

MAKTEN ÖVER BOSTADEN

Per-Martin Meyerson
Ingemar Ståhl
Kurt Wickman



SNS Förlag

Makten över bostaden

MAKTEN ÖVER BOSTADEN

Per-Martin Meyerson

Ingemar Ståhl

Kurt Wickman

SNS Förlag

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

SNS Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Center for Business and Policy Studies

SNS vill sprida kunskap om ekonomiska och sociala förhållanden samt vara ett obundet forum för öppet utbyte av idéer i ekonomiska och sociala frågor mellan personer i näringsliv, politik och offentlig förvaltning, intresseorganisationer, medier, universitet och högskolor.

SNS verkar genom forskning och utredningar, bokutgivning, seminarier och konferenser samt möten i lokala grupper i Sverige och utlandet. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter, företagsabonnemang, forskningsanslag, uppdragsarvoden och bokförsäljning.

SNS är fristående i förhållande till politiska partier och intressegrupper, men har nära kontakt med universitet och högskolor samt motsvarande forskningsorganisationer i andra länder.

SNS grundades 1948 som en oberoende sammanslutning av personer i näringslivet med intresse för samhällsfrågor. Organisationen har för närvarande 4 000 individuella medlemmar i 43 lokalgrupper (varav 9 i utlandet) samt 147 företagsabonnenter, däribland svenska börsbolag och banker, utlandsägda och kooperativa företag samt statliga företag och myndigheter.

Makten över bostaden

Per-Martin Meyerson, Ingemar Ståhl, Kurt Wickman
1:a upplagan
1:a tryckningen

© 1990 författarna och SNS Förlag
Omslag: Hans Kündig
Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB 1990

ISBN 91-7150-388-9

INNEHÅLL

Utgivarens förord 7

**Inledning: Svensk bostadspolitik - en studie i en
regleringsekonomis framväxt och problem 9**

1. Bostads- och byggmarknaden - en översikt 29

Bostadsbeståndet 29
Bostadsmarknadens delsektorer 34
Byggmarknaden 39
Bostadsmarknaden 48
Referenser 60

2. Bostadsförsörjning och bostadspolitik 61

Vissa bostadspolitiska mål 61
Hyresreglering 64
Subventioner 68
Ett regionalt perspektiv på räntesubventioner
och hyresreglering 76
Bostadsregleringens effekter på byggmarknaden 77
Skattepolitik och bostadsmarknad 81
Den allmänna betydelsen av bostadspolitik - en översikt 85
Referenser 91

3. Bostadspolitiken - en tolkning i ljuset av den nya teorin för politisk ekonomi 92

Kampen om kvasiräntorna - en public choice-förklaring av
hyreskontrollen 97
Organisationsväsendet inom bostadsförsörjningen 107
Allmännyttans förvaltningsintresse och hyres-
gäströrelsens konsumentintresse - några skillnader 113
Referenser 120

4. En reformerad bostadspolitik 121

- Några intryck av finsk bostadsmarknad, nästan utan bostadspolitik 133
- Anpassningar hos olika aktörer vid avvecklad bostadspolitik 138
- Referenser 146

5. Argument för och emot en traditionell bostadspolitik 147

- Bostäder och marknadsteknik 147
- Bostadspolitik och fördelningsfrågor 151
- Bostadspolitik och bostadsbeståndets kvalitet 156

UTGIVARENS FÖRORD

Bygg- och bostadsmarknaderna kännetecknas av omfattande regleringar. Boendet subventioneras kraftigt av skattemedel. Resultatet är en i många fall hög bostadsstandard till låga synliga kostnader men också köer, stereotyp och ineffektivt byggande samt kraftigt växande anspråk på statsfinanserna. Detta är väl känt. Analyser utförda av kvalificerade ekonomer saknas inte. Under årens lopp har många förslag till förändringar i bostadspolitiken lagts fram. Någon större inverkan på den förda politiken har de inte haft.

För några år sedan publicerade SNS boken "Makten över maten", en studie av den svenska jordbruks- och livsmedelspolitiken. Den boken öppnade ögonen på många. Den visade med en ansats kallad "public choice" att situationen på livsmedelsområdet inte är en logisk konsekvens av en medveten, klar politik utan resultatet av olika partsintressens agerande under en följd av år. Det är ingen överdrift att påstå att "Makten över maten" varit en starkt bidragande orsak till den översyn av jordbruks- och livsmedelspolitiken som nu tagit sin början i Sverige.

Föreliggande studie av bostadspolitiken bygger också den på public choice-analys. Den visar hur makten över bostaden ligger i särintressenas händer snarare än i de enskilda hushållens. Den grundläggande fråga författarna ställer sig är om det alls behövs någon bostadspolitik. Den naturliga följdfrågan är hur det skulle vara om vi i Sverige avskaffade bostadspolitiken och lät marknaderna fungera. Båda dessa frågor behandlas i boken. Analys och slutsatser är lika angelägna och uppfordrande till handling som de som presenterades i "Makten över maten".

Två av författarna bakom "Makten över maten" återkommer här: Professor Ingemar Ståhl, Lunds universitet och fil.dr Per-Martin Meyerson, Industriförbundet. Jordbruksexperten i det förra projektet har ersatts med en bostadsforskare, fil.dr Kurt Wickman, statens institut för byggnadsforskning. Arbetet har bedrivits med starkt stöd från en referensgrupp bestående av ledande företrädare för arton företag i SNS-kretsen med direktör Anders Lettström, Reinhold City AB, som ordförande. Dessa företag (som finns förtecknade i slutet av boken) har också finansierat studien. Ansvarig forskningsledare vid SNS har varit docent Göran Arvidsson. Som alltid när det gäller SNS böcker svarar författarna själva för innehållet.

Stockholm i november 1990

Hans Tson Söderström

INLEDNING:

Svensk bostadspolitik - en studie i en regleringsekonomis framväxt och problem

Detta är en bok om svensk bostadspolitik. Men det är också en bok om planekonomins misslyckande i svensk tappning. Bostads- och byggsektorn har nämligen kommit att bli - utan att det från början varit avsikten - ett av de mest genomreglerade områden i den svenska blandekonomin. Vårt syfte är att visa hur politiska ingrepp och administrativa regleringar vuxit fram, oftast som svar på olika slag av kriser och efter påtryckningar av starka intresseorganisationer. Politiken har först i efterhand legitimation i termer av vaga och närmast retoriska målformuleringar. Även om politiken delvis baserats på goda intentioner har de negativa bieffekterna i många fall blivit mycket allvarliga.

När detta skrivs under hösten 1990 har vi upplevt några år med omfattande förändringar i politik och ekonomi. Planhushållning i alla former trängs tillbaka till förmån för marknadssystem baserade på privat äganderätt, frivilliga byten och en fri prisbildning.

Framtida historiker får närmare utreda varför dessa förändringar kom att inträffa omkring 1990 men det är möjligt att peka på några möjliga viktiga omständigheter. Planhushållning och frånvaro av fri prisbildning har lett till ineffektiv produktion, begränsningar i varusortimenten, köer och tilldelningssystem av varor som baserats på korrupcion och nepotism och har gynnat de redan inflytelserika. Löftet om att planhushållning skulle vara en överlägsen metod i förhållande till fria marknader har helt enkelt svikits. Östtyskar har haft svårt att tro på sådana löften när de sett varuutbudet, bristen på köer och det generella väståndet i de västtyska TV-programmen. Mänskliga kontakter över gränserna har konkret visat för många människor att planhushållningen helt enkelt misslyckats att klara elementära försörjningsproblem.

Plan eller marknad?

Förståelsen för hur en marknadsekonomi fungerar har också ökat. Det är inte de matematiska formuleringarna av allmän jämvikt hos forskare som den polsk-amerikanske ekonomen Oscar Lange, som sökte formulera ett program för marknadssocialism eller Kenneth Arrow (ekonomipristagare 1972) eller Gérard Debreu (ekonomipristagare 1983), som inspirerar reformekonomerna i de tidigare socialistländerna. Det räcker inte att visa att det är möjligt att under stränga villkor uppnå ett socialt effektivt jämviktsläge med ett prissystem. Att ändra priser kan också en central prisbyrå klara. Det är i stället personer som Friedrich

Hayek och hans sedan 1970 döde kollega Ludvig von Mises som är de stora föregångsgestalterna. Marknaden som en spontan ordning som likväl åstadkommer en samordning, marknaden som en ständig sökprocess eller ett pågående experiment för individer och företag som söker nya bytesmöjligheter eller producerar nya varor - det är sådana formuleringar som fascinerar ekonomer som under decennier enbart fyllt i blanketter till planeringsbyråer och ministerier där inkrökta byråkrater formulerat administrativa tilldelningsbeslut efter påtryckningar från maktfullkomliga politiker. Det framstår allt mer som uppenbart att den gigantiska mängd information som skulle behövas för att en centraliserad planhushållning skulle fungera nödortfött inte är möjlig att inhämta. Marknaden är helt enkelt ett spontant utvecklat system som handhar decentraliserad information och kombinerar denna med äganderätter och beslutsrätter på ett överlägset sätt.

För makroekonomins roll kommer John Maynard Keynes - eller snarare hans efterföljare - med alla förnumstiga påpekanden om hur marknadsekonomier rymmer en inneboende instabilitet och i konsekvens därmed beskäftiga råd om genomförandet av alltmer selektiva ingrepp och korrekationer att vika för Milton Friedman och hans efterföljare som i stället visat att instabiliteterna i allt väsentligt skapats av politikerna själva. Fasta spelregler blir i stället rådet till politikerna.

I den västerländska ekonomiska teorin har det också skett ett antal betydelsefulla framsteg som kommit att förändra synen på ekonomisk politik. Forskare som Ronald Coase, Armen Alchian och Harold Demsetz blev banbrytare när det gällde att analysera transaktionskostnadernas betydelse för hur en effektiv ekonomisk organisation uppstår och växelverkan mellan lagstiftning, äganderätter och ekonomisk effektivitet. Den s.k. public choice-skolan (den nya politiska ekonomin) med James Buchanan (ekonomipristagare 1986) Gordon Tullock, William Niskanen och Mancur Olson har sökt integrera väsentliga delar av teorin för det politiska beteendet med mer traditionell ekonomisk teori.

Nya vindar

Det politiska systemets legitimitet har som en följd av diskussionen om planhushållningens misslyckande och ett ökat intresse för marknadslösningar också kommit att naggas i kanten. I många öststater har de gamla kommunistiska partierna i stort sett uttraderats. I västekonomierna genomgår socialistpartierna djupa kriser i en konflikt mellan att hålla kvar gamla programpunkter eller att omformulera partiprogrammen i marknadsekonomisk riktning och därigenom kanske vinna eller undgå att förlora väljare men med följderna att gamla ledare förlorar sina positioner.

Utvecklingen i Östeuropa mot marknadsekonomier är på avgörande punkter fortfarande osäker. Grupper som har haft en privilegierad situation i dagens

system kommer att bilda underlag för starka intressegrupper som motsätter sig reformer. Befolkningen är till stora delar obekant med begrepp som äganderätt och fri prisbildning efter 50 eller 70 år av socialistisk kommandoekonomi. De företag som finns är egentligen inte företag i marknadsekonomisk mening utan centralstyrda affärsverk och ämbetsverk i avsaknad av korrekta priser och adekvata kontrollsystem. Möjligen med undantag för f.d. Östtyskland som snabbt integreras i den västtyska ekonomin kan man räkna med bakslag och betydande tidsutdräkt i det östeuropeiska reformarbetet. Särrintressen, som anställda vid nedläggningshotade ämbetsverk och industrier eller tidigare gynnade konsumentgrupper, kommer att organisera sig för att slå vakt om privilegier och sinekurer. Det är också viktigt att förstå att marknadsekonomi inte är någonting som kan införas med ett centralt kommando. Införandet av en marknadsekonomi, tolkat som fria och frivilliga byten av äganderätter måste ske som en spontan process. Statens viktigaste och enda uppgifter är att definiera och överföra äganderätter till medborgarna samt att avveckla olika reglerande lagstiftningar och sina egna institutioner.

I västekonomierna, å andra sidan, har de ekonomiska reformerna främst inriktats på avregleringar av hårt styrda marknader samt privatiseringar. Nerdragningar av den offentliga sektorn och sjunkande skattekvoter är ett annat utslag.

För Sveriges del har effekten av marknadsvinden hittills varit ganska begränsad. Några delar av transportområdet har eller kommer att avregleras. En begränsad utförsäljning har skett av vissa statliga företag. Inom kommuner och landsting är motståndet mot privata leverantörer som ersätter delar av intregrerad produktion i offentlig regi (typ städning, restauranger) i stort sett brutet. Däremot har knappast några kärnverksamheter i den offentliga tjänsteproduktionen privatiserats eller förts utanför den skattefinansierade sektorn. Den skattereform som genomföres 1990 och 1991 syftar i stället till att behålla en i allt väsentligt till volymen oförändrad offentlig sektor men med ett skattesystem som med bredare baser och lägre skattesatser förhoppningsvis mildrar en del av de negativa bieffekterna av det tidigare skattesystemet. Men med bredbasiga skattesystem är det lätt att med några procentenheters skattesatsökning få in ökade inkomster för en fortsatt expansion av offentliga aktiviteter.

"Makten över maten"

Under år 1984 publicerades i SNS regi en bok med titeln "Makten över maten". Två av författarna till denna bok - Per-Martin Meyerson och Ingemar Ståhl - var tillsammans med professor Olof Bolin författare till skriften om den svenska livsmedelspolitiken. Syftet med skriften var att söka förklara hur den svenska jordbrukspolitiken utformats som en växelverkan mellan politik, byråkratier och intresseorganisationer. Det var också möjligt att konstatera att kostnaderna för

jordbruksregleringen för konsumenterna i form av högre priser än världsmarknadspriserna var väsentligt större än de vinster som jordbrukarna gjorde på regleringen. I princip skulle alltså konsumenterna kunna "lösa ut" jordbrukarna vid en total avreglering och det skulle dessutom föreligga ett ekonomiskt nettoöverskott.

Många ekonomer har genom tiderna varit förespråkare för frihandel. Men det är kanske av större intresse att försöka förklara varför inte frihandel och avreglering genomföres trots de stora välfärdsvinster som kan uppnås. Vilka särintressen motarbetar allmänintressena? Hur kan relativt små, men välorganiserade jordbrukargrupper vinna så stora fördelar på bekostnad av de stora konsumentgrupperna? Vilka är mekanismerna i det politiska agerandet med byråkratier och intresseorganisationer som ger dessa resultat?

Det är också möjligt att i dag konstatera att den avreglering som riksdagen beslutat om 1990 är förhållandevis begränsad. Gränsskyddet, som är det viktigaste hindret för en fri marknad för jordbruksprodukter, består medan själva regleringstekniken till viss del förändras. Exportsubventionerna minskar och ersättes delvis med olika former för stöd till alternativodling. Det är för tidigt att se resultatet men hela den politiska process som utspelats kring det jordbrukspolitiska beslutet under 1990 styrker snarast bärkraften i den ekonomiskpolitiska analys som gjordes i "Makten över maten". Den aktuella debatten kring livsmedelspolitiken har också betonat regleringsinslag som den kommunala tilldelningen av tillstånd för livsmedelsbutiker som spelade en mycket liten roll i vår framställning. Men även denna reglering faller lätt inom den förklaringsram som presenterades i "Makten över maten": Välorganiserade detaljhandelsintressen med effektiva kanaler till det politiska systemet slår vakt om sin marknadsdominans och söker förhindra genuina entreprenörer med ny produktionsteknologi.

"Makten över bostaden"

I denna skrift - i vilken fil.dr Kurt Wickman från Statens institut för byggnadsforskning ersatt Olof Bolin - skall vi med samma principiella forskningsprogram som i boken om jordbrukspolitiken behandla den svenska bostadspolitiken. I likhet med jordbrukssektorn är bostadssektorn ett av de områden där politisk intervention och inslag av kommandoekonomi är som starkast i svensk ekonomi. Det är viktigt att understryka att detta inte är en bok med förslag till ändrad politik. Visserligen skulle vi alla tre författare i nästa val stödja ett parti som vill avveckla bruksvärdeprövningen av hyrorna och ge full avtalsfrihet för hyresvärdar och hyresgäster, som vill slopa hyresgästorganisationens förhandlingsmonopol, som vill slopa räntesubventionerna och avveckla Boverket samt sänka skatterna för pensionärer, barnfamiljer och alla andra och samtidigt slopa de styrande bostadssubventionerna. Om detta parti dessutom verkligen minskar skatterna på bostäder och underlättar en kooperativisering eller annan form för priva-

tisering av de kommunala bostadsföretagen kommer det att få ytterligare stöd från oss. Stödet kan bli helt överentusiastiskt om förslagslistan också leder till en radikal krympning av svensk byggnorm och andra reglerande bestämmelser.

Men även om vi argumenterar för en sådan linje i en skrift är sannolikheten inte särskilt stor att något politiskt parti i dagsläget skulle nappa på förslagslistan och göra det till partiprogram. Den ekonomiske forskarens uppgift är inte att komma med förslag till politiker - även om han behandlar politiska frågor som är kontroversiella och tillhör den aktuella politiska dagordningen. Problemet med politiker är inte att de är dåligt informerade - vilket visserligen kan hända - utan att de är bundna av löften till vissa väljargrupper och ogärna riskerar att stöta sig med marginalväljargrupper. De är också beroende av den byråkrati som successivt byggts upp och som formulerar problemen - ofta i samarbete eller samförstånd med mäktiga intresseorganisationer.

Vår uppgift som ekonomer är att med utgångspunkt från våra kunskaper öppna ögonen på kollegor, allmänhet och kanske också bostadsmarknadens parter och förklara samband och förlopp som har en tendens att komma bort i den debatt som styrs av politiker, byråkratier och välorganiserade intressen. Detta blir speciellt viktigt på ett område som bostadspolitiken där till och med forskningsråd och forskande institutioner är en del av den maktapparat som formulerar och genomför politiken. Detta behöver inte tolkas så att forskare som är finansierade med offentliga medel som kanaliseras genom den bostadspolitiska maktapparaten med nödvändighet brister i objektivitet eller kritisk inställning. Det kan räcka med en slags självselektion: det är främst forskare som är lojala med den förda politiken eller eventuellt vill se ytterligare ökade politiska ingrepp som söker sig till fonder och institutioner som finansieras via s.k. sektorsforskningsanslag.

Vilka är då de huvudsakliga budskapen i denna bok?

1. På väg mot en kris.

Den svenska bostadspolitiken är i dag på väg mot en kris och vi ser en mycket låg beredskap hos politiker att hantera denna kris.

För det första är nästan halva marknaden - hyresmarknaden - reglerad med hyror i många fall mycket långt under en jämviktshyra. Med det nuvarande kostnadsläget i nyproduktionen kommer den nuvarande redan kraftiga hyressplittningen att öka. Framförallt gäller detta skillnaden mellan centralt belägna hyreslägenheter i något äldre delar av beståndet och senare byggda lägenheter i periferin eller vid tätorternas exploateringsgränser. Hyror på fullt modernt utrustade citylägenheter - privata eller kommunala hyreslägenheter kan betinga priser (för en normal fyrarummare) på kanske 400 kronor per kvadratmeter och år medan motsvarande nyproducerade lägenhet efter hänsyn till subventioner kräver hyror kring 700-800 kronor per kvadratmeter och år - trots mycket betydande subventioner av ränteutgifterna. Ett köpmotstånd finns när det

gäller de senaste byggda lägenheterna trots att subventionerna i sin nuvarande form kan beräknas uppgå till 70-80 procent av nyproduktionskostnaden. De kraftiga diskrepanserna mellan möjliga marknadshyror och faktiska hyror kan också observeras genom att jämföra den implicita hyran på en bostadsrättslägenhet med hyran i en hyresreglerad lägenhet. Det saknas i dag politisk beredskap för en avveckling av hyresregleringen. Den allmänna diskussionen visar också hur präglat man blivit under snart 50 år med hyresreglering av att hyror skall bestämmas av myndigheter eller genom förhandlingar och där fastigheternas kostnader blir avgörande och inte i en fri växelverkan mellan utbud och efterfrågan i en marknad.

För det andra växer räntesubventionerna för närvarande kraftigt. Orsakerna är flera. Det nominella ränteläget har ökat kraftigt, vilket påverkar subventionerna till de senaste 10-15 årgångarna av produktionen. Nyproduktionens kostnader har ökat kraftigt samtidigt som produktionsvolymen ökat. Varje ny årgång drar således mer subventioner än tidigare årgångar. En oförändrad politik leder till subventioner kring 25-30 miljarder under de kommande åren, vilket innebär att räntesubventioner kraftigt kommer att tränga ut annan offentlig verksamhet eller omöjliggör en fortsatt skattereform med sänkning av den totala skattekvoten. En motsvarande automatik finns när det gäller de direkta hyressubventionerna till pensionärer och hushåll med relativt måttliga inkomster och relativt höga bostadsutgifter.

För det tredje kommer det att under de närmaste åren att finnas ett köpmotstånd redan vid oförändrade subventioner i nyproduktionen. Det har byggts för mycket och för dyrt. Planerna på en subventionsavveckling - eventuellt i form av en återgång till en variant på de tidigare paritetslånen - innebär att praktiskt taget all nyproduktion kommer att upphöra under de närmaste åren. Priserna på ägarlägenheter i den fria sektorn kommer därvid att successivt öka och därmed också den hyressplittring som föreligger genom hyresregleringen. Tvåra kast i nyproduktionen är visserligen ingenting nytt i svensk bostadspolitik, men det är frågan om svenska bostadspolitiker i dagens läge är beredda att acceptera en kraftig självförverkad lågkonjunktur för bostadsbyggandet och om en tillräcklig flexibilitet finns att föra över resurserna till andra områden.

2. Bostadsmarknadens uppgift förhindras.

Det traditionella schemat blir också lätt könlöst i sin ambition att rekonstruera politiken som en rationell kalkyl. Den förhärskande tanken är att politiker fastlägger ett antal mål och ekonomens eller expertens uppgift blir att identifiera samband mellan dessa mål och tillgängliga medel och att sedan bestämma den mer kvantitativa utformningen av politiken. Förvaltningen blir i ett sådant schema en passiv apparat som registrerar politikernas önskemål, de korrekta medellösningarna och sedan lojalt genomför politiken. Det är självklart svårt att få in intresseorganisationer i detta schema. I mer avancerade former när det

gäller att korrigera för tänkta marknadsimperfectioner kommer politiken att baseras på ett antal samhällsekonomiska kalkyler som visar det rätta vägen.

Men politiker kan sällan på ett konsistent sätt formulera mål på det sätt som skulle krävas för att mål-medelschemat skall fungera. Det politiska livets beslutsmekanism är regeln om majoritetsbeslut. Det är ofta svårt att genom majoritetsbeslut ens få konsistenta målformuleringar. Ingenting säger heller att politiker skulle öka antalet röster i nästa val om de baserar politiken på ekonomernas samhällsekonomiska kalkyler. För att förklara politikernas beteende är det mer realistiskt att utgå från att de söker vinna så många röster som möjligt, dvs. de är röstmaximerande. I kombination med regeln om majoritetsbeslut kommer detta att ge marginalväljarna, dvs. de väljare som kan svänga en vänstermajoritet till en högermajoritet eller tvärtom en mycket stark ställning.

Offentliga förvaltningar är inte heller helt passiva tjänare med beslutsregler som bestäms efter vad som skulle kunna vara för det "allmänna bästa". Förvaltningar - liksom företag - befolkas av människor av kött och blod som ofta sätter det egna bästa främst. De kan lyckas i dessa ambitioner om inte omgivningens - väljarnas eller företagsägarnas - kontrollmekanismer inte fungerar väl. Det kan således vara mer realistiskt att se förvaltningarnas mål som att de strävar efter så stor organisation eller så stora budgetar som möjligt, dvs. de är storleksmaximerande.

Intresseorganisationernas mål är självklart att skaffa fördelar till sina medlemmar. Men många fördelar - som exempelvis ett kvarhållande av hyresregleringen är för hyresgästerna - har en kollektiv karaktär genom den förhållandevis generella hyreslagstiftningen. En hyresgäst som inte är medlem i organisationen kan vara gratispassagerare och låta medlemmarna finansiera organisationen. Det är således inte självklart att det uppstår en intresseorganisation bara för att det finns ett abstrakt gemensamt intresse. Skickliga organisationsentreprenörer lyckas bygga upp starka organisationer genom kombinationer av solidaritetsideologi och social press, individuella fördelar till medlemmarna och slutligen legala privilegier som förhandlingsmonopol.

Det är mot denna samhällsorganisatoriska bakgrund som utvecklingen av bostadspolitiken skall ses.

När andra världskriget började var den svenska bostadsmarknaden i allt väsentligt i balans med ett minimum av politiska regleringar. Bostadsbyggandet hade under de sista fredsåren nått rekordnivåer - under flera år producerades 50-60 000 lägenheter (eller 180 000 rumsenheter) per år i allt väsentligt utan någon form av statligt stöd. Hyresregleringen från första världskriget hade avvecklats sedan lång tid tillbaka och det fanns faktiskt en viss lägenhetsreserv även i de större städerna.

Kriget innebar en drastisk nedgång i nyproduktionen samtidigt som den allmänna prisnivån sjönk. I detta läge infördes en hyresreglering - som av alla betraktades som en temporär reglering i likhet med alla de övriga regleringar som infördes under kriget. Hyresregleringen kan inte ses som något särskilt

drastiskt beslut i en ekonomi som fick betydande inslag av planhushållning och krigstidssocialism. Det fanns också förväntningar om att den allmänna prisnivån skulle sjunka efter kriget.

Så blev dock ej fallet. Under den första efterkrigsperioden blev således gapet mellan en marknadshyra som skulle ge jämvikt och de faktiska reglerade hyrorna allt större. Det finns ingen anledning att i efterhand anta att denna situation var planerad eller förutsedd. Det bara blev så. Men situationen för politikerna blev alltmer prekär. En avveckling av hyresregleringen skulle innebära stora hyreshöjningar för omfattande väljargrupper. Visserligen skulle marknaderna fungera bättre - men detta är en abstrakt fördel som är ett svårsålt budskap i valkampanjer. Ju längre hyresregleringen varade efter krigsslutet desto mer permanenta blev också hyresgästernas förväntningar om att privilegiet med låga hyror var en långsiktig fördel. Stora delar av avkastningen av fastigheterna hade helt enkelt förts över från privata fastighetsägare till hyresgästerna. Hyresgästerna täcker väl in marginalväljarna. Det finns moderata väljare i stora billiga Östermalmsvåningar och folkpartistiska tjänstemän och socialdemokratiska arbetare i billiga hyresreglerade mindre våningar. Inget politiskt parti har helhjärtat drivit - och skulle helhjärtat våga driva - en valkampanj med krav på hyresregleringens avskaffande.

På den politiska marknaden vägde de privata fastighetsägarna mycket lätt. De hade sett sina förmögenheter smälta ner genom att hyresfastigheternas potentiella marknadsavkastning till en viss del togs över av hyresgästerna. Men fastighetsägarna är få, relativt dåligt organiserade och utgör knappast någon marginalväljargrupp. På en vänster-höger skala står de troligtvis långt höger ut och kan knappast hota med att genom sitt röstbeteende kunna skapa ett regimskifte.

Det problem som uppstod var i allt väsentligt en "bostadsbrist" orsakad av just hyresregleringen. Om det blev politiskt omöjligt att avveckla hyresregleringen återstod knappast något annat alternativ än att söka "bygga bort bristen". Men med en låg avkastning på bostadsinvesteringar till följd av hyresreglering föll de privata fastighetsägarnas intresse för investeringar bort och bostadsproduktionen sjönk också drastiskt under de första krigsåren. För att hålla bostadsbyggnadet uppe infördes statliga subventioner till nyproduktionen och i början av 1950-talet var nästan all nyproduktion subventionerad.

Subventionerna till nyproduktionen har under snart 50 år haft en rad olika tekniska former. Men i huvudsak kan man säga att subventioneringen tagit formen av låga räntesatser - räntesatser under jämviktsräntor på kreditmarknaden. Men denna typ av räntesubventioner måste också ses i sammanhang med en kreditpolitik som med olika slag av regleringar sökt bringa ner det allmänna ränteläget. Denna lågräntepolitik har i första hand gett fördelar för fastighetsägare, inklusive egnahemsägare och hyresgäster, för skuldsatta jordbrukare och för den kapitalintensiva industrin. De låga räntorna har främst drabbat sparare, inte minst långsiktigt sparande i pensions- och livförsäkringar. Under många decennier kom alltså lågräntepolitiken, till stor del motiverad av en politisk strävan

att förse bostadsproduktionen med billigt finansiellt kapital, att få mycket kraftiga negativa verkningar på de svenska kreditmarknadernas funktionssätt. Först med internationaliseringen av de svenska kreditmarknaderna på 1980-talet har sambandet mellan kreditpolitiken och bostadspolitiken brutits.

Den mer direkt statliga subventioneringen har tagit formen av en kombination av statliga lån med låg räntesats och en subventionering av räntesatserna på de underliggande lånen som förmedlats av de normala långivarna på fastighetskreditmarknaden. De statliga lånen har avsett toppfinansieringen och kraven på egenkapital har därför satts mycket låga. Men för att administrera den statliga långivningen och räntesubventioneringen upprättades en särskild bostadsadministration - bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. En nästan naturlig konsekvens av den statliga räntesubventioneringen var att utformningen av de nybyggda husen måste kontrolleras så att lyxutrustning eller för stora ytor inte kom att subventioneras. I räntesubventioneringens spår följde en lånebyråkrati och en bostadsarkitektur bestämd av lånevillkoren.

En ökande del av produktionen kom att ske i kommunal regi genom de s. k. allmännyttiga bostadsföretagen som skall tillämpa en självkostnadsprincip. Denna innebär att något direkt överskott inte får uppstå. Men med räntesatser som innehåller en inflationskomponent så kommer en strikt princip att hyran skall baseras på årets ränteutgifter och amorteringar att leda till sjunkande reala hyror över tiden. Äldre hus kommer att få lägre hyror och nyare hus högre hyror. En stor del av politiken kan därför inriktas på att utjämna sådana skillnader. Detta har skett genom att lånesubventionerna trappats ner för äldre fastigheter. En annan metod tillämpades under 1970-talets första år med s. k. paritetslån som innebar att endast en del av den höga nominella räntan betalades varje år och resten lades till låneskulden. En ny variant av denna metod föreslås nu med de s. k. räntelånen.

Hyresregleringen tillämpades under den första tiden på så sätt att staten godkände hyreshöjningar, normalt på basis av beräknade kostnadshöjningar. Under 1960-talet ersattes detta system med ett förhandlingssystem där hyresgästströrelsen fick näst intill förhandlingsmonopol gentemot de kommunala bostadsföretagen och de privata fastighetsägarna. De senare kom också till stor del att förhandla genom sin intresseorganisation. Huvudregeln är idag en s. k. bruksvärdeprincip som innebär att en privat hyresreglerad fastighet inte får ta ut högre hyror än självkostnadshyrorna i de kommunala bostäderna. Detta innebär att förhandlingarna mellan hyresgästorganisationen och de kommunala företagen blir bestämmande för hela hyresbilden. I dessa förhandlingar spelar själva kostnadsbilden en stor roll: vilka kostnadsökningar skall accepteras att ligga till grund för hyreshöjningar. Efterfrågesidan kommer däremot att spela en mindre roll och ett genomgående drag i förhandlingarna har varit att lägesfaktorn har kommit att spela en mycket underordnad roll. Detta har i sin tur lett fram till en hyresstruktur med billiga äldre lägenheter i städernas centrala delar och dyra nybyggda lägenheter i periferin.

Hyresgästorganisationen kan ses som en intressegrupp som skaffat sig ett förhandlingsmonopol och som försvarar det privilegium som hyresgästerna fått genom regleringen som gett hyror under marknadshyror. Som skall diskuteras utförligare längre fram kan det samlade och kapitaliserade värdet av skillnaden mellan marknadshyror (jämviktshyror) och reglerade eller självkostnadsbestämda hyror uppgå till belopp av storleksordningen 100 miljarder eller mer.

Kommunernas roll i bostadspolitiken har ökat på många olika sätt. De är ägare till en stor del av hyreshusbeståndet. Men även övriga delar av bostadsmarknaden påverkas av kommunala politiska beslut. Antalet lägenheter och fördelningen mellan ägarkategorier och hustyper fastläggs i kommunala bostadsbyggnadsplaner, dvs. i princip med majoritetsbeslut. Innebörden av detta är att normala lönsamhetskalkyler från fastighetsägarens sida till stor del ersätts med politiska beslut baserade på andra överväganden. Det förefaller t. ex. vara ett genomgående drag att partier till vänster prioriterar hyreslägenheter och bostadsrätter medan borgerliga partier gärna ser en ökad andel egna hem. Därutöver har kommunerna genom planlagstiftningen en mycket stor makt över själva stadsplaneringen. Det är således inte bara husens arkitektoniska utformning utan även själva stadsbilden som bestäms i politiska och administrativa processer där vanliga ekonomiska lönsamhetsöverväganden spelar en underordnad roll.

Politisering kan ses som ett slags logisk konsekvens av den omfattande subventioneringen där politiska och administrativa organ helt enkelt strävar efter kontroll över subventionerna. Men detta har också skapat incitament för olika företag att agera på den politiska marknaden. De kommunala bostadsföretagen har i likhet med de kooperativa företagen HSB och Riksbyggen gynnats av lånesubventioneringen i förhållande till privata byggare eller egnahemsägare. Företag som vill öka sina marknadsandelar kan enklast uppnå detta genom förhandlingar i den politiska och administrativa beslutsprocessen. Och där har, av naturliga skäl, bl.a. de kommunala företagen haft en fördel. Företagens framgångar i detta spel kan ge större vinster än att skapa mer attraktiva och av konsumenterna högt värderade bostäder.

Den fria sektorn utgörs av egna hem och bostadsrätter. Det typiska för denna är att det inte är fråga om en hyresmarknad utan en marknad för fastigheter eller lägenheter, dvs. ett slags förmögenhetsmarknad. Politisering och reglering har lett fram till att lägenheter i flerfamiljshus bara kan hyras eller ägas som bostadsrätt, medan det privata ägandet helt dominerar småhusbeståndet där hyresmarknaden nästan inte existerar. Egnahemsmarknaden har under vissa tider varit en möjligheter att fly undan den reglerade hyresmarknaden. Skattesystemets utformning och den höga inflationstakten har tidvis gjort lånefinansierade investeringar i egnahem till mycket lönsamma affärer och under vissa perioder drivit upp nyinvesteringarna. Egnahemsägarna har därvid kommit att bli en viktig grupp på den politiska marknaden och genom sin karaktär av marginalväljargrupp kommit att i hög grad påverka bostadsbeskattningens utformning.

Direkta hyressubventioner har också getts till främst pensionärer och barnfamiljer. Misstanken ligger nära att utformningen som bostadssubvention i stället för ett allmänt inkomsttillskott i form av ökade pensioner eller barnbidrag har influerats av starka intressen på bostadsområdet - främst de kommunala och kooperativa företagens intresse att kunna hyra ut annars svåruthyrda lägenheter.

Vad vi ser på bostadsmarknaden är en utveckling över 50 år från en i allt väsentligt väl fungerande marknad med ett betydande byggande och med ett mycket begränsat inslag av offentliga ingrepp till en marknad där prissättningen inte fungerar marknadsmässigt för stora delar av beståndet, där ingen nyproduktion kan ske utan skattefinansierade subventioner och där nyproduktionens inriktning bestäms mer av politiska motiv än av lönsamhetsöverväganden. Samtidigt har denna utveckling inneburit ett starkt ökat engagemang för politiker på alla nivåer, en ökad byråkratisering och en markant förstärkning av intresseorganisationernas roll. Detta kan inte ses som resultat av medvetna och planerade beslut utan som en utveckling bestämd av den inre dynamik som kännetecknar ett spel mellan olika intressegrupper där man söker nå fördelar för den egna gruppen på andra grupperns bekostnad. Politiken har blivit ett nollsummespel där grupper jagar regleringsprivilegier, subventioner eller skattefördelar.

3. En fri bostadsmarknad kan fungera väl.

I den bostadspolitiska diskussionen är det av största vikt att hålla i minnet skillnaden mellan bostadsbeståndet och nyproduktionen. Den årliga nyproduktionen rör sig f.n. bara om någon procent av det totala beståndet. Likväl rör mycket av det som benämnes bostadspolitik möjligheterna att genom subventioner och skatter påverka nyproduktionen. Det finns en tendens att den bostadspolitiska debatten försummar frågan om hur effektivt beståndet utnyttjas.

Konsumenternas efterfrågan vänder sig mot beståndet. Det är närmare fyra miljoner hushåll som nästan varje dag ställer sig frågan om de skall flytta till en annan bostad - större eller mindre, närmare centrum eller längre bort, bostad i flerfamiljshus eller i enfamiljshus. De ställer också frågan om de skall hyra eller äga bostaden. Men kring bostadsbeslutet finns också en del andra beslut: vissa är mer strategiska som att skaffa sig ett barn till, skilja sig eller låta barnen flytta ut eller låta farmor flytta in. Det kan också vara fråga om att byta anställning och anställningsort. Men det finns också många små beslut knutna till bostaden: köpa nya möbler, slå ut en vägg eller sätta upp en vägg, inköp av hemelektronik eller finna plats bland bråten i källaren för att lagra några goda Bordeauxviner.

Det är självklart att ingen person utanför det berörda hushållet - inte ens de mest frågvisa sociologiska forskare finansierade av Bygghörsningsrådet - har en möjlighet att tillgodogöra sig mer än en oändligt liten del av all den information

och kunskap som finns hos de enskilda individerna. Ambitionerna att tilldela bostäder på administrativ väg genom olika typer av bostadsförmedlingar för att tillgodose hushållens efterfrågan och preferenser (eller behov som man säger med bostadspolitikens jargong) är helt enkelt dömda att misslyckas.

Samhällsvetare känner faktiskt inte till någon annan metod för att lösa det gigantiska problem som finns när det gäller att kombinera hushåll och bostäder än ett decentraliserat marknadsagerande där hushållen själva på en marknad söker sig fram till en bostad som passar deras ekonomiska ramar och preferenser. Bostadsförmedlingar och bostadsanvisningslag som är resultat av den förda politiken har troligen andra syften - exempelvis att tilldela olika former av förmåner till förtjänta medborgare eller medborgare, vars enda insats är att de varit anmälda i kön under viss tid - än att försöka åstadkomma en optimal matchning mellan hushåll och befintliga lägenheter.

Detta innebär att alla andra metoder än marknadslösningen leder till potentiella ineffektiviteter på bostadsmarknaden. På den svenska marknaden i dag föreligger detta problem främst i den del av beståndet som har en reglerad hyressättning. Detta gäller två grupper av företag. De *kommunala företagen* med sin s.k. självkostnadsprincip sätter sina hyror med utgångspunkt från historiska kostnader och med ett bivillkor att de satta hyrorna också skall täcka aktuella utgifter. Detta innebär att hyrorna endast i mycket begränsad utsträckning tar hänsyn till läget. Det är också uppenbart att förändringar i konsumentsmaken knappast påverkar dagens hyror som satts på basis av historiska byggkostnader. Dyrt och dåligt producerade bostäder blir med denna princip och efter en kraftig subventionering nästan alltid uthyrda och eventuella kapitalförluster bärs av skattebetalarna. De *privatägda hyreshusen* följer de kommunala företagens hyressättning genom den s.k. bruksvärdeprövningen.

En indikator på att bostadsmarknaden för hyreslägenheter inte befinner sig i jämvikt är den svarta eller grå marknad som finns och de överlåtelsebelopp som betalas på denna för rätten till ett förstagångshyreskontrakt. Bilden kompliceras dock genom att priset på hyreskontrakt till följd av kriminaliseringen och oklara förväntningar om bruksvärdeprövningens framtid ligger på kanske 30-50 procent av priset för motsvarande bostadsrätt. Den ekonomiska innebörden är att det givna bostadsbeståndet utnyttjas ineffektivt.

Den faktiska innebörden av detta är att det finns hushåll som skulle föredra att flytta till större eller mindre lägenheter om alla hyror i marknaden var jämviktshyror. De bor kvar i sin nuvarande lägenhet med en låg hyra därför att en flyttning till en nybyggd lägenhet, som kan fås relativt snabbt genom kön, eller till en ägd lägenhet leder till betydande hyresökningar per enhet bostadsyta. Den ökade ytan är inte värd detta tycker den som skulle tänka sig att flytta till en större lägenhet. Den ökade konsumtion som hushållet kan få av andra varor kompenserar inte bortfallet av en för stor yta i den hyresreglerade lägenheten tycker hushållet som skulle vilja flytta till en mindre lägenhet. I inte helt extrema fall kan till och med en mindre lägenhet med en hyra eller ett pris som

elimineras efterfrågeöverskottet ha en högre hyra eller pris än en väsentligt större lägenhet i det hyresreglerade beståndet.

Man kan också säga att det finns icke utnyttjade bytesmöjligheter i ekonomin som förhindras genom lagstiftningen. Det finns hushåll som skulle vara beredda att betala en högre hyra eller alternativt köpa ut hushåll som nu besitter privilegiet med låg hyra. Existensen av en svart marknad med direkta betalningar eller grå marknad där en fördelaktig hyresrätt anskaffas genom en bytesoperation med den bostadsrätt eller villa som överlåtes till underpris är således i princip välfärdshöjande och skapar bättre effektivitet i utnyttjandet av bostadsbeståndet. Lagstiftningens syfte är således inte att skapa effektivitet - utan snarare tvärtom. Däremot utgör hyreslagstiftningen en viss garanti för en förmögenhetsfördelning till hyresgästernas fördel och fastighetsägarnas nackdel. Man måste dock observera att lagstiftningen egentligen ej medger att privilegiet med låg hyra kan ersättas med kontant betalning. Privilegiet kan endast åtnjutas genom att bo kvar eller genom byte i det reglerade beståndet.

Hyresregleringen och självkostnadsprincipen kom till som ett politiskt svar på yttre kriser och inte som en planerad åtgärd baserad på några teoretiska eller ekonomiska överväganden. Det finns egentligen inga vägande teoretiska skäl mot en bostadsmarknad med en prisbildning baserad på frivilliga överenskommelser och utan några prisreglerande inslag. När det gäller affärslokaler och fritidshus samt jordbruksarrenden finns sådana väl fungerande hyresmarknader. Det enda intressanta argument som kan föras emot en fri prisbildning är riskerna för ett rent opportunistiskt beteende från fastighetsägarens sida gentemot hyresgästerna. Men detta förefaller inte att vara något problem på de nämnda fria marknaderna. Ett större mått av avtalsfrihet med mer komplicerade kontrakt som kan innehålla regler för indexuppräkning, långa uppsägningstider och ersättningar för reparationer kan också vara möjliga lösningar. I en fri marknad med fri avtalsbildning uppkommer troligen sådana kontrakt spontant utan för mycket bekymmer från lagstiftarens sida.

Detta utesluter inte att en fri marknad skulle kunna uppvisa tillfälliga tekniska överskott eller brister på grund av att hyresanpassningen inte sker tillräckligt snabbt genom karaktären av långsiktiga bindningar. Men det finns också en tendens att man i ett land som Sverige efter snart 50 år med hyresreglering underskattar den flexibilitet som finns i det kortsiktiga utbudet.

Däremot kommer självklart en fri hyresbildning att leda till högre registrerade hyror i stora delar av beståndet och en motsvarande kapitalvinst för fastighetsägaren. Problemet är helt enkelt att stora grupper av hyresgäster inom bruksvärdeprövningens och självkostnadshyrornas ram tillgodogör sig stora delar av fastigheternas kapitalavkastning i form av lägre hyror. Politiker som vill genomföra ett slopande av hyresregleringen i alla dess nu aktuella former får vara beredda på att överföra stora kapitalbelopp från hyresgäster till kommunala bostadsföretag och privata fastighetsägare. Storleken av dessa kapitalbelopp kan uppskattas till 100-150 miljarder kronor.

Vår slutsats blir att en helt fri bostadsmarknad skulle fungera mycket väl och att alla farhågor kring en sådan marknad antagligen kan föras tillbaka till frågan om fördelningen av de kapitalvinster som blir *synliga* vid en reform. Det måste också framhållas att en hyresreglering som ett inslag i en medveten politik att förändra inkomstfördelningen är ett synnerligen trubbigt instrument jämfört med direkta och icke konsumtionsstyrande bidrag. Hyresreglering och självkostnadshyror skall mer realistiskt ses som åtgärder som egentligen aldrig medvetet planerats med hänsyn till sina långsiktiga konsekvenser men som också skapat en struktur av privilegier i form av låga hyror som är svåra att politiskt finna former för att avveckla.

4. Det finns ingen bostadsbrist!

En central fråga under snart 50 år i svensk bostadspolitik är frågan om bostadsbristen. Men denna brist är - och har alltid varit - en myt. Mer än hälften av det svenska bostadsbeståndet är idag föremål för fri prissättning som ägarlägenheter. Detta gäller egnahem och bostadsrätter. På denna marknad finns det alltså ingen brist annat än i kortvarig teknisk mening. Men i stort sett är det möjligt att köpa en villa eller en bostadsrätt i Stockholmsområdet direkt. (Att vissa kombinationer som villa vid Strandvägen inte finns kan inte rimligen tolkas som en brist i bostadspolitikens mening.) Genom att skilda regleringar på kreditpolitikens område successivt avvecklats har marknaden för ägarlägenheter kommit att fungera allt bättre under det senaste decenniet.

Den "brist" som förekommer i den bostadspolitiska diskussionen är således begränsad till det hyresreglerade beståndet och skulle i allt väsentligt försvinna om hyressättningen blev fri och de allmännyttiga företagen marknadsanpassade sitt beteende eller privatiserades. Det försvinner inga lägenheter vid en övergång till fri prisbildning. Däremot kan det komma till lägenheter genom att ägarlägenheter (eller delar av dessa) som är dåligt utnyttjade bjuds ut på hyresmarknaden. I det hyresreglerade beståndet uppstår en omfördelning i olika riktningar. Vissa hushåll kommer att finna att de bor för spatioöst eller för nära stadens centrum när hyrorna anpassas uppåt. Andra hushåll kommer att öka sin efterfrågan eller flytta närmare centrum vid friare hyror. De har bott "dåligt" enbart för att det varit billigt, dvs. de har inte kunnat utnyttja sitt privilegium på annat sätt. Det kommer också att förekomma flyttningar mellan ägar- och hyressektorn av motsvarande skäl. Ingen har idag tillräcklig kunskap om preferenser, aktuella reglerade hyror och hushållsinkomster för att det skall vara möjligt att göra en helt korrekt förutsägelse om vad som kommer att hända. I en viss mening är detta också ointressant: hushållen sköter med fördel denna process själva.

Den bostadsbrist som noteras i kommunernas bostadsförmedlingar är i allt väsentligt en kö av personer som önskar komma in i de hyreslägenheter som

har bruksvärdehyror under en marknadshyra. Nästan i alla orter finns det en marginal av lägenheter - långt borta från centrum, med sämre skolor eller med en mindre attraktiv befolkningssammansättning - som har reglerade hyror som ligger nära en potentiell marknadshyra. Köerna är korta eller saknas. Det finns dessutom en andrahandsmarknad som formellt skall tillämpa reglerade hyror men inte alltid gör det. Denna marknad är dock relativt underutvecklad genom de reglerande åtgärder som föreligger. Dessutom finns alltid ägarmarknaden. Visserligen kräver denna en viss soliditet och utesluter därmed många individer med små ekonomiska resurser. Dessutom är denna marknad förenad med stora risker och därför inte helt attraktiv för individer som bara vill ha en bostad för kort tid - typ studerande.

Men den kanske viktigaste indikatorn på att det inte finns någon bostadsbrist är att det med mycket få undantag i dagens svenska bostadsmarknad är möjligt att producera nya lägenheter utan någon form av subventioner. Ett enkelt mått som kan ligga till grund för detta slag av bedömning är vad ekonomerna kallar Tobin's q - efter ekonomipristagaren James Tobin. Detta mått är helt enkelt kvoten mellan priset på en gammal, "begagnad" lägenhet och kostnaden för att producera en motsvarande ny lägenhet. Om kvoten är större än 1 så innebär detta att det är lönsamt att producera nya lägenheter. Det går helt enkelt med vinst eller alternativt kommer mellanskillnaden att absorberas i form av högre markpriser på attraktiva lägen. Undantag kan möjligen förekomma i delar av Stockholmsområdet - framför allt de centrala delarna - och kanske centralorternas kärnor i några expansionsområden som Göteborg, Malmö-Lund, där prisnivån är sådan att nyproduktion utan subventioner inte är möjlig. Detta gäller särskilt lägenheter i flerfamiljshus medan enfamiljshus i attraktiva lägen möjligen kan produceras.

Innebörden är helt enkelt den att en person som upplever bostadsbrist och blir erbjuden att få köpa en tomt och själv bygga en bostad kommer att avstå från detta erbjudande och i stället föredra att köpa en "begagnad" lägenhet, som kan vara väsentligt billigare. Orsaken till detta förhållande är att produktionen under lång tid till följd av subventionerna varit förhållandevis omfattande och att det stora utbudet kommit att utöva en prispressande effekt på fastighets- och lägenhetspriser. Men också produktionens sammansättning har från denna utgångspunkt varit mindre lyckad. Subventionerna i dag av ett flerfamiljshus kan uppgå till 60-80 procent av produktionskostnaden. Trots denna helt gigantiska subvention är det f.n. svårt att hyra ut lägenheter i det senast byggda kommunala fastighetsbeståndet. Bostadsrättslägenheter har samma höga subventionsnivå och även i orter som Lund märks nu ett betydande köpmotstånd när det gäller de senast byggda bostadsrättslägenheterna. För enfamiljshusen där subventionen kan vara begränsad till 30-40 procent är situationen något gynnsammare.

Det centrala i vår slutsats är att bostadsbristen kan ses som en myt. Det är fråga om ett efterfrågeöverskott riktat mot prisreglerade och alltför billiga lägenheter som i allt väsentligt skulle försvinna vid en fri hyressättning.

Dessutom kan man konstatera att utan kraftiga subventioner skulle bostadsbygandet sjunka till mycket låga nivåer. Med några undantag är det knappast möjligt att bygga nya bostäder utan subventioner.

5. Problem med skattereform och omläggningar av finansieringen.

De omläggningar av beskattningen och långivningen som nu föreslås kommer snarast att förvärra situationen. Den nya kapitalbeskattningen innebär att utgifts- och intäktsräntor beläggs med 30 procents skatt. Vid en räntesats på 15 procent innebär detta att nettoräntesatsen blir 10 procent. Vid stora lån kan dock inte ränteavdraget utnyttjas fullt varför nettoräntesatsen blir högre. Till detta kommer en fastighetsskatt som vid fullt genomslag kommer att vara 1,5 procent av ett taxeringsvärde som i princip skall utgöra 75 procent av marknadsvärdet på fastigheten. Realisationsvinstbeskattningen kommer också att ändras så att nominella prisstegringar blir föremål för beskattning. Dock kommer skatten aldrig att överstiga 9 procent av fastighetens pris. I praktiken innebär detta att realisationsvinstskatten blir en omsättningsskatt - eller flyttskatt - som kommer att minska marknadens rörlighet och skapa incitament att hyra ut enfamiljshus och bostadsrättslägenheter i andra hand.

För bostadsrättsföreningar och kommunala fastigheter kommer de nuvarande räntesubventionerna att ersättas med en enhetlig 30-procentig subventionering av ränteutgifterna som skall svara mot egnahemsägarnas avdragsrätt. Detta innebär en mycket kraftig sänkning av subventionerna. Dessutom kommer byggmomsen att öka till den generella skattesatsen för momsen - 25 procent.

Skatteomläggning och låneomläggning innebär sammanlagt mycket kraftigt ökade kapitalkostnader för nyproduktionen - och i viss utsträckning redan byggda fastigheter i den utsträckning dessa kommer att tvingas över till det nya finansieringssystemet. Det är vår bestämda uppfattning att de omläggningar av lånen till s.k. räntelån inte i någon väsentlig grad ökar lönsamheten. Denna omläggning som innebär att en del av räntan kan läggas till kapitalet, dvs. egentligen bara en fråga om uppskjuten betalning, kan möjligen lösa rena kortsiktiga likviditetsproblem för fastighetsägare som har svårigheter att i den reguljära kreditmarknaden låna till räntebetalningarna. Men kreditmarknaderna är i dag så pass effektiva och flexibla att låntagare med god soliditet nästan alltid kan lösa likviditetsproblem. Existensen av ett likviditetsproblem är således i dagens kreditmarknader en indikator på att det finns ett underliggande och fundamentalt soliditetsproblem.

Den kris som under hösten 1990 inträffade för ett antal svenska finansbolag som till stor del hade lånat ut till fastighetssektorn understryker de förhållanden som vi här pekat på. Olika manipulationer med uppskjutande av räntebetalningar är ingen lösning på fundamentala lönsamhetsproblem. Sammantaget betyder

skatteomläggning och subventionsavveckling att lönsamheten i nyproduktion av bostadslägenheter drastiskt kommer att sjunka.

En kompletterande synpunkt är att fastighetsbeläning i dag har för låg andel egenkapital. Detta kan emellertid till nöds accepteras av långgivaren genom att egenkapital växer förhållandevis snabbt till följd av fortgående inflation och erläggandet av fulla nominella räntor - varav en mycket stor del dock subventioneras. Efter några år kan en fastighet som varit belånad upp till skorstenen uppvisa en betydande andel egen kapital. Ett införande av räntelån innebär emellertid att egenkapitalet kommer att vara mycket lågt över mycket lång tid. Vid stora fluktuationer i fastighetspriserna finns risken för att egenkapitalet helt eroderas och lånen hamnar i riskzonen. Kreditmarknadens institutioner har med all rätt ställt sig synnerligen skeptiska till konstruktionen. Även om låneformens införande baseras på en politisk överenskomelse är detta inte någon garanti för att kreditmarknadsinstitutionerna kommer att ge lånen i ett läge med dålig lönsamhet för nyproduktionen.

6. Bostadsmarknad och ägarstruktur

En marknad kan ses som en spontan ordning i vilken äganderätten eller snarare knippen av rättigheter byts på frivillig basis mellan individer. Dessa byten som oftast går via allmänt accepterade betalningsmedel som dessutom används som pris och värdemätare leder till att äganderätten hamnar hos de personer som sätter störst värde på rättigheterna. Man kan också se marknadsprocessen som en process i vilken äganderätten successivt ökar i värde. I en frivillig transaktion kan normalt ingen part vara förlorare - annars skulle transaktionen inte komma till stånd. När frivilliga och för bägge parter värdeökande transaktioner inte längre är möjliga avstannar handeln och man kan säga att ett tillfälligt jämviktsläge inträtt. Ett sådant jämviktsläge kan dock vara högst tillfälligt. Individerna får ny information, ändrar sina konsumtionsvärderingar och ny teknologi med nya produkter som slår ut gammal teknologi tillkommer ständigt.

Vilka är nu de rättigheter eller rättighetsknippen som blir föremål för transaktioner på bostadsmarknaden? Vi får skilja mellan en dispositionsrätt vad gäller egendom och en rätt att avyttra egendomen. Egentligen kan analysen föras längre och man kan också studera i vilken grad en individ är skyddad från ingripanden av andra - typ expropriation - som på olika sätt förändrar ägandet.

I ett hyresavtal är det fråga om att en person köper sig rätten att disponera en lägenhet. Men det svenska besittningsskyddet leder till att hyresgästen under mycket allmänna villkor kan kräva en förlängning av hyresrätten. Dessutom kan hyresgästen avyttra sin hyresrätt genom ett byte. Lagen påbjuder också regler för hur hyran skall beräknas med utgångspunkt från de kommunala företagens självkostnadshyror. Det är alltså fråga om ganska långt gående inskränkningar

i fastighetsägarens äganderätt. Han kan visserligen sälja huset men den nye ägaren får de gamla hyresgästerna och deras avtal på köpet.

När det gäller bostadsrätter har ägaren normalt en dispositionsrätt till en viss lägenhet och kan sedan genom att överlåta sin andel i föreningen också överlåta dispositionsrätten till lägenheten. För egnahemsägaren är situationen mer rättfram - dispositionsrätt och överlåtelserätt följs åt.

På den svenska bostadsmarknaden är det egentligen bara egnahemsmarknaden där äganderätten är entydig och ger incitament för att hantera kapitalet på bästa sätt. En egnahemsägare som inte sköter reparationer och underhåll kommer att se sitt hus tappa värde vid en framtida försäljning. Men samtidigt kan han tillgodogöra sig det kapitaliserade värdet av god skötsel och ombyggnad. Det är ingen tillfällighet att villa- och radhusområden även ger ett rent optiskt intryck av trevnad och skötsel.

När det gäller bostadsrätter kan innehavaren direkt påverka lägenhetens inre standard och känna av konsekvenserna vid en försäljning. När det gäller fastighetens yttre underhåll och mer omfattande ombyggnader föreligger vissa problem genom att kollektiva beslut fordras i hela bostadsrättsföreningen. Generellt gäller att desto större bostadsrättsföreningen är, ju svårare blir det att komma överens om exempelvis en ombyggnad.

För den privata fastighetsägaren som har hyresgäster blir situationen mycket komplicerad. Privata fastigheter betalas långt under nyproduktionskostnaden även i storstadsområdena till följd av det låga kapitaliserade värdet av de reglerade hyrorna. Hyresgästen har egentligen inga incitament att själv underhålla och reparera då värdet av sådana åtgärder i princip tillfaller fastighetsägaren. Men fastighetsägaren kan också ha ett intresse att sänka sina kostnader - med oförändrade intäkter - genom att bara genomföra de nödvändigaste reparationerna och underhållet. Det intryck av förfall och vanvård som ofta präglar städer med hyresreglering (som Wien, Budapest eller New York) har en naturlig ekonomisk förklaring i de incitament som regleringen skapar. I den svenska hyresregleringen har man dock varit ganska generös att ge hyreshöjningar i samband med mer omfattande reparationer och ombyggnader. I vissa fall har sådana regler i kombination med möjligheten till subventionerade lån för ombyggnad kanske snarast gett för starka incitament för större ingrepp.

I det s.k. allmännyttiga eller kommunala företaget blir situationen mer komplicerad. Det är svårt att precisera ett naturligt mål för företaget. Företagen är politikerstyrda och får i princip ej ge vinst. Därmed är det troligt att de kan utnyttjas för andra syften som att ge förtur till socialnämndernas klienter eller till kommunalanställda "nyckelgrupper". Politikerna kan också ge grupper av väljare låga hyror - delvis på bekostnad av kommuninnevånarna i allmänhet. Eftersom det saknas värdemaximerande ägare och försäljningar av fastigheterna ej är aktuella försvagas incitament för ekonomiskt optimal drift. Hyresgästernas incitament för att minska drifts- och underhållskostnader är också svaga

allrahelst som ökade kostnader förorsakade av ett hushåll kan fördelas på tusentals hyresgäster i det stora kommunala företaget.

Vi kan alltså konstatera att det svenska bostadskapitalet - som utgör en mycket stor del av nationalförmögenheten - har en ägarstruktur som delvis innebär mycket svaga incitament för optimal fastighetsförvaltning. En ökad privatisering av beståndet leder således inte bara till att själva bostadsmarknaden kommer att fungera bättre utan också att fastighetskapitalet kommer att skötas bättre. En sådan privatisering kan ske genom en utförsäljning av de kommunala bostadsbolagen och en ökad andel av egna hem och bostadsrätter i nyproduktion.

7. En utvärdering av politiken - vart har 50 års bostadspolitik fört oss?

Den moderna bostadspolitiken, som började med hyresregleringen under kriget och därefter fullföljdes med produktionssubventionerna och uppbyggandet av hela den bostadspolitiska regleringsapparaten inklusive bostadsförmedlingar och kommunala bostadsbolag, kan snart fira sitt 50-års jubileum. Därför kan det finnas skäl att kort spekulera något kring frågan om vart politiken fört oss om alternativet hade varit att en mycket begränsad bostadspolitik hade förts. Vi kan helt enkelt tänka oss 1930-talets relativt passiva politik som jämförelsenorm.

Den första frågan är om den totala volymen bostäder i dag är större på grund av den förda politiken eller ej? Bor den genomsnittlige svensken rymligare och med högre standard än han annars skulle ha gjort? För att besvara frågan måste vi ta hänsyn till det faktum att ökad efterfrågan på yta och standard i stort sett följer den allmänna inkomstutvecklingen. Dagens höga bostadsstandard är i denna mening främst orsakad av den allmänna välståndsutvecklingen och inte av politiken. Det är emellertid möjligt att produktionen varit något större än den skulle varit på en friare marknad. En indikator på detta är de relativt låga fastighetspriserna på många orter och det faktum att det idag knappast går att bygga utan subventioner. Men kapitalförluster på exempelvis bruksorter skulle även ha kunnat uppkomma i en helt fri marknad beroende på att byggandet skett på grundval av felaktiga prognoser. Men även om det skulle ha byggts något mer med den förda politiken är detta i sig inte något önskvärt. Innebörden är bara att svensken konsumerar en lågt värderad bostad i stället för någonting som han skulle önskat sig hellre. En för stor bostadsproduktion är helt enkelt en indikator på dålig resursanvändning och välfärdsförluster.

Den andra frågan är om det inom ett givet bestånd byggts "rätt" bostäder. Dagens relativa priser på olika slag av fastigheter tyder snarast på en betydande underproduktion av egnahem och en överproduktion av hyreshus - framförallt i kommunal ägo. Dessutom har utformningen av husen och även stadsmiljön antagligen påverkats negativt genom olika slag av regleringar knutna till långivningen och de kommunala utbyggnadsprogrammen. Det är troligt att det rör sig om mycket betydande välfärdsförluster - investeringarna har helt enkelt

inte anpassats till konsumentvärderingarna. I stället har politiska och byråkratiska värderingar - utan bakomliggande lönsamhetsansvar - fått styra.

En tredje fråga gäller välfärdskonsekvenserna av hyresreglering och bruksvärdeprövning som lett till köer och "bostadsbrist". Innebörden är att många hushåll visserligen fått ett välfärdstillskott i form av lägre hyra men att detta samtidigt lett fram till att man kanske disponerat en hyresrätt som vid marknadspriser inte skulle ha svarat mot ett fritt val. Den lägre hyran svarar dessutom mot lägre inkomster och kapitalvärden för andra grupper - främst privata fastighetsägare och kommuninnevånare i allmänhet, som är de slutliga ägarna av det kommunala bostadsbeståndet. Andra hushåll har också fått sin standard sänkt genom att de inte kunnat tillgodose sin efterfrågan på marknaden. Till sist finns det också mer allmänna välfärdsförluster förknippade med en orörlig hyresmarknad med negativa återverkningar på arbetsmarknad och regional omflyttning.

En fjärde fråga gäller negativa biverkningar av de olika subventionssystemen. Räntesubventionerna och den statliga långivningen har kombinerats med olika reglerande inslag på kreditmarknaderna som syftat till att garantera låga räntor. Många av de negativa effekterna på kreditmarknaderna av de omfattande regleringarna kan således i sista hand föras tillbaka på bostadspolitikens ambitioner. De direkta subventionerna i form av inkomstberoende bostadsbidrag till pensionärer och barnfamiljer har skapat mycket kraftiga margineffekter framför allt för låginkomsttagare. De negativa effekterna på arbetsincitamenten av höga margineffekter har utförligt diskuterats av ekonomer i samband med skattereformen även om de kvarvarande höga margineffekterna till följd av de direkta bostadssubventionerna därvid kommit något i skymundan.

Sammanfattningsvis kan sägas att även om vissa grupper blivit vinnare genom ränte- och bostadssubventionerna, så har dessa subventioner antagligen varit en mycket dyrbar - resurskrävande och incitamentsförstörande - metod för att genomföra en viss inkomstomfördelning. Det är alltid möjligt att jämföra med ett alternativ som skulle innebära en rejäl skattesänkning just för hushåll med låga inkomster eller stor försörjningsbörda. Jämfört med det alternativet har kostnaderna för dem som ytterst betalat subventionerna förmodligen vida överstigit nyttan för dem som gynnats.

Det är faktiskt svårt att finna genuina grupper av vinnare i det bostadspolitiska spelet - om man bortser från de politiker, administratörer och organisationsanställda som också kommit att bestämma spelreglerna.

1. BOSTADS- OCH BYGGMARKNADEN - EN ÖVERSIKT

Det finns i dag omkring 4 miljoner permanentlägenheter i bostadsbeståndet. Om vi räknar med fritidsbostäder - som ofta har en standard som ligger nära de permanenta bostäderna - förfogar den totala bostadsförsörjningen över omkring 4,6 miljoner bostäder. Det finns omkring 3,75 miljoner hushåll i Sverige. Den gällande bostadskön omfattar ca 0,6 miljoner sökande.

Det anmärkningsvärda förhållandet gäller således, att det samtidigt finns 850 000 fler lägenheter än hushåll och en lång bostadskö. Vi avser att i denna studie söka spåra och förklara några av den svenska bostadsförsörjningens paradoxer. Studiens tonvikt ligger vid ett försök till förklaring - inte på att formulera ett politiskt handlingsprogram.

Vi inleder studien med att beskriva bostadsmarknaden - som avser beståndet eller "stocken" av bostäder - och byggmarknaden - som avser den löpande nyproduktionen eller "flödet". I senare delen av kapitlet diskuterar vi prisbildning och investeringsbeteende i marknaden.

Bostadsbeståndet

I tabell 1.1 visar vi beståndet av permanenta bostäder år 1988.

Tabell 1.1. Antal lägenheter i Sverige år 1988.

Kategori	Antal(tusen)	Färdigställda före 1960, procent
Flerbostadshus	2 129	50
Småhus	1 809	51,5
Alla	3 938	50,7

Källor: SCB, Folk- och bostadsräkningen 1985;
SCB, Statistiska meddelanden, Serie Bo.

Av de 3,94 miljoner lägenheter som fanns i 1988 års bestånd, fanns drygt hälften (54 procent) i flerbostadshus. Hälften av beståndet har byggts före 1960. Dessa relationer är likartade för de flesta områden i landet. Det stora undantaget är Stockholm. Bostadsbeståndet utgörs där till 89 procent av flerbostadshus och 11 procent av småhus. Stockholms bestånd är även äldre än övriga rikets - 73 procent har byggts före 1960.

I tabell 1.2 redovisas hur ägandet fördelas i det totala beståndet.

Tabell 1.2. Bostadsbeståndets fördelning 1985 på olika ägarkategorier i procent.

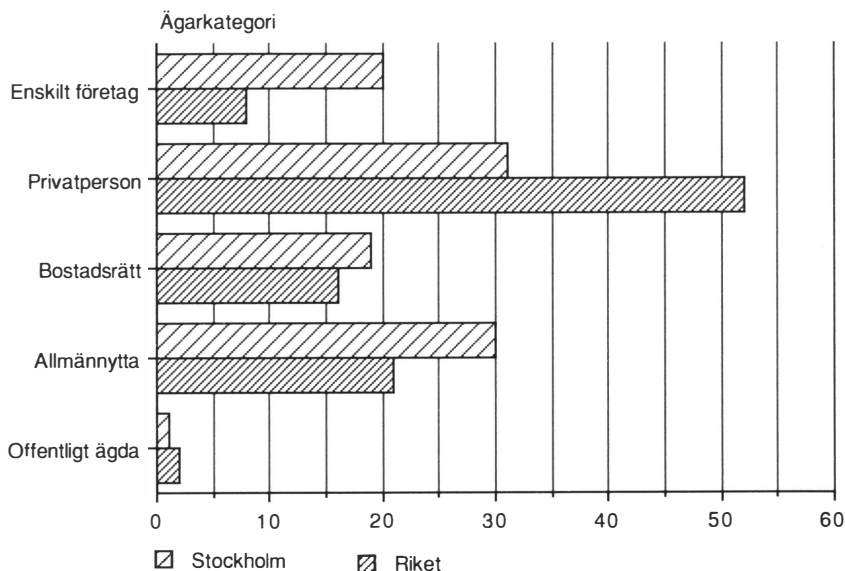
Kategori	Offentligt ägda	Allmännyttan	Bostadsrätt	Privata personer	Enskilda företag
Flerbostadshus	2,7	37,8	27,7	17,7	14,1
Småhus	1,9	2,1	2,6	92,0	1,2
Alla lägenheter	2,3	21,4	16,2	51,9	8,2

Källa: SCB, Folk- och bostadsräkningen 1985.

För flerbostadshus dominerar det institutionella ägandet, medan det privata är förhärskande i småhussektorn. De kommunalt ägda s.k. allmännyttiga bostadsföretagen är framträdande ägare av flerbostadshus. En fjärdedel av lägenheterna i flerbostadshus är upplåtna med bostadsrätt, en form för privat ägande. Taget över hela lägenhetsbeståndet ligger mer än hälften av lägenheterna inom privat ägande. Allmännyttan svarar för något mer än en femtedel och bostadsrätter för en knapp sjättedel.

Det kan vara av intresse att jämföra ägarformer på den nationella bostadsmarknaden med Stockholms, landets största lokala marknad. En stor del av den bostadspolitiska debatten utgår från förhållanden i Stockholm. Vi utför jämförelsen i diagram 1.1.

Diagram 1.1. Jämförelse mellan ägarstrukturen på Stockholms och landets bostadsmarknad år 1985 - Procent (alla lägenheter)



En första skillnad återfinns i privat ägande, där gruppen "privatperson" dominerar i landet som helhet, men utgör mindre än 1/3 i Stockholm.

Enskilda företag och allmännyttta svarar i Stockholm tillsammans för 50 procent av beståndet, medan motsvarande i riket som helhet är 29 procent. Hyressektorn har en större tyngd i bostadsbeståndet i Stockholm än i landet i övrigt. Den stora andelen enskilt ägda hyreshus i Stockholm innebär att de ofta diskuterade problemen kring hyresförhållanden utanför det allmännyttiga beståndet, har en tung anknytning till Stockholms bostadsmarknad.

Jämförelsen mellan Stockholm och riket kastar ljus över en annan intressant egenskap. Det finns fler bostäder än hushåll, 4 respektive 3,75 miljoner. De underskott som registreras är lokala, koncentrerade till ett mindre antal kommuner.

I början av 1970-talet kan det sägas ha rått balans mellan arbetsmarknad och bostadsmarknad. Det fanns för första gången under efterkrigstiden en outnyttjad reserv av hyreslägenheter, även i de stora städerna. Den bostadspolitiska diskussionen under decenniet dominerades av hur man skulle hantera problemet "outhyrda lägenheter".

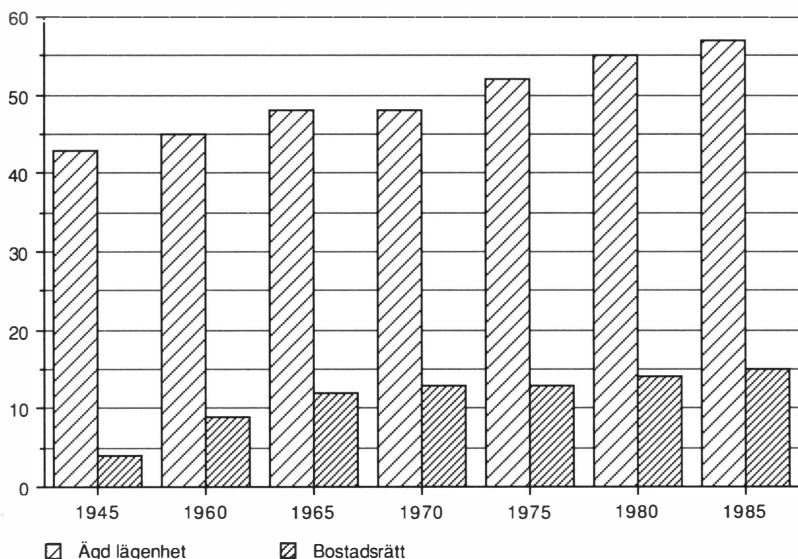
1970-talet karakteriserades av en expansion för tjänsteproduktion - offentlig och privat. Sådan produktion utmärks bl.a. av två egenskaper - den är kunskapsintensiv och utförs med fördel i större städer. En ökning av efterfrågan på bostäder i två typer av orter följde: a) universitetsstäder - som svarar mot avancerad utbildning;

och b) nationella och regionala centra - de nya och växande arbetsplatsernas lokalisering. Härigenom fick olika lokala efterfrågeöverskott en framskjuten plats i 1980-talets bostadspolitiska diskussion.

Ägarsektorns historiska utveckling

Ägarsektorns andel av bostadsbeståndet har följt en stigande bana under den senaste 40-årsperioden. Vi visar andelsökningen i diagram 1.2.

Diagram 1.2. Andel hushåll i ägd lägenhet och borätt.
I procent av beståndet 1945-1985.



Källa: SCB, Statistiska meddelanden, Serie Bo.

Andelen hushåll som bor i ägd bostad stiger långsiktigt, i det svenska materialet från 43 procent till 57 procent. (Ägd bostad innefattar såväl småhus som bostadsrätt.) Om vi ser till antalet redovisade lägenheter inom bostadsrätts- och privata småhussektorn är andelen större, men några av dessa hyrs alltid ut, varför diagrammets mått ("andel hushåll") blir mer rättvisande.

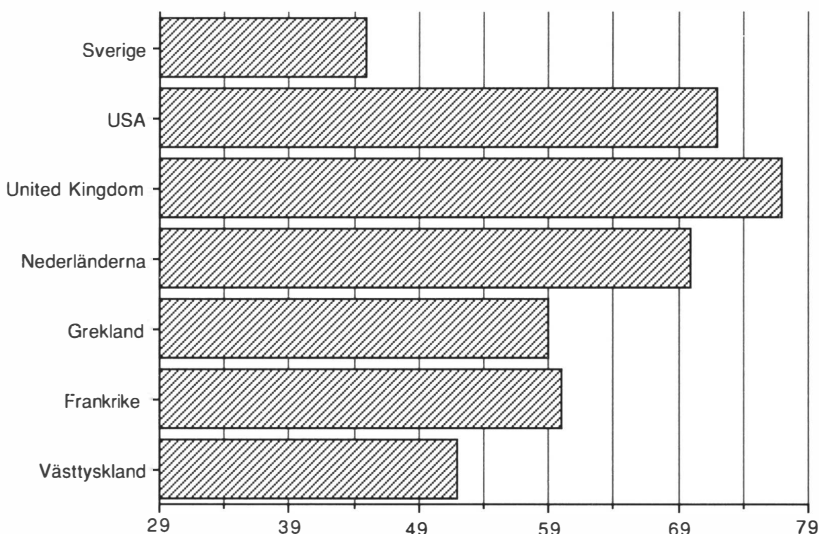
En stigande andel ägda bostäder är en internationellt gällande trend. Den mest sannolika förklaringen är stigande inkomster. Ägarsektorens förändras mer än hyrsektorn vid ändrade priser och inkomster. Särskilt inkomstutvecklingen har visat sig vara betydelsefull. Det ger vid handen att en långsiktig ekonomisk

tillväxt bidrar till att privatisera bostadsmarknaden, i betydelsen att ägarsektorens relativa storlek ökar.

En internationell utblick

Observationer från andra länder kompletterar den bild vi här tecknat. Vi redovisar i diagram 1.3 en jämförelse av småhussektorns andel av bostadsbeståndet i 6 länder omkring år 1980.

Diagram 1.3. Andel småhus av bostadsbeståndet. Uppgifter i procent omkring år 1980.



Om vi uppfattar andelen småhus som en indikation på ägarsektorns andel, gäller inkomsthypotesen även vid en internationell jämförelse. Länder med hög per capita-inkomst som USA, Holland och England har de högsta andelarna småhusbestånd. Därefter följer Frankrike, som i sin tur har en högre andel än det fattigare Grekland. Västtyskland och Sverige faller utanför detta mönster.

För Västtysklands del ligger två förklaringar nära till hands. Andra världskrigets bombningar slog ut så stora delar av beståndet, att spåren dröjer sig kvar i statistik över beståndets sammansättning. Den nyuppsydda stads- och industri-kulturen i den avancerade västra delen av Tyskland registrerar därför en lägre andel småhus än vi skulle förvänta oss enbart med ledning av hög per capita-inkomst. Urbaniseringen har slagit igenom på dessa siffror. Utanför de större

städerna ligger andelen småhus kring 50 procent. En andra förklaring är de ovanligt höga krav på eget bosparande som ställs i Tyskland. Ett hushåll som planerar att köpa ett småhus, avkrävs en egen insats på mellan 20-25 procent av byggkostnaden.

För Sveriges del är förklaringarna mer komplicerade - det är dessutom fråga om den mest markanta avvikelser från trenden. Vi kan ur tidsserier för Sverige se, att stigande inkomster driver upp ägarandelen, men av den internationella jämförelsen framgår att det skett långsammare än på andra håll. Avvikelsen kan troligen förklaras med bostadspolitik: den har i Sverige mer effektivt än på andra håll hämmat ägarsektorns ökning - vi ska i de följande kapitlen återvända till denna diskussion.

Bostadsmarknadens delsektorer

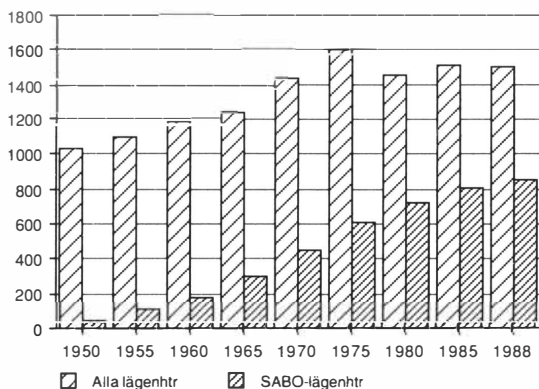
Bostadsmarknaden kan indelas i tre delmarknader: hyresrätt, bostadsrätt och småhus med äganderätt. Vi ger här närmast en kort beskrivning av delsektorerna. Vi återkommer i senare delen av kapitlet med en diskussion av prisbildningen på bostadsmarknaden.

Hyressektorn

Dagens hyressektor omfattar omkring 1,55 miljoner lägenheter. De allmännyttiga företagen - i allmänhet kommunalägda - förvaltar omkring 55 procent av hyresrätterna och privata förvaltare omkring 45 procent. Relationen har efter hand förskjutits mot en högre andel för allmännyttig förvaltning.

I diagram 1.4 redovisar vi hyressektorns utveckling sedan 1950, med en särskild redovisning av allmännyttiga bostadsföretag.

Diagram 1.4. Hyresmarknaden 1950-1988.
Alla lägenheter och SABO-lägenheter (tusental).

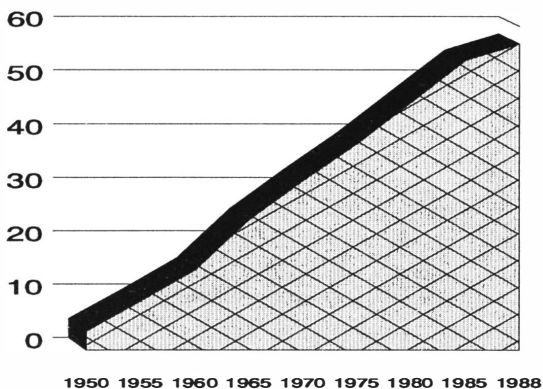


Källor: SABO-boken 1988/89;
 SCB, Bostads- och byggnadsstatistiska årsböcker.

Hyresmarknaden kulminerade i storlek i mitten av 1970-talet. Mellan 1975 och 1988 gick den tillbaka med 6,5 procent. Det innebar ett brott i en 100-årig trend. Den allmännyttiga sektorns stigande betydelse inom hyressektorn är en annan viktig förändring. Sedan 1950 har hyressektorn alltmer socialiserats genom ett stigande offentligt ägande.

I diagram 1.5 preciserar vi de allmännyttiga kommunalägda bostadsföretagens växande procentuella andel av hyresmarknaden sedan 1950.

Diagram 1.5. SABO-andel av hyresmarknaden 1950-1988
Uppgifter i procentenheter



De allmännyttiga företagens andel av hyreslägenheterna har under denna period stigit från omkring 10 procent av hyresmarknaden upp mot 60 procent. Redan genom den höga marknadsandelen spelar "allmännyttan" en avgörande roll på den nationella hyresmarknaden. Företagen förvaltas av enskilda kommuner, men det finns framträdande centralistiska inslag i organisationen. Företagen är sammanslutna i Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO), som har vissa centrala förhandlingsuppgifter för medlemsföretagen. De enskilda medlemsföretagen är i allmänhet stora förvaltningsenheter med lägenhetsbestånd på upp till 50 000 lägenheter.

En observation från diagram 1.2 (ovan) är att hyressektorns andel successivt faller. Det gäller också absolut efter 1975, något som framgår av diagram 1.4. Därav följer dock inte att hyressektorns betydelse för den nationella bostadsmarknaden går tillbaka. Hyressektorns uppgifter har snarast blivit fler och mer varierade över tiden.

Hyressektorn ska tillfredsställa efterfrågan på ett knippe bostadstjänster av olika slag. För många gäller det efterfrågan på boende under de kortaste faserna i livscykeln. Den genomsnittliga boendetiden i en hyresrätt är kortare än motsvarande tid i ägarsektorns lägenheter.

De statistiskt sett "vanligaste" grupperna i hyressektorn är ungdomar som inleder högre studier eller en yrkeskarriär, nyinflyttade som under en period skaffar sig överblick över en lokal arbets- och bostadsmarknad, ensamstående och små familjer, nyskilda och vissa grupper av pensionärshushåll. 77 procent av 1-personshushållen och 50 procent av 2-personshushållen bor i hyresrätt.

Förvaltnings- och investeringsinslaget är i hyressektorn nedtonat. I hyran ingår kompensation till kapitalägaren för kapitalkostnader och till förvaltaren för att denne ansvarar för underhållet. För att få tillträde till en hyreslägenhet krävs inget föregående sparande - kontrakt förutsätts byta ägare utan överlåtelsepris.

För hyressektorn är det idealt att väntetiderna är korta. Normalt krävs därför en viss reserv av outnyttjade hyreslägenheter. Hyresmarknaden ska klara toppar i efterfrågan utan att det bildas långa köer. Ett alternativ till en fri reserv är att det förekommer stor rörlighet i beståndet.

Den korta boendetiden i hyresrätt kastar ljus över beståndets sammansättning. I modern bostadsekonomisk forskning uppfattas hushållets flyttningsbenägenhet som viktig i dess val mellan olika upplåtelseformer (jfr Boehm 1981). Ett hushåll med hög flyttningsbenägenhet efterfrågar i första hand en hyresrätt. Försäljningen av en bostad är förenad med en icke försumbar transaktionskostnad. Den accepteras av hushållet, om vistelseperioden förväntas bli lång, men avvisas om man snart ämnar flytta vidare. Andelen hyrda bostäder i ett bestånd påverkas därför av olika regioners flyttningsmönster. Den högre andelen hyresbostäder i de största städerna ska uppfattas som en reflex av den större rörligheten.

Hyresgästens boende har till mycket ringa grad karaktären av investering, till skillnad från vad som gäller för den som äger sin bostad. I modern bostadsforskning har man velat förklara konsumentens val av upplåtelseform med hjälp av

begrepp från finansekonomisk analys (jfr Henderson/Ioannides 1983; Wickman 1988). En bostadsinvestering ska uppfattas som en tillgång förenad med risk. Risken är större än att placera tillgången i t.ex. säkra statspapper. Valet av upplåtelseform påverkas av riskbenägenheten och bedömningar av hur riskfyllda investeringar i egen bostad är. Om ett hushåll följer en riskundvikande strategi, tenderar det att välja hyrd bostad före ägd. Om den framtida prisutvecklingen på bostäder uppfattas som osäker, väljer fler hushåll hyresrätt.

Men det är inte bara överväganden kring olika risker som påverkar valet av bostadsform. Månadskostnaden i en hyrd lägenhet är lägre än i jämförbara alternativ, om vi antar att en hyresreglering råder. Om preferenserna för att konsumera annat än bostadstjänster är starkare hos vissa hushåll än hos andra, följer att dessa tenderar att hyra sin bostad.

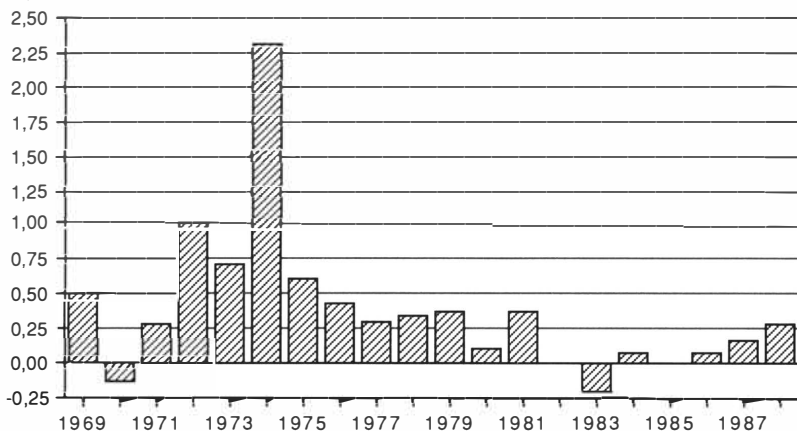
Sektorn för bostadsrätter

Bostadsrätter har sedan 1950 vuxit i betydelse som ägarform. Den har slagit igenom som ägarform särskilt i större städer, där markvärden är höga och utbudet av utrymmeskrävande småhus begränsat.

Ägarformen ger innehavaren av en bostadsrätt kontroll över förvaltningskostnaden. Detta kan förklara någon del av en lugnare stegringstakt för månadsavgifterna för bostadsrättslägenheterna än för hyrona i hyreslägenheter. Vi visar en jämförelse av hyres/avgiftsutvecklingen mellan dessa båda i diagram 1.6.

Diagram 1.6. Årlig hyresökning i hyresrätt/borätt.

H/B-1 beräknat som kvot minus ett.



Källa: SCB, Bostads- och byggnadsstatistiska årsböcker.

Diagrammet ska tolkas så att vid värdet noll är den årliga ökningen av avgift lika stor. För värden större än noll ökar hyrorna mer i hyresrätt än avgifterna i bostadsrätt. Vid värden mindre än noll stiger omvänt avgiften mer i bostadsrätt.

Diagrammets övervägande intryck är att bostadsrätter följer en lägre kostnadsbana än hyresrätter. Det är bara under några enstaka år som hyran i bostadsrätt stigit hastigare. Medelskillnaden för hela perioden är 20 procent lägre i bostadsrätter jämfört med hyreslägenheter. Skillnaden kan ha fler förklaringar. Tills vidare nöjer vi oss med att konstatera förhållandet.

Småhussektorn

Barnfamiljer med två inkomster är den sociala grupp som dominerar inom småhussektorn. Omkring 75 procent av alla barnfamiljer fanns 1985 i ägt småhus. Ju fler barn, desto större är sannolikheten för att hushållet söker sig till småhussektorn. Av hushåll med tre barn eller fler återfanns 1985 drygt 80 procent i småhus.

Det finns en tradition av fördelningsorienterad ekonomisk analys av småhussektorn, som inte svarar mot detta mönster. Den grunduppfattning som dominerar detta synsätt är, att höginkomsttagare väljer att äga sin bostad, medan låginkomsttagare väljer att hyra. En alternativ formulering av synsättet är att ett progressivt skattesystem med avdragsrätt för underskottsräntor skapar en boendestruktur, där höginkomsttagare återfinns i småhussektorn.

Det är nu svårt att förena slutsatser från sådana ansatser med observationen att barnfamiljer dominerar efterfrågan på småhus. Särskilda undersökningar av inkomstfördelningen inom småhussektorn och hyressektorn visar att skillnaden i genomsnittlig inkomst är begränsad, högst 15-20 procent till den småhusboendes förmån (SCB, Bostads- och hyresundersökningar). Den större skillnaden ligger i att ett hushåll i småhus nästan alltid har mer än en inkomst, vilket inte gäller för hyresrättssektorn.

Valet av småhus förefaller innebära ett komplicerat val med flera argument. Om vi antar att hushållet betraktar valet av bostad som ett val förenat med risk (jfr ovan), är det rimligt att också anta att flerbarnsfamiljer samtidigt kommer att efterfråga "försäkringstjänster", dvs. möjligheter att balansera eller parera riskerna. (Argument för att uppfatta bostadsmarknaden som en riskmarknad kan hämtas från de stora prissvängningar och de svårförutsebara politiska regeländringar för boendet som förekommer.) Stråvan att få tillgång till "instrument" som kan parera oförutsedda förändringar kan uppfattas som strategier för att vinna flexibilitet (och adaptivitet) från hushållens sida. Olika val av upplåtelseform ger tillgång till skilda sådana instrument. Låt oss här antyda några huvudargument i den diskussion som kan föras längs sådana linjer - vi ska utveckla detta mer i kapitel 4.

Ägandet av en bostad är vanligen förenat med stora finansiella skulder. Lånevillkoren blir därmed av central betydelse för boendeekonomin. Innehavaren av en bostad inom ägarsektorn kan lättare kontrollera finansförvaltningen än hyresgästen. Det är möjligt att i någon utsträckning välja skuldsättningsgrad och lånevillkor. I hyressektorn kan fastighetsägare i allmänhet vältra över kostnaden för sin finansförvaltning på hyran. Den som äger sin bostad har större kontroll över kapitalkostnaderna. En liknande skillnad i påverkbarhet föreligger beträffande underhåll och drift - inom ägarsektorn kan en större eller mindre del av dessa kostnader ersättas med eget arbete.

Härtill kommer den större möjligheten att i en ägd bostad genom om- och tillbyggnad ändra bostadens utformning. Ändrade behov behöver inte betyda byte av bostad med de kostnader det medför. I dessa måste också uppoffringar av informella fördelar inräknas (grannkontakter, en bra skola, föreningstillhörighet osv.). Observationen att hushåll i småhussektorn stannar längre i sin bostad - i genomsnitt 12-13 år, vilket kanske sammanfaller med tiden för barnens grundskoleutbildning - kan lätt inpassas i detta synsätt.

Det är möjligt att uppfatta sektorn "fritidshus för bostadsändamål" som en förlängning av småhussektorn. Fritidsfastigheter kan fungera som nära substitut till en permanent bostad. Beståndet omfattade 1988 omkring 630 000 lägenheter.

Tekniska undersökningar antyder att beståndet av fritidshus har en kvalitetsmässigt skiftande karaktär. Det genomsnittliga lägenhetsutrymmet är i allmänhet mindre än i normala småhus, vilket även gäller kvaliteten på installationer. Det finns dock en tendens att stocken successivt förbättras och antar drag av småhus för permanent boende. De siffermässiga uppgifterna är otillförlitliga, men de tendenser som diskuteras förefaller säkerställda.

I SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden har man sökt närmare kartlägga grupper med tillgång till fritidsbostad. Statistiken visar att omkring halva befolkningen 1986-87 hade denna tillgång. Andelen var något högre bland "samboende med enbart äldre barn" och äldre barnlösa par. Andelen var lägre bland ensamstående småbarnsföräldrar och pensionärshushåll.

Byggmarknaden

Byggmarknaden ger konsumenter som efterfrågar ny bostad möjlighet att vända sig till de olika byggföretag som löpande tillför nya bostäder till beståndet. På byggmarknaden reparerar och river också olika företag delar av bostadsbeståndet. Rivning blir aktuell för en liten del av beståndet, omkring 0,5 procent per år. Det är normalt frågan om den del som slitits ned mest och där efterfrågan på reparation bortfallit.

Byggverksamheten i ekonomin

Den samlade byggverksamheten sysselsatte år 1988 omkr. 400 000 personer (inklusive byggmaterialindustri). Förädlingsvärdet uppgick till omkring 11 procent av BNP. Inom denna verksamhet återfinns främst byggmaterialindustrin - som levererar insatsvaror - och den egentliga byggverksamheten. En mindre del utgörs av konsultverksamhet, som ansvarar för byggsektorns allmänna tjänsteproduktion.

Det förekommer betydande svängningar inom byggverksamheten, både av konjunkturell och strukturell art. Under den starka 10-åriga byggkonjunkturen 1965-74 ("miljonprogrammet") sysselsattes som mest 370 000. Den följdes av en nedgång, som lindrades genom ombyggnadsvågen under 1980-talets mitt ("ROT-programmet") och den förnyade uppgången i efterfrågan på nya bostäder från 1987, särskilt i storstäder och på universitetsorter. Bostadspolitikens centrala roll för konjunkturbildningen antyds av denna korta historik.

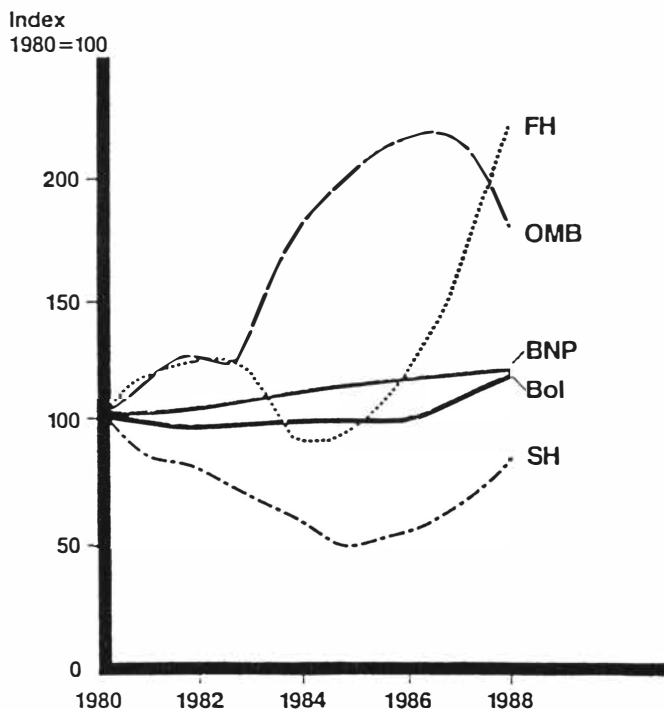
Byggkonjunkturen har inslag, som gör den komplicerad att analysera. 1980-talets allmänna konjunkturuppgång för byggverksamhet har dominerats av efterfrågan på vad som i statistiken kallas "näringslivets byggande", dvs. den har innehållit ett dominerande element av efterfrågan på lokaler och anläggningar, bl.a. i form av ny infrastruktur. Denna efterfrågan har successivt förstärkts genom inflytandet från den starka västeuropeiska byggkonjunkturen och genom 1980-talets ovanligt ihållande högkonjunktur. Men även här har det politiska inflytandet över byggkonjunkturen gjort sig gällande - politiker har sedan 1986 genom lagstiftning sökt hejda byggandet för näringslivet i syfte att frigöra resurser för ett större bostadsbyggande.

Också inom det egentliga bostadsbyggandet finns faktorer som påverkar konjunkturen. I diagram 1.7 splittrar vi upp de huvudsakliga faktorernas rörelser under 1980-talet.

Bostadsinvesteringarnas index nådde 1988 i kapp BNP-index, närmast som en följd av uppgången 1987-88. Främst är det investeringar i flerfamiljshus som förklarar denna uppgång. Uppgången speglar den nya urbaniseringsrörelsen (till storstäder och universitetsorter) från 1984.

Den under 1970-talet höga småhuskonjunkturen har under 1980-talet fallit tillbaka. I tillbakagången speglas inte bara "frånsidan" av 1980-talets nya urbanisering, utan också inflytandet från stigande byggpriser i kombination med höga realräntor och en skärpt beskattning av småhussektorn. Sedan början av 1980-talet har värdet av underskottsavdragen successivt nedbringats, fastighetsbeskattningen och realisationsvinstbeskattningen skärpts. De disponibla inkomsterna har också - trots en ihållande högkonjunktur - vuxit långsamt. Detta har fått ett genomslag på den pris- och inkomstkänsliga småhusmarknaden.

Diagram 1.7. Utveckling 1980-88 av BNP, totala bostadsinvesteringarna (Bol), småhusbyggande (SH), flerbostadshus (FH) och ombyggnad bostäder (OMB). De tre senare faktorerna mätta som antalet lägenheter med preliminärt beslut om bostadslån.



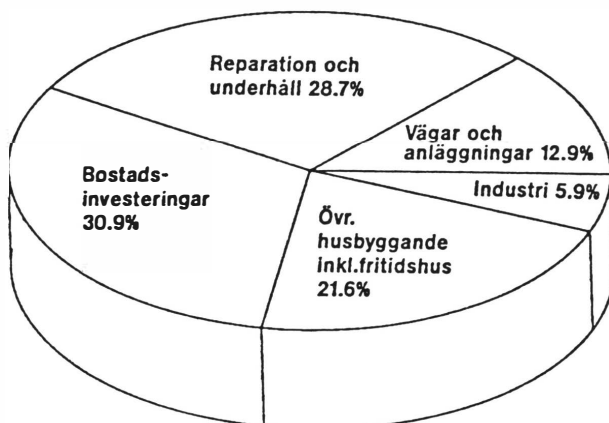
Ombyggnadskonjunkturen steg hastigt 1983-86, men föll efter kulminationspunkten 1986 i lika hastigt takt. Bakom denna kurvform ligger främst ryckiga stimulanser från bostadspolitiken. Från 1983 infördes fördelaktiga lån för reparation, om- och tillbyggnad, regler som i princip innehöll ett lika stort subventionselement som vid nybyggnad. Hösten 1986 infördes begränsningar för tillåten ombyggnad i de större städerna, en reglering som kom att påverka hela

marknaden för ombyggnad. 1988 infördes specialregler för finansiering av all s.k. ROT-verksamhet med innebörd att de statliga lånens subventionsinnehåll minskade.

Av de viktiga strukturella förändringar som påverkat byggmarknaden, har den allt längre drivna prefabriceringen haft särskilt stor betydelse för byggmaterialindustrin. Arbetsmoment som tidigare utfördes på byggarbetsplatsen, har flyttats tillbaka ett steg i tillverkningskedjan.

I figur 1.1 redovisar vi byggverksamheten, fördelad på olika typer av byggande.

Figur 1.1. Byggandet 1988.



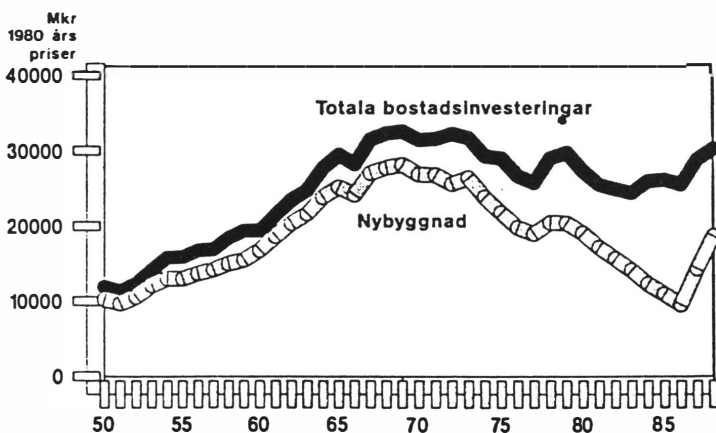
Källa: Byggentreprenörerna.

Det samlade byggnadsvärdet för 1988 uppgick till 155 miljarder kronor. Bostadsinvesteringarna svarade för omkring 48 miljarder kronor, där investeringar i nyproduktion uppgick till 29 miljarder. Investeringar i reparation och underhåll uppgick till omkring 44 miljarder. 1988 års andel för bostäder innebar en uppgång i jämförelse med omedelbart föregående år, medan övriga andelar var lägre.

Bostadsbyggande

Om vi från figur 1.1 sorterar bort de investeringar som inte ligger inom bostadssektorn, får vi till resultat att omkring 45 procent av de totala bygginvesteringarna avser bostäder. Vi visar i diagram 1.8 de totala bostadsinvesteringarnas utveckling.

Diagram 1.8. Bostadsinvesteringar 1950-1988.



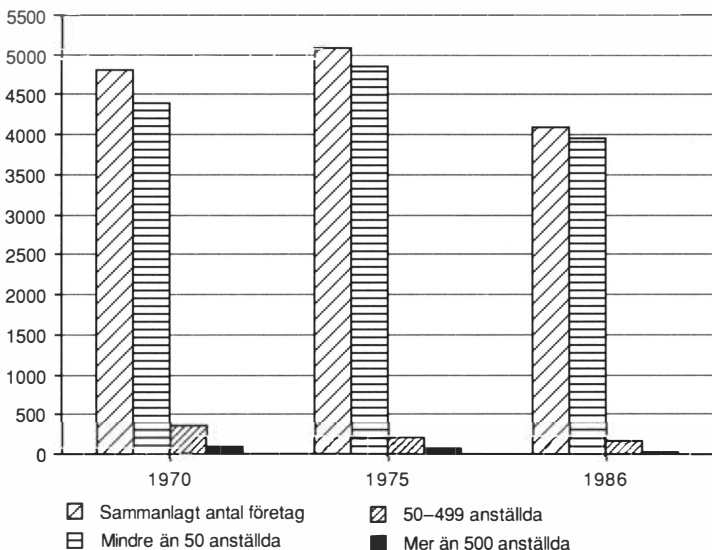
Investeringar i bostadsbyggande kulminerade i början av 1970-talet, i samband med miljonprogrammet. Den successivt fallande trenden för bostadsproduktion bröts först 1987. Under 1980-talet har övriga investeringar i permanenta bostäder (ombyggnad, reparation och underhåll) kompenserat i en sådan omfattning att de totala investeringarna i sektorn bara fallit svagt.

Byggsektorns företagsstruktur

Av det samlade omsättningsvärdet inom byggsektorn utförs hälften av byggföretag. Bygghantverksföretag, konsulter och offentliga myndigheter svarar för det övriga.

Byggföretagens antal har under det senaste decenniet varierat mellan 4 000 och 5 000, enmansföretagen oredovisade. 95 procent av byggföretagen har färre än 50 anställda. De 15 största företagen redovisade 60 procent av produktionsvärdet och lika stor andel av sysselsättningen. I figur 1.2 ges en bild av byggsektorns struktur.

Figur 1.2. Byggsektorns företagsstruktur 1970-1986.



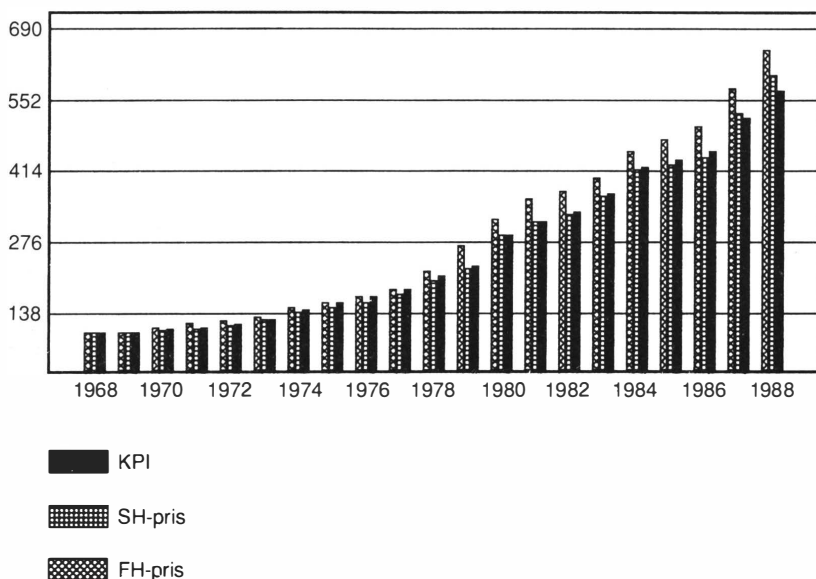
Trenden i företagsstrukturens utveckling sedan 1970 är en minskning av antalet företag (grupp 1 i figur 1.2), där relativt sett de medelstora företagen (grupp 3) gått tillbaka mest. Antalet storföretag (grupp 4) har ökat och dessutom vuxit i genomsnittlig storlek. Gruppen småföretag (grupp 2) har minskat och företagen har samtidigt blivit mindre.

Produktivitet och byggpriser

Diskussionen om hur produktiviteten ska mätas i byggsektorn har en lång och traditionsmättad historia - en säker slutsats är att den också har en stor framtid. Vill man göra sig en föreställning om produktiviteten är det en fördel att arbeta med indirekta metoder.

En diskussion av vissa byggpriserier ger en antydning om hur byggmarknadens anpassningar kan bedömas. I diagram 1.9 visas prisserier för att bygga flerfamiljshus och småhus samt - som jämförelse - konsumentprisindex.

Diagram 1.9. Utvecklingen av byggpris för flerfamiljshus och småhus samt KPI 1968-1988 (Index 1968=100).

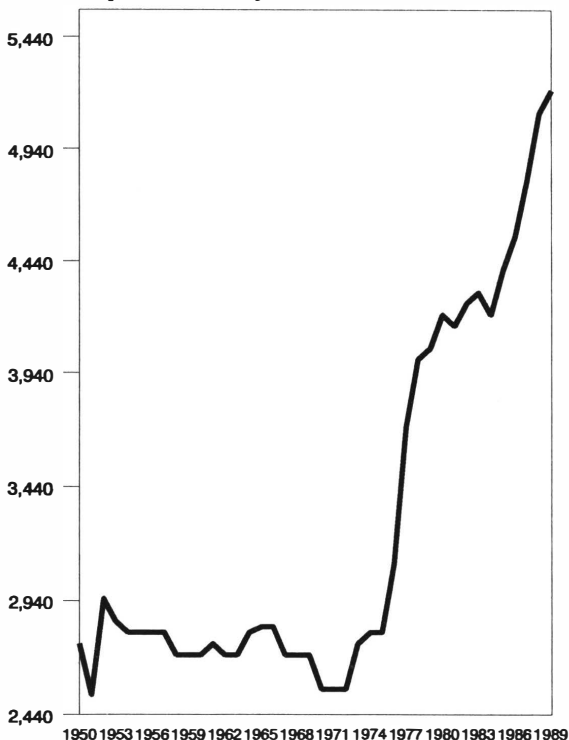


Diagrammet visar att samtliga prisserier stigit kraftigt, i genomsnitt med omkring 9 procent om året för hela perioden. Priset för att bygga flerfamiljshus har stigit mest - en utveckling som kan spåras tillbaka till 1970-talets början. Byggpriset för småhus följde länge KPI, men från 1986 års uppgång på småhusmarknaden har även dessa priser följt en brantare bana än KPI.

Under 1980-talet förklarar priser på byggmaterial och transporttjänster det mesta av ökningen. För 1980-talets senare del tillkommer starkt stigande byggarbetslöner som central förklaring (Salaj 1990). Arbetslönerna har reellt stigit med omkring 5,5 procent per år från 1985, vilket kan jämföras med ökningen av arbetsproduktiviteten som varit omkring 2 procent per år, även om den senare skattningen är osäker.

För att komma från vissa av de oklarheter som finns i de högt aggregerade mått som ligger bakom kurvorna i diagram 1.9, har en skattning av den reala produktionskostnaden för flerfamiljshus utförts i en prisserie som går tillbaka till 1950 (Wigren/Engebeck 1990). Vi visar resultatet i diagram 1.10.

Diagram 1.10. Real produktionskostnad per kvadratmeter.
1980 års priser/flerfamiljshus.

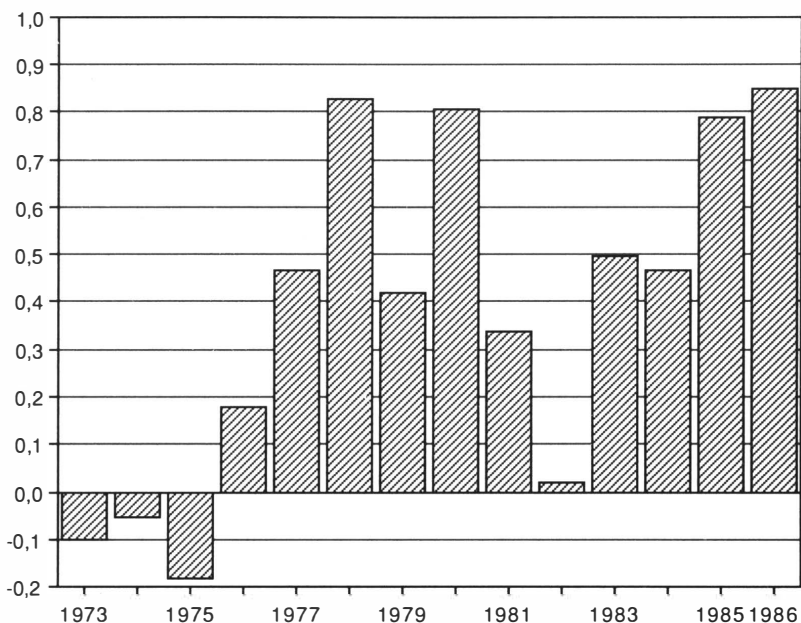


Källa: OECD, Historical Statistics 1960-1986, Paris 1988.

Kurvan över reala kvadratmeterkostnaden (i 1980 års prisnivå) består av två segment. Under det första, från början av 1950-talet fram till mitten av 1970-talet, föll byggkostnaden svagt. Från mitten av 1970-talet började den stiga i hastig takt, med omkring 4 procent per år. I tiden sammanfaller ökningen med introduktionen av ett kraftigt utbyggt subventionssystem för bostäder. Vi nöjer oss med att notera detta samband här och återkommer till det i nästa kapitel.

Det har hävdats att kraftiga byggprisökningar sedan mitten av 1970-talet är ett internationellt fenomen, där Sverige inte avviker från ett allmännare mönster. Vi prövar detta i diagram 1.11, där utvecklingen av svenska byggpriser jämförs med den i andra länder.

Diagram 1.11. Byggprisernas ökning i Sverige relativt en grupp jämförbara länder 1973-1986. Årlig priskvot.



Jämförelsen har gjorts så, att prisökningen varje år i Sverige har dividerats med prisökningen i ett antal jämförbara länder, som vägts samman med ledning av BNP. De länder som använts som jämförelsenorm är små, högutvecklade länder inom OECD, nämligen Norge, Danmark, Finland, Belgien, Holland, Österrike, Schweiz och Kanada. Alla priser har räknats om till fasta priser. Kvoten har minskats med 1 för att göra 0 till jämförelsetal.

Inspektion av priskvoten ger vid handen att Sverige avviker från den jämförda ländergruppen. Diagram 1.10 ger belägg för ett trenderbrott i mitten av 1970-talet, vilket bekräftas av diagram 1.11. Fram till 1975 låg den svenska byggprisutvecklingen lägre än jämförda länder. Från 1976 steg byggpriserna med grovt taget 20-80 procent mer varje år i Sverige, om vi bortser från år 1981. Absolut sett ökade byggkostnaden i Sverige 1976-86 varje år med 2 procentenheter mer än i ländergruppen.

Bostadsmarknaden

En marknad för bostäder erbjuder bostadsägare och konsumenter möjlighet att efter eget val fritt köpa, sälja, hyra eller - under vissa exceptionella förhållanden - byta en bostad. Producenter och konsumenter kan sluta ömsesidigt gynnsamma avtal med varandra. I denna mening gäller den allmänna marknadstekniken också på bostadsmarknaden. Den innehåller emellertid också ett antal särigheter som skiljer den från andra delmarknader.

Den allmänna association som omger begreppet "fri marknad" leder för många tankarna mot något som påminner om prisbildningen på en landsbygdsauktion eller en kaotisk råvarubörs. Men auktionsteknik är inte vanlig på bostadsmarknader. I stället förekommer där normalt två andra typer av marknader: "*mäklarmarknader*" och "*bilaterala förhandlingsmarknader*".

En mäklarmarknad utvecklas, där konsumenter/producenter är intresserade av att göra investeringar, men där transaktionskostnader kan vara höga. En konsuments sök- och informationskostnad vid köp av bostad kan bli så hög, att bara få skulle kunna operera på en ägarnarknad. Mäklare specialiserar sig på att göra läges- och kvalitetsbedömningar av bostäder och erbjuder svåråtkomlig information till konsumenter. Ett hushåll som har svårt att bedöma teknisk kvalitet på en byggnad kan lösa ut sig ur sitt informationsunderläge genom att arbeta över en mäklarmarknad.

En "bilateral förhandlingsmarknad" kommer nära en väl fungerande hyresmarknad. Där binder varans karaktär eller leveranstekniken köpare och säljare till varandra under lång tid. Ett exempel vid sidan av bostadssektorn är ledningsbunden energi, där säljaren bygger dyrbara transportnät till konsumenter, som i sin tur binder sig för att under lång tid utnyttja energin och transportnätet.

Ett problem är att konkurrensen kan försvagas. Det är t.ex. på internationella gasmarknader vanligt att söka kompensera för det lägre konkurrensinslaget genom att dels binda båda parter under lång tid vid ett bestämt pris (som för gasens del följer den prisledande oljan), dels noga specificera rätten till omförhandling av kontraktpriset. Analogt bildar en fri hyresmarknad incitament att utveckla kontraktstyper och tidsgränser via bilaterala förhandlingar.

En fjärde marknadstyp är "varuhusmarknader", där varor är homogena och försäljs via lager. Priser fastställs genom enkla analyser av marginalkostnaden för att producera en vara eller tjänst. Förhandlingsinslaget vid köp av en sådan vara är trivialt. Marknadstypen kan ligga nära den som implicit förutsätts gälla i vissa makroekonomiska läroböcker, där varor är standardiserade och bjuds ut i långa serier.

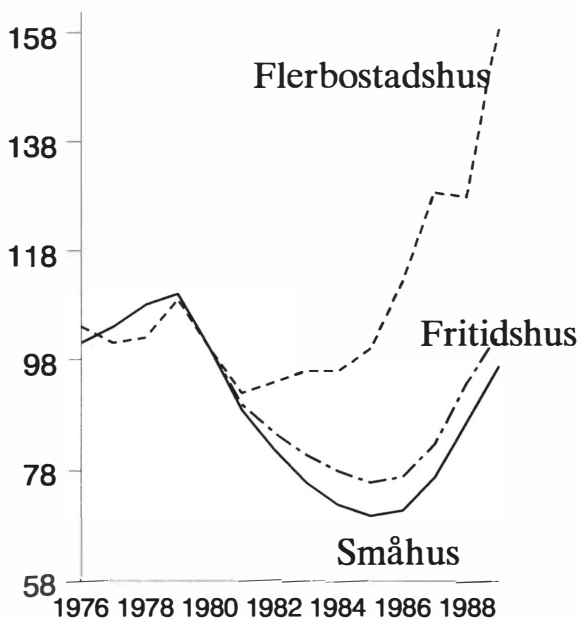
Bostadspolitikens strävan att reglera priser på hyresmarknaden kan uppfattas som ett försök att etablera denna som en varuhusmarknad. Överföringen erbjuder dock svårigheter, eftersom bostäder är unika till bl.a. läge och kvalitet. Olika grad av attraktivitet (närhet till goda skolor, grannar osv.) samt olika närhet till centra

gör att det lätt uppträder spänningar i hyresmarknaden, om bostäder behandlas som homogena produkter.

Prisbildning på bostadsmarknaden

Några återkommande drag i prisbildningen på bostäder kan illustreras med hjälp av diagram 1.12.

Diagram 1.12. Fastighetsprisindex 1976-1989 (fastpris)
-småhus, fritidshus och flerbostadshus.



Källor: SCB, Statistiska meddelanden, serie P;
SCB, Bostads- och byggnadsstatistiska årsböcker.

Vi ser att priset på bostäder visar stora svängningar. Småhuspriset steg till sin högsta nivå år 1979, föll successivt med sammanlagt 36 procent fram till 1985 och steg därefter fram till slutåret. Mellan 1985 och 1989 steg småhusen i fast pris med nära 40 procent. Fritidshus har följt alldeles samma vågrörelse som småhus, men med något mindre svängningar. Prisfallet 1979-85 var omkring 30 procent medan prisuppgången 1985-89 var 35 procent.

De båda sektorerna representerar den övervägande andelen av den bostadsmarknad, där priser bildas fritt. De statistiska informationerna i diagrammet antyder ett mönster, där priset på längre sikt följer konsumentprisernas allmänna rörelse. Det reala priset på ett småhus var t.ex. 1989 omkring 3 procent lägre än år 1976, medan priset för ett fritidshus stod lika mellan 1979-80 och 1989. Denna slutsats gäller för stora bestånd - om vi går ned till vissa enskilda områden, får den modifieras. Den gäller t.ex. inte för småhus i centrala Djursholm eller fritidshus i Smögen.

Serien över flerbostadshus - där statistiken bygger på observationer från mellan 1 500 och 2 000 överlåtelse per år - är mindre pålitlig. Vi har sökt korrigera uppgifterna för de skillnader i kvalitet som finns mellan de försålda bestånden från år till år. Priserna på flerbostadshus vände neråt 1979, men gick uppåt igen 1981. Under resten av 1980-talet har priserna på flerbostadshus varit stigande bortsett från en kort utplaning 1987-88.

Orsakerna till den kortvariga nedgången efter 1979 och det stigande priset under 1980-talet (=59 procent), ska vi återkomma till. Vi vill här bara peka på två faktorer som förskjutit efterfrågan mot flerbostadshus, bort från småhus. Den första kan härledas ur den nya urbaniseringsrörelse som inträffat under 1980-talet. Efterfrågan på bostad i de större städernas centrala delar innebär efterfrågan på bostad i flerbostadshus. Den andra förklaringen kan härledas ur den ökade skattebelastningen på småhusboendet under 1980-talet (se nedan, kap 2). Hushåll som inom småhussektorn befann sig på gränsen för sin betalningsförmåga år 1979, har stötts över till sektorn för flerbostadshus.

Vad gäller regler för prisbildning, kan bostadsmarknaden delas upp i två delområden. Det första området, som omfattar alla småhus och nästan alla bostadsrätter samt alla fritidslägenheter, har i princip fri prisbildning. Det andra området gäller privata hyreshus, som faller under bruksvärdeprövningen samt det allmännyttiga beståndet med en förhandlad självkostnadsprissättning.

Fastighetsmarknaden är en komplicerad marknad. Den har drag gemensamma med exempelvis aktiemarknaden. Värdet av en fastighet är nuvärdet av framtida (netto)hyresintäkter. För ett småhus är den årliga intäkten den alternativhyra som hushållet skulle behövt betala (plus ett specifikt tillägg av affektionskaraktär för fastigheter som hushållet särskilt sätter värde på och som inte finns allmänt på marknaden).

En kalkyl underlättas för hushållet, om man delar upp den i två steg: värdet av att bo under en viss period plus värdetegring/värdeminskning ska överstiga marknadshyran för en likvärdig hyreslägenhet. Förväntningar kommer därmed att spela en stor roll för prisbildningen. Förväntningar om framtida skattepolitik, subventionspolitik och regional utveckling hör dit. Förändringar i förväntningar tenderar att snabbt kapitaliseras på bostadsmarknaden. Värdet av t.ex. en årlig fastighetsskatt kommer främst att träffa den existerande generationen fastighetsägare. Senare köpare får ett lägre pris, eftersom man kan ta hänsyn till gällande skattebelastning.

Kapitaliseringseffekten är en central anpassningsmekanism på fastighetsmarknaden. Med kapitalisering förstår vi i detta sammanhang, att någon aktör tillägnar sig övervärden - utöver de normalt bildade priserna på bostadstjänster - som överförs till borsektorn. Källan till sådana övervärden kan ligga i ändrade förväntningar, politisk reglering och liknande. Men vad som kan upplevas som små politiska regeländringar, kan leda till stora kast i fastighetsvärden. Möjligheten till kapitalvinster och kapitalförluster innebär att placeringar i fastigheter är riskfyllda. Risken ökar vid hög belåning via en s.k. hävstångseffekt. Vid riskfyllda placeringar ställs ökat krav på egenkapital i takt med ökade risker.

Låt oss utveckla resonemanget längre. Nybyggda lägenheter kommer på en oreglerad och icke-subventionerad marknad i första hand att efterfrågas av förmögna hushåll som värdesätter nyproduktionens speciella kvaliteter - t.ex. arkitektonisk utformning. Dessa hushåll kommer i sin tur att lämna/sälja en lägenhet som blir tillgänglig för andra. En hel kedja av transaktioner genom beståndet sätts i gång. Resonemang baserade på omflyttningar och transaktioner i beståndet är sällsynta bland bostadspolitiker som lätt koncentrerar sig på "behov" hos dem som vid tillfället råkar stå i en bostadskö.

För det prisreglerade beståndet är marknaden i delar av landet i balans. På vissa lokala marknader råder utbudsöverskott. Här borde man förvänta sig hyressänkningar och kapitalförluster. Detta har undvikits i det allmännyttiga beståndet genom att lediga lägenheter subventionerats.

För lägenheter där en potentiell marknadshyra ligger över den nu utgående hyran, vill den nuvarande generationen hyresgäster inte mista sitt privilegium. En möjlighet som bostadslagstiftningen medger är att hyresrätten byts mot ett småhus eller en bostadsrätt. En bytesmarknad som kräver att två hushåll med ömsesidigt sammanfallande önskemål träffar varandra blir lätt primitiv och har stora transaktionskostnader. En indikation på detta är att en hyresrätt i denna grå marknad bara värderas till kanske 30-40 procent av en motsvarande bostadsrätt. I denna prisbildning kan det också ligga förväntningar om att bruksvärdehyror på sikt ersätts med fri prisbildning eller att de allmännyttiga företagen kommer att överge självkostnadsprissättningen.

Fastighetsmarknaden som förmögenhetsmarknad

Varje dag gör många medborgare och företag en kalkyl om det lönar sig att köpa en fastighet eller en bostadsrätt. Man jämför normalt med en alternativ placering som kan vara köp av av olika finansiella tillgångar eller andra tillgångar i förmögenhet, för vilka det finns fungerande marknader. Dessa marknader är främst andrahandsmarknader. Stocken av utestående aktier är kanske 100 gånger större än de årliga nyemissionerna. Samma förhållande mellan bestånd och flöde gäller för bostadsbeståndet i förhållande till löpande nyproduktion.

Om vi utgår från att placerare är rationella, söker de finna placeringsobjekt där nuvärden beräknade efter en viss räntesats är positiva, dvs. nuvärdet av framtida intäkter är större än nuvärdet av framtida kostnader. I valet mellan flera placeringsobjekt kommer den rationelle placeraren att välja de objekt som ger högst förväntat nuvärde.

Detta rationella placeringsbeteende påverkar priset på skilda förmögenhetsobjekt. Om många potentiella köpare finner ett fastighetsobjekt undervärderat, uppträder en tendens att höja priset på detta objekt. Förutsättningen är att köparen jämför sin nuvärdekalkyl med observerade marknadspriser. Objekt där nuvärdekalkylen ger ett lägre värde än marknadspriset blir lätt svårsålda - många vill sälja eller gå ur placeringen och få är villiga att köpa. En tendens till prispress uppstår.

En investeringskalkyl innehåller en prisprognos. En prognos ska i princip innefatta en förutsägelse om konsumtions- eller efterfrågeutveckling regionalt och lokalt, om det gäller investering i fastighet. Produktivitetsutvecklingen i framtiden ska prognosticeras. Underhålls- och reparationskostnader ska förutses. Det tillkommer också ett svårt moment som inbegriper förutsägelser om framtida skatte- och bostadspolitik. Det är inte heller bara fråga om att skapa skilda scenarier för framtiden, utan också att sannolikhetsbedöma dem.

Kalkyler i denna mening kräver intuition och kanske en särskild form av entreprenörskap eller konstnärskap. I det följande ska vi dock inte bry oss speciellt om hur kalkyler utförs. Det avgörande är att kalkyler görs och att de som gör dem och fattar beslut rimligtvis har skaffat all den information som kan vara lönsam. Vi förutsätter att placerare/investerare inte bara passivt accepterar observerade priser, utan aktivt skaffar sig och bearbetar information.

De priser vi observerar i marknaden för olika förmögenhetsobjekt är resultatet av ett stort antal individers kalkyler, där var och en behärskar tillgänglig information. En marknad för information finns i form av fastighetsvärderare, mäklare och specialtidningar. Men detta implicerar att investeringar i fastigheter är objekt med osäker avkastning. Historiskt har emellertid fastighetsinvesteringar uppvisat en mindre risk än aktieplaceringar.

Låt oss anta att förmögenhetsmarknaderna - aktiemarknad och fastighetsmarknad - är effektiva i den meningen att all relevant information finns given i aktuella priser. Det ska inte vara möjligt att göra goda affärer enbart genom teknisk eller grundläggande analys. Den information dessa analyser kan bidra med, ska redan finnas inlagd i priserna. Men ny information tillkommer löpande - uttalanden om skatteförändringar från inflytelserika politiker, förändringar av stadsplaner, nya kommunikationsleder, ny teknologi eller smakförändringar som skiftar efterfrågan och utbud. De som är snabbast att tillgodogöra sig denna information - utan att behöva uppfattas som insiders - kan göra temporära vinster, till dess den nya informationen går in i priserna.

Under de förutsättningar som här angetts, kommer fastighetspriser - liksom andra priser på tillgångar - att beskriva icke förutsägbara svängningar. Ersättning

utöver den riskfria räntesatsen ges enbart till den som tar större systematiska risker, dvs. risker som inte går att diversifiera bort.

När vi i det följande studerar prisbildningen, ska vi genomföra ett slags normering av priserna genom att sätta observerade marknadspriser direkt i relation till nybyggnadskostnaden eller återanskaffningskostnaden. Den kvot vi erhåller har inom ekonomisk analys främst studerats av nobelpristagaren i ekonomi James Tobin. Den kallas därför normalt Tobin's q .

Tobin's q = pris på begagnat kapital/pris på nybyggt kapital

Ett problem som kan uppstå vid en beräkning av q -värdet är att finna en likadan nybyggd enhet som den begagnade. Likadan ska här förstås så, att konsumenterna uppfattar den begagnade enheten som likvärdig med en ny. Vi ska inte fördjupa oss i de problem som kan vara förenade med att konstruera sådana likadana objekt.

Prisbildningsnormer på fastighetsmarknaden och Tobin's q

Om en lägenhet på marknaden kostar 800 000 kronor (som svarar mot egenkapital plus överförda lån till marknadsvärde) och det kostar 700 000 kronor att bygga en likvärdig lägenhet, blir q -värdet 1,14. Att bygga en lägenhet kan då vara en lönsam affär. Något slag av "bristsituation" föreligger. Är däremot priset på en begagnad lägenhet 350 000 kronor, blir q -värdet bara 0,5. Om man bygger en ny lägenhet och säljer denna, gör man en omedelbar kapitalförlust på halva investeringsbeloppet.

Q -värdet kan underlätta förståelsen av investeringsbeteendet i en marknads-ekonomi. Ett q -värde större än 1 ger en signal om att det finns lönsamma investeringsobjekt. Den som genomför investeringen kan sedan sälja objektet till ett belopp som överstiger investeringssumman. Det föreligger en obalans i marknaden i den meningen att kapitalstocken är underdimensionerad. En anpassning till en balanserad stock sker genom investeringar som har en lönsamhet över genomsnittet. Genom successiva nyinvesteringar faller q -värdet ner mot värdet 1, då nyinvesteringar precis klarar marknadens avkastningskrav.

Det är inte på förhand avgjort vem i marknaden som slutligen kommer att tillägna sig den temporära vinsten, en tillfällig knapphetsränta. Det kan vara byggnadsentreprenören, det kan vara det beställande och förvaltande fastighetsbolaget eller det kan vara ägarna av de produktionsfaktorer som ingår i byggnadsprocessen. Höga q -värden ger en investeringsuppgång och medför lätt ökade priser på byggandets insatsvaror och produktionsfaktorer så att vinsten för förvaltaren eller byggen reduceras.

Det är centralt vid diskussionen om marknadens anpassningar, att temporärt övernormala priser skapar incitament för nyproduktion och produktionsfak-

toromflyttningar som återställer balansen. Temporära prisförändringar på insatsfaktorer kan också vara den tröghetsfaktor som bidrar till att anpassningen inte sker omedelbart, utan över en längre tidsperiod.

Mer aktuellt än höga q-värden för fastigheter torde vara låga - i vissa fall mycket låga q-värden - för stora delar av fastighetsbeståndet. I stora delar av Sverige ligger priset för en icke subventionerad bostadsrätt eller småhus betydligt under produktionskostnaden för en ny lägenhet med motsvarande läge eller kvalitet. Dessa låga q-värden är en indikation på att nyinvesteringar inte ska göras, eftersom de leder till säkra kapitalförluster och en ineffektiv användning av knappa investeringsresurser.

För att illustrera resonemanget ytterligare vill vi ge några enkla exempel. De högsta priserna på bostadsrätter finner vi i dag i Stockholms innerstad - främst Östermalm och Gamla Stan. Det rör sig om kvadratmeterpriser på 20 000 kronor. I en sådan kalkyl ska hänsyn tas inte bara till det direkta priset, utan även till marknadsvärdet av de lån som ligger i bostadsrättsföreningen fördelade på den aktuella lägenheten. (För att förenkla diskuterar vi här bara fastigheter utan statliga eller subventionerade lån.) Kvadratmeterpriserna kan inom en och samma fastighet variera med lägenhetens storlek. Normalt uppvisar små lägenheter ett högre kvadratmeterpris än större lägenheter. Detta kan förklaras såväl från efterfrågesidan som från produktionskostnadssidan. Marginella kvadratmeter är billigare än den genomsnittliga kvadratmetern. Olika lägen i samma hus kan leda till att tekniskt likvärdiga lägenheter får olika priser. I det fortsatta resonemanget föreställer vi oss en normalstor fyrrumslägenhet eller ett litet småhus.

Den rena produktionskostnaden för en ny lägenhet - bortsett från markpriset - kan i dagens Stockholm beräknas till 10 000-12 000 kronor per kvadratmeter. Om man bygger en ny lägenhet som kan säljas för 20 000 kronor per kvadratmeter, föreligger en betydande vinstpotential.

Men det kan också föreligga ett exploateringsstryck på andra sätt. Det kan vara lönsamt att bygga till en vindsvåning eller att kraftigt renovera en hårt nedsliten lägenhet. Ett alternativ kan också vara att omvandla en bostadslägenhet till en kontorslägenhet. Detta kan öka priset från 20 000 kronor per kvadratmeter till kanske 35-40 000 kronor per kvadratmeter. Det finns i en sådan situation starka incitament att få till stånd ändring av stadsplaner och exploateringsregler.

Om äldre fastigheter/lägenheter kan säljas i marknaden till priser som överstiger nyproduktionskostnaden (för en lägenhet byggd på råmark med minimalt värde på samma ort i dess utkanter) och all belåning av den äldre lägenheten skett på marknadsmässiga villkor eller med egenkapital, så är det också möjligt att nyproducera en motsvarande lägenhet utan någon form av subventioner. Det gäller oavsett om höga priser är ett resultat av knapphet på mark i kombination med starka konsumentpreferenser för vissa lägen som inte kan mötas med ökat byggande eller är orsakade av tillfälliga och icke förväntade förändringar som på sikt kan pareras med byggande.

Subventioner, Tobin's q och byggmarknaden

I dag sker så gott som all nyproduktion med statliga lån och därmed också med subvention. En intressant fråga blir därför hur stor del av nyproduktionen på omkring 50 000 lägenheter som skulle komma till stånd utan subventioner. Vi kan vända något på perspektivet och fråga i hur många fall subventionen bara innebär en direkt förmögenhetsöverföring till den förste ägaren. Det är svårt att ge precisa svar, men genom att studera lägenhets- och villapriser på marknaden kan vi få en uppfattning om i vilka områden det skulle vara möjligt att bygga nytt utan subventioner.

I tabell 1.3 anges genomsnittspriset för försålda småhus under 1989. Materialet har sammanställts av mäklar företaget Svensk Fastighetsförmedling. Urvalet redovisar prisnivån i de 20 kommuner som under 1989 hade särskilt snabb prisutveckling och de 5 kommuner som hade en särskilt långsam. Materialet är ofullständigt och omfattar såväl statsbelånade fastigheter som helt osubventionerade lägenheter, fastigheter på ren glesbygd och småhus i städer samt fastigheter av skilda storlekar och årgångar. Genom urvalsprincipen blir också bara de kommuner som 1989 hade extrema prisförändringar representerade. Men räsiffrorna ger trots detta ett tolkningsbart uttryck för den allmänna prisnivån.

Tabell 1.3. Genomsnittspriser på försålda villor i 25 kommuner år 1989.

Kommun	Pris (tusen kronor)
Norrtälje	963
Västervik	599
Smedjebacken	538
Karlstad	716
Stenungsund	819
Örkelljunga	402
Bengtstors	429
Orsa	442
Umeå	824
Tierp	451
Östhammar	531
Lund	845
Gnosjö	519
Lysekil	598
Haninge	1 080
Nässjö	450

Borås	583
Täby	1 489
Strängnäs	734
Värnamo	442
Uppvidinge	282
Alvesta	329
Nacka	1 195
Eda	315

Källa: Svensk Fastighetsförmedling.

I Stockholms norrförort Täby kan Tobin's q beräknas ha legat strax över 1 år 1989, i söderförorterna Haninge och Nacka helt nära eller strax under 1. Vi tar då hänsyn till att byggnadskostnaderna är högst i Stockholm och lägst i glesbygden - en skillnad på omkring 25 procent. En helt ny villa på 125 kvadratmeter i en Stockholmsförort kan beräknas kosta 1,0-1,2 miljoner kronor i ren produktionskostnad - alltså exklusive markvärdet. Med undantag för delar av Stockholm finns knappast något utrymme för ett lönsamt osubventionerat byggande.

Siffrorna antyder att enbart en starkt subventionerad nyproducerad lägenhet i bestämda områden kan säljas på marknaden. Om vi antar att det kapitaliserade värdet av nuvarande subventioner svarar mot 35-40 procent av produktionskostnaden 1,2 miljoner kronor, blir subventionens värde 450 000 kronor. Om ett icke subventionerat likvärdigt hus kostar omkring 750 000 kronor, blir det möjligt att sälja en nybyggd villa till produktionspriset 1,2 miljoner kronor, eftersom i köpet ingår en subvention med 450 000 kronor.

I expansiva kommuner som Göteborg med randkommuner, Lund, Umeå, Uppsala/Stockholmsområdet låg enligt våra beräkningar q klart under 1, men över gränsen för lönsamt fullsubventionerat byggande. I mellanstora kommuner (Nässjö, Bengtsfors, Orsa, Östhammar m fl) föll Tobin's q så lågt som mot 0,5. I princip handlar det här om den stora mängden kommuner i landet som helhet. I de allra minsta kommunerna (Eda, Uppvidinge) registreras så låga värden på Tobin's q som 0,3.

En generell ansats

Vi får följande enkla samband. Om nyproduktionskostnaden sätts till 1 och priset på en icke-subventionerad begagnad villa eller bostadsrätt är q och slutligen subventionen för en nyproducerad lägenhet sätts till s (uttryckt som andel av nyproduktionskostnaden), bestäms priset på en subventionerad ny lägenhet p , av följande likhet:

$$p_s = q + s$$

Om den förste ägaren skulle kunna sälja lägenheten till ett pris som överstiger produktionskostnaden, dvs. p , är större än 1, kommer det att byggas lägenheter. Det gäller även om det finns likvärdiga lägenheter på marknaden som är billigare än den nyproducerade, dvs. q är mindre än 1. Den del av subventionen som gör att p , överstiger värdet 1 kommer att höja den subventionerade lägenhetens pris utöver produktionskostnaden och tillfaller den förste ägaren som en ren kapitalvinst, ett politiskt tilldelat privilegievärde. Ett exempel: Antag, att produktionskostnaden i ett visst fall är 1 miljon kronor, subventionens nuvärde 350 000 och att ett likvärdigt befintligt hus kan köpas för 800 000 kronor. Vid en omedelbar försäljning kan ägaren dels ta ut det gällande marknadspriset (800 000). Men därutöver säljer han också rätten till statliga räntesubventioner (350 000). Priset p blir då lika med $800\,000 + 350\,000 = 1\,150\,000$ kronor. Den förste ägarens kapitalvinst blir i vårt exempel 150 000 kronor.

Vi skiljer på tre principiellt olika fall.

Fall 1. Q -värdet, dvs. priset på befintliga lägenheter utan subventioner, ligger över värdet 1. Detta är fallet i första hand i delar av Stockholmsområdet, men även i centrala delar av expansionsorter som Göteborg, Uppsala och Lund. Förutsättningen är dock att det finns tomtmark tillgänglig. I detta fall skulle nyproduktion kunna ske utan subventioner.

Nyproduktion i dessa områden med subvention innebär att hela subventionen tillfaller den förste ägaren av småhuset eller bostadsrätten. Subventioner kapitaliseras således omedelbart i ett högre andrahandspris. De höga priserna på nyproducerade lägenheter med statliga lån är således delvis en ren följd av subventionering av produktion som under inga omständigheter skulle behöva subventioneras. I princip innebär subventioner att skatter som betalas av alla tillfaller ett fåtal lyckliga. En köplats kan ge förmögenhetsvinster på flera hundra tusen kronor - fullt jämförbara med höga vinster i lotterier, tips och liknande. Arbetsinsatsen är att tillräckligt länge ha stått i kön eller att med hjälp av de rätta kontakterna passera kön.

Fall 2. Q -värdet är lägre än 1, men $q + s$ är större än 1. Produktion kommer här till stånd, bara om en subvention utbetalas. En del av subventionen förbrukas för att ej lönsam bostadsproduktion ska komma till stånd. Resten av subventionen tillfaller liksom i Fall 1 den förste ägaren. Skattemedel används för att dels stimulera fram olönsamma investeringar, dels föra över förmögenheter till vissa gynnade personer.

Ytterligare en effekt av subventioneringen är att utbudet av bostäder på orter med Tobin's q mindre än 1 ökar och ger en allmän pris- och hyrespress. Det medverkar till att priserna i bostadsbeståndet på dessa orter ytterligare fjärrar sig från långsiktig jämvikt, dvs. där nyproduktion skulle vara möjlig utan subventioner genom att hyror och priser nått en nivå med q -värden kring 1. Det

ökade utbudet ger en tendens till kapitalförluster för ägarna av det befintliga beståndet - och motsvarande hyressänkningar för hyresgäster.

Fall 3. I detta fall ligger $q + s$ under 1. Det innebär att inte ens med subventioner kommer nyproduktion att vara lönsam. En kanske förvånansvärd slutsats av siffrorna i tabellen är att denna relation förefaller att vara ett vanligt värde. Det kan därför vara intressant att fundera över varför nyproduktionen i dessa kommuner inte helt har avstannat.

Två orsaker är tänkbara. Den första är att ägaren, byggaren eller beställaren har en mycket speciell smak när det gäller läge, arkitektonisk utformning eller inredningskvalitet, men att den befintliga stocken saknar goda substitut.

Den andra förklaringen är att i den begagnade marknaden ställs normalt höga krav på egenkapital/kontantinsats och betalning av räntor och amorteringar. Hushåll med låg soliditet och dålig likviditet kan då föredra ett statligt belånat småhus, även om det är dyrare. Den lägre likviditetsbelastningen kombineras med en generös soliditetsprövning. Ett byråkratiskt bostadspolitiskt organ som handhar skattepengar och inte insättarpengar kan lätt locka ekonomiskt svaga hushåll att genomföra riskabla fastighetsinvesteringar.

Slutsatser

I detta kapitel har vi sökt ge en beskrivning av huvuddragen i bygg- och bostadsmarknaden. Till alldeles övervägande del är bostadssektorn en beståndsmarknad. Det årliga nytillskottet pendlar normalt kring 1 procent av beståndet. Relativt små förändringar i betingelserna för bostadssektorn som t.ex. ändrade förväntningar, politiska regeljusteringar och nya skatter kan därför ge relativt kraftiga utslag i priserna på beståndet av bostäder. Det årliga nytillskottet är för litet för att nämnvärt ha någon inverkan på prisbildningen.

Bostadsmarknaden beskrivs i ekonomisk teori som en stock-flödes-marknad. Stocken är beståndet av bostäder och flödet är byggandet. Det råder inga entydiga samband mellan dessa storheter: förändringar i betingelserna för den ena påverkar sällan betingelserna för den andra på samma sätt. Så t.ex. påverkar räntesubventioner nyproduktionen så, att flödet ökas. Men priserna i beståndet påverkas på en rad andra sätt. Ibland förefaller bostadspolitiker bortse från denna skillnad, t.ex. då man behandlar stöd till nyproduktion av småhus som stöd för hela småhusbeståndet. I realiteten är det en liten andel av alla småhus som tar emot räntebidrag. Eller tag ett annat exempel. Ökade skatter på småhus berör primärt stocken. De får inte alltid förutsebara effekter på flödet eller nyproduktionen, kanske är det rimligt tro att det förändras i riktning mot ökad efterfrågan på flerbostadshus. Mekanismen är då denna: den högre skatten ökar månadskostnaden i småhuset, varför efterfrågan på nya småhus faller.

Hyrona inom hyressektorn bestäms på administrativ väg genom förhandlingar mellan hyresgäströrelsen och de allmännyttiga bostadsföretagen. Resultatet av dessa förhandlingar blir sedan normgivande för hyresmarknaden. Grundläggande för denna bruksvärdeprövning är att hyreskostnaden skall motsvara självkostnaden - en tänkt brukarkostnad utan inslag av kapitalvinst. De på detta vis fastställda hyrona utgör ett slags referenspriser på bostäder och påverkar priserna även i de övriga delarna av beståndet trots att där i princip råder fri prisbildning. Det existerar alltså inte några vattentäta skott mellan de olika bestånden på bostadsmarknaden. Pressas hyrona ned i hyressektorn under marknadsnivån får detta också återverkningar på priserna inom ägarsektorn.

Vi har funnit att med stigande reallöner följer ökade preferenser hos bostadskonsumenter för ägarbostäder. BNP-tillväxten tenderar att privatisera bostadsmarknaden. Med högre andel privatägda bostäder följer också en genomsnittligt högre bostadskvalitet.

Vi har också funnit att subventioner spelar en viktig roll i prisbildningen och när det gäller att förklara allokering förluster inom bostadssektorn. Det är t.ex. knappast möjligt att för närvarande bygga nya lägenheter utan stora subventioner. Om vi bortser från de allra mest centrala delarna i landets expansionsorter, innebär nybyggande i dag större eller mindre kapitalförstörelse.

Av vår analys framgår också att lägenheter på ägarmarknaderna generellt överlåtes till priser som ligger under normalvärdet på en marknad i balans, dvs. under återanskaffningsvärdet eller till värden på Tobin's q som ligger under 1, i många fall väsentligt under 1. Vid t.ex. granskning av överlåtelsepriser på bostadsrätter i Stockholmsområden som Kista har vi funnit värden som hela tiden understiger $q = 1$. Det är då frågan om ett område med en lokal högteknologisk arbetsmarknad. För de dataingenjörer som önskar bo i anslutning till arbetsplatsen står därmed bostäder tillgängliga till priser under produktionskostnaden. Det rör sig om en yrkesgrupp med genomsnittligt goda inkomster.

Det finns alltså i ekonomisk mening ett överskott på bostäder - inte en brist. Bara ett fåtal konsumenter betalar vad det kostar att producera den lägenhet de bor i. Man kan ju skapa ett efterfrågeöverskott på de flesta marknader genom att manipulera priserna. De statistiska uppgifter vi anförde i inledningen till detta kapitel stöder också denna uppfattning: det finns fler lägenheter än hushåll.

Referenser

T Boehm, 1981, *Tenure Choice and Expected Mobility: A Synthesis*, Journal of Urban Economics, Vol 10, s. 375-389.

J V Henderson/Y M Ioannides, 1983, *A Model of Housing Tenure Choice*, American Economic Review, Vol 73, s. 98-113.

N-G Lundgren, 1987, *Ekonomi, hushåll och bostadspreferenser*, i S Dahlgren/N-G Lundgren/O. Siksiö, Forskning om boendepreferenser - två kunskapsöversikter, forskningsrapport SB:4 från Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.

T Nesslein, 1988, *Housing: The Market Versus the Welfare State Model Revisited*, Urban Studies, Vol 25, s. 95-108.

OECD, 1988, *Historical Statistics 1960-1986*, Paris.

B Salaj, 1990, *Byggpriser i 80-talets bostadsproduktion*, Rapport R2:1990, Byggnadsförsörjningsrådet, Stockholm.

SCB, Bostads- och byggnadsstatistiska årsböcker.

SCB, Folk- och bostadsräkningen 1985.

SCB, *Statistiska meddelanden*, Serie Bo.

K Wickman, 1988, *Bostadsförsörjning med förhinder*, Rapporter och utredningar RU 1:1988, Bostadspolitiska institutets skriftserie, Stiftelsen Näringslivets Plan- och Byggnadsforskning, Stockholm.

R Wigren/L.Engebeck, 1990, *Byggnadskostnaderna - en analys av bostadsbyggandets långsiktiga kostnadsutveckling*, Statens institut för byggnadsforskning, Gävle. Stencil.

2. BOSTADSFÖRSÖRJNING OCH BOSTADSPOLITIK

Diskussioner av samband mellan bostadsförsörjning och bostadspolitik utförs ofta som en okomplicerad mål-medel-analys. Det antas att bostadspolitiker arbetar med ett begränsat antal mål och har tillgång till de medel som kan korrigera olika fel i bostadsmarknaden.

Denna syn på bostadsmarknaden bygger på föreställningen att bostadspolitiker kontrollerar relevant information och har förmåga att göra korrekta avvägningar för konsumentgruppers räkning. I denna studie avvisar vi en sådan interventionistisk tolkning. Ett alternativt synsätt är att den relevanta informationen finns utspridd hos marknadens aktörer och att den inte är möjlig att koncentrera särskilt mycket.

Bostadspolitik kan då förklaras mindre som en strikt rationell process och mer som ett antal ad hoc-anpassningar. Det blir lättare att förstå bostadspolitik som tillfälliga insatser för att tillmötesgå olika välorganiserade intressen. Den får i ett sådant perspektiv en mer spontan struktur och uppfattas mindre som en välordnad och på lång sikt uppförd konstruktion. En stor del av mål-medelstrukturen får då uppfattas som en efterhandskonstruktion, en uppgift besläktad med ideologisk idéproduktion.

I detta kapitel ger vi en inledande överblick av bostadspolitiken mot bakgrund av de mål som den efter hand kommit att tillföras. Vi kompletterar med en diskussion av centrala prispåverkande medel. Vi diskuterar även bekymmer som uppstår när politiska organ vid skilda tidpunkter går in på marknaden för att korrigera olika anpassningar.

Vissa bostadspolitiska mål

Det finns tre överordnade mål som återkommer i presentationer av bostadspolitiken. Det första avser, att befolkningen ska kunna bo i bostäder med hög standard. Vi kan kalla detta för bostadspolitikens kvalitetsmål. De medel man här satt in har i huvudsak gällt nyproduktionen. Genom en omfattande planlagstiftning, bl.a. via en omdiskuterad normsamling (Svensk byggnorm, SBN), finns detaljerade och långtgående bestämmelser för hur och var en bostad ska uppföras. Vissa andra åtgärder - i form av moderniseringsstöd - har tagit sikte på att förbättra kvalitetsmässigt eftersläpande delar av äldre bestånd. Genom att koppla regler för statligt understöd till planeringspolitik, har administrativ detaljreglering fått en central ställning i bostadsförsörjningen.

Ett andra mål är att söka utjämna bostadsstandarden mellan olika inkomstgrupper, dvs. ett rent fördelningsmål. I bostadspolitiken benämns detta mål

rättvisemålet. De medel man här använt har huvudsakligen varit olika former av bidrag, såväl inkomstprövade som generella.

Ett tredje mål är att påverka konsumenternas utgifter för bostadstjänster. Man menar att hyran för en normal lägenhet inte bör överstiga 20 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön. Det har oftast benämnts rimlighetsmålet. Olika prisregleringar och kostnadskontroller är här de viktigaste medlen. För att hävda rimlighetsmålet har ett systematiskt stöd till allmännyttiga bostadsföretag också använts.

För att förstå vissa historiska förutsättningar för regler som särskilt påverkat bostadspolitiker, är det nödvändigt att beakta den omedelbart efter kriget publicerade bostadssociala utredningen (SOU 1945:63). Dess synsätt kom att bilda ram för "den sociala bostadspolitiken". Utredningen föreslog att trångboddhet skulle avskaffas genom en politiskt styrd och omfattande sanering av bostadsbeståndet. Man föreslog också en sänkning av hyresnivån för en normal hyreslägenhet, som då antogs vara en välutrustad tvårumslägenhet. Som målvärde ("rimlig hyra") satte man 20 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön.

Förklaringen till att 20 procent var "rimligt" återkom i motiveringar som denna: "ett realiserande av nämnda hyresprocent skulle öka det relativa antalet betalningskraftiga hushåll i stort sett så mycket som krävs för produktionsprogrammets genomförande", dvs. en strävan att garantera full sysselsättning inom byggnadsindustrin.

De ambitiösa fördelningspolitiska målen, ofta kopplade till strävan att hålla uppe sysselsättningen inom byggnadsindustrin, krävde någon form av "planekonomi" - det är rimligt att uppfatta begreppet som liktydigt med den speciella form för interventionism som representeras av bostadspolitik. Man skulle således prisreglera för att tillfredsställa "behov" hos kollektivet hyresgäster, byggnadsarbetare - faktiskt en huvudaspekt i långa avsnitt av utredningen - och sysselsätta i byggvaruindustrin. De rent fackliga aspekterna gavs stor vikt. Utredningens prognoser angav dels att 1930-talets låga barnafödande skulle fortsätta, dels att en världsomfattande depression skulle följa efter världskrigets slut, något som man trodde skulle leda till en vikande efterfrågan på bostäder.

Den särskilda byggnadspolitik som föreslogs i utredningen var ett inslag i den allmänna konjunkturpolitiken, en koppling som har behållits. För att hålla uppe den ekonomiska aktiviteten vid övergången till en fredsekonomi, ansåg man att byggande skulle stimuleras. Regeringen tog dock miste i fråga om konjunkturrens riktning och styrka, varför man hastigt sökte begränsa bostadsbyggandet efter något år.

En utvidgad målkatalog

Bostadsutgiften utgör normalt en hög andel av ett hushålls budget. Politiska förslag som ändrar utgiften i någon riktning kan väntas väcka allmänhetens uppmärksamhet. Tillmötesgåenden i form av "fribrev till villaägare", ökade bostadsbidrag, löften om en snabbare takt i utbyggnaden av vissa kategorier bostäder och mera sådant publiceras inte sällan i den bostadspolitiska debatten före ett allmänt val. Avsikten kan vara att tillmötesgå särskilt viktiga väljargrupperns intressen, dvs. sådana vars röster kan avgöra ett val.

De skisserade politiska ambitionerna leder till invecklade avvägningar mellan sociala och ekonomiska värden på bostadsmarknaden. Å ena sidan sker en spontan prisbildning på bostadstjänster, som speglar *konsumenternas* preferenser och betalningsvilja. Å den andra påverkar politiker i samspel med statliga planerare priser, avgifter, skatter och annat med hänsyn till avgivna löften och egna preferenser. En kombination av *politikernas och planerarens* preferenser blir verksam. Man pressar undan marknaden till förmån för politisk styrning. I denna process ingår också förhandlingar med särskilt betydelsefulla aktörsgrepp. Härigenom kommer organiserade intressen in i makten över bostadsförsörjningen. Intressegrupperna tillför en tredje typ av styrande önskemål på bostadsmarknaden, *de bostadsspecialiserade organisationernas* preferenser.

Det komplicerade spelet mellan politiker, intressegrupper, byråkrati och konsumenter innehåller en dynamik, som gör de politiska ingreppen mer och mer centrala. Bostadspolitikens målkatalog har därför en historia.

De operativa mål som för närvarande gäller kan räknas upp i följande ordning: kvalitetsmål ("bostadspolitik ska utövas för att garantera ett bostadsbestånd med god standard"); rättvisemål ("de svaga grupperna ska stärkas på bostadsmarknaden"); rimlighetsmål ("20-procentmålet"); paritetsmål ("enbart standardskillnader ska speglas i hyresskillnader"); neutralitetsmål ("lika priser i olika upplåtelseformer"); spekulationsmål ("inga möjligheter till vinster ska finnas genom arbitrageförfaranden på bostadsmarknaden"); integrationsmål ("alla bostadsområden bör innehålla hushåll från många grupper i samhället").

Till vart och ett av dessa "högre" mål finns ett antal delmål och restriktioner, som tillsammans bildar en hierarki. Spekulationsmålet drar t.ex. med sig ett förtjänstvaru-perspektiv ("merit good"), ofta uttryckt i tesen att "bostäder ska vara en social rättighet, inte en handelsvara". En "förtjänstvara" beskrivs inom välfärdsekonomisk teori så, att dess värde systematiskt underskattas av konsumenter i marknaden. En vanlig slutsats i sådana resonemang är, att politiker ska ingripa i prisbildningen på sådana marknader och kompensera för konsumenternas underskattning.

Mål som kopplas in på successivt lägre nivåer i hierarkin blir normalt mer detaljerade, t.ex. precisa mål eller rekommendationer för högsta tillåtna prisutveckling på bostadsrätter (1980-talet) eller småhus (1970-talet). I invecklade kombinationer mellan olika medel och mål utbildas "riktlinjer" för hur vissa

grupper ska beredas tillträde till t.ex. småhusmarknaden. Vissa "principer" för beskattningen av olika boendeformer kan också uppfattas som delmål.

Den målkatalog som bildas via det politiska systemet leder till att förrådet av styrmedel blir stort. För att nå en grupp uppställda mål, ska ett särskilt styrmedel tillordnas vart och ett. För att klara handläggningen och behålla överblicken över den invecklade processen har särskilda institutioner införts. Dit hör bl.a. Bostadsdepartementet, Bostadsstyrelsen och Statens planverk, numera sammanslagna till Boverket, Lantmäteriverket, Centralnämnden för fastighetsdata, byggforskningens olika institutioner, för att göra ett urval av statliga institutioner som är specialiserade på bygg- och bostadsmarknaden.

De politiska ingreppen får betydande återverkningar redan genom målsättningarnas och styrmedlens omfattning. Aktörerna och de regelsamlingar de är satta att uttolka medverkar inte bara till en politisering, utan också till en byråkratisering av bostadsmarknaden. Byråkratisering förstås så att anpassningar regleras genom bestämmelser och sanktioner som medför icke-triviala restriktioner för producenter och konsumenter av bostadstjänster.

Hysesreglering

Hysesreglering infördes 1942. Bakgrunden var ett pågående världskrig och svensk beredskapsekonomi. De drag av planekonomi som förenas med ett modernt krig innehöll sådana element som att fria investeringsresurser skulle styras över till rustningsansträngningen. Bostadsbyggande blev ett mål av andra ordningen.

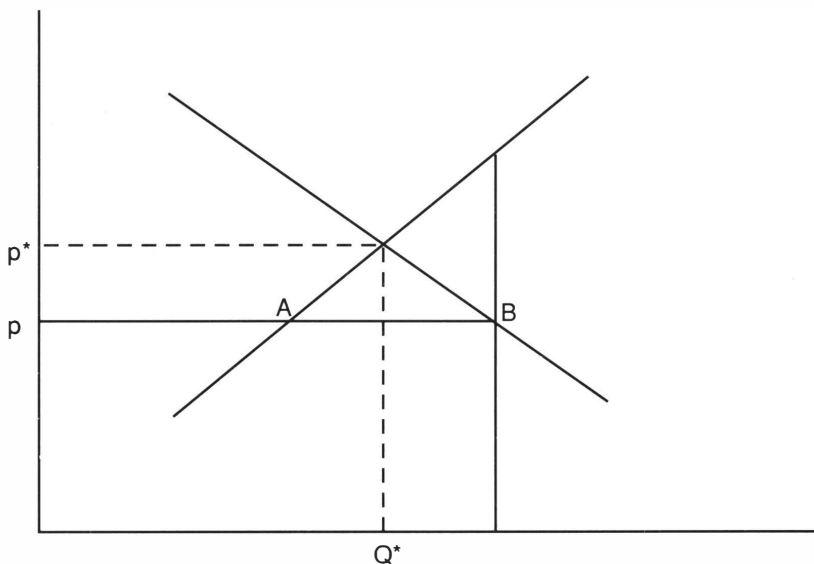
Det minskade utbudet av bostäder antogs leda till en brist, något som skulle ge fastighetsägare möjlighet att kapitalisera en bristränta genom höga hyror. För att undvika denna anpassning - en bieffekt av en nationell försvarsansträngning - infördes stopp för hyreshöjningar. Det uttalades dock explicit att hysesreglering alltid måste vara en tidsbegränsad kontrollåtgärd.

Tekniken med hysesreglering är rättfram. Politiker föreskriver ett högsta pris som en fastighetsvärd tillåts ta ut av en hyresgäst för en bestämd bostadstjänst. Ofta sker det på initiativ av någon organisation, som drar fördel av att regleringen införs. I Sverige var den organiserade hyresgäströrelsen aktiv vid tillkomsten - lagen tillkom explicit efter en hänvändelse från Hyresgästernas Riksförbund den 31 januari 1942.

Den grundläggande föreställningen bakom kravet på hysesreglering är att efterfrågeöverskott på olämpligt sätt förändrar förhandlingspositioner mellan parterna. Samtidigt förutsätts utbudselasticiteten vara låg, dvs. stigande priser kommer inte att snart locka nya producenter till sektorn.

Hysesregleringens verkningar kan beskrivas med hjälp av diagram 2.1.

Diagram 2.1.



Vid priset p^* , som läses av längs y-axeln i diagrammet skär den uppåt lutande utbudskurvan och den nedåtlutande efterfrågekurvan varandra. Mängden Q^* bostadstjänster, som läses av på x-axeln, är föremål för ett byte. Det råder jämvikt på bostadsmarknaden.

Men nu regleras priset på bostadstjänster till p , som ligger lägre än jämviktspriset p^* . Det bryter jämvikten. Färre bostadstjänster tillförs bostadsmarknaden medan fler efterfrågas. Ett efterfrågeöverskott eller en "bostadsbrist" uppträder. Den anges av skillnaden $p(B - A)$. Priset som tilldelningsfunktion kan inte längre fungera. En kö får bildas för att tilldela sökande bostäder. I förlängningen förstelnas hyresmarknaden - rörligheten minskar.

Före 1942 hade det aldrig varit tal om bostadsbrist i marknadsmässig mening. Det utesluter inte att stora delar av befolkningen inte bodde särskilt bra. Men en låg bostadsstandard är resultat av en låg inkomstnivå. I en historisk tillväxtprocess finns under de första faserna alltid en tendens att den kapitalintensiva bostadsproduktionen släpar efter.

Några år efter hyresregleringens införande var "bostadsbrist" ett faktum. Dessutom sjönk nyproduktionen kraftigt under de första efterkrigsåren. 1939 hade 59 000 bostadslägenheter byggts - varav allmännyttan och kooperativa bostadsföreningar svarade för 24 procent. I början av 1950-talet uppfördes

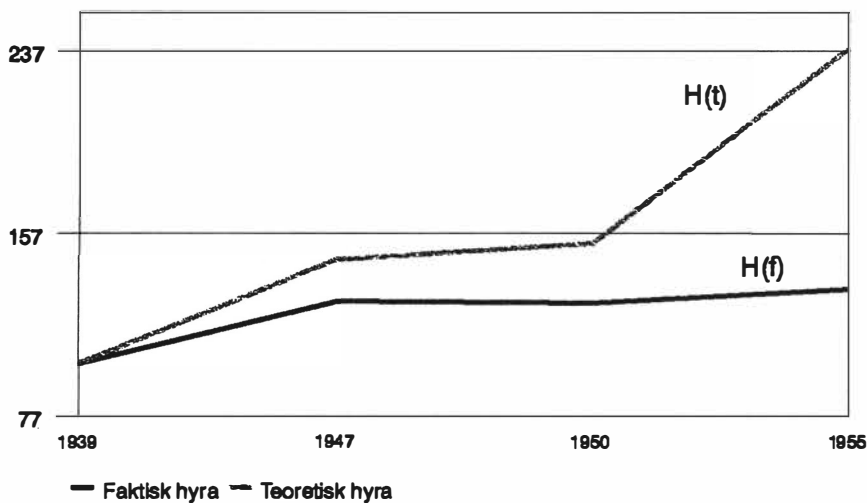
omkring 40 000 lägenheter. Nu hade andelen allmännyttiga och kooperativa företag stigit till 80 procent.

Det kan vara av intresse att kort dröja vid hyresutvecklingen under årtiondet efter regleringens införande. Vi gör detta med hjälp av diagram 2.2, där kurvan $H(f)$ registrerar faktisk prisutveckling för en genomsnittlig hyreslägenhet och $H(t)$ en teoretisk, som antas spegla hyresutveckling utan reglering.

Vi har beräknat $H(t)$ med hjälp av antaganden om en bestämd inkomstelasticitet (0,6) och priselastisitet (-0,5) för hyreslägenheter. Inslaget av osäkerhet i sådana bedömningar är betydande. En huvudinvändning är att en högre prisbana också skulle följas av en större tillgång på lägenheter, något som gör att nivån på hyresutvecklingen överskattas av $H(t)$. Det är teoretiskt möjligt att ta hänsyn till detta fel, men vi rör oss då på ännu osäkrare mark.

Diagram 2.2. Hyresutvecklingen 1939-1955 faktiska och teoretiska värden.

Hyresindex



Som framgår av diagram 2.2 växte skillnaden markant under 1950-talets första hälft, närmast som en reflex av de höga inflationstalen under Korea-kriget. Korea-inflationen gjorde skillnaden mellan de två hyresnivåerna "politiskt brännbar". Om vi antar att det finns något tröskelvärde för att tillbakadragandet av ett politiskt tilldelat privilegium ska bli svårt, är det sannolikt att detta värde uppnåddes under perioden 1950-55. Fram till 1950 steg skillnaden successivt till omkring 20 procent - men sköt iväg till omkring 80 procent fram till år 1955. Procent avser här hur mycket högre den potentiella marknadshyran är i jämförelse med den faktiska eller observerade hyran.

I den bostadspolitiska diskussion som fördes fram till år 1950 uppfattade de flesta deltagare hyresregleringen som temporär - det gällde närmast att finna en tidpunkt, då dess tillbakadragande vore lämpligast. Efter 1950 tonade detta förbehåll efter hand bort - en återkommande utgångspunkt blev i stället att en reglering av hyresnivån är naturlig, då bostaden är en speciell vara.

Hyresregleringen i sin ursprungliga form avskaffades på 1960-talet och ersattes av en bruksvärdeprövning som valde de s.k. självkostnadshyrorna i det allmännyttiga beståndet som referenspunkt. Den offentliga priskontrollen ersattes av en lagstiftning med obligatoriska förhandlingar mellan partsorganisationer. I slutet av 1960-talet gavs hyresgästernas besittningsskydd en stark ställning i lagen. Innebörden blev att från denna tidpunkt "tillhörde" privilegiet med hyror under jämviktshyran hyresgästerna. Det kapitaliserade värdet av detta privilegium kan vara mycket stort, vilket i hög grad förklarar olika intresseorganisationers strategiska beteende.

Det är ogörligt att med krav på exakthet fastställa storleken av det kapitaliserade värdet, men det är möjligt att grovt skissa storleksordningen. Betydelsen för en intresseorganisation av att följa en strategi kan då förstås mer konkret. Låt oss anta att det "övervärde" (den diskonterade skillnaden mellan den hyra som skulle kunna tas ut på en fri marknad och den hyra som medges av bruksvärdesystemet) är i genomsnitt 50 000 - 75 000 kronor för en lägenhet i det allmännyttiga beståndet och 75 000 - 100 000 kronor i det privata. Skillnaden motiveras av att det allmännyttiga beståndet ligger sämre än det privatägda, dvs. det har en sämre lägesränta. Beräkningar ger då vid handen att drygt 50 miljarder kronor "tillhör" hyresgäster i allmännyttiga företag och drygt 60 miljarder i privata företag. Om hyresmarknaden avregleras, kommer således belopp i denna storleksordning att bli föremål för olika förhandlingar.

Det nya bruksvärdesystemet har i princip blivit en förlängning av den tidigare hyresregleringen. Genom den höga inflationstakten under 1970-talet skärptes tendensen till hyressplittring, skillnader i hyresnivåer mellan nya och gamla lägenheter som inte motsvarar konsumenternas värderingar. Tendensen motverkades av en kraftig subventionering av ränteutgifter i den nyare delen av beståndet. Det förekom också inom större allmännyttiga företag en överföring av intäkter från äldre till nyare fastigheter.

1970-talets hyressplittring kompletterades under 1980-talet av en värderingsförändring bland konsumenter med avseende på lägenheternas relativa placering. Centralt belägna lägenheter kom att värderas relativt högre samtidigt som befolkningsomflyttningar och teknisk utveckling medförde att ett begränsat antal områden uppvisade expansion ("den nya urbaniseringsrörelsen"). Stockholmsregionen har intagit en särställning. En markerad expansion har i övrigt också inträffat i Göteborgsområdet (bilindustri), Sydvästra Skåne, Uppsala och Umeå. Ett nytt drag i det regionala utvecklingsmönstret är stagnationstendenser i orter som Örebro, Västerås, Karlstad m.fl. samtidigt som den rena glesbygden uppvisat tillbakagång.

En estetisk värderingsförändring är också möjlig att spåra. Småskalig bebyggelse med citynära placering har fått potentiellt högre priser än den storskaliga förortsbebyggelsen från miljonprogrammets tid. Innebörden kan tolkas så, att hyressplittringen antagit nya former. Gamla bostäder i städernas innerstadsdelar är generellt undervärderade och på expansionsorterna mycket undervärderade. Förortsbebyggelse från 1970-talets första år (miljonprogrammets sista år) har i stora delar av landet en hyresnivå som kan uppfattas som en approximativ jämviktsnivå. Nybyggda bostäder har i sin tur så kraftiga subventioner att de kan vara mer attraktiva än något äldre och ofta sämre utformade lägenheter i allmännyttiga bestånd. Bruksvärdeprövningen med rötter i föreställningen om att hyran ska baseras på historiska kostnader har inte kunnat ta hänsyn till de kapitalförluster och kapitalvinster som potentiellt föreligger i marknaden till följd av ändrad konsumentsmak och nyare arkitektonisk utformning.

I och med att ett privilegium etableras, blir det svårt att dra tillbaka. Ett exempel kan vara den omkonstruktion av regleringen som ägde rum efter 1967, i samband med övergången till bruksvärdesystemet. Under intryck av den kritik som riktats mot hyresregleringen, stod det en tid öppet hur den äldre hyresregleringslagen skulle omarbetas. Förhandlingar fördes mellan de politiska partierna, där helt fri hyresprisbildning var ett alternativ. Förslaget föll bl.a. på att inte alla partier kunde ena sig om detta - om t.ex. ett enda parti uppträtt mot ett avregleringsförslag hade det kunnat dra politisk fördel av privilegiet vid ett kommande val.

Exemplet illustrerar ett teorem som utvecklats inom public choice-skolan. Det föreligger en asymmetri mellan att introducera och att dra tillbaka ett privilegium för någon inflytelserik intressegrupp. Lättheten att introducera en förmån står i kontrast till svårigheten att ta tillbaka den; även sedan de motiv som fanns för att alls införa den bortfallit. För att helt ta bort hyresregleringen i slutet av 1960-talet hade det krävts fullständig politisk enighet. Eftersom det fanns incitament i form av framtida röstvinster för varje enskilt parti att avvika från överenskommelsen, kunde enighet inte uppnås. Resultatet blev att hyresregleringen flyttades in i bruksvärdesystemet.

Subventioner

Sittande regeringar har betraktat det som ett politiskt ansvar att erbjuda statsunderstöd till olika betydelsefulla intressegrupper, som klagat över sina bostadsproblem. Motiveringar som använts har ofta utnyttjat fördelningspolitiska argument. Olika avvägningar av vad som kan vara "rättvist" för olika grupper är vanliga vid diskussioner av bostadssubventioner.

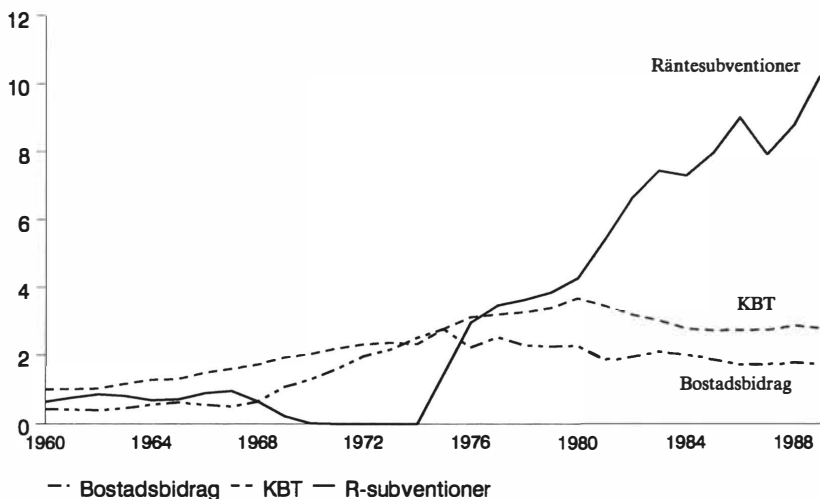
En blick på en förteckning över bostadssubventioner i Sverige räcker för att påvisa deras omfattning. Följande subventionsformer tillämpas 1990: allmänt räntebidrag till bostäder, statskommunalt bostadstillägg till pensionärer, allmänt bostadsbidrag, bidrag till hyresrabatter för vissa flerfamiljshus, kvarboendegaranti, nybyggnadsbidrag på vissa orter, stöd för genomgångsbostäder för ungdomar, hyresförlustlån, bidrag för att finansiera radonåtgärder i egnahem, förvärvslån, bidrag för tillgänglighetsskapande åtgärder, energibidrag, boendemiljöbidrag, underhållslån, ränte- och amorteringsfria tilläggs lån, fördjupningslån vid förvärv av äldre fastighet, investeringsbidrag. En fullständig förteckning över existerande subventionsformer saknas. I detta avsnitt ska huvudintresset riktas mot de tre förstnämnda.

Det gällande subventionssystemet accepterar sedan 1974 generella subventioner ("räntebidrag"). Det innebär ett brott med en tradition i svensk bostadspolitik. Så sent som vid 1967 års bostadspolitiska reformer - då det s.k. paritetslånesystemet infördes - hade man avvisat sådana lösningar. Dåvarande generaldirektören för Bostadsstyrelsen, Alf Johansson, avrådde bestämt i en teoretiskt utformad historik över bostadspolitiken. Den fogades som appendix till 1966 års bostadsbyggnadsutredning. I den riksdagsdebatt som föregick införandet av reformerna kritiserade alla ledande talare tanken på att alls införa generella subventioner på bostadsmarknaden.

1974 års beslut beredde väg för permanenta och stora subventioner för framtiden. Båda dessa egenskaper följer av att systemet är känsligt för höga inflationstal. När inflationen driver upp marknadsräntan, ökas skillnaden till den av staten garanterade (fasta och låga) räntan. Fastighetsägaren betalar efter den statliga räntesatsen och staten går in med en räntesubvention för att täcka gapet mellan dem.

I diagram 2.3 redovisas de belopp som fördelats enligt de tre mest centrala bostadspolitiska subventionsformerna. (I den populärekonomiska bostadsdebatten behandlas ibland underskottsavdragen i småhussektorn som subventioner - vi väljer dock att hålla dem utanför. För en mer fullständig diskussion av skälen för detta, se Wickman 1989).

Diagram 2.3. Bostadssubventioner 1960-1989.



Den heldragna kurvan redovisar räntebidragens utveckling och den streckade kurvan det statskommunala bostadstillägget till pensionärshushåll (KBT). Den tredje kurvan registrerar de allmänna bostadsbidragen, dvs. det inkomstprövade bostadstillägget till i första hand barnfamiljer. Alla värden anges i 1980 års prisnivå.

En omedelbar iakttagelse är att subventionerna vuxit särskilt mycket sedan 1974. Kurvan vände då kraftigt uppåt. Ökningen gick från 3,5 miljarder åren före 1975 till omkring 15 miljarder 1989. De totala subventionerna (och särskilt räntesubventionerna) växte under denna period exponentiellt. Om vi drar trenden oförändrat fram till år 1995 når vi 25 miljarder i samma prisnivå - i 1989 års priser motsvarar det omkring 45 miljarder kronor. I förlängningen - vid en oförändrad politik - finns anledning förvänta sig att bostadssubventionerna kommer att medföra en markant ökad belastning på statsbudgeten.

Bostadsbidrag

Individuella bostadsbidrag infördes under 1930-talet. De riktades då till fattiga familjer i tätorter med minst tre barn. Inriktningen var fördelningspolitisk och målgruppen tydligt utpekad. I den socialpolitiska expansionen efter andra världskriget vidgades den krets av barnfamiljer som gavs stöd till boendet. Om

familjen hade låg inkomst, minst två barn och var bosatt i en modern lägenhet utbetalades ett s.k. familjebostadsbidrag. Det beräknades enligt ett visst belopp per barn och fungerade som ett inkomstprövat tillskott till det allmänna barnbidrag som samtidigt infördes. De barnhushåll som kom i fråga måste dock uppfylla villkoret att ha relativt höga boendekostnader.

Successivt vidgades under efterkrigstiden den krets av hushåll som kom i åtnjutande av bostadsbidrag, men reglerna höll fast vid att bidraget skulle avse barnhushåll. 1968 överskreds denna gräns - även hushåll utan barn gavs rätt att ta emot bostadsbidrag. Från denna tidpunkt är det enklast att uppfatta bostadsbidraget som ett inkomstprövat inkomstbidrag. Bidragsreglernas krav på boendet har efter hand tonats ned och vikten av inkomsten justerats upp. Dess ursprungliga karaktär av varuanknuten subvention har till någon del gått förlorad.

En slutsats från diagrammet är dock att - om bostadsbidragen mäter den fördelningspolitiska insatsen - betoningen av fördelningspolitik successivt har minskat. Mellan 1970-74 utgick alla bidrag efter inkomstprövning. Efter 1980 ändrades politikens huvudkaraktär. 1981 var räntebidragen större än bostadsbidragen. Räntebidragen har sedan 1975 följt en stigande bana, medan bostadsbidragen följt en fallande, mätt i fasta priser.

Det finns även en funktionsförändring hos bostadsbidragen. Fram till första hälften av 1970-talet var den generella efterfrågan på bostäder större än tillgången. Bidragets syfte att allmänt öka barnfamiljers valfrihet får på en sådan marknad obetydligt genomslag. Huvudeffekten blir en inkomstförstärkning för "boende" barnfamiljer. Om tilldelningen sker på administrativ väg, krävs snarare att politiker påverkar regler för inplacering i bostadsköer, om en större valfrihet för den utpekade gruppen (barnfamiljer) ska uppnås. Olika förfaranden med förturer får införas. Bostadsbidraget ökade före 1970-talets balans på bostadsmarknaden snarast storleken på bostadsunderskottet (genom ökad efterfrågan).

När bomarknaden kom i balans under 1970-talet försköts bostadsbidragens verkningar. De fungerade som medel för att öka efterfrågan på en marknad, där ledande aktörer inte arbetar med prissänkningar som medel att utjämna skillnader mellan tillgång och efterfrågan. Strävan att garantera sysselsättningen för byggnadsindustrin i det nya marknadsläget kan med stor sannolikhet förklara att bostadssubventioner alltmer allmänförklaras: reglerna blev generösare i takt med att bostadsöverskottet växte.

En sådan användning av bostadsbidrag kan uppfattas som en strategi för att försvara gällande hyresprisbildning på en bomarknad med tendens till utbudsöverskott. De allmännyttiga företagens stigande kontroll av hyresmarknaden understöds genom att efterfrågan hålls uppe. Särskilt allmännyttans bestånd träffades av problemet outhyrda lägenheter. På någon sikt är det ofrånkomligt att en anpassning skulle ha ägt rum genom prissänkningar.

Kapitalisering av subventionsförmåner

Om vi går tillbaka till diagram 1.10 i kapitel 1 finns möjlighet att belysa en annan intressant utveckling. Kostnadstrenden för byggande byter riktning från 1975. "Svenska" argument förklarar det mesta av förändringen. Trendbrottet samvarierar i tiden med de nya regler för bostadssubventioner som började gälla från 1975 (jfr prop 1974:150). Det ligger nära till hands att bakom denna kurva söka spåra en kapitalisering av de subventionsförmåner som började utanordnas. Med kapitalisering förstår vi att enskilda eller grupper för egen del tillägnar sig någon andel av de subventioner som bostadspolitiker löpande tillför bostadsproduktionen.

Kapitalisering kan anta en rad former. En form är ökade inkomster för kapitalägare och arbetare inom byggsektorn. En illustration är att löneutvecklingen inom byggnadsindustrin under 1980-talet varit högre än industriarbetarnas genomsnitt, trots att produktivitetens utvecklingen varit låg (Salaj 1990). Men även andra former kan tänkas i byggeledet. Den dämpade konkurrens och det drivhusklimat som subventioner ger upphov till, tillåter en industri att skjuta upp introduktionen av tekniska förbättringar. De tillåter i förlängningen att företag som producerar med lågeffektiv produktionsteknologi - och som därför normalt slås ut - kan stanna kvar på marknaden.

Studier som utförts under 1980-talet av byggindustrin har visat att dess investeringar i forskning och utveckling ligger lägre än i industrin i allmänhet, men också lägre än i jämförbara länder. Svensk byggindustri skulle då uppvisa fler teknikeftersläpande drag. Den snabbare prisutvecklingen i jämförelse med andra länder lämnar stöd åt slutsatsen. Stora subventioner tillåter byggnadsindustrin att arbeta med en mer långsam introduktion av kostnadsänkande innovationer än vad som skulle varit fallet utan statligt subventionsskydd.

Ett stort subventionsprogram förefaller påverka byggmarknaden så, att den antar monopolistiska drag. Möjligheter för företag att höja priser - oberoende av om man vinner eller förlorar marknadsandelar - utmärker normalt monopolistisk prissättning. Med minskad konkurrens följer även att innovationstakten går ned.

Den diskussion som förts av bostadsdepartementet kring monopolistiska och därmed kostnadshöjande drag på byggmarknaden, kan med ledning av dessa observationer ges en annan betoning. Där bostadsdepartementet pekat ut orsaker i marknaden till prissättning utan konkurrens, ska bedömningen kompletteras med subventionspolitikens monopolfrämjande egenskaper.

Diagram 1.9 lämnar ytterligare en synpunkt. Diagrammet jämför konsumentprisindex med byggnadsprisindex för både gruppbyggda småhus och för flerbostadshus. Huvudintrycket är att byggnadskostnaderna från andra hälften av 1970-talet stiger hastigare än inflation, särskilt markant för flerfamiljshus. Prisutvecklingen för gruppbyggda småhus går under 1980-talets byggboom förbi

det allmänna inflationstalet. Men prisuppgången var för flerfamiljshus större än för småhus, om vi ser till hela den period, då räntesubventioner utanordnats.

Skillnaden mellan de båda byggpriserierna kan användas för att belysa frågan om subventioner kapitaliseras i byggnadsledet. I rent byggtknisk mening är det knappast svårare att bygga ett flerfamiljshus än ett småhus. Det finns därför ingen rent byggtknisk förklaring till att prisindex för flerbostadshus skulle röra sig hastigare än småhusindex.

Förklaringar till de statistiska mönstren är komplicerade. Det är dock troligt att olika subventionsregler för flerfamiljshus och småhus har påverkat prisindex. För ett flerfamiljshus subventioneras omkring 65 procent av kapitalkostnaden (vid 1990 års räntenivåer). Till denna siffra ska adderas summan av ett antal specialdestinerade subventioner till flerfamiljshus, men vi tar här inte hänsyn till dessa. Motsvarande siffra för ett småhus är drygt 30 procent. I det senare fallet kompliceras nivåbedömningen av regler för beskattning och underskottsavdrag. Dessa är troligen inte lätt åtkomliga för kapitalisering i bygglaget, varför vi kan bortse från dem. Det föreligger därför ett potentiellt större utrymme för kapitalisering inom sektorn flerfamiljshus. Detta förhållande kan förklara varför prisindex följer en brantare bana.

En slutsats är att subventionsregler tillåter att byggnads- och byggvaruindustrin kapitaliserar delar av de subventionsvärden som bostadspolitiken löpande tillför bostadsmarknaden. För bostadskonsumenten ger sig detta till känna som högre priser på byggvaror och bostadskapital. Till följd av ett större stöd till flerbostadshus, sker en större del av kapitaliseringen inom denna sektor av byggverksamheten.

Det är en konsekvensrik slutsats, att de resurser som bostadspolitiken tillför marknaden, kapitaliseras av olika aktörer. Vi ser i denna anpassning en mekanism i bostadsmarknadens prisbildning. Förväntningar, ränteändringar och politiska regeländringar kapitaliseras. En följd är att priserna på fastigheter - som allmänt uppfattas som "säkra" investeringar - fluktuerar på ett sätt som mer påminner om prisrörelser på aktier än prisutvecklingen på varaktiga konsumtionsvaror.

En annan konsekvens är att kapitaliseringsmöjligheter öppnats även för andra grupper än byggnadsindustrin. Låt oss anta, att subventioner och hyresreglering tillsammans och i genomsnitt drivit ned hyresnivån med 1 000 kr/mån under marknadshyran. Vi antar också att aktörer på bostadsmarknaden arbetar med en diskonteringsränta på 5 procent.

Om nu dessa siffror tas som ett genomsnitt för landet, får vi till resultat att 372 miljarder kronor ligger som kapitaliseringsbara värden i hyresbeståndet. Om vi jämför med andra beräkningar uppfattar vi nivån 250 - 300 miljarder som en rimlig skattning av kapitaliseringsbara överskott av andra bostadspolitiska regler. Det pekar på att kapitaliseringsbara "övernärden" enbart av bostadssubventioner skulle ligga inom intervallet 75-125 miljarder kronor. Den exakta storleken är

osäker. Det förefaller dock realistiskt, att subventioner förklarar mellan 1/3 och 1/5 av hyresstockens övervärden.

Den starka intressepolitiken på hyresmarknaden förklaras då till stor del av att mycket stora värden kan omfördelas mellan grupper, huvudsakligen genom påverkan på politiken. Det kan ske genom rätten att tolka regler för värdering, beskattning och försäljning av bostad. Men det kan också ske genom att slå vakt om subventionsåtagandets storlek, alternativt att söka utvidga det.

Kapitalisering inom ägarsektorn

Ett småhus som uppförs enligt gällande subventionsregler subventioneras med mer än 30 procent av byggkostnaden. Räntesubventionen konstrueras så att ägaren år 1 betalar 4,9 procent ränta för lånet på fastigheten. Räntesatsen skrivs upp med 0,5 procentenheter för varje efterkommande år, tills dess ägaren betalar enligt gällande marknadsränta. Vad som är gällande bomarknadsränta fastställs av Boverket. Under hela den period som ägarens ränta ligger under gällande marknadsränta, betalar staten mellanskillnaden. Under denna period amorteras en försumbar del av lånet.

Jämfört med månadskostnaden i ett frifinansierat hus kommer det subventionerade småhuset att uppvisa en lägre månadskostnad under hela den subventionerade perioden. Skillnaden kan av ägaren kapitaliseras genom en försäljning.

Ju tidigare en ägare avyttrar sitt småhus, desto större andel av subventionsvärdet kan han realisera, eftersom han säljer ett kvarstående (tidsbundet) privilegium tillsammans med huset. Därigenom bildas incitament, dels för att styra nybyggande till den statsunderstödda sektorn, dels för att snabbt realisera subventionsvärden. Detta förklarar två tendenser som varit synliga på ägarmarknaden sedan slutet av 1970-talet: en snabbare omsättning av ägda lägenheter (särskilt inom bostadsrättssektorn) och en utträngning av byggande vid sidan av statliga finansieringssystemen.

Kapitalisering inom ägarsektorn har getts större uppmärksamhet och diskuterats mer än motsvarande rörelser inom hyressektorn. Subventions- och kapitaliseringsbegreppet har också getts en vidare definition inom denna sektor. Ett exempel kan klargöra. Inför riksdagsvalet 1979 diskuterades bostadsfrågan som en viktig valfråga. Diskussionens huvudfråga bestämdes av den då publicerade boken "Betalt för att bo" (Sandelin/Södersten 1978).

Boken presenterade en bild där de samlade underskottsavdragen inom småhussektorn stigit hastigt. Dessa behandlades som en form av bostadssubventioner - trots att det är fråga om "uteblivna inkomster" för staten och inte utanordningar. Kapitaliseringen inom ägarsektorn beskrevs som en gigantisk "orättvisa" till de hyresboendes nackdel. I boken och debatten uppmärksammades bara i förbigående de två huvudförklaringarna till underskottsavdragens

ökning: stegringen av småhusbyggandet under 1970-talet och en snabbt stigande räntenivå.

Hyresgästströrelsen förmådde bostadsdepartementet att definiera om begreppet subventioner så att det i fortsättningen skulle inrymma underskottsavdrag. Från 1979 publiceras det under rubriken "skattesubventioner" i bostadsdepartementets bilaga till Finansplanen - siffran avser bara underskottsavdrag för småhus. Med storleken på "skattesubventioner" definierad av bostadsdepartementet blev det möjligt att diskutera "orättvisa" i statens behandling av de olika sektorerna. 1980-talets ökade skattebelastning på småhussektorn (se nedan) kan härledas tillbaka till denna diskussion.

Påverkan på prisbildningen

Syftet med bostadssubventioner av olika slag har varit att sänka priset på bostäder och därigenom göra bättre, större eller fler bostäder tillgängliga för flera. Låt oss kalla detta subventionernas kvantitetseffekt. Den fara som en subventionspolitik emellertid löper är att en priseffekt blir framträdande. Med priseffekt avses stigande priser på den subventionerade varan. Preiseffekten konkurrerar med kvantitetseffekten.

Om priseffekten blir subventionsprogrammets mest dominerande resultat, kommer subventionen att omfördela inkomster, alstra fickor av ineffektivitet i produktionen eller erbjuda dem som köat sig till en tilldelning av den subventionerade varan en extrainkomst. Preiseffekten sammanfattar därför i de flesta fall de felaktiga styrningar som följer med en subvention.

För att ordna observationerna är det lämpligt att gå tillbaka till diagram 1.10 (kap 1). Kurvan tillåter en uppdelning på två perioder - före och efter den stora expansionen för bostadssubventioner efter 1974. Fram till 1975 utvecklades byggkostnaderna långsammare än det allmänna konsumentprisindex. Efter 1975 har dessa ökningstakter kastats om.

Prisbilden är anmärkningsvärd, eftersom två förhållanden särskilt utmärkt perioden efter 1975: 1) miljonprogrammet hade slutförts, en period då byggsektorn utmärktes av 10-årig stark uppgång. Men den normala anpassningen i en högkonjunktur är stigande priser och i den efterföljande nedgången är det normala fallande priser; 2) ett långvarigt underskott på bostäder hade slutligen mättats - ett visst överskott på bostadslägenheter hade anmält sig från början av 1970-talet. Detta tenderar normalt att påverka prisbildningen i återhållsam riktning.

Om vi skjuter över perspektivet mera i detalj, mot enskilda byggvaror, framträder en kompletterande bild. Vare sig en produkt vunnit marknadsandelar mot sina substitut eller förlorat dem, har priset höjts. Det normala för jämviktsprisbildning är att endast den som vinner marknadsandelar har ett utrymme för prishöjningar. Alla andra söker vinna fotfäste på marknaden genom

sänkta eller oförändrade priser. Det förefaller som om det kraftfulla subventionsprogrammet lagt även byggmaterialmarknaden i en form av prisskugga - normala anpassningar gäller inte längre efter 1974.

Konstruktionen av bidragssystemet gör att subventioner i fast pris kan komma att växa med kvadraten på inflationen. Räntesubventioner kan komma att framstå som ett svart hål i samhällsekonomin - nämligen om en kombination av stigande produktionskostnad, hög marknadsränta och fler årgångar som inlemmas i systemet sammanfaller i tiden. Dessa förhållanden har utmärkt svensk bostadsmarknad sedan 1975.

Ett regionalt perspektiv på räntesubventioner och hyresreglering

Det kan vara intressant att diskutera bostadspolitiken också ur ett annat perspektiv, storstäder i förhållande till landsbygd. Bostadsstöd fördelas till dem som bygger, men skatt drivs in centralt. Det medför att det kan uppkomma skillnader mellan finansiella prestationer och mottagande av bostadsstöd också mellan regioner (vi baserar den följande diskussionen på Wickman 1989).

Vi väljer att dela in Sverige i två olika regioner: storstadsområdet och övriga landet. Till storstadsområdet räknar vi Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö. Indelningen baserar sig på SCB:s befolkningsstatistiska publikationer.

I tabell 2.1 redovisar vi subventionsnettot i miljarder kronor för storstadsområdet under perioden 1984-87. Vi jämför inlevererade skatter med utbetalda räntesubventioner till nybyggda och ombyggda bostäder för respektive år och region.

Tabell 2.1. Räntebidraggrundad resursöverföring till storstäder från övriga landet 1984-1987, miljoner SEK i löpande pris.

	1984	1985	1986	1987
Till storstäder	770	850	680	990

Beräkningarna visar att det via skatte- och subventionssystem har överförts resurser till storstadsområdet till ett uppskattat värde av mellan 680 och 990 miljoner kronor årligen under perioden 1984-87. Om vi tar hänsyn till hela perioden och räknar med den årliga genomsnittliga marknadsräntan, har omkring fyra miljarder kronor överförts till storstadsområdet via räntesubventioner.

Ett hushåll utanför storstadsområdet förser ett hushåll i t.ex. Stockholm med stöd, så snart som detta väljer att bygga ett nytt hus eller bygga om med statliga lån. Hushållet i Stockholm kan därefter välja att bo billigare än vad bostadens marknadsvärde tillåter eller tillägna sig skillnaden genom att sälja sin bostadslägenhet.

Bostadsregleringens effekter på byggmarknaden

Förekomsten av externa effekter, otillräcklig information och ojämn förhandlingsstyrka på marknaden har använts som argument för att utbilda ett regelsystem om fastigheters belägenhet och utseende. Dessa motiv har med tiden kommit att få en vidare tolkning i begrepp som "att skapa säkra och ändamålsenliga bostäder", "åstadkomma en rimlig hyra" osv.. Byggnormerna har härigenom också kommit att motiveras med bostadsbyråkratins uppfattning om vad som är att betrakta som god boendestandard ("en sund, rymlig, välplanerad och ändamålsenligt utrustad bostad till rimligt pris").

Byggnormerna har blivit alltmer vidlyftiga och detaljrika i sin utformning. Bristfällig samordning av olika regler, varierande lokal tillämpning och ständiga förändringar med anpassningsproblem som följd har kommit att karaktärisera systemet. Det har drivit upp kostnaderna för bostadsbyggandet och samtidigt hämmat den tekniska utvecklingen i byggbranschen genom att hindra eller minska intresset för att pröva nya lösningar. Allt eftersom byggnormkomplexet växt i omfattning har det också blivit svårare att bedöma dess konsekvenser och måluppfyllelse.

Utredningar visar att om kostnadsaspekten tagits med vid bedömningen så skulle många normer ha formulerats väsentligt annorlunda eller aldrig kommit till.

Produktion genom ombud

Bostadspolitikens utformning får implikationer på byggkedjans olika led. Kraftiga ingrepp i en marknad på både utbud- och efterfrågesidan - som utmärker den rådande bostadspolitikerna - minskar funktionsdugligheten hos marknaden. Vi befinner oss troligen långt från det samhällsekonomiska optimum som en lågreglerad byggmarknad skulle leda till.

Efterfrågan på bostäder inom delar av systemet bestäms inte på en marknad direkt av konsumenten utan "genom ombud": Boverket, länsbostadsnämnder, kommuner och allmännyttiga bostadsföretag. Det är denna bostadsbyråkratins uppfattning om bostadens storlek och utformning som styr. Det har lett till en ensidig och komplicerad produkt.

En viktig kostnadshöjande faktor är bostadsbyråkratins s.k. kineseri som från mer rationella utgångspunkter måste betraktas som avancerat resursslöseri. Det försenar och hindrar en rationell planering av bostadsbyggandet. Som exempel kan nämnas kommunernas dåliga beredskap när det gäller byggplanerad mark och de lånebeviljande myndigheternas benägenhet att försena och klumpa ihop de preliminära lånebesluten. Igångsättningstillstånd ges ofta med kort varsel. Det försvårar byggherrarnas planering och försämrar möjligheten att genomföra en effektiv upphandling.

Symbiosen

Med bostadsbyggandets politiska beroende har följt ett närmast symbiotiskt förhållande mellan mäktiga agenter på byggmarknaden; bostadsdepartementet, byggfacket, de allmännyttiga bostadsföretagen och storbyggmästarna. Det handlar om en viss överensstämmelse i synen på bostadsproduktionens villkor och dess upprätthållande, en politisk förstärkning av byggsektorns skyddade ställning. Regleringssystemet utgör grunden för denna symbios. Det är i allmänhet lättare att komma överens om kostnadshöjande åtgärder eller inskränkningar av konkurrensen om man kan överlåta betalningsansvaret på andra, i det här fallet på skattekollektivet.

Härmed har vi fått en producentdominerad marknad där politiker och administratörer för sin planering är beroende av kompetenta producenter. Men eftersom de själva i stor utsträckning kan bestämma produktionens storlek och innehåll, krävs ingen tung hänsyn till konsumenterna. Situationen erbjuder en välorganiserad fackförening stora möjligheter. Det relativt högre löneläget för byggnadsarbetare kan inte förklaras med faktorer som ryms inom den solidariska lönepolitiken. Det är ingen tillfällighet att utländska byggföretag sällan förekommer på den svenska byggmarknaden, våra skandinaviska grannländer inberäknade. I denna mening kan normsystemen uppfattas som icke-tariffära handelshinder.

Det förekommer bland byggsektorns aktörer en uppfattning att konsumentinflytandet över boendemiljön ska ökas på myndighetsinflytandets bekostnad. Det skulle kunna stimulera kreativitet och förnyelse inom byggbranschen och leda till ett mer differentierat utbud och större valmöjligheter för bostadskonsumenter. Ett slopande av byggsbventioner och hyresreglering på kort sikt skulle visserligen leda till ett minskat bostadsbyggande och till en hel del omställningsproblem. Man är dock beredd att ta dessa olägenheter för att i framtiden få större frihet.

Låneramarna

De statliga låneramarna har bl.a. till uppgift att begränsa det statliga åtagandet. De fungerar som ett officiellt sanktionerat riktpolis för vad ett bostadsprojekt får kosta. Det underlättar ett slags oligopolssituation vid anbudslämnandet eftersom anbudsgivarna har ett riktmärke att hålla sig till. Samtidigt påverkar låneramarna bostädernas utformning. Vi får bostäder som avspeglar lånekraven mer än de boendes preferenser.

Låneramarna bygger på schablonbelopp motsvarande ett 60-tal komponenter i byggnaden. Dessa belopp kan enkelt användas som à-priser i kalkylarbetet. Eftersom mängderna av olika komponenter och funktioner är givna i anbudsunderlaget hamnar man lätt på samma totalkostnad. Ingen finner det heller lämpligt att lämna ett anbud som understiger lånetaket. Man vet var konkurrenterna kommer att lägga sig.

Prissamarbetet underlättas också av det gemensamma intresset från byggföretagen att i överläggningar med länsbostadsnämnderna söka höja schablonbeloppen i boverkets regler.

En annan källa till dålig resursanvändning ligger i subventionssystemets utformning. Ett byggföretag som skall uppföra ett flerbostadshus får statliga lån till 2,7 procent ränta under första året. Kapitalkostnaden blir då så låg att byggaren har svaga incitament att pressa kostnaderna. Detta förhållande kan säkert till stor del förklara varför nedgången i efterfrågan under 70-talet inte ledde till fallande priser utan i stället till en jämnt stigande kurva.

Stabilisering av byggandet

Ett uttalat syfte i den svenska bostadsregleringen har varit att minska variationerna på byggmarknaden för att öka effektiviteten i resursutnyttjandet. Det finns som vi har visat i föregående avsnitt starka destabiliserande faktorer inbyggda i bostadsmarknaden. På en oreglerad marknad skulle t.ex. det nuvarande konjunkturläget ha lett till minskat bostadsbyggande och därmed dämpat överhettningen på faktormarknaderna. I stället känner politiker trycket från väljarna att fullfölja planer som gjorts upp under andra förutsättningar, och låter därmed inte bostadsbyggandet gå ned.

Ökade inkomster och det genom kraftiga subventioner bibehållna låga relativpriset på bostäder är avgörande faktorer bakom krav på ökat bostadsbyggande trots stigande kostnader. För att tillgodose dessa krav ser sig nu myndigheter nödsakade att genom nya regleringar söka påverka resursfördelningen i riktning mot fler nya bostäder på bekostnad av annat byggande. Onödiga kostnader uppstår inte bara genom felaktig resursfördelning utan också genom den ryckighet i planeringen som följer av denna politik.

Konkurrenstrycket - entreprenörledet

Den i tidigare sammanhang redovisade företagsstrukturen inom entreprenadmarknaden borde inte i sig utgöra hinder för en tillfredsställande konkurrens. Regelsystemens utformning verkar emellertid på flera sätt konkurrenshämmande. De tenderar att driva fram skalfördelar. Det är oftast endast de stora företagen som har tillräckliga juridiska och finansiella resurser för att kunna ta egna initiativ till större projekt och få dem accepterade i länsarbetsnämnden.

De mindre företagen har svårare att klara ryckigheten i myndigheternas prioritering av olika slags byggande. Man har vanligen inte resurser som omedelbart kan överföras från t.ex. reparations- och ombyggnadsarbeten till nybyggnad av bostäder. De större företagen har möjlighet att i sådana lägen avstå från bostadsbyggande till förmån för utländska projekt.

Byggregleringen bidrar till en utveckling mot större s.k. kombinerade projekt. Det gynnar de stora integrerade företagen. Byggprocessens regelsystem driver fram en ökad koncentration på byggmarknaden och därmed en minskad specialisering inom byggandet. Vi kan även få en ökad risk för bildandet av dolda karteller.

Att så få utländska byggtreprenörer gett sig in på den svenska marknaden kan till avgörande del förklaras med de rådande regelsystemen. Så t.ex. kräver byggfacket att utländska byggföretag ska teckna svenska kollektivavtal för sin utländska arbetskraft. Så som dessa avtal hittills utformats diskriminerar de den utländska arbetskraften. Vidare krävs för icke skandinaviska medborgare uppehålls- och arbetstillstånd. Dessa remitteras av berörda myndigheter till fackliga organisationer som normalt avstyrker.

Byggmaterial

Byggmaterialindustrin karaktäriseras i viktiga delar av fåtalskonkurrens. På flera stora materialområden råder praktiskt taget monopol: Electrolux-vitvaror, Swedish Match-dörrar, Pilkington-fönsterglas och Euroc-cement är viktiga exempel. Det under 70-talet rådande utbudsöverskottet på många byggmaterialmarknader har lett till stagnerande eller minskad leveranskapacitet på den svenska marknaden. Sammantaget kan detta förklara den starka prisuppgången under de senaste årens starkt ökande efterfrågan. En nedsatt konkurrens, kapacitetsbrist och hög efterfrågan har möjliggjort för byggmaterialföretagen att höja sina priser mer än vad som är kostnadsmässigt motiverat.

På marknader med väl fungerande konkurrens medför en sådan här situation ökad import av byggmaterial. Regelsystemen har här verkat dämpande på importbenägenheten. Det råder vanligen stora svårigheter att anpassa import av byggmaterial till nationella traditioner och formella krav på material och konstruktioner. Kraven på tygodkännande och användningen av nationella

standarder utgör här viktiga tekniska handelshinder. Trots ett mångårigt samarbete inom Norden existerar fortfarande stora svårigheter.

Vi kan också konstatera att statliga byggregler i Sverige är mer omfattande än i andra länder. Många av de regler som i dag återfinns i byggnormen ges i andra länder ut som rekommendationer. Detta verkar inte bara dämpande på importbenägenheten utan bidrar också till bevarandet av etablerade företagsstrukturer och begränsar incitamenten till forskning och utveckling.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att regelsystemen på byggmarknaden i Sverige visar att för den del av bostadsproduktionen där kostnad, kvalitet och tillgänglighet bestäms genom politiska och administrativa processer uppkommer en belastning för folkhushållet. En konsumentstyrd produktion skulle sänka dessa kostnader, ge större variation i utbudet och väsentligt öka tillgängligheten.

Skattepolitik och bostadsmarknad

Bostäder utgör en stor del av den samlade kapitalstocken i Sverige. Det totala marknadsvärdet av bostadsfastigheter kan uppskattas till omkring 2 000 miljarder kronor. Vi räknar med att det finns omkring 400 milj m² bostadsyta i beståndet. Åldersfördelning och förslitning antas medföra att beståndet (grovt) fördelar sig harmoniskt kring medelvärdet 5000 kr/m². Innebörden är, att om t.ex. Lloyd's i London beslöt sig för att försäkra alla svenska bostäder, skulle man få garantera summan 2 000 miljarder kronor.

Bostäder utgör mellan en tredjedel och hälften av den totala kapitalstocken. Det är svårt att jämföra olika kapitaltillgångar genom att livslängden varierar: bostadsfastigheter, kontorsfastigheter och kraftverk har långa livslängder jämfört med exempelvis industrins maskinkapital. Kvoten mellan kapital och motsvarande årlig produktion blir därför hög för byggnadskapital och låg för maskinkapital. Beskattnings av bostadskapital är därför centralt i hela diskussionen om kapitalbeskattnings.

Beskattnings av bostäder är också nära förenat med andra komponenter i den offentliga bostadspolitiken som räntesubventioner och gynnande respektive missgynnande av olika upplåtelseformer. Bostadsbeskattnings ska därför uppfattas som både en del av skattepolitiken och bostadspolitiken.

Transaktionsskatter

Som transaktionsskatter räknar vi dels lagfartsavgiften på 1,5 procent av försäljningsbeloppet vid en fastighetsöverlåtelse, dels en motsvarande stämpelavgift vid uttag av inteckningar.

I 1990 års reform av inkomst- och företagsbeskattningen har den traditionella realisationsvinstbeskattningen kompletterats med en schablonregel som har karaktär av transaktionsskatt. Denna skatt är för permanentbostäder högst 9 procent av försäljningssumman, där bostadsrätt och småhus behandlas lika. För övriga privatbostäder - övervägande fritidsfastigheter - är reavinstskatten 18 procent. Skatten på försäljning av hyreshus i näringsverksamhet behåller dock karaktären av traditionell reavinstskatt - överskottet beskattas med 30 procent på vinsten. Detta är också huvudregeln för småhus, men inköpspriset får inte längre räknas upp. Även "inflationsvinster" beskattas således enligt den nya huvudregeln.

Ett problem med transaktionsskatter är att de ger inlåsnings effekter på marknaden och att frivilliga - för köpare och säljare ömsesidigt gynnsamma - transaktioner försvåras. Bostadsmarknaden blir trögare. Ett hushåll som önskar flytta till en likvärdig bostad upplever reavinstskatten som en 9 procentig "flyttskatt". Skatten tas ut så fort det blir en realisationsvinst vid försäljningen av den gamla bostaden. Något uppskov med att betala realisationsvinstskatten medges ej längre fr.o.m. 1991.

Om vi ser till syftet med en realisationsvinstskatt, finns ytterligare ett problem som sällan uppmärksammas i svensk debatt. En ökning av det reala priset på bostäder ger inte någon ökad konsumtionsförmåga för den som planerar för oförändrad bostadskonsumtion. Priset på jämförbara bostäder stiger lika mycket. Vid byten mellan helt likvärdiga bostäder, gör ingen av ägarna någon vinst. En person som däremot avser att minska sin konsumtion av just bostadstjänster kan tillgodogöra sig kapitalvinsten i form av ökad konsumtion. I den klassiska litteraturen om grunder för kapitalvinstbeskattning togs sådana resonemang som utgångspunkt för att överhuvudtaget avvisa kapitalvinstbeskattning av tillgångar som långsiktiga bostadsinnehav.

Kapitalinkomstskatter

Vid beskattningen av inkomst av fastighet tillämpas i dag ett antal olika principer. Systemet befinner sig under omläggning och vissa av de satser som här diskuteras kan komma att förändras under de närmaste åren. Vår diskussion utgår från de allmänna regler som lagts fast i propositionen om reformerad inkomst- och förmögenhetsbeskattning (Prop 1989/90:110).

Småhus. För småhus beräknas en fastighetsskatt som ska fasas upp till 1,5 procent av taxeringsvärdet. I princip ska taxeringsvärdet motsvara 75 procent av fastighetens marknadsvärde. Den s.k. schablonintäkten tas helt bort. Värdet av underskottsavdrag för räntor på lån i en fastighet begränsas till 30 procent av underskottet. Om ränteunderskotten totalt för alla lån är över 100 000 kronor

får bara 70 procent av det överskjutande underskottet dras av, dvs. värdet blir 21 procent.

Efterkrigstidens erfarenhet visar att det varit svårt att tillämpa enkla och rätlinjiga principer för beskattning av småhus, dvs. ungefär halva bostadsbeståndet och en avgörande del av hushållens privata förmögenheter. Trots en kraftig inflation har det ansetts politiskt svårt att låta taxeringsvärdet följa med. I stället har ad hoc-åtgärder genomförts. Ett exempel är införandet av progressiva schablonintäkter.

Då en allmän fastighetsskatt nu blivit norm i politiken, kan det vara av intresse att kort dröja vid denna nyhet i svensk bostadspolitik.

En särskild fastighetsskatt infördes 1984. Den är att betrakta som en skatt på bruttovärdet eller som en objektskatt. Fastighetsskatt utgår oberoende av ägarens övriga inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Underlaget för denna skatt är taxeringsvärdet. Fastighetsskatten är avdragsgill för företag som rörelsebeskattas. I princip innebär detta att en fastighet för ett hushåll i småhus dubbelbeskattas: både som objekt och som eventuell förmögenhet. När ägaren är ett aktiebolag blir det närmast frågan om trippelbeskattning: fastighetsbeskattning, vinstbeskattning och utdelnings- eller kapitalvinstskatt hos den slutlige ägaren.

Fastighetsskatten är en helt statlig skatt. I de anglosaxiska länderna, där fastighetsskatter (rates eller property taxes) spelat en stor roll har dessa främst varit kommunala och avsedda för att bygga ut den kommunala infrastrukturen. En kommun som framgångsrikt bygger ut sin infrastruktur kan därmed räkna med ökade intäkter - en wickselliansk intresseprincip i beskattningen.

Bostadsrätter. Inom denna del av beståndet dominerar de rikskooperativa organisationerna HSB och Riksbyggen. Hänsynen till dessa organisationer har länge styrt beskattningens utformning. De förändringar som nu är under införande innebär i stället att bostadsrätter kommer att skattemässigt jämföras med småhus. Det innebär i princip att ägaren av en bostadsrätt erlägger skatt på det värde bostadsrättsandelen har.

Hysesfastigheter. För hyresfastigheter tillämpas en skattesats på 2,5 procent av taxeringsvärdet. För överskott av uthyrning tillämpas gängse rörelsebeskattning (fr.o.m. 1991 inom det skattemässigt nya inkomstslaget "näringsverksamhet"). För realisationsvinst gäller 30 procents beskattning. Fr.o.m. 1991 beskattas realisationsvinster som inkomst av näringsverksamhet.

Förmögenhetsskatt. För småhus gäller i princip att nettoförmögenheten - bestämd av skillnaden mellan taxeringsvärde och belåning - tas upp till beskattning. Det är den samlade nettoförmögenheten i hushållets hela portfölj som ligger till grund för beskattningen. Lågt satta taxeringsvärden och hög belåning leder tekniskt till att hushållen får en negativ nettoförmögenhet i sin fastighet.

För bostadsrätter gäller att förmögenheten beräknas som andel av bostadsrättsföreningens förmögenhet, dvs. taxeringsvärde minus föreningens lån. Även efter den nyligen genomförda omtaxeringen av bostadsrättsföreningar är dessa värden låga.

För privatägda hyreshus ligger taxeringsvärdet till grund för förmögenhetsbeskattningen. Om rörelsen drivs i aktiebolagsform blir underlaget värdet av motsvarande aktier - med reduktion för fåmansbolag.

Effekter inom skattesystemet

Den fiskala effekten. Skatternas primära uppgift är att minska privat köpkraft och att överföra resurser till den offentliga sektorn. Överföringar går främst till medborgargrupper som har en starkare position i det politiska spelet än de grupper som blir föremål för beskattning. När det totala skattetrycket uppgår till omkring 56 procent av BNP blir lätt beskattade grupper och grupper som får förmåner identiska. De olika grupperna ska dock primärt ses som separerade, då skattebeslut och utgiftsbeslut sällan är helt samordnade.

Den fiskala effekten kan bestämmas dels med utgångspunkt i de skattebelopp som kommer in, dels med utgångspunkt i vilka individer som slutgiltigt får bära skatten, dvs. hur skatten övervältras. Det senare problemet brukar också beskrivas som incidensproblematiken. Den som formellt är skattskyldig blir ofta inte den som träffas ekonomiskt, eftersom skatter via prissystemet kan övervältras på andra.

För hyresbostäder gäller att en ökad beskattning på kort sikt helt får bäras av fastighetsägaren i form av sänkt avkastning. På längre sikt blir nyproduktionen lägre och skatten kommer i allt väsentligt att övervältras på de boende som högre hyra.

För ägda bostäder (småhus) blir bäraren av höjda skatter den sittande generationen ägare. Den tillträdande generationen eliminerar värdet av skatten genom att överta fastigheterna till ett pris som gällde innan skatten introducerades med avdrag för det fullt diskonterade värdet av den nya skatten. I denna mening fungerar höjd skatt på marknader, där fastigheter köps och säljs till fria priser som engångsskatter.

Skatten får effekter på sparande och kapitalbildning som vi kan exemplifiera från småhussektorn. Det sparande som normalt genereras på fastighetsmarknaden har under 1980-talet påverkats av bostadspolitiska regeländringar. Vi särskiljer småhussektorn för att lättare kunna bedöma hanteringen av sparincitament "på låg nivå". De skattereformer som riktats mot sektorn under 1980-talet är skärpt realisationsvinstbeskattning, fastighetsskatt samt en successiv sänkning av underskottsavdragens värde till först 47 procent och fr.o.m. 1991 30 procent.

Vi gör med vissa antaganden (8 procent av stocken säljs varje år, den genomsnittliga marginalskattesatsen ligger inom småhussektorn på 60 procent,

upptrappad fastighetsskatt på 1/3 av taxeringsvärdet) i tabell 2.1 en beräkning av den ökade skattebelastningen på småhussektorn som en följd av reformerna.

Tabell 2.2. Ökad årlig skattebelastning på småhussektorn under 1980-talet (miljarder SEK).

Källa	Summa
Fastighetsskatt	1,5
Avdragsreformer	2,1
Realisationsvinstskatt	4,1
Totalt	7,7

Summorna ska uppfattas som närmevärden. En central slutsats är att en stor del av sparandet bland 1980-talets småhusboende sugits upp av staten. I denna mening konkretiserar tabellen den allmänna trend vi skisserade ovan.

Bostadspolitiken utgör en snärskog av olika skatteprinciper och deras tillämpningar. Det är knappast möjligt att förklara systemet med beskattning av bostäder med utgångspunkt från några allmänna principer som intresseprincip, förmågeprincip eller än mindre teorin för optimal beskattning med dess sofistikerade avvägningar mellan minskad effektivitet och ökad "inkomsträttvisa".

Möjligen skulle man kunna rekonstruera en politisk process där det ständigt uppstår behov av nya inkomster för att finansiera en expanderande offentlig sektor, tillfälliga politiska opinioner och permanenta intressegrupper som kräver förändringar i en bestämd riktning och erbjuder segt motstånd mot förändringar i andra riktningar. Till detta kommer rent tekniska svårigheter med tidigare skatteregler som i allt friare kapitalmarknader lett fram till olika typer av skatteplanering och där hål i skattelagstiftningen måste täppas igen.

Den allmänna betydelsen av bostadspolitik - en översikt

Införandet av olika regleringar och subventioner samt förändringar av skatteregler har skett på politiskt initiativ. Det är en politisk uppgift att förvalta dem. De viktigaste motiven är fördelningspolitiska: man vill ge hushåll med låg

inkomst en "rimlig" och "rättvis" hyra. Subventioner antas också medverka till att jämna ut betalningsströmmen över en bostads livslängd.

Över de fördelningspolitiska konsekvenserna av ett så omfattande styrsystem saknar dock de ansvariga kontroll. Påfallande ofta saknar de också pålitlig och aktuell information. Vi har ovan gett exempel på hur stora omfördelningar av förmögenheter sker via anpassningar på bostadsmarknaden och hur räntesubventioner omfördelar betydande kostnader mellan hushåll i storstad och landsort. Till följd av att de resurser som omfördelas via sådana sekundära anpassningar är stora, är det lätt att uppfatta dessa som betydelsefulla effekter av bostadspolitiken.

Eftersom tillförsel och underhåll av bostäder kan äventyras på en bostadsmarknad under hyresreglering, har myndigheterna valt att samtidigt operera med gynnade offentliga bostadsförvaltande företag. Självkostnadshyra och självkostnadsföretag som finansiellt går runt - ibland med stöd av riktade subventioner från staten - utvecklas till praxis på bostadsmarknaden.

Det kan förklara mönstret i hyressektorns utveckling under efterkrigstiden. En dominerande kommunal fastighetssektor i form av SABO-företag har bildats. De ska kunna ta ett ansvar för de effekter som hyresregleringen ger upphov till. Men för att klara en företagsgrupp som hela tiden riskerar att hamna i stora underskott, blir det naturligt för politiska myndigheter att åta sig ett långsiktigt subventionsansvar. Denna företagsgrupp blir beroende av att subventionsströmmen inte plötsligt sinar.

Andra grupper som inrättar sig efter det rådande subventionsklimatet är delar av byggnadsindustrin och vissa av de institutioner på kapitalmarknaden som har en betydande utlåning till bostäder. Det är enklast att i det senare fallet uppfatta stora bostadssubventioner så, att de ökar säkerheten i utlåningen. En snabb avreglering av subventioner skulle för dessa företags del sannolikt innebära en oönskad uppgång i antalet osäkra fodringar.

En så bred ansats i bostadspolitiken som i den svenska lockar fram tendenser till en politisk utveckling som många värjer sig emot - där olika intressebaserade korporationer vinner inflytande över statsmakten via ett komplicerat förhandlingsspel. När olika prisregleringar och subventionsregler i praktiken inte längre kan ändras utan medgivande från intressegrupper, är det ett tecken på att allmänintresset har försvagats i förhållande till det organiserade särintresset. Om vi så vill, har de ledande intressegrupperna erhållit en form av beskattningsrätt - de kan i praktiken styra utanordningen av subventioner inom vissa breda intervall. En sådan - reell om än ej formell - vidgning av beskattningsrätten är mycket anmärkningsvärd.

Bostadsförmedlingens stärkta ställning

Vi har antytt en utvecklingslinje från hyresreglering till bostadssubventioner och allmännyttiga bostadsföretag, som står nära den allmänna bostadspolitiken. I denna kedja ingår också en förstärkt ställning för kommunernas bostadsförmedlande organ. Strävan är att de ska förbättra rörligheten på en hyresmarknad som lätt förstelnas av en hyresreglering.

Speciallagstiftning som syftar att öka tillgången på bostäder att förmedla för dessa organ har införts under det senaste decenniet. De nya bestämmelserna har sammanfattats i 1988 års bostadsanvisningslag (se prop 1987/88:35).

Anvisningslagen gäller för fastigheter med minst fyra lägenheter och enbostadshus som hyrs ut året om. Överlåtelse - men inte uthyrning - av bostadsrätter undantas i lagen. Genom den nya lagstiftningen ges kommunens bostadsförmedlande organ rätt att fastställa vilka hyresgäster som ska beredas plats i olika lägenheter som blivit lediga. Fastighetsägare kan bara under speciella omständigheter motsätta sig besluten.

Den tidigare lagen baserade sig på frivilliga överenskommelser mellan fastighetsägare och kommunala myndigheter. Den nu gällande lagen kompletterar med en mer aktiv roll för kommunerna, som dessutom ges prövnings- och sanktionsinstrument. Via beslut i hyresnämnder ska kommuner kunna garanteras anvisningsrätt i den utsträckning som behövs för bostadsplaneringen. När en fastighetsägare ansöker om statliga bostadslån vid ny- eller ombyggnad, ska denne lämna en utfästelse till kommunen att dess anvisningsrätt accepteras. I annat fall kan fastighetsägaren inte räkna med att dra fördel av de subventionerade lånen.

Den utlösande faktorn för en skärpt förmedlingsverksamhet har getts av de långa köer bostadssökande som under 1980-talet har bildats i de större städerna. Det är särskilt stora grupper av ungdomar som köar. De söker sig normalt till hyresmarknaden, så snart de kommer ut på arbetsmarknaden och strävar att bilda eget hushåll. Politiken har sökt gå kritiska opinioner till mötes, genom att föreslå byggandet av särskilda ungdomsbostäder, olika typer av nya bidrag till ungdomsboende och skärpt övervakning av förmedlingen av hyresbostäder.

De regler som nu gäller innebär att fastighetsägare ska lämna lediga bostäder till den kommunala bostadsförmedlingen och för större grupper av bostäder minst 50 procent. Den korta erfarenheten av det större kommunala förmedlingsansvaret visar att det kan vara svårt att kontrollera lagens efterlevnad. Det torde åtminstone för somliga fastighetsägare finnas starka incitament att undvika dess tillämpning.

Vissa godtyckliga förturer - i strid med en rimlig tolkning av förmedlingslagen - har belagts och diskuterats också inom grupper som i remissomgången stött lagens införande. Ett exempel är de innehav av lägenheter som LO:s fackförbund har i Stockholm. Det har visat sig svårt för Stockholms kommunala organ att få tillgång till sådana lediga lägenheter för förmedling. Ett antal

"lägenhetsaffärer" - med allmänna debatter i tillspetsad moralisk form - har åtföljt lagen.

Dessa erfarenheter gör det sannolikt att nya regleringar på den redan tungt reglerade bostadsmarknaden blir svåra att hantera. Funktionerna i ett redan överbelastat styrsystem försvagas. Den förändring som alltid kan förutses i en sådan situation är, att bostadskonsumenter kommer att söka vägar att kringgå de nya regleringarna. Men diskussionen av en offentlig förmedling av bostäder kan drivas djupare och ges också en teoretisk inramning.

Med ledning av efterfrågeanalyser är det möjligt att förklara den gällande fördelningen av bostadsbeståndet. Några huvudfaktorer i förklaringen är olikheter i inkomst, prisbildning på bostäder i olika lägen och med olika upplåtelseform, olikheter i preferenser, skatteregler, bostadsstöd osv. En fullständig modell för efterfrågan på bostäder blir ganska komplicerad. Den bostadsekonomiska forskningen visar emellertid att fördelningen av beståndet på olika hushåll kan förklaras med sådana faktorer.

I modern konsumtionsforskning har man också observerat att många s.k. konsumentkapitalvaror (bilar, segelbåtar, bostäder) äger en serie egenskaper som var och en efterfrågas med olika intensitet av olika konsumenter. Det slutgiltiga valet av bostad innebär då, att konsumenten genomfört många invecklade avvägningar mellan olika attribut hos bostäder som pris, läge, storlek, utrustning, närhet till olika centra och naturområden, områdesstatus, skolor och mera sådant. I denna mening uppfattas bostaden som ett objekt som består av ett knippe tjänster.

Ett centralt argument vid förklaringar av observerade mönster i flyttning är att sådana "dolda" egenskaper - knippet tjänster - styr bostadsvalen. Låt oss ge ett exempel. Närhet till en särskilt omtyckt skola påverkar väsentligt en barnfamiljs bostadsval. Det pris som hushållet är villigt att betala blir högre än för en helt jämförbar bostad som ligger utanför den speciella skolans upptagningsområde. Det högre pris som familjen erlägger i jämförelse med den tekniskt likvärdiga bostaden kan uppfattas som en skolavgift. Den ger familjen rätt att välja utbildningskvalitet för barnen och den kan jämföras med en avgift för sådan valfrihet, kanske analogt med avgifter till en privatskola.

Ett annat likartat exempel kan vara följande. Det har belagts i ekonomiska studier att ett områdes status skattas högt av bostadskonsumenter (se Wigren 1986). De är villiga att betala stora mellanskillnader för att bo i distrikt, där utbildnings- och inkomstnivån är hög. Prisskillnaden kan nu uppfattas som en avgift för att slippa bo i ett på socialpolitisk grund "välintegrerat" område.

Hur vi än väljer att tolka exemplen, framgår att omöjliga kunskapskrav ställs på en bostadsförmedlande myndighet. Den ska känna till och väga av alla de överväganden som varje hushåll gör inför bostadsvalet, om den fria efterfrågestyrningen ska ersättas med något likvärdigt. Ett sådant krav leder mot slutsatsen att den bostadsanvisande myndigheten får träffa avgöranden utanför sin egentliga kompetens.

En intresseväckande skillnad som framträder vid jämförelser av s.k. attributprisstudier för bostäder är, att samma egenskap påverkar bostadspriset olika från område till område. Resultatet ger vid handen att olika försök att aggregera konsumenters preferenser över en nationell marknad får godtyckliga inslag. I princip utesluts möjligheten av centralistiska systemlösningar via nationella medeltal.

De generella tilldelningssystemen skjuter över svåra uppgifter på lokala tjänstemän. Uppgiften att samla in kunskap som allsidigt ska göra det möjligt att ersätta styrning genom fri efterfrågan, blir lätt så omfattande (och kostnadskrävande) att den uppfattas som outförbar. Den bostadsanvisande myndigheten tvingas att arbeta med betydande kunskapsluckor. Irrelevanta bedömningsgrunder kan komma att samexistera med ovidkommande vid myndighetens slutgiltiga avgörande.

Slutsatser och sammanfattning

Försök att göra en mål-medel-analys av bostadspolitik visar sig ofta vanskliga. Synpunkten begränsar sig inte till bostadspolitik, utan gäller troligen allmänt för politiserade marknader, dvs. sådana där inslaget av politisk styrning är stort. Sådana marknader tenderar att dra in aktörer vid sidan av politiker, nämligen organiserade intressen, och vid en summering av de mål som olika centrala aktörer arbetar med, framträder svåröverskådliga målkataloger. Vi har sökt visa de komplicerade avvägningar som en politiserad marknad kommer till genom en närmare behandling av tre centrala styrmedel i bostadspolitiken: hyresreglering, subventioner och beskattning.

Hyresreglering infördes 1942 som en beredskapsåtgärd. Den nationella uppgiften gällde att klara beredskapen inför utsikten att dras in i det pågående världskriget. Investeringar styrdes till totalförsvaret. Bostadsinvesteringar kunde förväntas bli låga. För att förhindra fastighetsägare att kapitalisera den briststränta som kunde förväntas på hyresmarknaden, infördes en - som man länge uppfattade saken - tillfällig hyresreglering.

Efter beredskapstidens slut avskaffades dock inte regleringen. Som en konsekvens steg skillnaden mellan den reglerade hyresnivån och en jämviktsnivå under första hälften av 1950-talet upp mot 80 procent; en nivå där det blev svårt för politiker att med bibehållen popularitet avskaffa regleringen. I stället utvecklades ett synsätt att en hyresreglering skulle ses som ett normalt "socialt" inslag i modern bostadspolitik.

I slutet av 1960-talet omvandlades regleringen till en s.k. "bruksvärdeprövning", en förhandlingsvariant av hyresreglering. Via förhandlingar mellan allmännyttiga bostadsföretag och organiserade hyresgäster fastställs priser på "bruksvärdet" av olika egenskaper i en hyreslägenhet. Förskjutningen från direkt politiskt ansvar via traditionell hyresreglering till ett intressegruppsansvar i

bruksvärdeprövning har säkert flera förklaringar. Två centrala led i dessa är mest sannolika; 1) att de allmännyttiga bostadsföretagens roll på hyresmarknaden från slutet av 1960-talet blivit stor och dessutom var i stigande; och 2) att hyresgäster med förstahandskontrakt började uppfatta hyror under marknadsvärdet som en rättighet.

Subventionsåtagandet har accepterats med skiftande motiveringar från tid till annan. Låt oss exemplifiera med räntesubventioner. De subventioner som började utanordnas omedelbart efter andra världskriget hade en bestämd motivering: de skulle begränsas i omfång och var till för två syften 1) att skydda stocken från tillfälligt höga räntenivåer; och 2) att skydda byggnadsindustrin från stora kastningar i byggkonjunkturen. De skulle sättas in vid sådana tillfällen, då något av dessa hot kunde bli aktuella, men därefter dras tillbaka.

Den synpunkt på generella subventioner till nyuppförda bostäder som återfinns i dessa dokument utmynnar i ett direkt avrådande. Denna uppfattning höll fram till 1970-talets början. I den stora bostadspolitiska reformen 1967 talade t.ex. alla politiska partier mot generella subventioner. Det fanns i remissomgången heller ingen berörd myndighet som ville ta ansvar för att införa sådana. Bostadsstyrelsens dåvarande generaldirektör, ekonomen Alf Johansson, gav en principell motivering till varför generella subventioner skulle skada bostadsmarknaden. Inlägget ansågs som så centralt att det fogades som appendix till 1966 års bostadsbyggnadsutredning.

Den riksdag som 1974 beslöt att införa räntesubventioner var till stor del densamma som mindre än sju år dessförinnan avvisat tanken på ett sådant instrument. Det visade sig snart att det nya bostadsfinansieringssystemet var mycket känsligt för hög inflation. Storleken på utbetalningarna steg brant från slutet av 1970-talet och kom under 1980-talet upp till en hög nivå, omkring 25 miljarder kronor årligen.

Snabbt stigande subventioner kom i sin tur att introducera nya ryckigheter i bostadspolitiken. Under 1980-talet sökte man olika sätt att dämpa det ökade utgiftstrycket på statsbudgeten. Man opererade t.ex. med dubbla uppskrivningar av den garanterade räntan och begränsade småhusägarnas underskottsavdrag. Begränsningen av underskottsavdrag ska ses som ett led i 1980-talets ändrade skattepolitik för bostadssektorn, särskilt för småhusen. Genom lägre avdrag ökar statens skatteinkomster.

Den samlade bild av bostadspolitiken som tonar fram är ryckighet och känslighet för påverkan från organiserade intressen. Via bostadspolitik - särskilt genom hyresreglering och subventioner - har stora värden blivit direkt förhandlingsbara för olika intressegrupper. För dem som stått vid sidan av dessa grupper kan bostadspolitiken ha framstått som godtycklig.

Referenser

Sandelin B/Södersten B, 1978, *Betalt för att bo - värdestegring och kapitalvinster på bostadsmarknaden*, Rabén & Sjögren.

SOU 1945:63, Slutbetänkande avgivet av bostadssociala utredningen, del 1.

Ståhl I, 1989, *Kapitalbeskattning och skattereform - några principiella synpunkter*, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

Wickman K, 1989, *Subventioner till bostäder och en strategi för att avlägsna dessa*, Företagareförbundet, Stockholm.

Wickman K, 1989, *Some Distribution Effects Caused by Interest Subsidies to Housing in Sweden - A Regional Perspective*, Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.

Wigren R, 1986, *Småhuspriserna i Sverige - betydelsen av egenskaper hos hus, tomt och omgivning för skillnader i marknadspriser under 1977 och 1978*, Forskningsrapport SB:1 från Statens institut för byggnadsforskning, Gävle.

3. BOSTADSPOLITIKEN - EN TOLKNING I LJUSET AV DEN NYA TEORIN FÖR POLITISK EKONOMI

Det finns många olika sätt att söka förklara den bostadspolitik som utvecklats i Sverige sedan tiden för det andra världskriget. En första möjlig ansats är att utgå från att bostadspolitiken inspirerats av en ideologisk grundsyn på samhällets omvandling i socialistisk riktning och mot planhushållning som en följd av den socialdemokratiska politiska hegemonien under denna period. Det är visserligen korrekt att nästan all politik kommit att präglas av en socialdemokratisk hegemoni men vi vill ändå inte gå så långt som att se en socialistisk ideologi som den främsta drivkraften bakom den förda bostadspolitiken.

Skälen till detta är främst att en allmänt präglad ideologi knappast ger några direkta ledtrådar till hur en intrikat och delvis mycket interventionistisk bostadspolitik skall utformas. Det är svårt att dra slutsatser om hur byggnorm och räntesubventioner skall utformas konkret på basis av några allmänna högstämde principer i ett partiprogram som har antagits på kongresser under former som mera präglats av retorik och symbolik i närmast liturgiska former.

En allmän ideologisk grundsyn kan möjligen ha kommit att fungera som ett slags legitimitet för politiska interventioner i allmänhet och en viss skepsis till marknadens spontana förmåga att genom prisbildning och enskilda egenintressen åstadkomma en koordinering. Det har funnits en viss tro till att samordningen måste ske i "ordnade" former dvs. genom någon form av centrala beslut. Men en sådan inställning kan lika gärna eller hellre föras tillbaka till en socialliberal inspiratör som Keynes som till Marx. Mycket stora delar av den keynesianska politiken baserades på ett misstroende mot marknadens spontana koordinerande förmåga och ställde mot marknadens spekulativa fluktuationer olika former av central investeringssamordning. I dag kan vi kanske konstatera att denna inställning till stor del baserades på en fundamental underskattning av de informationskrav som olika reglerande ingrepp kom att ställa och en motsvarande underskattning av marknadens förmåga att hushålla med information och att lokalisera beslut till de enheter som bäst har förmåga att skaffa och hantera den nödvändiga informationen.

En mer allmän ideologisk grundsyn till förmån för politiska regleringar har således troligen främst skapat en viss legitimitet för politiker och byråkrater/administratörer som delvis i egenintresse har bidragit till den aktuella politikens utformning.

Vi avvisar också den typ av förklaring av den förda politiken som kan återföras på resonemang antingen av mål-medel karaktär eller som välfärdsteoretiskt motiverade korrigeringar av skilda former av marknadsmisslyckanden. Dessa argumentationslinjer har främst utvecklats av statsvetare och nationalekonomer som dessutom ofta varit anställda i de reglerande organen. Man kan se dessa försök som efterhandskonstruktioner som skall ge legitimitet till den förda politiken genom att beskriva problemen i en rationell terminologi som ligger nära den vetenskapliga analysen.

I mål-medel-analysen förutsättes politikerna genom en icke närmare definierad beslutsprocedur formulera ett antal mål för politiken. Helst skall dessa mål vara operationella i den meningen att de kan kvantitativt formuleras och olika grader av måluppfyllelse kan konstateras och mätas. Den opolitiska administratörens och expertens uppgift blir sedan att genom sina kunskaper - sin "modell" - finna de adekvata medel med vilka de politiskt bestämda målen skall kunna uppnås. Analysformen som kanske först utvecklades för konjunkturpolitiken har sedan kommit att överflyttas till andra politikområden. I den mån de satta målen kommer i konflikt med varandra förutsättes politikerna kunna formulera en avvägning mellan de olika målen - kanske till och med preciserad i en matematisk funktion som ger vikter för de olika målen. Själva ansatsen förefaller attraktiv för akademiskt utbildade forskare och byråkrater genom den teoretiska boskillnad som görs mellan politiska värderingar och "objektiva" och sakliga expertråd som inskränker sig till att visa vilka medel som är nödvändiga för att de politiska målen skall realiseras.

Men denna beslutsmodell är egentligen en erbarmligt dålig, primitiv och naiv beskrivning av den politiska beslutsprocessen både vad gäller uppsättandet av mål och valet av medel för att uppnå uttalade mål. Målformuleringar med tillräcklig precision är svåra att locka ut ur politiker och de mål som oftast anges blir starkt präglade av den för stunden nödvändiga retoriken. Det finns inte heller några garantier att man genom majoritetsbeslut skulle få en uppsättning målformuleringar som är inbördes konsistenta. Det räcker här med att peka på de fyra krav som ställts på den svenska energipolitiken och som på ett flagrant sätt utmanar såväl fysisk-teknologiska lagar som välkända ekonomiska förutsättningar. I den mån det finns klara mål väljs inte de medel som effektivast skulle leda till måluppfyllelse. Här finns en parallell till bl.a. jordbrukspolitiken.

Den välfärdsteoretiska analysen, å andra sidan, kan ses som en metod för att på vetenskaplig grund legitimeras olika former av politiska ingrepp i syfte att korrigera för förmenta eller faktiska marknadsimperfectioner. Förutsättningen är därvid att det är möjligt att centralt erhålla kunskap som saknas på decentraliserad nivå. Problemet formuleras ofta på så sätt att den individuella lönsamhetskalkylen på ett visst sätt kommer att avvika från en centraliserad, s.k. samhälls-ekonomisk kalkyl som tar ett större grepp och ser besluten i ett vidare perspektiv, dvs. från alla medborgares - eller "samhällets" - sida.

Paradnumret i denna typ av analys har varit s.k. externa effekter i samband med miljöproblem. Den individuella lönsamhetskalkylen tar inte tillräcklig hänsyn till att föroreningar drabbar andra individer eller företag. Det individuella beslutet måste således korrigeras så att hänsyn till andra tas. Detta kan då ske genom skatter eller avgifter som bestäms centralt och ger den önskade korrigeringen av det individuella beteendet.

Men man kan också hävda att många miljöproblem uppstår genom oklart definierade äganderätter och en ofullständig eller kostsam civilrättslig processordning som inte ger möjlighet att stämna förorenaren och kräva adekvata skadestånd. Problemet är inte att det föreligger marknadsmisslyckanden utan att det är det politiska systemet som misslyckats med att skapa adekvata äganderätter och skadeståndsrättsliga regler.

Som förklaring till bostadspolitiken brister välfärdsteorin eftersom det är svårt att finna några sådana genuina marknadsmisslyckanden eller imperfektioner på bostadsområdet som skulle motivera omfattande politiska ingrepp. Tvärtom - genom sin strikt individuella karaktär förefaller bostadskonsumtionen vara ett sällsynt olämpligt område för politisk styrning. Det bör också understrykas att fritt fungerande marknader spontant skapar institutioner som sänker parternas transaktionskostnader eller förhindrar skilda former av opportunistiskt beteende. Omfattande annonsmarknader och en mångfald mäklare bidrar till att transaktionskostnaderna sänks. Företag och fastighetsägare som långsiktigt bygger upp ett rykte som hederliga hyresvärdar fungerar som bättre garantier mot opportunistiskt beteende än några reglerande paragrafer i jordabalken.

Det är egentligen mycket svårt att från den välfärdsteoretiska analysen bygga upp argument för några omfattande ingrepp i fria marknader och fritt konsumtionsval och avtalsfrihet mellan hyresgäster och hyresvärdar.

Ett undantag finns dock. Det har ett nära samband med miljöproblem och lagstiftning som berör ofrivilliga (externa) effekter av en persons beteende på andra ekonomiska aktörer. Hela planlagstiftningen kan i princip formuleras som ett problem kring externa effekter. Om en person bygger ett hus kan detta påverka andra individers möjligheter och värden på deras fastigheter. Problem av detta slag är lösbara antingen genom att politiska administrativa organ uppställer regler och därmed rättigheter för skilda markägare eller genom en civilrättslig lagstiftning som på basis av tilldelade rättigheter utdömer kompensationer eller skadestånd vid kränkningar av rättigheter. Vi har emellertid avstått från att i denna skrift ta upp problemen kring planlagstiftningen. En möjlig observation är emellertid att den svenska modellen i allt väsentligt är en modell baserad på politiska administrativa planbestämmelser och mindre på en civilrättslig lagstiftning och skadeståndsrätt vid kränkningar av rättigheter, som i sin tur uppstått genom sedvanerätt eller grundläggande politiska beslut.

Den förklaring av bostadspolitiken vi här skall utgå från är ett slags dynamisk variant av den nya politiska ekonomiska teorin, den s.k. "public choice"- teorin. Denna teori utgår från att politiker och politiska partier, byråkratier och byråkrater

samt intresseorganisationer till övervägande del arbetar i egenintresset och inte i ett vagt formulerat allmänintresse. Det vore i själva verket märkligt om samma personer i sin roll som konsumenter eller producenter på en marknad skulle agera i egenintresset för att helt byta intresseinriktning när de övergår till den politiska eller administrativa sfären.

I marknaden korrigeras verksamhet i egenintresset genom de regler som gäller gentemot andra marknadsaktörer. Konkurrens och frivilliga avtal - som definitionsmässigt måste vara till ömsesidig fördel för de parter som ingår i ett avtal är de korrigeringsmekanismer som bringar allas själviska agerande mot någon form av social samordning. Detta innebär med en något annan formulering att marknadsagerandet normalt inte kan vara ett nollsumme- eller negativsummespel utan ett positivsummespel. Den totala tillgängliga mängden resurser - eller snarare värdet av dessa resurser - ökar genom marknadsagerandet. Det finns i princip inga förlorare utan endast vinnare.

I den politiska sfären gäller något annorlunda villkor. Det är inte längre fråga om frivilliga byten av äganderätter utan om en omfördelning av äganderätter. Därmed finns det stora risker att spelet blir ett negativsummespel. Vad en person kommer att vinna på en åtgärd kan till och med bli mindre än vad andra förlorar. Det finns ingen mekanism som garanterar att så inte blir fallet på den politiska marknaden.

I den nya ekonomiska politiska teorin utgår man från att politikerna i första hand strävar efter att få så många röster som möjligt. I en situation där den politiska marknaden i huvudsak är delad mellan en vänstergruppering och en högergruppering, som också till viss del är korrelerad med inkomstförhållanden, kommer medianväljaren att få en mycket stark ställning. Varje part söker i sin strävan efter en majoritet att flytta sina ståndpunkter i riktning mot medianväljaren. Att uppnå majoritet är viktigt av en lång rad skäl. Alla det politiska livets belöningar följer med en etablerad maktposition och omval. Det är också lättare att i en majoritetsposition genomföra rent internt partipolitiskt eftersträlvade programpunkter. Makten kan helt enkelt bara nås genom att få en majoritet.

Den första slutsatsen är att ingen politiker som vill överleva som politiker direkt kan utmana medianväljare. Situationen kan visserligen kompliceras i ett flerpartisystem där det är möjligt för ett politiskt parti att stärka sina positioner på ett annat politiskt partis bekostnad om de bägge ligger på samma sida som medianväljaren, dvs. den väljare som har 50 procent av valmanskåren på vardera sidan. Men en annan slutsats är också att en välorganiserad grupp som ligger nära medianväljaren och kan "tippa" majoritetsförhållandena också kommer att få en stark ställning.

När det gäller administrationen eller byråkratien är det ofta konstaterat att ett naturligt mål är att överleva och att få så stora budgetar eller så stor omfattning som möjligt. Om politikerna är röstmaximerande så blir byråkraterna på ett motsvarande sätt (för att knyta an till egenintressena) i första hand storleksmaximerande. Ett sådant konstaterande behöver inte utesluta att byråkratien samtidigt

uppvisar betydande mått av professionell etik, ofta i form av en speciell ämbetsmannakultur.

Beskrivningarna av intresseorganisationerna är mer besvärlig. Intresseorganisationer tillhandahåller ofta vad som skulle kunna betecknas som kollektiva fördelar, dvs. fördelen för ett visst kollektiv. Om hyresgäströrelsen lyckas att hålla hyreshöjningar tillbaka så kommer även icke medlemmar i organisationen att gynnas. Det finns således starka skäl att söka bli gratispassagerare. Detta kan undvikas på olika sätt. En möjlighet är att knyta individuella fördelar till medlemskapet. En annan möjlighet är att utöva skilda former av socialt tryck, kräva solidaritet och kanske till och med skapa obehag för icke medlemmar. En tredje möjlighet är att söka göra medlemskapet obligatoriskt genom lagstiftning. En kombination av dessa möjligheter kan sägas gälla för den största organisationen på bostadsmarknaden, hyresgästföreningen. Denna har i stort sett ett förhandlingsmonopol och har fått en i det närmaste obligatorisk anslutning av hyresgästerna i de kommunala bostadsföretagen.

Något förenklat kan man således säga att intresseorganisationen söker maximera en kombination av antalet medlemmar och de fördelar som den kan ge till respektive medlem. Detta kan också under vissa omständigheter innebära att organisationen söker maximera det totala överskott man kan få från andra grupper. Modifikationer av denna tes kan bli aktuella om marginella medlemmar i vissa fall tunnar ut fördelarna för redan etablerade medlemmar.

Beskrivningen av det politiska spelet i termer som de ovanstående, dvs. i termer av en politisk marknad med utbud och efterfrågan på politiska nyttigheter, ger oss bättre möjligheter att förstå bostadspolitikens utveckling än de mer traditionella ekonomiska analyserna som bygger på att politiken formuleras av en perfekt informerad välvillig diktator. Innan vi går över till en mer konkret beskrivning måste dock två viktiga påpekanden göras.

För det första är det fråga om en dynamisk utveckling där olika externa händelser och internt genererade kriser utlöser ett i förväg aldrig riktigt prognosticerbart utvecklingsförlopp. När bostadspolitiken började under krigsåren fanns bara embryon till det som idag är organisationsstrukturen kring bostadspolitiken. Man kan säga att det är fråga om ett förlopp där entreprenörer inom politik, byråkrati och organisationsvärld sett innovationsmöjligheter och öppningar för att förflytta sina positioner framåt.

En andra viktig punkt är det problemformuleringsmonopol som successivt växer fram och därmed också det informationsövertag som maktkonstellationerna får inom ett visst politikområde. Den norska maktutredningen talade om järntrianglar mellan politiker, förvaltningar och intresseorganisationer. I den svenska debatten har uttryck som maktintegration kommit att användas.

Resultat av detta blir ett kraftigt informationsövertag i den politiska debatten. Frågorna formuleras och debatten sköts av professionella inom maktstrukturen. Massmedia ställer oftast upp på de villkor som bestäms av järntrianglarna. Detta är självklart inte en anklagelse för korruption utan det finns enkla ekonomiska

omständigheter som talar för det erhållna informationsövertaget. En enskild medborgare har mycket små incitament att själv försöka skaffa sig information eller att ens en gång delta i den politiska debatten. Kostnaderna drabbar individen fullt ut medan eventuella intäkter för individens del är mycket små. För det första är det osannolikt att hans röst kommer att få en påverkan. För det andra tillfaller endast en liten försumbar andel av intäkterna av en eventuell politikförändring den enskilde medborgaren. På samma sätt finns det små incitament att få fram alternativt utredningsmaterial från skilda fristående grupper eftersom man tvingas att konkurrera med den skatte- eller avgiftsfinansierade utredningsapparaten som står till politikernas, förvaltningens eller intresseorganisationernas förfogande.

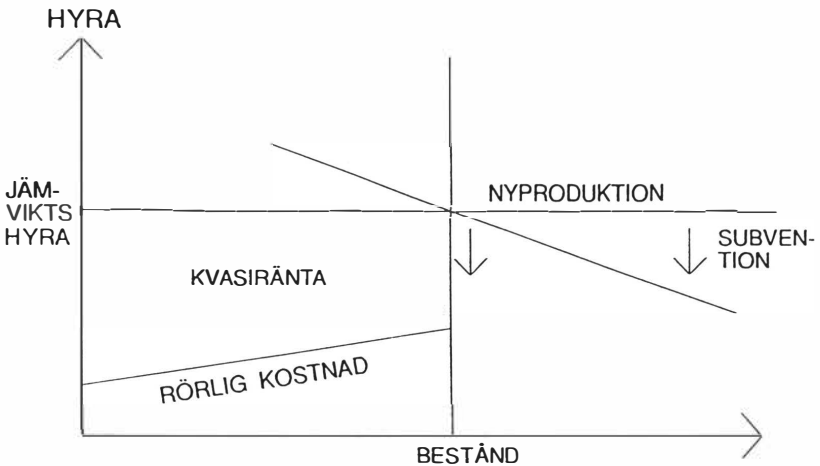
Speciellt tydligt blir detta om en del av utredningarna sker inom speciella forskningsinstitut eller speciella forskningsråd som står nära de intressen som formulerar politiken. Byggforskningsråd och byggforskningsinstitut har knappast gjort sig kända för en systemkritisk forskning av det bostadspolitiska maktkomplexet utan utgör snarast själva en integrerad del i detta.

Kampen om kvasiräntorna - en public choice-förklaring av hyreskontrollen

För att uppfatta ekonomiska intressen bakom olika ingrepp i bostadsmarknaden är det lämpligt att utgå från ett enkelt resonemang om prisbildning på hyresmarknaden. För att kunna renodla vissa tankegångar utgår vi från en homogen nyttighet - "bostad", som bäst uppfattas som ett knippe tjänster. Den kan efterfrågas i olika kvantiteter av ett hushåll. De komplikationer som läge och utformning kan utgöra ska behandlas senare. Likaså antar vi att alla bostäder hyrs ut.

För den korta tidsperiod som här studeras uppfattar vi beståndet som givet. Nyproduktionen har under en längre tid svarat för omkring 1 % av beståndet per år, varför även stora variationer i nyproduktionen på kort och medellång sikt får liten inverkan på priser i beståndet. I diagram 3.1 avbildar vi utbud och efterfrågan på en homogen bostadsmarknad. Hyran per standardiserad kvadratmeter mäts på den stående y-axeln och bostadskvantiteten på den liggande x-axeln. Vi ska successivt diskutera de samband som bygger upp diagrammet, men för det förda resonemanget kring nyproduktionen kan vi notera att utbudet på kort sikt antas vara stelt - det representeras av den vertikala utbudslinjen. Detta antagande kan luckras upp utan att det stör det principiella i analysen.

Diagram 3.1



En ägare till en lägenhet har för det närmaste året tre alternativ - att hyra ut lägenheten till det pris som hyresgästerna är villiga att betala, alternativt det pris som en hyreskontroll medger, att låta lägenheten stå outhyrd eller att sälja eller riva den. Om hyran täcker kostnader för drift och underhåll, blir rivningsalternativet inte aktuellt, utan lägenheten kommer att hyras ut. Att låta lägenheten stå outhyrd är normalt inte heller aktuellt - det främsta motivet för detta vore om ägaren genom att vänta någon tid kan få ett bättre långsiktigt pris. Normalfallet är därför att lägenheten kommer att hyras ut, så snart drifts- och underhållskostnader täcks. Dessa kostnader mäter det lägsta pris en hyresvärd kan acceptera. Detta lägsta pris är orelaterat till de ursprungliga, historiska produktionskostnaderna.

Produktionskostnaderna är historiska, "sunk costs", som inte kan påverka beslutet att hyra ut eller riva lägenheten. I en framåtblickande kalkyl spelar de historiska byggnadskostnaderna ingen roll. De historiska kostnaderna eller inköpspriset för en lägenhet påverkar främst den rent finansiella kalkylen för lägenhetsägarens förmögenhetsställning.

Det kan framhävas att denna bild av bostadsmarknaden medvetet är förenklad. Vi väljer en modellansats för att ge möjlighet till en analys av vad som kan kallas "kampen om kvasiräntorna".

En mer realistisk beskrivning skulle få följande utformning. En marknad kan ses som ett system för att sluta frivilliga avtal. Hyresgäster och fastighetsägare söker upp varandra på denna marknad och sluter avtal. Det är rimligt att utgå från att en fastighetsägare inte accepterar första potentiella hyresgäst som är beredd att betala en hyra som precis överstiger driftskostnaderna, dvs. det lägsta "reservationspris" som fastighetsägaren kan acceptera. Fastighetsägaren kan vänta till dess han får ett pris (hyra) som ligger på en nivå, där det inte mera lönar sig att vänta på ytterligare hyresgäster som möjligen skulle vara beredda att betala ett högre pris. Det skulle kunna röra sig om hyresgäster som har starka preferenser för lägenhetens utformning eller läge (eller eventuellt bara vore okunniga eller hade ovanligt höga sökkostnader). Ett analogt sökresonemang kan utvecklas för hyresgäster: hushåll kommer att söka och sluta ett frivilligt avtal, då större sökkostnader knappast kommer att resultera i en bättre eller billigare lägenhet.

En mer realistisk analys framhäver de betydande transaktionskostnader som kan finnas i en marknad: kostnader för att fastighetsägare och hyresgäster ska få kontakt med varandra, för att tillfredsställande kvalitetsbestämningar ska kunna göras och för att bindande och rättsligt acceptabla kontrakt ska kunna upprättas. Normalt uppstår på en marknad institutioner för att minska transaktionskostnaderna.

På bostadsmarknaden anlitar vi bl.a. mäklare för att lösa kontraktproblemen och lägenhetsvärderare för att opartiskt avgöra kvalitetsproblem. Den allmänna civilrättsliga lagstiftningen reglerar normalt hyreskontrakten och anvisar skadeståndsregler vid uppenbart opportunistiskt beteende, även om man i många länder har kompletterat med speciallagstiftning.

Slutsatsen är att beroende på transaktionskostnader, som delvis sammanhänger med att bostäder är en heterogen vara med avseende på t.ex. läge och kvalitet, kommer en marknadsjämvikt att bli mer komplicerad än vad den traditionella och medvetet förenklade ekonomiska teorin anger för rent homogena varor med ett enda jämviktspris. Jämvikt på en bostadsmarknad kan då i stället formuleras så, att inga fastighetsägare eller hyresgäster vid en viss tidpunkt och en given prisstruktur är beredda att acceptera ytterligare sök- eller andra transaktionskostnader.

När denna reservation om marknadens komplexitet väl är gjord - och den ändrar inget väsentligt i marknadsanalysen - är det möjligt att återvända till den förenklade analys och de mer restriktiva antaganden som ligger bakom diagram 3.1.

En jämvikt på marknaden innebär att varje konsument som är beredd att betala jämviktspriset kan få sin efterfrågan tillgodosedd. Skillnaden mellan detta jämviktspris och det lägsta pris som skapar incitament för uthyrning - det pris som täcker underhålls- och reparationskostnader - tillfaller normalt fastighetsägaren som en kvasiränta, analog med en jordränta.

Om nu priset genom ett administrativt ingrepp sätts lägre än jämviktspriset, men fortfarande över de rena driftskostnaderna, har fastighetsägaren inget bättre

alternativ än att hyra ut lägenheten till det reglerade priset. I diagram 3.1 markeras jämviktsnivån av pa. Drift- och underhållskostnader markeras av kurvan pc. Dessa kostnader är inte lika för alla bostäder vilket markeras genom att kurvan har en lutning, även om bostäderna knappast kan ordnas efter stigande driftskostnad. Kvasiräntorna svarar mot ytan mellan de två linjerna, dvs. skillnaden mellan marknadens jämviktspris och driftskostnaderna.

Dessa kvasiräntor kan vara betydande. Beståndet i hyressektorn innehåller något mer än 1.5 miljoner lägenheter, som kan antas i genomsnitt vara på 80 kvadratmeter, dvs. omkring 120 miljoner kvadratmeter. Om jämviktspriset är 300 kr/kvadratmeter och år blir kvasiräntan 100 kronor per år och kvadratmeter. Totalt för hela hyresbeståndet blir den samlade kvasiräntan under de angivna förutsättningarna 12 miljarder kronor per år. Det kapitaliserade värdet kan vara betydligt större. Med de givna förutsättningarna kan det stiga upp mot 240 miljarder kronor, om vi antar att 5 % diskonteringsränta är den allmänna i hyresmarknaden. Vid starkare antaganden, stiger det kapitaliserade värdet ännu mer. Om jämviktsprisnivån är 500 kronor per kvadratmeter och den motsvarande kvasiräntan 200 kronor, skulle det kapitaliserbara värdet stiga upp mot 480 miljarder kronor.

De kapitaliserade kvasiräntorna kommer att svara mot det totala värdet av hyresfastigheter på bostadsmarknaden. Innehav av en fastighet kan som förmögenhetsplacering ses som ekvivalent med att få en framtida, men kanske något riskfylld inkomstström, där diskontering sker med hjälp av en räntesats som är typisk för den riskklass som en viss fastighet tillhör. Ett samlat fastighetsvärde på ca 2000 miljarder kronor kan förefalla realistiskt för dagens Sverige. Den direkta "kampen om kvasiräntan" kan då röra sig om 10-20 % av det totala värdet.

Resonemangen om fastighetsvärderingen och valet av diskonteringsränta utnyttjar den moderna teorin för prissättning av förmögenhetstillgångar. En enskilda fastighet har här en unik eller osystematisk risk. Men sådana risker kan till stor del diversifieras bort i marknaden genom portföljinvesteringar. Marknadspriset kommer att bestämmas av de personer eller institutioner som verkligen har möjlighet att diversifiera sina portföljer.

Till skillnad från aktiemarknaden finns komplikationer som sammanhänger med att många hushåll inte kan diversifiera sitt fastighetsinnehav, utan står med en klump i form av ett småhus eller en bostadsrätt på en viss ort. Denna tillgång är ofta kraftigt belånad. Det individuella risktagandet kan till någon del kompenseras av den bättre kontroll som den enskilde ägaren kan ha över sin egendom - förbättringar och försämringar, där många kan kontrolleras av ägaren, direktkapitaliseras i marknaden.

Det är nu möjligt att den lille placeraren alltid kommer att få större risker/lägre avkastning på sina fastighetsinvesteringar än den placerare som har betydande möjligheter att diversifiera och som också under vanliga villkor bestämmer prisbildningen på marknaden. Bilden kompliceras ytterligare av att avancerade

placere också har möjlighet att genomföra internationella diversifieringar. Mer parentetiskt kan påpekas att investering i fastigheter och i aktier för Sveriges del uppvisar en förhållandevis låg korrelation.

Omfördelningar av kvasiräntor

Resonemangen har hittills implicit baserats på ett resonemang om att fastigheten kan hyras ut till den högstbjudande, dvs. marknadsjämvikt föreligger och den kvasiränta som uppkommer kapitaliseras över återstoden av fastighetens livslängd. Vi får med andra ord ett slags högsta värde på vad fastigheterna skulle vara värda i en marknad med full avtalsfrihet. Men kvasiräntor omfördelas genom arrangemang utanför bostadsmarknaden.

Vi väljer att diskutera två olika fall. Det första fallet är då kvasiräntan inte helt tillfaller fastighetsägaren, utan då en annan grupp tilldelats rättigheter som påminner om äganderätt. Det andra fallet är då kvasiräntan eller fastighetsvärdet genom någon typ av politiskt eller administrativt ingrepp blir lägre än det maximala värdet. I det första fallet kan vi tala om omfördelning, i det andra fallet om definitiva förluster.

De hittills förda resonemangen har visat att kvasiräntan för hyresfastigheter kan vara mycket stor. Den utgör en betydande del av den samlade svenska förmögenheten. I det längst drivna beräkningsexemplet ovan ligger kvasiräntan nära 10 % av den nationella förmögenheten. Det innebär samtidigt att kvasiräntorna kan bli föremål för politiker och intresseorganisationer i ett politiskt spel där omfördelningar kan äga rum.

Men omfördelning av äganderätter sker sällan i form av brutala engångsöverföringar från en grupp till en annan. Det är snarast fråga om en stegvis, delvis icke-medveten och därför oplanerad process. Slumpmässiga utfall eller icke avsedda konsekvenser skapar nya utrymmen för successivt fler ingrepp - revolution i små steg eller de små stegens tyranni är två metaforer som kommit till användning. Utvecklingen på den svenska bostads- och fastighetsmarknaden ska snarast beskrivas i termer av en gradvis process eller evolution, där marknadskrafter och politiska krafter växelverkar.

Låt oss gå tillbaka till hyresregleringens införande 1942. Under krigsåren steg den allmänna prisnivån kraftigt. Det ledde till att kvasiräntan i bostadsbeståndet steg. Bostäder väger tungt i hushållens budgetar. En priskontroll på bostäder i samband med en allmän inflation innebär att den dominerande kortsiktiga effekten blir att en del av kvasiräntan tillfaller hyresgästen och inte hyresvärderna. Bostadens relativpris faller. Inkomsternas realvärde ökar och priserna på andra varor ökar mer än de annars skulle ha gjort. Samtidigt minskar fastighetsägarnas köpkraft i motsvarande utsträckning.

En införd hyresreglering skapar sin egen dynamik. Nyproduktionen sjönk från en topp på 60 000 lägenheter under det sista fredsåret kraftigt under 1940-talet

och stabiliserade sig på nivån 2/3 av 1939 års nivå i början av 1950-talet. Osäkerhet om framtiden, ändrade förhållanden på kreditmarknaden och materialbrist var bidragande och samverkande orsaker. Men den viktigaste orsaken var att exproprieringen av kvasiräntan gjorde det olönsamt att nyinvestera. När produktionen på nytt ökade efter krigsslutet var den förenad med - visserligen små - stigande subventioner i form av räntegarantier och allmänna statliga lån. Redan 1945 kom två tredjedelar av all nyproduktion till stånd med statliga subventioner. Efter hand har, med successivt omkonstruerade och allt större dimensioner på subventionssystemen, det icke-subventionerade byggandet konkurrerats ut.

Hyresregleringen tolkas här så, att delar av kvasiräntan överfördes till hyresgästerna. På kort sikt påverkades inte utbudet på bostadsmarknaden. Entydiga vinnare var de hyresgäster som hade suttit kvar i sina lägenheter även om hyran hade följt den allmänna prisnivån. Sannolikt hyste många politiker och ekonomer förväntningen att prisnivån i likhet med efter första världskriget skulle falla efter krigsslutet. Så blev dock inte fallet.

Det kan här noteras att fastighetsägarna inte skulle ha erhållit några förmögenhetsvinster i reala termer av en hyresnivå som följt den allmänna prisstegringen. Ingreppet med hyresreglering blev därför en (dold) konfiskation av kvasiräntor från fastighetsägarna och en överföring av dessa kvasiräntor till väl specificerade grupper av hyresgäster, nämligen de som innehade ett förstahandskontrakt.

Är det nu möjligt att förklara hyresregleringens införande i det politiska spelets termer? Från public choice-teorin kan vi hämta två teorem för att förenkla analysen. Den ena satsen är medianväljarsatsen, som säger att vid beslut med enkel majoritet kommer politiska beslut att inriktas på att förbättra medianväljarens situation. Den andra satsen säger att små välorganiserade grupper som kan skifta den politiska balansen kommer att få en stark förhandlingsposition. Fastighetsägare är en relativt liten grupp som inte är särskilt välorganiserad och som dessutom ligger vid sidan av de dominerande grupperna i det politiska spektrat. Prognosen blir i public choice-termer dålig för att en sådan grupp skulle kunna försvara sin förmögenhetsposition för angrepp på bred front.

Skyddet mot förmögenhetskonfiskation för en sådan grupp ligger framför allt i de allmänna konstitutionella och politiska spelregler som avser att förhindra sådana godtyckliga och allmänna ingripanden. Det vore knappast möjligt att genomdriva en lag som explicit innebar att fastighetsägarna successivt skulle överlämna sina fastigheter till hyresgästerna. Kombinationen inflation-hyresreglering kom i princip att få denna effekt, men politiskt och konstitutionellt blev den inte lika stötande.

Förändringar i marknadsbeteendet

Vi har hittills diskuterat hyresregleringens inkomst- (och förmögenhets-) omfördelande effekt. Nästa steg blir att diskutera verkningar på resursanvändningen och beteendet i marknaden. En hyresreglering innebär att varje hushåll som har oförändrade preferenser, inkomster och familjestruktur kommer att uppleva ett sänkt realpris för den bostadskonsumtion hushållet finner optimal och som man därmed inte finner skäl att ändra. För ett sådant hushåll blir effekten i allt väsentligt en inkomstvinst på fastighetsägarens bekostnad. Möjligen kan hushållet uppleva att man vill öka efterfrågan av bostäder vid det kvadratmeterpris som bestäms av regleringen. Normalt är detta svårt - alla lägenheter är föremål för kontrakt som få vill släppa. Det är ändå möjligt att hushållet engagerar sig i skilda aktiviteter för att hitta en lägenhet som är större och håller oförändrat kvadratmeterpris. Vi får en aktivitet som kan uppfattas som rent-seeking, som kanske bäst ska översättas med "privilegiejakt" (Jonung) eller "förmånsökande beteende" (för den allmänna teorin om rent-seeking, jfr Buchanan m.fl., ed 1980).

Låt oss nu övergå till att bedöma situationen för ett hushåll som får ändrade preferenser, inkomstförhållanden eller familjestruktur. Förhållandena kan vara sådana att hushållet vid den initiala prisnivån antingen vill öka eller minska sin bostadskonsumtion. Två något skilda fall kan diskuteras. Det ena är att alla bostäder är föremål för reglering. Det andra fallet är att det finns en fri sektor med marknadsprusbildning - en prusbildning som dock på olika sätt påverkas av den reglerade sektorn genom skilda överföringseffekter.

I det första fallet kommer hushållen helt enkelt att vara låsta. Det växande hushållet kan inte öka sin efterfrågan på bostad utan söker sig till substitutvaror (sommartugor, bilar). Man skulle till och med vara beredd att betala ett högre pris än det som gällde innan regleringen infördes. Ett krympande hushåll kommer att uppleva att man bor för vidlyftigt i förhållande till den initiala prisnivån, men accepterar sin "stora" efterfrågan över ett betydande prisintervall. Först vid en drastisk efterfrågeminskning lämnar hushållet sin bostad. Båda situationerna ger upphov till välfärdsförluster för hushållen. Dessa välfärdsförluster försvinner om konsumenterna är beredda att agera på en "svart" (olaglig) marknad som möjliggör betalningskompensation vid byten.

Dessa välfärdsförluster kan dock minskas genom byten. Krympande hushåll kan tänkas frivilligt lämna en lägenhet som är hyresreglerad, om de får en mindre lägenhet till ungefär samma pris. Man skänker här bort sitt regleringsprivilegium till den som får den förra lägenheten. Man kan därför tänkas vara noggrann i urvalet av dem som får överta privilegiet, vilket i praktiken kan innebära att man inom en släktkrets eller liknande väntar sig något slag av informell motprestation.

I det fall det finns en fri sektor - bostadsrätter eller småhus - uppstår andra former av komplikationer. Ett hushåll kan vara berett att lämna en hyresreglerad

lägenhet, om vinsten av en bättre anpassad bostadsstandard kan kompensera för det privilegium man ger upp.

Vi visade i kapitel 2, att det är normalt att det efter en tid uppträder stora och växande skillnader mellan den reglerade hyresnivån och jämviktsprisnivån. De hushåll som efter hand får den mest utsatta positionen på marknaden är nytillkommande konsumenter. Alla givna positioner är redan upptagna.

Nästa steg i regleringens dynamik är att politiker söker eliminera ett antal problem med hjälp av administrativa lösningar. Ett återinförande av fria hyror blir svårare med inflationens gång och gapet mellan reglerad och reell hyra blir stort. Ju längre regleringen har gällt, desto starkare förväntningar bildas om en evig reglering. Hyresgäster med kontrakt kan uppvisa en tendens att kapitalisera sådana förväntningar.

I ett stigande antal fall får en familj köpa eller byta till sig förmånen från en ursprunglig innehavare. Successivt kompenseras därför den generation som satt i bostäderna när regleringen först introducerades. Nästa generation får betala för privilegiet som för vilken annan kapitaltjänst som helst - implicit och informellt återkommer i delar av beståndet den verkliga hyran för nytillkommande hyresgäster, även om det sker över informella överlåtelsepriser, som balanserar på legalitetens gräns. Kapitalvinsterna görs av de tidiga hyresgästerna, inte av de nytillkommande.

Ett bortdragande av regleringen skulle för dessa hyresgäster innebära att det "förskott" i form av ett informellt överlåtelsepris de betalt för rätten att bo i en hyresreglerad lägenhet konfiskeras utan compensation. Dessa anpassningar komplicerar ytterligare analysen av hyresregleringen och försvårar ett tillbakadragande av regleringen.

Vi kan således konstatera att en hyresreglering enklast beskrivs som en överföring av kvasiräntor till hyresgäster med kontrakt. Existensen av dessa kvasiräntor förenas med de rättigheter innehavet av ett hyreskontrakt erbjuder. De komplicerar alla operationer i hyresmarknaden. En rad olika desorganisationstendenser uppstår, som möjligen mildras genom skilda halvlegala affärer med byten, men med höga transaktionskostnader.

Det naturliga svaret på den "bostadsbrist" som regleringen framkallar, är att ytterligare reglera. Bostadsförmedling är ett sådant exempel. Bostadsförmedlingens klienter är i huvudsak två grupper.¹

Den ena gruppen är hushåll som har ett kontrakt, men hoppas få ett bättre - ofta förenat med en större kvasiränta. Större lägenhet och/eller lägenhet i

¹ Vi bortser i detta sammanhang från hushåll som kan byta direkt i marknaden utan att någon part för över sina kvasiräntor/privilegier till den andra. Ett exempel kan vara två hushåll som byter likadana lägenheter mellan likartade förorter, där båda hushållen kan vinna i form av minskad restid. Ett sådant byte kräver inget offentligt ingripande, utan kan komma till stånd via annonser och annat sådant. Visserligen är transaktionskostnaderna betydande, men inget säger i förväg att en offentlig förmedling med politiska och sociala ambitioner skulle ha någon fördel vid marknadskonforma byten.

innerstad är exempel på efterfrågan, där förmedlingen i själva verket tilldelar och skänker bort betydande förmögenhetsvärden.

Den andra gruppen är bostadslösa som inte kan eller vill ge sig ut på den fria marknaden. Eftersom den fria marknaden i högre grad har blivit en förmögenhetsmarknad med äganderätt till fastighet eller bostadsrätt kan det finnas hushåll som inte kontrollerar tillräckligt mycket egenkapital för att ge sig in på den. Frånvaron av en fungerande hyresmarknad är allvarligast för denna grupp som inte alltid behöver ha en låg allmän betalningsvillighet, men som får svårigheter på en förmögenhetsmarknad.

Ungdomar som bor hemma eller kan bo i möblerade lägenheter utgör kanske ytterligare en grupp sökande som intar en mellanställning mellan de två huvudgrupperna. Men det är också uppenbart att ungdomar - som startar utan privilegier - skulle ha en bättre situation på en fungerande hyresmarknad.

Den som drar störst nytta av hyresregleringens bevarande är den generation hyresgäster som kontrollerar ett förstahandskontrakt med besittningsskydd. Det vore en fördel för denna stora grupp på bostadsmarknaden att få kontraktsrätten formellt erkänd som äganderätt, dvs. kontrakt skulle fritt kunna köpas och säljas på marknaden. Det skulle garantera att hela kvasiräntan överfördes till den nuvarande generationen hyresgäster. Införandet av stärkt besittningsskydd för hyresgäster (efter sex månaders erlagd hyra) kan uppfattas som ett tillmötesgående steg i denna riktning. På samma sätt kan vi tolka det förslag som på försök lagts fram av den organiserade hyresgäströrelsen, att en hyresgäst som byter sitt kontrakt mot en bostadsrätt eller ett småhus aldrig ska kunna åtalas.

De som förlorar i detta sammanhang är de som under någon period kommer att ha behov av en hyreslägenhet. I den senare bostadssociologiska forskningen har man visat att det finns starka samband mellan position i livscykel och val av hyreslägenhet. Innebörden av detta är att en mycket stor andel av en befolkning under någon period kommer att uppfatta en hyreslägenhet som sitt förstahandsval.

Men det är samtidigt via denna grupp som innehavaren av ett hyreskontrakt realiserar sin andel av kvasiräntan. Den presumtiva hyresgästen tvingas betala i någon form för att få ett hyreskontrakt. Innebörden blir att hyresmarknaden förlorar sin karaktär av icke-insatsmarknad - för att få tillgång till en hyreslägenhet jämnas kraven på sparande ut mellan sektorerna. I denna mening förvandlas hyresrätterna till semi-bostadsrätter och deras tillgänglighet för grupper med ett litet hushållssparande minskar.

Den sittande generationen hyresgäster är en tillräckligt stor samhällsgrupp för att få ett avsevärt gehör för sina önskemål om en bibehållen reglering hos politiker. Vi härledde i kapitel 2 att det vore möjligt att avlägsna en hyresreglering - vilket sannolikt gäller varje reglering där förmånstagarna är tillräckligt många för att styra utgången av ett val - endast om alla partier är beredda att avstå från att politiskt exploatera avvecklingen. Om ingen sådan överenskommelse kan nås, är det en god prognos att regleringen kvarstår.

Subventioner till nyproduktion

Den diskussion vi hittills fört, gäller beståndet av bostäder. Problemet vidgar sig dock, så snart vi för in nyproduktion. Den som investerar i nya bostäder får antas ha ett spektrum av investeringsmöjligheter, där investeraren väljer det alternativ som ger den högsta kapitalavkastningen. I detta fall är det således fullt möjligt för investeraren att helt avstå från att uppföra en bostad - han kommer att göra det så snart avkastningen är högre i någon annan verksamhet.

Om vi går tillbaka till diagram 3.1, får investeraren ingen avkastning alls på sin investering, om hyresgäster kapitaliserar hela kvasiräntan. För investeraren är kravet på "normal" avkastning då inte uppfyllt - ersättning utgår bara för den rörliga kostnaden. Jämviktshyran i diagram 3.1 ska här tolkas så, att investeraren erbjuder "normal" avkastning. Vid en ersättning som motsvarar jämviktshyran tillförs stocken löpande nya bostäder.

Vi kan också tyda detta resonemang med en omtolkning av Tobin's q . Jämviktshyran motsvarar $q = 1$, det lägsta värde q kan anta för att nyproduktion ska komma till stånd. En hyresreglering i kombination med inflation innebär nu att q blir mindre än 1. I normalfallet kan vi vänta oss, att det uppmätta q blir allt lägre över tiden. Vi fann i kapitel 2 att q -värden kring 0.35 år 1989 inte var ovanliga - visserligen för mätningar på småhus, men troligen är dessa värden även representativa för flerfamiljshus, då marknaderna ger upphov till "neutralitet" mellan upplåtelseformer. Så låga värden ger vid handen att nyproduktion inte mera kommer till stånd.

Nyproduktion kräver subventioner, när Tobin's q varaktigt blir lägre än 1. Politiker hamnar i den situationen att man får lov att korrigera för de sidoeffekter av hyresregleringen som slår mot de bostadsförvaltande företagens expansionsplaner. Det blir lätt en större ansvarsfråga för politiken - om hyresregleringen erbjuder ett hot mot byggnadsindustrins överlevnad, är politiker beredda att göra bestämda ingripanden genom att utanordna subventioner. Historiskt och internationellt har hyresreglering genomgående kompletterats med större eller mindre subventionsåtaganden.

Om vi ser till dagens subventionsregler för att uppföra ett flerfamiljshus, innebär de att omkring 65 % av kapitalkostnaden subventioneras. Kombinerat med q -värdet 0.35 återställs därmed nivån för att garantera fortsatt nyproduktion. Politiken hamnar visserligen i en lösning som (1989) innebär omkring 25 miljarder årliga utanordningar till bostadsförvaltare, men man har klarat nyproduktionen från sammanbrott.

Organisationsväsendet inom bostadsförsörjningen

Bostadssektorn är högt organiserad. Om vi uppfattar incitamenten så, att en politisering ökar tillförseln av politiskt bestämda resurser till en marknad, antar vi att benägenheten hos aktörer att söka tillägna sig sådana fördelar också stegras. Om det bedöms, att detta lättast görs genom organiserad samverkan med andra, finns anledning förvänta sig att ett organisationsväsende ska växa ut.

Ett särskilt bostadsdepartement inrättades 1974. Kring sig har det grupperat politiska och administrativa myndigheter. Huvudansvar för att förvalta bostadspolitiken har Boverket, som är en sammanslagning av Statens planverk och Bostadsstyrelsen. Boverket organiserar på länsnivå länsbostadsnämnderna och på kommunnivå kommunernas förmedlingsorgan. De senare redovisar årligen sin "bostadsförsörjningsplanering" till länsbostadsnämnderna. Kommunerna styr sin byggnadsverksamhet direkt över särskilda byggnadsnämnder. Boverket deltar i de årliga studierna av samordning mellan stat och kommun ("KELP-undersökningar") tillsammans med bl.a. industridepartementet, arbetsmarknadsstyrelsen och alla länsstyrelser.

Inom bostadsdepartementet finns olika s.k. delegationer med varierande specialuppgifter, t.ex. delegationen för bostadsfinansiering, samlingslokaldelegationen, statens va-nämnd, Statens betongkommitté och boendeservicedelegationen. Finansieringsfrågor har sedan 1985 överförts till SBAB, den statliga bostadsbanken. Vid sidan av delegationerna tillkallar bostadsdepartementet olika politikförberedande utredningar på tillfällig bas. Ett urval sådana under 1980-talet är hyresrättsutredningen (1981), underhållsfondsutredningen (1982), byggprisutredningen (1982), bostadskommittén (1984-86) och boendekostnadsutredningen (1989).

Den tillfälliga karaktär som utmärker dessa utredningar kompletteras av fasta utredande och informationsinsamlande organ: Statens råd för byggnadsforskning, Statens institut för byggnadsforskning, Lantmäteriverket och Centralnämnden för fastighetsdata.

Inom detta system finns en rad kontaktytor med fritt organiserade intressegrupper. En central sådan är "Näringslivets byggnadsdelegation". Den har bildats (1955) av SAF, Svenska bankföreningen, entreprenörföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska handelskammarförbundet, Sveriges fastighetsägarförbund, Sveriges grossistförbund, SHIO-Familjeföretagen, Sveriges industriförbund och Sveriges köpmannaförbund. Om vi går ytterligare ett steg ned i hierarkin och ser på byggentreprenörerna, organiserar dessa 28 olika byggmästarföreningar, som totalt bärs upp av omkring 2 000 företag inom byggindustrin.

Vid sidan av byggentreprenörerna finns andra branschorganisationer. Vi kan välja ut betongområdet för att återknyta till den ovan redovisade statliga betongkommittén. Vi ger en ofullständig förteckning över dess organisationsväsen, där uppgifterna för de flesta av organisationerna beskrivs som att företräda branschens intressen gentemot politiker och myndigheter:

- Betongvaruindustrins riksförbund
- Betongelementföreningen
- Industrins byggmaterialgrupp
- Stiftelsen betongforskning
- Betongrörföreningen
- Blockföreningen
- Elementmontageföreningen
- Markbetongföreningen
- Takpanneföreningen
- Cement- och betonginstitutet
- Svenska cementföreningen
- Kontrollrådet för betongvaror
- Kontrollnämnden för fabriksbetong
- Nordiska betongförbundet
- Svenska betongföreningen
- Svenska fabriksbetongföreningen
- Betongvaruindustrins allmänna grupp

Förteckningen över betongintressets organisationsväsen ger vid handen att statliga instanser och enskilda grupper erbjuder ett antal fasta möjligheter till ömsesidig påverkan. Utöver direkta förhandlingar kring normer och kvaliteter för betong i olika användningar, ger ett stort organisationsväsen möjlighet att i remissväsende och "hearings", på kongresser, konferenser och specialseminarier - dit organisationernas företrädare inbjuder varandra - ge sin syn på "byggbetongens roll i samhället". Tendenser uppträder till att olika s.k. "maffior" opererar mot den allmänna bostadspolitiken. Sådana "maffior" utmärks av att de är högt specialiserade, har utbildat en gemensam problemuppfattning om ett specialområde och kontrollerar det avancerade tekniska kunnandet kring någon central del i byggprocessen.

På förvaltningssidan finns huvudorganisationerna Svenska fastighetsägareförbundet, SABO och byggherreföreningen. En liknande hierarkisk - och omfattande - organisationsrörelse kan här beläggas (jfr Byggdok 1990, Bygg & Miljö 1990/91). Den intressebevakande uppgiften framhävs också i allmänhet särskilt vid beskrivningen av de olika organisationerna.

Förteckningar över dessa öppet verksamma organisationer på bygg- och bostadsmarknaden sväller lätt ut. I en förteckning över "institutioner" som verkar mot dessa marknader räknar Byggdok upp 899 stycken, från AB Statens anläggningsprovning till Ytkemiska institutet. Trots dessa exempel är det bara ett fåtal som är forskningsinstitut. Totalt ger organisationerna ut 338 periodiska tidskrifter och har byggt upp 150 databaser.

"Rörelsekoalitionen"

Den tongivande intressekoalitionen på svensk bostadsmarknad är dock inte formell - den har satts samman med hjälp av politiska kriterier. Vi kan benämna denna "rörelsekoalitionen". Det är fråga om ett knippe bostadsspecialiserade organisationer som står helt nära socialdemokratin. Låt oss ange de öppet verksamma medlemmarna i koalitionen.

- Socialdemokratiska partiets bostadspolitiska arbetsgrupp
- SABO, de allmännyttiga bostadsföretagen
- Sveriges kooperativa och allmännyttiga bostadsföretags förhandlingsorganisation
- Nordiska kooperativa och allmännyttiga bostadsföretags organisation, NBO
- HRF, hyresgästernas riksförbund
- byggindustrins fackförbund
- fastighetsanställdas fackföreningar
- HSB, allmänna bostadsrättsföreningar
- Riksbyggen, varierande bygg- och förvaltningsuppgifter
- Stiftelsen bostadskooperationens garantifond, betydande HSB-kontrollerad fond, insynsskyddad
- Hyresbostadskommittén HR-HSB
- Hyresmarknadskommittén, kontaktorgan HR-SABO
- Samarbetskommittén LO-HSB-Riksbyggen
- Samarbetsgruppen HSB-PRO, pensionärernas riksorganisation

När vi bedömer att detta är den tongivande koalitionen inom svensk bostadsförsörjning, menar vi att rörelsekoalitionen politiska inflytande över bostadsförsörjningen stegvis utökats under den senaste 50-årsperioden, tills den blivit den helt ledande aktören. Det rör sig om organisationer som efter hand har utvecklat en stor och centraliserad organisatorisk apparat, inom vilken man skaffat sig stora utrednings- och förhandlingsmöjligheter. Den goda utrednings- och förhandlingsförmågan ger i tvister lätt ett övertag gentemot i allmänhet sämre organiserade aktörer. Vi ska här dokumentera att medlemskap i koalitionen ger utdelning i det politiska spelet.

Det är svårt att tolka delar av t.ex. 1980-talets bostadspolitiska lagstiftning på annat sätt än att hyresrätten i SABO-företag och bostadsrätten inom HSB och Riksbyggen getts förmåner. I första hand är det organisationerna - till skillnad från enskilda medlemmar, hyresgäster och bostadsrättsinnehavare - som getts en starkare ställning. Vi väljer att göra en exemplifierande inventering av senare års bestämmelser.

* våren 1983 fräntogs hyresgäster i offentligt ägda och SABO-ägda fastigheter rätten till förköp vid fastighetsförsäljning. Det blev därigenom möjligt för t.ex.

ett landsting att sälja en fastighet till ett allmännyttigt bostadsföretag utan möjlighet för hyresgästerna att omvandla hyresrätterna till en bostadsrättsförening.

* från 1983 gäller kommunens förköpsrätt före hyresgästernas vid avyttring av en fastighet. Kommunalägda allmännyttiga bostadsföretag får på marknaden en ställning som prioriterad köpare, vilket försvårar etableringen av bl.a. nya bostadsrättsföreningar.

* 1983/84 införde HSB en regel om treårig hembudsskyldighet. Innebörden var, att en innehavare av en bostadsrätt i HSB är skyldig att sälja sin lägenhet tillbaka till HSB för inköpssumman, om denne väljer att lämna lägenheten inom tre år. Stadgan var lagstridig när den infördes och marknadsdomstolen förbjöd HSB att behålla den. Detta domstolsutslag upphävdes av ny lagstiftning i maj 1985, där HSB:s och Riksbyggens möjlighet att arbeta med hembud bekräftades.

Lagstiftningen genomfördes med ovanlig skyndsamhet - den föregicks t.ex. inte av normal beredning i riksdagens bostadsutskott. 1987 utarbetade bostadsministern ett förslag till en lag om 10-årig hembudsskyldighet. Det vilar för tillfället under hänvisning till att takten i prisstegringen på bostadsrätter i Stockholm minskat sedan början av 1988.

I praktiken åstadkommer hembudslagstiftningen två förändringar: 1) de övervärden (närmast via lägesräntor) som byggs upp i lägenheterna blir i fortsättningen organisationens egendom, inte de egentliga ägarnas; 2) bostadsrätter under hembud omvandlas till hyresrätter (med depositionsavgift).

* den upptrappning av den garanterade räntan som beslöts 1987 gällde enbart småhus med äganderätt, en praxis som tidigare tillämpats generellt för alla upplåtelseformer. Den 1983 beslutade fastighetsskatten innehåller också en skevhet som kan jämföras härmed - subventioner av samma storlek som skatteutgiften utgår till fastigheter med statlig belåning. Tanken är uppenbarligen, att fastigheter med redan tunga subventionsförmåner inte ska ges försämrade privilegier, varför man tilldelats rätten att skicka skattekvittot till andra. Den allra nyaste andelen av det privatägda beståndet, men större delen av SABO:s bestånd drar fördel av rundgången.

* införandet av tungt subventionerade lån till reparation, ombyggnad och tillbyggnad 1984 innebar en förlängning och utvidgning av tidigare gällande underhållslån. De innehåller många olika aspekter, varav vi här särskilt ska framhålla ett par. Nybyggnadsnivån hade fallit successivt sedan en topp i början av 1970-talet (110 000 lägenheter). I början av 1980-talet låg nybyggandet under 50 000 lägenheter och visade en tendens till fortsatt fall. Ett utflöde av arbetare ur byggnadsindustrins olika fackföreningar åtföljde nedgången.

Ett explicit skäl i propositionen för att introducera ROT-lån med i stort sett samma subventionsgrad som för nybyggnad var att återställa förutsättningar för medlemsrekrytering till byggfacken. Strategin var att styra över de arbetare som försvann ur nyproduktionen till ombyggnadssektorn. För att klara det ville man utnyttja den fulla styrkan i styrmedlet räntesubventioner (prop 1983/84:40).

Ett andra skäl för hela strategin med allt generösare lån till underhållsåtgärder - i princip lån till löpande utgifter - kan härledas som en bostadspolitisk anpassning till SABO-företagens traditionella svårighet att bygga upp tillräckliga underhållsfonder. Vi utvecklar denna punkt mera nedan.

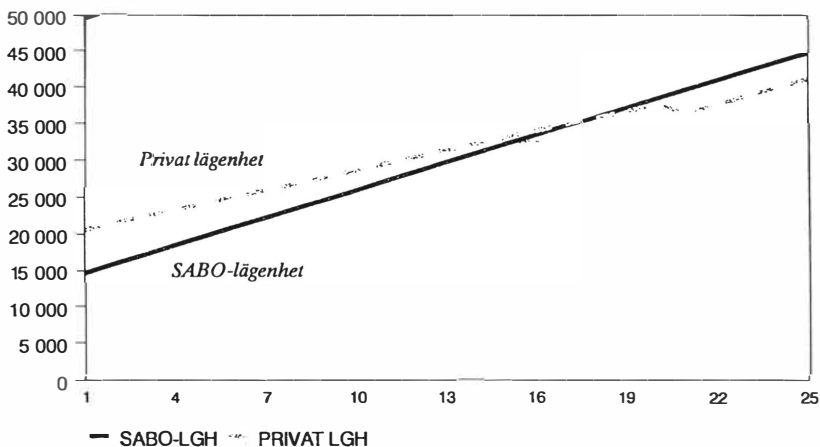
* Ett antal subventionsformer är i praktiken - om än inte de jure - specialdestinerade till allmännyttiga bostadsföretag. Vi kan exemplifiera med de 1986/87 introducerade bidragen till åtgärder i bostadsområden med uthyringssvårigheter eller sociala problem. Subventionen innebär ett skattefritt bidrag på omkring 60 miljoner kronor om året. Andra subventionstyper som bär samma märke är bidrag till hyresrabatter för vissa flerfamiljshus, nybyggnadsbidrag för vissa orter, stöd för genomgångsbostäder för ungdomar, hyresförlustlån, bidrag för tillgänglighetskapande åtgärder och boendemiljöbidrag för att göra ett urval.

* Sedan juni 1987 kan hyresgäster som omvandlar en allmännyttig fastighet till bostadsrätt inte erhålla räntebidrag. Bostadsministern ville med denna restriktion hejda åtgärder som syftar till att kooperativisera delar av det allmännyttiga beståndet, "eftersom det enligt min bedömning skulle skada bostadsförsörjningen om de /förslagen, vår anm/ utmynnar i omfattande överlåtelser av allmännyttigt bostadsbestånd" (prop 1986/87:168). Via en snabbt introducerad lag om riktad indragning av subventioner kunde en koalitionsmedlems intressen försvaras mot "fientligt övertagande". Priset för att konvertera till bostadsrätt i allmännyttiga fastigheter efter den nya lagen blir orimligt högt.

* Om ett allmännyttigt bostadsföretag uppför ett nytt bostadshus äger det rätt att låna upp 100 % av kapitalkostnaden inom det statliga finansieringssystemet. Den som uppför en enskild hyresfastighet är i allmänhet begränsad till att låna upp högst 92 % inom det statliga systemet. Övriga 8 % får tas upp som topplån på den öppna kapitalmarknaden.

Låt oss anta, att två helt likvärdiga hyreshus uppförs, det ena i allmännyttig regi, det andra i enskild. Båda projekten antas omfatta vardera 20 lägenheter och byggkostnaden antas i båda fallen vara 10 miljoner SEK. Vi visar i diagram 3.2 hur kapitalutgiften per lägenhet utvecklas över tiden för de båda projekten.

Diagram 3.2 Kapitalutgift i privat respektive SABO-lägenhet.
Jämförelse på årsbasis: år 1 till 25.



Under det första året blir kapitalutgiften per lägenhet i SABO-fastigheten 14 750 SEK. Om vi räknar med att den privata förvaltaren lånar upp 800 000 på den privata marknaden till 12.5 % ränta och med en löptid på 20 år, blir kapitalutgiften per lägenhet 20 570 SEK - i denna summa finns 2 000 SEK amortering på topplånet. Om vi följer kurvorna över tiden, finner vi att först år 18 blir kapitalutgiften lika, omkring 35 000 SEK/år. Därefter övergår balansen till det enskilda projektets fördel.

Om vi antar att det råder balans på bostadsmarknaden vid de givna, reglerade priserna, kommer den enskilde förvaltaren att - med hänsyn till bruksvärdesystemet - få svårigheter att förränta sin investering, särskilt markerat under den första perioden. Trots detta kan det finnas skäl för privata investerare att gå in på bostadsmarknaden. Ett skäl kan vara att om en investerare anlägger mycket långa perspektiv på sina investeringar och följer en riskundvikande placeringsstrategi, kan hyresfastigheter bli ett intressant alternativ.

Ett andra skäl kan vara att investeraren anteciperar en snabb kostnadsutveckling inom allmännyttiga bostadsföretag, alternativt en avveckling av hyresregleringen. I båda fallen stiger avkastningen inom det privatägda hyresbeståndet så mycket att det lätt lockar nya investerare in på marknaden. I det senare fallet - en

avvecklad hyresreglering - kan avkastningen på en "säker" placering till och med bli högre än vad som gäller för de mest riskfyllda placeringarna i marknaden.

Vi påpekar dessa alternativ, närmast för att förklara varför den privata hyressektorn inte vittrat bort. Men huvudtendensen kan ändå lätt avläsas i diagrammen i kapitel 1. Under efterkrigstiden har den privata hyressektorn förtvinat. Allmännyttans andel av hyressektorn har omvänt stigit från några få procent vid krigsslutet till en god bit över 50 procent i dag (mätt på 1989 års statistiska uppgifter).

Allmännyttans förvaltningsintresse och hyresgäströrelsens konsumentintresse - några skillnader

Av förteckningen på rörelsekoalitionens medlemmar framgår att de förenas dels av sitt bostadsspecialiserade uppdrag, dels av någon form av anknytning till de socialistiska folkrörelserna. Det är dock inte svårt att spåra grundläggande intresseskillnader mellan koalitionen olika medlemmar. Vi ska ägna detta avsnitt åt att diskutera interna anpassningar inom koalitionen och något utveckla hur den allmänna bostadspolitiken påverkas.

En framträdande skillnad inom rörelsekoalitionen föreligger mellan allmännyttans förvaltningsintresse och hyresgäströrelsens konsumentintresse. Det kanske lättast diskuteras som olika tidspreferenser - hyresgäster fäster större intresse vid vad som händer på kort sikt än vad fastighetsägare gör. Annorlunda uttryckt arbetar hyresgäster med en högre diskonteringsränta än fastighetsförvaltare.

En hyresgäst bor i en bestämd lägenhet under en viss, kortare period. Hela hyresavgiften bär karaktären av konsumtion, dvs. ingen del av denna utgör ett sparande som realiseras vid avflyttning. Ovan har vi visat att den lägsta möjliga hyran, den som precis täcker driftskostnaderna, kombineras med en maximal kvasiränta för hyresgästkollektivet. Det blir så ett förstahandsintresse för hyresgästen att hålla avgiften vid en låg nivå.

Fastighetsförvaltaren ansvarar däremot för fastighetens värde över hela dess livstid. Denne är intresserad av att fastställa en hyresnivå, som åtminstone garanterar att fastighetens kvalitet över tiden inte försämras. Det innebär att utgifter för både kort- och långsiktigt underhåll ska läggas in i hyresavgiften. Den oförändrade kvaliteten mäts så, att fastigheten inte undergår en värdeförsämring, där värdet definieras som marknadspriset vid en tänkt försäljning. Vi kan lättast definiera marknadspriset som nuvärdet av det framtida hyresnettot minskat med kostnader för nödvändig reparation.

Existensen av en intresseskillnad inom koalitionen försvårar ett enhetligt uppträdande, vilket kan antas vara eftersträvat. En förhandlingsordning får utbildas inom koalitionen. Tillgång till lagstiftning via inflytande över

bostadsdepartementet kan fungera som utjämnare. Två exempel ska belysa tankegången.

Förhandlingslösningen mellan hyresgäströrelsen och de allmännyttiga bostadsföretagen har fört in frågan om hyran ska användas för att bygga upp tillräckliga underhållsfonder. Två oberoende, större beräkningar av underhållets utveckling i det allmännyttiga beståndet har presenterats under 1980-talet. Den ena var Underhållsfondsutredningen (SOU 1982:65) och den andra gjordes av Bostadskommittén (SOU 1984:35). Skattningen av storleken på den nödvändiga hyreshöjningen varierade uppåt från 6 SEK/kvm i Underhållsfondsutredningen, där även höga skattningar för vissa bestånd anfördes. Om vi adderar de eftersatta underhållsposter som anförts av Bostadskommittén blir resultatet att en hyreshöjning mellan 40-50 SEK/kvm och år vore erforderlig.

Det systematiska innehållet i dessa skattningar uppfattar vi så, att posten för underhåll använts för att skjuta konsumenternas utgifter framåt i tiden. Alternativt ska uppgifterna tolkas så att direkta överflyttningar av kapitalvärden utöver kvasiräntan ägt rum från fastighetsförvaltare till hyresgäster. Under alla förhållanden finns det goda möjligheter att notera framgångar för hyresgästernas förhandlingsställning inom koalitionen. Via bruksvärdesystemet sprids svårigheten att garantera underhållet också ut till den privata hyressektorn.

Underhållsfondsutredningen antog att effekten slog hårdast mot fastigheternas gemensamma utrymmen samt lägenheterna. Orsaken utpekades som att dessa inte är tekniskt strategiska för att bevara en byggnad. I längden kunde förslitningen av lägenheterna bli så märkbar, att en förslumning hotade.

Införandet av förmånliga underhållslån - via bostadspolitiska beslut - får ur detta perspektiv uppfattas som ett försök att överbygga en central intresse-skillnad inom koalitionen. De erbjöds till halva marknadsräntan och med lång löptid. Arrangemanget medför att hyresintäkten ska svara för halva underhållets kapitalkostnad och skattekollektivet för den andra hälften. Denna trade-off eller förhandlingslösning utvecklades vidare genom införandet av de ännu förmånligare ROT-lånen (se ovan). Reparationer, ombyggnad och tillbyggnad kunde finansieras på i stort sett samma villkor som nybyggnad.

För hyresgäster och bostadsförvaltande företag innebar ROT-systemet att man kunde överväga att föra in underhållsåtgärder i större ombyggnadspaket. För att säkert kvalificera sig för ROT-lån blev det ibland rationellt att ytterligare skjuta löpande underhåll framåt i tiden. Därigenom kunde man uppnå en sådan nivå på förslitningen, att en ombyggnad enligt ROT-normen blev möjlig.

Utjämnning av förhandlingsförmågan inom koalitionen

Bindningen mellan det tjänsteproducerande SABO och den konsumentbaserade hyresgästernas riksorganisation, HRF, till en gemensam koalition illustreras av den vanliga praktiken att kollektivt ansluta hyresgäster i allmännyttiga - ibland

också i enskilda - bostadsföretag till HRF. Kanske uppfattas saken så, att koalitionen samlade slagkraft kan ökas, om antalet medlemmar i var och en av dem ökas. Praxisen angriper i varje fall ett av HRF:s långvariga problem, den svårarbetade medlemsrekrytering.

Vid en kollektiv anslutning samlar fastighetsägaren via hyresbetalningen in avgifter till HRF. Hyresgästerna betalar på sin hyresavi ersättning för förhandling, boinflytande samt fritidsverksamhet till den lokala HRF-föreningen. De två sistnämnda posterna har en omstridd rättslig ställning.

Sammankopplingen mellan SABO och HRF kan göras med relativt stor press från andra organisationer inom koalitionen. De är båda gemensamt ansvariga för den svenska hyresprisbildningens grundbult, bruksvärdeuppskattningen. De möts regelbundet för att i förhandlingar avgöra hur högt priset på olika egenskaper i en bostad ska sättas. Resultaten av dessa förhandlingar sprids sedan till den övriga hyresmarknaden. Via marknadernas egna paritets- och neutralitetsvärderingar kommer förhandlingarna även att påverka prisbildningen, där någon form av äganderätt gäller.

Denna centrala uppgift gör att många centrala anpassningar på bostadsmarknaden i stort påverkas. I sin tur påverkas dels de andra medlemmarnas gruppintressen indirekt, dels aktiveras ansvaret för de medlemmar som opererar mot bostadsmarknaden i stort. Om vi antar att övriga medlemmar kollektivt eftersträvar att minimera förändringarna på bostadsmarknaden, kommer de att intervensera till förmån för den svagare av förhandlarna. Det stöd som utvecklats för HRF under 1980-talet kan så tolkas som ett försök att balansera kombinationen mellan en starkare ställning för förvaltningsintresset och en svagare för det organiserade hyresgästintresset. Denna kombination kan iakttas, åtminstone sedan 1980-talets början.

Lagstiftning till förmån för HRF

Genom lagstiftning har det under 1980-talet skett en viss utvidgning av HRF:s förhandlingsområde. Genomgående förefaller det att ha varit en strävan att göra den organiserade hyresgäströrelsen till en helt central representant för konsumentintresset vid tvister och uttolkning av prissättning. Den kommer också in i en större förändringsprocess - på en marknad som politiseras blir allt fler avgöranden föremål för förhandlingar.

Enligt hyresförhandlingslagen kan HRF också förhandla för icke-medlemmar. Det är numera möjligt - men förenat med osäkerhet och stort besvär - för alternativa förhandlingsorganisationer att verka. Men redan att bilda en sådan kan vara äventyrligt. En ansökan om att grunda en sådan organisation ska godkännas av en hyresnämnd. Denna var tidigare medlingsinstans vid hyrestvister, men dess befogenheter har successivt utökats och den har numera prövningsrätt i många frågor. Hyresnämnden är partssammansatt, där medlemmar från HRF ingår. Om

en ansökan underkänns i hyresnämnden, finns dock en möjlighet att driva målet vidare. Beslut i hyresnämnden överklagas i Bostadsdomstolen. Bostadsdomstolen har en majoritet av partsföreträdare, däribland en representant från HRF.

Ett förslag som länge framförts från hyresgäster, är att erbjudas en möjlighet att minska hyran genom att valfritt kunna överta en större eller mindre del av det löpande underhållet. Det har så småningom mötts genom en begränsad underhållsreform, den s.k. tapetlagen. Men för att erhålla denna rätt stadgas samtidigt om en förhandlingsklausul enligt hyresförhandlingslagen. Innebörden är att hyresgäster som vill utnyttja sin rätt att själva utföra visst underhåll anvisas att gå över HRF. Motståndet mot att släppa igenom denna typ av önskemål kan förklaras med att koalitionen tar hänsyn till ett minoritetsintresse, fastighetsanställdas krav på en hög och jämn sysselsättning. Inom SABO-företagen finns omkring 18 000 anställda i bostadsförvaltning. Det är troligt att dessa grupper fackliga intresse bäst kan tillgodoses genom överenskommelser med HRF.

Lagen om subventionerade lån till fastighets underhåll, tenderar också att ge den organiserade hyresgäströrelsen en central position. För att räntebidrag ska kunna utgå, krävs ett intyg att någon av hyresgäströrelsens funktionärer först fått ta del av fastighetsägarens allmänna ekonomiska information, som ska bifogas ansökan. Den fördel det ger att få gå in i motpartens bokföring och ta del av de dispositioner som ingår i den, erbjuder sannolikt ett visst förhandlingsmässigt försprång i efterföljande överläggningar.

Lagstiftningen uppfattas här som en strävan att behålla de relativa vikterna för olika organisationer inom koalitionen. Den större kontroll som de allmännyttiga bostadsföretagen vunnit över hyresmarknaden under de senaste 25 åren har i en förlängning inneburit att förvaltningsintresset också blivit mer betydande inom koalitionen.

Om koalitionen nu eftersträvar att bevara den rådande förhandlingsstrukturen inom den allmänna bostadspolitiken, är det en möjlig strategi att erbjuda konsumentintresset eller snarare den organiserade hyresgäströrelsen förbättrade förhandlingspositioner. Vi har exemplifierat detta med utvidgade rättigheter för besittningsskydd och beslut om en serie särskilda förhandlingssituationer, där den organiserade hyresgäströrelsens särskilda roll skyddas. Sådana åtgärder tolkas då som en strävan att balansera ett tyngre förvaltningsintresse.

Bostadsbeskattning och offentliganställdas fackföreningar

Vi har ovan diskuterat tendenser till en skärpt beskattning av bostadssektorn under 1980-talet. En allmän fastighetsskatt introducerades 1984. Från denna undantogs visserligen subventionerade fastigheter, men den allmänna inriktningen i argumentationen kring fastighetsskatten är att den ska ses som en allmän skatt. Särskilt starkt har småhussektorn under 1980-talet ryckt fram som skatteobjekt (jfr beräkningar i kap 2).

Olika nya skatteförslag har haft ad hoc-motiveringar vid de tillfällen, då de lagts fram. Men om vi lägger samman åtgärderna förefaller rörelsen ha en riktning. Fastighetssektorn etableras som en ny skattebas. Den klaraste formuleringen av denna nya uppgift för sektorn, återfinns i utredningsmaterialet till den skattereform som har börjat införas 1990. En reformerad inkomstbeskattning ska "finansieras" - dvs. skattekvoten ska inte förändras - delvis genom åtgärder inom fastighetssektorn. Det riktvärde man satt upp är, att fastigheterna ska lyfta av omkring 20 miljarder kr från statsbudgeten.

Huvudvägarna för att åstadkomma detta har i en utredning om den framtida bostadsfinansieringen föreslagits ske genom minskningar på budgetens utgiftssida genom minskade subventioner, kombinerat med öknings på intäktsidan genom en ny avdragsreform. Vi diskuterar inte här den särskilda teknik som olika utredningar valt, utan intresserar oss mest för att dokumentera skattesystemets tunga invasion på fastighetssektorn (för en diskussion av vissa effekter av bostadsfinansieringsutredningens förslag se Ståhl 1990).

Det kan finnas skäl att fästa uppmärksamheten på den offentliga sektorns snabba tillväxt för att åtminstone delvis förklara politikernas stora intresse för att vidga existerande skattebaser och introducera nya för att stötta under gamla som sviktat.

De anställda i den offentliga sektorn producerar i allmänhet tjänster som beslutats av någon politisk församling. Det kan röra sig om barntillsyn, äldre- och sjukhusvård, socialvård, undervisning av olika slag och mera sådant. I dag utgör de offentligt anställda mellan 35-40 % av den totala arbetskraften. Mer än hälften av de yrkesverksamma kvinnorna och drygt en fjärdedel av männen registreras i arbetsmarknadsstatistiken som offentligt anställda. Kommunalarbetarförbundet passerade i början av 1980-talet Metallarbetarförbundet som Landsorganisationens största medlemsförbund.

Dessa grupper - som i vissa fall kan mobilisera hela fackföreningsrörelsen bakom sina förslag - är beroende av ett successivt stigande skatteuttag för att trygghet i anställningen och en stigande levnadsstandard ska kunna garanteras. Det uppdrag som utgår till politikerna blir att stötta under sviktande skattekällor - ett exempel kan vara den uppvärdering av att bekämpa skattebrottslighet som successivt ägt rum.

Svårigheten att upprätthålla en god skattemoral inom ramen för ett inkomstskattesystem med höga marginalskattesatser, har gett politiker ett andra uppdrag. Det blir rimligare att finna skattebaser som det är svårt att undvika för skattebetalare. I detta sammanhang blir fastighetssektorn intressant. Den tanke som bar upp tidigare praxis var att beskatta en schablonmässigt beräknad avkastning på det kapital som var bundet i en fastighet. Bara i undantagsfall, för mycket stora fastigheter, blev en förmögenhetsskatt aktuell för en normal fastighet.

I den rörelse mot en allmän fastighetsskatt som pågår förändras hela grundtanken. En fastighet uppfattas som en förmögenhet vid alla värderingsnivåer och en skatt enligt en viss bestämd sats utgår på 3/4 av det uppskattade

marknadsvärdet. Vid beräkningen av denna skatt tas ingen hänsyn till fastighetens skuldbelastning. Det förklarar också förslaget att fastighetsägare ska betala en fast skattesats på försäljningssumman, när man avyttrar sin fastighet. Om den löpande beskattningen uppfattas som skatt på avkastningen av fastighetens kapitaltjänster, skulle realisationsvinstskatten få uppfattas som en dubbel beskattning.

Vi kan lätt passa in utvecklingen av fastighetsbeskattningen i vår analys av "kampen om kvasi-räntorna". Ytterligare en grupp, nämligen politiker/offentliganställda, introducerar via ny skattelagstiftning en rätt att kontrollera någon del av dem. Det kan här röra sig om en ny spelare som med tiden kommer att överta en stor del av kvasiräntan inom hyressektorn.

I ett strikt spelteoretiskt perspektiv - med antagandet om att "kampen om kvasiräntan" är ett nollsummespel - kan det förväntas att den organiserade hyresgäströrelsen i stort sett ställt sig positiv till den skattereform som befinner sig under införande. Det kan finnas flera förklaringar till hållningen. En första är att skattereformen påverkar så många områden, att det är svårt att säkert överblicka vilka som blir vinnare och förlorare sedan de nya skattelagarna fulla verkningar mognat ut. Det kan antas att en av bostadskoalitionens ledande mål är att begränsa hyressektorns minskningstakt, kombinerat med en växande andel för allmännyttiga bostadsföretag. Stigande skatter på ägarsektorns bostäder kan då uppfattas som ett så strategiskt inslag i skattereformen att den underlättar ett realiserande av målet.

En andra förklaring kan vara att hyresgäströrelsen anser sig ha så goda möjligheter att påverka bostadspolitiken, att man inte finner anledning att oroa sig för en sjunkande andel av kvasiräntan. I så fall skulle man styra de offentliganställdas anspråk så, att det kommer att bli en omfördelning från fastighetsägarnas andel.

Bostadsmarknaden destabiliseras

Inom bostadspolitiken hade den svenska consensus-modellen länge ett starkt fäste. Åtminstone fram till slutet av 1970-talet ansågs det att stora bostadspolitiska reformer skulle fattas av "breda majoriteter" i riksdagen. Den tanke som bär upp ett sådant strategival är utan vidare lätt att förstå - ett hushålls bostadsval sker ofta med betydande uppoffringar och för en så lång framtid, att tillfälliga politiska majoriteter eller framtida regeringsskiftet inte bör upphäva de förutsättningar som gäller vid tidpunkten för bostadsvalet.

Det är dock svårt att passa in en consensus-modell på 1980-talets bostadspolitik. Det är lättare att uppfatta decenniet som en period av politisering av bostadsmarknaden. Det finns åtminstone två viktiga källor för detta. Den första är statens stora och stigande subventionsåtagande. Med en viss automatik dras därmed bostadssektorn in i allmänna politiska budgetöverbäganden. Enklast kan

det förstås så, att om den ekonomiska politiken plötsligt prioriterar utgifter för att bekämpa arbetslöshet, dras alla typer av utgiftsöverväganden in i ett politiskt prioriteringsmönster för att frigöra resurser för den högst prioriterade ekonomiska politiken.

Följden av vårt exempel blir att åtgärder för att minska arbetslösheten i övre Norrland leder till upptrappningar av den garanterade räntan, alternativt höjda skattesatser, för hela bostadsbeståndet. Makroorienterade - i grunden politiska - motiveringar för sådana åtgärder kan vara, att "bostadssektorn måste ta sitt samhällsansvar för svaga grupper".

En andra källa till politiseringen kan vara att de offentliganställda anmält sig som ny spelare i bostadspolitiken under 1980-talet. Gruppen har en upparbetad tradition att arbeta mot politiken för att få sina önskemål tillgodosedda. Det faktum att just bostadsbeskattningen avancerat särskilt mycket under 1980-talet talar för att denna källa kan vara viktig. Det blir svårt för politiker att stå emot starka offentliganställdas fackföreningar, som har visat sig förmögna att dra med sig hela fackföreningsrörelsen till generalstrejk, även för relativt triviala fackliga önskemål.

Vi kan även notera förskjutningar i väljarnas anpassningar mot det politiska spelet under 1980-talet. Den allmänna rörelsen kan tolkas så, att man velat försäkra sig mot regeländringar i bostadspolitiken. Vi ska anföra observationer från 1982 och 1985 års valutgångar för att kvalificera uppfattningen.

I en studie av Elmgren m fl (1983) diskuterade man detta problem för 1982 års val i partipolitiska indelningar. Socialdemokraterna uppfattades som hyresrättens och den arbetarrörelsebaserade bostadsrättens förespråkare, medan moderata samlingspartiet sågs som det privata ägandets representant. Vid denna tolkning av valutfallet förklarar skillnader i upplåtelseform en del av de politiska förskjutningarna. Sambanden var svagare för landsbygd och små städer, starkare för större städer. Det förekom också regionala variationer.

I större städer, där ett betydande tillskott av privata bostäder tillkommit, uppvisade moderaterna framgångar. Socialdemokraternas största röstförluster registrerades i stora städer med en hög andel privata bostäder. Moderaternas 15 bästa kommuner var i de flesta fall storstadskommuner med en hög andel privatägda bostäder. Av dessa 15 kommuner återfanns 10 bland socialdemokraternas sämsta, vilket ger vid handen att förväntningar kring bostadspolitiken spelat en central roll för fastighetsägares röstningsbeteende. I Stockholms norra förorter med en stor andel privatägda fastigheter förlorade socialdemokratin relativt mest, medan valutslagen var genomgående gynnsamma i Stockholms södra förorter, där hyresrätter dominerade bostadsmarknaden.

I en studie av 1985 års val särbehandlades sambandet mellan boende och röstningsbeteende (Holmberg/Gilljam 1987). De lyckades separera bort variabeln "klassröstning" och nådde slutsatsen, att "väljare som bor i villor eller radhus har en tendens att rösta mer borgerligt än väljare som bor i lägenhet, oavsett om de är arbetare eller tjänstemän" (s. 198).

Boendeformens inverkan på valbeteendet kan vara underskattad av Holmberg/Gilljam, eftersom de inte gör en fullständig uppdelning av ägandeformerna. De sammanförde bostadsrätt och hyresrätt under den gemensamma beteckningen "lägenhet i flerbostadshus". Eftersom bostadsrätt och småhus med äganderätt gemensamt skiljer sig i dispositionsrätt från hyresrätt, vore det intressant att uppmärksamma effekten även av denna indelning. Intresset följer med att materialet redan vid den ofullständiga uppdelningen av variabeln ägande visar en statistiskt säkerställd politisk olikhet mellan dem som bor i småhus och flerfamiljshus. Det kan förväntas att skillnaden ska framstå som ännu mer markerad vid en fullständig uppdelning.

De tendenser som låter sig spåras i valmaterialet kan nu tolkas så, att grupper av bostadskonsumenter väljer att understödja sitt val av ägd upplåtelseform bl.a. genom att använda röstsedeln som en försäkring mot oönskade resultat av politiseringen. Det samtidiga valet av ny bostad (med avseende på ändrad upplåtelseform) och ändrade politiska sympatier ska i så fall uppfattas som en aspekt av bostadsmarknadens politisering.

Referenser

J Buchanan/R Tollison/G Tullock, eds 1980, *Toward a Theory of the RentSeeking Society*, Texas A & M University Press.

B Elmgren/H-E Holmqvist/S Lundgren, 1983, Socialdemokratin och 70-talets val, *Utredningsrapport 1/83* från SAP, Stockholm.

S Holmberg/M Gilljam, 1987, *Väljare och val i Sverige*, Bonniers.

I Ståhl, 1990, Bostadsmarknadens politiska ekonomi, i Sparfrämjandet, *Bostadspolitik för 90-talet!*, Borås.

4. EN REFORMERAD BOSTADSPOLITIK

Vår diskussion av bostadspolitiken i tidigare kapitel har betonat dess karaktär av en intresseanknuten politik. I detta kapitel för vi denna diskussion vidare längs två linjer. I kapitlets första del fördjupar vi tidigare synpunkter på den politiska styrningens möjligheter och begränsningar. Vi betonar särskilt tekniska eller "kunskapsteoretiska" svårigheter. Friedrich von Hayek har utvecklat ett fruktbart synsätt på marknader som en ständig sök- och experimentprocess (Hayek 1945; 1984). Resultat följer av ofta oväntade kombinationer. Det finns ingen möjlighet för något bostadspolitiskt organ att förutse aktörernas skiftande anpassningar.

I kapitlets senare del diskuterar vi ett scenario utan bostadspolitik. Strävan är att belysa några tänkbara anpassningar hos olika aktörer på den svenska bostadsmarknaden under ändrade förutsättningar. Vi vill betona att det här rör sig om en diskussion, inte om ett genomarbetat förslag till en ny bostadspolitik.

Informationsproblemet

Svensk bostadspolitik, om den ska ges en mening i ett mål-medel sammanhang, bygger på hypotesen att en marknad utan politiska ingrepp leder till en i någon mening "asocial" lösning av bostadsfrågan. För hypotesen lämnas vanligen inte något belägg utan den behandlas närmast som ett axiom. Åtminstone ett villkor måste dock vara uppfyllt om föreställningen om att marknader fungerar sämre än en politisk lösning ska gälla. Politiker och bostadsplanerare måste äga bättre insikter om utvecklingen av bostadsefterfrågan såväl kvantitativt som kvalitativt än privata aktörer på marknaden.

Nu kan enligt teorin visserligen en mindre detaljerad information hos planläggarna kompenseras av att den är mer relevant. Den antas innehålla viktiga samhällsekonomiska samband som faller utanför de enskilda aktörernas synfält.

Från dessa utgångspunkter blir det möjligt att formulera en kunskapsteoretisk förutsättning för bostadspolitik. För att styra en komplex mekanism är det nödvändigt att ha god tillgång på tillförlitlig information. Kunskapsluckor får effekten att styrningen kan bli missriktad. I mängden information ska ingå preciserad kunskap om enskilda konsumenters preferenser, förskjutningar i sådana preferenser, olika styrmedels totala verkningar och olika återkopplingar (bl.a. via priser) och anpassningar hos konsumenter, både mot förskjutningar i marknaden och mot förändringar i regelsystemen.

Hur väl dokumenteras nu politikernas informationsförsprång i de modeller de arbetat med för bygg- och bostadsmarknaden under den senaste 25-årsperioden? De allmänna prognosformuleringarna bör vara ett rimligt test för hållbarheten

i hypotesen att bostadspolitik drivits insiktfullt och utan väsentliga kunskapsluckor. De allmänna prognoserna uppfattas som en konkretisering av det scenario som bostadspolitiker arbetat med. Även om vi inte tolkar informationskravet så att politiska aktörer ska vara extremt förutseende, kvarstår ändå en förväntan om att de ska ha en god föreställning om hur utvecklingen kan förväntas löpa.

Vi väljer som material de långsiktiga prognoserna ur de löpande långtidsutredningarna sedan 1965. Det finns flera skäl för detta. För det första löper argumentationen ofta så, att politikernas informationsövertag motiveras med just det längre perspektivet. För det andra löper de längre prognoserna över mer än en cykel i konjunkturförloppen. De fel som följer av felbedömd styrka i tillfälliga konjunktur rörelser kan antas bli mindre med valet av långsiktiga bedömningar. De långsiktiga samband som styr prognosformuleringen får tid att fullt slå igenom.

Enligt 1965 års långtidsutredning skulle produktionen inom byggverksamhet stiga med i genomsnitt 4,9 procent per år under perioden 1965-80. Det faktiska utfallet blev 1,2 procent per år. Om vi utför en enkel beräkning på dessa siffror, förutsåg man indexnivån 208,6 år 1980, medan utfallet blev det blygsammare 119,7. Felskattningen motsvarar omkring 90 procent av utgångsårets produktionsnivå.

I 1970 års långtidsutredning beräknades, att bostädernas andel av bruttoinvesteringarna skulle ligga kring 15 procent år 1985. Siffran erhålles genom att intrapolera utredningens värden för 1980 och 1990. När vi räknar om bostads- och byggnadsstatistikens siffror för att vinna jämförbarhet, stannade 1985 års nivå på 11,1 procent. Felet motsvarade omkring 6,5 miljarder kronor eller ca 16 000 lägenheter om 65 m² vid 1985 års byggkostnad. Översatt i andra termer motsvarade prognosmissen (vid periodens slut) ett bostadsbestånd i en stad som Sandviken per år.

I 1980 års långtidsutredning förutsattes enligt det mest sannolika alternativet, att byggnadsinvesteringar i bostadsförvaltning skulle stiga med 1,1 procent per år under perioden 1979-1985. De totala byggnadsinvesteringarna förväntades öka med 1,5 procent per år under samma period. Den faktiska utvecklingen blev att bostadsinvesteringarna föll med 1,1 procent per år. De totala byggnadsinvesteringarna gick tillbaka med 0,9 procent per år. Felet är mindre än i de tidigare långtidsutredningarna - kanske beroende på att jämförelseperioden är kortare. Det är dock fortfarande så betydande, att utvecklingen får uppfattas som oväntad enligt prognosens förväntningar.

Det hävdas ibland att prognoser inte ska uppfattas som förväntade utfall. Prognoser görs under förutsättning om "oförändrad politik". I flera fall ska de ses som projektioner eller rena räkneexempel. Det kan ligga något i denna invändning, vilket skulle antyda att tolkningar av prognosfel inte bör pressas på slutsatser. Men även denna invändning kan diskuteras.

Det är tveksamt om invändningen är giltig för den typ av långsiktiga framtidsbedömningar som här diskuteras. Beräkningar görs inom ramen för ett

stort och invecklat modellsystem som byggts upp på Finansdepartementet, varför det vore orimligt att uppfatta dem som enkla projektioner. Kanske vore det rimligt att uppfatta dem som "räkneövningar", men då träffar kritiken de politiska beslutsmodellerna, just den kritik som vi utvecklar här. Men diskussionen kan även utvecklas i en annan riktning.

Prognoser används av bostadsmarknadens aktörer som styrinstrument. Vi kan peka på t.ex. de 5-åriga kommunala planer för bostadsförsörjning, som ofta direkt hänvisar till prognoser i de statliga långtidsutredningarna. De handlingsalternativ olika aktörer söker och väljer, grundar sig på en sannolikhetsvärdering av ett antal scenarier. Centrala prognoser avser att lösa bl.a. detta problem. I den politiska planeringen formaliseras denna del av beslutsprocessen via explicita prognoser - medan den hos enskilda oftast är intuitiv. Sådana prognoser ska därför anses gälla som en "realistisk" framtidsbedömning under en något annorlunda formulerad förutsättning - "att marknaderna betar sig så som modellerna beskriver dem och att inga mycket stora och långsiktigt verksamma förändringar träder in och stör deras normalbeteende".

Den andel av prognosfelet som inte förklaras av oförmodade stora marknadsförändringar, ska då förklaras med en bristande verklighetsanpassning hos beslutsmodellerna. Detta ger en mer realistisk förutsättning för diskussionen. Stora resurser har nämligen lagts ned på att utarbeta prognosinstrument - det har skett under lång tid och med deltagande av den bästa expertis som kan uppbringas. I själva arbetet med långtidsutredningarna intar modell- och prognosarbetet en central plats. En invändning som betonar att detta arbete inte ska tillmätas någon större betydelse är därmed inte helt lätt att förstå. Låt oss därför närmare diskutera vilka förutsättningar som ändrats så, att de kunnat påverka utredningarnas prognoser.

De stora förändringar som inträffade under perioden var "miljonprogrammet" 1966-1974 (ofullständigt känt av 1965 års långtidsutredning) och det stora subventionsåtagandet efter 1975. Men dessa åtgärder ger incitament till en ökning av bostadstillförseln. Om vi valde att kompensera för dem, skulle resultatet snarast bli ännu sämre - föreställningen om framtida bostadstillgång ligger i prognoserna genomgående för högt. Den successivt stigande realräntan 1965-85 bör å andra sidan uppfattas som en förändring, som håller tillbaka bostadsmarknadens tillväxt. Om vi kompenserar för den, skulle framtidsbilderna ligga något närmare utfallen. Hur vi än väger argumenten för och emot, kvarstår intrycket att en betydande del av prognosfelet måste förklaras med bostadspolitikens oklara verklighetsbild.

En mer fundamental förklaring till den observerade bristen på kunskap hos bostadspolitikens företrädare är svårigheten att på central nivå samla in nödvändig information. Det finns ingen känd teknik för att aggregera hushållens preferenser över alla delmarknader. Och även om problemet med en sådan aggregering kunde lösas måste denna hela tiden förnyas. Konsumenternas preferenser förändras över

tiden. Det betyder att villkoret om goda kunskaper inte är uppfyllt i ett centralistiskt regleringssystem som vår nuvarande bostadspolitik.

I ett modernt samhälle förändras tekniken över tiden. Detta tenderar att oregelbundet och oförutsebart ändra priser och inkomster. Det får återverkningar på bostadsmarknadens alla delsektorer. Den teknologiska utvecklingen får även betydelse för löpande omlokaliseringar hos teknologiberoende företag, då vissa arbetsställen läggs ned och nya kommer till. Sådana förändringar kan få betydelse för hela den nationella bostadsmarknaden i tider av snabb och allmän teknologisk utveckling. Men de är även betydelsefulla under "normala" förhållanden, dvs. då den tekniska utvecklingen sker lugnare och mer kontinuerligt.

De anförda mönstren visar, att politiska ingrepp knappast kan förväntas stabilisera bygg- och bostadsmarknaden. De för i stället in egna störningar. Svårigheten att kompensera för dessa nya effekter har gett upphov till en bekymmersam praxis: nya ingrepp introduceras för att korrigera de icke önskvärda effekter som tidigare anpassningar gett upphov till. En egen inneboende dynamik i bostadspolitiken kan leda till framväxten av allt mer heltäckande regelverk. Det finns i princip inget som talar för att ambitionen att planera mot allt fler sidoeffekter hejdas före en fullständig centralplanering.

Bostadspolitiska beslutsmodeller

För att fördjupa förståelsen av de bostadspolitiska förutsättningarna, kan det vara lämpligt att kort beröra huvudstrukturen i de bostadsekonomiska beslutsmodeller som hittills styrts verksamheten. Vi avlövar modellerna den ekonometriska sofistikerings, för att kunna granska deras uppbyggnad (genomförda ekonomiska diskussioner finns hos Arnott 1987; Olsen 1987).

Demografiska överväganden spelar en framträdande roll. Begreppet behov har därmed blivit en bestående utgångspunkt för olika modellformuleringar. Om en planerande myndighet t.ex. med ledning av historiska trender förutser att 50 000 familjer av normalstorlek kommer att flytta till Stockholm under den kommande femårsperioden, har man definierat ett behov av bostäder. I nästa steg jämförs detta antal med en skattning av det antal lägenheter som kommer att anmälas lediga i beståndet under perioden. Om det uppkommer en skillnad har man definierat ett nybyggnadsbehov. De huvudsakliga uppgifter som används för att bedöma och planera denna process är historiska befolknings- och flyttningstrender samt koefficienter i input-output-tabeller för att bedöma bygg- och förvaltningsverksamhetens resursbehov. Man arbetar främst med hänsyn till kvantitativa regleringar, där återkopplingar ligger utanför själva grundmodellen. Om nu pris- och inkomstanpassningar förekommer på bostadsmarknaden, kan dessa modeller komma att arbeta med ofullständiga analyser.

I den konsumentorienterade ekonomiska analysen passar begreppet behov inte bra. Från det individuella perspektivet föredrar man traditionellt begreppet

efterfrågan, som sammanfattar informationen om den enskildes betalningsvilja för olika kvantiteter av bestämda varor och tjänster. Efterfrågan uttrycker samband mellan (kvalitetsvägt) pris och kvantiteter. Olika överväganden kan då bli mer verklighetsanpassade.

Individer träffar på marknader en rad komplicerade val, vars förutsättningar presenteras för dem genom prissystemet. Dessa val sker successivt, med ledning av prisstrukturer som hela tiden förändras. Efterfrågeförändringarnas dynamik för hela förloppet långt bort från den enperiodsanalys som återkommer i de bostadspolitiska beslutsmodellerna. Om planeringen ville introducera reaktions-ekvationer, vore det nödvändigt att i förväg känna prisförskjutningar. Uppgiften är med nu känd arbetsmetod omöjlig att genomföra, vilket lätt kan förläna drag av godtycke åt en ambitiös bostadspolitisk styrning.

Om man inte tillmöter individens betalningsvilja för en bostad på en marknad någon betydelse, återstår att förklara varför samma individ - eller andra individer - skulle vara beredda att betala samma bostad via skattesedel.

Tendensen till en ökad andel ägda bostäder

Svensk bostadspolitik har under efterkrigstiden intresserat sig mycket för hyressektorn. Det är ingen överdrift att uppfatta bostadsdepartementet som öppet för aktioner till förmån för hyresgäster och offentliga hyresförvaltare, men svårtillgängligt för aktörer från ägarsektorerna.

Vi uppfattar en av bostadspolitikens målsättningar som ett försök att hävda storleken på hyresmarknaden i allmänhet, särskilt den del som förvaltas av kommunalägda allmännyttiga fastighetsbolag. Uppfattat som intressepolitik överensstämmer inriktningen dels med de allmännyttiga företagens strävan att dominera hyresmarknaden, dels hyresgästorganisationernas önskemål att organisera en stor och växande andel av medborgarna.

Det kan vara intressant att kontrastera denna inriktning av det politiska åtagandet mot spontana tendenser i marknaden. Som vi nämnt i kapitel 1, har marknaden spontant strävat mot en växande andel för ägarsektorerna. Vad som främst förklarar denna tendens är stigande inkomster. Det förefaller också som om detta ska uppfattas som en fast tendens. Mätningar av ägar- respektive hyressektorernas inkomstelasticitet visar generellt att ägarsektorernas ligger högre, i många studier vid dubbla värdet. Låt oss illustrera detta i tabell 4.1.

Tabell 4.1. Tillväxt av BNP, hyressektor och ägarsektorer 1950-1988.
Årlig genomsnittlig ökning i procent.

	BNP	Hyressektor	Ägarsektorer
Tillväxt	2,95	1,00	1,87
"Elasticitet"		0,34	0,63

Källa: SCB, Statistiska Meddelanden, Serier N, Bo.

Vi sätter "elasticitet" inom citationstecken för att framhäva att det inte rör sig om en äkta skattning av inkomstelasticiteten, dvs den procentuella ökningen av efterfrågan när inkomsten ökar med en procent. För en sådan krävs att man samtidigt tar hänsyn till prisförändringarnas långsiktiga verkan. Den skattning som redovisas i tabellen bygger på det oredovisade antagandet att prisförändringarna i både hyressektor och ägarsektorer helt följt fastighetsprisindex, dvs. i realiteten är noll.

När det gäller skattningen av elasticiteter arbetar bostadsekonomer också med ett avsevärt mer sofistikerat inkomstmått. Oftast utnyttjas Milton Friedmans teori om att hushåll planerar utifrån sina permanenta inkomster på annat sätt än från den faktiska inkomsten i en viss period. Skillnaden representeras av vad hushållen ser som tillfälliga intäkter. Sådana analyser avser att infoga bostadsval i en hypotes om hushållens varierande beteende i olika faser av livscykeln. Resultatet av denna korrigering blir att måttet för inkomstelasticiteten blir större, i allmänhet större än 1 för ägarsektorerna.

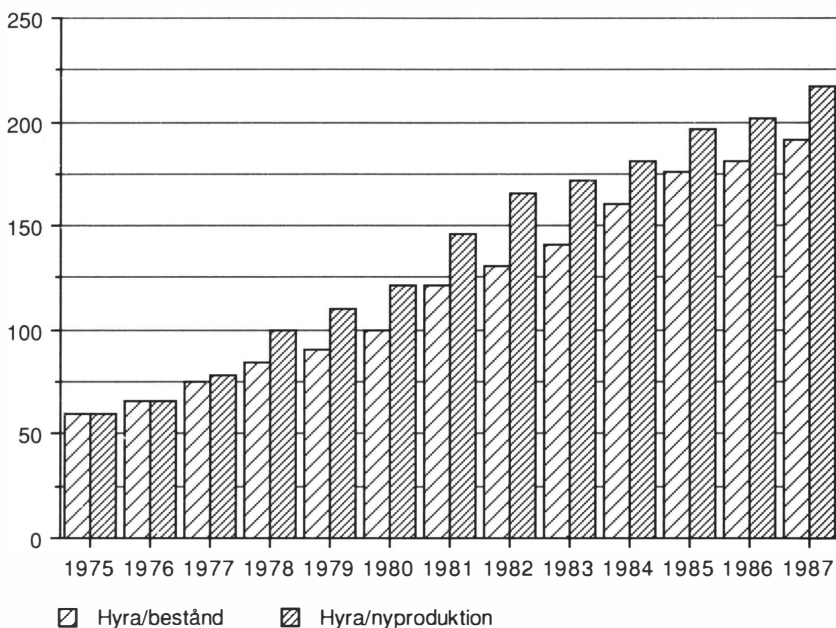
Våra beräkningar visar alltså att den relativa efterfrågeökningen vid stigande inkomster för ägarsektorn är nästan dubbelt så hög som hyressektorns. Under en långsiktig ekonomisk tillväxtprocess uppstår härigenom en kontinuerlig förskjutning av beståndet mot ägarsektorn, bort från hyressektorn.

På grund av mättnadstendenser när det gäller stockens storlek är det knappast troligt att vi får en linjär tillväxt av sektorerna i framtiden. Vi skulle i så fall se en stock som närmar sig 5 miljoner lägenheter mot år 2010, vilket är orimligt med givna befolkningstrender. I stället kommer anpassningen att gå fram på andra vägar. Vi får som tidigare en tillförsel av bostäder i småhus- och borätssektorn, men också nykonverteringar till ägande i det rådande hyresbeståndet.

Önskan att i någon form, bostadsrätt eller kooperativisering, äga sin lägenhet kan delvis förklaras med kostnadsskäl. Om vi går tillbaka till diagrammen i kapitel 1, ser vi att kostnadsutvecklingen generellt har gått hastigare i hyressektorn än i borätssektorn. Jämförelsen kan sträckas ut också till småhussektorn med samma resultat. Hyresgäster som konverterar sina lägenheter till bostadsrätter kan räkna med lägre framtida ökning av boendekostnaden.

Jämförelsen kan utvecklas något. I diagram 4.1 jämförs hyran i bestånd och nyproduktion för allmännyttiga lägenheter mellan 1975 och 1987. Samma principer kommer dock i allmänhet att gälla också det privata beståndet, eftersom bruksvärdeprövningen medför att allmännyttans hyressättning förs över dit.

Diagram 4.1. Hyra i bestånd och nyproduktion 1975-87.
Löpande priser per kvadratmeter.



Källor: Bostadsstyrelsen, Bo-rapporter 1989, memo;
SCB, Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 1990.

Skillnaden i hyresutveckling mellan bestånd och nyproduktion blev markant efter 1977, det år som kan uppfattas som en brytpunkt. Med den hyressättning som tillämpas inom allmännyttan, jämnas hyrorna ut över hela beståndet så att efter hand små skillnader ska gälla mellan olika årgångar. Höga avgifter i nyproduktion kommer därmed att belasta bostäder i beståndet genom utjämningsförfaranden. De bygger på det s.k. paritetsmålet, dvs. att hyresskillnaden mellan olika årgångar ska reduceras till att enbart spegla skillnader i standard mellan dem.

Mot den extra hyreshöjning, som nybyggande medför i den äldre delen av allmännyttans fastigheter, kan hyresgäster agera på olika sätt. Ett sätt är att via hyresgäströrelsen bjuda motstånd mot hyresutjämningen. Ett annat sätt är att bjuda motstånd mot att företaget uppför nya lägenheter. Nybyggnadsbeslut kan påverkas i den politiska processen. Genom remissförfaranden kan stadsplanering och byggnadstillstånd försvåras. Men då det inte finns något säkert sätt att övervaka sådana beslut hos företaget, är det inte troligt att denna strategi blir framgångsrik.

Ett "säkrare" alternativ är att bryta ut den "egna" fastigheten och bilda en bostadsrättsförening. Man får då ett skydd mot att påföras extra avgifter för nyproduktion, mot att man i gengäld övertar fastighetens förvaltningskostnader. Ju större extra kostnader nyproduktionen innebär för den äldre fastighetens hyresgäster jämfört med den extra förvaltningskostnaden i en ny bostadsrättsförening, desto starkare blir incitamenten.

Motsatsställningen mellan bostadspolitikens inriktning på hyressektorn och marknadens egen uppvärdering av ägandet är uppenbar. Vi har betonat bostadspolitikens bindning till den allmännyttiga hyressektorn. Genom olika nya subventionsprojekt och direkta blockeringar av kooperativisering har man strävat att minska ägarsektorns tillväxttakt.

Även denna strategi kan ses mot bakgrund av de public choice-teorem som utnyttjades i kapitel 3: på lång sikt antas ett arrangemang där en stor del av befolkningen finns i hyresrätter maximera röstutfallet för socialdemokratiska regeringar. Vi kan anta att innehavet av regeringsmakt ses som avgörande för förmågan att hålla ihop och lösa konflikter inom "rörelsekoalitionen". Att denna förväntning bygger på en rimligt realistisk analys framgår av de valundersökningar som redovisades i kapitel 3. Resultaten visar på en tendens bort från socialdemokratin inom ägarsektorn, medan partiet bättre försvarar sin politiska ställning inom hyressektorn.

Ägarsektorerna - ett vidare perspektiv

Sambanden mellan bostadspolitiken och ägarsektorernas utveckling är mer komplicerade än när det gäller hyressektorn. Andra överväganden än inom hyressektorn gäller. Genom att granska dessa kan vi få en förklaring till de tendenser som redovisas i den statsvetenskapliga valforskningen.

En småhusägare efterfrågar inte bara ett knippe bostadstjänster; han har också gjort en investering. Denna är i allmänhet långsiktig. Genomsnittsboendet i ett småhus är 12-14 år. Bostadsinvesteringen ska också ses som ett centralt inlag i ett sådant hushålls förmögenhetsförvaltning.

För de flesta är småhuset det främsta, ofta det enda stora förmögenhetsobjektet under livscykeln. Den väsentligaste gruppen hushåll i småhussektorn är barnhushåll. Valet av boende i eget småhus har ofta många olika skäl. Ett kan

vara att öka den egna kontrollen av boendeekonomin. Låt oss närmare antyda innebörden av detta. Vi gör det genom att kontrastera mot hyresrätten.

I hyresrätten saknar hyresgästen möjlighet att påverka fastighetens finansförvaltning. Fastighetsägarens incitament att minimera ränte- och amorteringskostnader behöver inte vara starkt, då han kan vältra över kostnaden för förvaltningen på hyran. För den ägda bostaden gäller det normala marknadsförhållandet, att beslut och kostnadsansvar ligger hos samme aktör.

Ägarhushållet har möjlighet att välja korta eller långa lånebindningar och olika låneformer, beroende på hur man värderar framtiden. Om ägaren vill helt kunna förutse boendeutgiften över lång tid, kan han välja bundna lån med långa löptider - marknaden kan erbjuda sådana lån på upp till tio år. Den möter därigenom en grupp fastighetsägares krav på hög förutsebarhet under hela ägarperioden. Om ägaren däremot väntar sig att hypoteksräntorna ska falla, finns möjlighet att ta korta lån och omsätta dessa till längre lån, så snart bostadsräntan förändrats till en sådan nivå att den bedöms svara mot jämvikt. Ägandet erbjuder således hushållet friheten att välja finansiell strategi. Denna strategi kan anpassas efter hushållets riskpreferenser och framtidsförväntningar.

Även hanteringen av underhållskostnader kan betraktas ur detta perspektiv. Vid stigande drifts- och underhållskostnader i allmännyttans bestånd fortplantas kostnaden via bruksvärdesystemet till alla lägenheter i hyressektorn. I äganderätten kan en valfri andel av sådana kostnadsökningar pareras genom att öka det egna arbetet.

Hushållets frihet att utforma bostaden efter eget önskemål är begränsad inom hyresrätten, men i huvudsak fri i äganderätt. Den värdeökning som är förbunden med olika förbättringsarbeten tillfaller fastighetsägaren. Hyresgästen saknar därmed incitament till sådana. Ägarhushållet däremot har flera möjligheter - värdeökningar som resultat av investeringar utgör en finansiell reserv. Vid behov av tillskott i likviditeten, ett behov att klara en oväntad utgift eller något liknande, tillåter värdestegringen att fastighetsbelåningen ökas. Äganderätten ger på detta sätt hushållet möjlighet att omfördela inkomster och utgifter mellan perioder. Samtidigt erbjuds ägaren en investeringsmöjlighet som har små sökkostnader.

Investeringsmöjligheten ger också skillnader i kontroll av transaktionskostnader. Ett hushålls flyttning från en bostad till en annan beror ofta på, att önskemålen om storlek eller kvalitet ändrats. Vid ett bostadsbyte är troligen både synliga och osynliga transaktionskostnader höga. Val av skola, vänner, viss föreningstillhörighet osv. påverkas av bostadsval och ska adderas till öppna kostnader för mäklare, flyttning och annat. Möjligheter till om- eller tillbyggnad i äganderätten erbjuder möjligheter att försäkra sig mot sådana transaktionskostnader. Transaktionskostnaderna stiger med ökad familjestorlek. Det är också främst barnhushåll som bor i småhus. Genom att bygga om sitt hus kan hushållet möta ändrade kvalitets- och storlekskrav utan att flytta. En motsvarande förändring i efterfrågan för ett hushåll i hyresrätt kräver normalt att man flyttar. Som vi

framhållit tidigare är byten och flyttningar dessutom kostsamma inom det hyresreglerade beståndet.

De ovan angivna förhållandena betraktas med stor sannolikhet av hushållen som en viktig kontroll- och anpassningsmöjlighet.

Ägarmarknadens möjligheter visar att en kollektiv försäkring genom bostadspolitik bara ofullständigt klarar ägarmarknadens varierade efterfrågan på kontroll- och anpassningsmöjligheter. Det är svårt att övertygande hävda en generell bostadspolitik fördelar på en riskmarknad med så starkt individualiserade objekt som bostäder. Många konsumenter väljer att operera med mer varierade och omfattande skydd, vilket för dem i riktning mot någon form av äganderätt.

Väljer man boende i ägarsektorn därför att man ser det som en försäkring så innebär det att man eftersträvar säkerhet och stabilitet. Översatt till önskemål när det gäller politiken, kan det uppfattas som ett krav på få och förutsebara regeländringar. Kanske det bäst uttrycks så, att ägarsektorns medborgare föredrar en passiv eller inaktiv bostadspolitik.

Det är svårt att passa in 1980-talets skärpta beskattning och politisering inom ramen för sådana önskemål. Vad som bland centralt placerade bostadspolitiker kunnat uppfattas som små regeljusteringar, har gett upphov till markanta prissvängningar på olika delmarknader.

Mot bakgrund av ovanstående har vi kommit fram till att en växande ägarsektor och en bostadspolitik med stigande ambitioner lätt hamnar i konflikt. Medan ägarsektorns tillväxt styrs av den allmänna ekonomiska utvecklingen, värnar bostadspolitiken om hyressektorn. Det är svårt att se hur den i längden ska kunna hävda sig utan att tillgripa en begränsande lagstiftning mot ägarsektorerna.

Styrning av hyressektorn

För att få en mer rättvisande bild av bostadspolitikens verksamhet, ska vi här kort granska det område som den särskilt ägnat sin styrning, hyressektorn.

Hyressektorn ska för många människor klara efterfrågan på boende främst under de korta faserna i livscykeln. Väntetider för tillträde till en hyresrätt ska vara korta. Det medför att det hela tiden ska finnas en outnyttjad reserv, så att hyresmarknaden klarar tillfälliga toppar i efterfrågan utan att långa köer bildas. Alternativet till en fri reserv är att det finns en stor rörlighet i beståndet.

En andra central egenskap hos hyressektorn är att förvaltnings- och investeringsinslaget är nedtonat. Efterfrågans konsumtionsaspekt dominerar. Det kan också uttryckas så, att överflyttning av ett kontrakt för en hyresrätt endast ska medföra att obetydliga summor byter ägare. Möjligen kompenserar den tillträdande för vissa små installationer som denne kan ha glädje av och som det kan vara kostsamt att flytta.

Vissa historiska studier har kunnat belägga att en hyressektor med fri hyresprisbildning klarar att anpassa tilldelningen så att dessa egenskaper blir robusta. Det gäller även under extrema förändringar. Ett exempel kan förtydliga resultatet.

Milton Friedman och George Stigler har undersökt anpassningar på hyresmarknaden i San Francisco efter den stora jordbävningen 1906, då halva bostadsbeståndet förstördes (Friedman/Stigler 1981). På kort tid ökade utbudet av hyreslägenheter i det kvarvarande beståndet så mycket - författarna illustrerar den ökade tillgången med en explosionsartad ökning av mängden annonser från hushåll, beredda att hyra ut en del av sina lägenheter - att "bristen" snabbt hävdes. De kontrasterar denna situation mot åren omedelbart efter andra världskriget, då den amerikanska armén demobiliserade och ett antal tidigare soldater återvände till San Francisco. Hyresreglering hade då införts i San Francisco. Många av de förra soldaterna hade nu svårt att finna bostad, som ett resultat av att marknaden inte fick bestämma hyrorna.

Det är numer en allmän erfarenhet att ekonomisk planering genom interventioner i prissystemet ger upphov till effektivitetsförluster. Hyresreglering är inget undantag. Men debatten kring denna form av prisdeformering har åtminstone hittills dominerats av fördelningspolitiska argument. Vi tar här upp också denna aspekt.

Tillförseln av bostäder till hyressektorn minskar vid en reglering. Den existerande reserven sugs upp. Konsumenter upplever detta som "brist" på bostäder. Det uppstår nu olika sätt att kapitalisera den "bristränta" som bildas. Via överlåtelsepriser på hyreskontrakt kan "bristräntan" realiseras av dem som disponerar ett kontrakt, när regleringen införs. Variationer i "bristräntan" kommer därefter att påverka det implicita överlåtelsepriset. Med denna automatik övertar hyresmarknaden drag från privilegiumarknader. De som förväntas finansiera privilegierna är de grupper som efter regleringen söker sig till hyresmarknaden. Det är svårt att från fördelningspolitisk synpunkt uppfatta dessa nytillträdande som särskilt "gynnade".

Det finns ett speciellt fenomen som hyresregleringens försvarare ofta bortser från. En reglering ger upphov till ett förmånssökande beteende (rent-seeking) hos olika grupper. De privilegievärden som bildas genom för lågt satta hyror exploateras av aktörer i marknaden. Här spelar troligen tillgång till kapital och/eller kunskaper en utslagsgivande roll. Även om det inte finns systematiska undersökningar av sådana anpassningar på svenska storstäders hyresmarknader, saknas inte exempel från annat håll. Det finns ingen anledning att förmoda att inte liknande anpassningar ägt rum i Sverige. Vi utnyttjar studier från hyresreglerade områden i USA (New York och New Jersey) för att illustrera.

Erfarenheter från New York - där den avgörande argumentationen för hyresreglering är fördelningspolitisk - ger några intressanta iakttagelser. Så t.ex. har den välbärgade medelklassen "köpt loss" i första hand svarta hushåll från kontrakt som omfattas av hyresreglering och själv flyttat in. Vidare har de med god tillgång till massmedia när hyresregleringens avskaffande förts på tal mobiliserat

ett fördelningspolitiskt grundat försvar för hyresregleringens bibehållande - med särskild hänvisning till att politiken inte får driva iväg svarta från attraktiva lägen.

I förbigående vill vi här påminna om att svensk bostadsdebatt ofta utnyttjat New York i avskräckande syfte, avsett som ett argument mot en fri hyresmarknad. Men argumentet är knappast starkt - den hårda hyresregleringen där förklarar sannolikt det mesta av förslitningen inom hyreshusbeståndet.

I New Jersey är det förutom medelklassen också välbärgade pensionärsgrupper som drivit fram introduktionen av en hyresreglering och som sköter det uppehållande försvaret av den. För tillfället har omkring 100 samhällen i New Jersey hyresreglering, men ansträngningar för att sprida privilegiet till hela delstaten förekommer. När hyreskontroller infördes på 1970-talet sades det uttryckligt att de var temporära och att hyrorna skulle tillåtas stiga i samma takt som konsumentprisindex. Inget av detta har uppfyllts (Dienstfrey 1981).

Exemplen belyser en allmän tendens. Den som står utanför en reglerad marknad, får en längre väg till bostad. Ofta kan vägen gå över någon informell överlåtelsesumma. Ett alternativ är att tidsplanera flyttningsrörelser inom en släktkrets (med lämpligt formulerade intyg) så att en sekvens av byten kan klara en hel grupps boefterfrågan. Under alla förhållanden kompliceras tillträdet till hyresmarknaden för de i allmänhet resurssvaga grupperna. Kravet på någon form av insats ska ses som ett krav på en ofta betydande investering i ett hyreskontrakt, vilket ger upphov till en tröskeffekt (genom sparkravet). Det kan också tolkas som en tillträdesspärr.

För grupper med obetydligt eget kapital, blir vid flyttning en hyresrätt det första valalternativet. Ofta kan detta också gälla grupper som avser att varaktigt bosätta sig med äganderätt. Valet av hyresrätt i första omgången svarar mot en ansträngning att skaffa sig en sådan överblick över den lokala bostadsmarknaden, att ett långsiktigt val av bostad ska kunna göras senare. Mot detta drag i boendet svarar att regioner med större omflyttning har en högre andel hyresrätter än regioner med låg omflyttning. Här finns en intressant koppling till övriga delmarknader, inte minst arbetsmarknaden. Ett genomarbetat exempel från England kan klarlägga denna koppling.

Södra England, särskilt området Storlondon, har stor efterfrågan på arbetskraft. I norra England råder arbetslöshet. En lösning vore att (efter lämplig utbildning) flytta överskottet i norr till Londonområdet. Men den faller på att nuvarande hyresmarknad i London inte klarar omflyttningen. Den är sedan 1915 hyresreglerad med efterfrågeöverskott som följd, varför inflyttande i allmänhet hänvisas till den välfungerande ägarsektorn. Arbetslösa gruv- och varvsarbetare i norra England som vill flytta till Londonområdet får alltså betala en del av hyresregleringens kostnader. Det är inte lätt att uppfatta dem som "gynnade" vid nationalinkomstens fördelning (Minford m fl, 1987).

En översiktlig blick på bostadspolitik

Studier av bostadspolitikens möjligheter leder till nedslående slutsatser. Det är svårt att se hur den informationsmängd som styrning förutsätter ska kunna göras tillgänglig och operativ för bostadsplaneringen. Det finns visserligen en statistiskt orienterad forskning som söker lösa modelltekniska problem. Men det är svårt att se hur den ska hantera de genuina osäkerheter rörande framtida priser, preferensförskjutningar och teknologisk utveckling som är karaktäristiska för dynamiska marknader.

En bostadspolitik som ägnar sig åt att reglera marknaden med i första hand hyressektorn för ögonen, ligger ur fas med utvecklingen. Men om den skulle flytta över mer intresse mot ägarsektorerna, saknar den egentligen berättigande. Det är svårt att se vilka uppgifter en generell bostadspolitik har när det gäller att hantera de individualiserade och varierade behov som är utmärkande för ägarsektorn. Här hamnar bostadspolitiken lätt i ett ännu större informationsunderläge. De störningar som en aktiv bostadspolitik introducerar på marknaden har knappt varit till ägarnas fördel.

Några intryck av finsk bostadsmarknad, nästan utan bostadspolitik

Bostadspolitiskt intresserade kan på nära håll ta reda på hur en annan typ av bostadsmarknad utvecklats. Vi tänker här på Finland med ett avsevärt lägre mått av bostadspolitik. Den finska bostadsmarknaden är organiserad kring en stor ägarsektor och en prisreglerad hyressektor. Bostadspolitiken utmärks av intresse för bostadsfrågor. Socialpolitiska fördelningsfrågor har förts över till andra politikområden. I jämförelse med Sverige är subventionsåtagandet litet.

Finland klarar i stort sett sin bostadsförsörjning via fria anpassningar på en bostadsmarknad, som domineras av ägda lägenheter. Man har en bostadsstock som motsvarar 428 lägenheter per 1 000 invånare, dvs. i nivå med de mest utvecklade europeiska länderna. Kvaliteten på bostadsbeståndet är högt och stigande. Det är en spridd förhoppning bland svenska bostadspolitiker att man ska kunna förklara förbättringar i bostadsstocken med politiska ingripanden. Den finska bostadsmarknadens utveckling mot en ägarmarknad och med förhållandevis små politiska ingripanden är knappast ett stöd.

Fördelningen av olika upplåtelseformer framgår av tabell 2.

Tabell 4.2. Olika upplåtelseformers andelar av den finska bostadsstocken 1970-1990 (procent).

År	1970	1980	1990
Ägda lägenheter	60	65	70
Hyreslägenheter	38	30	22
Tomma lägenheter	2	5	8

Källa: Rakentamisen suhdanteet 1989:2, Helsinki 1989.

På ägarsektorn - som inbegriper både bostadsrätter och småhus - är prissättningen fri. Den höga och uthålliga ekonomiska tillväxten har gjort ägandet tillgängligt för en växande andel av befolkningen. Det internationella mönster som pekar på betydelsen av inkomstutvecklingen när det gäller ägarsektorns utveckling, återkommer i det finska materialet.

Den höga kvaliteten i det finska bostadsbeståndet passar in i samma förklaringsmönster. Inkomstutvecklingen spelar även här en ledande roll. Några statistiska uppgifter om det finska beståndet kastar ljus över detta.

Tillskottet till beståndet har legat på över 2 procent per år, vilket innebär att det kunnat fånga upp både befolkningstillväxt och ändrad struktur i hushållsbildning. Efterfrågeöverskotten har varit temporära och lokala. Boytan per person fördubblades mellan 1960-85, från 14,3 m² till 28,7 m². Den genomsnittliga lägenhetsytan har sedan 1970 stigit från 70 till omkring 80m². Andelen trångbodda lägenheter var 1950 23,3 procent, men hade 1985 fallit till 0,6 procent.

Bostadsrätter uppförs av bostadsaktiebolag, dvs. företag som har till uppgift att äga och förvalta en viss fastighet. Det är även tillåtet och under 1980-talet - efter en lagändring i februari 1979 - vanligt att konvertera bostäder i beståndet till denna typ av bostadsrätt.

För att klara det tekniska säkerhetsproblemet har instrumentet "belåning av bostadsaktie" introducerats. Dessa uppfattas som vanliga värdepapper och kan högbelånas i kreditinstituten, vanligen dock med kort löptid. Vid färdigställandet av en fastighet utfärdas ett antal aktier, där ett visst antal erbjuder äganderätt till en lägenhet inom fastigheten. Dessa aktier handlas till ett pris som motsvarar lägenheternas värde och de accepteras som säkerhet vid lån.

Konstruktionen med bostadsaktier gör att bostadsrätter får en annan ställning än vad som är vanligt. En aktielägenhet regleras t.ex. rättsligt inte av fastighetsrätten, utan av en särskild bostadsaktiebolagsrätt. Det ger utrymme för ett större besittningsskydd för aktieägaren - regleringar riktar sig bara mot sådana rättigheter och skyldigheter som är knutna till innehavet av aktie. En aktieägare som inte fullgör sina skyldigheter mot bolaget eller t.ex. utnyttjar bostaden för annat än vad som avsetts, kan avstängas från den dispositionsrätt som aktien

erbjuder, men aktiebolagslagen begränsar denna period till högst två år. För att framhåva skillnaden mot traditionella bostadsrätter talar man därför ibland om ägarlägenheter.

Hyressektorn är uppdelad på två delsektorer, en social sektor och en allmän. Den sociala sektorn - ARAVA-husen - utgör omkring 60 procent av hela hyressektorn. Till denna sektor riktar sig huvuddelen av de finska bostadssubventionerna. Subventioner utgår till uppförandet. Detta medverkar till att göra hyrorna lägre än på den allmänna hyresmarknaden. Men för tillträde till ARAVA-sektorn krävs även låga inkomster (och bekymmersamma sociala förhållanden) - något som också gör de flesta av hyresgästerna berättigade till vanliga bostadsbidrag.

En intressant egenhet är att det privatfinansierade hyreshuset inte existerar på finsk bostadsmarknad. Omkring 40 procent av andelen hyreslägenheter ägs av företag (och försäkringsbolag), som hyr ut dem till anställda. Övrig privat uthyrning går över enskilda bostadsrätter, ett relativt litet inslag på den begränsade finska hyresmarknaden. Den "allmännyttiga" hyressektorn i Finland arbetar inte på en öppen hyresmarknad - dess bostäder reserveras för socialpolitikens klienter.

Byggkostnaderna är i dag höga. På Helsingfors byggmarknad ligger 1989 års genomsnittliga produktionskostnad vid 12 500 FIM/m². I den rena glesbygden sjunker nivån till ungefär hälften och stiger sedan svagt med befolkningskoncentrationen.

De bostadspolitiska myndigheterna i Finland är inordnade i miljödepartementet, en antydning om att politiken hålls på en undanskymd plats. Med relativt höga krav på egen insats vid förvärv av en ny bostad, inom intervallet 5-10 procent av överlåtelsepriset, och med korta återbetalningsperioder hålls sparandet högt inom bostadssektorn. Det medverkar till att hålla nere behovet av subventioner.

En hyresreglering infördes efter andra världskriget men avskaffades några år in på 1960-talet. En positiv erfarenhet av hyresregleringens avskaffande var att utbudet av hyreslägenheter ökade kraftigt. Under det politiska trycket från grupper som menade att ökade vinster för dem som hyrde ut var ett omoraliskt inslag på bostadsmarknaden återinfördes hyresregleringen i samband med ett stabiliseringspaket 1968.

Hyresregleringen består fortfarande och har som följd ett minskat utbud av hyreslägenheter. Under de fem följande åren minskade tillgången på hyresbostäder med mer än 50 000 lägenheter. Regleringen har underminerat hyresmarknaden i betydelsen att hyrorna satts under marknadsnivån, vilket har medfört att ägarlägenheter som skulle kunna hyras ut i stället står tomma. Detta förklarar den relativt stora andelen tomma lägenheter i tabell 4.2. Beräkningar visar att nu gällande uthyringsnormer ger möjlighet att täcka omkring 1/2 av ett normalt avkastningskrav på det beräknade (fiktiva) marknadsvärdet för större lägenheter och omkring 1/3 för mindre lägenheter. Bostadsmyndigheter uttrycker viss

förvåning över att köerna till hyreslägenheter är långa, särskilt till mindre bostäder i de större städerna.

Det finns ingen besittningsrätt för hyresgäster som kan jämföras med t. ex. den svenska. Lagstiftarna har avvisat sådana förslag från den numerärt svaga hyresgästföreningen under hänvisning till att detta skulle innebära en försvagning av den egendomsrätt som det anses vara av primärt intresse att skydda.

För den del av hyresmarknaden som disponeras av företagen, finns det möjlighet att gå vid sidan om hyresregleringen. Via en differentiering i lönesättningen mellan dem som hyr en lägenhet i en av företaget ägd fastighet och dem som inte gör det, kan det via en omväg bildas marknadspriser på de uthyrda lägenheterna.

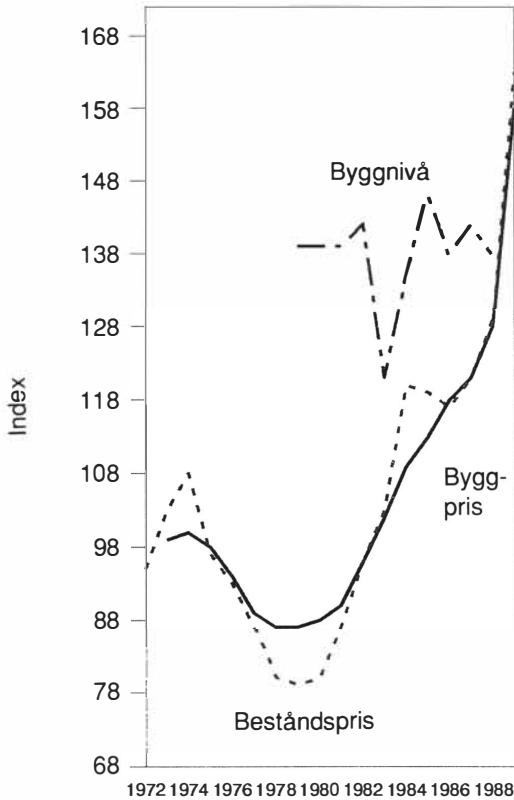
Den pågående planeringen medför en gradvis försvagning av hyresregleringens verkningar. För en liten lägenhet i Helsingfors på omkring 45 m² tillåts man att ta ut en normhyra på omkring 3 000 kronor per månad. För en större lägenhet på omkring 100 m² är normhyran omkring 5 500 kronor. Dessa prisnivåer medför att det finns omkring 10 sökande på varje erbjuden lägenhet, en obalans som man vill söka korrigera genom att eliminera hyresregleringen. På bostadsstyrelsen föreslår man att man ska underlätta övergången till en fri hyresmarknad genom att öka de inkomstprövade bostadsbidragen.

Sin främsta effekt förefaller hyresregleringen ha fått när det gäller att påskynda bostadsmarknadens utveckling mot en ägarmarknad. Bostadsaktiebolag har köpt upp en stor del av den tidigare hyressektorn i beståndet och omvandlat den till bostadsrätter.

Frågan om avdragsrätten och dess samband med ägarmarknaden har spelat en viss roll i finsk bostadspolitisk debatt. Efter politiska överväganden infördes under 1970-talet successiva begränsningar för dessa avdrag. I dag gäller ett maximerat belopp för avdrag mot inkomsten (25 000 FIM).

Smidigheten i anpassningarna på denna bostadsmarknad kan diskuteras med hjälp av ett diagram. I diagrammet redovisar den heldragna linjen priser i nyproduktionen, den prickade linjen priser i beståndet och den streckade linjen nyproduktion (uppgifterna begränsar sig till perioden 1979-1988 för byggproduktion, medan prisuppgifterna omspannar perioden 1972-1989).

Diagram 4.2. Prisindex i nyproduktion och bestånd samt byggproduktion 1972-1989 i Storhelsingfors (1982=100).



Källa: Rakentamisen suhdanteet 1989:2, kap. 2.3.

Låt oss anta att förbindelsen mellan en bygg- och en bostadsmarknad med mättnadstendenser fungerar så, att prisutvecklingen i beståndet indirekt reglerar nyproduktionen. När priset per kvm förändras i beståndet, styr detta efterfrågan på nyproduktion (vid givna byggkostnader). Om priset på beståndsmarknaden faller till något visst värde per kvm, kan bara de mest effektiva byggföretagen fortsätta att bygga med en vinst. Resultatet blir en stockning i byggnadsverksamheten. Om däremot bestandspriserna per kvm stiger, kan fler företag operera på marknaden, något som ger en högre byggkonjunktur.

På en fungerande bostadsmarknad kan man vänta sig att de båda prisserierna ligger i fas med varandra, där nyproduktionens priser svänger obetydligt kring beståndspriserna. Svängningarna ska i princip kunna förklaras med de leads och lags som tenderar att finnas på en bestånds-flödes-marknad. Om beståndspriserna faller, men nyproduktionspriset stiger är detta en indikation på en störning av prissignalerna.

Diagrammet antyder att nyproduktionens priser under perioden korrelerar väl med priserna i beståndet. Med ett annat språkbruk kan vi säga att Tobin's q hela tiden ligger kring 1. En välfungerande marknad håller en jämn nybyggnadsnivå, vilket är uppfyllt för observationsperioden 1979-1988. Nybyggandet fluktuerade svagt kring 4 000 nya lägenheter per år.

Under några år i slutet av 1970-talet låg Tobin's q strax under 1, något som kombinerades med ett 25-procentigt fall i nyproduktionen 1982-83. Denna förändring är den enda stora variationen under 10-årsperioden. Omkring 1983-1984 steg kvoten över 1, något som kombinerades med en topp i byggnadsaktiviteten 1985. Om detta är ett äkta samband antyder det att signalen från en svagt förändrad prisrelation ger observerbara förändringar i nyproduktionen efter ca 2 år. Stora förändringar ger sannolikt kortare lagstrukturer.

Den finska bostadsmarknaden har i jämförelse med den svenska utvecklats med ett betydligt mindre mått av bostadspolitik. Jämförelsen minskar trovärdigheten hos dem som hävdar att den sociala bostadspolitiken i Sverige varit nödvändig för att undanröja slum och rädda vissa bestämda grupper kvar i anständiga boendeförhållanden.

Anpassningar hos olika aktörer vid avvecklad bostadspolitik

Den höga och relativt jämna inkomstnivån är viktig för att förstå variationer i efterfrågan på bostäder i Sverige i dag. Vi har uppfattningen att fria Anpassningar över marknader kan tillfredsställa de önskemål som olika medborgarkollektiv kan ha. Skillnaden mot det gällande tillståndet är, att vi kan föreställa oss en bostadsförsörjning utan någon särskild bostadspolitik. Mer konkret ämnar vi i detta avsnitt diskutera en tänkt marknad utan bostadssubventioner och hyresreglering.

Om vi föreställer oss att något byte av strategi skulle göras, är det svårt att tänka sig en nedtrappning av den nuvarande höga regleringsnivån utan någon form av övergångsperiod. Det är något förvånande att det i politiska kretsar nu övervägs en bostadspolitisk reform - den s.k. Birgerssonska reformen - som drar in 21 miljarder i subventioner utan övergångsåtgärder. Förslaget kommer att fungera retroaktivt så, att det ensidigt upphäver de implicita kontrakt som

tidigare ingåtts mellan staten och de boende. Det innebär en störning i ett stort antal hushålls planering av boendeutgiften.

Vi vill betona, att diskussionen enbart syftar till att söka förstå vad som händer vid en övergång till en avreglerad bostadsmarknad. Den internationella litteraturen är mager i detta avseende och i Sverige saknas diskussionen helt. Vi värjer oss således mot uppfattningen att vi skulle lägga fast ett politiskt program för bostadsförsörjningen. För sådana uppgifter finns säkert andra som är bättre skickade än akademiska samhällsforskare.

Byggindustrin

Det förekommer i dag knappast något bostadsbyggande vid sidan av subventions-systemet. Bortdragna räntesubventioner i en omfattning på 18 miljarder kronor (1989) påverkar marknaden för både nyproduktion och boende väsentligt. Huvudeffekten blir en minskad efterfrågan. Ett antal företag slås ut från bygg- och byggvarumarknaderna. Låt oss illustrera med vad som händer med efterfrågan på småhus, där omkring 35 procent av byggkostnaden subventioneras med räntebidrag. Småhuset är lämpligt, eftersom bilden inte direkt kompliceras av en borttagen hyresreglering.

Om vi antar att nybyggda småhus kvalitetsmässigt är omkring 10 procent "bättre" (som andel av byggkostnaden) än genomsnittet i beståndet och att småhusmarknaden är i jämvikt, följer att nyproducerade hus ligger 25 procent över jämviktspriset. Produktionen av nya hus närmar sig jämviktspriset på många delmarknader under en period som - beroende på storleken av pris- och inkomst-elasticiteter samt den allmänna tillväxten - kan vara fem till tio år. Under en process med låg byggverksamhet pressas jämviktspriset uppåt genom en ökning av inkomster och befolkning.

Småhusen i beståndet stiger i sin tur i värde. Anledningen är att den långsiktiga jämviktsnivån ändras. När subventioner tas bort kommer den långsiktiga jämviktsnivån att ligga vid produktionskostnaden för ett nytt småhus. Slopande av räntesubventioner tolkas på en rationell fastighetsmarknad som ett löfte om en långsiktig värdestegring på fastigheter i beståndet upp till nyproduktionskostnaden.

I någon utsträckning flyttas nuvarande resurser för nyproduktion över till reparation och underhåll i beståndet. Om värdet på en bostadsstock stiger långsiktigt, följer en högre efterfrågan på underhållsåtgärder. Det är svårt att precis bedöma hur mycket denna efterfrågan ökar, annat än att förändringen inte blir försumbar.

När det gäller flerfamiljshusen, framträder en splittrad bild. Vissa delmarknader träffas hårt, i första hand sådana orter som redan med det nuvarande systemet har en svag efterfrågan på nya lägenheter. Om byggkostnaden för en lägenhet på 100 m² är 1 miljon kronor, krävs vid en subventionsfri bostadsmarknad en totalhyra på omkring 1500 kr/m² och år, om vi antar att räntan ligger vid den

s.k. subventionsrântan - en rimlig marknadsrântesats för bostadssektorn - och fastighetsförvaltaren räknar med 40 års avskrivningstid. Resultatet är mycket känsligt för rânteantaganden - om vi antar att marknadsrântan vore 4 % lägre, skulle kostnaden bli 350 kr lägre per m².

Denna hyresnivå är knappast möjlig att hålla i t.ex. Sollefteå och liknande orter, dvs. sådana som har en vikande arbetsmarknad och en bara svagt positiv eller möjligen negativ befolkningsutveckling. Här kommer byggandet helt att hejdas. Hyresnivån kan däremot vara fullt möjlig i större städer med en expansiv arbetsmarknad. En granskning av överlåtelsepriser på bostäder i de största städerna och universitetsorterna ger vid handen att nivån inte överstiger betalningsviljan, förutsatt att läget är rimligt centralt. Samma bild gäller också för regionala befolkningscentra - Gävle, Sundsvall, Luleå - men här faller priset snabbt under nybyggnadskostnaden, när man rör sig bort från de mest centrala delarna.

Bostadsbyggandet på en subventionsfri bostadsmarknad kommer alltså att förskjutas mot i första hand de större städerna och expansionsorterna, i andra hand mot regionala befolkningscentra. För de senare är det dock ovisst hur stor efterfrågan kan bli, då den är starkt lägesberoende. Vid gällande priser och efterfrågan är det bara dessa orter som kan bära nybyggnadsverksamhet. Vi förutsätter här att de särskilda politiska beslut som i dag vill hejda bostadsbyggande i storstäder dras tillbaka.

Det finns ytterligare en form för efterfrågan på nya bostäder, där det kan vara svårt att bedöma omfattningen. Det gäller medborgare med alldeles särskilda krav på komfort, teknisk utrustning eller arkitektonisk utformning av bostaden. Denna grupp återfinns sannolikt inom vad som traditionellt brukar kallas välbärgad medelklass. Denna efterfrågan har tryckts undan av vad som ibland populärt kallats "lånekineseri". Inneböörden är att utformningen av bostäder styrs av låneregler: det har uppfattats som angeläget att få bostadens utformning sådan, att den accepterats av subventionsbeviljande myndigheter. Det har sannolikt inneburit att det byggts alltför få bostäder med en mera originell utformning. På en avreglerad bostadsmarknad kan detta fel rättas till.

Om subventioner dras tillbaka omedelbart och reglerna görs retroaktiva, dvs. ingen övergångsperiod accepteras, kunde vissa svårredovisade kostnader dyka upp hos byggindustrin. En del av de lägenheter som nu uppförs kommer inte att kunna försälas till förväntade priser. Priserna på småhus minskar med omkring 25 procent momentant och på flerfamiljshus mer. För de hus som i dag byggs utanför bindande kontrakt, där priser inte fastställts, kan byggindustrin få bära kostnaden för tillbakadragna subventioner. Om vi räknar med att det kan röra sig om 1/4 av de kommande två årens produktion, handlar det om 18 000-20 000 lägenheter. Vid en oförändrad fördelning av byggandets struktur, blir byggindustrins kostnad 5-7 miljarder kronor.

Det finns en form för byggande som i dag är subventionsfri, nämligen det som brukar kallas "näringslivets byggande". Den byggnadsboom som inträffat under 1980-talet förklaras i första hand av denna efterfrågan. Det har oroat

bostadsdepartementet att byggindustrins resurser använts för sådana ändamål, varför man sedan hösten 1986 på administrativ väg sökt begränsa det i de större städerna. Från 1989 har man kompletterat med att extrabeskatta sådant byggande i den för svensk ekonomi centrala axeln Stockholm-Uppsala.

Försök att på konstlad väg vrida byggnadsindustrins resurser mot bostadsbyggande har medfört att bostadspolitikerna dämpat en för byggindustrin central delmarknad. På en fri bostadsmarknad kommer en del av byggindustrin att kunna kompensera någon andel av bortfallande bostäder med att utöka sin verksamhet här. Inför 1990-talet är det av intresse för byggnadsindustrin att klara ett ökat byggande för näringslivet och kanske särskilt inom anläggningsverksamhet, ibland kallat infrastruktur. Inom EG planeras i dag för en hög konjunktur inom denna sektor på 1990-talet. Även om Sverige står kvar utanför EG, vet vi av erfarenhet att sådana konjunkturer sprider sig hit. Det är t.o.m. sannolikt att efterfrågan på byggindustrins tjänster växer avsevärt.

Dessa överväganden pekar på att de byggföretag som ensidigt specialiserar sig på bostadsbyggande och dessutom gör det utanför dagens expansionsområden kommer att få bekymmer vid bortdragna räntesubventioner. De företag som arbetar mot storstädernas bostadsmarknad och/eller opererar med ett mer varierat byggande, kan redan på kort sikt komma att dra fördel av en lågrelaterad marknad.

Byggherrar och subventioner

De fastighetsförvaltande bolagen träffas helt olika vid en avreglering. Särskilt mycket kommer de kommunalägda allmännyttiga bostadsföretagen att påverkas. De mottar omkring 1/4 av de reguljära subventionerna, vilket ska jämföras med att omkring 1/6 av befolkningen bor i en av ett allmännyttigt bostadsföretag förvaltat lägenhet.

En betydande del av övriga bostadssubventioner riktas dessutom särskilt till allmännyttiga bostadsföretag. Dessa har av tradition stått nära den allmänna bostadspolitikerna och därför också haft lättare än andra att vinna gehör för behov av subventioner. En serie specialdestinerade subventioner har införts, som allmännyttan kunnat tillgodogöra sig. Låt oss ge två exempel. Man har ansett sig ha ett särskilt besvärligt klientel i allmännyttans lägenheter, varför "sociala merkostnader" ansetts uppkomma - subventioner för att kompensera för sådana kostnader har införts. Allmännyttan har tidvis haft särskilt svåra problem med att hyra ut delar av sitt bestånd - bostadsstöd för tomma lägenheter har införts.

Den ymniga subventionsfloran på bostadsmarknaden är i själva verket svår att förstå, om man inte samtidigt betraktar de problem som de allmännyttiga bostadsföretagen vid olika tidpunkter brottats med. Det har gett upphov till en starkare anpassning till subventionsklimatet på bostadsmarknaden än hos andra företag.

En fri hyressättning fungerar knappast till de allmännyttiga företagens förmån. Det beror på att allmännyttan i allmänhet har sämre lägen på sina bostäder än privata fastighetsförvaltare. På en subventionsfri bostadsmarknad finns emellertid olika sätt att täcka storleken av de finansiella underskott som allmännyttiga företag kan väntas uppvisa.

Med fria hyror blir det större rörlighet på bostadsmarknaden. Samtidigt blir det lättare för bostadssökande att få tillgång till den lägenhet man söker, såväl när det gäller läge som pris. Den prisstruktur som så småningom "sätter sig" kommer sannolikt att innebära högre hyror än för närvarande i centrum och lägre hyror i städernas periferi. Eftersom allmännyttiga bostadsföretag ofta har en huvuddel av sitt bestånd i periferin, betyder fria hyror minskade hyresintäkter i dessa delar.

En möjlighet för de kommunala ägarna av allmännyttiga bostadsföretag är att träda in i stället för staten med en omfattande subventionering av företagen. Man skulle i så fall höja kommunalskatten så mycket, att allmännyttiga företag kompenseras för bortfallande statliga subventioner och lägre hyresintäkter. Det är knappast sannolikt, att denna lösning väljs. Det främsta skälet är naturligtvis att det inte är lätt att höja kommunalskatten. Ett annat skäl är, att den förda subventionspolitiken knappast har en så djup legitimitet, att den kan införas lokalt, om den avskaffas centralt.

De allmännyttiga bostadsföretagen blir därför hänvisade till att lösa problemet på marknaden. En är att sälja ut en del av beståndet till dagens hyresgäster, att kooperativisera det. Innebörden är att en del av hyresbeståndet övergår till bostadsrättssektorn.

På en avreglerad marknad kommer byten till stånd när båda parter tjänar på det. Vi har tidigare pekat på risken för allmännyttans hyresgäster att drabbas av ökade kostnader för nyproduktionen. Här föreligger alltså ett incitament för kooperativisering. Allmännyttiga företags intresse att sälja ut delar av beståndet och hyresgästerna att överta det kommer att sammanfalla.

Någon del av det allmännyttiga bostadsbeståndet privatiseras. Med detta förstår vi att vissa hyreshus försäljs till privata förvaltningsföretag. Det utrymme, som finns för denna anpassning, kan härledas ur tre förändringar på framtida kapital- och bostadsmarknader. Den första är att hyresstrukturen förändras, något som ger möjlighet för nya ägare att anpassa kvaliteter och utrustning efter nya hyror. En andra är att småskalig förvaltning av en bostad ibland är mer effektiv än den centralistiska som är norm i allmännyttiga företag. Den mellanskillnad som föreligger kan tjäna som incitament för en ny ägare att köpa ut allmännyttan.

En tredje förändring är svårare att bedöma, men kan ändå kommenteras. 1989 köpte Folksam utländska kontorsfastigheter till ett värde av 3 miljarder kronor. Här spelar troligen en rad överväganden in - för att klara insättarnas krav på säkerhet föredrar man att placera fonderna i fastigheter, som är säkrare än industriaktier. Man har valt utlandet, troligen därför att den svenska marknaden är för begränsad. Vid en avreglerad bostadsmarknad kan därför placerare och

allmännyttiga bostadsföretag mötas - delar av bestånd eller nybyggnation säljs ut till dem som söker långsiktiga investeringar med fastigheters traditionellt låga risker. Det är troligt att denna lösning lättast organiseras med en börsnotering av ett omorganiserat och centraliserat SABO. Med tillgångar i lägenheter som åtminstone omfattar 400 miljarder kronor bör detta vara en framkomlig väg.

Det finns flera fördelar med arrangemanget. Investeringar görs i marknader som är kända för insättarna. Fondförvaltarna har sannolikt bättre uppsikt över svensk fastighetsmarknad än över belgiska och tyska lokalmarknader. Slutligen får också hyresgäster egna försäkringsbolag och pensionskassor som hyresvärdar. Det är möjligt att det här finns en psykologiskt eftersträvansvärd effekt, då denna typ av placering framhäver att fastighetsinvesteringar är långsiktiga - något som skulle minska utrymmet för den traditionella agitationen mot avregleringar av hyresmarknaden, där det antagits att hyresmarknaden vid en avreglering skulle invaderas av finansiella lycksökare som placerar extremt kortsiktigt. Via börsnoteringen skulle det också automatiskt introduceras en kontroll av företagens skötsel från marknaden, vilket sannolikt skulle bidra till en mer effektiv förvaltning.

Privata fastighetsförvaltare får sannolikt lättare att hantera en övergång till en annan bostadspolitik. En större del av det privata hyreshusbeståndet ligger i relativt attraktiva lägen, vilket gör att hyresintäkterna på sikt ökar för sådana fastighetsägare. De kommer att kunna finansiera ny-, om- eller tillbyggnad genom att variera hyran, dvs. med hjälp av normal marknadsteknik.

Grupper av privata fastighetsägare som i dag är beroende av den statliga subventionspolitiken, men inte kan planera för högre hyresintäkter, kommer i samma valsituation som allmännyttiga bostadsföretag. De kan välja att kooperativisera sina bestånd, dvs. erbjuda hyresgäster att köpa sina lägenheter. De kan också välja att bjuda ut fastigheterna på öppna marknaden till någon annan fastighetsägare, som anser sig kunna driva verksamheten med vinst vid något givet överlåtelsepris.

Hyresgäster och andra boendekollektiv

Vi har ovan argumenterat för att bostadspolitik är ett spel med stora insatser och goda vinstmöjligheter för hyresgäster. Vi har visat i grova kalkyler att det ligger kapitaliseringsbara värden på minst 130 miljarder kronor i hyresstocken. Frågan om hur de ska fördelas mellan olika aktörer på bostadsmarknaden är central och styr alltmer debatten kring bostadsregleringen. Hyresgäströrelsens positioner och argumentation ska väsentligen tolkas i detta intressepolitiska kraftfält.

För att klara en avreglering är det nödvändigt att ha en närmare föreställning om hur de övervärden som en långvarig bostadspolitik byggt upp i stocken ska hanteras. En lösning är att låta hyresgäster kapitalisera dem genom kooperativise-

ring. Via prissättning på andelarna kommer då fastighetsägarna att kunna kompenseras för att man bundit kapital i fastigheterna och accepterat en risk.

Om man tidsbegränsar denna möjlighet till inlösen för hyresgästerna ges en andra möjlighet för fastighetsägaren att realisera övervärdet. Han kan sälja fastigheten vidare. Om vi antar att fastigheter i jämvikt prissätts efter ett nuvärdesnetto av framtida hyresintäkter minus reparationsbehov, leder högre hyror till att det verkliga övervärdet realiseras vid försäljning. Det kommer då att gå ensamt till fastighetsägaren - men efter det att hyresgästerna låtit sin köpoption falla. En avreglering pressar ut de övervärden som gömmer sig i beståndet, och någon aktör kommer alltid att tillgodogöra sig dem.

Det finns ett intressant problem kring optionstidens längd. Fastighetsägare kommer att vara intresserade av korta övergångsperioder, medan hyresgäster eftersträvar långa. Vid en lång övergångsperiod - säg 12 år - ges hyresgästen möjlighet att konsumera en större del av privilegievärdet att bo i en hyresreglerad lägenhet. Om vi tänker oss att köpoptionerna blir fritt överförbara, bildas förväntningar och priser på optionerna. Köpoptioner som kombineras med en rätt att bo en längre tid i en hyresreglerad lägenhet, blir normalt högre värderade än vid en kortare period. Denna diskussion kan i sig föras långt, men vi intresserar oss närmast för en möjlig slutsats: genom att fastställa övergångsperiodens längd blir det möjligt att åstadkomma en uppdelning av hyresregleringens kvasiräntor mellan fastighetsägare och hyresgäster.

Ägarsektorns bostäder

Kollektivet småhusägare (och bostadsrättsinnehavare) är en heterogen grupp. Den övervägande delen mottar små eller inga subventioner. Däremot har gruppen kommit att få bära en stegrad skattebörda för att finansiera statens stigande kostnader för subventionsprogrammen.

Den grupp som uppenbarligen blir förlorare är de som bor i subventionerade bostäder. Med gällande skatteregler 1990 får ett hushåll som bor i ett hus med belåningen 800 000 kronor och den garanterade räntan 8,5 procent betala omkring 41 000 kronor per år i ränta. Om den fulla räntan 13,5 procent i stället skulle betalats hade inbetalningen 1990 i stället blivit nära 65 000 kronor, en skillnad med 2 000 kronor/månad. De som bor i helt nybyggda hus får större kostnadsökningar.

En strategisk fråga för hela kollektivet är hur priserna på ägarsektorns bostäder kommer att utvecklas. Det finns möjlighet att antyda vissa tendenser, mera preciserat än vi gjorde ovan.

Vi antar att priserna på småhus faller i en första omgång. Den främsta orsaken för att acceptera detta som en trolig anpassning är att subventionsindragningen kompletteras med en skattereform, som innefattar höjd skatt på småhusboende. En ny skatt kan kapitaliseras som en engångsskatt på den nuvarande generationen

fastighetsägare. Styrkan i denna tendens till fallande priser kan vara svår att mäta, men de skattningar som presenterats i skatteutredningarna talar om 15-20 procent, en intuitivt rimlig nivå.

Samtidigt gör sig en långsiktig tendens efter hand gällande. Subventionsindragningen höjer generellt hyresnivån i hyressektorn. Om vi gör antagandet att priser på lång sikt bildas enhetligt över bostadsmarknaden, påverkar hyressektorns högre hyror också ägarsektorn i samma riktning. En bostadsmarknad i jämvikt sätter samma priser på lika bostäder - prisskillnader uppträder som en följd av olikheter i kvalitet, teknisk utrustning, storlek och läge.

En andra aspekt är att nyproduktionen hämmas av tillbakadragna subventioner. Beståndet av småhus blir oförändrat, samtidigt som det initiala prisfallet kan öka efterfrågan. Även andra förhållanden som befolkningstillväxt och ökad efterfrågan på ägd lägenhet ger impulser till en ökad efterfrågan. Men ökad efterfrågan vid oförändrad tillgång balanseras av stigande priser. På 5-10 års sikt kommer småhusbeståndets priser att stiga upp mot nyproduktionskostnaden.

Uppbrytningen av 50 års bostadspolitik kan väntas leda till omställningar på bygg- och bostadsmarknaden. En omstrukturering inom byggindustrin och ett lågt bostadsbyggande under det följande decenniet blir effekter inom produktionsledet. I förvaltningsledet kommer privata ägarformer att skjuta undan offentliga med återverkningar på kapitalmarknaderna. En allmän uppjustering av priser i beståndet av bostäder blir åtminstone på någon sikt en anpassning som kan leda till förändringar i traditionella boendemönster.

Sammanfattning och slutsatser

Det finns starka argument för att en fri bostadsmarknad skulle fungera väl. De bekymmer dagens bostadsförsörjning står inför, kan i de flesta fall återföras på politisk klåfingrighet. Vi belägger slutsatsen med hjälp av modern bostadsteoretisk forskning, empiriska studier och därtill en särskild analys av den finska bostadsmarknaden. Den har utvecklats med ett avsevärt mindre inflytande från bostadspolitik än den svenska.

Den svenska bostadsmarknaden uppvisar ett antal desorganisationsproblem som man inte finner alls eller i betydligt mindre utsträckning på den mindre reglerade finska bostadsmarknaden som t.ex. en stel hyresmarknad, godtyckliga inkomstöverföringar mellan hushåll, en tung bostadspolitik belastning på statsbudgeten, välorganiserade intressegrupper, vars inflytande desorganiserar marknaden. Slutsatsen blir att centrala bostadspolitiska mål - i den mån man faktiskt har sådana lättare hade kunnat uppnås med mindre bostadspolitik.

Referenser

R Arnott, 1987, *Economic Theory and Housing*, i E S Mills, ed, Handbook of Regional and Urban Economics, Vol III, Elsevier Science Publishers.

T Dienstfrey, 1981, *The Politics of Rent Control in the United States*, W Block/E Olsen, eds, Rent Control - Myth and Realities, The Fraser Institute.

M Friedman/G J Stigler, 1981, *Roofs or Ceilings? The Current Housing Problem*, W Block/E Olsen, eds, Rent Control - Myth and Realities, The Fraser Institute.

P Minford/M Peel/P Ashton, 1987, *The Housing Morass - Regulation, Immobility and Unemployment*, The Institute of Economic Affairs, London.

E O Olsen, *The Demand and Supply of Housing Service: A Critical Survey of the Empirical Literature*, E S Mills, ed, Handbook of Regional and Urban Economics, Vol III, Elsevier Science Publishers.

I Ståhl, 1990, *Bostadsmarknadens politiska ekonomi*, Sparfrämjandet, ed, Bostadspolitik för 90-talet! En utvärdering och diskussion av den framtida bostadspolitikerna, Borås.

5. ARGUMENT FÖR OCH EMOT EN TRADITIONELL BOSTADSPOLITIK

Det finns ett antal argument som har utvecklats till förklaring och försvar för den förda bostadspolitiken. Vi ska inventera några av de uppfattningar som döljer sig bakom de ibland slagordsmässiga formuleringarna och pröva dem mot bakgrund av modern bostadsmarknadsanalys. Vi formulerar argumenten i en sådan form att de lätt kan kännas igen av dem som har någon erfarenhet av svensk bostadsdebatt.

Bostäder och marknadsteknik

Argument: "Bostaden ska ses som en social rättighet och inte som en handelsvara. En aktiv bostadspolitik garanterar att så blir fallet."

Synpunkter: Direkt som det står, är argumentet svårt att förstå. En social rättighet måste kunna ges en tydlig innebörd - det är en social rättighet för varje svensk medborgare att få avlämna en och endast en röst vid varje val till riksdagen, att få tillgång till ett och endast ett pass för att fritt kunna resa ut och in i Sverige, för att välja två tydliga exempel.

Men hur ska en sådan rättighet definieras för en bostad? Om rättigheten skall konkretiseras i rättsligt bindande form, måste den uttryckas så att den kan vara vägledande vid ett antal tvister. Lättast formuleras dessa som ett antal frågor. Ska en 2-barnsfamilj ges större rättigheter än ett pensionärshushåll? Hur ska en 2-barnsfamilj med mycket stora utrymmeskrav få sin rättighet uppgraderad? Vem ska fastställa rättigheterna och vem ska fördela dem?

Och vilka sociala skyldigheter ska balansera den sociala rättigheten till en bestämd bostad? Om man vill imitera marknadsteknik, skulle det bli genom att centralt fastställa "solidariska" priser. Men erfarenheter av prissättande planeringsmyndigheter leder inte tankarna till att öka deras befogenheter - det är i denna funktion som central planering visat fram sina svagaste sidor. Det är möjligt att tänka sig att också andra skyldigheter skulle gälla på en politiskt totalreglerad bostadsmarknad. Skulle det t.ex. vara en skyldighet för ett tjänstemannahushåll med två barn att lämna plats för en inflyttande fackföreningsledare (kanske i ett hushåll med tre barn) på en funktionärsfattig ort med "bostadsbrist"? Och hur ska ansökan om förturer till en bestämd ords mest

attraktiva bostadsområden handläggas - vilken balans ska gälla mellan sociala rättigheter och skyldigheter?

Frågorna pekar enklast mot slutsatsen, att uppfattningen om bostaden som en social rättighet inte kan preciseras, om man samtidigt vill behålla konsumentens frihet i någon omfattning. Det är därför svårt att se att principens tyngsta värnare, hyresgäströrelsen, skulle omfatta uppfattningen i annat än uttunnad, ideologisk mening. Den senaste utvecklingen kan styrka detta påstående.

På försök lanserade ledningen för hyresgäströrelsen inför sin kongress 1990 - förberett genom flera års agerande - tanken att hyresrätten formellt skulle ges status av äganderätt. Med detta avsåg man, att hyresgäster fritt skulle få sätta ett pris på sitt kontrakt för att byta till sig lägenheter inom den egentliga ägarsektorn.

Detta betyder att organisationen opererar med den nuvarande generationen kontraktsägares intressen direkt för ögonen. Det principiella begränsar sig till en intresseprincip, där hyresgäster med kontrakt i attraktiva lägen är de största förmånstagarna.

En annan iakttagelse är också värd att nämna. Antag, att vi omtolkar argumentet om "social rättighet" så, att det operationellt ska innebära att det finns en stor tillgång på lägenheter - till lågt pris och utan krav på insatser - inom hyressektorn. (Vi bortser från att det följer kvistiga problem med omtolkningen.) Men den organiserade hyresgäströrelsens förslag om överlåtelsepriser på hyreskontrakt kommer i konflikt också med en sådan, rimligare förståelse av principen om "social rättighet". Det beror på att förslaget skulle åstadkomma en överflyttning av lägenheter från hyres- till ägandemarknaden.

Som ett försvar för hyresgäströrelsens förslag har det ibland anförts, att svarta överlåtelsepriser på hyreskontrakt redan förekommer. Därför skulle förslaget egentligen bara bli en bekräftelse på en redan förekommande praxis, som nu sker i skymundan. Detta är dock knappast ett bärande argument. Svarta överlåtelsepriser är konsumenters anpassning till hyresregleringen, som ytterst gör det möjligt att kapitalisera skillnaden mellan konsumenternas faktiska värdering av en bostad (det implicita marknadspriset) och det fastställda politiska priset. Men det är hyresgäströrelsen som inspirerat till denna reglering och fungerar som dess mest inflytelserike värnare.

Argument: "Den svåra bostadsbristen kan aldrig lösas på en fri marknad."

Synpunkter: Själva begreppet "brist" är inte entydigt. Ur den ekonomiska analysens synvinkel är det alltid fråga om felaktigt satta priser. Därför har begreppet "brist" ingen äkta hemvist i denna diskussion.

Till skillnad från en prisstyrd marknad är bostadsmarknaden en köstyrd sektor - detta är det andra av de två allmänna tilldelningssystem vi känner. I denna mening finns det en brist på bostäder - det är fler som vill ha en ny bostad vid

det gällande priset än vad som motsvarar tillgången. De som behöver en bostad och skulle kunna skaffa den på en marknad, kan inte räkna med att lika lätt få tag på en bostad i en köstörd sektor.

En innebörd är att det köstörda systemet kommer att tilldela bostäder så, att det bildas kostnader för feltilldelning. Statens pris- och konkurrensverk försökte i en studie (1987) uppskatta denna "välfärdsförlust", enbart för Stockholms innerstad. Beroende på hur man valde att göra beräkningarna kom man fram till en "välfärdsförlust" inom intervallet 500-1 000 miljoner kronor.

Med en Tobin q-analys finns det möjlighet att ställa frågan skarpare: finns det någon "bostadsbrist" i Sverige? Om vi granskar utbudet på Stockholms borättsmarknad - en av landets mest dynamiska lokala marknader - är det lätt att få intrycket att bostadsrätter utanför direkta högstatusområden försäljs till priser som ligger under q-värdet 1. Om detta är ett riktigt intryck, ger det vid handen att efterfrågan för tillfället är för svag för att säljarna ska kunna ta ut det långsiktiga marknadspriset.

Argument: "Om hyresmarknaden släpps fri, kommer folk inte ha råd att bo någonstans."

Synpunkter: Det är ett primärt intresse för en fastighetsägare att maximera sina inkomster. Argumentet antyder att det inte finns någon gräns för hur högt fastighetsägaren kan driva priset. Hyresgästen - så är det underförstått - befinner sig alltid i ett förhandlingsmässigt underläge. Han har huvudsakligen att godta vad fastighetsägaren bestämmer. Möjligen ska det också uppfattas så, att fastighetsägarna kan göra gemensam sak mot hyresgästerna för att godtyckligt och kraftigt öka sina uthyrningspriser.

Den bild av en fri hyresmarknad som bär upp detta perspektiv är mer färgat av ett marxistiskt klasskampsperspektiv än en modern analys av hyresmarknads funktionssätt. Det bortser från det grundläggande sambandet att en täckning för de rörliga kostnaderna räcker för att ge en fastighetsägare incitament att hyra ut en lägenhet. Men låt oss anta att något sådant skulle hända - för att få möjlighet att belysa de extrema och underförstådda alternativ som bostadspolitikens företrädare hämtar sin näring ur. Vi diskuterar bostadsbeståndet i stort, inte specifika delmarknader som hyreslägenheter på Östermalm eller Stureplan. Således, landets fastighetsägare får för sig att man vid ett kommande månadsckifte ska fördubbla hyrorna. Vad kommer att hända?

Relativt hyressektorn blir lägenheter i ägarsektorn billigare. Ett antal hyresgäster flyttar inom en kortare anpassningsperiod över till ägarsektorn. Det blir helt enkelt billigare att bo i ägarsektorn. Det finns alltid "elasticiteter" som styr sådana anpassningar, dvs. även om inte hyresgäster deltar i överläggningar med fastighetsägare har de möjlighet att "förhandla med fötterna". Med en fungerande kapitalmarknad blir sådana övergångar smidiga. Anpassningen leder

till att bestånd med tomma hyreslägenheter bildas, vilket minskar fastighetsägarnas intäkter.

Vissa fastighetsägare gör konkurs - och får sälja ut sina bestånd till fallande priser. Nya fastighetsägare som opererar med lägre kostnader träder in på marknaden. Deras verksamhet kan väntas leda till en allmän nedåtriktad prispress på hyresmarknaden. De ursprungligen beslutade höga hyromna kan därför inte i längden bibehållas. Om vi antar, att detta är förändringar på längre sikt, kan även andra anpassningar, på kort sikt, väntas inträffa vid det scenario vi diskuterar.

Ett antal ägare av småhus och bostadsrätter inom ägarsektorn inträder - temporärt - vid höga hyror på hyresmarknaden som uthyrare av mindre lägenheter. I denna reservhyressektor, som troligen aktiveras på kort sikt, kan ägarna förväntas arbeta med lägre, kanske avsevärt lägre, hyresnivåer än reguljära uthyrare inom hyressektorn. Men det antal hyresgäster som söker sig till reservhyressektorn fördjupar ytterligare problemet med tomma lägenheter för de organiserade fastighetsägare som i vårt scenario betedde sig opportunistiskt. En serie nya konkurser eller framtvingade hyressänkningar kan väntas inträffa.

En allmän hyreshöjning leder således till två rörelser. För det första minskar efterfrågan på bostadstjänster inom hyressektorn. För det andra ökar utbudet av hyreslägenheter. Den balans som kan väntas följa är att hyresnivån på lång sikt återställs. Men redan på kort sikt inträffar anpassningar som gör att mycket höga hyreshöjningar knappast kan bibehållas. En provisorisk slutsats av det förda resonemanget är därför, att de fastighetsägare som opererar på lång sikt på hyresmarknaden inte har incitament för att delta i aktioner, vars ekonomiska resultat är osäkra, medan däremot förlust av förtroende är en säker följd.

Argument: "Höga transaktionskostnader på bostadsmarknaden gör att den inte fungerar väl utan bostadspolitik."

Synpunkter: Om vi väljer att betrakta bostadsmarknaden som en mäklar-marknad, framkommer flera synpunkter på detta argument. Det första är att marknaden själv frambringar instrument för att hantera delmarknader som utmärks av höga transaktionskostnader. Mäklare koncentrerar information som konsumenterna söker och själva har svårt att värdera - teknisk kvalitet på bostäder och installationer och mera sådant. Det andra är att mäklarna kan sammanföra hushåll med en unik efterfrågan på bostad med en säljare - sökprocessen förenklas.

En tredje synpunkt sammanhänger med att den information som underlättar transaktionerna är specialiserad och detaljerad. Det är svårt att föreställa sig att en centraliserad bostadspolitik kan lösa det egentliga informationsproblemet på något effektivt sätt.

Argument: "Osäkerhet om framtida avkastning på bostadsinvesteringar tenderar att ge en för låg investeringsnivå. För att klara det långsiktiga behovet måste bostadspolitiken stimulera fram tillräckliga investeringar."

Synpunkter: Den bostadspolitik vi känner har sedan lång tid motiverats med någon variant av detta i grunden keynesianska argument. Uppfattningen går tillbaka på att kapitalisternas investeringsbeteende antas vara opportunistiskt - de investerar för mycket i högkonjunktur och för litet i lågkonjunktur. Vissa ekonomer har ur sådana överväganden härlett behov av en "samhällelig investeringsfunktion". Statsanställda tjänstemän ska med oväld och överlägsen kunskap om makroekonomins anpassningar löpande korrigera de investeringsbeslut som görs i marknaden. Vid högkonjunktur lägger man till investerings-skatte och vid lågkonjunktur släpper man loss subventioner till dem som är villiga att då investera.

Problemet är emellertid att politiker och statstjänstemän inte har det informationsövertag som argumentationen förutsätter. De befinner sig ofta i ett informationsunderläge när det gäller de speciella kunskaper som är nödvändiga för att fatta riktiga investeringsbeslut. Om vi bryter ned perspektivet till styrning av bostadsinvesteringar, är det lättast att fästa sig vid politikernas missvisande föreställningar om hur konjunkturerna rör sig och i vilket läge de befinner sig. De har t.ex. under lång tid grovt överskattat förväntad bygg- och investeringsnivå.

Bostadspolitik och fördelningsfrågor

Argument: "Om plånboken får styra, kommer de rika att bo bra, och de fattiga att bo dåligt. Aktiva bostadspolitiker behövs för att korrigera sådana fel." En alternativ formulering av detta argument är följande: "En avreglerad bostadsmarknad kommer att leda till en önskad segregation. En fördelningsorienterad bostadspolitik är det rätta botemedlet."

Synpunkter: Iakttagelsen att inkomsten spelar en framträdande roll för bostadsvalet är viktig och värd att framhäva. Men det är inte utan betydelse att i diskussionen grunda sig på en rimlig föreställning om inkomstfördelningen mellan de stora grupperna av medborgare, dvs. inte låta fåtalet rika och/eller fattiga framstå som representativa i analysen.

Inkomsterna är i Sverige - i internationell jämförelse - höga och jämnt fördelade. Låt oss konkretisera detta i den fråga som varit av stor betydelse för att motivera stora delar av det stöd som utgår via bostadspolitik. Vi avser skillnader i inkomst mellan de grupper som bor i hyresrätt respektive någon

form av ägd bostad. Det perspektiv som styr uppläggningsen av stödpolitiken har varit att fattiga bor i hyresrätt och rika i ägd bostad.

Om vi enbart mäter hushållsinkomster, förefaller det att finnas ett visst, begränsat stöd för uppfattningen. Hushåll i ägd bostad har 25-30 procent högre inkomst än hushåll i hyresrätt. Men att mäta hushållsinkomst blir för de syften bostadspolitiken har, lätt missvisande. Enpersonshushåll är vanliga i hyresbeståndet, medan barnhushåll med mer än en försörjare är vanliga i småhusbeståndet. När vi korrigerar för att inkomsten ska försörja olika många personer i hyresrätt respektive småhus, försvinner skillnaden.

De statistiska upplysningarna pekar därför på att politikernas roll knappast är central när det gäller just denna aspekt. De höga och jämnt fördelade inkomsterna ger bostadsmarknadens aktörer frihet och möjlighet att själva träffa valen. Efterfrågan på kompletterande politisk vägledning kan knappast vara stor. Politik arbetar med generella modeller och mindre direkt information om de enskilda val av bostad. Ett exempel kan klargöra vad det innebär.

För bostadspolitiker är föreställningen om en välutrustad, enligt alla bostadsnormer uppförd och nymoderniserad bostad vägledande. Detta är det förstahandsalternativ som varje bostadssökande medborgare antas eftersträva. Implicit ligger i föreställningen en uppfattning om att alla medborgare har samma preferensordning som bostadspolitiker. Men låt oss anta att detta inte är fallet - det är lätt att föreställa sig andra preferensordningar.

Antag att - för ett antal medborgare - önskan att resa utomlands intar hög rang i preferensordningen. För att klara reseutgifterna önskar man ha en bostad där hyran är låg, och accepterar därför en lägre standard. Nu väljer bostadspolitiker bort sådana bostäder. Men de tar tvångsmässigt in skatt också från dessa medborgare för att med statligt understöd finansiera nybyggnad och ombyggnad enligt sina egna standardpreferenser. För att klara skatten och de högre hyror som följer av att bo med överstandard, tvingas de resesugna medborgarna att avstå från någon eller några av sina resor.

Exemplet belyser ett förhållande som ofta försumrats i den statistiskt orienterade diskussionen av bostadsmarknadens fördelningsproblem. Valet av upplåtelseform speglar inte i första hand ett inkomstfördelningsproblem. Medborgare har t.ex. andra preferenskartor än vad bostadspolitiker önskar. Vidare väljs olika upplåtelseformer företrädesvis efter var man befinner sig i livscykeln. En 20-åring som flyttar in i hyresrätt har normalt lägre inkomst än sin far - som bor kvar i sitt småhus - utan att detta behöver betraktas som en outhärdlig rättvisa, moget för ett beslutsamt bostadspolitiskt ingripande.

I fråga om "segregation" anser sig bostadspolitiker ha hittat en nisch. Man anser sig här ha ett löpande ansvar för att motverka sådana utvecklingstendenser. Det ideal som föresvävar bostadspolitiker är att medborgare ur alla yrkes- och samhällskategorier, alla inkomstklasser och på alla utbildningsnivåer ska bo i alla områden. Ur sådant boende ska spira en allmän förståelse mellan olika medborgare och rivaliserande grupper. En relativt avancerad diskussion -

med en inventering av både ideal och nya styrmedel - om hur den sociala bostadspolitiken ska utvecklas vidare i detta avseende återfinns i bostadskommitténs första delbetänkande (SOU 1984:36, kap 10).

En med lagstiftning genomförd konsekvent antisegregationspolitik reser vissa frågor. Vem ska föra det register där varje medborgares ställning i fråga om yrke, samhällsstatus, inkomst och utbildning registreras? Får en småföretagare fortsättningsvis bosätta sig i ett småhusområde, där det redan finns en överrepresentation av småföretagare? Om ett område kraftigt förlorar i representativitet genom en massiv inflyttning av offentliganställda tjänstemän, ska man då med lottens hjälp avgöra vilka som får flytta, eller ska ett ansökningsförfarande där sociala skäl blir utslagsgivande få bestämma?

Frågorna avser att fästa uppmärksamhet på ett bestämt förhållande: om politiker avser att behandla bostadssegregation som något mer än retorik, kommer man lätt i konflikt med grundläggande demokratiska frihetsvärderingar. Det finns automatiska antisegregationsmekanismer i marknaden, som dock hållits undan av ambitiösa bostadspolitiker. Ett exempel är att låta hyresgäster fritt konvertera hyresrätter till bostadsrätter med full äganderätt. Om vi antar att sådana bostadsrätter efter ett par försäljningar kommer att innehålla en mer heterogent sammansatt medborgargrupp än dagens hyresrätter, har segregationen minskat, hur man än väljer att mäta den.

Nu förhåller det sig också så - som sällan diskuteras - att medborgare efterfrågar ett visst mått av segregation. Det förhållandet att många av dagens bostadsområden är socialt homogena, ska inte i första hand uppfattas som en konspiration mot välmenande bostadspolitiker. Det är främst ett uttryck för att det finns en bred efterfrågan på en immateriell tjänst: vad sociologer ibland kallat strävan efter grupsamhörighet. Kanske är det så att sällskapsliv, viss föreningsverksamhet, god grannsämja och liknande tjänster från bostadens läge och omgivning underlättas med stigande social homogenitet i ett bostadsområde. Om det är fallet - och det förefaller svårt att tolka tillgängliga bostadssociala data mycket annorlunda - strider en forcerad och påtvingad segregationspolitik på bostadsmarknaden mot stora medborgargrupperns önskemål.

Försök att på politisk väg utveckla raffinerade styrmedel för att påverka bostadsmarknadens segregation hamnar alltså lätt i bekymmer. Rågängen mot demokratins grundläggande frihetsideal blir svår att upprätthålla. Vidare kan legitimiteten i segregationspolitiken bli bekymmersam, då den hamnar i konflikt med centrala sociala önskemål hos stora grupper av medborgare.

Argument: "Om svaga grupper över huvud taget ska kunna få något fotfäste på bostadsmarknaden, måste det bedrivas en aktiv bostadspolitik."

Synpunkter: Det kan vara svårt att veta vad som menas med beteckningen "svaga grupper" - men låt oss anta att den avser dem som ligger lägst i inkomstfördelningsstatistiken. Om vi enbart tar hänsyn till löntagare får vi till

resultat att det är fråga om deltidsarbetande, lågutbildade ensamstående, ungdomar och vissa pensionärer. Pensionärgruppen är visserligen rentiärer, men vi gör ingen poäng av det. Det är intuitivt rimligt att föra in vissa pensionärer under huvudbegreppet.

Det bostadspolitiskt gemensamma för dessa grupper förefaller vara att de i förstahandsvalet vänder sig till hyressektorn. De ställer också något olika anspråk på hyresrätter. För större grupper av ungdomar kan små och billiga, omoderna lägenheter vara det eftersträfvade, för ensamstående mödrar större och fullt moderna lägenheter. Totalt sett skulle då den svaga gruppen vara bäst betjänt av en rikt varierad, väl fungerande hyresmarknad med stor prisspridning.

Men nu har bostadspolitiker reglerat sönder hyresmarknaden. Den har förvandlats till en privilegiumarknad för dem som sitter med förstahandskontrakt. Möjligheter till svarta överlåtelsepriser har öppnats och förslag ligger om att formellt acceptera att hyresgäster lämnar ifrån sig hyreskontrakt mot en avgift. För dem som står utanför hyresmarknaden - kanske till största delen de svaga grupperna - krävs därmed kontakter och/eller ett större sparande för att ta sig in.

Låt oss se hur beståndet hanterats. Bostadspolitiker har slagit ut stora delar av det omoderna beståndet; detta för att tillmötesgå bl.a. byggfackföreningars önskemål. Det har skett genom det s.k. ROT-programmet, där stora subventioner pumpats över till ombyggnad av de omoderna delarna av bostadsbeståndet. Förstahandsvalet för delar av den svaga gruppen har därmed eliminerats till förmån för de välorganiserade byggarbetarna. Inte heller här är det lätt att se att politiker särskilt skulle ha den svaga gruppens intressen för ögonen.

Argument: "Om hyresmarknaden släpps fri, kommer den att invaderas av fastighetsskojare. De kommer att skörta upp hyresgäster och berika sig utan gräns."

Synpunkter: Det finns inga kända skäl att anta, att "skojare" skulle bli annat än en marginell företeelse på framtida hyresmarknader. Tvärtom utmärks placeringar i fastigheter traditionellt av två samband: 1) placeringarna är långsiktiga; 2) avkastningen är genomsnittligt lägre än på industriaktier, vilket kompenseras av att placeringen är säkrare, dvs. marknadsvärdet svänger mindre över konjunkturcykeln.

De två sambanden ger tillsammans ett mönster som pekar i annan riktning än vad argumentet antyder: det är de riskundvikande, trygghetssökande placerarna som kommer att invadera en framtida, öppen hyresmarknad.

Argument: "En fastighetsägare kommer lätt i monopolställning mot sina hyresgäster genom att varje bostads läge är unikt. Det kan tillåta honom att ta ut oskäligen hyror. Bostadspolitiken kan här fungera som hyresgästernas ombud."

Synpunkter: På en fungerande hyresmarknad kan vi förvänta oss att det bildas kontraktsformer som skyddar både hyresgäst och fastighetsägare från följder av opportunistiskt beteende. Skälet är att ingen av dem i längden vinner på att utnyttja kortsiktiga förhandlingsfördelar. En bedräglig fastighetsägare tappar sina hyresgäster. Han kan räkna med att efter någon tid få nöja sig med hyressektorns mest besvärliga klientel. En bekymmersam hyresgäst riskerar åtal och vräkning.

Standardkontrakt på en hyresmarknad kan individualiseras för att ta hänsyn till särskilda förhållanden. Det löser det centraliseringsfel som ligger i tanken om bostadspolitik som hyresgästernas ombud. Det är möjligt att den typ av standardkontrakt vi har i åtanke kan komma att kräva viss ny lagstiftning. Men i förstone är det vår förmodan att gällande civilrättslig lagstiftning är tillräcklig för att lösa tvister mellan fastighetsägare och hyresgäst.

Argument: "Rättviseskäl talar för att villaavdraget ska räknas in bland subventionerna."

Synpunkter: Subventioner definieras som utbetalningar. Underskottsavdrag ger uteblivna skatteinkomster. Det ställer till problem att summera utgifts- och inkomstposter. Låt oss ange några.

Villaägare betalar hela räntan till banker och hypoteksinstitut. Dessa bokför inbetalningarna som inkomst och de beskattas i vanlig ordning. Staten "tar tillbaka" en del av den tidigare uteblivna inkomsten.

En kommun som hamnar i budgetunderskott på grund av underskottsavdrag hos villaägare, kan välja att öka den allmänna inkomstskatten för att kompensera sig. Det blir i själva verket svårt att avgöra vad som är höjd inkomstskatt till följd av avdragsrätt för småhus och vad som är orsakat av andra skäl. Under alla förhållanden får småhusägaren i stället betala en del av underskottsavdragets värde som inkomstskatt.

Det är olämpligt att anföra det svårdefinierade rättvisebegreppet vid diskussioner av ett budgettekniskt problem. Hela rättvisefrågan kommer in på andra punkter i diskussionen. Vid konstruktionen av subventionssystemet för bostäder har man t.ex. redan kompenserat för underskottsavdraget. Subventioner för ett flerfamiljshus utgår från 2,65 procent ränta med en årlig uppräkning på 0,25 procentenheter. Småhuset betalar första året 4,9 procent ränta, en räntesats som räknas upp med 0,5 procentenheter om året. Denna skillnad lades in för att kompensera för de underskottsavdrag som var möjliga att göra för småhus. Om nu rättvisediskussionen ska föras in för detta bestånd, kräver man rättvisa två gånger till förmån för hyresgäster.

En eftertanke kan vara denna. Varför redovisar bostadsdepartementet underskottsavdrag bara för småhus? Det skulle ligga nära till hands att göra det också för innehavare av bostadsrätt och ägare av flerbostadshus. Redovisningen behöver inte stanna här. Kommunikationsdepartementet kunde redovisa

"skattesubventioner" till dem som lånar i bank för att köpa bil eller båt, kulturdepartementet till dem som lånar för att köpa konst osv.. Det stora klipplet kunde industridepartementet göra - "skattesubventioner" till dem som lånar för att starta eller driva ett företag.

Låt oss anta att inte bara "skattesubventioner" utan alla slag av uteblivna inkomster får jämföras med utgifter. Det skulle möjligen öppna fältet för företag och enskilda att redovisa poster som "uteblivna inkomster från inställd grävskopoförsäljning, XX kr" och i bokslutet behandla summan som en avdragsgill utgift. Innebörden blir att inkomstbegreppet tappar sitt innehåll.

Bostadspolitik och bostadsbeståndets kvalitet

Argument: "Vi ska tacka bostadspolitiken för den höga och jämna kvalitet vi har i bostadsbeståndet. Utan en fortsatt aktiv bostadspolitik kommer förslumning att återvända."

Synpunkter: Det är inte helt lätt att följa en sådan argumentation, som är särskilt vanlig inför val. Ett par observationer från hyresmarknaden blir särskilt problematiska. De bostäder som har störst attraktivitet på dagens marknad, är de som byggts på 1920- och 1930-talen, dvs. perioden innan den aktiva bostadspolitiken inleddes. De bostäder som har lägst attraktivitet är de som byggts under bostadspolitikens mest aktiva fas, "miljonprogrammet" 1966-1974.

Högkonjunkturperioden för bostadsplanerare har i den allmänna diskussionen fått den lätt nedsättande beteckningen rekordåren. Man har efterhand fastställt att det finns bekymmer med kvaliteten i dessa bestånd. I början av 1980-talet gjorde en teknikergrupp en studie av vad man kallade "behovet av extraordinärt underhåll" och kom till en skattning på omkring 50 miljarder kronor för att komma till rätta med balkonger som rasar, inströmmande fukt och väta, felaktiga materialval, mögel med mera. Man anade till och med att man stött på nästa stora krisbransch.

Diskussionen har under 1980-talets lopp vidgats till ett stort bryderi - beståndet av sjuka hus har ett oproportionerligt stort inslag av bostäder från miljonprogrammet. Men det har också andra inslag, där spåren tillbaka till bostadspolitiska satsningar kan följas. I spåren av energikriserna band sig bostadspolitiskt ansvariga för att driva ett program för att bostäder skulle tätas. Betydande subventioner har utanordnats och finansieringen av energisparande åtgärder inordnats i det allmänna stödssystemet för bostäder. Men bostäder med ett minskat antal luftomsättningar per tidsenhet har kommit att koncentrera radon, allergiframkallande ämnen, mögelsvampar och mera sådant i inneluften.

För att förklara en stigande kvalitet på ett bestånd är det därför lämpligt att söka andra förklaringar än bostadspolitik. Den förändring som förklarar mest är stigande inkomster. Enklast uttryckt kommer en samhällsekonomi som befinner sig i en långsiktig BNP-tillväxt samtidigt att registrera en stigande kvalitet i sin bostadsstock. Det har gjorts olika försök att mäta detta samband och man har - med osäkerheter i måttets precision - bedömt att när inkomsten stiger med ett visst antal procent, ökar efterfrågan på kvalitetshöjande investeringar i bostäderna mer.

Detta samband förklarar varför bostadsstockens kvalitet förbättras relativt enhetligt mellan länder, där man har varierande bostadspolitik men likformiga tillväxtbanor. I förlängningen ligger att god tillväxt leder till att bostadsbeståndet kommer att fortsätta att förbättras, vare sig vi avvecklar bostadspolitik eller inte. En fördel är att vi kommer bort från de oönskade följder som ligger i att bostadspolitikerna fungerar generellt och lätt överreagerar. Felbedömningar slår igenom i stora delar av beståndet där bostadspolitikerna får genomslag. Betydande statsunderstöd ställs till förfogande enbart för dem som rättar sig efter dess rekommendationer.

Med ledning av inkomstargument blir det också lättare att diskutera den slumproblematik som antyds i den anförda uppfattningen. Slumbostäder är allmänt förekommande, där inkomstnivån är låg och partiellt förekommande, där inkomstspridningen är stor. Slumproblemet är därför i första hand ett tillväxtproblem, inte ett bostadspolitiskt problem. Det finns få möjligheter att ge incitament att rensa upp en slum, om de ekonomiska resurserna saknas. Och det finns, omvänt, få bärkraftiga argument för förväntningen att slum ska återkomma där inkomstnivån är permanent hög och inkomstspridningen liten.

Uppgiften för en rationell bostadspolitik, med en välvillig tolkning, skulle kunna vara att motverka ofrivillig trångboddhet och bidra till att utmönstra ohygieniska och allmänt otrevliga bostäder ur beståndet. I vilken mening finns då en sådan uppgift för svensk bostadspolitik? Det belyses enklast genom en diskussion med hjälp av teknisk statistik över det nuvarande beståndet.

Den gällande normen för trångboddhet säger, att ett hushåll är trångbott om antalet personer överstiger två per rum. Då räknas inte kök och ett rum. Enpersonshushåll är aldrig heller trångbodda. Normen utpekar t.ex. ett par med ett nyfött barn i en tvårummare som trångbott. Ett par med tre barn som bor i mindre än fyra rum och kök är också att anse som ett trångbott hushåll.

Lägenheternas storlek har vuxit över tiden. Genomsnittligt var antalet rumsenheter per boende 1,21 år 1960, men hade 1980 stigit till 1,81. Det innebär en ökning med 50 procent på 20 år. Enligt statistiken var 1,5 procent av alla hushåll trångbodda år 1970. Ett kritiskt spridningsmått erhålls genom att följa trångboddhet hos hushåll med fyra boende över tiden. År 1975 var 5,5 procent av denna grupp trångbodd, 1980 3 procent och år 1985 omkring 2 procent.

Bakom dessa uppgifter finns dolda statistiska missvisningar: frivillig trångboddhet, övernattningslägenheter, tillfälligt boende i väntan på t.ex. ett småhus och mera sådant. Någon del av trångboddheten kan säkert också återföras på att det finns en skillnad mellan myndigheternas definition och konsumenternas värdering av trångboddhet. Vissa siffror som regelbundet kommer fram i dessa utredningar anger att fler 3-personershushåll än 4-personershushåll är trångbodda. Eftersom många hushåll om 3 personer i en 2-rumslägenhet inte anser sig vara trångbodda accepterar de att bo så trots att de enligt definitionen är trångbodda.

Men samma argumentation kan utföras för 4-personershushåll. Varför bodde en liten del av dem kvar i 2-rumslägenheter under perioden 1975-85, om tillståndet var oönskat? I de flesta fall fanns en möjlighet att byta till en 3-rumslägenhet, eftersom detta var en typ av lägenhet som i särskilt stor utsträckning stod outhyrd.

Slutsatsen av de statistiska informationerna blir att trångboddhet är ett övervunnet problem på svensk bostadsmarknad. Till följd av den långsiktigt sjunkande familjestorleken är det också svårt att se att det kan återkomma i framtiden.

Osundhet och ohygieniska bostäder är svårare att bedöma numeriskt. Bostadskommittén redovisade dock att omkring 3 procent av lägenhetsbeståndet 1980 var omodernt. Vid så små tal är uppgifterna särskilt känsliga för definitioner. Om vi i stället ser till olika utrustningsdetaljer kompletteras bilden. Av 1980 års lägenheter saknade 1,5 procent centralvärme, omkring 2 procent saknade egen toalett och 5,3 procent saknade eget bad eller dusch. Den relativt höga frånvaron av eget bad förklaras av att en grupp lägenheter - i en korridor eller uppgång - ibland delar bad/dusch. De kompletterande uppgifterna ger vid handen att inte heller osundhet kvarstår som ett väsentligt problem.

De moderna lägenheterna återfinns särskilt på landsbygden, varför en del fritidsbostäder troligen kommer in i redovisningen. Frånvaro av moderna utrustningsdetaljer i ett fritidshus värderas sällan av konsumenten som en svår uppföring av en standardfördel. En konsuments förstahandsval av en omodern lägenhet behöver inte heller av andra skäl få bostadspolitisk verkan. Det kan t.ex. vara rationellt för en ung student i Uppsala att bo omodernt under någon tid. Den låga hyran och eftersträfvade halvkollektiva umgängesformer kan vara ett tillräckligt incitament.

Slutsatsen när det gäller utvecklingen av bostädernas kvalitet blir att bostadspolitiken knappast har någon väsentlig uppgift. Bostadsbeståndet behöver inte korrigeras genom massiva insatser för nyproduktion och ombyggnad. Befolkningen är i dag inrymd i stora bostäder av god kvalitet.

Argument: "Inför 90-talet är det viktigt att föra en uthållig byggnadspolitik, där ungdomar och andra svaga grupper ska beredas tillgång till bostad och inte hamna i dåliga bostadsmiljöer."

Synpunkter: En bostadspolitik som accepterar en hyresreglering blir hänvisad till att påverka nybyggandet för att uppnå sina mål. Hyresregleringen har skapat långa köer i de större städerna, ett mått på hur svårt det kan vara att ta sig in på en marknad med privilegier. Men byggandet motsvarar omkring 1 procent av beståndet - en så begränsad andel att det lätt uppkommer spänningar mellan ambition och handlingsutrymme.

En del av de bostadspolitiska anpassningarna kommer mot denna bakgrund att gå över prisanpassningar i nyproduktionen, särskilt de delar där prissättningen är fri. Den sjunkande andelen småhus med äganderätt och höga priser på "näringslivets byggande" är förskjutningar under senare delen av 1980-talet, som ska uppfattas som en del av kostnaden för bostadspolitik.

Alternativet till gällande bostadspolitik är att avveckla den. En fri marknad fångar upp efterfrågeförändringar inom beståndet, där potentialen för anpassningar är större. Om vi antar att utbudet av hyreslägenheter ökar med 10 procent av stocken under det första fria året, motsvarar det 10 års nyproduktion på ett år. Tillämpat på Stockholm, skulle det omedelbart suga upp halva bostadskön.

**Projektet finansieras som multi-clientstudie
med 18 medverkande företag, nämligen**

Beväringen

BPA

Diös

Euroc

Fabege

FFNS-gruppen

JM Bygg

Klövern

Kullenberg

Marieberg

NCC Fastigheter

Piren

Reinhold

Skandia

SPP

Sveriges Allmänna Hypoteksbank

Trygg-Hansa

WASA FÖRSÄKRING

MAKTEN ÖVER BOSTADEN

Vem bestämmer över hur vi ska bo i Sverige? Hur har "bostadspolitiken" vuxit fram och vad har den lett till?

I den här boken utsätts den svenska bostads- och byggmarknaden för en kritisk granskning av fil.dr. **Per-Martin Meyerson**, professor **Ingemar Ståhl** och fil.dr. **Kurt Wickman**.

Mot bakgrund av en beskrivning av bostads- och byggmarknaderna och en genomgång av de bostadspolitiska målen analyseras bl.a. hyresregleringen, de viktigaste subventionerna och hur de kapitaliseras, skattepolitikens inverkan och regionala aspekter. De viktigaste argumenten för dagens bostadspolitik nagelfars. Författarna diskuterar avreglering och borttagande av subventioner och ifrågasätter om inte det bästa vore att helt avskaffa bostadspolitiken.

Författarna visar hur bostadspolitiken uppkommit och utvecklats i spelet mellan olika intressegrupper i syfte att uppnå och bevara privilegier.


FÖRLAG

ISBN 91-7150-388-9



9 789171 503886