

# Totalfinansiering och statlig bostadsbank

Tanken på statlig totalfinansiering av bostäder, eventuellt via en särskild bostadsbank, är inte ny. Frågan har berörts mer eller mindre utförligt bl a av 1945 års bankkommitté, av Bostadspolitiska kommittén 1966, av Delegationen för bostadsfinansiering 1968 och senast av Bostadsfinansieringsutredningen 1974.

Av de berörda organisationerna har en statlig totalfinansiering föreslagits bl a av Hyresgästernas riksförbund, Svenska Riksbyggen, och med särskild kraft av Byggnadsarbetareförbundet. HSB har däremot intagit en negativ hållning.

Vi skall börja med en kort översikt över det nuvarande finansieringssystemet. Därefter diskuterar vi en övergång till statlig totalfinansiering mot bakgrund av resursåtgången i lånehanteringen och allokeringen av krediter på olika sektorer och på olika enskilda projekt. Vi konstaterar att sannolikt skulle besparingar ske i lånehanteringen. Allokeringseffekterna är av flera skäl svårare att bedöma. Som det kanske intressantaste skälet för statlig totalfinansiering framhålles de ökade möjligheter som sannolikt skulle yppas att använda okonventionella men i en inflationsekonomi ekonomiskt välmotiverade låneformer. Avslutningsvis skisseras hur en organisation för statlig totalfinansiering successivt skulle kunna växa fram utan alltför svåra övergångsstörningar. Huruvida man vill kalla en sådan organisation bank eller ej är tämligen ovidkommande. Det görs därför inget försök att skilja frågan om särskild bostadsbank från problemet med statlig totalfinansiering.

## Nuvarande finansieringssystem

Låt oss för att få bakgrunden klar ge en översikt över hur bostadsfinansieringen för närvarande fungerar. Vi får då först skilja mellan de korta byggnadskreditiven och de längre fastighetslånen. Vi börjar med de förstnämnda.

Genom byggnadskrediterna klaras finansieringen under själva byggnadstiden. I statsverkspropositionen anges i början av varje år hur många lägenheter som beräknas byggas. Den sk delegationen för bostadsfinansiering, vari ingår representanter för bostadsdepartementet, bostadsstyrelsen, finansdepartementet, arbetsmarknadsstyrelsen och riksbanken, överlägger i början av året med representanter för bankerna om hur finansieringen av årets bostadsbyggande skall ske. Resultatet av dessa överläggningar brukar bli att bankerna förklarar sig beredda att ge korta krediter till det planerade byggandet.

De enskilda bankerna har sedan att avslå eller bevilja de ansökningar om krediter som de får in. Till hjälp har de då av Bostadsstyrelsen sammanställda listor över projekt som enligt myndigheterna bör genomföras.

Affärsbankerna och sparbankerna svarade 1973 tillsammans för omkring 80 procent av byggnadskreditgivningen för nya bostäder med statliga lån. Ungefär hälften föll på vardera banktypen. Av de resterande 20 procenten tog postbanken merparten, medan jordbrukskassorna och övriga bara svarade för omkring 5 procent. Medel till byggnadskrediterna får bankerna via den vanliga inlåningen.

När byggnaderna färdigstälts och i förekommande fall uthyrt skall byggnadskrediterna i princip bli avlyfta av långfristiga bottenlån och vanligen även av statliga bostadslån.

Bottenlånen, ibland kallade enhetslån, ges dels av Konungariket Sveriges stads- och hypotekskassa, dels av kreditaktiebolagen samt i någon mån av försäkringsbolagen. Bottenlånet täcker högst 75 procent av belåningsvärdet. Stadshypotekskassans utlåning ombesörjs av tjugoen lokalt verksamma stadshypoteksföreningar. Summan av deras utestående lån uppgick vid slutet av 1973 till cirka 36,5 miljarder kronor.

Lån ges vidare av sk kreditaktiebolag, varav från årsskiftet 1972/73 två är verksamma som bottenlångivare: Svensk Bostadsfinansiering Aktiebolag (BOFAB) och Sparbankernas Inteckningsaktiebolag (SPINTAB).

Den totala summan utestående lån hos BOFAB och SPINTAB uppgick vid slutet av 1973 till omkring 14 miljarder kronor, dvs mindre än hälften av stadshypotekskassans.

Medel för utlåningsverksamheten skaffar Stadshypotekskassan och kreditaktiebolagen huvudsakligen genom obligationsutgivning. Köpare av dessa obligationer är banker, försäkringsbolag och AP-fonden. AP-fonden äger närmare hälften av alla bostadsobligationer. Det gäller även att nästan hälften (ca 45 procent) av AP-fondens tillgångar består av bostadsobligationer.

Bottenlånet täcker som nämnts högst 75 procent av belåningsvärdet. Ovanpå bottenlånet kommer därför vanligen ett statligt lån, som i de flesta fall utgör mellan 15 och 30 procent av låneunderlaget. Högsta procentsiffran gäller för de allmännyttiga bostadsföretagen och lägsta för privata hyreshusägare. Det statliga lånen beviljas av länsbostadsnämnderna. Medel till dessa lån anslås över statens kapitalbudget, närmare bestämt lånefonden för bostadsbyggande. Amorteringar på utestående lån används för ny utlåning utan att redovisas över statsbudgeten.

De flesta bostäder finansieras alltså till någon del med statliga lån. Av de småhuslägenheter som färdigställdes 1973 har 66 procent statligt lån. Mot-

svarande tal för lägenheterna i flerfamiljshus är 95 procent.

Utöver bottenlånet plus oftast ett statligt lån krävs normalt ytterligare kapital. Detta får tillskjutas antingen i form av egen insats eller topplån i bank.

Lånebildens kompliceras ytterligare då en fastighet skall gå i köp för andra eller tredje gången, då det vanligen krävs ytterligare banklån. Detta problem bortser vi i fortsättningen ifrån.

Finansieringen av en enskild fastighet är således splittrad både över tiden och beträffande belåningen vid en viss tidpunkt. Den är splittrad över tiden genom byggnadskreditiven under byggnadstiden och andra lån därefter. Den är splittrad vid en viss tidpunkt genom uppdelningen i bottenlån, statligt lån eller banklån och slutligen topplån i bank eller egen insats.

## Lånemarknadens effektivitet

För att avgöra om det kan vara önskvärt eller ej att övergå till ett system med statlig totalfinansiering, eventuellt via en särskild bostadsbank, krävs någon form av kriterier enligt vilka det nuvarande systemet bedöms och jämförs med alternativet med statlig totalfinansiering. Även om en sådan jämförelse riskerar att bli skev genom att ett existerande system jämförs med ett alternativ som endast är en empiriskt oprövad tankekonstruktion, kan vi knappast undgå den.<sup>1</sup>

Mot vilka kriterier skall vi då bedöma lånemarknaden för bostäder? För det första är det i en värld med knappa resurser befogat att anbringa något slags effektivitetskriterium. Ett mått på en lånemarknads effektivitet måste rimligen ta hänsyn till bl a en ren transfe-

<sup>1</sup> Vi kan här erinra oss den kritik som riktats mot dem som jämför existerande kapitalistiska ekonomier med en idealmodell av en socialistisk ekonomi eller omvänt, existerande socialistiska ekonomier med en idealmodell av en kapitalistisk marknadsekonomi. I båda fallen tenderar modellkonstruktionen att förefalla mest attraktiv. Jfr text Gregory Grossman, [Ekonomiska system Aldus 1968, s 11—12].

reringsaspekt, dvs i detta fall till resursåtgången för att överföra krediterna från sparkällorna till de bostäder som skall finansieras. Låt oss kalla detta graden av *transfereringseffektivitet*. Siffermässigt skulle denna kunna uttryckas exempelvis i transfereringskostnaden per transfererad krona. Transfereringseffektiviteten kan betraktas antingen inom ett enskilt låneinstitut eller också på samhällsnivå. Det är den senare aspekten som är av intresse för oss.

Graden av transfereringseffektivitet är emellertid inte det enda vi vill lägga in i begreppet lånemarknadens effektivitet. I direktiven till kapitalmarknadsutredningen hette det bl a: "Kreditmarknaden måste vara organiserad så att man erhåller en samhällsekonomiskt önskvärd fördelning av krediterna mellan olika sektorer och investeringsobjekt." Man menar således att kreditmarknaden skall fungera så att man får en önskad resursallokering. Förmågan att ge en i någon mening bra allokering på olika låneobjekt kan vi kalla lånemarknadens grad av *allokeringseffektivitet*.

Låt oss exemplifiera: Om vi betraktar bostadssektorn, så syftar graden av *transfereringseffektivitet* på hur mycket resurser som används för att förmedla byggnads- och fastighetslånen. Med *allokeringseffektiviteten* syftar vi på dels i vad mån bostadssektorn som helhet får "för mycket" eller "för lite" krediter och därigenom "för mycket" eller "för lite" av samhällets reala resurser, dels i vad mån enskilda objekt får "för stor" eller "för liten" resurstilldelning.

Rent allmänt bör vi skilja det fall där det går att samtidigt öka transfereringseffektiviteten och allokeringseffektiviteten från det fall där en ökning av transfereringseffektiviteten måste ske på bekostnad av allokeringseffektiviteten och omvänt. Om vi för enkelhets skull tillfälligt antar att enda kända möjligheten att minska transfereringskostnaden (dvs öka transfereringseffektiviteten) är genom att ägna mindre resurser åt att pröva olika investeringsprojekt, har vi sannolikt en situation där en ökning av transfereringseffektiviteten måste leda till lägre allokeringseffektivitet: genom att göra mindre noggranna kreditprövningar får vi ett större antal felalloke-

ringar, dvs allokeringseffektiviteten minskar.<sup>2</sup>

En övergång till statlig totalfinansiering bör bedömas bl a med avseende på dess effekter på transfererings- och, i den ringa mån det är möjligt, allokeringseffektiviteten.

## Framförda synpunkter

Diskussionen om statlig totalfinansiering har ofta kopplats samman med frågan om statlig bostadsbank. Även om inte så varit fallet har det förutsatts att något offentligt organ skall svara för bestyren med de statliga lånen, och om man vill kalla denna organisation bank eller något annat kan kanske vara tämligen ovidkommande. Utgångsfrågan har som sig bör varit praktiskt inriktad: Går det att uppnå några fördelar med en statlig totalfinansiering av bostäder? Svaret på en sådan fråga betingas till stor del av hur totalfinansieringen rent praktiskt organiseras. Totalfinansieringsproblemet kan därför knappast med framgång behandlas isolerat från frågan om organisationsformen. Svaret är också maktpolitiskt betingat: den som har stort inflytande på bostadspolitiken ser det naturligtvis som en fördel om denna kan förses med ytterligare starka instrument. Det är väl tex inte helt säkert att byggnadsarbetareförbundets krav på statlig totalfinansiering och

<sup>2</sup> Stuart J Greenbaum definierar i "Competition and Efficiency in the Banking System", [*The Journal of Political Economy*, 1967, s 461 ff] en samhälleligt optimal bankstruktur utifrån fyra desiderata. Det första är att det inte skall vara möjligt att med en annan genomförbar bankstruktur producera banktjänsterna till en lägre social kostnad. Det andra är att resursallokeringen i ekonomin i övrigt inte påverkas av banksystemets struktur, vilket är en nödvändig egenskap om man i likhet med Greenbaum uttryckligen vill undvika att diskutera trade-off-möjligheter mellan kostnaden i produktionen av banktjänster och resultatet på allokeringssidan, dvs mellan det vi kallar transfereringseffektivitet och det vi kallar allokeringseffektivitet. Det tredje är besläktat med det andra och innebär att bankerna inte uppträder som vinstmaximerande monopolister eller monopsonister. Det fjärde är att banksystemet snabbt kan anpassa sig till tekniska och efterfrågeorienterade förändringar.

statlig bostadsbank hade framförts med samma styrka om vi år efter år hade haft en borgerlig regering.

De synpunkter som framförts har kretsat såväl kring möjligheterna att öka det vi kallat transfereringseffektiviteten som kring det vi kallat allokeringseffektiviteten.

Låt oss först betrakta transfererings- effektiviteten. De synpunkter som framfördes redan av 1945 års bankkommitté är fortfarande aktuella. Bankkommittén konstaterade bl a att den även då starka splittringen på olika långgivare och låneformer utgjorde en onödig och resurskrävande olägenhet. En rationalisering borde inriktas på att ge låntagarna möjlighet att täcka hela sitt lånebehov hos en enda långgivare, eventuellt genom ett enda lån från botten till toppen. Syftet skulle kunna uppnås antingen genom utomstatlig finansiering men med statliga kreditgarantier för att eliminera långgivarnas risk, eller också genom att utsträcka den statliga krediten till att omfatta även underliggande lån. Man berörde även möjligheten att låta en eventuellt utvidgad statlig bostadskreditgivning knytas till en statlig affärsbank, men tanken avvisades. Ett av flera skäl var att man inte trodde att en statlig kreditorganisation skulle kunna anpassa sig till växlingar i kreditbehovet lika smidigt som de enskilda instituten. Dvs man tvivlade på att Greenbaums fjärde kriterium på en optimal kreditmarknadsorganisation skulle uppfyllas. (Jfr noten på sid 46).

Frågorna kring statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet har senare berörts vid flera tillfällen. Den mest ambitiösa genomgång av dessa problem som det offentliga utredningsväsendet svarat för torde återfinnas i bostadspolitiska kommitténs betänkande Bostadspolitiskt kreditstöd [SOU 1966: 44]. I sin slutsats är man försiktig: man anser "sig inte kunna förorda en övergång till statlig totalfinansiering utan att frågan härom prövats i ett vidare sammanhang". Det hindrar emellertid inte att de konkreta argument man redovisar huvudsakligen talar för en sådan övergång. Transfereringseffektiviteten skulle sannolikt öka enligt utredningen. Man konstaterar att man i de välför-

grenade lokala förmedlingsorganen över vilka den nuvarande statliga bostadslånegivningen går redan har en användbar organisation. "Någon principiell förändring skulle inte inträffa, om den statliga långivningen utvidgades från nuvarande partiella lån till enhetslån oavsett om långivningen gällde enbart den slutliga finansieringen eller dessutom innefattade finansieringen under byggnadstiden."

Vidare hävdas att "jämfört med nuvarande förhållanden skulle besvär och kostnader för att erhålla lånen minska för låntagarna totalt sett. I viss utsträckning måste låntagarna nu förhandla med både det kommunala förmedlingsorganet och ett eller flera kreditinstitut. Vid enhetslån skulle förmedlingsorganet generellt bli enda instansen. Låntagarnas kostnader för uttagande av inteckningar skulle minska, likaså deras kostnader för ritningar och tekniska beskrivningar. Med mindre antal inteckningar skulle också inskrivningsdomarnas befattning med ärenden av detta slag minska. Förvaltningen av lånen under deras löptid skulle likaså bli enklare och billigare".

Vissa effekter är svåra att uppskatta, särskilt ökningen i resursåtgången i de kommunala förmedlingsorganen och minskningen i bankerna och övriga kreditinstitut. "Sannolikt uppkommer emellertid en besparings effekt totalt sett."

Vi diskuterade tidigare rent principiellt dels tillstånd där det var möjligt att öka både transfereringseffektiviteten och allokeringseffektiviteten, dels tillstånd då en ökning i ena typen av effektivitet måste ske på bekostnad av den andra. Svenska byggnadsarbetareförbundet tar i sin skrift *Rapport. Vad hände med Bygg 70*, upp problemet med statlig totalfinansiering och statlig bostadsbank. Enligt dess synsätt är det snarast så att vi nu har en låg transfereringseffektivitet och att detta är förbundet även med låg allokeringseffektivitet. Det nuvarande finansieringssystemet ses som en historisk kvarleva som en gång har utgjort en rationell lösning men som under nutida förutsättningar är föga ändamålsenligt. En gång i tiden skedde byggandet till stor del på så vis att en enskild byggmästare med små resurser inköpte ett stycke mark, byggde ett hus på spekulat med avsikt att sälja det till nå-

gon privatperson som var ute efter ett lämpligt placeringsobjekt för sina pengar. Följden blev att byggnadstiden blev riskfylld, eftersom det var ovisst om och till vilket pris huset kunde säljas när det var färdigt. En annan risk låg i att den slutlige ägaren kanske hade endast en eller ett par fastigheter och om någon blev svår att förränta kunde konkursen ligga nära om belåningen var alltför hög.

Kreditmarknaden anpassades efter de faktiska omständigheterna: Eftersom spekulationsbyggandet var riskfyllt och byggherren oftast någon annan än den slutlige ägaren kunde det vara lämpligt med en särskild kredit med hög ränta under själva byggnadstiden. Eftersom husen brukade byta ägare då de blivit färdiga och den nye ägaren vanligen hade en egen förmögenhet att placera på toppen kunde belåningen i fortsättningen ske till jämförelsevis låg ränta och lång amorteringstid. Vidare, då varje enskilt projekt var litet, kunde små finansieringsinstitut fungera utan att lånebilderna blev splittrad.

Förutsättningarna är numera andra. Spekulationsbyggandet för en okänd köpare har förlorat i betydelse, i varje fall vad gäller flerfamiljshusen. Byggnadstiden är knappast mer riskfylld än förvaltningstiden. Byggherren och slutligen ägaren är i stor utsträckning samma person. Entreprenörerna är ofta stora och välkonsoliderade. Samma gäller byggherrarna-ägarna, där de allmännyttiga och kooperativa dominerar flerfamiljshusmarknaden. De enskilda projekten är i genomsnitt större. Ofta rör det sig om hela stadsdelar med tusentals lägenheter som skall byggas samtidigt med gator, skolor, daghem och affärscentra. Det senare har genererat tanken på att integrera även följdinvesteringarna i en statlig totalfinansiering och låta allt gå via en särskild "sammällsbyggnadsbank".

Förändringarna på bygg- och ägarsidan har emellertid i ringa utsträckning gett upphov till adekvata förändringar på finansieringssidan. Fortfarande ges en särskild byggnadskredit som senare skall ersättas med långfristiga lån uppdelade på bottenlån, statligt lån eller banklån samt ytterligare banklån eller egen insats.

Förutom att själva låneadministrering-

en blir onödigt resurskrävande hävdar man att allokeringen mellan olika bostadsprojekt och mellan bostadssektorn och övriga sektorer inom ekonomin störs. Delvis är dessa störningar betingade av avlyftsproblemen, som i sin tur kan ha olika orsaker. De långfristiga finansierarna av bottenlånen, dvs främst Stadshypotekskassan, BOFAB och SPINTAB, skaffar sig utlåningskapacitet genom obligationsutgivning. Köpare av obligationerna är huvudsakligen AP-fonden, bankerna och försäkringsbolagen. För att en bank skall köpa bostadsobligationer kräver den vanligen att avlyften går till projekt som banken ifråga gett byggnadskreditiv till. Dessa obligationsköp sker olika ofta och i olika stor omfattning för olika banker. Väntetiden för avlyft kan därför variera beroende på vilken bank som gett byggnadskreditivet. Följden blir i övrigt omotiverade hyresskillnader, vilket i sin tur kan ge omotiverade allokeringseffekter. I någon mån har naturligtvis det beskrivna fenomenet modifierats genom AP-fondens framväxt som den störste köparen av bostadsobligationer.

En annan följd av dröjsmål med avlyften av gamla byggnadskreditiv är att bankerna fått vänta med att bevilja nya kreditiv. Härigenom fördröjs igångsättandet av nya projekt (vilket naturligtvis i vissa lägen kan vara önskvärt); tillgängliga reala resurser riskerar att bli outnyttjade eller omallokerade.

## Konklusioner beträffande skälen för en förändring

Det finns föga skäl för ett bibehållande av den nuvarande uppdelningen på särskilda byggnadskrediter och fastighetslån. De förutsättningar som tidigare gjorde en sådan uppdelning rationell är ej längre för handen.

Ej heller synes den slutliga finansieringen av en enskild fastighet med uppdelning på flera in-teckningslån i flera institut vara motiverad.

Den eventuella risk som motiverar sämre låntagarvillkor för högre liggande lån än för bottenlånet torde utan olägenhet kunna knytas till lånevillkoren för ett lån från botten till toppen. Ju större en kreditgivare är desto större

kan riskspridningen bli på olika projekt och desto större tyngd får argumentet att av förenklingskäl ha *ett* lån.

En smidigare lånehantering — ökad transfereringseffektivitet — är alltså ett skäl för en förändring, eventuellt i riktning mot statlig totalfinansiering. Men de vinster som kan göras genom ökad transfereringseffektivitet är förmodligen inte så betydelsefulla som den uppmärksamhet som ägnats åt aspekten här och annorstädes kan ge sken av. Vad som kan vinnas vid handläggningen av lånen för en fastighet, säg i en miljonklassen, är kanske någon eller några arbetsdagar då lånen ges och sedan kanske några timmar eller någon dag i den årliga administrationen. I varje fall torde den möjliga besparingen genom ökad transfereringseffektivitet vara mycket liten i förhållande till fastighetens hela värde. Effekten på boendekostnaderna torde vara negligerbar även om låntagaren explicit hade debiterats alla handläggningskostnader. Att transfereringseffektiviteten likväl har ägnats denna uppmärksamhet förklaras av att den är så uppenbar. Det råder knappast någon tvekan om att det med ett annat system går att göra besparingar i handläggningen även om effekterna blir små i relation till den övriga resursförbrukningen i bostadsbyggande och bostadsförvaltning.

Svårbedömligare torde de möjliga följderna av en annan ordning vara för allokeringseffektiviteten. Här åsyftas inte endast effekterna av att slippa oavsiktliga och oönskade avlyftskriser: eliminering av störningar i byggandets tidsallokering och av omotiverade hyreskillnader med åtföljande allokeringsverkan. Det finns andra aspekter på allokeringsproblemet.

Verklighetens ekonomi är full av så k marknadsimperfectioner, monopol- och monopsoninslag av olika grader, externa effekter och odelbarheter. Där finns kollektiva och privata varor och tjänster samt ännu fler mellanformer som ger upphov till avvägningssystem som marknaden inte klarar av. Där finns inkomstfördelningsproblem som inte heller kan lösas på ett socialt acceptabelt sätt av de okorrigerade marknadskrafterna. Samma gäller de regionala problemen.

Om vi tillstår allt detta ligger det nära till hands att acceptera tanken att påverka eller ibland direkt ersätta marknadskrafterna med offentliga ingripanden. Denna idé är också tämligen allmänt godtagen; anhängarna av ett Glistrupsamhälle av tidig modell är ganska få.

Om vi från samma utgångspunkter accepterar att det finns skäl att påverka bostadsförsörjningen framstår den statliga långivningen som ett möjligt instrument, och detta torde vara verksammare ju större omfattning statslånet har. ”Den kontroll över bostadsbyggande som utövas via den statliga långivningen, får i ett totalfinansieringssystem en helt annan betydelse som ekonomiskpolitiskt instrument än den har i det nuvarande systemet” [SOU 1966: 44, s 160]. En förutsättning för att av dessa skäl förorda statlig totalfinansiering är dock att man räknar med att de resultat bostadspolitikerna och berörda tjänstemän åstadkommer är i någon mening bättre än vad som skulle bli fallet utan detta styrinstrument. Det gäller bl a bostadsproduktionens andel av totalproduktionen, fördelningen på olika boendeformer och regioner, bostädernas utrustning och storlek m m. Huruvida vi är benägna att tro att denna fördelning skulle bli bättre vid statlig totalfinansiering torde bero på vår verklighetsuppfattning och på vår politiska uppfattning som i sin tur i varje fall delvis också beror på vår verklighetsuppfattning. Om vi menar att bygg- och bostadsmarknaden är full av imperfectioner som kräver ingrepp, och om vi i likhet med bl a Ragnar Frisch menar att de beslut som i en demokrati framkommer den politiska vägen får tas som uttryck för någon slags samhällelig preferensfunktion, då ligger det nära till hands att förespråka att statsmakterna utrustas med ytterligare styrinstrument. Om vi däremot menar att marknadsimperfectionerna på detta område inte är särskilt allvarliga eller att de styrinstrument som redan finns genom det offentliga planmonopolet, det nuvarande statslånet m m är tillräckligt kraftfulla, eller om vi menar att ytterligare offentlig styrning bara skulle göra ont värre genom att bostadspolitiker och -tjänstemän har

dålig kännedom om folks preferenser; då finns det ingen anledning att av allokeringskäl förorda en övergång till statlig totalfinansiering. Personligen tror jag att en utökning av det statliga lånet skulle betyda rätt lite i sammanhanget.

Det intressantaste motivet för en statlig totalfinansiering tror jag är de potentiellt större möjligheter som då skulle finnas att använda okonventionella men ekonomiskt välmotiverade låneformer. Denna aspekt hör också till allokeringsfrågan i vid mening eftersom amorterings- och räntebördorna och deras fördelning över tiden är högst betydelsefulla för den reala delen av ekonomin. Effekterna av nominella låneformer i en ekonomi med stark inflation har i flera andra sammanhang berörts och skall inte här bli föremål för någon ingående analys. Till effekterna hör bl a hyressplittring, förmögenhetsöverföringar och skattemässigt gynnande av låntagare. Det är bostädernas långa livslängd och långa amorteringstider med stora skillnader i penningvärdet i början jämfört med i slutet som gör att problemen blir särskilt påträngande.

I de traditionella kreditinstituten är det mycket ovanligt med värdesäkra lån eller lån som på annat vis beaktar att inflationen kan motivera en modifiering av betalningsbördan över tiden. De egentliga försök som har förekommit i Sverige, studiemedelssystemet och paritetslånen, har ju båda varit statliga. Sannolikt är ett fortsatt prövande på denna väg betydligt lättare att få till stånd då staten är långivare. För att nå syftet är det naturligtvis inte helt nödvändigt att det statliga lånet omfattar även bottenkrediten. I paritetslånesystemet fanns ju återbetalningstekniskt ett integrerat synsätt på bottenlånet och det statliga lånet som gjorde att man totalt åstadkom den önskade förändringen i varje års kapitalutgifter genom att manipulera endast med statliga delen. Det är dock ofrånkomligt att ju större andel det statliga lånet utgör desto vidare blir de ramar inom vilka de totala kapitalutgifterna kan varieras med hjälp av det statliga lånet.

## Organisationen vid statlig totalfinansiering

Den viktigaste invändningen mot statlig totalfinansiering har varit att en sådan inte kan införas utan kraftiga störningar på lånemarknaden och ekonomin i övrigt. Gemensamt för flera offentliga utredningar har varit just detta: många skäl för en statlig totalfinansiering räknas upp, men sedan avvisas i slutändan förslaget med hänvisning till att det skulle föra med sig konsekvenser som är omfattande och som man inte utrett. Det är svårt att vinna politisk majoritet kring annat än mycket marginella förändringar.

Det kan verka ofrånkomligt med övergångsproblem med tanke på bostadskrediternas dominerande roll hos flera typer av kreditinrättningar. Av sparbankernas tillgångar (= utlåning till allmänheten och värdepappersinnehav) i slutet av 1973 var cirka 68 procent placerade i bostadssektorn, av Postbankens 55 procent, av försäkringsbolagens 50 procent och av affärsbankernas 43 procent.

En övergång till statlig totalfinansiering där hela kapitalanskaffningen sker skattevägen och går via statsbudgeten skulle väsentligt ändra förutsättningarna för kreditinstitutens verksamhet. De skulle förlora mer än hälften av sina nuvarande placeringsmöjligheter. Den skatteökning som skulle krävas skulle bli mycket kraftig och få ersätta ungefär hälften av kreditinstitutens inlåning. Omställningsproblemen skulle bli svåra på kort sikt. Sannolikt skulle välfärdsföruster vara förknippade med att en del frivilligt sparande ersattes av tvångssparande. Alternativet är inte särskilt tilltalande.

En lämpligare väg torde vara en varsam och stegvis integrering och omorganisation av den befintliga apparaten. I första steget kunde stadshypotekskassan integreras med bostadsstyrelsen. Integreringen skulle naturligtvis även genomföras på lägre nivå, mellan stadshypoteksföreningar och länsbostadsnämnder. Medelsanskaffningen till denna integrerade organisation kunde ske dels via statsbudgeten, dels via obligationsutgivning på ungefär samma vis som de båda organisationerna nu var för sig skaffar

kapital. Härigenom skulle det skapas finansiella förutsättningar att i flertalet fall låta det statliga lånet omfatta även nuvarande bottenkredit. Ett problem i sammanhanget är vad som skulle ske med de nuvarande konkurrenterna till Stadshypotekskassan, dvs främst BOFAB och SPINTAB. Huruvida dessa på något vis skulle kunna och vilja bli integrerade i statslånesystemet må förbli osagt. I annat fall finge de tills vidare fortsätta som hittills, vilket skulle innebära att det statliga lånet ej alltid, men dock oftast, inkluderade bottenkrediten.

I nästa steg borde byggnadskrediterna integreras med den långa fastighetsbelåningen. Det långa fastighetslånet skulle ges så tidigt att det kunde finansiera även själva byggandet. I jämförelse med den nuvarande ordningen skulle detta innebära att bankerna finge ersätta en del av de korta placeringarna i byggnadskrediter med långa placeringar i form av bostadsobligationer. Detta kan naturligtvis vara förknippat med en del övergångsproblem då tex för affärsbankerna gäller att 10—15 procent och för sparbankerna ännu större andel av tillgångarna är placerade i byggnadslån.

I tredje steget kunde den statliga långivningen utökas även på toppen, så att kravet på egen kapitalinsats eller eventuellt toplån i bank i förekommande fall avsevärt reducerades eller helt eli-

minerades. I synnerhet vad gäller småhusbyggandet gör det nuvarande höga kravet på egen kapitalinsats det svårt för låg- och mellaninkomsttagare att skaffa hus även om de skulle kunna klara amorteringar, räntor och driftskostnader. Den höga kontantinsatsen verkar i hög grad segregera med avseende på boendeformen.

#### Referenser

- En ny bostadspolitik*, [1972], Hyresgästernas Riksförbund, Stockholm 1972
- Frisch, R., [1971], *Cooperation Between Politicians and Econometricians on the Formalisation of Political Preferences*, Sveriges Industriförbund, Stockholm
- Greenbaum, S. J., [1967], "Competition and Efficiency in the Banking system", *The Journal of Political Economy*, s 461—477
- Kreditmarknadsstatistik från Svenska Bankföreningens utredningsavdelning
- Kypengren, S., [1972], *Bättre bostadspolitik. Anförande vid 1972 års HSB-kongress*, Stockholm
- Löwenthal, B.-G., [1974], "Hur skall våra bostäder finansieras", *Ekonomisk revy*, nr 3, årg 31
- Rapport. Vad händer med bygg 70*, [1971], Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Stockholm
- Protokoll från 1969 års HSB-kongress
- SOU 1966: 44, *Bostadspolitiskt kreditstöd*, Stockholm
- SOU 1968: 30, *Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning*, Stockholm
- SOU 1974: 17, 18, *Solidarisk bostadspolitik*, Stockholm