

Miljö- och
samhällsbyggnadsdepartementet

103 33 Stockholm

Bostadsfinansiering (Ds 2005:39)

Sammanfattning

Riksgäldskontoret delar arbetsgruppens bedömning att vi bör röra oss från en generell mot en selektiv bostadspolitik. Vi anser att det långsiktiga målet bör vara att i huvudsak eliminera stöden till bostadssektorn. Byggandet bör ske på marknadsmässiga villkor; det ger den mest effektiva fördelningen av resurser i samhället. Statens roll bör, förutom att verka för en god konkurrens inom bostadssektorn, framförallt vara att svara för att den ekonomiska politiken bidrar till ett stabilt makroekonomiskt klimat med låga realräntor, god tillväxt och ökande disponibla realinkomster. Detta framgår med all önskvärd tydlighet av att, vilket även påpekas av arbetsgruppen, dagens avreglerade kapitalmarknad erbjuder bostadssektorn bättre villkor än det tidigare varit möjligt att reglera eller subventionera fram.

Produktionsstöd och subventioner, oavsett om de går till utbudssidan i form av räntebidrag eller investeringsbidrag, eller till efterfrågesidan i form av bidrag till konsumenterna, är sällan kostnadseffektiva. Främsta effekten är i stället större vinstmarginaler för projekt som skulle ha kommit till stånd oavsett subventionens existens. Ska en subvention förekomma bör den, så långt det är möjligt, vara riktad mot det slutliga målet. I det perspektivet är efterfrågeåtgärder (bidrag till konsumenterna) att föredra framför utbudsåtgärder (bidrag till byggindustrin) om vi vill påverka boendestandarden och boendekostnaden för individen.

För att ytterligare understryka att förutsättningarna för en sammanhållen nationell bostadspolitik saknas visar arbetsgruppen på ett förtjänstfullt sätt att problemen på de lokala bostadsmarknaderna är helt olika i olika delar av landet.

Ovanstående resonemang leder till att Riksgäldskontoret instämmer i arbetsgruppens bedömning att dagens system med räntebidrag för nyproduktion av hyreshus bör avskaffas. Av samma skäl avstyrker vi förslaget om att införa investeringsbidrag.

Riksgäldskontoret anser att om subventioner ska förekomma är det att föredra om dessa är selektiva till sin natur och riktade till

bostadskonsumtionerna. Ett ersättande av räntebidragen med kommunala låne- och betalningsgarantier samt statliga bidrag riktade till svaga grupper på bostadsmarknaden är därför ett steg i rätt riktning. Förslagen är dock behäftade med allvarliga brister och behöver modifieras för att Riksgäldskontoret ska kunna ställa sig bakom dem.

För övrigt vill Riksgäldskontoret betona att en väl fungerande hyresmarknad skulle lösa de flesta av dagens bostadsmarknadsproblem.

Avveckling av räntebidragen

Riksgäldskontoret delar arbetsgruppens bedömning att räntebidragen bör avvecklas. Dagens ordning med i princip eviga räntebidrag introducerades i ett helt annat samhällsekonomiskt läge och växte ursprungligen fram ur tre motiv:

- 1) Av neutralitetsskäl ansågs räntebidrag behövas för att kompensera för den subvention som följer av egnahemsägarens skattereduktion för bolåneräntor.
- 2) Ett system för omfördelning av kapitalkostnaderna över en fastighets livstid ansågs vara nödvändigt för att i en ekonomi med hög inflation motverka den tendens till relativt höga kapitalutgifter som uppstår under de första åren efter färdigställandet.
- 3) För att få till stånd en tillräcklig nivå på bostadsproduktionen till rimliga kostnader för de boende ansågs subventioner till bostadsbyggandet behövas.

Det finns starka skäl att ifrågasätta dessa motiv. För det första är det missvisande att se avdrag för bolåneräntor som en subvention. Avdrag för utgiftsräntor är generell för alla kapitalkostnader och utgör en central del i kapitalbeskattningssystemet. En konsekvent tillämpning av likformighetsprincipen i kapitalbeskattningen förutsätter därför att avdrag för bolåneräntor medges.

För det andra har vi med dagens låga inflation och låga räntor inte lika stort behov som tidigare av att med räntebidragens hjälp bidra till lägre initiala kapitalkostnader.

För det tredje finns det tydliga indikationer på att produktionssubventioner är en mycket ineffektiv metod för att påverka bostadskonsumtionen i ett land. Med stor sannolikhet kapitaliseras subventionerna i antingen högre byggkostnader eller högre vinster för fastighetsägare. I den forskningsrapport som ligger till grund för kapitel fyra i utredningen finner forskarna inget stöd för att offentliga utgifter för bostadspolitik påverkar nivån för bostadskonsumtionen. Deras slutsats blir att Sverige i huvudsak har en

bostadskonsumtion som är bestämd av dess välståndsnivå, snarare än av bostadspolitiska stödsystem.

Arbetsgruppens slutsats att räntebidragen kan avvecklas utan långsiktigt negativa effekter för bostadsbyggande eller bostadskonsumenter ter sig i ljuset av detta som välgrundad.

Investeringsbidrag för nya hyresbostäder

Riksgäldskontoret avstyrker förslaget att införa investeringsbidrag för nya hyresbostäder; produktionssubventioner har visat sig vara allt för ineffektiva. Vi anser inte att det framkommer något i utredningen som ger anledning att ändra på den slutsatsen.

Riksgäldskontoret vill dock understryka att om produktionssubventioner av bostadspolitiska skäl anses som oundgängliga, är investeringsbidrag att föredra framför räntebidrag. Fördelarna med investeringsbidrag jämfört med räntebidrag är framförallt att de kan användas mer flexibelt och att de ger staten större budgetkontroll.

Statlig kreditgaranti för bostadsbyggande

Riksgäldskontoret har ingenting att invända mot förslaget om att tidsbegränsningen för kreditgarantierna för bostadsbyggande slopas givet att risken hanteras i enlighet med gällande garantisystem. Det innebär att risken i varje statligt åtagande värderas och utifrån denna värdering fastställs en avgift för garantin. I det fall avgiften, eller en del av den, inte betalas av garantitagaren är det en fråga om statlig subvention och en sådan subvention ska belasta ett anslag på statsbudgeten.

Statligt bidrag för kommunala åtaganden för ungdomar och svaga grupper som etablerar sig på bostadsmarknaden

Om förslaget om statligt bidrag för kommunala åtaganden för svaga grupper införs är det Riksgäldskontorets uppfattning att det bör omarbetas. Erfarenhetsmässigt har det visat sig att system där marknadens normala spelregler åsidosätts i alltför hög utsträckning vanligtvis är dyra och ineffektiva. Förslaget borde modifieras så att kreditinstituten, eller hyresvärdarna, bär en del av risken. På så sätt får vi till stånd en bättre kreditprövning av individerna. Kommunerna är förmodligen betydligt sämre på kreditprövning än kreditinstitut och hyresvärdar, aktörer som regelmässigt ägnar sig åt sådan verksamhet.

Den av oss föreslagna riskdelningen befriar visserligen inte kreditinstituten från kapitaltäckningskravet – och ger då inte fullt ut lika låg ränta för

låntagaren – ändå är det en viktig åtgärd som hjälper kommunerna att sortera bort dem som absolut inte bör beviljas lån. Även om åtgärden som sådan vänder sig till de svaga grupperna på bostadsmarknaden är det inte bra om kommunerna ger kreditgarantier till individer som med alltför stor sannolikhet saknar betalningsförmåga. Låntagarens skuld försvinner ju inte då en kommun nödgas uppfylla sitt borgensåtagande, fordran överförs bara till kommunen.

Om den riskdelning som Riksgäldskontoret förespråkar införs får vi dessutom automatiskt en bättre kontroll och uppföljning av de låntagare och hyresgäster som har problem med betalningarna. Om kostnaden för uteblivna betalningar inte till någon del bärs av kreditinstituten eller hyresvärdarna är det inte kostnadseffektivt för dessa att lägga resurser på att följa upp (och sanera) dåliga lån, de vet ju att de får in pengarna – med dröjsmålsränta – från kommunen.

Ytterligare en nackdel med förslaget – gäller oavsett utformning men det blir värre utan riskdelning – är att den normala marknadsmässiga kreditprövningen påverkas även för individer som inte är tänkta att beröras av stödsystemet. Kreditinstituten får incitament att i ett första skede neka krediter i hopp om kunderna senare ska återkomma med en kommunal borgen i näven.

För övrigt saknar Riksgäldskontoret en ordentlig analys av risken i det föreslagna garantiåtagandet. Varför arbetsgruppen föreslår att det statliga bidraget ska vara just fyra procent av den årliga förändringen av kommunernas åtagande är svårt att förstå. Om det grundar sig på att kapitaltäckningskravet för lån till bostäder i övrigt är fyra procent riskerar systemet att bli underfinansierat – här gäller det ju utlåning till en högriskgrupp.

Etableringsstöd för ungdomar och svaga grupper

Riksgäldskontoret ser allvarliga brister med förslaget om etableringsstöd. Som förslaget är utformat riskerar ett införande att leda till (1) legitimitetsproblem, vi kommer oundvikligen att hamna i situationer där två individer med i stort sett identiska ekonomiska och sociala förhållanden behandlas olika, (2) inlåsnings effekter, bidraget gäller dem som har en kommunal låne- eller betalningsgaranti för en första bostad, vad händer med individer som erhåller bidraget men som flyttar (kanske på grund av jobbmöjligheter på annan ort), (3) administrativa problem, byråkratin som systemet skulle ge upphov till står den i proportion till stödets omfattning.

Dessa aspekter måste analyseras mer ingående innan Riksgäldskontoret kan ta slutlig ställning till förslaget.

I detta ärende har riksgäldsdirektören Bo Lundgren beslutat. Närvarande vid den slutliga handläggningen var också chefsekonomen Sara Bergström, analyschefen Gunnar Forsling, chefen för garantiavdelningen Magnus Thor och biträdande chefsekonomen Erik Zetterström, den sistnämnde föredragande.

Bo Lundgren

Erik Zetterström