

NYE LINIER I BYGGEFINANSIERINGEN¹

Af VIGGO NORBY*

Dette års folketingssamling har stået i byggeriets tegn. I løbet af efteråret gennemførtes fem love af betydning for byggeriet: en lejelov, en boligfinansieringslov, to ejendomsskattelove og en ændring i folkeforsikringsloven. Fornylig fremsattes lovforslag vedrørende boligtilsyn og sanering, og en af de nærmeste dage fremsættes forslag til en ny landsbyggelo. For fuldstændigheds skyld kunne der måske være grund til at nævne, at også loven om lån til landarbejderboliger har været oppe til revision.

Hele dette lovgivningsarbejde må ses i sammenhæng. Dette gælder naturligvis i første række de fem boligpolitiske love fra efteråret. Leje- og finansieringslovgivning kan nu engang ikke skilles ad. Finansieringsforholdene er afgørende for lejeniveauet og lejeudviklingen afgørende for investeringslysten. Men foruden den politiske målsætning, som væsentlige dele af dette lovgivningsarbejde er udtryk for, er arbejdet også et forsøg på rationalisering og à jour-føring af uhensigtsmæssige love, og det skulle, når det er gennemført, forhåbentlig betyde en forenkling i vor administrative organisation på dette område. En à jour-føring af vor bygningslovgivning, der nu er over 100 år gammel, skulle forhåbentlig betyde, at det offentlige ikke længere behøver at knytte særlige tekniske vilkår til sin økonomiske støtte for at lappe på en mangelfuld bygningslovgivning. Gennemførelsen af saneringsloven skulle gøre det muligt at få en mere langsigtet planlægning på dette område af betydning både for produktionen og boligmarkedet.

Når vi i aften skal tage en enkelt side af problemerne op – finansieringen af nybyggeriet – kan dette derfor ikke ske, uden at vi også må strejfe de andre problemer, og da navnlig huslejeproblemerne. Endnu et forbehold vil jeg gerne tage, inden jeg begynder på emnet. Med titlen »Nye linier i byggeriets finansiering« har jeg i mindre grad tænkt på de valgte metoder – disse følger nemlig, som De siden vil se, i nogen grad banede veje – men derimod på de nye politiske og administrative linier.

Den kritik, der i de senere år på det politiske og erhvervsmæssige plan har været rettet imod vor boligpolitik, har koncentreret sig om to forhold: Huslejereguleringen og statsfinansieringen. Diskussionen har ofte været

1. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 17. marts 1959.

* Direktør i Byggeriets Realkreditfond.

NYE LINIER I BYGGEFINANSIERINGEN¹

Af VIGGO NORBY*

Dette års folketingssamling har stået i byggeriets tegn. I løbet af efteråret gennemførtes fem love af betydning for byggeriet: en lejelov, en boligfinansieringslov, to ejendomsskattelove og en ændring i folkeforsikringsloven. Fornylig fremsattes lovforslag vedrørende boligtilsyn og sanering, og en af de nærmeste dage fremsættes forslag til en ny landsbyggelo. For fuldstændigheds skyld kunne der måske være grund til at nævne, at også loven om lån til landarbejderboliger har været oppe til revision.

Hele dette lovgivningsarbejde må ses i sammenhæng. Dette gælder naturligvis i første række de fem boligpolitiske love fra efteråret. Leje- og finansieringslovgivning kan nu engang ikke skilles ad. Finansieringsforholdene er afgørende for lejeniveauet og lejeudviklingen afgørende for investeringslysten. Men foruden den politiske målsætning, som væsentlige dele af dette lovgivningsarbejde er udtryk for, er arbejdet også et forsøg på rationalisering og à jour-føring af uhensigtsmæssige love, og det skulle, når det er gennemført, forhåbentlig betyde en forenkling i vor administrative organisation på dette område. En à jour-føring af vor bygningslovgivning, der nu er over 100 år gammel, skulle forhåbentlig betyde, at det offentlige ikke længere behøver at knytte særlige tekniske vilkår til sin økonomiske støtte for at lappe på en mangelfuld bygningslovgivning. Gennemførelsen af saneringsloven skulle gøre det muligt at få en mere langsigtet planlægning på dette område af betydning både for produktionen og boligmarkedet.

Når vi i aften skal tage en enkelt side af problemerne op – finansieringen af nybyggeriet – kan dette derfor ikke ske, uden at vi også må strejfe de andre problemer, og da navnlig huslejeproblemerne. Endnu et forbehold vil jeg gerne tage, inden jeg begynder på emnet. Med titlen »Nye linier i byggeriets finansiering« har jeg i mindre grad tænkt på de valgte metoder – disse følger nemlig, som De siden vil se, i nogen grad banede veje – men derimod på de nye politiske og administrative linier.

Den kritik, der i de senere år på det politiske og erhvervsmæssige plan har været rettet imod vor boligpolitik, har koncentreret sig om to forhold: Huslejereguleringen og statsfinansieringen. Diskussionen har ofte været

1. Foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 17. marts 1959.

* Direktør i Byggeriets Realkreditfond.

præget af nogen uklarhed angående oprindelsen til og ansvaret for de kritiserede forhold. Det kunne måske derfor være nyttigt indledningsvis at forsøge en kort, objektiv historisk analyse af udviklingen siden 1939.

Da man i 1939 ophævede den frie prisdannelse på det danske boligmarked, skete det dels ud fra en velbegrundet frygt for en spekulation i en eventuel boligknaphed og dels en mindre velbegrundet forventning om, at det skulle være muligt trods prisstigningerne under krigen at vende tilbage til normale prisforhold på boligmarkedet, når krigen sluttede. Samtidig var der – naturligvis, kan man vel sige – enighed om, at man under og navnlig efter krigen skulle stimulere nybyggeriet gennem en omfattende statslånevirkksomhed og søge det boligpolitiske mål: fastholden af førkrigslejen – opnået gennem subsidier til nedbringelse af driftsudgifterne. Disse subsidier bestod dels i fritagelse for kommunale og statslige ejendomsskatter og dels – og navnlig – i nedsættelse af statslånerenten under den gældende markedsrente. Disse mål og midler blev gentagne gange bekræftet af et enigt folketing.

Frygten for boligknaphed viste sig jo desværre at være mere end velbegrundet. Til gengæld blev forventningen om, at det prismæssigt skulle blive muligt på boligmarkedet at vende tilbage til forholdene før krigen, en skøn illusion, der brast.

Vore byggepriser er i dag ca. tre gange så høje som i 1939, og det er vort lønniveau også. Og til trods for meget betydelige subsidier til nedbringelse af ejendommens driftsudgifter, er lejen nu næsten dobbelt så høj som i 1939 og ville uden subsidier være næsten tre gange så høj.

Resultatet af denne udvikling blev en stærk spænding mellem huslejen i gammelt og nyt byggeri, og den store del af befolkningen, der var så heldig at have en bolig i den gamle boligmasse, kom til at betale en væsentlig mindre del af deres indkomst i husleje end før.

Samtidig har staten måttet overtage en stadig stigende del af nybyggeriets finansiering. I de senere år er henimod 90 % af nybyggeriet blevet finansieret af staten, og denne kendsgerning blev yderligere understreget ved, at i det enkelte byggeføretagende kom statslånet til at udgøre en væsentlig større andel af byggeomkostningerne end før krigen på grund af svigtende prioritering gennem de sædvanlige kanaler.

Huslejestoppet og den stærke forskel mellem huslejen i den gamle og den nye boligmasse har haft en række uheldige virkninger: manglende bevægelighed på boligmarkedet, kunstig stimulering af boligbehovet, social uretfærdighed, uheldige pristalsvirkninger, svigtende vedligeholdelse af de gamle ejendomme. Men, hvad der navnlig har betydning for aftenens emne, spændingen har betydet, at der bestandig vil være en latent udlejningsrisiko i nybyggeriet, som dels begrænser finansieringsmulighederne og dels rummer en betydelig fare for tilbagegang af nybyggeriet, når vi nærmer os tidspunktet for mætningen af boligunderskuddet.

Enhver omlægning af nybyggeriets finansieringsforhold må derfor have en revision af vor lejelovgivning til forudsætning.

Samtidig har den stærkt stigende statsfinansiering og de akkumulerende subsidier givet anledning til bekymring på det økonomiske og politiske plan. Det samlede udlån af statskassen til nybyggeriet under og efter krigen er som bekendt nået op over 5 milliarder kr., og indtil man var begyndt at begrænse de løbende subsidier udgjorde disse på de allerede udbetalte statslån formentlig op imod 130–140 mill. kr. med en stigende tendens. Hver ny årgang byggeri lagde ca. 10–12 mill. kr. til på subsidiekontoen.

Den kritik, der er kommet til orde mod statslåneordningen har haft mange begrundelser. Den har skabt et større byggeri, end vi har råd til, den har været inflationsskabende, den har skabt valutavanskeligheder, den har ført til socialisering af byggeriet o.s.v. Jeg skal ikke her komme ind på disse ofte meget politisk prægede argumenter. Den politiske linie fremover på dette område er jo lagt.

Hvor stort et boligforbrug, landet har råd til, må afgøres ud fra en afvejning af boligbyggeriets samfundsmæssige betydning sammenlignet med andre investeringer, og når man frem til det resultat, at et bestemt boligprogram er en nødvendighed, så må det for så vidt være af underordnet betydning, om dette boligprogram finansieres af kapitalmarkedet via de kendte institutionelle kanaler, eller om den finansieres via statskassen, forudsat at statsfinansieringen er tilrettelagt på forsvarlig måde.

Retfærdigvis må det dog vist indrømmes, at man ikke herhjemme sammenlignet med andre lande, hvis økonomiske og sociale standard, vi plejer at måle os med, har lagt os på noget højere niveau for boligproduktionen. Ud af et samlet nationalprodukt på ca. 36 milliarder kr. bruger vi kun godt 900 mill. kr. på boligproduktion – lidt demagogisk sagt nogenlunde det samme som vi anvender på indkøb af biler og motoreykler. Prisudviklingen inden for byggeriet har ikke vist inflatoriske tendenser, idet prisudviklingen her – det gælder materialer såvel som lønninger – har holdt trit med den øvrige udvikling i samfundet, og generelt set har statens udlånsvirksomhed været likviditetsmæssigt nogenlunde neutral. Når man ikke desto mindre ved flere lejligheder har benyttet byggevirksomheden som regulator i det økonomiske liv, er det vel i nok så høj grad, fordi det er et område, der er lettere at regulere, og hvor en regulering har en mere umiddelbar virkning end på andre områder.

Det blev jo ret hurtigt efter krigen klart for alle, at den målsætning, som man havde opstillet for efterkrigstidens boligpolitik, ikke kunne fastholdes, og at en nyorientering måtte ske. Een ting er imidlertid at anerkende tingenes tilstand, en anden at få skubbet de politiske brikker på plads på en sådan måde, at der åbnes mulighed for en praktisk politisk gennemførelse af de nye linier. Flere tilløb blev gjort. Men først i 1951 fik man taget det

første lille skridt. Det lykkedes den konservative boligminister Axel Møller at få drevet en kile ind i huslejestoppet. Det skridt måtte imidlertid betales med en betydelig udvidelse af det sociale sigte i boligstøttelovgivningen. Først 1955-lovgivningen betegnede en mere dybtgående revision på dette område. Det vil huskes, hvorledes der her gennemførtes en trinvis husleje-forhøjelse over 3 år, som i forbindelse med nye skatter og overvæltning af tidligere skatter, ialt kom til at betyde en husleje-forhøjelse på ca. 30 %. Inden for finansieringen foretog man to væsentlige ændringer, nemlig dels en overgang fra udlån til underrente til udlån til markedsrente i forbindelse med løbende subsidier beregnet efter boligens areal, de såkaldte m²-tilskud, og dels en 4-års plan for en gradvis nedbringelse af statens udlånsvirksomhed.

Det blev imidlertid først ved etableringen af den nuværende flertals-regering, at der skabtes grundlag for en mere dybtgående ændring af vor boligpolitik. Allerede ved sin tiltræden gav regeringen udtryk for sit ønske om at afløse de hidtidige statslån med en statsgarantiordning, og senere suppleredes denne programsætning med et ønske om en begyndende afvikling af de gældende huslejereguleringer i visse områder og en gradvis tilpasning af vore forskellige huslejeniveauer.

Om de nye lejeregler skal jeg blot erindre om, at afviklingen af husleje-reguleringen påbegyndes på den måde, at man, i de områder af landet, hvor bolignøden i det væsentlige er afhjulpet, og hvor man iøvrigt har kunnet konstatere, at reguleringen i forvejen ikke har haft nogen særlig betydning, helt ophæver huslejereguleringen. Det drejer sig om landdistrikter og by-områder under 3.000 indbyggere, medmindre kommunalbestyrelsen bestemmer, at den skal opretholdes. For byområder med mellem 3.000 og 20.000 indbyggere fastholdes reguleringen, medmindre kommunalbestyrelsen vedtager dens ophævelse, og endelig fortsætter man huslejereguleringen fuldt ud uden mulighed for kommunalt initiativ i alle byområder med over 20.000 indbyggere. Opsigelsesforbudet kan ophæves i de mindre byområder under 3.000 indbyggere. I de områder, hvor huslejereguleringen fastholdes, bygger man videre på den hidtil kendte tretrinsforhøjelse med yderligere to trin. Den samlede lejeforhøjelse bliver i løbet af disse 2 år 30 %, hvoraf ejeren får de 16 % og de kommunale ejendomsskatter tager de 14 %. Med udgangen af 1960 har vi således fået en samlet lejeforhøjelse siden 1939 i den danske boligmasse på ca. 60 %. Herefter bliver der en fredningstid for lejerne på 3 år, hvor husleje-forholdene altså skal have tid til at falde til ro, og hvor man skal konstatere, om den gennemførte regulering er tilstrækkelig til at fjerne ulemperne af det hidtidige huslejestop, eller om man om 5 år, når den nugældende lejelov udløber, igen skal tage fat på en yderligere trinvis forhøjelse. Allerede på nuværende tidspunkt må man vel vurdere situationen således, at en yderligere forhøjelse vil komme på tale, medmindre pris-forholdene skulle udvikle sig ganske ekstraordinært gunstigt. Forholdet er

jo det, at i løbet af nogle år begynder de hidtidige subsidier til nedbringelse af driftsudgifterne i nybyggeriet at løbe ud, og dette vil naturligvis afstedkomme, at den spænding, som man netop nu er ved at afsvække, igen vil kunne komme til at virke med betydelig styrke.

Herefter kan vi gå over til finansieringsproblemerne. Den tanke melder sig straks, om ikke den begyndende liberalisering af huslejen skulle muliggøre en tilbagevenden til finansieringsforholdene før krigen. De gode gamle dage, der altid, når årene er gået, tegner sig i et gyldent skær, medens ulemperne fordunkles. Kan kredit- og hypotekforeningerne ikke overtage en større del af finansieringen end hidtil, og vil der ikke igen af sig selv opstå et 3. prioritetsmarked, der ligesom i 30'erne kan dække den manglende finansiering.

Kredit- og hypotekforeningernes tilbageholdende lånepolitik under og efter krigen har ofte nok været kritiseret både i politiske og erhvervsmæssige kredse.

I lovgivningen er grænserne for kreditforeningernes belåning fastsat til 60 % af ejendommens værdi og for hypotekforeningernes vedkommende til 75 % inclusive foranstående behæftelser. I tiden inden 1. verdenskrig udgjorde kredit- og hypotekforeningslånene tilsammen 70-75 % af anskaffelsessummen for nybyggeri, men i mellemkrigsperioden udgjorde belåningen omkring 55 % i Østifterne og noget mere i Jylland. For så vidt angår det statsstøttede etagebyggeri, der blev afsluttet i 1939-40, lå kredit- og hypotekforeningslånene gennemsnitligt tilsammen på 59,5 % af anskaffelsessummen.

På grund af den økonomiske udvikling under og efter den anden verdenskrig, stigningen i byggeomkostningerne, huslejestoppet m.v. faldt foreningernes andel i finansieringen af nybyggeriet betydeligt, og belåningen kom til at ligge helt nede på omkring 30 % af anskaffelsessummen.

Ganske vist har der i årene siden 2. verdenskrig været en stadig stigning i foreningernes udlån beregnet i kroner pr. m², men da byggeudgifterne samtidig er steget forholdsmæssigt næsten lige så meget, har resultatet været, at kredit- og hypotekforeningernes belåning i forhold til anskaffelsessummen indtil det sidste par år kun er steget lidt.

En af årsagerne til, at belåningen af beboelsesejendomme har ligget så lavt, er måske nok, at foreningerne har været noget påvirket af den politik, som føres med hensyn til landbrugsejendomme, selv om det er panter af vidt forskellig karakter. Erfaringerne viser imidlertid, at medens der kan være en ret betydelig risiko ved udlån i landbrugsejendomme, er der næsten ingen risiko i byerne. Som eksempel herpå kan nævnes byggekrakket i København i 1908, da 10.000 lejligheder stod tomme. Realkreditinstitutterne i hovedstaden forblev næsten uberørt af denne krise, og kun en enkelt hypotekforening led tab af betydning.

En mere afgørende årsag til det lave belåningsniveau har været husleje-

stoppet. Lånenes størrelse fastsættes jo ikke på grundlag af anskaffelsessummerne, men på grundlag af ejendommens værdi i handel og vandel, og selv om lejen måske ikke er direkte bestemmende ved udfindelsen af handelsværdien, er den i hvert fald af væsentlig betydning. Så længe en væsentlig del af lejlighederne udlejes til en leje, der ligger langt under den omkostningsbestemte leje i nybyggeriet, må dette forhold være bestemmende for vurderingen af lejens holdbarhed i nybyggeriet. Ganske vist er lejen for så vidt en afledt størrelse, bestemt af andre faktorer, og på lidt længere sigt må handelsværdien tilpasse sig de normale byggeomkostninger, og i et frit boligmarked vil bevægelserne i den således bestemte handelsværdi forplante sig til hele boligmassen.

Kredit- og hypotekforeningerne giver uopsigelige, svagt amortisable annuitetslån og må derfor søge at danne sig begreb om, hvorledes forholdene på boligmarkedet vil udvikle sig et godt stykke frem i tiden. Dette er nødvendigt for at kunne lægge lånene i et niveau, som er afstemt både efter sikkerhedshensynet og realkreditens samfundsmæssige opgave, men selv med tilbørlig hensyntagen hertil forekom foreningernes låneniveau urimeligt lavt. Erfaringerne gennem mange år viser jo, at hovedretningen i prisernes bevægelse er opadgående. En deflationsperiode som den, man oplevede i tyverne, behøver man vist ikke at regne med. Selvfølgelig kan der ske fald i byggepriserne, bl.a. på grund af tekniske fremskridt m.v., men et virkeligt afgørende prisfald vil forudsætte også en nedgang i lønningerne, og dette er selv på langt sigt yderst usandsynligt, bortset fra en ren katastrofesituation, men i så fald må det være lovgivningsmagtens opgave at træffe de nødvendige foranstaltninger, og det må for så vidt være realkrediten uvedkommende.

Der har i det sidste par år kunnet konstateres en meget væsentlig stigning i kredit- og hypotekforeningsbelåningen. Denne har vel haft sin årsag både i troen på, at et prismæssigt tilbageslag ikke længere var muligt og i forventningen om den sig nærmende liberalisering af huslejen. Den hårde kritik af låneniveauet har vel også betydet noget, og sidst men ikke mindst har det sikkert haft sin betydning, at de debitorer, der bygger med statslån, ikke efter overgangen fra statslån til markedsrente længere har været interesseret i de mindst mulige foranstående lån.

Det vil imidlertid næppe være realistisk at gå ud fra, at kredit- og hypotekforeningernes låneniveau vil blive relativt højere end i 30erne.

Der må altså tilvejebringes en supplerende finansiering. Kan man ikke klare sig med den 3. prioritering, vi havde i 30erne? 3. prioritetsmarkedet var dengang i høj grad uorganiseret. Læser man den betænkning, som »Tredieprioritets«-kommissionen afgav i 1947, får man et tydeligt billede deraf. Denne kreditgivning var – ikke mindst i tider, der ikke var præget af pengeregighed – ofte meget dyr, og det beroede i ikke ringe udstrækning

på tilfældigheder, om der i det enkelte tilfælde kunne opnås et 3. prioritetslån til en rente og kurs, der stod i passende forhold til sikkerhed og øvrige lånevilkår. Det almindelige var, at lån blev ydet til en nominel rente på 5 %. Amortisationstiden var i reglen 15–20 år med ret for kreditor til at opsigse lånet efter 10 års forløb eller endog således, at restbeløbet uden opsigelse forfaldt til betaling efter et sådant tidsrum. Lånene blev forrentede og amortiserede gennem annuiteter på 8–10 %, og pantebrevene blev afsat til en sådan underkurs, at en effektiv rente selv af gode 3. prioriteter androg 8–9 % og til tider mere. Selv om tredivernes byggeri hvilede på en mere forsvarlig økonomisk organisation end byggeriet op til det store krak i 1908 – en byggesagfører sammenfattede sine erfaringer fra dengang ved at sige, at der i byggeriet altid er en, der bliver sorteper – så var byggeriets låneforhold næppe således beskafne, at nogen ansvarlig ville tilstræbe en genoplivelse af disse forhold. Dertil kommer, at 20 års intensiv statslånevirk-somhed har skabt en tilvænning hos banker, leverandører, entreprenører o.s.v. med hensyn til en hurtig afvikling af deres tilgodehavender. En tilvænning, der naturligvis ud fra ethvert synspunkt må siges at være sund og rigtig.

Ved udarbejdelse af de finansieringsregler, der skulle afløse statslåne-lovgivningen, stod det derfor klart, at der måtte tilvejebringes grundlag for en mere organiseret prioritering.

De nye finansieringsregler indeholdes i lov om boligbyggeri. (Læg mærke til, at loven har fået en anden titel end tidligere love på dette område.) Hovedideen i loven er den, at man principielt forlader statslån og går over til statsgaranti for private lån, men også på andre punkter indebærer loven nydannelser. Det gælder navnlig med hensyn til lovens sociale side, hvor der som bekendt er sket en væsentlig udvidelse af støtten til børnerige familier. Hidtil har det været således, at huslejerabat til børnerige familier kun blev givet til de familier, der boede i nybyggeri opført af sociale bolig-selskaber siden 1939 eller opført af private med statslån siden 1950.

Nu udvides huslejerabatordningen til at omfatte alle børnerige familier, uanset hvor de bor, når blot lejligheden opfylder rimelig teknisk og hygiej-nisk standard.

Et væsentligt punkt i diskussionerne om forberedelserne til den nye lov-givning var spørgsmålet om generelle subsidier – m²-tilskuddene. I det op-rindelige politiske oplæg var tanken den, at man egentlig helt burde ophæve disse tilskud. På den ene side fandt man, at mange lejere, der nød godt af m²-tilskud, lå på et indkomstniveau, der satte dem i stand til at betale lejen uden subsidier, og på den anden side var m²-tilskuddene ikke store nok til at hjælpe de familier, der havde et virkeligt socialt behov.

En øjeblikkelig ophævelse af alle generelle subsidier ville imidlertid betyde, at det generelle huslejeniveau ved subsidiernes ophævelse ville tage et spring

opad, og dette ville naturligvis vanskeliggøre hele denne tilpasningsprocedure, som man forsøgte at gennemføre. Resultatet blev derfor, at man, samtidig med at det faldende renteniveau gjorde det muligt at nedbringe de hidtil gældende tilskud, valgte at fortsætte med m²-tilskud endnu nogle år, således at de skulle begynde at falde bort i 1967 og helt ophøre i 1974.

Hovedbestemmelserne i loven tager som sagt sigte på at muliggøre en overgang fra statslån til statsgaranti, og mulighederne for at gennemføre denne overgang hviler igen på følgende hovedbestemmelser:

For det første gives der boligministeren adgang til at godkende oprettelsen af nye finansieringsinstitutter, der skal kunne yde sekundære lån i nybyggeri. Institutternes vedtægter skal godkendes af ministeriet, og der anordnes et særligt tilsyn. Lånegrænsen for disse lån fastsættes til 75 % af ejendommens værdi, men med mulighed for at gå højere, enten når der ydes garanti fra stat eller kommune eller anden supplerende sikkerhed: kaufionsforsikring eller garanti fra en bank. Loven åbner adgang for ministeriet til at indskyde en garantikapital i sådanne nye institutter.

Den anden hovedbestemmelse – og det tør nok siges at være en bestemmelse, der har optaget sindene stærkt, da den blev forelagt i folketinget – er boliglovens paragraf 3. Således som forslaget oprindeligt lød, gav det finansministeren bemyndigelse til, efter samråd med boligministeren og inden for beløb fastsat i finansudvalget, at foretage opkøb og gensalg af obligationer med henblik på at sikre stabile finansieringsvilkår for nybyggeriet.

Som ventet gav dette forslag anledning til betydelig diskussion. Ikke blot reagerede oppositionen, men også Nationalbanken reagerede mod bestemmelsen henvisende til, at denne stabiliseringsvirksomhed var en Nationalbankopgave, og at en deling af denne opgave kunne føre til farlige situationer for landets økonomi. Banken fandt bestemmelsen overflødig, idet Nationalbanken ville give tilsagn om at yde nye finansieringsinstitutter – oprettet i henhold til boligloven – al fornøden støtte. Diskussionen har formentlig klaret luften, hvormed forslaget for så vidt har opfyldt en funktion, og den resulterede i den ændring i forslaget, som vel også hele tiden havde ligget i luften, at opkøb og gensalg af obligationer skulle foretages efter samråd med Nationalbanken.

Den tredje hovedbestemmelse med henblik på at sikre en regelmæssig kanalisering i nybyggeriet er lovens bestemmelse om, at statens garanti-ramme fastsættes for 3 år ad gangen, således at der, når et års garanti er opbrugt, lægges et nyt tredje år til. Herved muliggøres der en mere rolig rytme i hele byggeprocessen, end vi hidtil har kendt til.

Selv om hovedvægten således lægges på statsgarantien for private lån, fastholdes der dog en vis ramme for statslån. Først og fremmest som et sikkerhedsnet under hele systemet for det tilfælde, at man ikke gennem statsgarantiordningen kan opretholde det boligprogram, som regeringen

måtte have lagt, men dernæst også som en mere permanent ordning for visse formål. Statslåneordningen som en sikkerhedsforanstaltning af hensyn til programmet gælder dels i overgangsåret, mens nyordningen indkøres, og dels også mere permanent efter en vis aftrapning. Det understreges dog, at denne statslåneramme – bortset fra det første år – kun kan sættes i kraft, såfremt byggeriet ikke på anden måde kan holdes oppe på det program, som regeringen har lagt.

Den permanente statslåneordning for visse kategorier af byggeri gælder i første række socialt og kulturelt byggeri af den art, som hidtil har kunnet få statslån, men dernæst er der indført en helt ny statslåneordning omfattende visse bygningsforbedringer i den gamle boligmasse. Den politiske begrundelse for denne sidste nyordning har naturligvis været på den ene side, at grundejerne har måttet aflevere en del af deres forhøjelsesmuligheder gennem ejendomsbeskatningen og dels på den anden side, at lejerne i de gamle lejligheder, som trænger til forbedringer, har måttet finde sig i en meget betydelig lejeforhøjelse.

Hvorledes kommer nu det nye system til at virke? Om 14 dage skulle hele apparatet sættes i gang. Den nye lovgivning har allerede inden den blev vedtaget udløst initiativ på forskellige fronter. På et tidligt tidspunkt kom Sparekasserne frem med deres forslag til en udlånsramme for parcelbyggeri. Først på sommeren tog Provinsbankerne initiativet til en skitse for en udlånsordning for byggeri i provinsen, og endelig kom i december Danske Bankers Fællesrepræsentation i samarbejde med Danmarks Nationalbank og Fællesorganisationen af almennyttige danske Boligselskaber med forslag om etablering af Byggeriets Realkreditfond med den opgave at formidle finansieringen af såvel statsgaranterede som ugaranterede lån til udlejningsbyggeri i hele landet og parcelhusbyggeri i hovedstaden. Hele feltet er således dækket.

Regeringen har nu søgt finansudvalget om fastlæggelse af garantirammen for første 3-års periode forudsættende et årligt byggeprogram på 23.000 lejligheder og omfattende en garanti for et byggeri svarende til 16.000 lejligheder årligt.

De ydre rammer for de »nye tider« ligger altså klar i store træk.

Hvordan med detaillerne. Dette kan jeg bedst illustrere ved at skildre de overvejelser, man har gjort sig i Byggeriets Realkreditfond, som jeg har den daglige ledelse af.

Lånegrænserne for de lån, som fonden kan yde, kommer i overensstemmelse med lovens bestemmelser til at ligge på 75 % uden garanti, 85 % for privat byggeri med garanti og 90 % for småhuse til mindre bemidlede og 94 % for socialt byggeri. Lånegrænser, som altså stort set svarer til de lånegrænser, man også kendte forhen for statslånene. I tilfælde af garanti rækker denne fra 65 % og opefter.

Afviklingstiden for de nye lån bliver 45 år for udlejningsbyggeri og 30 år for parcelhusbyggeri. Disse afviklingsvilkår indebærer en skærpelse i forhold til de nuværende regler, hvorefter man har haft en væsentlig længere afdragstid på statslånene. Navnlig betegner afdragsvilkårene for parcelhusbyggeri en væsentlig afkortning, som må ses i sammenhæng med, at man på det private marked normalt har opereret med forholdsvis korte afdragstider for disse lån. Hertil kommer yderligere den betragtning, at man har villet tilstræbe, at en familie kan nå i det væsentlige at få afdraget et lån, inden indtægterne begynder at svigte på grund af pensionsalderens indtræden.

I de to finansieringsinstitutter, som bankerne har oprettet vil det blive vilkår for opnåelse af lån, at der, ligesom i kredit- og hypotekforeningerne indbetales et indskud. Indskuddet vil komme til at udgøre 3 % for den del af lånet, der ikke er underlagt en offentlig garanti, medens der ikke tages indskud for den del af lånene, der er stats- eller kommunegaranterede. Der skal betales et bidrag til en reserve- og administrationsfond på 0,6 % for den del af lånet, som ikke er statsgaranteret, medens der for den resterende del af lånet kun skal betales en forholdsmæssig andel i administrationsomkostningerne. Alle reservefondsopsamlinger – enten det nu drejer sig om indskud eller de løbende bidrag – akkumuleres i fonden og bliver ikke, således som i kredit- og hypotekforeninger tilbagebetalt de pågældende. Til gengæld bliver der ikke tale om nogen form for solidarisk hæftelse mellem låntagerne.

Berigtigelsesmåden for institutterne bliver til at begynde med, ligesom i kredit- og hypotekforeningerne, udlevering af kasseobligationer, som skal sælges på markedet. Jeg sagde udtrykkelig »til at begynde med«, idet både loven og vedtægterne forudsætter, at berigtigelsen kan ske på anden vis. Der er således f.eks. ikke noget i vejen for, at fonden optager lavt forrentede kasseobligationslån på markedet eller modtager direkte kontante indskud og udlåner de indvundne midler kontant til pari og til markedets effektive rente, lige så lidt som der naturligvis er noget i vejen for, at fonden anvender sine opsamlede reserver som direkte udlån. Man har imidlertid i styrelsen fundet det rigtigst, at man i starten holder sig inden for de prøvede metoder, indtil apparatet er indkørt.

Når sådanne nye obligationer skal bringes på markedet, må man naturligvis – som enhver sælger – overveje, hvorledes man gør sin vare særlig attraktiv. Nu har det ofte nok været fremført fra det obligationskøbende publikum, at man anser konverteringsrisikoen som en af de ubehageligste mangler ved vore kasseobligationer, og man har herved henvist til de erfaringer, man har gjort i 30'erne og under krigen.

Det har derfor været overvejet, at man eventuelt skulle ind på at etablere låneforhold, hvori man begrænser debtors handlefrihed i låneforholdet, således at han helt afskæres fra at foretage kontante indfrielse eller ned-

bringelser af lånet, ligesom man har været inde på det spørgsmål, om fonden skulle give afkald på serievise indfrielse. Disse overvejelser har ført til det resultat, at et afkald på retten til kontant indfrielse næppe vil blive vurderet efter fortjeneste fra obligationskøbernes side, idet man sikkert ikke helt tør stole på, at folketinget ikke i en given situation ville tillade låntagerne at bryde kontrakten, og dels kan der måske også fremsættes visse etiske indvendinger mod at binde debitor så stærkt mange år frem i tiden. Man er derfor i fondens styrelse af den opfattelse, at man bør holde de konverteringsbegrænsende foranstaltninger inden for rammerne af den gældende kreditforeningslov, hvilket vil sige, at man afskærer debitores kontante nedbringelse i 10 år fra lånets optagelse og fra fondens side giver afkald på serievise opsigelser i 10 år fra seriens åbning.

Det er iøvrigt tanken at komme på markedet med to serier. En serie, der hviler på de korte lån i parcelhusbyggeriet, og en anden serie, der hviler på 45-års lån i udlejningsbyggeriet. Serierne tænkes lukket hvert 3. år, hvilket altså vil sige, at den længste løbetid for en obligation vil blive 33 og 48 år.

Hvem vil nu købe de nye obligationer. Ja, købsinteressen vil blive påvirket af sikkerheden, renten og omsætteligheden. Vedrørende sikkerheden må tages i betragtning, at obligationerne for en stor del – jeg vil tro for langt over halvdelens vedkommende – vil være underlagt med statsgarantier, medens den resterende del af obligationsmassen vil være funderet i pantebreve, der har sikkerhed inden for 65–75 % af værdierne. Dertil kommer yderligere en garantikapital, der er tegnet for fonden, som ved stiftelsen udgør 60 mill. kr. og som suppleres med vore akkumulerende reserver og yderligere nytægning af garantikapital. I henhold til vedtægterne vil dækningsforholdet mellem kasseobligationer, der ikke har statsgaranti, og den tegnede kapital være 1 til 10 og i Provinsbankerne endda 1 til 6. Sikkerhedsmæssigt ligger de nye obligationer ikke ringere, men snarere bedre end hypotekforeningernes obligationer. Hvor renten kommer til at ligge, er det naturligvis ikke til at vide, men ud fra en sikkerhedsmæssig vurdering burde den ikke ligge over hypotekforeningsobligationerne.

Hvad omsætteligheden angår, kan der særlig være grund til at fremhæve bankernes og forsikringsselskabernes rolle. Bankerne er jo som obligationskøbere blandt vore store købere med en samlet obligationsportefølje på ca. 1,3 milliarder kr. Her må særlig fremhæves Nationalbankens tilsagn om at ville rebelåne bankernes beholdninger af de nye institutters obligationer.

En ganske særlig rolle spiller imidlertid forsikringsselskaberne som obligationskøbere.

Af en opgørelse fra 1954 fremgår det, at forsikringsselskaberne havde anbragt over 3 milliarder kr. af deres midler på ialt ca. 5 milliarder kr. i obligationer fra kredit- og hypotekforeninger, og de lå dermed inde med

over en trediedel af hele den eksisterende obligationsmasse. Med en samlet obligationsomsætning inden for forsikringsselskaberne på op imod 700 mill. kr. årlig, og med en årlig tilgang til forsikringsfonden på ca. 300 mill. kr. skulle netop forsikringsselskaberne have gode muligheder for opkøb af de nye obligationer. Endnu har forsikringsselskaberne vel ikke umiddelbart adgang til at anbringe deres forsikringsfonds i disse obligationer uden særlig tilladelse, medmindre de vil bruge deres frie 15 %, men folketinget har under udvalgsbehandlingen af forslag til lov om forsikringsvirksomhed ændret forslagets bestemmelser vedrørende anbringelsen af forsikringsfonden, således at de kasseobligationer, der udstedes af institutter, der har fået godkendelse i henhold til boligloven og dermed er underkastet et offentligt tilsyn, vil blive sidestillet med kredit- og hypotekforeningsobligationer. De formelle hindringer for forsikringsselskabernes aktive medvirken på dette område er dermed ryddet af vejen, og det næste skridt bliver da at skabe den interesse hos forsikringsselskaberne, som skal få dem til at gå ind i en investering på dette område. Givet er det i hvert fald, at en tilbageholdenhed fra det obligationskøbende publikum og ikke mindst fra forsikringsselskabernes side, ville give boligministeren et godt argument for at lade sikkerhedsnettet i boligloven træde i funktion, og folketinget et lige så godt argument til en tilbagevenden til den hidtidige statslånevirkosomhed.

Selv om de ydre rammer for placeringen af de nye lån således kan siges at være i orden, må naturligvis spørgsmålet om hvilken indflydelse hele denne omlægning vil have på kapital- og renteforholdene her i landet og dermed såvel på nybyggeriets husleje som på den økonomiske aktivitet give anledning til overvejelser.

I de kommende år vil der efter boligministeriets skøn være behov for et årligt boligbyggeri af 23.000 lejligheder. Investeringen i et nybyggeri af dette omfang kan antages at ville udgøre omkring 900 mill. kr. årligt. Med den stigende kredit- og hypotekforeningsbelåning i de seneste år kan man antage, at staten – om statslåneordningen var blevet fortsat efter 1955-lovens principper, men i et omfang svarende til det nævnte byggebehov på 23.000 lejligheder årligt – i de kommende år skulle præstere et årligt udlån på omkring 400 mill. kr. til nyt boligbyggeri.

Fremtidig skal disse beløb på 400 mill. kr. årligt i det væsentlige fremskaffes på det almindelige lånemarked. Der er grund til straks at gøre opmærksom på, at det ikke kan ventes at få nævneværdig likviditetsmæssig betydning, at man nu fra de nye låneinstitutters side skal give forhåndslån samtidig med at staten afvikler statslåneordningen ved endelig berigtigelse af lån til de fuldførte ejendomme. Forhåndslånene vil jo blot likviditetsmæssigt træde i stedet for byggelånene.

Staten har haft tre kilder til fremskaffelse af sit store udlån, nemlig salg af statsobligationer, dels træk på Nationalbanken og dels skatterne.

Hvis finansministeriet havde fremskaffet midlerne til statens udlån gennem salg af statsobligationer, havde overgangen til udlån fra Byggeriets Realkreditfond og andre lignende finansieringsinstitutter ikke medført nogen problemer, idet disse institutters obligationsudbud da blot ville være trådt i stedet for udbuddet af statsobligationer.

I de senere år har der imidlertid ikke været noget egentligt nettosalg af statsobligationer, og selv om der i 1954 og 1955 har været et vist træk på Nationalbanken, er dette forhold i de seneste par år ændret, således at statens gæld til Nationalbanken er blevet noget nedbragt. Udlånene til boligbyggeriet er i den seneste tid så godt som udelukkende blevet finansieret ved hjælp af statens ordinære driftsindtægter, d.v.s. skatterne.

Det er derfor nødvendigt at inddrage de forskellige finanspolitiske muligheder i overvejelserne om, hvilken virkning den skete boligpolitiske omlægning vil have på kapital- og renteforholdene.

Det er klart, at hvis staten i fuldt omfang benyttede de indtægter, der bliver ledige ved bortfaldet af boliglånene, til obligationskøb eller eventuelle afdrag på ældre obligationslån, ville kapitalmarkedet være stillet som før omlægningen. Selv om der fornylig er vedtaget en skattelettelse på ca. 50 mill. kr., tør man næppe påregne, at denne vej vil blive betrådt i et sådant omfang, at de formindskede udlån vil blive modsvaret af lige så store nedsættelser af skatterne.

Det må vel snarere påregnes, at finansministeriet vil opretholde en ligevægt mellem på den ene side indtægter og på den anden side udgifter og udlån, og at denne ligevægt næppe bliver tilvejebragt alene ved en reduktion af indtægterne.

Det er vel sandsynligt, at en del af de midler, som staten nu ikke længere behøver at udlåne til boligbyggeriet, i stedet vil blive investeret i de for den fremtidige økonomiske udvikling såre vigtige forskningsanlæg. Hvis dette sker, vil kapitalmarkedet tilsyneladende komme til at mangle disse midler. Samtidig vil beskæftigelsen, forbruget og indkomsterne imidlertid vokse, og der vil ad denne vej blive tilført kapitalmarkedet øgede udlånsmidler.

I løbet af 1958 har kredit- og hypotekforeningerne haft et nettonyudlån på ca. 1,2 milliarder kr. eller ca. 400 mill. kr. mere end sædvanligt. Denne stigning er vel til en vis grad forårsaget af stigende lånegrænser; men der er næppe tvivl om, at dette store udlån i væsentlig grad har været en eensgangsforeteelse – en omprioritering forårsaget af det faldende renteniveau. Der skulle derfor være plads for en ikke helt ringe afsætning af andet end kredit- og hypotekforeningsobligationer i den kommende tid.

Beskæftigelsen og dermed indkomsterne kan vel ventes i den kommende tid at komme til at ligge på et højt niveau, og tilgangen af midler til låne-markedet må derfor forventes at blive særdeles god, hvis likviditeten fortsat øges. Selv om den hittidige likviditetsforøgelse ikke skulle blive fortsat, ja,

selv om der endog skulle indtræde en vis likviditetsforringelse, må man dog regne med, at der stadig er gode muligheder for anbringelse af de nye realkreditinstitutters obligationer til hævdede kurser. Dette gælder i særlig grad hvis staten anvender en del af de ledigblevne midler til udlån til sådanne formål, som ellers skulle finansieres over det almindelige kapitalmarked.

Alt i alt kan man vist konstatere, at man vanskeligt kunne tænke sig en bedre udgangssituation for overgangen fra statsfinansiering til privat finansiering af boligbyggeriet.

Hermed nærmer vi os afslutningen af aftenens emne. De vil have set, at nyordningen – som jeg indledningsvis bemærkede det – måske ikke er udtryk for nye revolutionerende tanker. Man følger de banede stier. Man har valgt den lagdeling af prioriteringen, som ifølge dansk dogmatik skal give den billigste belåning uanset det dermed forbundne større administrative besvær. De ofte fremsatte ønsker om en enhedsfinansiering, som man har i nogle lande – bl.a. de angelsaksiske – har man ikke villet gennemføre. Man har – dog kun indtil videre – valgt berigtigelse af lånene gennem udstedelse af kasseobligationer med de deraf følgende ulemper for debitor, og man har derved i hele ordningen bibeholdt lidt af den stivhed, der i dag præger vort lånemarked.

Mange problemer er endnu ikke afklarede og løses først efterhånden som det nye system bliver indkørt, men jeg føler mig overbevist om, at der med det nye lovgrundlag og de udlånsrammer, som banker og sparekasser har skabt, er tilvejebragt et godt udgangspunkt for en reform af boligbyggeriets finansieringsforhold.