

STUDIER & DEBATT

**RIV
BOSTADS-
POLITIKEN!**

**INGEMAR STÅHL
KURT WICKMAN**

NS
FÖRLAG

RIV BOSTADS- POLITIKEN!

**INGEMAR STÅHL
KURT WICKMAN**



SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

Riv bostadspolitiken!

Ingemar Ståhl och Kurt Wickman

1:a upplagan

1:a tryckningen

© 1992 Författarna och SNS Förlag

Omslag: Nyebølle Grafisk Form AB

Sättning: Melanders Fotosätter

Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1992

ISBN 91-7150-441-9

Innehåll

Utgivarens förord	5
1. Inledning	7
2. Realräntechocken	12
3. Den nya regeringens bostadspolitik	19
4. Hur ser problemen ut i olika delar av bostadsbeståndet	33
5. Hur skall räntebidragen avvecklas?	40
6. Nyproduktionen – behövs subventioner?	51
7. Subventioner till ombyggnad?	64
8. Fastighetsbeskattningen	68
9. Hushållssubventioner	72
10. Stockholmsfixeringen	75
11. Riv bostadspolitiken – en översikt av våra förslag	79
Noter	90

Utgivarens förord

För bara drygt ett år sedan gav SNS ut boken *Makten över bostaden* av Per-Martin Meyerson, Ingemar Ståhl och Kurt Wickman. I en s k public choice-analys visades där hur vår svenska bostadspolitik formats i kamp mellan mäktiga sårintressen och hur den resulterat i stora samhällsekonomiska förluster utan att ge några påvisbara positiva effekter. I analysmetodens anda avstod författarna från att ge några egna rekommendationer för politiken. Däremot gjorde de företagsledare som ingick i projektets referensgrupp ett särskilt uttalande, där de hävdade att subventions- och regelsystemen måste avvecklas om man skall få till stånd en fungerande bostadsmarknad.

Under det dryga år som gått sedan dess har såväl bostadsmarknad som bostadspolitik genomgått stora omvälvningar. Det kraftiga priset på fastighetsmarknaden, byggkrisen och finanskrisen, det ökande antalet outhyrda lägenheter och det växande budgetunderskottet har ställt den nytillträdde regeringen inför krav på snabba beslut för att bemästra alla de problem som tornar upp sig. Att avveckla bostadsdepartementet gick snabbt; lika lättvindigt kommer man inte ur de problem på bostadsmarknaden som decennier av regleringar och subventioner har skapat.

I detta nya läge har två av författarna till den förra boken inte kunnat motstå frestelsen att i en mindre skrift ge sin syn på den uppkomna situationen och olika vägar att ta sig

ur den. Analysen bygger i hög grad på *Makten över bostaden*, men författarna går denna gång betydligt längre då det gäller att ta ställning till den förda politiken och själva komma med konkreta förslag till åtgärder. Skriften skall därför ses som ett debattinlägg från de två författarnas sida.

Stockholm i februari 1992

Hans Tson Söderström
VD i SNS

1. Inledning

I slutet av 1990 gav vi tillsammans med Per-Martin Meyerson ut en bok med titeln *Makten över bostaden*.¹ Denna skrift var främst en analys av hur den svenska bostadspolitiken vuxit fram under en femtioårsperiod i växelverkan mellan politik, intresseorganisationer, offentlig byråkrati och marknadsaktörer. Vi kunde därvid konstatera att den förda politiken *inte* varit välfärdshöjande – jämfört med ett alternativ med väsentligt mindre offentliga ingripanden och ett större mått av frihet för hushåll och företag på marknaden. Dessutom hade politiken skapat ett stort antal problem. Några av dessa var:

- a. En "bostadsbrist" hade åstadkommits genom skilda former av kontrollerade hyror. Redan 1942 infördes en hyresreglering för att dämpa de hyresstegringar som uppkommit till följd av en allmän prisstegring under andra världskriget och som inte kunde byggas bort under kriget. Under de första åren var konsekvenserna ganska begränsade. Men när den allmänna prisnivån inte sjönk efter krigsslutet uppstod ett allmänt problem där hyror var relativt låga jämfört med andra priser. Till följd av hyreskontrollen – som inga politiker vågade släppa – uppkom en "bostadsbrist".
- b. Hyreskontrollen med hyror under jämviktshyror slog i allt väsentligt undan incitamenten för privata investerare i

hyresmarknaden. För att kompensera för det privata investeringsbortfallet övertogs bostadsproduktionen i ökande grad av kommunala bostadsbolag som tog en växande andel av marknaden samt olika former av subventioner främst genom billiga krediter. Produktionen av nya lägenheter kom i ökande grad att ske i kooperativa eller kommunala bostadsföretag och subventionerna till nyproduktionen blev ett bestående inslag. Mycket få privata hyresvärdar önskade längre investera i bostäder eftersom vinstmöjligheterna genom hyreskontrollen väsentligt beskurits. Det politiserade bostadsföretaget blev det naturliga svaret: politiker med arga väljare försökte med subventionernas hjälp bygga bort en bostadsbrist som skapats just av priskontrollen.

c. Under flera decennier kom subventionerna av nyproduktion att utgöra den viktigaste beståndsdelen i bostadspolitik. Den administrativa prissättningen inom hyreskontroll och självkostnadsprissättning tog sin utgångspunkt i att hyrorna skulle svara mot ränteutgifter, eventuella amorteringar och drift- och underhållskostnader. Denna administrativa prissättningsprincip ledde i en inflationsekonomi till problemet att hyrorna blev höga under de första åren för att sedan sjunka. Den statliga långivningen till bostadssektorn kom således att få dels ett mål att omfördela ränteutgifterna över tiden eller i vart fall sänka ränteutgifterna under de första åren, dels ett mer allmänt mål om att sänka räntorna för bostadsbyggandet.

d. Politiken kom även att påverka kreditmarknaden som reglerades hårdare för att förse bostadssektorn med billiga krediter. Det uppstod ett slags intellektuell förgiftning genom att betraktelsesättet att hyrorna skall bestämmas med utgångspunkt från en kostnadskalkyl eller till och med en finansiell utgiftskalkyl blev allmänt spritt bland byråkrater, politiker och massmedia. Principerna för marknadsprisbildning på hyresmarknaden med en jämviktshyra som

ger balans mellan utbud och efterfrågan glömdes bort. Genom subventioner och olika krav från reglerande myndigheter har byggandet tappat kontakt med konsumenternas preferenser och betalningsvilja.

e. Den förda politiken har av förespråkare eller forskare knutna till det bostadspolitiska etablissemanget ofta rättfärdigats som ett led i en inkomstfördelningspolitik. Men argumentet är osäkert. För det första är det mycket svårt att verkligen undersöka om prisregleringar, skatteregler och räntebidrag faktiskt gynnat inkomstsvaga grupper. I många fall är det tvärtom. De som får privilegiet att bo i billiga innerstadslägenheter är inte alltid låginkomsttagare. Köer som tilldelningsmetod gynnar normalt inte resurssvaga grupper som står utan egen bostad. Bostadssubventioner och skatteförmåner har till stor del gått till hushåll med stora lägenheter och till byggproducenter och deras anställda i form av högre priser.²

I vår tidigare skrift försökte vi förklara den bostadspolitik som utvecklats som resultatet av ett politiskt spel mellan skilda maktgrupperingar.

* * *

Vi återkommer nu som två författare med en mindre skrift i vilken vi studerar vad som skulle hända om den nu förda bostadspolitiken – som i allt väsentligt uppkommit under en period med socialdemokratisk politisk hegemoni med ett stort mått av politisk konsensus – skulle avvecklas och den offentliga regleringen och interventionen skulle begränsas till vad som normalt gäller för varu- och tjänstemarknader. Vi studerar således ett genomgripande avregleringsprogram. Det finns flera skäl till detta.

Det har länge varit känt att såväl effektivitetets- som fördelningspolitiska skäl talar för en avreglerad bostadsmark-

nad. Skälet för denna nya skrift är således inte detta, utan ett antal förändringar som inträffat i Sverige och som nu nödvändiggör ett omtänkande. Ett alternativ – i synnerhet för en regering som säger sig stå för en liberal marknads-ekonomi – är just en avreglerad bostadsmarknad. Det bör då vara av betydande intresse att studera innebörden av fortsatta avregleringar. Ett annat skäl är att situationen på fastighetsmarknaden drastiskt förändrats sedan vår föregående skrift publicerades. Fastighetspriserna har fallit för kommersiella fastigheter och det finns starka tendenser till prisfall på bostadslägenheter. Ytterligare ett skäl är att regeringen i olika sammanhang och i något varierade ordalag talat för en sänkning av de svenska skatterna till en total nivå som successivt bör närma sig EG-nivån.

Det stora och växande budgetunderskott som nu finns in-ger också bekymmer. Om det överhuvudtaget skall vara möjligt med fortsatta skattesänkningar och en minskning av budgetunderskotten är det nödvändigt att minska subventionerna till bostadssektorn. Politiken kommer att förlora i trovärdighet om gigantiska subventioner bibehålles inom bostadssektorn samtidigt som nivåer för skatter och offentliga utgifter inte sänks. De senaste årens utveckling har visat hur bristande trovärdighet i politiken lätt utlöser spekulationer mot den svenska kronan och framkallar räntehöjningar. I den borgerliga regeringens första budget har det faktiskt skett en betydande ökning av de subventioner som utgår som räntebidrag. Det sammanlagda beloppet för räntesubventioner beräknas till närmare trettio miljarder för kommande budgetår. Det är också en mycket liten del av hela fastighetsbeståndet som berörs av dessa subventioner – i stort sett bara de 250 000 lägenheter som byggts efter 1985. De nya normer som införts för olika inkomstprövade bostadsbidrag – bidrag till låginkomsttagare och till pensionärshushåll – har också medfört en kraftig subventionsökning.

Den centrala subventionsfråga som vi skall behandla i

det följande är denna: Behövs egentligen subventioner för nyproduktion och ombyggnad? Hur snabbt är det möjligt att avveckla subventionerna i beståndet, dvs i praktiken de 250 000 lägenheter som byggts under de senaste 5–6 åren? En sådan avveckling skulle göra det möjligt att fortsätta skattesänkingsprogrammet – alternativt åstadkomma en radikal minskning av budgetunderskottet.

2. Realräntechocken

Det finns anledning att inledningsvis beröra några problem på bostadsmarknaden som har med den aktuella konjunktur- och stabiliseringspolitiska situationen att göra. Det skulle här vara möjligt att tala om *realräntechocken* i svensk och delvis i internationell ekonomi som fått långtgående konsekvenser för fastighetsmarknad och därmed också nyproduktionen av såväl kommersiella fastigheter som bostadsfastigheter.

Efter de stora devalveringarna 1981 och 1982 har svensk ekonomi fram till 1990–91 haft en tillväxt – visserligen något långsammare än i omvärlden – men utan några större konjunktursvängningar. Även när det gäller världskonjunkturen har det varit fråga om ett stabilt tillväxtförlopp under närmare 8 år. Från år 1991 märks bland OECD-länderna en betydande avmattning – starkast i Storbritannien och USA (med Canada). Andra länder som Västtyskland har haft en fortsatt hög tillväxt. Det internationella konjunkturmönstret pekar nu snarast på att en uppgång dröjer och att länder som Västtyskland och Japan under det närmaste året eller åren kommer att uppleva en konjunkturavmattning. I det västtyska fallet kan det också vara fråga om en åtstramande politik i syfte att sänka löneökningar och inflationstakt.

Flertalet länder har under denna period – vid något olika tillfällen – sökt bringa ner inflationstakten. I många fall

har en sådan anpassning av den nationella ekonomin med en desinflationpolitik varit förhållandevis smärtsam med bestående ökningar i arbetslöshetstal. Danmark är ett exempel på ett land som inte valde devalveringsvägen utan relativt tidigt sökte anpassa sig till den västtyska inflationstakten och den västtyska löneökningstakten genom en intern åtstramningspolitik. Efter flera års anpassning förefaller det nu som om den danska ekonomin är väsentligt stabilare än den svenska. En bidragande orsak kan vara att den danska exportindustrin är mindre konjunkturkänslig genom sin inriktning på konsumtionsprodukter. Men vid en jämförelse är det också intressant att konstatera att den danska fastighetsmarknaden inklusive bostadsmarknaden varit mycket dämpad under många år och med kraftiga prisfall i samband med anpassningen.

Vid en allmän konjunkturdämpning kan man med hänsyn till det svenska näringslivets struktur vänta sig en relativt kraftig svensk reaktion. Den råvarubaserade industrin – numera till större delen massa- och pappersindustri – är alltid konjunkturkänslig. Den svenska verkstadsindustrin som dominerar exporten i övrigt är framför allt inriktad på maskiner och transportmedel och konsumtionskapitalvaror – som bilar och hushållsmaskiner. Inriktningen mot investeringsvaror bidrar till en ökad konjunkturkänslighet. Ökade realräntesatser i många länder – dock med USA som ett viktigt undantag – kan ytterligare ha minskat efterfrågan på investeringsvaror och snabbare bidragit till minskade lager. Men detta kan bara delvis förklara den kraftiga nedgången av den svenska industrikonjunkturen – i förhållande till konkurrentländerna – som inträffat under senaste året och ser ut att fortsätta ytterligare en tid.

En ytterligare förklaring är självklart problemet med det svenska kostnadsläget. I SNS konjunkturrådsrapport för 1992 uppskattas den svenska industrin ligga 10–15 procent för högt i förhållande till de länder med vilka den svenska exporten konkurrerar. Med en växelkurspolitik där den

svenska kronan – visserligen endast tills vidare genom ett ensidig förpliktelse – är knuten till ECU-valutan, blir en devalvering omöjlig och reallöneanpassningen får ta sig andra former. En intern devalvering som en kraftig sänkning av arbetsgivaravgifterna och motsvarande sänkning av de offentliga utgifterna har avvisats genom de stora neddragningar av den offentliga sektorn som skulle krävas. Flertalet fackekonomer har också avvisat åtgärden som ett utslag av ekonomisk-politisk ackommodering som ger fel signaler till parterna på den korporativistiska svenska arbetsmarknaden.

Vad man kan hoppas på – förutom en internationell konjunkturuppgång och att tyska fackföreningar lyckas i sitt uppsåt att prissätta sina medlemmar ur internationella marknader – men inte räkna med, är en snabb produktivtetsutveckling inte bara inom industrin utan också inom andra sektorer – inte minst den offentliga sektorn. Det är självklart att produktiviteten rent statistiskt stiger när den lågproduktiva industrin slås ut. Men det förefaller också som det finns ett antal andra förändringar när det gäller arbetsproduktiviteten som skulle göra det möjligt att klara konststycket med en oförändrad växelkurs och återvunnen konkurrenskraft. De sänkta marginalsatterna på arbete har bidragit till att fler tycks ta ut ersättning kontant i stället för i ledighet vid exempelvis övertidsarbete. Sjukfrånvaron tycks sjunka kanske inte bara som följd av ändrade regler i sjukpenningförsäkringen utan också till följd av ändrade attityder till sjukdom som legitim frånvarorsak. En konjunktturnedgång verkar också här i frånvarominskande riktning. Fackföreningar har inte heller i samband med uppsägningar drivit principer om medbestämmande och turordning så långt som lagen medger. Det finns tydligen stora möjligheter att genom förändrad arbetsorganisation öka produktiviteten.

De fenomen som vi beskrivit ovan är relativt allmänt kända och diskuterade. Men vad som är viktigare för Sverige

och speciellt för fastighetsmarknaden – inklusive bostadsmarknaden – och byggnadsindustrin är vad vi vill något förenklat kalla *realräntechocken*.

Om vi går tillbaka till åren strax före skattereformen så hade Sverige en räntenivå på omkring 12 procent för lån med några års löptid. Inflationstakten var omkring 8 procent. Efter "den underbara natten" med avdragsbegränsningen blev 50 procent av underskott avdragsgilla. För företagen gällde ytterligt komplicerade skatteregler med olika möjligheter till snabba avskrivningar. Inte minst gällde det byggnadsföretag som kunde behandla en del av sina nybyggda fastigheter som lager med mycket stora skattemässiga avskrivningar under det första året. Det finns emellertid inte här anledning att leta upp den från skattesynpunkt mest gynnsamma positionen för ett företag. Det kan räcka fullt ut med att betrakta en privat ägare till ett eget hem. Men med stor säkerhet vet vi att det ekonomiska utfallet för det stora kombinerade byggnads- och fastighetsförvaltningsbolaget med sin expertis av skatteplanerare var gynnsammare.

Innebörden av detta är att en privat småhusägare i den realränteregim som rådde kring 1988 kunde räkna med en realränta efter skatt på minus 2–3 procent, dvs man blev i praktiken rikare varje år på att låna, om man kunde placera pengarna i värdesäkra tillgångar även utan avkastning. Kalkylen är enkel att göra. Först en räntesats på 12 procent. Hälften av denna räntesats svarar mot ett skatteavdrag och det återstår 6 procent. Inflationen var sedan drygt 8 procent, dvs *realräntesatsen efter skatt blir minus 2 procent*.

Detta resultat skall jämföras med vad som gäller i dag. Räntesatsen kan fortfarande sättas till 12 procent. Men skattesatsen på kapitalinkomster är i år 30 procent. Efter skatt återstår 8,4 procent. Men inflationstakten har just nu sjunkit till ett förväntat värde för det närmaste året på 2 procent, dvs vi får en möjlig *realräntesats efter skatt på drygt 6 procent*. 1993 sjunker skattesatsen ytterligare, med

högre faktisk realränta som följd.

Det är uppenbart att ett skift som i detta exempel från en realräntesats efter skatt på minus 2 procent till plus 7 procent måste få mycket stora effekter på kapitalvärden, framförallt för kapital med mycket lång livslängd som bostäder och annat fastighetskapital. Det råder uppenbart vissa svårigheter att vid varje tillfälle bestämma vilka inflationsförväntningar som dominerar marknaden, och det är möjligt att investerare tidigare helt rationellt aldrig räknade med mer långvariga perioder med negativa realräntor efter skatt. På samma sätt är det möjligt att dagens husköpare räknar med fallande räntor framöver och kanske en något högre inflation än den som just nu åstadkommits under desinflationsprocessen.

Vad vi nu ser, är egentligen en kombination av att var för sig tre ganska osannolika händelser har inträffat och radikalt förändrat den ränteregim som föreligger i Sverige.

För det första har vi skattereformen som sedan början av 1980-talet sänkt den effektiva skattesatsen på kapitalinkomster från 85 procent för de högsta inkomsttagarna (50 procent på kapitalutgifter) till 25 procent som nu kommer att gälla under 1993. I princip innebär denna skatteomläggning en anpassning till mer internationella nivåer för skattesatser. Dessutom har ett stort antal möjligheter för skatteplanering när det gäller kapitalinkomster eliminerats.

Genom anslutningen till ECU:n blev också den svenska underliggande räntesatsen i allt väsentligt bestämd av den internationella ECU-räntesatsen. Men till följd av Västtysklands stora finansiella åtaganden när det gällde östra Tyskland har de tyska internationella bytesbalansöverskotten vänts till underskott och det har under de senaste åren funnits en press uppåt på den tyska räntesatsen och därmed ECU-räntesatsen. Även om inflationstakten varit stigande i Tyskland är den tyska realräntesatsen för närvarande mycket hög. I en realekonomisk mening kan detta också vara en återspeglning av att det finns ett stort antal

lönsamma investeringsprojekt i östra Tyskland.

Men ECU-anknytningen har också inneburit att den svenska inflationstakten i allt väsentligt kommer att bestämmas av den förhållandevis låga europeiska nivån. Försök att höja löner och priser utöver denna nivå kommer endast att innebära att svenska företag prissätter sig ur marknaden. Man kan helt enkelt säga att från maj 1991 gäller helt enkelt i praktiken en EG-anslutning när det gäller ett antal viktiga makroekonomiska storheter som direkt influerar läget på fastighetsmarknaden: räntesatser, skattesatser och inflationstakt.

Fastighetsvärden bestäms som nuvärdet av framtida nettoinkomstströmmar dvs strömmar av hyror minskade med drift- och underhållsutgifter. Det är välkänt från den enklare finansiella matematiken att sådana nuvärden är starkt känsliga för det kapitalavkastningskrav som användes i kalkylen. Om det är fråga om en "evig" investering så kommer en uppgång av kapitalavkastningskravet från 3 procent till 6 procent att halvera nuvärdet. Vi skall därför inte vara förvånade över kraftigt sänkta fastighetspriser i samband med det radikala skift i realränteregim som skett i Sverige under de senaste åren. Vad vi också har lärt oss under de senare åren är att fastighetsvärden över tiden kan uppvisa stora variationer och att fastighetsinvesteringar är förenade med stora risker, med årliga variationer såväl uppåt som nedåt.

Vad vi kommer att uppleva under de närmaste åren på bostadsmarknaden är effekterna av denna realräntechock. Det svenska bostadskapitalet har sjunkit kraftigt i värde och det är helt enkelt inte lönsamt att producera några större kvantiteter nya bostäder. Redan byggda bostäder kommer att bestå men är vid de nya prisnivåer som successivt kommer att etableras fullt tillräckliga för att tillgodose efterfrågan under de kommande åren.

Det är fråga om en delvis ganska smärtsam omställning framförallt för byggnadsindustrin och dess underleverantö-

rer. En neddragning av den årliga nyproduktionen från över 60 000 lägenheter till en nivå på kanske 10 000–15 000 lägenheter under de närmaste åren innebär att mer än 100 000 personer kommer att lämna byggbranschen (i jämförelse med 1990 års rekordnivåer på omkring 320 000 verksamma) och om vi adderar byggmaterialindustrin blir avtappningen förmodligen avsevärt större.

3. Den nya regeringens bostadspolitik

Flera av de borgerliga politiska partierna hade centrala bostadsfrågor på sina valplattformar. Moderater och folkpartister hade sedan länge principiellt uttalat sig för en fri hyresmarknad och en avveckling av resterna av hyresregleringen som finns i form av bruksvärdeprövning av hyreskontrakt i det privatägda beståndet och en självkostnadsprincip i det s k allmännyttiga bostadsbeståndet. Under trycket av en i sig ganska skicklig kampanj från Hyresgästföreningen svek modet och resonemangen om en avveckling av hyreskontrollen blev allt vagare och avvecklingen sköts fram i en obestämbar framtid. I stället uttalade sig företrädare för de borgerliga partierna mycket explicit för att bruksvärdeprövningen skulle bibehållas. En enkel förklaring – i public choice skolans termer – var att man blev skrämmd av de egna väljarnas reaktion inte minst i Stockholms centrala delar – ett område som intar en oproportionerlig plats i den svenska politiska debatten. Efter valet har regeringen inte heller tagit ställning till frågan om en uppmjukning av hyreslagstiftningen eller en fortsatt avreglering på detta område. Den enda indikation som setts är en uppmjukning av Hyresgästföreningens reella förhandlingsmonopol.

En annan punkt främst från den moderata och folkpartistiska sidan var en avveckling av det nya finansieringssystem med s k räntelån som riksdagen tagit under år 1991

och som skulle börja gälla för nyproduktionen från 1 januari 1992 och för det äldre beståndet som redan hade erhållit statliga lån och räntebidrag från den 1 januari 1993. Beslutet om en omläggning av bostadsfinansieringen och införande av s k räntelån stöddes av socialdemokraterna och vänsterpartiet. Den borgerliga oppositionen gick emot förslaget men hade aldrig något utarbetat alternativ.

Räntelånen innebar i princip ett återupplivande av de gamla paritetslånen som infördes 1968 men avvecklades 1974. Tanken var helt enkelt att man i en inflationsekonomi med en värdestegring på fastigheten skulle kunna lägga en del av den höga nominella räntan som svarade mot inflationen till kapitalet. Man kan säga att man i nominalistiska termer fick en negativ amortering. De stora räntebetalningar som i en inflationsekonomi sker under de första åren skulle därmed omfördelas över fastighetens livslängd. Man kan säga att lånen bidrog till att lösa ett likviditetsproblem för fastighetsägaren. Man kan också säga att den reala amortering som ligger i att betala en inflationskomponent i räntesatsen kunde undvikas och att något sparande eller ökning av egenkapitalet för fastighetsägaren egentligen därigenom aldrig kom till stånd.

Ganska snart efter regeringsskiftet presenterades en proposition som föreslog att det redan beslutade räntelånesystemet aldrig skulle igångsättas. I stället skulle de gamla reglerna med räntebidrag i allt väsentligt vara kvar tills vidare i avvaktan på en utredning som skulle ge ett förslag om den mer definitiva finansieringen för nyproduktionen. Propositionen innehöll också ett förslag om ett slopande av en lång rad detaljbestämmelser för husens utformning och kostnadskontroll för att statliga subventioner skulle utgå. En betydande schablonisering skulle i stället ske.

Var räntelånesystemet ett misslyckat projekt eller inte? Om inflationstakten fortsatt hade varit hög så kan man säga att det hade varit motiverat med ett finansieringssystem som med stigande fastighetspriser gett möjlighet att omför-

delar räntekostnaderna under de första åren, dvs tillämpa en princip om negativ amortering. Men detta behöver inte nödvändigtvis ske i statlig regi. Dagens kapitalmarknader är tillräckligt flexibla för att lösa sådana omfördelningsproblem direkt mellan långgivare och låntagare. Fördelen med privata lösningar är också att man får en normal kreditprövning till stånd i samband med att lånen höjes. Konstruktioner som paritetslånen var möjligen motiverade i den starkt reglerade kreditmarknad som fanns på 1960-talet. Under 1980-talets slut var problemet det motsatta med banker och andra finansinstitut som var alltför villiga att öka belåningen för fastigheterna.

Man kan också säga att en fastighetsägare med ett lönsamt projekt och en god soliditet i dagens kreditmarknader knappast har några större likviditetsproblem. Den som har ett likviditetsproblem har oftast ett bakomliggande soliditets- och lönsamhetsproblem.

Det stora problemet med nyproduktion i svensk bostadsmarknad är att den har ett fundamentalt lönsamhetsproblem. Det som omfördelningsproblemet är inte det verkliga problemet. Det kan alltid lösas som visas av de mer än två miljoner lägenheter som finns utan statliga lån och där tiotusentals lägenheter byter ägare varje år utan speciella insatser som paritetslån, räntelån eller liknande.

Som vi kommer att diskutera längre fram är det knappast möjligt att bygga utan subventioner på flertalet orter i Sverige i dag. Subventionens främsta uppgift är att få fram byggnader som annars inte skulle ha kommit till stånd, dvs med skattebetalarnas pengar subventioneras nya lägenheter som egentligen aldrig borde ha byggts. Det är för närvarande fråga om ett gigantiskt resursslöseri där värdet av de insatta produktionsfaktorerna oftast är betydligt högre än värdet av slutprodukten. Hela bostadsbyggnadssektorn påminner därvid om varven i mitten av 1970-talet – men möjligen en storleksordning större.

Räntelånen innebar i princip endast en omfördelning och

ingen subvention. Men förutsättningen för att en omfördelning skall bli möjlig är just att lägenheternas marknadsvärde är minst lika högt som produktionskostnaden. Detta är normalt inte fallet och ett genomförande av räntelånen hade på ett drastiskt sätt avslöjat att det byggts ett stort antal lägenheter i Sverige som i marknaden inte kunde täcka sina produktionskostnader. Man kan säga att ett genomförande av räntelånesystemet – som skulle gälla såväl nyproduktionen som beståndet – var likvärdigt med en snabbavveckling av alla subventioner.

Visserligen skulle räntelånen kompletteras med vissa garantier till kreditgivare och en realräntegaranti som skulle utlösas om realräntan steg över en viss nivå. Men själva idén bakom räntelånen kan man säga var felaktig i den aktuella situationen. Det behövs egentligen inget statligt system för omfördelning för ett lönsamt projekt. Detta klarar långivare och låntagare själva. Ett olönsamt projekt kan aldrig göras lönsamt genom en omfördelning av ränteavgifterna, dvs att skjuta ränteutgifter på framtiden.

Det är något märkligt att politiker, byggare och bostadsföretag och finansiärer inte insåg de fundamentala problemen med räntelånen. Igångsättandet av produktion blev mycket stort under 1991 trots att flertalet byggare och beställare måste ha sett var fastighetspriserna för osubventionerade lägenheter befann sig. Det verkar som om man inte insåg att det var fråga om ett mycket stort borttagande av alla subventioner utom de som var en kompensation för beskattningen. Eller var man fast i föreställningar om att regeringen alltid griper in om det går dåligt på bostadsmarknaden?

Problemen med räntelånen blev naturligtvis mer prekära i en situation med den realräntechock som beskrivits tidigare. I princip betalar i dag staten skillnaden mellan marknadsränta och en garanterad räntesats på 3,4 procent under det första året. Räntelånen skulle i princip inneburi att denna differens efter en schablonmässig beräkning av en

skattekompensation skulle ha lagts till kapitalet. Men denna ökning av belåningen skulle nu ha varit väsentligt högre än inflationstakten på 2–3 procent. Systemet skulle ha brutit samman under det första året till följd av för låga realränteantaganden och investeringar som från början var olönsamma. Det är också av intresse att notera att redan vid den låga räntefaktorn på 3,4 procent finns det i dag betydande avsättningssvårigheter för nyproduktionen.

Men det finns indikationer på att man i finansdepartementet som tagit över bostadsfinansieringsfrågorna från det nedlagda bostadsdepartementet inte insett eller förstått den nya situationen. I direktiven i december 1991 till Georg Danell, som efter sin politiska karriär arbetat som PR-konsult för byggnadsindustrin, och som nu fått i uppdrag att snabbutreda bostadsfinansieringen står det: "Den grundläggande frågan vid alla byggnadsinvesteringar är hur kapitalkostnaderna kan fördelas över tiden på sådant sätt att de inledande årens utgifter hålls på en rimlig nivå."

Den viktigaste frågan kan naturligtvis aldrig vara omfördelningen utan det är självklart lönsamheten i byggnadsinvesteringen som är huvudproblemet. Men vad finansdepartementets tjänstemän tydligen inte förstått är att om desinflationspolitiken lyckas så finns det inte heller något omfördelningsproblem. Är inflationen låg och realränta och nominalränta närmar sig varandra finns det ingen anledning att börja omfördela för att hålla de inledande årens utgifter på "rimlig nivå". Ingenstans i direktiven står det heller något om sjunkande inflation och stigande realräntor – framförallt efter skatt.

En elak tolkning är att man i finansdepartementet räknar med en devalvering och att inflation och nominella räntesatser stiger igen så att omfördelningsproblemet blir "grundläggande". En snällare tolkning är att man slarvar och inte tänker sig för. Det senare kan vara nog så allvarligt och reser frågor om kompetensen i departementet.

Återgången från det räntelånesystem som aldrig gavs

tillfälle att kapsejsa till det gamla räntebidragssystemet var emellertid inte helt smärtfri. Eftersom hus redan börjat byggas under 1991 med förväntningar om att ingå i räntelånesystemet, där bl a även garage skulle täckas av räntelånen, innebar den nya regeringens förslag att vissa investeringar som tidigare aldrig erhållit räntesubventioner skulle få sådana subventioner i redan igångsatta byggen.

Därutöver utsträcktes subventionerna kraftigt till ombyggnader som under några år fått lägre subventioner genom en högre garantiränta. Från och med 1992 har ombyggnader samma räntesubventioner som nybyggnader.

Beslutet att avveckla eller snarare att aldrig genomföra räntelånen och att i stället i avvaktan på en utredning som tillsattes i mitten av december helt enkelt prolongera det tidigare räntesubventionssystemet har fått stora konsekvenser för budgetutfallet under 1992 och 1993 och därmed också budgetunderskottet och möjligheterna att genomföra ytterligare skattesänkningar.

Utbetalningar för räntebidrag i olika former och till skilda årgångar kan för budgetåret 1992/93 beräknas uppgå till 28 miljarder kronor. Detta är en ökning från prognosen för 1991/92 med 5,3 miljarder kronor och jämfört med utfallet för 1990/91 med 5,1 miljarder kronor.

Man kan spekulera i hur stor ökning av i första hand räntebidragen som den borgerliga regeringens förslag inneburit. Svårigheten bestäms främst av det är svårt att bedöma hur räntelånesystemet hade fungerat i en miljö med höga realräntor, ingen inflation och där huvuddelen av de senaste årens produktion inte kan täcka sina kostnader utan är förlustprojekt.

Det är också uppenbart att de borgerliga partierna kom in i kanslihuset utan att egentligen ha en god idé om hur den fortsatta subventionspolitiken skulleskötas. Direktiven till Danells utredning är vaga och det förefaller som om man i början av 1993 kan dra in räntebidrag till ett belopp om 2–3 miljarder kronor årligen. Detta torde kunna uppnås genom

att de garanterade räntesatserna höjs snabbare för äldre årgångar. Räntebidragssystemet fungerar nämligen på så sätt att staten betalar skillnaden mellan marknadsränta och en garanterad ränta. Den garanterade räntan är för första året 3,4 procent för flerfamiljshus och 4,9 procent för småhus. För en fastighet höjs sedan den garanterade räntan med 0,25 respektive 0,5 procentenheter årligen. Detta innebär att det med nuvarande regler utgår subventioner under närmare trettio år för ett flerfamiljshus och under drygt 10 år för ett småhus. Vad man kan göra är att snabba upp upptrappningen eller alternativt slopa subventionerna helt i de äldre årgångarna. Om alla bidrag till hus byggda före 1980 helt slopas sparas mellan 1 och 2 miljarder årligen av de närmare 30 miljarder som går till räntesubventioner. Men en sådan snabbare upptrappning tarvar egentligen inga utredningar utan bara beslutsamhet. Ett beslut om snabbare upptrappning hade kunnat komma i redan i årets budgetförslag.

En annan fråga som kan separeras från subventionerna till det redan byggda beståndet är om det behövs fortsatta subventioner för nyproduktionen och om dessa subventioner skall kopplas till ett statligt reglerat finansieringssystem. Den borgerliga regeringen har föredragit att vara mycket vag på denna punkt och gett utredaren i uppdrag att undersöka olika system men där frågan om att undvika höga initiala ränteutgifter fortfarande tycks stå i centrum.

Ett problem som skapats i marknaden är att den som i dag startar ett bostadsbygge inte vet vilka regler som kommer att gälla för 1993 och framåt. Just när det gäller så långsiktiga investeringar är det viktigt att stabila spelregler skapas.

En annan åtgärd var att dela upp det tidigare Bostadsdepartementets uppgifter på sju departement. Bostadsfinansieringen fördes över till ett redan överbelastat Finansdepartement. De bostadssubventioner som går direkt till hushållen men delvis är en kompensation före höga hyror i

nyproduktionen fördes över till Socialdepartementet. Planfrågor gick till Miljödepartementet. Frågor kring hyresreglering m m som betraktas som lagtekniska frågor ligger i Justitiedepartementet. Byggnadsindustrins frågor ligger i Näringsdepartementet. Innebörden av detta är att det inte finns någon som har såväl tid som överblick över hela det bostadspolitiska fältet. Den aldrig egentligen tillträdande bostadsministern Friggebo uttalade att det var en fördel att inte ha ett Bostadsdepartement eftersom en avreglering och minskning av subventionerna skulle äga rum.

Men när en reträtt förbereds måste den planeras mer omsorgsfullt än expansionen. Det sägs om Napoleon att den enda strategi han systematiskt övade med sina generaler var återtåget – det ansågs svårare än alla andra moment. Vår sammanfattande bedömning av den borgerliga regeringens politik hittills är att den karaktäriserats av betydande administrativ valhänthet. Till viss del har man varit den egna retorikens fångar och inte under oppositionstiden byggt upp den kapacitet och kunskap som skulle behövas för att administrera reträtten ut ur den politiska inringning som den tidigare förda bostadspolitiken skapat. Risker är stor att ett förintelseslag hotar om inte en snabb och skicklig reträtt och frontförkortning kan åstadkommas. Spekulationerna mot valutan hotar alltid en regering som aningslöst spenderar närmare 30 miljarder kronor på något så improduktivt som bostadssubventioner där till och med fördelningseffekterna är oklara och kanske inte ens önskade – av andra än mottagarna av subventionerna.

* * *

Genom att utgå från den fria marknaden för bostäder är det möjligt att bestämma något som vi kan kalla *implicit hyra* eller den ekvivalenta hyran. Det är troligt att en fri marknadshyra skulle ligga ungefär på den nivå som markeras av implicit hyra i fritt prissatta bostäder med ekvivalenta lä-

gen och kvalitetsegenskaper. I betydande grad är bostäder sinsemellan goda substitut till varandra. Medvetna konsumenter som "shoppar runt" på marknaden kommer inte att göra dumma affärer, dvs betala mer för en lägenhet (småhus eller bostadsrätt), om det finns en annan bostad med samma – eller likvärdiga – kvalitetsegenskaper tillgänglig i marknaden.

Genom att studera dagens priser på icke subventionerade bostäder är det bl a möjligt att dra vissa slutsatser om vad som skulle hända med bostadsbyggandet under de kommande åren vid en subventionsavveckling. Förutsättningen är då densamma som ovan: det ska inte vara möjligt att göra arbitrage i en någorlunda väl fungerande marknad.

Vid jämförelser mellan priser på begagnade hus i marknaden för bostadsrätter och kostnader i nyproduktion är det upplysande att beräkna kvoten mellan dem, vilken normalt brukar kallas Tobin's q :

$$\text{Tobin's } q = \frac{\text{Marknadspris på existerande fastigheter}}{\text{Nyproduktionskostnad}}$$

Vi kan här urskilja tre principiellt olika lägen för bo- och byggmarknaden:

1. Vid värdet 1 blir priset på en begagnad och nyuppförd lägenhet lika. Konsumenten är då indifferent mellan att välja en ny eller begagnad lägenhet. Alla marknadsanpassningar i bostads- och byggsektorerna strävar normalt mot värdet 1.

2. Vid värden på $q < 1$, söker sig konsumenten normalt till andrahandsmarknaden, eftersom priserna ligger lägre där. Det kommer att begränsa investeringar i nyproduktion, då nyinvesteringar är mindre lönsamma än köp av befintliga bostäder.

3. Vid värden $q > 1$ är nya hus billigare än gamla, varför konsumenten då normalt föredrar dessa. Detta är en situation, då bygginvesteringar är särskilt lönsamma, varför de kan väntas öka särskilt mycket.

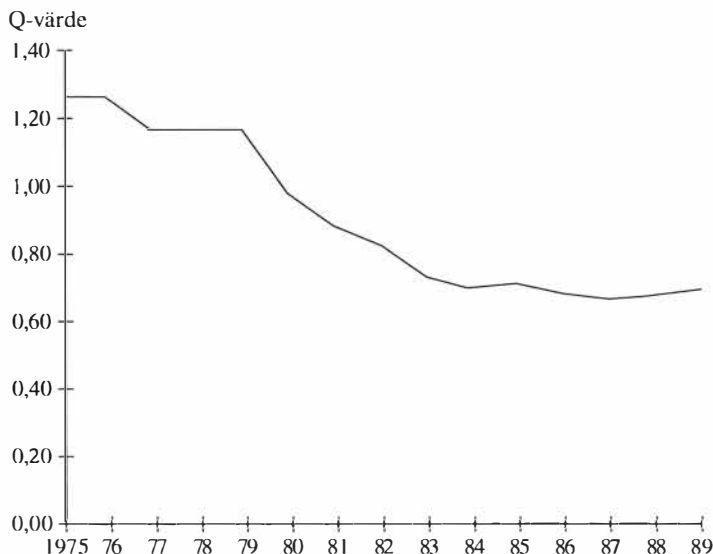
Ytterligare en möjlighet är att utnyttja observationerna för att göra prognoser på de kapitalförluster som kommer att drabba bostadsägare vid en avveckling av subventionerna. Priset på en subventionerad lägenhet är i princip lika med priset på en ekvivalent icke subventionerad lägenhet plus nuvärdet av de förväntade subventionerna. Vid en avveckling av subventionerna sjunker priset på den tidigare subventionerade lägenheten ned till samma prisnivå som gäller för osubventionerade lägenheter.

q-måttet har bland annat pedagogiska fördelar vid analyser av bo- och byggmarknaden. Måttet gör det möjligt att realistiskt behandla priser i en marknad, där regleringar och subventioner gjort det omöjligt att meningsfullt arbeta med de priser som direkt observeras i marknaden. Det fungerar i denna mening som den nyckel som låter bostadsekonomen låsa upp den annars stängda dörren till allmän pris-teori. Central pristeori kan tillämpas på konsumenternas bostadsval och det blir möjligt att realistiskt uppfatta de avvägningar som konsumenterna faktiskt gör på bostadsmarknaden.

I diagram 1 har vi valt ut småhusen för en analys av Tobin q-måttet över tiden, först och främst för att den är en av de delmarknader som har fri prissättning. Men det finns ytterligare ett skäl för att utgå från småhusmarknaden. Vid jämförelser med data från senare år förefaller småhusen följa den jämnaste prisbanan, vilket troligen gör att risken blir mindre för att enstaka extrema värden kommer att styra slutsatserna.

Vi har utgått från prisuppgifter som bortser från tomtvärden för att få bästa jämförbarhet. Det gör det möjligt att direkt tolka byggkostnad per kvm. Vi har antagit att ett normalt småhus är 120 m^2 . För att beskriva köparens val har vi lagt in underskottsavdragens fulla värde för alla småhus. För köparen av ett begagnat hus har vi antagit att alla underskottsavdrag varit värda 50 procent av räntebetalningarna. För det nybyggda huset har vi räknat med att

Diagram 1. Tobin-q i småhusmarknaden för Sverige 1975–1989.



statliga räntesubventioner motsvarar 35 procent av husets kapitalkostnad – summerat som nuvärdet av alla utanordningar som det nybyggda huset är berättigat till. För övriga kapitalkostnader har vi antagit att underskottsavdragens värde – liksom för det begagnade småhuset – är värda 50 procent.

Dessa förutsättningar för beräkningen ger kurvan i diagram 1. Tidsserien visar en fallande kurva, med de högsta värdena vid periodens början och de lägsta vid dess slut. Under periodens första fas 1975–79 låg q-värdet över 1, en period som utmärktes av en mycket hög efterfrågan på nya småhus. Efter 1979 (fram till 1986) föll de reala priserna för småhus, medan byggkostnaderna fortsatte att stiga. Det ger upphov till kurvans senare fas, då q-värdet föll under 1 och över tiden kom att anta allt lägre värden. Under denna

period har efterfrågan på småhus markant skiftat över mot andrahandsmarknaden. Som framgått bygger beräkningarna på vissa förenklade antaganden, men tendensen torde vara klar.

Ett likartat sätt att uttrycka q-kvoten kan vara detta. Ur HSB-mäklarnas material över småhusförsäljningar mellan 1980 och 1990 kan följande statistiska information hämtas: det genomsnittliga försäljningspriset för ett begagnat småhus var år 1980 340 000 kronor – det genomsnittliga priset för ett nybyggt var samma år 360 000 kronor. År 1990 hade detta blivit till ett stort gap: begagnade småhus såldes detta år för i genomsnitt 700 000 kronor, medan nybyggda småhus betingade ett pris på 1,6 miljoner kronor. Om vi antar att den stora mängden försålda hus kompenserar för de många olikheter som finns mellan de försålda objekten – ”de stora talens lag” – och det därför föreligger en möjlighet att direkt jämföra, pekar 1980 års nivå på ett q-värde kring 1, sedan vi kompenserat för subventioner och underskottsavdrag. Men år 1990 var q-värdet inte större än ca 0,6.³

Denna fastighets- och borättsmarknad är viktig genom att den ger oss avgörande information om bostadskonsumenternas preferenser och köpkraft. Varje dag studerar hundratusentals konsumenter annonsmarknader och mäklares erbjudanden för att bilda sig en uppfattning om det är lönsamt att flytta, sälja, köpa eller bygga. Resultatet av denna marknadsprocess blir en prisbild som innehåller all väsentlig information om det aktuella marknadsläget, men också om bostadskonsumenternas framtidsförväntningar.

Det är nu möjligt att försöka beskriva den svenska bostadstopografin i termer av q-värden. Det bildar i så fall en karta med ”iso-q-linjer” på samma sätt som geografer drar höjdkurvor på en vanlig karta. Denna q-karta skulle då visa var det är lönsamt att bygga – alternativt var det finns relativt höga markvärden.

Vi har valt att göra en variant av en sådan q-karta. Prisuppgifter har samlats in för Sveriges 40 största städer, dvs

för alla rimligt tänkbara ekonomiskt "expansiva" lägen under 1990-talet. Det är svårt att föreställa sig någon intressant och betydande expansion som skulle ligga vid sidan om detta urval. Om vi bara ser till representativitet är det naturligtvis den mellanstora staden som innehåller de intressantaste uppgifterna för att bedöma bygg- och bostadsmarknaden i den närmaste framtiden.

Om vi nu utför beräkningar av Tobin's q på detta material – och observationerna är tillräckligt omfattande för att tillåta en generell bedömning – visar det sig att q genomgående ligger lägre än 1. Det finns till och med ett mönster, där den mindre staden också redovisar ett lägre q -värde. De medelstora städerna har ett q -värde inom intervallet 0,6–0,7, universitetsstäder inom intervallet 0,7–1,0 och storstäder inom det vida intervallet 0,7–1,4. Vid ännu mindre städer/samhällen blir priserna i andrahandsmarknaden ännu lägre, medan priser för nyproduktion stannar på samma nivå.⁴

Vår undersökning belägger att det bara finns ett fåtal attraktiva områden med $q > 1$. Det är här det skulle vara möjligt att bygga nytt utan subventioner – om tomtmark gjordes tillgänglig och planbestämmelser inte utgjorde något hinder.

För den tillkommande efterfrågan på bostäder pekar mönstret på en förskjutning från nya hyreslägenheter i två riktningar: dels mot bestående (äldre) hyreslägenheter, som har lägre hyror, dels generellt mot andrahandsmarknaden, där priserna ligger lägre. En vikande efterfrågan på nyproducerade lägenheter ger betydelsefulla impulser till förändringar i byggmarknaden, till vilket vi återkommer nedan. I materialet finns troligen också en möjlighet att härleda en tendens i efterfrågan från hyressektor till ägarsektorer.

Den bild som växer fram är således, att det inte längre är möjligt att bygga nytt utan mycket omfattande subventioner. Det kan finnas tre förklaringar: 1) byggkostnaderna har ökat kraftigt till följd av de senaste årens extrema bygg-

konjunktur, inte minst för bostäder; 2) kraftiga subventioner har uppmuntrat till en så stor produktion av bostäder, att det har pressat ned priserna; 3) den långsiktigt mest verksamma förändringen är dock det skifte i realränteregim – som beskrevs i kapitel 2 – som bidragit till kraftiga fall i fastighetsvärdena.

4. Hur ser problemen ut i olika delar av bostadsbeståndet?

I det följande skall vi gå igenom olika delar av bostadsbeståndet för att lokalisera de speciella problem som kan finnas. Det är därvid en punkt som är synnerligen viktig att poängtera: På kort och medellång sikt – dvs de närmaste åren (och därmed valperioderna) är det förhållanden i bostadsbeståndet som är avgörande för bostadsmarknadens funktion. Det finns för närvarande omkring fyra miljoner lägenheter i Sverige – och ett något mindre antal hushåll. Den årliga nyproduktionen var när den var som högst under miljonprogrammets dagar något över 100 000 lägenheter per år. Under de senaste åren med ett extremt högt byggande har tillkommit uppemot 60 000 lägenheter per år, medan så sent som 1986 färdigställdes mindre än 30 000 lägenheter. De fluktuationer som här kan iakttas är till stora delar resultatet av förändringar i bostadspolitiken, främst subventionering av nyproduktion.

När det gäller att bedöma det framtida bostadsbyggandet, kan det ske genom att observera prisbildningen i beståndet. Visserligen är en del av beståndet föremål för olika former av hyreskontroll och självkostnadshyror som komplicerar bedömningen. Det kan också finnas komplikationer med bostadsköer som främst är inriktade på att komma in i äldre lägenheter med ett bra läge och med en administrativt satt hyra under marknadshyror, eller åtminstone de högre hyror som kan finnas i nyproduktionen vid orter-

nas exploateringsgräns. Den nästan genant enkla frågan som vi ställer är om det är möjligt att bygga en ny lägenhet till ett pris (utan subventioner) som är lika högt eller lägre än de priser som finns på den fria marknaden för egnahem och bostadsrätter utan statliga lån. Om så är fallet är det lönsamt att bygga – annars inte.

Man kan också göra om betraktelsen från hyressidan: är det möjligt att hyra ut en nybyggd lägenhet utan subventioner till en hyra som är konkurrenskraftig i förhållande till hyrorna i beståndet eller den boendekostnad som en person skulle ha om han köpte ett småhus eller en bostadsrätt i ungefär samma läge och med samma storlek och standard?

Den fråga som bostadskonsumenter måste ställa är naturlig: varför eventuellt köpa eller hyra nytt och dyrt när det finns billigare och begagnat i marknaden?

Egnahem och bostadsrätter utan statliga lån

Vi har ovan pekat på en tendens i den bostadspolitiska debatten: man glömmer lätt bort att omkring hälften av lägenhetsbeståndet på den svenska bostadsmarknaden har en helt fri prissättning vid köp av fastighet eller bostadsrätt. Inga direkta bostadssubventioner utgår till dessa lägenheter.⁵ I runda tal kan man säga att 2,4 miljoner lägenheter handlas helt fritt och prissättningen vid köp av fastighet eller bostadsrätt inte påverkas av den statliga långivningen och subventioneringen.⁶

Det är nu viktigt understryka att det är *köp* av fastighet eller bostadsrätt som är helt fri. Om egnahem eller bostadsrätter *hyrs ut* gäller i princip större delen av det regelverk som finns kring bruksvärdeprövningen. Det viktigaste undantaget är att individuella kontrakt gäller och hyresförhandlingar mellan fastighetsägare (fastighetsägarorganisation) och hyresgästorganisation inte blir aktuella.

Innebörden av denna helt fria marknad är att en person eller ett hushåll som har tillräcklig ekonomisk förmåga att satsa ett visst egenkapital – kanske inte mer än 15–20 procent av lägenhetens (egnahemmets) marknadsvärde – alltid eller nästan alltid kan finna en bostad som svarar mot de personliga värderingarna och betalningsförmågan. Marknaden är visserligen för vissa kategorier av fastigheter och lägen ganska tunn i den meningen att det görs ganska få transaktioner. Den som vill ha en större våning i Gamla Stan i Stockholm eller en villa i Professorsstaden i Lund kan få vänta några månader innan objekt dyker upp. Men lägenheterna är åtkomliga i marknaden om man är beredd att betala omkring 15 000 kronor per kvadratmeter för inköpet – och sedan löpande drift och underhållskostnader.

Om man har en mindre exklusiv smak eller en lägre betalningsförmåga och är beredd att köpa lägenheter på delmarknader där transaktionsvolymen är större finns det ofta lägenheter med mycket kort varsel. Den som vill köpa en tvårums- eller trerumslägenhet inom tullarna i Stockholm och är beredd att satsa 10 000–12 000 kronor per kvadratmeter kan i marknadsläget våren 1992 få ett bra och inflyttningsklart objekt inom en vecka. För en motsvarande transaktion i Malmö räcker en betalningsvilja kring 5 000 kronor per kvadratmeter och det antal lediga lägenheter som står till buds är mycket stort. Det kan visserligen ta en viss tid att få ett objekt i ett önskat läge i orter utanför de större städerna om man ställer stränga krav just på läget. Men om man bortser från lägen som samtidigt utgör attraktiva semesterorter är det ofta möjligt i dagens marknad att få relativt stora villor i mindre orter eller utanför dessa till priser i intervallet 3 000–5 000 kronor per kvm, dvs mindre än en halvmiljon för en normalstor villa.

En viktig slutsats är att det på denna delmarknad inte finns någon "bostadsbrist". Marknadspriser och marknadsagerande från säljare och köpare i kombination med relativt välutvecklade mäklarföretag är en garanti för att prisbild-

ningen skapar en jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Offentliga ingripanden på denna marknad är också minimala – bostadsförmedlingar med monopol och köer har ersatts av fri prisbildning och effektiva mellanhänder i form av mäklare. De senare tillsammans med annonsmarknaderna erbjuder köpare och säljare relativt goda marknadsöverblickar. Innebörden blir också ett effektivt utnyttjande av beståndet. Genom möjligheten till transaktioner hamnar en bostadsrätt eller en villa hos det hushåll som sätter störst värde på lägenheten.

En viktig slutsats från marknaden för de två miljoner lägenheter utan statliga lån som handlas helt fritt är att låntagare och långgivare utan ingripanden löser finansieringsproblemen. De högre ränteutgifter som en ägare har haft under de första åren har han klarat genom ökade insatser av egenkapital eller genom fortsatt belåning. Men lösningen har varit individuell, och en ökad belåning har utsatts för normal kreditprövning. Denna marknad visar helt enkelt att det inte behövs några speciella finansieringslösningar. I princip skall köpare av en nybyggd lägenhet kunna klara sina ränteutgifter på samma sätt som köpare av en begagnad lägenhet eller villa.

Privata hyresbostäder med bruksvärdeprövning men utan statliga lån

En annan delmarknad utgöres av de 600 000 lägenheter som finns i privatägda hyreshus och som saknar statliga lån. Detta innebär att husen oftast är byggda ganska tidigt. När hyresregleringen infördes under det andra världskriget upphörde nästan alla privata investeringar i hyresbostäder. Nyproduktionen har därefter varit låg inom denna sektor. Det har visserligen under senare år tillkommit en del nyare lägenheter men eftersom dessa är försedda med statliga lån och erhåller räntebidrag skall de behandlas senare.

De starkt begränsade nyinvesteringarna i privata hyresfastigheter hänger naturligtvis direkt samman med först hyresreglering och sedan bruksvärdeprövning. Genom att fri hyresbildning inte är tillåten och hyran skall följa självkostnadshyran i det s k allmännyttiga beståndet har fastighetsägaren i stort sett blivit av med vinstmöjligheterna men har kvar förlustriskerna.

Det är uppenbart att de kontrollerade hyrorna i detta bestånd åtminstone på vissa orter ligger klart under den marknadshyra som skulle etableras om hyran kunde förhandlas helt fritt och tidsbegränsade kontrakt var möjliga.

Hyreslägenheter i kommunalägda fastigheter, det s k allmännyttiga beståndet (SABO-fastigheter)

En mycket stor del av produktionen av hyreslägenheter främst i flerfamiljshus har under de senaste femtio åren, dvs under den period som den aktiva bostadspolitiken funnits med sina hyreskontroller och statlig långivning, producerats av kommunala fastighetsbolag, de s k allmännyttiga företagen. I princip skall dessa företag arbeta utan vinstsyfte och tillämpa någon form av självkostnadskalkyl. Det totala beståndet i dessa företag rör sig nu om ca 850 000 lägenheter. De äldsta lägenheterna saknar numera statliga lån.

Det finns nu ett antal problem med att tilldela en politiskt styrd företagsgrupp en central ställning på den viktiga hyressektorn. Företagen har instruktionen att arbeta med s k "självkostnadshyror". Hela detta begrepp ligger mycket nära den planekonomiska princip för prissättning, som menar att priser alltid ska sättas efter kostnaden för att producera en vara. Det leder till praktisk och intellektuell oreda. Låt oss ge några exempel.

Företagen har av politiken tilldelats hyresmarknadens

prisledande uppgift – hyror som tas ut i allmännyttans bestånd blir riktningsgivande för alla andra som hyr ut bostäder. Men det finns betydande svårigheter att avgöra hur t ex självkostnadshyror ska skiljas mellan olika årgångar: eftersom allmännyttiga och privata bestånd har mycket varierande bestånd blir det ofta ett centralt problem. Problemet är inte ens lätt att lösa för de olika årgångarna inom SABO:s egna bestånd. Man har här hamnat i en position att hyrorna för alla lägenheter helt enkelt får styras av byggkostnaden det aktuella år, då varje enskild lägenhet uppförts.

Den serie invecklade prissättningsproblem – i marknaden värderas ett stort antal attribut hos en bostad som läge, närhet till service, närhet till natur osv – som egentligen bara kan lösas av en marknad, har i hyressektorn reducerats till en enda byggkostnadsprincip. Det har lett till de välkända svårigheterna med hyressektorns effektivitet – de lägenheter som har de lägsta hyrorna är de som har de flesta av de egenskaper som det finns en verklig betalningsvilja för. Däremot kombinerar de senast byggda lägenheterna de högsta hyrorna med de lägst värderade attributen – de ligger ofta på städernas exploateringsgränser, långt från centrum.

En annan illustration av ineffektiviteten är de stora kast som lätt inträffar med kombinationen planerade priser/politisk styrning. Politiker är känsliga för olika opinioner som bildas, vilket har fått två särskilt synliga effekter i hyresmarknaden. Begränsningar för hyreshöjningar har införts, även när SABO-företag kunnat visa att sådana varit nödvändiga – avsättningar till bl a framtida underhåll har kunnat bli otillräckliga.⁷ Att detta är ett reellt problem styrks av observationen att allmännyttiga företag har större utgifter för reparationer än privata företag. För att kompensera för begränsningen har ett antal nya subventionstyper löpande introducerats – som kunnat lösa ut allmännyttiga bostadsföretag ur företagsekoniskt felaktiga beslut.

Stelheten i prissättning leder även till att stora kast inträffar i utnyttjandet av beståndet. 1983–84 dominerade problemet tomma lägenheter, 1989–90 problemet brist på lägenheter och 1991–92 återigen problemet outhyrda lägenheter. En skattning av andelen outhyrda lägenheter i SABO:s bestånd i början av år 1992 visar på omkring 4 procent – men med mycket stora lokala variationer kring genomsnittet. En normal anpassning i en marknad vid sådana cykler i efterfrågan är att anpassa priserna, vilket verkar utjämnande på efterfrågan.

Men denna lösning – t ex hyressänkningar vid fallande efterfrågan – övervägs inte av de allmännyttiga företagen. I stället söker man andra lösningar. 1983–84 sökte man efter statliga subventioner. Men 1991–92 diskuteras allmänt att riva delar av det allmännyttiga beståndet. Rivningen avslöjar då det monopolistiska beteendet: i stället för att anpassa priserna till efterfrågan, minskas tillgången på lägenheter för att upprätthålla de administrativt fastställda hyresnivåerna.

Föreställningen att "självkostnad" automatiskt leder till låga hyror är inte lätt att försvara. Då SABO-företagen har en prisledande ställning och tillämpar en stelbent princip för sin hyressättning, finns det egentligen ingen konkurrens som kan upplysa om hur effektiv förvaltningen inom företagen är. Några hållpunkter kan anföras för en bedömning: i jämförelse med privat förvaltade företag ligger de allmänna förvaltningskostnaderna 10–20 procent högre i allmännyttiga bestånd jämfört med privat förvaltade; kostnader i t ex värmeförvaltning skiljer sig ännu mer. Vi har ovan också pekat på de större kostnaderna för reparation i allmännyttiga bestånd. Alla sådana ineffektiviteter kan till någon del övervältras på hyrorna, varför effekten snarast blir prisdrivande.

5. Hur skall räntebidragen avvecklas?

Vid transaktioner i fastighetsmarknaden ger våra beräkningar vid handen, att aktörerna kapitaliserar den rätt till framtida subventioner som finns i nybyggda fastigheter. Men man gör det inte fullt ut: aktörerna betalar inte för mer än 4–5 års framtida subventionsflöden. Av detta följer omedelbart intressanta slutsatser. För det första speglas det faktum, att den absoluta huvuddelen av alla utestående räntesubventioner ligger i de 5 senaste årgångarna. För det andra betraktas räntesubventionerna som osäkra: regeländringar kan komma med kort varsel, varför rätten att uppbära subventioner är förenad med sannolikhetstal. För det tredje betyder det att för delar av det subventionerade beståndet, ställer en avvecklingsperiod som är så hastig som fem år inte till med stora besvär.

Men det finns anledning att fundera närmare på hur subventionsavvecklingen ska kunna organiseras. Vi föreställer oss att man arbetar med olika strategier för olika delar av beståndet. Låt oss gå igenom dessa.

Allmännyttiga bestånd

Bostadspolitiken förefaller i dag binda sig för att det ska ske en utförsäljning av det allmännyttiga beståndet. Sannolikt avser man här att lösa en kombination av två problem – att

förvandla tungt subventionerade hyreslägenheter till osubventionerade ägarlägenheter och skapa en större ägarsektor än förut. Men detta förslag förefaller inte alltid grunda sig på god teori eller söka efter intressanta erfarenheter för att vinna upplysning. Låt oss därför kortfattat fylla ut denna lucka.

Ett lands bostadsförsörjning vilar normalt på tre sektorer: egnahem, bostadsrätter och hyresrätter. Var och en av dem löser en särskild och unik uppgift. I det svenska bostadsbeståndet är storleksfördelningen mellan dessa sektorer ungefär 40–20–40, mätt i antal lägenheter.

Till att börja med finns det ett helt generellt samband mellan sektorerna. Det kan enklast uttryckas så, att det hela tiden tenderar att bildas helt likvärdiga priser mellan alla delmarknader. Konsumenter kan därför röra sig relativt fritt mellan dem – de egenskaper man för tillfället efterfrågar finns alltid tillgängliga någonstans i bomarknaden.

I ett land som Sverige med höga och relativt jämnt fördelade inkomster, finns ett mönster, där valen mellan upplåtelseform närmast följer ett mönster över livscykeln. Schematiskt kan det för en normalindivid uttryckas så: man växer upp i egnahemssektorn, bildar första och andra hushåll i hyressektorn, flyttar tillbaka till egnahemssektorn när det andra barnet föds, flyttar in i bostadssektorn ett par år efter det att yngsta barnet bildat eget hushåll och kan under de sista åren gå tillbaka till hyressektorn.

En första observation av sådana mönster kan då vara, att intresset för välfungerande sektorer i bostadsmarknaden är helt allmänt, definitivt större än den andel som för tillfället råkar bo i den ena eller andra sektorn. Potentiellt och under olika faser i livscykeln är hela befolkningen "hyresgäster", "villaboende" osv. Detta förklarar troligen t ex Hyresgästföreningens svårigheter med medlemsrekrytering och trovärdighet, när man drar upp skarpa intressepolitiska skiljelinjer mellan villaboende och hyresgäster.

En andra observation kan vara att politiska regleringar

åstadkommer sådana stelheter i bostadsmarknaden, att de naturliga förstahandsvalen inte blir åtkomliga. Det mest tydliga exemplet på detta kan vara hyresregleringen och ungdomsboendet. Ungdomar som bildar första hushåll vill sällan binda sig för en betydande investering i sin bostad: dels har man i allmänhet små inkomster, dels är planeringen för framtiden mycket flexibel, vilket gör att möjligheten till snabba flyttningar värderas högt.

Men en hyresreglerad marknad medför i allmänhet att tillgången på lägenheter i hyressektorn begränsas. Det tvingar ungdomar över i ägarsektorerna, ofta i någon form av bostadsrätt. Regleringen förser därmed dessa ungdomar med ett konsumtionsmönster som de egentligen inte eftersträvar. En konsekvens blir inoptimalitet mellan sektorerna – boräddssektorn blir för stor. När det på nytt uppträder lediga lägenheter i hyressektorn går antalet transaktioner i boräddssektorn kraftigt ned och borätter säljs till fallande priser.

Egnahemssektorn kan enklast beskrivas som barnfamiljernas reservat. Närmast oberoende av inkomstnivå söker sig barnhushåll med minst en och en halv inkomst till småhusen. Omkring 80 procent av alla hushåll med två eller fler barn bor i småhus. Denna egenskap motsäger en seglivad bostadspolitisk fördom, att det är den rikaste andelen av befolkningen som befolkar småhussektorn. Stigande skatter på småhus – en omtyckt politisk hantering under 1980-talet – kan enkelt uppfattas som en ökning av skatten på uppföstran av egna barn.

Ägarsektorernas andel har successivt stigit. Det förefaller finnas ett mönster, där på lång sikt stigande inkomster förenas med en långsam ökning av ägarsektorernas andel. Detta samband är särskilt starkt för boräddssektorns andel. I borätten finns framför allt två egenskaper som saknas i hyresrätten. För det första tillåter föreningsformen att den enskilde får en god kontroll av hela förvaltningen: det gäller alla aspekter, från finansiell förvaltning till upphandlings-

rutiner för trappstädning. Generellt visar sig fördelarna med denna kontroll i att bostadsrätterna har en lägre hyresökningstakt än hyresrätter och att de har avsevärt lägre driftskostnader.

Men den troligen viktigare aspekten är denna. Bostadsrätten tillåter den enskilde att förvalta sin förmögenhet i boendet. Bostadsrätter har uppfattats som en relativt säker placering för enskilda förmögenheter. Priserna rör sig normalt med mindre variationer över konjunkturcykeln än kurser på t ex industriaktier. Bostadsrätten blir som en placering därför eftersökt för den som vill vårda sin förmögenhet med låg risk och kanske vid en senare tidpunkt realisera den genom försäljning.

Hyressektorns normala population är sådana hushåll, som inte vill binda ett större kapital i sitt boende: ungdomar, invandrare, ensamstående föräldrar, vissa pensionärer och liknande. Genomsnittet i 100 SABO-lägenheter visas i tabell 1.

Tabell 1. Genomsnittspopulation i 100 SABO-lägenheter.

73 hushåll saknar barn
40 hushåll är pensionärshushåll
54 hushåll har bara en medlem
11 hushåll är ensamstående förälder med barn
23 personer är förstagångsboende (18–29 år)
15 personer är invandrare

Källa: Muntliga uppgifter från SABO:s utredningsavdelning.

Normalt bor dessa grupper avsevärt kortare tid i en lägenhet än vad som är fallet i ägarsektorerna. Det kan röra sig om 5–6 år i hyresrätt, jämfört med 12–15 år i småhus. De korta uppehållstiderna ska också jämföras med att orter som har stor inflyttning normalt också uppvisar en större hyressektor. Det finns därför anledning förvänta sig att de största städerna (Stockholm, Göteborg, Malmö) har fler in-

vandrare och 1-personshushåll än genomsnittssiffrorna i tabellen.

Förutsättningen för att förvänta sig en stor omvandling av hyresrätter till bostadsrätter är att det ligger ett stort antal "småförmögenheter" hos risknegativa medborgare i hyressektorn.⁸ Förmögenheterna ska inte lätt kunna placeras på ett sätt som motsvarar ägarnas riskprofil. Det kan vara ett mönster som i dag finns i östeuropeiska länder.

Men för Sveriges del är detta knappast fallet. De grupper som dominerar hyressektorn saknar eget sparande. De klarar därför inte ens små krav på den egeninsats som ska ses som en inträdesbiljett till ägarsektorerna. För de stora grupper som kommer i fråga är det svårt att se vilka institut som är intresserade av att finansiera de tänkta borättsköpen. Det rör sig till stor del om grupper som inte har någon egen uppgift i borättssektorn – de har ingen förmögenhet att förvalta. Ur finansaktörernas synvinkel rör det sig om högriskobjekt.

Det är också intressant att fundera över de differentialräntor som kan ge sig till känna vid utförsäljningarna. De mest värdefulla hyresrätterna kommer att kooperativiseras i en första omgång. Därefter följer de näst mest värdefulla hyresrätterna osv. Skillnader i värde mellan de olika omgångarna kan uppfattas som en differentialränta.

Låt oss nu anta att de mest attraktiva lägenheterna försvinner för de stora institutionella ägarna i hyresmarknaden. Det uppkommer då en allvarlig obalans i deras innehav. Man får en ökad andel svåruthyrda lägenheter – tomma bestånd och fallande hyror i de sämre bestånden hotar i vissa fall överlevnaden. Differentialräntan kan då ge till upphov att ett antal stora aktörer i hyresmarknaden blir likvidationspliktiga. Med detta följer att aktörerna i hyresmarknaden får för svaga incitament. Sektorn blir underförsörjd med lägenheter.

Utöver att en stor utförsäljning saknar underlag i hyressektorn och hotar att skapa permanenta obalanser på bo-

stadsmarknaden, finns ytterligare en aspekt som sällan diskuteras. Vad händer med priserna på nu existerande bostadsrätter?

Med ett kraftigt utbud av nya bostadsrätter i marknaden, finns det ingen annan förväntan än att priserna på existerande bostadsrätter faller. Vid de priser som ibland diskuteras för att underlätta en massiv övergång – priser "som konsumenterna kan betala" – kan det röra sig om kraftigt verkande prissänkningstendenser. Om vi översätter alla priser till fiktiva "årshyror" i boräbtssektorn, kan en normal bostadsrätt i dag handlas till omkring 750 kr/m². För att tillmötessgå den nuvarande hyressektorns medborgare om överlåtelsepriser, kan vi föreställa oss att hyror översätts till överlåtelsepriser, vilket kan antyda att de säljs till omkring 550 kr/m².

Med ett stort utbud av bostadsrätter till dessa priser i de flesta lokala marknader, kommer det att etableras en ny prisnivå. Följden blir att nuvarande ägare av bostadsrätter får se 25 procent av sin förmögenhet försvinna. Detta sker på mycket kort tid och denna grupp blir således den som får ta den "första stöten" av omvandlingen. Det kan därför förvåna att bostadsorganisationerna hittills har fungerat som påtryckningsgrupp för att påskynda kooperativiseringen.

Det är nu troligt att delar av hyresbeståndet faktiskt kan kooperativiseras. Men det rör sig då om en relativt marginell företeelse, koncentrerad till marginella delmarknader som Stockholms innerstad. I övrigt är restriktionerna för att förhindra en massiv överföring av lägenheter för starka för att en ansatsen ska bli uthållig. Genom ett antal konkurser hos nya bostadsrättsägare – den engelska erfarenheten – kommer alltid balansen mellan bostadssektor och hyressektor att återställas på lång sikt. Det antyder att hyressektorn i dag kan ligga nära en optimal nivå. Men det finns ett alternativ för att effektivisera hyressektorn, nämligen privatisering.

Det enklaste sättet att presentera förslaget är detta: börs-

notera de stora allmännyttiga företagen! De har breda bestånd och en relativt låg belåning. Det gör dem till goda kandidater för utförsäljning.

Det finns ingen anledning förvänta sig att köpintresset skulle vara litet i den svenska marknaden. Försäkringsbolag och vissa andra institutionella placerare har gått utomlands för att finna fastighetsobjekt. Det redovisade argumentet för att göra detta har varit att placeringsmöjligheterna i Sverige är för små. Försäkringsbolag är ett exempel på stora placerare som strävar att förvalta insättarpengar konservativt och därför gärna söker sig till fastigheter, då dessa på lång sikt antas vara "säkra" placeringar.

De potentiella placerarna agerar sedan länge i marknaderna och kommer därför att införa en marknadskontroll gentemot de stora företagens företagsledningar. Det blir möjligt att avpolitisera de allmännyttiga företagens ledning: politiskt tillsatta styrelser ersätts av styrelser som utses av privata ägare. Kommunernas inkomster av försäljningen kan användas för att kraftigt sänka kommunalskatten under ett antal år.

För att smidigt klara att effektivisera hyresmarknaden får hyresregleringen avskaffas. Här kan politikerna underlätta genom att kanske arbeta med en avveckling i flera steg. Det första steget bör vara relativt lätt och kan tas snabbt genom en enkel lagändring: avreglera andrahandsuthyrningen av bostadsrätter. Låt dessa ingå i hyreslagens undantag tillsammans med fritidshus.

I fritidshusmarknaden träffar uthyrare och hyresgäst fria avtal. Man kommer överens om hyra och tid för uthyrningen. Det finns möjlighet att också lägga in textöverenskommelser om besittningsrätt genom särskilda klausuler. Sannolikt bildas det priser på besittningsrätten, dvs hyresgäster som önskar denna får betala högre hyra. Vi får här ett ökat utbud av hyreslägenheter, vilket kan stabilisera hyresnivåerna i alla lägen och förbereda en fortsatt avreglering.

I en tänkt förlängning omfattas efterhand allt fler lägenheter i hyressektorn av fritidshusens undantagsregler. Om det är en riktig uppfattning, att hyressektorn i dag ligger nära optimum, leder avregleringen och det ökade utbudet av hyreslägenheter snarast till en hyressänkande impuls. Hyreshöjningar kommer i marginella bestånd som Stockholms innerstad och i vissa av de större städernas centrala lägen.

Övrigt bestånd – prisgaranti vid snabbavveckling

Låt oss anta, att en snabb subventionsavveckling sker från 1993 – man beslutar sig för att de utestående subventionerna avvecklas på 5 år och att inga nya subventioner utgår till nybyggande. Detta kan vara den kortaste möjliga perioden för att någorlunda hederligt ta sig ur subventionspolitiken.

Det största problem som i beståndet följer med detta är att det sker en politiskt beslutad erodering av förmögenheter som bundits i nya fastigheter. Det bör därför finnas en strategi för att hantera svårigheten. Vi föreslår här att regeringen utarbetar ett system för prisgarantier vid försäljningar av subventionerade fastigheter under övergångsperioden. Vi gör här bara en skiss till förslaget, då vi utgår från att Danells utredning kommer att noga precisera övergångsperiodens alla stora problem.

En prisgaranti kan uppfattas så, att regeringen utfärdar en förmögenhetsförsäkring (en "säljoption") för var och en av de lägenheter som subventioneras. Försäkringen innebär att vid en eventuell försäljning garanterar staten att säljaren inte gör en förlust vid transaktionen – om priset blir lägre än det pris säljaren ursprungligen betalade, faller försäkringen ut: storleken bestäms av skillnaden mellan det ursprungliga inköpspriset och försäljningspriset. Ett subventionerat småhus som 1992 inköpts för 1,5 miljon kro-

nor och 1995 säljs för 1 miljon kronor, erbjuds 0,5 miljoner kronor av staten.

Fördelen med detta förslag är att det löser det centrala ekonomiska problemet för den enskilde som av olika skäl säljer sin fastighet under avvecklingsperioden. För statsbudgeten innebär förslaget flera fördelar. Sannolikt kommer en mindre del av optionerna att lösas ut. För var och en av de försäkrade fastigheterna kan inte heller försäkringssumman överstiga värdet av de subventioner som återstår i fastigheten. För statsbudgeten innebär därför strategin att principen om minsta möjliga belastning tillämpas.

Det finns ett antal tekniska svårigheter med förslaget, som dock en statlig utredning av Danells sort lättast kan lösa. Ett problem kan vara vilka rättigheter stora bostadsföretag med varierande årgångar av lägenheter kan erbjudas inom ramen för detta förslag. Om vi tänker oss att SABO behåller sin nuvarande organisation under övergångsperioden, kan det finnas anledning att utarbeta specialregler. Eftersom dessa företag under lång tid varit stora förmånstagare, är det en förstahandsstrategi att dessa företag får utjämna förluster vid eventuella försäljningar inom sina bestånd.⁹ Det blir då framför allt de allmännyttiga företag som har ett ungt bestånd som kommer att skyddas av prisgarantin.

Ett andra problem kan röra nationellt spridda fastighetsföretag. Ett bra exempel kan vara Skanska. Låt oss anta att samma villkor som för SABO-företagen kommer att gälla dem – dvs de får i första hand utjämna förluster vid försäljningar inom sina bestånd. Det är knappast rimligt att detta ska gälla för hela det nationella beståndet. Det finns därför anledning att acceptera att försäkringsstrategin gäller för olika lokala bestånd. Dessa företag får därför på samma sätt som SABO-företagen ett försäkringsskydd för i första hand lokala bestånd, där andelen nybyggda bostäder väger tungt.

Snabbavvecklingen och förslaget till prisgaranti anpas-

sar sig nu till de observerade värden som rättigheten till subventioner faktiskt har i marknaden, dvs de observerade 4–5 åren. Det medför att den nya politiken sannolikt inte kommer att verka starkt hämmande på den nödvändiga mängden transaktioner i fastighetsmarknaderna.

Problemet med statens finanser

Det finns för staten ett rent institutionellt problem vid subventionsavvecklingen – och som kan vara en betydande svårighet – som sällan uppmärksammas. Sedan mitten av 1980-talet och fram till 1992 har Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag AB (SBAB) finansierat det subventionerade byggandet. Finansieringen har skett i det sämsta säkerhetsläget: intervallet 70–95 procent av byggkostnaden för småhus och 70–100 procent för flerfamiljshus.

SBAB har byggt upp ett åtagande för subventioner på drygt 80 miljarder kronor sedan det instiftades. Det ska jämföras med att SBAB har ett egenkapital på 0,5 miljarder kronor. För att klara sina åtaganden har SBAB lånat upp betydande summor på internationella finansmarknader – särskilt intressant har den japanska finansmarknaden uppenbarligen varit. Operationerna har underlättats av att SBAB tilldelats en rating på "AAA", dvs man ska uppfattas som den mest kreditvärdiga aktören.

När nu en plan för en snabbavveckling av subventioner träder i kraft, avslöjas att det inte finns några reala säkerheter för lån som beviljats SBAB. Våra observationer av 1980-talsbeståndet ger vid handen att fastigheterna värderas till 60–70 procent av byggkostnaden, dvs det finns även vid en viss prisstegring under avvecklingsperioden ingen annan säkerhet för lånen än regeringens garanti för subventionsåtagandet.

Om regeringen nu väljer att genomföra en snabbavveckling av subventionsåtagandet, innebär det att man förkla-

rar SBAB likvidationspliktigt. Det kommer i så fall att få internationella finansiella återverkningar. Det faktum att ett staten närstående institut legat och lånat upp internationellt kapital för att finansiera bostadsbyggande inom ett intervall som normalt ska finansieras genom eget sparande, tär rimligen på förtroendet för statens framtida internationella agerande. Det är svårt att förutse alla återverkningar av agerandet, men de kan självfallet komma att gå långt.

Regeringen är således fången i ett dilemma mellan den korta och den långa sikten. När man påbörjar den långsiktiga subventionsavvecklingen, bör man samtidigt garantera subventionsåtagandet gentemot de internationella långgivarna. Det är inte helt lätt att se hur regeringen ska lösa ut sig ur dilemmat.¹⁰

6. Nyproduktionen – behövs subventioner?

Den tidigare analysen har främst behandlat beståndet. Slutsatserna av denna analys är främst att dagens fastighetsvärden – med några enstaka undantag för Stockholmsområdets mest attraktiva delar och motsvarande områden i några få expansionsorter – främst universitetsstäder – ligger långt under kostnaderna för att producera nya lägenheter. Vid q -värden lägre än 1, är detta en indikation på att det är olönsamt att producera en ny lägenhet. Man kan också ofta tolka detta som att tomtvärdet är positivt och att byggkostnaden för en ny lägenhet plus tomtvärdet i marknaden kommer att bli lika med värdet för en begagnad lägenhet. Om q -värdet är lägre än 1 blir nyproduktion (utan subvention) inte lönsam.

Man bör därvid observera att alternativanvändningen för mark i Sverige normalt är industrimark eller affärs- och kontorslokaler samt jordbruk eller skogsmark. I de två senare användningarna är markvärdena mycket låga – framförallt för skogsbruk. De bästa jordarna betalas kanske med tio kronor per kvadratmeter som jordbruksmark. Detta pris är då något högt genom att det jordbrukspolitiska stödet till stor del har kapitaliserats i markvärden. En relativt stor villatomt skulle före all ledningsdragning och gatubyggnad maximalt kosta några tiotusen kronor om alternativanvändningen var högproduktivt jordbruk. Denna enkla kalkyl visar möjligen på det groteska och flummiga i det för-

hållande att delar av stadsplaneringen, framförallt i södra Sverige, inriktades på att bevara den bästa åkermarken från bostadsexploatering. Bostäder är nästan alltid mer lönsamma som markanvändare än jordbruk.

Låt oss komplettera resonemangen i tidigare avsnitt med en enkel kalkyl: vi utgår från en nyproduktionskostnad på 10 000 kronor per kvadratmeter. Denna siffra är lägre än vad som gällt för produktionen under de senaste åren men kan ses som en realistisk prognos när byggkostnader under 1992 och 1993 sjunkit och stabiliserats på en lägre nivå. Som tidigare påpekats är det i få områden som begagnade hus ligger på denna nivå. Vi kan också göra om kalkylen till en hyreskalkyl. En viktig faktor är då vilka reala avkastningskrav som kan föreligga.

Om man utgår från långsiktiga nominella räntesatser på 11–12 procent på statsobligationer och säkra bostadsobligationer, en skattesats i kapitalbeskattningen på 25 procent och en långsiktig inflation på omkring 3 procent får man en kapitalkostnad efter skatt och inflation på närmare 6 procent. Men det är nu fråga om en riskfylld investering och dessutom ett kapital som kan behöva deprecieras realt (förutsättningen är i övrigt i kalkylen att fastighetspriser stiger med inflationstakten). En kapitalfaktor på 8 procent är således fullt rimlig. Det är också dessa kapitalfaktorer som förefaller ha etablerats i marknaden för kommersiella fastigheter under senare tid.

Innebörden är helt enkelt att bruttoöverskottet från fastigheten, dvs efter utgifter för reparationer och underhåll, skall svara mot 8 procent av fastighetens värde. Före det som vi här har kallat realräntechocken kunde man observera kapitalfaktorer på omkring 5 procent och under den ”glada” perioden under slutet av 1980-talet med ökande fastighetspriser kapitalfaktorer på kanske 3 procent.

Om dessa kapitalfaktorer också kommer att gälla för bostadsfastigheter så kommer den nödvändiga hyresnivån vid en produktionskostnad på 10 000 kronor per kvadrat-

meter att bli 1 100 kronor per kvadratmeter och år. Vi har då räknat med en något schabloniserad drift- och underhållskostnad på 300 kronor per kvadratmeter och år samt en kapitalkostnad på 800 kronor per kvadratmeter och år. Men även vid en kapitalfaktor av denna storlek föreligger ett visst likviditetsproblem för fastighetsägaren som får mötas genom successiv rebelieåning när fastigheter stiger i pris eller genom ett ökat egenkapital.

Men en hyresnivå på 1 100 kronor per kvadratmeter och år är endast realistisk i mycket attraktiva lägen i expansionsorterna. Kalkylen gäller dock allmänt vid nu aktuella realräntesatser efter skatt och utgör ytterligare en indikation på att bytet av "realränteregim" som en följd av skattereform, ECU-anknytning och en desinflationspolitik innebär stora förändringar för bostadsmarknad och bostadsbyggande – just genom den höga kapitalintensiteten och de långa livslängderna.

Även om vi sänker kapitalfaktorn till mer modesta 5 procent – vilket inom ramen för en fortsatt ECU-anknytning kräver en ganska snabb och kraftig sänkning av den tyska räntesatsen – så blir bilden fortfarande ganska problematisk. En nybyggd lägenhet utan subventioner skulle kräva en hyra på 800 kronor per kvadratmeter och år. De observationer vi har idag från hyresmarknaden utanför expansionsorternas mer attraktiva delar är att hyror redan vid 600 kronor per kvadratmeter och år inom det allmännyttiga beståndet ger ett hyresmotstånd.

Vår slutsats är att utan subventioner kommer det egentligen inte att byggas särskilt mycket lägenheter i Sverige de närmaste åren. Vi har i olika sammanhang sagt att en volym kring 10 000 lägenheter per år kan förefalla rimlig. Gissningsvis kommer sådana osubventionerade byggen att i första hand ske i expansionsorterna och oftast i ganska exklusiva former: det är fråga om familjer som har en hög preferens för boende och gärna är beredda att betala för individuella lösningar som inte finns åtkomliga i marknaden för

begagnade lägenheter. Dessa hushåll kommer att lämna lägenheter bakom sig som kan hyras eller köpas av personer som inte har lika starka boendepreferenser eller önskemål om att bo i en helt nybyggd lägenhet. I en marknad av detta slag gäller det inte att bygga för den s k bostadskön utan för hushåll med stark betalningsvilja. Detta behöver inte betraktas som mindre socialt: inga lägenheter förstörs, tvärtom kommer det ut begagnade lägenheter som i komplicerade men decentraliserade marknadsprocesser kommer att fyllas av just de hushåll som sätter värde på lägenheten.

En nedgång i byggverksamheten även med fortsatta subventioner

I den politiska diskussionen framförs det ibland som en kritik mot den nya regeringen, att om bostadspolitikens gamla regler gällt, skulle byggandet ha fortsatt på en hög nivå. Det finns inte mycket som talar för en sådan standpunkt. Det starkaste argumentet mot ligger i den växande skillnaden under 1980-talet mellan priser på bostäder i beståndet och priser i nyproduktionen (se diagram 1). Argumentet kan också byggas ut i flera steg.

En första observation i denna riktning är att beståndet av lediga lägenheter och lokaler växer snabbt. Vår diskussion koncentrerar sig på bostadsbyggandet, men i bakgrunden finns också övrigt byggande, dvs byggande av kommersiella lokaler och industrins byggande. Vi håller den utanför, främst därför att prisbildningen är annorlunda där och argumenten i efterfrågefunktionen skiljer sig. Den kräver därför en särskild diskussion.

Men samma marknadsprocess verkar mellan bestånd av lokaler och byggande som i bostadssektorn. Det förefaller också som om detta byggande reagerar snabbare än bostadsbyggande på signaler om en nedgång i konjunkturen. Det har t ex i alla lägen i Sverige från våren 1991 utomor-

dentligt hastigt vuxit fram ett stort bestånd av tomma lokaler. Vissa skattningar har t ex för Stockholms län angett att det kan röra sig om 1,3 miljoner m². Vid givna byggpriser rör sig detta om ett nybyggnadsvärde på omkring 15 miljarder kronor som för tillfället inte efterfrågas.¹¹

Vi uppfattar det snabbt lediga beståndet som en indikation på att lokalmarknaden vid givna priser är övermättad. Även om en ökning på nytt skulle inledas för efterfrågan på kommersiella lokaler, representerar det nu lediga beståndet 3 års byggproduktion, då det under högkonjunkturåren uppfördes i genomsnitt 400 000 m² per år. Stora och snabba ekonomiska återhämtningar är nu ovissa vilket leder till slutsatsen, att det kommersiella byggandet knappast kommer att utvecklas mycket annorlunda än bostadsbyggandet. När vi diskuterar betydelsen av "byggkrisen" – sysselsättning, investeringar, effekter på samhällsekonomin – tar vi också hänsyn till detta byggande. Men det kan vara värt understryka att denna bedömning är osäkrare än bedömningen av bostadsbyggandet.

Mycket snabbt har beståndet av outhyrda lägenheter stigit från 10 000 (i september 1990) till omkring 20 000 (i september 1991) för att i början av 1992 troligen ligga i närheten av 40 000 lediga lägenheter. En huvuddel av dessa lägenheter förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag och de är också nybyggda, dvs uppförda eller grundligt ombyggda sedan mitten av 1980-talet. I det allmännyttiga beståndet var i september 1991 10,5 procent av alla år 1991 uppförda lägenheter ännu outhyrda.¹² Vi kan därför tolka den höga andelen outhyrda lägenheter som en grov indikation på att fastighetsförvaltarens krav på hyresavgift i en växande del av beståndet och särskilt för nyuppförda lägenheter ligger högre än betalningsviljan hos hyresgäster.¹³

Under 1991 har det reala bopriset – som det vägs och beräknas av SCB – stigit med 16 procent. Den genomsnittliga hyresökningen i det allmännyttiga beståndet mellan 1990 och 1991 var 24,6 procent nominellt. De ovanligt stora ök-

ningarna är främst en effekt av skattereformen och stigande byggpriser. De boende har anpassat sig mot denna relativprisändring med att söka sig mot mindre och billigare bostäder. Med de höga hyreskraven i nyproducerade lägenheter – även sedan subventioner och skatteeffekter beaktats – har det medfört att efterfrågan på dessa fallit kraftigt. De generellt låga q-värden som vi visar i diagram 1, förklarar varför efterfrågan skiftar bort från nyproduktionen. En nedgång i efterfrågan på byggindustrins tjänster har följt.

Mellan januari och oktober 1991 rapporterades 1 070 fastighets- och 1 414 byggbolag ha gått i konkurs under året. Dessa branscher toppade konkursstatistiken. En stor del av förklaringen kan sökas i de relativa boprisernas förändringar. Konkurserna kan uppfattas som en korrigering av felaktiga prisförväntningar i marknaden – eller att företagen inte arbetat med en q-analys. Fastighets- (och kredit) marknadernas svårigheter kan i någon bestämd mening tolkas så, att man investerat i fastigheter med tillfälligt höga, men långsiktigt lägre q-värden. Vid en normalisering (eller nedgång) i konjunkturen avslöjas felbedömningen. De felaktiga förväntningarna om fortsatt stigande priser och låga realräntor ligger då till grund för den serie konkurser som följt.

Byggmarknadernas strategiska svårighet kan i sin tur tolkas så, att subventioner drivit fram ett så forcerat byggande, att även lägenheter med mycket låga q-värden kunnat byggas. Med subventioner som motsvarar 65 procent av byggkostnaden (för flerfamiljshus), garanterar staten att de sista lägenheter som kan byggas ligger vid q-värdet 0,35. Detta värde kan också avläsas i den rena glesbygden. Uppenbarligen har det nuvarande generösa subventionssystemet generellt – dvs i alla regionala lägen – för tillfället tömt ur reserven av efterfrågan. Med en stor befintlig stock av bostäder – fler bostadslägenheter än hushåll – som kan handlas till priser under nybyggda och med hyreskrav i nybyggda lägenheter som leder till att outhyrda bestånd upp-

träder, är det svårt att se någon konstruktion av bostadsstöd som leder till ett fortsatt högt byggande.

Nedgången i bostadsinvesteringar under 1990-talets första hälft kan mot denna bakgrund bli dramatisk. Över huvud taget har vi uppenbarligen att göra med ett mycket snabbt förlopp. Nedgången för "näringslivets byggande" har kommit från våren 1991. Bostadsbyggandet för första halvåret 1991 överträffade ännu 1990 års rekordnivå och de första tecknen på nedgång kom i augusti–september 1991.

När den lägre konjunkturons nya relativa priser förstås av marknadens alla aktörer, faller efterfrågan på nya bostäder kraftigt. Av bostadsefterfrågans – för nya lägenheter – alla komponenter blir bara den del kvar som ska försörja de rent bostadslösa, viss inflyttning till expansiva orter och den relativt prisokänsliga "lyxeftersfrågan", dvs sådana som är beredda att betala nyproduktionspriser för speciella lägen och särskild arkitektonisk utformning av en ny bostad. Denna efterfrågan är begränsad.

Den stora spridningen mellan olika allmännyttiga hyresbestånd ger en viktig följd: det finns en risk för att en domino-effekt kan sätta i gång för hela marknaden för bostadsfinansiering. Låt oss något utveckla denna tankegång. I en redovisning av 20 olika bostadsföretag som SABO:s tidning "Bofast" gjorde i oktober 1991, visade sig följande:

Tabell 2. Andel tomma lägenheter i olika kommunala bestånd (SABO-företag) i september 1991, procent-angivelser.

Kommun	Andel outhyrda lägenheter
Gällivare	7,3
Ovanåker	5,9
Sandviken	5,0
Smedjebacken	7,8
Ludvika	6,4
Hällefors	11,9
Gullspång	10,3
Jönköping	1,4
Sävsjö	6,4
Värnamo	2,2
Osby	2,6
Norrköping	1,7
Malmö	1,8

Källa: Tidningen Bofast 3/10 1991.¹⁴

Bakom dessa siffror – och det kan vara värt påpeka att tabellens företag är ett urval, där problemen är likartade i fler allmännyttiga fastighetsföretag i Sverige – döljer sig en ny och i flera fall svår situation. Besvärligast är det i de företag som har störst andel outhyrda lägenheter, dvs över 10 procent. Hällefors – en liten kommun med ett litet bostadsbestånd – registrerade hyresförluster på omkring 3,2 miljoner kronor under perioden januari–juli 1991. Det kräver enligt fastighetsdirektören att kommunen ger finansiella bidrag. I Gullspång som också har en hög andel outhyrda lägenheter, har kommunen hittills täckt upp förlusterna.

I företag med en stor andel outhyrda (5–7 procent) lägenheter, förefaller problemen även mycket stora. Sävsjö bokför hyresförluster på omkring 1 miljon kronor, men har ingen garanti från kommunen att gå in och lösa denna förlust. I Gällivare är hyresförlusterna för hela 1991 beräknade till 10–12 miljoner kronor. Kommunen har förklarat sig

beredd att täcka tre miljoner av förlusten, men generellt förklarar sig företaget konkursmässigt. I Ovanåker beräknas hyresförlusten till tre miljoner kronor för 1991, en förlust företaget räknar med ska täckas av kommunen. I Smedjebacken blir hyresförlusterna 5–6 miljoner kronor för 1991 och företaget förklarar sig konkursmässigt. I stort sett samma förhållande gäller för Sandviken, som kalkylerar med hyresförluster under 1991 med 8–9 miljoner kronor.

Men även för företag med tabellens lägsta noteringar är hyresförlusterna inte försumbara: Malmö beräknar förlusten för 1991 till 10 miljoner kronor och Norrköping till 9 miljoner kronor. I inget av fallen räknar företagen med understöd från kommunen. De stora hyresförlusterna antyder, åtminstone för Norrköpings del, att allmännyttiga företag kan råka i svårigheter redan vid små stegringar av andelen outhyrda lägenheter.

Det problem som antyds genom tabellens informationer, är att ett antal allmännyttiga företag i rent företagsekonomisk mening är konkursfähiga. Det döljs genom att de lever med implicita garantier från sin huvudägare, kommunen. Vid den föregående toppnoteringen av antalet outhyrda lägenheter – åren 1983–84 – kunde staten och kommunerna genom specialdestinerade subventioner lösa ut de allmännyttiga företagen ur bekymren. Denna utväg förefaller dock stängd inför 1990-talet.

Den statliga bostadspolitiken kan knappast förväntas expandera det tidiga 1980-talets stöd till outhyrda lägenheter. Den allmänna inriktningen i bostadspolitiken får snarare förväntas gå åt andra hållet – en nedtrappning av både antalet subventionstyper och det totala subventionsåtagandet. Skattetaket för kommunerna medför att de inte kan höja skatten för att förbättra de allmännyttiga företagens soliditet. I en fallande konjunktur pressas de dessutom mellan en tendens till fallande inkomster och stigande socialpolitiska utgifter. Utrymmet för stöd till allmännyttiga företag blir begränsat.

Fullföljandet av analysen pekar då på att de allmännyttiga bostadsföretagen kan stå inför en bekymmersam omställningsperiod. Den kommer att uppvisa alldeles egna utvecklingsbanor, men generellt påminna om den som redan påbörjats i den kommersiella fastighetssektorn. För ett antal företag blir det fråga om ren konkurs. Då utlöses det borgensåtagande som kommuner i allmänhet har ställt för dessa företag. Men det är inte alla kommuner som kommer att kunna infria detta löfte. Mycket speciella anpassningar kan förväntas mellan kommuner, kreditgivare och allmännyttiga fastighetsföretag. Det är knappast möjligt att i förväg föreställa sig mer än konturerna av denna utveckling.¹⁵

För kreditmarknaden kan det komma som en svårhantlad insikt, att kommuner som borgensmän egentligen ska uppfattas som dåliga risker. Krisen i det privata fastighetsbeståndet har lett till betydande skakningar i de traditionellt relativt stabila finansmarknadernas institutioner – Nordbanken och Första Sparbanken har båda redovisat kreditförluster på vardera mer än 5 miljarder kronor. Särskilda statliga räddningsaktioner har krävts för att förhindra likvidation.

Vi kan nu föreställa oss ett värsta scenario, då också kommunala fastighetsbestånd kommer in i krisförloppet. Ett antal – i första hand små, men också ett antal medelstora – allmännyttiga fastighetsbolag inställer betalningarna. Kreditgivarna vänder sig till kommunerna för att aktualisera givna borgenslöften. Vissa av dessa kommuner förklarar att man inte klarar sina åtaganden. Kreditförlusterna får nu tas av långivarna. Flera av dessa kommer då in i en situation som påminner om Nordbankens och Första Sparbankens – särskilda räddningsaktioner kan krävas för att förhindra likvidation.

I en första omgång förändras företagens strategi för kreditgivning. Under 1980-talet – med den generella risknivå som då bedömdes föreligga – har kreditinstituten accepterat att belåna fastigheter till omkring 70 procent av det

uppskattade marknadsvärdet. I vissa fall har de också gått över detta normalvärde. Men ur kreditföretagens synvinkel har nu två olika förändringar av betydelse inträffat.

För det första har det visat sig att man gjort för höga skattningar av marknadsvärdet på fastigheter. Med en mer realistisk uppfattning om t ex q-värdet på nya fastigheter – antag att det kan pendla kring 0,6–0,7 – antyds att de inte kan belåna mer än 42–49 procent av byggkostnaden. Innebörden av detta är i princip att den realistiska möjligheten till finansiering av en stor del av nybyggandet faller bort.

För det andra påverkar sannolikt förändringen i riskvärdering kreditföretagens agerande. Med en större risk för varje nytt åtagande, blir utlåningsvolymen vid varje given räntesats lägre. För att kompensera för de högre riskerna i marknaden, stiger då realräntorna. Det kan dock vara svårt att bedöma hur mycket de behöver stiga för att kompensera för t ex de utomordentligt stora skakningarna i förmögenhetsmarknaderna. Med stigande realräntor minskar efterfrågan på krediter. Även denna förändring talar således för att byggnadskrediterna minskar under 1990-talet.¹⁶

Hur kannu den offentliga utredningsapparaten exemplifierad av Bengt Turner vid Bygghörskningsinstitutet och Agneta Modig Tham som leder den 25 personer starka utredningssektionen vid Boverket i Karlskrona komma till radikalt annorlunda slutsatser beträffande den framtida nyproduktionen än vad vi här diskuterat som ett rimligt framtidsalternativ? I artiklar och utredningar har de hävdat att det långsiktigt behövs mer än 40 000 nya lägenheter per år under 1990-talet.

Det bör observeras att det egentligen inte är fråga om prognoser på hur marknaden kommer att utvecklas utan en form av politiska-tekniska kalkyler med rötter i social ingenjörskonst och centralplanering. Med utgångspunkt i befolkningsförändringar, hushållsbildning och andra demografiska förändringar och med avdrag för rivningar kalkylerar man ett "behov". Ingen hänsyn tas till prisbildningen

på marknaden. Möjligen kan kalkylen baseras på en realinkomstprognos. Boverket har inte ens en gång information om prisbildningen på fastighetsmarknaden, data som är utslagsgivande för att avgöra om byggande är lönsamt eller ej.

Avsaknaden av ekonomiska betraktelsesätt i den offentliga utredningsapparaten är förvånande och troligen konsekvensrik: skall verkligen skattebetalarna lämna över 30 miljarder per år till myndigheter som inte kan genomföra de mest elementära kalkyler? Att landet radikalt ändrat realränteregim och inflationsregim genom skattereform och ECU-anslutning är omständigheter som inte stör planerarna i deras kalkyler med rötter i planhushållning och regleringar. Individernas marknadsbeteende som ligger bakom den fria prisbildningen på villor och bostadsrätter är snarast ett störande fenomen.

Det kan vara intressant att ge också ett exempel med allmän räckvidd för att visa att vad planerarna uppfattar som reala analyser, bättre klaras med att infoga prisanalys.

I ett stort upplagt projekt vid Columbia University har en grupp forskare kring Patric Hendershott studerat hushållsbildningen hos ungdomsgrupper i olika högutvecklade länder. Man ville förklara en intressant observation, nämligen att ungdomar bildade hushåll mycket sent i t ex Japan, men mycket tidigt i vissa delstater i USA. Man prövade ett antal olika "reala" – i betydelsen icke-prisrelaterade – förklaringar och fann att de gav vissa bidrag. Men den bästa förklaringen gavs av bostadspriserna – marktillgången är knapp i Japan, vilket medför att bopriset är högt och därför förmår ungdomar att först sent gå in i denna marknad. Däremot är bopriserna låga i vissa amerikanska delstater, vilket medfört att ungdomar bildar hushåll tidigare. Vi kan utan vidare placera in Sverige i den förklaringsmall som Hendershotts projekt utarbetat: traditionellt låga svenska bopriser kombineras med en ovanligt tidig hushållsbildning. En slutsats blir då att bopriserna samtidigt bestämmer hushållsstrukturen och bostadsefterfrågan.

Men i långtidsutredningarnas modeller behandlas nu hushållsbildningen som en exogen enhet: den bestäms inte någonstans av prisförändringar, utan tas som ett faktum. Den långsiktiga ökningen av småhushåll (särskilt 1-personshushåll) antas fortsätta i samma takt oberoende av relativprisförskjutningar i ekonomin. Det är uppenbart att sådana modeller kraftigt kan överskatta nybyggnadsbehovet i tider av stigande relativpriser för boendet, även om skattningen med ett byggande på mer än 40 000 lägenheter per år i Sverige vid fullständig inkomststagnation förefaller ovanligt grov.

7. Subventioner till ombyggnad?

Den slutsats som kan dras av analysen i föregående avsnitt är att det inte finns goda skäl att subventionera nyproduktionen. Det finns inte heller någon anledning varför staten skulle gå in och hjälpa till med några speciella låneformer. Vi visade utförligt ovan att det tidigare så ofta behandlade omfördelningsproblemet inte längre är något reellt problem.¹⁷

Den nya regeringen har dock utvidgat subventionerna för ombyggnad. Finns det goda skäl för att göra det? Låt oss kort redovisa vilka faktorer som är framträdande i ombyggnadsmarknaden. Det är vanligt att en minskning i nybyggandet kompenseras av en ökning i ombyggnadsverksamheten. Efterfrågan på ombyggnad följde långsiktigt en stigande bana i reala priser fram till 1987, då den stagnerade på nivån 20 miljarder kronor årligen. Det finns emellertid en möjlighet att tränga något in bakom denna siffra för att få en föreställning om vilken roll moderniseringen kan spela under 1990-talet.

Olika mätningar antyder att särskilt tre faktorer påverkar efterfrågan på modernisering: 1) byggnadsbeståndets ålderssammansättning, 2) den allmänna inkomstutvecklingen och 3) bostadsbeståndets värde. Låt oss kort bedöma var och en av dessa faktorer inför 1990-talet.

Det svenska bostadsbeståndet är relativt ungt. Omkring halva beståndet är byggt efter 1960. Normalt betyder detta,

att efterfrågan på modernisering inte är mycket stor. Men det finns intressanta segment av beståndet, som delvis ger en annan slutsats. Under 1990-talet kommer det stora miljonprogrammet av bostäder – uppfört 1966–1974, med en topp i början av 1970-talet – in i en första stor ombyggnads- och underhållsfas.

Det kan här röra sig om betydande insatser. En teknikergrupp vid Statens institut för byggnadsforskning som inspekterade detta bestånd i mitten av 1980-talet ansåg sig då ha stött på nästa stora "krisbransch". Man skattade att bara de direkta felen – nedrasade balkonger, inströmmade fukt, mögelangrepp osv – krävde investeringar som kan uppgå till 50 miljarder kronor. Alla sådana skattningar är självfallet osäkra, men det förefaller klarlagt, att ombyggnadsnivån kan komma att stiga väsentligt för att klara denna modernisering.

Det finns ingen anledning att förvänta sig en snabb inkomstutveckling under större delen av 1990-talet. Bedömningar i början av 1990-talet pekar på att vi kan ha gått in i en ovanligt svår nedgång – det kan i så fall ge vid handen att inkomstutvecklingen kommer att bli långsam. Men även en långsam inkomstutveckling är förenad med en ökad efterfrågan på modernisering i bostadsbeståndet. Det förefaller här finnas ett ovanligt starkt samband i den meningen att efterfrågan på ombyggnad stiger snabbare än inkomstökningen. Således ger 1 procents ökning av inkomsten upphov till mer än 1 procents ökning av efterfrågan på kvalitetshöjningar i bostaden.

Den tredje faktor som särskilt påverkar efterfrågan på ombyggnad är bostadsbeståndets värde. Om värdet stiger, stiger också efterfrågan på ombyggnad – vid högre priser på bostäder blir avkastningen också på ombyggnad större. Om vi antar att det under 1990-talets första år sker en nedjustering av prisnivån, kommer priserna på bostäder därefter successivt att stiga. En effekt av denna prisstegring blir också en ökad efterfrågan på ombyggnad av bostäderna.

Vägningen av dessa faktorer ger således vid handen, att det troligen kommer att ske betydande investeringar i ombyggnad under 1990-talet. Men det leder inte till slutsatsen att verksamheten är i trängande behov av subventioner – även om de förbättrade subventionsvillkor som införts antyder att regeringen anser det. Precis som för nyproduktion är det lönsamhetsvillkoret som är avgörande. Den ombyggnad som är lönsam kommer att företas, annan inte. Med fria kapitalmarknader är finansieringen av ombyggnad inte ett framträdande problem, så snart det rör ett lönsamt projekt.

Om regeringen väljer att ge ombyggnaden mycket generösa subventioner, kommer man – precis som i fallet med nyproduktion – att stimulera fram ett visst mått av kapitalförstöring. Det finns vid varje tillfälle någon bästa nivå på hur stor del av landets byggnadsbestånd som ska byggas om och hur djupa ingreppen ska vara. På en hårt reglerad bostadsmarknad är det troligt, att subventioner blir ett lockande styrningsalternativ.

Gynnsamma regler ger upphov till att ombyggnadsnivån drivs högt. Vi kan anta att ombyggnadsnivån kan ligga avsevärt över den önskade ombyggnadsnivån – dvs den där enbart lönsamma ombyggnader görs – vilket kan tänkas få en serie mer eller mindre problematiska konsekvenser.

En observation som gjordes under perioden 1984–87 – dvs då subventioner till ombyggnad enligt ROT-systemet var lika generösa som till nybyggnad – var att förvaltare ibland kunde eftersätta underhållet i en lägenhet så långt, att den skulle bli berättigad för ROT-lån. Det var ett rationellt beteende, eftersom lånevillkoren blev avsevärt bättre. Ett rent opportunistiskt beteende uppmuntrades genom att fastighetsägare kunde få ett högre pris vid försäljning av en hårt nedsliten fastighet än en som var någorlunda bra underhållen. Orsaken var att en förvaltare som förvärvat en lägenhet som bedömdes vara berättigad till ROT-lån, också kunde erbjudas s k fördjupningslån – innebörden var att hela köpeskillingen kunde lånas upp med fullständiga sub-

ventionsrättigheter. ROT-systemet kom därmed att bilda ett positivt pris på förslumning av bostadsbestånd.

Ett omfattande subventionsåtagande leder även till en stor belastning på statsbudgeten. En följd blir troligen att man kan vänta sig en tendens inom politiken att periodvis med olika medel söka trycka ned nivån mot den optimala. Detta kommer att uppfattas som en "ryckighet i politiken" bland fastighetsförvaltare. De får svårt att planera sitt fastighetsunderhåll på tillräckligt lång sikt. Den svenska erfarenheten ger belägg: ett system med subventioner på samma nivå som för nyproduktion infördes 1984, togs bort 1987 och återinförs 1992. Politiken introducerar således egna osäkerheter i ombyggnadsmarknaden.

Ett annat problem är följande: det framträder en tendens till att bygga bort en rad bostäder av lägre kvalitet som det dock finns efterfrågan på: omoderna student- och ungarlägenheter kan tjäna som ett exempel. En effekt av detta blir, att vissa grupper av konsumenter inte kan nå sitt förstahandmål på bostadsmarknaden: billiga bostäder kan inte väljas, därför att den alltför stora ombyggnadsverksamheten drivit upp den allmänna hyresnivån och slagit ut de kvalitetsmässigt enklaste ur stocken.

Skälen för att tungt subventionera ombyggnad förefaller därför knappast tvingande.

8. Fastighets- beskattningen

Beskattningens utformning påverkar också förhållandena på bostadsmarknaden. Även om skattereformen har skapat en ökad neutralitet mellan olika upplåtelseformer finns ett antal kvarstående problem.

Skattesatserna för fastigheter är dock något differentierade. Taxeringsvärdet på en fastighet sätts schablonmässigt till 75 procent av ett skattat marknadsvärde. Skatten på småhus varierar mellan 0 och 1,5 procent av taxeringsvärdet och för flerbostadshus mellan 0 och 2,5 procent beroende på fastighetens ålder. Kommersiella fastigheter belastas med 2,5 procent, men har tillfälligt höjts till 3,5 procent.

Ett fundamentalt problem i bostadsbeskattningen är dock att den utgår som statlig skatt. Det gör att en strävan efter mycket enhetliga regler för hela Sverige kommer att eftersträvas. Principen att skatta efter taxeringsvärdet gör att samma utförande av en bostad kommer att skattemässigt belastas olika beroende på var den ligger: ett nyuppfört Boro-hus i Skellefteå kan dra kanske halva den skatt som ett identiskt hus i Djursholm gör. Ett parallellt problem är att fastigheter i populära fritidsområden – Västkusten och Stockholms skärgård kan vara lämpliga exempel – förvärfvas till mycket höga priser, vilket gör att den bofasta fiskarbefolkningen får höga fastighetsskatter. Sådana olikheter uppfattas ibland som orättvisor i skattesystemet.

I en första omgång förefaller denna invändning mot fas-

tighetsbeskattningen inte särskilt välgrundad. Det förefaller rimligt att tillskriva en fastighet en schabloniserad inkomst, som beskattas efter samma princip som andra kapitalföremål.¹⁸ Eftersom marknaden värderar läget av en bostad högt, kommer då värdet av detta normalt att avspeglas också i fastighetsskatten. Kravet på lika beskattning över hela landet av likvärdiga bostäder med bibehållen statlig fastighetsskatt förefaller vara ett i första hand Stockholmsintresse.

Ett förslag som löser de problem som skisserats ovan är dock att helt avskaffa den statliga fastighetsskatten och göra den till en kommunal skatt. Det finns flera tilltalande egenskaper med en kommunal fastighetsskatt. För det första kan sambandet mellan offentliga insatser och erlagd fastighetsskatt göras tydligare. Gatudragningar, trottoarbreddningar, särskilt underhåll av betydelse för fastighetsägare kan finansieras av variationer i fastighetsskatter. Innebörden av detta är att fastighetsskatten kan närma sig den wicksellianska intresseprincipen, dvs skatt ska erläggas av den enskilde i samma omfattning som han utnyttjar offentligt finansierade tjänster.

Fördelen att lyfta av fastighetsskatten från en resurs-hungrig centralmakt kan vara avsevärd. Med en början från 1980-talet har fastigheter omvandlats till en ny skattebas för staten. En mer bestämd utveckling i denna riktning var 1983 års introduktion av "hyreshusavgift", en skatt som förbereddes av den förra borgerliga regeringen och genomfördes av den tillträdande socialdemokratiska. Fastigheter som en ny skattebas bekräftades formellt i 1990–91 års skattereform. Den totalt ökade belastningen – alla nya pålagor räknade – på bostadssektorn som en följd av skattereformen beräknades inom Bostadsdepartementet till 26 miljarder kronor.

1991 utgick formella fastighetsskatter med omkring 17 miljarder kronor. Det döljer sig bakom denna siffra vissa intressanta opportunistiska skattemanipulationer från sta-

ten. Skattebelastningen på småhus har under 1980-talets lopp stegrats med omkring 7 miljarder kronor, när vi tar hänsyn till betydelsen av alla stora regeländringar under decenniet. Skatten på kommersiella fastigheter har tillfälligt höjts från 2,5 till 3,5 procent – det är dock oklart när den på nytt ska sänkas. Hänvisningar till budgetunderskott och andra stora finansiella påfrestningar för staten gör att den högre skattesatsen kan permanentas. Vissa argument som utvecklats gäller att fastighetsskatten är den minst snedvridande skatten, varför sänkningar av den bör läggas sist i sviten av skattesänkningar.

Utan att särskilt väga olika arguments värde, finns det ett mönster i denna utveckling som är igenkännligt vid etableringen av nya skattebaser som efterhand växer ut till betydande statliga inkomstkällor. För Sveriges del kan införandet av (m)oms på en mycket låg nivå år 1959 användas som illustration. Om nu fastighetsskatten följer ett likartat mönster, är det en prognos att skattesatsen successivt kan komma att höjas av en så interventionistisk stat som den svenska. Ett rent maktpolitiskt argument för detta har redan utvecklats: en av fastighetsskattens stora fördelar utpekade så, att det är svårt för fastigheter att dra sig undan statligt beslutade skatter.

En andra central fördel med att kommunalisera fastighetsskatten är då att ta bort möjligheten för staten att illa hantera fastighetsskatten. Genom att flytta ned besluten till lokal nivå är det sannolikt, att medborgare bättre kan kontrollera dess utformning. Även denna kontroll kan vara svår att utöva för enskilda medborgare, men det är sannolikt att ju längre ned ett beslut ligger i en stor hierarki, desto större inflytande kan enskilda utöva.

En tredje fördel är att fastighetsskatternas höjd kommer att bli olika mellan olika kommuner – de speglar då helt enkelt olika kommunala ambitioner, skiftande befolkningsammansättningar och skillnader mellan regionala lägen/tomtvärden. En kommun som önskar ändra sin befolk-

ningssammansättning kan naturligtvis alltid ändra sin fastighetsskattesats. En konkurrens mellan olika kommuner för att attrahera inflyttning till olika kommuner, kan ge en indirekt konkurrens mellan kommuner om låga fastighetsskattesatser, vilket kan garantera att de politiska myndigheternas fria möjlighet att höja skatterna begränsas. Både den amerikanska och den schweiziska erfarenheten pekar på att denna kontroll kan bli verksam.

9. Hushållssubventioner

En annan form av subventioner inom bostadspolitikens ram är de subventioner som främst går till familjer och äldre i form av hyressubventioner. Totalt utgick sådana subventioner med 12,3 miljarder kronor under 1991. Den uttalade politiska avsikten med subventionerna är att dessa skall utgöra ett kombinerat hyres- och inkomststöd till betalningssvaga grupper eller grupper som fått höga hyror.

Sådana subventioner får snedvridande effekter i flera avseenden, som vi här kort ska beröra. I ett första steg skapar de märkliga marginaleffekter, eftersom de är knutna till inkomsten. Det betyder att ett hushåll som ökar sin inkomst samtidigt förlorar rätten till någon del av bostadsbidraget. Om vi lägger samman minskningen av bostadsbidraget och den ökade skatten på den högre inkomsten, kan ett låginkomsthushåll lätt få en marginaleffekt på inkomstökningen som ligger högre än den marginalsatt som höginkomstagare betalar på inkomstökningar. I ett grundläggande avseende tenderar därför bostadsbidragen att ge incitament till att hushåll väljer att stanna kvar i sitt bidragsberoende.

För det andra ger subventionerna ett bidrag till att permanenta stela hyresstrukturer. Vid fallande inkomster hos hushållen omprövas bostadsvalet – betalningsviljan för viss "överstandard" i bostäderna minskar helt allmänt. Två olika anpassningar inträffar – en omflyttning sker mot enklare/billigare bostäder och priserna på de "lyxigaste" bostä-

derna faller. Men med hjälp av bostadsbidrag kan politiken parera sådana anpassningar. Genom att knyta subventionerna direkt till bostadskonsumtion, ges hushållets omprövning av konsumtionsmönstret mindre möjlighet att slå igenom. Vi kan illustrera vår hypotes med utvecklingen 1990–1991: mellan dessa båda år ökade utbetalningarna från 9,3 till 12,3 miljarder kronor. Det kan även jämföras med fördubblade bidrag mellan 1975 och 80, en period med en pressad industrikonjunktur i Sverige. Dessa båda tillfällen är de perioder då bostadsbidragen vuxit kraftigast.

Den andra aspekten leder över till en tredje. Bostadsbidragen minskar effektiviteten i hyressektorns anpassningar. Med försvagade incitament att söka en effektiv bostad blir omflyttningarna och rörligheten inom hyressektorn lägre. Hyressektorn fullgör då sämre sin roll som "spotmarknad" för bostäder. Förutsättningarna för potentiella sökande av hyreslägenhet försämras. Med minskade valmöjligheter kan dessa grupper lätt tryckas ut i de minst attraktiva hyresbestånden. Det rör sig då om sådana grupper som bostadspolitiker i retoriken särskilt värnar om: ungdomar, invandrare och liknande.

Ur en annan synvinkel blir det möjligt att uppfatta bostadsbidragen som en inkomstgaranti för fastighetsägarna. De kan långsiktigt planera för givna inkomster, även om betalningsförmågan hos hyresgästerna allmänt skulle minska, genom t ex en mycket ökad arbetslöshet. Bostadsbidragen visar över tiden en tendens att stiga vid fallande konjunkturer och stagnera eller minska vid en stigande konjunktur. Fastighetsförvaltarna vinner då två fördelar genom bostadsbidragen: 1) den fallande konjunkturens prissänkande impulser hämmas i hyressektorn; och 2) man får hyresgäster som stannar mycket länge i hyreslägenheterna.

* * *

Med ledning av dessa överväganden är det svårt att se varför bostadsbidrag ska fortsätta att utanordnas. Om politiker eftersträvar en utjämning av inkomsterna genom inkomstprövade bostadsbidrag, finns mer effektiva strategier. Den enklaste är naturligtvis att direkt påverka inkomsterna – högre folkpension är ett exempel som får direkt utjämnande verkan.

Nettoeffekten av bostadsbidragen blir sannolikt fattigdomshöjande. Vi utvecklar här vår hypotes något: om vi antar att i frånvaro av bostadsbidrag, skulle generella hyresänkningar inträffa, så skulle ett större antal medborgare dra fördel av anpassningen. Totalt skulle det sannolikt också utgöra ett större värde för hyresgästerna än summan av bostadsbidragen. Kostnaden för en minskad rörlighet inom hyressektorn kan vara svår att beräkna – men den är definitivt större än noll – och även den faller helt på sådana medborgargrupper som bostadspolitiken särskilt anser sig värna.

10. Stockholmsfixeringen

Bägge författarna till denna skrift bor utanför Stockholm. Kurt Wickman bor i Gävle och Ingemar Ståhl i Lund. Vi har bägge under många år forskat och skrivit artiklar och böcker kring bostadsmarknad och bostadspolitik. Vi har också bägge täta kontakter med forskare, politiker, mediefolk och byråkrater i Stockholmsområdet – eller Arlandaregionen som i vissa fall är ett bättre täckande namn för den urbanisation som sträcker sig längs motorvägen från Södertälje till Uppsala. De s k 08-orna är inte för oss någon okänd folkgrupp.

Men vad som slagit oss många gånger är det mycket trånga perspektiv i vilket bostadspolitik och bostadsfrågor diskuteras. Det är i Stockholm flertalet bostadskonferenser ordnas. Det är här departement, utredningsinstitut och intresseorganisationer finns. Boverket är visserligen lokaliserat till Karlskrona men många centrala beslutsfattare veckopendlar och släpper inte Stockholmsperspektivet. Byggforskningsinstitutet ligger i Gävle men många av de bostadspolitiska utredarna är snarast bihang till departementet och betraktas säkert av sin omgivning som högst vanliga kanslihusdrängar, knappast som självständiga forskare. Kanske än viktigare är Stockholmskoncentrationen i massmedia. Aktuellt, Rapport och Dagens Eko är i allt väsentligt Stockholmsbaserade program. Landets enda rikstidningar utkommer i Stockholm. Stockholmare läser

knappast landsortstidningar, medan flertalet som bor utanför Stockholm och vill vara orienterade läser såväl en lokaltidning som minst en Stockholmsbaserad tidning.

Men det är egentligen inte bara en Stockholmsfixering utan det är en fixering till ännu snävare områden i diskussionen. Även för många stockholmare är Tensta och Rinkeby exotiska områden där man tror att den turkiska och kurdiska befolkningen sjunger frihetssånger från Martin Luther Kings kampanjer i den amerikanska södern på 1960-talet. Stockholms innerstad och Östermalm dominerar bilderna om hyresreglering i Sverige. Opinionsbildarna ser i första hand villapriser och fastighetsvärden i Djursholm och Nockeby, möjligen Täby och Jakobsberg. Det är dessa subjektiva intryck som till stor del kommer att dominera i massmedia. Denna snedvridning i informationen kan få mycket allvarliga politiska konsekvenser.

Det är således troligt att koncentrationen på Stockholm medfört att man överskattar konsekvenserna av att övergå till fria marknadshyror. Den reglerade prisnivån i stora delar av Stockholms innerstad ger hyror på omkring 500–600 kronor per kvadratmeter och år. Samtidigt visar våra studier att den implicita hyran, dvs den hyra som svarar mot driftskostnad och kapitalkostnad för en bostadsrätt som handlas fritt i marknaden i samma område skulle kunna ligga uppemot 1 100 kronor per kvadratmeter och år.

Innebörden av detta är att hyrorna på Östermalm eller centrala Kungsholmen antagligen skulle fördubblas om marknadshyror skulle släppas fria, dvs en fyrrummare på 100 m² på Östermalm skulle kosta strax under 10 000 kronor i månaden. Vi har knappast i våra studier funnit implicithyror påtagligt över denna nivå – annat än för ett fåtal extrema objekt som små lyxvåningar i Gamla Stan eller Strandvägsvåningar. Men sådana exempel är inte typiska för den svenska bostadsmarknaden. I varje samhälle finns ett antal mycket exklusiva och intressanta lägen. Vem skulle inte vilja bo vid Piazza Navona i Rom, Piazza Signoria i

Florens eller på Île St Louis i Paris?

Sådana stora diskrepanser mellan faktiska, kontrollerade hyror och möjliga marknadshyror är ett fenomen begränsat till Stockholms innerstad. I Malmö – landets tredje största stad – annonseras varje vecka hundratals lägenheter med förstahandskontrakt, av vilka många får anses ha goda lägen. Hyreskontrollen är egentligen inte längre någon påtaglig restriktion. Det räcker med att man betalar 550–650 kronor per kvadratmeter och år så får man ett förstahandskontrakt på en lägenhet i Malmös innerstad. Våra studier antyder också att denna prisnivå över hela landet markerar ett påtagligt prismotstånd i marknaden.

En något remarkabel slutsats är därför att hyresregleringen egentligen inte är någon större restriktion i stora delar av landet – åtminstone när vi lämnar mycket centrala och attraktiva lägen. Stora delar av det prisreglerade beståndet och därmed SABO, dvs de allmännyttiga företagens lägenheter ligger i stora delar av landet nära det som skulle kunna betecknas som en jämviktshyra.

Det är situationen Stockholms innerstad som är unik. Det var ett begränsat fåtal hyresgästers privilegier som försvarades i valrörelsen. De observationer vi gjort för bl a hyresmarknaden på små och medelstora orter i Sverige – som till skillnad från Stockholms innerstad får anses vara typiska – ger belägg för att en fri hyresmarknad till och med skulle kunna leda till hyressänkningar i vissa lägen och bestånd. Det är främst allmännyttiga bostadsföretag med lediga bestånd som arbetar med olika förmåner för nya hyresgäster. Det kan röra sig om 1–2 betalningsfria månader eller möbelcheckar, alternativt renoveringscheckar, på 10 000–15 000 kronor för den som skriver på ett kontrakt på minst ett år. Det förekommer till och med företag som arbetar med fria satellitkanaler och mikrovågsugnar. Alla dessa inslag ska enklast tolkas som implicita hyressänkningar. Hyreslagstiftningen gör att det är svårt att arbeta med öppna hyressänkningar, varför omvägar blir nödvändiga.

Det är slående hur pass litet även i övrigt välinformerade opinionsbildare känner till om prissituationen i landet utanför Stockholm eller till och med utanför Stockholms innerstad. De analyser vi gjort av prisbildningen på normalstora tvårumslägenheter och trerumslägenheter i en förort som borde vara relativt attraktiv, nämligen Kista som ligger längs vägen till Arlanda och nära den högteknologiska elektronikindustrin i området tyder på att implicithyran för dessa lägenheter ligger på omkring 750 kronor per kvadratmeter och år.¹⁹

Det är visserligen sant att landets bostadspolitik utformas i Stockholm men det är farligt om den utformas med utgångspunkt från förhållandena i Stockholm. Det finns ett annat speciellt Stockholmsproblem som förtjänar att omnämnas. Stockholmsområdet var under 1980-talet unikt expansivt sett i ett nationellt perspektiv. Den finansiella sektorns expansion, ny teknologi inom data och bioteknik, en växande offentlig sektor, tillväxt i intresseorganisationer och lobbyistgrupper samt en expansion av privata tjänster alltifrån massmedia, underhållning och restauranger till konsultverksamhet gav Stockholm en unik position. Men bostadsbyggandet i Stockholm var förhållandevis lågt sett i relation till befolkningsexpansionen. Resultatet var en avsevärt högre prisnivå i Stockholmsområdet än ute i landet – där det byggdes relativt sett fler bostäder.

Ett fortsatt subventionerande av bostadsbyggandet – på en lägre nivå vad gäller såväl subventioner som volym – kommer att kunna skapa regionala spänningar. Det kommer att vara svårt för politiker i bruksorterna med arbetslösa stålverksarbetare och byggnadsarbetare att förklara att deras skatter till en viss del går till Stockholmsområdet för att upprätthålla bostadsproduktionen. En innebörd av en sådan politik är att man med subventioner till Stockholm försöker eliminera en fördel som orter utanför Stockholm har – nämligen relativt låga fastighetspriser och därmed också hyror.

11. Riv bostadspolitik – en översikt av våra förslag

Vi har i det tidigare visat på några väsentliga inslag och omläggningar till en ekonomiskt rationell bostadspolitik. En sådan bostadspolitik kommer i allt väsentligt att leda till en betydande effektivitet.

Det kan därför finnas anledning att här summera ingredienserna i denna politik:

1. Den *byggkris* som visat sig sedan 1990/1991 är inte tillfällig. Den kommer därför inte att brytas, även om den allmänna konjunkturen vänder. Sverige har kommit in i en helt ny realränteregim – en övergång sker nu från en hög svensk 1980-talsinflation till en låg europeisk 1990-talsinflation. Realräntan bestäms internationellt och kommer att vara fortsatt hög under lång tid. Med höga räntor blir kapitalintensiva verksamheter som byggande och fastighetsförvaltning relativt dyrare. Ett tidsperspektiv för en tryckt byggkonjunktur är hela 1990-talet. 1990 års toppnotering för byggnadsvärdet på omkring 220 miljarder, kommer under loppet av 1992 att falla med minst 50 miljarder, på ett par års sikt ännu mer.²⁰

Ett fall på ca 25 procent i bygginvesteringarna ger en impuls till en minskning av BNP med 2–3 procent. Byggkrisen kan därför uppfattas som en ledande länk i konjunkturloppet under det närmaste året.

Det finns en risk för att politiker uppfattar det som ett politiskt ansvar att "lösa" problemen i byggkrisen.²¹ Under lång tid – åtminstone sedan 1975 – har kraftigt verkande subventioner drivit upp byggnivån. Efter kulminationen 1990 har byggnationen efter hand gått tillbaka till sin långsiktshnivå, väsentligt lägre än "subventionsepoken" 1975–1990. Under övergångsfasen kan byggandet falla till mycket låga nivåer – vi har genom våra mätningar av priser i bostadsmarknaden dokumenterat att prisskillnaden mellan bestånd och byggande blivit så markant, att nedgången kan ske snabbt och bestå under lång tid.

Men om politiker söker ansvara för effekterna av det tidigare subventionsåtagandet, kan byggkrisens effekter bli ännu mer svåröverskådliga. En parallell är 1970-talets varvskris och det åtföljande industristödet – skillnaden kan vara att ett allmänt "byggstöd" blir en storleksordning större.

Förlorarna i byggkrisen är i första hand byggarbetare och byggföretag. Det finns dock ingen möjlighet att behålla dessa inom byggsektorn – politiska förespeglningar om att det skulle vara möjligt, leder främst till felslagna förväntningar hos dessa grupper. En del av byggarbetarna kan omskolas och företagen kommer att kunna ombildas och övergå till i första hand småskalig ombyggnad. En annan del kan komma in i de investeringar i infrastruktur som regeringen förbereder. Men i det senare fallet kan det vara värt lägga märke till att de 8 miljarder som kommunikationsdepartementet föreslagit är en mindre andel redan av 1992 års förväntade nedgång i bygginvesteringarna. Infrastruktur är också en kapitalintensiv verksamhet, varför varje krona som sätts där leder till mindre efterfrågan på arbetskraft än investeringar i bostäder och lokaler.

Vår rekommendation till politiker inför 1990-talets byggkris är därför att inte sätta in motverkande åtgärder. Låt byggmarknaden gå över till sin långsiktigt uthålliga nivå utan nya politiska störningar. Vi får då en byggsektor med

mindre svängningar och ett bättre långsiktligt utnyttjande av kapital och arbetskraft i sektorn. Möjligen kan politiken söka underlätta bildandet av en "auktionsmarknad" för arbetslösa byggnadsarbetare. Det kan finnas två former för en sådan "auktionsmarknad".

Den första går ut på en direkt löneanpassning hos byggnadsarbetare. För allt framtida byggande blir företagen helt fria att sätta samman arbetsstyrkan för varje enskilt projekt. Till varje projekt inbjuds intresserade byggarbetare att lämna anbud på hur stor lön man vill ha för att utföra en viss typ av arbete. Man får då möjlighet att välja de arbetare som erbjuder sig att utföra ett bestämt arbete till lägsta lön. Förslaget kommer naturligtvis i konflikt med de fackliga organisationernas intressen, eftersom varje byggarbetare vid ett sådant förfarande kommer att ha ett anställningsförhållande som mer påminner om en konsult än om en traditionell lönearbetare.

Det finns möjligen också ett annat sätt, mer i linje med en traditionell arbetsmarknadspolitik – nämligen att låta andra branscher delta i budgivningen. Genom att allmänt tillåta företag att arbeta med t ex lärlingslöner och/eller inskolningsperioder med enskild lönesättning kan en del av arbetslösheten sugas upp. Möjligen ska man arbeta med vissa garantier för en minimiinkomst för de byggnadsarbetare som deltar i branschövergångar. Det är sannolikt att det särskilt är unga byggnadsarbetare som kan dra fördel av sådana arrangemang. Samtidigt som detta sägs, vill vi dock mana till en allmän försiktighet i valet av medel. Det finns många möjligheter för politiker att snedvrider viktiga incitament genom kortsiktiga och alltför lättsinniga beslut.

2. Redan nu kan vi se tendenser till en upplösning av den politiskt beslutade *hyresregleringen* (bruksvärdeprövningen) i en del av marknaden. Genombrottet kommer i den svaga delen av marknaden – vad som däremot knappast påverkas automatiskt är de delar av hyresmarknaden, där hyror-

na ligger för lågt i förhållande till vad marknaden skulle åstadkomma.²²

I den första fasen är det små orter – avflyttningssorter – som träffas hårdast. Redan vid relativt små ökningar av andelen outhyrda lägenheter stiger de finansiella påfrestningarna i allmännyttiga bostadsföretag till nivåer som företaget självt har svårt att parera. De får därför i första hand vända sig till ägaren – kommunerna – för att få finansiellt stöd. Men under 1990-talet kommer knappast kommunerna att klara särskilt stora utanordningar till bostadsföretag.

Det följande steget i anpassningen har blivit att sänka hyrorna för att i första hand blockera en fortsatt avflyttning, i andra hand för att öka inflyttningen till de nya bestånd som företagen förvaltar. Men genom det rådande förhandlingssystemet har det visat sig svårt att genomföra direkta och öppna hyressänkningar i bestånden: i stället har man valt att presentera sänkningarna som tillfälligt fritt boende, specialrabatter och specialdestinerade bidrag.

Tillfället erbjuder således politiken en möjlighet att göra sig av med ett länge illa hanterat ansvar för bostadsförsörjningen, genom att göra rent bord med hyresregleringen: man kan här överväga flera möjligheter att åstadkomma detta. Någon form av övergångslösning är troligen ofrånkomlig. Boendet passar ovanligt illa för snabba och oannonserade politiska åtgärder. Det är sannolikt att man kan överväga att släppa marknaden fri i etapper.

Det finns utprövade internationella erfarenheter att gripa tillbaka på. Troligen är det möjligt att omedelbart införa det danska systemet, där fastighetsägare och hyresgäster i borrhärdsmarknaden och småhusmarknaden erbjuds avtalsfrihet. Man tillåter således att det bildas en fri irreguljär hyresmarknad vid sidan av den traditionella, som arbetar med fria priser. Man understödjer då att en reservhyresmarknad bildas, vilket innebär att utbudet av hyreslägenheter i alla lägen ökar.

I ett andra steg medges aktörerna att från någon viss tidpunkt själva komma överens om hyresnivån i alla *nya* kontrakt. Det knyter an till reformer som införts i Frankrike, Tyskland och England. I dessa länder erbjuds hyresgäster med kontrakt före reformen att behålla dessa. Det finns också begränsningar för framtida hyreshöjningar i lagstiftningen – för Tyskland får hyrorna höjas inom gränsen för en årligt publicerad "Mietspiegel" – som följer konsumentprisindex. Fördelen med denna anordning är att hyrorna – med en viss tidsfördröjning – anpassar sig till marknadens rådande värdering av "hyresnyttan".

Men detta gäller bara under förutsättning att det sker en rimlig omsättning av kontrakt inom hyressektorn. Vid felsatta hyror finns alltid en tendens att hyresgästen "biter sig fast" och att därför hyresrätter i attraktiva lägen bara i undantagsfall kommer ut i marknaden. Systemet riskerar därför att få en rörlighet som inte omfattar det mest attraktiva beståndet. Det har dock visat sig vara ett strategiskt bestånd i hela hyresmarknaden för att hålla uppe rörligheten: vid en generell rörlighet "uppåt" i ett hyresbestånd, blir de mest attraktiva lägenheterna särskilt viktiga i den meningen att de som flyttar in i dessa, genererar flest "sekundära" omflyttningar på lägre attraktivitetsnivåer i beståndet. Om däremot den mest attraktiva delen av hyresbeståndet är svåråtkomlig, blir den allmänna rörligheten lägre.

Den tysk-fransk-engelska lösningen kan därför knappast vara den idealiska slutpunkten. Det finns anledning att sträva mot en helt oreglerad hyresmarknad.

Den reform som här förespråkas är att de regler som i allt väsentligt gäller för uthyrning av sommarstugor flyttas över till i en första omgång enstaka egnahem eller bostadsrätter, i en andra omgång till alla nya kontrakt och i en tredje till hela hyresmarknaden. En reform i det första steget omfattar andrahandskontrakt. Den blir nu särskilt angelägen i en situation med kvarvarande hyresreglering för det privata hyreshusbeståndet och trögrörliga hyror i det all-

männnyttiga och där nyproduktionen i allt väsentligt havererar. Den bristande flexibilitet som finns vid omflyttningar i det bruksvärdereglerade beståndet och bortfallet av den begränsade rörlighet som nyproduktionen erbjuder, kan då kompenseras av ett utbud av andrahandskontrakt i egna hem och bostadsrätter.

Förlorarna på denna reform är potentiellt de som i dag sitter med förstahandskontrakt i attraktiva lägen, där de betalar en reglerad hyra under marknadshyran. I denna grupp är den välbärgade medelklassen kraftigt överrepresenterad. Gruppens främsta representant är Hyresgästernas riksförbund.²³ Det är svårt att se att denna grupp skulle vara i behov av en compensation vid en successiv avreglering av hyresmarknaden.

Vinnare kan vara de som önskar flytta från nybyggda lägenheter, där de anser att hyran ligger för högt. Det kan vara hyressektorns mest inkomstsvaga grupper, och här kan således en reform utnyttja marknadsteknik för att förbättra fördelningen. En annan grupp av vinnare är ägare av privatägda fastigheter med hyresrätt. Dessa kan komma att kapitalisera en stor del av värdet av reformen, när de tillåts att kraftigt höja sina hyror. Även om det i dag kan röra sig om relativt begränsade bestånd, är detta ett äganderättsproblem, som får lov att finna en lösning: det är fördelningspolitiskt mest smakligt, om politiken kan finna former för en uppdelning av dessa övervärden.

Möjligen ska man tänka sig att fritt överförbara köpoptioner utfärdas till hyresgäster i dessa fastigheter.²⁴ Det uppkommer i så fall en marknad för dessa optioner, där alla erbjuds en möjlighet att delta – rätten att bo i en attraktiv innerstadslägenhet får ett direkt marknadspris. Om värdet av att behålla dessa lägenheter som hyreslägenheter är högst, är det framför allt fastighetsägare som kommer att uppträda som köpare på denna marknad. Om värdet att omvandla dem till borättslägenheter är störst, kommer enskilda hushåll att främst uppträda som köpare.

Det är sannolikt att resultatet av denna reform blir att en viss del av detta bestånd överflyttas till borätssektorn, men att resten kvarstår som hyreslägenheter. Det är svårt att göra prognoser på hur stora respektive andelar kan förväntas bli, varför vi nöjer oss med att peka ut tendensen. Vi vill dock peka på att detta rör en grundläggande fråga om äganderätten i en omvandlad hyressektor: vad betyder dagens "äga" av ett förstahandskontrakt inför framtiden och vad betyder ägandet av en hyresfastighet? Det är därför av största vikt att klarlägga hela frågan inför en reform.

3. SABO-företagen spelar en intressant roll inför framtiden. Upplösningen av principen om kostnadsbaserad hyresättning kommer att betyda viktiga förändringar.

I en fri bostadsmarknad kommer sambandet mellan historiska kostnader och aktuella hyror endast att vara mycket indirekt. Vid fri prisbildning kommer en hyresvärd att vara beredd att hyra ut en lägenhet så länge han får täckning för de kostnader som direkt förorsakas av uthyrningen, dvs rena drifts- och underhållskostnader. Allt vad han erhåller därutöver är ett bruttoöverskott. I den ekonomiska litteraturen svarar detta också mot vad som brukar kallas kvasiräntan.

Vid ett givet bostadsbestånd kommer således konsumenternas värderingar av läge, storlek och utformning av bostäder att tillsammans med den totala köpkraften och den relativa värderingen av bostadskonsumtion (och annan konsumtion) att vara avgörande för prisbildningen. Ett jämviktspris i marknaden innebär helt enkelt att ingen hyresgäst eller köpare vill bjuda ett högre pris med hänsyn till andra boendemöjligheter. Detta pris har endast ett mycket indirekt samband med vad det en gång kostade att bygga lägenheten.

En rationellt kalkylerande fastighetsförvaltare kommer att undersöka om nuvärdet av framtida bruttoöverskott kommer att täcka investeringskostnaden för en ny lägen-

het. Sådana kalkyler är alltid förenade med stor osäkerhet och det troliga är att många byggherrar tillämpar relativt enkla tumregler. Från dagens hyra ska en prognos om framtida hyresutveckling och driftskostnadsutveckling göras. Denna utveckling är naturligtvis beroende av befolkningsutveckling och ekonomisk utveckling. För beräkningen av nuvärdet ska en lämplig räntesats (diskonterings-sats med risktillägg) väljas. Framtida bostadspolitik ska också vägas in i kalkylen.²⁵

Men i samma stund som en hyresfastighet är färdigbyggd, är det – i en fri marknad – konsumenternas värdering av ”hyresnyttan” som bestämmer hyresnivån. Värderingen kan ligga högre än vad som motsvarar produktionskostnadsbaserade hyror. Det ger i så fall en signal till potentiella hyresvärdar att fler hyresfastigheter kan uppföras med vinst. Men konsumenternas värdering kan också ligga så lågt, att den som förvaltar fastigheten inte klarar sin kapitalkostnad. Det återstår då att göra konkurs, eller sälja fastigheten till någon för ett lägre pris, nämligen där hyresintäkterna täcker kostnaderna. Detta är marknadsekonomins vanliga sätt att korrigera för felaktiga investeringar – ibland kan det krävas en serie konkurser innan priset når ner till jämvikt.

Om vi nu antar, att ett bostadsföretag inte kan sälja ut de bestånd som ger förluster, och inte heller fyller dessa bestånd med hyresgäster vid rabatterade hyror, hur långt kan nu hyressänkningen drivas, innan det är bättre att riva fastigheten? Den nedre gränsen för att föredra uthyrning är företagets rörliga kostnader. Så länge företaget kompenseras för dessa, föredrar det att fortsätta hyra ut framför att riva.²⁶ Med rörliga kostnader kring 300 kr/m² och år, kan en 3-rumslägenhet på 70 m² hyras ut till lägst omkring 1 750 kr/månad. Detta är den rent ekonomiska gränsen för hur lågt hyran kan falla.

I de pågående (november 1991) hyresförhandlingarna mellan SABO-företagen och hyresgästföreningarna, har

man ännu inte uppmärksammat att dagens hyresbildning troligen gått in i ett nytt skede som närmar sig den fria marknadens principer. Låt oss ge några exempel för att klarlägga vår hypotes. Stiftelsen Arjeploghus begär en ökning av hyran med 209 kr/m² från nuvarande nivån 502 kronor.²⁷ Stiftelsen Älvsbybostäder begär 150 kronors ökning från nivån 559 kronor. Stiftelsen Lerumsbostäder – med en aktuell hyra på 713 kronor – begär en ökning med 61 kronor. Det rör sig i samtliga dessa exempel om bostäder i den rena glesbygden. I sådana lägen ligger priset på begagnade hus i ägarmarknaden omkring 50 procent lägre än de föreslagna nya hyresnivåerna över 700 kronor per kvadratmeter och år.

Om vi nu antar att företagen höjer hyrorna enligt de yrkanden som lagts fram i hyresförhandlingarna, innebär den följande anpassningen mest sannolikt, att många lokala hyresmarknader i fortsättningen kommer att utmärkas av speciella och kanske avsevärda hyresrabatter. Den nya fasen innebär då helt enkelt att det hyresförhandlingssystem som utgår från produktionskostnaderna snabbt är på väg att falla sönder. SABO-företagen har få incitament att upprätthålla det, om man pressas av en ökning av antalet uthyrda lägenheter. För att kunna rädda företagen, får man i stället hyra ut en viss andel av sina bestånd till de priser som går att få ut i marknaden.²⁸

Den reform som ligger i förlängningen av den nuvarande utvecklingen är en successivt allt friare hyresmarknad. Det kan komma att kräva institutionella förändringar. En kooperativisering i stor stil kan knappast bli aktuell, eftersom det behövs en smidig hyresmarknad med starka företag. Vi föreslår här att SABO-bestånd omvandlas till privata företag genom en utförsäljning via börsen. Genom denna reform löser vi två centrala och traditionella problem i SABO-beståndet. 1) företagen frigörs från sitt beroende av bostadspolitik, där särskilt hänsynen till lokala hyresgästföreningar och subventionsberoendet blivit betydande; 2) före-

tagen kan frigöra sig från bördan av svaga, politiskt utsedda styrelser. I stället kommer en marknadskontroll att etableras genom att styrelsen tillsätts av privata ägare.

4. *Subventioner* till byggande och bostäder tas bort och kapitalförluster/fördelningseffekter löses på annat sätt. Det finns flera tunga skäl för att förbereda detta återtåg. Det första skälet hänger samman med den allmänna ekonomiska politiken. Regeringen har bundit sig för att minska subventionerna. Med ett stigande budgetunderskott blir bostadssubventioner den viktigaste enskilda post som regeringen kan påverka. Underlåtenhet att utnyttja detta kan leda till ett försämrat internationellt förtroende för den ekonomiska politiken. Erfarenhetsmässigt vet vi, att det kan leda till spekulationer mot kronan och kraftiga räntehöjningar.

Vi föreslår att alla typer av räntesubventioner för nybyggnad och ombyggnad helt avlägsnas. De ny- och ombyggnadsprojekt som är lönsamma kommer alltid att kunna finansieras i en fri kapitalmarknad. Det är också de enda projekt som bör sättas i gång. Om subventioner lockar fram andra projekt, gör man sig skyldig till att uppmuntra kapitalförstöring.

En plan för snabbavveckling av nu utgående subventioner tas fram. Vi föreställer oss att planen löper på 5 år, den längsta period som marknaden värderar subventioner. För att avvecklingen ska undvika att ge upphov till förmögensförluster hos enskilda hushåll, föreställer vi oss att Boverket för ägarens räkning utfärdar enskilda säljoptioner för de fastigheter som under de 5 senaste åren getts rätten att ta emot subventioner. Säljoptionerna konstrueras så, att de garanterar förmögensvärdena för de fastighetsägare som 1993 är mest beroende av subventioner. Det är bara en del av optionerna som kommer att inlösas – och statens kostnad för var och en av optionerna kommer aldrig att överstiga det åtagande som subventionen innebär. Detta

kan därför vara ett relativt smidigt sätt för både subventionsberoende aktörer och staten att komma ut ur subventionspolitiken.

De inkomstprövade bostadsbidragen kan läggas in i snabbavvecklingen, dvs med en tidsplan på 5 år. Deras syfte att stödja samhällets låginkomsttagare får anses vara osäkert och de kan lika lätt uppfattas som en inkomstgaranti för en av samhällets förmögna grupper, fastighetsägarna. Troligen hämmar bidragen dessutom vissa generella mekanismer i marknaden som normalt erbjuder låginkomsttagare betydande fördelar. Innebörden är, att vare sig man lägger vikt vid hyresmarknadens effektivitet eller vid att bättre hjälpa ungdomar, invandrare och andra låginkomstgrupper, så hamnar man i förslaget att avlägsna de inkomstprövade bostadsbidragen tillsammans med räntesubventionerna.

5. Vi föreslår slutligen att den statliga fastighetsskatten avskaffas och helt ersätts av en kommunal fastighetsskatt.

Noter

¹ P-M Meyerson, I Ståhl, K Wickman, *Makten över bostaden*, SNS Förlag 1990.

² Dessutom visar det sig ofta att det är ett vanskligt företag att driva utjämningspolitik genom att reglera priser på enskilda varor och tjänster. Anpassningar i marknader till sådana regleringar blir ofta så många och invecklade, att en reglerare sällan kan förutse slutresultatet med någon säkerhet. Det självklara alternativet är att låta bostadspolitik vara bostadspolitik, men i stället direkt påverka inkomstbildningen, om nu regeringen önskar föra en utjämningspolitik.

³ Statistiken omfattar alla försäljningar i ett geografiskt "band" över Sverige, med Göteborg i den sydvästra delen av bandet och Gävle i den nordöstra. Inom detta "band" sker huvuddelen av alla transaktioner i bostadsmarknaden.

⁴ För ren glesbygd registreras q-värden ända ned mot 0,35, t ex kommuner som Eda och Uppvidinge.

⁵ Inkomstprövadesubventioner till hushållen kan däremot utgå, se kapitel 9.

⁶ I siffran kan ingå en begränsad andel bostadsrätter och egna hem som erhållit ombyggnadslån eller energisparlån från perioden före 1985. Det är dock fråga om begränsade tal och de skapar inga större problem i analysen. Fastigheter som erhållit statliga ombyggnadslån senare får behandlas tillsammans med nyproduktionen – se följande kapitel.

⁷ Bo Bengtsson anför i en studie belägg för att denna aspekt på allmännyttiga bostadsföretag inte får drivas för långt. En ledande tanke i dennes argumentation är, att allmännyttans svårigheter på denna punkt inte ska uppfattas som en "kris". De ekonomiska resultaten pekar enligt studien snarare på ett relativt normalt företagsbeteende. Se B Bengtsson, 1989, Allmännyttans kris – myt eller verklighet. De allmännyttiga bostadsföretagens ekonomiska utveckling 1971–1987, Meddelande M:23 från Statens institut för byggnadsforskning, Gävle. Ett problem med Bengtssons val av perspektiv kan vara att han ser SABO aggregerat – en alternativ ansats för att registrera problemen hade naturligtvis kunnat vara att koncentrera intresset till ett antal företag med unga bestånd, belägna i mindre kommuner eller liknande.

⁸ Vi bortser från det invecklade rättsliga problemet, att en kooperativisering innebär att ge vissa grupper av medborgare en expropriationsrätt som normalt endast tillkommer vissa offentliga organ.

⁹ Normalt sker mycket få försäljningar av SABO-ägda lägenheter.

¹⁰ Det är troligt att man får formulera problemet noggrannare i ett tilläggsdirektiv till Danells utredning.

¹¹ Det är en sannolik nivå mellan flera olika skattningar som presenterats. Men det har visat sig svårt att få bekräftelser på de precisa uppgifterna – ingen systematisk uppskattning förefaller ännu vara utförd (oktober 1991).

¹² Se SCB, Statistiska meddelanden Bo 35 SM 9101, Outhyrda bostadslä-

genheter i flerbostadshus den 1 september 1991: Allmännyttiga bostadsföretag, tab. 4.

¹³ Det finns naturligtvis fler förklaringar till att det lokalt uppkommer outhyrda bestånd, som t ex nedläggning av större företag på en ort, vilket kan leda till avflyttning och liknande. Men vi uppfattar hyresavgiftens nivå som huvudförklaring.

¹⁴ Sedan oktober 1991 har utvecklingen gått vidare: Sandviken som i oktober 1991 hade 5 procent outhyrda lägenheter, hade i februari 1992 7 procent outhyrda.

¹⁵ Ett intressant testfall kan vara Torsby kommun i Värmland. Hypoteksföreningen har där lämnat lån till bostads- och fritidsanläggningen Branäs, där HSB är byggherre. Kommunen har gått i borgen för lånet. Projektet har gått i konkurs och kommunens borgensåtagande aktualiserats. Från kommunens sida har man hittills förklarat att man inte klarar sitt åtagande. Detta har ställt kreditgivaren i en besvärlig situation, där denne till sist kan visa sig få betala en stor del av kostnaden.

¹⁶ Vi har här uppehållit oss vid sambandet mellan kreditförsörjning och byggnadsverksamhet. Men detta är uppenbarligen bara en del av ett större problem inför 1990-talet. Bekymren i ett värsta scenario förefaller att kunna bli så stora, att en rekonstruktion av hela den svenska kreditmarknaden kan bli nödvändig. Den norska byggkrisen – som förefaller ha flera drag som påminner om inledningsfasen i den svenska – har bidragit till så starka skakningar i bofinansieringsmarknaden, att det efter Kreditkassens öppna kris i oktober 1991 uppkommit ett tillstånd, där den norska staten i princip förvaltar kreditmarknaden.

¹⁷ Ett förslag som sipprat ut från Danells utredning är, att man överväger att särskilt stimulera sparandet i bostäder. En siffra som nämnts är att sparande upp till 15 procent av köpeskillingen ska kunna erbjudas statssubventioner i någon form. Men sådana typer av subventionsförslag lider av två – möjligen tre – välkända fel: 1) öronmärkta sparkonton kan bli administrativt svåra att hantera. Normalt krävs en växande regelsamling – som handläggs av en svällande byråkrati – för att övervaka att subventionerna inte går till annat än det avsedda; 2) det finns ingen god anledning för att särbehandla investeringar i bostäder. Med ett stort bostadsbestånd av hög kvalitet – där huvudproblemet under 1990-talet blir att finna övergångar till en effektiv förvaltning – finns rimligen ett antal andra sparmål som värderas högre i marknaden; 3) det finns ingen god anledning att införa särskilda subventioner för nyproduktion – tusentals köp sker varje månad i andrahandsmarknaderna, utan att det har ansetts nödvändigt att för dessa transaktioner införa särskilda subventioner eller sparstimulanter.

¹⁸ Förslaget att helt avskaffa fastighetsskatter förefaller inte rimligt, därför att det skulle implicera att vissa kapitalföremål – fastigheter – inte ger någon avkastning. Om denna princip accepteras följer också att det blir lättare att förklara avdragsbegränsningar för underskottsräntor, nämligen så att de motsvarar den beskattningssats som gäller för kapitalinkomster, för närvarande 30 procent och från 1993 25 procent. Värdet av underskottsavdragen ska således från 1993 vara 25 procent, vilket upp-

yller en ekonomisk princip om symmetri.

¹⁹ Denna kalkyl på implicithyra har utgått från en kapitalfaktor kring 5 procent. Denna kapitalfaktor kan visserligen synas låg men den ger en viss konsistens mellan priserna på bostadsrätter och egnahem å ena sidan och den hyra i hyreshus som leder till direkt köpmotstånd å andra sidan.

²⁰ Det finns ett antal statistiska oklarheter med bygg- och bostadsposten i nationalräkenskaperna. Vi passar här på att kortfattat notera dessa. När boendekostnaden summeras för alla delmarknader, utgår man från en implicithyra i ägarsektorerna – det betyder att man får göra vissa antaganden för priser i dessa sektorer. Eftersom priserna varierar kraftigt över tiden och mellan olika lägen och statistikerna inte har en säker databas över dessa, hänvisas de till att arbeta med schabloner. Det ger en ofullständig avspiegling av den verkliga boendekostnaden. På samma sätt kommer hyresregleringen att ge en osäker avspiegling av den verkliga boendekostnaden – verkliga överlåtelsepriser för kontrakt och privilegievärdet av att bo i attraktiva innerstadslägenheter ignoreras av statistikerna. För bygginvesteringarnas del, vore det sannolikt rimligt att periodisera dem på flera år, inte som nu att redovisa hela investeringen på det år de genomförs. Det skulle i så fall svara mot den praxis som företagen följer i sin bokföring av större investeringar. Dessa exempel på oklarheter i statistiken leder oss till rekommendationen att behandla informationerna med försiktighet.

²¹ I den politiska debatten sedan regeringen tillträdde i oktober 1991, har den socialdemokratiska oppositionen utpekat den nya regeringens åtgärder – som snarast ökat byggstimulanserna i form av kraftigt ökade subventioner – som orsak till nedgången. Denna diskussion leder över till en politisk konkurrens om att föreslå politiska åtgärder att "hantera" byggkrisen, vilket därmed tenderar att förstärka en redan besvärlig politisering av byggmarknaden.

²² Därmed framträder tydligare hyresregleringens karaktär av privilegieordning: rätten att bo i en lägenhet under marknadshyra.

²³ Vi har här en intressant skillnad mellan vad en organisation utger sig för att vara – eller rentav faktiskt tror sig representera – och vad dess egentliga verksamhet står för. HRF:s verksamhet beskrivs av organisationen själv som en inriktning på att försvara de "sämst ställda" medborgarnas intressen i boendet. Men inkomstsvaga grupper har haft alla nackdelar i konkurrensen om att ta sig in i det attraktiva hyresreglerade beståndet: här har god utbildning, goda kontakter och tillgång på kapital gett god utdelning som så ofta på ransonerade marknader. I stället har de sämst ställda trängts ut i nybyggda bostäder, där hyrorna är högre än i centrum och på många orter i landet kan ligga över vad en marknadshyra skulle medföra.

²⁴ Se *Makten över bostaden*, s. 143 f.

²⁵ I praktiken behöver bostadspolitiska myndigheter och investerare knappast ägna sig åt denna typ av kalkyler. Tobin q-måttet – ger nämligen den nödvändiga informationen om marknaden.

²⁶ Ett tillägg kan här vara befogat: nämligen om företaget betar sig rationellt. Det finns inom de allmännyttiga företagen en diskussion, där det förefaller som om denna princip inte riktigt har förståtts. Under rubriken

"Riv gamla tomma fastigheter" uppmanade SABO:s vd Bengt-Owe Birgersson medlemsföretagen att riva tomma bestånd med tillägget "tänk två gånger innan". Det gavs dock ingen rekommendation till precis vad företagen skulle tänka efter om, varför rekommendationen rimligen ska uppfattas som helt generell för företag i svårigheter. Se tidningen "Bofast" (SABO:s medlemstidning) 17/10 1991.

²⁷ Alla sifferuppgifter i detta och de följande styckena avser kronor per kvadratmeter. Siffrorna är också genomsnitt för företagens hela bestånd av lägenheter.

²⁸ Som en kontrast kan det vara intressant att jämföra de allmännyttiga Stockholmsföretagens hyresnivå och hyresanspråk i de pågående förhandlingarna. AB Familjebostäder med 32 001 lägenheter tar från 1/1 1992 ut 587 kronor per kvadratmeter, medan AB Stockholmshem med 34 267 lägenheter tar ut 585 kronor. Detta är hyresnivåer som väsentligt understiger de ovan exemplifierade i ren glesbygd. Men hyresnivåerna ligger också väsentligt under de som gäller för rena förorter till Stockholm. Haningehem tar 1991 ut en hyra på 638 kronor och önskar höja den från 1/1 1992 till 702 kronor. Tyresöbostäder tar på motsvarande sätt ut 635 kronor per kvadratmeter år 1991 och vill höja den till 700 kronor från nästa år.

I serien *Studier & Debatt* har tidigare utkommit

Jörgen Westerståhl & Folke Johansson: *Svensk kärnkraft efter Tjernobyl. En undersökning av expertåsikter, massmedier och folkopinion.* 1987

Gunnar Hambræus: *Strövtåg i högteknikens lustgård.* 1987

Eskil Ekstedt & Roger Henning: *Statsmakt på mellanhand. Globalisering och lokal mobilisering.* 1988

Olof Bolin, Ewa Rabinowicz, Niels von Zweigbergk: *Åkerfällan – Energiskog ingen lösning.* 1988

Scott Fosler: *Ålderschocken – exemplet USA.* 1989

Gunnar Hambræus: *Gott sätt vid styrelsebordet.* 1989

Jan Wallander: *Effektivitet, legitimitet och delägarship.* 1989

Nils Elvander & Rolf Gustavsson: *EG – Integration och suveränitet.* 1989

Göran Arvidsson (red.): *Företagsledares recept för sjukvården.* 1990

Jörgen Westerståhl & Folke Johansson: *Vad har hänt med kärnkraftsopinionen?* 1990

Hans Esping & Aira Filppa: *Privatisera arbetsskadeförsäkringen?* 1990

Marian Radetzki: *Tillväxt och miljö.* 1990

Evert Gummesson: *Yuppiesnusk eller ledarskapets förnyelse?* 1990

Janerik Gidlund & Sverker Sörlin: *Ett nytt Europa.* 1991

Bo Karlström: *Det omöjliga biståndet.* 1991

Svensk bostadspolitik befinner sig i en akut kris. Subventionerna ökar och bidrar till det snabbt växande budgetunderskottet. I dag är det inte heller möjligt att bygga nya bostäder utan subventioner. Den höga realräntan och skattereformen har lett till sjunkande fastighetspriser med akuta finansiella kriser som följd.

Författarna föreslår i denna bok ett genomgripande avregleringsprogram. Det är en omläggning som skulle leda till en rationell bostadspolitik med ökad effektivitet och möjlighet till sjunkande statsutgifter.

Ingemar Ståhl är professor vid Lunds universitet och **Kurt Wickman**, fil. dr, är bostadsforskare vid Statens institut för byggnadsforskning.

ISBN 91-7150-441-9



9 789171 504418

SN
FÖRLAG