delar av riket. En garantiavgift bör därför inte innebära någon risk för att byggande i glesbygd skall försvåras. Jag räknar med att garantiavgiften allmänt sett kan medföra en höjning av låneräntan med 0,05-0,10 %.

Betalade garantiavgifter bör fonderas. Medlen bör placeras i riksgäldskontoret till marknadsmässig ränta.

Kreditgarantisystemet bör administreras av en särskild *kreditgarantinämnd*. Nämnden bör även ha till uppgift att kontinuerligt bevaka att kreditförsörjningen sker på avsett sätt och ta de initiativ som krävs i detta syfte. Nämnden bör dessutom ha möjlighet att medverka till att lösa kreditproblem i enskilda fall. Det bör ankomma på regeringen att besluta om de närmare bestämmelserna för nämndens verksamhet.

Kostnaderna för kreditgarantinämndens verksamhet skall som jag har redovisat i princip täckas av garantiavgifter som fonderas. Inledningsvis måste dock medel för verksamheten anvisas över statsbudgeten. Verksamheten bör inledas redan under budgetåret 1990/91 för att de för nämnden nödvändiga administrativa systemen skall kunna utvecklas. Jag beräknar kostnaderna för nämndens verksamhet under budgetåret 1990/91 till 5 milj.kr. Jag återkommer i det följande med förslag om medelsanvisning för detta ändamål.

Om möjligheterna att ta räntelån utnyttjas maximalt och om samtliga räntelån omfattas av statlig kreditgaranti kan det statliga garantiåtagandet antas komma att öka med ca 10 miljarder kr. per år med nuvarande produktionsvolymen.

Beräkningar inom bostadsdepartementet visar att ett garantisystem tilllämpat åren 1981-1989 under vissa förutsättningar skulle ha medfört utbetalningar till långivarna på ca 500 milj.kr. samtidigt som garantiavgifterna skulle ha inbringat ca 470 milj.kr. Utbetalningarna hade dock gett staten motsvarande regressfordringar på låntagarna. Enligt beräkningarna skulle den totala räntelånevolymen ha vuxit till drygt 25 000 milj.kr. år 1989. Det anger värdet av den subventionsminskning som skulle ha följt av omläggningen till ett räntelånesystem år 1981.

4.8 Det statliga stödet för ny- och ombyggnad med beslut om bostadslån och räntebidrag

Mitt förslag: För bostadshus som uppförts eller byggts om med stöd av bostadslån och räntebidrag enligt nuvarande regler läggs det statliga stödet om den 1 januari 1993 till att omfatta ett skattekompenserande räntebidrag för hyres- och bostadsrättshus, ett realräntebidrag samt en statlig kreditgaranti för räntelån av samma slag som vid ny- eller ombyggnad.

Remissinstanserna: Vissa remissinstanser tillstyrker utredningens förslag. Andra anser att räntebidragssystemet bör vara oförändrat för redan byggda hus.

Skälen för mitt förslag: Eftersom de bostadspolitiska skäl som talar för ett nytt statligt stödssystem vid ny- eller ombyggnad är giltiga också i fråga om hus som redan byggts eller byggts om med statligt stöd anser jag att statens stöd även för dessa hus bör läggas om. Av administrativa skäl bör omläggningen ske först den 1 januari 1993.

Jag delar således inte den uppfattning som vissa remissinstanser gett uttryck för och som innebär att staten borde avstå från en sådan omläggning för dem som nu har räntebidrag därför att en omläggning begränsar subventionerna. Jag vill påminna om att räntebidrag är ett ensidigt åtagande från statens sida. Å andra sidan bör självfallet den kapitalutgiftsnivå som nuvarande stöd innebär beaktas vid övergången.

Gällande regler om räntebidrag för ny- och ombyggnad innebär i princip att bidrag lämnas för hyres- och bostadsrättshus färdigställda fr.o.m. år 1968 och för egnahem färdigställda fr.o.m. år 1975.

Enligt boendekostnadsutredningens förslag skall statliga kreditgarantier för räntelån lämnas för hus med bostadslån utbetalade fr.o.m. år 1979 och senare. För äldre hyres- och bostadsrättshus lämnas endast skattekompen- serande räntebidrag, dock högst med det belopp som vid tidpunkten för omläggningen utbetalas enligt nuvarande regler för räntebidrag.

Enligt min mening bör övergången till ett nytt stödssystem i princip genom- föras utan att låntagarnas kapitalutgifter ökar mer än vad som följer av penningvärdeförsämringen. Frågan om vilka hus som skall omfattas av skattekompen- serande räntebidrag, realräntebidrag och kreditgaranti eller en- bart skattekompen- serande räntebidrag är dock helt beroende av ränteläget vid övergången. Enligt min mening är underlaget för närvarande inte tillräckligt för ett preciserat förslag i denna del. I budgetpropositionen 1992 bör förslag kunna lämnas om vilka låntagare som skall erbjudas att ingå i räntelåne- systemet och vilka nettoräntesatser som därvid skall tillämpas för hus av olika ålder. Då bör även prövas frågan om ett tillfälligt stöd för låntagare som avstår från statligt garanterade räntelån och frågan om räntebidrag enligt vissa andra stödformer.

I övrigt vill jag vad gäller de olika delarna i stödet förorda följande.

Det skattekompen- serande räntebidraget bör i likhet med vad jag har före- slagit i fråga om ny- och ombyggnad endast få avse hyres- och bostads- rättshus. Det bör dessutom bara avse sådana hus som har färdigställts efter år 1967. Vidare bör det skattekompen- serande räntebidraget inte få överstiga det räntebidrag som lämnas före omläggningen av stödet. I övrigt bör det nya bidraget beräknas för samma räntekostnad som enligt dagens regler skulle ha lagts till grund för beräkningen av räntebidrag. Bidragstiden för hus uppförda eller ombyggda före omläggningen bör räknas från tidpunkten för husets eller ombyggnadens färdigställande.

I fråga om *realräntebidrag* återkommer jag, som jag har anfört tidigare, med förslag om vilka hus som skall omfattas av systemet. Bidraget bör i likhet med vad jag förordat i fråga om det skattekompenserande räntebidraget beräknas för samma räntekostnad som skulle ha beräknats om dagens räntebidragsregler hade gällt.

Vad slutligen gäller den *statliga kreditgarantin* för räntelån bör samma regler gälla som vid ny- eller ombyggnad av bostäder. Kreditinstituten bör således för att kunna erbjuda sina låntagare räntelån ges möjlighet att köpa en statlig kreditgaranti enligt samma regler som jag har förordat vid ny- och ombyggnad. Eftersom praktiskt taget alla hus som här berörs är belånade med både bostadslån och bottenlån måste emellertid förutsättas att räntelånet upptas i ett kreditinstitut för att den för kreditgarantin nödvändiga pantsäkerheten skall kunna lämnas på ett enkelt sätt. Detta kan alltså komma att innebära att ett institut lämnar lån som används till att betala ränta på lån i ett annat institut.

Den nedre gränsen för säkerheten för de räntelån som omfattas av kreditgarantin bör kunna läggas vid högst 95–100 % av pantvärdet beroende på låntagarkategori. Med pantvärde bör avses ett beräknat marknadsvärde för huset år 1990. Med hänsyn till att husen kan ha rebelånats bör dock säkerheten för de lån som omfattas av garantin i förmånsrättshänseende alltid kunna läggas ovanför säkerheten för de lån från kreditinstitut som utbetalats eller avtalats före den 11 oktober 1990. Om det behövs för att trygga kreditförsörjningen och det i övrigt är skäligt bör kreditgarantinämnden kunna godta även annan säkerhet.

4.9 Vissa skatte- och redovisningsfrågor

Det räntelånesystem som jag har förordat förutsätter vissa anpassningar inom skatte- och redovisningslagstiftningen.

Systemet förutsätter bl.a. att egnahemsägare kan göra skattemässiga avdrag för hela den debiterade räntan, även i de delar denna betalas med räntebidrag eller genom upptagande av räntelån. Enligt riksskatteverket bör rätten till avdrag för räntor i dessa fall klart anges i lag.

En utgångspunkt för den skattemässiga behandlingen av ränteavdrag, skattekompenserande räntebidrag, realräntebidrag, räntelån och amorteringar av sådana lån bör vara att skapa neutralitet mellan bostäder med olika ägar- och upplåtelseformer. Nettoutgifterna för ett hus efter skatt bör alltså i normalfallet vara desamma oavsett om ägaren är konventionellt beskattad eller schablonbeskattad.

Bostadsrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag inkomstbeskattas endast för schablonintäkt av fastighet. Avdrag får göras för räntor på lån i fastigheten samt för tomträtsavgälder. Det medför att hus från de årgångar som berörs av räntelån och statliga räntesubventioner regelmässigt kan förutsättas ge skattemässiga underskott. Dessa underskott kan normalt inte utnyttjas.

Den beslutade skattereformen innebär att schablonbeskattningen för allmännyttiga bostadsföretag och bostadsföreningar behålls i avvaktan på förslag från bostadsrättsvärderingskommittén (dir. 1989:27). I kommitténs uppdrag ingår att överväga en övergång från schablonbeskattning till konventionell beskattning för allmännyttiga bostadsföretag samt en övergång till likformiga skatteregler för bostadsrätt och egnahem. Med hänsyn till dessa förhållanden finns inte skäl att nu föreslå några förändringar i fråga om hur inkomster av sådana fastigheter skall beskattas. I vilken omfattning som räntor som betalas med räntelån är avdragsgilla torde därmed för närvarande i allmänhet sakna betydelse för det faktiska skatteuttaget.

För konventionellt beskattade ägare av hyreshus är intäkterna skattepliktiga samtidigt som kostnaderna grundar rätt till avdrag. I den mån avdragen inte kan utnyttjas direkt kan de sparas och utnyttjas vid den tidpunkt då fastigheten ger överskott. Värdet av ett sådant avdrag växlar beroende på fastighetsägarens skattemässiga förhållanden.

Neutrala kostnadsvillkor inom bostadsförvaltningen kräver likvärdiga subventionsvillkor. Jag har därför i det föregående föreslagit att också konventionellt beskattade ägare av hyreshus skall erbjudas skattekompenenserande räntebidrag. Även för dessa ägare tillkommer sedan realräntebidrag och möjligheter till statligt garanterade räntelån enligt samma grunder som för andra.

I fråga om konventionellt beskattade ägare av flerbostadshus måste tillses att inte samtidigt ytterligare subventionseffekter uppkommer genom skattesystemet. Det bör göras på sådant sätt att det skattemässiga resultatet blir oberoende av hur finansieringen ordnats för de investeringar för vilka räntebidrag utgår eller för vilka räntelån med statlig kreditgaranti kan lämnas. För att uppnå detta bör såväl det skattekompenenserande räntebidraget som realräntebidraget utgöra skattepliktig inkomst samtidigt som avdrag på vanligt sätt medges för ränteutgifter som faktiskt betalas.

För den del av räntan som täcks eller kan täckas med räntelån krävs något mera komplicerade regler. En regel om att avdrag inte medges för ränta som täcks med räntelån ger ett korrekt resultat för konventionellt beskattade fastigheter som har maximala räntelån. En avdragsbegränsning med denna utformning skulle emellertid diskriminera räntelån jämfört med andra typer av lån och jämfört med finansiering med eget kapital.

Neutralitet uppnås också i denna del om i stället den skattepliktiga inkomsten ökas med den ränta som finansieras med räntelån vid maximala räntelån. Konventionellt beskattade fastighetsägare som får skattekompenenserande räntebidrag bör i så fall påföras en schablonintäkt motsvarande ökningen av det maximala räntelånet. Genom schablonintäkten undviks skattelettnader vid sidan om det skattekompenenserande räntebidraget inte bara vid höga ränteutgifter utan också i form av reducerad skatt för avkastningen på eget kapital.

För att avdragsrätten inte skall förloras i det senare skede när räntorna betalas genom att räntelånet amorteras, kan en sådan schablonintäkt som motsvarar ökningen av maximalt räntelån i princip kombineras med ett schablonavdrag som motsvarar minskningen av maximalt räntelån.

Ett sådant schablonavdrag kan emellertid leda till skatteinpassning, exempelvis genom att fastigheter med schablonavdrag säljs till personer med särskilt hög marginals katt. Schablonavdragets funktion att kompensera för ett teoretiskt framtida skattemässigt överskott kan vidare väntas ha en bristfällig precision i de långa tidsperspektiv som det är fråga om.

Av dessa skäl samt av förenklingsskäl finns det anledning att undvika skattemässiga schablonavdrag som ligger väsentligt senare än motsvarande schablonintäkt. En förhållandevis enkel lösning är att begränsa schablonintäkten över tiden. Schablonintäkten kan t.ex. upphöra vid den tidpunkt då ännu inte påförda schablonintäkter balanserar de uteblivna schablonavdragen.

De frågor som jag nu har tagit upp bör bli föremål för ytterligare överväganden. Efter samråd med statsrådet Åsbrink vill jag anmäla att han avser att i annat sammanhang återkomma med förslag till ändringar i skattelagstiftningen i nu berörda avseenden.

Särskilda överväganden krävs också om räntelånens ställning i redovisningshänseende.

Bostadsföretagen bör enligt min mening ges möjlighet att utnyttja räntelånen utan att likvidationsskyldighet eller liknande effekter uppstår. Den lösning som ligger närmast till hands är att låta lagen (1972: 175) med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m.m. omfatta också räntelånen. Det innebär att en mot räntelånen svarande tillgångspost får aktiveras i de bokföringsskyldiga företagens balansräkningar. Det kan visserligen ifrågasättas om det är lämpligt att på detta sätt utvidga en lag som ursprungligen kom till som ett provisorium och som i viss mån utgör ett undantag från gällande redovisningsregler. Jag ser dock knappast någon anledning att inte använda denna modell som sedan snart 20 år tillbaka såvitt känt fungerat utan anmärkningar. Den statliga kreditgarantin för långivarna i förening med det övergripande ansvar som staten har för det föreslagna räntelånesystemet bör vara tillräckligt starka motiv för att godta dessa avvikelser från allmänna bokföringsprinciper.

Även denna fråga bör dock övervägas ytterligare. Jag avser därför att i annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag till nödvändiga lagändringar i denna del.

4.10 Vissa ombyggnadsfrågor

Plan- och bostadsverket har i en rapport redovisat resultat av verkets utvärdering av den statligt stödda ombyggnadsverksamheten i fråga om bostäder under senare år samt förslag om nya former för statligt stöd i samband med ombyggnad och förnyelse av bostadsområden. Verket pekar i rapporten bl.a. på att dagens stödssystem innehåller tröskeeffekter som motverkar varsamhet vid ombyggnad. Jag vill med anledning av detta framhålla att en konsekvens av mina förslag om investeringsbidrag, räntebidrag och statlig kreditgaranti vid ombyggnad, i kombination med mina förslag i det följande om vidgningar av räntestödet för underhåll m.m. i fråga om hyreshus, är att stödet för 10-

och 20-årsåtgärderna blir detsamma oavsett om åtgärderna genomförs för sig eller i samband med mer omfattande åtgärder. De tröskeeffekter i dagens system som sammanhänger med att 10- och 20-årsåtgärderna i vart fall kortsiktigt kan subventioneras mer om de genomförs i samband med mer omfattande åtgärder än om de genomförs för sig kommer då att bortfalla.

Samtidigt bör dock som verket framhåller en omprövning göras av de olika statliga stödformerna vid ombyggnad och förnyelse av bostadsområden. Jag anser dock att beredningen av storstadsutredningens arbete bör avvaktas, liksom beredningen av förslagen i betänkandet (Ds 1990: 14) om byggnaders inomhusmiljö m.m. som lämnats av arbetsgruppen för frågor som rör s.k. sjuka hus. Inför omläggningen behöver också en teknisk översyn göras av bl.a. reglerna för tilläggs lån för ombyggnad av bostadshus m.m. Jag avser att i annat sammanhang återkomma i dessa frågor.

4.11 Förslagets statsfinansiella effekter

Statens kostnader för skattekompenserande räntebidrag och realräntebidrag är i hög grad beroende av ränteläget och sambandet mellan ränta och inflation. De statsfinansiella effekterna av en övergång till det statliga stödssystem för ny- och ombyggnad som jag har föreslagit jämfört med nuvarande räntebidragssystem framgår av följande sammanställning (milj.kr.). Beräkningarna grundas på antagandet att räntan och inflationen över en femårs-period blir 13 % resp. 6 %, en historiskt sett mycket hög realränta.

Kalenderår	Mitt förslag Skattekomp. räntebidrag	Realränte- bidrag	Summa	Räntebidrag enligt gäll- ande regler	Skillnad
1992	700	300	1 000	26 000	—
1993	12 200	4 200	16 400	28 000	11 600
1994	14 100	5 300	19 400	29 800	10 400
1995	15 900	6 600	22 500	31 700	9 200
1996	17 400	7 400	24 800	32 700	7 900

Flertalet av boendekostnadsutredningens beräkningar utgår från en ränta på 11 % och en inflation på 8 %. Med dessa förutsättningar kommer inte några realräntebidrag att utbetalas annat än vad som följer av att räntorna för redan lämnade lån övergångsvis är bundna i ett högre ränteläge. Utfallet blir då följande (milj.kr.).

Kalenderår	Mitt förslag Skatteskomp. räntebidrag	Realränte- bidrag	Summa	Räntebidrag enligt gäll- ande regler	Skillnad
1992	700	0	700	26 000	—
1993	10 710	260	10 970	26 940	15 970
1994	11 360	250	11 610	27 000	15 390
1995	12 010	240	12 250	27 310	15 060
1996	12 400	0	12 400	26 730	14 330

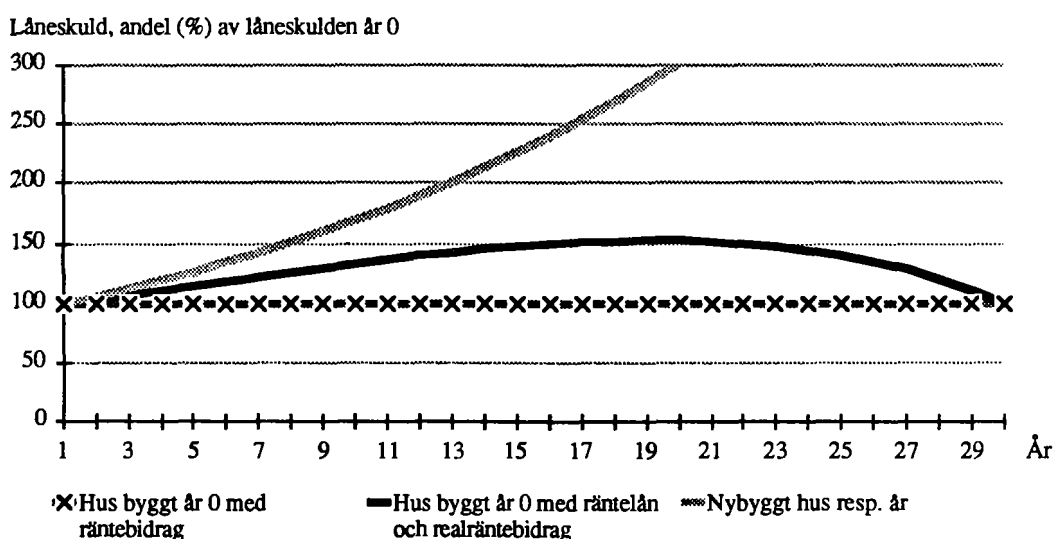
Mitt förslag till ny bostadsfinansiering leder således även med mycket ogynnsamma antaganden i fråga om ränta och inflation till statsfinansiella besparingar i förhållande till gällande regler samt, vid hittills normala realräntor, till avsevärda besparingar.

Det är dock viktigt att påpeka att de statsfinansiella besparingar som görs med det nya systemet inte medför någon finanspolitisk åtstramning på kort eller medellång sikt. Sparandet i ekonomin som helhet kan inte förväntas öka i detta tidsperspektiv. Något utrymme för statlig utgiftsexpansion som en följd av förslaget skapas därför inte i samhällsekonomisk mening.

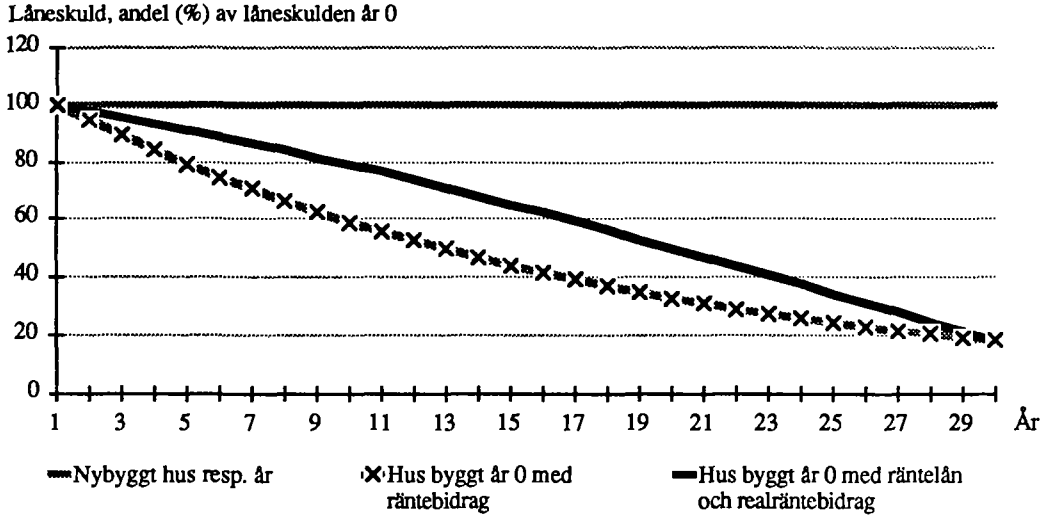
4.12 Exempel på räntelån enligt mitt förslag

Skuldtutvecklingen med räntelån enligt mitt förslag jämfört med ett räntebidragssystem framgår av figur 4.1 och 4.2. Beräkningen bygger på förutsättningen att ränta och inflation är 13 % resp. 6 % under den första 10-årsperioden och därefter 10 % resp. 6 %.

Figur 4.1 Nominell utveckling av låneskulder med räntelån resp. räntebidrag

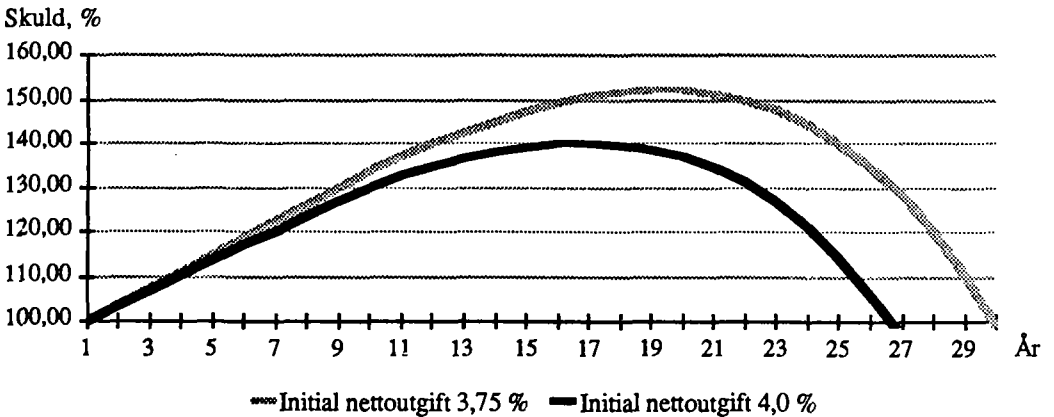


Figur 4.2 Real utveckling av låneskulder med räntelån resp. räntebidrag

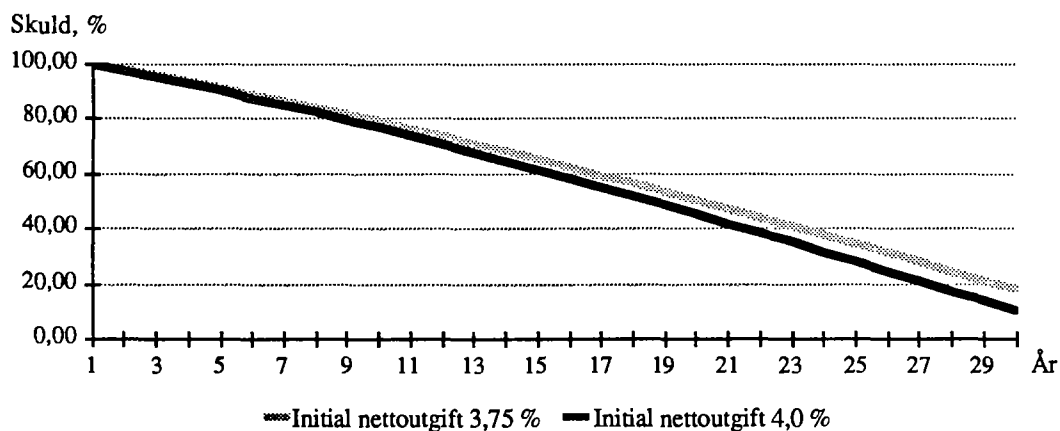


De redovisade värdena för låneskuldens utveckling förutsätter att netto-räntesatsen uppgår till 3,75 % det första året. Den högre nettoräntesats på 4,0 % som jag har förordat skall gälla fr.o.m. år 1995 ger en lägre nominell skuldökning och ett tidigare skuldmaximum. Det framgår av figur 4.3. Skillnaden i reala värden framgår av figur 4.4.

Figur 4.3 Nominell utveckling av låneskulder med en initial nettoutgift på 3,75 % resp. 4,0 %



Figur 4.4 Real utveckling av låneskulder med en initial nettoutgift på 3,75 % resp. 4,0 %



5 Övriga frågor

5.1 Räntestöd för underhåll m.m.

Mitt förslag: Det statliga räntestödet för förbättring av bostadshus lämnas även för lägenhetsunderhåll i hyreshus.

Skälen för mitt förslag: Enligt förordningen (1983: 974) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus lämnas räntebidrag till en beräknad räntekostnad för bl.a. sådana underhållsåtgärder som avser gemensamma utrymmen i huset – däremot inte för underhåll i de enskilda lägenheterna i huset. I detta ligger en skillnad mot egnahems- och bostadsrättsfallet. Egnahemsägare och bostadsrättshavare kan genom att finansiera underhåll med lån få ett ränteavdrag vid inkomstbeskattningen som minskar skatten. Fr.o.m. år 1991 uppgår skatteminskningen i flertalet fall till 30 % av räntekostnaden. Enligt min mening är denna skillnad i subventionshänseende inte motiverad. Av neutralitetsskäl bör i princip inte hyreshusen belastas med högre kapitalutgifter än egnahemsägare och bostadsrättshavare som tar upp lån för att finansiera motsvarande åtgärder. Jag förordar därför att det statliga räntestödet för förbättring av bostadshus även lämnas för lägenhetsunderhåll i hyreshus. Stödet bör i första hand lämnas för lägenhetsunderhåll med en varaktighet på 20 år, dvs. bl.a. för utbyte av utrustning i kök och badrum. Stöd för lägenhetsunderhåll med kortare varaktighet, såsom tapetsering, målning m.m. bör lämnas endast i fråga om nya hus så att hyran i dessa hus inte behöver belastas med avsättningar för underhåll. Med nya hyreshus avser

I sammanhanget vill jag också beröra frågan om vilken räntesats bidragsberäkningen skall grundas på. För närvarande gäller att räntestödet för underhåll m.m. beräknas på grundval av en räntesats som är 0,4 procentenheter högre än den räntesats som tillämpas vid upplåning för statens räkning i fall där återbetalningstiden är minst tio år. Denna regel hänför sig till en tidpunkt då räntan på en tioårig räntebärande statsobligation var ett korrekt uttryck för gällande marknadsräntenivån. I dag är det marknadsräntan på bostadsinstitutens femåriga bostadsobligationer som i huvudsak är styrande för de utlåningsräntor som tillämpas i fråga om lån till bostadssektorn, inkl. lån för underhåll. Med hänsyn till detta anser jag att räntestödet för underhåll m.m. – i likhet med räntebidragen vid ny- och ombyggnad – bör beräknas på grundval av en ränta som motsvarar ett genomsnitt av marknadsräntorna för bostadsinstitutens obligationer med en återstående löptid av fem år. Det ankommer på regeringen att göra de ändringar som krävs.

Statens kostnader för de utvidgningar av räntestödet för underhåll m.m. som jag nu har förordat kan beräknas till 60 milj.kr. det första året.

5.2 Räntebidragstrappan för hyres- och bostadsrättshus

Mitt förslag: Räntebidrag för nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus lämnas framdeles även för räntekostnader på lån som överstiger 125 % av det schablonmässigt beräknade låneunderlaget för bostadslån.

Skälen för mitt förslag: Enligt riksdagens beslut (prop. 1985/86: 95, BoU 13, rskr. 171) lämnas för hyres- och bostadsrättshus räntebidrag inom 110 % av det schablonberäknade låneunderlaget med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan en garanterad ränta och en beräknad ränta på lån. För räntekostnaden på överstigande lån upp till 125 % av det schablonberäknade låneunderlaget lämnas räntebidrag med en viss andel av räntekostnaden. Fr.o.m. år 1991 är denna andel 30 % av räntekostnaden. För räntekostnader på lån över 125 % lämnas inte räntebidrag.

Även här finns det en skillnad mellan å ena sidan hyreshusfallet och å andra sidan egnahems- och bostadsrättshuset. Egnahemsägaren och bostadsrättshavaren kan genom att ta upp lån få ett ränteavdrag vid inkomstbeskattningen utan den begränsning som den s.k. räntebidragstrappan enligt vad jag nyss har redovisat innebär. Enligt min mening bör denna skillnad inte behållas. Jag förordar därför att den övre lånegränsen på 125 % slopas så att de regler som i dag gäller för bidrag till kostnaden för ränta på lån mellan 110 och 125 % av schablonlåneunderlaget kommer att gälla för alla lån inom det av länsbostadsnämnden fastställda produktionskostnadsanpassade låneunderlaget som överstiger 110 % av det schablonberäknade låneunderlaget. Enligt

min mening bör alltså den övre gränsen i räntebidragstrappan nu slopas. De nya reglerna bör tillämpas i låneärenden i vilka bostadslånet utbetalas fr.o.m. år 1991. Om det behövs för de nya reglernas tillämpning bör det slutliga lånebeslutet kunna omprövas före utbetalningen.

Statens kostnader för att slopa taket i räntebidragstrappan kan beräknas till 30 milj.kr. det första året.

6 Vissa anslagsfrågor för budgetåret 1990/91. Elfte huvudtiteln B. Bostadsförsörjning m.m.

B 18. Information och utbildning m.m.

Från anslaget betalas utgifter för information och utbildning m.m. inom bostadsdepartementets ansvarsområde.

Till information och utbildning m.m. har för innevarande budgetår anvisats ett reservationsanslag på 10,7 milj.kr. (prop. 1989/90: 100 bil. 13, BoU13, rskr. 167). Med hänsyn till det behov av information och utbildning som följer av mina förslag till ny bostadsfinansiering beräknar jag emellertid att ytterligare 15 milj.kr. behöver tillföras anslaget för innevarande budgetår.

B 21. Investeringsbidrag för bostadsbyggande

Nytt anslag (förslag) 500 000 000 kr.

Med hänvisning till mitt förslag i det föregående (avsnitt 4.2) om att investeringsbidrag fr.o.m. år 1991 skall lämnas vid ny- och ombyggnad av permanenta bostäder beräknar jag att 500 milj.kr. behöver anvisas på statsbudgeten för budgetåret 1990/91 för detta ändamål. Jag förordar att medlen tas upp på ett nyinrättat förslagsanslag benämnt Investeringsbidrag för bostadsbyggande.

B 22. Nämnden för kreditgarantier för bostäder

Nytt anslag (förslag) 5 000 000 kr.

Med hänvisning till mitt förslag i det föregående (avsnitt 4.7) om att en statlig kreditgaranti skall kunna lämnas för lån för bostadsändamål på kreditmarknaden fr.o.m. den 1 juli 1992 beräknar jag att 5 milj.kr. behöver anvisas på statsbudgeten för budgetåret 1990/91 för att kreditgarantinämnden skall kunna inleda sin verksamhet. Jag förordar att medlen tas upp på ett nyinrättat reservationsanslag benämnt Nämnden för kreditgarantier för bostäder.

Plan- och bostadsverket inrättades den 1 juli 1988 (prop. 1987/88: 37, BoU7, rskr. 106). Verket övertog bl.a. huvuddelen av de uppgifter som tidigare åvilat statens planverk och bostadsstyrelsen. Riksdagen har nyligen som sin mening gett regeringen till känna att verket bör byta namn till boverket och att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med förslag i frågan (1989/90:BoU15, rskr. 215).

Bestämmelser som avser plan- och bostadsverket och de båda myndigheter vilkas uppgifter verket övertagit förekommer i ett stort antal författningar. Enligt min mening skulle det föra för långt att nu ändra varje sådan lag eller förordning. I likhet med den lösning som valdes inför verkets inrättande (prop. 1987/88: 115, BoU16, rskr. 273) föreslår jag att man i en särskild lag tar in en generell föreskrift som i fråga om bestämmelser som avser verket och dess bägge föregångare hänvisar till boverket. På sikt bör givetvis ändringarna genomföras i varje enskild författning. Detta bör dock lämpligen kunna göras i det löpande författningsarbetet. Redan nu föreslår jag dock att ändringar görs i de för verket centrala lagarna, plan- och bygglagen (1987: 10) och lagen (1987: 12) om hushållning med naturresurser m.m. Namnändringen bör träda i kraft den 1 januari 1991.

I bostadsdepartementet har därför upprättats förslag till

1. lag om ändring av plan- och bostadsverkets namn,
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987: 10) och
3. lag om ändring i lagen (1987: 12) om hushållning med naturresurser

m.m.

Lagförslaget under 3 har upprättats i samråd med chefen för miljödepartementet. Förslagen är av så enkel beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Lagförslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

8 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

dels att godkänna vad jag har förordat i fråga om

1. lånefinansiering på den allmänna kreditmarknaden (avsnitt 3.3),
2. investeringsbidrag för bostadsbyggande (avsnitt 4.2),
3. allmänna krav för statligt stöd i en ny bostadsfinansiering (avsnitt 4.3),
4. skattekompenserande räntebidrag för hyres- och bostadsrättshus (avsnitt 4.4),
5. räntelån (avsnitt 4.5),
6. realräntebidrag (avsnitt 4.6),
7. statlig kreditgaranti (avsnitt 4.7),
8. det statliga stödet för ny- och ombyggnad med beslut om bostadslån och räntebidrag (avsnitt 4.8),
9. räntestöd för underhåll m.m. (avsnitt 5.1)

10. räntebidragstrappan (avsnitt 5.2),
dels att

11. till *Information och utbildning m.m.* på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1990/91 anvisa ett reservationsanslag på 15 000 000 kr.,

12. till *Investeringsbidrag för bostadsbyggande* på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag på 500 000 000 kr.,

13. till *Nämnden för kreditgarantier för bostäder* på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1990/91 anvisa ett reservationsanslag på 5 000 000 kr.

och *dels* att anta förslagen till

14. lag om ändring av plan- och bostadsverkets namn,

15. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),

16. lag om ändring i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

9 Beslut

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

Sammanställning av remissyttrandena över boendekostnadsutredningens betänkande (SOU 1989: 71) Ny bostadsfinansiering

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

Remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över boendekostnadsutredningens betänkande avgetts av riksrevisionsverket, riksskatteverket, fullmäktige i Sveriges riksbank, riksgäldskontoret, statskontoret, Allmänna pensionsfonden, första, andra och tredje fondstyrelserna, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB), Svenska Bankföreningen, Sveriges Föreningsbankers Förbund, Svenska sparbanksföreningen, Finansbolagens Förening, plan- och bostadsverket, statens institut för byggnadsforskning, HSB:s Riksförbund, Svenska Riksbyggen, Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC), Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Byggentreprenörerna (Entreprenörföreningen), Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund (STR), Näringslivets Byggnadsdelegation, Hyresgästernas Riksförbund, Sveriges Villaägareförbund, Riksförbundet Vi i Småhus, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, följande kommuner nämligen Huddinge, Järfälla, Stockholm, Upplands-Bro, Linköping, Klippan, Kristianstad, Malmö, Halmstad, Göteborg, Orust, Mark, Karlskoga, Lindesberg, Västerås, Bollnäs, Gävle, Härnösand, Östersund, Umeå och Gällivare, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Mäklarsamfundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, Svenska Revisorsamfundet, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Svenska Livsförsäkringsföreningars Riksförbund. Vidare har yttrande inkommit från Boro AB, bankinspektionen, Skattebetalarnas förening, Föreningen Kommunala Förmedlingsorgan och Lidingö Villaägareföreningars samarbetsnämnd.

1 Huvuddragen i ett nytt bostadspolitiskt stödssystem (kap. 5)

Riksrevisionsverket

Enligt RRV:s bedömning kan den föreslagna grundsubventionen göra det möjligt att uppnå den avsedda neutraliteten mellan olika upplåtelseformer. Systemet med räntelånet bör innebära en bättre framtida paritet mellan olika årgångar i beståndet. Vidare förhindrar räntelånen den kapitalisering av statliga subventioner som nu är möjlig för ägare av nybyggda egna hem eller bostadsrätter.

Fullmäktige i riksbanken delar boendekostnadsutredningens uppfattning att en revidering av det nuvarande bostadsfinansieringssystemet bör komma till stånd. Enligt fullmäktiges bedömning är det dock i praktiken knappast möjligt att genomföra en reform av den omfattning och inriktning utredningen skissar fram till år 1991. I synnerhet erbjuder ändringarna i finansieringsvillkoren för beståndet av fastigheter betydande problem. Även om utredningen genom införande av kredit- och skuldutvecklingsgaranti försökt beakta vissa av de kritiska synpunkter som anförts mot 1986 års förslag, kvarstår enligt fullmäktiges mening ändå betydande invändningar.

Fullmäktiges slutsats är att den eftersträlvade reformeringen av det befintliga bostadsfinansieringssystemet bör ske genom en mjukare övergång och en institutionellt mindre omvälvande metod än den som föreslagits av utredningen.

Räntebidragssystemet avskaffas inte, men systemet anpassas till skattereformen och räntebidragens storlek reduceras.

Det av utredningen föreslagna institutionaliserade räntelånesystemet införs inte. Utredningens intentioner tas dock tillvara genom att ägarna till fastigheter med statlig belåning i stället mot avgift erbjuds en statlig lånegaranti som kan användas för att ta upp likviditetsutjämnande topplån på öppna marknaden.

Fullmäktige pekar också avslutningsvis på att nuvarande avskärmning av statligt finansierade bostäder från förändringar i ränteläget medför att bördan av stabiliseringspolitiken faller desto tyngre på andra områden, inkl. övriga delar av bostadssektorn. För att kunna moderera denna effekt bör man enligt fullmäktiges mening överväga att tillåta ett större genomslag av penningpolitiken i ett framtida statligt bostadsfinansieringssystem. En sådan utformning bör också passa väl in i ett system i vilket subventionsinslagen skiljs från finansieringen.

Riksgäldskontoret

Enligt riksgäldskontoret skulle ett slopande av räntebidragen leda till en teoretisk värdesänkning på de räntebidragsberättigade fastigheterna på ca 31 miljarder kr. motsvarande drygt 10 % av stocken räntebidragsgrundande bottenlån och statliga topplån.

De svenska bostadsinstituten har traditionellt mycket god säkerhet. Till skillnad från våra grannländer har de svenska bostadsinstituten inte några historiskt näraliggande erfarenheter av problem med lånesäkerheterna. Ur detta perspektiv är de skisserade effekterna på fastighetspriserna av boendekostnadsutredningens förslag oroväckande. Enligt riksgäldskontorets mening är dessa effekter inte tillräckligt belysta för att utredningen lämpligen bör kunna ligga till grund för beslut.

Fondstyrelserna framhåller att den viktiga och komplicerade reform det här är fråga om bör inte snabbbehandlas och forceras fram – redan remisstiden har för övrigt varit alltför knapp tilltagen. Reformen av bostadsfinansieringen bör givetvis samordnas med skattereformen. Men därmed är det inte sagt att de bägge med nödvändighet behöver sammanfalla i tiden. En övergångsperiod skulle behövas redan av det skälet att annars alltför många reformer med svårgenomskådliga effekter skulle staplas ovanpå varandra. Man skulle komma att avlägsna sig långt från det av utredningen uppställda målet att ett nytt bostadsfinansieringssystem måste beakta behovet av en tillräcklig planeringshorisont för enskilda hushåll.

Stadshypotekskassan

Enligt kassastyrelsen är det beklagligt att bostadskommitténs förslag om räntelån inte redan år 1986 togs till utgångspunkt för en successiv reformering av bostadsfinansieringen. Det kunde ha sparats stora pengar för staten samtidigt som en lång övergångstid minskat påfrestningarna för de fastighetsägare som byggt under förutsättning av stora generella statliga subventioner. Samtidigt hade överhettningen på byggmarknaden blivit mindre de senaste åren.

Kassastyrelsen anser det angeläget att skilja mellan finansieringslösningar och subventioner bl. a. för att öka sparandet i bostadssektorn.

SBAB

SBAB har inte några invändningar eller synpunkter när det gäller anpassningen i stort av det bostadspolitiska systemet till nya beskattningsförutsättningar. Förslaget att införa en grundsubvention, som motsvarar effekterna av skatteavdrag för egnahemsägare, ger t. ex. förutsättningar för att förenkla räntebidragssystemet i dess nuvarande form.

Beträffande räntelånesystemet framhåller SBAB att det skulle komma att införas för endast en begränsad del av bostadsbeståndet som drabbas av stigande kostnader, ökande skulder och sannolikt fallande fastighetsvärden. Det är i huvudsak unga familjer och ungdomar som drabbas. Mer än 85 % av bostadsbeståndet kommer inte att omfattas av räntelånesystemet. I detta bestånd sjunker bostadskostnader och skulder liksom hittills. Det leder till ökade fastighetsvärden, som förstärks av effekterna på bruksvärdesystemet av räntelånen.

Räntelånesystemet enligt den föreslagna utformningen kan medföra även regionalpolitiskt negativa effekter.

Vidare kommer betydande räntehöjningar och andra kostnadshöjningar för låntagarna att inträffa och bidra till att skuldökningen – och därmed statens ekonomiska åtaganden – blir avsevärt större än vad utredningen räknat med.

Enligt Svenska Bankföreningen uppmuntras onödig belåning när statens stöd och åtaganden avseende bostadsbyggandet och boendet knyts till belåning och låneformer. Statens stöd bör därför bestämmas efter andra grunder.

Vad avser andra delar av boendekostnadsutredningens förslag än förslaget om räntelån hänvisar Bankföreningen till det remissyttrande som avgetts av Näringslivets Byggnadsdelegation.

Sveriges Föreningsbankers Förbund (SFF)

Enligt SFF att det är synnerligen önskvärt och nödvändigt med ett systemskifte. SFF anser emellertid inte att boendekostnadsutredningens förslag leder till en bättre ordning. Ur bostadsfinansieringssynpunkt finns ett antal avgörande nackdelar med förslaget om räntelån. Dessa nackdelar gäller såväl låntagare som långivare, såväl obligationsemittenter som obligationsplacerare. Dessutom anser SFF att förslaget har allvarliga konsekvenser ur samhälls-ekonomisk synpunkt.

Svenska sparbanksföreningen

Svenska sparbanksföreningen betonar att en samhälls-ekonomisk riktig politik för finansiering av bostäder bör innehålla ett ordentligt mått sparande. I utredningen finns det behovet inte utvecklat, vilket enligt föreningen är olyckligt.

Föreningen anser att många av de problem som utredningen behandlar egentligen har sitt ursprung i den principiösa behandlingen av intäktssidan. De principella oklarheterna i beskattningen förstärks också av skillnader i företagsform och ägare när det gäller privatpersoner, allmännyttiga företag och privata hyresvärdar. Vidare saknas en diskussion kring den roll som bostadslagstiftningen tilldelat de allmännyttiga företagen när det gäller hyrorna.

Enligt sparbanksföreningen är det viktigt att ett nytt finansieringssystem tar hänsyn till de regionala effekterna. En statlig garanti kommer att bli nödvändig för att nyproduktion av fastigheter skall bli möjlig i alla delar av landet.

Svenska sparbanksföreningen avstyrker att det förslag till ändring av finansieringssystemet för bostadsfastigheter, som boendekostnadsutredningen har lagt, läggs till grund för lagstiftning. Föreningen delar dock kommitténs beskrivning av det nuvarande systemet som snedvridande och ineffektivt ur fördelningssynpunkt. En omläggning är därför nödvändig. Innan nya stora lagstiftningskomplex runt bostadsmarknaden byggs upp bör man pröva vad som krävs för att finansieringen av bostäderna skall kunna lösas inom ramen för kreditväsendet. Det som krävs är att vissa fastighetsägare under viss tid och i vissa områden får statliga garantier för sina lån samt att bostadsbidragen utformas så att även barnfamiljer kan bo i egen bostad. Sparbanksföreningen är givetvis beredd att i konstruktiv anda fortsätta den diskussion som kommittén på ett förtjänstfullt sätt startat.

Allmänt framhåller föreningen att den ser det som värdefullt att transferreringarna i det nuvarande bostadssubventionssystemet begränsas. Föreningen ställer sig emellertid tveksam till om införande av räntelån är det bästa sättet att uppnå det önskade resultatet.

Plan- och bostadsverket

Plan- och bostadsverket finner att boendekostnadsutredningens förslag innebär många fördelar:

En nödvändig anpassning av bostadsfinansieringssystemet till den planerade skattereformen klaras av. Förslaget minskar skillnaderna i subvention mellan bostäder av olika ålder och olika upplåtelseformer. Möjligheterna att kapitalisera statliga subventioner minskar. Därmed kan statens utgifter för bostadssubventionerna användas mer effektivt. Med utredningens förslag kan dessa fördelar uppnås utan att det uppstår väsentliga ökningarna av de löpande boendeutgifterna.

Samtidigt finner plan- och bostadsverket emellertid att förslaget innebär väsentliga nackdelar och risker i förhållande till målen för den sociala bostadspolitiken.

Det finns enligt verket risk att förslaget kan leda till ökad segregation i boendet. Verket anser att det relativa utfallet blir sämre för hyresgäster än för egnahemsägare och bostadsrättshavare. Detta p. g. a. de fördelningspolitiska effekter som följer av förslaget med dess kreditmarknadslösning och försvagade styrmedel i bostadsbyggandet.

Vidare kan förslaget enligt plan- och bostadsverkets bedömning få allvarliga regionalpolitiska konsekvenser genom att fördyra och till och med stoppa bostadsbyggandet i vissa områden.

Verket framhåller också att förslaget får så långtgående administrativa konsekvenser att tidpunkten för genomförandet kan ifrågasättas.

Sammanfattningsvis anser därför verket att det föreslagna systemet för bostadsfinansiering inte bör genomföras utan att de angivna frågorna utretts närmare.

Statens institut för byggnadsforskning

Institutet diskuterar konsekvenserna för efterfrågan på nya bostäder av boendekostnadsutredningens förslag och kommer till slutsatsen att det är svårt att ha någon välgrundad uppfattning om vad som kommer att hända med såväl den totala produktionen som med sammansättningen av byggandet med avseende på lägenhetsstorlek och upplåtelseform.

Det är institutets uppfattning att det i utredningen saknas en diskussion kring och ett politiskt ställningstagande såväl till den sänkning av bostadsproduktionen som sannolikt följer på reformförslaget som till möjliga fördelningsmässiga konsekvenser samt att reformen på grund av alla osäkerhets-

moment bör ha en sådan flexibilitet att snabba korrigeringar av utvecklingen blir möjlig.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

HSB

HSB anser att bostadssektorn genom boendekostnadsutredningens förslag får bära en alltför stor andel av den totala finansieringen av skattereformen. En reducering bör ske, vilken bör användas dels för att minska belastningen på ny- och ombyggnader, dels för att skapa rättvisa momsregler i förvaltningsledet så att småskalighet inte diskrimineras. Boendekostnaderna har i de senaste årens produktion enligt HSB ökat till en alltför hög nivå. En skatte- och finansieringsreform får därför inte ytterligare driva upp boendekostnaderna i ny- och ombyggda bostäder.

I huvudsak kan HSB godta det föreslagna stödssystemet, bestående av grundsubventionen via skatteavdrag eller räntebidrag, räntelån samt fastighetsskatt. Vidare anser HSB principiellt att den nödvändiga omfördelningen av boendekostnaderna i tiden bör ske antingen med nuvarande räntebidrag kombinerad med en reformerad fastighetsskatt eller med räntelån enligt utredningens förslag.

Riksbyggen

Enligt Riksbyggen kan kombinationen av skatteutredningarnas och boendekostnadsutredningens förslag komma att under överskådlig tid dämpa bostadsefterfrågan och därmed hålla produktionen nere. Den sociala bostadspolitikerna får därmed betala ett anmärkningsvärt högt pris för genomförandet av den i och för sig nödvändiga stora skattereformen. Det är inte självklart att hushållen i gemen gör en sådan omfördelning i sin konsumtion och i sina investeringar att de genomgående kommer att satsa på en lika hög boendestandard som hittills.

Riksbyggen anser att det bostadspolitiska stödssystemet inte kan begränsas enbart till finansierings- och bostadsbidrag. Den fastighetsskatt som tas ut från bostadssektorn måste betraktas och behandlas som en integrerad del av detta stödssystem. Med hänsyn till de stora kapitalkostnadsskillnaderna mellan yngre och äldre bebyggelse är det ett absolut nödvändigt komplement till de föreslagna räntebidragen för att upprätt hålla en något så när acceptabel kostnadspolitisk inom bostadsbeståndet.

SBC

SCB underkänner boendekostnadsutredningens analys av skattereformens effekter på boendekostnaderna. För bostadsrättshavare som förvärvat sin bostad under 80-talet är i många fall räntorna för lånen till förvärvet den dominerande bostadskostnaden. Ändå bortser boendekostnadsutredningen från skattereformens fördyring av räntekostnaderna i sina analyser. Detta är att medvetet sprida desinformation.

SBC framhåller vidare att skattereformen och förslaget till ny bostadsfinansiering systematiskt missgynnar människor som bor i en direkt eller indirekt ägd bostad, och systematiskt gynnar hyresboendet.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

SABO

SABO anser att huvuddragen i det föreslagna bostadsfinansieringssystemet ger förutsättningar för en förbättrad neutralitet mellan olika upplåtelseformer.

Boendekostnadsutredningen borde emellertid fullföljt intentionerna i det föreslagna systemet och lämnat förslag även vad beträffar den tredje komponenten – fastighetsskatten. Enligt SABO bör fastighetsskatten utformas så att den ingår som en verksam komponent i det föreslagna bostadsfinansieringssystemet och att den därmed tillsammans med övriga komponenter blir ett reellt bostadspolitiskt instrument.

SABO anser det naturligt att det nya finansieringssystemet införs fullt ut över det befintliga beståndet. Liksom utredningen, anser SABO att de olika stödsystemen ska föras samman till ett system och att begreppet ombyggnad ersätts med ett mer generellt begrepp, bostadsförbättringsåtgärder, för alla åtgärder som idag subventioneras i olika stödformer.

Vidare framhåller SABO att systemet måste eliminera de risker som kan uppstå vid en alltför stor framtida kostnadsökning på grund av skuldökningen. Det är viktigt att systemet kan korrigeras vid oförutsedd utveckling av samhällsekonomi eller andra för bostadssektorn väsentliga faktorer.

Byggentreprenörerna

Entreprenörföreningen ser positivt på utredningens strävanden att minska de generella subventionerna till förmån för riktade stödåtgärder. Att denna omläggning sker i samband med en omfördelning av inkomstskatten ligger också i linje med åsikter som föreningen tidigare framfört. De höjda boendekostnader som förslaget medför synes kunna bäras av hushållen inom ramen för de ökade disponibla inkomster som skatteomläggningen ger utan att därför förtränga annan konsumtion. Starkt bidragande till detta är att den höjda momsen för bostadsbyggande kompenseras genom ett investeringsbidrag och att fastighetsskatten inte påförs nyproduktionen med full styrka förrän efter tio år.

Föreningen uppskattar att fastighetsskatten görs konkurrensneutral men anser att ytterligare åtgärder bör vidtas för att skapa konkurrensneutralitet mellan konventionellt och schablonbeskattade företag på hyresmarknaden. En grundlig översyn av hyressättningssystemet bör göras bl. a. för att undvika att fastighetsvärdena urholkas till följd av en felaktig hyressättning. Entreprenörföreningen anser vidare att lika regler bör gälla för räntebidrag och räntelån till allmännyttiga och enskilda företag.

Föreningen framhåller att en omfördelning av den totala efterfrågans sammansättning förefaller trolig, i riktning från egnahem till hyresrätt, på grund av den ökade riskexponeringen för egnahem. Hur bostadsrätten kommer att betraktas av konsumenterna kommer att påverkas av den aviserade omlägg-

ningen av taxeringsvärdena. Genom den skärpta pariteten kommer möjligen skillnaden i förhållande till hyresrätten att uppfattas som liten, vilket kan dämpa efterfrågan på bostadsrätter.

Om en sådan förändring av efterfrågans sammansättning blir påtaglig och sker snabbt, föreligger en stor risk för störningar i bostadsförsörjningen och byggföretagens produktionsplanering. Beredskapen i de planerade myndigheterna måste därför höjas så att erforderliga anpassningar av bostadsproduktionen snabbt kan göras när sådana signaler uppmärksammas.

Entreprenörföreningen föreslår i syfte att öka flexibiliteten i räntelånesystemet ytterligare överväganden beträffande kravet på "externa" lån och räntekostnader som villkor för räntebidrag och räntelån. Den som investerar eget kapital i ett projekt avstår från en ränteintäkt från en alternativ placering, vilket måste ses som en kostnad för projektet.

Sveriges Fastighetsägareförbund

Enligt Fastighetsägareförbundet har det inte varit möjligt att bedöma alla effekter av förslaget när det gäller den privata hyressektorn. Bl. a. saknas såväl i utredningens som i förbundets egen analys en beskrivning av konsekvenserna för hyressättningssystemet. En sådan är nödvändig för att kunna ta ställning till utredningsförslaget i dess helhet. Det finns enligt förbundets uppfattning en ofrånkomlig koppling mellan finansieringssystemet och hyressättningssystemet, vilket också betonats i tidigare större bostadspolitiska beslut. Förändras det ena måste det få återverkningar på det andra.

Förbundet framhåller att utredningens förslag dessutom får vittgående konsekvenser inom beskattningsområdet. Förslaget om avdragsregler för räntekostnader är principiellt riktigt och tillstyrkes därför, men som antyds i betänkandet återstår t. ex. att lösa frågan om realisationsvinstbeskattningens utformning. Förbundet anser att oklarheterna i nämnda avseenden innebär att en eventuell omläggning av bostadsfinansieringen inte kan beslutas i den takt som gäller för skatteomläggningen i övrigt. Förbundet förutsätter att berörda intressenter ges tillfälle att komplettera sina synpunkter i denna remiss när ett eventuellt förslag om en omläggning av finansieringssystemet är komplett.

Fastighetsägareförbundet tillstyrker huvuddragen i förslagen om åtgärder för en kraftig begränsning av de generella räntebidragen som bl. a. innebär att en del av kapitalkostnaderna omfördelas över tiden på marknadsmässiga villkor. Samtidigt bör de riktade, inkomstprövade bostadsbidragen utökas. Förbundet anser dock till skillnad mot utredningens förslag att det bör ske en fullständig frikoppling mellan låne- och subventionssystemet. Detta skulle innebära betydande samhällsekonomiska fördelar genom en högre grad av konkurrens mellan olika metoder för finansiering. Lån till ny- och ombyggnad och även till underhåll i den utsträckning det anses nödvändigt kan läggas ut på den öppna kreditmarknaden, eventuellt i förening med en statlig kreditgaranti. Fastighetsägare och byggherrar skulle sannolikt stimuleras att sätta in en större andel eget kapital samtidigt som kreativiteten på kapitalmarknaden ökar. Även institutionella investerare, som traditionellt endast placerar eget

kapital i bostadshyreshus, får fortsättningsvis del av det statliga stödet, vilket är en uppenbar neutralitets- och rättvisefråga. Nuvarande samhällsekonomiskt omotiverade styrning till förmån för lånefinansiering försvinner och efterfrågan på kreditmarknaden minskar.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund (STR)

STR tillstyrker i princip tanken att gå ifrån dagens system, där en väsentlig del av kapitalkostnaderna för bostaden täcks med skattefinansierade bidrag till ett system där varje fastighet belastas direkt med sina kostnader. Räntelånesystemet kan vara en lösning, som gör det möjligt att klara de första årens kapitalkostnader i en ny bostad. Systemet har dock enligt förbundet allvarliga nackdelar. Den automatiskt ökade upplåningen försvårar för fastighetsägaren att bygga upp ett nödvändigt eget kapital för framtida underhåll och ombyggnader. Systemet förutsätter att fastighetens värde ökar snabbare än skulden, vilket inte är givet i hela landet.

Vidare framhåller STR att om subventionerna nu hastigt tas bort och samtidigt byggmomsen höjs kommer det att medföra en kraftig minskning av bostadsbyggandet. Marknaden för låntagarbyggda egnahem är särskilt känslig för denna typ av förändringar, något som trähusbranschen fick erfara i samband med den förra skattereformen under början av 80-talet.

Näringslivets Byggnadsdelegation

Byggnadsdelegationen avstyrker förslaget att införa ett nytt finansierings-system, som permanentar nuvarande regleringar på bostadsmarknaden i nyaformer. Delegationen förordar i stället en avvecklingsplan för nuvarande statliga låneregleringssystem på bostadsmarknaden och att skattebelastningar på bostadssektorn, som ingår i den föreslagna skattereformen, begränsas för att underlätta övergången.

Hyresgästernas Riksförbund

Hyresgästernas Riksförbund konstaterar att de mål hyresgäströrelsen formulerat inte är uppfyllda idag och anser att boendekostnadsutredningens förslag kan bidra till att uppfylla dessa mål.

Förbundet understryker särskilt den betydelse fastighetsskatten kan ha för att åstadkomma rättvisa ekonomiska villkor i boendet. Med hjälp av fastighetsskatten kan man åstadkomma utgiftsparitet mellan olika årgångar av fastigheter och mellan olika upplåtelseformer. Detta kan ske utan stora förmögenhetsöverföringar från hyresgäster till fastighetsägare. Med en differentierad fastighetsskatt kan man t. ex. införa en högre skatt på äldre hus och en lägre på nybyggda och ombyggda hus. Förbundet tillstyrker i princip det nya bostadspolitiska stödsystemet om det kompletteras med förslag om en förändrad fastighetsskatt i enlighet med vad förbundet anfört. Förslaget måste justeras i vissa avseenden (utan att ändra principerna) för att åstadkomma

bättre neutralitet, bättre paritet och rimliga boendekostnader. Om inte krävs en betydande ökning av bostadsbidragen.

Hyresgästernas Riksförbund anser dock att bostadssektorns bidrag till finansieringen av skattereformen blir för stort om förslaget genomförs. Åtgärder måste vidtas för att begränsa boendekostnaderna och att en sänkt nivå för den garanterade nettoutgiften måste bestämmas efter en ytterligare granskning av förslagets fördelningspolitiska effekter. Den eventuella "överfinansiering" som förslaget kan innebära bör användas till bostadspolitiskt riktade åtgärder främst i miljonprogramsområden.

Sveriges Villaägareförbund

Villaägareförbundet ansluter sig till utredningens grundläggande målformuleringar men anser att en omläggning av systemet måste ske med varsamhet och med särskild hänsyn till de hushåll som köpt nyproducerade småhus och planerat sin ekonomi med utgångspunkt i dagens system med räntebidrag.

Enligt förbundet är vidare principen med en avveckling av räntebidragen och en gemensam grundsubvention på 30 % för alla upplåtelseformer riktig. Rundgången i statsfinanserna minskas och skattetrycket kan sänkas. Villaägareförbundet anser att de medel som härigenom frigörs i första hand bör komma bostadssektorn till del genom att man avskaffar, eller i vart fall kraftigt sänker, fastighetsskatten.

Riksförbundet Vi i Småhus

Förslaget med räntelån kan enligt förbundet få oönskade konsekvenser om inte framtidens kostnadsutveckling blir den förväntade. En småhusägare kan i ett påtvingat läge, stå där med skulder som han inte har någon som helst möjlighet att klara av. Hur utredningens förslag om skuldutvecklingsgaranti då fungerar kan vi bara ana idag. Förbundet anser därför att det måste utredas ett bättre system än räntelån.

Boro AB

Boro AB anser att utredarens förslag är fel därför att det innebär att nästan hela skattereformen lånefinansieras. Enligt företaget är det nationalekonomiskt vansinne och politiskt lättsinne.

Enligt Boro AB är den föreslagna modellen till räntelån ogenomförbar eftersom den kraftfullt ökar den regionala orättvisan eftersom värdetillväxten varierar så starkt i olika delar av landet och mellan tätort och glesbygd. Boro AB föreslår att man istället använder en anpassning av taxeringsvärdena till marknadsvärdena med en progressiv fastighetsskatt till att finansiera skattereformen. Det kommer snabbt och effektivt att dämpa övervärdena i stora tätorter och skapa bättre likvärdighet över hela landet. Att använda taxeringsvärde och fastighetsskatt som finansieringskälla fördelar finansieringen av skatteomläggningen på hela fastighetsbeståndet och inte enbart på nyproduktion av bostäder. Det problem som indirekt uppstår för barnfamiljer och

Svenska kommunförbundet

Svenska kommunförbundets styrelse är i huvudsak positiv till de grundläggande principerna i förslaget till nytt bostadsfinansieringssystem. Styrelsens positiva inställning förutsätter dock dels att inkomstskatteutredningens förslag genomförs så att hushållen får tillräckligt ökade nettoinkomster i förhållande till de ökade boendekostnaderna, dels att det nya bostadsfinansieringssystemet inte leder till ökade kommunala kostnader. Styrelsen accepterar över huvud taget inte ökade kommunala kostnader till följd av ett nytt bostadsfinansieringssystem.

Förbundsstyrelsen framhåller att det föreslagna systemet på sikt kommer att lösa en hel del av de brister som finns i nuvarande system. Systemet medför dock problem under en tämligen lång övergångstid. De första 10–15 åren kommer kostnadsskillnaderna mellan nyproduktion och bostäder i det äldre beståndet att öka. Detta medför enligt styrelsens mening risker för en minskad rörlighet på bostadsmarknaden. Vidare drabbas vissa grupper. Ungdomar och särskilt de studerande har inte råd med bostäder i nyproduktionen i dag och det finns risk för att de får det ännu svårare de närmaste tio åren om boendekostnadsutredningens förslag genomförs. Vidare drabbas t. ex. äldre pensionärer som måste flytta till nyproducerade moderna bostäder eller gruppboendestäder. Det är också i den gruppen som det finns flest personer med låg eller ingen ATP.

Kommuner

Flertalet av de kommuner som yttrat sig är också i likhet med Kommunförbundet positiva och anser att utredningens förslag till nytt finansieringssystem på många punkter innebär en klar förbättring jämfört med dagens system. **Malmö** kommun påtalar att den allvarligaste invändningen mot effekterna av det föreslagna systemet rör ökningen och överväldningen av kostnader för boendet på kommunerna och särskilt de med storstadsproblem. Enligt **Stockholms** kommun måste det slås fast att det är helt oacceptabelt om ett nytt regelsystem skulle innebära att boendekostnaderna i storstäderna ökar mer än vad som gäller för riket i övrigt.

Göteborgs kommun framhåller att i boendekostnadsutredningens förslag inte ryms ekonomiska möjligheter till den nödvändiga upprustningen av miljonprogrammets bostäder. **Stockholms** kommun menar att den överfinansiering som reformen ger bör tillfalla miljonprogramsområdena. Ett särskilt stöd till dessa områden måste under alla omständigheter komma till stånd.

Landstingsförbundets styrelse anser att det är angeläget att det totala stödet från staten till primärkommunerna inom bostadssektorn och för bostadsbidragen får en sådan utformning att kommunerna ges möjligheter att öka utbyggnaden av bostäder framför allt för äldre. Samma statliga stöd bör också ges till landstingen för de gruppbostaderna som landstingen ansvarar för.

LO

LO anser att utredningens förslag till bostadsfinansiering är ett klart steg i rätt riktning. Men enligt LO:s bedömning kommer vissa allvarliga problem alltså att finnas kvar och frågan är om inte man bör ta ytterligare ett steg i samma riktning. För det första ligger kapital- och boendekostnaden även i ett räntelånesystem på en för hög nivå. För det andra kommer stora förmögenheter hos fastighetsägarna även att kunna byggas upp i ett system med räntelån.

Centralorganisationen SACO/IR

Organisationen anser att det är angeläget att olika finansieringslösningar finns att tillgå. Olika former av räntelån bör finnas som ett kompletterande alternativ till nuvarande hypotekslån. Utredningens förslag till finansiering har i för liten utsträckning utnyttjat möjligheterna att i detta avseende lita till en fungerande konkurrensmarknad mellan hypoteksinstitut.

Mäklarsamfundet

Mäklarsamfundet avstyrker utredningens förslag att tillskapa ett nytt system med räntelån. Vid bedömning av boendekostnaderna måste enligt samfundet hänsyn tas till samtliga ingående faktorer, vari underhållskostnader och renoveringskostnader för äldre egnahem utgör en stor del vid sidan av kapitalkostnaderna. Den verkliga boendekostnaden måste fördelas på ett riktigt sätt, utan att generella metoder för boendesubventionering tillgrips. Mäklarsamfundet föreslår därför i stället ett system med förvärvslån i likhet med de som redan existerar vid förvärv av äldre villafastigheter. Förvärvslånen föreslås således kunna erhållas på helt likartade villkor såväl vid nyproduktion som vid förvärv av äldre villafastigheter. Lånen föreslås behovsprövade och skall alltid lösas vid ägarskifte.

Svenska arbetsgivareföreningen

Föreningen åberopar Näringslivets Byggnadsdelegations yttrande.

Skattebetalarnas förening

Skattebetalarnas förening ansluter sig vad gäller den långsiktiga målsättningen till grunddragen i det föreslagna bostadspolitiska stödssystemet. Föreningen betonar särskilt vikten av att genom sänkta skatter göra det möjligt för de

boende att själva betala en större andel av de faktiska boendekostnaderna än vad som nu är fallet. Föreningen ansluter sig därför till förslagen om en grundsubvention som för hyresrätt och bostadsrätt motsvarar ränteavdrags-effekten för egna hem och att – för den framtida nyproduktionen – ersätta räntebidragen med räntelån. Det bör dock kraftigare än så skett understrykas att förslaget om räntelån innebär en möjlighet att få – inte en skyldighet att ta – ytterligare lån i framtiden, om detta skulle visa sig vara nödvändigt för att ett tillräckligt belopp ska återstå för annan konsumtion sedan boendekostnaderna betalats.

Pensionärernas Riksorganisation (PRO)

PRO framhåller att såvitt man har kunnat finna torde systemet medföra minskade möjligheter att göra förmögenhetsvinster bl. a. på grund av inflation. Detta kan i sin tur föra med sig en lugnare prisutveckling på bostadsfastigheter som är till gagn för de boende. Mot den bakgrunden kan PRO instämma i utredningens förslag.

Riksorganisationen betonar vidare att en skärpt fastighetsskatt slår hårt särskilt mot de pensionärer som har egna hem. Dessa är i många fall pensionärer som dessutom har en låg pension. PRO motsätter sig bestämt den höjda boendekostnaden på grund av en ökad fastighetsskatt.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Riksförbundet anser det olämpligt att åter införa ett system där räntebetalningar och amorteringar skjuts in i en oviss framtid. I stället för att införa ett system som innebär ökad skuldsättning för de boende bör staten enligt riksförbundets mening stimulera bostadssparandet. Riksförbundet finner det vidare olämpligt och ologiskt att man – samtidigt som man skapar ett nytt skattesystem med syfte att inte som dagens vara inflationsdrivande – inför ett finansieringssystem för bostäder vars grund är antagande om fortsatt inflation.

Svenska Livsförsäkringsföreningars Riksförbund

Riksförbundet pekar på att byggkostnaderna och därmed hyror och villapriser samt bostadsrättsavgifter undan för undan har stigit. Detta har lett till viss segregation inom boendet. Riksförbundet anser att segregationsproblemet bör beaktas och att särskild tanke ägnas gruppen ensamstående.

2 Investeringsbidrag

Riksskatteverket

Riksskatteverket anser att det måste klargöras hur det föreslagna systemet med investeringsbidrag skall behandlas från skattesynpunkt.

Plan- och bostadsverket anser att det väsentliga är att den höjda byggmomsen inte får genomslag i fråga om byggandet av permanenta bostäder. Därför tillstyrker verket förslaget om investeringsbidrag. När det gäller periodiskt underhåll och reparationer av fastigheter med permanenta bostäder vill dock verket föreslå ändringar i förhållande till utredningens förslag.

Enligt verkets uppfattning bör investeringsbidrag lämnas i samtliga de fall då grundsubvention lämnas i form av räntebidrag. För egna hem, där grundsubventionen har formen av skattereduktion för räntekostnader, bör frågan om investeringsbidrag för underhåll och reparationer prövas i särskild ordning. Det är olämpligt att som boendekostnadsutredningen föreslår införa regler som uppmuntrar fastighetsägare till att vänta med reparationer och underhåll tills tiden blir mogen för större ombyggnader.

Plan- och bostadsverket anser att den bostadspolitiska styrningen i första hand bör knytas till investeringsbidraget som erhålles av såväl ägare till egna hem som andra bostadsfastigheter. Länsbostadsnämnden bör fastställa vilken del av en investering i en fastighet som är den egentliga bostadsdelen, för vilken investeringsbidrag skall utgå. Det investeringsbidrag som skall utgå bör utformas som en viss procent av ett investeringsbidragsunderlag.

Den kvalitetskontroll som utföres i samband med bygglovsgranskningen i kommunerna avser endast att säkerställa att projektet uppnår minst den standard som följer av gällande byggregler. Denna granskning ger således inga incitament för att höja standarden utöver miniminivån. Plan- och bostadsverket föreslår därför att vid beräkning av garantiunderlag bör tillägg för redovisade kvaliteter m.m. utöver minimikraven för bygglov kunna göras på samma sätt som i den nya värderingsmetoden som trätt i kraft den 1 oktober 1989. På så sätt kommer garantiunderlaget och därmed stödet till projektet att öka i proportion till redovisade och godkända kostnader för sådana för samhället och de boende angelägna, långsiktiga kvaliteter.

Enligt plan- och bostadsverket är investeringsbidraget ur administrativ synvinkel en mycket enkel hantering som kan införas med några månaders förberedelseid.

HSB

HSB anser att den höjda byggmomsen bör restitueras i stället för att kompenseras med investeringsbidrag. Restitution skapar större stabilitet och minskar administrationen.

Riksbyggen

Enligt Riksbyggen är det av boendekostnadsutredningen föreslagna investeringsbidraget till nyproduktionen helt nödvändigt om man inte är beredd att göra principiella avsteg från en enhetlig mervärdebeskattning.

SABO tillstyrker förslaget om ett schablonbestämt investeringsbidrag. Enligt SABO bör det ge kompensation även för de räntekostnader som uppstår under tiden från betalning av mervärdeskatten till utbetalning av investeringsbidraget.

Byggentreprenörerna

Entreprenörföreningen anser att utredningens förslag att införa ett investeringsbidrag som motsvarar den höjda byggmomsen är välbetänkt. Avgränsningen till permanentbostäder skapar dock en ganska märklig uppdelning av marknaden och gränsdragningsproblem i s. k. blandade fastigheter.

Entreprenörföreningen anser att krav på kvalitet, energisparåtgärder bör ställas i samband med ansökan om bygglov. Den dubbelprövning som idag förekommer i låne- och bygglovsärenden medför stor tidspillan och onödiga kostnader.

Föreningen vill vidare bestämt avråda från en beslutsordning för investeringsbidraget som medför att detta kommer att ingå i eller påverkas av det oberäkneliga förhandlingsspel som föregår lånebeslut (eller motsvarande) i många länsbostadsnämnder.

Sveriges Fastighetsägareförbund

Förbundet föreslår att frågan utreds om att ersätta boendekostnadsutredningens förslag om räntebidrag och investeringsbidrag med ett produktionsbidrag, som betalas ut i samband med ny- och ombyggnad. Bidragsunderlaget bör beräknas på skäligen enkla och schabloniserade grunder.

Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund (STR)

STR tillstyrker att bostadsbyggandet undantas från momshöjningen, men föreslår att detta sker genom reducerad skatt som i dag. Utredningens förslag, där investeringsbidrag skall handläggas av länsbostadsnämnderna och beräknas på grundval av ett fastställt låne- eller garantiunderlag är inte enklare, snarare tvärtom. Det begränsar också återbäringen till de bostäder som godkänns i det statliga systemet. Också fritidsbostäder kommer enligt förslaget att belastas med full moms, trots att det finns goda skäl att reducera momsen även för dessa. Exempelvis kan ett hushåll välja att skaffa fritidsbostad i stället för att byta till en större permanentbostad.

Hyresgästernas Riksförbund

Förbundet vidhåller att bostadsbyggandet helt bör momsbefrias eftersom boendekostnadsutredningen inte på något sätt vederlagt förbundets påståenden om att en "rundgång" blir följden av moms på byggande.

Enligt förbundet är dock förslaget om investeringsbidrag är ett steg i rätt riktning. Effekten av detta bidrag på kort sikt förtas dock av att nivån för den garanterade nettoutgiften höjs. 3,75 % med investeringsbidrag motsvarar RINK:s nivå 3,43 % med byggmoms. Den kostnadsdämpande effekt som skulle åstadkommas i nyproduktionen försvinner och boendekostnadsutredningen föreslår därmed samma höjning av kostnaderna för nyproduktionen trots att man föreslår investeringsbidrag.

När det gäller utformningen av investeringsbidraget pekar förbundet på att man för att fullt ut täcka momshöjningen måste inräkna kompensation för de räntekostnader som uppstår på grund av betalning av moms sker långt före utbetalning av investeringsbidraget.

Sveriges Villaägareförbund

Villaägareförbundet anser i första hand att byggmomsen ej skall höjas. Det av boendekostnadsutredningen föreslagna investeringsbidraget neutraliserar i praktiken momshöjningen för ny- och ombyggnad av permanentbostäder. Förbundet kan acceptera förslaget i andra hand, men vill peka på de negativa konsekvenser som konstruktionen medför i form av administrativt krångel och ökad rundgång i statsfinanserna.

Svenska kommunförbundet

Kommunförbundet förutsätter att inte enbart nybyggnads- utan även ombyggnadsverksamheten kompenseras för ökade kostnader till följd av en ändrad byggmoms.

Stockholms kommun

Föredragande borgarrådet framhåller att det är bra att utredningen föreslår kompensation för momshöjningen på byggande. Det bör emellertid ytterligare övervägas om inte en restitution är enklare och administrativt billigare. Därtill måste ett bidrag beakta räntekostnaden för moms under perioden från det att momsen betalas till dess bidraget betalas ut.

Upplands Bro kommun

Enligt kommunen är det svårt att förstå motivet till den administrativa rundgång som blir följden av utredningens förslag. Det vore enklare att undanta bostadsinvesteringar från momshöjningen.

Gävle kommun

Kommunen anser huvudtanken riktig. Full moms på bostadsbyggandet leder enbart till omotiverade prisökningar på äldre fastigheter och måste ändå neutraliseras av stöd till nyproduktionen. Men man kan hysa betänkligheter mot en schablonutbetalning av moms till fastighetsägaren. Redan nu är inslaget av "svart" arbetskraft alltför stort i byggsektorn och det finns ett utmärkt

tillfälle att underlätta en upprepning om investeringsbidraget endast utbetalas mot momsredovisade fakturor.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

Östersunds kommun

Kommunen vill poängtera vikten av att investeringsbidrag införs både vid nybyggnad och ombyggnad, om byggnadsverksamheten skall belastas med full moms.

Enligt kommunen bör utbetalningen av investeringsbidrag kopplas till att vissa kvalitetskrav uppfylls vid nyproduktion och ombyggnad.

Umeå kommun

Fastighetskontoret tillstyrker förslaget om ett investeringsbidrag som motsvarar höjningen av byggmomsen. Härigenom får bostadsbyggandet konkurrensfördelar jämfört med övrigt byggande. Det motverkar också det språng i produktionskostnaderna som eljest skulle bli svårhanterad i övergångsskedet. Möjligen borde investeringsbidraget också utsträckas till att gälla följdinvesteringar till bostadsbyggandet, t.ex. barnstugor.

LO

LO tillstyrker av följande skäl förslaget om investeringsbidrag.

A. Den höjda byggmomsen får ett betydligt högre genomslag på nyproduktionen än i det äldre beståndet. Detta ökar kostnadsskillnaden mellan yngre och äldre bostäder.

B. Ökade kapitalvinster på det äldre beståndet är en annan effekt av den höjda byggmomsen vilket skapar fördelningspolitiska problem.

C. Med investeringsbidrag är det möjligt att genomföra en neutral moms på byggområdet och samtidigt minska effekterna på byggkostnaderna.

TCO

TCO tillstyrker förslaget om investeringsbidrag.

Skattebetalarnas förening

Skattebetalarnas förening anser att en förhöjd byggmoms enligt förslaget från KIS skulle få mycket allvarliga konsekvenser i bostadspolitiska hänseenden. I valet mellan att begränsa dessa verkningar genom ett investeringsbidrag enligt utredningsförslaget och att inte höja byggmomsen är dock det senare alternativet klart fördelaktigast.

Svenska Revisorsamfundet

Samfundet anser att utredningen inte ger underlag för ett ställningstagande vilken av metoderna differentierad mervärdeskatt eller investeringsavdrag som bör genomföras och om ett sådant schablonavdrag i så fall skall beräknas schablonmässigt.

De administrativa och kontrollmässiga problemen med en differentierad mervärdeskatt bör dock inte överdrivas. Enligt samfundets mening fungerar reglerna för närvarande utan större problem och utgör ett viktigt steg för att uppnå konkurrensneutralitet mellan arbete i egen regi och upphandling av byggtjänster. För att uppnå konkurrensneutralitet föreslår KIS därför regler om uttagsbeskattnig. Dessa regler innehåller komplicerande inslag och leder till tillämpningsproblem och motsvarande kontrollproblem som reduceringsreglerna. Dessutom leder de till redovisningsproblem och vidare kräver kommunernas kompensationsystem en inte obetydlig administration.

3 Grundsubvention

Svenska sparbanksföreningen

Svenska sparbanksföreningen tillstyrker förslaget att ränteavdrag för enskilda inkomsttagare och privata fastighetsägare skall kombineras med ett räntebidrag till allmännyttan. Då blir utgångsläget detsamma och gör så att neutralitetsmålet kan nås på ett enkelt sätt.

HSB

HSB anser att ett system med grundsubvention kräver långt gången neutralitet med äganderättens skatteavdrag. En begränsning enligt nuvarande räntebidragmetod är därför oacceptabel. Subventionsunderlaget bör, enligt HSB:s mening, beräknas på de verkliga produktionskostnaderna utan begränsningar. Omfattningen av bidragsberättigade åtgärder måste också bli lika som för äganderätten, vilket bl. a. innebär att alla investeringar i anslutning till bostadsbyggandet inryms i garantiunderlaget.

Enligt HSB är det viktigt att hålla isär subventions- och finansierings-system. Därför bör grundsubventionen inte göras avhängig vilken finansieringsform som tillämpas. Vidare skulle en minskning över tiden av grundsubventionen enligt förslaget strida mot neutralitetskravet. Grundsubventionen bör därför utgå utan fiktiva amorteringar till dess amorteringar sker på ursprungligt lån.

HSB anser att en detaljerad uppdelning av ett stort antal åtgärder efter livslängd skapar en onödigt komplex finansiering. Metoden är rimlig om antalet åtgärder är begränsade. Vid omfattande ombyggnadsåtgärder till nybyggnadsstandard bör bidrag och lån jämföras med nybyggnad.

HSB anser vidare att villkoret om faktiskt betalda räntor innebär en avsevärd försämring mot dagens situation, där räntebidrag kan utgå även vid finansiering av s.k. ROT-åtgärder med fonderade medel. Fonderna är uppbyggda med beskattade medel hos de boende. Om t.ex. en bostadsrättsförening i stället av medlemmarna begär ekonomiska tillskott som finansieras med lån, skulle 30 % subvention utgå. Utredningens förslag kommer därmed att motverka fonduppbyggnad för reparation och underhåll och främja skuldsättning.

Riksbyggen delar i allt väsentligt utredningens överväganden och förslag i fråga om den s. k. grundsubventionen. Utformningen är robust och enkel och bör effektivt bidra till att skapa en godtagbar neutralitet mellan upplåtelseformerna. Riksbyggen kan också godta att man inte inom bostadsfinansieringssystemets ram kan förhindra den skenbara neutralitetsbrist som består i att ägare till egnahem genom rebeliegning kan tillgodogöra sig en förnyad grundsubvention i form av ränteavdrag.

SBC

SBC accepterar inte utredningens tankar om en gemensam grundsubvention. I remissvar över inkomstskatteutredningen föreslås att bostadsräntor skall ges en mera förmånlig behandling än övriga skuldräntor, samt att inte föreslagna avdragsbegränsningar genomförs. Det medför i sin tur att den statliga subventionen till bostadsinvesteringar inte kan utformas som boendekostnadsutredningen föreslår.

SABO

SABO anser att hyresrätten, av neutralitetsskäl, skall ges en grundsubvention som motsvarar egnahemmens rätt att göra underskottsavdrag för låneräntor. Fullständig likformighet erhålls inte för hyresrättens grundsubvention jämfört med egnahem. Grundsubventionen för egnahemmen är en generell skatte-reduktion som gäller oavsett syftet med lånet. Enligt SABO kan därför skillnaden mellan det 30-procentiga räntebidraget och underskottsavdraget mellan upplåtelseformerna endast accepteras under förutsättning att allmännyttiga bostadsföretag fortsättningsvis schablonbeskattas och att bl. a. fonderingar för underhåll därigenom kan hållas skattefria. Om detta inte är möjligt anser SABO att kompensation måste utgå i någon annan form.

SABO anser vidare att grundsubventionen (och räntelånegarantier) alltid bör kunna lämnas oberoende av finansieringsalternativ och extern belåning.

Sveriges Fastighetsägareförbund

Förbundet föreslår att frågan utreds om att ersätta utredningens förslag om räntebidrag och investeringsbidrag med ett produktionsbidrag, som betalas ut i samband med ny- och ombyggnad. Bidragsunderlaget bör beräknas på skärligen enkla och schabloniserade grunder.

Hyresgästernas Riksförbund

Hyresgästernas Riksförbund tillstyrker i princip förslaget om grundsubvention men anser att vissa justeringar måste göras. Problemet att ägare av småhus kan använda sitt hus som säkerhet för belåning för nyinvesteringar men också till konsumtion och erhålla ränteavdrag för detta måste avhjälpas. Vidare måste alla de faktiska räntekostnader som finns i fastighetsförvalt-

ningen läggas till grund för räntebidrag för hyres- och bostadsrättshus. Även tomträttsavgäld måste få räknas in i underlaget eftersom den är en ränta på tomtens beräknade kapitalvärde.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

Sveriges Villaägareförbund

Villaägareförbundet godtar utredningens förslag endast under den förutsättningen att ränteavdragstaket höjs och realvärdesäkras. Detta kan enklast ske genom anknytning till basbeloppet för allmän försäkring. Förbundets förslag är att gränsen sätts till sex basbelopp för vuxna och ett basbelopp för barn. Förbundet motsätter sig vidare att det föreslagna systemet ersätter det nuvarande stödet för dem som idag har räntebidrag.

Stockholms kommun

Föredragande borgarrådet framhåller att det är bra att utredningen eftersträvar likhet mellan olika upplåtelseformer. Den föreslagna grundsubventionen tycks emellertid missgynna hyresrätten. Det är därför nödvändigt att räntebidraget ger stöd för alla delar i investeringarna och även beaktar eventuella tomträttsavgälder. Det bör dessutom övervägas om räntebidragen skall begränsas till en bestämd antagen produktionskostnad. Om så ändå sker måste ortskoefficienten för Stockholm höjas väsentligt på det sätt fastighetskontoret anför.

Det bör vidare sakna betydelse hur en investering finansieras. Det finns ingen anledning att tvinga bostadsföretagen till upplåning om det i övrigt är förmånligare att bekosta investeringen med egna medel.

TCO

TCO konstaterar att utredningens förslag är en följd av avdragsrätten för ränteutgifter och av kravet på lika behandling av olika upplåtelseformer. TCO accepterar därför utredningens förslag när det gäller hyresrätter men avstyrker förslaget att räntebidrag skall lämnas även för bostadsrätter med hänvisning till inkomstskatteutredningens förslag om skattereduktion.

Centralorganisationen SACO/SR

Enligt SACO/SR tillfredsställer förslaget kravet på neutralitet mellan upplåtelseformerna. Grundsubventionen är vidare neutral mellan ny- resp. reinvesteringar. Det är oerhört viktigt att en sådan neutralitet kan upprätthållas och göras trovärdig.

Skattebetalarnas förening

Föreningen ansluter sig till förslagen om en grundsubvention som för hyresrätt och bostadsrätt i storlek motsvarar ränteavdragseffekten för egnahem.

4.1 Räntelån – allmänt

Riksbanken

Fullmäktige avstyrkte enhälligt vid remisstillfället 1986 att ett räntelånesystem skulle införas på bostadsfinansieringens område. Enligt fullmäktige är i sak det system som nu föreslås förenat med i stort sett samma nackdelar som orsakat sammanbrott i tidigare finansieringssystem på bostadsmarknaden. Räntelånesystemet kan därutöver sägas vara förenat med en extra risk för att framtida revideringar blir ytterst komplicerade. Finansieringen ligger som framgått utanför statsbudgeten på den ordinarie kreditmarknaden. Olika årgångar hus kommer att uppvisa olika skuldstruktur beroende på skilda produktionskostnader, räntenivåer, uppräkningsstal och även skilda avskrivningar till följd av statens garantiåtaganden. Systemet blir mot denna bakgrund mycket svårt att överblicka och att administrera. Även för den enskilde låntagaren blir det närmast omöjligt att bedöma systemets återverkningar. Bördan av ett lågt sparande och en hög skuldsättning kan bli fullt uppenbara först efter ett eller flera decennier.

Det finns vidare enligt fullmäktiges mening skäl att understyrka att målen vad gäller kostnadsparitet mellan olika årgångar av fastigheter och kostnadsneutralitet mellan olika upplåtelseformer endast uppfylles i högst begränsad utsträckning enligt utredningens förslag. Till bilden hör för det första att endast nya årgångar i beståndet skulle påverkas av räntelånens omfördelande och kostnadshöjande effekter. Det äldre beståndet (i praktiken över 80 % av marknaden) påverkas inte direkt, men kan se fram emot betydande indirekta värdestegringseffekter till följd av den tänkta omläggningen. Den omedelbara effekten av räntelånens införande för nyproducerade och yngre årgångar hus blir av allt att döma att kostnadspariteten i beståndet i sin helhet försämras.

Allmänna pensionsfonden, första, andra och tredje fondstyrelserna

Fondstyrelserna har i en tidigare remiss avstyrkt ett förslag till bostadsfinansiering snarlikt det som nu framlagts av boendekostnadsutredningen. Vissa viktiga kompletteringar har gjorts i förhållande till det tidigare förslaget främst genom skuldtvecklingsgarantin, kreditgarantin och möjligheten till totalfinansiering av bostadslån. Det återstår emellertid en rad outredda frågor, av vilka en del för övrigt ställs av utredningen själv. Det gäller oklarheter vad beträffar beskattningen av underkursobligationer, administrativa och ekonomisk-politiska problem bl. a. rörande räntelånenämndens befogenheter och svårigheter med tidsplan för de rutiner med vilka räntelånen skall hanteras. Därtill kommer behovet av en mer fullständig analys av räntelånesystemets stabilitet samt klarläggande av övergångsproblemen. Man behöver också utreda alternativa låneformer och möjligheterna till modifikationer i nuvarande system. I sin nuvarande form ger förslaget ingen stimulans till privat sparande inom bostadssektorn. Tvärtom skulle skuldsättningen öka under systemets långt utdragna initialskede. Det vore därför önskvärt att systemet

gjordes mer flexibelt så att låntagaren inte tvingas in i en onödigt långvarig skulduppbyggnad.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

Stadshypotekskassan

Kassastyrelsen anser att utredningens förslag till räntelånesystem i praktiken är de enda rimliga sättet på vilket det går att någorlunda snabbt ta sig ur det nuvarande generella subventionssystemet. Det är vidare allmänt sett fullt genomförbart, men behöver överarbetas ordentligt i olika tekniska hänseenden.

SBAB

Enligt bolaget bör ett räntelånesystem inte genomföras på det underlag som nu presenteras utan ytterligare överväganden är helt nödvändiga. Dessa överväganden bör avse möjligheter till någon form av omfördelningslån utan detaljreglering från statens sida och utan tvång för någon långivare att lämna sådana lån. Även alternativ utan omfördelningslån bör övervägas.

SBAB är berett att erbjuda omfördelningslån för nya investeringar, om statsmakterna ger förutsättningarna, bl. a. den skattemässiga behandlingen. Andra förutsättningar är att staten garanterar skuldökningen, att lånen kan lämnas utan detaljreglering från statens sida och att SBAB inte åläggs skyldighet att lämna sådana lån. SBAB är också berett att, om statsmakterna önskar det och anger förutsättningarna, erbjuda lån i konkurrens med andra långivare.

Svenska Bankföreningen

Bankföreningen framhåller att föreningen tidigare i olika sammanhang har varnat för de problem – både privatekonomiska och samhällsekonomiska – som förr eller senare uppstår om man introducerar lånekonstruktioner som på ett svårbegripligt och oöverblickbart sätt skjuter räntebetalningar och amorteringar långt in i framtiden. Detta gäller i hög grad även boendekostnadsutredningens förslag. Lösningarna kan visserligen te sig enkla på kort sikt men problemen ackumuleras på längre sikt; i paritetslånesystemet ackumulerades problem för staten – i utredningens räntelånesystem kommer problemen att ackumuleras främst hos låntagarna och kreditinstituten.

Enligt Bankföreningen skulle utredningens förslag om räntelån medföra så stora nackdelar och problem för låntagarna, bostadsinstituten och obligationsmarknaden att det inte bör genomföras i föreliggande utformning. Effekterna för låntagare och långivare är otillräckligt belysta. Det är tveksamt om det föreslagna systemet skulle kunna bestå under någon längre tid. Alternativa lösningar måste utredas närmare, innan beslut fattas.

Om räntelån ändå införs, måste de enligt föreningen kombineras med statliga kreditgarantier, så att systemet blir tillgängligt för alla bostadsinstitut.

Sparbanksföreningen anser att det föreslagna systemet har egenskaper, som gör det intressant och rättar till många problem. Det finns dock några egenskaper, som gör att riskerna för en instabil utveckling är uppenbar och kan skapa avsevärda svårigheter för låntagare, långivare och stat.

Alla variabler, utom möjligen realräntan, kan direkt eller indirekt påverkas genom beslut av politiska instanser eller den nämnd som skall föreslå nivå för de kommande årens inflation. Enligt Svenska sparbanksföreningens mening ger metoden alltför stort utrymme för kortsiktiga och politisk betingade justeringar, som får mycket stor betydelse för låntagarens ekonomi under mycket lång tid. Sådana frestelser bör inte läggas in i ett system för bostadsfinansiering.

De politiska och pedagogiska problemen med att övertyga låntagare om det riktiga i att skulden ökar under mycket lång tid trots stora och (nominellt) ökande betalningar, bäddar för att systemet efter ett antal år måste överges. Jämförelsen med paritetslånen eller den första utformningen av studiemedelsystemet ligger nära till hands.

Finansbolagens Förening

Enligt föreningens uppfattning är lånekonstruktionen inte tilltalande eftersom den i realiteten innebär att en skulduppbyggnad äger rum i stället för det vid lån normala, nämligen med amortering av skulden.

HSB

HSB anser att räntelån är en i princip godtagbar metod att omfördela boendekostnader i tiden under förutsättning att staten ger tillfredställande garantier för skuldökning och kreditrisk.

Riksbyggen

Riksbyggen anser att den föreslagna utformningen av räntelånet som en väsentlig del i hela systemet är en bra konstruktion. Avvägningen mellan rimlig skuldökning och rimlig utgiftsökning förefaller acceptabel i olika tänkbara kombinationer av inflationstakt och realräntenivå. Snabba förändringar i inflationstakt och/eller realräntenivå under skuldökningsperioden, som inte går i takt med byggkostnadsutvecklingen kan dock ge oönskade effekter. Överstiger förändringarna vad som skulle vara en naturlig ökning av byggkostnaderna driver de upp priserna. I det omvända läget konserveras besvärande paritetsproblem. Sådana möjliga konsekvenser måste enligt Riksbyggen beaktas noga i samband med att den föreslagna skuldutvecklingsgarantin utformas.

SBC underkänner förslaget att införa räntelån i stället för de nuvarande räntesubventionerna. Enligt SBC har det föreslagna räntelånesystemet bl. a. följande allvarliga brister. Lånen är svårförklarliga och kan medföra risker för överbelåning. Lånen är vidare politiskt instabila och kan leda till minskad nyproduktion. De medför heller inte någon kostnadspress i byggandet och är oförenliga med en nominell realisationsbeskattning samt saknar sparstimulanser.

SABO

SABO anser att räntelån kan ersätta nuvarande räntebidrag utöver grundsubventionen mot bakgrund av de motiv och fördelar som utredningen visar. Ett oeftergivligt krav enligt SABO är att räntelånen över sin livstid tryggas med effektiva kredit- och skuldutvecklingsgarantier. SABO anser vidare att ekonomiska resurser måste avsättas för information och kunskapsspridning om räntelånets uppbyggnad och funktion.

Byggentreprenörerna

Entreprenörföreningen anser att förslaget att finansiera en del av låntagarnas ökade räntekostnader med räntelån i praktiken innebär att ett partiellt reallån införs. Föreningen har hittills varit mycket tveksam till sådana konstruktioner, eftersom de förutsätter en motsvarande värdeökning i fastigheterna som inte med säkerhet kan förutsättas uppstå. Om, som utredningen uppger, statliga garantier kan skapas för att fastighetsvärdena med betryggande marginal täcker en växande skuldbörda i fastigheterna, anser föreningen dock att ett sådant partiellt reallånesystem likväl bör kunna prövas som alternativ till nuvarande system, särskilt med tanke på de positiva inslag som förslaget i övrigt innehåller.

Sveriges Fastighetsägareförbund

Fastighetsägareförbundet framhåller att under perioder med hög inflation eller hög realränta kan någon form av omfördelning över tiden vara nödvändig för att byggproduktionen över huvud taget skall kunna hållas uppe. Utgiftsplittringen mellan olika årgångar av hus blir annars omotiverat stor och fastighetsägare med enbart enstaka fastigheter kan få likviditetsproblem, t. ex. i samband med en ombyggnad.

Enligt förbundet talar erfarenheterna från andra länder bl. a. för att det är direkt olämpligt att söka likartade finansieringslösningar för flerbostadshusen som för egnahemmen. Syftet med och inriktningen av en omfördelning av kapitalkostnaderna är ofta helt olika för de skilda ägarekategorierna. Boendekostnadsutredningens överväganden tycks i första hand avse egnahemsägarnas situation.

Förbundet anser sammanfattningsvis att man bör fästa tilltro till kreditmarknadsinstitutens förmåga att erbjuda nya, kreativa och individuellt an-

passade finansieringslösningar som gör den statliga garantimodellen ointressant och onödig. De formella hinder som kan föreligga för att kreditinstituten skall kunna erbjuda sådana lösningar bör därför snarast undanröjas. Många invändningar kan resas mot den tekniska lösning som boendekostnadsutredningen valt.

Näringslivets Byggnadsdelegation

Byggnadsdelegationen anser att räntelåneförslaget innebär nackdelar genom att ersätta möjliga konsolideringar inom bostadssektorn med skuldökningar i lånesystemet för en period av 18 till 20 år eller ännu längre. En sådan ordning inskränker dispositionsfriheten över bostadsstocken, som är till nackdel för det utrymme, som behövs för reparationer och underhåll av bostadsbeståndet hela den tid skuldökningen pågår, dvs. ca 20 år. En ytterligare skulduppbyggnad med nya räntelån är knappast någon acceptabel lösning på detta problem.

Hyresgästernas Riksförbund

Hyresgästernas Riksförbund ställer sig i princip positiv till en modell med räntelån. Enligt förbundet finns dock problem i och med att räntelånen inte påverkar det äldre beståndet och dessa problem understyrker nödvändigheten av att samordna räntelånen med fastighetsskatten. I annat fall kan paritetsproblemen faktiskt förvärras och orättvisor uppstå mellan allmännyttiga bostadsföretag och privata hyreshus. Förbundet anser emellertid att den omfördelning i tiden som eftersträvas med räntelånen naturligtvis också kan åstadkommas genom en kombination av räntebidrag och fastighetsskatt.

Sveriges Villaägareförbund

Villaägareförbundet anser dels att räntelånen bör vara öppna även för köpare av begagnade småhus, dels också att räntelån inte bör vara den enda kreditformen på småhusmarknaden. Enligt förbundet är det också önskvärt att det tas fram attraktiva alternativ till räntelånen på kreditmarknaden. Konventionella lån med lång inledande amorteringsfrihet bör finnas tillgängliga för den köpare som ser nackdelar med räntelånen.

Svenska kommunförbundet

Enligt förbundets styrelse kan boendekostnadsutredningens förslag om räntelån leda till problem när det gäller byggande på mindre orter och i glesbygden. Detta blir uppenbart i fall då räntelånen ökar låneskulden till en nivå som bedöms överskrida ett marknadsvärde. Statens subventioner är lika över hela landet. Men det är inte säkert att detta leder till regional neutralitet. Variationer i prisnivå mellan olika orter gör att skillnaderna finns kvar. Det kan därför finnas behov av mer riktade insatser inom bostadspolitiken till vissa orter och glesbygdregioner.

Ett alternativ kan vara att använda en differentierad skulduppräknig. Ett annat alternativ är att skuldtutvecklingsgarantin kan utlösas regionalt eller lokalt, exempelvis vid företagsnedläggningar eller andra händelser som påverkar möjligheterna att sälja egna hem. Det kan också övervägas att utnyttja skuldtutvecklingsgarantin i perioder med låg efterfrågan på bostäder på vissa orter. Styrelsen anser att också dessa frågor närmare behöver utredas.

Kommuner

Många kommuner bl. a. **Marks**, **Västerås**, **Bollnäs**, **Östersunds** och **Umeå** kommuner liksom *Föreningen Kommunala Förmedlingsorgan* framför liknande synpunkter som Kommunförbundet. Enligt **Bollnäs** kommun måste förslaget förändras på något sätt så att byggandet inte helt avstannar i regioner med svagare utveckling och fastighetsmarknader. I annat fall kommer de regionala skillnaderna att än mer öka. **Östersunds** kommun anser att det bör utredas om inte skuldtutvecklingsgarantin kan få en förmånligare utformning vad beträffar avskrivningsreglerna. **Stockholms** kommun framhåller att ett räntelånesystem måste förenas med mycket starka skuldtutvecklingsgarantier och därtill ge möjligheter till statliga kreditgarantier för att inte missgynna projekt som av regionala eller bostadspolitiska skäl anses mindre kreditvärda. **Kristianstads** kommun anser att den ökade skuldsättningen medför en betydande risk för ökad tröghet på bostadsmarknaden, särskilt för egna hem, vid låg inflation. Effekten kan bli dålig åtkomst av stora bostäder. **Örnsjö** kommun framför liknande synpunkter. Kommunen framhåller också att utredningens förslag kan medföra svårigheter att täcka in lån för förbättringsåtgärder framför allt i regioner med låg efterfrågan på bostäder.

LO

I villa- och bostadsrättsbeståndet, där boende och ägare är samma person, är avvägningen mellan löpande boendekostnad och förmögenhetsuppbyggnad inte något fördelningspolitiskt problem. Boendekostnadsutredningens förslag till bostadsfinansiering kan därför accepteras för dessa upplåtelseformer.

När det gäller hyresrätter blir slutsatsen enligt LO att ett räntelånesystem kommer att konservera dagens mycket höga avkastning på investeringar i och förvaltning av fastigheter. Det allvarligaste problemet med ett sådant system är att hyresgästerna finansierar en faktisk förmögenhetsuppbyggnad i fastigheter vilket i sin tur resulterar i högre hyror och boendekostnader. LO kan givetvis inte acceptera ett system för bostadsfinansiering och en form av reglering på kapitalmarknaden som främst syftar till att garantera kapitalägare en hög realavkastning med negativa bostadspolitiska effekter som följd.

För att lösa dessa problem är det enligt LO mycket angeläget att i den fortsatta beredningen följande två modeller för bostadsfinansiering prövas.

A. En övergång till ett system med reala lån (se SOU 1982:1 beträffande dess grundkonstruktion).

B. Vissa justeringar av boendekostnadsutredningens förslag som innebär att kapitalkostnaden i första hand bestäms genom förhandlingar mellan de olika parterna på bostadsmarknaden.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

Enligt LO skulle båda dessa modeller ge en betydligt lägre kapitalkostnad än vad som är möjligt med boendekostnadsutredningens räntelånesystem.

TCO

TCO tillstyrker förslaget att ersätta räntebidrag med räntelån bl. a. mot bakgrund av att dagens räntebidragssystem innehåller betydande gåvoelement. Samtidigt medför stigande nyproduktionskostnader m. m. att det skapas ett betydande dolt kapital i hyresfastigheter. Den omfattande handeln med hyreshus under 70- och 80-talet har varit ett sätt för ägarna att realisera både värdestegringen och kapitaliserade räntebidrag.

Centralorganisationen SACO/SR

Enligt SACO/SR medför ett system med normaliserade räntelån samt garanterade nettoutgifter och skuldökningsbegränsningar vissa risker. En är att systemet leder till fortsatt politiskt detaljansvar för kapitalkostnaderna. Därmed kommer systemet att ständigt utsättas för ett politiskt tryck att öka subventionsnivån. Vidare blir incitamenten till egna kapitalinsatser alltför svaga.

SACO/SR framhåller att ett alternativ till utredningens förslag skulle kunna vara att göra t. ex. arbetskraftskostnader avseende investeringar och underhåll helt eller delvis avdragsgilla respektive avskrivningsbara. Avskrivningsmöjligheterna skulle vara oberoende av om finansiering sker med eget eller lånat kapital. Det skisserade alternativet skulle vidare kraftigt begränsa den svarta sektorn samtidigt som det ger stimulans till vidareutveckling av bostadskapitalet. Systemet skulle leda till ett decentraliserat ansvar för bostadskapitalet.

Skattebetalarnas förening

Föreningen ansluter sig till förslagen om att i den framtida nyproduktionen ersätta räntebidrag med räntelån eller – riktigare – med möjlighet till räntelån. Föreningen anser att räntelånen bör lämnas i fri konkurrens inom en vidgad och ytterligare avreglerad kreditmarknad och omfatta även det äldre bostadsbeståndet. För beståndet av egna hem med räntebidrag bör dock – eftersom det är helt oacceptabelt att ändra reglerna under spelets gång – nuvarande regler om räntebidrag fortsätta att gälla.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Riksförbundet anser det för konkurrensneutralitetens skull vara viktig att det statliga stödet utgår i samma omfattning, oavsett vilken finansieringslösning som väljs av byggherren.

4.2.1 Bostadsinstitutens roll

Stadshypotekskassan

Kassastyrelsen anser att det föreslagna nya bostadsfinansieringssystemet på nytt aktualiserar frågan om behovet av SBAB i sin nuvarande form. SBAB tillkom för att lyfta ut den statliga bostadslångivningen ur budgeten och därigenom skapa ett optiskt sett lägre budgetunderskott. Om det nu införs ett statligt garantisystem som kassastyrelsen föreslog redan i samband med SBAB:s tillkomst, behövs inte SBAB längre. De på marknaden verkande kreditinstituten kommer i hård konkurrens kunna erbjuda totalfinansiering av fastigheter inkl. räntelån föutsatt statliga/kommunala toppgarantier.

Om staten låter SBAB, som är ett helägt statligt företag, ta kreditrisker för toppbelåning eller själv garanterar topplångivningen är från riskexponeringssynpunkt egalt. Om SBAB däremot skulle få konkurrera fritt med övriga bostadsinstitut riskeras enligt kassastyrelsen en allvarlig snedvridning av konkurrensförhållandena. SBAB erhåller som helägt statligt företag med statlig garantifond nära nog automatiskt den bästa ratingen. Om SBAB avstår från att köpa lika omfattande statliga garantier som andra institut för exempelvis endast den första femårsperioden kan bolaget erbjuda krediter till lägre kostnad utan att samtidigt riskera en förändrad rating. Bostadsinstitutet som arbetar på marknadsvillkor måste hela tiden väga risker för en sämre rating mot önskemålet att begränsa kostnaden för den statliga garantin.

Kassastyrelsen anser att det är stora rationaliseringsvinster i att låta de nuvarande bottenlåneinstitutet även svara för toppfinansieringen och räntelånen i kombination med ett statligt garantisystem. Bostadsinstitutet bör ersätta staten för dessa garantier. Stadshypotek är berett att ta på sig ansvaret för finansiering av alla de bostadsfastigheter där staten lämnar toppgaranti.

SBAB

Enligt SBAB innebär utredningens förslag att bolaget tvingas ta kreditrisker, som i jämförelse med dagens situation blir oerhört stora. Det påverkar i sig SBAB:s ställning på kreditmarknaden på ett mycket negativt sätt. Om SBAB skall vara skyldigt att lämna räntelån, krävs det att staten tar förlustansvaret för den enorma skuldökning som systemet genererar. Statlig garanti för skuldökningen är nödvändig också för att undvika mycket stora kapitaltillskott till SBAB till följd av de nya kapitaltäckningsregler, som är under införande.

De stora ränterisker som följer med systemet kan inte bäras och hanteras av ett bolag med så begränsat kapital som SBAB. Om statsmakterna vill genomföra det föreslagna räntelånesystemet, trots de starka invändningar som kan riktas mot systemet, torde därför enda utvägen vara att staten bär alla risker, dvs. att finansieringen återförs till statsbudgeten eller i någon annan form där staten tar ansvaret för alla risker på räntelånen.

Enligt Bankföreningen bör alla bostadsinstitut ha möjlighet att konkurrera om hela finansieringen, oavsett om räntelån införs. Möjligheter att ge enhetslån, dvs. lån från botten till toppen av fastighetsvärdet, bör föreligga för alla institut.

För att möjliggöra konkurrens om hela finansieringen måste möjligheter till statlig kreditgaranti finnas för alla bostadsinstitut, oavsett om räntelån införs. Det skulle möjliggöra införande av rationella och kostnadsbesparande enhetslån till nytta för låntagarna och de boende.

Svenska sparbanksföreningen

Sparbanksföreningen anser att konkurrensförhållandet mellan SBAB och övriga bostadsinstitut bör utredas. SBAB kommer att vara styrande för lånens uppläggning enligt utredningens förslag. Hur det påverkar kreativitet på marknaden och utvecklingen av konkurrensen är en viktig fråga som inte belysts.

En annan fråga, som inte beaktats är vad som händer med internationell rating av instituten. Risken finns att SBAB, genom att det ägs av staten, får bättre rating än de privatägda instituten, även om dessa utnyttjar den statliga garantin.

Hyresgästernas Riksförbund

Hyresgästernas Riksförbund anser att staten måste – genom att höja SBAB:s kapital och ge det samma förutsättningar som andra kreditinstitut och genom garantier – se till att man kan erbjuda samma villkor också till områden med sämre säkerhet utan att detta försämrar konkurrenskraften på den attraktiva marknaden.

Finansbolagens Förening

Föreningen framhåller att om ett system med räntelån införes är det av största betydelse att alla på marknaden förekommande kreditinstitut erhåller samma förutsättningar att finansiera bostadsbyggandet. Det betyder att statliga garantier av den föreslagna typen – skuldutvecklingsgarantier – måste ställas för samtliga lånegivares räntelån. Om så inte sker blir det knappast möjligt för andra aktörer på kreditmarknaden än SBAB att ge bostadskrediter med räntelån. Mot bakgrund av att kreditmarknadskommittén föreslagit att finansbolagen skall få mandat att finansiera sin verksamhet mer långsiktigt i framtiden, ser föreningen det som angeläget att finansbolagen inte berövas möjligheten att agera som finansörer på den långsiktiga utlåningsmarknaden.

Riksbanken

Fullmäktige i riksbanken framhåller att även ränteriskerna kan vara svårare att hantera i ett system där delar av ränteflödena läggs till skulden. Dagens system bygger på en närmast perfekt matchning av olika betalningsflöden, vilket bidrar till institutens låga marginaler mellan upp- och utlåningsräntor på marknaden. Obligationer och certifikat kan utges i stora volymer och till standardiserade villkor.

Med hjälp av mer individuellt anpassade strategier och instrument kan bostadsinstitutet i allt väsentligt möta de ändrade förutsättningar som ett räntelånesystem skulle ge. Några formella hinder mot att t.ex. utge underkursobligationer av det slag utredningen diskuterar bör enligt fullmäktiges uppfattning inte föreligga efter en genomförd skatteomläggning. Fullmäktige är i detta läge beredda att ompröva dagens emissionsregler. Det bör dock understrykas att oavsett val av instrument eller strategi för risktäckning kommer räntelånesystemets allmänt större matchningsproblem att återspeglas i högre kostnader för kapitalanskaffningen på marknaden. Räntelånesystemet kan alltså inte undgå att påverka prisbildningen på bostadsobligationsmarknaden och därmed kostnadseffektiviteten när det gäller finansieringssystemet i sin helhet.

Enligt fullmäktige kan införandet av ett räntelånesystem i stor skala på den svenska bostadsmarknaden ge anledning för utländska placerare, liksom för inhemska, att ompröva sin inställning till bostadsinstitutets kreditvärdighet och till obligationsmarknadens likviditet, faktorer som i hög grad styr lånekostnaden.

Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret framhåller att utvecklingen under senare år har gått mot en standardisering av obligationsmarknaden mot raka räntefasta lån med räntekuponger nära marknadsräntan. Vid frånvaron av skatteincitament kommer detta vara den låneform som långivarna föredrar. Detta gäller speciellt utländska långivare. Då försäkringsinstitut och privatpersoner enligt RINK skall beskattas för kursstegringar på samma sätt som för ränteintäkter finns det anledning att tro att en alltför stor emissionsvolym underkursobligationer, kommer att leda till en uppdriven finansieringskostnad, jämfört med om finansieringen skett via raka obligationslån.

Även om en utveckling i denna riktning skulle stärka statsobligationernas relativa konkurrenskraft bör en sådan utveckling noga övervägas. Det finns enligt riksgäldskontorets mening anledning att tro att följden skulle bli ett allmänt minskat förtroende för den svenska obligationsmarknaden med åtföljande negativa effekter för riksgäldskontorets och andra emittenters del.

Riksgäldskontoret pekar dock på att bostadsinstitutets finansiering skulle kunna ske på i stort sett oförändrade villkor gentemot nuläget, dvs. via raka obligationer och certifikat. Förutsättningarna för detta är att kravet på exakt

förutsägbarhet vad avser fastighetsägarens skuld vid den femåriga räntebindningens slut mildras.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

Bankinspektionen

Enligt bankinspektionens bedömning kommer boendekostnadsutredningens förslag om de genomförs fullt ut att öka kredit- och ränteriskerna i bostadsinstituten. Kravet på inspektionens tillsyn av nämnda institut ökar därmed.

Allmänna pensionsfonden, första, andra och tredje fondstyrelserna

Fondstyrelserna framförde i sitt remissyttrande från 1986 följande alljämt relevanta synpunkter på funktionsdugligheten hos en marknad med underkursobligationer.

"Det är emellertid inte klart hur prisbildningen på en sådan marknad skulle fungera i synnerhet som de nya bostadslånen åtminstone till en början skulle komma att utgöra en mycket liten del av totala obligationsmarknaden. Efter vad ovan sagts om osäkerheten kring de underliggande räntelånens innebörd, kan kursbildningen på motsvarande obligationer komma att påverkas av överväganden som ej berör innehavet av övriga bostadspapper. I förhållande till den konventionella marknadens storlek skulle relativt små flöden ut eller in i den nya marknaden kunna ge stora kursutslag på den senare".

Enligt fondstyrelserna kan underkursobligationerna komma att uppfattas som mindre likvida och med sämre säkerhet än andra bostadspapper. Detta kan leda till svårigheter vid marknadsföringen och tvinga fram relativt höga avkastningskrav. Inte minst kan detta komma att påverka de möjligheter till finansiering utomlands som nu öppnats genom valutaregleringens avskaffande.

Ur placeringspolitisk synvinkel kan AP-fonden välkomna en introduktion av underkursobligationer, eftersom detta kan innebära en intressant breddning av det tillgängliga sortimentet. För att obligationerna skall bli attraktiva, behöver emellertid de underliggande lånen vara försedda med statlig garanti eller säkerställas på annat sätt. För portföljhanteringen är det i och för sig en fördel om obligationerna är likvida. En förutsättning härför är att de emitteras ganska kontinuerligt och i relativt stora volymer. Detta talar för att obligationerna kan komma att ges en relativt kort löptid. Som nämnts kan bostadsinstituten också för sin del komma att föredraga att emittera papper med kortare löptid än vad som svarar mot de bakomliggande räntelånens uppläggning. Den oönskade följden härav skulle emellertid bli att den pågående förkortningen av obligationsmarknaden skulle accentueras ytterligare. Sätillvida skulle AP-fondens placeringssortiment komma att krympas i stället för att breddas. I sista hand blir det emellertid för AP-fondens del en fråga om avvägningen mellan likviditet och avkastning. Långa högavkastande underkursobligationer skulle, även om de är illikvida, kunna platsa i AP-fondens portfölj. Med lämplig utformning och marknadsföring skulle de också kunna berika kreditmarknaden.

Stadshypotek anser det fullt möjligt att finansiera räntelån på kapitalmarknaden. Det finns i huvudsak två alternativ som kan erbjudas låntagarna.

Det första alternativet är 5-åriga räntefasta lån som finansieras med försäljning av 5-åriga obligationer till underkurs.

För att kunna sälja noll-kupong-obligationer eller andra obligationer med djup underkurs måste dock den av RINK föreslagna beskattningen av dessa obligationer ändras. Det skall inte krävas att obligationsinnehavaren beskattas varje år för den icke realiserade värdestegringen på obligationen. Det borde räcka med att efter periodens slut skatta av 30 % av den totala värdestegringen. Kassastyrelsen är medveten om att emittentens avdragsrätt för upplupna ej betalda räntor samtidigt med att noll-kupong-obligationer inte beskattas löpande innebär en viss form av asymmetri. Den bör dock inte orsaka några särskilt allvarliga snedvridningar på kapitalmarknaden.

Det andra alternativet är att finansiera räntelånen med ränterörliga lån. Det är en mycket enkel finansieringsform som innebär att hela eller del av räntan läggs till skulden varje kvartal. Stadshypotek skulle finansiera sådana räntelån på samma sätt som det görs i dag i den ränterörliga utlåningen, nämligen med rullande kort certifikatupplåning.

SBAB

SBAB framhåller att skyldigheten för SBAB att lämna bostadslån och räntelån, i förening med att andra långivare fritt skall kunna välja när de vill lämna bostadslån i SBAB-lånens nuvarande förmånsrättsläge och fritt kunna välja när de vill lämna räntelån, gör att SBAB får ta hand om alla lån med störst kreditrisk.

På kreditmarknaden skulle SBAB behöva lansera upplåningsformer i stor skala, som är nya för den svenska kreditmarknaden och i stort sett är okända på den internationella kreditmarknaden. Upplåning och utlåning kommer att behöva ske i former som medför kredit- och ränterisker som tidigare inte har accepterats på svensk eller europeisk kreditmarknad.

Svenska Bankföreningen

Bankföreningen anser att boendekostnadsutredningen har underskattat problemen för bostadsinstituten upplåning – även SBAB:s – och för obligationsmarknaden. De lösningar som utredningen anvisar skulle inte på ett tillfredsställande sätt lösa problemen. Dessa frågor är av stor betydelse för bostadskreditmarknaden, obligationsmarknaden, ränteutvecklingen och penningpolitiken. Bankföreningen anser det därför nödvändigt att närmare beröra vissa av problemen.

Svenska sparbanksföreningen

Sparbanksföreningen framhåller att ett väsentligt inslag i förslaget är att obligationer skall säljas till underkurs för att kreditinstituten inte skall få problem

med matchning och ränterisker. I kombination med statlig garanti för den del av lånen som inte ryms inom ramen för traditionella säkerheter är detta en elegant lösning. Tyvärr har den vissa svagheter, som måste utredas närmare.

En svårighet med att ha omfattande försäljningar av obligationer till underkurs är av bokföringsteknisk art. Problemen berörs i bilagan, men ett genomförande av boendekostnadsutredningens förslag kräver att man även ändrar i bokföringslagen. Sådana förändringar bör dock göras med viss varsamhet med tanke på att dessa måste vara internationellt accepterade eftersom svenska bostadsinstitut numera finansierar sig internationellt och att det från år 1990 kommer gälla nya regler för kapitaltäckning.

Ett annat problem gäller marknadens acceptans av obligationer till underkurs. De har inte i något fall haft några framgångar. Det beror i sin tur på finansieringstekniska skäl, men också på den något oklara skattesituationen. Beskattningen av obligationer, som säljs till underkurs är inte klar, vare sig i Sverige eller utomlands.

Möjligheterna för utomstående att avläsa de verkliga riskerna i institutens låneportföljer bör också utredas närmare. I annat fall kommer upplåning i utlandet inte i fråga.

Plan- och bostadsverket

Om ett system med räntelån skall införas anser plan- och bostadsverket att beskattningen av värdestegring på obligationer bör anpassas för att underlätta kapitalförsörjningen.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Förbundet påpekar vad beträffar utredningens resonemang om att obligationer som utges med underkurs skulle vara särskilt attraktiva att valet mellan hög avkastning och värdestegring påverkas av olika faktorer. För försäkringsbolagen som för andra placerare kan därvid RINK:s förslag om beskattning av kapitalinkomster ha betydelse.

4.3 Räntelånets storlek

4.3.1 Garantiunderlag

Plan- och bostadsverket

Enligt plan- och bostadsverket är en viktig fråga vilken bas som skuldutvecklingen skall beräknas ifrån. Den nya låneberäkningsmetoden kan använda som gemensam bas för beräkning av såväl grundsubvention, garanterad nettoutgift, räntelån samt investeringsbidragets storlek. Hög kvalitet i byggande till kontrollerade kostnader kan tryggas med hjälp av detta styrinstrument. Plan- och bostadsverket anser att garantiunderlaget enligt den nya låneberäkningsmetoden bör utgöra bas för skuldutvecklingsgarantin.

Entreprenörföreningen påtalar att utredningen utan närmare förklaring föreslår att räntebidragstrappan skall slopas. Föreningen anser sig i avsaknad av kompletterande information inte kunna kommentera detta förslag.

Hyresgästernas Riksförbund

Förbundet hälsar med tillfredsställelse den del av förslaget som innebär att hela produktionskostnaden läggs till grund för det nya finansieringssystemet.

Sveriges Träfabrikers Riksförbund (STR)

STR föreslår att låneunderlaget för egnahem beräknas efter den verkliga produktionskostnaden så att hela finansieringen kan ske inom ett och samma system.

Upplands Bro kommun

Kommunen pekar på att utredningen har definierat garantiunderlaget som den produktionskostnad som länsbostadsnämnden godkänner. Det framgår enligt kommunen inte klart om man avser faktiskt godtagen produktionskostnad (för närvarande ca 9 500 kr./m²) eller en schablonmässigt beräknad. Inte heller beträffande tomtkostnader sägs hur stor del som får ingå i garantiunderlaget. Avses schablonmässigt maximerad eller faktisk markkostnad? Kommunen framhåller vidare att utredningen inget säger om huruvida avgäldsrentan för tomtträtt blir stödberättigad i det föreslagna systemet.

Malmö kommun

Fastighetsnämnden anser att det är svårt att beräkna effekterna på ny- och ombyggnadshyror på grund av oklara förutsättningar när det gäller det s. k. garantiunderlaget. Detta kan anknytas till produktionskostnaden eller schablonlåneunderlaget. I båda fallen blir hyrorna i nyproduktionen sannolikt avsevärt högre än enligt nuvarande regler. Detta gäller särskilt vid ett fasthållande vid schablonerna. Detta verkar dämpande på nyproduktionen.

Fastighetsnämnden framhåller vidare att det är oklart om den totala produktionskostnaden får inräknas i garantiunderlaget. Om så inte blir fallet uppstår frågan hur finansieringen av tilläggskostnaden skall kunna säkerställas. Detta bör utredas vidare.

Föreningen Kommunala Förmedlingsorgan

Enligt föreningen är det inte klart om utredningen avser den kostnad som länsbostadsnämnden godkänner eller om man avser den kostnad som man kommer till genom att använda den nya låneberäkningsmetod som gäller fr. o. m. den 1 oktober 1989. Om garantiunderlaget maximeras måste nuvarande system med ortskoefficienter, för att ta hänsyn till regionala kost-

nadsskillnader, finnas kvar. Om detta säger emellertid inte utredningen någonting.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

Skillnaden i hyreshöjning blir avsevärd beroende på hur man bestämmer garantiunderlaget. Föreningen anser att den detaljerade låneberäkningsmetod som nyligen införts inte skall vara underlag utan redovisad kostnad.

Föreningen framhåller vidare att utredningen inte säger någonting om hur stora tomtkostnader som får ingå i garantiunderlaget. I dag är markdelen av låneunderlaget maximerad till ett belopp som avsevärt understiger värdet av mark i vissa delar av landet. Nu får man räntebidrag till tomträttsavgäld. I förslaget sägs ingenting om hur tomträtterna behandlas.

Enligt föreningen sägs det heller inget om från vilken tid räntebidragen skall betalas ut. Idag får man räntebidrag från den dag som bostadslånet betalas ut, dvs i regel mer än ett år efter inflyttningen. Det höjer produktionskostnaden med 10–15 %. Får man i stället den garanterade nettoräntan från inflyttningsdagen skulle effekterna av höjd nettoränta minskas avsevärt.

Avslutningsvis framhåller föreningen att det återstår ett stort arbete med alla detaljregler som krävs för att man helt skall veta konsekvenserna av förslaget. Förmodligen krävs en hel del korrigeringar när systemet väl trätt ikraft eftersom det inte är så lätt att förutse allt.

4.3.2 Nettoutgift det första året

HSB:s Riksförbund

HSB anser att införandet av räntelån inte bör medföra en ytterligare höjning av kapitalkostnaderna i nyproduktionen jämfört med nuvarande räntebidrag.

Hyresgästernas Riksförbund

Förbundet ifrågasätter starkt den garanterade nettoutgiftens nivå på 3,75 % första året. Motiven för denna nivå är mycket otydliga i utredningen. Dels blir inflyttningshyrorna för höga ur social synpunkt, så höga att nyproduktionen kommer att minska kraftigt. Dels innebär en sådan nivåhöjning en kraftig ökning av förmögenheterna hos alla som äger äldre fastigheter.

4.3.3 Ökningen av nettoutgiften

Riksbanken

Enligt utredningens förslag skall ökningen av nettoutgiften beslutas av en särskild nämnd på grundval av en inflationsprognos. Det föreligger enligt fullmäktige knappast något underlag för att med någon större grad av tillförlitlighet göra en prisprognos för fem år framåt. Ändringar av prognoserna kan komma att uppfattas som signaler om inflationstendenserna i ekonomin och därmed indirekt påverka den ekonomiska utvecklingen. Det torde gälla oberoende om prisprognoserna fastställs av regeringen eller, såsom föreslås,

någon för ändamålet tillsatt nämnd. Prisprognosen, som den skulle användas, påverkar också direkt prisutvecklingen. Dessa omständigheter – och all erfarenhet – talar för att den tillämpade prisstegringstakten för en femårsperiod framöver aldrig kommer att grundas på en prognos i egentlig mening utan bara uppvisa mindre avvikelser från en relativt modest nivå. Vid en ökande inflationstakt kan man således förutse att avvikelserna mellan faktisk och "prognosticerad" prisutveckling kan bli betydande. Detta skapar spänningar i systemet, eftersom den garanterade nettoutgiften första året under den följande femårsperioden anpassas till den faktiska prisutvecklingen. Det kan då lätt bli fråga om höjningar av storleken 15 % av den garanterade nettoutgiften. Det tidigare paritetssystemet övergavs då det utsattes för störningar av liknande slag.

Allmänna pensionsfonden, första, andra och tredje fondstyrelserna

Fondstyrelserna framhåller att inrättandet av en nämnd är en nyhet jämfört med det tidigare förslaget om räntelånesystem. Men uppgiften att göra inflationsprognoser blir knappast lättare för det. Remissen från 1986 påpekade följande:

"Det har vidare visat sig svårt att ens förutse den näraliggande utvecklingen för bl.a. priser, räntor och ekonomisk tillväxt. Inom det ekonomiska fältet är det i praktiken aldrig fråga om stabila, genomsnittliga förlopp av det slag som ligger till grund för kommitténs analyser av räntelånesystemets känslighet".

Fondstyrelserna erinrar också om att prognoser för inflationen ofta skjutit under målet. Med en sådan bias skulle nettoinbetalningarna systematiskt komma att understiga de belopp som systemets funktion bygger på.

Enligt fondstyrelserna innebär inflationsuppräkringarna för låntagaren en ständigt återkommande osäkerhet om utbetalningarna på medellång sikt. Är han ansluten till systemet, har han inget möjlighet att undgå denna osäkerhet. Inte heller har han någon valfrihet att välja framtida lånenivå. Dessa faktorer kan komma att negativt påverka den framtida efterfrågan på nya bostäder.

Stadshypotekskassan

Kassastyrelsen anser att staten bör begränsa sig till att för varje räntenivå ange vilken maximal skulduppskrivning som staten är beredd att garantera i förhållande till långivare och för vilken staten är villig att avskriva den del av skulden som överstiger en viss nivå. Det bör sedan ankomma på fastighetsägare och bostadsfinansieringsinstitutet att komma överens om hur betalningsprofilen skall se ut under respektive femårsperiod. Staten bör således definitivt avstå från att utifrån femåriga inflationsprognoser fastställa en viss högsta årlig ökningstakt i den garanterade nettoräntan.

Den föreslagna justeringen i efterhand av betalningarna till den prisutveckling som har varit under en gång femårsperiod, är enligt föreningen ytterligare ett osäkert moment för låntagare, långgivare och stat. Utformningen kan leda till svåröverskådliga effekter, eftersom systemet är känsligt för storleken av de löpande betalningarna. Skuldutvecklingsgarantin kan komma att tas i anspråk betydligt oftare än vad som kan förutses i förväg.

Plan- och bostadsverket

Om ett system med räntelån skall införas anser plan- och bostadsverket att den garanterade nettoutgiftens årliga ökning bör grundas på ett vägt genomsnitt av de fem senaste årens inflation.

HSB:s Riksförbund

HSB anser att den årliga höjningen av kapitalkostnaderna bör ske med 75 % av inflationen. Detta har stor betydelse vid hög inflation då stora grupper har svårt att hävda sin reallön.

Svenska Riksbyggen

Enligt Riksbyggen får uppräkningsen av nettoutgiften en mycket bättre utformning i det nya systemet än vad den har i det nuvarande finansierings-systemet med den garanterade räntan. Uppräkningsen idag är ju i det närmaste tio procent under det första året och knappt tre procent mot slutet av uppräkningsperioden. Uppräkningsstakten är besvärande hög i början, i synnerhet vid en låg inflationstakt.

Relationen en procentenhet under inflationstakten ger dock mycket olika effekter vid en inflationstakt på 3 resp. 13 % vilket är extremerna från det senaste decenniet. Riksbyggen är ändå beredda att acceptera förslaget.

SABO

SABO anser att frågan hur uppräkningsen av den garanterade nettoutgiften skall ske är helt avgörande för att uppnå ett stabilt och robust räntelåne-system. Uppräkningsen får inte styras av byggnads- eller bostadskostnads-index, utan i stället utgå från allmän kostnadsutveckling, och genom lag knytas till denna i efterhand. Uppräkningsstakten bör fastställas av en fristående nämnd.

Byggentreprenörerna

Entreprenörföreningen vill med anledning av de justeringar av den garanterade nettoutgiften som enligt förslaget skall ske vart femte år, peka på den irritation som kan uppstå inte bara när nettoutgiften höjs kraftigt i vissa fall utan också när låntagaren upptäcker att han under flera år betalat för hög

nettoutgift men inte får pengarna tillbaka utan endast en sänkning till den korrekta nivån.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

Hyresgästernas Riksförbund

Förbundet anser att det också är bra att utredningen föreslår sådana regler för upptrappningen så att den nuvarande mycket kraftiga upptrappningen de första åren försvinner.

4. 4 Skuldutvecklingsgaranti

Riksskatteverket

Riksskatteverket påpekar att om den föreslagna skuldutvecklingsgarantin utlöses, innebär detta att en del av de tidigare räntelånen efterskänks. Till den del avdrag medgetts såsom ränta bör därför enligt verket efterskänt belopp återföras till beskattning.

Riksbanken

Enligt fullmäktige är en första fråga om inte skuldutvecklingsgarantin är väl komplicerad till sin utformning för låntagaren.

Ett inslag i bidragssystemet, som kanske är värt att notera i detta sammanhang är att utlösningen av garantin bestäms inte bara av den faktiska prisutvecklingen utan även av den prognosticerade. Sambandet är dessutom sådant att nackdelen för låntagaren av en hög prisprognos i förhållande till den faktiska utvecklingen, och därmed en hög utgiftsnivå under perioden, förstärks av att han härigenom också löper större risk att gå miste om statligt bidrag till amorteringen av lånet eller får ett lägre sådant bidrag. Omvänt gäller att en lägre prisprognos ger lägre utgiftsnivå för låntagaren samtidigt som det ökar hans möjligheter att få nämnda bidrag.

Sammanfattningsvis vill fullmäktige framhålla att, även om ingen avgörande invändning kan riktas mot den föreslagna skuldutvecklingsgarantin, finns det, mot bakgrund av de synpunkter som anförts, skäl att söka finna andra former för att ge låntagaren en godtagbar trygghet mot en excessiv skuldutväxt.

Bankinspektionen

Bankinspektionen anser, utan att gå in på tekniska detaljer, att utformningen av skuldutvecklingsgarantin blir väl komplicerad för många låntagare. Inspektionen möter i sin dagliga verksamhet en rad frågor från konsumenter där de inte förstår innebörden av olika räntekonstruktioner eller olika avtalsutformning. Sett mot bakgrunden av dessa praktiska erfarenheter från dagens kreditmarknad kan inspektionen förutse stora svårigheter för låntagarna att förstå systemet. Begrepp som realräntor, reala amorteringar, prisutveckling,

inflationsuppräknade lånebelopp m. m. gör systemet svår genomträngligt även för initierade personer.

Inspektionen har inget förslag till hur systemet med statlig skuldutvecklingsgaranti kan förenklas men enbart den nu föreslagna tekniskt mycket komplicerande utformningen motiverar ytterligare överväganden på vad sätt låntagarna kan garanteras en godtagbar trygghet mot allt för snabb skuld tillväxt inom räntelånesystemet.

Stadshypotekskassan

Kassastyrelsen framhåller att i ett system där såväl den garanterade netto-räntan som dess ökningstakt är fixerad kommer alla räntevariationer att leda till olika skulduppskrivningstakter. Ett bostadsinstitut som lånar ut till 11,5 % ränta får en lägre skulduppräkning än ett institut som lånar ut till 12 % ränta.

Enligt kassastyrelsen är det inte rimligt att låta skillnaden i ränta på marknaden slå igenom i en ökad potentiell kostnad för staten. Det vore därför bättre om staten för varje räntenivå fastställde den maximala skulduppskrivning i förhållande till långivaren per 5-årsperiod som staten dels är beredd att garantera, dels är beredd att låta omfattas av skuldutvecklingsgarantin i förhållande till låntagaren.

Kassastyrelsen vill förorda en något annan lösning. Den utgår från att man för varje räntenivå fastställer den maximala skulduppbyggnad per 5-årsperiod för vilken staten dels är beredd att ikläda sig ett framtida betalningsansvar i form av garanti för långivaren, dels ta på sig garantirisen för den reala skuldutvecklingen för låntagarens räkning. Den maximala skulduppbyggnaden bör därvid bestämmas utifrån den föreslagna garanterade nettoräntan år 1 samt en ökningstakt i den garanterade nettoräntan som sätts lika med utlåningsräntan minus ca 5 procentenheter. Motiven för denna omformulering är följande. Det finns för det första inte någon anledning varför kapitalutgifterna för bostäder skall stiga långsammare än inflationen. Om driftskostnaderna stiger i takt med inflationen skulle relativa boendekostnaderna sjunka. Det finns ingen anledning för staten att genom garantiåtagande subventionera fram ett konstlat relativt prisfall på boendet.

För det andra så bör boendekostnaderna påverkas av realräntans höjd. Om räntan är t. ex. 12 % och aktuella inflationen är 6 % blir realräntan 6 %. För att inte skulduppskrivningen skall bli för stark bör den garanterade nettoräntan få öka med $12 - 6 = 6$ procent, dvs. en procent mer än inflationen. Den här föreslagna modellen innebär således att bostadssektorn inte helt isoleras från effekten av höga realräntor, vilket är fallet i den av boendekostnadsutredningen föreslagna modellen. Det behövs naturligtvis en närmare teknisk utredning om 6 procentenheter är det bästa valet. Här vill kassastyrelsen peka på själva principen.

Enligt kassastyrelsen måste variationer i ränta och i val av finansieringsform i viss utsträckning tillåtas påverka kapitalkostnaden för fastighetsägare. Annars får man ingen fungerande konkurrens på marknaden. Systemet blir

också för dyrt för staten om inte låntagarna ständigt anstränger sig att få lägsta möjliga ränta.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

Svenska Bankföreningen

Föreningen anser att boendekostnadsutredningens beskrivning av nämndens funktionssätt och befogenheter är oklar. Å ena sidan skall nämnden endast lämna rekommendationer men å andra sidan skall dessa rekommendationer vara bindande för bostadsmyndigheterna. Å ena sidan skall i nämnden ingå företrädare för kreditmarknaden, men å andra sidan skall nämnden ha en fristående ställning i förhållande till såväl statens myndigheter som kreditmarknadens institutioner.

Finansbolagens Förening

Föreningen anser att utredningens förslag om en särskild nämnd som skall inrättas för att reglera skuldutvecklingsgarantin m. m. bör utredas ytterligare. Nämndens uppgifter är endast kort beskrivna och någon ingående analys av den föreslagna nämndens beslutsfunktioner och befogenheter kan inte göras.

Plan- och bostadsverket

Med tanke på behovet av kreditutrymme för lån till reinvesteringar anser verket att det är tveksamt om en koppling av skuldutvecklingsgarantin till en tänkt realvärdeminskning med 1/60 per år är tillräcklig. En kortare tänkt amorteringstid än 60 år bör övervägas.

I områden med svag fastighetsprisutveckling kan en koppling av skuldutvecklingsgarantin till enbart den allmänna inflationen medföra problem. På grund av räntelånen kommer kreditrisken och skuldrisken för investeringar i bostadsfastigheter i dessa områden att öka väsentligt. Plan- och bostadsverket anser därför att skuldutvecklingsgarantin bör kopplas till fastighetsprisutvecklingen, så att regionala förändringar inte drabbar enskilda på ett oacceptabelt sätt.

HSB:s Riksförbund

Enligt HSB:s mening är inte den föreslagna statliga skuldutvecklingsgarantin tillräcklig. Staten bör också lämna kreditgaranti på sådana villkor att kreditriskerna för skuldökningen inte medför höjda räntor på bostadslån.

SABO

SABO anser att en skuldutvecklingsgaranti är en absolut förutsättning för ett räntelånesystem. Beräkningsförutsättningarna för garantin bör fastläggas genom lag, och garantin bör säkerställas under ett räntelåns livstid genom avtal mellan staten och låntagaren.

Entreprenörföreningen anser det vara en allvarlig brist att utredningen inte närmare analyserat frågan om utvecklingen av priserna närmare. I frånvaro av en sådan analys saknas egentlig grund för att bedöma om skuldutvecklingsgarantin kan antas utgöra ett betryggande skydd för fastighetsägarnas investeringar.

Entreprenörföreningen kan inte finna att den föreslagna skulduppbyggnadsgarantin ger egnahemsägare ett rimligt eller betryggande skydd. I frånvaro av ett betryggande skydd är risken stor att räntelånesystemet inte kan upprätthållas under någon längre period.

För hyresfastigheter leder inte utredningens förslag till en sådan ökad förräntning att fastighetsvärdet kan antas överstiga räntelåneskulden, eftersom differensen mellan hyror och kostnader snarare minskar i förhållande till nuvarande regler. Till följd därav kan fastighetspriserna komma att sjunka reellt i en snabbare takt än den totala skulden. För att säkerställa att fastighetsvärdena minst motsvarar den skuldökning som systemet förutsätter måste således bruksvärdesystemets utformning och funktionssätt ses över. Även för bostadshyreshus kan det därför bli nödvändigt att förstärka skuldutvecklingsgarantin om en tillräcklig nyproduktion skall komma till stånd.

Enligt entreprenörföreningen måste därför, om investeringsviljan skall vidmakthållas, åtgärder som begränsar en framtida avkastning kompenseras med åtgärder som ökar avkastningen i det inledande investeringskedet.

Näringslivets Byggnadsdelegation

Byggnadsdelegationen framhåller att statsmakernas beredvillighet i framtiden att tillskjuta medel för att betala skuldutvecklingsgarantier är en annan osäkerhetsfaktor inom systemet som kan medföra vanskligheter.

Hyresgästernas Riksförbund

Förbundet framhåller att det är angeläget att man hittar ett system som är långsiktigt och inte blir föremål för kortsiktiga förändringar på grund av andra politiska beslut.

Svenska kommunförbundet och kommuner

Se 4.1 Räntelån – allmänt

Stockholms kommun

Utredningen föreslår att grundlånet jämte eventuella räntelån skall sjunka med 1 % varje år. I tider av stark inflation har det emellertid ofta förekommit att löntagarna fått vidkännas en realinkomstminskning som är större än så. Det finns därför skäl att överväga om inte lånet bör sjunka ytterligare.

Föreningen anser att en konsekvens av att för nya egnahem ersätta räntebidrag med räntelån torde bli, att de stora skillnaderna som nu föreligger mellan priserna för helt nya hus och lite äldre hus kommer att minska, särskilt i de delar av landet där villapriserna är förhållandevis låga. Detta kan medföra svårigheter att – i varje fall under en övergångsperiod – bygga nya hus i önskvärd omfattning i sådana områden. Även om dessa svårigheter inte bör överdrivas, understryks dock genom detta behovet av den föreslagna skuldutvecklingsgarantin.

4. 5 Kreditgaranti

Riksbanken

Enligt fullmäktiges bedömning är det inte lämpligt för vare sig ett statligt eller privat bostadsinstitut att gå utöver dagens gränser i förmånsrättsligt hänseende och lämna räntelån mot väsentligt sämre kreditsäkerheter. Boendekostnadsutredningens finansieringsmodell förutsätter därför tillgång till en statlig kreditgaranti för all skuldökning som går över 85 % av beståndets marknadsvärden. Staten övertar därmed de mest uttalade kreditriskerna, en riskavtäckning vars kostnader i sin helhet vidareförs till låntagaren via höjda marginaler och utlåningsräntor.

Riksgäldskontoret

Enligt riksgäldskontoret har frågan om avgiftsbeläggning av statliga kreditgarantier tidigare anmälts för riksdagen. Vid ett sådant tillfälle (prop. 1982/83: 100 bil. 1, s. 55–59) uttalade föredragande statsrådet bl. a. att statliga kreditgarantier i princip inte borde innehålla något subventionsmoment och att en garantiavgift motsvarande kostnader för förluster och administration m. m. borde tas ut för sådana garantier som lämnas framgent. Med statliga kreditgarantier avsågs i detta sammanhang även garantier som utfärdas för lån som upptagits av enskilda personer. Riksdagen hade inte någon erinran mot vad statsrådet anförde i detta sammanhang (FiU 1982/83: 30, rskr. 130). Principen att garantiavgifterna skall täcka kostnaderna för förluster och administrationskostnader kommer också till uttryck i förordningen (1988: 764) om statligt stöd till näringslivet.

Riksgäldskontoret anser att utredningens överväganden i vad avser fastställandet av garantiavgiftens storlek synes strida mot de av riksdagen godkända principerna för garantigivningen.

Kontoret framhåller vidare att det till följd av dels garantiavgiftens kostnadsövervältning på låntagaren, dels den svårbedömbara kreditrisken med lån som automatiskt växer under 15–20 års sikt, torde finnas all anledning att anta att bostadsinstitutet i hög grad utnyttjar möjligheten till kreditgaranti. Antas t. ex. att bostadsinstitutet inte önskar större kreditrisk än idag kommer

i princip all skuldökning i räntelånesystemet att garanteras av staten med kommunal borgen på toppen.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

I dag befinner sig bostadsinstitutet i viss mån i motsvarande läge genom att de erbjuder sig att lämna ytterligare lån i samband med t. ex. fastighetsöverlåtelse, givet att fastighetens värde stigit. Detta sker dock först sedan dels fastigheten, dels låntagaren befunnits motsvara kraven på säkerhet och kreditvärdighet. Motsvarande kreditprövning torde, enligt det nu skisserade förslaget inte inrymmas i erbjudandet om räntelån. Kontoret finner detta vara en allvarlig nackdel utifrån allmänna överväganden att ett köp av en fastighet bör föregås av noggrann analys. Detta förhållande, och övriga synpunkter som kontoret fört fram avseende den statliga kreditgarantin, måste utredas närmare innan systemet träder i kraft.

Bankinspektionen

Det bör anses som en osund utveckling att stimulera bostadsinstitutet till ökade kreditrisker. Enligt inspektionens mening bör det därför övervägas om det inte skall vara obligatoriskt för bostadsinstitutet att förvärva en statlig kreditgaranti så snart skuldbeloppen överstiger 85 % av fastigheternas uppskattade marknadsvärden. Åtminstone bör detta gälla när belåningsvärdena överstiger marknadsvärdena. Staten övertar därmed de mest uttalade kreditriskerna och bostadsinstitutets kostnader härför får i slutändan betalas av låntagarna via högre marginaler och utlåningsräntor.

I detta sammanhang vill inspektionen nämna att enligt de nya föreslagna kapitäläckningskraven blir kapitalkravet noll om statlig kreditgaranti finns, medan kapitalkravet annars är fyra procent upp till det uppskattade marknadsvärdet och åtta procent därutöver. Totalt sett kan därför låntagarens kostnader för den statliga kreditgarantin reduceras eftersom kreditinstitutet inte behöver höja marginalerna beroende på de högre kapitäläckningskraven.

Allmänna pensionsfonden, första, andra och tredje fondstyrelserna

En långvarig stagnation av fastighetspriserna skulle allvarligt påverka räntelånesystemets stabilitet. Fondstyrelserna framhåller att man skulle ha önskat att utredningen närmare belyst dessa frågor. De invändningar, som i remissen från 1986 i dessa stycken gjordes mot räntelånesystemet, synes fortfarande vara giltiga.

"Det är kanske särskilt den viktiga säkerhetsfrågan, som måste tas upp till mer ingående prövning än vad utredningen hittills gjort. Sannolikt måste statliga garantier till marknaden lämnas i nya former för att reducera osäkerheten om skuldbördan i relation till fastighetsvärdena".

Enligt fondstyrelserna framstår utredningens förslag att de icke-statliga bostadsinstitutionerna skall erbjudas tillgång till statlig kreditgaranti som en närmast nödvändig åtgärd med hänsyn till de risker som ligger inbyggda i räntelånekonstruktionen. Enbart kommunal borgen är sannolikt inte tillräckligt för att institutet skall ställa upp med de över en lång period kontinuerligt växande lånebeloppen. Bostadsinstitutet måste kunna köpa en kreditgaranti

för att eliminera den kreditrisk, som instituten anser att de inte bör bära. Därigenom kan de – inom ramen för räntelånesystemet – delta i en konkurrens om totalfinansiering av bostäder dvs. inte bara som nu om bottenlånen.

Stadshypotekskassan

Kassastyrelsen anser att ett statligt garantisystem är en väsentlig del av hela boendekostnadsutredningens förslag. Kassastyrelsen vill därför framföra följande:

– För att möjliggöra konkurrens om hela finansieringen måste möjligheter till statlig kreditgaranti finnas för alla bostadsinstitut, oavsett om räntelån införs. Det skulle möjliggöra införande av rationella och kostnadsbesparande enhetslån till nytta för låntagarna och de boende.

– Vid räntelån är statlig kreditgaranti, som minskar bostadsinstitutens risker, en absolut förutsättning. Annars kan bostadsinstitutens obligationer inte säljas varken till svenska eller utländska placerare.

Stadshypotek får inte enligt sin nuvarande författning lämna lån över 85 % av fastighetens marknadsvärde. Även om denna gräns tas bort, vilket kreditmarknadskommittén föreslagit kommer i normalfallet Stadshypoteks lånepolicy vara att inte gå över 85-procentgränsen utan att komplettera med annan säkerhet, t. ex. statlig eller kommunal garanti.

Stadshypotek är berett att finansiera alla typer av fastigheter var helst de ligger i Sverige under förutsättning att Stadshypotek kan få eller köpa statlig/kommunal garanti för lånebelopp över 85 % av det värde fastigheten kan förväntas ha om den såldes på marknaden utan statliga subventioner.

I välbelägna områden överstiger marknadsvärdet ibland produktionskostnaden. Stadshypotek kan då lämna lån till hela produktionskostnaden utan att köpa någon statlig garanti.

Inom många områden är marknadsvärdet dock lägre än produktionskostnaden. Om marknadsvärdet på en nybyggd fastighet uppgår till exempelvis hälften av produktionskostnaden kommer Stadshypotek köpa statlig garanti för den del av lånet som ligger över ca 40 % av fastighetens produktionskostnad. Det är således angeläget att staten är beredd att fördjupa garantin ner till den nivå som ofta krävs för att ett bostadsbygge skall komma till stånd.

Självfallet tvingas det statliga garantiorganet att kritiskt bedöma sådana byggen med uppenbar förlustrisk. Man kan därför förmoda att sådana byggen blir mindre vanliga.

Stadshypotek kommer att övervärdera garantiavgiften på låntagaren. Det kommer därför bli högre finansieringskostnader för bostadshus som byggs i områden med låg relation marknadsvärde/produktionskostnad.

Kassastyrelsen understryker också att Stadshypotek måste slå vakt om säkerheten för obligationsköparna för att behålla högsta rating som låntagare. Därför är statliga toppgarantier en ovillkorlig del av ett nytt bostadsfinansieringssystem.

SBAB anser att denna fråga inrymmer många aspekter som behöver övervägas ingående. Bl. a. bör frågan ställas vilka regionalpolitiska konsekvenser det skulle bli av ett sådant system. Risken för att utlåningsräntorna i Sverige blir regionalt differentierade med hänsyn till kreditrisk är t. ex. överhängande. Den nuvarande modellen, att lån till bostäder är tillgängliga i hela landet på lika villkor, skulle alltså kunna spolieras.

Om SBAB skulle vara skyldigt att lämna räntelån, krävs det att staten tar förlustansvaret för den enorma skuldökning som systemet genererar. Statlig garanti för skuldökningen är nödvändig också för att undvika mycket stora kapitaltillskott till SBAB till följd av de nya kapitaltäckningsregler, som är under införande.

Svenska Bankföreningen

Bankföreningen framhåller att om räntelån ändå införs, måste de kombineras med statliga kreditgarantier, så att systemet blir tillgängligt för alla bostadsinstitut. Vidare anser föreningen att även om räntelån inte införs, bör möjlighet till statlig kreditgaranti införas för lån över betryggande säkerhet, så att alla bostadsinstitut kan konkurrera om hela finansieringen och därmed erbjuda enhetslån. Detta skulle underlätta flexibla lånekonstruktioner i enlighet med låntagarnas önskemål – dvs. marknadsmässiga alternativ till boendekostnadsutredningens förslag om räntelån.

Möjligheten att få statlig kreditgaranti för viss del av finansieringen och kostnaden för denna garanti måste av konkurrensneutralitetsskäl vara lika för alla bostadsinstitut.

Enligt Bankföreningen kan statliga kreditgarantier för osäkra räntelån medföra stora belastningar på statsbudgeten vissa år. Garantiavgiften kommer staten till handa varje år, men kreditförlusterna kan komma klumpvis. Det är svårt att bedöma om avgiften täcker framtida förluster. De statsfinansiella kostnaderna för statens garantiåtagande för osäkra räntelån är svårbedömbara. Detta problem är givetvis av mindre betydelse om statens garantiåtaganden avser krediter med panträtt inom fastighetens värde än om garantin avser räntelån med luftsäkerhet.

Svenska sparbanksföreningen

Föreningen anser att det vara viktigt att ett nytt finansieringssystem tar hänsyn till de regionala effekterna. En statlig garanti kommer bli nödvändig för att nyproduktion av fastigheter skall bli möjlig i alla delar av landet.

Plan- och bostadsverket

Verket anser – om ett system med räntelån skall införas – att det bör övervägas att inrätta ett statligt bostadskreditgarantiinstitut. Vidare bör statsanslag utgå till viss subvention av kreditrisken tills rätta riskpremienivån hunnit etableras. Statsanslag bör också utgå till bostadsmyndigheter för att subven-

tionera kreditrisk där det av regionalpolitiska, fördelningspolitiska eller andra skäl anses erforderligt.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

HSB:s Riksförbund

Förbundet framhåller att eftersom statens åtaganden i form av räntebidrag reduceras med mycket stora belopp bör det ankomma på staten att skapa sådana garantier för långivare och obligationsköpare att räntehöjningar på grund av omläggningen kan förhindras.

SABO

SABO anser att en statlig kreditriskgaranti bör knytas till det föreslagna räntelånesystemet. Det är viktigt att garantin utformas så att eventuella regionala obalanser undviks. SABO anser vidare att det är ett oeftergivligt krav att staten garanterar, genom SBAB eller något annat kreditinstitut, att krediter finns att tillgå för räntelånen, under räntelånens hela livstid. Det är viktigt att låntagare i delar av landet där kreditrisken är större, inte ska få sämre kreditmöjligheter och väsentligt sämre villkor än låntagare i expanderande och därmed mindre kreditriskbenägna områden.

Gävle kommun

Fastighetskontoret pekar på att kommunernas och kreditgivarnas riskexpone- ring i egnahemsbyggandet i glesbygd kommer att medföra avsevärda svårigheter för dem som önskar bygga att få skäligt låneutrymme i relation till produktionskostnader. De egna kontanta insatserna måste höjas avsevärt och endast lånesökande med mycket stabil ekonomi kan erhålla kommunal borgen såvitt icke staten tar en utökad borgensrisk.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Riksförbundet hävdar bestämt att statliga garantier är en helt nödvändig förutsättning för att ett system med räntelån skall kunna finansieras på kapitalmarkanden. Särskilt med tanke på de ovannämnda riskerna för en låneutveckling som inte motsvaras av betryggande säkerhet i fastighetens värde framstår krav på statliga garantier som oeftergivliga. De obligationer som bostadsinstituten skulle utge för att få medel för att tillhandahålla räntelån skulle annars inte kunna placeras på marknaden. Med hänsyn till konkurrensneutraliteten mellan olika bostadsinstitut bör den statliga kreditgarantin vara lika utformad och betinga samma kostnad för alla institut.

4.6 Annan säkerhet för lån

Riksbanken

Riksbanksfullmäktige framhåller att till bilden hör även att räntelånesystemet förutsätter att tillräckligt inteckningsutrymme reserveras för pantsättning i

varje enskild fastighet, vilket torde kunna skapa vissa störningar inom pantsättningssystemet. Den växande skuldsättningen i omfördelningssyfte påverkar självfallet också utrymmet för annan toppbelåning, bl. a. för reparationer och underhåll.

Stadshypotekskassan

Enligt kassastyrelsen är det nödvändigt att närmare precisera avvägningen mellan kommunens och statens garantiutfästelser. Sannolikt kommer kommuner i glesbygden knappast våga ikläda sig ett så omfattande åtagande som utredningen utgår ifrån.

SBAB

SBAB påtar att utredningen inte behandlar hur inteckningssäkerheterna skall fördelas mellan bottenlånggivare och SBAB när bottenlånggivarna vill lämna räntelån som motsvarar bottenlånet.

SBAB har idag en förhållandevis bra säkerhetssituation på grund av kommunala borgensåtaganden för allmännyttiga företag (100 % av lånet) och för egnahem (obligatorisk borgen med 40 % av lånet). Utredningens förslag om hur den kommunala garantin skall behandlas i räntelånesammanhang innebär en ytterligare försämring av SBAB:s säkerhetssituation.

Även för nya bostadslån och räntelån blir det en begränsning av kommunernas borgensåtagande enligt utredningens förslag. Borgensåtagandet skall nämligen "lämnas med ett belopp som är oförändrat över tiden men som i förmånsrättsligt hänseende följer skuldökningen". För egnahem bör krävas att kommunens borgen täcker 10 % av hela det ursprungliga lånet.

Svenska Bankföreningen

Bankföreningen framhåller att uttagande och reservering av panträtt för räntelånets ökning medför betydande problem som boendekostnadsutredningen underskattar eller inte beaktar:

- Svårigheter uppkommer att vid nyproduktion erhålla finansiering över gränsen för statligt bostadslån. Detta skulle allvarligt försvåra nyproduktionen av bostäder.

- Svårigheter uppkommer att erhålla finansiering vid ombyggnader, tillbyggnader, större reparationer m. m. som behöver genomföras under räntelåneperioden; denna typ av verksamhet försvåras således.

- Svårigheter uppkommer att erhålla tilläggsfinansiering vid köp av äldre fastigheter.

- Vid uttagande av pantbrev för räntelånet och dettas kommande ökning måste man gissa sig till den erforderliga storleken av pantbrevet; systemet medför ökade kostnader för uttagande av pantbrev "långt i förväg" och för onödiga överhypotek.

- Ökad arbetsbelastning uppstår vid tingsrättens inskrivningsavdelningar och vid kreditinstitutens låneavdelningar.

De administrativa följderna av det föreslagna systemet blir avsevärda och med mycket stora kostnader för låntagaren, långivaren och inskrivningsmyndigheterna. Svenska sparbanksföreningen anser att en utredning om kostnaderna och vem som slutligen betalar dem vore på sin plats.

Enligt sparbanksföreningen bör även kommunernas roll utredas närmare eftersom de enligt förslagen får en betydligt större och mer riskbetonad roll än idag.

Plan- och bostadsverket

Verket anser att staten under en övergångsperiod av tre år bör gå i borgen för räntelån som upptas för lån som finns i beståndet och som hittills varit räntebidragsberättigade. Vidare bör reglerna för panträtt i fastighet för räntelånens säkerhet inte utformas på sådant sätt att eventuell nödvändig säkerhet för lån till större underhållsåtgärd omöjliggörs. Även reglerna för stämpelskatt bör ses över.

HSB:s Riksförbund

Enligt HSB:s mening bör det övervägas att i fastigheter med räntelån beskriva att pantbrev inte får tas ut för andra ändamål än att täcka skuldökningen. Därmed garanteras att fastighetens hela värdeökning ställs som säkerhet för räntelånen. Först när amortering på skulden sker frigörs utrymme för rebelieåning i fastigheten.

Pantbrev för räntelån kommer att sammanlagt omfatta avsevärt större belopp än de som idag är aktuella. Pantbrevskostnaden – dvs. 2 % av in-tecknat belopp – skulle stiga kraftigt. Det är därför motiverat att procentsatsen reduceras vid denna typ av in-teckningar.

SABO

SABO anser att det inte ska utgå någon stämpelskatt för pantbrevsförskrivningar som är föranledda av skuldökningen i räntelånesystemet.

Hyresgästernas Riksförbund

Förbundet framhåller att en detalj som kostar pengar är kravet om att pantbrev bör lämnas från början med ett belopp som täcker skulduppbyggnaden inom den första femårsperioden. Det innebär att pantbreven måste tas ut för ett belopp nästan 20 % högre än normalt, vilket innebär ytterligare en kostnad för stämpelskatt att lägga på byggherre-kostnaderna. På ett eller annat sätt bör man enligt förbundet kunna befrias från denna merkostnad, eventuellt genom höjning av investeringsbidraget.

Enligt Kommunförbundets uppfattning medför utredningsförslaget att det kommunala förlustansvaret utökas och att förmånsläget försämras. Kommunerna kan enligt styrelsen inte ta på sig ett ökat förlustansvar till följd av ändringar i den statliga bostadspolitiken. Staten bör i stället ta en större del av ansvaret.

Styrelsen ifrågasätter vidare starkt den beräkningsgrund som utredningen föreslår för att räkna fram borgensbeloppet. Det räknas således på hela låneskulden, dvs. även på de lån som inte omfattas av kommunens borgensåtagande. Detta framstår som ologiskt. Det är vidare svårt att nu överblicka konsekvenserna av 10-procentsregeln. Också detta bör utredas närmare.

Kommuner

Ett stort antal kommuner – **Huddinge, Upplands-Bro, Klippans, Kristianstads, Malmö, Halmstads, Orusts, Karlskoga, Lindesbergs, Västerås, Bollnäs, Härnösands, Östersunds, och Umeå** kommuner – tar också upp utredningens förslag om kommunal borgen och påtalar att risken blir väsentligt större än i dag. Flertalet kommuner anser att detta inte kan accepteras. Många menar att staten borde ta över hela risken för skuldökningen i räntelånesystemet. Några kommuner, bl. a. **Kristianstads, Lindesbergs och Bollnäs** kommuner påtalar också att förslaget leder till ökad kommunal restriktivitet vid behandling av låneansökningar för bostäder i glesbygd. **Karlskoga och Västerås** kommuner nämner särskilt det stora risktagandet i fråga om förvärvslån. För att inte höja byggherrekostnaderna bör, enligt **Stockholms** kommun, stämpelskatten på säkerheter för eventuella räntelån avskaffas. Det är i linje med utredningens förslag att minska de kontraproduktiva inslagen i bostadspolitiken.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund

Enligt riksförbundet torde kravet på säkerhet i form av panträtt medföra svårigheter att uppskatta vilken storlek pantbreven bör ha för att garantera att kommande utveckling av räntelånet täcks. Det måste också bli svårt att få ytterligare lån utöver räntelånen då gränsen för säkerheten för dessa är obestämmd. Större reparationer m. m. som kan behöva göras under räntelåneperioden kan därvid bli svåra att finansiera.

4. 7 Skattefrågor

Riksskatteverket

Enligt riksskatteverket förutsätter boendekostnadsutredningen att avdrag medges för bruttoränta. Förslaget om räntelån innebär följaktligen en högre redovisad ränta, varför räntetaket nås snabbare.

Förslaget innebär vidare en skuldökning hos en bostadsrättsförening. Detta innebär att skuldökningen påverkar realisationsvinsten i samband med att en medlem avyttrar sin andel i föreningen.

Riksskatteverket framhåller också att utredningen förutsätter att avdrag medges för hela bruttoräntan, dvs. även till den del den anses erlagd genom skuldökning av ett räntelån. För att det inte skall föreligga tveksamhet om avdragsrätten under inkomst av kapital, bör – med hänsyn till kontaktprincipen – detta klart anges i lag. Om skuldutvecklingsgarantin utlöses bör enligt verket efterskänt belopp återföras till beskattning till den del ränteavdrag har medgetts.

Byggentreprenörerna

Entreprenörföreningen anser att ett avdragstak för underskott, motsvarande högst 100 000 kr. per vuxen hushållsmedlem, i inkomstslaget kapital inte utan vidare är förenligt med ett räntelånesystem. Avdragstaket bör därför avskaffas eller höjas på betryggande sätt.

Enligt föreningen bör även reglerna för realisationsvinstbeskattningen ses över så att skatt inte behöver erläggas på belopp som motsvaras av räntelån.

Skanebetalarnas förening

Föreningen betonar vikten av att den föreslagna utredningen om räntelånens inverkan på realisationsvinstbeskattningen snarast kommer till stånd.

4.8 Redovisningsfrågor

Svenska Bankföreningen

Bankföreningen vill påpeka att utredningens förslag om räntelån skulle medföra stora redovisningsproblem för låntagare/fastighetsägare som är bokföringsskyldiga. För att inte de ökade räntelånen på balansräkningens skuldsida skall framtvinga likvidation av vissa bostadsföretag, måste sannolikt tillgripas speciella redovisningsmetoder – på liknande sätt som i paritetslånesystemet. Då föreskrevs, att som en tillgångspost fick upptas en post som i själva verket var en skuld. Bankföreningen anser att ett lånesystem, som nödvändiggör en sådan tvivelaktig redovisningsteknik, inte kan tillstyrkas.

HSB:s Riksförbund

HSB anser att frågan om bokföring av skuldökning måste lösas.

SABO

SABO anser att förslaget angående räntelån ytterligare accenturerar behovet av en förändring av nu gällande bokföringslagstiftning så att räntelånen kan behandlas på i princip samma sätt som äldre ränte- och paritetslån.

Entreprenörföreningen framhåller att för att undvika negativt kapital och skyldighet att upprätta likvidationsbalansräkning enligt bokföringslagens regler, måste, som utredningen antyder, en regel införas om en särskild balanspost efter samma mönster som gällde för paritetslån.

Stockholms kommun

Enligt föredragande borgarrådet är det viktigt att framhålla att bokföringsreglerna måste ändras så att räntelånen balanseras. De svårigheter som uppkom vid paritetslånen införande får inte upprepas.

4.9 Ikraftträdande

Riksbanken

Fullmäktige i riksbanken anser att den föreslagna omläggningen ställer stora krav på bostadsinstitutens praktiska och administrativa rutiner. Utredningen presenterar här inte ett tillfredsställande underlag för att de administrativa konsekvenserna skall kunna överblickas. Utredningens förslag pekar närmast mot att nämnda svårigheter underskattats. Fullmäktige bedömer för egen del att en omläggning av den omfattning utredningen föreslår inte är genomförbar inom utsatt tid. Problemen framstår som störst vad gäller ingrepp i det befintliga beståndet med statlig belåning och den nyckelroll som SBAB härvid kan komma att spela.

SBAB

När det gäller administrationen av lån har det framgått att utredningen lämnat många väsentliga frågor obesvarade. Även om förutsättningarna i övrigt för att introducera ett räntelånesystem var klarlagda, återstår de praktiska och administrativa åtgärder som skall behöva genomföras under kort tid efter ett riksdagsbeslut. SBAB betraktar det som administrativt omöjligt för SBAB att införa det föreslagna räntelånesystemet vid årsskiftet 1990/91. Ett senarelagt och mer successivt genomförande av systemet skulle, administrativt sett, vara möjligt.

Plan- och bostadsverket

Enligt verket borde ansökningsförfarandet för grundsubventionen och omläggningen av övriga rutiner för nya ärenden kunna klaras av inom angiven tid.

Vad som bör diskuteras är om nuvarande nettoaviseringsystem skall bibehållas eller inte. Nettoavisering ställer stora krav på lagring, uppdatering och kontroll av data om bottenlån i kreditinstitut. Därför skulle det innebära betydande lättnader för administrationen om nettoaviseringen avskaffades. Genom att räntebidrag heller inte skall utgå till egnahemsägare finns inte

längre samma bostadssociala skäl att betala ut räntebidraget till långivaren i stället för till låntagaren.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

Förslaget förutsätter också att grundsubventionen skall ersätta det nuvarande stödet för dem som redan har räntebidrag. För närvarande har ca 350 000 låntagare räntebidrag. Om omläggningen enbart skulle omfatta ett slopande av räntebidraget för egnahem och omräkning av räntebidraget för hyres- och bostadsrättshus vore det tekniskt möjligt att genomföra omläggningen i UDS-systemet inom angiven tidsram. Det skulle dock kräva stora informationsinsatser. Men det är inte möjligt om omläggningen såsom förutsetts skall vara kopplad till möjligheten att söka och få räntelån som framgår i det följande.

När det gäller räntelån hos SBAB har det inte bedömts möjligt att utveckla ett nytt datasystem till den 1 januari 1991 – inte ens om det bara skulle gälla nya lån. Med hänsyn till de stora brister och fel som fortfarande finns i UDS-systemet har det heller inte bedömts möjligt att klara omläggningen inom det befintliga datasystemet till den angivna tidpunkten. Alla tillgängliga resurser behöver avsättas för att stabilisera UDS-C.

En omläggning till räntelån för dem som för närvarande har räntebidrag kräver ett omfattande förberedelsearbete. Samtliga låntagare måste informeras i god tid före omläggningen för att de skall kunna ta ställning till om de önskar räntelån eller inte. Genom att det rör sig om en ny typ av lån på marknaden kommer det dessutom att vara svårt att på ett begripligt sätt förklara hur räntelånet fungerar. Nya låneförbindelser och pantbrev måste skaffas in. Detta arbete skulle ställa krav på betydande extraresurser till länsbostadsnämnderna.

Enligt verkets bedömning skulle en omläggning till räntelån kunna ske 1 1/2 år efter beslut, dock tidigast vid årsskiftet 1991/92.

Sveriges Villaägareförbund

Förbundet anser att det finns anledning att ställa frågan om det nu är rätt tidpunkt att införa räntelån eller om man bör avvakta utvecklingen på småhusmarknaden och inrikta sig på ett införande av räntelånen om tre till fyra år.

Malmö kommun

Kommunen ifrågasätter om statens organ och bostadsföretag hinner med att lägga om sina rutiner enligt det nya systemet. Plan- och bostadsverket har redan idag mycket stora svårigheter att administrera räntebidragssystemet.

TCO

TCO bedömer det svårt att införa ett kreditgarantisystem redan från 1991, bl. a. med tanke på att plan- och bostadsverket nyligen utlokaliserats och att kreditmarknaden genomgår stora förändringar i samband med skattereformen.

Stadshypotekskassan

Kassastyrelsen anser det inte rimligt att med omedelbar verkan ta bort räntebidragen och ersätta dem med räntelån i de senast byggda årgångarna. Ett borttagande av räntesubventionerna innebär en så avsevärt försämring av ekonomin i dessa fastigheter att deras värde faller relativt starkt. Det är icke acceptabelt att skapa kapitalförluster för dem som trots på att nuvarande system skulle gälla för överskådlig framtid. Risken är också stor att fastighetspriserna faller under belåningsvärdena, varvid framför allt staten riskerar ökade kreditförluster. Många av dessa fastigheter skulle heller inte ha blivit byggda i det nya systemet om fastighetsägarna kunnat förutse en snabb avveckling av räntebidragen.

Kassastyrelsen vill därför föreslå att alla fastigheter som för närvarande är under byggnad samt som de senast byggda fem årgångarna får vara kvar i det gamla systemet.

De senaste åren har prisstegringen i bostadssektorn drivits upp mycket kraftigt. De fastigheter som byggdes före 1986 hade produktionskostnader som i dag framstår som låga. De är också normalt lågt belånade. Risken för prisfall under anskaffningskostnaderna är därför liten. Därför bör det gå relativt lätt att avskaffa räntebidragen i det äldre beståndet.

Svenska Bankföreningen

Bankföreningen anser att ett införande av räntelån i äldre fastigheter skulle medföra särskilt stora problem när det gäller panträtter, möjligheter till belåning för tillbyggnader, ombyggnader, reparationer m. m.

Svenska sparbanksföreningen

För de fastighetsägare som idag har räntebidrag kan en övergång till ett räntelånesystem verka mycket oförmånligt. I stället för en fallande skuld kommer skulden att öka under avsevärd tid framåt. För dessa bör ett system med räntelånemöjlighet vara frivilligt, dvs. räntelånet bör kunna konstrueras som en checkräkningskredit, där låntagaren själv får avgöra i vilken utsträckning möjligheten skall utnyttjas. Samma möjlighet bör för övrigt, enligt Svenska sparbanksföreningens uppfattning vara öppen för samtliga låntagare.

Finansbolagens Förening

Föreningen ställer sig tveksam till utredningens förslag att det föreslagna systemet med räntelån skall gälla även för redan genomförda investeringar. Att under tid för vilken särskilt avtal träffats, innebärande räntebidrag m. m. till den enskilde fastighetsägaren, plötsligt ändra spelreglerna och erbjuda räntelån med delvis okända effekter ter sig olämpligt. Dessutom kan stör-

ningar uppstå när det gäller panträtter och ny belåning vid reparationer eller överlåtelser.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 1

Plan- och bostadsverket

Enligt verket bör lämpligen förslagsvis de senaste fem årgångarna av bostadslån få behålla det gamla finansieringssystemet till dess lånet enligt avtal skall omsättas. Därefter erbjuds de att övergå till räntelånesystemet. Detta innebär också att en låntagare som just anskaffat en fastighet under vissa betingelser kommer att få en mindre dramatisk förändring.

SBC

SBC framhåller att särskilt orimligt är en tvångsmässig omläggning av befintliga räntesubventioner till räntelån. Långivning, subventioner och regler som är viktiga för boendekostnaderna måste präglas av långsiktighet. Bostadsfinansieringen ses som ett kontrakt mellan staten och den enskilde. Det ska inte vara tillåtet att staten ensidigt bryter ett åtagande utan att samtidigt kompensera eller lösa ut motparten.

Byggentreprenörerna

Ett införande av räntelånesystemet i det befintliga beståndet kullkastar, retroaktivt, grunderna för redan fattade investeringsbeslut. Konsekvenserna av detta kan inte överblickas idag. Många sådana projekt uppvisar inledningsvis underskott och har tillkommit med förväntningar om en framtida värdetillväxt som i ett räntelån förskjuts långt in i framtiden.

Entreprenörföreningen anser därför att investeringar som påbörjas före 1991 skall få behålla äldre regler. Eventuellt kan ett senare införande av dessa fastigheter i räntelånesystemet övervägas.

Sveriges Fastighetsägareförbund

Om systemet stimulerar till ökad användning av eget kapital, framför allt i samband med ombyggnad, kan många av problemen undvikas. Mot den bakgrunden är förbundet berett att acceptera en retroaktiv tillämpning av ett system med omfördelningslån under förutsättning att det sker en fullständig frikoppling mellan belåning och subventioner.

Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund (STR)

STR anser att om en så genomgripande förändring av finansieringssystemet skall genomföras bör det ske under en övergångstid, som gör det möjligt för hushållen att överblicka effekterna och vidta eventuella åtgärder. Förslagsvis bör övergången ske i samband med den ordinarie omläggningen av lånen efter de första fem åren.

Delegationen framhåller att omläggningen av nuvarande statliga lån till räntelån enligt utredningens förslag är ett annat exempel, där praktiska komplikationer uppstår, om obelånat utrymme skall pantförskrivas och ställas till förfogande för framtida skuldökningar inom räntelånesystemet.

Hyresgästernas Riksförbund

Förbundet tillstyrker att räntelånesystemet införs också i det befintliga beståndet. Att bibehålla nuvarande system för det gamla beståndet skulle skapa orimliga orättvisor mellan olika årgångar och upplåtelseformer.

Däremot kan det finnas skäl att ta hänsyn till att delar av systemet till en början inte slår igenom på det äldre beståndet så som det kommer att göra på sikt. Om försämringar av räntebidragen genomförs 1990 som diskuterats i överläggningarna om skatteskalorna för nästa år mellan de politiska partierna, kommer än färre årgångar att beröras av det nya systemet.

Fullt utbyggt skulle ju det nya räntelånesystemet också ha inneburit 30 % grundsubvention i det bestånd som nu saknar subventioner. Från paritetssynpunkt är det olämpligt att införa en sådan subvention, men ett belopp motsvarande denna (totalt ca 500 miljoner kr.) borde kunna användas till åtgärder som riktas till de allmännyttiga företagen. Det är just dessa som genom omläggningen till räntelån i stället för subventioner får vidkännas kostnadsökningar som försvårar den solidariska hyressättningen.

Sveriges Villaägareförbund

Villaägareförbundet motsätter sig att en omläggning till räntelån sker för genomförda investeringar. Förslaget skulle om det genomfördes innebära att grunden för människors långsiktiga ekonomiska planering rycktes undan över en natt. Ett slopande av räntebidragen för redan gjorda investeringar skulle dessutom medföra risk för ett avsevärt prisfall på dessa fastigheter. Till detta kommer argument av formell och rättslig natur som ger anledning att avstyrka förslaget om att ersätta befintliga räntebidrag med räntelån.

Om regeringen, i likhet med boendekostnadsutredningen, skulle föreslå att systemomläggningen också skall omfatta redan gjorda investeringar, utgår Villaägareförbundet från att regeringen låter lagrådet granska lagligheten i ett sådan förslag.

Stockholms kommun

Föredragande borgarrådet tillstyrker att det nya systemet också införs i det befintliga beståndet.

Bollnäs kommun

Förslaget har också svagheter vad gäller omläggningen av lånen i det redan befintliga beståndet som gör att fastighetsägare i relativt nyproducerade hus

kan hamna i mycket besvärliga situationer särskilt vid påtvingade avyttringar i områden med svag fastighetsmarknad. Kommunen menar att någon form av övergångsbestämmelser behövs för att mildra det nya systemets konsekvenser för redan uppförda fastigheter särskilt i regioner med svagare marknader.

Prop. 1990/91: 34

Bilaga 1

1 Förslag till Lag om ändring av plan- och bostadsverkets namn

Härigenom föreskrivs att bestämmelser i lag eller annan författning om plan- och bostadsverket, bostadsstyrelsen eller statens planverk efter utgången av år 1990 skall avse boverket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991, då lagen (1988: 279) om plan- och bostadsverkets namn i äldre författningar skall upphöra att gälla.

2 Förslag till
Lag om ändring i plan- och bygglagen (1987: 10)

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att i 1 kap. 8 §, 4 kap. 13 § och 7 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987: 10)¹ ordet "plan- och bostadsverket" skall bytas ut mot "boverket".

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

¹ Lagen omtryckt 1987: 246. Senaste lydelse av 1 kap. 8 §, 4 kap. 13 §, 7 kap. 7 § 1988: 280

3 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1987: 12) om hushållning med
naturresurser m.m.

Prop. 1990/91: 34
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att i 5 kap. 3 § lagen (1987: 12) om hushållning med naturresurser m.m.¹, ordet "plan- och bostadsverket" skall bytas ut mot "boverket".

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

¹ Lagen omtryckt 1987: 247. Senaste lydelse av 5 kap. 3 § 1988: 281.

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Proposition om ny bostadsfinansiering, m.m.....	3
1 Inledning	3
2 Boendekostnadsutredningens förslag.....	3
2.1 Huvuddragen i ett nytt bostadspolitiskt stödsystem.....	3
2.2 Investeringsbidrag	4
2.3 Grundsубventioner för nya hus	4
2.4 Räntelån för nya hus	5
2.4.1 Samband mellan finansieringen av den ursprungliga investeringen och räntelån.....	5
2.4.2 Räntelån	5
2.4.3 Skuldutvecklingsgaranti.....	6
2.4.4 Kreditgaranti	6
2.4.5 Annan säkerhet för lån.....	6
2.5 Grundsубventioner och räntelån för hus som tidigare fått räntebidrag	7
2.5.1 Grundsубventioner	7
2.5.2 Räntelån	7
2.6 Vissa andra låneformer som för närvarande är förenade med räntebidrag	8
3 Ny bostadsfinansiering.....	9
3.1 Inledning	9
3.2 Huvuddragen i ett nytt finansieringssystem.....	10
3.3 Lånefinansiering på den allmänna kreditmarknaden	16
4 Det statliga stödet för ny- och ombyggnad av bostäder.....	17
4.1 Inledning	17
4.2 Investeringsbidrag för bostadsbyggande.....	18
4.3 Allmänna krav för statligt stöd i en ny bostadsfinansiering	22
4.4 Skattekompenserande räntebidrag för hyres- och bostadsrättshus	24
4.5 Räntelån	27
4.6 Realräntebidrag.....	29
4.7 Statlig kreditgaranti	32
4.8 Det statliga stödet för ny- och ombyggnad med beslut om bostadslån och räntebidrag.....	36
4.9 Vissa skatte- och redovisningsfrågor	38
4.10 Vissa ombyggnadsfrågor.....	40
4.11 Förslagens statsfinansiella effekter.....	41
4.12 Exempel på räntelån enligt mitt förslag	42

5	Övriga frågor	44	Prop. 1990/91: 34
5.1	Räntestöd för underhåll m.m.	44	
5.2	Räntebidragstrappan för hyres- och bostadsrättshus.....	45	
6	Vissa anslagsfrågor för budgetåret 1990/91. Elfte huvudtiteln B.		
	Bostadsförsörjning m.m.	46	
	B 18. Information och utbildning m.m.....	46	
	B 21. Investeringsbidrag för bostadsbyggande	46	
	B 22. Nämnden för kreditgarantier för bostäder	46	
7	Ändring av plan- och bostadsverkets namn.....	47	
8	Hemställan	47	
9	Beslut.....	48	
Bilaga 1	Sammanställning av remissyttrandelag över boendekostnadsutredningens betänkande (SOU 1989: 71) Ny bostadsfinansiering	49	
Bilaga 2	Propositionens lagförslag.....	105	

