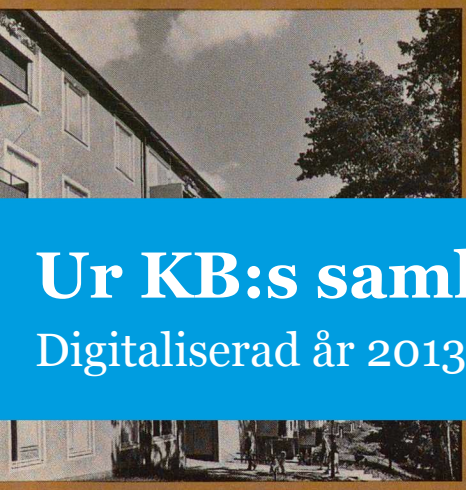
BOSTADS KOMMITTÉNS DELBETÄNKANDE



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av bostadskommittén

SOU

1984:36

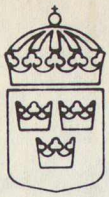
BOSTADS KOMMITTÉNS DELBETÄNKANDE DEL 2

Betänkande av bostadskommittén

SOU

1984:36

135



Statens offentliga utredningar
1984:36
Bostadsdepartementet

Bostadskommitténs delbetänkande

Del 2

Delbetänkande av bostadskommittén
Stockholm 1984

ISBN 91-38-08335-3
ISSN 0375-250X
Liber Tryck Stockholm 1984 327361

BETÄNKANDETS UPPLÄGGNING

Bostadskommitténs delbetänkande publiceras i tre delar. I SOU 1984:34 "Sammanfattning" ges en fyllig översikt över delbetänkandets innehåll. Även våra direktiv redovisas där. Sammanfattningen kan läsas självständigt. Indelningen är densamma som i huvudtexten.

I delbetänkandets Del 1 (SOU 1984:35) publiceras kap. 1-7. Dessa kapitel innehåller huvudsakligen beskrivningar av utvecklingen inom boendeområdet. I kap. 1 redogörs för direktiven och i kap. 2 för utvecklingen av boende och bostadsstock. I kap. 3 analyseras utvecklingen mot bakgrund av bostadspolitikens ekonomiska mål samt redovisas subventionernas utveckling och den ekonomiskt inriktade bostadspolitiken. Kap. 4 innehåller en redogörelse över hur bostadsutrymmet, boendekostnaderna och bostadssubventionerna är fördelade. I kap. 5 analyseras utvecklingen av de ekonomiska förutsättningarna för bostadsförvaltning och ombyggnad. Kap. 6 ägnas åt utvecklingen av hushållens betalningsförmåga för bostad mot bakgrund av boendekostnadernas utveckling. Kap. 7, slutligen, innehåller prognoser för riket och regionalt över bostadsefterfrågan och bostadsbyggande inför 1990-talet.

I delbetänkandets Del 2 (SOU 1984:36) redovisas kap. 8-11 samt reservationer och särskilda yttranden. I kap. 8 diskuteras olika möjliga sätt att i framtiden ordna finansieringen av bostadsinvesteringarna så att de bostadspolitiska målen uppnås på ett bättre sätt. Kap. 9 ägnas på motsvarande sätt åt en diskussion av alternativa principer för bostadsbidragssystem. I kap. 10 dras huvudlinjerna upp för den framtida sociala bostadspolitiken. Kap. 11 slutligen innehåller en genomgång av förutsättningarna för reformer inom bostadsbeskattningen.

Delbetänkandet innehåller alltså inga förslag utan ägnas åt beskrivningar och analyser som dels kan ge underlag för den bostadspolitiska debatten dels skall ge grunden för våra förslag i ett kommande betänkande.

I N N E H Å L L

8 MÖJLIGHETER ATT REFORMERA SYSTEMEN FÖR BOSTADS-FINANSIERING 1

8.1 Krav på finansierings- och stödsystem 1

8.1.1 De bostadspolitiska kraven 4

8.1.2 Andra krav 10

8.1.3 Krav på realt oförändrade eller minskade bostadssubventioner 11

8.1.4 Bostadskommitténs hittillsvarande arbete med finansierings- och stödsystemet 12

8.2 Bostadsfinansiering utan inverkan av inflation kan fungera väl 14

8.2.1 I grundmodell I lånefinansieras alla investeringar 15

8.2.2 I grundmodell II fondfinansieras delar av underhållet 25

8.2.3 I grundmodell III fondfinansieras allt periodiskt underhåll 29

8.2.4 Grundmodellerna kan tillämpas likartat för olika ägarkategorier och upplåtelseformer . . . 31

8.2.5 Grundmodellerna kan behöva anpassas till den byggnadsekonomiska utvecklingen 33

8.2.6 Utan inverkan av inflation kan grundmodellerna fungera väl 35

8.3 Med nuvarande bostadsfinansieringssystem finns problem både vid hög och låg inflation 36

8.3.1 Inflationen har mycket kraftiga effekter i bostadsfinansieringen 37

8.3.2 Vid hög inflation är nuvarande finansierings-system förknippat med ett antal olika problem . 41

8.3.3 Fastighetsfinansieringen vid hög inflation . . 45

8.3.4 Fastighetsfinansieringen vid låg inflation . . 61

8.3.5 Fastighetsfinansieringen vid övergång från hög till låg inflation 64
8.3.6 Räntebidragens utveckling beror i hög grad på räntan 69
8.4 Utveckling av nuvarande finansieringssystem 74
8.4.1 Utvecklingsarbetet 74
8.4.2 Ändrade lån och amorteringar 77
8.4.3 Ändrade avtrappningar av räntebidrag 84
8.4.4 Räntelån 94
8.5 Fastighetsskatt som komplement till lån och bidrag . . 104
8.5.1 Nuvarande finansieringssystem behöver reformeras 104
8.5.2 Nuvarande lån och bidrag kan förbättras till en gräns 105
8.5.3 En fastighetsskatt kan spela en viktig roll i finansieringssystemet 107
8.5.4 Fastighetsskatt i finansieringssystemet är ingen ny tanke 114
8.6 Real bostadsfinansiering 116
8.6.1 Realbeskattningsutredningens förslag 116
8.6.2 Grundmodellerna tillämpade på ett realt system 122
8.6.3 Regler för reducering av kapitalutgifter vid ogynnsam fastighetspris- och löneutveckling 125
8.6.4 Bostadsbeskattning i ett realt system 126
8.6.5 Kreditmarknad och säkerhetsfrågor i ett realt system 130
8.6.6 Kreditmarknad och statsfinanser i ett realt system 133
8.6.7 Fastighetsprisutveckling i ett realt system . . 136
8.6.8 Bostadsbyggande vid real bostadsfinansiering . 138
8.6.9 Real bostadsfinansiering och de bostadspolitiska målen 140
8.6.10 Sammanfattande omdömen om real beskattning och real finansiering 146
8.7 Partiellt reala skatte- och finansieringssystem . . . 148
8.7.1 Real finansiering och nominalistisk beskattning 149

8.7.2 Real beskattning av reallån och oförändrad beskattning av nominallån 153
8.7.3 Ett realt system begränsat till det framtida bostadsbeståndet 156
8.7.4 Partiellt reala lån 157
8.7.5 Sammanfattande omdömen om partiellt reala skatte- och finansieringssystem 163
8.8 Bostadsfinansiering, skatter och fastighetspriser . . 165
8.8.1 Boendeutgifterna påverkar fastighetspriserna . 165
8.8.2 Såväl omedelbara som framtida utgiftsändringar påverkar omedelbart fastighetspriserna 166
8.8.3 Några räkneexempel 167
8.8.4 Långsiktiga effekter 168
8.9 Slutsatser inför fortsatta överväganden om bostadsfinansieringen 170

9 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR FÖRBÄTTRADE BOSTADSBIDRAG 175
9.1 Inledning 175
9.2 Nuvarande bestämelser 177
9.3 Omfattning och fördelning av bostadsbidragen 181
9.3.1 Barnfamiljer 181
9.3.2 Hushåll utan barn 192
9.3.3 Samhällets kostnader för bostadsbidragen . . . 195
9.4 Administrativa brister i nuvarande bidragssystem . . . 200
9.5 Mål för bostadsbidragen 209
9.5.1 Hittillsvarande riktlinjer och mål för bostadsbidragssystem 209
9.5.2 Hur har målen uppfyllts? 215
9.5.3 Vad säger våra direktiv? 225
9.5.4 Målgrupper för bostadsbidragen 226
9.5.5 Inriktning av stödet 230
9.6 Alternativa former av bostadsbidragssystem 238
9.6.1 Allmänna synpunkter 238
9.6.2 Bostadsbidragskommitténs förslag 240
9.6.3 Förbättringar inom nuvarande bidragssystem . . 244
9.6.4 Utrymmesstandardstimulerande system 247
9.6.5 Endast bostadskostnadsanknutet bostadsbidrag . 248
9.6.6 Administrativa brister i bidragssystemet . . . 252

10 EN SOCIAL BOSTADSPOLITIK 255
10.1 De sociala målen 255
10.1.1 Ett jämlikt och integrerat boende 255
10.1.2 Olika tolkningar av jämlikhetsmålet 258
10.1.3 Olika tolkningar av integrationsmålet 263
10.1.4 Valfrihet, jämlikhet och integration 271
10.2 Bostad efter behov 275
10.2.1 En ny utrymmesnorm? 275
10.2.2 Barnhushåll i alla hustyper och upplåtelseformer? 280
10.2.3 Behövs ett tillskott av stora eller små lägenheter? 284
10.3 Bostadsområden med ensidig hushållssammansättning . . 287
10.3.1 En allsidigare hushållssammansättning 287
10.3.2 En förändrad lägenhetssammansättning 289
10.3.3 Bostadsområden med koncentration av problemhushåll 292
10.4 Bostadsförmedling 297
10.4.1 Inledning 297
10.4.2 Kommunal bostadsförmedling - en kortfattad historik 297
10.4.3 Kommunal bostadsförmedling på 1980-talet - omfattning och legala förutsättningar . . . 301
10.4.4 Behovet av reformer och utgångspunkter för översynen av lagstiftningen 309
10.4.5 Utvecklingsalternativ 312
10.5 Hyresgästinflytande 325
10.6 Övriga frågor som rör den sociala bostadspolitiken . . 327

11 SÄRSKILDA BOSTADSSKATTEFRÅGOR 329
11.1 Inledning 329
11.2 Bostadsbeskattningens principer 329
11.2.1 Allmänt 329
11.2.2 Särskilt om beskattning av egnahem och fritidshus 332
11.3 Egnahem och fritidshus 346
11.3.1 Underlag för intäktsberäkning 346
11.3.2 Omräkning av underlaget eller intäkten 359
11.3.3 Rationellare intäktsberäkning 361

11.3.4 Uthyrnings- och andra inkomster 362
11.3.5 Reparations- och underhållskostnader 366
11.3.6 Uppdelningar och underskottsavdrag 370
11.4 Bostadsrätter och andra "äkta" bostadsföretag 381
11.4.1 Allmänt om beskattning av bostadsrättsföreningar 381
11.4.2 Medlemmens beskattning 385
11.4.3 Uthyrnings- och andra inkomster 394
11.4.4 Andelens värde vid beräkning av extra avdrag . 396
11.5 Hyreshus 400
11.5.1 Schablonmetod eller konventionell metod . . . 401
11.5.2 Reparations- och underhållskostnader 408
11.5.3 Andrahandsuthyrningar 411
11.6 Jordbrukets bostäder 413

RESERVATIONER OCH YTTRANDEN 421

8 MÖJLIGHETER ATT REFORMERA SYSTEMEN FÖR BOSTADSFINANSIERING OCH BOSTADSBESKATTNING

8.1 Krav på finansierings- och stödsystemet

En av våra uppgifter är enligt direktiven att göra en allmän översyn av bostadsfinansieringen och bostadsbeskattningen samt de bostadspolitiska stödsystem som direkt och indirekt är knutna till dessa.

Det har sedan länge varit en väsentlig del av den statliga bostadspolitiken att medverka i den långsiktiga finansieringen av bostadsinvesteringar. I första hand har medverkan bestått i att säkra utrymme på kreditmarknaden för slutlig finansiering och att tillföra kapital i högt riskläge för nybyggda bostadsfastigheter samt att styra villkoren för långivningen. Statens engagemang har efter hand vidgats till att omfatta även ombyggnadsinvesteringar och periodiskt underhåll.

I varierande omfattning har staten också stimulerat bostadsinvesteringar och möjliggjort efterfrågan på de producerade bostäderna genom olika former av ekonomiskt stöd. Då paritets- och räntelånesystemen infördes, samtidigt som det ekonomiska stödet riktat direkt till barnfamiljer med låga inkomster förstärktes i slutet av 1960-talet, var syftet att på sikt göra finansieringssystemet subventionsfritt. Kravet på låga kapitalkostnader för nybyggda hus skulle i stället tillgodoses genom ett lånesystem som omfördelade kapitalutgifterna över tiden.

Strävan mot ett subventionsfritt system övergavs emellertid år 1974. Paritets- och räntelånesystemen bedömdes bli svårbemästrade och oöverskådliga i en situation då produktionskostnaderna för bostäder steg snabbare än väntat och då överskottsfenomen började visa sig på bostadsmarknaden. Osäkerheten gällde bl.a. möjligheterna att i framtiden finansiera underhåll och ombyggnad.

Ytterligare ett motiv för omläggningen av finansieringssystemet år 1974 var utvecklingen av schablonbeskattningen av egnahem. Det

hade konstaterats att förhållandet mellan den schablonberäknade intäkten och de räntekostnader, som får dras av ifrån denna, hade förändrats så att betydande underskott ofta uppstod. Då underskottet i förvärvskällan eget hem i sin tur är avdragsgillt från den inkomst som egnahemsägaren skall ta upp till beskattning, leder metoden för egnahemsbeskattning inte sällan till förmånliga minskningar av inkomstskatten. Det samlade skattebortfallet för staten och kommunerna till följd av detta hade börjat växa till betydande belopp. Bostadspolitiskt framstod systemet som orättvist gentemot andra besittningsformer. Egnahemsägare hade förmåner som saknade motsvarighet vid upplåtelse med bostadsrätt eller hyresrätt. Speciellt gynnsamt var systemet för egnahemsägare med paritets- eller räntelån. Därtill kom att det mest gynnade egnahemsägare med höga inkomster.

Olika möjligheter att neutralisera stödeffekterna av bostadsbeskattningen prövades i början av 1970-talet. Den väg, som slutligen valdes år 1974, var att införa det nuvarande räntebidragssystemet varvid räntebidragen till hyres- och bostadsrättshus avpassades så att de under ett antal år kom att motsvara summan av räntebidrag och skattesubvention (vid drygt 50 % marginalskatt) för egnahem. Fullständig neutralitet kunde inte uppnås med denna metod. Värdet av det indirekta stödet för egnahemsägare var beroende av den enskildes inkomstförhållanden (marginalskatten) medan räntebidragen inte har något sådant samband.

Förutsättningarna för att uppnå neutralitet mellan olika besittningsformer genom skilda stödsystem förbättras avsevärt då den av riksdagen beslutade skattereformen är fullt genomförd år 1985. Den i skattereformen ingående begränsningen av den marginalskattesats som tillåts inverka på underskottsavdragens värde innebär att för den övervägande delen av egnahemsägare kommer skattelindringen att vara omkring 50 % av underskottet.

Genom räntebidragen och skattesubventionerna svarar numera staten och kommunerna för en betydande del av de löpande kapitalkostnaderna för vissa bostäder. Det indirekta stödet via egnahemsbeskattningen kan i någon mån betraktas som en omfördelning inom

egnahemssektorn. De uteblivna skatteintäkterna från innehavare av underskottsfastigheter kompenseras till en mindre del genom skatteintäkter från egnahem för vilka schablonbeskattningen resulterar i överskott. De senare är i allmänhet fastigheter med låg belåning. Man kan också hävda att kommunernas intäkter av garantibeskattningen, till den del de kommer från bostadsfastigheter, skall betraktas som en intäktspost vid bedömningen av med vilka belopp bostadssubventionerna belastar kommunerna.

År 1982 beslutade riksdagen om införande av en särskild hyreshusavgift. Avgiften, som tas ut på äldre hyres- och bostadsrättsfastigheter som normalt har låga kapitalkostnader, är ett nytt inslag i bostadspolitiken. Den kan ses som ett medel att omfördela kostnader inom bostadssektorn.

Statens medverkan, via statsbudgeten eller på annat sätt, i finansieringen av och bidragsgivning till bostäder innefattar även vissa lån eller bidrag för särskilda ändamål t.ex. energibesparande åtgärder, miljöförbättringar och förbättring av bostäder för äldre eller handikappade. Beloppsmässigt är dessa marginella i förhållande till dem som har nämnts ovan. Framställningen kommer även i fortsättningen att koncentreras till de låne- och stödformer som dominerar beloppsmässigt. Det gäller således lån och räntebidrag till nybyggnad, ombyggnad och periodiskt underhåll samt indirekt stöd genom egnahemsbeskattningen.

Utöver subventioner riktade till bostäderna som sådana ingår bostadsbidragen i stödsystemet. Dessa är ett behovsprövat stöd riktat direkt till hushåll. I det hittillsvarande arbetet i bostadskommittén har bostadsbidragen och det generella stödsystemet behandlats var för sig. I det här betänkandet förs en diskussion om bostadsbidragen i kap. 9. I våra direktiv framhålls uppgiften att väga av det samlade bostadsstödets fördelning på generella stödformer och behovsprövat stöd. Den avvägningsfrågan hör emellertid till det fortsatta arbetet i kommittén och tas inte upp i detta betänkande.

Vår översyn av finansierings- och stödsystemet skall syfta till att göra den statliga bostadspolitiken effektivare. Härmed menas att vi skall pröva olika möjligheter att utforma de medel som ingår i finansierings- och stödsystemet så att de bostadspolitiska krav som ställs på systemet kan uppfyllas bättre än hittills inom ramen för realt oförändrade eller realt minskade kostnader för staten och kommunerna.

8.1.1 De bostadspolitiska kraven

Att staten under hela efterkrigstiden engagerat sig så starkt i bostadsfinansieringen avspeglar en hög prioritet för investeringar i bostadssektorn. Detta har varit en grundläggande förutsättning för uppfyllande av målet att hela befolkningen skall beredas tillgång till goda bostäder. Resultatet av prioriteringen kan bl.a. avläsas i statistik över bostadsbeståndets utveckling och hushållens boendeförhållanden. Sådana uppgifter har redovisats i kap. 2.

Det svenska bostadsbeståndet är i ett övergripande perspektiv tillräckligt stort och modernt för att kunna fylla sin traditionella bostadssociala uppgift. Detta faktum skall inte undanskymmas av att det fortfarande finns besvärande balansproblem på bostadsmarknaden. Det är inte längre fråga om en generell brist på bostäder i förhållande till behovet. I stället framträder balansproblem av olika slag med varierande betydelse i skilda bostadsförsörjningsområden. Ur bostadspolitisk synvinkel är situationen nu mer komplicerad än då huvudfrågan var att bygga bort en allmän brist på moderna bostäder.

Kommunerna och de kommunägda allmännyttiga bostadsföretagen har ett avgörande ansvar för bostadspolitikens genomförande. Genom planering, nyproduktion och förvaltning har de betydande inverkan på bostadsbeståndets storlek, sammansättning och kvalitet. Genom sitt agerande ger de också viktiga förutsättningar för andra producenter och förvaltare på bostadsmarknaden.

Det är uppenbart att kommunerna kommer att ställas inför svåra avvägningar i den framtida planeringen för bostadsförsörjningen. Samtidigt torde det också stå klart att den nya situationen, med komplicerade mönster av skilda balansproblem, bör mötas med ökad flexibilitet i bostadspolitiken. I första hand måste detta återspeglas i kommunernas planering. Men den statliga bostadspolitiken behöver också inriktas på att ge kommunerna goda förutsättningar att hantera balansproblemen.

Genom såväl direktiven till bostadskommittén som riksdagens beslut om det s.k. ROT-programmet har staten redan slagit fast att bostadspolitiken nu måste bedrivas i en ny situation. Denna karaktäriseras inte enbart av olika typer av speciella balansproblem. Mer generellt gäller att bostadsinvesteringarna förskjuts från nytillskott av bostäder till åtgärder för att komplettera, bygga om och underhålla det befintliga bostadsbeståndet. Ombyggnadsverksamhetens karaktär förändras också allteftersom den i ökad grad berör bostäder som redan uppfyller hittills ställda krav på lägsta godtagbara standard.

I den nya situationen kommer nyinvesteringar och återinvesteringar att på ett mer påtagligt sätt behöva komplettera varandra för att uppnå för bostadsförsörjningen goda totallösningar. Det är då väsentligt att det inte är skilda finansieringsvillkor som styr valet av åtgärder. I det perspektivet framträder kravet på ett integrerat finansieringssystem där tröskeleffekter mellan villkoren för nybyggnad, ombyggnad resp. underhåll undviks så långt möjligt.

Från den 1 januari 1984 har ett system för statliga räntebidrag till lån för gemensamt underhåll i hyres- och bostadsrättshus införts. Det nya stödsystemet har utformats med syfte att dels stimulera åtgärder i det befintliga bostadsbeståndet, dels skapa finansieringsvillkor för denna typ av åtgärder som är neutrala mellan olika besittningformer. Samtidigt har reglerna för lån till andra typer av åtgärder i det befintliga bostadsbeståndet i viss mån förändrats med syfte att uppnå bättre samordning av villkoren för olika typer av åtgärder.

Den nu genomförda reformeringen av finansierings- och stödsystemet innebär en utveckling i riktning mot ett integrerat system där tröskeleffekter mellan olika låneformer undviks och där låne- och bidragsregler inte styr åtgärdsvalet på ett orationellt sätt.

Samordningen mellan olika låneformer fullföljdes emellertid inte i detta sammanhang. Arbetsgruppen för stadsförnyelsefrågor övervägde frågan om anpassning av amorteringstider och räntebidragsregler vid ombyggnad men fann att ändringen skulle påverka kostnadsneutraliteten mellan ny- och ombyggnad. Ändringen av villkoren för nybyggnadsbelåningen låg utanför arbetsgruppens uppgifter och man ansåg därför att frågan om en fullständig samordning borde behandlas i anslutning till bostadskommitténs arbete. (Se Ds Bo 1983:2)

Vi ser det således som en uppgift för oss att pröva möjligheterna att föra utvecklingen mot ett integrerat system vidare. Ett av de grundläggande kraven på det framtida bostadsfinansieringssystemet bör således vara att finansieringen av nybyggnad, ombyggnad och underhåll bör integreras i ett samordnat system. Den principiella innebörden av detta utvecklas närmare i det följande avsnittet om bostadsfinansiering utan inverkan av inflation (8.2).

En fråga, som givetvis kan ställas, är om de traditionella bostadspolitiska kraven på finansierings- och stödsystemet kommer att ha samma styrka som tidigare i den nya situation som bostadspolitiken nu skall bedrivas i. Chefen för bostadsdepartementet har i direktiven för bostadskommittén bedömt att så blir fallet. Han har inte funnit anledning att ändra på de grundläggande krav som uttrycktes senast vid reformeringen av bostadsfinansieringen år 1974.

De allmänna bostadspolitiska utgångspunkterna vid utformningen av finansierings- och stödsystemet år 1974 kan sammanfattas i följande punkter:

1 Systemet skulle ge förutsättningar för bostadskostnader som ligger på en i förhållande till hushållens betalningsförmåga rimlig nivå. Det skulle vara möjligt för en genomsnittsfamilj att betala priset för en modernt utrustad och tillräckligt rymlig bostad.

2 Systemet skulle ge förutsättningar för likartade priser för likvärdiga bostäder med skilda besittningsformer. Finansierings- och stödsystemet skulle således inte gynna någon boendeform framför andra.

3 Systemet skulle ge förutsättningar för att skillnaden i pris mellan bostäder av olika ålder inte blev större än vad som motiveras av skillnader i bruksvärde.

4 Systemet skulle motverka de förmögenhetsomfördelningar till fastighetsägares förmån som uppstår genom inflationen.

5 De bostadspolitiska åtgärderna skulle sikta till att stärka de svagare gruppernas ställning.

6 Den statliga bostadspolitiken skulle inriktas på bostadsförsörjning upp till en viss standardnivå. Bostadskonsumtion över denna nivå skulle inte innefattas i synen på bostaden som en social rättighet.

Dessa allmänna utgångspunkter är av grundläggande natur. Möjligheterna att uppfylla övergripande mål för bostadspolitiken är i hög grad knutna till att de bostadspolitiska medlen utformas så att kraven tillgodoses i största möjliga mån. Att inriktningen av bostadsinvesteringarna nu förskjuts från nybyggnad till åtgärder i det befintliga beståndet ger inte anledning att ändra synen på de allmänna utgångspunkterna.

Speciellt bör uppmärksammas att de grundläggande kraven har starkt samband med det övergripande målet om jämlik fördelning av bostadsstandarden. Allmänt sett har bostadsstandarden höjts väsentligt för alla typer av hushåll under efterkrigstiden. Med ökade realinkomster har samtidigt synen på vad som är acceptabel minimistandard i boendet förändrats. Framför allt hushåll med god förmåga att klara sin försörjning har haft möjligheter att avsätta betydande delar av ökade realinkomster till att förbättra boendestandarden. Hushåll som lever med små marginaler i hushållsbudgeten har inte samma förutsättningar att utnyttja ökade realinkomster för bostadsändamål. Under 1970-talet har dessutom hushåll med höga inkomster gynnats av det indirekta bostadsstödet i skattesystemet. Härigenom har det varit möjligt för dessa hushåll att efterfråga hög bostadsstandard.

När det gäller fördelningen av bostadsstandarden har givetvis stödet riktat till hushåll med låga inkomster och stor försörjningsbörda utomordentlig betydelse. Vid ett begränsat utrymme att avsätta medel för bostadspolitiskt motiverat stöd blir det också en central bostadspolitisk fråga att överväga fördelningen av det samlade stödet på insatser riktade till olika typer av investeringar resp. bidrag riktade till de mest behövande hushållen. Som tidigare framhållits kommer denna fråga att tas upp i bostadskommitténs fortsatta arbete.

De nu diskuterade allmänna kraven på finansierings- och stödsystemet har relevans för det bostadspolitiska fördelningsmålet genom att de syftar till att ge förutsättningar för en jämn prisstruktur. Med stark kostnadssplittring mellan årgångar och besittningsformer är möjligheterna små att stimulera till en jämlik fördelning av bostadsstandarden genom bostadsbidrag på en rimlig nivå.

Vi har inte funnit skäl att göra någon annan bedömning än vad som kommer till uttryck i våra direktiv. De allmänna utgångspunkter, som låg till grund för 1974 års beslut om bostadsfinansieringen, äger fortfarande full giltighet även om de kan behöva preciseras och avvägas på annat sätt. Tillsammans med det tidigare nämnda

kravet på samordning av olika låneformer bildar de således de grundläggande bostadspolitiska kraven på finansierings- och stödsystemet.

I kap. 3 har vi redovisat en genomgång av förutsättningarna för att det nuvarande finansierings- och stödsystemet skall kunna uppfylla kraven på neutralitet mellan besittningsformer beträffande löpande utgifter och förmögenhetsbildning samt paritet mellan bostäder byggda olika år. Där redovisas också våra undersökningar av hur dessa krav faktiskt uppfylls f.n.

I kap. 6 har utvecklingen av bostadskostnader och hushållens betalningsförmåga redovisats. Detta ger underlag för bedömning av förutsättningarna för att uppfylla målet om rimliga bostadskostnader.

Vi har i kap. 3 också inlett en diskussion om hur de allmänt formulerade kraven skall uppfattas mer precist. Det finns behov av att föra en sådan diskussion framför allt av två skäl.

För det första är det en fråga om hur långt statens ambitioner rimligen skall sträckas. De allmänna kraven uttrycker ytterst vad som ur bostadspolitisk synvinkel är önskvärda förhållanden på en bostadsmarknad där priser, investeringar och konsumtion i hög grad bestäms av individer och partsgrupperingar. Det har varit en strävan i bostadspolitiken att ersätta behovet av direkta statliga regleringar med medel som i stället ger gynnsamma förutsättningar för att bostadsmarknaden skall fungera i överensstämmelse med de bostadssociala målen. Denna strävan har bedömts vara viktig av effektivitetsskäl. Det är uppenbart att det bör finnas en gräns för vad som skall vägas in vid bedömningen av de statliga medlens förmåga att ge förutsättningar för en godtagbar prisnivå och prisstruktur. Frågan är var denna gräns skall gå.

Ett annat skäl är behovet av att ha konkreta definitioner på olika krav då man i detalj skall utforma tekniken för statens finansieringsmedverkan och det generella stödet till bostadsinvesteringar.

Det är inte kommitténs avsikt att nu bilda sig en slutlig uppfattning om hur de olika kraven bör formuleras i detalj. Detta är nämligen i hög grad en avvägningsfråga. De olika bostadspolitiska kraven kan i vissa avseenden sägas stå i konflikt med varandra. Vissa av kraven kan också stå i konflikt med andra önskvärda egenskaper hos ett framtida finansierings- och stödsystem. Den samlade bedömningen av olika aspekter på bostadspolitiken kommer att göras i det följande skedet av kommitténs arbete. Preciseringen av innebörden i de olika bostadspolitiska delmålen och kraven på de bostadspolitiska medlen tas upp i samband därmed.

8.1.2 Andra krav

Det statliga finansierings- och stödsystemet måste givetvis utformas med hänsyn även till andra krav än de grundläggande bostadspolitiskt motiverade.

Från kreditpolitiska utgångspunkter kan ställas krav på utformningen av bostadsfinansieringen i stort. Även etablerade institutionella förhållanden kan ge begränsningar vid överväganden om finansieringssystemet.

Kreditmarknadskrav inverkar exempelvis på amorteringsvillkoren för lån inom bostadsfinansieringssystemet. Det är dock inte givet att sådana krav behöver stå i konflikt med rent bostadspolitiska aspekter. För kreditgivare är möjligheterna till säkerhet för lånen av stor vikt.

Även fastighetsekonomiska aspekter måste beaktas i finansieringssystemet. För en rationell fastighetsförvaltning är det av stor betydelse att systemets effekter kan överblickas. Det gäller bl.a. den framtida utvecklingen av förhållandet mellan fastighetsvärdet och det totala skuldbeloppet, vilket har betydelse för möjligheterna att finansiera återinvesteringar i fastigheten.

Från samhällsekonomiska utgångspunkter är det väsentligt att finansierings- och stödsystemet inte snedvrider resursanvändningen inom bostadssektorn. Olikheter i villkoren för skilda typer av lån och bidrag kan ge sådana negativa effekter på resursallokeringen. Ett speciellt problem är frågan om hur produktivitetsutvecklingen skall beaktas i finansierings- och stödsystemet. Med utgångspunkt från krav på samhällsekonomiskt effektiv resursallokering borde produktiviteten få inverka på priserna för olika hustyper. Skillnader mellan olika hustyper i produktivitetsutveckling borde således inte elimineras genom finansierings- och stödsystemet. Detta kan emellertid komma i konflikt med de bostadspolitiska kraven på finansierings- och stödsystemet.

8.1.3 Krav på realt oförändrade eller minskade bostadssubventioner

Det har tidigare sagts att riksdagens beslut om ett nytt bostadsfinansieringssystem år 1974 innebar att en tidigare strävan att göra detta subventionsfritt övergavs. Det skedde bl.a. med hänsyn till att formerna för beskattning av egnahem utvecklats så att det fungerade som ett system för indirekt bostadsstöd.

Statens och kommunernas kostnader för räntebidrag och skattesubventioner har sedan mitten av 1970-talet ökat i högre takt än inflationen. Utvecklingen har redovisats närmare i avsnitt 3.3.

I bostadskommitténs direktiv har understrukits att den reala ökningen av kostnaderna för bostadssubventioner inte kan tillåtas fortsätta. Samtidigt betonas att stödet i högre grad behöver inriktas på de mest behövande hushållen. Kommittén har också getts uppgiften att pröva möjligheterna till realt minskade kostnader för bostadssubventioner.

De ekonomisk-politiskt motiverade kraven innebär en spärr mot att söka bostadspolitiska lösningar som medför ökade kostnader för staten och kommunerna. Om det av bostadspolitiska skäl finns behov av att öka statens insatser på något område måste således

kostnaderna för detta bäras inom bostadssektorn. Denna utgångspunkt kan t.ex. komma att göra sig gällande vid bedömningen av resursbehovet för bostadsbidrag. Eventuellt ökade kostnader för dessa kan medföra behov av att minska kostnaderna för de generella stödformerna om de totala kostnaderna skall kunna hållas inom oförändrade ramar. Av samma skäl kan eventuella besparingskrav komma att riktas i första hand mot det generella stödet.

Bostadssubventionernas framtida utveckling är med det nuvarande finansierings- och stödsystemet starkt beroende av hur volymen av stödberättigade investeringar utvecklas samt av inflations- och ränteutveckling. I avsnitt 8.3 kommer detta beroende att belysas ytterligare.

Den konkreta innebörden av kraven på begränsning av bostadssubventionerna kommer att behandlas mer ingående i kommitténs fortsatta arbete. Ett par allmänna utgångspunkter för prövning av möjligheterna att reformera finansierings- och stödsystemet kan dock anges redan nu.

För det första bör det vara en strävan att söka lösningar genom vilka de bostadspolitiska kraven kan tillgodoses, samtidigt som kostnaderna för generella subventioner minimeras. Vidare bör möjligheterna prövas att finna systemlösningar som innebär att såväl de bostadspolitiska kraven som kravet på begränsade generella subventioner kan upprätthållas vid varierande inflationstakt och räntenivå.

8.1.4 Bostadskommitténs hittillsvarande arbete med finansierings- och stödsystemet

Vi har delat upp översynen av finansierings- och stödsystemet för bostäder i två etapper. I en första omgång har arbetet koncentrerats till att analysera hur de bostadspolitiska målen uppfylls med det nuvarande finansierings- och stödsystemet. Analysen gäller bl.a. utvecklingen i olika avseenden vid alternativa antaganden om den framtida inflations- och ränteutvecklingen. Vidare har

olika möjligheter att förändra räntebidragssystemet prövats. Utvecklingsförsöken har bl.a. avsett bättre samordning av reglerna för olika låneändamål, ändrad nivå på den garanterade räntan i nyproduktionen, ändrad takt i uppräkningen av den garanterade räntan samt ändrade amorteringsvillkor. En diskussion kring möjligheterna att delvis göra om räntebidragen till räntelån inom ramen för ett i övrigt oförändrat system har också förts.

Som en alternativ utvecklingslinje har vi samtidigt diskuterat möjligheterna att med olika typer av reala lånesystem uppfylla de olika kraven. Den analysen har naturligen gjorts med utgångspunkt från realbeskattningsutredningens förslag om övergång till ett realt skattesystem och reala lån. Vi har emellertid också fört en diskussion kring möjligheterna att införa ett realt finansieringssystem för bostadssektorn utan övergång till real beskattning. Även möjligheterna att införa partiellt reala lånesystem har diskuterats.

I utvecklingsarbetet har kommittén diskuterat olika i och för sig tänkbara lånesystem för bostadssektorn. Systemen har olika egenskaper och ger skilda möjligheter att uppfylla kraven på finansierings- och stödsystemet. I vissa fall blir bedömningen av systemens effektivitet beroende av om man beaktar förekomsten av något slag av avgift eller skatt som en komplettering till finansierings- och stödsystemet. Kommittén har därför också diskuterat möjligheterna till bättre måluppfyllelse genom att komplettera lånesystemet med ett system för omfördelning inom bostadssektorn genom beskattning.

Resultat av kommitténs arbete i den första etappen redovisas i det följande av detta kapitel.

8.2 Bostadsfinansiering utan inverkan av inflation kan fungera väl

De bostadspolitiskt motiverade krav som behandlats i föregående avsnitt (8.1) är grundläggande vid våra diskussioner av problem och möjligheter med system för bostadsfinansiering. Det gäller att utgifterna för nybyggda bostäder bör vara tillräckligt låga för att ge goda förutsättningar för efterfrågan, det gäller att kapitalutgifterna för bostäder av olika ålder bör vara i paritet, det gäller att de ekonomiska villkoren för bostäder med olika upplåtelseformer bör vara neutrala beträffande såväl utgifter som förmögenhetsbildning.

Det allmännas kostnader för bostadssubventioner ger restriktioner att ta hänsyn till vid diskussioner av bostadsfinansieringen.

För att undvika tröskeleffekter bör finansieringsvillkoren för olika investeringar vara oberoende av om åtgärderna utförs i samband med nybyggnad eller ombyggnad eller utförs i samband med periodiskt underhåll. Vi uttrycker detta krav så att systemet för bostadsfinansiering bör vara integrerat.

Finansieringssystemet bör givetvis kunna fungera väl i fastighetsekonomiskt hänseende. Systemet får t.ex. inte leda till att de ekonomiska riskerna för låntagaren blir för stora. Långivarna bör ha rimlig säkerhet för sina fordringar. Systemet bör kunna fungera vid både hög och låg inflation.

Det är också viktigt att finansieringssystemet är lätt att förstå och enkelt att administrera.

Det innebär många problem att utforma system för bostadsfinansiering så att de olika kraven tillgodoses. Lösningar är svåra att finna. Många svårigheter beror av inflationen.

Det underlättar både analys och lösning av problem att behandla vissa frågor om finansieringssystemets utformning under förutsättning att penningvärdet är fast. Därför skisserar vi modeller

för finansiering av bostäder utan inverkan av inflation i detta avsnitt.

I senare avsnitt behandlas problem förknippade med inflationens effekter och möjligheter att lösa dessa. Där prövas olika möjligheter att utveckla finansieringssystem som kan ge bättre förutsättningar än det nuvarande att uppfylla bostadspolitiska mål och andra krav. Utvecklingsförsöken sker med utgångspunkt från nuvarande system. Olika grader av vidareutveckling prövas.

Här redovisar vi modeller som skulle tillgodose de nämnda kraven i stor utsträckning. Syftet är att ange vissa grunder som utgångspunkt för den vidare analysen och systemutvecklingen. De grundmodeller som förs fram får sålunda tjäna som norm för utvecklingsförsöken som vi redovisar i senare avsnitt.

De modeller för bostadsfinansiering som redovisas gäller vid fast penningvärde. De återger också förhållanden vid inflation om reala lån och real beskattning tillämpas. Reala system behandlas i senare avsnitt.

Tills vidare antas att kostnaderna för att bygga och underhålla bostadshus inte utvecklas på något annat sätt än priserna i allmänhet.

Först behandlas förhållanden för allmännyttigt ägda flerbostadshus.

8.2.1 I grundmodell I lånefinansieras alla investeringar

I en första modell förutsätts att alla bostadsinvesteringar skall kunna finansieras med heltäckande lån. Det innebär, som i det nuvarande systemet, att lån ges till hela den kostnad för en nybyggnad eller ombyggnad som bostadsmyndigheten godkänner. Det innebär också att allt periodiskt underhåll skall kunna finansieras med lån.

Det periodiska underhållet avser planmässigt utbyte och förnyelse av förslitna byggnadsdelar. Dessa åtgärder har karaktär av återinvesteringar och ingår i ombyggnader tillsammans med åtgärder som förbättrar bostadshusen.[1]

Grundmodell I är utformad så att nybyggnadslånet har tre delar med olika löptider; ett topplån om 5 % av produktionskostnaden som löper på 10 år; därunder ett lån om 10 % som löper på 20 år; resterande 85 % löper på 60 år. Lånens storlekar och löptider har anpassats till livslängderna för olika grupper av byggnadsdelar. För alla lån tillämpas rak amortering, dvs. lånen återbetalas med lika stora belopp varje år under lånets löptid.

Lånens storlekar har inte anpassats till byggnadsdelarnas andelar av den ursprungliga produktionskostnaden utan till utgifterna för återanskaffning. Det är i många fall dyrare att byta ut eller förnya byggnadsdelar under byggnadens brukstid, än att anskaffa och installera dessa i samband med nybyggnad.

Modellen är utformad så att amorteringar och skuldavveckling skall ske i takt med byggnadernas normala förslitning och värdeminskning. Därigenom uppstår under husets brukstid ekonomiskt utrymme att ta upp nya lån för att finansiera de återinvesteringar som utförs vid periodiskt underhåll eller ombyggnad. Även dessa nya lån återbetalas i överensstämmelse med investeringarnas livslängd. På så sätt samordnas belåningen av nybyggnad, ombyggnad och periodiskt underhåll.

---

1 I SCB:s nationalräkenskaper (NR) förs ny- och ombyggnader av bostäder till byggnadsinvesteringarna, medan det som där kallas byggreparationer inte räknas dit. Detta följer en internationell konvention som kom till i början av 1960-talet. Innan dess inkluderades reparationerna i investeringarna. Begreppet reparationer i NR överensstämmer i stort med det vi här kallar periodiskt underhåll. Den indelning som numera används i NR är inte konsekvent med hänsyn till att ombyggnader i stor utsträckning omfattar samma åtgärder som det periodiska underhållet. Eftersom dessa åtgärder regelmässigt ökar bostadsfastigheternas värden och normalt har en beständighet under ett tiotal år eller mer, är det enligt vår mening naturligt att se dem som investeringar; det gäller oavsett hur de finansieras. Vi har därför valt att beteckna de arbeten som ingår i det periodiska underhållet som bostadsinvesteringar även när de utförs utan samband med ombyggnad.

Den totala skulden avvecklas i takt med förslitning och åldrande för huset som helhet. Varje års amortering kan då antas stämma överens med kostnaden för byggnadernas förslitning och åldrande.

Lån med tio års löptid avser målning och tapetsering, byte av köksutrustning samt vissa arbeten i tvättcentral och på markanläggningar. 20-årslån avser byte av golvbeläggningar och sanitet i lägenheter, byte av hissar och värmeanläggningar samt förnyelse av fasader, balkonger och tak.

Modellen är utformad med stöd av den principskiss till ett nytt bostadsfinansieringssystem som redovisats i underhållsfondsutredningens slutbetänkande (Återinvestera i bostäder, SOU 1982:65). Utredningen har beräknat behov av lån och amorteringar med hänsyn till förslitning och åldrande av bostadshus.

I modellen är den subventionerade räntan för alla lån 1 % av återstående skuld. Valet av räntesats följer realbeskattningsutredningens förslag rörande bostadslån (Real beskattning, SOU 1982:1). Där har räntesatsen avpassats så att kapitalutgifterna för nybyggda bostäder inte skall bli större än med nuvarande lånesystem. För egnahem har en sådan ränta beräknats innebära att underskott normalt inte skulle uppstå och sålunda inte heller någon skattesubvention. Bostäder med olika upplåtelseformer skulle då subventioneras lika.

Den osubventionerade räntan vid fasta priser beräknas här med en räntesats om 2,25 %. Det görs med stöd av realbeskattningsutredningens betänkande. Utredningen har sammanställt ett underlag som indikerar en marknadsmässig realränta för långfristiga statsobligationer på ca 2 % vid real beskattning i mitten och slutet av 1980-talet. För bottenlån beräknas ett räntetillägg på 0,2 procentenheter (SOU 1982:3, Bilaga 4, Realräntans nivå vid real beskattning). Subventionerna kan sålunda beräknas till 1,25 % av den skuld som belastar fastigheten.

Finansieringen av nybyggnad och periodiskt underhåll samverkar

Fig. 8.1 visar i diagramform utvecklingen av fastighetsägarens skulder och kapitalutgifter. Alla värden uttrycks där i förhål-

lande till produktionskostnaden för huset. Det ursprungliga lånet och produktionskostnaden (pk) antas vara lika och uppgå till 100 enheter. I figuren anger heldragna linjer den totala skulden, inkl. lån för periodiskt underhåll, samt däremot svarande kapitalutgifter.

Modellen har förenklats så att ett 10-årigt lån tas upp vart tionde år och ett 20-årigt lån vart tjugonde år för finansieringen av det periodiska underhållet.

Figuren visar förhållandena i det fall huset inte byggs om. Lån tas upp för nybyggnaden och för det periodiska underhållet.

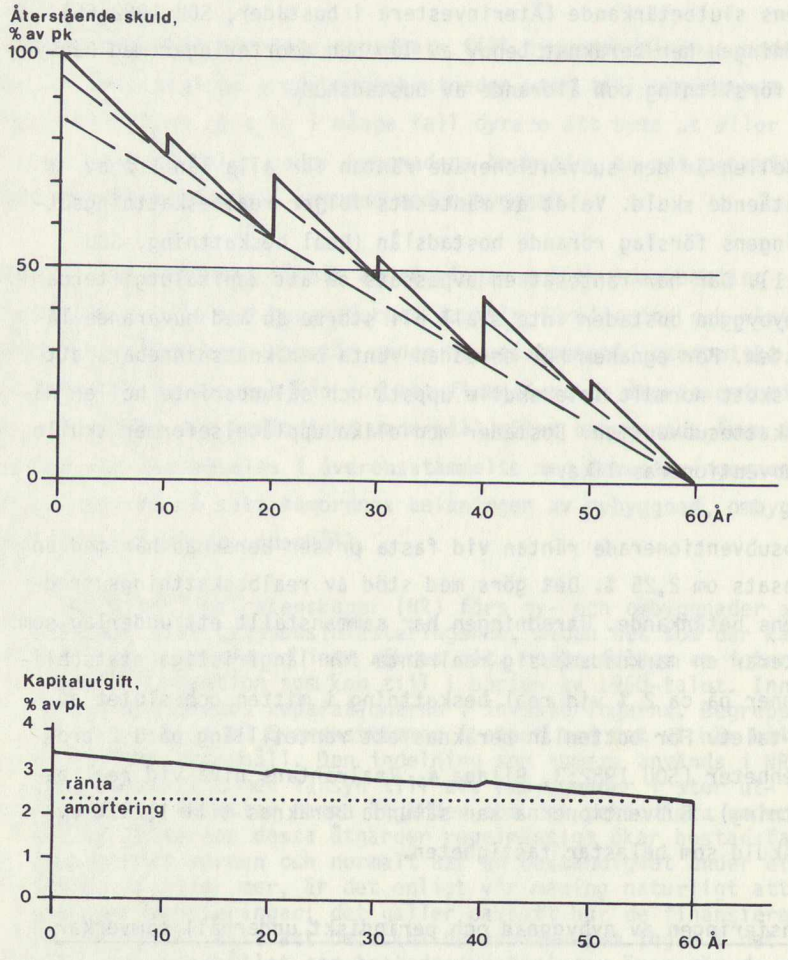


Fig. 8.1 Finansiering enligt grundmodell I. Lån till nybyggnad och periodiskt underhåll. Fast penningvärde.

Hela skulden avvecklas på 60 år. Den skuld som återstår år 20 uppgår innan lånen för underhållet tas upp till 57 % av den ursprungliga produktionskostnaden och till 72 % efter det att underhållslån tagits upp. År 40 är skulden nere vid 28 % före det att lånen för underhållet tas upp.[1]

Kapitalutgiften första året är 3,4 % av produktionskostnaden. Den skulle uppgå till 4,7 % om räntan var osubventionerad. Det senare är en väsentligt större utgift än med nuvarande finansieringssystem.

De totala årliga amorteringarna, inkl. amorteringarna av lånen för underhåll, uppgår varje år till 2,4 % av produktionskostnaden till dess hela skulden är avvecklad. Under de första 41 åren amorteras sammanlagt lika mycket som det kostar att bygga ett nytt hus.

Räntan minskar när skulden avvecklas. Sett över längre perioder minskar därför den årliga kapitalutgiften, trots att den ökar något vid de tillfällen lån för underhåll tas upp. Kapitalutgiften uppgår år 20 till 3,0 % av produktionskostnaden och år 40 till 2,7 %.

Sammanlagda uppgår räntesubventionerna för alla lånen under hela 60-årsperioden till drygt 38 % av den ursprungliga produktionskostnaden. De uppgår till 20 % under den första 20-årsperioden. Nuvärdet av räntesubventionerna under de första 20 åren har beräknats till 16 % av den ursprungliga produktionskostnaden.[2]

---

1 De värden på skulder, kapitalutgifter och räntesubventioner som redovisas har beräknats med den förutsättningen att amorteringar och räntor betalas årsvis.

2 Nuvärdet ger ett mått på de sammanlagda subventionerna med hänsyn till deras fördelning i tiden. De årliga subventionerna värderas lägre ju mer avlägsna i en framtid de ligger. Nuvärdet ger uttryck för att statens kostnader är större för ett bidrag som ges i dag än för ett lika stort bidrag som ges senare.

Nuvärdet har beräknats med en diskonteringsfaktor lika med realräntesatsen, dvs. 2,25 %.[1]

I grundmodellen är subventionerna utformade som bidrag till räntan. Ett alternativ vore att subventionerna gavs i form av kapitalbidrag. Fastighetsägaren skulle då få bidrag till en viss andel av kostnaden för bostadsinvesteringarna, medan resten skulle finansieras med lån som löpte med marknadsränta.

Subventioner i form av kapitalbidrag är enklare att administrera än räntebidrag. Med kapitalbidrag blir skulden lägre och kapitalutgifterna minskar snabbare än i grundmodellen. Kapitalbidragen kan avpassas så att kapitalutgifterna blir lägre än i grundmodellen, utan att subventionerna sammantagna för lång tid behöver bli större än med bidrag till räntan. Dock blir nuvärdet av kapitalbidragen då större än nuvärdet av räntebidragen.

Om, t.ex., kapitalbidrag ges till 27 % av investeringskostnaderna vid nybyggnad och vid periodiskt underhåll, blir kapitalutgiften år 1 nästan lika stor som i grundmodellen, medan kapitalutgifterna för underhållslånen blir väsentligt lägre.

Eftersom i grundmodell I alla bostadsinvesteringar finansieras med heltäckande lån och de totala amorteringarna följer byggnadernas normala värdeminskning, kan fastighetsägarens kapitalutgifter anses utgöra en hyresgrundande kapitalkostnad. För ett nybyggt hus blir den sålunda 3,4 % av pk första året. Den minskar sedan långsiktigt.

---

1 En högre realränta än den som här räknats med, skulle ge större subventioner vid oförändrade kapitalutgifter. T.ex. skulle subventionerna varje år bli dubbelt så stora vid en realräntesats om 3,5 %. Nuvärdet av subventionerna ökar inte lika mycket, om det beräknas med en diskonteringsfaktor lika med realräntesatsen.

Minskningen av skulden och de årliga kapitalutgifterna ger säkerhetsmarginal

Bostadsfinansiering enligt grundmodellen skulle ge måttliga skillnader i kapitalutgifter mellan hus av olika ålder och sålunda underlätta en önskvärd utjämning av kostnader och hyror för likvärdiga bostäder.

I grundmodellen är kapitalutgiften år 10 knappt 94 % av kapitalutgiften första året.

Fastighetsägarens totala årliga utgifter kan beräknas som summan av kapitalutgifterna enligt grundmodellen och utgifterna för drift och löpande underhåll. De senare kan skattas till konstant ca 2,7 % per år av produktionskostnaden för ett nytt hus.[1] Då blir fastighetsägarens totala utgift första året 6,1 % av pk (3,4 % + 2,7 %). De totala utgifterna minskar sedan långsiktigt.

Genom att de totala årliga utgifterna långsiktigt avtar, kan hyror utan problem bestämmas till lägre belopp för äldre bostäder än för yngre. Det svarar väl mot en åldersbetingad minskning av boendevärdet.

Med ledning av uppgifter från paritetstalsnämnden kan skillnaderna i hyra för lägenheter med olika byggnadsår skattas till ca 0,5 % per år på en bostadsmarknad med jämvikt och "normalt" underhåll. Hyran för en tio år gammal lägenhet skulle i så fall uppgå till ca 95 % av hyran för en ny lägenhet. Denna skillnad avser bostäder med ungefär samma läge, dvs. tar endast hänsyn till åldersfaktorn. Enligt ovan redovisade skattningar utgör grundmodellens kapitalutgifter inemot 60 % av de totala utgifterna för ett nybyggt hus. Det skulle motivera en åldersberoende kapitalutgiftsskillnad om ca 0,9 % per år.[2] För en tio år gammal

---

1 Skattningen har stöd i den ekonomiska statistiken för de allmännyttiga bostadsföretagen och bostadsstyrelsens beräkningar.

2 Paritetstalsnämnden tillämpade en åldersfaktor om 0,75 % per år för kapitalutgifter med utgångspunkt från en åldersberoende hyresskillnad om ca 0,5 % per år.

lägenhet skulle då kapitalutgiften uppgå till ca 92 % av första årets kapitalutgift. Skillnaden mellan de årliga kapitalutgifterna enligt grundmodellen blir något mindre. Det finns flera faktorer som talar för att en anpassning av hyran till utgifterna ändå är möjlig.

Förhållanden på bostadsmarknaden med fri prisbildning tyder på att åldern vanligen har liten betydelse för betalningsviljan jämfört med bostädernas standard och läge.

Eftersom äldre bostäder ofta har attraktivare läge än yngre, minskar jämviktshyror inte så snabbt som åldersfaktorn anger, dvs. då också lägesfaktorn beaktas kan hyresskillnaden om 0,5 % per år uppfattas som för stor. Åtminstone på större orter kan i vissa fall åldersnackdelar t.o.m. uppvägas av lägesfördelar.

Hyresstatistik visar att skillnaderna mellan genomsnittliga hyror för lägenheter av olika ålder är små med undantag för det yngsta beståndet.

Dessutom är skuldavvecklingen och lånen för underhållet i grundmodellen baserade på relativt ambitiösa planer för underhållet.

Ett väl utfört underhåll innebär normalt att husen förbättras med tiden - kök får nyare och modernare utrustning som höjer bostädernas standard, värmeproducerande anläggningar förnyas, vilket förbättrar fastighetsekonomin, m.m.

Till detta kommer att det lån som amorteras på 60 år täcker kostnaden för att anskaffa mark. Markanskaffningskostnaden kan bedömas uppgå till några procent av hela produktionskostnaden för ett nytt flerbostadshus.[1] För denna post behövs ingen framtida

---

1 Fram till år 1973 redovisades kostnaden för mark och exploatering i statistiken över pantvärden och produktionskostnader för flerbostadshus. Kostnaderna i genomsnitt för mark och exploatering uppgick då till ca 7 % av produktionskostnaden. Fr.o.m. år 1974 redovisas i stället kostnaderna för tomt och grundberedning. Dessa kostnader uppgick år 1981 till i genomsnitt ca 16 % av produktionskostnaden.

ersättning eller förnyelse och sker normalt ingen värdeminskning. Om hyrorna täcker amorteringarna på 60-årslånet bör sålunda ägarens egna kapital i fastigheten öka.[1]

De nämnda faktorerna talar för att grundmodellen är utformad med tillräcklig säkerhetsmarginal. Skulle åldersnackdelar få stor betydelse för byggnadernas värde bör dessa kunna elimineras genom ombyggnad. Grundmodellen bör därför utformas så att ekonomiskt utrymme för att bygga om huset ges i god tid.

Ombyggnader kan säkert finansieras inom ramen för grundmodellen

10- och 20-årslån i grundmodellen har utformats med avseende på utgifter och kostnader i ett bostadsområde enligt gängse planer för underhållet. I dessa ingår inte byte av inredningar eller byte av ledningssystem för vatten, avlopp och elektricitet. Sådana åtgärder, som naturligen utförs vid en samlad underhållsinsats och viss modernisering, aktualiseras först när ett bostadsområde blivit ca 40 år gammalt. Detta avser genomsnittliga förhållanden.

Behoven kan skilja sig avsevärt mellan enskilda fall. Det finns 60 år gamla byggnader där de ursprungliga ledningssystemen inte tjänat ut.

Grundmodellen bör kunna tillgodose en utveckling där en ca 40 år gammal bebyggelse moderniseras genom en samlad underhållsinsats, byte av ledningssystem och inredningar samt viss förbättring.

För byte av ledningssystem m.m. kan lånebehovet uppgå till ca 20 % av produktionskostnaden för ett nytt hus. Tillsammans med underhållet blir då hela lånebehovet ca 35 % av nybyggnadskostnaden.

---

1 Alternativ härvidlag vore att utforma finansieringssystemet så att de kapitalutgifter som skall täckas med hyror inte omfattar amorteringar till denna del, men väl räntor. Detta kan tänkas uppnås på flera sätt - marken finansieras med amorteringsfria lån, marken innehas med tomträtt och avgälden svarar mot ränta, marken finansieras med ägarens egna kapital som förräntas (men inte återvinns) med hyror.

En ytterligare utveckling är att huset byggs om fullständigt. Byggnader kan behöva ändras t.ex. så att en olämplig lägenhetssammansättning eller otidsenlig lägenhetsutformning anpassas till moderna förhållanden.

Behov av ombyggnader av bostadshus och kostnader för sådana arbeten är svåra att förutse. De beror bl.a. av framtida samhällskrav på bostadsstandarden och av bostadsefterfrågans utveckling.

Enligt erfarenheter från nuvarande ombyggnader av flerbostadshus, kan följande skattningar göras avseende genomsnittliga förhållanden, vilka dock varierar inom vida gränser.

Ombyggnader genomförs oftast i 40-50 år gamla hus. Arbetena är vanligen av genomgripande karaktär. Ingrepp i bärande delar, ändring av lägenhetsfördelning, förnyelse av ledningssystem ingår. Det ombyggda huset har i många fall nybyggnadsstandard. Kostnaderna för dessa arbeten uppgår till 1/2-2/3 av kostnaden för att bygga ett nytt hus. En del av ombyggnadskostnaderna kan hänföras till arbeten som medför en högre standard än huset hade ursprungligen.

Skuldavvecklingen i grundmodellen möjliggör en ombyggnad efter 30-40 år utan att skuldbördan i fastigheten blir större än den var från början. Efter 40 år återstår endast drygt en femtedel av den ursprungliga skulden. Det förutsätts att ombyggnaden tillgodoser behovet av en samlad underhållsinsats efter 40 år.

Dessa förhållanden tyder på att modellen utformats med stor säkerhetsmarginal. Den höjda standard som en ombyggnad ger bör betalas av de hyresgäster som får del av den. Så blir fallet om kostnaderna för standardhöjande åtgärder ökar skulden och motsvarande kapitalutgifter betalas av de boende.

Eftersom ett bostadshus efter en ombyggnad av nämnt slag i många fall är likvärdigt med ett nybyggt hus, ter det sig naturligt att lånen i dessa fall ordnas på samma sätt som vid nybyggnad. Sålunda skulle ombyggnadskostnaden finansieras med ett 10-årigt topplån som svarar mot 5 % av nyproduktionskostnaden, därunder ett

20-årigt lån om 10 % av nyproduktionskostnaden och med 60-årslån till resten.

8.2.2 I grundmodell II fondfinansieras delar av underhållet

Grundmodell I är utformad så att allt periodiskt underhåll skall kunna finansieras med lån.

I det följande redovisas en modell där delar av det periodiska underhållet förutsätts kunna finansieras med avsättningar till en fond hos fastighetsägaren.

Till den del underhållet fondfinansieras faller behovet av amorteringar på lån bort. Det finns ingen anledning att för samma byggnadsdelar samtidigt amortera i takt med förslitningen och göra avsättningar för framtida återinvesteringar. Emellertid bör skuldbelastningen inte vara större än byggnadernas värde med hänsyn till förslitningen. Det innebär att fondfinansieringen av underhållet bör samordnas med en motsvarande kapitalinsats från fastighetsägaren för finansieringen av en nybyggnad eller en ombyggnad.

Grundmodell II är utformad på samma sätt som grundmodell I med undantag för 10-årslånen. Vid ny- och ombyggnad ersätts topplånet om 5 % av nyproduktionskostnaden med en kapitalinsats från ägaren.

Det periodiska underhåll som i grundmodell I kan finansieras med 10-årslån, skall i grundmodell II i stället kunna finansieras med fonderade medel. Då behöver avsättningar till en underhållsfond göras varje år med 0,5 % av produktionskostnaden för ett nytt hus.

Fig. 8.2 visar utvecklingen med denna finansiering av nybyggnad och periodiskt underhåll.

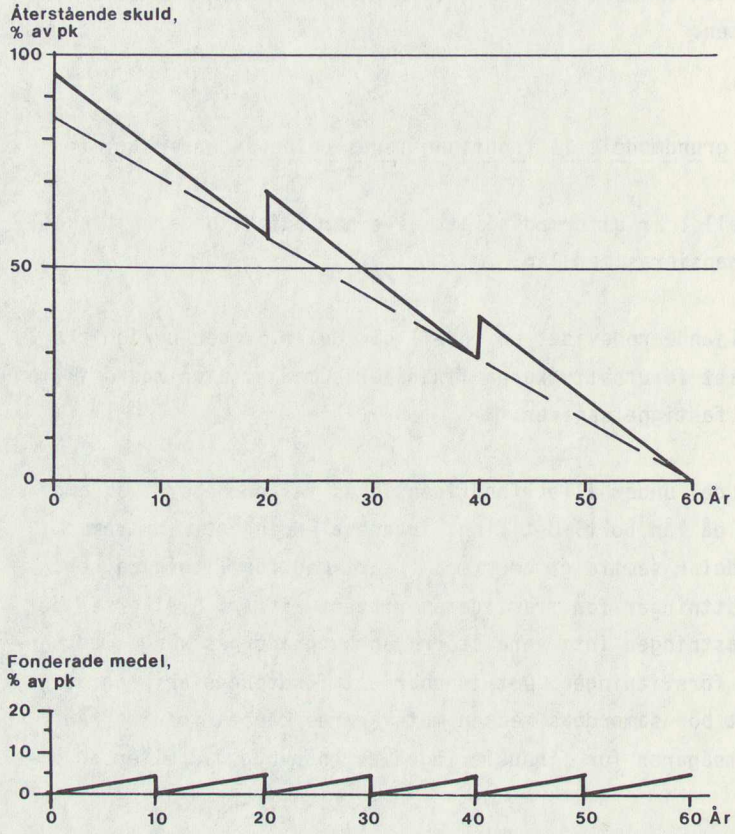


Fig. 8.2 Finansiering enligt grundmodell II. Lån och fonder för finansiering av nybyggnad och periodiskt underhåll. Fast penningvärde.

Lånesystemet är enklare än i modell I. I gengäld tillkommer fondsystemet.

Figuren visar förhållanden i det fall byggnaden används i 60 år, utan modernisering eller ombyggnad.

Modellen har förenklats så att utbyte och förnyelse av byggnadsdelar med kortare varaktighet sker samtidigt vart tionde år, varvid underhållsfonden töms. Därefter byggs den upp på nytt med de årliga underhållsavsättningarna.

Om byggnaden inte underhålls efter år 50 ger de medel som är fonderade hos fastighetsägaren år 60 en lika stor tillgång som den ursprungliga egna kapitalinsatsen (5 % av pk).

Underhållsfonderingen kan ses som en återvinning av det egna kapitalet under tio år. Detta synsätt innebär att inte bara en del av nybyggnaden finansieras med fastighetsägarens egna kapital utan också den del av det periodiska underhållet som svarar mot 10-årslånen i modell I.

I modell II är skulden lägre än i modell I utom vid de tillfällen underhållet skall utföras. Kapitalutgifterna är därför lägre i modell II. Emellertid måste hyrorna täcka, utöver kapitalutgifterna för lånen, underhållsavsättningarna samt räntan på ägarens egna kapital med avdrag för räntan på de fonderade medlen.[1] Summan enligt dessa poster kan anses utgöra en hyresgrundande kapitalkostnad. Den kan jämföras med kapitalutgifterna i grundmodell I. Den hyresgrundande kapitalkostnaden blir varje år lika stor som kapitalutgifterna i modell I, om räntan på eget kapital och även räntan på fonderade medel beräknas enligt en räntesats om 1 %. Om räntan på eget kapital och fonderade medel i stället beräknas enligt en räntesats om 2,25 % (marknadsränta) blir summan något högre - 3,48 % av pk år 1 i stället för 3,42 %.

Summan av de årliga amorteringarna (1,92 %) och den årliga avsättningen till underhållet (0,50 %) blir lika stor som de totala årliga amorteringarna i modell I (2,42 %).

Modell II innebär alltså att 5 % av kostnaden för ett nybyggt hus skall finansieras med egen insats, medan återstoden skall kunna finansieras med lån. För de allmännyttiga bostadsföretagen innebär detta en skillnad mot nuvarande möjligheter till heltäckande lånefinansiering vid ny- och ombyggnad.

Det egna kapitalet hos de allmännyttiga företagen är vanligen litet. En möjlighet är att öka det egna kapitalet hos företagen

---

1 Hyreskravet blir likvärdigt med att ägaren får det egna kapitalet återbetalat på tio år och ränta på det återstående beloppet, dvs. likvärdigt med lånefinansiering.

med höjda hyror. Frågan är här om företagen med vinster skall öka sin förmögenhet.[1] Då skulle begreppet självkostnad som grund för hyresbestämningen behöva inkludera inte bara företagets kostnader för kapital, underhåll och drift, utan också kostnader för att bygga upp företagets förmögenhet. En sådan hyressättning skulle ge skilda villkor för boende i olika upplåtelseformer; i bostadsrätter och egnahem tillfaller förmögenhetsvärdena de boende. Företagens möjligheter att bygga bostäder skulle bero av i vad mån vinster uppstått i det bestånd som förvaltas, vilket skulle innebära särskilda svårigheter för företag som förvaltar ett litet bestånd. En annan möjlighet är att företagens ägare, kommunerna, för till kapital. En ytterligare möjlighet, som följer den etablerade fördelningen av finansieringsansvaret, är att staten lämnar ett amorteringsfritt lån eller kapitalbidrag till företagen som svarar mot kravet på egen insats.

Räntesubventionerna blir något mindre i modell II än i modell I. I modell II uppgår de sammanlagda räntesubventionerna under hela 60-årsperioden till drygt 36 % av den ursprungliga produktionskostnaden. Under den första 20-årsperioden uppgår de till 19 %.

Skulle staten lämna ett kapitalbidrag om 5 % av produktionskostnaden och detta räknas in i subventionerna, ökar de ovan redovisade värdena med 5 enheter. Då blir subventionerna sammantagna något större för modell II än för modell I. Det gäller i än högre grad nuvärdet av subventionerna.

Fondfinansieringen i modell II avser målning och tapetsering, byte av köksutrustning samt vissa arbeten i tvättcentral och på markanläggningar.

Om fondfinansieringen begränsas till enbart målning och tapetsering i lägenheterna medan lånemöjligheterna erbjuds för övrigt,

---

1 Det är här inte fråga om att bygga upp fonder i takt med byggnadernas värdeminskning på grund av förslitning. Sådan fondering behöver inte leda till förmögenhetsökning.

fås en modell som kan uppfattas som ett mellanalternativ till modellerna I och II. I ett sådant alternativ skulle ca 2,5 % av produktionskostnaden för en nybyggnad finansieras amorteringsfritt.

8.2.3 I grundmodell III fondfinansieras allt periodiskt underhåll

I grundmodell II fondfinansieras byte och förnyelse av byggnadsdelar med kortare livslängd medan mera långlivade återinvesteringar kan lånefinansieras. I detta hänseende sluter modell II an relativt väl till det system som numera gäller.

För att komplettera analysen och med viss anknytning till tidigare gällande principer för underhållets finansiering, redovisar vi i det följande en modell där allt periodiskt underhåll förutsätts kunna finansieras med avsättningar till en fond hos fastighetsägaren. Fondfinansieringen samordnas med en motsvarande kapitalinsats från fastighetsägaren för ny- och ombyggnadsfinansieringen.

Grundmodell III är sålunda utformad på samma sätt som tidigare modeller med undantag för 10- och 20-årslånen. Vid ny- och ombyggnad ersätts dessa lån med en kapitalinsats från ägaren om 15 % av nybyggnadskostnaden. Avsättningarna till underhållsfonden behöver göras årligen med 1,0 % av produktionskostnaden för ett nytt hus.

Fig. 8.3 visar utvecklingen med denna finansiering av nybyggnad och periodiskt underhåll.

Lånesystemet blir här enklare än i tidigare modeller. Samtidigt är kraven på fastighetsägarna stora när det gäller eget kapital och fonder. Kraven är större än f.n. för alla ägarkategorier och upplåtelseformer, vilket bl.a. skulle innebära svårigheter att införa finansiering enligt denna modell.

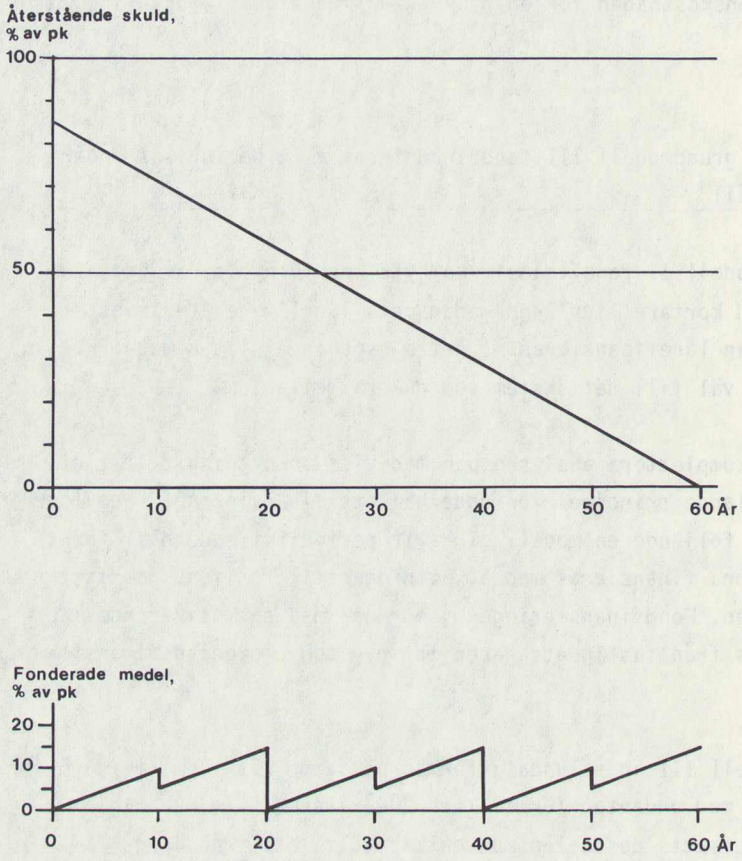


Fig. 8.3 Finansiering enligt grundmodell III. Lån och fonder för finansiering av nybyggnad och periodiskt underhåll. Fast penningvärde.

Bostadsföretagen har i allmänhet inte tillräckligt eget kapital för att själva klara finansieringen av det underhåll som behövs. Samtidigt har stora delar av bostadsbeståndet nått en underhållskrävande ålder. Det är svårt att samtidigt klara kostnaderna för detta underhåll och bygga upp fonder.

I grundmodell III har fondfinansieringen av underhållet samordnats med ny- och ombyggnadsfinansieringen så att det krävs ett eget kapital om 15 % av nybyggnadskostnaden. Med ett avkastningskrav för det egna kapitalet på 2,25 % (marknadsränta), skulle första årets kostnad för ett nybyggt hus bli högre än i tidigare modeller - 3,6 % av pk.

Ett sätt att undvika stora krav på eget kapital vore att kombinera den heltäckande fondfinansieringen av underhållet med en heltäckande lånefinansiering av ny- och ombyggnader.

Om, t.ex., ett heltäckande nybyggnadslån skulle amorteras rakt på 60 år och ha en subventionerad ränta om 1 % av den återstående skulden, blev första årets kostnad än högre - 4,0 % av pk. Dessutom skulle säkerhetsfrågorna kompliceras; skulden skulle under långa perioder vara större än byggnadens beräknade värde med hänsyn till förslitning och åldrande; fonderade medel skulle behöva tjäna som säkerhet.

Säkerhetsproblem skulle kunna undvikas om nybyggnadslånet amorterades i takt med värdeminskningen på grund av förslitning m.m. enligt grundmodell I. Då skulle emellertid första årets kostnad bli hela 4,4 % av pk, vilket är avsevärt högre än för nuvarande system.

8.2.4 Grundmodellerna kan tillämpas likartat för olika ägarkategorier och upplåtelseformer

Redovisningen av grundmodellerna i det föregående har avsett allmännyttigt ägda flerbostadshus. De ger en referens för kortfattade kommentarer i det följande avseende andra ägarkategorier och upplåtelseformer. Synpunkterna utgår f.ö. från nuvarande skillnader i fråga om krav på eget kapital och från nuvarande skatteregler.

För nybyggnad av hyreshus som ägs av enskilda personer eller företag, kan f.n. 92 % av den produktionskostnad bostadsmyndigheten

godkänner finansieras med statliga lån och underliggande krediter. Räntebidrag kan beviljas som svarar mot 95 % av den godkända produktionskostnaden.

Om grundmodell I skulle tillämpas för allmännyttiga bostadsföretag, kan en tillämpning tänkas för enskilda ägare av hyreshus som sluter an till nuvarande finansieringsregler eller till grundmodell II. I det senare fallet skulle kravet på egen kapitalinsats vid nybyggnad begränsas till 5 %. Det periodiska underhållet skulle finansieras med fondavsättningar så att 10-årslån inte blir aktuella. En tillämpning av detta slag ter sig näraliggande för egnahem, där kravet på eget kapital nu är 5 %.

En särskild fråga gäller skattereglernas inverkan på möjligheterna att fondfinansiera periodiskt underhåll hos enskilda ägare av hyreshus.

Nuvarande regler innebär att dessa fastighetsägare vid inkomsttaxering får göra årliga värdeminskningsavdrag med 1,5 % av anskaffningskostnaden vad gäller byggnadsdelen (för stenhus). Fonderingar för framtida underhåll får inte dras av. Sådana avsättningar måste alltså göras med beskattade medel. Bl.a. därför avstår enskilda fastighetsägare normalt från att fondera medel för underhåll. I stället får kostnader för underhåll dras av när det utförts. I de fall underhållet finansierats med statliga lån medges dock inte omedelbart avdrag utan kostnaderna beaktas i stället genom årliga värdeminskningsavdrag.

En utvidgad tillämpning av systemet med årliga värdeminskningsavdrag, kan ge enskilda fastighetsägare bättre möjligheter till avsättningar för framtida underhåll. Avdragen skulle då utformas så att de svarar mot normal värdeminskning på grund av byggnadernas förslitning och åldrande. Bl.a. skulle nuvarande årliga värdeminskningsavdrag för byggnaden kompletteras med årliga värdeminskningsavdrag för det periodiska underhållets kostnader, anpassade till åtgärdernas normala beständighet. Sådana värdeminskningsavdrag skulle ersätta rätten till omedelbart avdrag.

Frågor om avdragsrätten för reparationer och underhåll behandlas vidare i avsnitt 8.6; de berörs också i kap. 11.

För bostadsrättsföreningar är nuvarande finansieringsregler i allt väsentligt lika med de som gäller för allmännyttiga bostadsföretag. En skillnad är dock att för bostadsrätt krävs en egen kapitalinsats om 1 % av produktionskostnaden för ett nytt hus. Om grundmodell I tillämpas för allmännyttiga företag skulle motsvarande tillämpning kunna ske för bostadsrättsföreningar med den nämnda skillnaden oförändrad.

Om grundmodell II skulle tillämpas för allmännyttiga företag och även för bostadsrättsföreningar, skulle bostadsfinansieringen kunna ske med ett system för alla ägar- och upplåtelseformer. Lämpliga former att tillgodose ökade krav på finansiering av bostadsinvesteringar med eget kapital, behöver då övervägas såväl för de allmännyttiga företagen som för bostadsrättsföreningarna.

8.2.5 Grundmodellerna kan behöva anpassas till den byggnadsekonomiska utvecklingen

Utformningen av modellerna för bostadsfinansiering och diskussionen av dessa har hittills bortsett från att kostnaderna för att bygga och underhålla bostäderna kan utvecklas annorlunda än priserna i allmänhet.

Prisutvecklingen inom bostadsbyggandet behandlas utförligt i kap. 3. Här redovisas kortfattat några reflexioner med anknytning till grundmodellerna.

Kostnaderna för att bygga nya bostäder påverkar värdet av befintliga bostäder.

Skulle nyproduktionskostnaderna stiga (realt), höjs kapitalutgifterna för nya bostäder om lånevillkoren hålls oförändrade. Det kan försvåra nyproduktion. Det kan också öka värdet på tidigare producerade bostäder. Då uppstår ekonomiskt utrymme för investe-

ringar i äldre bostadsfastigheter utöver det som följer av att skulderna minskar i takt med byggnadernas förslitning och åldrande.

En kapitalutgiftssplittring av det nämnda slaget kan motverkas med ändrade lånevillkor. Subventionerna till äldre bostäder kan minskas eller nyproduktion kan underlättas med ökade subventioner. Om sådana ändringar skulle genomföras enbart för bostäder med vissa upplåtelseformer kan dock neutralitetsbrister följa.

Skulle å andra sidan nyproduktionskostnaderna sjunka (realt), kan det vålla problem för ägare av äldre, relativt högt belånade fastigheter.

Grundmodellerna har utformats med utgångspunkt från realt oförändrade byggkostnader.

Byggkostnadsutvecklingen under de senaste 30 åren kan belysas med beräkningar avseende likvärdiga nybyggda flerbostadshus. Sådana beräkningar, utförda inom sekretariatet, visar att kostnaderna i stort sett var realt oförändrade under åren 1949-1975. Därefter har kostnaderna stigit snabbare än priserna i allmänhet.

Dessa erfarenheter ger inget stöd för antagande om realt sjunkande byggkostnader i framtiden. I detta hänseende synes grundmodellernas utformning ge tillräcklig säkerhet.

Grundmodellerna har utformats enligt beräknade finansieringsbehov för underhållet. Dessa beror av den byggnadsekonomiska utvecklingen.

Livslängden för byggnadsdelar bestäms inte enbart av den fysiska varaktigheten och förslitningen. Ekonomiska skäl kan tala för att byggnadsdelar byts ut innan de förslitits. Nya och ekonomiskt fördelaktiga produkter kan finnas innan de äldre helt förslitits. Bytestidpunkten påverkas av kostnaderna för löpande underhåll, skötsel och drift. Det kan t.ex. vara motiverat att byta en äld-

re, alltjämnt fungerande värmeanläggning mot en ny, om energikostnaderna därigenom blir lägre.

Hänsyn av detta slag har inverkat på de beräknade finansieringsbehoven.

I den mån det i framtiden visar sig vara fastighetsekonomiskt lönsamt att underhålla byggnaderna intensivare än vad som nu kan beräknas, kan finansieringsbehovet öka. Det kan också bli följden om svårigheter att rationalisera underhållsarbeten leder till en ogynnsam prisutveckling (realt). Omvänt kan rationaliseringar leda till att likvärdiga produkter och tjänster fås till en lägre utgift. Då minskar finansieringsbehovet.

Det är givetvis inte möjligt att veta vilken den framtida utvecklingen blir i de här påtalade avseendena. Det är ofrånkomligt att finansieringssystem enligt grundmodellerna kan behöva ändras med ledning av nya erfarenheter och nya bedömningar av kostnadsutvecklingen för olika investeringar.

8.2.6 Utan inverkan av inflation kan grundmodellerna fungera väl

Grundmodellerna anger i förenklad form hur bostadsfinansieringen skulle kunna utformas vid fast penningvärde. De belyser möjligheter att med lånat eller eget kapital samt avsättningar till fonder tillgodose finansieringsbehov för olika investeringar.

I grundmodellerna har finansieringsformerna för investeringarna utformats enhetligt och samordnats för nybyggnad, periodiskt underhåll, modernisering och ombyggnad. Därmed undviks tröskeleffekter.

De modeller för fastighetsfinansiering som redovisats har utformats med hänsyn till fastighetsekonomiska krav. Bl.a. minskar skulder och kapitalutgifter i takt med byggnadernas minskade värde på grund av förslitning och åldrande.

Modellerna tillgodoser också olika bostadspolitiska krav. Kapitalutgifterna för nybyggda bostäder är låga i kombination med relativt måttliga subventioner. Paritetskravet för bostäder av olika ålder kan upprätthållas väl beträffande kapitalutgifterna. Kravet på neutralitet kan också tillgodoses i väsentlig utsträckning; kapitalutgifterna för bostäder med olika upplåtelseformer skulle bli likvärdiga; med undantag för lägesbetingade förhållanden skulle utrymmet för förmögenhetsbildning bli begränsat.

Grundmodellerna kan sålunda ses som exempel på att det utan inflation vore möjligt att utforma bostadsfinansieringen så att bostadspolitiska mål och andra krav kunde tillgodoses i stor utsträckning.

Det är svårt att få finansieringen enligt grundmodellerna att fungera väl vid inflation.

De värden på skulder, kapitalutgifter och subventioner som redovisats, har beräknats under den förutsättningen att penningvärdet är fast. Finansiering med vanliga lån (nominallån) enligt grundmodellerna skulle under inverkan av inflation ge helt andra värden realt, dvs. räknat i ett och samma penningvärde. När det i följande avsnitt refereras till grundmodellerna avses emellertid lån som ger samma reala värden på skulder, utgifter och subventioner som de här redovisade.

8.3 Med nuvarande bostadsfinansieringssystem finns problem både vid hög och låg inflation

I föregående avsnitt visade vi på möjligheter att tillgodose olika krav med bostadsfinansiering utan inverkan av inflation.

I detta avsnitt behandlar vi först inflationens allmänna effekter i bostadsfinansieringen. Därefter går vi närmare in på det nuvarande finansieringssystemet och olika problem i samband med fastighetsfinansieringen samt utvecklingen av bostadssubventionerna.

Frågorna behandlas under förutsättning av dels hög inflation, dels låg inflation.

8.3.1 Inflationen har mycket kraftiga effekter i bostadsfinansieringen

Realbeskattningsutredningen har belyst de allmänna ekonomiska effekterna av inflationen och bl.a. visat på bostadssektorns betydande roll i sammanhanget.

Inflationen har effekter på bl.a. skatter, skulder och kapitalkostnader.[1] Dessa effekter blir mycket kraftiga för bostadshus, eftersom det är fråga om kapital med mycket lång varaktighet.

Grunderna för nuvarande skatte- och finansieringssystem utformades under tider då stabilt penningvärde ännu ansågs vara ett normalt tillstånd. En tilltagande inflation har helt ändrat grundvalarna för systemen. Inflationen medför bl.a. problem med kostnadsfördelningen under husens användningstid och olikheter i de ekonomiska villkoren för bostäder med skilda upplåtelseformer.

---

1 Inflation innebär en allmän ökning av priserna på varor och tjänster. Vid inflation minskar penningvärdet. Om priserna stiger med 10 % får en köpare för en och samma mängd pengar ca 91 % av de varor och tjänster som kunde fås före prisökningen.

Vid ett nominellt betraktelsesätt anges skulder, amorteringar och räntor med penningmått, dvs. antal kronor, oavsett förändringar av penningvärdet. Vid ett realt betraktelsesätt beaktas förändringar av penningvärdet. Det innebär t.ex. att ett räntefritt lån om 100 kr. som återbetalas efter en allmän prisökning om 10 % med 100 kr., har återbetalats till ca 91 % av det lånade beloppets ursprungliga värde eller med ca 91 kr. uttryckt i det penningvärde som gällde då lånet gavs. Inflationen har i detta fall orsakat en förlust för långivaren. Om lånet ges med ränta enligt 10 %, men i övrigt lika förutsättningar gäller, får långivaren tillbaka 110 kr., vilket är 100 % av det lånade beloppets ursprungliga värde, dvs. 100 kr. beräknat i det penningvärde som gällde då lånet gavs. Den 10 %-iga räntan har i detta fall upphävt långivarens inflationsförlust. Den del av räntan på ett lån som svarar mot inflationen kan ses som en real amortering.

Inflationen medför att skulder och fordringar minskar i värde. Dessa effekter blir starkare ju högre inflationen är och ju längre tid som skulden löper på. En hög inflation medför alltså en snabb avveckling av den reala låneskulden i en bostadsfastighet.

Vid hög inflation tenderar räntorna att vara höga. Hög ränta är ett sätt för långivare att kompensera sig för den värdeminskning av fordringar som följer av inflationen. Den del av räntan som svarar mot värdeminskningen kan betraktas som en real amortering av skulden.

Eftersom räntorna är avdragsgilla minskas skatten. Därigenom blir räntan, inkl. den reala amorteringen, subventionerad i egnahem.

En låntagare kan alltså ha fördel av inflationen. För sparare kan inflationen medföra nackdelar. Det gäller i synnerhet i de fall den nominella avkastningen på de sparade pengarna beskattas.

De stora investeringsbelopp som krävs för att bygga en bostad och de höga räntorna medför att utgifterna tenderar att bli mycket höga under de första åren. Därför har lånetyper införts inom bostadsfinansieringen som ger ingen eller mycket liten nominell amortering i början och en större mot slutet av lånens löptid. De statliga lånen till nybyggda hyres- och bostadsrättshus är f.n. utformade så att ingen nominell amortering behöver göras under de första åren. För egnahem är lånen utformade som annuitetslån där den nominella summan av räntor och amorteringar är lika stor varje år.

Trots dessa amorteringsformer har inflationen mycket kraftiga effekter på kapitalutgifterna för lånen.

Inflationen har uppgått till ca 10 % årligen i genomsnitt under de senaste tio åren. Vid en årlig inflation om 10 % halveras skulden på ett amorteringsfritt lån på sju år, realt räknat. Efter 20 år återstår endast ca 15 % av den ursprungliga skuldens reala värde, trots att inga nominella amorteringar gjorts.

När ett bostadshus med åren förslits och åldras måste det successivt skrivas av. Dessa årliga avskrivningar behöver dock inte alls vara så stora att de svarar mot den ovan angivna skuldavvecklingen.

Skillnaden mellan kapitalutgifter enligt grundmodellernas lån och reala kapitalutgifter för nominallån vid inflation kan åskådliggöras med ett exempel.

Som utgångspunkt används grundmodellernas lån med 60-årig löptid. Kapitalutgiften för detta lån uppgår till 2,7 % av skulden första året.

För ett nominallån minskar skuldens reala värde på grund av inflationen. För att minimera skuldminskningen antas här att lånet är amorteringsfritt. De reala ränteutgifterna för ett sådant lån sjunker snabbt vid hög inflation. Räntesatsen för lånet antas vara 12,25 % vid en årlig inflation om 10 %.

I fig. 8.4 illustreras utvecklingen av de reala kapitalutgifterna för de två lånen.

På grund av de höga räntorna vid hög inflation kan hushållen inte betala utgifterna i ett nybyggt hus utan subventioner.[1] Men under senare delen av lånets löptid blir det möjligt att klara hela utgiften och mer.

Om i ett osubventionerat system utgifterna i nybyggda hus och utgiftsskillnaderna mellan hus med olika byggnadsår inte minskas, följer allvarliga ekonomiska problem. En samhällsekonomiskt effektiv bostadsförsörjning försvåras. Det blir stora ekonomiska orättvisor de boende emellan. Det skulle bli stora svårigheter att få någon att bygga nya bostäder. Det skulle leda till avsevärda förmögenhetsökningar för ägare av äldre bostäder eller - i hyresfallet - en stor efterfrågan på äldre lägenheter med bl.a. köer och svarta marknader som följd.

---

1 Kapitalutgifterna för en nybyggd lägenhet skulle år 1982 blivit ca 650 kr/m^2 och år utan subventioner. Det motsvarar en bostadsutgift, inkl. kostnader för drift och underhåll (160 kr/m^2 och år), på över 5 400 kr. per månad för en lägenhet om 80 m^2.

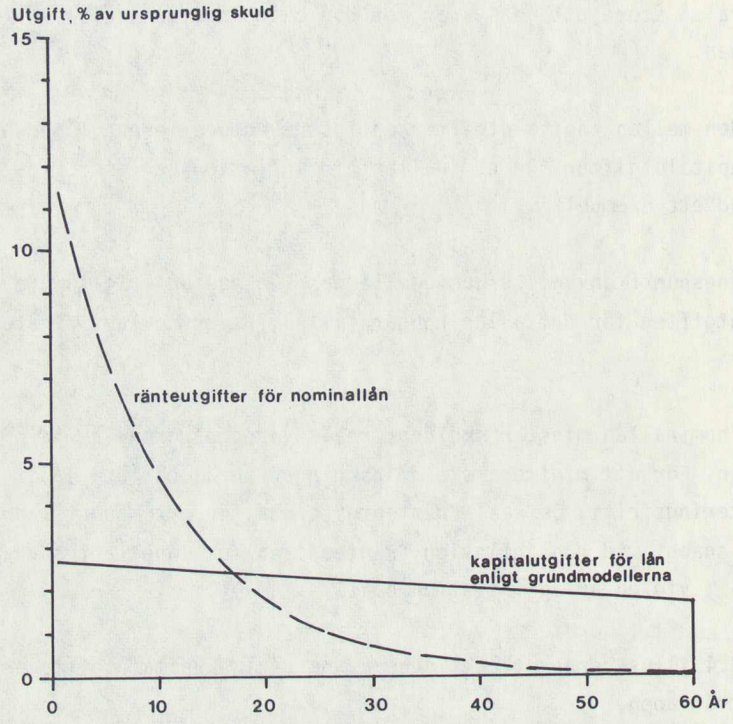


Fig. 8.4 Utveckling realt av kapitalutgifter för ett 60-årslån enligt grundmodellerna och ränteutgifter för ett amorteringsfritt nominallån vid 12,25 % räntesats. Inflation 10 % årligen.

Det finns sålunda starka skäl för att fördela om de årliga utgifterna under lånens löptider, så att mer av utgifterna än f.n. belastar den senare delen av löptiderna. Detta kan göras på olika sätt; genom indexlån, genom bidrag i början av ett låns löptid som återbetalas under senare delen av löptiden och därigenom håller kapitalutgiften uppe etc.

I de fall ett ny- eller ombyggt bostadshus finansieras med statliga lån ges räntebidrag. Bidragen syftar bl.a. till att utjämna kapitalutgifterna för fastighetsägaren. Eftersom bidragen till

räntan successivt minskas, jämnas kapitalutgifterna ut över tiden, realt räknat.

Utjämningen är dock med hittillsvarande inflationstakt inte tillräcklig för att kompensera den reala minskningen i kapitalutgifter på grund av inflationen. En sådan utjämning kan heller inte åstadkommas mer än för en begränsad tid. Kapitalutgifterna sjunker så småningom mera i äldre hus än vad som svarar mot minskningen i boendevärde. Någon omfördelning av kapitalutgifterna över tiden sker inte inom räntebidragssystemets ram. Subventionerna blir stora under perioder med hög ränta.

8.3.2 Vid hög inflation är nuvarande finansieringssystem förknippat med ett antal olika problem

I kap. 3 och 5 har vi analyserat ekonomiska problem som uppstått under den höga inflationens inverkan på det nuvarande finansieringssystemet.

Här summeras några allmänna systemproblem.

Räntebidragssystemet minskar kostnadsskillnaderna mellan bostäder av olika ålder. Eftersom den garanterade räntan för lånen successivt höjs, jämnas kapitalkostnaderna ut över tiden och därmed också mellan hus av olika ålder. Systemet har dock begränsad verkan. Då marknadsräntan nås är den reala skulden liten och kapitalutgifterna sjunker snabbt, realt räknat.

När det allmänna betalar större delen av räntekostnaderna betalar det allmänna också stora delar av den minskning av skuldernas realvärde som inflationen orsakar. Därigenom bidrar samhället till att en betydande ökning av ägarens förmögenhet kan komma till stånd i de belånade fastigheterna. De räntesubventioner som är nödvändiga för att utjämna kapitalkostnaderna fungerar sålunda också som bidrag till förmögenhetsuppbyggnad hos fastighetsägare.

Hyrorna inom det allmännyttiga beståndet bestäms efter förhandlingar mellan resp. företag och hyresgästförening. Till grund för dessa förhandlingar ligger en av företaget upprättad hyreskalkyl som innehåller företagets totala kostnader för kapital, underhåll och drift. De totala hyresintäkterna skall i princip fördelas över lägenhetsbeståndet efter bostädernas värde för de boende.

Fördelningen av hyrorna medför ofta att de äldre lägenheterna i företagets bestånd får högre hyror än vad utgifterna för lånen i just de fastigheterna skulle föranleda, medan hyrorna för de senare producerade lägenheterna inte anpassas fullt ut till de höga utgifterna för lånen i de fastigheterna. Hyrorna jämnas sålunda ut så att kapitalutgiftssplittring inte får fullt genomslag i de boendes kostnader för lägenheter av olika ålder. Emellertid blir hyresutjämningen inte enhetlig eftersom den sker företagsvis; bl.a. beror utjämningsmöjligheterna av ålderssammansättningen av det bestånd företaget förvaltar.

Hyressättningen i det allmännyttiga bostadsbeståndet får genom hyreslagens s.k. bruksvärderegler effekt på hela hyresmarknaden.

Det yngre beståndet av hyreslägenheter ägs i en dominerande utstäckning av allmännyttiga bostadsföretag.

En mycket stor del av det äldre beståndet av hyreslägenheter ägs av enskilda. Lägenheter i enskilt ägda hyreshus har i stort sett samma hyror som jämförbara lägenheter i allmännyttiga bostadsföretag. Emellertid behöver hyrorna i den enskilda sektorn, allmänt sett, inte täcka relativt höga kostnader för lån i yngre fastigheter i samma utsträckning som i den allmännyttiga sektorn. Det inverkar gynnsamt på lönsamheten i förvaltningen av de enskilt ägda hyresfastigheterna.

Hyresutjämningen i kombination med kapitalutgiftssplittring torde verka återhållande på ombyggnadsverksamheten och underhållet.

En enskild ägare av ett nytt, statligt belånat hyreshus kan få avkastning på det egna satsade kapitalet dels i form av direkt

avkastning från hyrorna, dels i form av förmögenhetsökningar. En förmögenhetsökning uppkommer om den reala skuldminskningen under den första delen av lånetiden - som i stor utsträckning täcks av subventioner - är större än den reala värdeminskningen på fastigheten. Den ökning av nettoförmögenheten som uppstår om skillnaden mellan värde och skuld ökar, kan realiseras vid en försäljning eller återbelåning. Den successivt ökade räntekostnaden till följd av räntesubventionernas avtrappning motverkar dock en ökning av fastighetsägarens förmögenhet.

För egnahem och i bostadsrättsföreningar omfördelas inte kostnaderna mellan hus med olika byggnadsår. I vissa fall sker en ökning av bostadskostnaderna i äldre lägenheter i dessa upplåtelseformer genom de priser som tas ut vid försäljningar. Värdet av låga kostnader på ursprungliga, av inflationen värdeminskade lån - och kanske också värdet av att i framtiden inte behöva bidra till att betala höga kostnader i senare producerade bostäder - kapitaliseras genom ett högre försäljningspris. Detta ger köparen en högre bostadskostnad. Bostadskostnaden i äldre lägenheter i bostadsrättsföreningar och egnahem kan alltså öka, men pengarna används inte för att minska kostnaderna i nybyggda bostäder utan kommer i allt väsentligt säljaren till del.

I kap. 3 beskrivs den hittillsvarande utvecklingen i fråga om subventioner, paritet, neutralitet och förmögenhetsbildning.

Längre fram redogör vi för ytterligare problem som mer specifikt gäller fastighetsfinansieringen.

De bostadspolitiska problem som hör samman med inflationens effekter har uppmärksammats länge. Olika försök till lösningar har utvecklats under årens lopp. Motverkande åtgärder har satts in.

I kap. 3 har vi utförligt beskrivit utvecklingen sedan nuvarande finansierings- och stödsystem infördes. Här återger vi därför vidtagna åtgärder summariskt.

Sedan det nuvarande räntebidragssystemet infördes år 1975 har det modifierats vid flera tillfällen. Den snabba pris- och ränteutvecklingen har medfört att det blivit allt svårare att tillgodose de krav som ställdes upp när systemet infördes.

Exempelvis har skillnaderna i kapitalkostnader mellan nybyggda och äldre hus ökat. Räntebidragen har därför ökats för nybyggda hus medan de minskats för äldre hus vid flera tillfällen.

Minskade räntebidrag för äldre hyreshus leder till en allmän höjning av hyresnivån. Även de fastighetsägare som inte direkt berörs av räntebidragsminskningen kan höja hyrorna, trots att de inte fått några ökade kostnader. Dessa fastighetsägare får då en förbättrad lönsamhet i fastighetsförvaltningen. För att begränsa lönsamhetsökningen har en hyreshusavgift införts för dessa fastigheter.

De ändringar i skattesystemet som beslutats påverkar kostnaderna för boendet. Bl.a. genomförs åren 1983-1985 ändringar som innebär att det skattemässiga värdet av underskottsavdragen begränsas genom att dels marginalskatterna sänks, dels avdragsbegränsningar införs. Ändringarna innebär att kostnaderna för att bo i egnahem ökar i vissa fall, på grund av att skattesubventionen minskar. Ändringarna innebär att de ekonomiska villkoren i många fall blir mera likartade för bostäder i skilda upplåtelseformer.

Under årens lopp har ett antal förslag presenterats och i vissa fall prövats, som bl.a. syftar till att begränsa inflationens effekter på bostadsfinansieringen. De förslag som presenterats under senare tid har ofta varit förknippade med försök att minska bostadssubventionerna.

Bl.a. har flera lånesystem utformats för att lösa problemen, exempelvis paritetslån, utjämningslån och reallån. Systemen har det gemensamt att de syftar till omfördelning av kostnader över tiden.

Det senast presenterade är realbeskattningsutredningens förslag. Det grundläggande syftet med reala system är att eliminera effek-

terna av inflationen. Det kan också uttryckas så att reala skatte- och finansieringssystem är avsedda att fungera på samma sätt som "vanliga", nominala system skulle fungera vid fast penningvärde.

Paritetslånesystemet syftade till en omfördelning över tiden med hänsyn till produktionskostnadernas förändringar, dvs. omfördelning inkl. effekter av realt stigande eller sjunkande byggnadskostnader.

Systemet med utjämningslån syftade dessutom till omfördelning med hänsyn till utvecklingen av kostnaderna för drift och underhåll.

8.3.3 Fastighetsfinansieringen vid hög inflation

Nuvarande lån till ny- och ombyggnad

Statliga bostadslån lämnas till ny- och ombyggnad av bostadshus. Lånet uppgår till 30 % av låneunderlaget för allmännyttiga bostadsföretag, 29 % för bostadsrättsföreningar, 25 % för egnahem och 22 % för enskilda företag. Underliggande krediter (70 % av låneunderlaget) lämnas av bostadsinstituten på den prioriterade kreditmarknaden.

För nybyggda flerbostadshus har bottenlånen en löptid om 50 år. För småhus och ombyggda flerbostadshus är löptiden 40 år. Amorteringarna är fastlagda för en första tjugoårsperiod i form av s.k. serielån.

För nybyggda egnahem löper bostadslånen på 30 år. De är utformade som annuitetslån (amorteringarna sker enligt annuiteter vid en räntesats om 8 % - s.k. falsk annuitet).

För nybyggda hyres- och bostadsrättshus har det statliga lånet f.n. uppskjuten amortering. Amorteringarna inleds efter ca 30 år.

Enligt beslut med anledning av regeringens proposition om ändrade former för finansiering av bostadslån m.m. (prop. 1983/84:90) kommer ett statligt kreditaktiebolag att bildas för att på den prioriterade kreditmarknaden låna upp de medel som krävs för den statliga bostadslångivningen. I samband därmed ändras amorteringsvillkoren för bostadslånen till nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus. Lånen blir då amorteringsfria under de fem första åren. Därefter skall de amorteras på 35 år som annuitetslån (falsk annuitet vid 8 %). Amorteringarna är fastlagda för de första 20 åren av lånets löptid. Den nya ordningen gäller för lån som utbetalas fr.o.m. den 1 juli 1985.

Räntevillkoren för bottenlånen bestäms med utgångspunkt i räntan på obligationslånen med ett påslag för administrationskostnader m.m. om 0,25 procentenheter. Räntevillkoren binds fem år i taget. Räntan skall bestämmas på samma sätt för de statliga lån som utbetalas fr.o.m. den 1 juli 1985. Nu bestäms räntesatsen för ett kalenderår i sänder.

Räntesatserna var åren 1982 och 1983 12,95 % för bottenlånen och 13,0 % för bostadslånen. För år 1984 är räntesatserna 11,7 % resp. 11,75 %.

Staten subventionerar kraftigt räntorna på lånen med bidrag. Räntebidraget utgörs av skillnaden mellan faktiska räntor och en av staten garanterad ränta på bostadslån och bottenlån. Den garanterade räntan beräknas varje år med utgångspunkt i den ursprungliga skulden. Den garanterade räntesatsen är för det första året av lånetiden 5,5 % för egnahem och 3,0 % för hyres- och bostadsrättshus. Räntesatsen höjs varje följande år av lånetiden med 0,5 procentenheter för egnahem och med 0,25 procentenheter för hyres- och bostadsrättshus, tills marknadsräntan uppnås.

Räntebidragssystemet har flera syften - bl.a. att begränsa kapitalkostnaderna i nybyggda hus, att jämna ut kapitalkostnaderna mellan hus som byggs vid olika tidpunkter, att frigöra subventionerade hus från effekten av ränteändringar, att jämna ut inkomstbeskattningens effekter för olika upplåtelseformer samt att mot-

verka den förmögenhetsbildning hos fastighetsägare som uppstår genom inflationen.

I de följande redovisas utveckling av skuld, kapitalutgifter och räntebidrag för ett allmännyttigt ägt flerbostadshus. Beräkningarna av dessa utvecklingar baseras på att nuvarande regler även skulle gälla framgent. Dock avser beräkningarna de beslutade framtida amorteringsvillkoren för bostadslånen. Detta kallas "nuvarande lån".

Redovisningen görs dels nominalt, dels realt. Vid real redovisning uttrycks värden på skulder, utgifter och bidrag i det penningvärde som gällde när lånen togs upp. Värdena minskar då vid inflation. Reala redovisningar kan jämföras direkt med grundmodellerna i föregående avsnitt.

Tills vidare antas inflationen uppgå till 10 % årligen.

I fig. 8.5 illustreras skuldutvecklingen. Det ursprungliga lånet och produktionskostnaden (pk) antas vara lika och uppgå till 100 enheter.

Den nominella skuldminskningen är liten under de första 20 åren - mindre än 10 % av hela den ursprungliga skulden.

Vid en årlig inflation om 10 % minskar de reala värdena på skulderna snabbt. Efter de första 20 åren återstår endast 13,5 % av den ursprungliga skuldens värde, realt räknat, trots att små nominella amorteringar gjorts. År 40 återstår mindre än 1 % av den ursprungliga skulden. Detta kan jämföras med skuldavvecklingen enligt grundmodellerna. För dessa är den totala skulden, före det underhållslån tas upp, 57 % år 20 och 28 % år 40.

Vid hög inflation minskar således den totala skuldens reala värde väsentligt snabbare vid nuvarande lån än för grundmodellerna. Detta gäller i än högre grad för egnahem, eftersom amorteringskraven är högre för dem.

I figuren illustreras också utvecklingen av de årliga kapitalutgifterna.

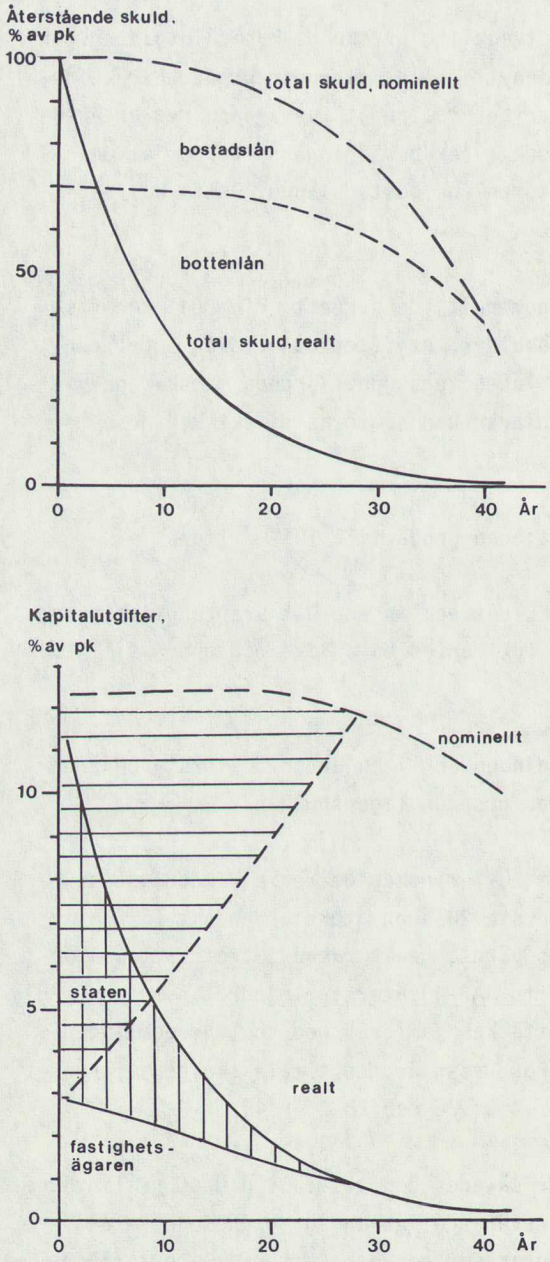


Fig. 8.5 Utveckling av skuld och kapitalutgifter för lån till nybyggda flerbostadshus i allmännyttig ägo. Inflation 10 % årligen.

Kapitalutgifterna har beräknats enligt en räntesats om 12,25 % för såväl bottenlån som bostadslån. Det svarar väl mot en realräntesats om 2,25 % vid en årlig inflation om 10 %.

De nominella kapitalutgifterna består nästan helt av räntor under de första 20 åren. Figuren visar fördelningen av kapitalutgifterna på fastighetsägaren och staten. Staten betalar första året ca 3/4 av kapitalutgifterna. Med tiden svarar fastighetsägaren för en allt större andel av utgifterna - 72 % år 20 - och hela utgiften fr.o.m. år 29. Fastighetsägarens nominella kapitalutgifter ökar sålunda snabbt under de första 30 åren.

Vid en årlig inflation om 10 % minskar de årliga kapitalutgifterna snabbt, realt räknat. Det reala värdet av fastighetsägarens kapitalutgifter uppgår första året till ca 2,8 %. Därefter minskar värdet till 1,3 % år 20 och 0,2 % år 40.

De sammanlagda reala värdena av statens räntebidrag uppgår efter 28 år till 65 % av den ursprungliga produktionskostnaden. Bidragen är starkt koncentrerade till inledningen av lånets löptid. De uppgår till sammanlagt 51 % år 10 och 63,5 % år 20. Med en diskonteringsfaktor lika med 2,25 % har nuvärdet av de sammanlagda reala räntesubventionerna under de första 20 åren beräknats till 55 % av den ursprungliga produktionskostnaden.

De redovisade värdena på sammanräknade reala räntesubventioner överstiger väsentligt de som beräknats för grundmodellerna. För grundmodell I t.ex. har nuvärdet av räntesubventionerna under de första 20 åren beräknats till 16 % av den ursprungliga produktionskostnaden. Då ingår också subventionerna för ett tioårigt underhållslån.

För att få fullständig jämförbarhet med grundmodellerna måste nuvarande nybyggnadslån kombineras med finansieringen av det periodiska underhållet.

Som bakgrund till analysen av nuvarande system ges först en beskrivning av problemen med en fullständig fondfinansiering av det periodiska underhållet.

Nuvarande nybyggnadslån och fondfinansiering av underhållet

I hyres- och bostadsrättsfastigheter har gällt att underhållet i princip skall finansieras med hyror resp. avgifter från de boende för såväl det löpande som det periodiska underhållet. För att över tiden jämna ut de hyror eller avgifter som skall täcka utgifterna för det periodiska underhållet, behöver då medel fonderas.

Här kombineras nuvarande nybyggnadslån för ett allmännyttigt ägt flerbostadshus med fondfinansiering av det planenliga periodiska underhållet. Då blir det beräknade behovet av årliga avsättningar för framtida underhåll 1,0 % av den ursprungliga produktionskostnaden, realt räknat. Därvid förutsätts att underhållskostnaderna utvecklas på samma sätt som priserna i allmänhet. Dessa avsättningar svarar mot amorteringarna av underhållslånen i grundmodell I (två gånger 0,5 % av pk). Byte av ledningssystem och inredningar antas kunna finansieras med lån.

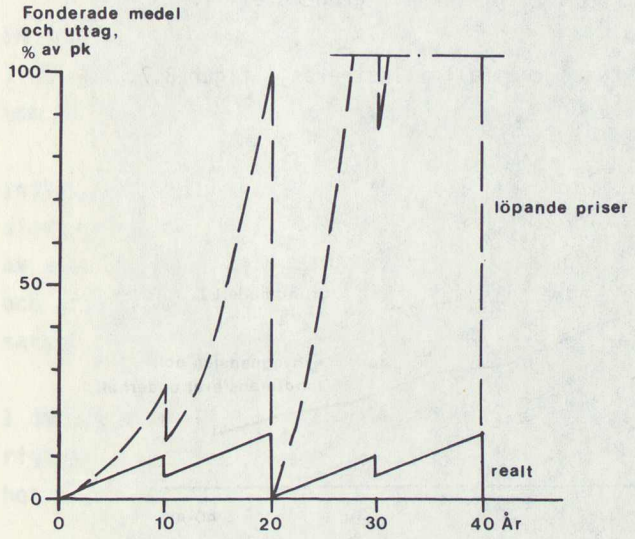
I figur 8.6 illustreras fondfinansieringen. Värdena på de årliga avsättningarna och fonderade medlen anges i procent av den ursprungliga produktionskostnaden.

För enkelhetens skull antas att fonderade medel tas ut vart tionde år för samtidig förnyelse av byggnadsdelar med kortare varaktighet och vart tjugonde år för beständigare delar. Underhållsfonden töms sålunda vart tjugonde år.

Det antas vidare att avkastningen på de fonderade medlen ger fullständig kompensation för minskat penningvärde (värdesäkring). Dessutom antas att avkastningen ger en årlig inkomst för fastighetsägaren lika med 2,25 % av de fonderade medlen efter avdrag för värdesäkringen.

Vid en årlig inflation om 10 % behöver de årliga avsättningarna ökas snabbt, mätt i löpande priser. För att finansiera underhållet år 20 behövs ett nominellt belopp som är ungefär lika stort som produktionskostnaden var när huset byggdes.

Det reala värdet av de fonderade medlen år 20 (15 % av pk) är större än det reala värdet av den skuld som återstår av nybyggnadslånet (13,5 %).



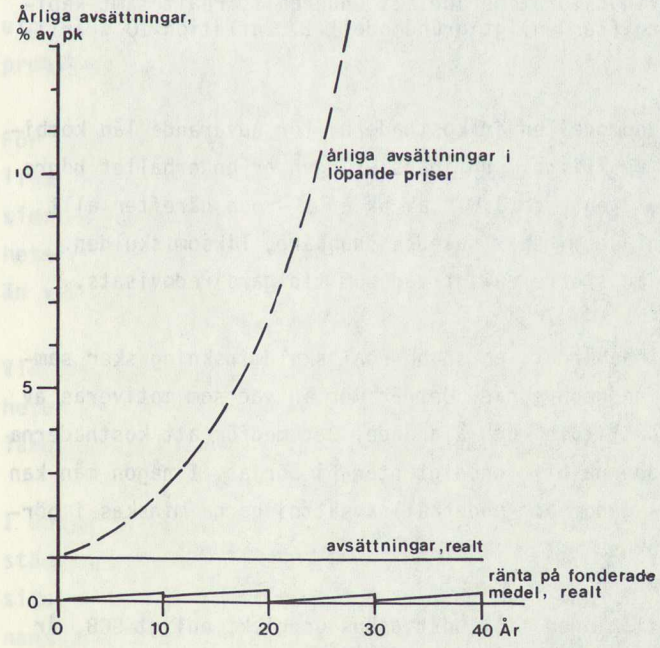


Fig. 8.6 Utveckling av årliga avsättningar och fonderade medel för finansiering av planenligt periodiskt underhåll. Inflation 10 % årligen.

Hyror behöver täcka underhållsavsättningarna och kapitalutgifterna för nybyggnadslånet minskade med räntan på de fonderade medlen (efter avdrag för värdesäkring). De reala värdena för denna summa kan jämföras med kapitalutgifterna i grundmodell I.

Utvecklingen för dessa två fall illustreras i figur 8.7.

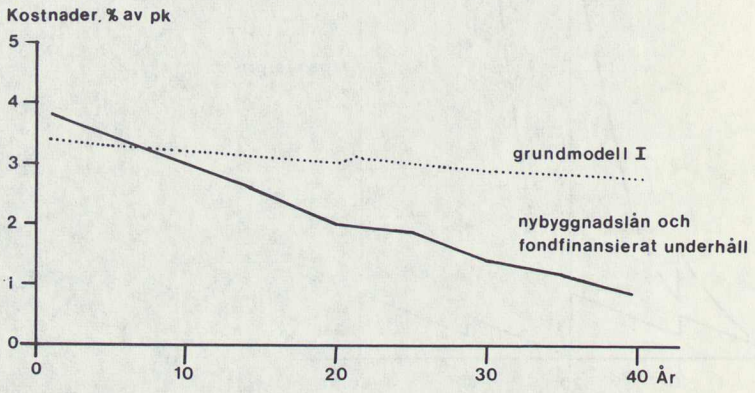


Fig. 8.7 Kapitalutgifter för nybyggnadslån och kostnader för fondfinansierat periodiskt underhåll, realt samt kapitalutgifter enligt grundmodell I. Inflation 10 % årligen.

Jämfört med grundmodellen är kostnaderna för nuvarande lån kombinerade med den beskrivna fondfinansieringen av underhållet högre under de första åren - ca 3,8 % av pk år 1 - och därefter allt lägre med tiden. De minskar således snabbare, liksom skulden. Subventionerna är större enligt vad som tidigare redovisats.

Kombinationen innebär att en snabb real skuldminskning sker samtidigt med en fonduppbyggnad. Det är mer än vad som motiveras av byggnadernas förslitning och åldrande. Det medför att kostnaderna eller subventionerna blir onödigt stora i början. I någon mån kan detta motverkas genom att underhållsavsättningarna minskas i början och sedan ökas.

Den totala nyutlåningen till bostadshus uppgick, enligt SCB, år 1980 till ca 34 miljarder kr. Av detta svarade lån till nybyggnad

för hälften, medan ca 7 miljarder kr. gick till om- och tillbyggnader och närmare 10 miljarder kr. till ökad belåning vid köp eller av annan anledning.

En del av denna utlåning avsåg underhåll av bostäder. Det är vanligt att större insatser i det periodiska underhållet av egnahem och av enskilt ägda hyreshus finansieras med lån.

Inflationens verkningar har stor betydelse när det gäller finansieringen av det periodiska underhållet av bostäder. Det följer av att det periodiska underhållet fordrar stora kapitalinsatser och att sparandet eller återbetalningen av lånen till dessa insatser är utsträckt över långa tidsperioder.

I de fall underhållet fondfinansieras medför hög inflation svårigheter att säkra värdet av sparade medel. Det gäller i synnerhet i de fall den nominella avkastningen beskattas.

I de fall underhållet lånefinansieras medför hög inflation stora svårigheter att klara betalningar av inledningsvis höga kapitalutgifter för vanliga lån. För egnahem reduceras emellertid detta problem genom att de höga räntorna är avdragsgilla.

För egnahem blir sålunda ägarens kostnader för underhållet i vanliga fall väsentligt lägre vid lånefinansiering än vid fondfinansiering. I egnahem är också möjligheterna att återbelåna fastigheterna för att finansiera periodiskt underhåll väsentligt bättre än vad som gäller i t.ex. allmännyttigt ägda hyresfastigheter.

Vid inflation är det ogynnsamt för hyres- och bostadsrättsfastigheter att fondfinansiera underhållet jämfört med att för egnahem lånefinansiera underhållet.

I underhållsfondsutredningens slutbetänkande (Återinvestera i bostäder, SOU 1982:65) finns utförliga redovisningar av underhållssituationen i beståndet av flerbostadshus med anknytning till finansieringen av underhållet.

Där framgår att behovet att underhålla bostadsbeståndet är stort och ökar samt att finansieringssvårigheter hindrat att underhållet utförs i full omfattning.

Särskilda undersökningar av de allmännyttiga bostadsföretagen visar att underhållsutgifterna i genomsnitt är lägre än vad som svarar mot den planerade standarden samt att hyrorna med fondfinansiering skulle behöva höjas för att täcka kostnaderna för det planerade underhållet. Många allmännyttiga bostadsföretag har inte reserverat underhållsmedel i tillräcklig omfattning. Många företag har också vissa år tvingats utnyttja sina underhållsreservationer för andra ändamål än underhåll, såsom ökade kostnader för outhyrda lägenheter.

Det har hittills varit möjligt för företagen att hjälpligt finansiera underhållet med årets hyror, framför allt genom att ett stort och ungt bostadsbestånd har bidragit med inkomster till underhåll av ett mindre, äldre bestånd. I en nära framtid blir emellertid stora delar av det allmännyttiga beståndet underhållskrävande. Samtidigt är tillskottet av nya lägenheter litet och kostnaderna för dessa lägenheter så höga att hyrorna i allmänhet inte ger bidrag till finansieringen av underhållet. Det ökade underhållet kan inte finansieras utan betydande inkomstförstärkningar.

Det har endast vissa år funnits möjlighet att med statens medverkan finansiera åtgärderna i det periodiska underhållet med lån. I vissa fall har dock lån fortlöpande kunnat fås. Det gäller bl.a. i samband med lån till ombyggnad.

En ombyggnad kan kosta omkring hälften av vad det kostar att bygga ett nytt hus, dvs. ombyggnadskostnaden kan skattas till 0,50 pk.

Planenliga åtgärder i det periodiska underhållet kan kosta 0,02 - 0,15 pk. Ofta utförs åtgärderna samtidigt, t.ex. vid en ombyggnad som till stor del består av åtgärder i det periodiska underhållet.

Om investeringarna finansieras med lån där räntesatsen är 12,25 % (osubventionerad) resp. 3 % (subventionerad) skulle ränteutgifterna första året uppgå till de värden som ställts samman nedan.

Räntesats	Ränteutgifter första året, % av pk	
	Ombyggnad, 0,50 pk	Underhåll, 0,15 pk
12,25 %	6,1	1,8
3 %	1,5	0,45

Ombyggnaden subventioneras för att kapitalkostnaden inte skall bli mycket högre än för en subventionerad nybyggnad. Den osubventionerade kapitalkostnaden för en samlad underhållsinsats blir avsevärt högre än kapitalkostnaden för en mera resurskrävande men subventionerad ombyggnad.

Eftersom åtgärderna i det periodiska underhållet och vid ombyggnad i stor utsträckning är av samma slag, är det för att undvika tröskeleffekter väsentligt att finansieringsvillkoren är välavvägda och samordnade. Så är inte fallet när det periodiska underhåll som utförs utan samband med en ombyggnad, måste finansieras utan subventioner.

Detta leder till stimulanser att skjuta upp underhåll och utföra åtgärderna vid en ombyggnad. Det kan också leda till att ombyggnader genomförs för att nödvändigt underhåll skall kunna finansieras. Det kan medföra större ingrepp i husen än vad som är motiverat. Detta kan undvikas om åtgärderna i det periodiska underhållet, även när de utförs separat, kan finansieras på samma villkor som vid en ombyggnad.

Underhållsfondsutredningen redovisade i sitt slutbetänkande en utförlig inventering av möjligheter och problem med att finansiera underhållet med fonder resp. lån. Utredningens behandling av frågorna utmynnar i att fonder avvisas och lån förordas.

Bl.a. har utredningen pekat på att det är besvärligt att nå överenskommelser i hyresförhandlingar om vilka fondavsättningar som behövs, medan lånefinansiering skulle underlätta förhandlingarna. Fondsystem skulle fordra kraftiga hyreshöjningar omedelbart, eftersom tidigare avsättningar i genomsnitt varit för små. Lånefinansiering skulle däremot innebära att de stora och ökande behoven av underhåll kan tillgodoses utan att en fonduppbyggnad samtidigt behöver ske. Lånefinansiering skulle dessutom underlätta en angelägen samordning och avvägning av olika investeringar. Utredningen har också framhållit svårigheter att värdesäkra fondmedlen, med hänsyn till både realt stigande priser för underhållet och negativ realränta under 1970-talet för inlåning i bank.

Utredningen har föreslagit ett nytt finansieringssystem där lån till underhåll, ombyggnad och nybyggnad samordnas.

Underhållsfinansieringen ändras

Fråga om underhållets finansiering har behandlats vidare i bostadsdepartementets s.k. ROT-program (Bättre bostäder, Ds Bo 1983:2).1

Där föreslogs bl.a. en ny typ av lån för gemensamt underhåll i hyres- och bostadsrättsfastigheter och även energibesparande åtgärder samt reparationer av byggfel och byggskador. Det gemensamma underhållet avser åtgärder som inte uteslutande berör en lägenhet. Det svarar mot begreppet yttre underhåll i bostadsrättsfastigheter, dvs. sådant periodiskt underhåll som föreningen har ansvaret för.

---

1 I ROT-programmet anges att finansieringsfrågorna är centrala i bostadskommitténs arbete och att de förslag som läggs fram därför tar sikte på i första hand en treårsperiod, till dess att kommitténs arbete kan resultera i mera långsiktiga lösningar. Vidare anförs att frågan om en samordnad belåning av nybyggnad, ombyggnad och underhåll bör behandlas i anslutning till kommitténs arbete.

Byte av ledningssystem föreslogs kunna ske med stöd av bostadslån till ombyggnad och sålunda med en garanterad ränta som trappas upp årligen.
Vid en ombyggnad får kostnader för underhållsåtgärder t.v. räknas in i låneunderlaget, enligt programmet.

I programmet föreslogs att upplåningen för de nya lånen skall ske på den oprioriterade kapitalmarknaden.

Med hänvisning till en genomsnittlig skattesubvention för egnahem med hälften av räntorna efter skattereformen, föreslogs att bidrag skall lämnas med 50 % av en schablonmässigt beräknad ränta för de nya lånen i de fall allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar är låntagare. Enskilda ägare av hyresfastigheter föreslogs kunna välja antingen ett något lägre räntebidrag i kombination med årliga värdeminskningsavdrag, eller lån utan bidrag med bibehållen rätt till omedelbart avdrag.

Enligt förslagen skall räntebidragen beräknas enligt två löptider - 10 resp. 20 år - beroende på åtgärdernas förväntade varaktighet.

Vidare föreslogs som krav för räntebidrag för underhåll m.m. att allmännyttiga företag bygger upp konsolideringsfonder på minst 2 % av det förvaltade fastighetskapitalet.

Förslaget om bidrag till hälften av en beräknad marknadsränta för lånen till gemensamt underhåll m.m. ger förutsättningar för lika lånekostnader för skilda upplåtelseformer med hänsyn till avdragseffekterna. Vid ny- och ombyggnad är bidragen större inledningsvis genom konstruktionen med en garanterad ränta som årligen trappas upp. Sålunda återstår vissa tröskeleffekter, som påtalas i programmet och i remissyttranden över det.

De förslag i ROT-programmet som relaterats, ingick i regeringens förslag om ett bostadsförbättringsprogram som riksdagen behandlade hösten 1983 (prop. 1983/84:40). I propositionen föreslogs

dessutom att bidragen för underhåll m.m. skulle lämnas oberoende av om lån tas upp eller inte.

I de delar som berörts här, beslöt riksdagen enligt propositionen. Därvid uttalades att den nya finansieringsformen för underhåll m.m. bör kunna kombineras med bostadslån för ombyggnad.

Nuvarande lån och underhållslån

I det följande redovisas utvecklingen av fastighetsfinansieringen med de förutsättningar som ges av de nya underhållslånen.

Redovisningen görs på samma sätt som för de tidigare redovisade modellerna. De nya underhållslånen ges därvid samma storlek och löptid som 20-årslånen i grundmodellerna. Det är en relativt god approximation eftersom det i båda fallen omfattar ca hälften av de beräknade kostnaderna för det planenliga underhållet och åtgärder med kortare varaktighet beräknats svara för en liten kostnadsandel i det gemensamma underhållet.

I enlighet med propositionen kan amorteringarna beräknas enligt annuiteten vid 8 % ränta; beräkningar av räntebidraget kan baseras på statslåneräntan (ca 12 %) med ett tillägg om f.n. 1,5 %, dvs. räntebidraget beräknas som 6,75 % av skulden. Dessa beräkningar torde väl återspegla förhållandena vid en årlig inflation om 10 %.

I figur 8.8 illustreras utvecklingen av skulden för nybyggnadslånet och underhållslånet då inflationen årligen uppgår till 10 %.

När underhållslånen tas upp ökar den totala skulden. Kostnaderna för underhållet har antagits stiga i samma takt som priserna i allmänhet. Inflationen medför att de nominella skuldökningarna blir stora. De reala skuldökningarna är relativt måttliga. År 20 uppgår skulden till 23,5 % av pk när underhållslånet tagits upp. Det är mycket lägre än i grundmodellerna.

I fig. 8.9 illustreras den reala utvecklingen av kapitalutgifterna för lånen och de underhållsavsättningar sombehövs. Summan av dessa jämförs med kapitalutgifterna för grundmodell I.[1]

Avsättningarna till framtida underhåll har beräknats ske med 0,5 % av pk varje år. Då blir summan av kapitalutgifterna och avsättningarna lägre under de första 20 åren än för kombinationen av nuvarande nybyggnadslån och avsättningar till allt periodiskt underhåll. Summan blir lägre varje år än utgifterna för grundmodellen.

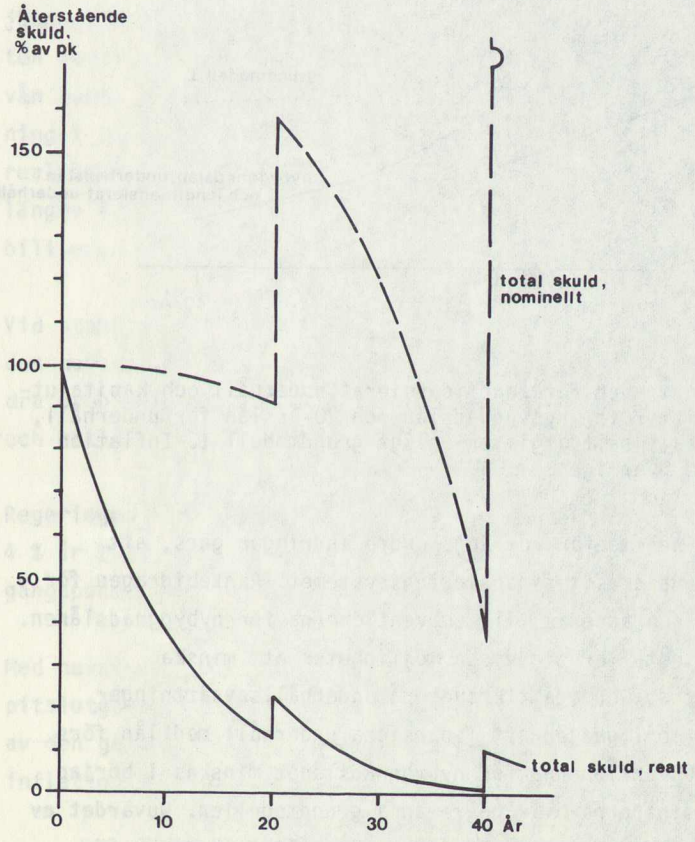


Fig. 8.8 Utveckling av skulder för nybyggnadslån och 20-årigt underhållslån. Inflation 10 % årligen.

---

1 Kapitalutgifterna har som tidigare minskats med en beräknad realränta på fonderade medel.

Kapitalutgifterna ökar med 0,8 % av pk när underhållslånen tas upp. Därigenom blir summan av kapitalutgifterna och avsättningarna högre efter de första 20 åren än för den tidigare kombinationen av nybyggnadslån och heltäckande fondfinansiering. Underhållslånen medför alltså att kostnaderna fördelas jämnare över tiden och att skulderna inte minskar lika snabbt. Det ger en närmare anslutning till grundmodellen.

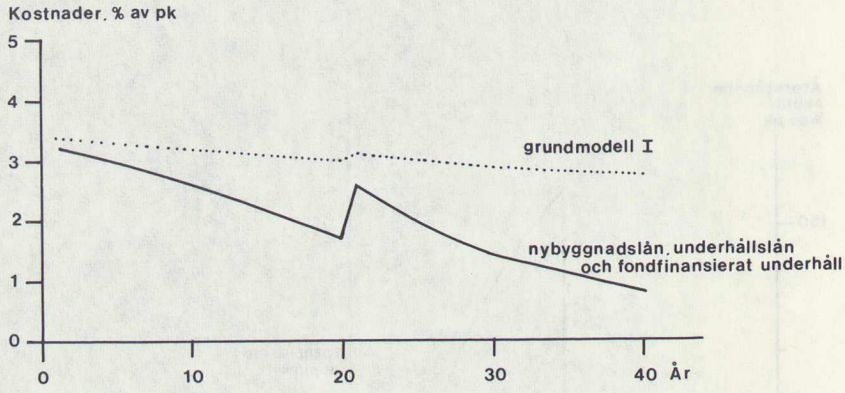


Fig. 8.9 Kostnader för fondfinansierat underhåll och kapitalutgifter för nybyggnadslån och 20-årslån för underhåll, realt samt utgifter enligt grundmodell I. Inflation 10 % årligen.

Underhållslånen medför, om inga andra ändringar görs, att subventionerna ökas i finansieringssystemet. Räntebidragen för underhållslånen adderas till subventionerna för nybyggnadslånen. Emellertid inställer sig vissa möjligheter att minska subventionerna. Genom att kravet på underhållsavsättningar minskar när möjligheten att finansiera underhåll med lån förs till, kan subventionerna för nybyggnadslånet minskas i början utan att kostnaderna blir högre än i grundmodellen. Nuvärdet av subventioner som ges efter 20 år är väsentligt lägre än för subventioner de första åren. (När underhållslånen senare tas upp begränsas utrymmet för extra upptrappningar av den garanterade räntan).

Införandet av underhållslånen har skapat en ändrad situation för fastighetsfinansieringen på flera sätt. Bl.a. påverkas situationen avsevärt om inflationen blir låg. Den nya formen för underhållets finansiering bör undersökas med denna förutsättning med hänsyn till den intensifierade inflationsbekämpningen.

8.3.4 Fastighetsfinansieringen vid låg inflation

Om inflationen skulle minska väsentligt, får det stora effekter på bostadsfinansieringen. Bl.a. minskar då den reala skuldavvecklingen för fastighetslånen. Därmed fördelas kapitalutgifterna jämnare över tiden. Räntenivån tenderar att följa inflationstakten nedåt. Då minskar subventionsbehovet. Emellertid kan räntenivån komma att anpassas till den lägre inflationen med eftersläpning i tiden. En sådan eftersläpning medför en period med hög realränta och kvardröjande subventionsbehov. Vi belyser detta längre fram. Här diskuterar vi ett tillstånd då räntan tänks stabiliserad på en nivå med låg inflation och "normal" realränta.

Vid stabilt låg inflation minskar eller upphör många problem med den nuvarande bostadsfinansieringen. Emellertid kommer vissa andra problem till. Det kan bl.a. bli en för långsam skuldminskning och realt ökande kapitalutgifter, s.k. omvänd utgiftssplittring.

Regeringen har angivit som mål att få ner inflationstakten till 4 % år 1984 och till 3 % år 1985. Detta tas som huvudsaklig utgångspunkt för den fortsatta diskussionen.

Med nuvarande upptrappningar av den garanterade räntan skulle kapitalutgifterna stiga realt vid låg inflation. Upptrappningarna av den garanterade räntan behöver alltså anpassas till den sänkta inflationstakten.

För att belysa förhållanden vid exempelvis 3 % årlig inflation är det nödvändigt att göra antaganden om hur räntebidragssystemet då skulle tillämpas. Ett antagande som kan ligga nära till hands i detta fall är att räntesatsen inte ökas alls med tiden. Då skulle

de reala kapitalutgifterna för ett allmännyttigt ägt flerbostadshus sjunka från ca 3,0 % av pk första året till ca 2,3 % år 20. (Utgifterna sjunker långsammare i grundmodellerna under motsvarande tid).

Att den garanterade räntan inte trappas upp alls betyder inte att en konstant del av bruttoräntan subventioneras. Den senare utgör ju en viss andel av aktuellt skuldbelopp medan den garanterade räntan är en viss andel av ursprungligt skuldbelopp. Eftersom lånen amorteras betyder även en garanterad ränta som inte trappas upp att med tiden en allt mindre del av bruttoräntan täcks av bidrag.

Det är uppenbart att nuvarande amorteringar ger för liten skuldminskning om inflationen blir mycket låg. Vid fasta priser skulle efter 20 år mer än 90 % av den ursprungliga skulden återstå. Den totala skulden skulle överstiga produktionskostnaden för ett nytt hus om 20-årslånet för periodiskt underhåll togs upp. Det skulle alltså inte finnas tillräckligt ekonomiskt utrymme för att lånefinansiera återinvesteringarna.

Den med hänsyn till skuldavvecklingsbehovet enligt grundmodellerna kritiska inflationen är ca 2 % årligen med nuvarande amorteringar. Vid denna eller lägre årlig inflation räcker inte amorteringarna.

Ett större problem vid sänkt inflation innebär de ökningar av kapitalutgifterna som följer när underhållslån i framtiden tas upp för återinvesteringar i de hus som färdigställts under senare tid eller framöver. Det kan belysas med följande räkneexempel. (Som tidigare förutsätts realt konstanta kostnader för nybyggnad och återinvestering).

Inflationen antas uppgå till 4 % årligen. Vidare antas att nybyggnadslånet amorteras som nu och att den garanterade räntan är 3 % första året, som nu, men att den sedan trappas upp med årligen 0,10 procentenheter. Upptrappningens storlek har avpassats så att reala ökningar av kapitalutgifterna under de första åren und-

viks. Då blir de reala kapitalutgifterna ca 2,9 % av pk år 1 och ca 2,7 % år 21. (Dessa värden ansluter väl till grundmodellerna). Kapitalutgifterna för 20-årslånet har beräknats till 0,57 % av pk. Därvid har antagits att lånet amorteras som nu, att statslåneräntan är 6 % och att räntebidraget är 3,75 % av skulden. Summan av kapitalutgifterna år 21 skulle då bli ca 3,3 %, dvs. högre än kapitalutgifterna för det nybyggda huset. (Detta värde är väsentligt högre än för grundmodellerna). Utgiftsökningen skulle alltså bli för stor när underhållslånet tas upp.

Ombyggnadslån efter en lång tid med låg inflation medför motsvarande problem som underhållslån. Det beskriver följande exempel.

Om den årliga inflationen uppgått till 3 % årligen sedan huset kom till, skulle efter 40 år ett ombyggnadslån till hälften av det årets nybyggnadskostnad medföra sammanlagda kapitalutgifter om ca 3,8 % av pk mot ca 3,0 % för ett nybyggt hus. I detta exempel antas att den garanterade räntan är konstant 3 %, dvs. upptrappningar har slopats för att undvika realt stigande kapitalutgifter.

Vid låg inflation kan det nuvarande systemet inte fungera väl utan att ändras på flera sätt.

Dessa exempel och kommentarer avser förhållanden i det fall inflationen varit låg från det huset var nytt. De nya lånen för underhåll m.m. förs däremot in i beståndet av bostäder efter en period av hög inflation. Värdena på det som återstår av ursprunglånet och kapitalutgiften för detta är därför relativt låga, realt räknat.

Om underhållslånen utnyttjas i full omfattning kan skulderna i fastigheterna komma att öka med 50 % och mer, eftersom en tioårsperiod förflutit med en årlig inflation på ca 10 % i genomsnitt. Ökningen av kapitalutgifterna kan bli i storleksordningen 60-70 %. Hyrorna behöver höjas med hänsyn därtill. Subventionsvolymen ökar när de årliga investeringarna adderas och lånestocken växer.

8.3.5 Fastighetsfinansieringen vid övergång från hög till låg inflation

Den förda diskussionen och de exempel som lämnats har avsett fall då inflationen under lång tid varit konstant hög resp. låg. Enligt erfarenheten varierar inflationen med tiden. Det redovisade torde väl belysa förhållanden också i de fall inflationen under längre perioder varit genomsnittligt hög resp. låg.

Vid en övergång från en period med genomsnittligt hög till en med genomsnittligt låg inflation (eller tvärtom) kan förhållandena påverkas väsentligt utöver det vi visat på. Vi redogör för sådant i det följande.

I exemplen avseenden en låg årlig inflationstakt har antagits en omedelbar anpassning av upptrappningstakten av garanterade räntor till den sänkta inflationstakten. Denna anpassning skulle troligen vid en verklig övergång till låg inflation ske med en viss eftersläpning i tiden. Därför skulle det övergångsvis uppkomma omvänd utgiftssplittring i viss utsträckning.

Sänkt inflationstakt bör leda till sänkta räntor och därmed till en minskning av räntesubventioner (och skattesubventioner på grund av underskottsavdrag). För ett allmännyttigt hyreshus innebär nuvarande system räntebidrag första året motsvarande 2,2 % resp. 8,6 % av reala pk vid 3 procents resp. 10 procents inflation och samma realränta på bottenlån och statligt bostadslån i båda fallen. Om ingen upptrappning av den garanterade räntesatsen tillämpas i fallet med 3 procents inflation skulle det ackumulerade realvärdet av räntebidragen efter fem år uppgå till 10 % resp. 34 % av pk vid 3 resp. 10 procents årlig inflation. Efter 10 år skulle motsvarande värden vara 19 % resp. 52 % och efter 20 år 31 % resp. 65 % av pk.

Vid en verklig övergång till låg inflation skulle den omedelbara minskningen av räntesubventionerna troligen inte bli så kraftig som enligt räkneexemplet ovan. Det finns nämligen anledning att tro att anpassningen av räntesatserna till den lägre inflationstakten skulle ske med en viss eftersläpning. Därför skulle sub-

ventionerna övergångsvis fortfarande ligga på ungefär motsvarande nivå som vid hög inflation.

I regeringens proposition 1983/84:40 (Vissa ekonomisk- politiska åtgärder m.m.) presenteras i bostadsdepartementets avsnitt förslag till förstärkningar av statsbudgeten och beräkningar av effekter av dessa förslag åren 1983-1988. Beräkningarna grundas på en kostnadsökning om 4 % per år fr.o.m. år 1984 och på att statslåneräntan kommer att uppgå till 12,25 % för år 1984 och kommande år.

De tekniska beräkningsförutsättningarna som använts av bostadsdepartementet innebär antaganden om en hög real ränta. Dessa antaganden är knappast realistiska. I propositionen konstateras också att det av regeringen uppsatta målet för kostnadsutvecklingen bör innebära en på sikt lägre räntenivå än vad som antagits i bostadsdepartementets beräkningar.

Antagandet om oförändrad räntenivå vid drastiskt sänkt inflationstakt är ett extremalternativ. Ett annat extremalternativ är att räntesatserna omgående sänks lika mycket som inflationstakten, dvs. antagande om en oförändrad realränta. Inte heller det extremalternativet är särskilt realistiskt.

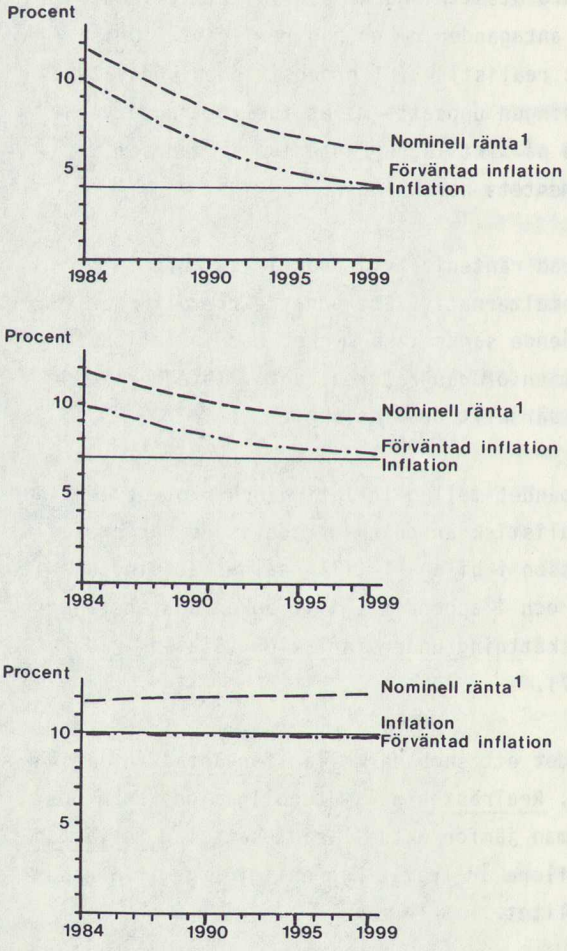
En uppfattning om sambandet mellan inflation och ränteutveckling som torde vara mer realistisk än de ovan redovisade har presenterats av Ingemar Hansson i bilaga 4 till realbeskattningsutredningens betänkande och i appendix 1 till boken Bostadsfinansiering och bostadsbeskattning under inflation (Statens råd för byggnadsforskning 1977).

Enligt Hansson finns det ett samband mellan förväntad inflation och aktuell räntenivå. Realräntan på statsobligationer och bostadsobligationer om man jämför aktuell räntesats med förväntad inflationstakt under flera år framåt kan enligt Ingemar Hansson antas variera mycket litet.

Det finns självfallet inte någon statistik över förväntade inflationstakter genom åren. Ingemar Hansson har i sina beräkningar antagit att den förväntade inflationstakten bestäms som ett vägt

genomsnitt av den faktiska inflationstakten för tidigare år. Under antagande om linjärt avtagande vikter för tidigare år gav ekonometriska skattningar (Hansson 1977) en periodlängd på 15 år. Den förväntade inflationstakten i december ett år antas därför vara ett vägt genomsnitt av tidigare faktisk inflationstakt med linjärt avtagande vikter från vikten 15/120 för innevarande års inflationstakt till vikten 1/120 för inflationstakten för 14 år sedan.

Hansson har tillämpat denna metod på ett historiskt material för att framställa förväntade realräntor under ett antal år. Om meto-



1 Nominell ränta på statl. bostadslån 0.25 % högre

Fig. 8.10 Nominella räntor på obligationer vid 4, 7 och 10 % inflation. Prognos åren 1984-1999.

den tillämpas på framtiden med alternativa inflationsantaganden erhålls de resultat som framgår av fig. 8.10. Den enligt Hanssons metod beräknade förväntade inflationstakten vid 4 %, 7 % och 10 % inflation framgår av den nedre streckade kurvan i vart och ett av de tre diagrammen. Den heldragna linjen står för faktisk inflation och den övre streckade kurvan för nominell ränta. Prognoserna för ränteutvecklingen vid alternativa inflationsantaganden gäller åren 1984-1999.

Ränteutvecklingen för statliga bostadslån åren 1984-1999 vid de tre nämnda inflationsantagandena framräknad enligt Hanssons kalkylmetod framgår av tab. 8.1.

Tab. 8.1 Nominella räntor på statliga bostadslån vid 4 %, 7 % resp. 10 % årlig inflation 1984-1999 framräknade enligt Hanssons kalkylmodell

År	4 % (1)	7 % (2)	10 % (3)
1984	11,75	11,75	11,75
1985	11,25	11,5	12,0
1986	10,75	11,25	12,0
1987	10,0	11,0	12,0
1988	9,5	10,75	12,0
1989	9,0	10,5	12,0
1990	8,5	10,25	12,0
1991	8,0	10,0	12,0
1992	7,5	9,75	12,0
1993	7,25	9,75	12,0
1994	7,0	9,5	12,0
1995	6,75	9,5	12,0
1996	6,5	9,25	12,0
1997	6,25	9,25	12,0
1998	6,25	9,25	12,0
1999	6,25	9,25	12,0

Beräkningarna bygger genomgående på antagandet att den förväntade realräntan hela tiden är 2,0 %. I praktiken torde även den förväntade realräntan variera något, även om variationerna blir mindre än för den faktiska realräntan, eftersom förväntad inflation varierar mindre än faktisk inflation. Då Ingemar Hansson tillämpade sin metod på åren 1959-1980 blev den förväntade realräntan i genomsnitt 2,4 %. Den varierade mellan 1,1 % och 3,1 %.

Hansson hävdar (1977) att det finns en del som tyder på att det i slutet av 1950-talet skedde en förändring i hur tidigare inflation påverkade den nominella räntan i Sverige. Om några år kan det mycket väl hända att man vid en analys av ränte- och inflationsutvecklingen kommer att konstatera en motsvarande förändring i slutet av 1970-talet. Det finns således stor anledning att ta försiktigt på de prognoser över ränteutvecklingen vid alternativa inflationsantaganden som här presenterats. Dessa prognoser torde dock vara mer realistiska än de extremalternativ (oförändrad nominell ränta eller oförändrad realränta vid drastiskt ändrad inflationstakt) som tidigare nämnts.

Om inflationstakten går ned (eller upp) följer räntorna inte omedelbart med utan anpassningen sker med en viss eftersläpning. Vid en konstant förväntad realränta betyder en drastiskt sänkt inflationstakt att realräntan till att börja med blir hög. Först efter några år sammanfaller förväntad realränta med faktisk realränta. Om den årliga inflationstakten blir 3 % från och med år 1985 blir den faktiska realräntan lika med den förväntade (dvs. 2 %) från och med år 1997 vid tillämpning av Hanssons kalkylmodell.

Om vi tillämpar Hanssons teori om sambandet mellan inflations- och ränteutveckling på fallet med ett allmännyttigt hyreshus färdigställt år 1985 och med 3 procents årlig inflation, blir räntesatsen på det statliga bostadslånet 10,5 % 1986-1990, 7,5 % 1991-1995, 5,5 % 1996-2000 och 5,25 % fr.o.m. år 2001. För bottenlånet blir räntesatsen genomgående 0,05 procentenheter lägre. Den femåriga bindningstiden för varje ny räntesats bidrar till ytterligare fördröjning av anpassningen av räntesatser till den sänkta inflationstakten, utöver den fördröjning som beror på långsamheten i förändringen av inflationsförväntningarna.

Med ovan angivna ränteantaganden skulle det ackumulerade realvärdet av räntebidragen efter 5 år, 10 år resp. 20 år vara högre än om den årliga inflationen hade varit 10 % (t.ex. 65,3 % mot 64,6 % av pk efter 20 år).

Det finns således skäl att betvivla att en kraftig nedgång i inflationstakten skulle leda till någon väsentlig minskning av räntebidragen till hyres- och bostadsrätter under överskådlig tid. Detsamma kan misstänkas när det gäller skattesubventioner och räntebidrag till egnahem.

Med nuvarande finansieringssystem kan effekterna av en hög realränta bli olika för det allmänna och för fastighetsägarna i skilda situationer.

Så länge den garanterade räntan styr låntagarnas utgifter torde en hög realränta inte i första hand drabba fastighetsägarna utan det allmänna. För bostäder upplåtna med hyres- och bostadsrätt gäller detta för en längre period än för egnahem. När i det senare fallet räntebidragen upphör, medför skattesubventionerna normalt att bördan av hög realränta i stort sett delas lika mellan ägaren och det allmänna. Hög realränta kan drabba de boende i hyres- och bostadsrättslägenheter fullt ut när räntebidragen upphör.

8.3.6 Räntebidragens utveckling beror i hög grad på räntan

Ett av de grundläggande problemen med nuvarande stödsystem är utvecklingen av det allmännas kostnader för generella subventioner. Denna utveckling är i hög grad beroende av inflationen och räntenivån. Här skall vi illustrera detta beroende genom några räkneexempel som belyser de samlade räntebidragens utveckling vid olika antaganden.

Som referens för våra räkneexempel använder vi den senaste av bostadsdepartementets prognoser över räntebidragens utveckling fram t.o.m. år 1989 (se kap. 3). Prognosen liksom våra räkneexempel

bygger på ett antagande om en årlig nyproduktion på drygt 30 000 lägenheter varav drygt en tredjedel är egnahem. Räntebidrag till ombyggnad antas utgå till ca 30 000 lägenheter årligen varav ca en femtedel är egnahem. Produktionskostnaderna antas öka med 4 % per år.

Bostadsdepartementet har baserat sin prognos på ett antagande om 4 % inflation fr.o.m. år 1984 samt bostadslåneränta på 11,25 % fr.o.m. år 1985, dvs. en konstant hög realränta.

Med hjälp av bostadsdepartementet har vi utfört beräkningar av de framtida kostnaderna för räntebidrag under antagandet om 3 % inflation fr.o.m. år 1985. Det innebär bl.a. ett antagande om 1 % årlig real ökning av produktionskostnaderna. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga årliga reala ökningen av byggnadspriserna för flerbostadshus har varit ca 3 % under den senaste tioårsperioden. Under andra hälften av 1970-talet var den ca 5 % per år. För gruppbyggda småhus har byggnadspriserna varit realt oförändrade under den senaste tioårsperioden.

I föregående avsnitt (8.3.5) diskuterade vi rimligheten av olika ränteantaganden vid en kraftig nedgång av inflationen. Antagandet om konstant hög realränta torde vara ett extremt alternativ. Ett annat ytterlighetsalternativ skulle kunna vara en omedelbar anpassning av räntan så att realräntan blir oförändrad ca 2 %. Det ena av våra räkneexempel bygger på detta antagande.

I det andra räkneexemplet har vi i stället antagit att räntan successivt anpassas till den sänkta inflationstakten i enlighet med den teori som beskrivits i avsnitt 8.3.5.

Båda våra räkneexempel har förts fram till år 1995 medan bostadsdepartementets prognos inte sträcker sig längre än till år 1989.

Ränteantagandena i de tre olika fallen kan belysas med antagen utveckling av bostadslåneräntan:

År	Prognos	Räkneex. 1	Räkneex. 2
1985	11,25	11,25	11,25
1986	11,25	5,25	10,50
1987	11,25	5,25	9,75
1988	11,25	5,25	9,25
1989	11,25	5,25	8,50
1990	--	5,25	8,00
1995	--	5,25	5,75

Att de olika ränteantagandena inverkar kraftigt på den beräknade utvecklingen av statens kostnader för räntebidrag framgår av fig. 8.11. Där redovisas dels den faktiska utvecklingen av räntebidragen t.o.m. år 1983, dels utvecklingen enligt bostadsdepartementets prognos och enligt våra två räkneexempel.

Alla belopp är uttryckta i 1984 års penningvärde. Det är således utvecklingen i fast penningvärde som redovisas.

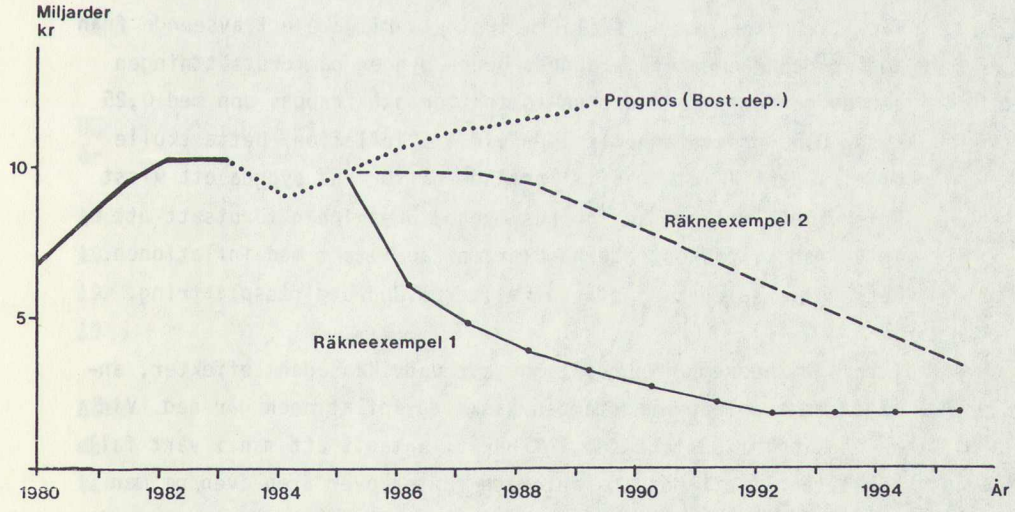


Fig. 8.11 Utvecklingen av statens kostnader för räntebidrag. Faktiskt och beräknat. 1984 års penningvärde.

Om räntan omedelbart skulle anpassas till den sänkta inflationstakten sjunker kostnaderna snabbt (räkneexempel 1). Om den garanterade räntan för nybyggda hus behålls på samma nivå som nu, vilket vi har antagit, skulle nybyggda egnahem inte få några räntebidrag alls fr.o.m. år 1986. Den garanterade räntan för egnahem 5,5 % överstiger räntan på bostadslån (5,25 %) och bottenlån (5,20 %). I takt med att utestående lån konverteras till de lägre räntorna upphör också räntebidragen till äldre egnahem. Från 1990-talets början skulle inga räntebidrag alls utgå till egnahem. Däremot skulle indirekta subventioner genom underskottsavdrag fortfarande utgå. I räkneexempel 2 dröjer det till efter mitten av 1990-talet innan räntebidragen för egnahem upphör. I båda fallen minskar givetvis också räntebidragen till hyres- och bostadsrättshus.

Även skattesubventionerna till egnahemsägare påverkas av ränteutvecklingen. Vi har inte gjort några kalkyler över detta men enligt en grov bedömning kan man anta att utvecklingen av skattesubventionerna skulle bli likartad den för räntebidragen, dvs. de skulle sjunka i ungefär samma takt som räntebidragen vid de olika förutsättningarna i räkneexemplen.

Våra två räkneexempel skiljer sig i ytterligare ett avseende från bostadsdepartementets prognos. Denna bygger på förutsättningen att de garanterade räntorna fortsätter att trappas upp med 0,25 resp. 0,50 procentenheter även vid 4 % inflation. Detta skulle bl.a. leda till att kapitalkostnaderna för hus byggda ett visst år skulle bli lägre än för hus byggda året innan förutsatt att inte produktionskostnaderna ökar mer än i takt med inflationen. Det skulle således uppstå så kallad omvänd utgiftssplittring.

I våra räkneexempel har vi, för att undvika sådana effekter, antagit att upptrappningstakten sänks då inflationen går ned. Vid så låg inflationstakt som 3 % har vi antagit att man i vart fall bör låta bli att höja garanterade räntor över åren även om man skulle kunna motivera att de t.o.m. sänktes något. Som synes minskar räntebidragen trots antagandet om att inga upptrappningar av garanterade räntor görs. Det beror främst på att skillnaden mel-

lan garanterade räntor och marknadsräntorna ändå sjunker. Det beror till viss del också på att lånen minskar till följd av återbetalningar.

Av det föregående framgår att sänkt inflationstakt i sig kan medföra kraftig dämpning av det allmännas kostnader för räntesubventioner förutsatt att räntan också anpassas till den lägre inflationen.

Sänkt inflationstakt kan emellertid också få effekt på den reala utvecklingen av bostadskostnaderna. Under den senaste tioårsperioden med hög inflationstakt har ränteutgifterna för lån som omfattas av statlig räntegaranti ökat betydligt långsammare än inflationstakten. Ränteutgifterna har således sjunkit realt.

Detta har delvis balanserat andra kostnadsökningar t.ex. höjda uppvärmningskostnader.

Vid kraftigt sänkt inflationstakt kommer emellertid ränteutgifterna inom räntebidragssystemet inte att sjunka lika snabbt realt. I tab. 8.2 belyses detta med några exempel.

Tab. 8.2 Genomsnittliga ränteutgifter för statligt belånade hyres- och bostadsrättshus vid 10 % resp. 3 % inflation, kr/m^2

Hus byggda år	Ränteutgift år 1985	Real ränteutgift år 1990	
		10 % infl.	3 % infl.
1970	80	57	69
1975	85	64	73
1980	150	120	129
1985	190	166	164

Både vid 10 % och 3 % inflation sjunker ränteutgifterna realt. I det första fallet har vi antagit fortsatt upptrappning av garanterade räntor med 0,25 procentenheter per år. Vid 3 % inflation har vi antagit att inga upptrappningar sker. Ändå blir de reala ränteutgifterna högre än vid 10 % inflation i alla exempel utom det med de nyaste husen.

Eftersom man knappast kan förmoda att andra kostnader i bostadsförvaltningen skulle komma att sjunka realt enbart till följd av sänkt inflationstakt, kan man anta att den långsammare sänkningen av ränteutgifterna vid låg inflation kommer att leda till en realt sett mindre gynnsam utveckling av bostadskostnaderna än vid den tidigare högre inflationstakten. Detta förhållande bör uppmärksammas vid diskussionen om eventuella ändringar av finansierings- och stödsystemet.

8.4 Utveckling av nuvarande finansieringssystem

Vi har inventerat möjligheter att lösa problem genom olika ändringar av det nuvarande finansieringssystemet. Resultat från detta arbete redovisas i detta avsnitt. Det är möjligheter att utveckla det nuvarande finansieringssystemet som behandlas. Därvid förutsätts beskattningen oförändrad (efter helt genomförd avdragsreform). Ändrad beskattning behandlas i följande avsnitt.

8.4.1 Utvecklingsarbetet

Våra undersökningar av möjligheter att förbättra det nuvarande systemet har givits en inriktning och uppläggning, som här presenteras kortfattat.

Utgångspunkter

De krav som redovisats i föregående avsnitt ger grundläggande utgångspunkter. Det är sålunda krav på rimliga utgifter, paritet och neutralitet samt krav på begränsade subventioner. Det är krav på ekonomisk rationalitet med samhällets, fastighetsägarnas och finansiärernas perspektiv. Finansieringen av olika investeringar bör ingå i ett integrerat system. Systemet bör vara enkelt. Systemet bör vara inflationståligt, dvs. kunna fungera väl vid både låg och hög inflation.

De problem med nuvarande system som behandlats i föregående avsnitt (8.3) ger ytterligare utgångspunkter. Det gäller brister i

paritet och neutralitet samt stora subventioner vid hög inflation och räntenivå. Vid låg inflation räcker inte skuldavvecklingen och blir kapitalutgiftsökningarna för stora. Det gäller också tröskelproblem, som följer av att systemet inte är integrerat.

Med dessa utgångspunkter har möjligheter prövats att ändra nuvarande system till det bättre.

Metod och redovisning

Utvecklingsförsöken har utgått från nuvarande finansieringssystem. Därmed avses nuvarande nybyggnadslån, med de nyligen beslutade amorteringsvillkoren för bostadslånen, och underhållslån enligt beslutet om ett bostadsförbättringsprogram. Övrigt underhåll fondfinansieras. Underhållslånen, som lämnas med olika löptider, har i beräkningarna förenklats till ett 20-årigt lån om 10 % av produktionskostnaden för ett nytt hus, som tas upp vart tjugonde år.

De olika ändringar som prövats förs in stegvis. Först ändras lån och amorteringar. Därefter ändras avtrappningarna av räntebidragen. Slutligen ändras även subventionssystemet. Ändringar i tidigare steg behålls när ytterligare ändringar förs till. På så sätt visar systemalternativen upp successivt radikalare avsteg från det nuvarande systemet.

Små, få och enkla ändringar med problemlösande effekt har föredragits vid val mellan alternativ.

Ändringarna motiveras allmänt och illustreras med konkreta exempel. För dessa redovisas beräkningar av skulder, utgifter och subventioner under olika förutsättningar. Beräkningsexemplen syftar till att belysa olika effekter av de ändringar som introduceras. Det ger underlag för bedömningar och diskussion. Exemplen skall således inte uppfattas som förslag från kommittén.

Exemplen avser i första hand allmännyttigt ägda flerbostadshus.

Förhållanden belyses vid dels hög inflation, dels låg inflation.

Beräkningar redovisas där den årliga inflationen antas uppgå till 10 %. Då antas räntesatserna vara för nybyggnadslån 12,25 % och för underhållslån 13,50 % (12+1,5). Beräkningar redovisas också där den årliga inflationen antas uppgå till 4 %. Då antas räntesatserna vara för nybyggnadslån 6,25 % och för underhållslån 7,50 % (6+1,5). I vissa fall redovisas beräkningar med antagande om lägre årlig inflation än 4 %.

De ovan angivna kombinationerna av årlig inflation och räntesats för nybyggnadslån svarar mot en realräntesats om drygt 2 %. Den är sålunda av samma storlek som det räknats med för grundmodellerna. I räkneexemplen bortses från att realräntesatsen periodvis kan vara både lägre och högre. (Emellertid kommenteras sådana förhållanden i slutet av detta avsnitt).

Vid de ändringar som prövas får grundmodell II utgöra en referens beträffande behov av real skuldavveckling, kapitalutgiftsminskning över tiden och subventioner. Grundmodellen ses därvid som exempel på ett finansieringssystem, som tillgodoser olika krav på ett långtgående sätt.

De värden på skulder, kapitalutgifter och subventioner som redovisas, har beräknats med den förutsättningen att amorteringar och räntor betalas årsvis.

Översikt

Här anges vissa huvuddrag i de finansieringssystem som utvecklats när olika ändringar prövats.

Nybyggnadslån lämnas till 95 % av produktionskostnaden (pk). Bottenlån är oförändrade. Bostadslån omfattar sålunda 25 % av pk. Finansieringen av de översta 5 % av pk samordnas med fondfinansieringen av underhåll. Det gäller också vid ombyggnader.

Bostadslån amorteras rakt på 40 år för nybyggda hus och på 20 år för ombyggda hus. Underhållslån amorteras också rakt.

För alla lån lämnas räntebidrag enligt systemet med en garanterad ränta som trappas upp med tiden. Upptrappningen anpassas till inflationstakten.

Dessa ändringar sammantagna ingår i "finansieringssystem A".

I jämförelse med nuvarande system är system A mer enhetligt, integrerat och inflationståligt. Räkneexempel visar att utgifterna för nybyggda hus kan vara av samma storlek i de båda systemen. Vid hög inflation ger system A under en 20-årsperiod en något jämnare fördelning över tiden av de reala kapitalutgifterna samt något lägre subventioner.

System A sluter an till grundmodell II bättre än det nuvarande systemet gör. Anslutningen är relativt god vid låg inflation. Dock är subventionerna större än i grundmodellen. Det gäller i synnerhet vid hög inflation.

I ett ytterligare utvecklingssteg kompletteras system A så att bidrag delvis omvandlas till lån.

Dessa räntelån ingår i "finansieringssystem B".

Med den utformning av räntelånen som valts - med hänsyn till bl.a. neutralitetsaspekten - förbättras anslutningen till grundmodellen något ytterligare och blir subventionerna mindre i början än i system A.

8.4.2 Ändrade lån och amorteringar

För att få finansieringssystemet integrerat och fungerande vid låg inflation är det nödvändigt att ändra nuvarande lån och amorteringar. Därför prövas sådana ändringar i ett första steg.

Nybyggnadslån

I nuvarande finansieringssystem förutsätts att delar av det periodiska underhållet av flerbostadshus finansieras med avsättningar till fonder. Samtidigt är lånen till produktionskostnaden för nybyggda hus (pk) i princip heltäckande för allmännyttiga bostadsföretag (100 % av pk) och nästan heltäckande för bostadsrättsföreningar (99 % av pk).

En samtidig amortering i takt med byggnadens värdeminskning på grund av förslitning m.m. och fondavsättning för framtida återinvestering, medför onödigt höga kostnader eller subventioner. För att undvika detta samordnas fondfinansieringen med ett ändrat nybyggnadslån.

Fondfinansieringen som i huvudsak gäller åtgärder med kortare varaktighet, förenklas här till samma form som i grundmodell II. Det innebär avsättningar med 0,5 % av pk årligen och fondfinansierade investeringar vart tionde år med 5 % av produktionskostnaden för ett nytt hus.

Fondfinansieringen kombineras med följande ändringar av nuvarande nybyggnadslån: Lån lämnas till 95 % av nybyggnadskostnaden och de översta 5 % av pk finansieras utan amorteringar.

För allmännyttiga bostadsföretag kan amorteringsfriheten tänkas ordnad på flera sätt, enligt de kommentarer som redovisats i anslutning till grundmodell II (avsnitt 8.2), nämligen med ett amorteringsfritt statligt lån, med ett statligt kapitalbidrag, med kapital tillskjutet av företagens ägare och med kapital uppbyggt av vinster hos företagen.

Enklast och nära anslutet till nuvarande finansieringsansvar är modellen med ett statligt kapitalbidrag. Modellen med kapital tillfört av företagens ägare knyter an till nuvarande krav på företagens grundkapital, som är 1 % av fastighetsvärdena.

För vidare analys väljs här en kombination av dessa modeller så att ett statligt kapitalbidrag lämnas till 4 % av pk och resterande 1 % får täckas med ägarkapital.1

Ovan nämnda villkor för de översta 5 % av pk skulle för bostadsrättsföreningar innebära att nuvarande krav på egen insats blir oförändrat, medan en del av nuvarande bostadslån ersätts med ett bidrag om 4 % av pk.

För enskilt ägda hyresfastigheter och för egnahem täcker nuvarande krav på egen kapitalinsats de översta 5 % av pk.

Statens insats i form av 4 % av pk är av jämförbar storlek med de insatser som nu görs i form av hyresrabatter.2

Den ändrade finansiering av de översta 5 % av pk som valts för vidare analys, innebär en relativt begränsad och enkel ändring om övriga delar av nybyggnadslånet inte ändras. Då omfattar bottenlån 70 % av pk, som nu, och bostadslån 25 %.

En radikalare ändring, som skulle sluta an fullständigt till grundmodell II, vore att låta bottenlån omfatta 85 % av pk och bostadslån 10 %. En sådan ändring behöver övervägas i ett vidare perspektiv, som bl.a. inkluderar frågor om kreditmarknadens struktur. Här förs en ändring av detta slag åt sidan.

Fortsatt analys utgår sålunda från att de översta 5 % av pk finansieras med ägarens egna kapital och med kapitalbidrag i vissa fall, kombinerat med fondfinansieringen av delar av underhållet.

---

1 Företagens behov av likvida medel antas få sin lösning med de krav på uppbyggnad av konsolideringsfonder till 2 % av fastighetsvärdena, som beslöts inom ramen för bostadsförbättringsprogrammet.

2 Systemet med temporära hyresrabatter, som beslutades hösten 1982, innebär att särskilda statliga bidrag lämnas till ny- och ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus. För nybyggnader (i orter med bostadsbrist) och ombyggnader som påbörjades under år 1983 lämnades ett årligt statligt bidrag om maximalt 60 kr/m^2, som trappas ned med en femtedel per år. Det diskonterade värdet av bidragen kan beräknas till storleksordningen 3 % av pk.

För detta räknas med att hyror behöver täcka fondavsättningarna samt avkastning på det ursprungliga investerade kapitalet enligt en räntesats om 2,25 %; summan svarar mot en marknadsmässig avkastning på det ursprungliga kapitalet genom den värdesäkring som fondavsättningarna innebär. På samma sätt som i avsnitt 8.2 räknas räntan på fondmedlen - utöver vad som behövs för värdesäkring - som en inkomst som minskar kravet på hyror.

Med stöd av nämnda preciseringar kan den hyresgrundande kostnaden för eget kapital och fondfinansiering beräknas till 0,61 % av pk första året. Beräkningen tillgodoser krav på kostnadsneutralitet mellan upplåtelseformerna i denna del. Utgiftsskillnader kan dock följa av att den egna kapitalinsatsen i egnahem, t.ex., inte medför utgifter för kapitalavkastning. I detta fall minskar utgifterna till 0,50 % av pk om lika fondavsättningar görs.

Till ovan beräknade kostnad kommer givetvis hyresgrundande kostnader för lånat kapital. Dessa beror av bl.a. amorteringsvillkoren.

Vid låg inflation räcker inte nuvarande amorteringar. Den återstående skulden är för stor efter en tid; det finns inte utrymme att ta upp underhållslån. För den skuldavveckling som behövs enligt grundmodell II räcker nuvarande amorteringar inte om den årliga inflationen uppgår till 2 % eller mindre.

Vid låg inflation blir det också besvärande ökningar av kapitalutgifterna, när amorteringarna på bostadslån inleds efter fem år enligt de nya reglerna. Det kan belysas med följande räkneexempel.

Inflationen antas uppgå till 4 % årligen. Vidare antas att den garanterade räntan är 3 % första året och att den sedan trappas upp med årligen 0,10 procentenheter. Då blir den reala kapitalutgiften år 6 något högre än år 1.1

---

1 Detta kan undvikas med en långsammare upptrappning av den garanterade räntan; då blir emellertid subventionsgraden desto högre.

Med kontinuerliga amorteringar av bostadslånet kan detta undvikas.

För att öka inflationståligheten prövas följande ändringar av nuvarande amorteringar.[1]

En begränsad och enkel ändring är att bostadslån amorteras rakt på 40 år, medan bottenlån amorteras som nu.

Med rak amortering minskas bostadslånet till hälften på 20 år - med 12,5 % av pk. Vid fasta priser är det något mer än underhållslånet om 10 % av pk. Skuldminskningen är ändå inte tillräcklig vid fast penningvärde; den är mindre än i grundmodell II. Emellertid har inflationståligheten ökat så att skuldminskningen är tillräcklig vid en årlig inflation om ca 1,5 %. Den reala skuldutvecklingen blir kritisk endast om inflationen blir mycket låg under lång tid; kortare perioder med låg inflation behöver inte medföra problem.

Ändringar med starkare anknytning till grundmodellen vore att nybyggnadslån omfattade två bostadslån - t.ex. 10 % av pk med rak amortering på 20 år och resten, 15 %, med rak amortering på 40 år, eller amorteringar helt enligt grundmodellen. Eftersom sådana ändringar är mer komplicerade och förstärker problemen vid hög räntenivå med inledningsvis stora utgifter och därav följande krav på subventioner, förs de här åt sidan.

Fortsatt analys utgår sålunda från att bostadslån amorteras rakt på 40 år och att bottenlån amorteras som nu.

Underhållslån

Vid låg inflation räcker inte nuvarande amorteringar på underhållslån. Den reala skuld som återstår blir större än för grundmodellens lån om inflationen uppgår till 3 % årligen eller mindre.

---

1 Inflationståligheten avser här finansieringssystemets funktion vid låg inflation; minskad inflation bör inte tvinga till systembyte.

För fortsatt analys ändras underhållslånet så att det amorteras rakt på 20 år, dvs. på samma sätt som i grundmodellen.

Finansieringssystem

Med de ändringar som valts för fortsatt analys får finansieringssystemet följande sammansättning.

Vid nybyggnad finansieras översta 5 % av pk med ägarkapital och i vissa fall statligt kapitalbidrag i förening med motsvarande fondfinansiering av underhåll. Bostadslån lämnas till 25 % av pk och amorteras rakt på 40 år. Bottenlån är oförändrade.

Lån till underhåll amorteras rakt på 20 år och lämnas till maximalt 10 % av pk vart tjugonde år. (Pk avser produktionskostnaden för ett nytt hus det år lånet lämnas).

För dessa lån i kombination illustreras den reala skuldutvecklingen i fig. 8.12 vid olika antaganden om årlig inflation. Därmed avses "ändrat lånesystem". För jämförelse illustreras också skuldutvecklingen för grundmodell II i figuren.

Den reala skulden för det ändrade lånesystemet minskar snabbt vid hög inflation. Vid en årlig inflation om 10 % är värdet av det som återstår av den ursprungliga skulden knappt 12 % av pk efter 20 år, realt räknat.

Med grundmodell II som norm är skuldavvecklingen för det ändrade systemet tillräcklig ned till en årlig inflation om ca 1,5 %.

Det framgår av figuren att det inte blir problem med utrymme för ombyggnadslån. Även vid så låg inflation som 2 % årligen är den återstående skulden för det ändrade systemet nere vid 50 % av produktionskostnaden för ett nytt hus redan efter 25 år.

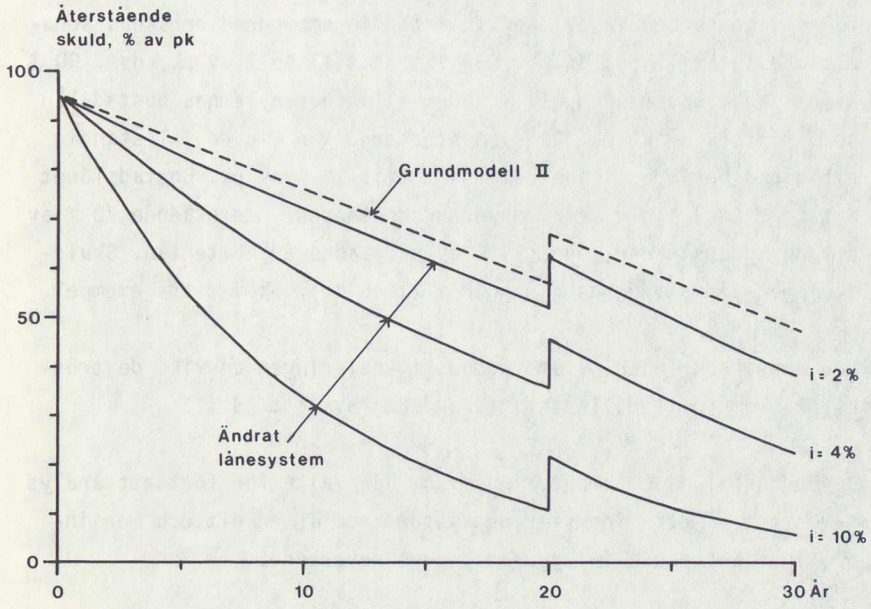


Fig. 8.12 Skuldutveckling realt för ändrat lånesystem vid olika årlig inflation (i) samt för grundmodell II.

Finansieringen av ombyggnader ändras enligt följande för fortsatt analys.

Till den del ombyggnadsarbetena sammanfaller med åtgärder i det periodiska underhållet eftersträvas lika finansiering. Det innebär att lån inte lämnas för åtgärder som fondfinansieras i underhållet. Dessa ombyggnadskostnader skall således finansieras med fondavsättningarna. För övriga åtgärder som återfinns i det periodiska underhållet lämnas bostadslån med rak amortering på 20 år. Resterande ombyggnadskostnader finansieras med bottenlån.

Den ändrade ombyggnadsfinansieringen kan illustreras med följande räkneexempel.

Den totala ombyggnadskostnaden uppgår till 50 % av pk. (Pk avser produktionskostnaden för ett nytt hus det år ombyggnaden sker).

Lån lämnas inte till underhåll som fondfinansieras. Kostnaderna för dessa arbeten kan vid en fullständig ombyggnad beräknas schablonmässigt till 5 % av pk. Lån lämnas till 45 % av pk, dvs. 90 % av ombyggnadskostnaden. Till underhållsarbeten lämnas bostadslån som amorteras rakt på 20 år. Kostnaderna kan vid en fullständig ombyggnad beräknas schablonmässigt till 10 % av pk. Bostadslånet omfattar då 20 % av hela ombyggnadskostnaden. Återstående 70 % av ombyggnadskostnaden, dvs. 35 % av pk, täcks av bottenlån. Skuldökningen vid ombyggnaden uppgår till 45 % av pk i detta exempel.

Med dessa ändringar av ombyggnadsfinansieringen undviks de tröskelproblem som redovisats i föregående avsnitt (8.3).

De ändrade lån och amorteringar som här valts för fortsatt analys tar sikte på ett finansieringssystem, som är enkelt och mer inflationståligt och integrerat än det nuvarande.

Som nästa steg i analysen prövas möjligheter att med ändrade räntebidrag förbättra kapitalutgifternas fördelning över tiden. Bl.a. uppmärksammas problemet som redovisats i föregående avsnitt, med för stora ökningar av kapitalutgifterna vid låg inflation när underhållslån tas upp. Ändringarnas inverkan på subventionerna belyses också.

8.4.3 Ändrade avtrappningar av räntebidrag

För nuvarande lån till nybyggnad, ombyggnad och underhåll av flerbostadshus lämnar staten bidrag till räntan. För lånen till ny- och ombyggnad bestäms bidragen som skillnaden mellan marknadsräntan och en garanterad ränta; den garanterade räntan trappas upp med tiden, varigenom räntebidragen minskar successivt. För underhållslån bestäms bidraget som hälften av en schablonmässigt beräknad marknadsränta; genom att amorteringarna minskar skulden och räntan, minskar också räntebidragen med tiden.

I det följande prövas möjligheter att förbättra nuvarande system genom ändrade avtrappningar av räntebidragen. Därvid behålls de ändringar av lån och amorteringar som redan valts.

Underhållslån

Med nuvarande utformning av räntebidragen för underhållslån blir vid hög inflation och räntenivå kapitalutgifterna relativt höga i början och låga mot slutet av lånets löptid. Bidragen är i detta hänseende onödiga under senare skeden av löptiden. Behovet av stöd är större inledningsvis. Därför provas en ändring så att också för lån till underhåll lämnas bidrag enligt en låg garanterad ränta som trappas upp successivt. Upptrappningen bestäms så att subventionsgraden inte ökar i jämförelse med nuvarande lån. Subventionsgraden avser här det diskonterade värdet av bidragen under lånets hela löptid.

Vid låg inflation tenderar underhållslån tillsammans med resterande ursprungslån att medföra en period med omvänd kapitalutgiftssplittring, vilket är problematiskt åtminstone för ägare med små utjämningsmöjligheter. En ökad utjämning av kapitalutgifterna för underhållslånen underlättar lösningen av detta problem. Det ger också skäl att pröva systemet med en garanterad ränta för underhållslån.

En sådan ändring är enkel och bidrar till större enhetlighet i finansieringssystemet genom att bidragen för alla lån likformas. Det underlättar integration. Dessutom torde investeringarna stimuleras bättre genom lägre initiala utgifter för lånen, även om kostnaderna över tiden inte minskas med totalt ökade subventioner.

Exempel på underhållslån med bidrag enligt en garanterad ränta som trappas upp, redovisas i det följande. Exemplen avser ett lån om 10 % av pk som amorteras rakt på 20 år.

Först redovisas ett exempel där inflationen antas uppgå till 10 % årligen och räntesatsen till 13,5 % (12+1,5). Dessa antaganden gäller också för nuvarande lån vid jämförelse med exemplet.

I exemplet är den garanterade räntan 2,0 % av skulden första året. Upptrappning sker sedan med 0,5 procentenheter per år. Då upphör bidragen efter tio år. Summan av de realt beräknade räntebidragen uppgår då till 4,4 % av pk, vilket är något lägre än för nuvarande lån (4,5 %). Eftersom bidragen för det ändrade lånet är mer koncentrerade till början av lånets löptid är emellertid nuvärdet av bidragen, beräknat med en diskonteringsfaktor om 2,25 %, av samma storlek för de båda lånen.

I fig. 8.13 illustreras utvecklingen av kapitalutgifterna för det ändrade lånet dels i löpande priser, dels realt. Fördelningen av utgifterna på staten och låntagaren redovisas särskilt.

Första året är kapitalutgiften för fastighetsägaren 0,64 % av pk, realt räknat. Det är lägre än för nuvarande underhållslån (0,81 %).

För det ändrade lånet är utgifterna för fastighetsägaren lägre inledningsvis och skuldavvecklingen snabbare än för nuvarande lån utan att subventionerna ökat.

Underhållslånet anpassas till lägre inflation med ändrad garanterad ränta.

I följande exempel antas inflationen uppgå till 4 % årligen och räntesatsen till 7,5 % (6 + 1,5). Den garanterade räntan är 1,5 % av skulden första året och trappas sedan upp med 0,2 procentenheter per år. Då uppgår summan av de realt beräknade räntebidragen under hela lånets löptid till 2,9 % av pk. Det är något lägre än om bidrag lämnas till halva räntan, som vid nu gällande regler för underhållslån. Subventionerna är alltså lägre än vid hög inflation och räntenivå. Första året är fastighetsägarens kapitalutgift 0,62 % av pk, realt räknat. De reala utgifterna minskar sedan successivt.

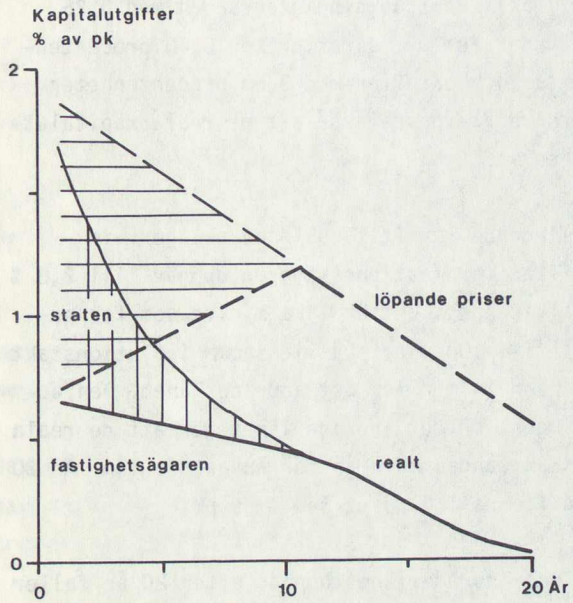


Fig. 8.13 Utveckling av kapitalutgifter för ändrat underhållslån. 10 % årlig inflation

Nybyggnadslån

Vid hög inflation är subventionerna stora för nuvarande lån och minskar kapitalutgifterna relativt snabbt, realt räknat.

För att begränsa subventionerna och förbättra pariteten vid hög inflation prövas upptrappning av den garanterade räntan i accelererande takt. Samtidigt sänks den garanterade räntan inledningsvis för att hålla låntagarens utgifter nere, trots att amorteringskraven ökats.

I ett första exempel antas inflationen uppgå till 10 % årligen och räntesatsen till 12,25 %. Enligt tidigare ändringar är bottenlån oförändrade medan bostadslån, som lämnas till 25 % av pk, amorteras rakt på 40 år.

I exemplet är den garanterade räntan första året 2,5 % av ursprungsskulden (95 % av pk). Upptrappning sker sedan med 0,25 procentenheter per år under fem år, därefter med 0,40 procentenheter per år under fem år och därefter med 0,50 procentenheter per år. Upptrappningarna har avpassats så att de reala kapitalutgifterna minskar successivt.

Beräkningar för detta ändrade lån (till 95 % av pk) ger vid handen att kapitalutgiften för fastighetsägaren uppgår till 2,8 % av pk första året, realt räknat. Det är lika mycket som för nuvarande nybyggnadslån (till 100 % av pk) vid samma inflationstakt och räntesats som det räknats med för det ändrade lånet. Den accelererande upptrappningen för det ändrade lånet gör att de reala kapitalutgifterna minskar långsammare än för nuvarande lån. År 20 är de reala kapitalutgifterna 1,6 resp. 1,3 % av pk.

När räntebidragen för det ändrade lånet upphör efter 20 år faller kapitalutgifterna snabbare än för nuvarande lån eftersom amorteringarna är olika.

För det ändrade lånet uppgår summan av de realt beräknade räntebidragen efter 20 år till 56 % av pk. Det är mindre än för nuvarande nybyggnadslån (63,5 %).

I följande exempel antas inflationen uppgå till 4 % årligen och räntesatsen till 6,25 %. Den garanterade räntan är 2,5 % första året och trappas sedan upp med 0,05 procentenheter per år.1

I detta fall blir den reala kapitalutgiften 2,9 % av pk första året. År 20 har den minskat till 2,1 %.

Räntebidragen upphör efter 31 år. Efter 20 år är summan av de reala räntebidragen 38 % av pk.

---

1 Försök med upptrappning med 0,10 procentenheter per år har visat att kapitalutgifterna ökar till en besvärande hög nivå när lån för underhåll tas upp, trots att initialutgifterna för dessa nedbringas med en garanterad ränta första året om 1,5 % av skulden.

Finansieringssystem A

Här beskrivs hur de valda ändringarna av finansieringen kan samverka i ett system. Därvid används de exempel som redovisats. Detta kallas "system A".

Först kombineras de exempel som utformats med antagande om 10 % årlig inflation.

I system A sker finansieringen av nybyggnad och underhåll dels med eget kapital, som täcks av bidrag i vissa fall, och med motsvarande fondavsättningar, dels med lån.

Utvecklingen av de reala kapitalutgifterna för lånen till nybyggnad och underhåll illustreras i fig. 8.14. För jämförelse illustreras också kapitalutgifterna för grundmodell II i figuren.

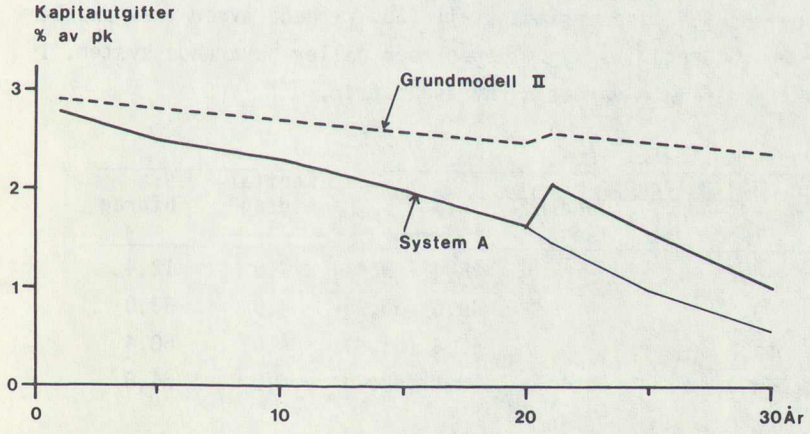


Fig. 8.14 Utveckling av kapitalutgifter för lån till nybyggnad och underhåll i system A, realt samt i grundmodell II. 10 % årlig inflation.

Kapitalutgifterna i system A sluter an till grundmodellens mer än utgifterna för nuvarande lån under den överblickade perioden. Det

framgår bl.a. vid en jämförelse med fig. 8.9 i föregående avsnitt.

För system A kan den hyresgrundande kapitalkostnaden år 1 beräknas till 3,4 % av pk, realt. Det är summan av kapitalutgiften för nybyggnadslånet och kostnaden för eget kapital och fondfinansiering (2,8 + 0,6).

På motsvarande sätt kan första årets hyresgrundande kapitalkostnad beräknas till 3,5 % av pk för grundmodell II (2,9 + 0,6).

För nuvarande system beräknas kostnaden till 3,3 % av pk. Det är summan av utgiften för ett heltäckande nybyggnadslån (2,8) och en beräknad fondavsättning (0,5) sedan underhållslånen införts. Före det var en beräknad fondavsättning dubbelt så stor och summan sålunda 3,8 %.

Summan vid olika tidpunkter av de reala subventionerna i system A redovisas i följande sammanställning. Värdena avser % av pk. De värden som redovisas inom parenteser gäller nuvarande system. I dessa ingår inte värdet av hyresrabatter.

År	Räntebidrag			Kapital-	S:a
	nybyggn.-lån	underh.-lån	s:a	bidrag	bidrag
1	8,4	-	8,4 (8,4)	4,0	12,4
10	49,0	-	49,0 (50,9)	4,0	53,0
20	56,4	-	56,4 (63,5)	4,0	60,4
30	56,4	4,4	60,8 (68,7)	4,0	64,8

Räntebidragen i system A är lägre än i det nuvarande. Skillnaden ökar med tiden. Nuvärdet av räntebidragen under de första tjugo åren är 50 % av pk för det ändrade systemet mot 55 % för det nuvarande. Det är mer än nuvärdet för system A även då kapitalbidraget inkluderas i beräkningen. För grundmodellen är emellertid räntebidragen avsevärt lägre.

Finansieringen av ombyggnader i system A sker enligt redovisningen i det föregående dels med fonderat kapital, dels med lån - serielån i botten och bostadslån med rak amortering på 20 år.

Med samma exempel som valts i det föregående (8.4.2) för att illustrera den ändrade ombyggnadsfinansieringen, kan den reala ökningen av kapitalutgifterna första året efter ombyggnaden beräknas till 1,5 % av pk, då den garanterade räntan är 2,5 % av det lånade kapitalet. Ökningen kommer till kapitalutgifterna för tidigare lån. Om ombyggnaden genomförs inom ramen för system A efter 40 år, t.ex., återstår utgifter för det ursprungliga bottenlånet om ca 0,2 % av pk, realt. Summan av kapitalutgifterna skulle då uppgå till ca 1,7 % av pk, vilket kan jämföras med 2,8 % för ett nybyggt hus.

I det följande redovisas systemet för det fall exemplen som utformats med antagande om 4 % årlig inflation kombineras.

Utvecklingen av de reala kapitalutgifterna för lånen till nybyggnad och underhåll illustreras i fig. 8.15 tillsammans med kapitalutgifterna för grundmodell II.

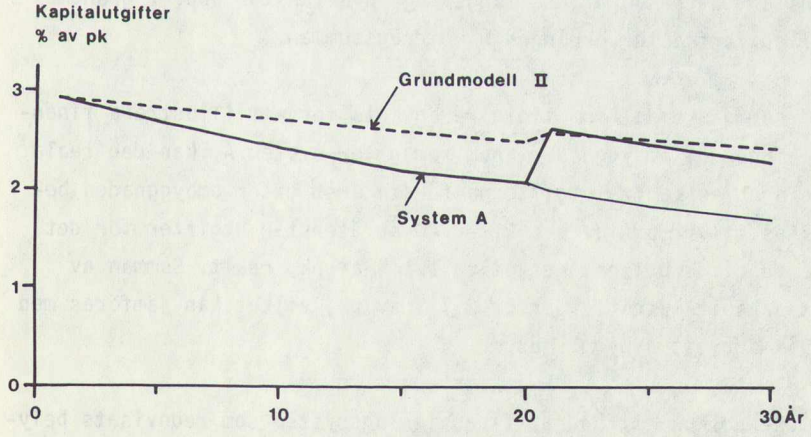


Fig. 8.15 Utveckling av kapitalutgifter för lån till nybyggnad och underhåll i system A, realt samt i grundmodell II. 4 % årlig inflation.

Kapitalutgifterna i system A sluter i detta fall relativt nära an till grundmodellens, under den överblickade perioden.

För system A kan den hyresgrundande kapitalkostnaden år 1 beräknas till 3,5 % av pk, realt (2,9 + 0,6). Den är av samma storlek som för grundmodellen.

Summan vid olika tidpunkter av de reala subventionerna i system A redovisas i följande sammanställning. Värdena avser % av pk.

År	Räntebidrag			Kapital-bidrag	S:a bidrag
	nybyggn.-lån	underh.-lån	s:a		
1	3,4	-	3,4	4,0	7,4
10	25,8	-	25,8	4,0	29,8
20	37,8	-	37,8	4,0	41,8
30	41,4	2,9	44,4	4,0	48,4

Räntebidragen är väsentligt lägre än de som redovisats för det fall inflationen är 10 % årligen. Summan av de reala räntebidragen uppgår efter 20 år till 38 % av pk. Motsvarande värde för grundmodellen är 19 %, dvs. hälften. I system A är bidragssumman konstant efter 30 år, så länge inga nya lån tas upp. I grundmodellen fortsätter ökningen av bidragssumman.

Med samma exempel som tidigare använts för att illustrera finansieringen av ombyggnader inom ramen för system A, kan den reala ökningen av kapitalutgifterna första året efter ombyggnaden beräknas till 1,6 % av pk. Efter 40 år återstår utgifter för det ursprungliga bottenlånet om ca 1,1 % av pk, realt. Summan av dessa kapitalutgifter är ca 2,7 % av pk, vilket kan jämföras med 2,9 % för ett nybyggt hus.

De exempel på ett ändrat finansieringssystem som redovisats belyser förhållanden vid flerbostadshus i allmännyttig ägo.

Förhållanden vid andra ägar- och upplåtelseformer beror av vilka tillämpningar av ett ändrat system som väljs i olika fall. Enklast och med viss anslutning till nuvarande villkor ter sig följande.

För bostadsrättsfastigheter tillämpas samma system som för allmännyttiga företag. Detsamma gäller för enskilt ägda hyresfastigheter och för egnahem med undantag för kapitalbidrag vid nybyggnad. För egnahem skulle dessutom räntebidragen för lån till ny- och ombyggnad reduceras för att neutralisera värdet av skattesubventionerna och räntebidrag till lån för underhåll inte lämnas med hänsyn till bl.a. avdragseffekten.

På detta sätt skulle en hög grad av enhetlighet gälla för det ändrade systemet i jämförelse med det nuvarande. Då skulle de exempel som redovisats belysa också förhållanden vid andra ägar- och upplåtelseformer i väsentliga avseenden.

Det redovisade systemet ger exempel på att det med relativt måttliga ändringar går att förbättra den nuvarande bostadsfinansieringen så att systemet blir enhetligare, mer integrerat och inflationståligare. Systemet ger något förbättrad paritet och lägre subventionsgrad.

Ändringarna i system A kan användas för alla framtida statligt finansierade bostadsinvesteringar. Även för utestående lån kan ändringarna aktualiseras. Det gäller i första hand de lån som beviljats för ny- och ombyggnad. Mest näraliggande är en accelererad upptrappning av den garanterade räntan om den framtida inflationen skulle komma att ligga på en hög nivå. Upptrappningarna behöver i vart fall anpassas till inflationen. För de bostadslån som beviljats under senare år är ökade amorteringar motiverade i samband med omprövningar av garanterade räntor.

De ändringar av nuvarande bostadsfinansiering som diskuterats, skulle för framtida bostadsinvesteringar innebära minskad utlåning vid ny- och ombyggnad, snabbare återbetalning av lån, minskade subventioner för ny- och ombyggnad samt oförändrade sub-

ventioner för underhåll; dock ger kapitalbidrag för nybyggnad större subventioner initialt än med nuvarande finansiering. Ändringar i utestående lån kan leda till bl.a. minskade subventioner vid hög inflation.

Genomgående torde effekten av dessa ändringar bli ökade kostnader för ägarna av de något äldre statsbelånade bostäderna.

Enligt de exempel avseende ett ändrat system som redovisats, är subventionerna mindre och låntagarnas kostnader större vid låg inflation än vid hög inflation, om realräntenivån är densamma.[1] I grundmodellen är utgifterna jämnare fördelade över tiden, låntagarnas kostnader större och subventionerna mindre än i det ändrade systemet. Störst är skillnaderna vid hög inflation.

Kan subventionerna minskas väsentligt vid hög inflation?

Det går inte bra att slopa eller kraftigt minska räntebidragen utan andra ändringar av finansieringssystemet - alltför höga initialkostnader skulle hindra investeringar, vissa upplåtelseformer skulle bli omöjliga, m.m. Med omfördelning av kostnader över tiden kan sådana allvarliga följder undvikas. Jämfört med nuvarande finansiering innebär det ändrade systemet att kapitalutgifterna jämnas ut bättre över tiden; de fördelas emellertid inte om.

I det följande behandlas vissa möjligheter att med omfördelning sluta ett ändrat system närmare an till grundmodellen. Det skulle bl.a. innebära att subventionerna minskar.

8.4.4 Räntelån

Här prövas en ytterligare ändring av nuvarande system, nämligen att omvandla räntebidrag till lån i viss utsträckning. Därvid

---

1 Vid sjunkande inflation kan en period med relativt hög realränta medföra att subventionerna inte minskar trots att låntagarnas kostnader ökar.

behålls de ändringar, som valts i den föregående analysen, dvs. ändrade lån och amorteringar samt systemet med garanterade räntor som successivt trappas upp.

Den tillkommande ändringen innebär att inslag av skuldökning och omfördelning av kapitalutgifter över tiden prövas, under förutsättning att nuvarande beskattning är oförändrad.

Följande ändring prövas, med avseende på hyres- och bostadsrättsfastigheter.

Staten lämnar bidrag till halva räntan och lån till den rest som inte täcks av den garanterade räntan. Lånet täcker alltså skillnaden mellan halva bruttoräntan och den garanterade räntan. Räntelånet läggs till skulden och förräntas. Förfarandet upprepas år för år. Räntelån ackumuleras. Även räntan på räntelånen subventioneras till hälften. När den garanterade räntan så småningom överstiger halva räntan (räntebidraget) amorteras räntelånen. Upptrappningen av den garanterade räntan fortsätts tills räntelånen är helt återbetalda. Då upphör räntebidragen.

Ändringen bygger på att bidrag lämnas till halva räntan, så länge den garanterade räntan styr låntagarnas utgifter. Neutralitetsaspekten har påverkat valet av ansats - låntagarens kostnad för lånet bör inte bli större än i det fall motsvarande lån utan räntebidrag skattesubventioneras.

En motsvarande ändring för egnahem skulle kunna innebära att statens räntebidrag slopas. Staten skulle i stället lämna ett räntelån som tillsammans med den garanterade räntan täcker nettoräntan. Genom skattesubventioneringen kan nettoräntan beräknas uppgå till ungefär halva bruttoräntan. Sålunda skulle i detta fall räntelånen helt ersätta räntebidragen.

En enkel illustration till tanken ger följande sammanställning av räntetal.

	Egnahem	Hyres- och bostadsrätt
Bruttoränta	12 %	12 %
Räntesubvention	6 % (skattesubv.)	6 % (räntebidrag)
Nettoränta	6 %	6 %
Räntelån	3 %	3 %
Garanterad ränta	3 %	3 %

Ansatsen för hyres- och bostadsrättsfastigheter med bidrag till halva bruttoräntan innebär en något förenklad tolkning av neutralitetskravet. En mer stringent (och mer komplicerad) ansats vore att anpassa räntebidragen till det skattemässiga värdet av underskottsavdragen för egnahem. En sådan anpassning får större betydelse vid låg räntenivå än vid hög. Emellertid gäller också att räntebidragen upphör under lånets löptid medan skattesubventioneringen inte gör det. Ett problem i sammanhanget är att med de stora avdrag som skulle bli aktuella, kan det skattemässiga värdet av underskottsavdragen bli mindre än 50 % för normalinkomsttagare.

Det har fått anstå till det fortsatta arbetet att mera uttömmande belysa möjligheterna med räntelån. Då finns skäl att ta hänsyn till bl.a. de påpekanden vi redovisat här. En ytterligare viktig aspekt gäller inverkan i egnahemsfallet på fördelningen av subventionerna mellan staten och kommunerna.

Här beskrivs närmare den enkla ansatsen med bidrag till halva räntan för hyres- och bostadsrättsfastigheter.

I det följande redovisas exempel på denna typ av lån under antagande om 10 % årlig inflation och motsvarande räntesatser för lån, dvs. 12,25 % för ny- och ombyggnadslån (inkl. räntelån) och 13,5 % för underhållslån (inkl. räntelån). Exemplen avser flerbostadshus i allmännyttig ägo.

Underhållslån

För underhållslånen, där bidragen svarar mot halva räntan i utgångsläget, medför en ändring av bidrag till lån med angiven inriktning i princip ingen ändring av subventionsgraden. Syftet med följande exempel är därför i första hand att utröna anslutningen till grundmodellen när det gäller utveckling av skuld och kapitalutgifter.

Exemplet avser som tidigare ett lån om 10 % av pk som amorteras rakt på 20 år. Den garanterade räntan första året ändras till 1,5 % av ursprungsskulden, vilket är lägre än i tidigare exempel (2,0 %). Upptrappningen är 0,5 procentenheter per år som i tidigare exempel.

I fig. 8.16 illustreras utvecklingen för det ändrade lånet av skulder och kapitalutgifter, dels i löpande priser, dels realt; reala värden kan jämföras med grundmodellens.

Räntelånen gör att skulden minskar långsammare än i tidigare exempel, vilket förbättrar anslutningen till grundmodellen. I löpande priser växer räntelånen till sammanlagt 2,7 % av pk år 9 och är helt återbetalda år 18.

Jämfört med tidigare exempel är de reala kapitalutgifterna lägre inledningsvis och avtar långsammare. Första året är den reala kapitalutgiften 0,59 % av pk, vilket är lägre än för nuvarande lån (0,81 %) och i nivå med grundmodellens (0,60 %).

Nuvärdet av räntebidragen för det ändrade lånet överstiger något värdet för nuvarande lån (4,15 resp. 3,95 % av pk).

Nybyggnadslån

Exemplet är här utformat som det tidigare redovisade (med 10 % årlig inflation) men med lån till skillnaden mellan halva bruttoräntan och den garanterade räntan.

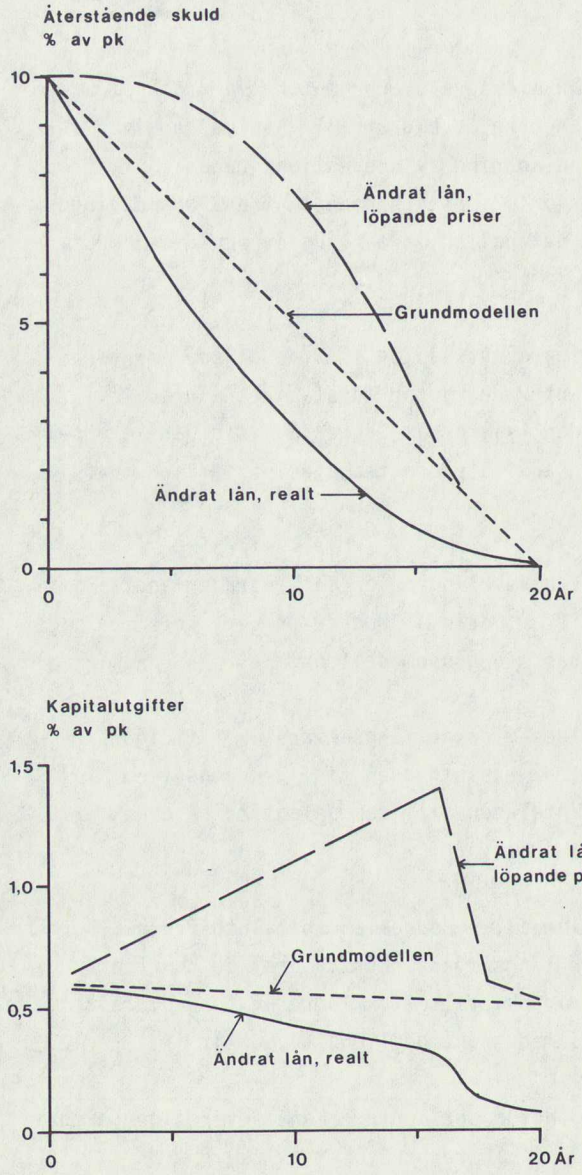


Fig. 8.16 Utveckling av skulder och kapitalutgifter för ändrat underhållslån med räntelån och för grundmodell. 10 % årlig inflation.

I fig. 8.17 illustreras utvecklingen av ränteutgifterna i löpande priser med fördelning på staten och låntagaren.

I löpande priser växer summan av räntelånen till drygt 33 % av pk år 14 och blir helt återbetald år 25. Den växer snabbare än ursprungsskulden amorteras, dvs. en skuldökning sker. Störst är den totala skulden efter tolv år, ca 118 % av pk.

Kapitalutgifterna för låntagaren överensstämmer med de i tidigare exempel med undantag för att de är något högre under åren 20-25.

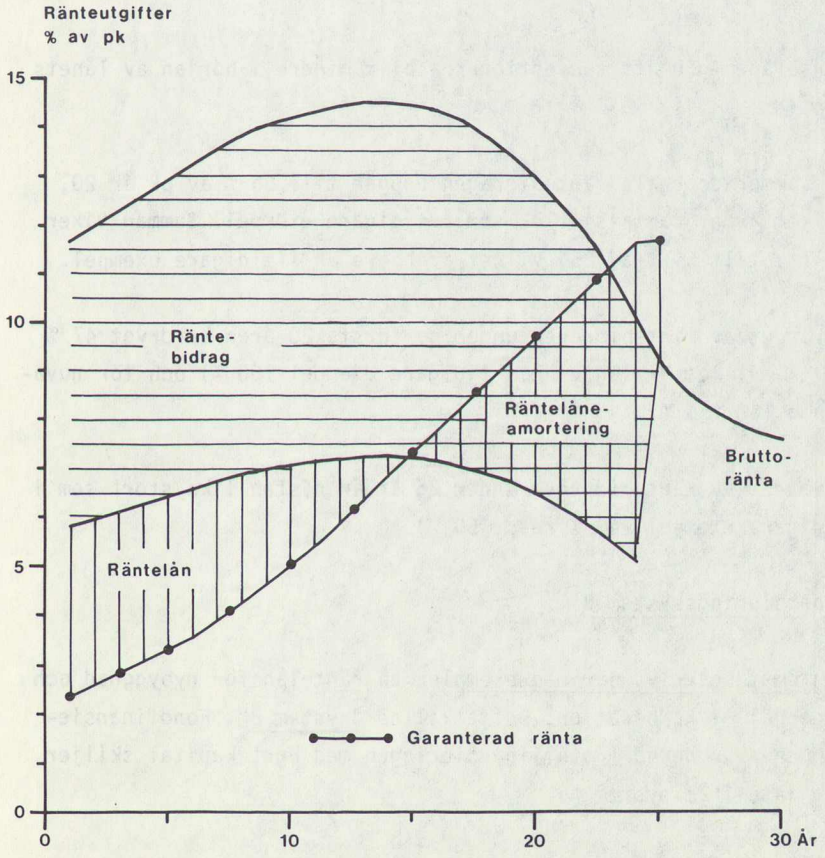


Fig. 8.17 Utveckling av ränteutgifter för ändrat nybyggnadslån med räntelån. 10 % årlig inflation.

Summan vid olika tidpunkter av de reala räntebidragen har ställts samman nedan. Värdena avser % av pk. För jämförelse redovisas värdena inom parenteser som gäller nybyggnadslånet i system A vid 10 % årlig inflation.

År	Räntebidrag	
1	5,3	(8,4)
10	39,3	(49,0)
20	56,1	(56,4)
30	59,0	(56,4)

Räntelånen gör att subventionerna blir mindre i början av lånets löptid.

De summerade reala räntebidragen uppgår till 56 % av pk år 20, vilket är av samma storlek som i tidigare exempel. Summan växer till totalt 59 % år 25, vilket är högre än i tidigare exempel.

Nuvärdet av räntebidragen under de första 20 åren är drygt 47 % av pk, vilket är lägre än i tidigare exempel (50 %) och för nuvarande lån (55 %).

Nuvärdet av räntebidragen under 25 år är nästan lika stort som i tidigare exempel (49 % resp. 50 %).

Finansieringssystem B

Systemet beskrivs här med exemplen på räntelån för nybyggnad och underhåll i kombination. Detta kallas "system B". Fondfinansieringen av underhåll och finansieringen med eget kapital skiljer sig inte från system A.

I figur 8.18 illustreras skuldutvecklingen.

I löpande priser når skulden ett maximum om ca 170 % av pk när underhållslånet tas upp år 20. Den reala skuldminskningen sker ändå snabbt. År 20 återstår endast 15 % av pk innan underhållslånet tas upp och sålunda 25 % efter. Det är mycket mindre än i grundmodellen.

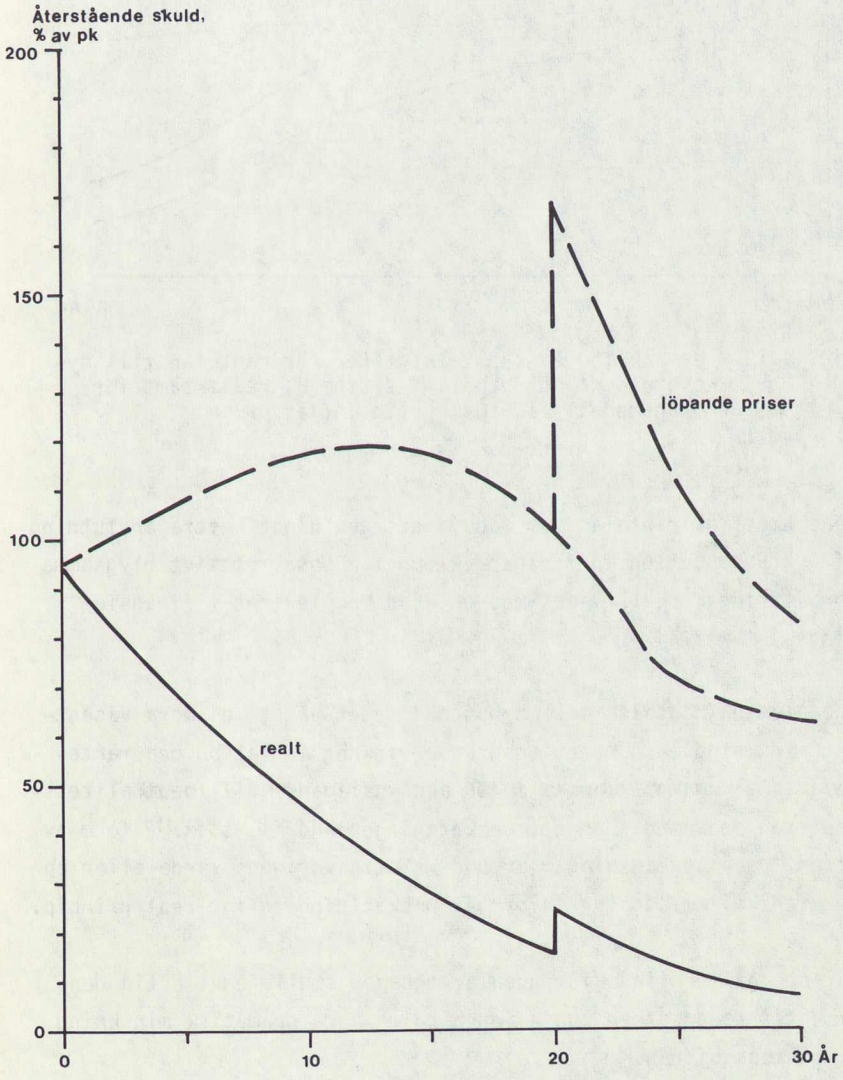


Fig. 8.18 Skuldutveckling för räntelån till nybyggnad och underhåll. 10 % årlig inflation.

I fig. 8.19 illustreras utvecklingen av de reala kapitalutgifterna för system B och för grundmodellen.

Skillnaderna i fråga om kapitalutgifter mellan de ändrade systemen med resp. utan räntelån är inte stora. Jämför fig. 8.14.

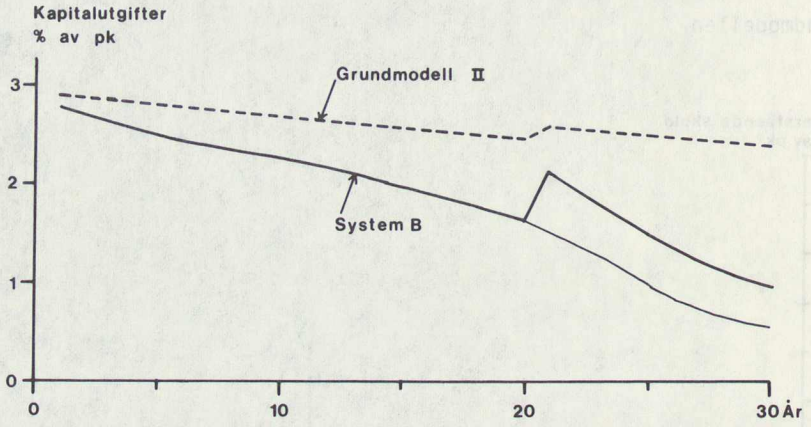


Fig. 8.19 Utveckling av kapitalutgifter för räntelån till nybyggnad och underhåll i system B, realt samt för grundmodell II. 10 % årlig inflation.

De exempel på räntelån som redovisats ger något bättre anslutning till grundmodellen än tidigare exempel. Dessa relativt blygsamma förbättringar skall vägas mot en ökad komplexitet i finansieringssystemet.

Exemplet på räntelån till nybyggnad tyder på att en mera väsentlig minskning av subventionsgraden vid hög inflation och räntenivå inte kan åstadkommas under hänsynstagande till neutralitetsaspekten med mindre än att beskattningen ändras, t.ex. i form av ytterligare begränsningar av underskottsavdragens värde eller en mer radikal omläggning i form av beskattning enligt real princip.

När det gäller finansieringen av egnahem skulle emellertid den diskuterade ansatsen kunna innebära en mera dramatisk minskning av statens bidrag.

Finansieringssystemen har kommenterats med utgångspunkt från räkneexempel som förutsätter konstant årlig inflation. I verkligheten varierar inflationstakten mellan olika år. Räkneexemplen belyser förhållanden under perioder med genomsnittligt hög resp. låg inflation.

I både system A och B behöver upptrappningen av den garanterade räntan anpassas till perioder med olika genomsnittlig inflationstakt. Exemplen för årlig inflation om 10 % och 4 % visar upptrappningar som kan tillämpas under perioder med hög resp. låg genomsnittlig inflation. Under perioder med inflation däremellan kan systemen fungera utan särskilda svårigheter om upptrappningar tillämpas som är snabbare än i exemplet för 4 % och långsammare än i exemplet för 10 % årlig inflation.

I båda systemen tenderar kostnaden för det allmänna att vara större ju högre inflationstakten är. Med räntelånen i system B kan kostnaderna minskas i början av lånens löptid. Sett över en längre tid är räntelånens kostnadsminskande effekt dock relativt blygsam enligt räkneexemplen. Det beror till stor del av att räntelåneskulderna växer i långsammare takt än inflationen.

I alla räkneexempel har samma "normala" realräntesats använts. I verkligheten varierar realräntans nivå med tiden. Bl.a. kan en övergång från en period med högre till en med lägre genomsnittlig inflation - som nu har aktualitet - väntas medföra ett skede med högre realränta än normalt.

Effekten av en hög realränta tenderar att bli olika i system A resp. B.

System A fungerar i detta hänseende på samma sätt som det nuvarande; så länge den garanterade räntan styr låntagarnas utgifter torde kostnaden av en hög realränta i första hand bäras av det allmänna.

I system B medför konstruktionen med räntelån att kostnaden av en hög realränta delas mellan låntagarna och det allmänna; proportionen beror av realräntans nivå. Vid hög realränta blir räntelånen större och växer skuldsumman snabbare än i räkneexemplet där realräntan förutsatts ligga på "normal" nivå. Den kostnadsomfördelande och subventionsminskande effekten av räntelånen skulle sålunda öka i ett skede med relativt hög realränta.

8.5 Fastighetsskatt som komplement till lån och bidrag

8.5.1 Nuvarande finansieringssystem behöver reformeras

Vi har i avsnitt 8.3 konstaterat att nuvarande finansieringssystem inte fungerar väl vare sig vid hög eller låg inflation.

Vid hög inflation avvecklas skulder i fastigheter snabbt i reala termer. Skuldavvecklingen betalas till stor del av det allmänna genom stora subventioner. Förmögenhetsomfördelning till fastighetsägares förmån uppstår. Realt sett sjunker också kapitalutgifterna snabbt. Utgifterna blir låga för äldre hus. Denna utgiftssplittring leder till problem på bostadsmarknaden.

Vid låg inflation dämpas eller försvinner de problem som framträder vid hög inflation. I stället gör sig andra brister i det nuvarande systemet gällande. Vid övergång till en bestående lägre inflationstakt skulle det förr eller senare uppkomma problem med den lånefinansiering av underhåll som nu har införts i finansieringssystemet. Utgiftsökningarna vid upptagande av underhållslån skulle kunna bli så stora att omvänd utgiftssplittring uppstår dvs. kapitalutgifterna i äldre hus blir högre än i nya. Vid mycket låg inflationstakt kan det uppstå problem med säkerhetsutrymme för nya lån när det är dags att genomföra underhållsåtgärder. Amorteringarna i det nuvarande finansieringssystemet kommer att ske för långsamt om inte inflationen sänker skuldernas reala värde.

Problemen vid låg inflation har hittills inte uppmärksammats i särskilt hög grad. Det sammanhänger med att det nuvarande finan-

sieringssystemet bara har existerat under en period med hög inflationstakt. Det är således problemen vid hög inflation som krävt uppmärksamhet och motåtgärder.

I själva verket kan man säga att införandet av de nya underhållslånen har varit möjligt just på grund av att vi har haft hög inflation. De fastigheter som det under 1980-talet kommer att bli aktuellt att ta upp underhållslån för har, genom den höga inflationstakten i slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet, relativt låga skulder och kapitalutgifter. Vid övergång till låg inflationstakt skulle denna förutsättning för det nya inslaget i lånesystemet successivt försvinna.

Det är alltså uppenbart att det nuvarande finansieringssystemet behöver reformeras om man vill att det skall uppfylla olika krav bättre än det f.n. kan göra. Det gäller oavsett vilken inflationstakt man kan räkna med i framtiden.

8.5.2 Nuvarande lån och bidrag kan förbättras till en gräns

I avsnitt 8.4 har vi diskuterat möjligheterna att förbättra det nuvarande finansieringssystemet. Vi har visat att det med relativt små förändringar går att ansluta systemet bättre till de grundmodeller som vi har presenterat i avsnitt 8.2. Det är liktydigt med att olika krav kan tillgodoses bättre. Det gäller både vid hög och låg inflation. Framför allt är problemen vid låg inflation möjliga att bemästra.

Vid hög inflation avviker det system A, som vi diskuterat i avsnitt 8.4, i betydande grad från grundmodellen även om det å andra sidan ansluter bättre än nuvarande finansieringssystem.

Genom utveckling av nuvarande finansieringssystem är det möjligt att begränsa behovet av subventioner. System A innebär emellertid avsevärt högre subventionsgrad än grundmodellen. Det gäller framför allt vid hög inflation men även vid låg inflationstakt.

En grundläggande utgångspunkt för de exempel på utveckling av det nuvarande lånesystemet med räntebidrag, som vi redovisat i avsnitt 8.4, har varit att pröva förändringar som kan bedömas vara relativt enkla att genomföra. De skulle inte öka komplexiteten i finansieringssystemet.

System A innebär i första hand två slag av förändringar. För det första är kraven på amorteringar av statslånen bättre anpassade till den takt i vilken olika byggnadsdelar förslits. Denna ändring är framför allt väsentlig för att lånesystemet skall fungera väl vid låg inflation. För att anpassa kapitalutgifterna till kravet på paritet mellan hus byggda olika år ändras reglerna för upptrappning av den garanterade räntan och därmed storleken på de räntebidrag som utgår.

Vi har även diskuterat en förändring som innebär att delar av räntebidragen ersätts med räntelån (system B). Denna ändring medför ytterligare förbättring av lånesystemet men ökar å andra sidan komplexiteten något. Det kan diskuteras hur man skall väga de fördelar och nackdelar som omvandlingen av räntebidrag till räntelån medför.

Systemen A och B skall ses som exempel på att nuvarande finansieringssystem kan göras effektivare. De kan uppfattas som anvisningar om vilken typ av förändringar som kan ge positiva effekter när det gäller möjligheterna att tillgodose olika krav på finansieringssystemet. Däremot utgör de inte några färdigbearbetade förslag till nytt finansieringssystem. Vi påstår således inte att vi skulle ha uttömt alla möjligheter till att förbättra lånesystemet. Däremot har vi visat att det är både principiellt och praktiskt möjligt att åstadkomma förbättringar. Framför allt om systemet får verka i en situation med relativt låg genomsnittlig inflationstakt. Vid hög inflation räcker inte de diskuterade ändringarna för att tillgodose olika krav fullt ut.

Hög inflationstakt kan mötas med ökade upptrappningar av garanterade räntor. En följd av detta blir emellertid att den garanterade räntan snabbare kommer i nivå med marknadsräntan. Upptrapp-

ningen kan fortsätta ett antal år efter att detta har inträffat, genom skärpta krav på amorteringar. Då sker å andra sidan en snabb återbetalning av lånen. Härigenom kommer kapitalutgifterna att sjunka drastiskt efter en tid. Fastighetsekonomiskt skulle det finnas utrymme för att betala högre kapitalutgifter. Teoretiskt skulle det alltså vara möjligt att då återkräva subventioner som utgått under den första perioden av fastighetens livslängd. Lånesystemet ger emellertid ingen grund för sådana återkrav.

Bostadspolitiskt innebär de drastiskt sänkta kapitalutgifterna bl.a. att kravet på paritet inte kan tillgodoses nöjaktigt.

Vid hög inflation blir statens kostnader för räntebidrag höga. Detta skall ses mot bakgrund av att en av räntebidragens uppgifter i finansieringssystemet är att utjämna kostnadsskillnader mellan fastigheter. Den tröskeleffekt som ändå uppstår när räntebidragen har upphört att utgå skulle i princip kunna undvikas genom att räntebidragen gjordes ännu större från början. Man skulle således anpassa fastighetsägarnas kapitalutgifter i början av fastighetens livslängd till den låga nivå som uppstår senare. En sådan metod skulle emellertid innebära kraftigt ökade kostnader för staten, vilket strider mot kravet på oförändrade eller minskade bostadssubventioner.

Det är alltså uppenbart att systemet med lån och räntebidrag har begränsningar. I det följande skall vi peka på en möjlighet att öka systemets effektivitet genom att komplettera lån och räntebidrag med någon form av fastighetsskatt.

8.5.3 En fastighetsskatt kan spela en viktig roll i finansieringssystemet

Här kommer vi att diskutera vilken roll en fastighetsskatt kan ha i ett finansieringssystem med räntebidrag som kostnadsutjämnande instrument. Diskussionen kommer att vara principiell. Vi kommer således inte att beröra frågan om hur en fastighetsskatt skulle vara konstruerad i praktiken. Denna fråga kräver många detaljerade överväganden som med fördel kan anstå tills dess att de över-

gripande principiella diskussionerna om finansieringssystemet har förts. Ett syfte med vårt betänkande är att lägga grunden för sådana diskussioner.

Utgångspunkten för vår diskussion här är det system A som vi har diskuterat i avsnitt 8.4.

System A skiljer sig i flera avseenden från det nuvarande finansieringssystemet. En sammanfattande beskrivning av system A ges i tab. 8.3 och 8.4.

Tab. 8.3 System A - lån och amorteringar

Ändamål	Andel av nyproduktionskostnad	Finansieras genom	Återbetalning
Nybyggnad	70 %	bottenlån	serielån (= nuv. system)
	25 %	bostadslån	rak amortering, 40 år
	5 %	egen insats (kapitalbidrag)	fondering
Underhåll (vart 20:e år)	10 %	underhållslån (oprioriterade fastighetskrediter)	rak amortering, 20 år

Tab. 8.4 System A - garanterade räntor

Typ av lån	Inflationstakt	Garanterad ränta år 1	Upptrappningstakt
Nybyggnad	10 %	2,5	0,25(i 5 år), 0,40(i 5 år) och 0,50 därefter
	4 %	2,5	0,05 per år
Underhåll	10 %	2,0	0,5 per år
	4 %	1,5	0,2 per år

System A är inflationståligare än nuvarande finansieringssystem. Denna egenskap har åstadkommits på två sätt. För det första genom ändring av amorteringsreglerna. För det andra genom att anpassa garanterade räntor och upptrappningarna av dessa till inflationstakten.

Anpassning av upptrappningstakten är inte någon nyhet i räntebidragssystemet. Såväl de förändringar av den normala upptrappningstakten som de extra upptrappningar, vilka vidtagits sedan nuvarande system infördes i mitten av 1970-talet, kan ses som anpassning av systemet till förändrad inflationstakt.

Detta är i själva verket en typisk egenskap hos ett finansieringssystem där räntebidrag används för att utjämna skillnader i kapitalkostnader. Vill man att systemet skall tillgodose olika krav vid varierande inflationstakt kan man inte lägga fast den garanterade räntans nivå och upptrappningstakten en gång för alla. Dessa båda faktorer måste vara variabla handlingsparametrar genom vilket systemet kan anpassas till ändrade förutsättningar (inflation).

En nackdel med detta funktionssätt är att räntebidragens storlek - dvs. statens kostnader för dessa - blir en underordnad variabel. Detta gäller åtminstone så länge man av bostadspolitiska skäl inte kan ändra på kapitalutgifternas nivå i nyproduktionen. Som vi har visat i våra analyser av system A i avsnitt 8.4 kommer subventionsgraden att variera med inflationstakten.

Det bör understrykas att en av utgångspunkterna för de räkneexempel, som system A utgör, har varit att kapitalkostnaderna i nyproduktionen skall vara av oförändrad storlek i jämförelse med nuvarande förhållanden. Valet av kapitalkostnadsnivå inverkar på statens kostnader för räntebidrag. Det är naturligtvis en bostadspolitisk avvägningsfråga att bestämma hur höga kapitalkostnader som kan vara rimliga i nyproduktionen. En annan fråga är hur kostnaderna för räntebidrag skall finansieras. Genom införande av en fastighetsskatt i systemet kan staten få intäkter som åtminstone delvis kan finansiera bostadssubventioner. Genom en

sådan omfördelning mellan olika fastigheter kan behovet av att belasta statens finanser med kostnader för bostadssubventioner nedbringas även då systemet skall verka i en situation med hög inflationstakt.

Vid 10 % inflation sluter den reala kapitalutgiftsutvecklingen i system A relativt väl an till grundmodellens under de första 20-25 åren. Trots den progressiva avtrappningen av räntebidragen för nybyggnadslånet sjunker kapitalkostnaderna emellertid snabbare i system A än i grundmodellen (se fig. 8.14). Det är en avvägningsfråga att bedöma hur stor avvikelse från grundmodellen som kan anses acceptabel. Genom ytterligare justeringar kan system A fås att sluta ännu bättre an till grundmodellen under en period. Följden av detta blir sannolikt att den tidpunkt, då avvikelsen mellan grundmodellen och system A blir mycket stor, inträffar tidigare. Det principiellt viktiga är konstaterandet att det inträffar ett läge där förutsättningarna för paritet försämras radikalt. Tidpunkten för detta inträffar vid 10 % inflationstakt någon gång mellan det tjugonde och tjugofemte året efter en fastighets färdigställande.

Om system A kompletteras med en fastighetsskatt kan denna utformas så att kapitalutgifterna inkl. skatten ansluter bättre till grundmodellen även efter den tidpunkt då räntor och amorteringar på lånen ligger på en betydligt lägre nivå. Förutsättningarna för paritet kan således förbättras med en fastighetsskatt. Utan närmare överväganden om utformningen av en sådan skatt, förefaller en lämplig tidpunkt för när uttag av skatt kan bli aktuell vara efter det att räntebidrag för nybyggnadslånet upphört. Med andra ord när kapitalkostnaderna för nybyggnadslånen inte längre trappas upp. Vid 10 % inflation och 12,25 % ränta inträffar detta efter 20 år.

Förutom att förutsättningarna för paritet då förbättras tillförs staten intäkter av fastighetsskatten. Dessa intäkter kan i viss utsträckning finansiera kostnaderna för bostadssubventioner till fastigheter som befinner sig i ett tidigare stadium av livscykeln.

Införandet av en fastighetsskatt i finansieringssystemet innebär således att förutsättningarna för att uppfylla vissa bostadspolitiska krav kan förbättras samtidigt som statens nettokostnader för subventioner till en fastighet kan minskas.

Av fig. 8.15 framgår att det vid låg inflation (4 %) inte finns något motsvarande utrymme för att ta ut fastighetsskatt under den överblickade perioden (30 år). Efter år 30 kommer det emellertid att inträffa en tidpunkt då kapitalutgifterna i system A börjar avvika i något snabbare takt från grundmodellen. Upptrappningen av den garanterade räntan både för nybyggnadslånet och för det första underhållslånet upphör år 31 efter fastighetens färdigställande. Därefter sjunker kapitalutgifterna i snabbare takt än tidigare. Det är således uppenbart att en fastighetsskatt kan spela en motsvarande roll i finansieringssystemet vid låg inflation, som vid hög inflation, fast det då skulle handla om betydligt lägre skatteuttag och att skatten skulle komma att tas ut i ett senare skede av en fastighets livscykel.

Att en fastighetsskatt vid låg inflation skulle ge staten lägre intäkter skall ses i relation till att kostnaderna för bostadssubventioner då också är lägre.

Av ovanstående diskussion om en fastighetsskatts roll i finansieringssystemet framgår att denna liksom räntebidragen skulle behöva anpassas till varierande inflationstakt. Från statsfinansiell utgångspunkt samverkar anpassningsbehoven för räntebidragen och fastighetsskatten så att genomslaget av varierande inflationstakt på statens nettokostnader för finansieringssystemet dämpas. Vid stigande inflationstakt ökar kostnaderna för räntebidrag men samtidigt ökar utrymmet för uttag av fastighetsskatt. Vid sjunkande inflation minskar detta utrymme samtidigt som kostnaderna för räntebidrag sjunker. Detta gäller under förutsättning av att realräntan ligger på konstant nivå d.v.s. räntenivån anpassas utan eftersläpning till ändrad inflationstakt.

Om räntenivån inte anpassas omedelbart vid övergång från hög till låg inflation kommer realräntan att vara onormalt hög under en

period. Med ett finansieringssystem av nu diskuterad typ medför hög realränta att statens kostnader för räntebidrag förblir förhållandevis höga. De sjunker således inte i samma takt som utrymmet för fastighetsskatt minskar då inflationstakten går ned. Vid övergång från låg till hög inflation kan realräntan å andra sidan bli onormalt låg under en period. Det medför att statens kostnader för räntebidrag inte ökar i samma takt som utrymmet för intäkter genom fastighetsskatt.

En fråga är om det finns möjligheter att åstadkomma ett statligt finansieringssystem där staten inte alls har några nettokostnader för subventioner. Vi anser oss inte kunna ge ett slutgiltigt svar på denna fråga i det här skedet av utredningsarbetet, men vi kan peka på att det finns starka indikationer på att det inte skulle vara möjligt om förutsättningen är att man inte kan acceptera högre bostadskostnader i nyproduktionen än f.n.

En sådan indikation är resultatet av realbeskattningsutredningens arbete (SOU 1982:1). Utredningens förslag till finansieringssystem för bostadssektorn innebär att inflationens effekter elimineras genom reallån. I ett sådant system skulle således inte finnas behov av subventioner för att jämna ut kostnadsskillnader som uppstår till följd av inflation. Ett helt subventionsfritt reallånesystem skulle emellertid leda till att kapitalkostnaderna i nyproduktionen blev högre än de är med nuvarande finansieringssystem. För att undvika en sådan effekt föreslog realbeskattningsutredningen att staten skulle garantera en realränta på 1 % på bostadssektorn. Skillnaden mellan den garanterade räntan och den reala marknadsräntan skulle betalas av staten genom räntebidrag. Räntebidragens roll i ett realt lånesystem skulle således vara att ge förutsättningar för oförändrade bostadskostnader.

Subventionsgraden i reallånesystemet skulle vara densamma som i de grundmodeller vi diskuterat i avsnitt 8.2. Det beror på att grundmodellerna också har konstruerats med krav på oförändrade kapitalkostnader i nyproduktionen som en antagen förutsättning. Ett system med räntebidrag och fastighetsskatt som instrument för utjämning av kapitalkostnader och minimering av subventionsgraden

skulle teoretiskt kunna bringas att överensstämma med grundmodellen. Statens kostnader för bostadssubventioner till en fastighet skulle då bli av samma storlek som i grundmodellen och i ett realt system. I praktiken är det dock tveksamt om man skulle kunna genomföra en sådan fullständig anpassning bl.a. med hänsyn till effekterna på bostadsutgifterna.

Det förefaller således som att det är möjligt att med förändringar av finansieringssystemets konstruktion åstadkomma bättre förutsättningar att tillgodose både bostadspolitiska krav och krav på att nedbringa statens kostnader för generella bostadssubventioner. Kan man av bostadspolitiska skäl inte acceptera en allmän real höjning av bostadskostnaderna är ett visst mått av subventioner nödvändiga. En annan sak är att det kan finnas andra skäl, t.ex. att man inte önskar komplicera finansieringssystemet, som gör att subventionsgraden blir något högre än det absoluta minimum som grundmodellen indikerar.

Hittills har vi haft system A som utgångspunkt för diskussionen om fastighetsskatt. I princip gäller samma förutsättningar för en komplettering av system B, där vi har ersatt en del av räntebidragen med räntelån, med en fastighetsskatt (se fig. 8.19) . I viss utsträckning övertar dock räntelånen i det exemplet en del av räntebidragens och fastighetsskattens utjämnande roll.

I det här avsnittet har vi fört en teoretisk diskussion om en fastighetsskatt. Den har utgått från våra tidigare resonemang om ändrade lånesystem. Beskrivningarna av lånesystemen A och B har i första hand gällt en tillkommande fastighet.

Om man diskuterar att införa ett ändrat system för tillkommande fastigheter behöver man också överväga hur de ekonomiska villkoren för det befintliga bostadsbeståndet kan anknytas till dem som skulle gälla för de tillkommande fastigheterna. Stora skillnader i villkoren för tillkommande resp. befintliga fastigheter kan rubba balansen på fastighetsmarknaden.

Om en fastighetsskatt skulle introduceras enbart för tillkommande fastigheter skulle det dröja åtskilliga år innan den skulle ge några effekter på statens nettokostnader för bostadssubventioner. En omedelbar effekt kan uppnås endast om en fastighetsskatt också infördes för befintliga fastigheter. Man skulle då kunna överväga olika avgränsningar beträffande vilka fastigheter som skulle beröras av en sådan skatt.

En utgångspunkt för en sådan diskussion kunde vara att fastigheter som någon gång fått direkta bidrag från staten skulle omfattas av beskattningen. En fastighetsskatt kan då ses som en återbetalning av tidigare erhållna subventioner.

Man kan även argumentera för att fastigheter som har fått indirekta subventioner skulle omfattas av en fastighetsskatt. I nuvarande finansieringssystem har indirekta skattesubventioner till egnahemsägare delvis en roll som är parallell till direkta räntebidrag för hyres- och bostadsrättsfastigheter.

På hyresmarknaden kan kostnadshöjande åtgärder från staten få effekter på den allmänna hyresnivån genom bruksvärdesystemet. Härigenom kan förmögenhetssituationen för fastighetsägare som inte omfattas av åtgärderna påverkas. Den typen av argument har anförts vid införandet av hyreshusavgiften.

8.5.4 Fastighetsskatt i finansieringssystemet är ingen ny tanke

Som vi tidigare påpekat har det nuvarande finansieringssystemet anpassats till den ökade inflationstakten. De ökade kostnaderna för räntebidragen, som varit en följd av bl.a. den höga inflationstakten, har dämpats genom att takten för årliga upptrappningar av den garanterade räntan har höjts. Vidare har riksdagen beslutat om extra upptrappningar för vissa av de fastigheter som omfattas av räntebidragssystemet. De extra upptrappningarna har fått karaktären av progressiva upptrappningar, vilket vi har fört in som en av ändringarna i system A.

Genom dessa åtgärder har statens utgifter för räntebidrag minskats samtidigt som förutsättningarna för paritet förbättrats.

Under senare år har man också introducerat principen om att nå ytterligare effekter av samma slag genom uttag av någon form av skatt på bostadsfastigheter som inte omfattas av de kostnadsökningar som upptrappade garanterade räntor medför.

Först skedde detta genom förslag i prop. 1981/82:124 om införande av en hyreshusavgift. Förslaget kom dock att genomföras först sedan det senare återkom i något förändrad version i prop. 1982/83:50.

Hyreshusavgiften avsågs främst träffa de hyres- och bostadsrättshus som inte omfattas av räntebidragssystemets upptrappningsregler. Ägare av sådana hyresfastigheter resp. innehavare av bostadsrätter i sådana hus bedömdes få ekonomiska fördelar av att andra fastigheter fick bidra till att förstärka statsbudgeten genom ändringar i finansieringssystemet. Hyreshusavgiften avsågs balansera dessa fördelar. Härigenom uppnåddes ytterligare budgetförstärkning samtidigt som pariteten och neutraliteten mellan olika kategorier av fastighetsägare och boende förbättrades. Egnahem lämnades dock utanför det nya avgiftssystemet.

Under våren 1984 har regeringen lämnat ett förslag om att ersätta hyreshusavgiften med en statlig fastighetsskatt till lagrådet på remiss. Fastighetsskatten skulle träffa alla bostadsfastigheter som inte omfattas av räntebidragssystemets upptrappningsregler. Till skillnad från systemet med hyreshusavgift skulle således inte sådana egnahem undantas. Övergångsvis skulle dock egnahem förvärvade under senare år bli undantagna under en tid. Dessa småhus skulle successivt bli införda i systemet.

8.6 Real bostadsfinansiering

I direktiven till bostadskommittén sägs följande om real beskattning och real finansiering:

> När det gäller frågan om fördelningen av kapitalutgifter mellan bostäder av olika ålder och kostnadsneutralitet mellan olika besittningsformer är realbeskattningsutredningens arbete av visst intresse.... Kommittén bör, med utgångspunkt i realbeskattningsutredningens förslag och med beaktande av remissynpunkterna på förslaget, göra en prövning av vad real beskattning och finansiering skulle innebära för möjligheterna att uppnå de bostadspolitiska målen. Även en delvis genomförd real beskattning och finansiering bör därvid prövas.

Realbeskattningsutredningens förslag innebär en generell real beskattning, som inte bara omfattar bostadssektorn utan hela hushållssektorn och hela företagssektorn. Bostadskommitténs arbetsområde är begränsat till bostadssektorn, vilket gör att kommittén inte kan föreslå ett generellt realt system med dess stora verkningar på andra områden än inom bostadssektorn. Däremot skall kommittén enligt sina direktiv göra en prövning av vad real beskattning och finansiering skulle innebära för möjligheterna att uppnå de bostadspolitiska målen.

8.6.1 Realbeskattningsutredningens förslag

Realbeskattningsutredningen har i sitt huvudbetänkande (SOU 1982:1) presenterat ett förslag till hur ett system med real beskattning och real finansiering skulle kunna utformas. Förslaget innebär bl.a. följande:

- Endast realräntan är skattepliktig och avdragsgill. Räntor på vanliga lån, nominallån, delas upp i realränta och inflationskompensation, varav den sistnämnda delen inte är skattepliktig eller avdragsgill.
- Konsekvent real realisationsvinstberäkning tillämpas vid avyttring av fast egendom och av bostadsrätter.

- o Reallån med rak amortering tillämpas inom bostadsfinansieringen. Räntebidrag utgår under hela löptiden, så att den garanterade räntesatsen 1 % upprätthålls.
- o Ett system med s.k. rullande taxering införs inom fastighetsbeskattningen.
- o Den progressiva skalan för schablonintäktsbeskattning av villor avskaffas. Intäktsprocenten sätts till 2 % för villor och till 1,5 % både för bostadsrättsfastigheter och för hyresfastigheter som förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag.
- o Den särskilda schablonintäktsbeskattningen av enskilda bostadsrättshavare avskaffas.

Realbeskattningsutredningens förslag innebär en generell real beskattning inom både hushållssektorn och företagssektorn. Räntebidragen avskaffas när nominallånevillkor fortfarande tillämpas. Enligt utredningens huvudalternativ skall övergången till det reala systemet ske från ett år till ett annat.

För att låntagare inte skall hamna i en likviditetsmässigt omöjlig situation i samband med övergången föreslår utredningen vissa åtgärder i fråga om befintliga lån, bl.a. en lagstadgad rätt att lägga om befintliga lån till reallån vad gäller prioriterade bottenlån och statliga bostadslån och regler om anstånd med skatt i fråga om vissa andra lån.

Amorterings- och räntevillkoren vid omläggningen av befintliga bottenlån och statliga bostadslån till reallån föreslås bli desamma som om det reala systemet hade tillämpats från början. Eftersom skuldbeloppen i verkligheten blir lägre vid omläggningstillfället än de skulle ha varit om reallån hade tillämpats från början innebär detta kortare amorteringstider än de 50 år (småhus) och 60 år (flerbostadshus), som föreslås för det framtida bostadsbeståndet, och högre räntesatser än 1 %.

Vad innebär reallån?

I fig. 8.20 och 8.21 jämförs ett reallån med ett nominallån dels i nominella termer, dels i reala termer. Lånens amorteringsplaner omfattar i båda fallen 30 år och i båda fallen tillämpas rak amortering. Det lånade beloppet är 300 000 kr.

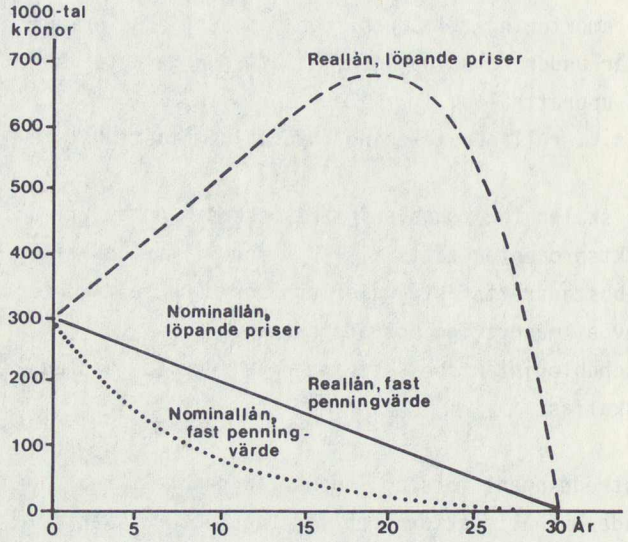


Fig. 8.20 Reallån och nominallån med rak amortering i 30 år. Skuldbelopp i fast resp. löpande penningvärde. (10 % årlig inflation.) Källa: SOU 1982:1, diagram 11-1 A.

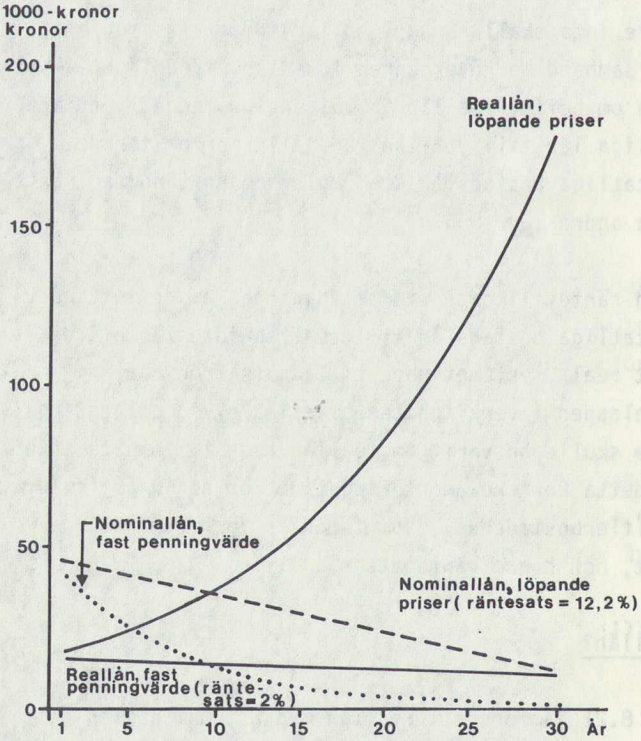


Fig. 8.21 Reallån och nominallån med rak amortering i 30 år. Amortering plus ränta i fast resp. löpande penningvärde. (10 % årlig inflation. Realräntesats = 2 %.) Källa: SOU 1982:1, diagram 11-1 B.

Inflationen antas vara konstant 10 % årligen. Räntesatsen på reallånet sätts till 2 %. För att realräntesatsen på nominallånet också skall bli 2 % krävs en avsevärt högre räntesats som dels ger full inflationskompensation, dels ger en realränta motsvarande 2 %. Räntesatsen på nominallånet sätts därför till 12,2 %.*

En jämförelse mellan nominell skuldutveckling vid reallån resp. nominallån återfinns i fig. 8.20 (den övre streckade kurvan resp. den heldragna linjen).

Skuldbeloppet är i utgångsläget 300 000 kr. Till följd av indexuppräkningen vid tillämpning av reallånevillkor stiger det nominella skuldbeloppet till en början år för år. Det högsta nominella skuldbeloppet (740 000 kr.) uppnås år 21. Det nominella skuldbeloppet kryper inte definitivt under 300 000-kronorsnivån förrän efter den näst sista amorteringen, dvs. år 29.

Uttryckt i nominella belopp blir amorteringen på reallånet vid det första amorteringstillfället 11 000 kr. att jämföra med amorteringen med 10 000 kr. på nominallånet. Vid det trettionde amorteringstillfället blir amorteringen på reallånet 174 490 kr. medan amorteringen på nominallånet liksom alla andra år är 10 000 kr.

Även den reala skuldutvecklingen vid reallån resp. nominallån redovisas i fig. 8.20 (den heldragna linjen resp. den nedre prickade kurvan). I reala termer minskar reallåneskulden varje år med lika stora belopp. Låneskulden mätt i fast penningävrde minskar från 300 000 kr. år 0 till 290 000 kr. år 1 och till 280 000 kr. år 2, osv. Indexuppräkningen av skulden mellan varje amorteringstillfälle innebär att skulden i reala termer hålls konstant, dvs. den representerar en oförändrad köpkraft. Därefter sker amortering med ett belopp som i köpkraft motsvarar 10 000 kr. år 0, vilket betyder att skulden i reala termer minskar med motsvarande belopp.

De reala kapitalutgifterna är, som framgår av fig. 8.21, väsentligt högre i början av 30-årsperioden för nominallånet än för

---

* Realräntesats = 2 %. Inflation = 10 %. Den nominella räntesatsen = 1,10x1,02-1 = 1,22-1 = 0,122 = 12,2 %.

reallånet. Fr.o.m. år 10 medför reallånet högre kapitalutgifter än nominallånet och mot slutet av 30-årsperioden är kapitalutgifterna väsentligt högre vid reallån än vid nominallån trots att de mätt i fast penningvärde är lägre än år 1. De reala kapitalutgifterna är således väsentligt mer ojämnt fördelade över tiden vid nominallån än vid reallån. Som tidigare nämnts tillämpas samma realräntesats för båda lånen, nämligen 2 %.

I exemplet ovan antas 10 procents årlig inflation under 30 år. Om man antar en mycket hög inflationstakt under mycket lång tid får man mycket höga och avskräckande nominella tal. Detta gäller inte bara skuldbelopp och kapitalutgifter för eventuella reallån utan priser över huvud taget. Produktionskostnaderna för nya lägenheter skulle efter 30 år med 10 procents årlig inflation uppgå till, med nuvarande prisnivå som referenspunkt, svindlande nivåer. Även lönerna skulle ligga på nominella nivåer som man i dag har svårt att tänka sig.

Vid så hög inflation som 10 % är det mycket stor skillnad mellan reallån och nominallån. Då fast penningvärde råder i ekonomin är det däremot i praktiken ingen skillnad mellan villkoren för ett reallån resp. ett nominallån. Hela räntan på ett nominallån är då också realränta och realamorteringen (den reala skuldminskningen) är precis som i reallånefallet det som också kallas för amortering.

Varför införa ett realt system?

De skäl som anförts för att gå över till real beskattning och real finansiering gäller inte bara bostadssektorn utan gäller verkningarna i fråga om förmögenhetsfördelning och resursallokering m.m. i hela ekonomin. Skälen för att införa ett realt system, som redovisas i realbeskattningsutredningens betänkande, kan sammanfattas på följande sätt:

- Förmögenhetsöverföringar från sparare och det allmänna till låntagare stoppas.
- Snedvridningen av resursallokeringen och gynnandet av placeringar i ädelstenar, konst, m.m. på bekostnad av bl.a. aktier motverkas.

- Finansieringen av långsiktiga investeringar underlättas genom att reallån betyder en jämnare fördelning av de reala kapitalutgifterna över tiden.
- Den kraftiga stimulansen av lån på kredit i ett system där det lönar sig att låna och inte lönar sig att spara stoppas.
- Orättvisorna mellan olika boendeformer, främst i fråga om förmögenhetsbildningen, motverkas.
- Statsfinanserna förstärks med närmare 15 miljarder kronor/år.

Har motiven för att införa ett realt system försvagats?

Bland de remissinstanser som yttrat sig över realbeskattningsutredningens betänkande finns det några som framhåller att motiven för att införa ett realt system har försvagats på senare år.

Riksbyggen framhåller att utredningen har utgått från 1960- och 1970-talens ekonomiska utveckling, medan den ekonomiska utvecklingen under 1980-talet kan förväntas bli annorlunda. Bankinspektionen hävdar att ändrade förhållanden har inträtt som försvagar motiven för att införa ett realt system och nämner som exempel på ändrade omständigheter skatteomläggningen, låneobjektens försvagade värdeutveckling och den långsammare ökningen av låntagarnas betalningsförmåga. Villaägareförbundet framhåller att småhuspriserna på senare år har legat stilla eller fallit. Statens pris- och kartellnämnd (SPK) ander att det inte är troligt att den årliga inflationen om 10 % fortsätter och därmed kommer de problem som realbeskattningsutredningen vill lösa att försvinna.

Några remissinstanser noterar att skatteomläggningen och en eventuellt reducerad inflation minskar de problem, som realbeskattningsutredningen vill lösa, men anser likväl motiven för ett realt system vara starka.

TCO anser det angeläget att angripa de stora förmögenhetsomfördelningar till följd av skattesystemet och inflationen som blivit ett allt större fördelningspolitiskt problem. Skatteomläggningen åren 1983-1985 dämpar inflationsvinsterna men det finns likväl goda skäl att fullfölja tanken att hushåll med höga inkomster och realtillgångar inte skall göra förmögenhetsvinster, anser TCO.

Statens industriverk (SIND) anser att mycket talar för ett realt system enligt förslaget men att en övergång bör ske vid en låg inflationstakt. Enligt SIND finns det inte någon garanti för att en låg inflationstakt bibehålls, vilket gör att motiven för en övergång till ett realt system kvarstår. Reformen bör dock kombineras med en aktiv inflationsbekämpning, anser SIND.

Skatteomläggningen har onekligen medfört att man inte längre kan hävda att införandet av ett realt system skulle eliminera skillnaderna i fråga om boendeutgifter i egnahem för personer med olika marginalskatter, De olika förutsättningarna för personer med olika marginalskatter att göra inflationsvinster på lån elimineras därmed också i stort sett.

LO påpekar i sitt remissvar att LO-förbundens medlemsgrupper är svagt representerade i den förmögenhetsomflyttning från sparare och den offentliga sektorn till lånare och ägare av reala tillgångar som sker i nuvarande system.

I den mån man mot bakgrund av de senaste årens fastighetsprisutveckling fortfarande kan tala om förmögenhetsomflyttningar är LO:s påpekande korrekt även efter skatteomläggningen. Underskottsavdragens andelar av bruttoinkomsterna är större i högre inkomstskikt än i lägre inkomstskikt, vilket kvarstår även om underskottsavdragens relativa skatteeffekter blir desamma i olika marginalskatteskikt fr.o.m. inkomståret 1985.

Fastighetsprisutvecklingen sedan år 1979 och de slutsatser som den kan ge anledning till vad gäller behovet av ett realt system och möjligheterna för ett realt system att fungera diskuteras vidare i avsnitt 8.6.9.

8.6.2 Grundmodellerna tillämpade på ett realt system

Det framtida bostadsbeståndet

Realbeskattningsutredningens förslag beträffande bostadsfinansieringen bygger på förutsättningen att det periodiska underhållet

finansieras med fondavsättningar. Det presenteras också en alternativ lösning, som även omfattar lån till det periodiska underhållet. Grundmodell I är utformad på ett mycket likartat sätt.

De i avsnitt 8.2 beskrivna grundmodellerna bygger på förutsättningen att det råder fast penningvärde. Samma principer kan emellertid tillämpas även vid inflation genom reallån, där amorteringsplanerna ger samma reala skuldutveckling som enligt grundmodellerna.

Lånevillkoren i ett realt lånesystem kan exempelvis vara utformade i enlighet med grundmodell II, dvs. ett 60-årslån till 85 % av produktionskostnaden och ett 20-årslån till 10 % av produktionskostnaden samt finansiering med eget kapital av resterande 5 %.

Realbeskattningsutredningens huvudalternativ beträffande bostadsfinansieringen bygger på förutsättningen att det periodiska underhållet finansieras med fondavsättningar. Reallån med rak amortering i 60 år skulle betyda att skulden efter 20 år var knappt 67 % av den ursprungliga reala produktionskostnaden. Med de tänkta fondavsättningarna om 1 % av den reala produktionskostnaden årligen skulle nettoskulden år 20 vara 52 % av den ursprungliga reala produktionskostnaden, dvs. densamma som i grundmodell II. De fonderade medlen skulle nämligen år 20 uppgå till 15 % av den reala nyproduktionskostnaden. Inteckningsskulden i fastigheten skulle emellertid vara 10 procentenheter högre än i grundmodellerna (67 % mot 57 %) och det torde vara alltför högt för att uppfylla rimliga säkerhetskrav.

Om i stället fondfinansiering av det periodiska underhållet kombineras med krav på egen insats vid nybyggnad på motsvarande sätt som i grundmodellerna II och III, uppstår inte dessa säkerhetsproblem.

Slutsatsen måste bli att fondfinansiering av det periodiska underhållet i ett realt bostadsfinansieringssystem måste kombineras med krav på egna kapitalinsatser vid nybyggnad. Annars uppstår säkerhetsproblem. En alternativ metod är givetvis kraftigt ökade krav på amorteringar. Detta skulle emellertid, om fondavsättningarna samtidigt fortsatte, betyda oacceptabelt höga kapitalutgifter.

Det befintliga bostadsbeståndet

Realbeskattningsutredningens förslag om införande av real bostadsfinansiering innefattar även det befintliga bostadsbeståndet.

Vid lånevillkor enligt någon av grundmodellerna för det tillkommande beståndet kan man för det befintliga beståndet fortfarande bygga på samma grundtanke som realbeskattningsutredningens modell, dvs. lånevillkoren för omlagda lån ger kapitalutgifter som om man haft reallån från början enligt samma villkor som för det framtida beståndet.

Grundmodell II betyder sammanlagda årliga amorteringar (på 60- och 20-årslånen) motsvarande 1,92 % av ursprungliga reala skuldbeloppet. Den garanterade räntesatsen antas alltjämnt vara 1 %. Man anknyter på ett mjukt sätt till dessa villkor genom att sätta den årliga amorteringsprocenten till 1,92 % av det ursprungliga reala skuldbeloppet även för gamla bottenlån och statliga bostadslån, som läggs om till reala villkor. Vid den tidpunkt då 20-årslånet skulle ha varit slutamorterat, om reala lånevillkor enligt grundmodell II hade tillämpats från början, sätts den årliga amorteringsprocenten till 1,42 % av det ursprungliga reala skuldbeloppet. Därigenom blir det utrymme för kapitalutgifter för ett nytt 20-årslån för finansiering av återinvesteringar av en storleksordning motsvarande 10 % av den aktuella nyproduktionskostnaden.

Anknytningen till villkoren för lån till nyproducerade bostäder fullföljs, om de garanterade ränteutgiftsnivåerna för gamla lån sätts till de räntebelopp som skulle ha erlagts om 60- och 20-

åriga reallån med rak amortering hade tillämpats från begynnelsen och den garanterade räntesatsen hade varit 1 %. Med denna modell blir kapitalutgifterna för olika årgångar bostäder med statliga lån redan det första året efter omläggningen i princip desamma som om real bostadsfinansiering hade tillämpats en längre tid.

Eftersom inflationen har urholkat realvärdena vad gäller skulder på äldre lån är dessa skuldbelopp lägre än de skulle ha varit om reallån hade tillämpats från början. Årliga amorteringar med motsvarande belopp som om 60- resp. 20-åriga reallån hade tillämpats från början betyder således kortare amorteringstider än 60 resp. 20 år för äldre lån. Den grad av paritet mellan olika årgångar som åstadkoms omedelbart efter omläggningen till reala lånevillkor kan således inte bli bestående på sikt.

8.6.3 Regler för reducering av kapitalutgifter vid ogynnsam fastighetspris- och löneutveckling

Bostadspolitiska önskemål om låga insatser för köpare av nybyggda fastigheter och om låga amorteringar medför i ett realt system relativt små säkerhetsmarginaler. En mindre säkerhetsmarginal innebär en större risk för att fastighetsvärdet kan komma att bli lägre än det kvarvarande skuldbeloppet under ogynnsamma omständigheter. Detta kan leda till problem genom att fastigheten inte längre utgör fullgod säkerhet för lånen och genom att fastighetsägaren kan få en kvarvarande skuld efter en försäljning.

Mot bakgrund av dessa omständigheter föreslår realbeskattningsutredningen två regler för reduktion av kapitalutgifter i vissa fall:

1. Reduktion av kapitalutgiften vid en oförmånlig utveckling av fastighetspriserna för aktuell region och fastighetsklass från byggnadstillfället jämfört med utvecklingen av skuldbeloppet under motsvarande period.
2. Reduktion av kapitalutgifterna vid en oförmånlig utveckling av lönerna jämfört med kapitalutgifterna.

Avsikten med dessa regler är att förbättra låntagarnas faktiska risksituation.

Det torde vara ofrånkomligt med någon form av "skyddsnät" av den typ som realbeskattningsutredningen föreslagit, om man inom ramen för ett realt system håller fast vid så låga krav på egen insats som f.n. och om man exempelvis tillämpar amorteringsvillkor enligt grundmodell II.

Behovet av de föreslagna reglerna om reducering av kapitalutgifter skulle minska, om kraven på egna insatser ökade, eftersom detta skulle reducera risken för skuldökning utöver fastighetsvärdena.

I avfolkningsbygder torde behovet av "skyddsnät" finnas även i ett realt system med något ökade krav på egna insatser vid köp av nyproducerade statligt belånade egnahem.

I remissvaren på realbeskattningsutredningens betänkande är det flera remissinstanser som uttalar farhågor för att låneskulder och betalningsförpliktelser skulle växa för snabbt i ett realt system i förhållande till marknadsvärden på fastigheter resp. löner. Flera remissinstanser ifrågasätter också om det över huvud taget är möjligt att få allmänheten att förstå ett realt system.

Det är tveksamt om "skyddsnät" av den typ som realbeskattningsutredningen föreslagit skulle kunna eliminera den oro hos allmänheten som ett realt system skulle orsaka. Det problemet kanske är olösligt. Därtill skulle skyddsreglerna i sig göra det reala systemet mer komplicerat och därmed svårare att förstå.

8.6.4 Bostadsbeskattning i ett realt system

Villabeskattningen

En stor förändring till följd av införandet av ett realt system enligt realbeskattningsutredningens förslag skulle vara att

villaägarnas underskottsavdrag försvann eller blev mycket små. Inräktsschablonen och låneräntan skulle vid reala lånevillkor i stort sett motsvara varandra.

Medan räntorna har stigit kraftigt sedan schablonintäktsbeskattningen infördes har den procentsats som multipliceras med taxeringsvärdet vid beräkning av schablonintäkter sänkts från 3 % till 2 %. I olika sammanhang har tanken rests att intäktsprocenten skulle följa med ränteutvecklingen. Detta skulle emellertid medföra helt omrimliga negativa effekter för villaägarna. Intäktsschablonen bör snarare ses som en realränta än som en nominell ränta, eftersom den skall representera en tänkt avkastning på ett realt underlag, nämligen taxeringsvärdet.

Vid hög inflation är det således inte möjligt att inom ramen för nuvarande skatte- och lånesystem få intäktsschablon och låneränta att balansera varandra som vid fast penningvärde eller som i ett realt system.

Schablonintäktsbeskattning av hyreshus och bostadsrättsföreningar

Schablonintäktsbeskattade bostadsrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag har i nuvarande system sällan möjlighet att, på motsvarande sätt som villaägare, dra fördel av stora skattemässiga underskott. En begränsning av ränteavdragsrätten till realräntan skulle därför inte få tillnärmelsevis så stora konsekvenser för dessa ägarkategorier som för villaägare. Den stora förändringen för allmännyttiga bostadsföretag och för bostadsrättsföreningar i samband med övergången till ett realt system ligger i stället i att utjämningen av reala kapitalutgifter över tiden åstadkoms genom ett reallånesystem i stället för genom ett system med stora räntebidrag som efter hand trappas av.

Konventionellt beskattade hyreshus

Nuvarande skatteregler innebär att enskilda ägare av hyreshus vid inkomsttaxering får göra årliga värdeminskningsavdrag med 1,5 %

av anskaffningskostnaden av byggnadsdelen av fastigheten (för stenhus). Enligt realbeskattningsutredningens förslag skall värdeminskningsavdrag beräknas på grundval av det reala anskaffningsvärdet, dvs. anskaffningsvärdet räknas upp med index på motsvarande sätt som vid real realisationsvinstberäkning.

Med anledning av diskussionen i avsnitt 8.6.2 om ett realt bostadsfinansieringssystem med amorteringsvillkor i överensstämmelse med den i avsnitt 8.2 presenterade grundmodell II, finns det anledning att även diskutera tanken på ett jämfört med realbeskattningsutredningens förslag reviderat system för reala värdeminskningsavdrag.

De skattemässiga förutsättningarna för enskilda resp. allmännyttiga ägare av hyreshus skiljer sig åt i framför allt två viktiga avseenden.

För det första har enskilda hyreshusägare ofta väsentligt större möjligheter än allmännyttiga att dra fördel av skattemässiga underskott till följd av stora ränteavdrag.

För det andra betyder en hyreshöjning för att klara ökade amorteringar en ökning av den skattepliktiga inkomsten för en enskild men inte för en allmännyttig hyreshusägare. Amorteringar är inte avdragsgilla. I stället kan en enskild ägare av hyreshus göra värdeminskningsavdrag (eller dra av kostnader för underhåll när det utförts). Om de årliga amorteringarna är mycket högre än de årliga värdeminskningsavdragen kan det uppstå likviditetsproblem.

För enskilda ägare av hyreshus skulle en övergång till real beskattning å ena sidan betyda en eliminering av möjligheterna till inflationsvinster på lån, å andra sidan en gynnsammare skattemässig behandling av det egna kapitalet i fastigheten. Möjligheterna till inflationsvinster på lån elimineras genom begränsning av ränteavdragsrätten till realräntan. Den gynnsammare skattemässiga behandlingen av det egna kapitalet i fastigheten uppkommer genom övergången till reala värdeminskningsavdrag.

En begränsning av ränteavdragsrätten till realräntan skulle i många fall göra en övergång till reala lånevillkor till en tvingande nödvändighet för enskilda fastighetsägare. Efter en övergång till reallån skulle det vara viktigt att de årliga reala värdeminskningsavdragen var någorlunda väl samordnade med (de icke avdragsgilla) amorteringarna på reallånen.

Realisationsvinstbeskattning

Realbeskattningsutredningen föreslår en återgång till en konsekvent real realisationsvinstberäkning enligt samma system som tillämpades åren 1968-1980 vid avyttring av fast egendom. De problem, som vållas av nuvarande skatteregler, främst de stora obeskattade vinsterna som skuldsatta villaägare gör på sina lån, beror inte på de reala inslagen i realisationsvinstbeskattningen utan på blandningen av reala och nominalistiska beskattningsprinciper (real realisationsvinstberäkning och avdrag för nominella låneräntor). Genom införande av en konsekvent real beskattning skulle dessa problem undanröjas.

I olika sammanhang har tanken rests, att nuvarande reala inslag i inkomstberäkningen skulle avskaffas och att man skulle gå in för en konsekvent nominalistisk beskattning. Indexuppräkningen av anskaffningsvärdena skulle i så fall helt avskaffas. Detta skulle emellertid leda till korrekt resultat endast vid hundraprocentig lånefinansiering. Vid fall av finansiering av fastigheter med eget kapital, helt eller delvis, skulle det konsekvent nominalistiska systemet medföra en delvis konfiskatorisk beskattning. Om inte systemet med reavinstuppskov bevarades i full utsträckning, skulle det konsekvent nominalistiska systemet dessutom leda till betydande inlåsningseffekter, vilket skulle motverka rörligheten på bostadsmarknaden.

Vid oförändrade nominalistiska principer för räntebeskattning och ränteavdrag i kombination med hög inflation är det således inte möjligt att uppnå motsvarande symmetri med beskattningen av realisationsvinster som vid fast penningvärde eller som vid konsekvent real beskattning.

8.6.5 Kreditmarknad och säkerhetsfrågor i ett realt system

Den framtida långivningen

Vid införande av ett realt system för beskattning av räntor och kapitalvinster skulle effekten kunna bli en allmän övergång till reala eller liknande låneformer. När det gäller bostadssektorns långfristiga finansiering, skulle det ofta bli helt nödvändigt med reala villkor.

Om utlåning sker i form av reallån bör motsvarande upplåning också ske på reala villkor. Reala obligationer torde, om real beskattning och real bostadsfinansiering införes, bli den vanligaste upplåningsformen på kapitalmarknaden.

Enligt realbeskattningsutredningens förslag skall den framtida bostadsfinansieringen i huvudsak ske genom reallån. Säkerhet för dessa bör lämnas genom reala inteckningar, vilket inte bör möta några tekniska svårigheter. I en nybyggd fastighet finns det ju inte några tidigare inteckningshavare, vilkas rätt skulle försämras.

Omläggning av gamla lån till reallån

Realbeskattningsutredningen föreslår att en lagstadgad rätt att lägga om befintliga lån till reallån införs, bl.a. i fråga om prioriterade bottenlån och statliga bostadslån.

På denna punkt reses invändningar mot realbeskattningsutredningens förslag från flera av remissinstanserna.

SPINTAB och Bankföreningen anser att den av realbeskattningsutredningen föreslagna lagstadgade rätten till omläggning av lån skulle leda till obalans mellan upp- och utlåning. Enligt SPINTAB skulle det bli fråga om komplicerade lösningar med uppsägning av

befintliga civilrättsliga avtal. Enligt Bankföreningen har realbeskattningsutredningen inte lagt fram förslag till lösning av problemet att avgöra vilka bostadsobligationer och vilka bankkonton som skulle läggas om till reallån för att balansera tillgångssidan hos bostadsinstitut resp. banker.

Stadshypotekskassan hävdar i sitt remissvar på realbeskattningsutredningens betänkande att omläggning av befintliga lån endast skulle vara möjlig i den utsträckning som äldre obligationer ersattes av indexobligationer, vilket enligt Stadshypotekskassan säkert skulle ske i betydande omfattning. Det skulle dock vara omöjligt att utfärda en absolut garanti för att lån på begäran skulle läggas om till reala villkor, anser Stadshypotekskassan.

Slutsatsen är ofrånkomlig, att det inte skulle vara möjligt att upprätthålla en absolut garanterad lagfäst rätt att lägga om vissa lån till reala villkor på det sätt som realbeskattningsutredningen tänkt sig.

Genom statligt ingripande i ett slags buffertroll av motsvarande slag som på paritetslånesystemets tid skulle det likväl finnas möjligheter att upprätthålla garantin om omläggning av vissa lån till reala villkor. Om till äventyrs Stadshypotekskassans bedömning - att en övergång till indexobligationer skulle ske i betydande omfattning - är riktig, skulle denna buffertroll för staten inte behöva bli alltför omfattande.

Ytterligare en möjlighet är det av realbeskattningsutredningen föreslagna systemet med anstånd med skatt. Liksom när det gäller tanken att lägga om befintliga lån till reallån eller att föra in staten i en buffertroll handlar det om tekniskt komplicerade lösningar som skulle kräva ytterligare utredning.

Det avgörande problemet med tanken att lägga om befintliga lån är dock de ekonomiska verkningarna för främst låntagarna snarare än de tekniska problemen i samband med en övergång till ett realt system.

Säkerhetsrättsliga frågor vad gäller gamla lån

Då lån till det befintliga beståndet läggs om till reallån i överensstämmelse med den av realbeskattningsutredningen föreslagna lagfästa rätten till omläggning av lån, är det mycket sannolikt, att det finns inteckningar i fastigheten med sämre rätt än de som lämnats som säkerhet för bottenlånen och de statliga bostadslånen.

Enligt realbeskattningsutredningen bör självfallet reala inteckningar få tas ut om säkerhetshavare med sämre rätt godkänner detta. Om sådana godkännanden inte ges, föreslås att staten i stället träder in som säkerhetsgivare för skuldökningen på lån som i samband med övergången till real beskattning läggs om till reallån.

Enligt realbeskattningsutredningen är det angeläget att den statliga garantin inte görs mer omfattande än vad som är erforderligt för att ge långivaren säkerhet. Realbeskattningsutredningen förordar att en förutsättning för statsgaranti är att fastighetsägaren inte tar ut nya inteckningar i fastigheten. Detta förslag är emellertid inte godtagbart från bostadspolitisk synpunkt. De negativa konsekvenserna vad angår framför allt det periodiska underhållet skulle vara alltför stora. En från allmänna utgångspunkter önskvärd ökad lånefinansiering av det periodiska underhållet skulle motverkas genom det föreslagna säkerhetsrättsliga arrangemanget.

Två andra alternativ, som presenteras av realbeskattningsutredningen, torde däremot vara godtagbara från bostadspolitisk synpunkt:

1. Inga särskilda villkor uppställs för statsgarantin.
2. Garantin lämnas under förutsättning att inteckningar för omlagda lån omvandlas till reala inteckningar. Staten garanterar de långivares rätt som får sin position försämrad till följd av detta.

Inget av alternativen betyder att några hinder uppställs för upptagande av nya inteckningar i fastigheten.

8.6.6 Kreditmarknad och statsfinanser i ett realt system

Statsfinansiella aspekter

Enligt realbeskattningsutredningens kalkyler skulle en övergång till ett realt system år 1984 ha betytt en budgetförstärkning med 13-16 miljarder kr. (omräknat till prisläget i mars 1984).

En övergång till ett realt system skulle innebära ett ökat skatteuttag inom hushållssektorn, till följd av att skatteökningen på grund av reducerade avdragsräntor skulle vara mycket större än skatteminskningen på grund av reducerade skattepliktiga intäktsräntor. För företagssektorn skulle det däremot bli fråga om en skatteminskning. Räntebidragsanslaget för bostäder skulle minska kraftigt till följd av en övergång till ett realt system. Den nyssnämnda budgetförstärkningen vid en övergång till ett realt system skulle vara summan av förändringarna av hushållsbeskattning (plus 7-8 miljarder), företagsbeskattning (minus 2,5-4 miljarder) och räntebidrag (plus 8-12 miljarder).

Enligt realbeskattningsutredningens kalkyler skulle bostadssubventionerna minska med 18-23,5 miljarder kr. (omräknat till prisläget i mars 1984) vid en övergång till ett realt system år 1984. Därav skulle egnahemssektorn stå för ca två tredjedelar och hyres- och bostadsrätterna för den resterande tredjedelen. Subventionsbeloppen för egnahemssektorn inkluderar skattesubventioner till följd av underskottsavdrag.

Det förutsätts i realbeskattningsutredningens kalkyler att den ökning av den kommunala inkomstskatten, som följer av övergången till real beskattning, i sin helhet dras in till staten. Hela budgetförstärkningen för det allmänna till följd av övergången till ett realt system blir således en förstärkning av statsbudgeten. Att åstadkomma en sådan indragning av budgetförstärkningen till staten medför särskilda problem.

Likviditetsproblem för kreditväsendet

En omläggning i stor skala av utestående penninglån till reallån skulle kunna leda till mycket stora problem på kreditmarknaden omedelbart efter omläggningen. Kapitalflödet till långivarna minskar ju kraftigt om långfristiga penninglån med t.ex. 12-13 procents ränta ersätts av reallån med t.ex. 2-3 procents ränta. Kapitalflödet från banker och försäkringsbolag minskar däremot inte på motsvarande sätt. De drabbas följaktligen av en plötslig, kraftig likviditetsförsämring vid en omläggning i stor skala till reallån, om effekten av själva omläggningen ses isolerad.

Enligt realbeskattningsutredningen behöver emellertid likviditetsproblemen för banker och försäkringsbolag vid omläggning i stor skala av gamla lån till reallån inte bli så stora. Till följd av budgetförstärkningen i samband med en omläggning till ett realt system minskar statens upplåningsbehov i motsvarande grad. Om budgetförsträkningen till följd av reformen leder till minskad upplåning, så bör banker och försäkringsbolag enligt realbeskattningsutredningen inte få några större likviditetsproblem.

Sparbanksföreningen anser i sitt remissvar på realbeskattningsutredningens betänkande att utredningen bygger sitt förslag på osäkra antaganden om kreditmarknaden. Enligt Sparbanksföreningen är det alltför optimistiskt att tro att statens upplåningsbehov skulle minska tillräckligt för att lösa likviditetsproblemen i kreditväsendet. Sparbanksföreningen anser att det skulle finnas risk för skadeverkningar och kostnadskrävande omställningar.

Stadshypotekskassan anser däremot i sitt remissvar att kreditmarknaden efter en nödvändig anpassning borde kunna fungera realt. De stora svårigheterna ligger inom bostadsfinansieringen. Övergången till ett realt system innebär självständiga svårigheter som egentligen inte ligger i själva det reala systemet, anser Stadshypotekskassan.

Det kan konstateras att viktiga förutsättningar för införande av ett realt system är att budgetförstärkningen för det allmänna helt utnyttjas till att minska den statliga upplåningen under de första åren efter omläggningen och att de genomsnittliga kapitalutgifterna inom bostadssektorn inte blir lägre än före omläggningen.

Två sorters statsfinansiella effekter

Man kan tala om två sorters statsfinansiella effekter till följd av en övergång till ett realt system, nämligen dels sådana med återverkningar på statens förmögenhetsställning, dels sådana med återverkningar på statens likviditet på kort sikt. Statsfinansiella effekter av den förstnämnda typen ger inte något utrymme för andra statsutgifter. Det ger däremot den sistnämnda typen av statsfinansiella effekter.

Införande av real beskattning skulle, vad avser egnahemssektorn, betyda en förmögenhetseffekt i den utsträckning som lån lades om till reallån. I de fall då de gamla lånevillkoren fortsatte att gälla skulle det däremot handla om en likviditetseffekt, dvs. de tillförda resurserna skulle kunna användas till andra statsutgifter utan att balansen på kreditmarknaden störtes.

En övergång från nuvarande räntebidragssystem till ett realt finansieringssystem skulle omgående betyda en kraftig budgetförstärkning för det allmänna, som i huvudsak skulle förbättra statens förmögenhetsställning men inte ge utrymme för andra statsutgifter.

Reallånesystemet innebär, speciellt vid hög inflation, en väsentligt bättre utjämning över tiden av kapitalutgifter än nuvarande system. Totalt sett över en fastighets livslängd innebär reallånesystemet dessutom vid varaktigt hög inflation väsentligt större ackumulerade reala kapitalutgifter för dess ägare. De nämnda omständigheterna innebär att fastighetens belåning (inkl. statens upplåning för att finansiera räntebidrag till fastigheten) med tiden skulle ta upp allt mindre utrymme på kreditmarknaden vid

reallån jämfört med nuvarande system. På sikt skulle således likviditetsutrymmet för det allmänna öka till följd av övergången till ett realt system.

Sparvilja och statsfinanser

Hittills har diskussionen om statsfinanser och kreditmarknad förts utan hänsynstagande till de dynamiska effekter som ett realt system skulle innebära i form av ändrade incitament för sparande och lånande.

Ett realt system eliminerar låntagarnas möjligheter till inflationsvinster på lån och minskar hushållens möjligheter att betala höga räntor på övriga skattebetalares bekostnad. Också utbudssidan på kreditmarknaden får väsentligt ändrade förutsättningar till följd av införandet av ett realt system. Främst hushållens sparande bör rimligen öka genom att den del av räntan, som svarar mot inflationskompensationen, blir undantagen från beskattning. Genom att hushållens kreditefterfrågan torde bli mindre än tidigare, samtidigt som hushållssparandet stimuleras, blir utbudet av kapital för andra sektorer än hushållssektorn större än tidigare.

Om en övergång till ett realt system skulle få de ovan nämnda effekterna, skulle det, tillsammans med de efter hand ökande kapitalutgifterna inom bostadssektorn och de begränsade underskottsavdragen vid tillämpning av nominallån, bidra till att skapa ökat utrymme för lån till andra investeringar och för andra statsutgifter.

8.6.7 Fastighetsprisutveckling i ett realt system

För en klargörande diskussion är det viktigt att hålla isär frågan om den allmänna fastighetsprisutveckling, som kan förväntas kommande år, och frågan vad som kan anses vara en normal prisutveckling under en fastighets livslängd.

Ingemar Hansson har för utredningens räkning gjort beräkningar över priseffekterna av olika tänkta reformer inom bostadsfinansieringen.

Den grundläggande tanken i Hanssons prisbildningsmodell är att priset för ett hus av tidigare årgång än säg 1984 bestäms så, att de framtida årsutgifterna för en potentiell köpare från och med år 1985 står i en bestämd proportion till motsvarande utgifter för ett nybyggt eget hem. Prisbildningsmodellen kan också tillämpas på en och samma fastighet framåt i tiden vid exempelvis ett realt system eller vid nuvarande bostadsfinansieringssystem. Därvid kan det vara lämpligt att anta konstanta reala priser för nya fastigheter och frånvaro av störningar.

Vid ett konsekvent och stabilt realt system är det hela tiden relativt små delar av det totala marknadsvärdet som finansieras med tillkommande lån för en köpare. Det beror på att låneskulden under lång tid stiger nominellt sett. Lånevillkoren för ett nyförvärvat något äldre hus är därför måttligt sämre än för ett nybyggt hus. Det årliga realprisfallet blir följaktligen hela tiden måttligt.

Vid hög inflation och nu gällande regler med bl.a. avtrappning av räntebidrag försämras däremot finansieringsbilden de första åren snabbt för en tänkt köpare jämfört med vid förvärv av ett nybyggt hus. För ett statligt belånat eget hem blir det därför ett ganska snabbt årligt realt prisfall de första åren och sedan efter ett tiotal år ett ganska långsamt realt prisfall.

Realbeskattningsutredningen utgick i sina resonemang ifrån att den relativa prisutvecklingen under en fastighets livslängd var densamma oavsett system. Det torde alltså inte vara fallet.

En slutsats måste bli att man bör vara försiktig med att, utifrån erfarenheter av fastighetsprisutvecklingen för statligt belånade småhus inom ramen för nuvarande system, dra slutsatser om att skuldbeloppen i ett realt system nödvändigtvis efter en tid måste

komma att överskrida fastighetsvärdena. Å andra sidan tyder beräkningsresultaten vad avser nuvarande system på att en del av realbeskattningsutredningens resonemang angående förmögenhetsbildning inom ramen för nuvarande system var överdrivna.

Resonemanget ovan gäller prisutvecklingen i stabila system. En eventuell omläggning av beskattning och finansiering till reala villkor skulle emellertid leda till både kortsiktiga och långsiktiga övergångseffekter. På kort sikt skulle det bli fråga om prisfall på småhus. På lång sikt (10-20 år) skulle det kunna ske en återgång till den reala prisnivå som gällde före omläggningen. Under denna tid blir byggandet lägre än tidigare. Därefter återupprättas ett mera normalt byggande. Troligast är dock att en del av det kortsiktiga prisfallet består även på lång sikt.

Frågan om prisutveckling i olika alternativa system för bostadsfinansiering och bostadsbeskattning diskuteras ytterligare i avsnitt 8.8.

8.6.8 Bostadsbyggande vid real bostadsfinansiering

Effekter på byggandet av egnahem

På orter där produktionskostnaderna ligger i paritet med marknadspriset för nybyggda egnahem vid nuvarande skatte- och lånesystem leder prisfall till följd av omläggningen till ett dämpat bostadsbyggande och till dämpade byggkostnader och tomtpriser. För orter eller delar av orter med höga tomtpriser kan huvudandelen av prisanpassningen dock eventuellt ske genom reducerade tomtpriser, så att priset på själva byggandet och därmed volymen på byggandet kan upprätthållas.

Byggandet av egnahem förblir i princip lågt tills priset på nybyggda egnahem täcker produktionskostnaderna vid ett normalt byggande. När beståndet av egnahem så småningom anpassats till de nya skattereglerna återupprättas ett mera normalt byggande.

Effekter på byggandet av hyresfastigheter

Man kan vänta sig att den tillåtna hyran enligt bruksvärdeprincipen följer utvecklingen av kapitalutgifterna efter en övergång till ett realt system. De på lång sikt högre hyrorna jämfört med nuvarande bostadsfinansieringssystem dämpar efterfrågan på hyreslägenheter och därmed byggande och renovering av hyresfastigheter.

Å andra sidan innebär begränsningen av avdragsrätten för räntor att dispositionsformerna eget hem och bostadsrätt blir mindre attraktiva ur skattesynvinkel, vilket tenderar att öka efterfrågan på hyreslägenheter. Effekten på byggandet av hyreslägenheter av en övergång till ett realt system är därför svår att bedöma.

Effekter på ombyggnad och periodiskt underhåll

I några av remissvaren på realbeskattningsutredningens betänkande hävdas att det skulle bli svårt att få utrymme för lån för finansiering av ombyggnad och periodiskt underhåll i ett realt system.

De invändningar som kan resas angående bristande låneutrymme för ombyggnad och periodiskt underhåll i ett realt system kan också riktas mot tanken att varaktigt och kraftigt sänka inflationen. I båda fallen måste man lösa problemet att ge amorteringsvillkoren en realistisk utformning i förhållande till fastigheternas reala ekonomiska förslitning. Reala lånevillkor i enlighet med någon av grundmodellerna torde uppfylla detta krav.

Då det gäller finansiering av det periodiska underhållet kan f.ö. konstateras att förutsättningarna för fondfinansiering skulle vara väsentligt förbättrade i ett realt system jämfört med nuvarande förhållanden genom att real beskattning öppnar goda möjligheter till värdesäkert sparande.

Effekterna på ombyggnad m.m. av hyreslägenheter är svåra att bedöma. Effekten för egnahem och kanske även bostadsrättsfastigheter torde bli en dämpning.

8.6.9 Real bostadsfinansiering och de bostadspolitiska målen

Frågan om förmögenhetsomflyttningar

Villkoren för egnahemsägare och bostadsrättshavare å ena sidan och hyresgäster å andra sidan skiljer sig åt i två grundläggande avseenden när det gäller förmögenhetsbildningen.

För det första kan egnahemsägare och bostadsrättshavare göra vinster på att realvärdet på småhuset eller bostadsrättslägenheten stiger eller förluster på att realvärdet sjunker. Hyresgästens förmögenhetssituation påverkas däremot inte av om realvärdet på fastigheten som han bor i stiger eller sjunker (såvida han inte säljer sin hyresrätt svart eller utnyttjar den fullt lagligt som bytesobjekt vid förvärv av exempelvis en bostadsrätt till underpris).

För det andra gör egnahemsägare och bostadsrättshavare i nuvarande låne- och skattessystem och vid hög inflation vinster på att realvärdena på deras skulder minskar mer än vad de betalar i nettoräntor och amorteringar. Hyresgästens förmögenhetssituation påverkas däremot inte av att realvärdet på inteckningsskulden i den fastighet han bor i minskar (utom under nyss nämnda speciella omständigheter).

Bostadsrättshavarens vinst på skulder består av två delar. Den ena delen är den vinst som bostadsrättshavaren själv gör på skulden på eventuella lån för finansiering av den egna insatsen. Den andra delen är bostadsrättshavarens andel av den vinst som bostadsrättsföreningen eventuellt gör på skulderna i den fastighet som föreningen äger. (Föreningen kan få låga nettoräntekostnader tack vare räntebidrag men kan knappast utnyttja underskottsavdrag i någon större utsträckning.)

Bostadsrättshavare har sämre möjligheter än egnahemsägare att utnyttja eventuell förmögenhetstillväxt genom återbelåning eftersom en bostadsrättshavare inte som en egnahemsägare kan ta ut inteckningar i fastigheten.

När det gäller hyresfastigheter tillfaller den omedelbara vinsten eller förlusten på grund av realvärdestegring eller realvärdeminskning fastighetsägaren. Det är också fastighetsägaren som gör den omedelbara vinsten när skuldens realvärde minskar mer än vad som betalas i nettoräntor och amorteringar. Indirekt tillfaller självfallet en del av vinsten hyresgästerna i form av sänkta hyror, men den effekten får väsentlig betydelse först på sikt, när inflationen under många år urholkat skuldens realvärde och därmed indirekt sänkt de reala kapitalutgifterna.

Om man avskaffade skillnader i fråga om möjligheter till förmögenhetsbildning genom realvärdestegring på fastigheter skulle man i praktiken avskaffa upplåtelseformerna äganderätt och bostadsrätt. Det är i stället skillnaderna i fråga om möjligheter att utnyttja inflationsvinster på lån i fastigheter som försvinner om ett realt skatte- och finansieringssystem införs, eftersom själva möjligheten att över huvud taget göra sådana inflationsvinster elimineras. I den meningen betyder ett realt system neutralitet mellan upplåtelseformerna i fråga om förmögenhetsbildning.

Så längre exempelvis en egnahemsägare inte utnyttjar den nettoförmögenhet som uppstått i fastigheten (huvudsakligen till följd av inflationens urholkning av inteckningsskuldernas realvärden) genom avyttring eller belåning, är det inte någon påtaglig skillnad jämfört med en hyresgäst. Köper villaägaren efter en avyttring ett nytt hus, kan man om man så vill betrakta det som ett slags förlängning av husinnehavet. Det är dock en stor skillnad mellan redan etablerade villaägares och hyresgästers ekonomiska möjligheter att köpa begagnade egnahem.

Hyresgästen är hänvisad till sparande i mer konventionell mening (alltså inte "sparande" genom inflationsvinster på skulder) för att få ihop till insatsen, såvida han inte kan klara finansieringen genom lån. Räntan beskattas, inkl. inflationskompensationsdelen. Vid positivt nettosparande under inkomstslaget kapital blir dock räntan skattefri upp till ett visst belopp (800 kr.

för ensamstående, 1 600 kr. för makar). Ytterligare möjligheter till skattefritt sparande finns i det s.k. allemanssparandet.

I ett realt system skulle kravet på egen insats för köp av ett visst begagnat eget hem växa långsamt, eftersom nettoförmögenheten i fastigheten (skillnaden mellan marknadsvärde och skuld) inte skulle växa så snabbt. Samtidigt skulle det öppnas mer reguljära möjligheter att spara värdesäkert på bank.

Realbeskattningsutredningen torde något ha överdrivit förmögenhetsvinsterna år för år i enskilda fall i statligt belånade egnahem i sina räkneexempel. Även om inflationsvinsterna på lån år för år är korrekt redovisade torde de ha motverkats genom årlig realvärdeminskning på fastigheten i samband med avtrappning av räntebidrag.

Sedan år 1979 har prisutvecklingen på villor varit utomordentligt svag och förmögenhetsbildning hos fastighetsägare av den omfattning som förekom under 1970-talet har inte förekommit sedan dess. Det har dock inte på något sätt handlat om en omvändning av 1970-talets process. Reala förluster på fastigheterna har för stora grupper uppvägts av reala vinster på skulderna. De grupper som blev förmögna på fastighetsinnehav och skuldsättning under 1970-talet har fortfarande större delen av dessa förmögenheter kvar.

För villaägare med låg belåning har de senaste årens prisutveckling sjävfallet även totalt sett inneburit reala förluster. Denna kategori gjorde normalt inte heller några större vinster på sitt fastighetsinnehav under 1970-talet.

Frågan om förmögenhetsbildning i olika upplåtelseformer på senare år har diskuterats mer utförligt i avsnitt 3.5.

Om de genomsnittliga villapriserna åter skulle komma att i stort sett följa inflationen skulle det åter kunna bli fråga om mycket stora förmögenhetsomflyttningar till fastighetsägare med stora skulder. Det torde bl.a. förutsätta en positiv reallöneutveckling, en varaktig inflation klart över 5 % och inga större förändringar av skatter och subventioner för småhusägare.

Å andra sidan finns det kanske lika goda skäl att tro på en låg inflation, höga realräntor, negativ reallöneutveckling och nya fastighetsskatter. Då blir förmögenhetsvinsterna för fastighetsägare ytterst obetydliga, eftersom fastighetsprisutvecklingen då torde bli fortsatt svag.

Frågan om utgiftsneutralitet mellan upplåtelseformer

I nuvarande skatte- och bostadsfinansieringssystem uppstår vid hög inflation och höga räntor stora avdragsgilla underskott. Egnahemsägare har större möjligheter än ägare av hyres- och bostadsrättsfastigheter att utnyttja dessa underskott skattemässigt. För att balansera denna skillnad mellan upplåtelseformerna tillämpas olika garanterade räntesatser och olika upptrappningstakter för dessa vad gäller statligt belånade bostadsfastigheter.

Det är svårt att vid hög inflation få perfekt överensstämmelse mellan upplåtelseformerna genom detta system. De högre garanterade räntesatserna och den högre upptrappningstakten för statligt belånade egnahem betyder att räntebidragen upphör tidigare än för övriga upplåtelseformer. Därmed upphör också räntebidragssystemets utjämnade effekt mellan årgångar. Effekten av underskottsavdrag kvarstår emellertid för egnahem så länge räntan är större än schablonintäkten medan motsvarande subventionseffekt trappas av snabbare för övriga upplåtelseformer.

I ett realt system uppkommer inga stora underskott och det blir möjligt att tillämpa samma garanterade räntesatser för samtliga statligt belånade upplåtelseformer. Därigenom blir det tekniskt enkelt att upprätthålla utgiftsneutralitet mellan upplåtelseformerna.

Frågan om utgiftsparitet mellan årgångar

Det reala systemet skulle med givna förutsättningar innebära en något förbättrad paritet det första året efter en tänkt omlägg-

ning exempelvis fr.o.m. år 1986 jämfört med nuvarande system. Vid antagande om hög inflation skulle dock skillnaden till det reala systemets fördel framstå tydligare efter ett antal år. Även vid låg inflation innebär det reala systemet med givna förutsättningar något bättre paritet än nuvarande system.

Utgiftspariteten mellan olika årgångar i det reala systemet är i stort sett densamma som om ett realt finansieringssystem har tillämpats under en längre tid. Detta innebär att skillnader mellan årgångar som beror på inflationen i stort sett eliminerats, medan däremot ingen korrigering skett för de realt ökande produktionskostnaderna årgång för årgång, framför allt under åren 1975-1982. Till följd av detta är utgiftssplittringen mellan olika årgångar ganska betydande även vid ett tänkt realt lånesystem.

Den av några remissinstanser påtalade förlorade pariteten i det befintliga beståndet efter några år med tillämpning av realbeskattningsutredningens modell skulle man inte helt kunna komma till rätta med utan att retroaktivt höja skuldbeloppen till de nivåer de skulle ha haft om reallån hade tillämpats från början. Detta är givetvis omöjligt. Därför går det inte att nå en "perfekt" paritet på lång sikt för det nu befintliga beståndet.

Med den av realbeskattningsutredningen förordade modellen för det befintliga beståndet är pariteten god under några år men går helt förlorad när lånen är slutamorterade. Detta problem skulle kunna mildras genom en viss förlängning av amorteringstiderna, vilket skulle betyda något sämre paritet på kort sikt. Eftersom återstående skuldbelopp återbetalas fullt ut i reala termer till skillnad från i nuvarande system är förutsättningarna trots allt bättre än i nuvarande "ordinarie" skatte- och lånesystem att tillgodose paritetskrav i det befintliga beståndet.

Förutsättningarna att för det framtida beståndet tillgodose paritetskrav vid inflation är väsentligt bättre i ett realt system än i nuvarande system. I ett realt system blir utjämningen över ti-

den god även om räntesatsen inte trappas upp successivt. Därvid får dock effekten av eventuellt realt stigande produktionskostnader slå igenom.

Även för fastigheter utan statliga lån och räntebidrag kan utjämningen av reala kapitalutgifter över tiden bli god trots hög inflation.

Bostadssubventioner i ett realt system

Ett realt system är robust mot växlingar i inflationstakten. Nuvarande lånesystem medför lätt kraftigt negativa realräntor vid stigande inflation och kraftigt positiva realräntor vid sjunkande inflation. Vid reallån kan realräntan hållas i stort sett konstant oavsett växlande inflationstakter.

I ett realt bostadsfinansieringssystem blir subventionsgraden väsentligt lägre än i nuvarande system. Med tillämpning av grundmodell II och antagande om drygt 2 procents marknadsränta blir det ackumulerade realvärdet av räntebidragen för ett allmännyttigt ägt hus 6 %, 11 % resp. 20 % efter 5, 10 resp. 20 år. Motsvarande siffror i nuvarande system vid 10 procents inflation och samma reala marknadsränta som i reallånefallet blir 34 %, 52 % resp. 65 %.

Vid permanent låg inflation blir subventionsgraden i nuvarande system lägre. Vid antagande om 3 procents inflation och om samma realränta som ovan blir realvärdet av ackumulerade räntebidrag efter 5, 10 resp. 20 år 10 %, 19 % resp. 31 % av den reala nyproduktionskostnaden.

Sänkt inflation bör leda till sänkta räntor men det finns anledning att tro att anpassningen av räntesatserna till den lägre inflationen skulle ske med en viss tidseftersläpning. I avsnitt 8.3.5 presenterades en teori om sambandet mellan inflations- och ränteutveckling.

Tillämpning av teorin på fallet med ett allmännyttigt ägt hyreshus färdigställt år 1985 och med 3 procents årlig inflation ger räntesatserna 10,5 % 1986-1990, 7,5 % 1991-1995, 5,5 % 1996-2000 och 5,25 % fr.o.m. år 2001. Vid dessa ränteantaganden och frysning av den garanterade räntesatsen på 3 % blir de ackumulerade reala subventionerna efter 5, 10 resp. 20 år nästan exakt desamma som i fallet med 10 procents inflation.

Övergång till ett realt bostadsfinansieringssystem under något av de närmaste åren skulle således troligen betyda en kraftig reducering av subventionsgraden oavsett om inflationen blir fortsatt hög eller om den går ned kraftigt.

8.6.10 Sammanfattande omdömen om real beskattning och real finansiering

Real beskattning bygger på tanken att endast verkliga inkomster skall beskattas och endast verkliga kostnader skall vara avdragsgilla. Real finansiering bygger på tanken att kapitalutgifterna för lån med långa amorteringsplaner även vid inflation skall vara jämnt fördelade över tiden i reala termer.

Ett realt system skulle vara en effektiv spärr mot den typ av förmögenhetsomflyttningar från sparare och det allmänna till låntagare som ägt rum framför allt under andra hälften av 1970-talet.

Som tidigare framgått skulle det finnas goda förutsättningar i ett realt system att uppfylla bostadspolitiska mål som neutralitet mellan upplåtelseformer och paritet mellan årgångar. Möjligheterna är dock begränsade när det gäller att åstadkomma utgiftsparitet i det befintliga beståndet.

Övergång till ett realt system skulle betyda en avsevärd statsfinansiell förstärkning men av hänsyn till balansen på kreditmarknaden skulle det vara nödvändigt att helt disponera den omedelbara budgetförstärkningen till att minska budgetunderskottet.

Trots att tankarna om real beskattning och reallån bygger på i grunden enkla principer skulle ett sådant system bl.a. vara förknippat med mycket svåra informationsproblem. Det är tveksamt om allmänheten skulle kunna förmås att tänka i reala termer såsom det förutsätts i ett realt system.

De stora tekniska problemen i samband med ett realt system hänger samman med själva införandet. Det gäller främst frågan om behandlingen av befintliga lån. Bland de problem som måste lösas kan nämnas

- omläggning av lån till reala villkor utan att långivare med högre liggande inteckningar får försämrad säkerhet för sina lån,
- omläggning av lån till reallån utan att skapa obalans mellan ränteintäkter och ränteutgifter hos kreditinstituten,
- lånevillkor för omlagda lån som inte medför utgiftssplittring i det befintliga beståndet,
- indragning av hela budgetförstärkningen för det allmänna till följd av reformen till staten, så att staten genom att minska sin upplåning kan förhindra att obalans uppstår på kreditmarknaden vid övergång till reala lånevillkor i stor skala.

Det avgörande problemet med tanken att gå över till ett realt system är ändå de ekonomiska verkningarna för främst låntagarna snarare än de tekniska problemen.

Det skulle övergångsvis bli fråga om prisfall på småhus. I många enskilda fall skulle omläggningen kunna medföra stora ekonomiska förluster.

En övergång till ett realt system skulle ganska säkert betyda ett minskat totalt byggande och framför allt ett minskat småhusbyggande.

Det är f.ö. svårt att överblicka de fulla ekonomiska konsekvenserna av en övergång till ett realt system.

8.7 Partiellt reala skatte- och finansieringssystem

Enligt direktiven bör bostadskommittén även pröva vad en delvis genomförd real beskattning och finansiering skulle innebära för möjligheterna att uppnå de bostadspolitiska målen.

En delvis genomförd real beskattning och finansiering kan ses dels som ett slutmål, dels som ett steg på vägen mot ett konsekvent realt system. Realbeskattningsutredningen för inte någon diskussion om partiellt reala system som alternativ till ett konsekvent realt system men däremot diskuteras två alternativ för en successiv övergång till ett realt system via delvis reala system.

Den ena modellen för en successiv omläggning går via ett system med real beskattning av reallån och oförändrad beskattning av nominallån. Därvid sker en omedelbar omläggning till real bostadsfinansiering för det tillkommande, statligt belånade, beståndet och möjligheten att lägga om till reallån införs för det befintliga beståndet.

Den andra modellen för en successiv omläggning går via ett system med partiellt reala lån och partiellt real beskattning. Därvid räknas låneskulder upp med en viss del av den verkliga ökningen av KPI och endast en viss del av inflationskompensationsdelen av räntan på ett nominallån blir skattefri resp. icke avdragsgill.

Andra tänkbara partiellt reala system är real finansiering kombinerad med fortsatt nominalistisk beskattning och ett realt system begränsat till nya lån, dvs. inom bostadsfinansieringen till det framtida beståndet.

De nämnda varianterna av partiellt reala skatte- och finansieringssystem diskuteras i den fortsatta framställningen.

8.7.1 Real finansiering och nominalistisk beskattning

Effekter av gällande skatteprinciper för reallånens del

Gällande rätt för beskattning av fordringar och skulder bygger helt på en nominalistisk princip. Den nominella räntan på en fordran beskattas i sin helhet. Att det skall föreligga symmetri i beskattningen av långivare och låntagare utsägs inte i lagtexten men kan ändå ses som en grundläggande princip.

Vad som menas med ränta i skatterättslig mening definieras inte i kommunalskattelagen (KL). Det har dock varit en mycket betydelsefull fråga i rättspraxis. I en rad rättsfall har regeringsrätten (RegR) fastslagit att indextillägg vid inlösen utgör skattepliktig intäkt för långivaren och avdragsgill kostnad för låntagaren och följaktligen är att likställa med ränta.

Ränta i inkomstslaget kapital beskattas enligt kontantprincipen, dvs. beskattning kan inte ske förrän räntan blir tillgänglig för lyftning. Räntor, som enligt tidigare avtal inte utbetalas förrän vid en framtida tidpunkt, utan som tills vidare endast läggs till kapitalet, blir således inte föremål för beskattning det år på vilket de belöper. Avdrag medges först då räntan betalas.

Vid reallån blir effekten av kontantprincipen för långivarens del att indextilläggen inte beskattas förrän de är tillgängliga för lyftning. Är de tillgängliga för lyftning först vid lånets inlösen, blir effekten vid progressiv beskattning att skatteeffekten blir särskilt drastisk. Långivaren beskattas för hela ökningen av lånets nominella värde på en gång. Amorteras däremot reallånet, kommer varje årlig amortering att innehålla en skattepliktig del, som utgör skillnaden mellan den reala amorteringen och vad den nominella skulle ha varit. Det är lätt att inse att skatteeffekterna för reallånens del blir helt avskräckande. En reallånemarknad har därför inte kunnat utvecklas.

För låntagarens del blir förhållandet det motsatta. Situationen är visserligen så till vida gynnsam, att hela skillnaden mellan den indexuppräknade skulden och den skuld, som skulle ha förelegat utan indexuppräkning, blir avdragsgill vid återbetalningen.

Kontantprincipen medför emellertid att denna avdragsrätt uppkommer vid ett tillfälle, då den kanske inte fullt kan utnyttjas.

Skatterättsliga principer för paritetslånesystemet 1968-1974

Paritetslånesystemet innebar, att en del av räntan finansierades genom skuldökning. Avdrag fick emellertid enligt uttrycklig bestämmelse i KL göras redan det år då räntan debiterades.

Genom att avdrag på detta sätt erhölls för räntor som betalades först senare, erhölls en likviditetsmässig favör vid sidan om den som erhölls genom skuldökningen. De kontanta utgifterna minskades härigenom kraftigt under de första åren.

Bostadsskattekommittén slog på sin tid i sitt betänkande Neutral bostadsbeskattning (SOU 1974:16) fast att nya villor gynnades av dessa skatteregler och att beskattningen således inte var neutral mellan olika upplåtelseformer.

Alternativet real finansiering och nominalistisk beskattning

Redan i direktiven till realbeskattningsutredningen konstaterades, att reallån till bostäder skulle förutsätta också en real behandling i beskattningshänseende för att få de avsedda effekterna.

Som redan framgått leder en tillämpning av kontantprincipen till mycket drastiska skatteeffekter för progressivt beskattade långivare om indextilläggen blir tillgängliga för lyftning först vid lånets inlösen. Omvänt får låntagaren i motsvarande situation ett mycket stort avdrag, som kanske inte går att utnyttja på långt när fullt ut. En situation av denna typ skulle kunna uppstå i samband med en avyttring av en realt belånad fastighet, och detta även om reallånet till viss del amorterats. Villkoren skulle i en sådan situation vara avsevärt sämre för både långivare och låntagare än vid nominallån. Ett reallånesystem med sådana skattevillkor skulle följaktligen inte kunna fungera i praktiken.

Med givna skatteprinciper skulle i praktiken endast skattefria subjekt (staten, AP-fonder, försäkringsbolag) kunna fungera som långivare i ett reallånesystem.

Bostadsskattekommittén påvisade på sin tid en möjlighet till ändrade regler, så att stora ackumulerade avdragsbelopp vid avyttring av fastigheter skulle kunna undvikas. Skattebestämmelserna för paritets- och räntelånesystemet kunde ändras så att avdrag för räntor som finansierats genom statslån inte skulle erhållas vid debiteringstillfället utan först när de belastade fastighetsägaren i form av återbetalning av lånet. Enligt bostadsskattekommittén skulle köparen överta säljarens rätt till framtida avdrag, dvs. låta avdragsrätten tillkomma innehavaren av lånet. Man skulle härigenom få en enhetlig regel för när de uppskjutna ränteutgifterna fick dras av, nämligen när den däremot svarande delen av statslåneskulden amorterades.

Om bostadsskattekommitténs idé tillämpades på ett reallånesystem skulle man kunna undvika problemet med stora ackumulerade skattepliktiga resp. avdragsgilla belopp för långivare resp. låntagare vid avyttring av fastigheter.

För låntagare skulle ett system med reallån och nominalistisk beskattning vara ett intressant alternativ, förutsatt att man kunde undvika stora ackumulerade avdragsbelopp, exempelvis genom den av bostadsskattekommittén anvisade metoden. Varje årlig amortering skulle innehålla en avdragsgill del, som utgjorde skillnaden mellan den reala amorteringen och vad den nominella skulle ha varit.

Inte heller den sist beskrivna modellen skulle uppfylla kravet på neutralitet mellan upplåtelseformerna. För schablonbeskattade bostadsrättshus och allmännyttigt ägda hyreshus skulle det knappast vara möjligt att utnyttja underskottsavdragen till följd av de delvis avdragsgilla amorteringarna på reallånen i samma utsträckning som för egnahem.

Vid hög inflation skulle den avdragsgilla skillnaden mellan real amortering och vad den nominella skulle ha varit efter hand komma

att uppgå till betydande belopp. För att upprätthålla något slags neutralitet mellan upplåtelseformer i fråga om kapitalutgifter skulle det vara nödvändigt med en differentiering mellan upplåtelseformerna i fråga om garanterade räntor av motsvarande typ som nu tillämpas, fast enligt ett något mer invecklat mönster.

Det finns alltså inte någon anledning att inta någon annan ståndpunkt än den som den dåvarande regeringen intog i direktiven till realbeskattningsutredningen, nämligen att reallån till bostäder skulle förutsätta också en real behandling i beskattningshänseende för att få de avsedda effekterna.

Alternativet med räntelån i stället för indextillägg

Om indextilläggen i ett realt lånesystem ersattes av särskilda räntelån vid motsvarande tillfällen skulle skattekonsekvenserna bli annorlunda än för rena reallån även om amorterings- och räntevillkoren, totalt sett, var desamma. Beskattning av och avdrag för belopp motsvarande indextilläggen skulle ske fortlöpande och således inte i samband med amorteringar eller vid inlösen av lån. Principerna för beskattningen skulle vara desamma som på sin tid gällde för paritets- och räntelånesystemet.

Med de nämnda principerna för beskattningen skulle systemet knappast skilja sig nämnvärt från det som bostadsskattekommittén på sin tid inte ansåg innebära en mellan olika upplåtelseformer neutral beskattning. Det skulle finnas klart bättre möjligheter att utnyttja de resulterande underskottsavdragen för egnahem än för andra upplåtelseformer. Vid hög inflation skulle i många fall skattelindringen på grund av underskottsavdrag t.o.m. bli större än utgifterna för räntor och amorteringar.

I ett system av den angivna typen skulle knappast någon annan än staten i praktiken vara tänkbara som långivare. Bl.a. säkerhetsproblemen skulle vara ett avgörande hinder för andra långivare.

Ett räntelånesystem av den angivna typen skall inte förväxlas med det räntelånesystem som diskuteras i avsnitt 8.4. Där handlar det

om lån som uppgår till en mindre del av inflationskompensationen medan den nu aktuella diskussionen gäller lån till hela inflationskompensationen.

8.7.2 Real beskattning av reallån och oförändrad beskattning av nominallån

Effekter av en blandning av reala och nominalistiska principer vid beskattning av räntor och kapitalvinster

En genomgående invändning mot system med blandning av reala och nominalistiska principer för beskattning av räntor och kapitalvinser är att de ger möjligheter till stora skattevinster för de skattskyldiga. Föreligger avdragsrätt för räntor på lån samtidigt som vissa intäktsräntor är helt eller delvis skattefria lånar de skattskyldiga medel, som sedan placeras på de skattefria kontona.

Samma sak måste bli fallet om reallån och nominallån beskattas enligt olika principer. Skattskyldiga skulle placera i reallån och låna upp till nominell, helt avdragsgill ränta. De skattskyldiga skulle genom dylika transaktioner kunna göra betydande skattevinster.

Omedelbar real beskattning av reallån och successivt införande i övrigt av real beskattning

Av de tidigare nämnda två modellerna för en successiv övergång till ett realt system som presenterats av realbeskattningsutredningen är förstahandsalternativet ett omedelbart införande av real beskattning av enbart reallån medan den reala beskattningen i övrigt införs successivt, genom att inflationen i beskattningshänseende antas vara en successivt stigande del av den verkliga.

Enligt denna modell skulle systemet för real bostadsfinansiering vara utformat på exakt samma sätt som enligt förslaget vid en tänkt övergång i ett enda steg.

Missbruksmöjligheterna vid en sådan blandning av reala och nominalistiska skatteprinciper måste mötas med specialregler. Realbeskattningsutredningens förslag är att möjligheterna till realt beskattat sparande begränsas till bestämda maximibelopp för varje skattskyldig.

Den största oklarheten i denna modell för en successiv övergång till ett realt system är i vilken utsträckning reala värdeminskningsavdrag skall tillämpas för konventionellt beskattade fastigheter under övergångstiden. Det skulle troligen bli problem med real finansiering av konventionellt beskattade fastigheter om inte reala värdeminskningsavdrag infördes i full utsträckning. Det skulle samtidigt övergångsvis innebära stora fördelar för företag att kunna ha nominallån med avdragsrätt för en stor del av räntorna kombinerat med reala värdeminskningsavdrag.

Den av realbeskattningsutredningen förordade modellen för en successiv övergång till ett realt system skulle övergångsvis innebära fördelar för personer med god likviditet jämfört med personer med sämre likviditet. Den förra gruppen skulle ha bättre möjligheter att ta upp skattemässigt gynnsamma nominallån medan den senare gruppen i större utsträckning skulle tvingas utnyttja de på kort sikt likviditetsmässigt gynnsammare reallånen.

Ett realt system begränsat till bostadssektorn

I sitt remissvar på realbeskattningsutredningens betänkande anser hyresgäströrelsen att reallån på bostadsmarknaden med statlig totalfinansiering bör kunna införas utan samtidigt införande av real beskattning.

Som redan tidigare har framgått skulle egnahemsägare gynnas i förhållande till hyresgäster i ett system med real bostadsfinansiering utan real beskattning. Det torde knappast vara ett sådant system som hyresgäströrelsen förordar. Ett system som möjligen avses är real bostadsfinansiering med realt beskattade reallån samtidigt som skattesystemet i övrigt är oförändrat.

Ett sådant system skulle kunna tänkas för schablonbeskattade egnahem, hyresfastigheter och bostadsrättsfastigheter. Det skulle emellertid vara helt orealistiskt för konventionellt beskattade hyresfastigheter. Ett realistiskt system med real bostadsfinansiering för konventionellt beskattade hyresfastigheter förutsätter fulla reala värdeminskningsavdrag. Annars kommer hyresintäkter som precis täcker löpande kapitalutgifter att medföra efter hand stora skattepliktiga överskott, vilket medför likviditetsproblem.

Om ett realt system skulle begränsas till bostadssektorn skulle det vara nödvändigt att exakt fastställa var gränsen skulle gå mellan bostadssektorn och den övriga ekonomin.

Skall gränsen gå mellan bostadsdelen av en hyresfastighet och den del som innehåller lokaler? Skall gränsen gå mellan hyresfastigheter (bostads- och kommersiella) och övriga fastigheter? Skall kanske realt beskattade reallån och reala värdeminskningsavdrag tillämpas konsekvent för både hyresfastigheter (bostads- och kommersiella) och rörelsefastigheter som inte är förhyrda? I det sistnämnda fallet är man långt inne i ett system med real företagsbeskattning. Var gränsen än dras uppstår skillnader mellan likartade objekt, vad gäller skatteeffekter, som kan vara svåra att försvara.

Skall boendekategorin jordbrukare lämnas utanför det reala systemet? Om inte, skall det reala systemet för en jordbrukare begränsas till bostadsdelen av jordbruksfastigheten eller skall även rörelsedelen inkluderas? I det senare fallet skulle ett system med nära nog fullständigt real beskattning av jordbruk föreligga.

I ett realt system begränsat till bostadssektorn skulle personer med god likviditet få permanenta fördelar i förhållande till personer med sämre likviditet genom att den förstnämnda gruppen skulle ha bättre möjligheter att ta upp skattemässigt gynnsamma nominallån. Den senare gruppen skulle i större utsträckning vara tvingad att utnyttja de skattemässigt mindre gynnsamma reallånen.

Troligen skulle real finansiering utnyttjas i mycket mindre utsträckning inom egnahemssektorn än inom hyres- och bostadsrättssektorerna. Det skulle vid hög inflation och höga räntor på nominallån betyda höga kapitalutgifter i nyproduktionen för egnahemsägare jämfört med hyresgäster och bostadsrättshavare. Totalt sett skulle dock egnahemsägarna, med bibehållen avdragsrätt för nominella räntor, vara gynnade jämfört med övriga boendekategorier, som inte på samma sätt kan dra nytta av underskottsavdrag och därför skulle vara hänvisade till det reala lånesystemet för att inte drabbas av orimliga boendekostnader i nya hus.

Vid låg inflation och låga nominella räntor skulle självfallet de nämnda problemen med ett realt system begränsat till bostadssektorn bli mycket mindre. Slutsatsen är dock ofrånkomlig, att ett realt system inom enbart bostadssektorn skulle medföra stora gränsdragningsproblem och problem att upprätthålla neutralitet mellan upplåtelseformerna.

8.7.3 Ett realt system begränsat till det framtida bostadsbeståndet

Det skulle i praktiken vara omöjligt att tillämpa olika beskattningsprinciper för nya och gamla lån, vilket redan värdesäkringskommittén konstaterade i sitt betänkande (SOU 1964:1 och 2) efter noggrann prövning av tanken att tillämpa real beskattning enbart för nya lån. Däremot skulle det kanske kunna vara möjligt att tillämpa real beskattning enbart i det tillkommande bostadsbeståndet, eftersom det skulle vara lättare att hålla reda på vilka fastigheter som tillkommit efter systembytet än vilka lån som tillkommit.

Vid begränsning av det reala systemet till det tillkommande beståndet skulle priserna på det tillkommande beståndet bli låga i förhållande till priserna i det befintliga beståndet (och i förhållande till produktionskostnaderna vid byggande av nya hus). Detta skulle betyda en dämpning av nyproduktionen av bostäder.

Ombyggnader och andra återinvesteringar i det befintliga beståndet skulle vara skattemässigt gynnade jämfört med investeringar i nyproduktion. Om dessutom nuvarande räntebidragsregler bibehölls i fråga om återinvesteringar i det befintliga beståndet skulle detta betyda ytterligare fördelar med återinvesteringar jämfört med nyinvesteringar. Dessa omständigheter skulle ytterligare bidra till en dämpning av nyproduktionen.

Om möjligheten till nominallån med fulla ränteavdrag kvarstod, samtidigt som nuvarande räntebidragssystem för utjämning av kapitalutgifter över tiden ersattes av reallån, skulle egnahemsägare troligen i allmänhet välja nominallån, medan hyres- och bostadsrättssektorn skulle vara hänvisad till reallånen. Som tidigare nämnts skulle upplåtelseformen äganderätt totalt sett vara gynnad i ett sådant system jämfört med övriga upplåtelseformer.

Vid begränsning av ett sådant system till det tillkommande beståndet skulle nyproduktionen av bostadsrättsfastigheter dämpas särskilt kraftigt till följd av prisfall i förhållande till det befintliga beståndet och i förhållande till nyproduktionskostnaden.

8.7.4 Partiellt reala lån

Partiellt reala lån vid en successiv övergång till ett realt system

En av realbeskattningsutredningens modeller för en successiv övergång till ett realt system går via partiella reallån. Modellen innebär att inflationen antas vara en ökande del av den verkliga. Om systemet införs under en period av fem år innebär det att man antar att inflationen första året varit 20 % av vad den verkligen var, nästa år 40 %, osv. Detta betyder exempelvis att vid 10 procents inflation är 2 resp. 4 procentenheter av räntan att betrakta som inflationskompensation de två första åren och är följaktligen inte skattepliktig eller avdragsgill. Metoden tillämpas konsekvent (med undantag för realisationsvinstbeskattningen som omgående görs fullständigt real) och får gälla både beskattningen och reallånen.

Problemen gäller även vid en successiv övergång huvudsakligen utformningen av lånevillkor i det nya systemet.

När det gäller räntebidragen måste en modell väljas som innebär successiv avveckling av nuvarande system och successivt införande av det av realbeskattningsutredningen föreslagna räntebidragssystemet vid real finansiering.

Den största oklarheten i den av realbeskattningsutredningen skisserade modellen för en successiv övergång är hur lånevillkoren för det befintliga beståndet skulle se ut och hur detta skulle slå i jämförelse med nuvarande lånevillkor.

Den största nackdelen med modellen är att reallånens innebörd blir svårare att förstå än vid en omläggning i ett steg.

Partiella reallån enligt Villaägareförbundets modell

För att ta till vara nominallånens och reallånens fördelar men undvika dess nackdelar har Villaägareförbundet utformat en idéskiss till s.k. PR-lån (partiellt reala lån). Dessa har en begränsad ej avdragsgill och ej beskattningsbar skulduppskrivning och en låg men i sin helhet avdragsgill resp. beskattad ränta. Villaägareförbundet anser att en skulduppskrivning med upp till hälften av inflationen kan godtas och att detta i allmänhet är tillräckligt för att uppnå en rejäl sänkning av ränteutgiften.

Med ett förenklat exempel i tabellform har Villaägareförbundet belyst hur nominallånen, reallånen och PR-lånen skiljer sig åt. Tab. 8.5 är uppställd på motsvarande sätt. Dessutom finns för tydlighetens skull en rad för "skatteminskning" i tabellen, som inte finns i Villaägareförbundets tabell.

Tab. 8.5

Exempel: Eget hem utan räntebidrag

Förutsättningar:

Ränta	12 % (nominallån) resp. 2 % (reallån)
Inflation	10 %
Marginalskatt	50 %

	Procent av skuldbelopp år 1				
	Nominallån		Reallån	PR-lån	
	Nuv. besk.	Real besk.		Alt. 1	Alt. 2
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Ränta	12	12	2	2	7
Skatteminskning	6	1	1	1	3,5
Ränta (utgift) efter skatt	6	11	1	1	3,5
Skulduppskrivning	0	0	10	5	5
Kostnad efter skatt (ränta + skuldupp-skrivning	6	11	11	6	8,5

Nominallånen leder vid hög inflation och därmed hög ränta vid nuvarande beskattning (kolumn 1 i tabellen) till ganska stora nettoränteutgifter för låntagaren (6 % i exemplet).

Real beskattning innebär att endast realräntan (2 % i exemplet), dvs. skillnaden mellan den nominella räntan (12 %) och inflationen (10 %), beskattas resp. blir avdragsgill. Som framgår av kolumn 2 i tabellen skulle en sådan reform utan ändring av lånevillkoren betyda att ränteutgifterna efter skatt i det närmaste skulle fördubblas.

Därför behöver det vid real beskattning också finnas möjligheter till reallån. Detta innebär att endast realräntan (2 %) betalas som ränta medan kompensationen för inflationen (10 %) läggs till

skulden för att betalas senare under amorteringstiden. Härigenom sänks, som framgår av kolumn 3, ränteutgiften efter skatt till en låg nivå (1 % i exemplet). Reallånet innebär därför en lägre ränteutgift i början av lånets löptid än för nominallånet. Den faktiska totala kostnaden efter skatt för låntagaren resp. ersättningen till långivaren (inkl. skulduppskrivning) blir däremot hög (11 % jämfört med 6 % för nominallånet vid nuvarande beskattning).

Som alternativ till nominallånen och reallånen har alltså Villaägareförbundet lagt fram en idéskiss till en mellanform som man kallat PR-lån. För att uppnå samma kostnad efter skatt som för nominallånet vid nuvarande beskattning (6 %), behövs enligt Villaägareförbundet en skulduppskrivning med hälften av inflationen (5 %).

Kolumn 4 ger i själva verket en väl positiv bild av effekterna av PR-lånen. Vid en jämförelse mellan kolumn 1 och kolumn 4 får man resultatet att den statsfinansiella belastningen minskar med 5 procentenheter (från 6 % till 1 %). Räntan (utgiften) efter skatt minskar också med 5 procentenheter. Kostnaden efter skatt (ränta plus skulduppskrivning) är samtidigt oförändrad.

Orsaken till att bilden av PR-lånets effekter blir alltför positiv i kolumn 4 är att realräntan före skatt satts lägre i PR-lånefallet än i nominallåne- och reallånefallen (minus 3 % mot plus 2 %). Realräntan i PR-lånefallet är minus 3 % eftersom räntan (2 %) plus skulduppskrivningen (5 %) är 7 % medan inflationen är 10 %.

Det redovisade exemplet gäller långivare och låntagare som får skatta resp. göra avdrag för räntor. Närmare bestämt har räknats med en marginalskatt på 50 %. Situationen är annorlunda för AP-fonder och försäkringsbolag, som inte betalar skatt på ränteinkomster. För att realräntan i PR-lånefallet skall bli 2 % liksom i nominallåne- och reallånefallen krävs i själva verket 7 procents ränta vid 10 procents inflation och skulduppskrivning med halva inflationen.

I kolumn 5 redovisas i stället effekten av ett PR-lån med 2 procents realränta, dvs. i detta fall 7 procents ränta. Detta torde vara mer realistiskt.

Som framgår av en jämförelse mellan kolumn 1 och kolumn 5 innebär ett PR-lån med 2 procents realränta (samma som för nominallånet) att kostnaden efter skatt (ränta plus skulduppskrivning) ökar från 6 % till 8,5 %.

PR-lån med speciella (sämre) villkor i de fall då långivaren får skatta och låntagaren får göra avdrag för räntan är knappast möjligt att införa. Bruttoräntan torde bli densamma oavsett om långivaren är ett försäkringsbolag med skattefri ränta eller en privatperson med skattepliktig ränta. Det skulle knappast gå att få intresserade köpare av bostadsobligationer med de sämre villkoren och det vore knappast rimligt eller möjligt att tvinga kreditinstituten att köpa sådana obligationer.

Fördelar och nackdelar med PR-lånesystem

Ett PR-lånesystem skulle kunna betyda en viss statsfinansiell förstärkning, dock inte på långt när lika stor som ett helrealt system. De principiella sambanden i fråga om effekter på statens förmögenhet resp. likviditet och på balansen på kreditmarknaden skulle dock självfallet vara desamma som vid övergång till ett helrealt system.

PR-lånesystemet skulle betyda en inte oväsentlig ökning av kostnaden efter skatt och eventuellt räntebidrag (nettoränta plus skulduppskrivning) för en låntagare. Samexistensen med nominallån med full avdragsrätt för den nominella räntan skulle därför bli långt ifrån problemfri. I själva verket får man förmoda att mycket få egnahemsägare skulle välja PR-lån framför de skattemässigt gynnsammare nominallånen. Om nuvarande räntebidragssystem i samband med nominallån avskaffades vid införandet av ett PR-lånesystem skulle däremot andra upplåtelseformer antagligen vara tvungna att utnyttja PR-lånesystemet.

Liksom vid real bostadsfinansiering skulle det krävas ändringar i skattereglerna för konventionellt beskattade hyreshus. I stället för reala värdeminskningsavdrag skulle det bli fråga om partiellt reala värdeminskningsavdrag. Vid oförändrade skatteregler i övrigt skulle motsvarande avgränsningsproblem uppstå som vid införande av ett helrealt system enbart inom bostadssektorn.

Liksom i ett reallånesystem skulle det i ett PR-lånesystem krävas införande av speciella arrangemang i inskrivningsväsendet. I stället för reala inteckningar skulle det bli fråga om partiellt reala inteckningar.

Den begränsade skulduppskrivningen i ett PR-lånesystem skulle ge bättre säkerhetsmarginaler mellan fastighetsvärden och skulder och mellan betalningsförpliktelser och betalningsförmåga än i ett helrealt system.

Å andra sidan skulle vid hög inflation pariteten mellan olika årgångar i fråga om kapitalutgifter bli inte obetydligt sämre än i nuvarande system för det statligt belånade beståndet. För att motverka detta måste man tillgripa ett system med upptrappning av garanterade räntesatser på motsvarande sätt som i nuvarande system.

Det förefaller väl komplicerat att laborera både med indexuppräkningar av skulder och med upptrappningar av garanterade räntesatser. För att få en jämfört med nuvarande räntebidragssystem någorlunda tillfredsställande utjämning över tiden av reala kapitalutgifter utan upptrappning av räntesatsen krävs vid 10 procents årlig inflation minst 80-procentigt reala lån. Ett sådant system skulle givetvis betyda ännu större problem än 50-procentiga reallån i en miljö med i övrigt nominalistisk beskattning.

Nedan redovisas kapitalutgifter (i procent av den reala produktionskostnaden) vid 10 procents inflation för ett hyreshus i nuvarande system, vid PR-lån (50 %), vid PR-lån (80 %) och vid reallån. Villkoren för PR-lånen bygger på den tidigare presenterade grundmodell II, liksom villkoren för reallånet.

Tab. 8.6

År	Nuvarande system (1)	PR-lån (50 %) (2)	PR-lån (80 %) (3)	Reallån (4)
1	2,84	2,76	2,82	2,86
5	2,60	2,23	2,55	2,79
10	2,23	1,70	2,24	2,69
15	1,76	1,30	1,97	2,59
20	1,36	0,98	1,73	2,50

Paritetsaspekten gör att 50-procentigt reala lån knappast kan erbjuda tillfredsställande lösningar för bostadsfinansieringen. Exempelvis 80-procentigt reala lån kan däremot vara ett intressant alternativ till helreala lån med en något mindre avskräckande skuldutveckling. Problemen vid införande av sådana system inom avgränsade delar av ekonomin skulle dock vara i princip desamma som vid införande av helreala system.

Räkneexemplet ovan gäller statligt belånade hyreshus med räntebidrag som trappas av. För egnahem utan räntebidrag, som främst avses i Villaägareförbundets räkneexempel, skulle även halvreala lån betyda en bättre fördelning över tiden av kapitalutgifterna än nuvarande system.

8.7.5 Sammanfattande omdömen om partiellt reala skatte- och finansieringssystem

De höga kapitalutgifter, som i frånvaro av subventioner drabbar långlivade investeringar under de första åren av den totala livslängden i en inflationsekonomi, är ett likviditetsproblem snarare än ett kostnadsproblem. Det vore därför naturligare att lösa det problemet med lån än, som nu sker, med subventioner (räntebidrag och skattesubventioner till följd av underskottsavdrag) inom bostadssektorn. En konsekvent lösning i denna anda skulle vara att gå över till real bostadsfinansiering, men som framgått av avsnitt 8.6 skulle en övergång till ett sådant system medföra stora problem och ekonomiska konsekvenser som är svåra att överblicka.

Det är därför av intresse att pröva möjligheterna att med hjälp av partiellt reala skatte- och finansieringssystem vinna något av fördelarna med ett realt system samtidigt som en stor del av problemen med ett realt system undviks.

Om real bostadsfinansiering infördes utan att några förändringar vidtogs i skattesystemet skulle egnahemssektorn bli mer gynnad än i nuvarande system och kravet på neutralitet mellan upplåtelseformerna skulle följaktligen vara sämre tillgodosett än i nuvarande system.

Om de reala beskattningsprinciperna begränsades till reallån inom bostadssektorn, skulle egnahemsägare troligen i allmänhet föredra nominallån med fulla ränteavdrag medan hyres- och bostadsrättssektorerna skulle vara hänvisade till reallånen. Därvid förutsätts att nuvarande räntebidragssystem avskaffats. Även i detta alternativ skulle upplåtelseformen äganderätt vara mer gynnad i förhållande till andra upplåtelseformer än i nuvarande system. Dessutom skulle det bli fråga om svåra gränsdragningsproblem vid beskattningen av främst hyresfastigheter i enskild ägo.

Ett system med partiellt reala lån med motsvarande partiellt reala beskattning i kombination med i övrigt oförändrade skatteregler skulle i stort sett betyda motsvarande problem som ett realt skattesystem begränsat till reallån inom bostadssektorn, dvs. egnahemsägare skulle troligen i allmänhet föredra nominallån och därvid få en totalt sett något mer gynnad ställning i förhållande till hyresgäster och bostadsrättshavare än i nuvarande system. Säkerhetsmarginalerna i fråga om skuld- och utgiftsutveckling skulle bli bättre än i ett helrealt system men utjämningen av kapitalutgifter över tiden skulle bli sämre. I ett halvrealt system utan upptrappning av den garanterade räntan skulle utgiftspariteten mellan årgångar bli klart sämre än i nuvarande system.

En viktig slutsats av genomgången är att vid införande av någon typ av omfördelningslån inom bostadsfinansieringen blir det problem om beskattningsreglerna för omfördelningslånen skiljer

sig väsentligt från skattereglerna för nominallån. Det blir också problem om ett lånesystem med kraftig omfördelning av kapitalutgifter över tiden, exempelvis ett reallånesystem, införs, samtidigt som skattereglerna är oförändrade.

Inom ramen för nu gällande skatteregler finns det knappast utrymme för mer långtgående system för omfördelningslån än system av den typ som skisserats i avsnitt 8.4 (system B). Det skulle betyda att nuvarande räntebidragssystem för statligt belånade egnahem ersattes av ett system med omfördelningslån, exempelvis räntelån, och att motsvarande delar av räntebidragen till hyres- och bostadsrätter ersattes av lån.

8.8 Bostadsfinansiering, skatter och fastighetspriser

Vid utformningen av det framtida finansierings- och skattesystemet finns det anledning att beakta en rad effekter av eventuella förändringar. Det gäller naturligtvis centrala frågor som hushållens möjligheter att bo i en tillräckligt god bostad. Men det gäller även effekterna på den totala bostadsefterfrågan och därmed på ny- och ombyggnadsproduktionen och underhållet samt på utvecklingen av antalet outhyrda lägenheter. I detta avsnitt behandlas en speciell aspekt, nämligen finansierings- och skattesystemets inverkan på fastighetspriserna och därmed på fastighetsägarnas och bostadsrättshavarnas förmögenhetsutveckling. Det finns nämligen ett direkt samband mellan de utgifter som belastar en fastighet och dess pris. På samma sätt finns ett samband mellan den framtida utvecklingen av utgifterna och fastighetspriserna.

8.8.1 Boendeutgifterna påverkar fastighetspriserna

Det är ett mål för bostadspolitiken att hushållen inte skall bli förmögna genom innehav av fastighet eller bostadsrätt. Vid utformandet av medel för att uppnå detta mål måste naturligtvis beaktas att den motsatta effekten kan uppstå; att fastighetsägare och bostadsrättshavare i allmänhet förlorar det egna kapital som

satts in eller att fastighetsvärdena kommit att understiga skulderna. Särskilt för ägare som har låg bärkraft och som måste sälja vid stigande boendeutgifter kan en sådan utveckling få allvarliga ekonomiska och sociala konsekvenser.

Det fortsatta resonemanget kommer att beröra egnahemsmarknaden men resonemanget är relevant även för andra upplåtelseformer. Exempel på priseffekter kommer att nämnas som bl.a. har hämtats från ett pågående utredningsarbete för vår räkning som utförs av docent Ingemar Hansson vid Lunds Universitet.

8.8.2 Såväl omedelbara som framtida utgiftsändringar påverkar omedelbart fastighetspriserna

Inom ramen för vårt utredningsarbete diskuterar vi ändrade finansieringsregler och skatter som kan förändra boendeutgifterna såväl på kort som på lång sikt.

Uppenbarligen är det så att en omedelbar ökning av årskostnaderna får omedelbara effekter på fastighetspriserna. Endast vid ett lägre fastighetspris uppnås samma boendeutgift som före kostnadsökningen. Men även förväntningar om framtida kostnadsändringar kan få priseffekter. Hushållen är troligen beredda att betala ett högre pris för ett eget hem om utgifterna i framtiden beräknas sjunka än om de t.ex. väntas förbli oförändrade.

Speciellt svårbedömd kan prisutvecklingen bli vid förändringar som innebär sänkta utgifter på kort sikt, men å andra sidan högre utgifter på lång sikt. Vid sänkt inflation t.ex. kan ränteutgifterna sjunka snabbt genom sänkta räntor. Å andra sidan skulle kapitalutgifterna vid låg inflation i framtiden sjunka mycket långsamt räknat i fast penningvärde. Vid hög inflation och höga räntor blir å andra sidan utgifterna högre på kort sikt vid en given skuld, men ränteutgifterna räknat i fast penningvärde sjunker snabbt eftersom inflationen urholkar räntebetalningarnas värde. Det är alltså inte säkert att sänkta räntor vid sänkt inflation skulle leda till höjda fastighetspriser trots på kort sikt sjunkande ränteutgifter.

Med ett analogt resonemang som det ovanstående kan inses att sänkt inflation, kombinerad med oförändrade eller endast svagt sjunkande räntor, kan innebära sänkta fastighetspriser trots att ränteutgifterna på kort sikt blir oförändrade eller sjunker något. Det beror på att inflationen inte längre kommer att urholka det reala värdet av framtida räntebetalningar.

8.8.3 Några räkneexempel

I Hanssons studier har gjorts kalkyler över den kortsiktiga effekten på egnahemspriserna av olika hypotetiska förändringar av finansierings- och skattesystemet. Beräkningarna utgår från teoretiska antaganden om hur hushållen värderar utgiftsförändringar på kort och lång sikt.

Prissänkningarna på grund av en fastighetsskatt på 0,47 % av taxeringsvärdet uppskattas till i storleksordningen 7-10 % för de hus som skulle beröras omedelbart. Men även hus som inte omedelbart berörs, skulle enligt kalkylerna sjunka i värde, eftersom köpare förutsätter att de kommer att belastas med skatten inom några år. För t.ex. helt nybyggda egnahem beräknas prissänkningarna till i storleksordningen 4 %.

Även priseffekterna av alternativa former av fastighetsskatt har kalkylerats. Enligt en hypotetisk utformning skulle fastighetsskatt införas för egnahem när räntebidragen avvecklas. Skatten skulle öka över åren så att summan av nettoränta och fastighetsskatt fortsätter att öka i samma takt som nettoräntan vid avvecklingen av räntebidrag. Om en sådan skatt införs omedelbart och äldre fastigheter belastas med skatt som om systemet varit i kraft under lång tid skulle äldre fastigheter sjunka i pris med 20-30 %. Även priserna för nya fastigheter skulle med vissa antaganden kunna komma att sjunka kraftigt.

På motsvarande sätt har beräkningar utförts av effekterna av att avskaffa räntebidragen för egnahem. Prisfallet drabbar natur-

ligtvis främst nyare hus. Vid 10 % inflation och 12,2 % ränta skulle prisfallet bli ca 10 %, medan det vid 5 % inflation och 7 % ränta skulle bli obetydligt. I det senare fallet skulle ju räntebidragens avskaffande innebära obetydliga kostnadshöjningar.

Realbeskattningsutredningen utförde beräkningar av priseffekterna för egnahem av sitt förslag (SOU 1982:3, bil. 6). Resultatet pekar på att ett prisfall på 14-18 % skulle följa vid ett införande av real finansiering och beskattning. Vi diskuterar i detta kapitel även olika varianter av partiella reallån och räntelån. Även införandet av sådana reformer skulle få effekter på fastighetspriserna. De ovan angivna beräknade priseffekterna av ett fullständigt reallånesystem tyder på att priseffekterna av sådana partiella reformer skulle kunna bli måttliga.

8.8.4 Långsiktiga effekter

De beräkningsexempel som här har redovisats avser de kortsiktiga effekterna av ett antal hypotetiska reformer. På lång sikt skulle effekterna bli annorlunda. De omedelbart sjunkande priserna skulle nämligen påverka bostadsbyggandets volym. Eftersom betalningsviljan för nyproducerade hus skulle sjunka skulle också bostadsproduktionen bli lägre. Det framtida beståndet skulle då bli mindre än om reformerna inte genomförts. Detta och möjligen en ökad kostnadspress i produktionen, skulle troligen leda till en ny framtida balanssituation där fastighetspriserna och produktionskostnaderna återanpassas till ett läge mellan vad det skulle ha varit med och utan de analyserade förändringarna.

Höjda utgifter för boendet skulle även verka återhållande på ny- och ombyggnadsverksamheten samt på underhållet eftersom den totala betalningsviljan för bostad är begränsad. Den totala efterfrågan, uttryckt i antal bostäder, kan också minska.

Priserna för egnahem har stigit obetydligt i löpande priser sedan år 1979 och har sjunkit med ca en fjärdedel räknat i fast penningvärde. Egnahemsägare som köpt sitt hus sedan slutet av 1970-

talet har i allmänhet inte fått någon förmögenhetstillväxt. I många fall kan sådana ägare inte räkna med att återfå det reala värdet av sitt egna kapital vid en snar försäljning.

Prisutvecklingen synes ha varit särskilt ogynnsam för hus som byggts sedan slutet av 1970-talet (se avsnitt 3.5). Räntebidragen har å den ena sidan möjliggjort efterfrågan till rådande nyproduktionspriser. Avtrappningen av räntebidragen har å den andra sidan inneburit stigande räntebetalningar när husen blir äldre. Hansson har i sin pågående studie gjort kalkyler som pekar på att överlåtelsepriserna på 10 år gamla eller äldre statsbelånade egnahem bör vara nära 20 % lägre än nyproduktionspriserna genom inverkan av de stigande garanterade räntorna.

Det är troligt att räntenivån kommer att vara hög under de närmaste åren även om inflationen minskar avsevärt. Detta kan, enligt tidigare resonemang, mycket väl leda till att egnahemspriserna fortsätter att sjunka realt sett under en tid framöver. Å andra sidan är det möjligt att stigande realinkomster, tillsammans med det faktum att priserna redan sjunkit så mycket, mer än väl kan uppväga effekten av höga räntor och låg inflation.

Lägger man emellertid samman dessa osäkra framtidsutsikter med det faktum att avdragsreformen kommer att höja kostnaderna för boende i egnahem år 1985 torde en viss ytterligare sänkning av de reala fastighetspriserna de närmaste åren vara mest sannolik. Mot denna bakgrund torde det bli nödvändigt att noga beakta priseffekterna av förändringar i finansierings- och skattesystemet om man vill undvika allvarliga effekter för egnahemsägare med låg ekonomisk bärkraft och en ytterligare kraftig sänkning av egnahemsproduktionen. Liknande överväganden är naturligtvis berättigade när det gäller privata hyreshus och bostadsrättshus medan priseffekter har mindre betydelse för allmännyttiga företag. Emellertid kan stigande boendeutgifter inverka i alla upplåtelseformer när det gäller efterfrågan och investeringar.

8.9 Slutsatser inför fortsatta överväganden om bostadsfinansieringen

I det här kapitlet har vi diskuterat möjligheter att förbättra bostadsfinansieringen och bostadsbeskattningen. Syftet är att lägga grunden till kommande överväganden om metoder för att skapa bättre förutsättningar för kostnadsparitet mellan bostadshus uppförda vid skilda tidpunkter samt neutralitet i fråga om löpande utgifter och förmögenhetsbildning mellan bostäder med olika besittningsform. Härigenom bör hushållens möjligheter att efterfråga bostäder på jämlika villkor förbättras.

En utgångspunkt för fortsatta överväganden är att det allmännas kostnader för bostadsförsörjningen bör hållas inom nuvarande ramar eller på en lägre nivå. Det gäller de samlade kostnaderna för generellt stöd riktat till olika slag av bostadsinvesteringar och behovsprövat stöd riktat till hushåll med låg betalningsförmåga för bostad.

Det generella stödet har olika uppgifter i nuvarande finansieringssystem. En är att utjämna kapitalutgifterna för bostadsinvesteringar med syfte att skapa förutsättningar för lika bostadskostnader för likvärdiga bostäder. En annan är att dämpa investeringskostnadernas genomslag på bostadskostnaderna. En tredje är att dämpa genomslaget av fluktuerande räntor. Sammantaget stimulerar det generella bostadsstödet investeringar och konsumtion i enlighet med bostadspolitikens övergripande mål. Det går inte att minska stödets omfattning utan att det får återverkningar på investeringsverksamheten och på bostadskonsumtionen.

Om kapitalutgifterna i nyproduktionen skall kunna hållas på nuvarande nivå förefaller en subvention som motsvarar ca 20 % av produktionskostnaden, fördelad på de 20 första åren av en fastighets livslängd, vara ofrånkomlig. Det är ungefär den subventionsgrad som de grundmodeller för bostadsfinansiering, som vi har presenterat i avsnitt 8.2, innebär.

Vad som är acceptabla kapitalutgifter i nyproduktionen är en bostadspolitisk avvägningsfråga. Vi har tidigare i kap. 6 diskuterat utvecklingen av förhållandet mellan bostadskostnader och hushållens betalningsförmåga för bostad från mitten av 1970-talet. I reala termer har betalningsförmågan minskat samtidigt som bostadskostnaderna har ökat. Det är en bakgrund till att vi i detta betänkande har valt att diskutera grundmodeller för bostadsfinansiering med utgångspunkt från att kapitalutgifterna i nyproduktionen i vart fall inte bör vara högre än med nuvarande system.

Den framtida utvecklingen av hushållens betalningsförmåga är givetvis högst oviss. Om realinkomsterna kommer att öka är det tänkbart att man kan uppnå bostadspolitiska mål även om kapitalutgifterna tillåts öka i förhållande till vad de är f.n. Då kan den teoretiskt lägsta subventionsgraden i finansieringssystemet komma att bli lägre. Detta kan å andra sidan motverkas av andra förhållanden t.ex. fortsatt kraftiga ökningar av de reala produktionskostnaderna. Närmare överväganden i dessa frågor kommer vi att göra i det fortsatta arbetet.

Grundmodellerna är teoretiska konstruktioner som tjänar som mallar för våra diskussioner om olika metoder att i praktiken lösa finansieringsfrågan. De representerar en fördelning på lånetyper, skuldavveckling och kapitalutgifter som vi bedömer ger rimliga fastighetsekonomiska förutsättningar för rationell förvaltning. Vidare ger de förutsättningar för att undvika kostnadssplittring mellan fastigheter byggda olika år.

Grundmodellerna är konstruerade under det förenklade antagandet om fast penningvärde. Den praktiska frågan är hur man skall ordna finansieringen i en ekonomi med inflation - låg eller hög - för att skuldavveckling och kapitalutgifter skall stämma väl överens med grundmodellerna. Vi har belyst olika möjligheter att i praktiken tillgodose sådana krav på finansieringssystemet.

En perfekt anpassning till grundmodellerna skulle innebära att de sammantagna subventionerna till en bostadsfastighet blev betydligt lägre än med nuvarande system. Det är detsamma som att de

totala kapitalutgifterna under fastighetens livslängd blir högre. Enligt vad vi sagt ovan skulle en sådan anpassning till grundmodellerna få återverkningar på investeringar och konsumtion i bostadssektorn. Den bostadspolitiska och samhällsekonomiska innebörden av detta måste övervägas inför fortsatta diskussioner om finansieringssystemets utformning. Redan nu kan dock sägas att en snabb och total anpassning sannolikt skulle få svåra sociala följder, allvarligt rubba balansen på fastighetsmarknaden samt leda till en nedgång i investeringsverksamheten i bostadssektorn. Det bör också framhållas att redan en sänkt inflationstakt i sig medför att kapitalutgifterna i nuvarande finansieringssystem närmar sig grundmodellernas.

Följderna av minskade generella subventioner måste också övervägas i relation till det behovsprövade stödets omfattning och utformning. Det är de sammantagna effekterna av åtgärder för att hålla bostadskostnaderna på en rimlig nivå, för att motverka kostnadssplittring och för att jämna ut hushållens betalningsförmåga för bostad, som är avgörande för om målet om jämlik fördelning av bostadsstandarden kan uppnås.

Som vi tidigare nämnt är frågan om avvägningen mellan generellt och behovsprövat stöd central i kommande överväganden.

När det gäller metoderna för att finansiera bostäder har vi här diskuterat alternativa vägar till utveckling och förbättring. Nuvarande finansieringssystem, med statliga räntebidrag som medel att utjämna kapitalutgifter, kan genom relativt enkla ändringar fungera bättre både vid hög och låg inflation. Man kan få skuldutveckling och kapitalutgifter att närma sig grundmodellerna. Med de begränsade ändringar som vi har diskuterat kommer behovet av generella subventioner fortfarande att vara ganska stort. Inom ramen för grundmodellernas principer är det emellertid möjligt att i vart fall delvis finansiera subventionerna med en fastighetsskatt.

Behovet av direkta bidrag i finansieringssystemet skulle också kunna dämpas genom att räntebidrag delvis ersätts med räntelån.

Teoretiskt vore det tänkbart att helt anpassa ett system med räntebidrag, räntelån och fastighetsskatt till grundmodellerna. Över tiden skulle det då bli fråga om flera växlingar mellan bidrag och beskattning för en fastighet. Ett sådant system skulle sannolikt bli alltför komplicerat i praktiken. Härtill kommer de sociala och samhällsekonomiska verkningarna av så drastiskt höjda bostadskostnader, som en sådan fullständig anpassning skulle medföra.

Det senare är inte bara en fråga om hur stora ändringar man gör i finansieringssystemet utan också hur eventuella ändringar skulle införas. Verkningarna blir skilda om man enbart diskuterar ändrade finansieringsvillkor för framtida investeringar eller om man diskuterar mer allmänt gällande ändringar. De ekonomiska villkoren för framtida investeringar och för redan utförda bör inte bli vitt skilda. Det begränsar åtminstone på kort sikt utrymmet för omfattande ändringar.

Bland metoderna för att ändra nuvarande finansieringssystem har vi bl.a. diskuterat omvandling av vissa delar av räntebidragen till räntelån som skall förräntas och återbetalas. Det har här skett enbart under förutsättning av oförändrat skattesystem, dvs. efter skattereformens fullständiga genomförande år 1985. Vid hög inflation ger det diskuterade räntelånesystemet vissa förbättringar av finansieringssystemet, vilket skall ses i relation till att det å andra sidan gör systemet mer komplicerat.

Alternativet med ett inslag av räntelån blir mer intressant då man studerar det inför det skede med minskad inflation och stigande realränta som nu ser ut att bli aktuellt. Räntelånet kommer i en sådan situation att fördela effekterna av en hög realränta på ett annat sätt än nuvarande finansieringssystem.

Oavsett inflationstakten kan räntelån vara ett sätt att helt slopa räntebidrag för egnahem. För hyres- och bostadsrätt skulle då räntebidragen endast svara mot de skattesubventioner som tillfaller egnahemsägare. Omfördelning av kapitalutgifter över tiden skulle ske med hjälp av räntelånen. Att närmare undersöka möjligheterna att förbättra finansieringssystemet genom inslag av räntelån kommer att ingå i vårt fortsatta arbetet.

Enligt våra direktiv har vi även diskuterat möjligheterna till ändrad bostadsfinansiering vid en övergång till real beskattning och real bostadsfinansiering i enlighet med realbeskattningsutredningens förslag. Vi har konstaterat att det med viss modifiering av de reallån som utredningen föreslog i princip skulle vara möjligt att uppnå fullständig anpassning till våra grundmodeller oavsett inflationstakten. Subventionsbehovet skulle då bli av samma storlek som i grundmodellerna och därmed också ökningen av bostadskostnaderna. Systemets införande skulle dock vara förenat med stora praktiska problem.

Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag att överväga en omfattande övergång till real beskattning och real finansiering. Vi kan emellertid göra den bedömningen att en sådan övergång teoretiskt skulle ge möjligheter att tillgodose de krav på finansieringssystemet som grundmodellerna representerar. Subventionsgraden skulle bli oberoende av inflationstakten och realränteutvecklingen vid varierande inflationstakt skulle ev. kunna bli jämnare än med nuvarande system.

Det bör dock understrykas att de negativa bostadspolitiska följderna av kraftigt höjda bostadskostnader skulle bli desamma som vid en total anpassning till grundmodellernas kapitalutgifter genom avtrappade räntebidrag, räntelån och fastighetsskatt.

En annan tanke som vi diskuterat är att utnyttja de indexerade lånens egenskaper på bostadsmarknaden genom någon form av partiellt reala skatte- och finansieringssystem. I princip finns det olika metoder att på detta sätt ändra bostadsfinansieringen. De studier av partiellt reala system, som vi har utfört, pekar emellertid på stora svårigheter att finna någon praktiskt genomförbar variant. Egenskaperna hos partiella reallån synes dock möjliga att åtminstone delvis uppnå med ett räntelån av det slag som vi tidigare diskuterat.

9 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR FÖRBÄTTRADE BOSTADSBIDRAG

9.1 Inledning

Bostadskostnadernas nivå och variationer är i hög grad avhängig utformningen av det generella finansieringssystemet och de till detta knutna subventionerna. Vi har i kap. 8 redovisat olika möjligheter att reformera finansierings- och stödsystemen mot bakgrund bl.a. av den förutsättningen att samhällets kostnader för dessa inte får öka i reala termer. En annan väsentlig utgångspunkt i det sammanhanget är det bostadspolitiska målet att bostadskostnaderna bör ligga på en sådan nivå att det blir möjligt för en genomsnittsfamilj att betala priset för en modernt utrustad och rymlig familjebostad utan särskilt stöd. Det generella stödet skall således medverka till att uppnå målet om en rimlig bostadskostnad och en god grundstandard för flertalet hushåll.

I kap. 6 (se Del 1, SOU 1984:35) har vi belyst hur hushållens betalningsförmåga i förhållande till bostadskostnaden har förändrats sedan mitten av 1970-talet. Därav framgår att det i första hand är familjer med enbart en förvärvsarbetande och/eller med flera barn som har en utsatt ekonomisk situation och sämre möjligheter att klara kostnaderna för en tillräckligt stor bostad. Betalningsförmågan minskar påtagligt då barnantalet och behovet av större bostad ökar. Många hushåll, och det kan gälla även andra grupper än de här nämnda, behöver särskilt stöd om målet om en hög och jämn utrymmesstandard skall kunna upprätthållas och gälla även dem. Ett dylikt stöd kan lämpligen inte ges inom ramen för de generella subventionerna på bostadsområdet. För barnfamiljerna minskas skillnader i levnadsvillkoren gentemot andra grupper bl.a. genom det familjepolitiska stödet, varigenom samhället söker trygga en viss levnadsstandard för alla familjer. Inom det bostadspolitiska området utgår ett riktat stöd i form av bostadsbidrag för att på motsvarande sätt utjämna skillnader i boendet mellan olika grupper.

I detta kapitel behandlar vi frågan om förutsättningar för förbättrade bostadsbidrag och alternativa utformningar av ett bostadsbidragssystem.

Det finns i dag fyra former av inkomstprövat bostadsstöd; statligt (SBB) och statskommunalt (SKBB) bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn, kommunalt bostadstillägg till folkpension (KBT), kommunalt bostadstillägg till handikappade (KBH) samt bostadsbidrag inom ramen för familjebidragen till värnpliktiga. Formerna och inriktningen av det framtida, behovsprövade bostadsstödet har prövats av bostadsbidragskommittén som avgav betänkandet Bostadsbidragen (SOU 1982:58) i november 1982. I detta ges bl.a. en utförlig bild av barnfamiljernas ekonomi och behov av särskilt bostadsstöd. Kommittén har koncentrerat sitt arbete på bostadsbidragen till barnfamiljerna och enbart översiktligt berört övriga bidragsformer till pensionärer m.fl.

Vi har i uppgift att med utgångspunkt i bostadsbidragskommitténs betänkande och remissvaren till detta överväga utformningen av det riktade bostadsstödet och avvägningen av detta gentemot de generella stödformerna. Till frågan om avvägningen mellan stöden återkommer vi i ett senare betänkande. Vi har byggt vidare på bostadsbidragskommitténs material, aktualiserat och kompletterat det i olika avseenden. Vi har dessutom tillfogat ytterligare alternativ avseende inriktningen och utformningen av ett bidragssystem och vilka riktlinjer som bör styra detta. Liksom bostadsbidragskommittén har vi prioriterat arbetet med bostadsbidrag till barnfamiljerna. Den utomordentligt komplexa frågan hur alla ovan nämnda former av hushållsriktat bostadsstöd skall samordnas och ges en mera enhetlig uppbyggnad har vi inte ansett möjlig att lösa i detta sammanhang. Ett för alla grupper likartat system nödvändiggör således betydande omfördelningar mellan de grupper, t.ex. mellan pensionärer och barnfamiljer, som i dag uppbär bostadsbidrag och inom resp. grupp.

9.2 Nuvarande bestämmelser

Bostadsbidragen består av två delar. Den ena utgörs av statligt bostadsbidrag som lämnas med ett visst belopp per barn. Den andra delen utgörs av statskommunalt bostadsbidrag som lämnas till den del av bostadskostnaden som ligger inom vissa beloppsgränser.

Bidragsberättigade hushåll

Statligt bostadsbidrag utgår endast till barnfamiljer, medan statskommunalt bidrag kan utgå både till barnfamiljer och hushåll utan barn. Bidrag till ensamstående utan barn kan lämnas till den som har fyllt 18 år och som inte uppbär kommunalt bostadstillägg till folkpension eller som endast på grund av reglerna om inkomstprövning är utesluten från sådant tillägg. För bostadsbidrag till makar utan barn gäller att den ene av makarna skall ha fyllt 18 år.

För barnfamiljer finns ingen nedre åldersgräns.

Med makar jämställs man och kvinna som sammanbor under äktenskapsliknande förhållanden och har gemensamt hushåll.

Bidragsberättigande barn

Huvudvillkoret för att ett barn skall inräknas i hushållet vid beräkning av bostadsbidrag är att barnet kan anses vara helt eller delvis försörjt inom familjen.

Efter en separation kan även den förälder hos vilken barnet normalt inte bor få räkna med barnet för statskommunalt bidrag, förutsatt att föräldern utnyttjar sin umgängesrätt i viss omfattning. Sådant bidrag för ett och samma barn kan då lämnas till var och en av föräldrarna. Statligt bostadsbidrag kan däremot lämnas bara till den förälder som har vårdnaden om barnet eller, vid gemensam vårdnad, till den förälder där barnet oftast bor.

Statligt bidrag kan lämnas för barn till dess det fyller 17 år. Också för statskommunalt bidrag gäller i princip åldersgränsen 17

år. Denna del av bostadsbidraget kan dock lämnas även för sådana barn över 17 år som uppbär förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Det rör sig då som regel om grundskole- eller gymnasiestuderande. I dessa fall kan bidraget som längst lämnas till och med det halvår under vilket barnet fyller 20 år. Utvecklingsstörda ungdomar som får undervisning i särskola eller specialskola får medräknas för statskommunalt bidrag så länge de är skolpliktiga, dvs. upp till 21 års ålder (i vissa fall till 23 års ålder).

Bidragsbelopp

Statligt bostadsbidrag lämnas fr.o.m. den 1 april 1984 med 3 180 kr. per barn och år (265 kr. per månad).

Statskommunalt bostadsbidrag lämnas med i princip 80 % av den del av bostadskostnaden som överstiger en nedre hyresgräns, som för år 1984 är 650 kronor per månad. Bidraget är begränsat uppåt genom att det inte får beräknas på högre bostadskostnad än vad som framgår av följande sammanställning enligt de regler som gäller fr.o.m. den 1 april 1984:

Familjetyp	Bostadskostnad som beaktas för SKBB	Maximalt stöd genom SKBB
Ensamstående utan barn	650 - 800 kr/mån.	120 kr/mån.
Gifta/samboende utan barn	650 - 950 kr/mån.	240 kr/mån.
Familj med ett eller två barn	650 - 1 625 kr/mån.	780 kr/mån.
Familj med tre eller fyra barn	650 - 2 100 kr/mån.	1 160 kr/mån.
Familj med fem eller fler barn	650 - 2 525 kr/mån.	1 500 kr/mån.

Vid lika barnantal är hyresgränserna desamma för ensamstående föräldrar och för makar. Bostadskostnaden skall reduceras om vuxna barn eller andra personer delar bostaden med den bidragsberättigade familjen. De övre hyresgränserna kan få överskridas om någon hushållsmedlem är handikappad och familjen till följd härav behöver en bostad som är särskilt stor eller som är försedd med särskild utrustning.

Statsbidrag utgår med 43 % av kommunernas kostnader för de statskommunala bidragen. Kommunerna kan lämna större bostadsbidrag än vad som berättigar till statsbidrag men får då själva stå för hela merkostnaden. Kommunerna har också möjlighet att med bibehållen statsbidragsandel sänka de övre hyresgränserna om bostadskostnadsläget på orten gör detta motiverat.

Inkomstprövningsregler

Både statligt och statskommunalt bostadsbidrag prövas mot hushållets inkomst. Vid inkomstprövningen läggs de båda delarna av bostadsbidraget samman och utgår med fullt belopp om den bidragsgrundande inkomsten inte överstiger ett visst belopp.

Fr.o.m. den 1 april 1984 gäller följande inkomstgränser för oreducerat bostadsbidrag: 35 000 kr. för ensamstående med barn och 43 000 kr. för samboende med barn. Reduceringen av bidraget sker med 15 % av den del av den bidragsgrundande inkomsten som överstiger dessa belopp, upp till en övre inkomstgräns. Den övre inkomstgränsen, där bidraget börjar reduceras med 22 %, är 65 000 kr.

De maximala, oreducerade, bostadsbidragen är fr.o.m den 1 april 1984 följande belopp:

Familj med	Årsbelopp, kr.	Månadsbelopp, kr.	Övre hyresgräns, kr.
1 barn	12 540	1 045	1 625
2 barn	15 720	1 310	1 625
3 barn	23 460	1 955	2 100
4 barn	26 640	2 220	2 100
5 barn	33 900	2 825	2 525
för varje tillkommande barn	3 180	265	2 525

Till grund för inkomstprövningen ligger den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten året före bidragsåret. För makar eller samboende som jämställs med makar läggs deras sammanlagda taxerade inkomst till grund för beräkningen av bostadsbidragets storlek. Barns eventuella inkomster räknas inte. Avdrag för underskott i förvärvskälla läggs i sin helhet till den taxerade inkomsten. Har hushållet en sammanlagd förmögenhet som överstiger 50 000 kronor läggs en femtedel av det överskjutande beloppet till den taxerade inkomsten vid inkomstprövningen. Vid beräkning av förmögenhetens storlek för småhusägare och jordbrukare bortser man från bostadsfastighetens taxeringsvärde och de inteckningsskulder som avser fastigheten. Slutligen medräknas hälften av de studiemedel som sökanden eller medsökanden har uppburit under inkomståret.

Om inkomsten har förändrats väsentligt i förhållande till vad som gällde det inkomstår som taxeringen avser, bestäms storleken av bostadsbidraget i stället med hänsyn till den beräknade bidragsgrundande inkomsten för det aktuella bidragsåret.

Om det är uppenbart att familjen saknar behov av bostadsbidrag, kan förmedlingsorganet besluta att bidrag inte skall lämnas, även om villkoren för rätt till bidrag i princip är uppfyllda.

Beräkning av bidragsgrundande bostadskostnad

Bostadskostnaden för hyreslägenheter utgörs av den kontrakterade hyran inkl. värme. Avdrag görs för hushållsström med schablon efter bostadens storlek, om den ingår i hyran.

För lägenhet som upplåts med bostadsrätt eller andelsrätt anses den fastställda årsavgiften utgöra bostadskostnad. Ränta på egen insats eller upplånat kapital får inte medräknas i bostadskostnaden.

När det gäller bostadshus på jordbruksfastighet skall som bostadskostnad räknas belopp motsvarande det värde som vid taxeringen året före bidragsåret beräknas utgöra familjens bostads-

förmån med tillägg för uppvärmningskostnader beräknade med schablon efter bostadens storlek.

Vid beräkning av bostadskostnad för ägt småhus skall beaktas såväl räntekostnaden för upplånat och i fastigheten nedlagt kapital som driftkostnader. Ränta på eget kapital får inte medräknas. Är lånet förenat med räntebidrag medräknas inte den del av räntekostnaden som täcks av räntebidraget. Bränslekostnader och driftkostnader beräknas med schablon efter bostadens storlek. Tomträttsavgäld medräknas i förekommande fall. Avdrag görs för den skatteminskning husägaren får för avdragsgilla räntor på fastigheten.

Administration

Bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn administreras av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna. Ansökan skall normalt lämnas in till kommunens förmedlingsorgan varje höst. Bidrag beviljas för högst ett år i taget och lämnas från och med månaden efter den månad då rätt till bostadsbidrag har uppkommit. Retroaktivt bostadsbidrag kan beviljas för högst tre månader före den månad då ansökan om bidrag gjordes.

Bostadsbidraget betalas ut månadsvis. Mindre belopp än 20 kr. utbetalas inte. Vanligtvis betalas bidraget ut direkt till familjen. Makar avgör själva vem av dem som skall vara betalningsmottagare.

9.3 Omfattning och fördelning av bostadsbidragen

9.3.1 Barnfamiljer

Bostadsstyrelsen gör i maj varje år en statistisk undersökning om de hushåll som uppbär bostadsbidrag. I detta avsnitt redovisar vi vissa resultat av dessa undersökningar. De kompletteras med uppgifter hämtade från den tidigare relaterade rapporten av Tofte

Frykman, Bostadssubventionernas fördelning år 1980. (Ds Bo 1984:8).

I maj 1983 var det 331 000 barnfamiljer som uppbar bostadsbidrag. Det innebär att knappt var tredje barnfamilj nu ingår i bidragssystemet. Antalet barnfamiljer med bostadsbidrag var som högst år 1975 då det fanns 570 000 bidragshushåll; varannan barnfamilj erhöll bostadsbidrag. Utvecklingen av antalet barnfamiljer med bidrag redovisas i fig. 9.1.

Antalet bidragshushåll har minskat med 240 000 (42 %) sedan år 1975. Det beror bl.a. på att förvärvsfrekvensen bland kvinnor har ökat kraftigt sedan mitten av 1970-talet vilket medfört ökade inkomster i samboendehushållen. Vidare har höjningen av inkomstgränserna inte följt inkomstutvecklingen.

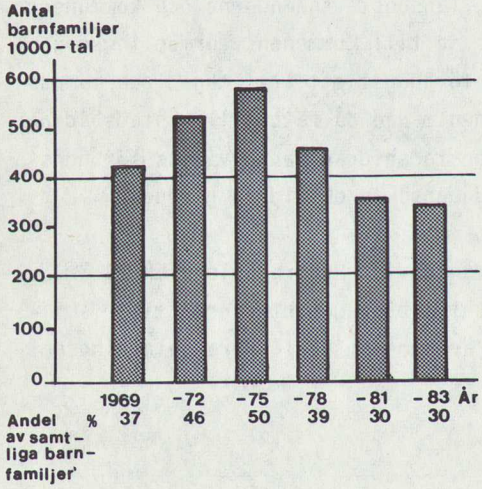


Fig. 9.1 Antal barnfamiljer med bostadsbidrag åren 1969-1983.

Källa: Bostadsstyrelsen.

Familjetyp

Minskningen av antalet barnfamiljer med bostadsbidrag avser gifta eller samboende. (I fortsättningen använder vi begreppet sam-

boende för såväl gifta som ogifta sammanboende vuxna.) I mitten av 1970-talet hade 439 000 tvåförälderhushåll och 131 000 enförälderhushåll bostadsbidrag, medan endast 198 000 tvåförälderhushåll fanns med i bidragsgivningen i maj 1983 och enförälderhushållen uppgick till 133 000 (se fig. 9.2).

Antalet enförälderfamiljer med bostadsbidrag har således i stort sett varit oförändrat sedan mitten av 1970-talet. Deras andel av totala antalet bidragshushåll har ökat från 23 % år 1975 till 40 % år 1983.

Av totala antalet enförälderfamiljer hade två tredjedelar bostadsbidrag i maj 1983. Dessa hushåll - knappt 20 % av alla barnfamiljer - uppbar 46 % av det totala stöd på över 2,7 miljarder kr. som utgick i bostadsbidrag till barnfamiljer under år 1983. Deras genomsnittliga bidragsbelopp var nära 9 300 kr, räknat per år. Av de ensamstående med två eller flera barn hade 80 % bostadsbidrag med i genomsnitt 12 300 kr; för ettbarnshushållen uppgick stödet till 6 900 kr. För samboende utgick 1,5 miljarder kr. i bidrag, vilket motsvarar ett genomsnitt per hushåll på drygt 7 500 kr. Tvåförälderfamiljer med tre eller flera barn hade nära nog dubbelt så stort stöd som hushållen med färre barn; de hade dessutom bidrag i betydligt större utsträckning. Drygt 20 %

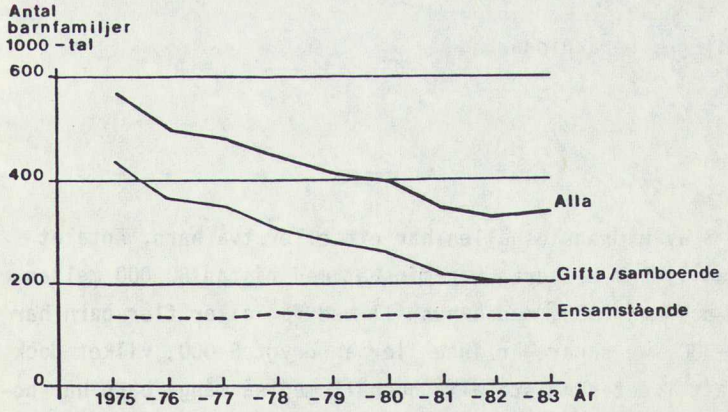


Fig. 9.2 Antal barnfamiljer med bostadsbidrag efter familjetyp åren 1975-1983

Källa: Bostadsstyrelsen.

av alla tvåförälderfamiljer erhöll bostadsbidrag till hjälp för att täcka bostadskostnaderna (se tab. 9.1).

Tab. 9.1 Bostadsbidrag till barnfamiljer efter familjetyp i maj 1983

Familjetyp	Antal hushåll totalt 1000-tal 1	därav med bidrag (%)	Bidrag, kr. totalt Mkr 2	andel %	per hushåll kr/år
Ensamstående					
1 barn	129	57	511	19	6 905
2 + barn	74	80	725	27	12 288
Alla ensamst.	203 a)	66	1 236	46	9 293
Gifta/samboende					
1 barn	366	9	167	6	5 219
2 barn	392	22	501	18	5 826
3 + barn	143	56	831	30	10 388
Alla gifta/ samboende	901	22	1 499	54	7 571
Alla barn- familjer	1 104	30	2 735	100	8 263

a) Antalet ensamstående med barn torde vara en överskattning.
1 Källa: HINK 1980 (totalt antal hushåll).
2 Uppräknat belopp avseende år 1983 från uppgifter för maj 1983.

Källa: Egna beräkningar.

Antal barn

Drygt 70 % av bidragshushållen har ett eller två barn. Antalet fåbarnsfamiljer med bidrag har minskat med nästan 80 000 mellan maj 1979 och maj 1983, medan hushåll med fem eller fler barn har ökat med 300. De senare är inte fler än drygt 5 000, vilket dock innebär att i det närmaste alla hushåll med så många barn har bostadsbidrag. Förändringarna redovisas i tab. 9.2. Flerbarnsfamiljer har ofta lägre inkomster, främst till följd av en lägre förvärvsintensitet bland kvinnorna. Bl.a. detta förklarar varför de inte har minskat i antal bland bidragstagarna.

Tab. 9.2 Antal barnfamiljer med bostadsbidrag efter antal barn och familjetyp i maj 1979 och maj 1983

Antal barn	Gifta/samboende 1979	1983	Förändring	Ensamstående 1979	1983	Förändring
1	59 000	32 300	- 26 700	79 100	73 900	- 5 200
2	135 600	85 800	- 49 800	42 100	44 700	+ 2 600
3	64 200	61 500	- 2 700	11 300	11 500	+ 200
4	14 100	14 200	+ 100	2 100	2 000	- 100
5 +	4 300	4 700	+ 400	500	400	- 100
Summa:	277 200	198 500	- 78 700	135 100	132 500	- 2 600

Källa: Bostadsstyrelsen.

Boendeform

Bland barnfamiljer med bostadsbidrag i maj 1983 bodde 183 000 (55 %) i hyres- och bostadsrättslägenheter och 147 000 (45 %) i egnahem eller på jordbruksfastighet. 500 hushåll saknade egen bostad (se tab. 9.3).

Av landets samtliga barnhushåll, 1,1 miljoner med barn under 18 år, bor ca 60 % i ägt småhus. Att barnfamiljerna har bostadsbidrag är således relativt mindre vanligt bland egnahemsägare.

Tab. 9.3 Antal barnfamiljer med bostadsbidrag i maj 1983 inom olika boendeformer efter antal barn

Boendeform	Gifta/samboende 1	2	3+barn	Ensamstående 1	2	3+barn	Totalt
Hyres-/och bostadsrätt	18 100	30 400	23 000	65 200	35 600	10 700	183 000
Ägt småhus	12 000	50 600	52 500	7 900	8 800	3 100	134 900
Jordbruksfastighet	2 200	4 800	4 800	400	200	100	12 500
Saknar egen bostad				400	100		500
Summa	32 300	85 800	80 300	73 900	44 700	13 900	330 900

Källa: Bostadsstyrelsen.

Bland enförälderhushållen med bidrag bodde drygt 110 000 (84 %) med hyresrätt eller bostadsrätt, medan 127 000 (64 %) av tvåförälderhushållen bodde i egnahem eller på jordbruksfastighet. Andelen boende i ägt småhus ökar med barnantalet.

Bostadsbidragen till barnfamiljer i hyres- och bostadsrättslägenheter uppgick år 1983 till 1 544 milj. kr. (58 % av totala bidragsbeloppet), vilket motsvarar ett genomsnitt på 8 400 kr. per hushåll och år. Till barnfamiljer i ägt småhus utbetalades 1 017 milj. kr. (38 %) eller genomsnittligt med 7 500 kr. per år och till barnfamiljer på jordbruksfastighet 108 milj. kr. (4 %) med i genomsnitt 8 600 kr. per år.

Utrymmesstandard

Bostadsbidragen baseras, genom konstruktionen med en övre hyresgräns för olika barnantal, på en utrymmesstandard som innebär att antalet boende per rum bör vara högst två, varvid kök och vardagsrum inte medräknas. Bidragen är således inriktade på en utrymmesstandard motsvarande norm 2. Eftersom samma övre hyresgräns tillämpas för både en- och tvåförälderhushållen blir emellertid utrymmesnormen i bostadsbidragssammanhang förmånligare för ensamstående med barn.

Barnfamiljer med bostadsbidrag har lägre utrymmesstandard än genomsnittet av hushåll av motsvarande storlek. Bland bostadsbidragstagarna i maj 1983 bodde 12 % trångt. (Denna andel har minskat från 20 % vid 1970-talets mitt.) Enligt FoB 80 var 8 % av samtliga barnhushåll trångbodda.

I Frykmans rapport finns en redovisning för hur bidragshushållen fördelar sig efter utrymmesstandard och vilka belopp som utgår till hushåll med olika utrymme. Redovisningen, som avser förhållandena år 1980, sammanfattas i tab. 9.4 med kommentarer.

Tab. 9.4 Bostadsbidragens fördelning år 1980 efter hushållens utrymmesstandard för barnhushåll med barn under 21 år

Utrymmes-standard	Antal hushåll totalt 1000-tal	därav med bidrag %	Bidrag, kronor totalt mkr.	andel %	per hushåll kr/år
Hög	286	21	319	14	5 240
God	332	36	618	29	5 180
Norm 3	307	32	450	19	4 560
Norm 2	209	59	781	33	6 300
Trångbodda	60	40	147	6	6 120
Summa	1 194	36	2 315	100	5 420

Källa: Ds Bo 1984:8.

År 1980 bodde 24 % (286 000) av alla barnhushåll med hög utrymmesstandard, dvs. de disponerade mer än ett rum per person i bostaden utöver kök och vardagsrum. Av dessa hushåll hade 21 % bostadsbidrag. Det genomsnittliga bidraget per hushåll var 5 240 kr/år.

God utrymmesstandard innebär att bostaden är så stor att alla personer kan disponera eget rum utöver kök och vardagsrum. Av alla barnhushåll bodde 332 000 eller 28 % med denna standard. Av dessa hade 36 % bostadsbidrag med i genomsnitt 5 180 kr/år.

Norm 3 innebär att bostaden är tillräckligt stor för att barnen i hushållet skall kunna få eget rum, medan två föräldrar får dela ett rum. 26 % av alla barnhushåll hade denna utrymmesstandard. Av dessa hade 32 % bostadsbidrag med i genomsnitt 4 560 kr/år.

Nästan 60 % av barnhushållen med bostadsstandard enligt norm 2 hade bostadsbidrag. Dessa hushåll kunde inte ge varje barn ett eget rum, men de var inte trångbodda enligt norm 2. De hade det högsta genomsnittliga bostadsbidraget med 6 300 kr/år. En tredjedel av samhällets utgifter för bostadsbidrag till barnhushåll tillföll denna grupp.

Av de trångbodda barnhushållen hade 40 % bostadsbidrag med i genomsnitt 6 120 kr/år.

Av bidragshushållen bodde över en tredjedel trångt eller med bostadsstandard enligt norm 2. Hushåll med sådan utrymmesstandard hade alltså högre andel bidragstagare och större genomsnittligt bostadsbidrag per hushåll än de hushåll som bodde bättre. Av den totala bidragssumman gick 39 % till den förra gruppen och 43 % till hushåll med rymliga bostäder.

Drygt 108 000 hushåll, dvs. en tredjedel av barnfamiljerna med bostadsbidrag i maj 1983, hade en utrymmesstandard som motsvarade kraven enligt norm 2. Nästan 40 000 hushåll var trångbodda medan 183 000 hade en utrymmesstandard som översteg den norm efter vilken de övre hyresgränserna har fastställts.

Inkomster

Den bidragsgrundande inkomsten var i maj 1983 i genomsnitt 85 000 kr. för samboende med barn och 51 000 kr. för ensamstående med barn. Genom att underskott läggs till taxerad inkomst erhålls en total inkomst som ligger nära den sammanräknade inkomsten för hushållen.

Av samboende med barn hade 5 % inkomster under 41 000 kr., dvs. under den inkomstgräns då bidragen började reduceras år 1983 (se tab. 9.5). Bland ensamstående med barn hade 20 % inkomster under 33 000 kr. och därmed oreducerade bostadsbidrag och drygt 30 % inkomster under 41 000 kr. Förklaringen till att ensamstående med barn har en lägre inkomstgräns än makar med barn och att därmed avtrappningen av bostadsbidragen börjar tidigare torde dels vara att ensamstående som regel har underhållsbidrag eller bidragsförskott som inte medräknas vid inkomstprövningen och dels att det är en vuxen person mindre att försörja i hushållet.

Hela 85 % av samboende med barn hade inkomster över den övre inkomstgränsen (62 000 kr.) och fick sina bidrag reducerade med 22 % av inkomsten därutöver.

Inkomstfördelningen skiljer sig markant mellan familjer med olika antal barn. Flerbarnshushållen har en större andel i de högre inkomstklasserna. Det beror bl.a. på att bidragsbeloppet är större ju fler barn som finns i hushållet och att bidrag därför utgår i högre inkomstlägen.

Tab. 9.5 Antal barnfamiljer med bostadsbidrag i maj 1983 fördelade efter inkomst, familjetyp och barnantal

Bidrags-grundande inkomst, kr.	Gifta/samboende			Ensamstående		
	1	2	3 + barn	1	2	3 + barn
- 41 000	3 300	3 300	2 700	22 000	14 300	5 800
- 50 000	2 200	2 400	1 700	11 700	6 800	2 000
- 62 000	4 400	5 800	4 100	17 300	9 400	2 400
- 70 000	4 500	7 200	5 300	10 800	5 700	1 300
- 80 000	7 000	14 600	10 000	8 700	4 800	1 100
- 90 000	6 600	17 500	11 400	3 000	2 500	700
91 000 eller mer	4 300	35 000	45 100	400	1 200	700
Summa	32 300	85 800	80 300	73 900	44 700	14 000

Källa: Bostadsstyrelsen.

Bostadskostnader

Hyror som understiger den nedre hyresgränsen i bostadsbidragssystemet faller helt på de boende. Den lägsta bostadskostnad som berättigar till bostadsbidrag är 675 kr. per månad. Det var bara ca 1 200 hushåll som hade lägre bostadskostnad bland bostadsbidragstagarna i maj 1983. Dessa fick alltså endast statligt bostadsbidrag.

Drygt två tredjedelar av barnfamiljerna hade däremot bostadskostnader som översteg de övre hyresgränserna. Detta beror på att hyresgränserna inte räknats upp i takt med hyresökningarna. Därtill kommer att flertalet barnfamiljer har skaffat sig bostäder som är

större än den utrymmesnorm som bostadsbidragssystemet utformats för. Bland tvåbarnsfamiljerna hade ca 100 000 hushåll eller 79 % bostadskostnader som översteg övre hyresgränsen, 1 550 kr. per månad. Genomsnittliga bostadskostnaden för denna familjetyp ligger på 2 000 kr. per månad - se tab.9.6. För ettbarnsfamiljer, med samma övre hyresgräns, var motsvarande andel 58 % (61 000 hushåll). För de större hushållen med tre eller flera barn hade omkring 55 000 (60 %) högre hyror än som motsvarar de övre hyresgränserna. Bostadskostnaderna ökar, som framgår av tabellen, med ökat barnantal; andelen hushåll med högre bostadskostnader stiger således kraftigt.

Tab. 9.6 Andel barnfamiljer med bostadsbidrag i maj 1983 fördelade efter bostadskostnad och barnantal, %.

Bostadskostnad, kr/mån.	Familj med 1	2	3 + barn	Samtliga barnfamiljer med bostadsbidrag
- 674	1	0	0	0
675- 1 549	41	21	11	25
1 550- 1 999	41	37	27	35
2 000- 2 399	10	19	25	18
2 400-	7	23	37	22
Summa	100	100	100	100
Genomsnittlig bostadskostnad, kr/mån.	1 675	1 999	2 254	1 968

Källa: Bostadsstyrelsen.

Bostadskostnaderna är avsevärt högre i egnahem än i hyres- och bostadsrättslägenheter. Omkring 45 % av småhusägarna med bostadsbidrag har en bostadskostnad som överstiger 2 400 kr. per månad, medan 80 % av familjerna i hyres- och bostadsrättslägenheter har en kostnad under 2 000 kr. (se tab. 9.7).

Tab. 9.7 Antal barnfamiljer med bostadsbidrag i maj 1983 fördelade efter boendeform och bostadskostnad

Boendeform	Bostadskostnad, kr/mån.				
	- 674	675- 1 549	1 550- 1 999	2 000- 2 399	2 400-
Hyres-/ bostadsrätt	400	65 100	83 500	23 300	10 700
Ägt småhus	100	10 200	28 400	35 000	61 200
Jordbruks-fastighet	200	6 400	4 700	1 200	100
Saknar egen bostad	500				
Summa	1 200	81 700	116 600	59 500	72 000

Källa: Bostadsstyrelsen.

Utgående bidragsbelopp

I maj 1983 var bostadsbidraget 672 kr/månad i genomsnitt för samtliga barnfamiljer. Det motsvarade 34 % av den genomsnittliga bostadskostnaden, 1 968 kr/månad.

Bostadsbidragets andel av bostadskostnaden varierar mellan olika hushållstyper. Både bidragsbelopp och bidragets andel av bostadskostnaden är högre för ensamstående med barn än för samboende med barn. För t.ex. ensamstående med två barn är bidraget 300 kr. högre per månad än för samboende och bidraget täcker 46 % av deras bostadskostnad mot 25 % för den senare gruppen (se tab. 9.8).

Tab. 9.8 Genomsnittligt bostadsbidrag och dess andel av bostadskostnaden för olika familjetyper i maj 1983.

	Genomsnittligt bostadsbidrag, kr/månad		Bidrag i procent av genomsnittlig bostadskostnad	
	Gifta/samboende	Ensamstående	Gifta/samboende	Ensamstående
1 barn	435	575	26	36
2 barn	485	799	25	46
3 + barn	866	1 286	40	59

Källa: Bostadsstyrelsen.

9.3.2 Hushåll utan barn

Ensamstående och samboende utan bidragsberättigande barn kan få den bostadsanknutna delen av bostadsbidraget. Denna möjlighet har funnits sedan år 1974.

Antalet bidragshushåll ökade från 56 000 år 1974 till som mest 117 000 år 1978. Därefter har antalet minskat varje år och i maj 1983 hade endast 33 000 hushåll utan barn bostadsbidrag. Av dessa var 3 000 samboende och 30 000 ensamstående. (Se fig. 9.3)

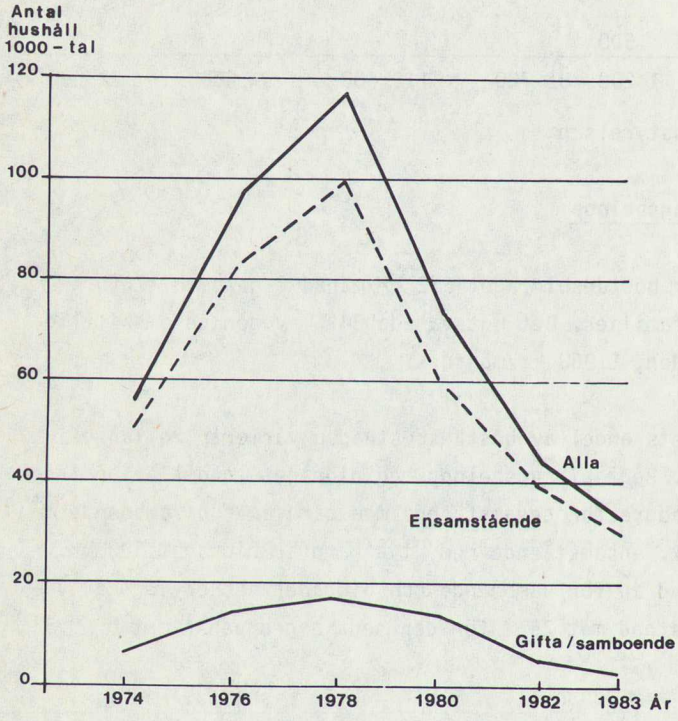


Fig 9.3 Antal hushåll utan barn med bostadsbidrag efter hushållstyp åren 1974-1983

Källa: Bostadsstyrelsen.

Minskningen av antalet hushåll torde huvudsakligen bero på de relativt sett allt lägre inkomstgränserna (för år 1983-84 26 000 kr. för ensamstående och 29 000 kr. för samboende) samt att 50 %

av studiemedel fr.o.m. bidragsåret 1982 räknas med i den bidragsgrundande inkomsten. Dessutom är de övre hyresgränserna låga, 800 kr/månad för ensamstående och 950 kr. för övriga hushåll utan barn.

Bostadsbidrag utgår med högst 120 kr. per månad för ensamstående vid en bostadskostnad på minst 800 kr. Bidraget upphör vid en inkomst på 34 000 kr. För många blir bidragsbeloppen mycket små och bidragens andel av totala bostadskostnaden blygsam.

För samboende kan bidrag utgå med högst 240 kr. per månad om bostadskostnaden är minst 950 kr. Bidraget upphör vid en sammanlagd bidragsgrundande inkomst på 46 000 kr.

Även hushåll utan barn måste ha en bostadskostnad på lägst 675 kr. per månad för att kunna få bostadsbidrag. De flesta hushållen har dock betydligt högre kostnader. Av ensamstående hade 86 % en bostadskostnad som översteg övre hyresgränsen och av samboende 91 %.

I maj 1983 var bostadsbidraget i genomsnitt 160 kr/månad för samtliga hushåll utan barn inkl. hushåll med s.k. umgängesrättsbarn. Det motsvarade 13 % av den genomsnittliga bostadskostnaden, 1 210 kr/månad. Totalt utgick 63 milj. kr. i statskommunalt bostadsbidrag till hushåll utan barn under år 1983.

Åldersfördelning

Bostadsbidrag till hushåll utan barn utgår i sex fall av tio till unga hushåll under 30 år och i fyra fall av tio till dem under 25 år (se tab. 9.9). Villkoren är att bidragstagaren (eller en av de samboende) skall ha fyllt 18 år, har egen bostad och inte uppbär folkpensionsförmån.

Tab. 9.9 Hushåll utan barn med bostadsbidrag i maj 1983 efter ålder

Ålder	Ensamstående	Gifta/samboende	Totalt
18-24	11 500	1 200	12 700
25-29	5 500	600	6 100
30-39	6 600	400	7 000
40-49	3 400	200	3 600
50-59	1 700	400	2 100
60-64	1 000	500	1 500
Summa	29 700	3 300	33 000

Källa: Bostadsstyrelsen.

Boendeform

Flertalet bidragshushåll utan barn, 93 %, bodde i hyres- eller bostadsrättslägenhet, 6 % bodde i ägt småhus och endast 1 % på jordbruksfastighet.

Inkomster

Nästan 60 % av hushållen hade en bidragsgrundande inkomst under 26 000 kr., dvs. under gränsen för oreducerat bidrag till ensamstående utan barn (se tab. 9.10). Från år 1977 finns möjlighet för den förälder som inte har barn stadigvarande boende hos sig att få medräkna barnet/barnen som "umgängesrättsbarn" i bostadsbidragssammanhang. Det innebär att statskommunalt bostadsbidrag (statligt bidrag utgår ej i dessa fall) kan beviljas efter de bostadskostnadsgränser som gäller för barnfamiljer. Bidrag kan därigenom beviljas dessa hushåll i högre inkomstlägen än de tidigare nämnda, 34 000 kr. resp. 46 000 kr. I maj 1983 uppskattades antalet hushåll med endast "umgängesrättsbarn" till drygt 4 000.

Tab. 9.10 Hushåll utan barn med bostadsbidrag i maj 1983 efter inkomst

Bidragsgrundande inkomst	Ensamstående	Gifta/samboende	Totalt
-26 000	18 000	1 300	19 300
-33 000	5 300	600	5 900
-50 000	2 400	1 200	3 600
Över 50 000 *	4 000	200	4 200
Summa	29 700	3 300	33 000

* Denna grupp utgörs av föräldrar med umgängesrättsbarn

Källa: Bostadsstyrelsen.

9.3.3 Samhällets kostnader för bostadsbidragen

Totalkostnaderna för bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn uppgick till 2 816 milj. kr. för kalenderåret 1983. Statens kostnader var 478 milj. kr. för de statliga bostadsbidragen och 1 005 milj. kr. för statsbidragen till statskommunala bostadsbidrag. Kommunernas kostnader för de senare uppgick till 1 333 milj. kr. Statsbidraget täcker f.n. 43 % av kostnaderna för de statskommunala bidragen.

Fördelningen av kostnaderna för bostadsbidragen mellan staten och kommunerna har varierat under åren genom att statsbidragsprocenten har ändrats enligt följande sedan år 1975:

År 1975-1980 = 72 %
Januari-juni 1981 = 43 %
Juli 1981-1982 = 38 %
År 1983-1984 = 43 %

Statsbidraget för de statskommunala bostadsbidragen sänktes år 1981, eftersom statsbidrag då infördes även till kommunernas kostnader för kommunala bostadstillägg till folkpensionärer.

Särskilda, helkommunala bostadsbidrag utgår bl.a. i Storstockholmskommunerna och i Malmö kommun. Under år 1983 kan kostnaderna för dessa beräknas till ca 50 milj. kr.

Bostadsbidragens administration beräknas kosta samhället omkring 100 milj. kr. per år, varav 70 milj. kr. avser kommunernas personalkostnader. Beräkningarna redovisas i betänkandet (Ds Bo 1982:5) Administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer m.fl.

De ändrade reglerna för bostadsbidragen från den 1 april 1984 har beräknats medföra en kostnadsökning på 400 milj. kr. för ett helt år. Totalkostnaderna för staten och kommunerna kommer därmed att uppgå till knappt 3 miljarder kronor.

De totala kostnaderna för bostadsbidragen var år 1975 1 879 milj. kr. och ökade till drygt 2 800 milj. kr. år 1983 eller med 47 %. Det skedde en minskning i bidragsgivningen år 1976, vilket berodde på den kraftiga allmänna inkomstökningen vid den tiden. Därefter har kostnaderna för bostadsbidragen ökat räknat i nominella termer. Fig 9.4 återger kostnadsutvecklingen för bostadsbidragen med fördelning av kostnaderna på stat och kommuner.

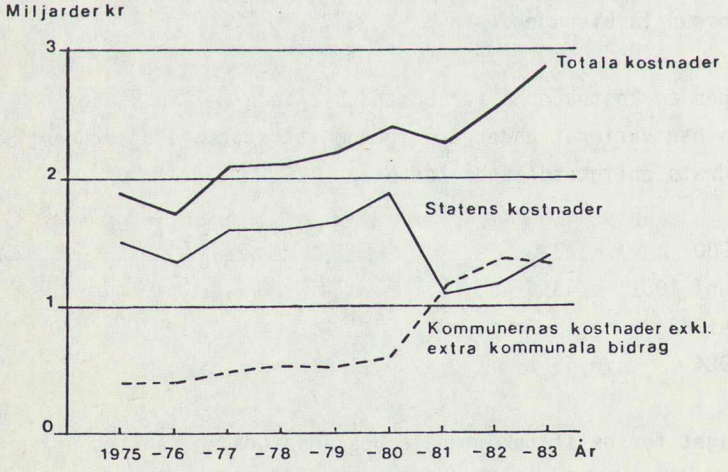


Fig 9.4 Samhällets kostnader för bostadsbidragen åren 1975-1983

Källa: Bostadsstyrelsen.

Kommunernas andel har som synes blivit lika stor som statens under de senaste åren.

För att ge en uppfattning om kostnadsutvecklingen dels nominellt och dels i reala termer har vi i tab. 9.11 angett med vilka belopp som bostadsbidrag har betalats ut, totalt och per hushåll, till barnfamiljer under perioden 1975-1983. I samma tabell har vi dessutom angett motsvarande belopp uttryckta i 1975 års kostnadsnivå. Som omräkningsfaktor används konsumentprisindex.

Av tab. 9.11 framgår att de genomsnittliga bostadsbidragen steg med nära 170 % (från 3 010 till 8 064 kr. per år) under perioden 1975-1983. Samtidigt minskade antalet bostadsbidragstagare kraftigt, varigenom den totala kostnadsökningen kom att begränsas till 950 milj. kr. motsvarande 60 %. Samhällets kostnader ökade väsentligt under åren 1982 och 1983.

Tab. 9.11 Bostadsbidrag till barnfamiljer åren 1975-1983, totalt och per hushåll. Kostnaderna uttryckta i nominella och reala (1975 års kostnadsnivå) värden

År	Bidragsbelopp			
	Löpande priser		Fasta priser	
	totalt mkr.	per hushåll kr/år	totalt mkr.	per hushåll kr/år
1975	1 715	3 010	1 715	3 010
1976	1 540	3 090	1 400	2 810
1977	1 910	3 945	1 555	3 210
1978	1 915	4 275	1 420	3 170
1979	2 020	4 905	1 395	3 385
1980	2 310	5 895	1 400	3 570
1981	2 125	6 215	1 155	3 385
1982	2 377	7 200	1 189	3 600
1983 *	2 669	8 064	1 236	3 733

* Beräknat från maj-undersökningen.

Källa: Bostadsstyrelsen.

De genomsnittliga bostadsbidrag som betalades ut per bidragshushåll år 1983 var också i oförändrat penningvärde större än de var år 1975 (3 733 kr. per år mot 3 010 kr.). Bidragen har således

realt ökat under denna period för de hushåll som faktiskt uppbär sådana.

Däremot har de totala kostnaderna för bostadsbidragen i reala termer minskat avsevärt mellan åren 1975 och 1983. En viss mindre återhämtning skedde dock år 1982 och år 1983.

I tab. 9.12 redovisas den totala bidragsgivningen under år 1983 för olika typer av bostadsbidrag, inklusive kommunala bostadstillägg för pensionärer, och en uppskattning av omfattningen av kommunernas bostadstillägg till handikappade. Samhällets riktade bostadsstöd till hushållen uppgick till ca 6 750 milj. kr. och omfattade nära nog en miljon hushåll. Över hälften av dessa avsåg pensionärshushåll, vilka uppbar närmare 60 % av hela stödet.

Tab. 9.12 Totala bidragsgivningen år 1983

Bidragstyp	Antal hushåll 1 000-tal	Totalt belopp mkr.	Genomsnitt per hushåll kr/år
Statligt bostadsbidrag	138	478	3 464
Statskommunalt bostadsbidrag	226	2 338	10 345
Extrakommunalt bostadsbidrag	62	50	806
KBT	555	3 870	6 973
KBH (uppskattat)	(5-10)	(10-20)	(2 000)
Summa	981	6 736	6 866

Källa: Bostadsstyrelsen, Riksförsäkringsverket, egna beräkningar.

I sammanhanget skall här kortfattat återges de bestämmelser som reglerar de kommunala bostadstilläggen till pensionärer resp. till handikappade.

Kommunala bostadstillägg till folkpensionärer

Kommunala bostadstillägg till folkpensionärer utgick år 1983 till ca 645 000 av landets drygt 1,8 milj. folkpensionärer, dvs. till

38 %. Antalet hushåll, som fick bostadstillägg, uppskattas av riksförsäkringsverket till ca 555 000. De totala bostadstilläggskostnaderna beräknas till 3 870 milj. kr., varav 820 milj. kr. för staten i form av statsbidrag och 3 050 milj. kr. för kommunerna.

Statsbidrag utgår under förutsättning att kommunen genom bostadstilläggen (före eventuellt avdrag till följd av inkomstprövningen) svarar för minst 80 % av bostadskostnaden mellan 80 och 800 kr. per månad för ogift pensionär samt mellan 80 och 950 kr. per månad för makar. 272 av landets kommuner täcker 100 % av denna kostnad. Statsbidraget uppgår till 25 % av kommunernas kostnader.

Kommunerna har möjlighet att medge bostadstillägg också för bostadskostnader som understiger 80 kr/månad eller överstiger 800/950 kr/månad. I dag svarar endast nio kommuner för hela kostnaden under 80 kr. och sex för halva denna kostnad. Däremot täcker inte mindre än 208 kommuner in hela eller delar av den kostnad som överstiger de övre hyresgränserna. Täckningsgraden varierar dock i hög grad liksom reglerna om vilken lägenhetsstorlek som maximalt beaktas.

Bostadstilläggen är inkomstprövade. Inkomstprövningen innebär i huvudsak att bostadstillägget minskas med en tredjedel av den årsinkomst som överstiger folkpension, pensionstillskott och ett belopp på 1 000 kr. för ensamstående och 750 kr. för var och en av makar.

Kommunala bostadstillägg till handikappade

Kommunalt bostadstillägg till handikappade har funnits sedan slutet av 1960-talet. Till följd av de väsentliga ändringar som har skett under senare år i fråga om KBT och statskommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn har dess betydelse minskat. Sådant tillägg lämnas dock fortfarande i ungefär två tredjedelar av landets kommuner. Reglerna kan variera, men flertalet kommuner torde tillämpa de normalgrunder som Svenska kommunförbundet har utarbetat (cirkulär 1979-10-11). Enligt dessa

kan KBH i första hand lämnas till handikappade som uppbär handikappersättning och till familjer med handikappat barn, för vilket vårdbidrag lämnas. Bostadstilläggen till handikappade finansieras helt av de kommuner som betalar ut tilläggen.

9.4 Administrativa brister i nuvarande bidragssystem

Bostadsbidragen har prövats i olika avseenden i flera omgångar under 1970- och 1980-talen. Frågan om bl.a. inkomstprövningssystem och inkomstbegrepp har varit föremål för ingående studier av familjepolitiska kommittén, bostadstilläggsgruppen, boendeutredningen och nu senast av bostadsbidragskommittén. Denna fråga har även ägnats uppmärksamhet i andra sammanhang. Bidragssystemets utformning har också behandlats av några av de nämnda utredningarna, vilka lämnat förslag med helt skilda inriktningar. Andra frågor som har tagits upp till prövning har gällt högsta åldern för bidragsberättigande barn, hushållsbegreppet, bostadskostnadsberäkningen för småhus och bostadsrättslägenheter, utbetalningssättet samt möjligheten att utforma ett enklare ansökningsförfarande. Ett annat vanligt ämne för utredning har avsett det handläggande organet för bostadsbidragen;frågan om kommunerna eller försäkringskassorna skall handlägga dessa bidragsärenden har prövats av utredningar bl.a. åren 1975, 1976 och 1982.

Trots dessa ständigt återkommande översyner har bostadsbidragssystemet bibehållits oförändrat i sina huvuddrag sedan början av 1970-talet. Förändringar och förbättringar har skett varigenom vissa brister i systemet har rättats till. Andra har tillkommit. De mest kvalificerade problemen kvarstår emellertid olösta till följd av sin invecklade karaktär; det gäller främst inkomstprövningen och inkomstbegreppet.

I det följande ges en sammanfattande beskrivning av mer väsentliga administrativa brister i nuvarande bostadsbidragssystem. Vi återger även vad bostadsbidragskommittén har anfört i berörda frågor.

Inkomstprövning och inkomstbegrepp

Ett stort problem med nuvarande bidragssystem är att finna ett rättvist och enkelt system för behovsprövningen och ett inkomstbegrepp som ger ett bra mått på hushållens ekonomiska bärkraft.

Inom ramen för taxeringssystemet har den beskattningsbara, den taxerade och den sammanräknade inkomsten lagts till grund för förslag om inkomstbegrepp. Ett begrepp inom taxeringssystemet har den fördelen att det ger ett av officiella organ kontrollerat och godtaget mått på hushållens inkomster. Även den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) har diskuterats som tänkbart inkomstbegrepp, eftersom den skulle ge en aktuellare bild av inkomsten. Svårigheterna med att använda SGI är bl.a. att den uppgiften avser beräknad inkomst tolv månader framåt (utan anknytning till kalenderår) och att den avser endast kompensation för inkomstbortfall av förvärvsinkomster.

Ett problem med alla här redovisade inkomstbegrepp är att de ger en dålig bild av hushållens faktiska bärkraft och betalningsförmåga. Antalet familjemedlemmar, om inkomsten förvärvas av den ena eller av båda föräldrarna, hur inkomsterna i det senare fallet fördelas mellan föräldrarna, vilken barntillsynsform familjen har valt och kostnaderna för denna m.m., påverkar hushållets bärkraft, liksom storlek och omfattning av olika transfereringar.

Den nuvarande regeln om att hela underskottet i förvärvskälla skall läggas till den statligt taxerade inkomsten vid fastställande av bidragsgrundande inkomst innebär att t.ex. nyetablerade jordbrukare och egna företagare kan gå miste om bidrag.

Avsikten med att lägga underskottsavdraget till den taxerade inkomsten var att man skulle jämställa småhusägare (med avdragsgilla räntor) med hyresgäster i bostadsbidragssammanhang.

De bidragssökande som i vissa fall drabbas av nuvarande bestämmelse är de som har stora underskottsavdrag och låg eller ingen statligt taxerad inkomst. I prop. 1983/84:150 föreslår emellertid

regeringen att endast den del av underskottsavdraget som faktiskt har kunnat utnyttjas vid taxeringen skall påverka den bidragsgrundande inkomsten. Underskottsavdrag som inte har kunnat utnyttjas under inkomståret kan dock utnyttjas under kommande år som förlustavdrag. Därför skall enligt förslaget förlustavdraget läggas till den taxerade inkomsten vid prövning av bostadsbidrag.

Bostadsbidragskommittén fann att den bidragsgrundande inkomsten inte i någon del borde få påverkas av underskott i förvärvskälla. Dess slutsats var att det inkomstmått som bör användas för att avväga stödet bör byggas upp kring begreppet sammanräknad inkomst inom beskattningen.

Bostadsbidragskommittén fann att följande fem krav kan ställas på ett inkomstprövningssystem:

att prövningen sker på relevanta grunder
att den kan genomföras på ett rättvist sätt
att den grundas på hushållets aktuella förhållanden
att de uppgifter som hushållen skall redovisa är lätta att lämna och
att prövningen inte inkräktar på de sökandes integritet.

Kommittén ansåg att SGI inte tillgodoser de två första av de fem kraven. Inte heller en kompletterad SGI (med inkomster av kapital m.m.) tillgodoser rättvisekravet, eftersom den inte kan kontrolleras på ett tillfredsställande sätt. Beskattningens inkomstbegrepp tillgodoser inte kravet på aktualitet, men de kan användas för avstämning eller kontroll av bidrag som har lämnats på grundval av hushållens egna uppgifter om sina förväntade inkomster.

Kommittén fann att det som i självdeklarationen kallas sammanräknad inkomst är det mest rättvisande måttet på den faktiska storleken av de skattepliktiga inkomster som hushållen har tillgängliga för sin konsumtion. Till hushållets bidragsgrundande inkomst borde dessutom läggas vissa tillgångar som inte fångas upp i den sammanräknade inkomsten - underhållsbidrag och bidragsförskott,

del av studiemedel och förmögenhet samt, med vissa begränsningar, barns inkomster, t.ex. barnpension och ränteinkomster.

I fråga om företagare och jordbrukare ansåg kommittén att bidragsmyndigheten borde ha möjlighet att utgå från SGI i de fall då denna är högre än den på taxeringsmässiga grunder beräknade inkomsten under inkomstslagen tjänst, rörelse och jordbruksfastighet.

Kommittén redovisade två förslag till ett rättvisare inkomstprövningssystem. Enligt huvudförslaget skulle bidragen grundas på hushållens egna uppgifter om förväntade inkomster under det år som sammanfaller med bidragsåret. På grundval av dessa uppgifter skulle preliminära bidrag beviljas. Sedan taxeringen har genomförts, fattas beslut om definitiva bidrag för det då förflutna bidragsåret. En avstämning görs mot vad som utbetalats i preliminärt bidrag. Mellanskillnaden återkrävs eller betalas ut.

Vid sidan av huvudförslaget redovisade kommittén ett förenklat alternativ där definitiva beslut fattas redan på grundval av de sökandes uppgifter om sina förväntade inkomster. Någon automatisk avstämning och reglering av för mycket eller för litet utbetalade bidrag förekommer inte i detta alternativ. Hushållen förväntas dock bli återbetalningsskyldiga om det vid kontroll visar sig att bidrag har lämnats med för stora belopp till följd av oriktiga uppgifter.

Marginaleffekterna

Till inkomstprövningssystemet hör också frågan om avtrappning av bidragen och därmed frågan om marginaleffekterna vid en inkomstökning. Problemet med höga marginaleffekter är i väsentlig grad beroende av skattesystemets utformning, kommunernas barnomsorgstaxor och reduceringstakten för bostadsbidragen.

I nuvarande bidragssystem reduceras bidragen med 15 % av inkomsten mellan 35 000 kr. och 65 000 kr. för ensamstående med barn resp. mellan 43 000 kr. och 65 000 kr. för samboende med barn.

Vid inkomster över 65 000 kr. reduceras bidraget med 22 %. Detta leder till att bidragstagare med något högre inkomster kan komma upp i marginaleffekter på över 90 %.

Bostadsbidragskommittén föreslog att inkomstprövningssystemet skulle utformas med olika avtrappningsprocent beroende på olika bärkraft för skilda familjestorlekar. Den förordade att samma avtrappningsfaktor skulle tillämpas för alla hushåll med samma antal medlemmar, oavsett om dessa är barn eller vuxna, enligt följande avtrappningsskala:

Hushållstyp	Avtrappningsfaktor
Hushåll med 1-2 medlemmar	33 %
" " 3 "	26 %
" " 4 "	22 %
" " 5 eller fler medlemmar	19 %

Bostadsstyrelsen har i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85 föreslagit en enhetlig reduktionsfaktor på 18 % för bostadsbidragen. Det innebär att bostadsbidraget reduceras med 15 kr. per månad för varje tusental kronor som den bidragsgrundande årsinkomsten överstiger gränsen för oreducerat bidrag. Marginaleffekten begränsas därigenom i förhållande till den nuvarande reduktionsfaktorn vid inkomster över 65 000 kr., 22 %. Med en enhetlig reduceringsfaktor skulle enligt bostadsstyrelsen bidragssystemet förenklas.

Hushållsbegreppet

Den nuvarande regeln om att samboende som lever under äktenskapsliknande förhållanden och har ekonomisk hushållsgemenskap skall jämställas med gifta vid inkomstprövningen vållar stora problem i bidragshanteringen. Det är naturligtvis förmånligare för bidragstagarna att i ansökan uppge sig som ensamstående och få bidraget beviljat på endast den egna inkomsten än att uppge att man sammanbor och få bidraget grundat på den sammanlagda inkomsten.

Motsvarande problem gäller vid fastställande av barnomsorgsavgift i de kommuner där avgiften grundas på sammanlagda inkomsten. Även inom skattesystemet är det förmånligt att vara ensamstående med barn.

I bostadsbidragssammanhang torde "skenskrivning" vara det vanligaste sättet att kringgå bestämmelsen om att inkomsterna skall sammanläggas. Då kyrkobokför sig den part som har den högsta inkomsten på annan adress medan den andra parten söker och beviljas bidrag för den bostad de faktiskt sammanbor i. Detta förutsätter naturligtvis att bidragstagaren lämnar oriktiga eller ofullständiga uppgifter i ansökan resp. till folkbokföringsmyndigheten. Kommunernas återkravsverksamhet handlar i betydande omfattning om sådana sammanboendefall där inkomsterna skulle ha lagts samman om bidragstagarna hade lämnat korrekta uppgifter.

Bostadsbidragskommittén förordade att definitionen av sammanboende helt skulle knytas till kyrkobokföringen. För man och kvinna som är kyrkobokförda på samma bostad skall inkomsterna alltid räknas samman när de har eller har haft gemensamma barn, och när de är eller har varit gifta med varandra. Sammanläggning skall ske även i andra fall, såvida parterna inte är nära släkt eller kan visa att de inte har ekonomisk hushållsgemenskap.

Bidragsmyndigheten skall enligt kommitténs förslag endast utgå från de faktiska förhållandena enligt kyrkobokföringen. Problemet med skenskrivningar varken kan eller bör lösas isolerat inom bostadsbidragssystemet.

Folkbokföringskommitténs kommande förslag om en aktivare bosättningskontroll från kyrkobokföringsmyndigheternas sida bör kunna påvisa hur problemen skall lösas.

Åldersgräns för bidragsberättigande barn

Statligt bostadsbidrag utgår f.n. för barn upp till 17 år. För statskommunalt bidrag får även studerande barn som uppbär studiehjälp eller förlängt barnbidrag medräknas t.o.m. det halvår under

vilket barnet fyller 20 år. Systemet med olika åldersgränser är svårt att förstå för bidragstagarna och upplevs som orättvist av de föräldrar som har arbetslösa hemmaboende barn över 17 år.

En enhetlig 18-årsgräns för bidragsberättigande barn har föreslagits av bl.a. bostadsbidragskommittén och bostadsstyrelsen. Den sammanfaller med myndighetsåldern och ger f.n. möjlighet för den som fyllt 18 år och skaffat egen bostad att söka bostadsbidrag som hushåll utan barn.

Regeringen har i kompletteringspropositionen (1983/84:150) föreslagit att familjer, som har studerande barn i åldern 17-20 år, skall få behålla även det statliga bostadsbidraget t.o.m. det halvår under vilket barnet fyller 20 år.

Bostadskostnadsberäkning i småhus och bostadsrättslägenhet

För ägt småhus beräknas bostadskostnaden i samband med bidragsprövningen med utgångspunkt i bl.a. räntekostnaderna för lånen med avdrag för erhållet räntebidrag, drift- och uppvärmningskostnaderna med fastställda schablonbelopp efter husets storlek samt med avdrag för den skattelättnad bidragstagaren erhåller till följd av avdragsgilla räntor vid taxeringen. Ränta på eget kapital och amorteringar får inte medräknas.

Många bostadsrättsinnehavare upplever det som orättvist - och gör en jämförelse med småhusägarna - att endast den fastställda årsavgiften räknas som bostadskostnad vid prövningen av bostadsbidragen. De vill även räkna in räntekostnader för den egna insatsen, åtminstone för upplånat kapital, vid inköp av bostadsrätten. Dessa insatser, och därmed räntekostnaderna, kan bli mycket höga, särskilt för äldre bostadsrätter i storstäder.

Andra administrativa problem

Två frågor som måhända i och för sig inte faller under rubriken Brister i nuvarande bidragssystem men som diskuterats under lång

tid gäller ansökningsförfarandet och vilket organ som skall handlägga bostadsbidragen.

Beträffande ansökningsförfarandet har främst diskuterats möjligheten att slopa den årliga ansökan och ersätta den med ett "rullande" förfarande. Barnfamiljernas förhållanden med många förändringar i för bidragen relevanta hänseenden under löpande bidragsår har varit skäl för att behålla det årliga ansökningsförfarandet.

Frågan om vilket organ som skall handlägga bostadsbidragsärendena, kommunernas förmedlingsorgan eller försäkringskassorna, vilar f.n. i avvaktan på bostadskommitténs förslag om inriktningen av bostadsbidragssystemet i framtiden. Frågan om administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer m.fl. har senast utretts i Ds Bo 1982:5.

Därutöver har frågan om ändrat utbetalningsförfarande och vem som skall stå som betalningsmottagare till bidragen aktualiserats inom bostadskommittén. Eftersom denna fråga inte har behandlats av bostadsbidragskommittén, följer här en utförligare redogörelse för gällande regler och tidigare ställningstaganden.

Utbetalningsförfarande

Gällande bestämmelser

Enligt förordningen (1976:263) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer, 16 §, skall bostadsbidraget utbetalas direkt till familjen. Av ansökningshandlingen skall framgå vem av makarna (eller av de samboende) som skall vara betalningsmottagare. Om bidragstagaren/na särskilt begär det kan bidraget utbetalas till hyresvärden eller i fråga om egnahemsägare till kreditgivare. Regeln fanns redan i kungörelsen (1968:425) om statliga bostadstillägg till barnfamiljer.

Från den 1 januari 1974 infördes följande bestämmelse i kungörelsen om statskommunala bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn (1973:379), 5 §.

"Dröjer hyresgäst med betalning av hyra på sätt som avses i 12 kap. 42 § 1 jordabalken vid två efter varandra följande förfallodagar, kan dock förmedlingsorganet under tolv månader framåt utbetala bostadstillägget till hyresvärden, om han begär det och icke särskilda skäl föranleder annat."

Historik

För familjebostadsbidragen, som utgick t.o.m. år 1968, gällde olika regler för utbetalning. För bidragstagare i hyreshus eller i hus som tillhörde bostadsrättsförening utbetalades bidraget till hyresvärd eller förening, som i sin tur drog av beloppet från hyran eller avgiften. För egnahemsägare betalades bidraget i princip kontant till bidragstagaren halvårsvis i efterskott. Om statligt lån hade beviljats för husets uppförande, ombyggnad eller förbättring, skulle dock bidraget i första hand tillgodoföras familjen genom avdrag på kostnaderna för lånet.

För bostadstilläggen, som infördes år 1969, beslöt riksdagen att de skulle utbetalas direkt till familjen. På bidragsmottagarnas begäran skulle tillägget även kunna betalas ut till hyresvärd eller kreditgivare.

Bostadstilläggen utformades med ett grundbelopp som var oberoende av bostadsvillkor. Dessutom skulle bidragen betalas ut med månadsbelopp. Föredragande statsrådet anförde därför i prop. 1968:42 att "liksom bostadstillägg till folkpension betalas ut direkt till pensionären bör det nu föreslagna bostadstillägget av förmedlingsorganet betalas ut till familjen".

Familjepolitiska kommittén behandlade i sitt betänkande (SOU 1972:34) Familjestöd frågan om ändrat utbetalningsförfarande. Kommittén redovisade följande ställningstagande:

"Kommittén vill för sin del ifrågasätta om själva metoden för utbetalning av bostadstillägg har någon nämnvärd betydelse som stimulans att förbättra bostadsstandarden. Oavsett om bostadstilläggen betalas ut till hyresvärden eller ej skall de ju komma barnfamiljerna - resp. folkpensionärerna - till godo. Om en familj står i en valsituation när det gäller att flytta till en dyrare bostad, torde familjen normalt få eller ta reda på såväl den faktiska hyran som storleken av det kommunala bostadstillägg som kan påräknas oberoende av hur detta sedan betalas ut.

Mot utbetalning av kommunala bostadstillägg till fastighetsägaren kan anföras familjens krav på integritetsskydd. En utbetalning av bostadstillägget direkt till hyresvärden innebär att denne får fortlöpande inblick i hyresgästernas ekonomi och samboendeförhållanden. Många av barnfamiljerna som ordentligt sköter sina hyresbetalningar torde känna olust inför detta. Fastighetsägaren är inte heller något offentligt organ med skyldighet att iaktta sekretess. I detta hänseende kan erinras om reaktionerna inför uppgiftslämnadet till 1970 års folk- och bostadsräkning.

Mot denna bakgrund har kommittén inte funnit några bärande skäl för att som allmän regel betala bostadstillägg direkt till fastighetsägaren. Däremot kan det i vissa fall, när hyresbetalningarna uteblivit vid upprepade tillfällen, finnas anledning att betala ut tillägget till annan betalningsmottagare än familjen. Bostadsstyrelsen har som nämnts föreslagit att möjligheterna härtill vidgas."

9.5 Mål för bostadsbidragen

9.5.1 Hittillsvarande riktlinjer och mål för bostadsbidragssystem

De nuvarande bostadsbidragen har vuxit fram genom en fortlöpande serie av reformer sedan mitten av 1930-talet. Vi sammanfattar denna utveckling i det följande och redovisar även vissa utredningars förslag angående riktlinjer för utformningen av bidragssystemen.

Familjebidragen infördes år 1935 för att hjälpa barnrika familjer till bättre bostadsförhållanden. Detta stöd kombinerades med särskilt finansieringsstöd till fastigheter. Bidragen utgick i form av reducerad hyra till familjer med minst tre barn. Bostaden måste omfatta minst två rum och kök och vara fullvärdigt utrustad. Bidragen utgick till "mindre bemedlade familjer" men någon bestämd inkomstgräns fanns inte. Behov av bidrag bedömdes i det

enskilda fallet med hänsyn till familjens ekonomi och bostadsbehov.

Familjebostadsbidragen infördes, liksom det allmänna barnbidraget, genom riksdagsbeslut år 1947. Beslutet grundades på förslag från bostadssociala utredningen.

Familjebostadsbidragen innebar en viktig bostadspolitisk förändring genom att den direkta kopplingen av finansieringsstöd till fastigheter och bidrag till hushållen upphävdes. Bidrag skulle i princip utgå till barnfamiljer som hade en godtagbar bostad oavsett förvaltningsform och ägare till fastigheten. Till en början begränsades bidragen dock till att utgå till boende i nya hus och till familjer med minst två barn. Samma standardkrav som för familjebidragen gällde. Bidragen var inkomstprövade med inkomstgränser som ökade med barnantalet. Inkomstgränser och bidragsbelopp höjdes vid flera tillfällen under 1950- och 1960-talen. År 1958 utvidgades bidragen till att gälla även familjer med ett barn.

Bostadstillägg till barnfamiljer tillkom år 1969. Familjepolitiska kommitténs förslag utgjorde bakgrund till dessa tillägg. Utformningen av bidragssystemet avvek emellertid väsentligt från kommitténs förslag om inkomstgraderade barnbidrag och ett särskilt inkomstprövat familjetillägg för familjer med minst två barn eller med ensamstående familjeförsörjare.

Bostadstilläggen till barnfamiljer utformades med en statligt finansierad, konsumtionsstödjande del och en bostadskostnadsanknuten, kommunal del. Kommunerna erhöll statsbidrag för de senare om de följde statsbidragsbestämmelserna.

Det statliga tillägget utgick till familjer med barn under 16 år (åldersgränsen höjdes till 17 år från år 1973) och bestod av ett grundbelopp, som utgick utan bostadsvillkor och ett belopp, som var bostadsanknutet.

Ettbarnsfamiljer kunde endast få grundbeloppet. För familjer med två eller flera barn kunde ytterligare belopp utgå beroende på bostadens storlek och utrustning. För högsta belopp krävdes att det bodde högst två personer per rum, köket oräknat samt att familjen hade tillgång till bad- eller duschrum i fastigheten. Större bostad än fyra rum och kök krävdes inte.

För kommunalt tillägg krävdes att familjen hade egen bostad av sådan storlek och med den utrustning som var förutsättning för högsta statliga tillägg. Bostadskostnaden måste vara lägst 425 kr/mån. Tillägget kunde utgå med 10 kr. för varje helt 25-tal kr. som bostadskostnaden översteg 400 kr. upp till en övre gräns som steg med ökat barnantal. Kommunerna kunde dessutom lämna bidrag utöver de normer som gällde för statsbidrag.

Den 1 april 1972 slopades kraven på bostadens storlek och utrustning, eftersom över 90 % av flerbarnsfamiljerna då uppfyllde bostadsvillkoren för högsta, bostadsanknutna bidragsbelopp. Det statliga tillägget omformades till ett enhetligt belopp (900 kr/år och barn) och blev därigenom huvudsakligen ett inkomstprövat konsumtionsstöd för barnfamiljer. Det kommunala tillägget fördubblades och de övre hyresgränserna höjdes. Det fick då beteckningen statskommunalt tillägg.

Från år 1974 infördes bostadstillägg även till hushåll utan barn, men det gällde endast den bostadsanknutna delen.

Bostadstilläggen var beroende av familjens inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Från bidragsåret 1974 lades dessutom (del av) underskottsavdrag till den taxerade inkomsten vid inkomstprövningen.

Bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn behandlades av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna i deras betänkande (SOU 1975:51) Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. De underströk särskilt vikten av att bidragets storlek beräknas med utgångspunkt i bostadsutgiften, antalet barn samt hushållets inkomst. Endast hushåll med egen bostad skulle kunna få bidrag,

eftersom bostadsbristen var avvecklad på de flesta orter och alla som så önskade borde kunna skaffa sig egen bostad.

I prop. 1975/76:145 anförde föredragande statsrådet i denna fråga bl.a.

"Jag delar utredningarnas grundsyn att ett av bostadsbidragens huvudsyften skall vara att minska de skillnader i bostadsstandard som beror av olika inkomst och betalningsförmåga och att fortlöpande förbättra bostadsstandarden för ekonomiskt svaga grupper. Mot denna bakgrund är det naturligt att jag delar utredningarnas uppfattning att bostadsbidragen måste knytas till bostaden för att detta syfte skall nås. En stor majoritet av remissinstanserna har samma uppfattning."

Utredningarna föreslog följande konstruktion av bostadsbidraget: 80 % av hyran + 900 kr/barn och år - 14 % av inkomsten.

Vid remissbehandlingen förordade flertalet remissinstanser den konstruktion som föreslagits. I propositionen angavs emellertid att förslaget inte var lämpligt att lägga till grund för ett framtida bostadsbidragssystem bl.a. för att det inte gav någon förstärkning till hushållen i mellaninkomstlägen och kunde ge mycket kraftiga marginaleffekter.

Från år 1977 ändrades beteckningen bostadstillägg till bostadsbidrag. Den statliga, konsumtionsstödjande delen utgick med oförändrat belopp (900 kr/barn och år) medan den statskommunala, bostadsanknutna delen höjdes till 80 % av bostadskostnaden mellan en nedre gräns och övre gränser som anpassades till bostadsbehovet för olika stora hushåll.

Under åren 1977-1984 har bidragsbelopp och inkomst- och bostadskostnadsgränser höjts. Förändringarna har helt skett inom det befintliga systemet, men genom de kraftiga höjningar som har skett av den barnanknutna, konsumtionsstödjande delen av bidraget, har bidragssystemets familjepolitiska inriktning förstärkts.

Under våren 1979 tillsattes bostadsbidragskommittén för att göra en översyn av bostadsbidragssystemet i syfte att förenkla regelsystemet och administrationen utan att bidragens bostadspolitiska och fördelningspolitiska syften skulle äventyras.

I sitt principbetänkande (SOU 1982:58) Bostadsbidragen föreslår kommittén en starkare fördelningspolitisk inriktning av bostadsstödet. Det skulle även i framtiden bestå av två delar - ett standardutjämnande och ett kostnadsutjämnande stöd.

Det standardutjämnande bidraget syftar till att utjämna försörjningsbördorna mellan hushåll med olika sammansättning och skall avvägas så att det tillsammans med hushållens egna resurser ger hushållen möjligheter att klara kostnaderna för bostäder i normala kostnadslägen och med tillräcklig utrymmesstandard. Stödet avser endast barnfamiljer. Med hänsyn till den dubbla funktionen av familjestöd och bostadsstöd bör inga krav på bostadens storlek ställas upp, men det bör krävas att hushållet har egen bostad. Stödets grundbelopp differentieras efter antalet barn. Det oreducerade grundbeloppet bör vara så stort att det kan säkra en tillräcklig försörjning för hushåll med två samboende vuxna, som tillsammans har inkomster motsvarande den avtalsenliga heltidslönen i ett låglöneyrke.

Den kostnadsutjämnande delen är ett högkostnadsskydd som syftar till att utjämna de typiska kostnadsskillnaderna mellan likvärdiga bostäder i olika regioner och i hus som är uppförda vid skilda tidpunkter. Bidragets storlek skall fastställas med utgångspunkt i hur mycket kostnadsläget för ortens lägenheter avviker från det medeltal för riket som har beaktats i grundbeloppet för det standardutjämnande stödet. Det kostnadsutjämnande stödet måste enligt kommitténs mening göras oberoende av hushållets faktiska bostadskostnad för att få den avsedda utjämningseffekten och inte bli ett stöd till ytterligare höjd konsumtion för de starkare hushållen. Stödet skall även lämnas till hushåll utan barn.

Kommittén föreslår att bostadsbidragen skall utformas som ett kommunalt stöd som det lämnas statsbidrag till. Statsbidragsandelen bör vara lika stor för båda delarna av stödet.

Vid remissbehandlingen framförde ett stort antal remissinstanser att bostadskommitténs kommande förslag om avvägningen mellan generella och individuella subventioner bör beaktas, innan man beslutar om utformningen av ett framtida bostadsbidragssystem.

Förslaget om att den fördelningspolitiska inriktningen skulle förstärkas - dvs. det standardutjämnande stödet - avstyrktes av ett stort antal remissinstanser med hänvisning till att det utformats som ett inkomstprövat konsumtionsstöd och därför borde samordnas med befintliga former av familjestöd i stället för att ingå i bostadsbidragssystemet.

Förslaget om det kostnadsutjämnande stödet ifrågasattes i olika avseenden av remissinstanserna; bl.a. gjordes invändningar mot att införa ett individuellt bostadsstöd med syfte att utjämna kostnadsskillnader mellan likvärdiga bostäder och mot att slopa kopplingen till faktisk bostadskostnad. Dessutom påpekades att det skulle bli problem för kommunerna att få fram beslutsunderlag för det kostnadsutjämnande stödet och att det blev svåradministrerat.

Hyresgästernas riksförbund och bostadsstyrelsen förordade i sina remissvar nya utrymmesnormer (ett rum per boende utöver kök och vardagsrum resp. ett föräldrasovrum och ett rum till varje barn förutom kök och vardagsrum) som utgångspunkt för bidragssystemet.

Bostadsbidragskommitténs betänkande och remissammanställningen har underhand överlämnats till bostadskommittén för beaktande i vårt arbete.

I de olika sammanhang då utformningen av bostadsbidragen behandlats, har också målen för dem diskuterats och närmare preciserats. Även om man därvid kan ha lagt olika stark tonvikt vid skilda målsättningar, kan man dock urskilja en gemensam inställning till bidragen och till vilka syften de bör främja. En sådan är att bostadsbidragen är ett bostadspolitiskt instrument som skall komplettera de generella stödsystemen. Det skall som sådant användas aktivt för att genomföra långsiktiga bostadspolitiska mål. Ett väsentligt syfte med bidragen anges vidare vara att stärka konsumtionsförmågan hos grupper med låga inkomster och/eller stor försörjningsbörda. Härigenom uppnår man

- att alla barnfamiljer ges möjlighet att bo i lägenheter som är tillräckligt rymliga och i övrigt ger förutsättningar för en god uppväxtmiljö för barnen och
- att de skillnader i bostadsstandard som beror av olika inkomst och betalningsförmåga begränsas samt att bostadsstandarden fortlöpande kan förbättras för ekonomiskt svaga grupper, så att de inte släpar efter bättre ställda grupper vid den fortgående förbättringen av bostadsstandarden.

Den standard som stödet skall säkra, skall vara den som man på sikt vill nå för hela befolkningen och inte bara den standard som kortsiktigt klarar hushållens omedelbara behov.

9.5.2 Hur har målen uppfyllts?

Bostadsbidragens nuvarande mål är dels att vara ett allmänt konsumtionsstöd för barnfamiljer med låga inkomster och dels att utjämna bostadskostnader och bostadsstandard samt att minska trångboddheten för barnfamiljerna. Den förstnämnda delen av stödet ökar inte direkt hushållens möjligheter att efterfråga bostäder. Men genom att öka hushållens betalningsförmåga medverkar det indirekt till att de kan utnyttja det hyresanknutna stödet. Den hyresanknutna delen medför att en prisökning inom det intervall som omfattas av bidraget blir billig för hushållen men en ökning därutöver kostsam. Situationen i dag är dock sådan att flertalet hushåll redan bor med den utrymmesstandard som stödet är avsett att möjliggöra och har bostadsutgifter utöver övre hyresgränsen.

Frykman har i sin tidigare nämnda rapport behandlat de bostadspolitiska subventionerna, däribland bostadsbidragen, och studerat dem ur allmän fördelningspolitisk och bostadspolitisk synvinkel. (I kap. 4, Del 1, SOU 1984:35 har vi sammanfattat detta material.) Den allmänna fördelningspolitiken rör frågan om hur inkomsterna i samhället skall fördelas. "Vilken omfördelning behövs för att hushåll med låga inkomster och stor försörjningsbörda skall få en rimlig konsumtionsstandard, allmänt sett?" Bostadspolitiken rör frågan om hur bostäderna skall fördelas. "Vilken om-

fördelning behövs för att trygga en god bostadsstandard för varje hushåll och för att främja ett jämlikt och integrerat boende?"

Det fördelningspolitiska målet

Bostadsbidragens storlek är avhängigt bl.a. hushållens inkomster. I den mån bidragssystemet fungerar effektivt ur fördelningspolitisk synvinkel kan man förvänta sig höga genomsnittliga bidrag till hushåll med låga inkomster. Men man kan även vänta sig en ganska stor spridning av bidragen; för hushåll med många barn och höga bostadskostnader kan bidrag utgå även i höga inkomstlägen.

Av det material som Frykman redovisat kan konstateras att bostadsbidragssystemet har en klar låginkomstprofil i förhållande till det skattemässiga begreppet sammanräknad inkomst. År 1980 utbetalades drygt 2 300 milj. kr. i bostadsbidrag till barnfamiljer. Av bidragssummen gick 36 % till barnfamiljer som hade en lägre sammanräknad inkomst än 60 000 kr. Dessa hushåll utgjorde knappt 13 % av samtliga barnfamiljer och nästan 80 % av dem hade bostadsbidrag. Deras bostadsbidrag var 30-40 % högre än det genomsnittliga bidraget år 1980 på 5 400 kr/år.

Av barnfamiljerna med 60 000-90 000 kr. i sammanräknad inkomst hade knappt 70 % bostadsbidrag. Drygt 40 % av totala bostadsbidragsbeloppet utbetalades till sådana hushåll.

Närmare 80 % av bidragssumman gick således till hushåll med inkomster som understeg 90 000 kr. Dessa hushåll utgjorde två tredjedelar av bidragshushållen.

Bland hushåll med inkomster mellan 90 000 och 120 000 kr. hade 36 % bostadsbidrag; en knapp femtedel av hela bidragssumman gick till denna grupp. För hushåll med högre inkomster avtog andelen bidragstagare snabbt. Det genomsnittliga bidraget per hushåll minskade dock långsammare. Detta tyder på att det var stora hushåll i dessa inkomstlägen som fick bostadsbidrag.

Man kan således konstatera att bidragssystemets fördelningspolitiska målsättning är uppfyllt för de barnfamiljer som får bo-

stadsbidrag. Huvudparten av bidragen går till hushåll med mycket låga inkomster. Frykman har även påvisat vilka effekter detta har beträffande relationen mellan inkomster och boendekostnader för hushåll i skilda inkomstlägen; i det avseendet sker en utjämning mellan hushåll med och utan bostadsbidrag. Vi återkommer till detta.

Även om det riktade hushållsstödet synes vara effektivt, förefaller det emellertid som om fler låginkomsttagare borde kunna erhålla bidrag med hänsyn till sina sammanräknade inkomster. Förklaringen ligger inte i för låga hyror. Till någon del kan den sökas i att man inte får räkna med barn som är över 17 år, om barnet inte också får studiebidrag. Vidare kan detta bortfall förklaras av ändrade inkomstförhållanden under året, av att man inte har haft barn under hela året etc. Det är dock ännu troligare att inte alla söker bidrag av dem som faktiskt skulle kunna få sådana.

De bostadspolitiska målen

Bostadsbidragen kan uppgå till betydande belopp för de enskilda hushållen. Ensamstående med två eller flera barn får i genomsnitt över 1 000 kr/månad och det gäller i det närmaste även tvåförälderfamiljer med fler än två barn. Bidragen väger således tungt i många hushålls ekonomi och för deras möjligheter att klara bostadskostnaderna och upprätthålla en god levnadsstandard.

Samtidigt kan konstateras att bostadskostnaderna allmänt sett ligger på en hög nivå och att kostnadsökningarna har varit avsevärda under en följd av år fram till år 1984. Bostadsbidragen täcker därför endast begränsade delar av bostadskostnaderna. Vi har tidigare visat (avsnitt 9.3) att bostadsbidragets andel av bostadskostnaderna varierar mellan olika hushållstyper. Både bidragsbelopp och bidragets andel av kostnaderna är högre för ensamstående med barn än för samboende med barn. För ensamstående varierade andelen i genomsnitt år 1983 mellan 36 och 59 %, lägst för dem med ett barn och högst för dem med tre eller flera barn. För samboende var motsvarande kostnadstäckning 25-40 %.

Den snabba ökningen av bostadskostnaderna har inte följts upp med motsvarande höjningar av de övre hyresgränserna. Detta har bidragit till att omkring två tredjedelar av barnhushållen i dag har bostadskostnader som överstiger nämnda gränser. Dessa "överkostnader", som hushållen helt får svara för själva, blir särskilt stora för yngre årgångar bostäder med deras höga kostnader. De blir inte mindre av att hushållen vanligtvis eftersträvar en högre utrymmesstandard, i enlighet med den utveckling som präglat efterfrågan på bostadsmarknaden sedan länge, än de skulle ha, om de bodde enligt den utrymmesnorm som bidragssystemet är utformat efter.

Som framgår av tab. 9.13 var de övre hyresgränserna anknutna till nyproduktionshyrorna år 1975. Därefter har hyran i nyproduktionen stigit betydligt snabbare än vad de övre hyresgränserna har höjts, och för år 1983 motsvarar de närmast genomsnittshyrorna i hela beståndet. Det betyder att t.ex. en tvåbarnsfamilj som år 1983 ville flytta från en trerumslägenhet med genomsnittshyra (1 533 kr/mån) till en nyproducerad fyrarummare (2 681 kr/mån) endast skulle ha fått ökat bostadsbidrag med 20 kr/mån. Familjen måste då med egna medel betala i stort sett hela merkostnaden för den större lägenheten. Även om man lyckas finna en fyrarummare i beståndet, får man själv svara för en överkostnad på drygt 600 kr/mån.

Tab. 9.13 Övre hyresgränser och hyror år 1975 och år 1983

Barn-antal	Bostads-storlek norm 2	Övre hyresgräns		Hyra, hela beståndet		nyproduktionen	
		1975	1983	1975	1983	1975	1983
1-2	3 rok	750	1 550	637	1 533	757	2 188
3-4	4 rok	900	2 000	773	1 882	881	2 681

Källa: BHU,

Effekten av dessa skillnader mellan faktiska bostadskostnader och övre hyresgränser blir den att hushåll vars marginaler för förbättring av bostadsstandarden är små eller obefintliga inte får det stöd som kan erfordras för att uppnå sådana förbättringar. Majoriteten av dessa hushåll har inte möjlighet att själva pre-

stera den merkostnad som följer med flyttningen till en större och dyrare lägenhet. Dessa hushåll ligger också närmast i riskzonen för att behöva minska sina anspråk på bostadsstandard om betalningsförmågan ytterligare sänks eller om bostadskostnaderna påtagligt ökar.

För flerbarnsfamiljer tillkommer det problemet att de möter stora svårigheter att tillmötesgå sitt utrymmesbehov bland lägenheter som upplåts med hyresrätt eller bostadsrätt. Tillräckligt stora bostäder för deras behov finns så gott som uteslutande med äganderätt vilket medför krav på stabil ekonomi och möjligheter att göra egna kapitalinsatser.

Bostadsbidragen har med den utveckling som beskrivits här inte räckt till för att fylla den kanske väsentligaste uppgiften, den att stimulera hushållen att höja sin bostadsstandard och skaffa sig bostäder efter behov. Bidragen, som alltmer har fått karaktären av ett allmänt konsumtionsstöd, medverkar främst till att trygga en redan given standard. Det visar sig också såtillvida, att även om hushåll med bostadsbidrag efterhand har fått allt bättre bostäder, bor de fortfarande med jämförelsevis lägre utrymmesstandard än hushåll utan bidrag. Detta framgår av tab. 9.14.

Tab. 9.14 Utrymmesstandardens fördelning bland barnhushåll med och utan bostadsbidrag år 1980 *

Utrymmes-standard	Hushåll med bostadsbidrag 1 000-tal	%	Hushåll utan bostadsbidrag 1 000-tal	%
Hög	60	14	226	29
God	120	28	213	28
Norm 3	98	23	208	27
Norm 2	123	29	86	11
Trångbodda	24	6	37	5
Summa	425	100	770	100

* Barn under 21 år

Källa: Ds Bo 1984:8.

För ungdomar som fyllt 18 år och som vill skaffa egen bostad är stimulansen i bidragssystemet blygsam. De kan maximalt få bostadsbidrag med 120 kr/månad, om de har en bidragsgrundande inkomst under 26 000 kr. och en hyra om minst 800 kr/månad. Detta bidrar till att ungdomar - i synnerhet i en för dem besvärlig arbetsmarknadssituation som dagens - i ökande utsträckning bor kvar hos sina föräldrar, vilket inte är ägnat att förbättra utrymmesstandarden för många hushåll. Det senare gäller dock främst barnfamiljer i flerbostadshus.

Även för andra hushåll utan barn är bidragsbeloppen oftast mycket små och utan avgörande betydelse för bostadsstandarden.

Enligt Frykmans undersökningar skulle barnfamiljer med bostadsbidrag som bodde i småhus år 1980 ha behövt använda i genomsnitt 33 % av sin disponibla inkomst för att betala sin bostadsutgift (exkl. amorteringar). Bostadsbidragen åstadkom en utjämning så att hushåll med bidrag i genomsnitt betalade 24 % av denna inkomst och kom då ner på samma nivå som hushåll utan bostadsbidrag i genomsnitt. Skillnader föreligger dock mellan olika hushållstyper. För samboende med ett eller två barn blev den genomsnittliga bostadskostnadsprocenten lika stor för hushåll med som utan bidrag. Barnfamiljer med tre eller flera barn fick en sänkning av sin genomsnittliga bostadskostnadsprocent från 33 till 23 % och kom därmed under den genomsnittliga bostadskostnadsprocent - 28 % - som samma hushållsstorlek utan bostadsbidrag hade (se tab. 9.15).

Barnhushållen i hyresbostäder hade något lägre genomsnittlig hyresprocent (29 %) före bostadsbidrag än de som bodde i ägda småhus (33 %). Bidragen sänkte den genomsnittliga nivån till 17 %, medan barnfamiljer utan bidrag i hyresbostäder i genomsnitt hade 20 %. Den största enskilda bidragsgruppen var ensamstående med barn, för vilka den genomsnittliga hyresprocenten sänktes från 32 till 18 % genom bidragen. För samboende med tre eller flera barn minskade denna andel av inkomsten från 27 till 13 %. Detta framgår av tab. 9.16.

Tab. 9.15 Genomsnittlig bostadskostnadsprocent 1980 resp. antal sovrum/person för olika hushållstyper i ägd bostad. Barnhushåll.

Hushållstyp	Hushåll med bostadsbidrag			Hushåll utan bostadsbidrag	
	Bostadskostnadsprocent före bidrag	Bostadskostnadsprocent efter bidrag	Antal sovrum/person	Bostadskostnadsprocent	Antal sovrum/person
Alla barnhushåll	33	24	0,94	24	1,11
Ensamstående med barn	(43)	(29)	1,26	(31)	(1,73)
Samb. med					
1 barn	26	24	1,13	23	1,22
2 barn	31	24	0,89	23	1,01
3 + barn	33	23	0,82	28	0,94

(Osäkra uppgifter)

Källa: Ds Bo 1984:8.

Tab. 9.16 Genomsnittlig hyresprocent 1980 resp. antal sovrum/person för olika hushållstyper i hyrd bostad. Barnhushåll.

Hushållstyp	Hushåll med bostadsbidrag			Hushåll utan bostadsbidrag	
	Hyresprocent före bidrag	Hyresprocent efter bidrag	Antal sovrum/person	Hyresprocent	Antal sovrum/person
Alla barnhushåll	29	17	0,71	20	0,72
Ensamstående med barn	32	18	0,80	(35)	(0,80)
Samb. med					
1 barn	(28)	(19)	(0,70)	19	0,75
2 barn	25	17	0,62	18	0,67
3 + barn	27	13	0,59	(19)	(0,67)

(Osäkra uppgifter)

Källa: Ds Bo 1984:8.

Hushållens genomsnittliga antal sovrum per person var, som framgår av föregående båda tabeller, lägre bland barnhushåll med bostadsbidrag jämfört med de hushåll som inte hade bidrag. Det gällde alla familjestorlekar; skillnaderna var dock inte så stora i flerbostadshusen utan mest framträdande för hushåll i småhus. Bidragshushållen hade således genomsnittligt lägre utrymmesstandard när de betalade samma eller nära nog samma andel av den disponibla inkomsten (efter bostadsbidrag) som hushåll utan bidrag.

En slutsats som kan dras av detta material är att bostadsbidragen i hög grad uppfyller målet att utjämna bostadskostnaderna (i relation till inkomsterna) inom de olika besittningsformerna mellan barnfamiljer med och utan bidrag. Däremot uppfyller de inte i samma grad målet att utjämna bostadsstandarden. Skillnaderna i inkomster och betalningsförmåga mellan olika hushåll med samma försörjningsbörda är ofta alltför stora för att kunna utjämnas av bostadsbidragen; för att uppnå en jämnare bostadsstandard skulle erfordras betydande inkomstförstärkningar utöver bidragen för många hushåll.

Det finns givetvis ett samband mellan inkomst och utrymmesstandard. För att belysa detta har vi gjort en bearbetning av SCB:s levnadsnivåundersökning 1981 (ULF 81), från vilken följande material är hämtat. Materialet är inte uppdelat på hushåll med resp. utan bostadsbidrag och ger därför inte utslag för skillnader mellan dessa grupper.

Av fig. 9.5 framgår utrymmesstandarden (mätt i antal rum per lägenhet) för olika stora hushåll i olika inkomstlägen. Figuren består av fyra kurvor avseende dels samboende utan barn, dels samboende med ett, två och tre eller flera barn i åldern 0-17 år. På varje kurva anges undre och övre kvartilerna samt medianinkomsten.

De olika hushållstyperna ligger skiktade över varandra efter antalet medlemmar i hushållet. Ju större hushållet är desto fler rum har det alltså, genomsnittligt sett. Detta gäller i alla in-

komstklasser och är ett uttryck för att en rymlig bostad prioriteras högt i hushållens budget.

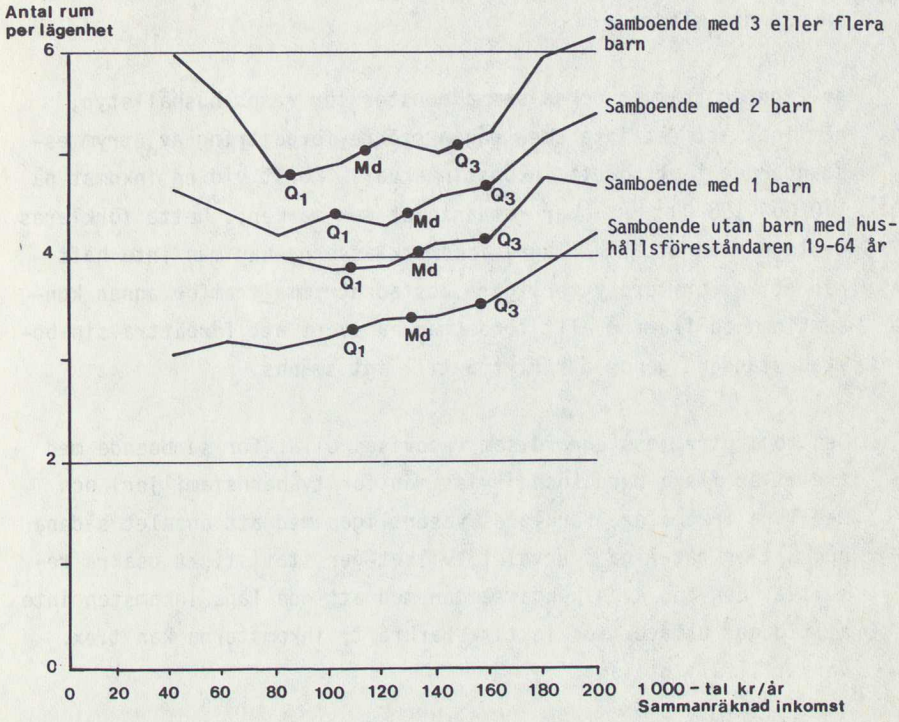


Fig. 9.5 Antal rum per lägenhet år 1981 för hushåll av olika storlek och i olika inkomstlägen

Q1 = under kvartilen, den inkomstnivå, under vilken en fjärdedel av hushållen faller.

Md = medianen, den inkomstnivå under vilken hälften av hushållen faller.

Q3 = övre kvartilen, den inkomstnivå, under vilken tre fjärdedelar av hushållen faller.

Mellan Q1 och Q3 faller alltså hälften av alla hushåll.

Källa: ULF 1981.

Hushållet avsätter således i genomsnitt en högre andel av sin inkomst till bostad ju fler medlemmar det består av, trots att också andra levnadsomkostnader är högre för det större hushållet än för det mindre.

Av figuren framgår också samma mönster för resp. hushållstyp, nämligen att det inte sker någon större förbättring av utrymmesstandarden i ett brett inkomstintervall. Först vid en inkomst på 140 000-150 000 kr. ökar rumsantalet mer markant. Detta förklaras troligen med att i de lägre inkomstklasserna har man inte haft råd att prioritera ytterligare bostadsutrymme framför annan konsumtion och framför allt torde man ha svårt att förbättra sin bostadsstandard genom att flytta till ägt småhus.

Den höga utrymmesstandard som redovisas bl.a. för samboende med tre eller flera barn (och i viss mån för tvåbarnsfamiljer) och med låga inkomster, förklaras väsentligen med att antalet sådana hushåll är fåtaliga i urvalet, vilket ger statistiskt osäkra resultat. Den kan även hänga samman med att den låga inkomsten inte alltid ger uttryck för faktisk bärkraft; inkomsterna kan t.ex. vara tillfälligt låga.

I fig. 9.6 visar vi det starka sambandet mellan minskad trångboddhet och höga inkomster. Vi har valt att redovisa trångboddheten i förhållande till en bostad enligt utrymmesnorm 3. Ju högre genomsnittlig inkomst hushållet har, ju lägre är den genomsnittliga trångbodheten. (Vad som tidigare nämnts om en osäkerhet i uppgifterna beträffande hushåll med låga inkomster gäller även här.)

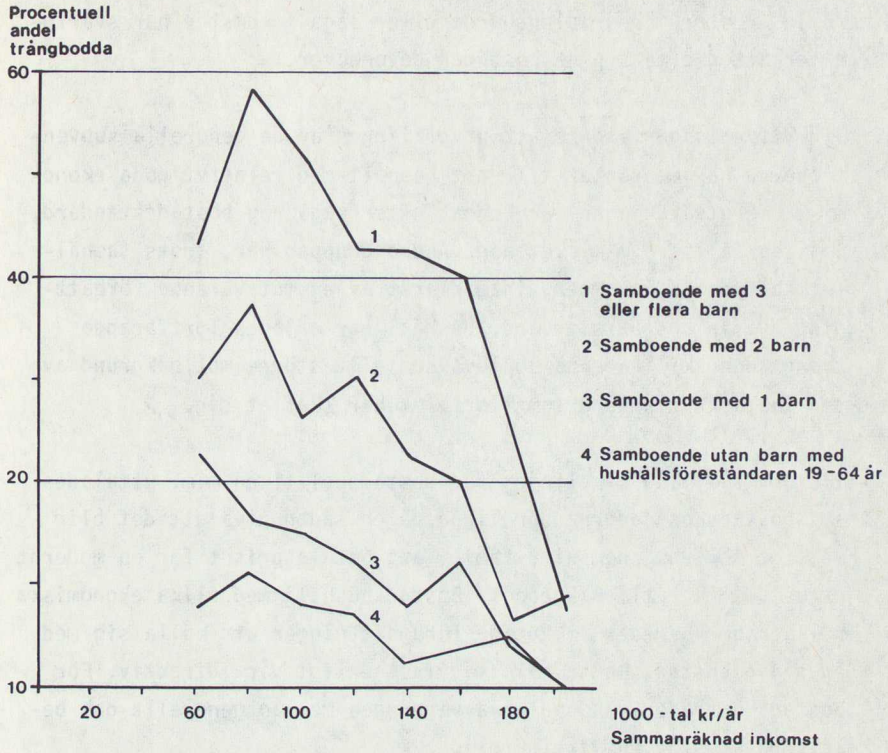


Fig. 9.6 Trångboddhet enligt utrymmesnorm 3 år 1981 bland sambo-ende hushåll efter sammanräknad inkomst

Källa: ULF 1981.

9.5.3 Vad säger våra direktiv?

Ett primärt mål för bostadspolitiken skall, enligt våra direktiv, vara att skapa en god grundstandard i boendet för alla. Bostads-politiken skall åter ges en social inriktning, vilket torde inne-bära att bostadsstandarden bör vara någorlunda jämlikt fördelad. En central uppgift för bostadspolitiken blir alltså att medverka till att bostadsbeståndet i större utsträckning än hittills för-delas till hushållen efter deras behov.

För att främja detta mål krävs att samhällets stöd på bostadsom-rådet inriktas mot de ekonomiskt svagare grupperna, de som till

följd av stor försörjningsbörda eller låga inkomster har svårigheter att skaffa sig de bostäder de behöver.

Direktiven säger vidare att utvecklingen av de generella subventionerna har medverkat till att hushåll med relativt goda ekonomiska förutsättningar har kunnat efterfråga hög bostadsstandard, i vissa fall t.o.m mycket hög. Andra grupper har, trots samhällets betydande insatser, inte klarat av en motsvarande förbättning av sin bostadsstandard. Hushåll bor således fortfarande trångt och skillnaderna upplevs som allt större mot bakgrund av den faktiska standard som flertalet har skaffat sig.

I prop. 1974:150 Riktlinjer för bostadspolitiken m.m. uttalades att bostadskostnaderna bör ligga på en sådan nivå att det blir möjligt för en genomsnittsfamilj att betala priset för en modernt utrustad och rymlig lägenhet. Bostadshushåll med olika ekonomiska villkor bör beredas likartade förutsättningar att hålla sig med en sådan bostad. Detta mål står fast enligt våra direktiv. För bostadskostnadsnivån spelar avvägningen mellan generellt och behovsprövat stöd en viktig roll.

Dessa delar av våra direktiv kan närmast uttolkas så att bostadspolitiken inte längre skall inriktas på en allmän höjning av bostadsstandarden utan sikta på ett mera jämlikt boende. Detta kräver starkare insatser för de boendegrupper som i dag har en låg boendestandard, vilka främst är hushåll med låg betalningsförmåga i relation till försörjningsbördan. Utjämnningen kan inte enbart åstadkommas genom det generella stödsystemet. För det ändamålet krävs, vid sidan av andra familjepolitiska insatser, någon form av riktat hushållsstöd till boendet.

9.5.4 Målgrupper för bostadsbidragen

Barnfamiljerna

I kap. 6 (se Del 1, SOU 1984:35) har vi redovisat material som belyser olika hushållsgruppers betalningsförmåga och sambandet

mellan inkomster, betalningsförmåga och bostadskostnader. Därav framgår bl.a. att de flesta hushållen klarar bostadskostnaden med en god marginal. Men en växande grupp av hushåll har svårigheter att klara denna kostnad. Det har blivit dyrare att bo sedan mitten av 1970-talet. Bostadskostnaderna har ökat mer än inflationen. Samtidigt har betalningsförmågan för stora grupper försämrats och hushållen måste använda en allt större del av sina disponibla inkomster för att klara en tillräckligt stor bostad.

Denna utveckling är särskilt påtaglig för barnfamiljerna; i första hand är det barnfamiljer med endast en förvärvsarbetande och flerbarnsfamiljer som är utsatta. Beräkningar som vi har gjort visar att ca 200 000 barnhushåll inte klarar hyran för en lägenhet som man inte är trångbodd i. Det är 50 000 fler än vid mitten av 1970-talet. Av de 200 000 familjerna hade tre fjärdedelar endast en förvärvsarbetande.

Barnfamiljernas ekonomiska situation har varit föremål för ingående utredningar under senare år. Olika förslag har övervägts för att inom ramen för det allmänna familjepolitiska stödet (inkl. skattesystemet) stärka barnfamiljernas ställning. Förslag har under våren 1984 lagts fram till riksdagen i denna fråga, vilka även upptog en höjning av bostadsbidragen.

Ett system för bostadsbidrag bör i första hand inriktas på barnfamiljerna. Behovet av rymliga och därigenom dyrare bostäder ökar med antalet barn i familjen. Stödet bör utformas så att det stimulerar trångbodda familjer att förbättra sin utrymmesstandard. Bidragen bör vidare lämna det stöd som kan erfordras för att även de hushåll som har lägst ekonomisk bärkraft skall kunna skaffa sig bostäder som motsvarar samhällets bostadspolitiska mål.

Vi kan i sammanhanget hänvisa till vad familjeekonomiska kommittén anförde i denna fråga i betänkandet (SOU 1983:14) Barn kostar...

"Bostadsbidraget har en mycket stor betydelse för familjeekonomin i många barnfamiljer. Enligt vår bedömning behövs det även i framtiden ett inkomstprövat barnstöd. Det är viktigt att bostadsbidraget utformas så att det tar hänsyn till den ekonomiska bärkraften i olika familjetyper. --- Vi vet att bostaden är en mycket viktig del i barnfamiljernas konsumtion och att den också svarar för en stor del av familjernas kostnader för den grundläggande försörjningen. Ett av flera problem på bostadsmarknaden är att kostnaderna för i praktiken likvärdiga bostäder kan variera mycket beroende på bostadens läge. Unga barnfamiljer är oftare än andra hänvisade till den förhållandevis dyra delen av bostadsbeståndet. Mot denna bakgrund anser vi det nödvändigt att en del av bostadsbidraget knyts till bostadskostnaderna även framdeles."

Hushåll utan barn

De nuvarande bostadsbidragen till hushåll utan barn utgår, som tidigare nämnts, med mycket blygsamma belopp. En tredjedel av bidragstagarna i maj 1983 var ensamstående mellan 18 och 24 år. Bidragens stimulanseffekt för ungdomar som vill flytta till en egen lägenhet är liten.

Samhällets totala kostnader för bostadsbidrag till hushåll utan barn har minskat kraftigt under flera år och uppgick till 63 milj. kr. år 1983. I den mån detta belopp inte kan ökas i någon större omfattning, kan det finnas anledning att diskutera hur det bäst skall disponeras och till vilka grupper bidragen skall riktas.

Ett alternativ vore att koncentrera stödet till ungdomar, t.ex. i åldern 18-24 år. Bidrag skulle utgå till såväl ensamstående som sammanboende ungdomar i denna ålder, givetvis dock först efter behovsprövning. Ett motiv för en dylik inriktning av stödet är att ungdomarna ofta har en svag och instabil ekonomi och har bl.a. till följd därav svårt att hävda sig på bostadsmarknaden och klara hyrorna. Av dessa ungdomar är många studerande, som huvudsakligen har studiemedel som försörjningskälla, och många är arbetslösa eller har svag förankring på arbetsmarknaden. Dessa grupper kan behöva ett mer frikostigt stöd än dagens för att klara sin boendesituation.

Enligt det undersökningsmaterial som vi tidigare refererat till synes behovet av ett riktat hushållsstöd vara mindre bland äldre

ensamstående och samboende utan barn. I flertalet fall har dessa hushåll en fastare förankring på arbetsmarknaden och klarar som regel själva sin ekonomi och bostadskostnad med egna resurser. Det finns dock även bland dessa grupper, ofta bland de något äldre ensamstående, personer med mycket bräcklig ekonomi som kan behöva stöd till sitt boende. Detta behov kan ha orsakats av att de på grund av rådande arbetsmarknadsläge inte kan få heltidsarbete och därför har låga inkomster.

Det finns således olika möjliga varianter när det gäller inriktningen av det individuella stödet till hushåll utan barn. Oavsett hur denna fråga kan komma att lösas i vårt slutliga ställningstagande, kan här konstateras att det krävs en kraftig förstärkning av bidragsbeloppen för hushåll utan barn, om stödet skall bibehållas och ha någon avsedd, bostadspolitisk effekt.

Folkpensionärernas och de handikappades bostadsstöd

Som nämnts under 9.1 avser vi inte att särskilt behandla de kommunala bostadstilläggen till folkpensionärer och de särskilda bostadstilläggen till handikappade i vårt arbete. I likhet med bostadsbidragskommittén anser vi dock att särskilda bostadskostnader på grund av handikapp bör täckas i första hand inom ramen för KBH. Vi anser således att det är angeläget att KBH införs också i de kommuner som i dag inte tillämpar sådana.

Folkpensionärer bör naturligtvis även i framtiden kunna få bostadsbidrag som barnfamilj, om de har bidragsberättigande barn. Samordning skall därvid ske med utgående bostadstillägg, så att de bostadsanknutna bidragen inte överstiger den faktiska bostadskostnaden.

Behovet av den nuvarande möjligheten för ett hushåll med en handikappad familjemedlem att få bidraget beräknat efter en högre bostadskostnad än den övre hyresgränsen för familjestorleken (om bostaden på grund av handikappet är större än normalt eller anpassad på annat sätt) får övervägas i samband med utformningen av ett framtida bostadsbidragssystem.

9.5.5 Inriktning av stödet

I tidigare avsnitt i detta kapitel har vi redovisat vissa undersökningar och statistik beträffande de hushåll som har bostadsbidrag. Vi har vidare försökt utvärdera effekterna av nuvarande bostadsbidragssystem vad gäller hushållens boendeförhållanden och möjligheter att med hjälp av bidragen förbättra dem. Denna utvärdering bör ses närmast som ett komplement till bostadsbidragskommittens ingående analys i dessa frågor.

Hushållens förmåga att betala boendekostnader har försämrats sedan mitten av 1970-talet. Detta har skett samtidigt som de genomsnittliga bostadskostnaderna har ökat och skillnaderna mellan bostäder byggda vid olika tidpunkter har förstärkts. Vi har också kunnat konstatera att den försämrade relationen mellan betalningsförmåga och boendekostnader utfallit mycket olika för skilda hushållstyper. Särskilt utsatta är hushåll med enbart en förvärvsarbetande och hushåll med många barn.

Genom bostadsfinansieringssystemet, som är generellt till sitt syfte och utformning, påverkas bostadens pris och relationen mellan priset och hushållens inkomster. Även skattesystemets utformning påverkar dessa förhållanden i hög grad. Finansieringssystemet är inriktat på att hålla bostadskostnaderna på en rimlig nivå och att uppnå en jämn och likvärdig prisnivå inom bostadsbeståndet. Den bostadspolitiska målsättningen om en god bostad åt alla kan dock inte tillgodoses enbart med hjälp av ett bostadsstöd av generell karaktär. Bostadskostnaderna blir, även om detta stöd kraftigt bidrar till att hålla nere kostnaderna, för höga för många hushåll. Därför finns behov av ett individuellt stödsystem för att hjälpa grupper med stor försörjningsbörda och/eller låga inkomster.

Omfattningen av det hushållsinriktade stödet blir beroende av utformningen av det generella stödet. Om det anses motiverat att främja en allmänt låg boendekostnadsnivå, måste detta framför allt ske genom de generella subventionerna. Alternativet härtill är ett hushållsinriktat stöd av stor omfattning och med stor ut-

bredning. Om man väljer att låta bostadsbidragssystemet ersätta en stor del av de generella subventionerna, får man ett mycket stort antal bidragstagare. Systemet med inkomstprövning och marginaleffekterna vid en inkomstökning för det enskilda hushållet kommer då att beröra ett betydligt större antal hushåll. Administrationen av bidragen måste byggas ut och bidrag med små belopp kommer att utbetalas till ett stort antal hushåll som idag inte inryms i bidragssystemet. Ett alltför vittomfattande hushållsinriktat stöd kan knappast ses som ett effektivt alternativ. Stödet måste få en koncentration till vissa, begränsade grupper.

De faktorer som hittills har styrt utformningen av bostadsbidragen har varit
- antalet barn
- inkomstens storlek
- bostadskostnaden

För barnfamiljerna är bostadskostnaden en tung post i hushållets ekonomi. Behovet av bostadsutrymme ökar med antalet barn. Flertalet barnfamiljer har redan skaffat sig en bostad som är så stor att varje barn har eget rum.

Bostadsbidragssystemet bör alltså utformas så att det tar hänsyn till familjens storlek och behov av bostadsutrymme. Vi kan dock inte nöja oss med endast antalet barn som kriterium eftersom bidragssystemet då får karaktären av ett generellt barnbidrag. Ett generellt bidragssystem skulle emellertid inte få den verkan som vi vill eftersträva. Kostnaderna för samhället skulle dessutom bli mycket höga, om bidragen skulle ge den effekt för bidragshushållen som de kan ge i nuvarande system. Barnfamiljernas allmänna ekonomiska grundstandard bör tryggas inom ramen för det allmänna familjestödet, typ barnbidrag, flerbarnstillägg m.m.

De undersökningar avseende hushållens betalningsförmåga och bostadskostnader m.m. som vi har gjort visar entydigt, att bostadsstödet bör inriktas på de ekonomiskt svagare grupperna, som oftast är de som har lägre bostadsstandard. Det innebär att det krävs någon form av behovsprövning av bidragen.

Behovsprövningen inom ett bidragssystem kan ske på olika sätt. Man kan liksom i nuvarande bostadsbidragssystem utgå från ett skattemässigt inkomstbegrepp och ta hänsyn till inkomstförändringar under bidragsåret. Man kan även följa bostadsbidragskommitténs förslag, enligt vilket hushållen skall uppge sina förväntade inkomster för bidragsåret och med obligatorisk efterkontroll eller möjlighet till efterkontroll när taxeringen fastställts för bidragsåret. Vi går i detta sammanhang inte närmare in på utformningen av ett inkomstprövningssystem. Vi vill dock något beröra möjligheten till ytterligare en variant av system för behovsprövning, nämligen genom att beskatta bidragen.

Beskattade bidrag

Till grund för våra diskussioner om hur ett system med beskattade bidrag skulle kunna utformas har vi lagt följande förutsättningar.

Nettoeffekten för bidragstagarna bör i största möjliga utsträckning vara densamma med ett system med beskattade bidrag som med det nuvarande systemet. Den som nu uppbär bostadsbidrag med ett visst belopp bör således i princip kunna disponera samma belopp sedan skatten dragits av från ett skattepliktigt bidrag. Det kan också uttryckas på det sättet att ett system med beskattade bidrag bör ha samma fördelningsprofil som den nuvarande kombinationen av obeskattade bidrag och skattepliktiga övriga inkomster.

Den variabel som påverkar bidragsbeloppets storlek bör endast vara antalet barn i hushållet. Det förutsätts således att ingen individuell inkomstprövning företas. Inte heller de faktiska bostadskostnaderna i det enskilda fallet läggs till grund för beräkningen av bidraget. Inkomstförhållandena påverkar i stället skatteuttaget. Bostadskostnaderna beaktas på så sätt att bidragets nettobelopp, dvs. efter det att bidraget beskattats, normeras efter en enhetlig hyresgräns som beräknas schablonmässigt utifrån antalet barn i hushållet.

Komplicerade följdverkningar inom skattesystemet bör undvikas i största möjliga utsträckning. I likhet med 1985 års skatteskala bör inte högre marginalskatt än 75 % förekomma för inkomster under 300 000 kr. Fördelningseffekterna bör uppnås via den statliga beskattningen. Vi har således förutsatt att den proportionella kommunala beskattningen lämnas oförändrad till sin utformning.

Vi har funnit att ett system med beskattade bidrag som byggs upp i enlighet med de redovisade förutsättningarna skulle få bl.a. följande effekter.

Eftersom bidragen förutsätts vara skattepliktiga måste deras bruttobelopp höjas avsevärt. Det belopp som skulle behöva betalas ut måste för flertalet familjetyper vara dubbelt så högt som nuvarande maximibelopp. Därvid har vi tagit hänsyn bl.a. till att kommunalskatten, som vi har beräknat till 30 %, påverkar skatteuttaget redan vid ganska låga inkomster.

Systemet förutsätter att även barnbidragen görs skattepliktiga. Marginalskatten skulle annars behöva uppgå till 100 % i vissa inkomstlägen. Genom att föra in även barnbidragen i ett system med beskattade bidrag, kan beskattningen utformas på ett sådant sätt att den andel av bidraget som kvarstår efter beskattning motsvarar det nuvarande barnbidraget.

Med hänsyn till att bidragens brutto- och nettobelopp varierar med antalet barn måste även beskattningen ta hänsyn till antalet barn. För att uppnå bäst följsamhet gentemot nuvarande bidragssystem synes en särskild skatteskala för vart och ett av de bidragsberättigade barnen behöva tas fram. En ettbarnsfamilj skulle således beskattas efter en skatteskala och en tvåbarnsfamilj efter en annan skala. Vi har räknat fram sådana skalor för familjer med upp till tre barn. I fig. 9.7 jämförs de sålunda beräknade skatteskalorna med 1985 års skala (SFS 1983:1050). Som framgår av figuren skulle marginalskatten för barnfamiljerna i regel överstiga den marginalskatt som skulle gälla för övriga familjer. Ju färre barn, desto snabbare skulle marginalskatten stiga.

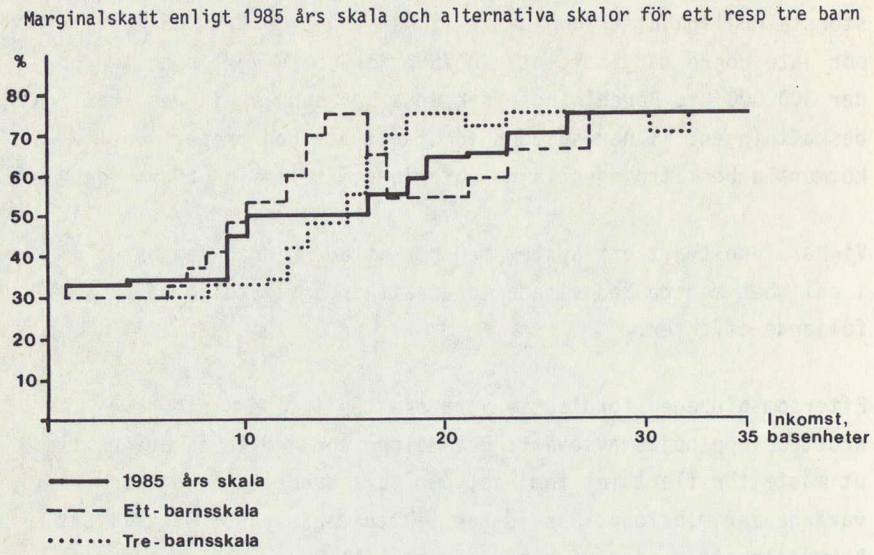


Fig. 9.7 Marginalskatt enligt 1985 års skala och alternativa skalor för ett resp. tre barn. En basenhet år 1985 = 7 800 kr.

I ett system med beskattade bidrag skulle det få avgörande betydelse hos vem av två makar som bidraget beskattades. Även fördelningen av övriga inkomster mellan makar skulle få stor betydelse. Detta är en följd av de särskilda skatteskalornas marginalskatteförhållanden. I det nuvarande bostadsbidragssystemet läggs makarnas inkomster samman när man beräknar den bidragsgrundande inkomsten. I ett system med beskattade bidrag synes sambeskattning vara nödvändig.

Värdet av bidraget skulle variera med kommunalskattens höjd. De som bor i en lågskattekommun skulle få behålla mer av bidraget än de som bor i en högskattekommun. Hänsyn härtill kan dock tas när man beräknar bidragets bruttobelopp.

För att inte värdet av underskottsavdrag alltför mycket skulle överstiga de 50 % som beslöts i samband med inkomstskattereformen, skulle den s.k. brytpunkten behöva sänkas för familjer med upp till två barn.

Försäkringskassorna synes i ett system med beskattade barnbidrag och bostadsbidrag vara bäst lämpade att betala ut bidragen och att göra erforderliga preliminärskatteavdrag. Utbetalningsreglerna och reglerna om skattskyldighet torde kunna utformas efter de regler som idag gäller för barnbidragen.

I det nu skisserade generella bidragssystemet tas ingen hänsyn till förmögenheter, studiemedel, underhållsbidrag eller barns inkomster. Särskilda regler skulle behövas för att dessa faktorer skulle få samma effekter på bidragens nettobelopp som i det nuvarande systemet.

Det system för beskattade bidrag som vi har diskuterat behöver inte medföra några ökade kostnader för staten eller kommunerna. Det bruttobelopp som skulle behöva betalas ut skulle dock vida överstiga det bidragsbelopp som betalas ut för närvarande.

Vi har funnit att ett system med beskattade bidrag i och för sig skulle kunna uppfylla vissa av de fördelnings- och bostadspolitiska mål som vi ställer upp för bostadsbidragen. Problemen med beskattningen ligger främst i att det krävs skilda skatteskalor efter barnantal, mycket stora bruttobidrag före skattereducering och att ett sådant system troligen kräver sambeskattning.

Av det föregående har framgått att frågan om beskattade bidrag har ett nära samband med såväl skattepolitiken som socialpolitiken. Den faller därmed utanför ramen för våra direktiv. Vi kommer därför inte att behandla frågan i vårt vidare arbete.

Allmänt konsumtionsstöd eller bostadsinriktat stöd

Bostadsbidragssystemet kan utformas efter två skilda huvudlinjer. Den ena innebär att systemets konsumtionsstödjande effekt i första hand betonas. Då kan man inskränka sig till att beräkna bidragets storlek efter antal barn och hushållets inkomst, dvs. utforma ett behovsprövat barnbidrag. Tonvikten läggs då mer på hushållens fria valmöjligheter att avgöra vilken konsumtion de vill prioritera. Hushållen själva förutsätts vara bäst skickade att

bestämma användningen av de bidrag i olika former - även om de rubriceras som bostadsbidrag - som samhället kan ge ut till följd av sviktande ekonomisk bärkraft hos vissa grupper. Någon styrning av bidragen skall därför inte förekomma, varken i fråga om bostadskonsumtion eller någon annan konsumtion.

Om man väljer att utforma bostadsbidragen som ett allmänt konsumtionsstöd kan de inte beakta de enskilda hushållens faktiska bostadskostnader. Beloppen kan emellertid beräknas så att de tar hänsyn till en schablonberäknad bostadskostnad eller den genomsnittliga bostadskostnaden för varje familjetyp. Ett sådant system bygger på att man fastställer ett bidragsbelopp per barn och behovsprövar bidraget i förhållande till familjens inkomster. Det oreducerade beloppet bör då vara så stort att ett hushåll av en viss storlek skall kunna garanteras en viss utrymmesstandard. Bostadsbidragskommitténs förslag till ett standardutjämnande bidrag följer ett sådant mönster.

Den andra huvudlinjen innebär att bostadsbidragen även knyts till hushållens boendeförhållanden och bostadskostnader. Frågan om bostadsbidragen skall knytas till hushållens bostadskonsumtion eller om de skall ges formen av ett allmänt konsumtionsstöd har ofta diskuterats. Man har emellertid hittills funnit det vara av stor vikt att ha ett särskilt bostadsanknutet stöd. Främsta skälet härtill har varit att ett sådant stöd stimulerar hushållen att ge förtur åt innehavet av en god bostad. Kostnaden för en sådan bostad tar så stort utrymme i hushållens budget att den bör särskilt stödjas.

Om man ser bostadsbidragen som ett bostadspolitiskt medel som skall ge stimulans för hushåll med sämre bostadsförhållanden att förbättra sin situation är det svårt att bortse från faktorn bostadskostnad. Genom att ändra bostadsfinansierings- och beskattningssystem, så att de bättre medverkar till att uppfylla målet om lika priser för lika bostäder, oavsett ålder eller besittningsform, får vi en jämnare bostadskostnadsstruktur. Behovet av ett bostadsbidragssystem som beaktar starkt avvikande bostadskostnader mellan olika lägenheter minskar då givetvis. Vid en

jämn hyresstruktur skulle det räcka med ett behovsprövat bidrag som tog hänsyn enbart till en genomsnittlig bostadskostnad för resp. lägenhetstyp. Detta tillstånd (med en jämnare kostnadsnivå) är dock mycket svårt att uppnå. Spridningen i kapitalkostnader kommer att kvarstå, även med ett förbättrat bostadsfinansieringssystem, om än i mindre grad än i dag. Skillnader mellan olika fastigheter föreligger även beträffande drift- och underhållskostnader.

Den bidragsgrundande bostadskostnaden kan således vara faktisk eller schablonberäknad. Ett bidrag som utgår från den faktiska kostnaden kan anses vara mest bostadspolitiskt befrämjande eftersom ett sådant hjälper till att bekosta själva boendet.

De övre hyresgränserna kan anpassas till olika kostnadsnivåer. En utgångspunkt kan vara genomsnittshyrorna i hela hyreslägenhetsbeståndet eller i de senare årens produktion av hyreslägenheter, t.ex. i de hus som färdigställts efter år 1975. En annan utgångspunkt kan vara hyrorna i den senast färdigställda årgången av hyreslägenheter. År 1975 var de övre hyresgränserna anpassade till nyproduktionshyrorna. Därefter har bostadskostnaderna ökat betydligt snabbare än de övre hyresgränserna har höjts. De senare motsvarar i dagens läge närmast den genomsnittliga hyran för olika lägenhetsstorlekar i hela hyreslägenhetsbeståndet (se även avsnitt 9.5.2).

Det kan finnas skäl som talar för att hålla fast de övre hyresgränserna vid den genomsnittliga hyresnivån i enlighet med det förhållande som råder i dag. Ett sådant skäl kan vara att nyproduktionen under lång tid framöver kan beräknas få ringa omfattning och därför inte bör vara utslagsgivande för bostadsbidragssystemet. Ett annat kan vara att hålla kostnaderna för bidragssystemet nere.

Mot detta talar bl.a. behovet av att söka upprätthålla nyproduktionen så att den får erforderlig omfattning och att möjliggöra även för grupper med lägre inkomster att flytta in i nybyggda lägenheter. För det ändamålet skulle de övre hyresgränserna behöva

anpassas till en nivå som närmar sig nyproduktionens hyror. Detta skulle vidare kunna vara motiverat med hänsyn till behovet av att stimulera ombyggnadsverksamheten. Hyrorna efter ombyggnad knyts genom bruksvärdessystemet till nyproduktionens hyror. För att ge hushållen möjlighet att flytta tillbaka efter en ombyggnad, bl.a. i syfte att motverka den förändring i hushållssammansättningen som nu ofta sker i samband med mer omfattande ombyggnader och därav följande hyreshöjningar, skulle bostadsbidragen behöva anknytas till den högre kostnadsnivån.

Frågan om vilken kostnadsnivå bostadsbidragen skall anpassas till får vi återkomma till i samband med att vi presenterar ett komplett bidragssystem. Kostnadsgränserna är i hög grad beroende av vilka totala belopp som kan avdelas för det hushållsinriktade stödet.

Som tidigare har nämnts är en central uppgift för det individuella bidragssystemet att stödja hushållen att skaffa sig tillräckligt stora bostäder. I kap. 10 behandlar vi frågan om behovet att höja samhällets ambitionsnivå beträffande hushållens utrymmesstandard och anpassa utrymmesnormen till den faktiska utvecklingen. I det fall vår diskussion i denna fråga kan leda fram till ett beslut om en höjd utrymmesnorm från statsmakternas sida, måste de bostadspolitiska medlen och bland dem bostadsbidragen anpassas till en sådan förändring. Stödets ambitionsnivå måste således bestämmas av de vid varje tidpunkt gällande allmänna bostadspolitiska målen.

9.6 Alternativa former av bostadsbidragssystem

9.6.1 Allmänna synpunkter

Bostadsbidragskommittén har i betänkandet (SOU 1982:52) Bostadsbidragen redovisat sin översyn av bostadsbidragen till barnfamiljer m.fl. Vår uppgift skall därför enligt direktiven i första hand vara att belysa avvägningen mellan bostadsbidrag och övriga

bostadssubventioner. Detta återkommer vi till i vårt slutbetänkande.

Bostadsbidragskommitténs betänkande och remissinstansernas synpunkter har som tidigare nämnts överlämnats till oss för vidare överväganden i vårt arbete. Vi återger därför i vår följande framställning avseende alternativa former av bostadsbidragssystem kommitténs överväganden som ligger till grund för förslaget om standardutjämnande bostadsbidrag. Detta förslag har närmast formen av ett inkomstprövat barnbidrag, där bostadskostnaden beaktas med ett belopp motsvarande den genomsnittliga kostnaden för varje lägenhetstyp.

Bostadskostnaden är en tung post för framför allt barnfamiljerna. Behovet av bostadsutrymme ökar också med barnantalet. Om man vill stimulera trångbodda hushåll att förbättra sin bostadsstandard kan det därför vara motiverat att bostadsbidragssystemet utformas så att det tar hänsyn inte enbart till familjens storlek och bostadsstandard utan även till bostadskostnaden. Denna inriktning kan tillgodoses med olika utformning av systemet.

Vi presenterar i det följande ett alternativ som innebär förbättringar inom nuvarande system, vidare ett alternativ med direkt stimulans för barnhushållen att förbättra sin utrymmesstandard samt ett alternativ som direkt anknyter till hushållens faktiska bostadskostnader. Det senare alternativet förutsätter att någon nedre hyresgräns inte fastställs utan bidrag utgår med beaktande av hela den faktiska bostadskostnaden för det enskilda hushållet upp till övre hyresgränser som stiger med ökat barnantal.

Eftersom bidragssystemets utformning blir beroende av vilka totala kostnader samhället kan komma att avsätta för det riktade bostadsstödet, är de bidragsbelopp och bostadskostnadsgränser etc, som vi använder, endast exempel för att illustrera de olika alternativen.

9.6.2 Bostadsbidragskommitténs förslag

Vi har valt att relativt utförligt presentera de överväganden som ligger till grund för bostadsbidragskommitténs principförslag till standardutjämnande stöd, eftersom det har en starkare familjepolitisk inriktning än nuvarande bidragssystem. Stödet har närmast formen av ett behovsprövat konsumtionsstöd till barnfamiljerna (som komplettering till de allmänna barnbidragen).

Bostadsbidragskommittén anser att det standardutjämnande stödet skall syfta till att utjämna försörjningsbördorna mellan hushåll med olika sammansättning. Det skall ge de svaga hushållen det medelstillskott som anses nödvändigt för att de skall kunna hålla en rimlig levnadsstandard. Vilken bostadsstandard som stödet bör kunna säkra preciseras genom statsmakternas löpande beslut om stödbeloppen. Med hänsyn till stödets dubbla funktion som bostadsstöd och familjestöd bör inga krav på bostadens standard ställas upp förutom att hushållet skall ha en egen bostad.

Förslaget har ingen anknytning till de enskilda hushållens faktiska bostadskostnad. Bostadskostnaden skall beaktas genom att bostadsbidragens grundbelopp beräknas med hänsyn också till den normala kostnaden för en bostad som svarar mot de krav på kvalitet inom bostadsförsörjningen som samhället ställt upp för sig. Riktpunkten bör alltså vara att hushåll, som är berättigade till standardutjämnande bostadsbidrag, skall med de resurser de då disponerar kunna bära de normala kostnaderna för en sådan bostad utan ytterligare behovsprövat stöd. Med de normala kostnaderna avses medelhyran i riket för en bostad som uppfyller dessa krav.

Kommittén anför att man inte kan sträva efter att med ett renodlat kontantstöd av bostadsbidragens typ fylla ut alla typer av försörjningsbrister. Inkomstbrister som hänger samman med onormala förvärvsförhållanden bör i stället avhjälpas i första hand genom individorienterade stödinsatser som syftar till att undanröja orsakerna till hushållets försörjningssvårigheter. (Därmed avses bl.a. arbetsmarknadspolitiska åtgärder och åtgärder för att ge barntillsynsmöjligheter för barnfamiljer med förvärvshinder på grund av att barntillsynsfrågan inte kan lösas.)

Förslaget innebär att stödet till hushåll med olika antal barn skall i sitt oreducerade grundbelopp vara så stort att det kan säkra en tillräcklig försörjning för hushåll med två samboende vuxna som tillsammans har inkomster som svarar mot den avtalsenliga heltidslönen i ett låglöneyrke.

Stödet till ensamföräldrar bör lämnas med samma grundbelopp upp till samma inkomstgränser som för fullständiga barnfamiljer. Självförsörjningskraven på ensamförälderhushållen kommer därmed att bli lägre än på andra hushåll, men det motiveras av att även när samhällets service fungerar på sådant sätt att de har möjlighet att förvärvsarbeta, så är deras villkor ändå sådana att man inte kan förutsätta att de också i praktiken kan arbeta heltid.

Kommittén anser att möjligheterna är små att på ett rimligt sätt klara de stora flerbarnsfamiljernas behov enbart med ett traditionellt utformat inkomstprövat stöd. För hushåll med fyra eller flera barn krävs särskilda, kompletterande åtgärder. Med hänsyn till att gruppen är liten - endast 2 % av barnfamiljerna - bör detta generella stödbehov tillgodoses utanför bostadsbidragssystemet.

Det behovsprövade stöd som lämnas genom bostadsbidragen kan då användas för att ge den ytterligare förstärkning som är nödvändig för de inkomstsvagare mångbarnsfamiljerna. Därmed kan bostadsbidragen avpassas i första hand efter de förhållanden som gäller för den stora majoriteten av landets barnfamiljer - hushållen med upp till tre barn.

Kommittén konstaterar att behovet av stöd varierar inte bara med hushållens sammansättning utan också efter storleken på hushållens egna resurser. Den senare variationen måste fångas upp med en inkomstprövning som leder till att bidraget trappas av allt efter som de enskilda hushållens bärkraft ökar. Avtrappningen bör utformas så att hushållen blir lika bärkraftiga vid lika inkomster, oavsett försörjningsbörda. Bidragen bör därför minskas med en större andel av en ökande inkomst för små hushåll än för stora.

Kommittén förordar att samma avtrappningsfaktor tillämpas för alla hushåll med samma antal medlemmar, oavsett om dessa är barn eller vuxna i en takt som sjunker från 33 % för hushåll med en och två medlemmar ned till 19 % för hushåll med fem eller flera medlemmar. (En sådan avtrappningsmetod innebär att den samlade marginaleffekten kan bli större för det enskilda hushållet vid en inkomstökning i förhållande till nuvarande regler).

I sina exempel på stödets effekter har kommittén utgått från att det standardutjämnande stödet skall utgå med 5 000 kr/barn och år. Avtrappningen av beloppet skulle börja vid ca 57 000 kr. i bidragsgrundande inkomst.

Kommittén har redovisat följande effekter för olika familjetyper:

Ettbarnsfamiljerna får med ett grundbelopp om 5 000 kr. en förhållandevis kraftig minskning av det stöd som maximalt kan lämnas vid bostadskostnader som motsvarar medelhyran i riket för en trerumslägenhet. Minskningen är nära 3 000 kr.

Bland de ensamboende med ett barn kommer ca 20 000 hushåll i de högsta inkomstlägena att helt mista sina nuvarande bostadsbidrag, såvida de inte har bostadskostnader över medelhyran i riket och kompenseras med högkostnadsstöd. Alltjämt kommer emellertid ca 60 % av denna familjetyp att ha bostadsbidrag och därigenom tillförsäkras en högre ekonomisk standard än andra hushåll i motsvarande inkomstlägen.

Bland makar med ett barn blir minskningen av antalet stödberättigade hushåll 15 000-20 000. Totalt kan ca 15 % av dessa hushåll uppskattas komma att få standardutjämnande stöd. Medan nära hälften av hushållen med en förvärvsarbetande förälder kan förväntas få stöd, gäller detta för mindre än 10 % av de hushåll där båda föräldrarna har förvärvsinkomster.

För tvåbarnsfamiljer med en förälder innebär förslaget, med ett grundbelopp om 10 000 kr., att ca 2 000 hushåll i de högsta in-

komstlägena helt mister sina bidrag. Fortfarande kommer emellertid nära 90 % av alla hushåll av denna typ att ha rätt till standardutjämnande stöd. Antalet hushåll med två föräldrar som får bostadsbidrag, ökar med 40 000, vilket motsvarar ca 10 % av alla fullständiga tvåbarnsfamiljer. Totalt är då nära 40 % av sådana hushåll berättigade till standardutjämnande stöd. Skillnaderna blir stora mellan hushåll med en eller två inkomsttagare. Av dem med en inkomsttagare får mer än 80 % bostadsbidrag, men av dem med två inkomsttagare blir mindre än 30 % bidragsberättigade.

För trebarnsfamiljerna beräknas effekten, med ett grundbelopp på 15 000 kr., bli att av hushållen med två makar får ytterligare 20 000 hushåll bostadsbidrag. Därmed kommer totalt ca 75 % av dessa hushåll att ha stöd. Bland dem med två inkomsttagare kommer ca 65 % att vara bidragsberättigade och bland hushåll med en inkomsttagare kommer det att gälla ca 90 %. Bland ensamförälderhushållen med tre barn kommer i stort sett samtliga att ha bostadsbidrag.

Av fyrabarnsfamiljerna kommer totalt 85 % av alla hushåll att vara berättigade till det standardutjämnande stödet, om grundbeloppet uppgår till 20 000 kr. Andelen bland dem med två inkomster ligger därvid så högt som nära 80 %.

Kommittén redovisar följande omfördelning av samhällets kostnader för bostadsbidragen till följd av ett standardutjämnande stöd:

Antal barn	Ensamboende	Samboende		Totalt
		en inkomst	två inkomster	milj. kr.
1	- 180	- 60	- 50	- 290
2	+ 10	+ 135	+ 150	+ 295
3	+ 5	+ 130	+ 155	+ 290
4 +	..	+ 50	+ 55	+ 105
Totalt	- 165	+ 255	+ 310	+ 400

De redovisade exemplen leder således till en omfördelning av stödet från hushåll med ett barn till förmån för övriga barnfamiljer.

9.6.3 Förbättringar inom nuvarande bidragssystem

Som tidigare nämnts är nuvarande bidragssystem uppbyggt efter utrymmesnorm 2, dvs. med högst två boende per rum, kök och vardagsrum oräknat. Denna norm ger inte längre uttryck för vanliga anspråk på bostadsutrymme. Flertalet barnfamiljer har redan skaffat sig en högre utrymmesstandard. Barnhushåll som uppbär bostadsbidrag har dock lägre inkomst och utrymmesstandard än genomsnittet av hushåll med motsvarande storleksfördelning.

Bostadsstyrelsen har föreslagit att bostadsbidragen skall utformas för att främja en bostadsstandard som innebär, utöver kök och vardagsrum, ett rum för föräldrar och ett rum för varje barn. Det betyder att bidragsgivningen bör inriktas på en utrymmesstandard om tre rum och kök för hushåll med ett barn (oavsett om det finns en eller två föräldrar i familjen). För varje ytterligare barn bör bostadsutrymmet ökas med ett rum.

De övre hyresgränserna bör höjas avsevärt om den angivna utrymmesstandarden skall främjas. Dessutom bör den övre hyresgränsen bli högre för varje barn.

Styrelsen anser att det å andra sidan är bostadspolitiskt motiverat att begränsa bidragens storlek för hushåll med lägre bostadsutgifter i syfte att ge utrymme för en förstärkning för hushåll med högre bostadsutgifter.

Ett sätt att åstadkomma detta är att höja den nedre hyresgränsen från nuvarande 650 kr/mån. till ett avsevärt högre belopp. Styrelsen har föreslagit en höjning till 900 kr/mån. för barnfamiljer, men oförändrad nedre gräns för hushåll utan barn med hänsyn främst till att en höjning skulle utestänga vissa hushåll i studentbostäder.

Styrelsen har med utgångspunkt från genomsnittshyrorna i riket för de senaste tio årgångarna av hus föreslagit att följande övre hyresgränser skall gälla för bidragsåret 1985:

Antal barn	Övre hyresgränser, kr/mån. Nuvarande	Föreslagna
1	1 625	2 000
2	1 625	2 300
3	2 100	2 600
4	2 100	2 900
5+	2 525	3 200

De föreslagna förändringarna av hyresgränserna medför en betydande förskjutning av bidragsgivningen till hushåll med stora bostadsutgifter. Effekten blir störst för familjer med två eller flera barn.

Höjningen av den nedre hyresgränsen innebär att bostadsbidraget minskar med 200 kr/mån för alla hushåll som har en bidragsgrundande bostadsutgift av minst 900 kr/mån. Nästan alla barnfamiljer (99 %) hade så hög bostadsutgift i maj 1983.

Om de övre hyresgränserna höjs med minst 250 kr/mån kompenseras den nyssnämnda sänkningen helt för dem som har bostadsutgifter om minst 250 kr. utöver nuvarande övre hyresgränser. Enligt bostadsstyrelsens beräkningar skulle detta år 1985 gälla omkring 40 % av familjer med ett barn, drygt 60 % av familjer med två barn och omkring hälften av familjerna med flera barn. Hushåll med större utgifter får en förbättring om hyresgränserna höjs mer än 250 kr/mån.

För tvåbarnsfamiljerna innebär förslaget en ökning av bidragen med över 300 milj. kr. Ökningen för större hushåll beräknas till drygt 100 milj. kr, medan bidragen till ettbarnsfamiljer beräknas minska något.

I maj 1983 hade 40 % av bidragsfamiljerna högre bostadsutgift än 2 000 kr/mån. 19 % av barnfamiljer i hyres- och bostadsrättslägenheter hade högre bostadsutgift än 2 000 kr/mån. Motsvarande andel bland barnfamiljer i ägt småhus var 71 %.

Om man skulle göra avsevärt större höjningar av de övre hyresgränserna än de som bostadsstyrelsen föreslagit för att t.ex. anpassa dem till nyproduktionshyrorna, skulle bidragen i första hand öka för de barnfamiljer som bor i ägt småhus.

Å andra sidan skulle en kraftig höjning av de övre hyresgränserna kunna stimulera hushåll med låga inkomster att efterfråga rymliga lägenheter i nyproducerade bostäder. Dessutom skulle barnfamiljerna få möjlighet att flytta tillbaka efter ombyggnad av flerbostadshus, även om hyrorna genom bruksvärdessystemet knyts till nyproduktionens hyror.

Högre hyresgränser skulle även kunna ge en positiv effekt när det gäller att stimulera byggandet av stora hyresrätts- och bostadsrättslägenheter. För flerbarnsfamiljer finns för närvarande nog stora lägenheter för deras behov i huvudsak med äganderätt.

Den barnanknutna, konsumtionsstödjande delen av bostadsbidraget skulle enligt bostadsstyrelsens förslag bibehållas på nuvarande nivå och förbättringar av stödet skulle knytas till den bostadsanknutna delen.

För hushåll utan barn har styrelsen föreslagit en höjning av de övre hyresgränserna till 900 kr/mån. för ensamstående och 1 100 kr/mån. för samboende. Detta motiveras av att de faktiska bostadsutgifterna för bidragstagarna i maj 1983 översteg övre hyresgränsen för 86 % av ensamstående och 91 % av samboende.

9.6.4 Utrymmesstandardstimulerande system

För att ytterligare stimulera barnfamiljerna att förbättra sin utrymmesstandard, kan man utforma bidragssystemet efter faktisk bostadsstorlek i stället för efter det enskilda hushållets faktiska bostadskostnad.

Ett sådant system skulle kunna bestå av en barnanknuten, konsumtionsstödjande del för att förbättra barnfamiljernas grundstandard och en bostadsanknuten del beroende på familjens bostadsstorlek. För att inte med bostadsbidrag subventionera överkonsumtion av bostadsutrymme skulle bidrag aldrig utgå till fler rum än som motsvaras av utrymmesnorm 3.

Med en sådan utformning skulle bidragssystemet bli neutralt i förhållande till bostadens upplåtelseform, eftersom man helt bortser från familjens faktiska bostadskostnad. (I detta avseende påminner det om bostadsbidragskommitténs förslag.) Med den direkt standardstimulerande inriktningen skulle ett sådant system kunna skapa förutsättningar för minskad trångboddhet bland barnfamiljerna.

Med utgångspunkt i nuvarande bidragsbelopp skulle man kunna utforma ett system med följande inriktning:

För varje bidragsberättigat barn skulle det oreducerade, barnanknutna bidraget utgå med 300 kr/mån. Det bostadsanknutna bidraget inriktas på en bostad om tre rum och kök med ett grundbelopp på 600 kr/mån. För varje ytterligare barnsovrum i bostaden skulle bidrag utgå med 200 kr/mån. Bidragsbeloppen reduceras genom inkomstprövning för de enskilda barnfamiljerna.

Antal barn	Barnanknutet bidrag	Bostadsanknutet bidrag för 2 rok	3 rok	4 rok	5 rok	6 rok	7 rok	Ored. bidrag per månad
1	300	0	600					900
2	600	0	600	800				1 400
3	900	0	600	800	1 000			1 900
4	1 200	0	600	800	1 000	1 200		2 400
5	1 500	0	600	800	1 000	1 200	1 400	2 900

Det har tidigare funnits utrymmesstandardbegränsningar i bidragssystemet, men då innebar de att bostadskostnaden reducerades, om familjen disponerade alltför stort antal rum i förhållande till antalet boende. För en familj på tre eller fyra personer reducerades exempelvis bostadskostnaden med 16 % om de bodde i fem rum och kök och med 28 % om de bodde i sex rum och kök.

Regeln föranledde oönskade konsekvenser genom att bidragstagarna rev väggar (i småhusen) och därigenom minskade rumsantalet. Dessutom infördes så småningom undantagsbestämmelser när "synnerliga skäl" förelåg, t.ex. att bostaden plötsligt blev för stor i förhållande till antalet boende på grund av skilsmässa.

Bestämmelsen slopades från bidragsåret 1980, dels för att den var administrativt krånglig och medförde mycket kontrollarbete och dels för att bostadskostnaderna var så mycket högre än de övre hyresgränserna så att reduceringen på grund av för stor bostad inte sänkte den bidragsgrundande bostadskostnaden så mycket att det påverkade bidragsbeloppet.

Den bostadsanknytning som skisseras i det här alternativet skulle inte medföra samma negativa konsekvenser. Barnfamiljerna ges möjlighet att välja utrymmesstandard efter sina egna önskemål och resurser, men bostadsbidrag kan högst utgå för ett sovrum till varje barn. En tvåbarnsfamilj kan således inte få högre oreducerat bidrag om den bor i sex rum och kök än om den bor i fyra rum och kök. Å andra sidan kan en barnfamilj som bor i två rum och kök endast få det barnanknutna bidraget. Ett sådant system skulle direkt syfta till att förbättra barnens bostadsstandard.

9.6.5 Endast bostadskostnadsanknutet bostadsbidrag

Om man förutsätter att barnfamiljernas inkomstbrister och grundstandard tryggas inom det socialpolitiska området, t.ex. genom höjda barnbidrag och flerbarnstillägg, kan man inom det bostadspolitiska området konstruera ett bostadsbidrag som endast är beroende av bostadskostnad och bostadsstorlek.

Antalet barn i familjen skulle då fortfarande vara utgångspunkten för den bostadsstandard man lämnar bidrag till. Om man har utrymmesnorm 3 som mål, skall barnfamiljerna bo i följande bostadsstorlekar för att varje barn skall ha eget sovrum:

1 barn = 3 rok
2 barn = 4 rok
3 barn = 5 rok
4 barn = 6 rok
5 barn = 7 rok

Eftersom behovet av bostadsutrymme ökar med antalet barn, kan man konstruera ett bidragssystem som syftar till att stimulera hushåll som bor trångt att flytta till större bostäder genom att differentiera de övre bostadskostnadsgränserna efter antal barn.

För att underlätta en jämförelse mellan de här skisserade alternativen använder vi samma övre hyresgränser som i 9.6.3, dvs. de av bostadsstyrelsen föreslagna:

1 barn = 2 000 kr/mån.
2 barn = 2 300 kr/mån.
3 barn = 2 600 kr/mån.
4 barn = 2 900 kr/mån.
5 barn = 3 200 kr/mån.

I detta system tänker vi oss att man skall utgå från den enskilda familjens totala faktiska bostadskostnad utan någon nedre hyresgräns.

Genom att differentiera den procentsats som bidrag kan utgå med efter antalet barn i familjen, skulle även ett sådant system i första hand bli ett stöd för de större barnfamiljerna.

Under förutsättning att det direkta barnstödet lämnas helt inom familjepolitikens område, skulle man kunna utforma ett stöd till

boendet enligt följande. De maximala bidragsbeloppen reduceras genom inkomstprövning för de enskilda bidragstagarna även i detta alternativ.

Antal barn	Övre hyres-gräns, kr/mån.	% av faktisk bostadsutgift	Oreducerat bi-dragsbelopp, kr/mån
1	2 000	50 %	1 000
2	2 300	55 %	1 265
3	2 600	70 %	1 820
4	2 900	75 %	2 175
5	3 200	80 %	2 560

Med denna konstruktion ökar bidragsprocenten om barnantalet i familjen ökar. Dessutom ökar bidraget om hyran ökar, antingen för den lägenhet familjen redan bor i eller för den lägenhet familjen flyttar till, under förutsättning att hyran inte överstiger den övre hyresgränsen.

Som jämförelse till ovan skisserade system anges här storleken på nuvarande bostadsanknutna bostadsbidrag:

Antal barn	Maximalt bidrag kr/mån.	Övre hyresgräns, kr/mån.	Maximal bidrags-andel, %
1-2	780	1 625	48
3-4	1 160	2 100	55
5 eller fler	1 500	2 525	59

Dessa belopp anknyter som tidigare nämnts till norm 2.

Kombinationer av de skisserade alternativen är naturligtvis också möjliga. Krav på lägsta bidragsberättigade utrymmesstandard kan ställas för det bostadsanknutna stödet, om man vill stimulera barnfamiljerna att flytta till rymligare bostäder.

Om man vill ha kvar ett inkomstprövat familjestöd (barnbidrag) i bostadsbidragssystemet, kan man kombinera det med en bostadsanknuten del som utgår med olika procent vid olika barnantal.

Vissa kostnadsberäkningar

Vi har gjort en kostnadsjämförelse av effekterna för olika familjetyper mellan 1983 års bidragssystem och de alternativ som har skisserats under 9.6.4 och 9.6.5. Som grund för jämförelsen har vi använt inkomst- och hyresuppgifter ur statistiken över barnfamiljer med bostadsbidrag i maj 1983. Reducering av de maximala bidragsbeloppen har gjorts med de regler som då gällde, dvs. för samboende med barn med 15 % vid inkomster mellan 41 000 kr. och 62 000 kr. samt med 22 % av inkomsten över 62 000 kr. För ensamstående med barn var reduceringen 15 % av inkomsten mellan 33 000 kr. och 62 000 kr. och 22 % av inkomsten över 62 000 kr.

Vi har använt de hyror/bostadskostnader som bidragstagarna hade i maj 1983 och jämfört de bidragsbelopp som de då fick med de belopp som skulle ha utbetalats om alternativ 9.6.4 (utrymmesstimulerande) resp. 9.6.5 (endast bostadskostnadsanknutet) då hade tillämpats.

De beräknade kostnaderna för alternativ 9.6.4 förutsätter att alla dåvarande bidragsfamiljer skulle ha bott enligt utrymmesnorm 3. Om man i stället utgår ifrån den utrymmesstandard som bidragstagarna faktiskt hade i genomsnitt per familjetyp, blir totala årskostnaden ca en halv miljard lägre än i följande tablå.

I kostnadsberäkningen för alternativ 9.6.5 förutsätts att ett barnanknutet, inkomstprövat stöd av minst samma omfattning som i maj 1983 utbetalas inom det familjepolitiska stödsystemet i stället för inom det bostadspolitiska stödsystemet. Det bostadsanknutna stödet blir lägre för familjer med 1-3 barn än i maj 1983, dels för att andelen med inkomster över 62 000 kr. är stor i dessa grupper och dels för att alternativet inte innehåller någon barnanknuten del. I nuvarande system avtrappas det barnanknutna stödet först och det innebär att det bostadsanknutna beloppet

börjar reduceras vid avsevärt högre inkomster än de ovan angivna. Om man använder 1983 års avtrappningsregler för ett system utan barnanknuten del (som vi har gjort i dessa beräkningar) kommer således bidraget att reduceras i snabbare takt.

Familje-typ, antal familjer	Antal barn	Faktiskt utbetalt belopp i maj 1983,		Alt. 9.6.4 (om alla hade bott enligt norm 3.)		Alt. 9.6.5 Totalt (exkl. barnanknutet stöd)
		Totalt mkr/mån.	Därav barnanknutet mkr/mån.	Totalt mkr/mån.	Därav barnanknutet mkr/mån.	mkr/mån.
Ensamstående						
74 000	1	42,5	3,9	48,7	5,0	41,5
44 700	2	35,7	4,7	50,0	6,0	31,2
11 500	3	14,8	1,8	18,9	2,3	12,8
2 000	4	2,6	0,5	3,9	0,6	2,5
400	5	0,6	0,1	1,0	0,2	0,8
Gifta/samboende						
32 300	1	14,0	1,7	14,8	2,1	13,6
85 800	2	41,6	9,2	63,8	11,3	37,2
61 500	3	53,2	9,8	66,8	12,2	39,8
14 200	4	13,4	3,0	19,2	4,0	14,2
4 700	5	4,4	1,3	8,6	1,6	5,3
331 100		222,8	36,0	295,7	45,3	198,9
Totalkostnad för ett helt bidragsår, mkr.		2 675	430	3 550	545	2 390

9.6.6 Administrativa brister i bidragssystemet

Bostadsbidragskommittén har utrett och lagt förslag om hur de administrativa bristerna i nuvarande bidragssystem skall kunna lösas när det gäller inkomstprövning och inkomstbegrepp, åldersgräns för bidragsberättigande barn och hur hushållsbegreppet skall definieras. Dess förslag har således nyligen varit föremål för remissbehandling. Vi kommer därför inte att vidare behandla dessa frågor nu, utan återkommer med eventuella förslag i slutbetänkandet, i den mån som frågorna har relevans vid utformningen av ett framtida bostadsbidragssystem.

Om man väljer en mer generell inriktning av bostadsstödet skulle det eventuellt inte behövas någon inkomstprövning i nuvarande former och inget särskilt inkomstbegrepp. Om man väljer ett system som inte tar hänsyn till faktisk bostadskostnad behövs inga särskilda regler för bostadskostnadsberäkning för ägda småhus och bostadsrättslägenheter. Vilket utbetalningssätt man väljer och vem som skall vara betalningsmottagare blir också beroende av hur bidragssystemet utformas. Om man utformar ett familjestöd, där antalet barn har den avgörande betydelsen för bidraget, bör administrationen naturligen handhas av försäkringskassorna och samordnas med redan befintliga rutiner inom familjestödet.

Frågor som rör administrativa brister och problem inom bostadsbidragssystemet får således på nytt tas upp till behandling när formerna för systemet och inriktningen av detsamma mera i detalj preciseras.

10 EN SOCIAL BOSTADSPOLITIK

10.1 De sociala målen

10.1.1 Ett jämlikt och integrerat boende

I den bostadspolitiska propositionen från 1967 formulerades det övergripande målet för bostadspolitiken så, att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader. I våra direktiv framhålls att detta grundläggande mål givetvis står fast, men att preciseringar ständigt måste göras mot bakgrund av ändrade förutsättningar och nya erfarenheter.

Under de senaste decennierna har den allmänna boendestandarden förbättrats avsevärt. Flertalet bostäder är väl utrustade och utrymmesstandarden har över lag höjts påtagligt såsom framgår av redovisningarna i kap. 2 och 4. Väsentliga skillnader mellan olika hushålls boendestandard kvarstår dock. Dessa skillnader gäller inte minst utrymmesstandarden, vilket också påpekas i direktiven. Även om boendestandarden i allmänhet höjts väsentligt är den således ojämnt fördelad mellan olika hushållstyper och befolkningsgrupper. Ett mer jämlikt boende är därför eftersträvansvärt.

Vid sidan av jämlikhetsmålet har, sedan början av 1970-talet, en allsidig befolkningssammansättning i olika bostadsområden varit ett viktigt bostadspolitiskt mål. Bakgrunden till detta var de olikheter med avseende på hushållens storlek och sammansättning, befolkningens ålder och inkomstförhållanden m.m. som kunde konstateras i olika bostadsområden eller stadsdelar. Vissa områden fick en utpräglat ensidig befolkningssammansättning. Olikheterna med avseende på befolkningssammansättningen i olika områden är fortfarande stora och i vissa avseenden har ensidigheten snarast tilltagit. De s.k. problemhushållens och invandrarnas särboende har blivit alltmer framträdande. I denna mening kan boendet sägas ha blivit alltmer segregerat.

Enligt våra direktiv bör den framtida bostadspolitikens grundläggande mål vara att främja ett jämlikt och integrerat boende. Detta preciseras till dels att alla hushåll bör ha ekonomiska möjligheter att uppnå en tillräckligt god standard vad gäller utrustning, utrymme, yttre miljö samt tillgång till gemensamhetslokaler och service, dels att lägenhetssammansättningen bör vara varierad för att ge förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning.

Jämlikhetsmålet syftar alltså till en jämnare fördelning av boendestandarden oberoende av var man bor, medan integrationsmålet syftar till att möjliggöra för hushåll av olika sammansättning eller med olika resurser att bo inom samma område. En fråga, som vi skall återkomma till senare, är på vilket sätt dessa mål hänger samman och i vilken utsträckning de är förenliga.

Orsakerna till den bristande jämlikheten i boendet finns bl.a. att söka i en allmän ekonomisk ojämlikhet. Vad bostadspolitiken kan bidra med är att söka motverka effekterna av denna ojämlikhet genom att främja en hög och jämn standard på bostäder och bostadsområden och med olika medel söka möjliggöra även för resurssvaga hushåll att bo i dessa goda bostäder.

Även den ensidiga befolkningssammansättningen är i vissa avseenden en följd av en allmän ekonomisk ojämlikhet. Därmed är integrationsmålet delvis sammanfallande med jämlikhetsmålet. Om möjligheterna att skaffa sig en god boendestandard blir mindre avhängig hushållens ekonomi, skapas bättre förutsättningar för en integration mellan hushåll med olika resurser.

I andra avseenden är dock den ensidiga befolkningssammansättningen främst en följd av lägenhetsbeståndets struktur. Flerbostadshusområden domineras i allmänhet av mycket små lägenheter, varför dessa områden också domineras av små hushåll. Omvänt domineras nyare småhusområden av stora lägenheter och stora hushåll. I direktiven anges därför som eftersträvansvärt att åstadkomma en mer varierad lägenhetssammansättning i olika bostadsområden och upplåtelseformer.

Såväl den bristande jämlikheten som den bristande integrationen sammanhänger således med väsentliga skillnader mellan olika hushåll vad gäller valmöjligheterna på bostadsmarknaden. Dessa sammanhänger i sin tur med skilda ekonomiska resurser, olika möjligheter till inflytande och ett ensidigt utbud av olika lägenhetsstorlekar i olika delar av bostadsbeståndet. Ett viktigt jämlikhetsmål kan därför sägas vara att öka valfriheten för de grupper som idag har begränsade möjligheter att välja var och hur de vill bo.

Till den ojämna resursfördelningen hör också de varierande möjligheterna för olika hushåll att själva få ett inflytande över bostädernas förvaltning. Dessa möjligheter är förbundna med skilda upplåtelseformer. Till ett jämlikt boende hör därför även ett utvecklat boinflytande för hushåll i hyresbostäder. Inom detta område pågår en utveckling på grundval av de avtal som slutits mellan hyresmarknadens parter. Hyresgästinflytandet berörs närmare i avsnitt 10.5.

Jämlikheten i boendet är inte enbart en fråga om mer likvärdiga förutsättningar för olika hushåll eller befolkningsgrupper. Bostädernas och bostadsområdenas standard och utformning är också av stor betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Grunderna för den sociala bostadspolitiken är alltså att den skall främja ett jämlikt och integrerat boende. Såväl jämlikhetsmålet som integrationsmålet kan emellertid preciseras i olika riktningar. I det följande skall därför olika tolkningar av dessa mål diskuteras. Avsikten med detta är att närmare ange innebörden av de principiella ställningstaganden vi vill göra vad gäller inriktningen av en social bostadspolitik.

Beroende på vilka tolkningar av målen som ges blir de också mer eller mindre förenliga. Därför skall vi även beröra de målkonflikter som kan uppstå och relatera jämlikhets- och integrationsmålen till målet om valfrihet på bostadsmarknaden.

10.1.2 Olika tolkningar av jämlikhetsmålet

En god boendestandard kan, som nämnts, avse många olika förhållanden: utrustningsstandard, utrymmesstandard, tillgång till service etc. Här skall inte alla dessa förhållanden diskuteras i detalj. För ett resonemang om vilka olika tolkningar av jämlikhetsmålet som i princip kan göras, räcker det med något exempel på ett för boendestandarden viktigt förhållande. I det följande förs diskussionen med utgångspunkt enbart från utrymmesstandarden. Det är dock viktigt att understryka att en god utrymmesstandard bara utgör en del av en god boendestandard och att andra kvaliteter hos bostäder och bostadsområden kan ha minst lika stor betydelse för de boende.

Som vi tidigare visat är utrymmesstandarden ojämnt fördelad. Många hushåll bor mycket trångt samtidigt som många bor mycket rymligt. Där emellan finns det hushåll som bor mer eller mindre trångt eller mer eller mindre rymligt. Detta kan enkelt illustreras som i fig. 10.1.

Figuren visar olika kombinationer av hushållsstorlekar och lägenhetsstorlekar. Den grova linjen till vänster avgränsar de hushåll som är trångbodda enligt norm 3, dvs. de hushåll som saknar möjlighet att ge varje barn och ensamstående vuxen ett eget sovrum. Den högra linjen avgränsar hushållen med hög utrymmesstandard, dvs. de hushåll som disponerar mer än ett sovrum per person. Med dessa definitioner var omkring 20 % av hushållen trångbodda år 1980 medan drygt 25 % hade hög utrymmesstandard. Motsvarande andelar för år 1985 kan uppskattas till drygt 15 % resp. 30 %. Vi återkommer till en utförligare diskussion om norm 3 i avsnitt 10.2.

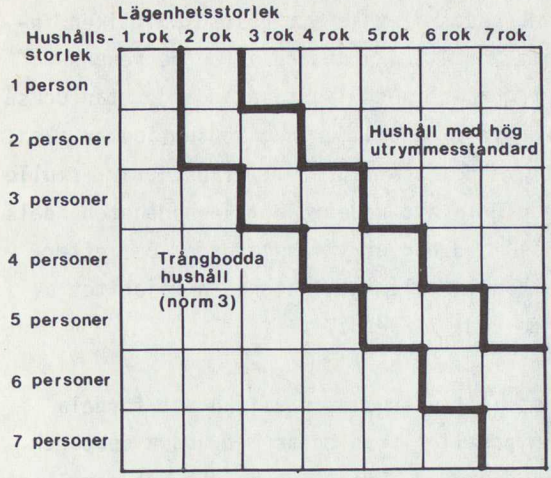


Fig. 10.1 Matris som illustrerar utrymmesstandardens fördelning med gränser för trångboddhet resp. hög utrymmesstandard.

Att med avseende på utrymmesstandarden främja ett jämlikt boende kan ges flera principiellt olika tolkningar. Här skall främst tre sådana diskuteras. Diskussionen utgår från en uppsats av statsvetaren Sverker Gustavsson: "Medelklassen som avantgarde - framtidens bostadspolitik?" (Årsbok 1974, Statens institut för byggnadsforskning).

För det första kan bostadspolitiken inriktas enbart på att undanröja trångboddheten. Det innebär då att med olika medel höja utrymmesstandarden för dem som bor trängst upp till en viss nivå som motsvarar den vänstra linjen i fig. 10.1. Vad som händer över denna nivå blir då inte föremål för några särskilda åtgärder, utan hushållen kan, efter förmåga, fritt välja sin boendestandard.

En sådan tolkning av jämlikhetsmålet kan karaktäriseras som en skyddsnätspolitik. Den är inriktad på de grupper som är svagast på bostadsmarknaden och syftar till att garantera dessa en acceptabel boendestandard.

En andra tolkning av jämlikhetsmålet är att bostadspolitiken inriktas inte enbart på att förbättra standarden för de resurssvagaste hushållen eller garantera en lägsta standard, utan också på att motverka eller försvåra en alltför hög konsumtion av t.ex. bostadsutrymme. Med det exempel som fig. 10.1 illustrerar, skulle detta motsvara en strävan dels att undanröja trångboddheten, dels att minska andelen hushåll med hög utrymmesstandard. Det eftersträvansvärda vore då att alla eller åtminstone en majoritet av hushållen fanns mellan de båda linjerna.

Denna tolkning kan ses som ett uttryck för viljan att fördela bostäder efter behov. En parallell kan göras med andra sektorer som t.ex. utbildning och sjukvård. Principen är där att samhället svarar för de resursinsatser som behövs oavsett skillnader i betalningsförmåga.

En tredje tolkning av jämlikhetsmålet är att bostadspolitiken inte inriktas på några särskilda grupper eller hushållstyper, utan att en allmänt höjd boendestandard främjas oberoende av skillnader med avseende på hushållens resurser. Generella subventioner till boende i form av räntebidrag och skattelättnader kan ses som medel att uppnå en allmänt höjd bostadsstandard. Även tanken att skapa neutralitet mellan olika besittningsformer kan ses som ett uttryck för att jämlikhetsmålet kan tolkas på detta sätt.

Det kan diskuteras om en sådan tolkning över huvud taget kan vara ett rimligt sätt att uppfatta jämlikhetsmålet, men vi tror att den i varje fall kan ses som en politisk princip som kan jämföras med de två första tolkningarna.

Den tredje tolkningen av jämlikhetsmålet kan också ses som en kodifiering av hur boendeförhållandena faktiskt utvecklades under 1970-talet, vare sig detta var resultat av en avsiktlig politik eller av andra förhållanden. Bostadsstandarden förbättrades för alla grupper. Även om det innebar att standardskillnaderna kvarstod eller t.o.m. ibland ökade, innebar det också förbättringar för de resurssvagaste hushållen. För utrymmesstandardens del

skulle denna tolkning av jämlikhetsmålet innebära att samtidigt som de trångbodda hushållens standard förbättrades så skulle även en hög utrymmesstandard främjas.

Andra tolkningar än dessa är möjliga. Om utgångspunkten för bostadspolitiken skulle vara att boendestandarden måste sänkas, så uppstår frågan på vilket sätt detta kan ske utan att jämlikhetsmålet eftersätts. En möjlighet vore att enbart ange maximigränser för en alltför hög standard. En annan att allmänt sänka standarden så att alla drabbas lika. Vår utgångspunkt är emellertid att boendestandarden, åtminstone i vissa avseenden, skall höjas, varför vi här lämnar sådana tolkningar åt sidan.

De tre huvudtolkningar av jämlikhetsmålet som gjorts här kan ges följande beteckningar:

1. Minimikrav på en god boendestandard.
2. Optimikrav på en god boendestandard.
3. Krav på en allmänt höjd boendestandard.

De tre jämlikhetsstrategierna kan, tillämpade på utrymmesstandard, också mycket grovt illustreras som i fig. 10.2. Pilarna antyder i vilken riktning utrymmesstandarden bör förändras enligt dessa tre alternativa tolkningar.

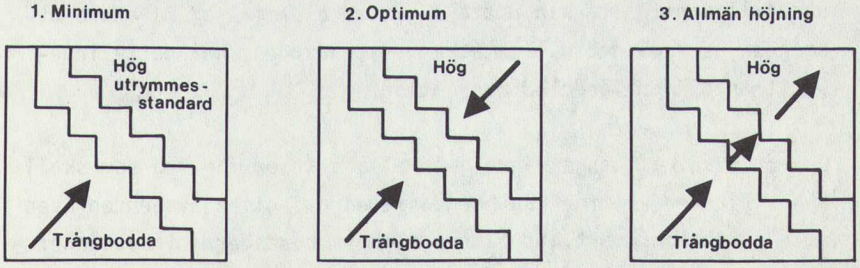


Fig. 10.2 Schematisk bild av olika principer för tolkning av jämlikhetsmålet tillämpat på utrymmesstandard.

Även andra standardkrav än utrymmesstandarden kan hävdas enligt dessa tre principer: ett minimum, ett optimum eller en allmänt höjd standard.

De standardnivåer som väljs för att ange minimi- och optimikraven, utgör preciseringar av jämlikhetsmålet. Om man t.ex. som undre gräns för en godtagbar utrymmesstandard väljer en nivå motsvarande norm 2, dvs. högst två boende per sovrum, innebär detta att man accepterar en högre grad av ojämlikhet i utrymmesstandard än om norm 3 tas till utgångspunkt för vad som skall anses vara en godtagbar utrymmesstandard.

Den diskussion som förts här är förenklad och har enbart syftat till att ange några skilda principer för hur jämlikhetsmålet kan tolkas. I praktisk politik kan det bli fråga om en kombination av olika strategier, dvs. exempelvis genom såväl generella som riktade subventioner till bostadskonsumtion. I den mån det krävs resursinsatser från samhällsorganen kan dock de tre jämlikhetsstrategierna delvis komma i konflikt med varandra. En allmän höjning av boendestandarden kan t.ex. medföra minskade resurser för att tillgodose minimikraven.

Inom svensk bostadspolitik finns en tradition som innebär att man både hävdar vissa minimikrav och främjar en allmän höjning av standarden. I vissa avseenden, exempelvis då det gällt bostädernas tillgänglighet, kan detta sägas vara samma sak. I andra avseenden, som då det gäller utrymmesstandarden, har detta inneburit en ojämnt fördelad konsumtion.

Det är svårt att ange några generella gränser för vad som skall anses vara en alltför hög boendestandard i olika avseenden även om det vore önskvärt att bättre fördela bostäderna i beståndet efter behov. Förutom de fysiska och geografiska hinder som finns skulle en omfördelning av bostäderna i enlighet med något optimum sannolikt komma i konflikt med andra sociala mål som möjligheterna till kvarboende eller rätten att välja var och hur man vill bosätta sig.

Enligt vår mening finns det idag inte ekonomiskt utrymme för en allmän höjning av boendestandarden i den mening vi använt uttrycket "allmän höjning" här. En överordnad princip för inriktningen av den sociala bostadspolitiken bör i stället vara att hävda vissa minimikrav och i vissa avseenden sätta dessa krav högre än tidigare.

10.1.3 Olika tolkningar av integrationsmålet

I boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas slutbetänkande från år 1975 behandlades ingående frågan om boendesegregation och möjligheterna att åstadkomma en allsidigare hushållssammansättning. Där konstaterades att segregation kunde avse flera olika förhållanden och att förutsättningarna för en allsidig hushållssammansättning, åtminstone i vissa avseenden, var mycket dåliga. Det sistnämnda gällde framför allt bostadsbeståndets sammansättning med hänsyn till önskan att integrera hushåll av olika storlek.

Boendeutredningen särskiljde tre olika typer av segregation:

1. Ålderssegregation eller demografisk segregation.
2. Socio-ekonomisk segregation.
3. Etnisk segregation.

Härmed avsågs bl.a. att vissa områden blev mycket ensidigt sammansatta med avseende på (1) åldersfördelning och hushållsstorlekar, (2) inkomstklasser och socialgrupper eller (3) andelen invandrarhushåll av vissa nationaliteter.

I direktiven till boendeutredningen anges två huvudskäl för att eftersträva en allsidigare hushållssammansättning. Det ena var att därigenom få till stånd bättre samverkan och kontakt mellan människor från olika befolkningsgrupper så att förståelsen dem emellan ökas. Det andra var att därigenom bidra till ett jämnare utnyttjande av anläggningar och service i bostadsområden.

Det förstnämnda skälet relaterades till den skiktning som kunde konstateras i sammansättningen av skolklasser och andra grupper för vilket ett område utgör rekryteringsunderlag. Det andra framställdes främst som ett samhällsekonomiskt problem.

Båda dessa skäl för en allsidigare hushållssammansättning kan emellertid också ses som mål för ett jämlikare boende. Tanken med att öka kontakten, och därmed förståelsen mellan olika befolkningsgrupper, kan vara att kontakt i sin tur leder till ökad solidaritet och därmed verkar utjämnande. Ett jämnare resursutnyttjande av samhällets investeringar kan också innebära mer likvärdig tillgång till service m.m.

I det nämnda slutbetänkandet ifrågasattes målet att skapa förutsättningar för förståelse mellan befolkningsgrupper genom att blanda dessa i samma område, vilket framgår av följande citat:

> "Bortsett från att det krävs långtgående fördelningspolitiska förändringar för att en sådan integration skall uppkomma, finns det skäl att ifrågasätta om förståelse mellan grupper kan åstadkommas om inte samtidigt levnadsvillkoren blir mer lika, i första hand genom förbättringar för de sämst ställda. Att enbart bo tillsammans samtidigt som det finns stora skillnader i ekonomiska och politiska resurser, i fritid, i försörjningsbörda, i arbetsmiljö bidrar inte med säkerhet till en attityd-förändring mot ökad förståelse - åtminstone inte mellan vuxna."

På vårt uppdrag har sociologen Berth Danermark utarbetat rapporten "Boendesegregationens utveckling i Sverige under efterkrigstiden" (Ds Bo 1984:4). Där konstateras att segregationen under efterkrigstiden i stort sett varit oförändrad. De förändringar som kan konstateras sammanhänger med en allmän förändring av den sociala strukturen i olika delar av landet. De åtgärder som vidtagits för att åstadkomma en allsidigare befolkningssammansättning har hittills inte fått några mätbara effekter. Detta framgår av en undersökning som gjorts av sociologen Ulla Arnell-Gustavsson "Blanda eller utjämna?" (Statens institut för byggnadsforskning. Meddelande M 83:33). Det finns segregerande mekanismer som svårligen låter sig påverkas enbart av bostadspolitiska åtgärder.

En slutsats som kan dras av flera studier av boendesegregationen är således att orsakerna till en socio-ekonomisk skiktning endast

marginellt kan påverkas inom ramen för bostadspolitiken. Den får i stället inriktas på att motverka effekterna av mera grundläggande skillnader mellan olika befolkningsgrupper vad avser ekonomiska resurser m.m.

Att åstadkomma en allsidig hushållssammansättning i den meningen att varje bostadsområde motsvarar ett genomsnitt av t.ex. hushållssammansättningen i en kommun är knappast möjligt och i vissa fall inte heller något önskvärt. Olika bostäder och bostadsområden är mer eller mindre lämpade för hushåll av olika slag. Vi menar att en rimligare tolkning av integrationsmålet är att med olika medel försöka motverka den ensidighet som präglar vissa områden.

Olika typer av ensidigt sammansatta områden

Bostadsbeståndets sammansättning med avseende på hustyper, lägenhetsstorlekar, besittningsformer och ägarkategorier bidrar starkt till den ensidiga hushållssammansättningen i olika bostadsområden.

Flerbostadshus är oftast belägna i områden eller stadsdelar som enbart består av flerbostadshus. För småhusen gäller att dessa oftast finns i småhusområden. Områdenas ensidighet i dessa avseenden är dock beroende på vilken geografisk nivå det är fråga om. Väljer man tillräckligt stora områden eller stadsdelar finns det många exempel på sådana som omfattar såväl småhus som flerbostadshus. På denna nivå kan då också hushållssammansättningen vara allsidigare än vad som gäller för lägre geografiska nivåer. Det är därför viktigt att klargöra på vilken nivå en mer allsidig hushållssammansättning är önskvärd.

Hustyperna är starkt förbundna med olika besittningsformer och olika lägenhetsstorlekar. Lägenheter i flerbostadshus är i allmänhet små och upplåtna med hyres- eller bostadsrätt. Småhuslägenheterna är i allmänhet stora och upplåtna med äganderätt. Därigenom blir också vissa besittningsformer och lägenhetsstorlekar geografiskt koncentrerade.

I tätorterna är dessutom nyare hus mer perifert belägna än äldre hus. Eftersom de bostäder som ägs av allmännyttiga bostadsföretag i allmänhet är yngre än andra hyreshus, återfinns de således ofta i periferin.

Dessa förhållanden förklarar en stor del av den ensidiga hushållssammansättning som finns i vissa bostadsområden. Ett annat viktigt förhållande är att hushållssammansättningen i ett bostadsområde förändras med tiden - i allmänhet mot en större ensidighet. Den ensidighet i hushållssammansättning som präglar olika bostadsområden kan därför bäst karaktäriseras med avseende på hustyper, besittningsformer, ägarkategorier och bostädernas ålder. Vi skall här kort redovisa vari ensidigheten kan bestå i olika typer av områden.

Den demografiska ensidigheten i flerbostadshusområden sammanhänger främst med lägenhetssammansättningen och bostädernas ålder. Med den allmänt höjda bostadsstandarden är trerummarna inte längre några attraktiva familjelägenheter, utan dessa bebos i allt större utsträckning av mindre hushåll med en eller två personer - om de inte förblir obebodda. Det finns en skillnad mellan yngre och äldre flerbostadshusområden så till vida att andelen barnhushåll är större i nyare områden och att befolkningen där i allmänhet är yngre än i andra områden. I nyare områden finns dock även en stor andel ålderspensionärer.

Den demografiska ensidigheten i småhusområden sammanhänger också med lägenhetssammansättningen. Här är emellertid skillnaden mellan nyare och äldre småhus ännu påtagligare. Unga barnhushåll dominerar kraftigt i nyproduktionen, medan något äldre småhushåll är vanliga i småhus som byggts tidigare. Detta beror på att många bor kvar i sina småhus även då familjen minskar. Till en del kan skillnaderna mellan äldre och yngre småhus också förklaras med skillnader i lägenhetsstorlekar.

Den demografiska ensidigheten i områden med olika besittningsformer sammanfaller i stort sett med skillnader i hustyper. I fler-

bostadshus upplåtna med bostadsrätt är andelen barnhushåll något mindre och andelen pensionärshushåll något större än i hyreshus. Därför kan man säga att bostadsrättsområden ofta är demografiskt ensidigare än hyresrättsområden. Dessa skillnader torde emellertid inte vara särskilt stora jämfört med skillnaderna mellan hustyper eller bostäder av olika ålder.

Den socio-ekonomiska ensidigheten förefaller däremot bero mindre på hustyp och mera på besittningsformer och ägarkategorier. Man kan visserligen finna stora skillnader i socio-ekonomiskt avseende mellan barnhushåll som bor i flerbostadshus och i småhus, men just det faktum att resurssvagare barnhushåll bor trångt i hyreshus, torde sammanhänga med att dessa bostäder, genom besittningsformer och på grund av vem som äger husen, blir lättillgängligare för hushåll med begränsade resurser.

Det tycks också ofta föreligga stora skillnader i socio-ekonomiskt avseende mellan hyresrätts- och bostadsrättsområden. Dessa skillnader förefaller dock även bero på det geografiska läget och, för hyresrätten, om bostäderna är enskilt eller allmännyttigt ägda. Äldre hyreshus i relativt centrala lägen torde i allmänhet inte präglas av någon socio-ekonomisk ensidighet, medan det i perifert belägna, allmännyttigt ägda hyreshusområden ofta finns en koncentration av resurssvaga hushåll.

Den etniska ensidigheten i vissa bostadsområden sammanfaller i stor utsträckning med en socio-ekonomisk ensidighet. Vad som gäller är en koncentration av invandrare från vissa nationer till vissa områden, främst i det allmännyttigt ägda beståndet. Dessa områden är dock ofta mer allsidiga i demografiskt avseende än vad som gäller för andra flerbostadshusområden.

Även om en väsentlig orsak till etniskt ensidiga bostadsområden är bristande ekonomiska resurser, torde det även finnas andra starkt bidragande orsaker till denna koncentration. Invandrarhushållen har ofta kommit till orter med en relativ brist på bostäder åtminstone i vissa lägen och med vissa besittningsformer. De har därigenom varit hänvisade till de områden som varit minst

attraktiva på bostadsmarknaden. Koncentrationen beror till en del också på ett fritt val, då det funnits en önskan att bo med sina landsmän.

Med utgångspunkt från denna skissartade karaktäristik av olika slags ensidigheter i hushållssammansättningen i olika bostadsområden, kan ett antal hypoteser om vilka typer av områden som är mest ensidigt sammansatta i olika avseenden ställas upp.

Mest ensidigt sammansatta från demografisk synpunkt förefaller bostadsrättsområden vara. I dessa finns en stor andel pensionärer och relativt få barnhushåll. Detta torde särskilt gälla något äldre bostadsrättsområden, där lägenheterna är mycket små.

Även nybyggda småhusområden är mycket ensidiga i demografiskt avseende, med en stor andel relativt unga barnhushåll. Detta gäller oavsett besittningsformen. Möjligen är barntätheten allra störst i nya småhus med hyresrätt.

Vilken typ av område som är mest ensidigt sammansatt från socio-ekonomisk synpunkt beror på hur man vill betrakta de områden där det finns en koncentration av resursstarka hushåll. Möjligen finns de i socio-ekonomiskt avseende mest ensidiga områdena i de större tätorterna - antingen i vissa äldre småhusområden (s.k. villaområden) eller i vissa centralt belägna äldre flerbostadshus med relativt stora lägenheter. Detta torde gälla oberoende av om de upplåts med hyres-, bostads- eller äganderätt.

Socio-ekonomiskt mest ensidiga i den meningen att det finns en koncentration av resurssvaga hushåll förefaller dock de perifert belägna, allmännyttigt ägda flerbostadshusområdena vara. Det är sannolikt även i sådana områden som man återfinner den i etniskt avseende mest ensidiga befolkningssammansättningen.

Problem som sammanhänger med en ensidig hushållssammansättning

Alla de olika slags ensidigheter i hushållssammansättningen som vi berört ovan kan givetvis medföra problem av något slag. Vi

menar emellertid att problemen kan vara mer eller mindre allvarliga och även mer eller mindre möjliga att påverka med bostadspolitiska medel, varför det finns anledning att närmare utveckla vilka problem som ter sig mest angelägna att undanröja.

En mindre ensidig hushållssammansättning kan givetvis anses ha ett egenvärde. I allmänhet är det dock andra värden som anförs som argument för denna strävan. Det kan gälla t.ex. ett bättre resursutnyttjande, en större förståelse för människor från andra samhällsklasser, barns möjligheter att komma i kontakt med äldre människor eller att få en bättre skolundervisning. Ensidighet i hushållssammansättningen kan också ses som ett symptom på andra missförhållanden. De resurssvagaste hushållen koncentreras till vissa områden därför att de helt saknar möjligheter att själva välja var de skall bo.

En koncentration av resursstarka hushåll till vissa områden kan uppfattas som mindre önskvärd ur ett allmänt jämlikhetsperspektiv. Denna ensidighet torde emllertid vara resultat av ett relativt fritt val och torde inte upplevas som något problem av de boende själva. Ur bostadspolitisk synpunkt framstår denna typ av ensidighet som mindre problematisk än då ensidigheten består av en stark koncentration av resurssvaga hushåll.

De problem som sammanhänger med den demografiska ensidigheten berör främst utnyttjandet av gemensamma resurser i form av service, skolor, kommunikationer eller andra kommunala investeringar. I äldre, glest befolkade områden kan underlaget för kommersiell service eller barnstugor vara vikande. I nya småhusområden kan bristen på lokaler för undervisning och barntillsyn vara mycket påtaglig.

Detta är inte enbart ett kommunalekonomiskt problem eller ett problem för de företag som är beroende av ett visst kundunderlag. För en pensionär utan bil kan nedläggningen av den närmaste butiken innebära stora olägenheter. Att undervisas i provisoriska lokaler eller få långa transporter till daghem i andra stadsdelar torde också utgöra nackdelar för såväl barn som föräldrar.

Den demografiska ensidigheten förefaller främst vara ett problem på en relativt hög geografisk nivå, dvs. sådana områden som utgör upptagningsområden för skolor eller underlag för olika slags service.

De problem som sammanhänger med den socio-ekonomiska ensidigheten torde delvis ligga på samma nivå. Så kan t.ex. en koncentration av barn från resurssvaga hushåll till vissa skolor medföra en sämre kvalitet på undervisningen. Även här handlar det om en ojämn resursfördelning men gäller i mindre utsträckning kvantitativa än kvalitativa problem. Som Ulla Arnell-Gustafsson påpekar är det främst två skilda problem som sammanhänger med den socio-ekonomiska ensidigheten. Det är dels den sociala avskiljningen av olika befolkningsgrupper, dels den ojämna resursfördelningen mellan olika bostadsområden. Den sociala avskiljningen behöver emellertid inte vara ett problem. Om social blandning inte leder till fler kontakter och bättre förståelse mellan olika befolkningsgrupper, såsom boendeutredningen påpekade, framstår den sociala avskiljningen som mindre allvarlig från denna synpunkt. Däremot kan en viss social blandning vara ett medel att åstadkomma en jämnare resursfördelning mellan olika områden.

En demografisk ensidighet som medför ett lågt resursutnyttjande och en socio-ekonomisk ensidighet som medför en ojämn resursfördelning kan, mycket förenklat, sägas utgöra huvudproblemen. Vi skall i avsnitt 10.3 närmare diskutera dessa problem.

De områden som är ensidigt sammansatta i etniskt avseende kan innebära problem i samma mening som socio-ekonomiskt ensidiga områden. Därtill kan koncentrationen av invandrare medföra andra problem av olika slag. Det torde t.ex. finnas helt andra typer av problem i ett område där 25 olika nationaliteter eller språkgrupper finns representerade än i ett område där det finns två eller tre nationaliteter.

Vi vill här också framhålla, att en mycket ensidig befolkningssammansättning i ett område kan sammanfalla med problem av annat

slag. De områden där det finns många outhyrda lägenheter är också ofta ensidiga i socio-ekonomiskt avseende. Detta kan medföra ytterligare problem med utnyttjandet av gemensamma resurser, vilket bidrar till att området blir än mindre attraktivt för resursstarkare hushåll. På så sätt kan olika processer förstärka varandra.

Sammanfattningsvis vill vi precisera målet att främja ett integrerat boende i en riktning som innebär att de bostadspolitiska insatserna koncentreras i första hand på att minska vissa typer av problem som sammanhänger med en ensidig hushållssammansättning snarare än på en allmän blandning av olika befolkningskategorier eller hushållstyper i alla områden. Huvudproblemen kan sägas gälla dels konsekvenserna av den ensidiga lägenhetssammansättningen dels koncentrationen av problemhushåll. Allmänt gäller dock att genom ekonomiskt stöd och genom en aktivare bostadsförmedling söka åstadkomma mer allsidigt sammansatta bostadsområden i såväl demografiskt som socio-ekonomiskt och etniskt avseende.

10.1.4 Valfrihet, jämlikhet och integration

Som vi nämnt i inledningen till detta kapitel, kan jämlikhets- och integrationsmålen vara mer eller mindre förenliga, något beroende på hur de tolkas. Att komma till rätta med den ensidighet med avseende på hushållens storlek och sammansättning som är en följd av lägenhetssammansättningen i olika bostadsområden kan t.ex. vara svårförenligt med jämlikhetsmålet.

Flerbostadshusområden domineras i allmänhet av småhushåll, dvs. hushåll med en eller två personer. För att motverka denna ensidighet vore det, från en allmän integrationssynpunkt, önskvärt att fler barnhushåll bodde i flerbostadshus, men med hänsyn till att flertalet lägenheter i flerbostadshusbeståndet är mycket små (mer än hälften utgörs av tvårummare eller mindre), skulle detta samtidigt medföra en väsentligt lägre utrymmesstandard för barnhushållen än vad som gäller för de flesta barnhushåll som bor i småhusområden. Flerbostadshusområdena skulle visserligen bli mer

allsidiga med avseende på hushållstyper, men utrymmesstandarden skulle fördela sig ojämnare. Ett sätt att lösa denna målkonflikt är givetvis att förändra lägenhetssammansättningen i flerbostadshusområdena så att andelen större lägenheter ökade även om detta skulle kräva omfattande resursinsatser och kanske medföra stora olägenheter för de hushåll som bor i områdena.

En mindre ensidig befolkningssammansättning i socio-ekonomiskt avseende förefaller däremot i allmänhet vara förenlig eller t.o.m. sammanfallande med jämlikhetsmålet.

En väsentlig orsak till att vissa områden blir socio-ekonomiskt ensidiga är de skilda ekonomiska resurser som olika hushåll har. En allmän ekonomisk utjämning skulle därför sannolikt medföra att vissa bostadsområden blev mindre ensidigt sammansatta i detta avseende. Detsamma torde bli följden om efterfrågan på lämpliga bostäder gjordes mindre beroende av hushållens ekonomi.

En mindre ensidig hushållssammansättning kan också ses som medel för att uppnå olika jämlikhetsmål. En social blandning kan innebära en resursförstärkning i ett bostadsområde och därmed bidra till ett mer jämlikt boende.

Att förverkliga integrationsmålet kan alltså innebära vissa problem. En strävan mot demografiskt allsidigare områden kan komma i konflikt med jämlikhetsmålet. Huruvida en social blandning ger ökad förståelse mellan olika sociala skikt och därigenom främjar jämlikheten har också ifrågasatts. Vidare kan det diskuteras om en allsidig hushållssammansättning är ett nödvändigt medel för att t.ex. åstadkomma en jämnare resursfördelning mellan olika områden. Detta jämlikhetsmål kanske kan uppnås även med resursförstärkningar av annat slag i de resurssvagaste områdena.

Beträffande sambanden mellan jämlikhetsmålet och integrationsmålet bör här också påpekas att var och en av de tre jämlikhetsstrategier som redovisats tidigare kan förenas med olika uppfattningar om vad som skall förstås med en önskvärd integration. Om integrationsmålet ges den innebörden att vad som bör eftersträvas

är att undvika alltför ensidigt sammansatta områden, kan detta uppfattas som ett minimikrav på integration. Denna ståndpunkt i integrationsfrågan utesluter dock inte jämlikhetsstrategier av de slag som här kallats optimumkrav eller krav på en allmänt höjd boendestandard.

Vad som berörts här, är hur samband och skillnader mellan ett jämlikt boende och ett integrerat boende kan uppfattas, att integrationen kan ses som medel för att uppnå andra mål, vilka problem som främst förknippas med olika slags ensidigheter i befolkningssammansättningen och att dessa problem inte självklart kan lösas med en allsidigare hushållssammansättning. Det finns emellertid även andra mål som kan komplicera bilden.

I bostadskommittens direktiv sägs inte uttryckligen att valfrihet är ett bostadspolitiskt mål, men det underförstås på olika sätt. Förutsättningen är en marknad på vilken hushållen i princip fritt kan välja bostadsstandard och bostadsområde. Valfriheten kan visserligen vara starkt kringskuren och i hög grad bero på hushållens skilda resurser, men inom vissa ramar skall möjligheten till ett fritt val finnas. Ett annat uttryck för denna tanke är att det skall ges möjligheter till eller skapas förutsättningar för ett jämlikt och integrerat boende. Något tvång att utnyttja dessa möjligheter eller förutsättningar skall inte finnas.

Om valfriheten, allmänt sett, skall anses vara en komplikation i förhållande till målen att främja ett jämlikt och integrerat boende kan diskuteras. Otvivelaktigt kan åtminstone vissa tolkningar av valfrihetsmålet komma i konflikt med vissa tolkningar av såväl jämlikhets- som integrationsmålet. Vad vi emellertid vill framhålla här, är den bristande valfrihet som föreligger för vissa resurssvaga befolkningsgrupper och hushållstyper och som torde vara en grundläggande orsak till bristerna avseende såväl jämlikhet som integration.

Valfriheten begränsas å ena sidan av utbudet av bostäder i olika lägen, av olika storlek och standard och till olika priser. Å den andra begränsas den av hushållens resurser. Ett ökat utbud av

t.ex. större lägenheter i flerbostadshusområden kan medföra en ökad valfrihet för vissa hushåll, men det är inte givet att valfriheten ökar för de hushåll som har den mest begränsade valfriheten. Dessa måste också kunna efterfråga och få tillgång till de större lägenheterna.

Valfrihet är inte enbart en fråga om ekonomiska resurser, utan även om kunskaper och kontakter. Att vara etablerad på bostadsmarknaden genom att bo i en attraktiv bostad som kan bytas, utgör också en resurs. Brister i dessa avseenden sammanfaller ofta. Många hushåll med svag ekonomi har också dåliga kunskaper om sina möjligheter på bostadsmarknaden och få eller inga kontakter som kan vara till hjälp då man söker bostad. Att enbart stödja dessa hushåll ekonomiskt är således otillräckligt. Det krävs därtill särskilda sammhällsinsatser för att garantera att ett tillräckligt stort utbud av bostäder i olika områden och av olika storlek görs tillgängliga för alla hushåll. Enligt våra direktiv bör också kommunerna ges ett starkt inflytande över bostädernas fördelning. Vi skall i avsnitt 10.4 särskilt behandla bostadsförmedlingen.

Att med olika medel öka valfriheten på bostadsmarknaden för de resurssvagaste hushållen är därför ett viktigt socialt mål. Den ökade valfriheten för dessa grupper skulle sannolikt leda både till ett mera jämlikt och ett mera integrerat boende. Även om en långtgående integration inte skulle bli följden, torde exempelvis en ensidig befolkningssammansättning som är resultat av ett fritt val, framstå som mindre problematisk.

Att inom bostadspolitikens ram öka valfriheten för resurssvaga hushåll av olika slag bör således vara ett grundläggande mål. En nödvändig förutsättning för denna ökade valfrihet är att man kan åstadkomma ett varierat utbud av bostäder med en hög och jämn kvalitet och att dessa bostäder görs tillgängliga för alla bostadssökande. Därigenom, menar vi, skapas de bästa förutsättningarna för ett jämlikt och integrerat boende.

10.2 Bostad efter behov

10.2.1 En ny utrymmesnorm?

Under de snart tjugo år som gått sedan den nu gällande trångboddhetsnormen, norm 2, antogs av riksdagen, har utrymmesstandarden, som vi visat i tidigare kapitel, förbättrats avsevärt. Flertalet hushåll är i dag inte trångbodda enligt norm 2. Denna norm innebär, som vi nämnt, att ett hushåll räknas som trångbott om det finns fler än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade.

Trots den positiva utvecklingen kvarstår dock att utrymmesstandarden är mycket ojämnt fördelad. Många hushåll bor betydligt rymligare än vad som enligt norm 2 förutsätts vara en godtagbar utrymmesstandard. I mer än 60 % av hushållen år 1980 kunde varje hushållsmedlem disponera ett eget sovrum. I mer än 25 % av hushållen fanns det därutöver ytterligare minst ett sovrum. Som vi visat tidigare varierar utrymmesstandarden efter hushållens storlek och fas i ålderscykeln, efter hushållens ekonomi och bostädernas upplåtelseform, efter hustyp och region m.m. Mest påtagliga är emellertid skillnaderna mellan flerbostadshus och småhus samt mellan barnfamiljer och mindre hushåll. Utrymmesstandarden är lägst i flerbostadshus och bland barnfamiljer. Till de mest trångbodda hör således barnfamiljerna i flerbostadshus.

Redan för tio år sedan ansåg boendeutredningen att det borde ställas högre krav på vad som skall anses vara en rimlig utrymmesstandard. Utredningen föreslog en norm som innebär att åtminstone varje barn och ensamstående vuxen bör kunna disponera ett eget rum. Därvid skulle inte kök och ett rum i bostaden medräknas. En sådan norm medför då, till skillnad från norm 2, att hänsyn även skall tas till enpersonshushållen och att inga lägenheter som är mindre än två rum och kök skall godtas för permanent boende.

Den norm som boendeutredningen föreslog fastlades dock aldrig i den efterföljande propositionen år 1974. Förutsättningarna bedömdes vara alltför dåliga för att under den följande tioårsperioden

förverkliga en politik som skulle motsvara den höjda ambitionsnivån när det gällde utrymmesstandarden. I propositionen anförde statsrådet följande:

> "För min del anser jag att en god utrymmesstandard hör till de väsentliga boendekvaliteterna. Med den takt i vilken trångboddheten nu avvecklas kan vi räkna med att ambitionen från år 1967 kan förverkligas under 1970-talet. Vi bör därför kunna räkna med en ännu högre utrymmesstandard.
>
> På lång sikt kan således en höjning av riktmärket för utrymme komma att te sig naturlig och lämplig. Jag anser emellertid att statsmakterna inte f.n. bör uttala sig för någon allmän höjning av utrymmesstandarden utöver den som gäller som målsättning enligt statsmakternas beslut år 1967."

Det har nu gått tio år och vi anser att det i dag finns goda skäl att höja riktmärket för vad som skall vara en rimlig utrymmesstandard. Vi vill därvid i princip ansluta oss till boendeutredningens förslag från år 1974 och kallar den nya normen för norm 3.

Det väsentligaste skälet till detta ställningstagande är den betydande standardhöjning som kommit flertalet hushåll till del. Trerumslägenheten kan inte längre anses vara en tillräckligt stor bostad för alla tvåbarnsfamiljer och enrumslägenheten är otillräcklig för många ensamboende.

I den bostadspolitiska debatten har det framkommit förslag till nya trångboddhetsnormer som innebär ännu högre krav på en godtagbar utrymmesstandard. Bland andra har Hyresgästernas Riksförbund i sitt bostadspolitiska program från år 1979 föreslagit att varje person i ett hushåll bör kunna disponera ett eget sovrum. Vi anser att det finns mycket som talar för en sådan enkel norm, men att det för närvarande inte finns ekonomiskt utrymme för att, ens på ganska lång sikt, uppnå detta mål för hela befolkningen. En sådan norm kan också anses vara mer eller mindre berättigad för olika hushållstyper. Det finns exempelvis mycket som talar för att en tvårumslägenhet kan vara otillräcklig för ett pensionärspar. Däremot är det inte självklart att en tvårumslägenhet skall anses vara för liten för t.ex två samboende och heltidsarbetande ungdomar. Vi vill således inte nu göra något generellt ställningstagande för högre krav på utrymmesstandarden än de som norm 3 medför. Detta utesluter inte att vi anser att det i vissa fall

kan vara berättigat att ställa högre krav. En allmän strävan är att underlätta de äldres kvarboende. Detta förutsätter inte bara en god teknisk standard, utan även att bostäderna är tillräckligt stora.

Norm 3 innebär således att hushåll skall anses vara trångbodda i de fall då inte varje barn och ensamstående vuxen kan disponera ett eget rum, kök och ett rum oräknade.

År 1980 var drygt 700 000 hushåll trångbodda enligt norm 3. Knappt hälften av dessa utgjordes av ensamboende i lägenheter med mindre än två rum. Drygt 300 000 var barnhushåll och nära 60 000 var andra hushåll med minst två personer. Av alla de hushåll som år 1980 var trångbodda enligt norm 3 var omkring 150 000 också trångbodda enligt norm 2. Till år 1985 kan antalet trångbodda hushåll enligt norm 3 uppskattas ha sjunkit till knappt 600 000 varav mer än hälften antas bestå av enpersonshushåll i lägenheter med högst ett rum och kök.

Det problem vi ser med norm 3 och vars konsekvenser kan vara svåra att förutse är att denna norm utesluter lägenheter med mindre än två bostadsrum. År 1980 fanns omkring en halv miljon enrumslägenheter av vilka minst 350 000 beboddes permanent av enpersonshushåll och minst 50 000 av större hushåll. En strikt tillämpning av norm 3 skulle således medföra att mer än var tionde lägenhet i beståndet skulle behöva elimineras genom rivning eller ombyggnad och att några nya enrumslägenheter inte skulle byggas. Samtidigt vet vi att det i vissa regioner för närvarande finns en stor efterfrågan på enrumslägenheter.

Även om efterfrågan troligen sammanhänger mera med låga priser än med små lägenhetsstorlekar, torde enrumslägenheterna inom överskådlig tid komma att utgöra en viktig resurs i bostadsförsörjningen. Eftersom dessa lägenheter företrädesvis finns i storstadsregionerna och ofta är relativt centralt belägna betyder lägesfaktorn sannolikt lika mycket som lägenhetsstorleken. För vissa hushållskategorier, som t.ex. ungdomar, torde de också, under en begränsad tid, kunna utgöra ett gott alternativ till att exem-

pelvis bo kvar i föräldrahemmet, även om utrymmesstandarden där kan vara högre. Det finns således skäl att, åtminstone tills vidare bibehålla en del av enrumslägenheterna i bostadsbeståndet.

Vad som främst talar emot enrumslägenheterna är hur de faktiskt används. De bebos i stor utsträckning inte tillfälligt under en kortare tid eller av ungdomar. I stället är det vanligast att dessa lägenheter bebos av äldre eller medelålders personer under relativt lång tid. Särskilt bland de äldre hushållen är det ofta fråga om ett mycket långvarigt boende. Enligt vår mening måste således en stor del av boendet i enrumslägenheter anses innebära en reell trångboddhet.

Detta förhållande torde dock inte bäst undanröjas genom att alla enrumslägenheter försvinner, utan genom att efterfrågan på dessa lägenheter minskar från de grupper av hushåll som söker en permanent bostad. Detta kan till en del åstadkommas genom att småhushållen ges större ekonomiska möjligheter att efterfråga större bostäder, men kanske i större utsträckning genom att åstadkomma ett utbud av något större lägenheter i lika attraktiva lägen som många enrumslägenheter nu har. Därigenom skulle också förhoppningsvis ett större antal mycket små lägenheter frigöras för exempelvis ungdomar som söker en mer tillfällig bostad.

En strikt tillämpning av norm 3 kommer således i konflikt med uppfattningen att det finns åtminstone ett tillfälligt behov även av de allra minsta bostäderna, särskilt om de kan omfördelas till en rimligare användning. Normen är alltför enkel i sin konstruktion för att möjliggöra sådana hänsynstaganden. En utrymmesnorm kan emellertid sägas ha två principiellt skilda funktioner.

För det första kan normen ses som ett enkelt men entydigt riktmärke för vad som är eftersträvansvärt när det gäller utrymmesstandarden. Den utgör då en precisering av det mer allmänt formulerade bostadspolitiska målet att hela befolkningen skall beredas tillräckligt stora bostäder.

För det andra kan normen ses som ett kriterium för att avgöra vad som är rimliga behov i samband med t.ex. bostadsförmedling eller vid utformning av bidragsregler. Det är i dessa sammanhang som normen får påtagliga fördelningspolitiska och ekonomiska konsekvenser.

När vi föreslår att kravet på en lägsta godtagbar utrymmesstandard skall höjas i enlighet med norm 3 skall detta i första hand förstås som ett riktmärke. Det innebär då att vi anser att även enpersonshushållen på sikt bör få tillgång till lägenheter med minst två rum.

Vilka särskilda åtgärder som kan behöva vidtas för att stimulera de trångbodda hushållens efterfrågan på större lägenheter får vi återkomma till i vårt slutbetänkande. Som framgått av kap. 9 måste bidragssystemens utformning bedömas med hänsyn till hur mycket resurser som skall användas för andra åtgärder. Bostadsbeståndets sammansättning begränsar möjligheterna att höja utrymmesstandarden vilket kan ställa krav på väsentliga resursinsatser. Det kan t.ex. visa sig att det begränsade ekonomiska utrymmet i kombination med bostadsbeståndets sammansättning gör det svårt att på kort sikt generellt stödja enpersonshushållens efterfrågan på större lägenheter. En möjlighet är då att de ekonomiska åtgärderna koncentreras på att förbättra utrymmesstandarden dels för de barnhushåll som är trångbodda enligt norm 3, dels för de hushåll som fortfarande är trångbodda enligt norm 2. Om dessa hushålls utrymmesstandard höjs kan en effekt av detta bli att även enpersonshushållens utrymmesstandard förbättras, eftersom lägenheter med två och tre rum och kök kan frigöras. För att förbättra i synnerhet de äldre trångbodda småhushållens boendeförhållanden kan det emellertid finnas skäl att överväga särskilda resursinsatser. I det fortsatta utredningsarbetet skall förutsättningarna för och konsekvenserna av olika åtgärder för att höja de trångbodda hushållens utrymmesstandard analyseras närmare.

10.2.2 Barnhushåll i alla hustyper och upplåtelseformer?

Under 1970-talet har barnhushållens boendeförhållanden förändrats avsevärt så till vida att en väsentligt större andel nu bor i småhus. År 1970 fanns det lika många barnhushåll i flerbostadshus som i småhus. År 1980 bodde två tredjedelar av barnhushållen i småhus.

Orsakerna till att hushåll med barn i allt större utsträckning flyttar in i småhus är säkert många och skiftande. En inte obetydlig orsak torde dock vara lägenhetsstorlekarna i småhusen jämfört med den i flerbostadshusen. Valfriheten har varit mycket begränsad för de hushåll som önskat och kunnat skaffa sig en rimlig utrymmesstandard. Endast omkring 12 % av lägenheterna i flerbostadshusbeståndet är större än tre rum och kök. Även i nyproduktionen av flerbostadshus under 1970-talet dominerade de små lägenheterna. I småhusbeståndet däremot, är sju av tio lägenheter större än tre rum och kök. Bland nybyggda småhus är bara vart tionde mindre än fyra rum och kök.

I mer än 60 % av barnfamiljerna finns det minst två barn. Om dessa skall ha en standard i enlighet med den norm 3 som vi förordar, blir det mycket svårt att finna tillräckligt stora lägenheter i flerbostadshus. En lägenhet med tre rum och kök räcker bara för familjer med ett barn enligt denna norm. Det val som många barnhushåll ställs inför är således att flytta in i småhus eller att bo trångt. I många fall har det nog inte funnits något egentligt val, utan hushållen har av ekonomiska eller andra skäl varit hänvisade till lägenheter i flerbostadshus och därmed till en låg utrymmesstandard.

Även om barnhushåll i flerbostadshus i allmänhet är mindre än barnhushåll i småhus så är de trots detta i väsentligt större utsträckning trångbodda. Nästan hälften av alla barnhushåll i flerbostadshus var år 1980 trångbodda enligt norm 3. Motsvarande andel i småhus var 15 %. Andelen trångbodda hushåll enligt norm 2 var i flerbostadshus drygt 14 % jämfört med knappt 4 % i småhus.

Flerbostadshus är nästan uteslutande upplåtna med hyres- eller bostadsrätt och småhus är vanligtvis detsamma som ägda bostäder. Det finns en viss skillnad mellan hyres- och bostadsrättshus när det gäller barnhushållens utrymmesstandard, men denna är mycket mindre än skillnaden mellan hustyperna. I hyreshus är andelen trångbodda barnhushåll något större än i bostadsrättshus vare sig norm 2 eller norm 3 tillämpas. Hur utrymmesstandarden fördelade sig år 1980 framgår av tab. 10.1.

Tab. 10.1 Andelar trångbodda barnhushåll i olika upplåtelseformer år 1980. Procent av resp. kategori

	Norm 2	Norm 3
Småhus, äganderätt	3 %	14 %
Flerbostadshus, hyresrätt	15 %	46 %
Flerbostadshus, bostadsrätt	12 %	42 %

Källa: FoB 1980.

Denna ojämna fördelning av utrymmesstandarden hänger givetvis samman med att flerbostadshuslägenheterna är förhållandevis små. En fortsatt ökning av andelen småhusboende barnhushåll kan därför synas som det mest näraliggande sättet att höja barnhushållens utrymmesstandard. Frågan är dock om en sådan utveckling är möjlig och önskvärd.

Med ett minskande småhusbyggande torde möjligheterna bli mindre för nybildade barnhushåll att flytta in i småhus. Det är knappast troligt att äldre småhus blir lediga i en takt som motsvarar barnhushållens behov av en höjd utrymmesstandard. Sannolikt kommer boendetätheten i småhusbeståndet i stället att minska som en följd av ett omfattande kvarboende.

Om en ökad efterfrågan på större lägenheter skulle tillgodoses enbart genom ett ökat småhusbyggande, skulle detta kunna medföra ett ännu större överskott av lägenheter i flerbostadshus än vad

som i dag är fallet. Möjligen skulle avsättningssvårigheterna för framför allt trerumslägenheter öka ytterligare.

Många barnhushåll torde, som vi nämnt, av bl.a. ekonomiska skäl vara hänvisade till hyresmarknaden och ha svårt att etablera sig på småhusmarknaden. Därtill kommer att barnhushåll i flerbostadshus i betydande omfattning finns i storstadsområden där flerbostadshusen har en mycket stark dominans. Trots ett stort antal stora småhus i dessa regioner, så är utbudet av stora lägenheter begränsat i förhållande till den totala efterfrågan.

Mycket talar således för att lägenhetssammansättningen i flerbostadshusbeståndet skulle behöva förändras mot en större andel stora lägenheter. Behovet av stora hyreslägenheter skulle givetvis också kunna tillgodoses genom att ägda småhus omvandlas till hyresrättssmåhus, men eftersom prisbildningen på småhus i så hög grad betingas av avdragsrätten vid enskilt ägande, är det knappast möjligt att åstadkomma en sådan förändring och samtidigt erbjuda rimliga hyror.

Många flerbostadshusområden utgör mindre lämpliga miljöer för familjer med små barn. Tillgången till friytor kan vara begränsad och trafiksäkerheten eftersatt. Andra flerbostadshusområden, främst kanske de som byggdes ut under 1960- och 1970-talen i tätorternas perifera delar, är däremot ofta medvetet utformade med hänsyn till barnfamiljernas behov. Denna bebyggelse har under lång tid kritiserats starkt för sin torftighet och allmänt dåliga miljö. Vad som brukar hävdas är att lägenheterna visserligen är bra (som en följd av de krav på bostädernas utformning som ställdes i myndighetsföreskrifter), men att den yttre miljön har stora brister eftersom lagstiftningen i så liten utsträckning reglerat områdenas utformning och innehåll. Denna kritik är säkert ofta berättigad men enligt vår uppfattning alltför generaliserande. Det finns många flerbostadshusområden som skulle kunna utgöra goda miljöer även för barnhushåll. I vissa områden kan det vara nödvändigt med omfattande åtgärder för att förbättra utemiljön eller komplettera med lokaler av olika slag, på det sätt som har skett i stor utsträckning sedan mitten av 1970-talet. Ett grund-

läggande problem när det gäller barnhushållens möjligheter att få en god boendestandard i flerbostadshusområdena är emellertid lägenhetssammansättningen. Trerumslägenheten betraktas inte längre som någon familjelägenhet av flertalet barnhushåll och en aldrig så god utemiljö kan bara i begränsad utsträckning kompensera bristen på tillräckligt stora lägenheter.

Om barnhushållen skall ges möjlighet att efterfråga tillräckligt rymliga bostäder även i flerbostadshus, måste det tillkomma ett stort antal större lägenheter i flerbostadshusbeståndet. Lägenhetsfördelningen kan bara marginellt påverkas genom byggande av nya flerbostadshus. Därför torde det vara nödvändigt att söka åstadkomma en förändring genom om- och tillbyggnad av befintliga flerbostadshus.

Genom bostadsförbättringsprogrammet har det tillkommit vissa möjligheter att erhålla statligt lån för ombyggnad i syfte att ändra lägenhetssammansättningen i ett flerbostadshusområde oberoende av bostädernas standard eller underhållsskick. Vad som bl.a. kan övervägas är en närmare precisering av lånereglerna som underlättar en förändring mot en större andel stora lägenheter i åtminstone vissa flerbostadshusområden. Alla flerbostadshusområden torde inte ha lika goda förutsättningar att förändras så att utbudet av större lägenheter ökar. I varje enskilt fall bör möjligheterna att göra sådana förändringar och områdets lämplighet för barnfamiljer prövas mycket ingående. I vissa fall kan det vara nödvändigt med ett samtidigt stöd även till allmänna miljöförbättringar.

Skillnaderna mellan småhus och flerbostadshus vad avser lägenhetsstorlekarna utgör betydande begränsningar för framför allt barnhushållens valfrihet. En annan begränsning utgör de skilda upplåtelseformerna. Många hushåll är av främst ekonomiska skäl hänvisade till hyresrättsbeståndet. Detta gäller särskilt på bostadsmarknader där överlåtelsepriserna på bostadsrättslägenheter är höga. Ett särskilt problem med detta är den sociala skiktning som kan bli följden av olika marknader för hyresrätts- och bostadsrättslägenheter. Oavsett detta begränsar emellertid lägen-

hetssammansättningen i bostadsrättsbeståndet barnfamiljerna valmöjligheter i lika stor utsträckning som i hyreshusbeståndet. De familjer som kan efterfråga och önskar bostäder med bostadsrätt har betydande svårigheter att finna tillräckligt stora lägenheter. Vad som sagts om önskvärda förändringar av flerbostadshusbeståndet gäller således oavsett om lägenheterna upplåts med hyresrätt eller bostadsrätt. Eftersom trångboddheten är något större i hyresrätt, finns det möjligen skäl att i första hand försöka förändra inom hyreshusbeståndet.

Sammanfattningsvis menar vi alltså att barnhushållen bör ges bättre möjligheter att välja bostad i alla hustyper och upplåtelseformer utan att behöva ge avkall på en acceptabel utrymmesstandard. Detta kan till en del åstadkommas genom att nyproduktionen inriktas mot större flerbostadshuslägenheter och genom att en större andel av småhusen upplåts med hyres- eller bostadsrätt, men för att uppnå några påtagliga resultat, torde det vara nödvändigt att förändra befintliga flerbostadshusområden så att tillgången till stora lägenheter ökar. Som framgår av kap. 4 använder barnhushåll i småhus en större del av sin disponibla inkomst till boende. Detta kan tyda på en vilja att betala väsentligt mera för större utrymme.

Att förändra bostadsbeståndets sammansättning är givetvis inte tillräckligt för att förbättra de trångbodda barnfamiljernas boendestandard. En nödvändig förutsättning är dessutom att ge alla barnhushåll ekonomisk möjlighet att efterfråga tillräckligt rymliga bostäder och att de stora lägenheterna i första hand erbjuds barnhushållen.

10.2.3 Behövs ett tillskott av stora eller små lägenheter?

I kap. 7 har vi diskuterat efterfrågans inriktning på lägenheter av olika storlek med hänsyn till dels förväntade förändringar av hushållens antal och storleksfördelning, dels en förväntad inkomstutveckling. Ytterligare en förutsättning för dessa kalkyler är att hyror och andra bostadskostnader förblir realt oförändrade och att det inte sker någon väsentlig förändring av bostädernas

prisstruktur. Avveckling av trångboddheten eller en förändring av den nu tillämpade definitionen av trångboddhet har inte beaktats.

Den faktiska inriktningen av efterfrågan blir beroende av bl.a. hur hushållens antal och fördelning på olika storlekar kommer att utvecklas. De redovisade alternativen för hushållsutvecklingen ger således olika resultat i fråga om efterfrågans inriktning. Tendensen är dock densamma i de olika alternativen.

Efterfrågan minskar på lägenheter om högst tre rum och kök och ökar för större lägenheter. Inkomstökningen och de äldre småhushållens benägenhet att bo kvar i relativt rymliga lägenheter, väger således tyngre än ökningen av antalet småhushåll, då det gäller efterfrågans inriktning.

Enligt kalkylresultaten skulle det år 1990 kvarstå en ej obetydlig trångboddhet bland hushåll med två eller flera medlemmar även enligt nu gällande trångboddhetsnorm. Antalet kan anges till storleksordningen 100 000 hushåll, varav två boende i ett rum och kök samt tre boende i två rum och kök är de till antalet största grupperna. Beräkningarna ger inget direkt svar på frågan hur många trångbodda hushåll som skulle kvarstå enligt norm 3. Ungefärligt kan dock antalet sådana hushåll med minst två personer uppskattas bli minst dubbelt så stort som enligt norm 2, dvs. i storleksordningen 200 000 hushåll då enpersonshushållen inte medräknas. Tillskottet gäller främst tvåbarnsfamiljer i tre rum och kök och trebarnsfamiljer i fyra rum och kök.

Det behov av lägenheter om minst fyra rum och kök som uppkommer enligt norm 3 kan jämföras med antalet sådana lägenheter som utnyttjas av små hushåll. År 1980 fanns det ungefär en halv miljon hushåll med en eller två personer som bodde i lägenheter om minst fyra rum och kök. De disponerade 35 % av beståndet av så stora lägenheter. Enligt efterfrågekalkylerna kan antalet småhushåll med denna höga utrymmesstandard komma att öka med 150 000 under 1980-talet och dessa skulle då komma att disponera ca 40 % av alla lägenheter om minst fyra rum och kök. För att avveckla

trångboddheten enligt norm 3 skulle det uppskattningsvis behövas ett "extra" tillskott av 100 000 lägenheter om minst fyra rum och kök. Småhushållens ökade efterfrågan på utrymme kan således förväntas få större betydelse för behovet av stora lägenheter än vad en förändring av trångboddhetsnormen skulle få.

Att allmänt höja utrymmesstandarden för ensamboende till minst två rum är ett betydligt större problem än att avveckla trångboddheten enligt norm 3 för de större hushållen. I kalkylerna antas nära 30 % av enpersonshushållen bo i lägenheter om högst ett rum och kök år 1990 vilket motsvarar omkring 300 000 hushåll i enrumslägenheter. En mindre del, omkring 20 %, av dessa är ungdomar i åldern under 25 år och ytterligare ett antal hushåll kan antas bo tillfälligt i så små lägenheter. Huvuddelen kan dock antas vara personer över 25 år, som permanent bor i så små lägenheter och som borde ha ytterligare ett rum. Ensamboende ålderspensionärer i lägenheter om högst ett rum och kök utgör enligt kalkylerna ännu år 1990 en stor grupp, omkring 100 000 hushåll.

På längre sikt kan efterfrågan av enrumslägenheter för ensamboende väntas fortsätta att minska. Antalet hushåll med en boende ökar således svagare under 1990-talet och fortsatt inkomstökning och förskjutningar i hushållens storleksfördelning kan väntas öka efterfrågan på större lägenheter.

Det bör understrykas att efterfrågekalkylerna förutsätter en oförändrad bostadspolitik och att de inte tar hänsyn till olika regionala förutsättningar. Relativt små förändringar av bostadspolitiken kan få stor betydelse för efterfrågans inriktning. Resultaten är också mycket känsliga för ändringar i de antagna förutsättningarna om såväl inkomster och prisutveckling som hushållsbildning.

10.3 Bostadsområden med ensidig hushållssammansättning

10.3.1 En allsidigare hushållssammansättning

Målet om en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena formulerades år 1970 i direktiven till boendeutredningen. Sedan dess har ständiga diskussioner pågått om vad som skall förstås med allsidighet, segregation och integration, huruvida allsidigheten är önskvärd eller möjlig att uppnå, på vilken geografisk nivå allsidigheten är eftersträvansvärd och hur utvecklingen faktiskt varit både före och efter år 1970. En viktig fråga har gällt i vilka avseenden hushållssammansättningen bör vara allsidig: i demografiskt, i socio-ekonomiskt, i etniskt avseende, i något annat avseende eller i alla dessa avseenden.

För en utförligare behandling av dessa frågor vill vi hänvisa till sociologen Berth Danermarks rapport "Boendesegregationens utveckling i Sverige under efterkrigstiden" (Ds Bo 1984:4) som gjorts på vårt uppdrag. Danermark tar upp fyra typer av särboende: socio-ekonomiskt (eller klassmässigt), etniskt och demografiskt särboende samt problemhushållens särboende. Tyngdpunkten har därvid lagts på den socio-ekonomiska segregationens utveckling. Något enkelt och entydigt svar på frågan om den allsidiga hushållssammansättningen i bostadsområdena har ökat, minskat eller varit oförändrat kan inte ges. Mycket tyder dock på att ensidigheten ökat i alla dessa avseenden. När det gäller det socio-ekonomiska särboendet har det åtminstone varit oförändrad.

Orsakerna till denna utveckling är flera och sammanhänger i allmänhet med faktorer som inte härrör från bostadspolitiken. Ett undantag utgör möjligen orsakerna till den demografiska ensidighet som är en följd av den ensidiga lägenhetssammansättningen i olika typer av bostadsområden. Såväl den socio-ekonomiska och etniska segregationen som den ökande koncentrationen av problemhushåll till vissa områden framstår främst som en konsekvens av grundläggande skillnader mellan olika samhällsklasser vad avser ekonomiska resurser och möjligheter att få tillgång till bostäder i alla slags bostadsområden.

Vi har tidigare sökt tolka och avgränsa innebörden i det uttalade målet att eftersträva ett integrerat boende. Därvid har vi preciserat det i en riktning som innebär att de direkta bostadspolitiska åtgärderna i första hand bör inriktas på att motverka vissa typer av ensidigheter i befolkningssammansättningen, snarare än att allmänt eftersträva en allsidigare hushållssammansättning. Detta innebär dock inte att vi anser att den ensidiga hushållssammansättningen i allmänhet är ett mindre problem eller att en allsidigare hushållssammansättning inte skulle vara eftersträvansvärd. Bakgrunden till vårt ställningstagande är dels att de bostadspolitiska medlen synes otillräckliga för att allmänt motverka boendesegregationen dels att de åtgärder som kan vidtas, är av mera generellt slag än åtgärder direkt inriktade på bostadsområdesnivån eller inom lokala bostadsmarknader.

En ensidig hushållssammansättning är inte önskvärd i den utsträckning den är en följd av grundläggande skillnader i hushållens levnadsvillkor. På samma sätt är en allsidig hushållssammansättning önskvärd i den mån den är ett uttryck för likartade möjligheter att fritt välja bostäder och bostadsområden. Förutsättningarna härför är dock att de ekonomiska villkoren för att efterfråga lämpliga bostäder görs mer likvärdiga och att det finns ett tillräckligt stort utbud av bostäder av god kvalitet i olika typer av bostadsområden.

De bostadspolitiska åtgärder som kan vidtas för att åstadkomma en allsidigare hushållssammansättning i bostadsområdena sammanfaller därför i stor utsträckning med strävandena att öka valfriheten på bostadsmarknaden genom att skapa jämlikare villkor för boendet vad gäller såväl hushållens ekonomi och boendestandard som bostädernas och bostadsområdenas kvalitet. Som vi tidigare nämnt, finns det dock problem med den ensidiga hushållssammnasättningen i vissa bostadsområden som torde kräva särskilda insatser även på områdesnivån.

En typ av problem utgör den demografiska ensidighet som till stor del är en följd av lägenhetssammansättningen i olika områden och

som medför ett ojämnt resursutnyttjande. Detta kan ses både som ett kommunalekonomiskt problem och ett problem för de boende.

En annan typ av problem utgör de som främst är en följd av den socio-ekonomiska segregationen. Områden med en stor andel invandrarhushåll, dvs. vad som något oegentligt kan kallas etniskt ensidiga områden, kan ses som en konsekvens av denna segregation. Påtagligast är emellertid problemen med de områden där det finns en koncentration av s.k. problemhushåll.

Det är problemen med den demografiska ensidigheten och koncentrationen av problemhushåll till vissa områden som torde ligga närmast till hands för särskilda bostadspolitiska åtgärder och som vi här främst skall diskutera.

Vi vill emellertid betona vikten av att med alla medel söka främja en allsidig hushållssammansättning även i andra avseenden än vad som gäller demografiska förhållanden eller problemhushållens och invandrarnas särboende. Även om generella åtgärder i syfte att åstadkomma mer jämlika villkor för boendet torde bidra till mer integrerade bostadsområden, kan det finnas skäl att förbättra kommunernas möjligheter att kunna erbjuda alla bostadssökande bostäder i fler områden än vad som idag vanligtvis är fallet. Till bostadsförmedlingens roll i detta sammanhang återkommer vi i avsnitt 10.4. De allmännyttiga bostadsföretagen har också traditionellt ett stort ansvar för att tillgodose bostadsbehovet för alla kategorier av boende. Dessa företags betydelse för den sociala bostadspolitiken kommer vi att behandla i vårt slutbetänkande.

10.3.2 En förändrad lägenhetssammansättning

Som vi tidigare har framhållit, finns det ett starkt samband mellan fördelningen på olika lägenhetsstorlekar i flerbostadshusbeståndet resp. småhusbeståndet och fördelningen på olika hushållsstorlekar. Allmänt kan sägas att flerbostadshusen huvudsakligen bebos av små hushåll med en eller två personer medan fler-

talet småhus bebos av större hushåll, dvs. främst barnhushåll. År 1980 beboddes nära hälften av flerbostadshuslägenheterna av enpersonshushåll och 80 % av hushåll med högst två personer. I något mer än hälften av småhusen fanns det hushåll med minst tre personer. Andelen stora hushåll är större i de bostäder som är relativt nyproducerade. Detta gäller i synnerhet nyare småhus. Hushåll med minst tre personer utgjorde år 1980 omkring 75 % av hushållen i de småhus som byggdes under senare hälften av 1970-talet.

Detta gäller beståndet i sin helhet. I enskilda bostadsområden kan avvikelserna från genomsnittet vara stora, men i huvudsak följs det mönster som innebär att småhushållen bor i flerbostadshus och barnhushållen företrädesvis i småhus. Det finns även regionala skillnader och skillnader mellan olika upplåtelseformer och mellan tätorternas olika delar. I vissa flerbostadshusområden finns t.ex. en stark koncentration av invandrarhushåll som också ofta är stora hushåll. Detta är dock inte en följd av att lägenheterna i dessa områden är större än i andra, utan av att invandrarna valt eller tvingas välja en mycket låg utrymmesstandard. Ett annat exempel på avvikelser från det allmänna mönstret utgör vissa något äldre småhusområden där det finns en stor andel småhushåll med främst äldre eller medelålders personer. Dessa avvikelser har dock i allmänhet andra orsaker än lägenhetssammansättningen och skall därför inte närmare diskuteras här.

Vi har tidigare sagt att en nödvändig förutsättning för att barnfamiljerna i flerbostadshus skall kunna erbjudas en rimlig utrymmesstandard är att det tillskapas fler stora lägenheter i flerbostadshusbeståndet. Detta är också en förutsättning för att andelen barnhushåll skall kunna öka i flerbostadshusområdena. Åtgärden att öka andelen stora lägenheter i flerbostadshus är således densamma, men med två olika motiv: dels att möjliggöra för barnhushållen att efterfråga tillräckligt stora bostäder i alla upplåtelseformer och hustyper dels att möjliggöra en större integration av barnhushåll i flerbostadshusområden.

Den demografiska ensidighet som är en följd av lägenhetssammansättningen i olika bostadsområden utgör, som vi nämnt, främst ett problem såtillvida att den medför ett ojämnt resursutnyttjande. Med en större andel barnhushåll i flerbostadshusområden, skulle inte bara underlaget för sådana investeringar som skolor, daghem och lekplatser bli större, utan även underlaget för andra typer av service och kommunikationer eftersom boendetätheten kan förmodas öka något eller åtminstone utglesningen bromsas något.

Ett annat problem med resursutnyttjandet utgörs av den brist på lokaler och service som kunnat konstateras i framför allt nyare småhusområden, där det blivit en stark koncentration av barnfamiljer. Eftersom det sker en betydande utglesning av befolkningen även i småhusområden, minskar dock denna typ av problem med tiden. En större andel mindre lägenheter i småhusområdena löser därför inte på sikt problemen med resursutnyttjandet. Om det i framtiden kommer att byggas mycket få småhus, blir kanske också problemen vid nyare småhusområden betydligt mindre än vad de varit.

Det omfattande kvarboendet i småhusen kan på sikt komma att medföra betydligt större problem med resursutnyttjandet, dvs. av ungefär samma slag som i dag gäller för äldre flerbostadshusområden. Det finns i dag en stark tendens till ökning av andelen äldre och medelålders par i de relativt stora småhus som byggts under de senaste decennierna. Föräldrar bor kvar i husen även sedan barnen flyttat hemifrån.

Önskan att bo kvar i samma bostad eller bostadsområde tycks vara stark. Inte bara kvarboendet i småhus är ett tecken på detta. Äldre personer i flerbostadshus bor också gärna kvar i samma bostad under lång tid även om den är liten, trång och dåligt utrustad. Ekonomin torde ha ganska stor betydelse för kvarboendet. Ofta är det billigaste alternativet att bo kvar, men valmöjligheterna kan ju te sig begränsade även av andra skäl. Utbudet av mindre eller större lägenheter inom samma område eller stadsdel kan vara mycket litet.

I vissa delar av bostadsbeståndet vore det alltså önskvärt med en något större rörlighet för att åstadkomma ett bättre resursutnyttjande. Om och hur detta skall åstadkommas utan att komma i konflikt med andra mål, som t.ex. rätten att bo kvar, är svårt att säga, men om det inte finns möjlighet att välja mellan olika bostadsstorlekar i alla bostadsområden, så saknas en väsentlig förutsättning för en ökad rörlighet. Möjligen vore det en fördel om det funnes även mindre lägenheter i småhusområdena.

Att förändra lägenhetssammansättningen i beståndet kan innebära betydande svårigheter ur teknisk och ekonomisk synpunkt. Det handlar också om att göra bostäder av olika slag i olika områden attraktiva för olika slags hushåll. Betydelsen av skillnader mellan småhus och flerbostadshus när det gäller t.ex. markkontakt och ljudisolering måste reduceras till en acceptabel nivå. Detta ställer stora krav på en noggrann analys av förutsättningarna för förändringar och på ett omfattande planeringsarbete. Boinflytandet bör ges stort utrymme, men det är också viktigt med en ordentlig satsning på professionella planerare, projektörer och tekniker för att åstadkomma långsiktigt goda helhetslösningar av de kvalitativa, tekniska och ekonomiska problemen.

På kort sikt förefaller en förändrad lägenhetsfördelning i vissa flerbostadshusområden vara mest angelägen, särskilt om småhusbyggandet minskar och om inte avsättningssvårigheterna för vissa typer av flerbostadshuslägenheter skall tillåtas öka ytterligare. Därigenom skapas förutsättningar både för en bättre utrymmesstandard för alla barnfamiljer och för en ur demografisk synpunkt allsidigare hushållssammansättning i flerbostadshusområdena.

10.3.3 Bostadsområden med koncentration av problemhushåll

En extrem konsekvens av den allmänna socio-ekonomiska segregationen utgör de områden där det uppstår en koncentration av problemhushåll. Vad som skall förstås med problemhushåll är inte särskilt klart och ofta åsyftas många olika egenskaper hos hushållen. Ibland betonas problemen för de boende i omgivningen,

ibland betonas bostadsförvaltningarnas problem. Det är således inte möjligt att på gundval av språkbruket ge någon enkel och entydig definition av begreppet problemhushåll i detta sammanhang.

I en ännu ej publicerad undersökning av problemhushållens boende har sociologen Arne Modig sökt avgränsa och beskriva några olika typer av problemhushåll. Vi skall här kort referera några av de synpunkter han framför som bakgrund till sin undersökning.

Resurssvaghet anses vara ett utmärkande drag för problemhushåll, ofta i kombination med andra egenskaper hos hushållet som t.ex. förekomst av många barn, avsaknad av en förälder eller utländsk härkomst. Ett avvikande levnadssätt anses vara ett annat utmärkande drag hos problemhushållen, antingen så att de är direkt störande eller i övrigt uppfattas som starkt avvikande. Problemen har ibland setts som kulturellt betingande konflikter, både mellan olika etniska grupper och mellan människor med i övrigt olikartad bakgrund. Arne Modig sammanfattar åsikterna om problemhushållen så att "det rör sig om hushåll som av ett eller annat skäl har svårare än andra att klara sitt dagliga liv och hushåll som genom olika slags störningar i sitt sätt att fungera är besvärande för sin omgivning". Mera precist än så kan nog inte uppfattningarna om vad som utmärker problemhushållen sammanfattas, men något mer kan sägas genom en jämförelse mellan de "vanliga hushållen" och "problemhushållen" i undersökningen.

Först skall dock sägas att undersökningen omfattar två områden i Stockholms förorter och "problemhushåll" har avgränsats till sådana vars medlemmar haft omfattande kontakter med socialvården. Denna undersökningstekniska avgränsning överensstämmer inte helt med den refererade allmänna uppfattningen. Dels finns det hushåll som av ett eller annat skäl kan anses vara problematiska utan att för den skull förekomma i socialvårdens register, dels är det inte självklart att alla hushåll som kommer i kontakt med socialvården betraktas som problematiska. Därigenom kommer "problemhushåll" här att definieras något annorlunda än vad som motsvarar en allmän uppfattning, men sannolikt föreligger en ganska god

överensstämmelse då jämförelser med andra hushåll görs. Möjligen blir ensamstående och barnlösa hushåll underrepresenterade medan hushåll med dålig ekonomi (som i övrigt inte behöver betraktas som problemhushåll) blir överrepresenterade. Vi refererar i det följande några av undersökningens resultat.

Problemhushållen har barn oftare än andra, särskilt barn i de yngre åldrarna. Oftare finns det också tre eller flera barn och andelen ensamföräldrar är större än vad som gäller för andra hushåll. De etniskt blandade hushållen är betydligt fler bland problemhushållen.

De vuxna i problemhushållen förvärvsarbetar i väsentligt mindre utsträckning än de vuxna i vanliga hushåll. I nära en fjärdedel av problemhushållen är samtliga vuxna hemma. Arbetarhushåll är överrepresenterade bland problemhushållen medan tjänstemän, företagare och fria yrkesutövare är underrepresenterade.

Utrymmesstandarden är lägre bland problemhushållen, vilket delvis kan förklaras av att de oftast utgör stora hushåll, och de bor mera sällan med bostadsrätt än andra hushåll i undersökningen.

Resultaten av intervjuer med hushållen ger inget stöd för uppfattningen att problemhushållen skulle ha en speciellt utsatt position på bostadsmarknaden. Jämfört med andra hushåll uppgav en något större andel av problemhushållen att de upplevt sig ha haft flera alternativ att välja mellan vid flyttningen. Huruvida de reella valmöjligheterna var större är det dock svårt att uttala sig om. De svar som givits kan vara uttryck för väsentligt lägre anspråksnivå bland problemhushållen än bland andra hushåll.

Faktum kvarstår dock att det finns områden med en stark koncentration av problemhushåll och att denna koncentration har ökat påtagligt under det senaste decenniet. Som redovisas i Berth Danermarks rapport återfanns problemhushållen tidigare i stor utsträckning i äldre saneringsmogna bostadshus i tätorternas centrala delar. Med den ökande sanerings- och ombyggnadsverksamheten kom problemhushållen att integreras i den nyare hyreshusbe-

byggelsen, framför allt i det allmännyttigt ägda beståndet. Det relativa bostadsöverskott som tidvis funnits sedan början av 1970-talet medförde en snabbare utflyttning av mer resursstarka hushåll från de områden dit problemhushållen flyttat, varigenom bostadsöverskottet blev störst i dessa områden och nya svårplacerade hushåll med små resurser flyttade in. Hyresvärdarnas möjligheter att vägra upplåta bostäder till icke önskvärda hushåll torde ha haft stor betydelse för denna utveckling.

Utvecklingen tyder på att problemhushållen har haft begränsade valmöjligheter på bostadsmarknaden, åtminstone i förhållande till andra hushåll. Denna begränsade valfrihet tycks problemhushållen dela med vissa invandrargrupper, trots att invandrarhushållen i allmänhet inte kan sägas vara några problemhushåll. Mekanismerna bakom problemhushållens och invandrarnas särboende tycks i stor utsträckning vara desamma. För dessa grupper är det bara vissa bostadsområden som är tillgängliga.

Inga-Lisa Sangregorio har på uppdrag av invandrarverket skrivit en debattskrift där hon diskuterar den etniska boendekoncentrationen ("Där invandrarna bor" statens invandrarverk 1984). Hon konstaterar där att det är omöjligt att med säkerhet säga något om orsakerna till invandrarnas särboende, men menar att mycket talar för att bosättningsmönstret inte främst är ett uttryck för var invandrarna vill bo, utan visar i stället var de är hänvisade att bo. De slutsatser hon drar är dels att koncentrationen i sig inte behöver vara ett problem, utan att det snarare är andra omständigheter kring koncentrationen som skapar problem, dels att det är svårt att ange några generella åtgärder för att komma tillrätta med problemen. Vad hon skisserar är ett antal regler som bör gälla vid förmedlingen av bostäder och vars syfte är att öka invandrarnas valfrihet på bostadsmarknaden. Huvudsakligen handlar de om att möjliggöra för invandrare att bo nära sina landsmän om de så önskar, men också att inte behöva bo bland sina landsmän om de vill slippa det. Några kvoter eller gränser i avsikt att hindra en etnisk koncentration bör inte förekomma, utan invandrarhushållen bör så långt det är möjligt själva få välja var de vill bo.

Det finns alltså stora likheter mellan vissa invandrargruppers och problemhushållens bosättningsmönster. Inte sällan koncentreras invandrarhushåll och problemhushåll till samma bostadsområden. Orsakerna tycks också i stor utsträckning vara desamma, nämligen en starkt inskränkt valfrihet som medför en koncentration till de områden som andra hushåll har valt bort.

Det är givetvis ett problem att det finns bostadsområden som anses vara så litet attraktiva att flertalet hushåll väljer att inte flytta dit. Därför finns det anledning att söka förbättra den fysiska miljön, tillskapa nödvändiga lokaler och förstärka servicen, men anledningarna till att dessa områden undviks kan vara av annat slag, som svårligen låter sig åtgärdas genom insatser av detta slag. Områdena kan t.ex. anses ha ett dåligt läge i förhållande till tätortscentrum eller arbetsplatser. Det kan också vara befolkningssammansättningen, snarare än brister i miljön eller dålig service, som värderas lågt av de hushåll som inte väljer att bosätta sig i dem. Men en strävan skulle dock kunna vara att göra dessa områden bättre än andra områden i de avseenden de är möjliga att åtgärda.

En grundläggande förutsättning för att på sikt komma till rätta med problemhushållens särboende är dock att med olika medel öka deras valfrihet på bostadsmarknaden. Till en del kan detta ske genom att de ges större ekonomiska möjligheter att efterfråga bostäder av olika slag i olika bostadsområden, men en förutsättning för valfriheten är också att det finns alternativ att välja mellan. De myndigheter som ansvarar för bostadsförsörjningen måste därför ta på sig ett större ansvar för fördelningen av de bostäder som finns på marknaden. Det är i dag en mycket liten andel av bostadsutbudet som blir föremål för en medveten bostadsförmedling. Med en minskande nyproduktion kan denna del komma att minska ytterligare och därigenom försvåra strävandena att integrera problemhushållen i alla bostadsområden.

10.4 Bostadsförmedling

10.4.1 Inledning

Som framgått av föregående avsnitt är det sedan början av 1970-talet ett viktigt bostadspolitiskt mål att skapa förutsättningar för en allsidig befolkningssammansättning. Vi har också konstaterat att olikheterna med avseende på befolkningssammansättningen i olika områden fortfarande är stora och att ensidigheten i vissa avseenden snarast tenderar att tillta.

Vi har också uttalat att en aktiv kommunal bostadsförmedling är ett medel som kan och bör användas i arbetet på att motverka segregation i boendet. I kommittédirektiven anförs härom bl.a. följande:

"Om bostadsområdena skall få en allsidig befolkningssammansättning samtidigt som lägenheterna förmedlas till hushållen efter behov är det nödvändigt att kommunerna har ett starkt inflytande över bostädernas fördelning. Kommittén bör studera kommunernas erfarenheter bl.a. av bostadsanvisningslagen och överväga de ytterligare åtgärder som kan vara nödvändiga för att kommunerna skall få tillgång till de lägenheter som behövs för att uppnå önskvärd variation i hushållssammansättningen inom olika områden."

Utredningsuppdraget omfattar således en översyn av den lagstiftning - vanligen benämnd ackvisitionslagstiftning - som reglerar kommunernas möjligheter att anvisa bostäder. Syftet med översynen skall vara att åstadkomma en lagstiftning som underlättar för kommunerna att fullgöra de uppgifter som är förenade med ansvaret för bostadsförsörjningen - att tillgodose behovet av goda bostäder åt alla och åstadkomma en allsidig hushållssammansättning.

Fil. kand. Marianne Wiktorin har på uppdrag av kommittén studerat kommunala erfarenheter av bostadsanvisningslagen (Ds Bo 1983:6).

10.4.2 Kommunal bostadsförmedling - en kortfattad historik

En fullständigare redogörelse för de kommunala bostadsförmedlingarnas utveckling återfinns i Marianne Wiktorins "Kommunal bo-

stadsförmedling. Serviceorgan eller bostadspolitiskt medel?" (Byggforskningsrådet T9:1983). Detta avsnitt bygger i stor utsträckning på den redogörelsen.

De första kommunala bostadsförmedlingarna tillkom redan före första världskriget. Med kriget följde en hyresreglering som också omfattade bestämmelser om att kommunal förmedling skulle finnas på de orter där lagen gällde. På grund av den rådande bostadsbristen blev denna förmedlingsverksamhet inte särskilt omfattande och flertalet förmedlingar avvecklades inom några år.

I samband med andra världskriget tillkom en ny hyresregleringslag. Många kommuner inrättade ånyo bostadsförmedlingar - i några fall med stöd i regleringslagstiftningen. Ett av syftena med denna utveckling var att förhindra att den svåra bostadsbristen ledde till oskäliga ersättningar till privata bostadsförmedlingar. De kommunala förmedlingarnas möjlighet att vinna anvisningsrätt till lediga lägenheter var dock mycket begränsad och förmedlingarna var i stor utsträckning hänvisade till lägenheter som hyresvärdarna frivilligt tillhandahöll. - Vid 1950-talets början fanns kommunal bostadsförmedling på bostadsorten för omkring en tredjedel av befolkningen.

I debatten under denna tid återkom vissa argument för inrättandet av kommunala och avgiftsfria bostadsförmedlingar. Ett var att kommunerna därigenom skulle få bättre kunskap om bostadsefterfrågan och om övriga förhållanden på bostadsmarknaden. Kommunala bostadsförmedlingar förväntades också leda till ett mer rationellt utnyttjande av bostadsbeståndet. Kritik mot det sätt på vilka privata bostadsförmedlingar och hyresvärdar valde bland de bostadssökande var ett annat återkommande argument och slutligen ansågs det vara värdefullt för kommunerna att kunna erbjuda denna service åt den bostadssökande allmänheten. Det viktigaste argumentet mot inrättandet av kommunala bostadsförmedligar var att dessa skulle dra kostnader till ingen nytta. Bostadsbristen var det stora problemet, och den kunde inte minskas genom inrättandet av förmedlingar.

De kommunala bostadsförmedlingarnas existens och ställning var under slutet av 1940-talet föremål för åtskilliga riksdagsmotioner. Förslag framlades om att alla lediga hyreslägenheter skulle anvisas av en kommunal förmedling. Förslaget avfärdades dock under anförande att ett obligatoriskt anvisningsförfarande skulle innebära väsentliga inskränkningar i avtalsfriheten, att lägenhetsbyten skulle kompliceras och att förslaget fordrade en vidlyftig administrativ apparat. Däremot tillkom bostadsförsörjningslagen med dess väsentligen frivilliga bestämmelser om anordnande av avgiftsfri kommunal bostadsförmedling.

Antalet kommunala bostadsförmedlingar växte inte nämnvärt under 1950-talet. Debatten omkring dessa hade dock ingalunda avstannat. Flera initiativ togs som syftade till en lag om obligatorisk kommunal bostadsförmedling. Förmedlingsproblematiken blev också föremål för en statlig utredning (hyresregleringskommittén). Kommittén föreslog att i första hand skulle frivilliga överenskommelser prövas men om dessa inte gav något tillfredsställande resultat borde lagstiftning tillgripas.

I mitten av 1960-talet fanns det kommunala bostadsförmedlingar i de största städerna och i alla kommuner med mer än 50 000 invånare. Bostadsbyggandet var omfattande och större delen av nyproduktionen förvaltades av allmännyttiga bostadsföretag. Samarbetet mellan dessa och de kommunala bostadsförmedlingarna fungerade väl. Kommunernas möjligheter och metoder att vinna anvisningsrätt till lediga lägenheter varierade kraftigt. Vid sidan av tillskottet från de allmännyttiga företagen förekom att kommunerna vid markförsäljning och tomträttsupplåtelse utverkade åtagande från motparten att ställa de blivande lägenheterna till förmedlingens förfogande. Det förekom också att motsvarande åtagande uppställdes som villkor för kommunens förmedling av statliga bostadslån; såväl lagligheten som lämpligheten av detta villkor var dock ifrågasatt. Många olika avtalskonstruktioner mellan kommuner och bostadsproducenter rörande anvisningsrätten förekom och det var vanligt att förmedlingarna då de medverkade till att anvisa lä-

genheter åt bostadssökande med bostad, försökte skaffa sig anvisningsrätt till de ledigblivna lägenheterna (successionslägenheterna).

Under 1960-talet intensifierades debatten om den legala anvisningsrätten. Riksdagsmotioner om obligatorisk bostadsförmedling - med frivillig tillämpning för kommunerna - återkom och avvisades av riksdagen. Anvisningsfrågan blev ånyo föremål för en statlig utredning - bostadsförmedlingsutredningen. Delvis i överensstämmelse med dess förslag kom en del av de metoder för att vinna anvisningsrätt som kommunerna själva initierat och utvecklat att sanktioneras i lag.

Genom riksdagsbeslut år 1967 ändrades bostadslånekungörelsen (numera bostadsfinansieringsförordningen). På begäran av en kommun fick anvisningsrätt ställas som villkor för statlig långivning till flerfamiljshus och småhus som inte skulle bebos av låntagaren. Anvisningsrätten gällde ursprungligen bara när en ny- eller ombyggd lägenhet hyrdes ut första gången. Ett år senare genomfördes omfattande ändringar i hyreslagen. Bl.a. fick hyresgästerna en vidgad bytesrätt, vilket också innebar bättre legala förutsättningar för ett anvisningsförfarande enligt bostadsförsörjningslagen. Detta ackvisitionsmedel fick dock sin nuvarande utformning först år 1973. Kommunen fick då rätt att som villkor för att anvisa en bostadssökande en lägenhet, kräva dennes medverkan till att kommunen fick anvisningsrätt till den ledigblivna hyres- eller bostadsrättslägenheten.

1970-talet medförde stora förändringar på bostadsmarknaden. Problemen med tomma lägenheter blev besvärande för många kommuner och bostadsföretag men också för bostadsförmedlingarna. Dessa fick på många håll utstå hård kritik. Förmedlingarnas köstatistik ansågs inte ge någon tillförlitlig bild av bostadsbehov och bostadsefterfrågan. Trots att det fanns tomma lägenheter var köerna långa. Det förekom också att förmedlingarna gavs del i skulden till att lägenhetsöverskottet var koncentrerat till vissa nyproducerade bostadsområden och till att befolkningssammansättningen i stora delar av nyproduktionen blivit alltför ensidig.

Den sistnämnda frågan uppmärksammades av boendeutredningen. I sitt slutbetänkande från år 1975 framhöll utredningen att bostadsförmedlingarna hade för liten tillgång till äldre lägenheter. Härigenom hade de kommit att bidra till att hushåll med ekonomiska och sociala problem koncentrerats till vissa nyproducerade allmännyttiga bostadsområden. Dessa hushåll skulle spridas över hela bostadsbeståndet, inte bara inom det allmännyttiga. Utredningen fann det därför vara angeläget med en vidgad kommunal anvisningsrätt och att förmedlingsverksamheten bedrevs så, att förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning skapades. Det lagförslag utredningen presenterade blev efter åtskilliga omarbetningar antaget av riksdagen. Bostadsanvisningslagen, som den kom att kallas i sin slutliga utformning, trädde i kraft år 1980.

10.4.3 Kommunal bostadsförmedling på 1980-talet - omfattning och legala förutsättningar

Förekomsten av bostadsförmedling

Att inrätta bostadsförmedling är i princip frivilligt för kommunerna och får ske om det behövs för bostadsförsörjningens främjande. Regeringen har enligt bostadsförsörjningslagen möjlighet att förelägga en kommun att inrätta förmedling, men den möjligheten har hittills inte utnyttjats.

Bostadsförmedling förekommer inte i alla kommuner. Enligt bostadsstyrelsens sista riksomfattande enkät till kommunerna om förmedlingsfrågor, fanns år 1977 bostadsförmedling som självständigt organ i 111 av landets då 278 kommuner. I ytterligare drygt 70 kommuner fanns det bostadsförmedling som sköttes av ett allmännyttigt eller kooperativt bostadsföretag.

Alla de tre storstäderna hade självständigt organiserade bostadsförmedlingar. Utanför storstadsregionerna var det vanligast med kommunal bostadsförmedling i de största kommunerna - sådan fanns

i 65 % av kommunerna med 30 000 innevånare eller fler men endast i 19 % av kommunerna med mindre än 10 000 innevånare.

Bostadsstyrelsen har inte gjort någon motsvarande enkät efter år 1977. Enligt en undersökning av civilingenjören Stefan Lundberg, "Ungdomars etablering på bostadsmarknaden" (Byggforskningsrådet, ännu ej publicerad) var emellertid förhållandena väsentligen desamma fem år senare.

Situationen i de större kommunerna åren 1980-1981 har kartlagts av Marianne Wiktorin i hennes under avsnitt 10.4.2. omnämnda arbete, "Kommunal bostadsförmedling. Serviceorgan eller bostadspolitiskt medel?". Kartläggningen omfattade kommuner med 30 000 innevånare eller fler samt Malmö och Göteborgs kommuner. Alla kommuner i Storstockholmsområdet uteslöts, varför undersökningen kom att omfatta 57 kommuner.

Av dessa kommuner hade 15 inte någon bostadsförmedling. Tre kommuner hade en bostadsförmedling som sköttes av ett allmännyttigt bostadsföretag. Detta innebär i regel att kommunen och bostadsföretaget delar på ansvaret för personal, verksamhetens utformning och kostnaderna. Konstruktionen, som huvudsakligen förekommer i mindre kommuner, medför vissa begränsningar. Svenska kommunförbundet har hävdat att sådana förmedlingar kan få svårigheter att framstå som neutrala organ, och användning av ackvisitionsmedel gentemot privata hyresvärdar torde därför inte vara aktuell.

29 kommuner hade en kommunal bostadsförmedling i normal mening och skulle därmed kunnat använda de ackvisitionsmedel som fanns, om så befunnits lämpligt. Endast 15 av dessa kommuner uppgav att de använde åtminstone ett ackvisitionsmedel. Med undantag för Storstockholmsområdet torde ackvisitionsmedel endast undantagsvis ha använts i de kommuner som inte ingick i undersökningen.

Kommunal bostadsförmedling har inrättats i ett par större kommuner under de senaste åren. I något fall har också befintlig förmedlingsverksamhet lagts ned. Antalet kommuner som bedriver bo-

stadsförmedling torde alltså vara i stort sett detsamma idag som i början av 1980-talet. Även det antal kommuner som använder sig av ackvisitionslagstiftningen - de förmedlingspolitiskt aktiva kommunerna - torde väsentligen vara oförändrat.

Omfattningen av bostadsförmedlingarnas verksamhet

Någon aktuell och samlad kunskap om förmedlingsverksamhetens omfattning finns inte. Enligt en rikstäckande undersökning från år 1969 hade 24 % fått sin bostad genom kommunal bostadsförmedling. Motsvarande andel var för storstadsområdena 34 %. Det bör uppmärksammas att undersökningen genomfördes under en period av omfattande nybyggnation då tillgången - och efterfrågan - på anvisningsbara lägenheter var stor. Av Stefan Lundbergs tidigare omnämnda arbete "Ungdomars etablering på bostadsmarknaden", framgår att 25 % av ungdomarna hade fått sin första bostad genom bostadsförmedlingen. 27 % hade fått den bostad han eller hon bodde i vid undersökningstillfället genom kommunal bostadsförmedling. Uppgifterna avser förhållandena under våren år 1983.

Även kunskapen om flyttningsrörelserna på bostadsmarknaden är begränsad. Vissa mätningar har dock utförts under senare år och det finns också en uppföljande statistik avseende SABO-företagen. Vi har företagit en kompletterande studie av flyttningsfrekvenserna på flerbostadsmarknaden. Vi har också utfört en mindre urvalsstudie av förmedlingsverksamheten i vissa kommuner. - Studien över flyttningsfrekvenserna detaljredovisas i tab. 10.2-10.5.

Det har alltså varit möjligt att få fram uppgifter om flyttningsfrekvenserna på flerbostadsmarknaden som sannolikt väl speglar de genomsnittliga förhållandena i bostadsrätts- och hyreshusbeståndet. Det är dock känt att variationerna mellan olika kommuner och mellan olika områden inom en och samma kommun är stora. Dessa variationer är inte närmare kartlagda.

Tab. 10.2 Hushåll år 1982 efter bostadsföreståndarens inflyttningsår och lägenhetens byggnadsperiod. Bostadsrättslägenheter

Färdigställandeår	Antal hushåll	Därav i % inflyttade -1969	1970-74	1975-79	1980	1981	1982
-1950	100 837	46	12	18	6	9	10
1951-1960	132 220	41	18	20	5	6	10
1961-1970	166 046	25	18	27	8	10	12
1971-1975	48 799	-	32	31	9	13	16
1976-1981	31 036	-	-	37	16	27	21
Samtliga	478 938	29	17	24	7	10	11,9

Källa: BHU 82.

Tab. 10.3 Hushåll år 1982 efter bostadsföreståndarens inflyttningsår och lägenhetens byggnadsperiod. Hyreslägenheter

Färdigställandeår	Antal hushåll	Därav i % inflyttade -1969	1970-74	1975-79	1980	1981	1982
-1950	453 498	34	12	23	7	10	14
1951-1960	262 413	33	17	20	6	10	15
1961-1970	411 408	16	16	26	11	12	20
1971-1975	173 213	-	24	31	10	13	22
1976-1981	72 131	-	-	37	14	23	26
Samtliga	1 372 663	22	15	25	9	12	17,4

Källa: BHU 82.

Tab. 10.4 Hushåll år 1982 efter bostadsföreståndarens inflyttningsår och lägenhetens byggnadsperiod. Hyreslägenheter ägda av allmännyttiga bostadsföretag

Färdigställandeår	Antal hushåll	Därav i % inflyttade -1969	1970-74	1975-79	1980	1981	1982
-1950	89 734	37	13	26	3	6	15
1951-1960	169 828	35	16	19	6	10	13
1961-1970	294 017	15	16	25	13	12	20
1971-1975	137 726	-	22	28	10	14	25
1976-1981	56 717	-	-	34	15	23	28
Samtliga	748 022	18	15	25	10	12	19,5

Källa: BHU 82.

Tab. 10.5 Hushåll år 1982 efter bostadsföreståndarens inflyttningsår och lägenhetens byggnadsperiod. Hyreslägenheter ägda av enskilda + övriga

Färdigställandeår	Antal hushåll	Därav i % inflyttade -1969	1970-74	1975-79	1980	1981	1982
-1950	363 764	33	12	23	8	11	13
1951-1960	92 584	29	17	21	5	10	18
1961-1970	117 390	18	16	29	8	11	19
1971-1975	35 486	-	32	41	8	9	10
1976-1981	15 414	-	-	48	9	24	20
Samtliga	624 638	27	15	25	8	11	14,9

Källa: BHU 82.

Av de hushåll som i slutet av år 1982 bodde i bostadsrättslägenheter (färdigställda t.o.m. år 1981) hade 12 % bott i sin lägenhet i högst ett år. Denna flyttningsfrekvens på bostadsrättsmarknaden stämmer väl överens med vad tidigare utredningar kommit fram till.

Av de hushåll som i slutet av år 1982 bodde i hyreslägenheter (färdigställda t.o.m. år 1981) hade 17 % flyttat in under år 1982. Även detta genomsnittliga omflyttningstal stämmer ganska väl överens med såväl befintlig statistik som tidigare utförda studier över förhållandena på hyresmarknaden.

Av tab. 10.4 och 10.5 framgår att i de allmännyttigt ägda lägenheterna hade drygt 19 % flyttat in under år 1982 mot 15 % i de lägenheter som ägs av enskilda och övriga. De redovisade flyttningsfrekvenserna är något högre än vad en motsvarande studie baserad på uppgifterna i BHU 78 utvisar, men skillnaden mellan det allmännyttigt och det enskilt ägda beståndet är i det närmaste oförändrad.

I absoluta tal utvisar BHU 82 att omkring 295 000 lägenheter inom bostadsrätts- och hyresbeståndet bytte innehavare under år

1982. Av dessa var omkring 57 000 bostadsrätter, omkring 145 000 allmännyttiga hyresrätter och omkring 93 000 enskilt ägda hyresrätter. Det bör noteras att omkring 50 % av flerbostadsbeståndet återfinns i de 17 största kommunerna; en andel som dessutom ökar avsevärt om kranskommunerna till Stockholm, Göteborg och Malmö räknas in.

Den urvalsstudie över förmedlingsverksamheten vi genomfört avser förhållandena år 1983 i tio kommuner; Göteborg, Malmö, Norrköping, Västerås, Södertälje, Sundsvall, Karlstad, Umeå, Mölndal och Strängnäs. Bostadsförmedlingarna i dessa kommuner har kunnat ange inte bara det totala antalet anvisade lägenheter utan även hur stor andel av anvisningarna som avsett nyproduktion resp. successionslägenheter och hur stor andel av successionslägenheterna som varit allmännyttigt resp. enskilt förvaltade.

I fem av kommunerna var det antal successionslägenheter som tillhandahölls av de privata fastighetsägarna obetydligt. Av det totala antalet förmedlade successionslägenheter i de övriga kommunerna, uppgick den privatägda andelen till mellan 10 och 30 %. I Strängnäs uppgick dock denna andel till hela 60 % men där utgörs också inemot 75 % av bostäderna i flerfamiljshusen av enskilt ägda hyreslägenheter. - Med undantag för Strängnäs ansåg samtliga bostadsförmedlingar att bidragen från den enskilda sektorn var otillräckliga och att det var mycket resurskrävande både att få in och att förmedla dessa successionslägenheter.

Som tidigare nämnts saknas kunskap om flyttningsfrekvenserna i de enskilda kommunerna. Uppgifterna om antal anvisade successionslägenheter kan därför inte relateras till de faktiska flyttningsrörelserna på hyresmarknaden inom resp. kommun. Utifrån antagandet att de genomsnittliga flyttningsfrekvenserna för riket gäller i undersökningskommunerna, kan dock beräknas att bostadsförmedlingarna i dessa anvisade bostad till i genomsnitt omkring 50 % av de hushåll som under år 1983 flyttade in i hyreslägenheter.

Ackvisitionslagstiftningen

Lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande - bostadsförsörjningslagen - ger kommunen befogenhet att som villkor för förmedling av bostäder kräva att bostadssökanden medverkar till att den bostad som han hyr eller innehar med bostadsrätt och som han lämnar i samband med inflyttningen i den av kommunen förmedlade bostaden, överlåts på en bostadssökande som kommunen anvisar. Vidare gäller enligt 35 § hyreslagen att kommunen har rätt att ansöka hos hyresnämnden om tillstånd till överlåtelse av hyresrätten till en bostadslägenhet, om kommunen har medverkat till att hyresgästen fått en annan bostad genom att anvisa eller förmedla denna. Om hyresvärden inte godtar den hyresgäst som kommunen anvisar, kan kommunen således få frågan om överlåtelse prövad av hyresnämnden. Överlåtelsen - bytet - skall i princip godkännas om detta kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden.

Av större betydelse för kommunernas möjligheter att förmedla lägenheter är emellertid bestämmelserna om kommunal anvisningsrätt som villkor för statliga bostadslån. Bestämmelserna tillkom år 1967 och återfinns numera i 64-66 §§ bostadsfinansieringsförordningen (1974:946). Enligt dessa bestämmelser kan länsbostadsnämnden på framställning av kommunen besluta att bostadslån för hus med hyres- eller bostadsrättslägenheter kommer att beviljas och få övertas endast om lånesökanden tillförsäkrar kommunen rätt att förmedla upplåtelse av lägenheterna. Om förmedlingsrätten skall utnyttjas, krävs att kommunen senast två månader före beräknad inflyttningsdag anvisar innehavare som skäligen bör godtas. Har inte kommunen inom den föreskrivna tiden anvisat någon som låntagaren - dvs. hyresvärden eller bostadsrättsföreningen - kan godta, får denne själv förfoga över lägenheten.

Bostadsfinansieringsförordningen ger också kommunen möjlighet att begära att motsvarande villkor ställs för statliga bostadslån till småhus. Det ankommer då på lånesökanden att medverka till att kommuen får anvisningsrätt till den hyres- eller bostadsrättslägenhet som han lämnar i samband med inflyttningen i småhuset.

Anvisningsrätten enligt bostadsfinansieringsförordningen anses numera omfatta såväl upplåtelse av ny- och ombyggda lägenheter som successionsupplåtelser. Skyldigheten för fastighetsägarna att iaktta detta lånevillkor är dock beträffande successionslägenheterna i praktiken osanktionerad.

Bostadsanvisningslagen (1980:94) är uttryckligen avsedd att vara ett medel för kommunerna att skapa ökade förutsättningar för en allsidig befolkningssammansättning i bostadsområdena.

Lagen ger kommunen rätt att besluta att ett eller flera bostadsområden i kommunen skall vara bostadsanvisningsområde. Hela kommunen bör inte utses till anvisningsområde. Beslutet omfattar i princip samtliga bostadslägenheter inom anvisningsområdet. Vissa lägenhetskategorier är dock generellt undantagna och det är också möjligt att besluta om undantag för lägenheter av visst slag. Lagen gäller inte heller bostadsrättslägenheter som säljs eller hyrs ut av bostadsrättshavaren.

Ett beslut om bostadsanvisningsområde medför skyldighet för husägarna i området att underrätta kommunen så snart någon lägenhet som omfattas av beslutet blir ledig för uthyrning. Kommunen kan härefter välja mellan att anvisa en bostadssökande, själv hyra lägenheten eller helt avstå från att utnyttja anvisningsrätten. Fastighetsägaren kan avvisa anvisad bostadsökande men inte hindra att kommunen tecknar kontrakt på lägenheten och i sin tur hyr ut den i andra hand utan värdens medgivande. Kommunen bör dock i allmänhet inte utnyttja rätten till förhyrning förrän värden avvisat en bostadssökande. Enligt hyreslagen får kommunen överlåta sin hyresrätt till viss lägenhet om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelsen. Tillstånd skall lämnas om överlåtelsen "kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärden".

Fastighetsägaren får bara hyra ut lägenhet som omfattas av beslutet om bostadsanvisningsområde till person som anvisats av kommunen (upplåtelseförbud). Fastighetsägaren är också förbjuden att

medverka till att sådan lägenhet överlåts eller hyrs ut i andra hand om inte omständigheterna är sådana att det föreligger förutsättningar för tillstånd enligt hyreslagens bestämmelser till överlåtelsen eller andrahandsuthyrningen (medverkansförbud). Fastighetsägare som bryter mot upplåtelse- eller medverkansförbudet kan dömas till böter.

Vill kommunen inte utnyttja sin anvisningsrätt beträffande viss lägenhet och inte heller själv teckna kontrakt, går förfoganderätten till lägenheten tillbaka till fastighetsägaren. Om denne då inte lyckas hyra ut lägenheten till angiven tillträdesdag, kan kommunen bli ersättningsskyldig.

10.4.4 Behovet av reformer och utgångspunkter för översynen av lagstiftningen

De kommunala bostadsförmedlingarna växte ursprungligen fram bl.a. som en reaktion på fastighetsägarnas uthyrningspolitik. Kommunernas ambition var att åstadkomma en rättvisare fördelning av bostäderna än den fastighetsägarna stod för. Dessa kom redan från början att misstro förmedlingsverksamheten, en misstro som ledde till att de sällan frivilligt lämnade ifrån sig anvisningsrätten. Det har därför varit något av ett ständigt problem för förmedlingarna att få fram anvisningsbara lägenheter. Detta gäller framför allt i förhållandet till de privata fastighetsägarna, något som kommit att uppmärksammas alltmer under de senaste decennierna. För att råda bot på dessa svårigheter har ackvisitionslagarna successivt tillkommit.

Kommunal bostadsförmedling har således ständigt varit en av många ifrågasatt verksamhet. Misstron och motståndet har givetvis också kommit att omfatta ackvisitionslagstiftningen. Under de senaste åren har missnöjesyttringarna i stor utsträckning kommit att riktas mot bostadsanvisningslagen.

Det finns de som menar att denna lagstiftning över huvud taget inte behövs. Det har sagts att lagen innebär att oacceptabelt in-

grepp i avtalsfriheten och också att den är konfiskatorisk till sin natur. Andra kritiker har nöjt sig med att bedöma lagen som alltför långtgående, administrativt krävande eller enbart svårtillgänglig.

Vi delar inte de värderingar som ligger till grund för kritiken av den kommunala bostadsförmedlingen och ackvisitionslagstiftningen. Många hushåll har stora svårigheter att av egen kraft göra sig gällande på bostadsmarknaden. Deras bristande valfrihet är grundläggande för bristerna avseende såväl jämlikhet som integration i boendet. De kommunala bostadsförmedlingarna bidrar på ett många gånger avgörande sätt till en ökad valfrihet på bostadsmarknaden för de resurssvaga hushållen. Vår uppfattning är således att en aktiv kommunal bostadsförmedling är en viktig resurs som kan och bör användas i arbetet för att åstadkomma en rättvis fördelning av bostäderna och i strävandena att motverka segregation i boendet. För att bostadsförmedlingarna på ett meningsfullt sätt skall kunna verka i dessa avseenden, krävs en lagstiftning som tillförsäkrar förmedlingarna god tillgång till lägenheter att anvisa.

Däremot delar vi i viss utsträckning de kritiska omdömen som fällts om den nuvarande ackvisitionslagstiftningens formella och materiella utformning. Kritik av detta slag har riktats mot lagstiftningen från såväl dess tillskyndare som dess motståndare. Av avsnitt 10.4.5 framgår i vilka hänseenden vi i det hittillsvarande utredningsarbetet funnit kritiken befogad och där redovisar vi också översiktligt alternativa möjligheter att komma tillrätta med de påvisade problemen.

Vi anser att följande utgångspunkter bör gälla för översynen av den lagstiftning som reglerar kommunernas möjligheter att anvisa bostäder.

* Lagstiftningen skall underlätta för kommunerna att fullgöra de uppgifter som är förenade med deras ansvar för bostadsförsörjningen.

Det ankommer på kommunerna att aktivt verka för att tillfredsställa bostadsbehovet och skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning. Kommunerna måste därför ha formella och praktiska möjligheter att anvisa bostäder, inte minst för de hushåll som har svårigheter att av egen kraft lösa sin bostadsfråga. Denna kommunernas uppgift i bostadsförsörjningen förutsätter en effektiv ackvisitionslagstiftning.

* Den nuvarande ordningen med flera ackvisitionsmedel skall behållas liksom möjligheterna att i avtal fritt reglera förhållandet mellan bostadsförmedling och fastighetsägare.

Såväl behovet av som viljan att bedriva en aktiv bostadsförmedling varierar mycket mellan kommunerna. Någon anledning att nu föreslå en obligatorisk bostadsförmedling föreligger inte. Förmedlingsverksamheten bör alltså även fortsättningsvis vara frivillig för kommunerna. Givetvis måste då också användningen av ackvisitionsmedel vara frivillig och lagstiftningen får inte lägga hinder i vägen för en förmedlingsverksamhet som bygger på lokalt anpassade avtalskonstruktioner. För att möjliggöra en anpassning till de varierande behov och ambitioner som föreligger, skall en differentierad lagstiftning tillhandahållas. Nu gällande rätt får sägas vara så differentierad och - med bostadsanvisningslagen i tillämpning - så långtgående att en översyn av regelsystemen bör kunna leda till en erforderligt flexibel, effektiv och hanterlig ackvisitionslagstiftning. Något behov av helt nya tekniker för förmedlingsverksamheten synes därför inte föreligga.

* Översynen av lagstiftningen skall i första hand syfta till att öka bostadsförmedlingarnas tillgång till hyreslägenheter i succession.

Arbetet på att åstadkomma bostadsområden med önskvärd variation - allsidighet - i befolkningssammansättningen, försvåras av bostadsförmedlingarnas oftast obefintliga tillgång till bostadsrättslägenheter och småhus i succession. Detta problem beror emellertid inte i första hand på en bristfällig ackvisitionslag-

stiftning. För att komma tillrätta med problemet krävs i stället att förmedlingarna tilldela stora ekonomiska resurser alternativt att småhus- och bostadsrättsmarknaderna blir föremål för en prisreglerande lagstiftning.

* Översynen av ackvisitionslagstiftningen skall inte medföra några inskränkningar i de rättigheter bostadshyresgästerna nu har.

Hyresgästernas lagfästa bytesrätt innebär att en förhållandevis stor del av lägenhetsomsättningen sker utan medverkan av bostadsförmedlingarna och utan möjlighet för dessa att påverka bostadsfördelningen. Bytesrätten har emellertid i sig ett sådant bostadssocialt värde att den bör gälla oförändrad.

10.4.5 Utvecklingsalternativ

Kommunerna kan f.n. vinna anvisningsrätt med stöd av tre författningar; bostadsfinansieringsförordningen, bostadsförsörjningslagen och bostadsanvisningslagen. Även vissa bestämmelser i hyreslagen är av betydelse för bostadsförmedlingarnas verksamhet.

De befintliga ackvisitionsmedlen föreskriver olika förfaringssätt och utgör sammantaget ett ganska svårtillgängligt regelsystem. Det har därför framställts önskemål om att ackvisitionsmedlen skall föras samman och regleras i en lag - en bostadsförmedlingslag.

En samordnad lagstiftning skulle i första hand innebära att överskådligheten ökade. Förhandlingarna mellan bostadsförmedlingar och fastighetsägare skulle kunna föras med utgångspunkt i förmedlingslagens sammanhållna regelsystem. De alternativa ackvisitionsmedlens räckvidd - och därmed användbarhet i de enskilda fallen - skulle framträda tydligare än de nu gör.

Å andra sidan skulle en sammanhållen bostadsförmedlingslag med nödvändighet bli ganska vidlyftig. Det kan också ifrågasättas om samordningen är lagtekniskt lämplig med tanke på att ackvisi-

tionsmedlen reglerar kommunernas förhållande till helt skilda grupperingar på bostadsmarknaden - låntagare, avflyttande hyresgäster resp. husägare.

Sammantaget synes det tveksamt om värdet av en bostadsförmedlingslag är sådant att det försvarar en omfattande och tekniskt ganska komplicerad lagstiftning. I det fortsatta arbetet inriktar vi oss därför på att se över de befintliga ackvisitionsmedlen med bibehållande av den nu gällande legala strukturen.

Bostadsfinansieringsförordningen (BFF)

BFF är det ackvisitionsmedel som för närvarande används i störst omfattning. Det anses av flertalet aktiva bostadsförmedlingar vara förhållandevis effektivt, sett till möjligheten att få in ny- och ombyggda hyreslägenheter för förmedling. Däremot fungerar det mindre bra beträffande ledigblivna hyreslägenheter (successioner). Bostadsförmedlingarna har ofta stora svårigheter att kontrollera efterlevnaden av förmedlingsvillkoret och skyldigheten att tillhandhålla successionslägenheterna är dessutom i praktiken osanktionerad.

För närvarande gäller att då anvisning sker med stöd av BFF, kan fastighetsägaren vägra att godta anvisad hyresgäst. Detta gäller såväl då en lägenhet upplåtes för första gången som i successionsfallen. Kommunen har ingen möjlighet att få en sådan vägran prövad och den kan inte heller med stöd av denna lagstiftning gå in som förstahandshyresgäst. Från kommunalt håll har behovet av ett prövningsförfarande inför hyresnämnd framhållits.

Beträffande ny- och ombyggda lägenheter gäller att kommunen vanligen har två månaders anvisningstid. För successionslägenheterna gäller endast att värden skall tillställa kommunen meddelande om avflyttningsdag "så tidigt som möjligt". Kommunen har ingen laglig möjlighet att förlänga anvisningstiderna, inte ens om hyra erläggs för förlängningsperioden. Detta har från flera håll uppgivits medföra svårigheter i anvisningsarbetet.

Enligt vår bedömning bör BFF ses över i nu redovisade hänseenden. För det första bör således studeras om fastighetsägarnas tillhandahållande av framför allt successionslägenheter kan säkerställas med hjälp av en sanktionsbestämmelse. För det andra bör behovet av ett prövningsförfarande då fastighetsägare vägrar att godta en anvisad hyresgäst uppmärksammas. Även behovet av preciserade och generösare anvisningstider bör ytterligare övervägas.

Sanktionsbestämmelsen

Ackvisitionsreglerna i BFF är svårtillgängliga. Detta gäller inte minst så centrala spörsmål som omfattningen av reglernas tillämplighet och i vilken utsträckning efterlevnaden är sanktionerad. Mot bakgrund av de stora svårigheter som således föreligger att över huvud taget tillgodogöra sig innebörden av gällande rätt, har detta avsnitt blivit mer omfattande än vad som kan synas försvarligt med tanke på ämnets ändock begränsade betydelse för bostadsförmedlingarnas verksamhet.

Av förarbetena till de nu aktuella reglerna i BFF (prop. 1967: 100) framgår att skyldigheten att lämna bostäder till den kommunala bostadsförmedlingen, endast var tänkt att avse nyproducerade lägenheter. Ursprungligen omfattade således detta ackvisitionsmedel över huvud taget inte hyreslägenheter i succession. Utvecklingen har emellertid lett till att bestämmelserna, eller måhända riktigare de villkor för bostadslån som uppställs med stöd av bestämmelserna, kommit att omfatta också successionslägenheterna. Det är emellertid endast skyldigheten att tillhandahålla successionslägenheter som anses ha tillkommit; någon möjlighet att direkt ingripa mot fastighetsägare som underlåter att iaktta denna skyldighet anses inte föreligga.

Av förarbetena framgår också att underlåtenhet att lämna lediga lägenheter till bostadsförmedlingen, inte bör föranleda att lånet sägs upp "eftersom en sådan åtgärd drabbar de boende". Såvitt känt är har inte heller något slutligt beviljat bostadslån sagts upp på grund av låntagarens (fastighetsägarens) underlåtenhet att iaktta förmedlingsvillkoret. Däremot har det vid i vart fall ett

tillfälle inträffat att ett bostadslån inte beviljats slutligt på grund av mellankommande försyndelser mot förmedlingsvillkoret. Sedan slutligt lånebeslut meddelats återstår således endast en indirekt möjlighet för kommunen att sanktionera efterlevnaden av förmedlingsvillkoret, nämligen den att illojala fastighetsägare i någon mån äventyrar sina möjligheter att få framtida låneansökningar tillstyrkta av kommunen.

Bostadshyresgästernas direkta besittningsskydd och den spärr mot oskäliga hyresvillkor som bruksvärdeprincipen utgör, har tillkommit efter år 1967. Därmed har också risken för att ett förfarande med uppsägning av bostadslånet skall gå ut över de boende avsevärt reducerats. Uppsägning av bostadslånet kan dock leda till att den berörda fastigheten blir föremål för exekutiv försäljning. Hyresgästernas nyttjanderätt är f.n. bristfälligt skyddad vid en exekutiv försäljning och kan - om än det i praktiken är mycket ovanligt - upphöra att gälla. I prop. 1983/84:137 föreslås ändringar i jordabalken och utsökningsbalken som innebär att en exekutiv försäljning av en hyresfastighet inte längre skall kunna medföra någon rubbning av bostadshyresgästernas ställning. De bostadssociala hinder som år 1967 förelåg mot att använda sig av uppsägning av beviljat bostadslån som sanktion mot illojala fastighetsägare, torde således inom en snar framtid vara helt undanröjda.

Bostadspolitiskt borde det alltså vara möjligt att nu sanktionera efterlevnaden av förmedlingsvillkoret med möjligheten att säga upp bostadslånet. Bostadsstyrelsen har emellertid i sina tillämpningsföreskrifter till BFF slagit fast, att förmedlingsvillkoret inte är något lånevillkor och att ett åsidosättande av detsamma således inte kan åberopas till stöd för uppsägning av ett beviljat bostadslån. Denna föreskrift inverkar på det civilrättsliga förhållandet mellan kommun och låntagare och torde omöjliggöra användandet av "uppsägningssanktionen" såvitt gäller redan beviljade bostadslån.

Det förefaller därför endast återstå två möjligheter att komma tillrätta med det påvisade problemet. En möjlighet är att ändra det civilrättsliga förmedlingsvillkoret så att det blir så avfattat att underlåtenhet att iaktta detsamma, utgör giltig grund för uppsägning av bostadslånet. Det bör givetvis också klart framgå att förmedlingsvillkoret verkligen gäller även beträffande successionslägenheter. Eftersom man inte ensidigt kan gå in och ändra på villkoren i den befintliga lånestocken, blir dock effekten på bostadsmarknaden av en sådan reform kraftigt fördröjd. Det "skärpta" lånevillkoret kan endast införas i nya lån och i samband med beslut om övertagande av redan beviljade lån. Även om ett skärpt förmedlingsvillkor skulle komma till användning vid beviljandet av andra statliga lån än bostadslån till ny- och ombyggnad blir förmedlingseffekten måttlig under 1980-talet och är sannolikt inte fullt utvecklad förrän långt in på 1990-talet.
- Ett alternativ till att avfatta förmedlingsvillkoret så att underlåtenhet att iaktta detsamma utgör giltig grund för uppsägning av bostadslånet, kan vara att sanktionera efterlevnaden av förmedlingsvillkoret med hjälp av ett avtalsvite; dvs. i praktiken skadeståndssanktionera efterlevnaden. Sett till den tidsmässiga förmedlingseffekten är alternativen likvärdiga.

En annan möjlighet är att i en fristående lag föreskriva att för hyresfastigheter med statligt bostadslån gäller, att ledigblivna lägenheter skall tillställas kommunens bostadsförmedling. En förutsättning för att skyldigheten skall gälla, bör då vara att kommunens bostadsförmedling bedrivs enligt de former som nu anges i BFF.

Vid en preliminär bedömning förefaller något av avtalsalternativen - dvs. arrangemangen med uppsägningsklausuler alternativt avtalsviten - vara den mest ändamålsenliga lösningen. Visserligen ger de inte något större tillskott av successionslägenheter under de närmaste åren, men de är okomplicerade och kan börja tillämpas på mycket kort sikt. Bedöms den inledande förmedlingseffekten vara otillfredsställande, får tillämpning av bostadsanvisningslagen övervägas.

Prövningsförfarandet

Det finns ingen samlad kunskap om i vilken utsträckning fastighetsägare avvisar bostadssökande som anvisats av bostadsförmedling. Tillgänglig statistik visar dock att i Storstockholmsområdet uppgår avvisningsfrekvensen till omkring 15 %. Problemet är emellertid inte begränsat till den faktiska avvisningsfrekvensen - sannolikt är för övrigt riksgenomsnittet påtagligt lägre än vad Stockholmsstatistiken utvisar - utan är i stor utsträckning av psykologisk och administrativ natur. Bostadsförmedlingarna avstår i praktiken ofta ifrån att anvisa bostadssökande mot vilka någon som helst kritik kan riktas, bostad hos fastighetsägare vilka man erfarenhetsmässigt vet ställer "höga" krav på de tilltänkta hyresgästerna. En av anledningarna härtill är att man vill förskona de bostadssökande ifrån påfrestningen av ett öppet underkännande. En annan orsak är att den utmätta anvisningstiden inte tillåter den tidsutdräkt ett misslyckat anvisningsförfarande innebär. Sammantaget har avsaknaden av en möjlighet att få fastighetsägarnas avvisningsbeslut prövade, inneburit att bostadsförmedlingarna tvingas föregripa befarade misslyckanden genom att hänvisa bostadssökande som i något avseende kan bedömas vara resurssvaga till mer toleranta värdar - oftast allmännyttiga bostadsföretag - och utnyttja den förmedlingspotential som de "krävande" värdarna - oftast privata - tillhandahåller, för att där placera närmast handplockade hushåll.

De förmedlingsvillkor som BFF erbjuder, ger således kommunerna mycket små möjligheter att via förmedlingsverksamheten åstadkomma bostadsområden med en allsidig befolkningssammansättning. Behovet av ett prövningsförfarande får sägas vara väl dokumenterat.

Prövningsförfarandet kan givetvis arrangeras på flera olika sätt. En möjlighet - delvis efter förebild i bostadsanvisningslagen - är att ge kommunen rätt att gå in som förstahandshyresgäst med rätt att utan värdens godkännande hyra ut lägenheten i andra hand. Efter hyresnämndens godkännande skulle kommunen också få överlåta hyresrätten till lägenheten. Överlåtelsen bör då god-

kännas om den kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärden. Kommunala hyreskontrakt med tillhörande andrahandsuthyrningar har emellertid kritiserats. Förfarandet har från flera håll bedömts vara alltför administrativt krävande. Det har också ifrågasatts om det är bostadssocialt önskvärt med ett arrangemang som innbär att antalet andrahandshyresgäster ökar. Andrahandshyresgästernas rättsställning är svag och någon förstärkning av denna är f.n. inte aktuell (se prop. 1983/84:137). - Det förefaller med hänsyn till det anförda vara mindre välbetänkt att nu bygga vidare på ett förfarande med kommunala förstahandskontrakt.

En annan möjlighet kan vara att arrangera prövningsförfarandet i anslutning till hyreslagens bestämmelser om överlåtelse - inkl. byte - av hyresrätten.

Hyresgästernas bytesrätt avhandlas i 35 § hyreslagen. År 1973 tillkom den "kommunala bytesrätten". Har kommun medverkat till att hyresgästen får annan bostad genom att anvisa eller förmedla denna, får kommunen - eller kommunalförbund - göra framställning hos hyresnämnden om tillstånd att överlåta den ledigblivna hyresrätten genom byte. Sådant tillstånd skall lämnas om hyresgästen har beaktansvärda skäl för bytet och detta kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden. Kommunen har alltså tillerkänts en självständig talerätt och intar ställning som part i bytesärendet. Partsställningen är av formell natur; i materiellt hänseende är kommunen - som ju inte har hyresrätten till byteslägenheten - inte part i egentlig mening. Den kommunala bytesrätten kan därför sägas vara en juridisk konstruktion där den materiellt berättigade hyresgästens bytesrätt utövas av kommunen.

Det prövningsförfarande som nu övervägs kan givetvis inte direkt inordnas i bestämmelserna om byte. Någon bytessituation föreligger inte, inte ens i den fingerade bemärkelse som utgör grunden för kommunens nuvarande bytesrätt. Vad som erfordras är i stället en bestämmelse som gör det möjligt för kommunen att då anvisningsrätt beträffande viss lägenhet föreligger med stöd av BFF, få anvisningen prövad av hyresnämnd. Medan bytesprocessen avser fråga om tillstånd till överlåtelse av hyresrätten, kommer det

nya prövningsförfarandet att avse fråga om tillstånd till upplåtelse av hyresrätten.

Det skisserade prövningsförfarandet måste bli föremål för noggranna överväganden. En fråga är därvid om förfarandet kan medföra ökade risker för hyresförluster för fastighetsägarna.

Ytterligare en möjlighet att komma tillrätta med problemet, som har diskuterats, går ut på att den kommunala anvisningsrätten skulle omvandlas till en upplåtelserätt, dvs. ägarna till statligt belånade hyreshus skulle betas rätten att avvisa hyresgäster som anvisats av bostadsförmedlingen. Kan fastighetsägaren inte acceptera den nya hyresgästen, skulle han således vara hänvisad till att säga upp honom enligt de regler som hyreslagen anvisar och den vägen få till stånd en prövning av hyresnämnden.

Ett sådant arrangemang får sägas vara långtgående, något som också framgår av att det går utöver det reformbehov som uppgivits från kommunalt håll.

Anvisningstider

Av bostadsstyrelsens föreskrifter till BFF framgår att i beslut om bostadslån skall föreskrivas att uppgift om beräknad inflyttningsdag i ny- och ombyggnadsfallen skall tillställas kommunen senast fyra månader före den sålunda beräknade dagen. Av bestämmelserna i BFF följer att kommunens anvisningsrätt förfaller om kommunen inte senast två månader före beräknad inflyttningsdag anvisat innehavare som skäligen bör godtagas. Beträffande ny- och ombyggda lägenheter gäller alltså i princip en anvisningstid om två månader vilket vi bedömer vara tillfyllest. Anvisningstiden för successionslägenheter är däremot inte reglerad på annat sätt än att av föreskrifterna till BFF följer, att i lånebesluten skall anges att fastighetsägare är skyldig att så tidigt som möjligt tillställa kommunen uppgift om tidpunkten då bostadslägenhet blir ledig.

Det är givetvis fullt möjligt att komplettera BFF med en bestämmelse om att viss minsta anvisningstid skall gälla i successionsfallen. Om ett prövningsförfarande kommer till stånd, torde emellertid behovet av förlängda anvisningstider minska och det kan ifrågasättas om det därefter är sådant att det bör föranleda ytterligare formaliserande föreskrifter. Då behovet av preciserade och förlängda anvisningstider övervägs, bör sambandet mellan dessa och behovet av en ersättningsbestämmelse för uppkomna hyresförluster uppmärksammas.

Bostadsförsörjningslagen (BFL)

Den nuvarande omfattningen av ackvisition med stöd av BFL är inte närmare kartlagd. Det är dock känt att BFL tillämpas i relativt många förmedlingspolitiskt aktiva kommuner och för år 1983 gällde exempelvis i Storstockholmsområdet att omkring 25 % av de successionslägenheter som tillställdes bostadsförmedlingen hade friställts med stöd av BFL. BFL:s betydelse som ackvisitionsmedel är alltså f.n. ingalunda obetydlig. Likväl får den betecknas som ett komplement till övrig lagstiftning och förekommande ackvisitionsavtal. Det finns dessutom anledning till antagande att BFL:s betydelse kommer att avta om BFF och bostadsanvisningslagen effektiviseras och förenklas. Av stor betydelse härutinnan blir de ackvisitionsavtal som kan antas bli ingångna i anslutning till den "nya" lagstiftningen. Med hänsyn till det anförda kan det ifrågasättas om BFL:s funktion - framför allt dess framtida funktion - försvarar mer omfattande lagstiftningsåtgärder i akt och mening att effektivisera dess tillämpning.

Den kritik som riktats mot BFL:s nuvarande utformning avser främst den risk som föreligger för att bostadsförmedlingen skall tappa anvisningsrätten genom att det bakomliggande hyresförhållandet upphör att gälla medan anvisningsförfarandet ännu pågår. Ackvisition enligt BFL handhas oftast så att hyresgäst som söker ny bostad genom förmedlingens försorg, begär att hans förutvarande hyresvärd undertecknar en s.k. värdförbindelse. Genom att underteckna värdförbindelsen förklarar sig hyresvärden villig att hyra ut den ledigblivna lägenheten till hushåll som bostadsförmedlingen anvisar. Vägrar hyresvärden att utfärda någon förbin-

delse eller vägrar han att godta anvisat hushåll, kan kommunen med stöd av 35 § hyreslagen ansöka om hyresnämndens tillstånd till överlåtelse (byte) av hyresrätten. En förutsättning för att nämnda förfarande skall vara meningsfullt är dock att hyresförhållandet hålls vid liv över bytesprocessen.

Detta säkerställs inte genom de nu förekommande värdförbindelserna. Värdförbindelsen är inte att jämställa med ett hyreskontrakt och den ger inte kommunen någon juridiskt bindande förmedlingsrätt. Eftersom de nuvarande värdförbindelserna endast kan åstadkommas på frivillig väg, löser man inte det påvisade problemet genom att förstärka förbindelsernas juridiska status. Ett regelsystem som gör det möjligt att framtvinga en formaliserad och juridiskt bindande värdförbindelse skulle i och för sig lösa detta problem men det innebär också en omfattande och långtgående lagstiftning. En annan möjlighet att hålla hyresförhållandet vid liv över bytesprocessen är att föreskriva att om frågan om överlåtelse av hyresrätten ännu ej är avgjord när hyrestiden går ut, förlängs hyresavtalet på oförändrade villkor till dess överlåtelsefrågan är slutligt avgjord. En sådan konstruktion torde förutsätta att kommunen - och inte den avflyttande hyresgästen - blir ansvarig för hyran under förlängningsperioden. Sammantaget innebär också denna lösning så pass ingripande och omfattande ändringar i hyreslagstiftningen, att dess ändamålsenlighet kan ifrågasättas.

Som ett alternativ till att "rusta upp" BFL med hjälp av ny lagstiftning bör möjligheten av att utveckla nya och effektivare tillämpningsrutiner övervägas. Det förefaller inte uteslutet att man härigenom i viss utsträckning skulle kunna komma tillrätta med BFL:s svagheter.

Befintliga tillämpningsrutiner, förhållandena på bostadsmarknaden och bostadsförmedlingarnas resurser varierar mycket mellan kommunerna. Utvecklingsarbetet måste ske med beaktande av dessa förutsättningar. Det är därför knappast möjligt att utarbeta centrala rekommendationer rörande tillämpningen av BFL. Såvitt gäller svårigheten att hålla det bakomliggande hyresförhållandet vid liv

över bytesprocessen, bör dock uppmärksammas att detta problem endast kan lösas genom ett utvecklat samarbete mellan kommunen (bostadsförmedlingen) och den avflyttande hyresgästen. Får hyresgästen klart för sig att han kan förlora sin nya bostad om han mot förmedlingens vilja säger upp sitt tidigare hyresavtal och om förmedlingen samtidigt gentemot hyresgästen påtar sig visst betalningsansvar för de hyreskostnader som bytesprocessen kan föranleda, bör förutsättningarna för samarbetet och därmed en framgångsrik process vara goda.

Bostadsanvisningslagen (BaL)

BaL trädde i kraft den 1 juli 1980. Erfarenheterna av lagen i tillämpning är dock fortfarande begränsade. Förmedling av bostäder enligt BaL:s regelsystem har hittills bara förekommit i Degerfors kommun.[1] I flera kommuner har BaL-beslut förberetts och i några fall har också misslyckade försök gjorts att vinna tillämpning av lagen. Här jämte har i ett tio-tal kommuner förhandlingar förts med de privata fastighetsägarna om avtal "i BaL:s anda". Förhandlingarna har i viss utsträckning lett fram till avtal. Dessa avtal varierar åtskilligt till sitt innehåll. Detsamma kan sägas om bedömningarna av avtalens värde. Utfallet har i vissa fall bedömts vara fullgott medan andra kommuner funnit det vara helt otillfredsställande.

En naturlig följd av den mycket begränsade erfarenhet av BaL i tillämpning som vunnits, är att kritiken i första hand avser lagens beslutsprocedur. Detta bör också bilda utgångspunkt för översynen av lagen. Kritiken av den föreskrivna beslutsproceduren kan sammanfattas enligt det följande:

---

1 Regeringen biföll 1984-04-05 besvär av Skellefteå kommun i fråga om tillämpning av bostadsanvisningslagen. Beslutet innebär att regeringen fastställt kommunstyrelsens beslut från år 1982 att Skellefteå centralort skall utgöra ett bostadsanvisningsområde.

"BaL:s beslutsprocedur vid införande av bostadsanvisningsområde är svårhanterlig och vidlyftig. - Beslutsfördelningen mellan kommunens styrelse och fullmäktige har vållat problem och det i lagen föreskrivna delgivningsförfarandet med berörda fastighetsägare har uppfattats som administrativt påfrestande och omotiverat ur rättssäkerhetssynpunkt. - Det förhållandet att delgivning skall ske på olika sätt i förfarandets olika led har vållat tolkningssvårigheter. - En samstämmig kritik har riktats mot föreskriften att delgivning skall ske med den faktiska och ej med den lagfarne ägaren. - Även det förhållandet att varje ny fastighetsägare måste underrättas för att beslutet skall bli gällande mot honom har utsatts för en närmast massiv kritik. - Viss besvärande osäkerhet råder också ifråga om vilka formalia som måste iakttas om ett beslut om BaL-område skall ändras i något avseende. Enligt en tolkning av lagen kan detta ske utan nya delgivningsomgångar medan andra hävdat att även smärre ändringar i ett BaL-beslut medför krav på att alla formalia måste iakttas på nytt. - Som omnämnts i det föregående framgår av förarbetena att inte en hel kommun bör utses till BaL-område. Denna begränsning har av bl.a. berörda myndigheter i Stockholms kommun bedömts vara hindersam."

Översynen av BaL:s beslutsprocedur kan ske på åtminstone två olika sätt. En möjlighet är att med bibehållande av lagens grundstruktur, se över de enskilda bestämmelserna. Alternativt kan en helt ny beslutsprocedur utarbetas.

Alternativ 1

Kritik har riktats mot lagens beslutsfördelning mellan kommunens styrelse och fullmäktige. Den valda ordningen har tillkommit av rättssäkerhetsskäl. Den är utförligt motiverad i propositionen (prop. 1979/80:72) och godtagen av lagrådet. Det får betecknas som tveksamt om kritiken har sådan tyngd att den motiverar en översyn av dessa bestämmelser. Sannolikt kommer också de problem som har med beslutsfördelningen att göra, att avta när ytterligare erfarenheter av BaL i tillämpning har vunnits. - En annan sak är att det bör finnas politisk förankring för BaL-beslutet i fullmäktige. Det kan därför många gånger vara lämpligt att fullmäktige fattar ett "principbeslut" om inrättande av ett eller flera BaL-områden. Dessa beslut får dock inte vara så detaljerade - t.ex. beträffande ikraftträdandetidpunkt eller undantagsbestämmelser - att de i praktiken ersätter kommunstyrelsens beslut och den utredning som skall föregå ett sådant.

Delgivningsförfarande bör ses över. Det är inte uteslutet att de nu föreskrivna delgivningsomgångarna kan koncentreras. Dessutom förefaller det lämpligt att ändra bestämmelserna så att delgivning kan ske med den lagfarne ägaren. En sådan ordning gäller t.ex. i bostadsförvaltningslagen och i bostadssaneringslagen. Även önskemålet om att BaL-beslutet skall gälla mot en ny fastighetsägare utan att denna i särskild ordning delges beslutet bör kunna tillgodoses, men det torde förutsätta att beslutet antecknats i fastighets- eller tomträttsboken. Exempel på sådana konstruktioner finns i flera lagar på hyresrättens område. Frågan om vilka formalia som skall iakttas då ett beslut om BaL-område skall ändras är behandlad i prop. 1979/80:72, framför allt av lagrådet. Det får därför betecknas som tveksamt om något behov av förtydligande föreligger.

Vad slutligen gäller frågan om en hel kommun skall kunna utses till BaL-område, kan konstateras att den hittills ansetts vara avhängig inställningen till en obligatorisk - eller generell - bostadsförmedling. Riksdagen har vid ett flertal tillfällen avvisat förslag om obligatorisk kommunal bostadsförmedling, bl.a. under hänvisning till att tillämpningen skulle bli tungrodd och förutsätta en omfattande kontrollapparat för att bli effektiv. Det kan väl emellertid något ifrågasättas om de av riksdagen anförda skälen mot en obligatorisk bostadsförmedling är av avgörande betydelse just i valet mellan att utse en hel kommun till BaL-område eller att begränsa beslutet till ett eller flera delområden av kommunen. Valet mellan dessa alternativ kan bara helt marginellt återverka på dimensioneringen av kontrollapparaten. Valet inverkar inte heller på omfattningen av den erforderliga lagstiftningen; ett annat argument som riksdagen anfört mot en obligatorisk bostadsförmedling är annars att den skulle kräva en oacceptabelt vidlyftig lagstiftning. I sammanhanget bör också beaktas att flera av de avtal "i BaL:s anda" som ingåtts, avser en hel kommun. Det kan synas otillfredsställande att kommunens alternativ till avtal - alltså lagtillämpning - inte får avse samma geografiska område som det avtal som förberetts men inte kommit till stånd alternativt det avtal som tillämpats men sagts upp.

Alternativ 2

En möjlighet att åstadkomma en ny beslutsprocedur synes vara att BaL konstrueras så att det är riksdagen som genom lagstiftning bestämmer i vilka kommuner lagen skall gälla. Vid de ändringar i förköpslagen som riksdagen nyligen beslutat (prop. 1983/84:141, BoU 27, rskr 302) har en sådan konstruktion använts. Givetvis är det kommunerna som skall initiera sådana beslut. Regeringen bör kunna närmare avgränsa de områden av en kommun där anvisningsrätten skall gälla.

Oavsett hur BaL konstrueras, måste framhållas att lagtillämpning endast utgör ett alternativ till att berörda parter löser ackvisitions- och anvisningsfrågorna genom avtal. Det är därför viktigt att lagen avfattas så att denna möjlighet står öppen.

10.5 Hyresgästinflytande

I kommittédirektiven sägs bl.a. att uppdraget skall omfatta en översyn av förutsättningarna för hyresgästinflytande, med utgångspunkten att hyresmarknadens parter genom avtal bör styra utvecklingen av detta inflytande. Av direktiven framgår vidare att syftet med översynen skall vara att skapa förutsättningar för ett boinflytande för de hyresgäster som bor i privata hyreshus som ansluter till det inflytande hyresgästerna i det allmännyttigt ägda beståndet har till följd av de boinflytandeavtal som där gäller.

På uppdrag av kommittén har Bo Bengtsson företagit en studie över de boendes inflytande på hyresmarknaden. Uppdraget är redovisat i "Förutsättningar och hinder för boinflytande i privata hyresfastigheter" (Ds Bo 1983:5).

Hyresgästinflytande kan utövas på olika beslutsnivåer och kan gälla såväl den fysiska planeringen av bostadsområdena som förvaltningen av bostäderna. Inflytandet kan utövas kollektivt eller individuellt.

Hyresgästinflytande kan åstadkommas med lagstiftning men det kan också grundas på avtal. Den hittillsvarande utvecklingen har gått stegvis och i växelverkan mellan lagstiftning och frivilliga avtal. Ett hyresgästinflytande som bygger på frivilliga avtal har flera fördelar. Frivilliga avtal bygger på en ömsesidig vilja att utvidga området för hyresgästinflytandet. Härigenom minskar riskerna avsevärt för att inflytandet skall medföra tvister mellan hyresgäster/hyresgästkollektiv och fastighetsägare. Avtalsmodellen gör det också möjligt att utforma inflytandet med hänsyn till lokala förutsättningar och den möjliggör en smidig anpassning till mer generella förändringar på hyresmarknaden.

I det allmännyttigt ägda beståndet bygger förekommande boinflytandeavtal på en rekommendation av SABO och Hyresgästernas Riksförbund från år 1979. Inflytandeavtalen utgår från gällande förhandlingsordningar och kan sägas komplettera dessa med ett i första hand kollektivt inflytande över förvaltningen av bostadsområdena. Rekommendationen har lett till att boinflytandeavtal gäller för större delen av det allmännyttiga beståndet. Någon systematisk utvärdering av de allmännyttiga boinflytandeavtalen har inte gjorts, men den allmänna bilden är att avtalen gett de boende ett ökat faktiskt inflytande.

Sedan kommittédirektiven beslutades, har Sveriges Fastighetsägareförbund och Hyresgästernas Riksförbund i september 1983 utfärdat en gemensam rekommendation till sina resp. medlemmar om att teckna avtal om boinflytande. Rekommendationen har i huvudsak samma uppbyggnad som det allmännyttiga inflytandeavtalet.

Förutsättningarna för hyresgästinflytande och för ingående av lokala inflytandeavtal är inte desamma på den privata som på den allmännyttiga sektorn, bl.a. beroende på organisatoriska och strukturella skillnader. Likväl finns det anledning till antagande att utvecklingen beträffande hyresgästinflytandet på privatsektorn i många avseenden kommer att följa den positiva utveckling man kan konstatera för det allmännyttiga området.

Under år 1983 har vidare inom bostadsdepartementet påbörjats en översyn av bostadssaneringslagen och andra lagar som har betydelse vid genomförandet av förnyelseåtgärder inom bostadsområdena. Denna översyn kommer bl.a. att avse formerna för de boendes inflytande över den fysiska planeringen.

Under år 1983 har också hyreslagen ändrats. Lagändringen - som initierats av SABO och Hyresgästernas Riksförbund - har tillkommit för att ge hyresgästerna ett större individuellt inflytande över den egna lägenheten.

Utvecklingen under det senaste året har alltså lett fram till en rekommendation om att teckna avtal om boinflytande på den privata hyressektorn. Rekommendationen innebär att de berörda hyresgästernas möjligheter att utöva inflytande på sitt boende i hög grad vidgats. Inom det allmännyttiga beståndet pågår f.n. ett omfattande utvecklingsarbete inom ramarna för ingångna inflytandeavtal. Ett större individuellt hyresgästinflytande har möjliggjorts genom lagstiftning.

Vid en sammantagen bedömning av den utveckling som skett och med beaktande av det utvecklingsarbete som pågår på marknaden och i bostadsdepartementets regi, finner vi det inte vara erforderligt att nu föreslå ytterligare statliga insatser för att vidga hyresgästinflytandet.

10.6 Övriga frågor som rör den sociala bostadspolitiken

Vi har i detta kapitel huvudsakligen behandlat frågor som rör en rättvis fördelning av bostäder, bostadsutrymme och bostadsmiljöer. Det finns givetvis en mängd andra frågor som kan anses vara av bostadssocial art. Det kan t.ex gälla boendet för speciella grupper som äldre, ungdomar eller handikappade. Det kan gälla bostädernas och bostadsområdenas kvalitet, tillgången till bostadskomplement, service m.m. eller förutsättningarna för andra boendeformer än de nu gängse. Det kan gälla frågor om hälsa och säkerhet i bostäder och bostadsområden, barnens uppväxtmiljö eller vem som skall ha inflytandet över bostadsmiljöernas utform-

ning. Även på plan- och bygglagstiftningen kan bostadssociala synpunkter läggas.

Det är inte vår avsikt att ta upp alla tänkbara synpunkter på en social bostadspolitik till behandling, men dels vill vi hålla möjligheten öppen att återkomma till en fördjupad eller utvidgad diskussion om den sociala bostadspolitikens omfattning och inriktning, dels återstår det viktiga frågor som vi avser att återkomma till senare.

Enligt våra direktiv skall vi inte ta upp olika gruppers boende till någon särskild behandling. Ej heller skall vi ta upp frågan om hur bostädernas tillgänglighet skall kunna ökas. Däremot överväger vi att återkomma till en utförligare diskussion om bostädernas och bostadsområdenas utformning och innehåll samt hur vissa grundläggande bostadskvaliteter skall kunna garanteras.

Den kanske viktigaste frågan som återstår att behandla är dock de allmännyttiga bostadsföretagens roll i den sociala bostadspolitiken. Enligt direktiven skall vi överväga om det behövs särskilda åtgärder för att trygga denna roll i framtiden. En annan fråga som berörs i direktiven är förutsättningarna för kooperativ förvaltning av hyreshus. Den gäller boinflytande men även de allmännyttiga företagens roll. Till dessa och andra frågor som rör den sociala bostadspolitiken får vi återkomma i slutbetänkandet.

11 SÄRSKILDA BOSTADSSKATTEFRÅGOR

11.1 Inledning

Bostadsbeskattningen utgör en integrerad del av bostadspolitiken. Tillsammans och i samverkan med bl.a. finansierings- och bidragssystemen utgör beskattningen ett viktigt instrument för att uppnå de bostadspolitiska målen. Vissa övergripande frågor om samverkan mellan finansiering och beskattning har vi tidigare diskuterat, främst i kap. 8.

Våra direktiv inrymmer såväl en övergripande översyn av bl.a. bostadsbeskattningen som ett antal särskilda bostadsskattefrågor. I detta kapitel diskuterar vi dessa särskilda frågor. Vissa av frågorna är delvis beroende av de överväganden om finansiering och beskattning som kommer att bli en följd av diskussionerna i kap. 8. Eftersom dessa diskussioner inte är slutförda, blir inte heller diskussionerna om vissa särskilda bostadsskattefrågor slutförda till alla delar. Vi har trots det valt att diskutera frågorna utifrån nu gällande regler och kända reformförslag samt redovisa resultatet av våra diskussioner. Detta medför dock att ytterligare överväganden kan behöva företas under vårt fortsatta arbete. Därvid kan även ytterligare frågor bli aktuella.

Skatteregler är ofta relativt svårtillgängliga. Bestämmelserna om bostäders beskattning utgör inte något undantag härifrån. Vi har därför valt att inte redogöra för gällande rätt eller dess historiska bakgrund i något särskilt kapitel eller avsnitt. I den mån sådana redogörelser har ansetts nödvändiga för att förstå sammanhangen och diskussionerna, har redogörelserna i stället tagits in i anslutning till diskussionerna.

11.2 Bostadsbeskattningens principer

11.2.1 Allmänt

Alla behöver en bostad. Alla berörs därför på ett eller annat sätt av olika företeelser som inverkar på kostnaderna för boendet. Beskattningen utgör en sådan företeelse I vilken omfattning som be-

skattningen inverkar på boendekostnaderna varierar med den boendes ekonomiska och personliga förhållanden. Vissa skatteformer, såsom mervärdeskatt och olika punktskatter, har inte någon specifik bostadspolitisk inriktning, trots att de i många fall direkt påverkar boendekostnaderna. Detta hindrar inte att hänsyn tas till bl.a. bostadsmarknaden när dessa skatteformer övervägs.

Skattesystemet skall i första hand bidra till att täcka den offentliga sektorns utgifter. Det ställs dock även andra krav på det svenska skattesystemet. Beskattningsmetoderna skall vara enkla och skatteuttaget skall vara rättvist. Så långt är det närmast fråga om renodlad skattepolitik. Rättvisekravet har manifesterats i den s.k. skatteförmågeprincipen. Denna innebär att personer med samma skatteförmåga, bärkraft, skall betala lika stor skatt. Sådana delar av skattesystemet som inte kan anses uppfylla dessa målsättningar kan i regel rättas till genom tekniska lösningar.

Förutom uppgiften att vara en inkomstkälla har andra målsättningar styrt utformningen av det svenska skattesystemet. Skatteförmågeprincipen har fördelningspolitiska inslag. Även andra fördelningseffekter har man velat uppnå via beskattningen. Skattesystemet skall också ha bl.a. önskvärda konjunkturpolitiska, näringspolitiska och bostadspolitiska effekter. Det skall dessutom helst befrämja en allmän ekonomisk tillväxt. Naturligtvis uppstår ofta konflikter mellan alla dessa målsättningar. Sådana konflikter är svårare att lösa genom endast tekniska förändringar i skattesystemet. Inom bostadssektorn gör sig i stort sett samtliga nu nämnda målsättningar gällande.

Skattesystemet bygger principiellt på att det sammanlagda nettot av en persons olika ekonomiska aktiviteter visar dennes bärkraft, dennes skatteförmåga. Tekniskt sett är därför skattereglerna uppbyggda kring olika inkomstslag (inkomst av tjänst, fastighet m.m.) och inom varje inkomstslag skilda förvärvskällor. Om man äger sin bostad eller innehar den med bostadsrätt utgör bostaden en sådan förvärvskälla. Det "ekonomiska resultatet" av dessa förvärvskällor ligger till grund för beskattningen. Boendet kan dock inte jämställas med andra verksamheter som främst syftar till att förvärva inkomster. Bostadsbeskattningen får därför en annan prägel än sådan beskattning som

primärt är avsedd att träffa verksamheter av renodlad ekonomisk karaktär. Denna särprägel kan medföra att den teoretiska logiken i skattesystemet till viss del urholkas Detta är dock en nödvändig följd av de bostadspolitiska målsättningarna inom skattesystemet.

Olika inslag i skattesystemet är således mer eller mindre bostadspolitiskt inriktade. En del har redan från början motiverats av bostadspolitiska skäl Detta gäller exempelvis hyreshusavgiften och dess eventuella efterföljare, den statliga fastighetsskatten. Andra har en mer renodlad skattepolitisk bakgrund, men har efter hand fått en stor bostadspolitisk betydelse. Ett exempel på ett sådant inslag är villabeskattningen.

I kap. 1 har vi redogjort för bostadspolitikens mål. Beskattningen utgör, som nämnts, ett av många medel för att uppnå dessa mål. Beskattningen kan dock vara ett ganska "trubbigt" instrument i detta avseende. Skattesystemet skall ju tillgodose även många andra krav än de rent bostadspolitiska. Skattereglerna griper också in i många andra verksamheter i samhället utanför bostadssektorn. Bostadspolitiskt motiverade förändringar av skattesystemet kan därför medföra oönskade effekter inom andra sektorer. Detta kräver särskild uppmärksamhet. I 1974 års bostadspolitiska beslut konstaterades också att de största förutsättningarna för att uppnå de bostadspolitiska målen paritet och neutralitet låg inom finansieringssystemet. Eftersom de olika upplåtelseformerna behandlades olika i skattehänseende anpassades finansieringssystemet i enlighet därmed.

Finansieringssystemet är generellt till sin karaktär, bl.a. genom att det inte beaktar den boendes ekonomiska förhållanden. Någon "inkomstprövning" görs inte. Även skattesystemet är generellt, så till vida att i princip alla inkomsttagare omfattas av systemet. Alla omfattas således även av de subventionsinslag som finns i skattesystemet. Hit hör bl.a. egnahemsägarnas ränteavdrag. Hittills har värdet av ränteavdragen, skattemässigt sett, varierat med den skattskyldiges marginalskatteförhållanden. Bl.a. på grund härav har det varit hart när omöjligt att avväga de olika subventionsformerna på ett sådant sätt att neutralitet i boendekostnader mellan de olika besittningsformerna har uppnåtts.

Inkomstskattereformen medför att variationsbredden av underskottsavdragens skattemässiga värde minskar. För flertalet inkomsttagare kan detta värde beräknas till 50 %. De skattemässiga effekterna av såväl räntebidrag som ränteavdrag torde därför kunna överblickas med större säkerhet efter reformen än vad som kunde göras dessförinnan. Därigenom minskar svårigheterna att avväga de olika subventionsformerna på ett rättvist sätt.

11.2.2 Särskilt om beskattning av egnahem och fritidshus

I detta avsnitt diskuteras principerna för beskattning av s.k. en- och tvåfamiljsfastigheter, dvs. sådana fastigheter som schablonbeskattas enligt 24 § 2 mom. och 25 § 3 mom. kommunalskattelagen (1928:370 - KL). Det är i huvudsak villor och fritidshus som omfattas av denna schabloniserade beskattningsmetod. Metoden kallas därför i det följande för villaschablonen.

Gällande bestämmelser

Villaschablonen tillämpas på sådana fastigheter som är inrättade till bostad åt en eller två familjer. Detta gäller även om fastigheten, utöver de nämnda bostadsutrymmena, innehåller något enstaka rum för uthyrning eller i ringa omfattning kan användas för något annat ändamål än som bostad. Även fritidshus omfattas i regel av schablonmetoden. Om fastigheten hyrs ut kan detta medföra att villaschablonen inte skall tillämpas, se avsnitt 11.3.4. Används fastigheten delvis i ägarens rörelse tillämpas villaschablonen på den del av fastigheten som inte används i rörelsen.

Villaschablonen innebär att man som intäkt skall redovisa en viss procent av fastighetens taxeringsvärde. Intäkten beräknas enligt följande progressiva skala.

Intäktsprocent	Taxeringsvärde, kr
2	0 - 450 000
4	450 000 - 600 000
6	600 000 - 750 000
8	750 000 -

Från intäkten medges avdrag endast för ränteutgifter och tomträttsavgäld. Ränteutgifterna skall dock kvittas mot eventuellt uppburet räntebidrag, varefter avdrag medges för det överskjutande beloppet. Den som själv är bosatt på fastigheten får därutöver göra ett s.k. extra avdrag på högst 1 500 kr.

Uppkommer det ett underskott vid inkomstberäkningen får detta dras av från den skattskyldiges inkomster från andra förvärvskällor (46 § 1 mom. KL). Det finns vissa begränsningar i denna avdragsrätt. Begränsningarna hänger samman med att en fastighets inkomst skall beskattas i den kommun där fastigheten är belägen, se vidare avsnitt 11.3.6.

Om man redovisar ett överskott av fastigheten, och om denna är belägen i hemortskommunen, får man göra ett s.k. procentavdrag vid den kommunala taxeringen. Å andra sidan skall ett lika stort belopp tas upp som intäkt vid samma taxering, det s.k. garantibeloppet. Såväl procentavdraget som garantibeloppet skall för helt år beräknas till 1,5 % av taxeringsvärdet. Genom konstruktionen garanteras kommunerna att minst detta belopp tas upp som taxerad inkomst i den kommun där fastigheten är belägen. Nu nämnda regler gäller i princip alla fastigheter, oavsett beskattningsmetod.

Bakgrund

Villaschablonen infördes år 1953 (prop. 1953:187, BeU 50, rskr 286) och tillämpades första gången vid 1955 års inkomsttaxering. Tidigare beskattades även dessa fastigheter enligt en konventionell metod. (Angående vad som avses med en konventionell metod, se avsnitt 11.5.) Stora tillämpningssvårigheter hade dock uppstått. Dessa hänförde sig dels till intäktsberäkningen, dels till kontrollen av de yrkade kostnadsavdragen.

Teoretiskt motiverades villaschablonen med att innehav av villafastighet knappast kunde jämställas med innehav av förvärvskälla i egentlig mening. Villaägaren kunde snarare likställas med den som hyrde sin bostad. Det framhölls emellertid att det förelåg en väsentlig skillnad, som hindrade att villafastigheterna helt uteslöts från skattemässig inkomstberäkning. Denna skillnad bestod i att villaäga-

ren i regel hade ett eget kapital placerat i fastigheten, på vilket han inte behövde betala ränta. En hyresgäst däremot ägde inte någon del av det i lägenheten nedlagda kapitalet, och hans hyra inkluderade därför ränta på hela detta kapital. Med utgångspunkt från att värdet av fastighetens nyttjande sett på lång sikt motsvarade omkostnaderna för innehavet, däri inräknat skälig ränta på det egna kapitalet, borde man - för att åstadkomma likställdhet mellan hyresgäster och villaägare - beskatta avkastningen av det i villafastigheten nedlagda egna kapitalet. Med tanke bl.a. på svårigheten att avgöra i vad mån ägarens skulder hänförde sig till fastigheten borde emellertid denna avkastning beräknas till viss i lagen angiven procent av fastighetens totala taxeringsvärde samt avdrag medges för skuldräntor.

Mot reformen invändes bl.a. att metoden inte skulle befrämja rättvisa vid taxeringen och inte heller stämde överens med den grundläggande principen att var och en skall betala skatt efter sin förmåga. Mot dessa invändningar anförde departementschefen i propositionen att de gällande reglerna ingalunda garanterat likformighet och rättvisa beträffande beskattning av enfamiljshus. Vidare anförde han att den föreslagna metoden skulle erbjuda mycket stora fördelar i fråga om enkelhet i tillämpningen. De praktiska vinsterna för såväl allmänheten som taxeringsmyndigheterna var sålunda uppenbara. Metoden skulle vidare leda till större enhetlighet mellan olika skattskyldiga och därför befordra rättvisesynpunkten.

Intäktsprocenten fastställdes ursprungligen till 3. I propositionen anförde departementschefen, att eftersom villafastigheter knappast kunde likställas med förvärvskällor i vanlig mening, borde värdet av den förmån, som ägarna kunde anses åtnjuta av det egna kapitalet i fastigheterna, uppskattas efter ett jämförelsevis lågt procenttal. Det låg nära till hands att därvid anknyta till den avkastning ägaren skulle erhålla, om han placerade det jämförelsevis lilla kapital, som det vanligtvis rörde sig om, på ett sätt som eljest kunde ifrågakomma, exempelvis genom insättning i sparbank. Med utgångspunkt från då rådande förhållanden borde procenttalet i så fall lämpligen bestämmas till 3. Eftersom ränta på lånat kapital fick avdras med verkliga beloppet och sådan ränta i allmänhet utgick efter

ett något högre procenttal blev resultatet, att den beräknade räntan på det egna kapitalet oftast kom att i realiteten understiga 3 % av detta kapital. Ju högre ränta fastighetsägaren tvingades betala på det lånade kapitalet, desto lägre blev det procenttal, som motsvarade förhållandet mellan fastighetens uppskattade inkomst och det egna kapitalet. Vid mera avsevärda förskjutningar i räntenivån borde självfallet procenttalet kunna ändras.

Avdragsrätten begränsades till räntekostnader på lånat i fastigheten nedlagt kapital och till tomträttsavgäld.

Samtidigt konstruerades den kommunala fastighetsbeskattningen om. Det nuvarande garantiskattesystemet infördes. Repartitionstalet, det procenttal efter vilket garantibeloppet skall beräknas, sänktes härvid från 5 till 4 %.

I propositionen anfördes även att på längre sikt borde utfallet av den nya metoden bli i stort sett detsamma som enligt den konventionella metoden.

I samband med 1957 års allmänna fastighetstaxering sänktes intäktsprocenten till 2,5 (prop. 1957:71, BeU 32, rskr 180). Då infördes även ett extra avdrag på 200 kr.för dem som var bosatta på fastigheten. Samtidigt sänktes repartitionstalet till 2,5 %.

Även i samband med 1965 års allmänna fastighetstaxering ändrades villaschablonen (prop. 1965:30, BeU 24, rskr 228). Intäktsprocenten och repartitionstalet sänktes till 2 %. I samband härmed framfördes från vissa remissinstanser att villaägare visserligen fick anses vara en i beskattningshänseende gynnad grupp men att höjda taxeringsvärden inte automatiskt borde föranleda ökade boendekostnader. Departementschefen anförde i anslutning till det sist sagda:

Detta gäller då främst en- och tvåfamiljsfastigheter av det slag som i dagligt tal innefattas i begreppet egnahem. Förhållandet är i viss mån ett annat när det gäller villor, som i fråga om storlek och utförande klart faller utom det normala egnahemsbegreppet. Beträffande dylika fastigheter kan det vara motiverat att hålla fast vid den princip som ligger till grund för schablonregeln, nämligen att den inkomst som beskattas skall motsvara en skälig förräntning på det kapital fastigheten representerar. Det kan därför finnas fog för

skilda beräkningsgrunder för olika slag av en- och tvåfamiljsfastigheter. Frågan om en gränsdragning vid beskattningen mellan olika slag av fastigheter rymmer emellertid många problem och jag är därför inte beredd att nu föreslå ändrade regler härutinnan. Det är dock min avsikt att snarast låta utreda frågan och därmed sammanhängande spörsmål.

Den avsedda utredningen - villabeskattningsutredningen - föreslog att procentsatsen för intäktsberäkningen skulle differentieras (stencil Fi 1966:4). På grundval av utredningens förslag infördes fr.o.m. 1968 års taxering en progressiv intäktsberäkning (prop. 1966:151, BeU 62, rskr 390), med som högst 8 % på taxeringsvärde över 200 000 kr. Som skäl för reformen åberopades i första hand att det vid fastighetstaxeringen tillämpade systemet med vida säkerhetsmarginaler (20 % på en- och tvåfamiljsfastigheter) ledde till att ett i kronor räknat allt större kapital blev obeskattat vid inkomsttaxeringen ju värdefullare en villa var. En sådan ordning kunde inte anses godtagbar ur rättvisesynpunkt. För rena lyxvillor innebar systemet enligt departementschefen att taxeringsvärdet inte ens tillnärmelsevis återspeglade det nedlagda kapitalet. Procentsatsen 8 i toppskiktet ansågs motsvara en i dåvarande ränteläge tämligen högt beräknad avkastning. Från samhällsekonomisk synpunkt var det önskvärt att begränsa byggandet av extrema lyxvillor. Tillgängliga resurser skulle reserveras för att bygga bostäder som tillgodosåg det normala bostadsbehovet.

Vid 1970 års allmänna fastighetstaxering ändrades skiktgränserna och villaavdraget höjdes till 500 kr.(prop. 1970:49, BeU 34, rskr 133). Oskäliga verkningar av de höjda taxeringsvärdena skulle undvikas. Man bedömde att ca 95 % av alla villor och praktiskt taget samtliga fritidshus skulle komma att ligga "i det för vanliga egnahem avsedda 2-procentsskiktet".

I 1974 års bostadspolitiska beslut anförde departementschefen (prop. 1974:150) beträffande villabeskattningen bl.a. att denna i praktiken kommit att fungera som ett stöd till boende i egnahem. Han fortsatte sedan:

Detta stöd är en förutsättning för att flertalet villaägare skall ha ekonomiska möjligheter att bo kvar i sina hem. Det kan därför inte komma ifråga att i någon nämnvärd omfattning minska dessa förmåner för hushåll som bor i egna hem av normal storlek och standard. Där-

emot är det direkt stötande att samhället stödjer boendet i villor som till storlek och standard väsentligt överstiger normala villor. Målet bör vara att de hushåll som väljer att bo i sådana villor också skall betala den faktiska kostnaden för boendestandard som överstiger den normala.

I samband med 1975 års allmänna fastighetstaxering beslutades att skiktgränser och villaavdrag skulle höjas (prop. 1975:92, SkU 25, rskr 126). Schablonintäkten skulle utgöra 2 % upp till taxeringsvärde 200 000 kr., 4 % därifrån upp till 250 000 kr., 8 % därifrån upp till 300 000 kr. och 10 % däröver. Härigenom undveks att bl.a. nybyggda småhus finansierade med statliga lån i skattehänseende betraktades som lyxvillor. Villaavdraget höjdes till 1 000 kr i syfte att lindra verkningarna av fastighetstaxeringen bl.a. för ägare av äldre småhus som ej berördes av de höjda skiktgränserna.

Nästa ändring av villaschablonen gjordes år 1977 med tillämpning från 1979 års taxering (prop. 1977/78:68, SkU 18, rskr 114) Intäktsprocenten i lägsta skiktet höjdes härvid till 3. Skälet var att prisutvecklingen på en- och tvåfamiljsfastigheter varit så stark sedan 1973 (värdeår för 1975 års allmänna fastighetstaxering) att taxeringsvärdenas relation till fastighetspriserna redan första året under den löpande taxeringsperioden låg på i genomsnitt 61 % för villor och på 56 % för fritidsfastigheter.

Med hänsyn till de taxeringsvärdehöjningar som förväntades vid 1981 års allmänna fastighetstaxering fick 1976 års fastighetstaxeringskommitté i uppdrag att se över bl.a. skiktgränser och procentsatser vid småhusbeskattningen. De genomsnittliga taxeringsvärdehöjningarna beräknades för villor till ca 110 % och för fritidsfastigheter till ca 150 %. Kommittén övervägde olika skiktgränser och procentsatser. Därjämte utformade kommittén ett system med regionalt differentierad villaschablon. I sitt betänkande (Ds B 1980:5) Villabeskattning 81 föreslog dock kommittén en för riket enhetlig schablon med i huvudsak de skiktgränser och procentsatser som nu gäller. Vidare föreslog kommittén att det extra avdraget skulle höjas till 1 500 kr. Under remissbehandlingen uttryckte vissa instanser önskemål om en annorlunda utformad villabeskattning. Det lämpliga i att för framtiden arbeta med en enhetlig schablon för hela landet ifrågasattes och en delvis återgång till en mer konventionell metod förespråkades. I anslutning

härtill uttalade departementschefen (prop 1980/81:42, s. 30 - 31) följande:

Den nuvarande schablonmetoden har åtskilliga fördelar inte minst för att den är enkel att tillämpa av såväl de skattskyldiga som berörda myndigheter. Denna omständighet bör enligt mitt förmenande tillmätas stor betydelse med tanke på det avsevärda antalet egnahem och fritidsfastigheter, sammanlagt över 1,8 miljoner vid 1981 års fastighetstaxering. Även för framtiden torde det därför vara nödvändigt med tämligen långtgående inslag av schabloner på detta område. En återgång till det system som gällde före schablonens införande skulle innebära en drastiskt ökad belastning och försämrad arbetssituation för taxeringsorganisationen. I vart fall är det för dagen inte möjligt att genomföra någon omläggning av nuvarande schablonmetod som sådan.

Han ansåg det inte heller då möjligt att finna en acceptabel lösning på de problem som en för hela landet enhetlig schablon medförde utan fann att gällande principer tills vidare måste upprätthållas. En grundläggande omprövning för framtiden borde dock göras. De föreslagna ändringarna i villaschablonen hade till syfte att hålla verkningarna av de höjda taxeringsvärdena på en sådan nivå att inte socialt oacceptabla effekter uppstod för de egnahemsägande hushållen. De höjda taxeringsvärdena återspeglade dock förmögenhetsökningar som i rimlig utsträckning måste slå igenom också i fråga om den avkastning som skall tas upp till beskattning. Med hänsyn till den skärpning av garantiskatten som också följde av de höjda taxeringsvärdena föreslog departementschefen att repartitionstalet skulle sänkas från 2 till 1,5 %. Vidare föreslog han att extra avdraget skulle höjas till 1 500 kr. och att villaschablonen skulle utformas på sätt som nu gäller.

Riksdagen (SkU 1980/81:11, rskr 94) delade uppfattningen att villaschablonen borde bygga på nuvarande regelsystem. Schablonen borde vara så utformad att en fastighetsägare som bebor en villa med storlek och standard väsentligen över det normala beskattas för det verkliga värdet av sitt boende. Å andra sidan borde man i möjligaste mån söka undvika att standardvillor i orter med hög prisnivå beskattas som lyxvillor eller att lyxvillor i områden med låg värdenivå går fria från progressionen vid intäktsberäkningen. Förslagen i propositionen fick anses innebära en skälig avvägning.

Våra direktiv

I våra direktiv konstateras att någon mera grundläggande omprövning av villabeskattningen inte skett sedan den infördes i mitten av 1950-talet. Mot bakgrund av de ändrade förutsättningar som numera råder bör vi därför undersöka om schablonbeskattningen bör behållas eller om den bör ersättas eller kompletteras med någon annan form av beskattning. I direktiven erinras dock om att en schablonbeskattning har avsevärda praktiska fördelar. Vidare anför departementschefen att en förutsättning för ett bättre utnyttjande av de subventioner som kanaliseras till bostadssektorn torde vara att egnahemsbeskattningen får en mer bostadspolitisk prägel. Det kan ifrågasättas om beskattningen skall träffa det kapital som egnahemmet representerar. En uppgift för kommittén är därför att undersöka möjligheterna och förutsättningarna för en ändring av beskattningens utformning och principerna för den.

Några statistiska uppgifter

Ca 80 % av hela fastighetsbeståndet omfattas av villaschablonen. Småhusen representerar ca 45 % av det totala taxeringsvärdet enligt 1983 års särskilda fastighetstaxering (SCB SM N 1983:10). Förhållandena framgår av fig. 11.1.

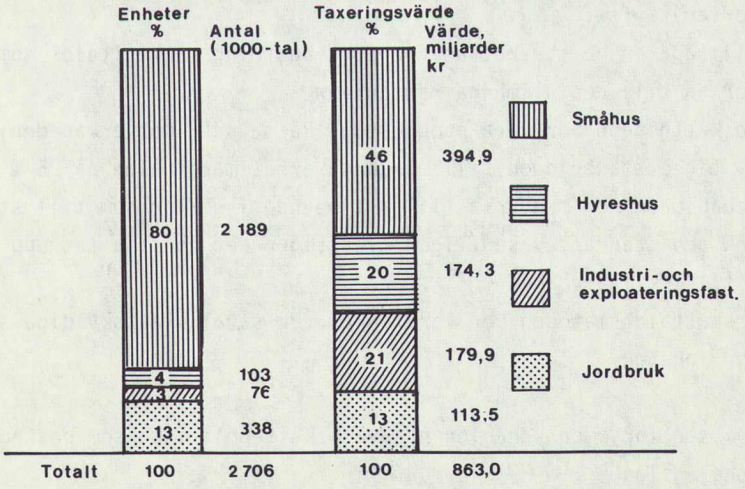


Fig. 11.1 Fastigheters fördelning efter art och typ i relation till totala antalet enheter och totala taxeringsvärdet

Det kan också nämnas att för inkomståret 1981 har antalet deklaranter beräknats till ca 6,5 miljoner. Av dessa berörs ca 2 150 000 av villaschablonen. Så många deklaranter redovisade nämligen innehav av villa eller fritidshus. Uppgifterna har hämtats ur riksrevisionsverkets taxeringsstatistiska undersökning för taxeringsåret 1982. Av samma material framgår också bl.a. att knappt 70 % av dem som deklarerade villainnehav redovisade underskott av fastigheten. Det totala villaunderskottet uppgick till ca 16,7 miljarder kr. Knappt 30 % av villaägarna redovisade ett skattemässigt överskott av fastigheten på totalt ca 0,8 miljarder kr.

Överväganden

Som framgått av föregående avsnitt har den schabloniserade villabeskattningen diskuterats livligt alltsedan metodens tillkomst. De motiv som legat bakom dess införande och senare ändringar kan sammanfattas enligt följande.

1. Utifrån den grundläggande principen att villaägare skall jämställas med hyresgäster skall villabeskattningen medföra kostnadsneutralitet mellan skilda upplåtelseformer.
2. Av rättviseskäl bör inkomstberäkningen utgå från det kapital, som ägaren lagt ned i fastigheten, trots att det egna hemmet skiljer sig från andra förvärvskällor genom att ägaren i regel saknar förvärvssyfte.
3. Villaägaren bör beskattas för en avkastning på kapitalet som knyter an till den allmänna räntenivån.
4. Beskattningen bör vara progressiv. På så sätt motverkas den vid fastighetstaxeringen tillämpade säkerhetsmarginalen på 25 %.
5. Schablonen bör medverka till att boende i villor som till storlek och standard väsentligen överstiger det normala tas upp till sitt verkliga värde.
6. Beskattningsmetoden bör vara enkel för såväl skattskyldiga som myndigheter.

Som vi ser inrymmer schablonen såväl skattepolitiska som bostadspolitiska inslag.

Frågan om kostnadsneutralitet är gammal. Före villaschablonen beräknades villainkomsten i princip efter en jämförelse med hyresvärdet av en likvärdig hyreslägenhet. Vid schablonens införande poängterades neutralitetsaspekten. Den som ägde sin bostad kunde likställas med den som hyrde sin bostad. För att likställigheten mellan dessa båda kategorier skulle bestå borde ägaren beskattas för avkastningen av det egna kapitalet. Även i stort sett alla förändringar av schablonmetoden har motiverats av bostadssociala hänsyn. Härvid har neutraliteten stått i förgrunden. För att uppnå detta mål har olika variabler använts. Inkomstprocentens höjd är en sådan variabel som, tillsammans med räntebidragens utformning, varit avsedd att bringa boendekostnaderna till en neutral nivå.

Principen att villabeskattningen skall träffa avkastningen på det kapital som ägaren lagt ned i fastigheten har således urholkats. Detta gäller även principen att avkastningen skall beräknas efter den allmänna räntenivån.

När villaschablonen infördes tog man hänsyn till värdeminskning och driftkostnader när man beräknade intäktsprocenten. Procenttalet (3 %) motsvarade riksbankens diskonto vid den aktuella tidpunkten. Man ansåg att procentuttaget borde anpassas då och då till det allmänna ränteläget. Man räknade med att schablonen skulle medföra ett överskott för flertalet villor.

De förändringar av villaschablonen som därefter gjorts har inte motiverats av diskontoändringar eller ändringar i bankernas låneräntor. Snarare har sociala och andra bostadspolitiska överväganden legat till grund för villaschablonens förändringar. Dessa förändringar torde kunna ses i samband med att inte heller hyror längre bestäms utifrån marknadsräntan utan med utgångspunkt i en av staten garanterad ränta. Denna är numera 3 % i nyproduktionen och högre för äldre hus. Storleken på den garanterade räntan är helt bestämd av bostadssociala hänsyn.

Av redogörelsen framgår att villaschablonens skatteteoretiska motivering, att beskattningen skall träffa avkastningen på det egna kapitalet i fastigheten, numera inte har samma giltighet som när metoden infördes. Den enskilde villaägaren torde inte heller ha denna uppfattning om beskattningsmotiven. Den stundom livliga debatt som

förts rörande villabeskattningen har inte till någon större del inriktats på frågan om motiven för det egna hemmet som beskattningsobjekt över huvud taget. Riksdags- och annan debatt har snarare rört frågan om beskattningens höjd och den därmed förknippade frågan om rättvisa i kostnadshänseende mellan olika boendeformer. Härvid har frågan om neutralitet avseende kapitalkostnader stått i centrum. Ett villainnehav medför eller kan medföra inbesparing av normala levnadskostnader genom bl.a. avdragsrätten för räntor. Dessa fördelar kommer inte på samma sätt en hyresgäst till godo. Eftersom det är bostadspolitiskt motiverat att främja kostnadsneutralitet mellan olika boendeformer, är det också berättigat att samhället beskattar villainnehav.

Ur rent fiskala synpunkter vore det lönsamt att avskaffa villabeskattningen, under förutsättning att man därmed också helt avskaffade rätten till avdrag för räntekostnader för villainnehav. De subventioner som styrs till egnahemssektorn via beskattningen är dock numera av så stor betydelse för denna sektor att subventionsformen inte kan slopas. Som framgått i avsnitt 4.4.1 kan närmare hälften av den skatteminskning genom avdragsrätt som villaägare tillgodogör sig anses ha en rent bostadspolitisk motivering och krävs för att neutralitet skall uppnås mellan upplåtelseformerna.

Beskattningen utgör ett bostadspolitiskt medel att fördela subventionerna på ett sådant sätt att de bäst medverkar till att uppnå de bostadspolitiska målen. Som sådant medel bör beskattningen användas för att uppnå såväl paritets- som neutralitetsmålen.

Den progressiva villaschablonen, som infördes år 1966, motiverades bl.a. av att en säkerhetsmarginal - vid 1965 års allmänna fastighetstaxering ca 20 % - tillämpades när en fastighets taxeringsvärde bestämdes. Detta medförde att för en villa med ett faktiskt värde om 100 000 kr. blev 20 000 kr. inte räntebeskattat. För en 500 000-kronorsvilla undgick 100 000 kr. räntebeskattning. Även rent bostadspolitiska skäl motiverade en differentierad intäktsberäkning. En progressiv schablon skulle medverka till att det byggdes färre extrema lyxvillor.

I 1966 års villaschablon sattes den lägsta skiktgränsen vid ett taxeringsvärde om 100 000 kr. Härigenom gjordes ett kapital om 24 000 kr. fritt från räntebeskattning. Om man utgår från 1975 och 1981 års villaschabloner - med lägsta skiktgränser upp till 200 000 kr. resp. 450 000 kr. - uppgår motsvarande kapitalbelopp till 66 000 kr. resp. 149 000 kr. Räntefavörerna i dessa schabloner (2 resp. 1,5 % i bottenskiktet) utgör 1 320 kr. (2 % x 66 000) resp. 2 235 kr. (1,5 % x 149 000). 1976 års fastighetstaxeringskommitté beräknade hur stor progressiviteten måste vara för att effekten av säkerhetsmarginalen skulle neutraliseras (Ds B 1980:5, s. 132) och fann att denna kunde vara ganska låg om denna effekt skulle uppnås, som mest 2,53 % för en villa med ett taxeringsvärde om 1 milj. kr. i 1975 års schablon.

Med hänsyn till att progressiviteten i samtliga differentierade villaschabloner varit betydligt högre än vad som motiveras enbart av säkerhetsmarginalen vid fastighetstaxeringen, kan man dra den slutsatsen att den största delen av progressiviteten motiverats av andra skäl. Såväl 1966 som 1974 poängterades också bostadspolitiska skäl. Samhället skulle inte, genom en lindrig villabeskattning, stödja lyxkonsumtion av boende. Ett sådant boende borde, så långt det är möjligt, beskattas efter sitt verkliga värde.

Det finns inte någon anledning att gå ifrån denna principiella bostadspolitiska målsättning. Det är dock svårt att finna en metod som helt når upp till denna målsättning. Svårigheterna hänger till stor del samman med att taxeringsvärdet inte automatiskt avspeglar "boendets verkliga värde". I avsnitt 11.3.1 diskuterar vi dessa problem utförligare.

Villaschablonen kan synas enkel till sin utformning och bör därför även vara enkel att tillämpa och förstå. Detta omdöme måste dock modifieras på en rad punkter. Till en början bygger metoden på de inte helt enkla regler som gäller för fastighetstaxering. Metoden innehåller också vissa moment som bäddar för missförstånd, felberäkningar och andra felaktigheter. Om taxeringsvärdet överstiger 450 000 kr., skall exempelvis intäkten beräknas efter olika procenttal för olika skikt av värdet. Vidare skall ägarens totala ränteutgifter fördelas mellan de skilda inkomstslagen. Denne måste då ta ställning till

vilka ränteutgifter som utgör "ränta på lånat kapital, som har nedlagts i fastigheten". I regel torde sådana lån där inteckningar tagits i fastigheten som säkerhet vara nedlagda i fastigheten. Detta är dock inte givet. Ett inteckningslån kan ha använts för andra ändamål. Likaså kan andra låneformer, t.ex. borgenslån och lån av släktingar eller liknande, ha använts för fastigheten. Fördelningen är alltså inte så enkel som den kan synas vid en första anblick. Om två eller flera personer äger fastigheten och räntorna skall fördelas mellan dessa, uppkommer ytterligare svårigheter.

Särskilda svårigheter uppkommer om fastigheten byter ägare under beskattningsåret. Då skall schablonintäkten, extra avdraget, procentavdraget och garantibeloppet justeras med hänsyn till innehavstiden. Under år 1981 beräknas drygt 50 000 schablonfastigheter ha bytt ägare. (Av dessa var drygt 9 000 fritidshus.) I ett stort antal deklarationer har således justering för innehavstid behövt vidtas.

Riksskatteverket (RSV) har undersökt hur ofta taxeringsfunktionärerna vidtagit åtgärder (förfrågningar och/eller avvikelser) med anledning av deklarationsgranskningen vid 1981 års taxering. Resultaten finns publicerade i RSV Rapport 1983:6. Av denna framgår bl.a. att åtgärder vidtagits beträffande ca 1,8 miljoner skattskyldiga av landets totalt drygt 6,5 miljoner. Såvitt avser inkomstslaget annan fastighet vidtogs åtgärder i 318 000 fall. Härav avsåg 301 000 fall (95 %) schablonfastigheter. För dessa höjdes intäkterna med i genomsnitt 299 kr. För övriga fastigheter var motsvarande medelvärde 3 000 kr. Det vanligaste felet inom schablonfastigheterna var intäktsberäkningen (113 000 fall, dvs. 36 % av åtgärderna). Därefter följde felaktigheter av företrädesvis formell art (89 000, 28 %), extra avdrag (60 000, 20 %) och skuldräntor (36 000, 11 %). Åtgärder beträffande räntebidrag vidtogs relativt sällan (4 000 fall, drygt 1 %) men ledde till en jämförelsevis hög ändring. Två tredjedelar av de åtgärder som innebar beloppsmässig ändring inom inkomstslaget annan fastighet avsåg ett belopp på högst 1 000 kr. - Till dessa siffror skall läggas de åtgärder som vidtagits beträffande garantibeloppet. Dessa uppgick till 158 000 fall, varav nästan en tredjedel avsåg åtgärder på högst 500 kr. I drygt 50 000 fall hade garantibeloppet inte redovisats alls och i nästan 35 000 fall hade beloppet beräknats felaktigt.

Totalt sett kan således antalet åtgärder vid taxeringen år 1981, med anledning av innehav av schablonbeskattad fastighet, beräknas uppgå till ca 450 000 fall. Detta skulle motsvara nästan en femtedel av dem som redovisade innehav av sådan fastighet.

Skatteförenklingskommittén (B 1982:03 - SFK) har i sitt betänkande (SOU 1984:21) Förenklad självdeklaration föreslagit att inkomstslagen tjänst, kapital och (schablonbeskattad) annan fastighet skall omfattas av det förenklade deklarationsförfarandet. Bakgrunden är att schablonbeskattade villors intäkter, extra avdrag och garantibelopp normalt kan hanteras maskinellt. Detta gäller dock bara helårsägda fastigheter. Har fastigheten överlåtits under året måste därför såväl den förre som den nye ägaren deklarera fullt ut. Alla villadeklaranter måste också lämna tilläggsuppgifter om räntor och tomträttsavgäld för att kunna få avdrag för dessa kostnader.

Trots att schablonmetoden har tillämpats i snart 30 år har tydligen reglerna inte trängt in i det allmänna rättsmedvetandet i tillräcklig grad. Alla möjligheter till förenklingar bör därför tas till vara. Detta talar för ytterligare schablonisering av beskattningen. Alla schabloner inom skatteområdet har dock den olägenheten att de inte befrämjar en i detalj beloppsmässigt riktig taxering. Kravet på likformighet och rättvisa vid taxeringen måste därför vägas mot kravet på enkelhet och effektivitet inom taxeringsförfarandet. Därvid måste man också beakta vilka av skattemyndigheternas arbetsuppgifter som man anser vara mest angelägna.

Om SFK:s förslag om förenklad självdeklaration genomförs kommer såväl taxeringsmyndigheternas som de skattskyldigas besvär med schablonmetodens relativt komplicerade regler att minska avsevärt. Förslaget innehåller dock inga materiella förändringar av metoden. De skattskyldigas förståelse för beräkningarna torde därför knappast komma att öka. Snarare kan deklaranterna komma att okritiskt godta den intäktsberäkning som taxeringsmyndigheterna har gjort och som finns förtryckt på den förenklade deklarationen.

Det bör vara ett självklart mål att de som närmast berörs av vissa skatteregler också förstår dessa reglers utformning och ändamål.

Sammanfattningsvis anser vi således att bostadsbeskattningen, och särskilt egnahemsbeskattningen, bör ha en mer bostadspolitisk inriktning. De fiskala motiven är, i vart fall såvitt avser egnahemsbeskattningen, av underordnad betydelse. Beskattning utgör ett av flera medel att fördela boendekostnaderna solidariskt mellan olika grupper av boende. Subventionsformerna inom skattesystemet bör utformas på ett sådant sätt att de medverkar till att uppnå de bostadspolitiska målen, främst paritet och neutralitet. Inkomstskattereformen har medfört bättre möjligheter att harmoniera skattesystemets bostadspolitiska inslag med övriga bostadspolitiska medel. Vid alla reformer, och särskilt inom skattesystemet, bör alla möjligheter till förenklingar beaktas.

11.3 Egnahem och fritidshus

I avsnitt 11.2.1 diskuterade vi principerna för bostadsbeskattning i allmänhet och i avsnitt 11.2.2 beskattning av egnahem och fritidshus i synnerhet. Mot bakgrund av våra överväganden i principfrågorna diskuterar vi i detta avsnitt vissa särskilda frågor om beskattning av egnahem och fritidshus.

11.3.1 Underlag för intäktsberäkning

Vi har redogjort för gällande bestämmelser om bl.a. intäktsberäkningen i avsnitt 11.2.2. Som en komplettering till den redogörelsen kan nämnas att det är fastighetens taxeringsvärde året före taxeringsåret som ligger till grund för beräkningen. Om något taxeringsvärde inte har bestämts för fastigheten det aktuella året skall intäkten i stället beräknas efter ett uppskattat värde. Denna uppskattning sker efter de principer som gäller för fastighetstaxering. Frågan om fastighetens beskaffenhet är sådan att den skall schablonbeskattas bedöms utifrån förhållandena vid beskattningsårets utgång. Har fastigheten flera ägare beräknas intäkten på hela taxeringsvärdet. Intäkten proportioneras sedan på delägarna. Har fastigheten inte kunnat utnyttjas under en viss tid, exempelvis på grund av eldsvåda, får intäkten sättas ned.

Uppkommer underskott får detta dras av från den skattskyldiges inkomster från andra förvärvskällor. Vid den kommunala taxeringen är dock denna avdragsrätt i viss mån reducerad. I avsnitt 11.3.6 berörs dessa frågor mer ingående.

I detta avsnitt diskuterar vi frågan om något annat värde än taxeringsvärdet bör läggas till grund för intäktsberäkningen. Därmed avses främst ett s.k. boendevärde, dvs. fastighetens värde från boendesynpunkter. Orsaken till att frågan väckts är främst de stora geografiska variationerna i taxeringsvärde för egnahem som är likvärdiga till storlek och standard. Dessa variationer innebär inte bara olika skatt för, i denna mening, likvärdiga egnahem i olika delar av landet utan även att stora och/eller "lyxiga" egnahem endast drabbas av villaschablonens progressivitet i vissa delar av landet. Hyrorna varierar däremot relativt lite.

Bestämning av taxeringsvärde

Taxeringsvärdet skall vara 75 % av marknadsvärdet. På grundval av statistiska undersökningar av prisbildningen har för småhus metoder utarbetats för värdering av byggnader och mark.

För värderingen indelas landet i ett stort antal värdeområden. Varje område får en värdenivå. Bestämningen av områdenas värdenivå utgår från marknadsvärdet för ett s.k. normhus. Detta är nybyggt och har en värdeyta om 116 - 125 m^2 och normal standard (19 - 20 standardpoäng). 31 värdenivåer tillämpas. För varje värdenivå har utarbetats en s.k. S-tabell som anger hur byggnadsvärdet varierar med storlek, standard och ålder. För låga värdenivåer har man funnit att husstorleken påverkar värdevariationerna mindre än för höga nivåer.

Värdeytan utgörs av bostadsytan med tillägg för 20 % av biutrymmesytan, dock högst 20 m^2. Standarden fastställs enligt ett särskilt poängsystem. Åldern, slutligen, utgörs av nybyggnadsåret, med justering för om mer omfattande ombyggnad skett.

För flerbostadshus fastställs värdena på ett likartat sätt. Byggnadsvärdena fastställs dock främst med ledning av hyresavkastningen eller produktionskostnaderna.

Bakgrund

Redan i den promemoria av 1950 års skattelagssakkunniga som låg till grund för villaschablonens införande diskuterades om beräkningen skulle knyta an till taxeringsvärdet eller till "ett annorledes bestämt värde å fastigheten" (PM 31 december 1951, s. 23). Man var tveksam om taxeringsvärdet återspeglade marknadsvärdet korrekt. Det antogs dock att en bättre och jämnare taxering skulle kunna åstadkommas. Vidare beaktades att taxeringsvärdet låg till grund även för annan beskattning och att ett särskilt uppskattningsvärde skulle kunna medföra omfattande skatteprocesser. Departementschefen (prop. 1953:187, s. 47) ansåg att taxeringsvärdet var lämpligt som grund för beräkning av fastighetsägarens kapital i fastigheten. Bevillningsutskottet (BeU 1953:50, s. 10) förutsatte att värderingen av småhus skulle göras så likformig som möjligt. Vissa ojämnheter kunde dock ej undvikas.

Villabeskattningsutredningen, som föreslog en differentierad villaschablon ansåg det vara otillfredsställande att ett allt större kapital blev obeskattat ju värdefullare villa det var fråga om (Ds Fi 1966:4, s. 49). Ett sätt att komma till rätta med detta problem var, att knyta intäktsberäkningen till det högsta av anskaffningsvärdet och taxeringsvärdet. Av såväl teoretiska som praktiska skäl ansågs dock denna lösning olämplig. Felet borde i stället undanröjas genom att procentsatsen differentierades. Utredningen diskuterade också olika metoder att avgränsa den krets av villor som borde träffas av progressiviteten. En metod var att knyta an till låneförordningarnas bestämmelser om maximal lägenhetsyta. Denna metod förkastades dock, främst med hänsyn till att villans standard inte alltid var avhängig av bostadsytans storlek. En alternativ gruppindelning av fastigheter skulle, enligt utredningen, kunna göras med ledning av byggnadskostnadernas regionala variationer. Detta skulle dock innebära gränsdragningsproblem. Det var också praktiskt otympligt och principiellt otillfredsställande. Från några remissinstanser förordades dock den nu nämnda alternativa gruppindelningen. I anslutning härtill anförde departementschefen (prop. 1966:151, s. 52):

Enligt min mening bör man hålla i minnet att vi här har att göra med en schablon. Om det skall vara någon mening med schablonen bör den vara enkel i tillämpningen - något som särskilt kännetecknat

villaschablonen. Varje komplikation försämrar schablonens värde. I schablonens natur ligger också att den slår olika för olika skattskyldiga. Såsom villabeskattningsutredningen understrukit skulle en differentiering av schablonmetoden med hänsyn till de skiftande byggnadskostnaderna på olika orter i landet innebära en så allvarlig komplikation av schablonen att ett sådant system inte bör komma i fråga.

I två motioner, i anslutning till propositionen, föreslogs att konventionell beskattning skulle återinföras för fastigheter med ett taxeringsvärde överstigande 125 000 kr. (mot. I:802 och II:975). Bevillningsutskottet fann dock att en sådan återgång skulle komplicera taxeringsarbetet i områden med höga taxeringsvärden (BeU 1966:62, s. 14). I en annan motion (I:800) yrkades att intäktsprocenten skulle differentieras endast för byggnadsvärdet. Härigenom skulle en diskriminering av villaägare i områden med höga markvärden undvikas. Bevillningsutskottet fann dock att varierande markvärden inte var ett skäl för att behandla detta värde på annat sätt än byggnadsvärdet. De taxerade markvärdena i vissa områden understeg de verkliga värdena i ännu högre grad än de taxerade byggnadsvärdena. Förslaget skulle därför innebära ett avsteg från syftet att beskatta det i fastigheten nedlagda kapitalet. En särbehandling skulle dessutom komplicera schablonregeln. Som motiv för att avstyrka yrkanden i andra motioner (I:801 och II:976) om en höjd gräns för skatteskärpning anförde utskottet att det var angeläget att den skärpta beskattningen åtminstone i någon mån träffade villor belägna utanför storstadsregionerna.

Bostadsskattekommittén ansåg att skattereglerna gynnade ägare till nyproducerade egnahem. Kommittén föreslog därför en högre beskattning under en villas första sex år (SOU 1974:16, s. 69). En metod som övervägdes var att medge ägare till äldre egnahem ett schablonmässigt omkostnadsavdrag, med hänsyn till reparationsbehov och värdeminskning. Kommittén ansåg att denna metod bl.a. hade fördelen att de högre markvärdena i storstadsområdena skulle slå igenom i beskattningen. Metoden ansågs dock alltför komplicerad. Även ett av kommittén framlagt förslag om förhöjd intäktsprocent för nyare villor ansågs av departementschefen onödigtvis komplicera beskattningssystemet (prop. 1974:150, s. 402).

1976 års fastighetstaxeringskommitté övervägde en regionalt differentierad villaschablon i sitt betänkande (Ds B 1980:5) Villabeskattning 81. Förslaget gick ut på att progressiviteten i beskattningen skulle göras beroende av den S-tabell som använts för fastigheten vid fastighetstaxeringen. En med utgångspunkt i S-tabellen regionalt differentierad villaschablon ansågs kunna rikta in det progressiva skatteuttaget mot husets storlek, standard och ålder. Med ledning av det statistiska material som då fanns tillgängligt kunde man dock inte med tillräcklig säkerhet bedöma hur många taxeringsenheter som skulle komma att beröras av ett progressivt skatteuttag. Man kunde därför inte heller bedöma de ekonomiska och sociala effekterna.

Kommittén föreslog bl.a. därför en enhetlig schablon för hela riket. Tre ledamöter ansåg dock att man borde överväga en metod som mer utgår från den förmån boendet utgör. - Tanken på en differentiering av villaschablonen ägnades stort intresse av flera remissinstanser. De flesta var positiva men framhöll att saken måste utredas vidare. Departementschefens och riksdagens (prop. 1980/81:42, SkU 11, rskr 94) uttalanden i denna fråga har vi redovisat under avsnitt 11.2.2. Därvid framfördes bl.a. krav på enkelhet, att boende i lyxvillor beskattades efter verkliga värdet, att standardvillor i orter med hög prisnivå inte borde lyxbeskattas men att å andra sidan lyxvillor i områden med låg värdenivå borde träffas av progressionen.

Taxeringsvärdenas storlek och variation

SCB har för vår räkning gjort specialbearbetningar av statistiken över 1981 års allmänna fastighetstaxering (AFT 81). De redovisningar som följer grundas i huvudsak på dessa bearbetningar.

Taxeringsvärdena för småhus var i medeltal 1 966 kr. per m^2. Motsvarande värden för bostäder i flerbostadshus kan inte exakt beräknas eftersom det ofta även finns lokaler i dessa hus. Taxeringsvärdet per m^2 i flerbostadshus med enbart bostäder var 821 kr. Medeltaxeringsvärdet för en småhuslägenhet torde dock vara ca tre gånger högre än värdet för lägenheter i flerbostadshus (jfr prop. 1983/84:40, bil. 9, s. 78).

I tab. 11.1 redovisas antalet småhus med hänsyn till hustyp och läge. Det största antalet var friliggande hus, knappt 1 100 000 mot drygt 200 000 rad- eller kedjehus. Det fanns dessutom ungefär 200 000 småhus på lantbruk samt 54 000 tvåbostadshus. Rad- och kedjehus var vanligast i storstadsområdena där de utgjorde ca en tredjedel av alla enbostadshus. I mindre kommuner och på glesbygd var de ovanliga.

Tabell 11.1 Antal skattepliktiga permanentbostadshus utom tvåbostadshus (1 000-tal)

	Friliggande hus	Rad- och kedjehus	Summa	Lantbruk
Hela riket	1 091	214	1 305	196
Storstockholm	92	53	145	1
Storgöteborg	65	25	90	4
Stormalmö	42	18	60	3
Övriga kommuner				
> 75 000 invånare	144	42	186	17
30 000 - 74 999 invånare	271	39	310	51
< 30 000 invånare	478	37	515	141
Tätort	596	107	702	12
Glesbygd	298	11	309	177

Vid en jämförelse mellan hustypernas ytor (värdearea) och standard (standardpoäng) framgår bl.a. att det var sällsynt med omoderna rad- eller kedjehus (< 11 poäng). Det var också ovanligt att dessa hus hade en hög standard (> 22 poäng) eller stor yta (> 195 m^2). Beträffande husen på lantbruk, se vidare avsnitt 11.6.

För att belysa hur andelen småhus som var stora och/eller hade hög standard varierar, redovisas i tab. 11.2 hur stor andel av dem som tillhörde de högsta storleks- och standardklasserna i olika delar av landet. Andelarna har beräknats enligt följande kombinationer:

Värdearea	Standardpoäng
> 135 m^2	> 22
> 165 m^2	> 16
> 195 m^2	> 10

Tabell 11.2 Andel småhus med stor yta och/eller hög standard (procent)

	Friliggande hus	Rad- och kedjehus	Summa	Lantbruk
Hela riket	10,9	3,6	9,7	10,5
Storstockholm	17,7	2,1	11,9	23,2
Storgöteborg	14,3	6,3	12,1	7,4
Stormalmö	19,1	7,6	15,6	25,9
Övriga kommuner				
> 75 000 invånare	13,1	4,2	11,1	14,7
30 000 - 74 999 invånare	9,8	3,6	9,1	11,5
< 30 000 invånare	8,2	3,1	7,9	7,8
Tätort	10,6	3,8	9,6	12,9
Glesbygd	7,3	2,3	7,1	10,0

Vid denna avgränsning hade Stormalmö den största andelen mer luxuösa småhus, ca 16 % av samtliga mot ca 10 % för hela riket. Variationerna var i övrigt små, dock med de högsta andelarna i storstadsområdena och de största kommunerna (11 - 12 %) och de minsta andelarna på glesbygd (7 %).

Andelen småhus med hög standard (> 22 poäng) utgjorde endast 1,2 % (18 052 enheter) av beståndet. Ca 40 % av småhusen fick mer än 16 standardpoäng. Variationerna mellan tätort och glesbygd var betydligt större när man bortser från värdearean.

I tab. 11.3 redovisas taxeringsvärdena i medeltal i olika regioner för friliggande småhus och dess fördelning på byggnad och mark.

Tabell 11.3 Genomsnittliga taxeringsvärden för friliggande småhus efter vägning med rikets fördelning, 1 000 kr.

Region	Vägda värden Totalt	Byggnad	Mark
Hela riket	220	161	59
Storstockholm	347	210	137
Storgöteborg	298	197	101
Stormalmö	249	168	81
Övriga kommuner			
> 75 000 invånare	240	172	68
30 000 - 74 999 invånare	206	157	49
< 30 000 invånare	181	143	38
Tätort	208	157	52
Glesbygd	179	143	36

En del av taxeringsvärdenas variation hänger samman med att husen har olika storlek och standard i olika regioner. Inverkan därav har eliminerats. Medelvärdena har beräknats som om sammansättningen i varje region varit densamma som i riket. Spridningen i taxeringsvärden mellan regioner minskar då i förhållande till de ovägda värdena. Medeltalen i storstadsområdena och de största kommunerna sänks och värdena i de minsta kommunerna höjs. De vägda värdena har beräknats efter en relativt grov indelning efter värdearea och standardpoäng. En finare indelning skulle med stor sannolikhet innebära att skillnaderna minskade ytterligare något.

Av tabellen framgår bl.a. att i alla de tre storstadsområdena var det genomsnittliga taxeringsvärdet högre än rikets medelvärde. Om sistnämnda värde sattes till 100 skulle det genomsnittliga taxeringsvärdet i Storstockholmsområdet uppgå till 158 och i Storgöteborgsområdet till 135. Vid en jämförelse mellan Storstockholmsområdet och glesbygdsområdena framgår att de taxerade markvärdena var ca fyra gånger så höga i Storstockholmsområdet som på glesbygd.

Progression

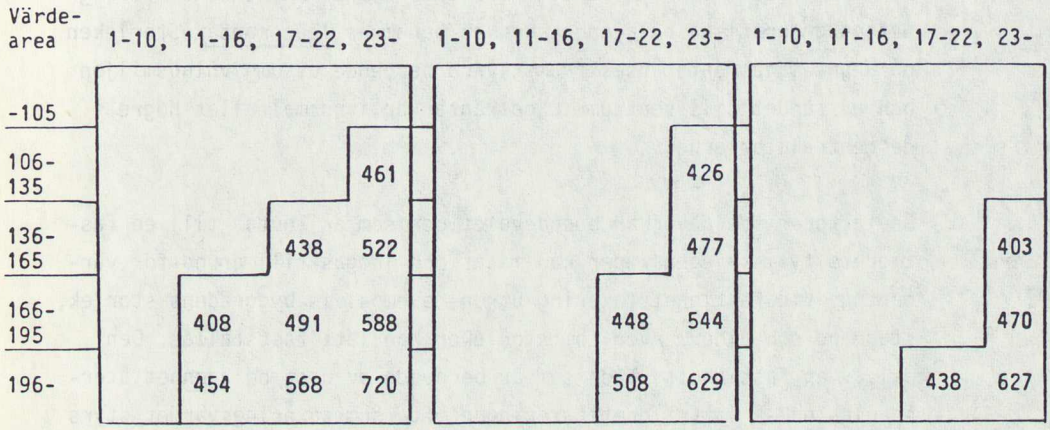
Småhus med taxeringsvärden över 450 000 kr beskattas enligt en progressiv intäktsschablon. I tab 11.4 illustreras för friliggande småhus hur olika progressiviteten slår i olika delar av landet. De klasser där taxeringsvärdena i medeltal överstiger 400 000 kr. har särskilt markerats och medeltalen angetts. Det är främst i dessa klasser som progressiv beskattning kan bli aktuell. I Storstockholm gäller det sammanlagt i nio klasser medan i kommuner med under 30 000 invånare taxeringsvärdet inte i någon klass överstiger 400 000 kr och progression därför mycket sällan blir aktuell. Jämförelsevis kan även nämnas att 14 % av villorna i AB-län hade ett taxeringsvärde som översteg 450 000 kr. medan motsvarande andel i F-län var så låg som 0,2 %.

Tabell 11.4 Klasser av friliggande småhus efter värdearea och standardpoäng med taxeringsvärden i medeltal över 400 000 kr. samt taxeringsvärdenas medeltal i dessa klasser (1 000 kr.)

S t o r s t a d s o m r å d e n

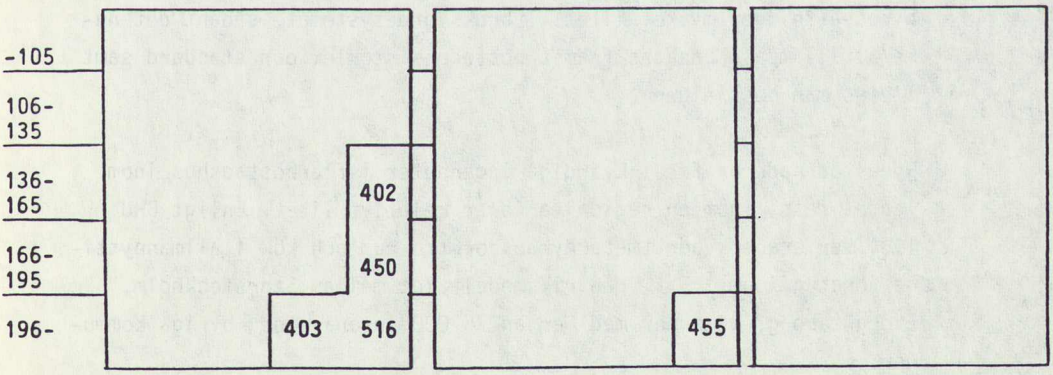
Storstockholm Storgöteborg Stormalmö

S t a n d a r d p o ä n g



Ö v r i g a k o m m u n e r

> 75 000 invånare 30 000 - 74 999 inv. < 30 000 invånare



Definitioner

Med en fastighets boendevärde avses dess värde från boendesynpunkt. En mängd olika faktorer påverkar hushållens värdering av en fastighet från dessa synpunkter. Vissa av dessa faktorer är knutna till fastighetens fysiska egenskaper, såsom exempelvis byggnadens storlek, standard och ålder samt tomtens storlek och planering. Den lokala omgivningsmiljön värderas också. Den skillnad i hushållens vilja att betala för likvärdiga bostäder som är beroende av fastighetens geografiska belägenhet brukar benämnas lägesränta. Storleken på denna lägesränta anses främst vara beroende av omgivningsmiljön och avståndet till centrum. Lägesräntan är i normalfallet högre i de centrala delarna.

De faktorer som påverkar boendevalet och som är knutna till en fastighets fysiska egenskaper kan mätas och läggas till grund för värdering. Vid fastighetstaxering utröns exempelvis byggnadens storlek, standard och ålder. Även tomtstorleken kan lätt fastställas. Den del av en fastighets värde som är beroende av dess belägenhet återspeglas också i fastighetstaxeringen eftersom taxeringsvärdet styrs av marknadsvärdet, såvitt avser småhus. Denna faktor, lägesräntan, beskattas således hos småhusen i det nuvarande beskattningssystemet. För hyreshusen gäller dock att lägesräntan endast i begränsad omfattning påverkar taxeringsvärdet. Denna faktor påverkar nämligen hyressättningen mycket litet. I bruksvärdesystemet, sådant det numera tillämpas, beaktas främst bostadens storlek och standard samt i viss mån dess ålder.

Hyreskostnaderna för likvärdiga lägenheter i flerbostadshus inom landet resp. inom en region varierar relativt litet. Enligt BHU 1981 varierade kvadratmeterhyran för tre rum och kök i allmännyttiga företag inom $\pm$ 5 % från riksmedeltalet mellan Storstockholm, Storgöteborg, kommuner med mer än 75 000 invånare och övriga kommuner.

Metoder

Det kan konstateras att begreppet "boendevärde" är beroende av vilka egenskaper hos en fastighet som man anser vara värdefulla från

boendesynpunkt. Bedömningen kan göras från två skilda utgångspunkter. Antingen bör en fastighets fysiska egenskaper värderas lika oavsett fastighetens belägenhet eller bör även belägenheten påverka bedömningen. Man kan också tänka sig att lägesräntans variation inom en region bör påverka "boendevärdet" medan däremot denna ränta mellan olika regioner inte bör påverka "boendevärdet".

En mängd olika metoder kan komma i fråga om man vill uppnå att inintäkten bör vara lika stor för villor som efter vissa kriterier kan anses ha samma "boendevärde" men som har skilda marknadsvärden. Metoderna kan mer eller mindre knyta an till fastighetstaxeringen. Vi redovisar här några av de metoder som vi har diskuterat.

Vid sidan av taxeringsvärdet kan ett särskilt boendevärde beräknas för fastigheten. Detta värde kan beräknas utifrån t.ex. hyresnivån på orten, belåningsvärdet, produktionskostnaderna eller förvärvspriset. Vidare kan värdet beräknas med hjälp av vissa faktorer inom fastighetstaxeringen, t.ex. värdearea och/eller standardpoäng eller taxerat byggnadsvärde.

En mer utjämnad intäktsberäkning kan också göras genom att ett justerat taxeringsvärde läggs till grund. Justeringarna kan göras på olika geografiska nivåer, exempelvis enligt de indelningar som gjorts i tab. 11.1 m.fl. Den enklaste formen av justering är t.ex. att räkna med taxeringsvärdena i Stockholm och Göteborg så att de närmade sig riksgenomsnittet. Den mest långtgående varianten är att göra justeringar för varje värdeområde. Några snarlika metoder är att justera schablonintäkten eller progressionen. Justeringarna kan vara mer eller mindre schabloniserade. En metod som vi har diskuterat ingående är den som 1976 års fastighetstaxeringskommitté övervägde och som innebar att progressionen relaterades till den för fastigheten tillämpliga S-tabellen.

Överväganden

Samhället bör inte stödja boende i lyxvillor, oavsett var i riket lyxvillan är belägen. Det är dock näst intill omöjligt att objektivt fastställa vad som är lyx i detta hänseende. Det är ännu svårare att värdera de faktorer som upplevs som lyxbetonade. Bostäder

som till storlek och standard är likvärdiga, enligt de beräkningsgrunder som tillämpas vid fastighetstaxeringen, värderas olika av skilda hushåll En värdering av en fastighets samtliga faktorer görs i allmänhet vid förvärvet. Då beaktas även gällande regler om beskattning av fastigheter. Betalningsviljan är i regel större för bostäder i tätorter än på glesbygd Detsamma gäller för bostäder i centrala lägen jämfört med perifera lägen.

Ett särskilt problem som kan uppmärksammas i detta sammanhang är taxeringsvärdenas höjd i sådana områden där det råder en avsevärd efterfrågan på fritidsbostäder. Genom denna efterfrågan blir marknadsvärdena höga och boendekostnaderna för de åretruntboende därmed högre än vad som motiveras av "boendevärdet". Sjöutsikten värderas annorlunda av fiskaren än av sommargästen. Enligt de av riksdagen nyligen antagna ändringarna i förköpslagen får förköp ske för att säkerställa bostäder åt permanentboende inom de nu diskuterade områdena (prop. 1983/84:141, BoU 27). De kommuner som omfattas av den utvidgade förköpsrätten anges i en bilaga till förköpslagen. Regeringen skall närmare ange inom vilka områden av kommunerna som förköpsrätten skall föreligga.

Samtliga metoder för en regionalt differentierad beskattning av villainnehav medför att den nuvarande villaschablonens relativa enkelhet minskar. Intäktsberäkningen skulle visserligen helt eller delvis kunna företas maskinellt och uppgifterna härom förtryckas på deklarationsblanketterna. Förståelsen för skattereglerna skulle dock knappast öka bland den villaägande allmänheten. Taxeringsvärdet har stor betydelse även i andra sammanhang. Ett fastighetstaxeringsförfarande torde därför vara nödvändigt även om ett särskilt beräknat boendevärde används som grund för beskattning. Detta ökar inte enkelheten eller effektiviteten inom skattesystemet.

En mängd olika ekonomiska och personliga faktorer påverkar boendekostnaderna. Lägre kapitalkostnader för en glesbygdsvilla motverkas till viss del av ökade resekostnader. Servicenivån är i regel lägre. De skattemässiga effekterna av intäkts- och avdragsbeloppen varierar. En intäktsberäkning som är neutral såvitt avser lägesbetingade faktorer medför inte automatiskt fullständig neutralitet såvitt avser boendekostnader. För nybyggda villor har räntebidragen en utjämnande effekt. Låneunderlaget avspeglar ju även markpriset.

En sådan regional differentiering som vi nu diskuterar innebär en lägre beskattning av villor i attraktiva områden i tätorter och i regel en skärpt beskattning av villor på glesbygd. Detta skulle i sin tur medföra en än mer ökad efterfrågan på attraktiva villor. Värdena på dessa villor skulle öka, vilket i sin tur skulle medföra höjda taxeringsvärden. Värdeökningen tillfaller i regel fastighetens nuvarande ägare. En ny förvärvare tvingas öka belåningen i motsvarande grad med höjda boendekostnader som följd. Det motsatta förhållandet gäller för villor med mindre attraktiva lägen På många orter utanför tätorterna är det i dag svårt för villaägarna att sälja sina fastigheter till rimliga priser. Dessa svårigheter skulle öka. Om boendekostnaderna för "likvärdiga" villor i olika regioner jämnades ut finns det en uppenbar risk för att det åsyftade resultatet endast blir temporärt.

Vi anser sammanfattningsvis att en differentierad småhusbeskattning efter "boendevärde" skulle medföra oönskade sociala effekter och bli alltför komplicerad till sin utformning. Vi föreslår därför inte någon sådan beskattning. I stället bör taxeringsvärdet utgöra grund även för den framtida småhusbeskattningen.

När det gäller permanentboende på semesterorter kan det dock finnas skäl för särskilda hänsynstaganden vid inkomstberäkningen. Eventuellt skulle det extra avdraget kunna vara högre i de områden som omfattas av den nya förköpsrätten. Vi kommer att pröva denna fråga ytterligare.

11.3.2 Omräkning av underlaget eller intäkten

Den nuvarande beskattningen av småhus bygger på taxeringsvärden som i princip ligger fast under en femårsperiod. Enligt nuvarande regler (1 kap. 7 § fastighetstaxeringslagen - FTL) skall nämligen allmän fastighetstaxering (AFT) företas vart femte år. Den senaste AFT skedde år 1981 och avspeglade prisläget år 1979. Nästa AFT skulle således egentligen göras år 1986. Denna har emellertid flyttats fram till år 1988 (prop. 1983/84:193 SkU 48).

Det har ansetts vara en av schablonmetodens svagheter att beskattningen inte löpande anpassas till prisutvecklingen. Man kan tänka sig olika lösningar på problemet. Dessa bygger på att antingen underlaget eller intäkten justeras med vissa tidsintervaller med hänsyn till prisutvecklingen.

Ett särskilt problem som är förknippat med en omräkning av taxeringsvärdena är utformningen av progressionsskalan. Gränserna i skalan har ju hittills justerats i samband med de allmänna fastighetstaxeringarna. Om taxeringsvärdena omräknas oftare torde även skalan behöva omprövas oftare, annars uppstår oönskade effekter. Om man antar en årlig uppräkning av taxeringsvärdet med 5 % skulle en villa med grundtaxeringsvärdet 100 000 kr. ha ett taxeringsvärde om 120 000 kr. efter 5 år. Intäkten, med nu gällande skala, skulle ha ökat från 2 000 kr. till 2 400 kr. eller med 20 %. För en villa med grundtaxeringsvärdet 500 000 kr. skulle taxeringsvärdet öka med 100 000 kr. och intäkten med 4 000 kr. eller med drygt 35 % under samma tid. För att undvika stötande tröskeleffekter bör därför omräkningstakten variera med taxeringsvärdenivån. Därjämte bör progressionsskalan på något sätt följa omräkningstakten eller helt slopas.

Om man räknar om intäkten årligen med hänsyn till konstaterade pris- och kostnadsförändringar kan den procentuella förändringen göras lika för alla fastigheter. För de villor som nämnts ovan med taxeringsvärden om 100 000 kr. resp. 500 000 kr. skulle intäkten, med 5 % årlig uppräkning, öka med 430 kr. resp. 2 370 kr. efter 5 år. För båda är ökningen drygt 20 %.

1976 års fastighetstaxeringskommitté lägger snart fram ett betänkande om s.k. rullande fastighetstaxering (SOU 1984:37). Eftersom vi, i vart fall tills vidare, anser att taxeringsvärdet även framdeles bör utgöra grund för intäktsberäkningen vill vi avvakta det fortsatta arbetet med det nämnda betänkandet innan vi mer ingående diskuterar omräkningsfrågan.

11.3.3 Rationellare intäktsberäkning

F.n. gäller att egnahem och fritidshus beskattas statligt och kommunalt i inkomstslaget annan fastighet. Ett eventuellt underskott får i regel dras av från ägarens övriga inkomster. I den kommun där fastigheten är belägen skall i princip ett belopp om 1,5 % av taxeringsvärdet, det s.k. garantibeloppet, ingå i ägarens taxerade inkomst i fastighetskommunen. Hur intäkt, underskottsavdrag och garantibelopp påverkar storleken på ägarens skatt varierar med dennes inkomstförhållanden. Genom inkomstskattereformen minskar variationerna beträffande underskottsavdragen.

Även bostadsrättsföreningar och andra äkta bostadsföretag samt privata hyreshus beskattas f.n. i samma inkomstslag och omfattas av garantibeskattningen. Den kommunala beskattningen av juridiska personer kommer dock troligen att slopas fr.o.m. år 1985. Metoderna för intäktsberäkningen, främst den s.k. konventionella metoden, skiljer sig från villaschablonen. I avsnitt 11.5 finns en redogörelse för den konventionella metoden.

En eventuell statlig fastighetsskatt, sådan den presenterats i en lagrådsremiss den 26 april 1984, skulle innebära att sådan skatt erläggs med ett visst belopp, i regel beräknat utifrån fastighetens taxeringsvärde.

Vid såväl statlig som kommunal taxering kommer således eventuellt två skilda beskattningsförfaranden att tillämpas samtidigt. Den vanliga intäktsberäkningen är gemensam för de båda taxeringarna, garantibeskattning förekommer endast vid den kommunala taxeringen och en eventuell fastighetsskatt blir troligen endast statlig. Det kan ifrågasättas om inte beskattningsförfarandena bör samordnas på något sätt.

Vi tänker inte nu ta slutlig ställning i denna fråga. Vid våra framtida överväganden kommer vi att beakta bl.a. det fortsatta arbetet med eventuell statlig fastighetsskatt och 1980 års företagsskattekommittés (B 1979:13) arbete med en s.k. staketmodell. I detta sammanhang bör också beaktas de överväganden som gjorts med anledning av förslaget i prop. 1983/84:133 att slopa den kommunala beskatt-

ningen av juridiska personer. Vår principiella inställning är dock att det vore värdefullt med en enhetligare beskattning.

11.3.4 Uthyrnings- och andra inkomster

Om man hyr ut sin villa till stadigvarande bostad skall schablonmetoden tillämpas. Hyr man däremot ut villan som tillfällig bostad, t.ex. sommarnöje, eller till annat än bostad kan detta medföra att fastighetsinkomsten skall beräknas enligt den konventionella metoden, se avsnitt 11.5. Så skall ske om hyran kontinuerligt överstiger 4 000 kr. och 2 % av taxeringsvärdet. Vad här sagts om hyra gäller även annan intäkt från fastigheten, exempelvis ersättning från försäljning av trädgårdsprodukter.

Om man hyr ut sitt hus på ett sådant sätt att schablonmetoden bryts skall, utöver hyresintäkterna, även värdet av egen bostadsförmån för den tid ägaren använt huset tas upp som intäkt. Detta värde beräknas med ledning av hyresintäkterna. Därjämte skall värdet av dispositionsrätten till fastigheten under övrig tid av året redovisas som intäkt.

Även andra inkomster än uthyrningsinkomster kan bli skattefria om de är tillfälliga. Om man exempelvis ett år fäller skog på fastigheten överskrider man visserligen i regel gränsbeloppet. Eftersom detta blott sker vid ett enstaka tillfälle skall schablonmetoden ändå tillämpas. Skogslikviden blir därför skattefri, oavsett storleken. Detsamma gäller om man t.ex. för en kortare tid upplåter en del av tomten till upplag eller annat.

Särskilda regler gäller för företagsledare i s.k. fåmansföretag. Om uthyrningen görs till företaget är ersättningen alltid skattepliktig, oavsett beloppets storlek (35 § 1 a mom. andra stycket KL).

Bakgrund

Villaschablonen avvägdes ursprungligen så att skattebelastningen på sikt skulle bli lika stor som enligt den konventionella metoden. Det hyresvärde av ägarens egen bostad som beskattades genom schablonen

var i princip den hyra som kunde påräknas vid uthyrning till stadigvarande bostad. Det var därför naturligt att låta schablonen omfatta sådan uthyrning. Inte heller tillfälliga uthyrningar medförde att skattebelastningen på ägarens bostad förändrades.

Bostadsskattekommittén föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1976:11) Bostadsbeskattning II att inkomst av villauthyrning i princip borde beskattas efter verkliga intäkter och kostnader, oavsett om uthyrningen skett till stadigvarande bostad eller annat. Denna konventionella inkomstberäkning borde dock endast avse de uthyrda utrymmena. Resterande del skulle fortfarande schablonbeskattas. Vid smärre uthyrning, upp till 3 600 kr., skulle någon uppdelning inte göras. I den konventionella metod som skulle tillämpas vid uthyrning skulle kostnadsberäkningen ske schablonmässigt. Andra inkomster än hyresinkomster föreslogs beskattas vid sidan av schablonintäkten. - Förslaget ledde inte till någon lagstiftning. Det ansågs bl.a. alltför komplicerat.

Det nuvarande gränsbeloppet 4 000 kr. fastställdes år 1980 (prop. 1979/80:137, SkU 50, rskr 294, SFS 1980:269). Tvåprocentsregeln har gällt sedan schablonmetoden infördes. Motivet bakom reglerna är uppfattningen att merinkomster genom uthyrning till sommargäster skall beskattas om uthyrningen sker regelbundet och inte är av alltför obetydlig omfattning.

Fritidsboendekommittén ansåg i sitt betänkande (SOU 1982:23) Fritidsboende att uthyrning av fritidshus skulle stimuleras genom en lindrigare beskattning av hyresintäkterna. Gränsbeloppet borde därför höjas till 8 000 kr. Kommittén ansåg att det vanligtvis kostade avsevärt mycket mer per år att ha ett fritidshus med sådant läge och sådan standard som erfordras för att ägaren skall kunna få höga hyresintäkter. Den föreslagna skattebefrielsen kunde därför knappast bli skäl till att man skaffar sig fritidshus som inkomstkälla.

Rekreationsberedningen anslöt sig till fritidsboendekommitténs förslag att höja gränsbeloppet till 8 000 kr. (SOU 1983:43).

Övervägaden

Schablonmetoden har skiftat karaktär sedan den infördes. Den kan inte längre anses beskatta en beräknad reell inkomst från fastigheten. Bostadspolitiska hänsyn har tagits vid metodens förändringar. Metoden passar därför dåligt när bostaden främst utnyttjas som källa för förvärvsinkomster.

Det kan finnas skilda motiv för att hyra ut sitt småhus eller en del därav till stadigvarande bostad. Man kanske skall arbeta utomlands eller på annan ort inom riket under några år. Vidare kan en omöjlig eller förlustbringande försäljning motivera uthyrning. Det är normalt att en viss del av tvåfamiljsvillor hyrs ut. Därjämte kan det förekomma spekulationsmotiv.

Frågan om det är ekonomiskt fördelaktigt att hyra ut sitt småhus på sätt som här avses är beroende av hyrans storlek, jämförd med ägarens kostnader för fastighetsinnehavet. Hyran måste täcka skatten på schablonintäkten och garantibeloppet, alla reparations- och driftkostnader samt den del av räntekostnaderna som måste betalas med beskattade medel. Ersättning utöver kostnadstäckning är skattefri vinst.

Under tider av allmän bostadsbrist eller särskild efterfrågan på bostäder i villor kan skattefria vinster lättast göras. Vid överskott på bostäder torde hyresersättningen i regel inte nämnvärt överstiga kostnaderna. Inkomstskattereformens avdragsbegränsning gör vinstmöjligheterna lägre eftersom i regel en större del av räntekostnaderna måste täckas av hyran.

Småhus för vilka statliga lån har beviljats får enligt lånevillkoren inte hyras ut i andra hand utan länsbostadsnämndens medgivande. Det är dock svårt att kontrollera att detta villkor efterlevs.

Om ägaren inte bor på fastigheten skall han inte mantalsskrivas där och således inte heller medges extra avdrag. Bor ägaren dessutom i en annan kommun än den där fastigheten är belägen

skall han rätteligen inte heller medges avdrag för räntekostnaderna i hemortskommunen. Förhållandena är dock svåra att kontrollera och avdragsförbudet kan relativt enkelt gås förbi.

Kritik har riktats från två skilda utgångspunkter mot gällande beskattning av tillfälliga inkomster. Å ena sidan har hävdats att man kan uppnå skattefördelar genom att överskrida gränsbeloppet och därmed åtnjuta förmånen av konventionell beskattning. Å andra sidan har hävdats att ett överskridande av gränsbeloppet medför en alltför hög beskattning.

Båda synpunkterna har fog för sig. Detta hänger samman med att båda metoderna innehåller moment som ibland är förmånliga men ibland oförmånliga. Inför en omfattande reparation kan det vara fördelaktigt att få fastigheten konventionellt beskattad trots att "det verkliga" hyresvärdet av den egna bostaden eller det egna fritidshuset därigenom beskattas. Utan reparationskostnadsavdrag blir beskattningen oftast högre med den konventionella metoden än med schablonmetoden, särskilt om hyresläget på orten är högt.

Genom att "saxa" mellan de båda beskattningsmetoderna kan man således uppnå oberättigade skattefördelar. Genom att höja det s.k. gränsbeloppet blir det i regel svårare att övergå från schablonmetod till konventionell metod. Möjligheterna minskar att tillgodogöra sig avdrag för reparations- och underhållskostnader för en fastighet som till sin natur är sådan att den skall beskattas enligt schablonmetoden. Fritidshusägarnas intresse för att hyra ut sina fritidshus bör också bli större. - Vi ansluter oss därför till fritidsboendekommitténs och rekreationsberedningens förslag att höja det skattefria beloppet till t.ex. 8 000 kr. per år. Tvåprocentsregeln bör däremot kvarstå oförändrad. Vi lämnar inte nu något förslag till ändrad lagstiftning i frågan. Om det finns anledning till det återkommer vi med ett sådant förslag när vi redovisar våra slutliga överväganden.

Möjligheterna till skattefria vinster genom uthyrning av villor till stadigvarande bostad torde ha minskat avsevärt de senaste

tio åren. Det beror bl.a. på ett ökat villautbud, en större andel statsbelånade villor, i vissa områden realt sett sjunkande villapriser samt ökade drift- och underhållskostnader. Även inkomstskattereformen har denna effekt. Det kan därför inte anses nödvändigt att f.n. komplicera beskattningsreglerna ytterligare genom att undanta de villor som hyrs ut till stadigvarande bostad från schablonmetodens tillämpningsområde.

11.3.5 Reparations- och underhållskostnader

Gällande regler

De byggnadsarbeten som vidtas på en fastighet kan vara av två skilda slag. Å ena sidan reparations- och underhållsarbeten och å andra sidan ny-, till- eller ombyggnadsarbeten. I det ena fallet motiveras åtgärderna av en ekonomisk eller teknisk förslitning. Byggnaden återställs i ursprungligt skick. I det andra fallet medför åtgärderna att fastigheten förbättras. Det är ofta svårt att avgöra de olika arbetenas karaktär. Det finns en rikhaltig rättspraxis och doktrin på området.

Vid den årliga beskattningen av småhus får inga kostnader för de nämnda arbetena dras av. När villaschablonen bestämdes år 1953 och intäktsprocenten sattes till 3 beaktades småhusägarnas drift- och underhållskostnader. Om man inte tog hänsyn till dessa kostnader ansågs det att intäktsprocenten borde ha varit dubbelt så hög.

I den s.k. konventionella metoden, som främst tillämpas på privatägda hyreshus, får avdrag göras för bl.a. reparations- och underhållskostnader. Kostnaderna får fördelas på tre år om de uppgår till minst 6 000 kr under ett år. Har arbetena finansierats med statliga lån är avskrivningstiden betydligt längre, se vidare avsnitt 11.5

Vid beräkning av realisationsvinst är förbättringskostnaderna avdragsgilla. För småhus gäller att avdrag får göras även för s.k. värdehöjande reparationer. Fastigheten skall då på grund av reparationen vara i bättre skick vid försäljningen än vid inköpet. I båda fallen måste kostnaderna ha uppgått till minst 3 000 kr.under ett år. Särbestämmelserna för småhus har motiverats av att årlig avdragsrätt saknas. Övriga reparationskostnader är inte avdragsgilla vid reavinstberäkningen.

Enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar (AUL) gäller generellt att en uppdragsgivare skall dra av 50 % av utbetald ersättning för vissa momsskattepliktiga tjänster. Undantag härifrån gäller bl.a. om uppdraget avser en schablonbeskattad fastighet och betalningen erläggs mot en faktura som innehåller vissa föreskrivna uppgifter. Då skall uppdragsgivaren (småhusägaren) i stället lämna uppgift i sin allmänna självdeklaration om varje uppdragstagare, till vilken han har betalat ut ersättning under beskattningsåret för arbeten som utförts på fastigheten. Uppgiften skall innehålla uppdragstagarens namn och postadress samt i förekommande fall registreringsnummer till mervärdeskatt. Om den utbetalade ersättningen är mindre än 1 000 kr.behöver inte någon uppgift lämnas. I det nämnda beloppet ingår inte materialkostnader o.d. Om en småhusägare lämnar en oriktig uppgift eller förtiger att han utgett ersättning till en uppdragstagare kan småhusägaren bli skyldig att betala uppdragstagarens skatt upp till hälften av den utbetalade ersättningen.

Bakgrund

Den omständigheten att småhusägarna inte får dra av kostnader för reparationer och underhållsarbeten har ansetts kunna frestа dessa att anlita grå arbetskraft. Problemet diskuterades bl.a. i samband med tillkomsten av AUL (Ds B 1980:10, prop. 1982/83:11, SkU 5). Dessförinnan hade riksdagen under 1978/79 års riksmöte begärt en utredning i frågan (SkU 61, rskr 425).

Även i samband med de ändringar i bl.a. AUL som föreslogs i prop. 1982/83:177 och som gäller fr.o.m. år 1984, diskuterades denna fråga (SkU 1983/84:5). Skatteutskottet hänvisade därvid till att frågan ingick i vårt utredningsuppdrag och hemställde därför att motionsvis framställa yrkanden om avdragsrätt för reparationskostnader skulle avslås. Riksdagen följde utskottets hemställan (rskr 1983/84:7). Även senare har riksdagen behandlat frågan om avdragsrätt för reparationer av småhus (SkU 1983/84:42).

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet (Ju 1982:05) ansåg i sitt slutbetänkande (SOU 1984:15) Ekonomisk brottslighet i Sverige att en avdragsrätt av det här slaget kan ha positiva effekter i flera hänseenden. Det nuvarande förbudet medför, enligt kommissionen, i många fall att fastigheternas underhåll eftersätts. Det har också en dämpande effekt på byggarbetsmarknaden. Kommissionen ansåg vidare att även en beloppsmässigt begränsad avdragsrätt kan stimulera till en ändrad attityd gentemot den grå arbetskraften.

Metoder

En avdragsrätt för reparationskostnader kan knytas till den årliga inkomstbeskattningen, realisationsvinstbeskattningen eller till bådadera. Oavsett vilket måste en samordning göras mellan de båda beskattningsformerna. Till avdragsrätten bör knytas en uppgiftsskyldighet. Denna skyldighet bör, ur kontrollsynpunkter, fullgöras årligen. Avdragsbeloppet kan maximeras och/eller göras beroende av taxeringsvärdet eller reparationskostnadernas storlek. Vidare kan avdragsrätten avse endast arbetsersättning eller även innefatta materialkostnader.

Det finns i dag drygt 2 miljoner småhus i riket. En avdragsrätt måste därför med nödvändighet utformas på enklast möjliga sätt. Taxeringsmyndigheternas behov av att granska de yrkade avdragen måste minimeras. Samtidigt bör avdragsrätten ges den utformningen att ett "ärligt" beteende premieras. Avdragsrätten bör innehålla den "morot" som AUL saknar.

Övervägande

Alla åtgärder som kan medföra att skatt undandras i en lägre omfattning än vad som nu är fallet bör övervägas utifrån positiva utgångspunkter. Detta gäller särskilt sådana åtgärder som upplevs som positiva av dem som omfattas därav. En ökad avdragsrätt för småhusägarna kan antas upplevas positivt av dem som omfattas av de nya bestämmelserna. Avdragsrätten skulle stimulera dessa att i ökad utsträckning redovisa ersättningar som eljest skulle bli oredovisade. Troligen skulle även byggnadsbranschen stimuleras av en sådan rätt. Småhusägarnas reparationsbenägenhet bör ju öka om de egna kostnaderna för reparationer sjunker.

De tekniska svårigheterna att finna en metod som är enkel och rättvis för olika kategorier av småhusägare har behandlats i den ovan nämnda departementspromemorian (Ds B 1980:10) Den grå arbetskraften och skattekontrollen. Dessa svårigheter gör sig alltjämt gällande. De torde dock inte vara oöverstigliga, vilket också påvisades i promemorian.

En avdragsrätt skulle innebära att en viss del av småhusägarens reparationskostnader subventioneras via skattesystemet. Om skattereglerna i övrigt behålls oförändrade tror vi inte att en avdragsrätt skulle vara "självfinansierande" i den meningen att avdragsrättens skattebortfall skulle balanseras av ökade inkomster hos uppdragstagarna. För att finansiera avdragsrätten krävs därför andra inkomstförstärkningar av statsbudgeten. Den omfördelning av skatteuttaget som därvid måste göras bör omfatta endast småhussektorn. Med hänsyn till att reparationsbehovet ökar med husets ålder bör en eventuell avdragsrätt i viss mån differentieras härefter.

För det absoluta flertalet småhusägare skulle det skattemässiga värdet av ett reparationsavdrag uppgå till halva avdraget. Vid extrema inkomst och utgiftsförhållanden kan värdet dock bli högre.

Vad som mest talar mot att införa en avdragsrätt för reparationer är, enligt vår mening, de administrativa komplikationerna. Oavsett hur avdragsrätten utformas försvåras möjligheterna att förenkla skattesystemet. Härvid måste också hänsyn tas till att ökade insatser från skattemyndigheternas sida för att kontrollera villaägarnas reparationsavdrag minskar deras resurser att i andra avseenden göra skattekontroller. Dessa negativa effekter måste vägas mot en sådan avdragsrätts stimulanseffekter i olika hänseenden. Ju enklare avdragsrätten kan utformas, desto större skäl för en sådan rätt.

Vi har hittills inte funnit någon metod som är så enkel att de positiva effekterna kan anses väga över. Vi kommer därför att studera frågan ytterligare i vårt fortsatta arbete.

En stor betydelse härvidlag bör tillmätas de överväganden som kommer att företas med anledning av skatteförenklingskommitténs förslag om en förenklad självdeklaration.

11.3.6 Uppdelningar och underskottsavdrag

Frågan om underskottsavdragens skattemässiga behandling har kommit i ett helt nytt läge genom inkomstskattereformen. Vi har inte nu funnit anledning till en grundläggande omprövning av dessa avdrag inom egnahemsbeskattningen.

Fördelningen av inkomster och underskott mellan familjemedlemmar har ofta stor betydelse för hushållets totala skatt. Även den kommunala fördelningen spelar roll. I detta avsnitt diskuterar vi främst sådana fördelningar.

Under senare år har det blivit allt vanligare att makar fördelar äganderätten till ett eget hem och betalningsansvaret för skulderna så att fördelar uppnås vid beskattningen. Även uppdelningar mellan barn och föräldrar förekommer.

I de ursprungliga direktiven till kommittén (B 1980:05) med uppdrag att utreda frågan om underskottsavdrag (KUSK), anfördes

att kommittén borde undersöka möjligheterna att skapa regler som gör att uppdelningar av nu nämnt slag inte ställer sig skattemässigt fördelaktiga. - Vi har övertagit denna uppgift.

Vissa skatterättsliga regler

I schablonmetoden medges avdrag för ränta på lånat kapital som har nedlagts i fastigheten, jämför avsnitt 11.2.2. Med i fastigheten nedlagt kapital menas t.ex. lån som tagits för att finansiera inköpet av fastigheten, reparationer eller om- och tillbyggnader. Att fastigheten har använts som säkerhet när ett lån har tagits upp innebär inte i sig att kapitalet är nedlagt i fastigheten. Det krävs att lånet också använts för att köpa, vidmakthålla eller förbättra fastigheten. Om lånet använts för annat ändamål, t.ex. inköp av båt eller bil, skall räntorna dras av vid inkomstberäkningen av förvärvskällan kapital.

I de fall underskott uppkommer får detta dras av från andra förvärvskällor. Inkomsten av fastighet skall beskattas i den kommun där fastigheten är belägen. Underskott får bara dras av från inkomster i samma kommun. Vid den statliga taxeringen finns ingen sådan begränsning. Underskott i en fritidsfastighet, som ligger i en annan kommun än hemortskommunen, är således avdragsgillt endast vid den statliga taxeringen. Underskott i en fastighet i hemortskommunen får dras av både vid den statliga och den kommunala taxeringen.

En make får vid inkomstberäkningen tillgodogöra sig den andre makens allmänna avdrag, underskottsavdrag och förlustavdrag som denne inte kunnat utnyttja. Detta gäller dock inte förvärvsavdrag. Vid den kommunala taxeringen får ena makens outnyttjade underskott i förvärvskälla endast räknas av från den andre makens inkomst i samma kommun.

Inkomst av annan fastighet är en s.k. B-inkomst. För sådana inkomster sambeskattas makar vid den statliga taxeringen. Detta innebär att en del av ena makens inkomst läggs samman med

den andre makens inkomst och därigenom beskattas hårdare än vad som annars skulle blivit fallet. Fr.o.m. 1986 års taxering tillämpas sambeskattning endast vid beräkning av tilläggsbelopp och om båda av makarna har B-inkomster som överstiger 5 000 kr.

Vissa civilrättsliga regler

Enligt 6 kap. giftermålsbalken (GB) är makars egendom av två slag: giftorättsgods eller enskild egendom. Enskild egendom är sådan egendom som makarna genom äktenskapsförord förklarat skall vara enskild eller egendom som make fått eller ärvt och som givaren eller arvlåtaren bestämt skall vara enskild. All annan egendom utgör giftorättsgods. Vardera maken äger och förvaltar sin egendom. Varje make svarar enligt 7 kap. GB för sina egna skulder. Har makarna skuldsatt sig gemensamt svarar de solidariskt för skulden. - Då äktenskapet upplöses, genom dödsfall eller äktenskapsskillnad, tar vardera maken eller hans arvingar hälften av makarnas giftorättsgods.

Barns tillgångar förvaltas av föräldrarna i egenskap av förmyndare. Äger den omyndige fast egendom får enligt 15 kap. 15 § föräldrabalken (FB) inte förmyndaren överlåta eller inteckna egendomen utan överförmyndarens samtycke.

Reglernas tillämpning

Om flera personer äger en fastighet skall var och en deklarera för sin andel i förvärvskällan. Äger två makar villafastigheten tillsammans skall de, om de äger hälften var och betalar hälften var av räntekostnaderna, redovisa hälften var av såväl intäkter som eventuellt underskott. Om bara en av makarna i detta fall betalar räntorna är det också denne som har rätt till hela ränteavdraget. Det kan också vara så att bara en av makarna är ägare till fastigheten medan den andre betalar räntekostnaderna. Den som betalat räntorna skall då, eftersom han inte har del i fastigheten, göra avdrag för räntorna i förvärvskällan kapital.

Den make som äger fastigheten redovisar intäkterna av fastigheten och har rätt till det extra avdraget. Avgörande för avdragsrätten för räntor är vem som har det personliga betalningsansvaret för skulden (jfr RÅ 80 1:69).

Beskattningen av villafastighet vid vissa äganderättsförhållanden belyses av följande tablå hämtad ur riksskatteverkets handledning för taxering 1984.

Ägare är make	Fastighets-inkomst och garanti-belopp upp-tas av make	Lån-tagare är make	Räntorna har betalats av make	Räntorna dras av under inkomst av annan fastighet av make	Räntorna dras av under inkomst av kapital av make
1	1	1	1	1	-
1	1	1	2	1	-
1	1	1	1+2	1	-
1	1	2	2	-	2
1	1	2	1	-	2
1	1	2	1+2	-	2
1	1	1+2	1	1	-
1	1	1+2	2	-	2
1	1	1+2	1+2	1 erlagd del	2 erlagd del
1+2	hälften var	1	1	1	-
1+2	"	1	2	1	-
1+2	"	1	1+2	1	-
1+2	hälften var	2	2	2	-
1+2	"	2	1	2	-
1+2	"	2	1+2	2	-
1+2	hälften var	1+2	1	1	-
1+2	"	1+2	2	2	-
1+2	"	1+2	1+2	1+2 resp. erlagt belopp	-

När det gäller fritidsfastighet i en annan kommun än hemkommunen (utbokommun) är underskottet normalt inte avdragsgillt vid den kommunala taxeringen i hemkommunen. Om i stället fastigheten ägs av den ene maken ensam och den andra maken svarar för räntan får avdrag för denna göras i förvärvskällan kapital, både statligt och kommunalt. Förbudet mot avdrag för underskott av fastighet i en utbokommun kan relativt lätt gås förbi, t.ex. genom att räntor dras av från inkomsten av en villa i hemkommunen.

Några räkneexempel

I tab. 11.5 och 11.6 redovisas skatteeffekter av olika ägar- och avdragsförhållanden för hushåll i några skilda inkomstlägen. Tab. 11.5 avser en villa i hemkommunen och tab. 11.6 en fritidsfastighet i en utbokommun. Beräkningarna utgår från 1985 års skatteskala (enligt SFS 1983:1050) och en kommunalskatt på 30 %. Vidare antas att familjerna har barn under 16 år och att därför förvärvsavdrag kan komma i fråga.

Av tabellerna framgår att betydande skattefördelar kan uppnås genom att en familjemedlem redovisar fastighetsinkomsten och en annan ränteavdragen. Fördelarna är störst vid en ojämn inkomstfördelning inom hushållet och om inkomsten tas upp av barnen.

Husets geografiska belägenhet kan påverka kostnaderna avsevärt. Om det aktuella fritidshuset låg i hemkommunen i stället för i en utbokommun skulle skatten bli drygt 4 000 kr. lägre för så gott som samtliga hushåll där ägaren betalar räntorna.

Tabell 11.5 Skatteeffekter av olika ägarförhållanden; villa i hemortskommunen

Hushållets inkomst, kr	Inkomstfördelning, % Man - hustru	Hushållets totala inkomstskatt, kr/år							
		Om ej fastighet	Om fastighet[1], mannen betalar räntorna						
			Mannen ägare	Båda ägare	Skattesänkning[2]	Hustrun ägare	Skattesänkning[2]	Barn ägare[3]	Skattesänkning[2]
100 000	100 - 0	33 782	23 217	22 002	1 215	20 854	2 363	19 204	4 013
	75 - 25	27 810	21 040	20 201	839	19 425	1 615	17 610	3 430
	50 - 50	27 728	21 025	20 239	786	19 520	1 505	17 650	3 375
150 000	100 - 0	60 516	49 442	48 087	1 355	46 832	2 610	45 132	4 310
	75 - 25	51 106	40 416	39 154	1 262	37 976	2 440	36 106	4 310
	50 - 50	45 564	38 376	37 859	517	37 496	880	34 946	3 430
200 000	100 - 0	93 908	83 218	81 863	1 355	80 658	2 560	78 908	4 310
	75 - 25	75 840	64 766	63 504	1 262	62 326	2 440	60 456	4 310
	50 - 50	70 164	59 649	58 959	690	58 496	1 153	55 746	3 903

1 Villa; taxeringsvärde 350 000 kr, räntor 30 000 kr.

2 Jämfört med om mannen är ensam ägare.

3 Barnet (barnen) har ej annan inkomst.

Tabell 11. 6 Skatteeffekter av olika uppdelningar; fritidsfastighet i utbokommun

Hushållets inkomst	Inkomst-fördelning % Man - Hustru	Hushållets totala inkomstskatt, kr/år					
		Om ej fastighet	Om fritidsfastighet[1] i utbokommun				
			Mannen ägare och betalar räntor	Hustrun ägare och betalar räntor	Skatte-förändr.[2]	Hustrun ägare Mannen betalar räntor[3]	Skatte-förändr.[2]
100 000	100 - 0	33 782	32 482	31 582	- 900	27 482	- 5 000
	75 - 25	27 810	28 270	28 908	+ 638	24 030	- 4 240
	50 - 50	27 728	28 188	28 188	± 0	23 988	- 4 200
150 000	100 - 0	60 516	58 832	57 932	- 900	53 832	- 5 000
	75 - 25	51 106	49 806	51 633	+ 1 827	44 966	- 4 840
	50 - 50	45 564	45 606	45 606	± 0	41 846	- 3 760
200 000	100 - 0	93 908	92 608	91 708	- 900	87 608	- 5 000
	75 - 25	75 840	74 156	76 300	+2 144	69 316	- 4 840
	50 - 50	70 164	68 864	68 864	± 0	64 664	- 4 200

1 Taxeringsvärde 200 000 kr, räntor 15 000 kr.

2 Jämfört med om mannen är ägare och betalar räntorna.

3 Avdrag görs under inkomst av kapital.

Vissa statistiska uppgifter

Vid särskild fastighetstaxering år 1983 fanns det ca 2 200 000 småhus. Av dessa var drygt 570 000 fritidshus.

Inkomståret 1981 redovisade nästan 70 % av dem som hade en villa underskott. Villaunderskotten uppgick till totalt ca 16,7 miljarder kronor.

Av dem som hade fritidshus i hemkommunen redovisade ca 16 % ett underskott om totalt 323 milj. kr.

Ca 13 % av dem som hade fritidshus i en utbokommun redovisade underskott. Det totala värdet av dessa underskott uppgick till 244 milj. kr.

I tab. 11.7 anges de totala räntebeloppen och schablonintäkterna för villor och fritidshus. Av tabellen framgår bl.a. att endast för fritidshus i utbokommuner är schablonintäktens medelvärde högre än räntornas medelvärde. Trots att den totala schablonintäkten för denna kategori av fritidshus är nästan dubbelt så stor som den för fritidshus i hemkommuner är de totala räntorna något lägre.

Tabell 11.7 Schablonintäkt och räntor för villor och fritidshus

	Villa-ägare[1]	Ägare till fritidshus[2] i	
		hemortskommun	utbokommun
Totalt antal	1 681 489	274 299	401 957
Summa schablonintäkt, milj. kr	5 948	369	725
Medelvärde schablonintäkt per ägare, kr	3 537	1 345	1 804
Summa räntor, milj. kr	19 810	426	404
Medelvärde räntor per ägare, kr	11 781	1 553	1 005
Summa räntor i procent av summa schablonintäkt	333	115	56

1 Schablonbeskattad annan fastighet med extra avdrag.
2 Schablonbeskattad annan fastighet utan extra avdrag.
Källa: RRV:s taxeringsstatistiska undersökning taxeringsåret 1982.

Möjligheter att begränsa skattefördelarna

Skattefördelar kan uppnås genom två skilda eller samverkande uppdelningsfall. I det ena fallet undviks eller minimeras progressionseffekterna och i det andra fallet undviks det kommunala avdragsförbudet. Fallen kan kombineras så att maximala skattefördelar erhålls. Vi har diskuterat olika metoder att begränsa dessa fördelar.

Sambeskattning av samtliga familjemedlemmar skulle göra uppdelningar mer eller mindre betydelselösa ur skattesynpunkter.

En annan metod vore att föra samman inkomst och avdrag som härrör från hushållets fastighetsinnehav till en av makarna. Vid sammanläggningen kan hänsyn tas till den kommunala belägenheten.

En renodlad proportionell beskattning, i stil med fordonsskatten, skulle också nedbringa skattefördelarna. En eventuell statlig fastighetsskatt, sådan den utformats i lagrådsremissen, kan sägas vara en form av sådan beskattning.

Om man beskattar alla småhus i den skattskyldiges hemkommun, oberoende av i vilken kommun småhusen är belägna, skulle de uppdelningar som är betingade av det kommunala avdragsförbudet vara mindre värda. En tänkbar metod härvidlag är att beskatta småhus i inkomstslaget kapital i stället för i annan fastighet.

Liknande resultat skulle kunna uppnås genom att tillåta avdrag i hemkommunen för underskott av småhus i en utbokommun.

Övervägande

De skatterättsliga reglerna följer i stort sett de civilrättsliga. Som framgått får en överföring av äganderätten till en fastighet från en make till den andre vissa civilrättsliga konsekvenser. Dessa spelar ofta större roll än de skattefördelar som kan uppnås därigenom. Skattefördelarna varierar också med inkomstfördelningen mellan makarna. Makarnas inkomstförhållanden varierar i sin tur med förvärvsintensiteten. I de familjer där endast en av makarna förvärvsarbetar kan de största skattefördelarna uppnås. Det är i regel sådana familjer som har hemmavarande småbarn. Med tanke på barnfamiljernas ekonomiska situation kan det anses befogat att dessa sänker sina boendekostnader genom att dela upp ägandet och skulderna. När barnen blir äldre börjar i regel den hemarbetande maken att förvärvsarbeta i stället. Då sjunker skattefördelarna med uppdelningar.

Inkomstskattereformens marginalskattesänkning och avdragsbegränsning har inneburit att de skattemässiga fördelarna med uppdelningar minskar. Behovet av korrigerande åtgärder är därför inte lika stort nu som före inkomstskattereformen. Vissa uppdelningsfall, särskilt sådana där barn är inblandade, kan i regel anses vara mer betänkliga än andra. Eventuella åtgärder bör därför riktas in särskilt mot sådana uppdelningsfall.

Det s.k. kommunala avdragsförbudet fungerar inte i verkligheten. Det kan lätt sättas åsido, särskilt av dem med tillräckliga ekonomiska resurser och insikter i skattelagstiftningen. De uppdelningar som här avses berör oftast fritidshus. Vi anser det vara angeläget att olika grupper av fritidshusägare behandlas lika, oavsett i vilken kommun som fritidshuset är beläget. Det kommunala avdragsförbudet påverkar också beskattningen för dem som flyttar från en kommun till en annan och där köper en fastighet. Det första årets underskott kan i regel inte tillgodogöras kommunalt vid närmast följande taxering. Det får däremot utnyttjas som förlustavdrag vid därpå följande taxeringar. Förfarandet utgör ett komplicerande element inom beskattningen som måste beaktas vid t.ex. skattejämkningar. Även förenklingsaspekter talar således för att det kommunala avdragsförbudet tas bort för småhus.

Beträffande de metoder som kan komma i fråga för att begränsa skattefördelar vid uppdelningar anser vi att såväl principiella som praktiska skäl talar mot en ytterligare sambeskattning än vad som nu är fallet. Eventuella överväganden om sådan beskattning bör i så fall företas utifrån andra utgångspunkter och i ett mer övergripande skattepolitiskt sammanhang.

Vi har ingående prövat de tekniska förutsättningarna att föra samman inkomst och avdrag från hushållets fastigheter. De tekniska komplikationerna blir dock avsevärda med ett sådant system. Det förutsätter att ett inre samband mellan skilda inkomst- och avdragsposter kan utredas. En ingående sådan utredning skulle försvåra taxeringsarbetet och motverka förenklingssyftena. Om man i stället schabloniserar utredningsförfarandet når man inte den avsedda effekten. Vi har därför förkastat en sådan metod.

En proportionell beskattning av småhus skulle medföra en rad positiva effekter. Värdet av uppdelningar skulle minska och möjligheterna att samordna småhusbeskattningen skulle öka, se avsnitt 11.3.3. Vi anser

oss dock inte nu kunna lägga fram förslag om en sådan beskattningsmetod. Ytterligare överväganden om bl.a. de fördelningspolitiska och statsfinansiella effekterna behöver företas. Vi avser att göra sådana överväganden i vårt fortsatta utredningsarbete.

I enlighet med vad vi anfört ovan om det kommunala avdragsförbudet kommer vi även att överväga alternativa metoder att göra det möjligt för ägare till schablonbeskattade fastigheter i utbokommuner att få avdrag i sin hemkommun för kostnaderna.

11.4 Bostadsrätter och andra "äkta" bostadsföretag

I detta avsnitt diskuterar vi beskattning av bostadsrättsföreningar och andra s.k. äkta bostadsföretag men även beskattningen av bostadsrättshavare.

11.4.1 Allmänt om beskattning av bostadsrättsföreningar

Gällande regler

En bostadsrättsförening beskattas normalt enligt en särskild schablonmetod (24 § 3 mom. första stycket kommunalskattelagen och punkt 3 av anvisningarna till samma lagrum). Denna metod tillämpas på de s.k. äkta bostadsföretagen. Skillnaden mellan "äkta" och "oäkta"bostadsföretag klarläggs i anvisningar från riskskatteverket (RSV Dt 1976:43). Dessa innebär i korthet att en bostadsförening eller ett bostadsaktiebolag skall anses som "äkta" om den har minst tre bostadslägenheter och om minst 60 % av fastighetens taxeringsvärde belöper på de till medlemmarna/delägarna upplåtna bostadslägenheterna. "Oäkta" bostadsföretag beskattas enligt den s.k. konventionella metoden, se avsnitt 11.5.

När vi nedan diskuterar beskattning av bostadsrättsföreningar förutsätts att de är s.k. äkta bostadsföretag om inte annat sägs.

En bostadsrättsförening skall som enda intäkt av fastigheten ta upp 3 % av taxeringsvärdet. Avgifter från medlemmarna och uthyrningsinkomster är inte skattepliktiga. Från schablonintäkten får

avdrag göras för räntor och tomträttsavgäld. Vid den kommunala taxeringen får procentavdrag göras. Garantibelopp skall tas upp som intäkt i vanlig ordning. Fr.o.m. år 1985 ersätts dock troligen garantibeskattningen av någon form av statlig beskattning, se nedan. För de flesta föreningarna utgörs den taxerade inkomsten endast av garantibeloppet.

Bostadsrättsföreningar är f.n. skattskyldiga till kommunal och statlig inkomstskatt. Vid den statliga taxeringen får föreningen göra avdrag för den kommunalskatt som har påförts under beskattningsåret. Den statliga skattesatsen är 32 %. Om kommunalskattesatsen är 30 % blir således den effektiva skattesatsen [0,3 x I + 0,32 x (I - 0,3)=] 52,4 % av den beskattningsbara inkomsten (I). - I prop. 1983/84:133 om kommunalekonomiska frågor inför år 1985 föreslås att den kommunala beskattningen av juridiska personer slopas. Nya regler om en helt statlig beskattning aviseras till hösten 1984. Syftet med förslagen är inte att ge de juridiska personerna skattelättnader.

Bostadsrättsföreningar, liksom de allmännyttiga bostadsföretagen och livförsäkringsbolagen, omfattas inte av vinstdelningssystemet [1 § lagen (1983:1086) om vinstdelningsskatt]. Detta motiverades med de speciella skatteregler som gäller för dessa företag. Undantaget för bostadsföretagen fick, enligt departementschefen, vägas in vid bostadspolitiska bedömningar (prop. 1983/84:50, Del A, s. 59).

Våra direktiv

I direktiven sägs bl.a. att schablonbeskattningen av bostadsrättsföreningar bör behållas. Inom denna beskattning finns dock problem som har flera beröringspunkter med dem inom egnahemsbeskattningen. Schablonbeskattningen kan bl.a. brytas genom att hyra ut en större del av fastigheten än som motsvarar 40 % av taxeringsvärdet för annat än bostadsändamål. Föreningarna kan då erhålla fulla reparations- och andra avdrag som medges enligt den konventionella beskattningsmetoden. Schablonbeskattningen medger å andra sidan vissa möjligheter till skattefria inkomster, bl.a. från lokalhyresgäster.

Bakgrund

Schablonbeskattning av bostadsrättsföreningar tillämpades första gången vid 1955 års taxering. Dessförinnan hade medlemmarna beskattats genom att påföras ett förmånsvärde. Motiven för en schablonmetod var i huvudsak desamma som åberopades för villaschablonen. Taxeringsförfarandet skulle förenklas. Schablonmetoden ansågs vara gynnsam för de skattskyldiga i jämförelse med den konventionella metoden. Intäktsprocenten (3 %) har varit densamma under hela perioden.

Motiven bakom den nu aktuella schablonmetoden kan således sägas ha varit i huvudsak skattepolitiska. Beskattningen av föreningarna har därefter kompletterats genom hyreshusavgiften. Motiven var då i huvudsak bostadspolitiska. Även en eventuell statlig fastighetsskatt skulle ha denna bakgrund.

Förutom att föreningen beskattas för sitt fastighetsinnehav beskattas numera även medlemmarna under vissa förhållanden. Medlemsbeskattningen behandlas i nästa avsnitt.

Överväganden

Det är i regel fördelaktigt för en bostadsrättsförening att beskattas enligt schablonmetoden. Ett "oäkta" bostadsföretag skall nämligen i princip beskattas för den verkliga inkomsten av fastigheten. Alla hyresinkomster är då skattepliktiga. Om den hyra (avgift) som en medlem betalar är lägre än normalhyran är vidare mellanskillnaden skattepliktig. Å andra sidan får avdrag göras för de verkliga kostnaderna för fastighetsinnehavet. Dit hör bl.a. kostnader för reparationer och underhåll, dock med gängse begränsningar.

I likhet med vad som gäller för villaschablonen är det möjligt för en bostadsrättsförening att variera mellan schablonmetod och konventionell metod. Det finns därför vissa möjligheter att anpassa beskattningsmetod efter vad som är mest fördelaktigt ur skattesynpunkter. Ur samhällssynpunkt bör övergång från en metod till en annan komma i fråga endast i undantagsfall. Sådana fall kan

t.ex. vara att fastighetens huvudsakliga användningssätt ändras. De bostadspolitiskt motiverade schablonmetoderna bör endast omfatta sådana fastigheter som ägs av dem som främst vill bo där. Ju större inslag av förvärvssyften i motiven för ägandet, desto större är anledningen att beskatta det verkliga resultatet.

Olika metoder är tänkbara för att begränsa möjligheterna till skattefördelar genom att "saxa" mellan de båda beskattningsmetoderna. Man kan antingen begränsa möjligheterna att "saxa" eller begränsa de skattefördelar som ryms inom de skilda metoderna. Såvitt avser bostadsrättsföreningarnas schablonbeskattning kan man således bl.a. överväga att skärpa kraven på upplåtelse till egna medlemmar för att föreningarna skall anses vara s.k. äkta bostadsföretag. En sådan skärpning skulle också medföra mindre möjligheter till skattefria inkomster från bl.a. lokalhyresgäster.

Den angivna möjligheten att anpassa beskattningsmetod har, såvitt erfarits, inte missbrukats. Det torde vara synnerligen sällsynt att en förening som beskattas enligt schablonmetoden agerar på ett sådant sätt att den blir konventionellt beskattad. De skattemässiga fördelarna med schablonmetoden är så uppenbara att en konventionell beskattning inte eftersträvas.

Vi tror därför att de påtalade problemen med den nuvarande schablonmetoden är av huvudsakligen teoretisk natur. Vi har därför hittills inte funnit skäl för någon lagstiftning i skärpande riktning. Vid den konventionella beskattningsmetodens framtida utformning måste dock gränsdragningsfrågorna beaktas.

11.4.2 Medlemmens beskattning

Schabloniserad medlemsbeskattning i allmänhet

Normalt beskattas inte medlemmarna för värdet av den egna bostaden. I två fall kan dock sådan komma i fråga. Om medlemmens andel av bostadsrättsföreningens förmögenhet överstiger 50 000 kr. skall han nämligen som intäkt ta upp 3 % av det överskjutande beloppet. Denna

individuella inkomstbeskattning tillämpades första gången vid 1981 års taxering och avsåg att i första hand träffa medlemmar i föreningar med s.k. fördelade lån.

Om lägenheten till övervägande del har hyrts ut under större delen av året är vidare hyresinkomsten skattepliktig. I sådana fall medges dock avdrag för de kostnader som har föranletts av uthyrningen och för medlemmens inbetalningar till föreningen, exkl. kapitaltillskott.

Medlemmen beskattas i inkomstslaget kapital. Avdrag för ränteutgifter får göras i samma inkomstslag. Detta innebär bl.a. att såväl inkomst som avdrag redovisas i medlemmens hemkommun.

Våra direktiv

I direktiven nämns bl.a. att när den individuella medlemsbeskattningen infördes framhölls det att en omprövning kunde bli aktuell sedan närmare erfarenheter hade vunnits rörande dess effekter. De effekter som därvid åsyftades gällde önskemålet att återställa den balans i beskattningen som hade rubbats genom utnyttjandet av s.k. fördelade lån.

Bakgrund

Angående termen "fördelade lån" anförde bostadsskattekommittén (SOU 1976:11, s. 111):

Den vanliga formen för finansiering av hus med lägenheter, som skall upplåtas med bostadsrätt, är att bostadsrättsföreningen tar upp de lån som kan erhållas med fastigheten som säkerhet, främst bottenlån och statligt bostadslån men också fyllnadslån, varvid bostadsrättshavarna i grundavgifter, kontant eller genom insatslån, tillskjuter vad som därefter fattas. Under senare år har emellertid i fråga om föreningar utan statslån börjat förekomma, att produktionskostnaden helt eller till stor del finansieras genom tillskott från medlemmarna. De tar då formellt sett själva upp lån för att få medel till grundavgiften. Detta möjliggörs genom att bostadsrättsföreningen upplåter panträtt i fastigheten till säkerhet för lånen och/eller tecknar borgen. Även bostadsrätten kan användas som säkerhet. Termen "fördelade lån" syftar på att lånen, i stället för att upptas av bostadsrättsföreningen, på detta sätt så att säga fördelas på medlemmarna.

Lånen kan vara "fördelade" i varierande utsträckning. En annan typ av "fördelning" uppkommer när bostadsrätterna överlåts. Den som köper en bostadsrätt tar då ofta ett personligt lån för att finansiera inköpet. Det är då inte fråga om lån för anskaffningskostnaden för fastigheten utan för bostadsrätten. Denna form av belåning omfattas i regel inte av termen "fördelade lån".

Konstruktionen med fördelade lån innebär således att medlemmarna lånar till insatskapitalet. De får göra avdrag för räntorna (se RÅ 1971 ref. 2) om lånen upptagits hos någon annan än föreningen. Eftersom föreningen normalt inte kan utnyttja ränteavdragen fullt ut och eftersom medlemmarna ofta har en högre marginalskatt än föreningen har konstruktionen kunnat medföra icke åsyftade skattefördelar.

Statliga lån kan inte erhållas för den del av finansieringen som görs via medlemslånen. I de fall fastigheten varit ett andelshus som därefter överlåtits på en bostadsrättsförening torde anskaffningskostnaden ofta vara så hög att statliga lån inte heller av den anledningen kan beviljas. Räntekostnaderna är således i endast ringa utsträckning subventionerade genom räntebidrag.

Bostadsbeskattningsutredningen föreslog år 1971 (Ds Fi 1971:14) att underskott hos bostadsrättsförening skulle få utnyttjas av medlemmarna vid deras taxering. Förslaget ledde inte till någon lagstiftning, främst på grund av de olikheter vid beskattningen av bostadsrättshavare och hyresgäster som skulle ha blivit följden.

Bostadsskattekommittén föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1976:11) Bostadsbeskattning II att om en bostadsrättsförening hade grundavgifter och liknande kapitaltillskott som översteg halva anskaffningskostnaden för fastigheten så skulle föreningen behandlas som en "oäkta" förening.

Departementschefen (prop. 1978/79:209) förordade i stället att föreningens beskattning kompletterades med en personlig förmånsvärdebeskattning, som gav starkare utslag ju längre låneförde lningen drivits. Han ansåg att konstruktionen med fördelade lån

medförde skattefördelar som var oacceptabla. Allra mest stötande kunde effekten bli när en fastighet först byggdes om i andelsform och därefter överfördes på en förening med fördelade lån. Då kunde först fördelen av reparationsavdrag utnyttjas och därefter den schablonmässiga intäktsberäkningen som bygger på att sådana avdrag inte får göras. Samtidigt infördes regler om begränsning av avdragsrätten för reparationskostnader för andelshus. Förslaget fick betraktas som ett provisorium. Reglerna syftade främst till att återställa den balans i beskattningen av föreningar som hade rubbats genom utnyttjande av fördelade lån. Äldre föreningar och deras medlemmar ansågs endast undantagsvis komma att beröras. Sedan närmare erfarenheter vunnits rörande de nya bestämmelsernas effekter fanns det anledning att pröva om den gjorda avvägningen gett avsett resultat. Som exempel på frågor som då borde kunna aktualiseras nämndes möjligheterna att efter förebild från villaschablonen införa en progressiv intäktsberäkning.

Riksdagen (SkU 1979/80:11, rskr 42) fann att förslaget var ett steg i rätt riktning, även om åtgärden inte förmådde att helt återställa den jämvikt som bör råda vid beskattningen. Vidare framhölls förslagets karaktär av provisorium.

När reglerna infördes bestämdes att intäkten skulle beräknas efter 4 % för andelar som översteg 25 000 kr. Med anledning av de höjda taxeringsvärden som väntades vid 1981 års allmänna fastighetstaxering sänktes intäktsprocenten till 3 och höjdes fribeloppet till 50 000 kr. (prop. 1980/81:42, SkU 11, rskr 94). Avsikten var att motverka att de höjda taxeringsvärdena skulle leda till att bostadsrätter mer allmänt fördes in i den individuella beskattningen.

Överväganden

År 1980 fanns det ca 540 000 bostadsrättslägenheter, se tab. 2.8. De motsvarade ca 15 % av bostadsbeståndet. Om man endast beaktar flerbostadshusen uppgick bostadsrättslägenheterna år 1982 till ca 530 000 eller ca 25 % av beståndet, se tab. 5.4. Av den sistnämnda tabellen framgår också att ca hälften av lägenheterna

färdigställts efter år 1960 och knappt 60 000 t.o.m. år 1940. Av tab. 5.3 framgår bl.a. att belåningsgraden var drygt tre gånger så hög och räntekostnaderna drygt dubbelt så höga i de nyare husen som i de äldre.

Andelen stora lägenheter ($\geq$ 4 r o k) i bostadsrättsproduktionen har ökat väsentligt, se fig. 2.13. Jämför även fig. 2.14 angående den genomsnittliga lägenhetsytans förändringar.

I avsnitt 6.2.3 har vi redogjort för hur de genomsnittliga avgifterna till föreningarna varierar, se tab. 6.5 och fig. 6.4. Jämför även tab. 6.20, av vilken det framgår att den genomsnittliga betalningsförmågan för bostad var högre för hushåll i bostadsrätt än i hyresrätt men lägre än för hushåll i egnahem.

Den individuella medlemsbeskattningen riktades inte in mot den genomsnittlige bostadsrättshavaren. De uppgifter om föreningar och medlemmar som redovisats ovan kan därför inte i någon större utsträckning läggas till grund för överväganden om effekterna av beskattningen. En generell slutsats torde dock vara att andelen medlemmar som beskattas, proportionellt sett, bör vara större i äldre föreningar, med i regel låg belåningsgrad, än i nyare föreningar där en hög belåning i regel reducerar föreningens förmögenhet.

Fördelarna ur skattesynpunkter med att fördela lånen ligger i att underskottsavdrag som föreningen inte kan utnyttja i stället utnyttjas av medlemmarna. Även om föreningen kan utnyttja avdragen kan det skattemässiga värdet av avdragen vara större hos medlemmarna än hos föreningen på grund av högre marginalskatter hos medlemmarna.

Inkomstskattereformens marginalskattesänkning och avdragsbegränsning har gjort det mindre förmånligt med fördelade lån.

Vi skall inte nu ta slutlig ställning till den individuella medlemsbeskattningens framtida utformning. Några synpunkter skall dock redovisas.

Efter inkomstskattereformen har den skattemässiga effekten av underskottsavdragen sänkts. Den skillnad i dessa avdrags värde som tidigare uppstod på grund av föreningens lägre marginalskatt har därför minskat. Reformen skulle således kunna anses ha uppfyllt samma syften som den individuella medlemsbeskattningen. Det skulle då innebära en icke avsedd dubbelbeskattning av dessa föreningsmedlemmar om denna beskattningsform bibehölls.

En eventuell statlig fastighetsskatt, sådan den utformats i lagrådsremissen, skulle medföra att medlemmar i föreningar med fördelade lån och äldre föreningar beskattas i större utsträckning än andra föreningars medlemmar. Dessa föreningar saknar ju i regel statliga lån. Det ökade skatteuttaget måste i regel finansieras genom höjda, ej avdragsgilla, medlemsavgifter. Skattebelastningen torde komma att öka mest för sådana föreningar som har nybyggda eller nyligen ombyggda fastigheter men av någon anledning inte har beviljats statliga lån.

Föreningsförmögenheten beräknas som summan av taxeringsvärdet på föreningens fastigheter och föreningens övriga tillgångar minskat med skulder. Reparationsfonder o.d. anses som eget kapital, ej som skulder. Medlemsbeskattningen kan således motverka att underhållsfonder byggs upp av föreningarna. Lånefinansiering av underhållet kan i stället te sig fördelaktigare. Lånen utgör ju skulder som reducerar värdet av föreningens tillgångar.

Intäkten skall redovisas som inkomst av kapital. Från inkomsten får avdrag göras för räntor. För den som redovisar ett överskott beskattas intäkten efter den skattskyldiges marginalskattesats. Denne kan dock kvitta överskottet mot ett eventuellt underskott av schablonbeskattad fastighet vid beräkning av underlag för tilläggsbelopp. För den som redovisar ett underskott i förvärvskällan blir den skattemässiga effekten i regel 50 % av intäkten. Intäktens effekt på boendekostnaderna varierar således med bostadsrättshavarens övriga ekonomiska förhållanden. För den enskilde bostadsrättshavaren kan därför avdragsrätten för räntor fortfarande ha stor betydelse. Lånens "fördelningsgrad" blir då avgörande för boendekostnaderna.

Det finns vidare en risk för att medlemmar i småhusföreningar inkomstbeskattas oftare än medlemmar i föreningar med flerbostadshus. Detta sammanhänger med att taxeringsvärdena för småhus, oavsett upplåtelseform, torde vara högre per kvadratmeter än motsvarande värde för flerbostadshusen. Det är ovanligt att belåningsgraden i småhusföreningarna är så mycket högre att föreningsförmögenheten nedbringas till en nivå liknande den som gäller för flerbostadshusen. Vi återkommer senare till denna fråga.

Om föreningens räntekostnader överstiger schablonintäkten kan medlemmarna inte utnytta underskottet. Det kan således fortfarande vara fördelaktigt ur skattesynpunkter att fördela lånen på ett sådant sätt att medlemmarna får tillgodogöra sig avdrag för räntorna. Som nämnts kan effekten av avdragsrätten variera med bostadsrättshavarens övriga ekonomiska förhållanden. Om exempelvis statliga lån inte kan komma i fråga av andra orsaker än låneförde lningen, kan det fortfarande vara förmånligt med fördelade lån.

Den individuella medlemsbeskattningen har medfört en viss ökad uppgiftsskyldighet för föreningarna. De skall tillställa medlemmarna och skattemyndigheterna uppgifter om värdet av varje medlems andel i föreningens förmögenhet. Om det inte finns något värde att redovisa behöver de dock inte lämna någon uppgift. Vidare finns det dispensmöjligheter. Föreningar med centraliserad förvaltning tar i stor utsträckning fram uppgifterna maskinellt. För mindre föreningar kan dock uppgiftsskyldigheten innebära ett betydande merarbete. Om lägenheten varit uthyrd skall föreningen också lämna kontrolluppgifter.

Beskattning av medlemmar i småhusföreningar

Bakgrund

Småhus upplåtna med bostadsrätt taxerades vid 1981 års allmänna fastighetstaxering (AFT 81) i princip på samma sätt som ägda småhus, se avsnitt 11.3.1. Markvärdet bestämdes med hjälp av riktvärdekarta och byggnadsvärdet enligt tillämplig S-tabell. Riktvärdena kunde dock reduceras med hänsyn till att småhusen i en

bostadsrättsförening inte utgjorde självständiga fastigheter. Markvärdena kunde reduceras med ett eller ett par steg i den på riktvärdekartan angivna s.k. värdeserien. Varje steg omfattade normalt 5 000 eller 10 000 kr. Hur stor reduceringen blev berodde på om tomten till småhuset bedömdes som avstyckningsbar eller inte.

Om tomten bedömdes som avstyckningsbar behövde inte byggnadsvärdet reduceras. I det motsatta fallet reducerades ofta byggnadsvärdet. En vanlig reducering torde ha varit 50 %.

Utfallet av AFT 81 blev att taxeringsvärdena för småhus upplåtna med bostadsrätt i många fall reducerades avsevärt. Andra erhöll nästan lika höga värden som äganderättssmåhus av motsvarande karaktär. Generellt gäller att taxeringsvärdena för bostadsrättssmåhusen höjdes betydligt mer än för flerbostadshusen med bostadsrätt.

Dessa förhållanden har uppmärksammats av bl.a. skatteutskottet som ansåg att problemet borde uppmärksammas i vårt utredningsarbete (SkU 1982/83:46).

På uppdrag av 1978 års bostadsrättskommitté genomfördes vid institutionen för fastighetsekonomi, KTH, en undersökning av bostadsrättslägenheternas priser och omsättning under 1970-talet (Ds Bo 1981:2). Studien omfattade ca 5 % av bostadsrättsbeståndet eller drygt 26 000 lägenheter. Utifrån det grundmaterial som då inhämtades har vid samma institution bl.a. schablonbeskattningens konsekvenser studerats (Arne Strand: Beskattning av bostadsrättshavare, Meddelande 5:13, 1982).

Undersökningen visade bl.a. att det i första hand var de som innehade småhus med bostadsrätt som berördes av beskattningen. Innehavare av bostadsrätter med fördelade lån berördes i något mindre utsträckning, medan ytterst få av de övriga bostadsrättshavarna berördes. Skatteutfallet kunde för inkomståret 1981 beräknas till mellan 4 och 7 milj. kr. för de ca 20 000 bostadsrättshavarna i småhus. Bostadsrättshavarna i föreningar med fördelade lån betalade uppskattningsvis mellan 2 och 5 milj. kr. i

skatt, medan den totala skatten för de ca 550 000 bostadsrättshavarna i vanliga föreningar med flerbostadshus uppgick till ca 100 000 kr. Skatten för en bostadsrättshavare i småhus kunde i vissa fall bli mycket hög, över 200 kr/mån. vid en marginalskatt på 65 %. Bidragande orsaker var bl.a. att lägenhetsytorna i regel var större i småhusen än i flerbostadshusen och att taxeringsvärdena efter AFT 81 var högre per kvadratmeter i småhusen.

Överväganden

Syftet med den schabloniserade medlemsbeskattningen var främst att återställa den balans i beskattningen som hade rubbats genom utnyttjandet av fördelade lån. Tanken var inte att beskatta bostadsrätter i småhus hårdare än bostadsrätter i flerbostadshus.

Taxeringsvärdenas höjd har en avgörande betydelse vid beräkningen av medlemmarnas underlag för beskattning. Ur rättvisesynpunkter krävs därför att taxeringsvärdena beräknas efter enhetliga riktlinjer i hela riket. Från skilda håll har påpekats att fastighetstaxeringsnämndernas bedömningar vid AFT 81 av möjligheten att avstycka bostadsrättssmåhusens tomtmark har varierat avsevärt. Med tanke på denna faktors betydelse vid taxeringsvärdeberäkningen och därmed vid medlemsbeskattningen finns det en uppenbar risk för att sådana variationer medför orättvisor mellan olika boendegrupper.

Den undersökning som redovisats ovan belyste beskattningskonsekvenser efter AFT 81 men före inkomstskattereformen. Den byggde dessutom på beräkningar av föreningarnas behållna förmögenheter som inte var helt säkra. Innan vi tar slutlig ställning till behovet av reformer på detta område bör ytterligare undersökningar företas.

Beskattning av medlemmar i andelsfritidshusföreningar

Bakgrund

Under mitten av 1970-talet växte det fram olika former för samägande av fritidshus, s.k. andelsfritidshus. Fram till år 1980

expanderade verksamheten och omfattade då ett 50-tal anläggningar med tillsammans omkring 2 400 stugor eller lägenheter. Därefter upphörde i stort sett produktionen av nya anläggningar.

Fritidsboendekommittén analyserade i sitt slutbetänkande (SOU 1982:23) andelsfritidshusens utveckling och upplåtelseformer. För en närmare beskrivning härav hänvisas till nämnda betänkande. Kommittén föreslog bl.a. att man skulle skapa en ny typ av bostadsrätt, fritidsbostadsrätt. I anslutning härtill föreslogs ändrade skatteregler. Det skattefria uthyrningsbeloppet borde höjas till 8 000 kr. för såväl de fritidshus som innehas med äganderätt som de som innehas med bostadsrätt. En fritidsbostadsrätt borde kunna hyras ut skattefritt för 2 000 kr/år oavsett antal fritidsbostadsrätter per fritidshus. Vidare föreslog kommittén att den individuella medlemsbeskattningen inte borde gälla för andelsfritidshus. Motiven härför var de förhållandevis ringa belopp som skall tas upp till beskattning och den tämligen omfattande administrationen.

Skatteutskottet avstyrkte vid 1982/83 års riksmöte (SkU 46) en motion (1735) om en översyn av beskattningen av andelsfritidshus under hänvisning till vårt arbete.

Överväganden

Den expansiva utvecklingen av andelsfritidshusen under senare delen av 1970-talet berodde delvis på skattesystemets utformning i kombination med en hög inflation. Höga avdragsgilla räntor reducerade kostnaderna. På grund av marginalskatteeffekterna ökade avdragsrättens värde med stigande inkomst. Räntorna fick dras av vid såväl den statliga som den kommunala taxeringen.

Det sistnämnda förhållandet gäller alltjämt. Underskottsavdragens skattemässiga värde har dock reducerats. Det var i regel människor med relativt höga inkomster som köpte andelar i fritidshus. Avdragsbegränsningen torde därför generellt sett ha inneburit ökade kostnader för denna besittningsform.

Merparten av andelsfritidshusen torde ha värderats som småhus vid AFT 81. De problem som gör sig gällande för medlemmar i småhusföreningar återfinns således även här.

I regel är andelsfritidshusen obelånade när andelsförsäljningen inleds. Köp av andel finansieras med lån som förmedlas av säljaren (exploatören). Föreningarna är på så sätt en extrem variant av konstruktionen med fördelade lån. På grund av höga taxeringsvärden och låg belåningsgrad torde därför medlemmarna i dessa föreningar bli föremål för beskattning i en högre utsträckning än vad som är fallet i andra föreningar. På så sätt kan det sägas att den schabloniserade medlemsbeskattningen har haft avsedd effekt.

Med hänsyn till de relativt sett höga taxeringsvärdena och den låga belåningsgraden torde de nu aktuella föreningarna oftare redovisa ett skattemässigt överskott än andra föreningar.

I vårt fortsatta arbete har vi för avsikt att pröva även beskattningen av medlemmar i de nu nämnda föreningarna.

11.4.3 Uthyrnings- och andra inkomster

Gällande regler

Bostadsrättsföreningarna kan hyra ut upp till 40 % av fastighetens taxeringsvärde till andra än de egna medlemmarna eller till annat ändamål än bostadsändamål. Föreningarna anses ändå som "äkta" och schablonbeskattas. Jämför vad som diskuterats ovan under 11.4.1 om konsekvenserna av att gå över till konventionell beskattning. Så länge uthyrningarna håller sig under 40 % är hyresintäkterna således skattefria.

Kan föreningen maximalt utnyttja reglerna om skattefria uthyrningar reduceras medlemmarnas kostnader. En motverkande faktor är att hyran beaktas när fastighetens taxeringsvärde beräknas. För uthyrda bostäder beaktas bruksvärdehyran och för lokaler beaktas den

marknadsmässiga hyran. För bostäder och lokaler som innehas med bostadsrätt beräknas s.k. jämförelsehyror. Höga hyresinkomster kan således medföra ett högt taxeringsvärde på föreningens fastighet.

För föreningens del innebär i regel ett högt taxeringsvärde endast att garantibeskattningen ökar. Den högre schablonintäkten kan i regel balanseras mot avdrag för räntor. Är räntekostnaderna låga kan dock en taxeringsvärdehöjning medföra avsevärt ökade kostnader för medlemmarna.

Föreningen kan också vara skattepliktig för andra inkomster än den schablonberäknade fastighetsinkomsten. Ett exempel härpå är ränteinkomster från fonderade medel, vilka utgör skattepliktig inkomst av kapital för föreningen. Undantagsvis kan det vidare förekomma att någon förening bedriver rörelse och därför skall redovisa sådan inkomst. Slutligen kan det tänkas att föreningen skall beskattas för realisationsvinster. En eventuell försäljning av fastigheten beskattas exempelvis enligt reavinstreglerna.

Föreningsmedlemmarna beskattas under vissa förutsättningar för hyresinkomster. Om bostaden helt eller till övervägande delen varit uthyrd under större delen av året, utgör vederlaget skattepliktig inkomst av kapital. Om bostadsrättsinnehavaren själv disponerat bostaden under en viss tid av året skall han ta upp hyresvärdet av sitt eget brukande som en skattepliktig intäkt. Avdrag får göras för sådana avgifter till föreningen som inte är att anse som kapitaltillskott. Vidare är övriga kostnader som föranletts av uthyrningen avdragsgilla. Det kan exempelvis vara fråga om reparationer och underhåll för att avhjälpa brist eller skada som uppkommit under upplåtelsetiden. Är uthyrningen inte så omfattande att hyresinkomsterna skall beskattas är intäkterna skattefria. Om medlemmen beskattas för uthyrning av bostaden omfattas han inte av den schabloniserade medlemsbeskattningen.

Överväganden

I våra fortsatta överväganden om den framtida beskattningen av bostadsrättsföreningarna och deras medlemmar ingår den skattemässiga behandlingen av uthyrningsinkomster o.d.

Vi har tidigare redovisat våra synpunkter angående möjligheterna att "saxa" mellan beskattningsmetoderna. En reflexion av annan art kan göras angående föreningarnas beskattning av kapitalinkomster. Om föreningen väljer att fondera medel för underhållet blir avkastningen i regel beskattningsbar. Särskilt i äldre föreningar med låg belåning kan detta verka hämmande på viljan att avsätta medel till fonder. Dessa föreningar har ju i regel en låg belåningsgrad och redovisar därför förhållandevis ofta även fastighetsinkomster.

Vi kan vidare konstatera att reglerna om beskattning av medlemmarnas uthyrningsinkomster kan vara svåra att tillämpa i vissa situationer. Detta är särskilt fallet när det gäller andelsfritidshusen. Om en medlem hyr ut huset under dennes dispositionstid är uthyrningen i regel inte så omfattande att hyresinkomsten skall beskattas. Om däremot fler andelsägare gör på samma sätt torde detta medföra beskattning av samtliga uthyrningsinkomster. Den andelsägare som inte har hyrt ut huset under "sin" tid påförs då ett förmånsvärde som i regel är betydligt högre än vad som annars skulle ha blivit fallet. Dennes beskattning blir således i viss mån beroende av de övriga delägarnas åtgärder.

11.4.4 Andelens värde vid beräkning av extra avdrag

Gällande regler

Det är i huvudsak tre grupper skattskyldiga som kan medges extra avdrag. En grupp utgörs av folkpensionärer och en annan av dem som till följd av stor försörjningsbörda eller annan särskild angiven orsak kan åberopa existensminimireglerna. En tredje grupp består av skattskyldiga med särskilda sjukdomskostnader. En förutsättning för folkpensionsavdrag är bl.a. att minst 1/5 av den sammanräknade inkomsten bestått av folkpension. Extra avdrag görs från den taxerade inkomsten och bestäms med hänsyn till storleken av denna inkomst. Hänsyn tas också till den skattepliktiga förmögenheten. Skattereglerna härom finns i 50 § KL och 9 § 2 mom. lagen om statlig inkomstskatt. I anslutning härtill utfärdar RSV

varje år föreskrifter om avdragsberäkningen, senast RSV Dt 1983:16 för folkpensionärer och RSV Dt 1983:18 på grund av sjukdom.

Vid årets taxering är det extra avdraget som högst 20 300 kr. för en ensamstående och 16 900 kr. för en gift folkpensionär. Det bortfaller helt för en ensamstående med en taxerad inkomst på 64 700 kr. eller mer. Motsvarande gräns för en gift pensionär är 52 100 kr.

Som nämnts påverkas avdragets storlek även av den skattepliktiga förmögenheten. Understiger förmögenheten 90 000 kr. skall den inte beaktas. Om däremot förmögenheten uppgår till ett belopp mellan 90 000 och 150 000 kr. skall avdraget jämkas och om förmögenheten överstiger 150 000 kr. skall extra avdrag inte medges. Beloppsgränserna gäller såväl för en ensamstående som en gift pensionär.

Vid beräkning av förmögenhetens storlek gäller särskilda regler i fråga om schablonbeskattade en- och tvåfamiljsfastigheter och jordbruksfastigheter, som i huvudsak används för bostadsändamål. Dessa skall inräknas i förmögenhetsvärdet med ett belopp, som motsvarar 1/10 av skillnaden mellan fastighetens taxeringsvärde och skulder. Är denna skillnad större än 250 000 kr. beräknas fastighetsvärdet till 25 000 kr. jämte överskjutande del. Äger den skattskyldige flera fastigheter får denna förmånliga värdering endast tillämpas på en av dessa, i första hand den där han är bosatt. - För bostadsrätter gäller alltså inte dessa värderingsregler. Där läggs hela värdet av medlemmens andel i föreningens förmögenhet till grund för beräkningarna.

Kort historik

För en fylligare historisk beskrivning av bl.a. det extra avdraget hänvisas till kommitténs om folkpensionärernas skattelättnader betänkande (Ds B 1981:7) Folkpensionärernas beskattning.

Här skall endast nämnas följande.

År 1948 infördes bestämmelser om en skattemässig särreglering av folkpensionärerna. Dessa medgavs då ett extra avdrag om högst

2 000 kr. Vid 1963 års taxering beaktades innehav av förmögenhet för första gången. Enligt anvisningar av dåvarande riksskattenämnden skulle avdraget reduceras om förmögenheten var större än 10 000 - 15 000 kr. Innehav av egnahemsfastighet, som beboddes av den skattskyldige, skulle i regel inte påverka avdragets storlek. Vid 1966 års taxering innehöll anvisningarna sådana värderingsregler att en egnahemsfastighet som var belånad till minst 1/3 av taxeringsvärdet inte reducerade avdraget.

Vid 1972 års taxering reducerades avdragets storlek om förmögenheten översteg 50 000 kr. och föll helt bort vid 80 000 kr. Då ändrades också reglerna för värdering av egnahemsfastighet och s.k. mindre jordbruksfastighet. Som tillgång skulle tas upp 1/10 av skillnaden mellan taxeringsvärdet och skulderna. Om denna skillnad var större än 100 000 kr. skulle fastigheten värderas till 10 000 kr. jämte överskjutande del.

Fr.o.m. 1977 års taxering tillämpas de förmånliga värderingsreglerna på schablonbeskattade en- och tvåfamiljsfastigheter - alltså även på fritidshus - och på jordbruksfastighet, som i huvudsak används för bostadsändamål, dock endast på en fastighet.

De nu gällande förmögenhetsgränserna infördes år 1980 och tillämpades första gången vid 1982 års taxering. Fr.o.m. samma års taxering ändrades avtrappningsreglerna något. Dessutom inskränktes de förmånliga värderingsreglerna för jordbruksfastigheter till att avse det taxerade bostadsbyggnadsvärdet med tillhörande tomtmark.

Aktuell debatt

Den tidigare nämnda kommittén om folkpensionärernas skattelättnader övervägde om de förmånliga värderingsreglerna skulle tillämpas även på annan förmögenhet. Kommittén ansåg bl.a. att en förmånlig värdering var motiverad endast i de fall förmögenhetsinnehavet inte direkt kunde anses öka den skattskyldiges

skattekraft. Detta gällde särskilt då förmögenheten utgjordes av den skattskyldiges bostad. En värdering enligt vanliga regler skulle kunna medföra att den skattskyldige tvingades avyttra bostaden. Merparten av de folkpensionärer som ägde en villa eller ett fritidshus hade dessa fastigheter lågt belånade. Detta, jämte 1981 års höjda taxeringsvärden, motiverade en förmånlig värdering av dessa fastigheter. Beträffande bostadsrätter ansåg kommittén att dessa i regel redovisades med måttliga värden, eftersom taxeringsvärdena fastställts med beaktande av den förhållandevis lugna prisutvecklingen på hyreshus i allmänhet. Detsamma gällde för andelshus. Kommittén ansåg därför inte att det fanns skäl för att införa särskilda regler för bostadsrätterna.

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen diskuterat frågan, bl.a. i april 1983 (SkU 1982/83:46). Skatteutskottet bestred inte att reglerna kunde medföra problem om bostadsrättsföreningen bestod av enfamiljshus. Problemen borde lämpligen uppmärksammas av oss.

Skatteförenklingskommittén har i sitt betänkande (SOU 1984:21) Förenklad självdeklaration föreslagit att ett enhetligt - icke omräknat - förmögenhetsbelopp läggs till grund för eventuell avdragsreducering. I stället för att beräkna bostadsfastighetens förmögenhetsvärde enligt särskilda regler skulle avtrappningsreglerna kunna differentieras. En sådan fastighet kunde schablonmässigt antas ha ett visst genomsnittligt värde, exempelvis 150 000 kr. eller 200 000 kr. Med en sådan konstruktion skulle avdraget reduceras inom ett förmögenhetsvärde mellan 100 000 - 150 000 kr. om det inte ingick någon bostadsfastighet i förmögenheten. I övriga fall skulle reduceringen göras i intervallet 300 000 - 400 000 kr. En viss utsträckning av gränsbeloppen ansågs tänkbara med hänsyn till att även fritidsfastigheter värderas förmånligt enligt dagens regler. Regler som utformades på detta sätt skulle kunna iakttas maskinellt, eftersom skattemyndigheterna har kännedom om på vilken fastighet den skattskyldige är bosatt. Kommittén föreslog vidare att sammanläggning med sambeskattad persons förmögenhet inte längre skulle göras.

Övervägande

Vi delar de överväganden som tidigare gjorts om att en föremögenhet som huvudsakligen utgörs av den skattskyldiges bostad bör värderas annorlunda än annan förmögenhet. Det är därvid angeläget att bostäder med skilda upplåtelseformer behandlas lika. Det torde dock vara vanligt att andelar i bostadsrättsföreningar har ett lägre förmögenhetsvärde än motsvarande villafastigheter. Reglerna om reducering av värdet för villor o.d. kan därför troligen inte direkt tillämpas på bostadsrätter.

Som tidigare nämnts avser vi att i vårt fortsatta arbete studera skillnaderna i taxeringsvärde mellan å ena sidan småhus med äganderätt och å andra sidan småhus med bostadsrätt. Därefter bör det finnas ett bättre underlag för att bedöma om särskilda värderingsregler behövs även för bostadsrätter och i så fall hur dessa regler lämpligen bör utformas.

11.5 Hyreshus

Med ett hyreshus avses enligt 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (FTL) en byggnad som är inrättad till bostad åt minst tre familjer eller till kontor, butik, hotell, restaurang och liknande. En sådan byggnad, jämte tillhörande tomtmark, taxeras i regel som hyreshusenhet.

För hyreshus kan inkomsten beräknas enligt något skilda metoder. I förra avsnittet redogjorde vi för den schablonmetod som gäller för de "äkta" bostadsföretagen. Samma metod tillämpas för de allmännyttiga bostadsföretagen (24 § 3 mom. andra stycket KL). I detta avsnitt diskuterar vi i stället beskattning enligt den s.k. konventionella metoden. Det är främst privatägda hyreshus som omfattas av denna metod.

Förutom beskattning av hyreshusägarna diskuterar vi även i viss mån hyresgästernas beskattningsförhållanden.

11.5.1 Schablonmetod eller konventionell metod

Gällande regler

Bestämmelserna om inkomstberäkning enligt den konventionella metoden finns i 24 § 1 mom. och 25 § 1 och 2 mom. KL. De innebär i princip att nettointäkten beräknas med hänsyn till de faktiska inkomsterna och utgifterna.

I regel beräknas inkomsten enligt den s.k. kontantprincipen, dvs. inkomster och utgifter beaktas när de har erhållits resp. betalats. Fr.o.m. 1979 års taxering får dock inkomst av konventionellt beskattade fastigheter under vissa förutsättningar beräknas enligt bokföringsmässiga grunder. Detta innebär att hänsyn skall tas till fordringar, skulder, lager m.m.

Som intäkt tas upp influtna hyror och inkomster genom försäljning av produkter från fastigheten samt i vissa fall sjukpenning och försäkringsersättningar. Därjämte skall hyresvärdet av lägenhet, som ägaren disponerat för eget behov redovisas som intäkt. Detta värde beräknas med ledning av i orten gällande hyrespris eller, om möjlighet till sådan jämförelse saknas, efter annan lämplig grund. Under vissa förutsättningar beaktas om ägaren har tillgång till trädgård o.d. när hyresvärdet beräknas.

Om en fastighet används i ägarens rörelse anses fastigheten ingå i rörelsen, och någon särskild redovisning av fastighetsinkomsten sker inte. Används fastigheten delvis i rörelse och delvis till egen bostad eller för uthyrning görs en uppdelning mellan den del av fastigheten som används i rörelsen och den övriga delen.

Avdrag får göras för kostnader för driften av fastigheten, reparation och underhåll av byggnad, värdeminskning av byggnad och maskiner och andra inventarier som hör till fastigheten, räntor och tomträttsavgäld eller liknande avgäld samt för hyreshusavgift. Omedelbart avdrag medges dock inte för kostnader för reparationer och underhåll som har finansierats med statliga lån. Dessa kostnader inräknas i stället i byggnadens anskaffningsvärde. Härefter

medges värdeminskningsavdrag i vanlig ordning. Sådana reparations- och underhållskostnader för vilka bidrag har utgått får inte skrivas av vare sig omedelbart eller genom årliga värdeminskningsavdrag.

Om kostnaderna för reparationer och underhåll under ett år har uppgått till 6 000 kr. eller mer får kostnaderna fördelas på tre år.

För delägare i andelshus gäller något annorlunda regler om rätt till avdrag för reparations- eller underhållskostnader. Sådana kostnader får endast dras av omedelbart upp till ett belopp som motsvarar delägarens andel av 10 % av fastighetens taxeringsvärde. Resten skall aktiveras och skrivas av efter 3 %.

Avdrag för värdeminskning av byggnad beräknas enligt avskrivningsplan på byggnadens anskaffningsvärde, i regel dess anskaffningskostnad. Till avskrivningsunderlaget förs även ägarens kostnader för till- eller ombyggnad samt sådana reparations- och underhållskostnader som har finansierats med statliga lån.

Det årliga värdeminskningsavdraget beräknas normalt efter 1,5 % för byggnader av sten och liknande material och efter 1,75 % för träbyggnader. För värmepannor, hissmaskinerier och jämförlig maskinell utrustning, vars värde ingår i det taxerade byggnadsvärdet, medges avdrag med 5 eller 10 %. Om fastigheten totalförstörs genom brand eller annan olyckshändelse får utrangeringsavdrag göras.

Den kommunala garantibeskattningen omfattar f.n. i princip alla fastigheter, oavsett efter vilken metod inkomsten skall beräknas. Det i avsnitt 11.4.1 omnämnda förslaget att slopa den kommunala beskattningen av juridiska personer förutsätter dock att systemet med garantibeskattning ändras för dessa kategorier av fastighetsägare.

Aktiebolag, "oäkta" bostadsföretag och skadeförsäkringsbolag omfattas av vinstdelningssystemet. I samband med den reformen öppnades i stället en möjlighet för dessa att använda investeringsfondssystemet.

I detta sammanhang kan nämnas att intäkt av fastigheter belägna i utlandet skall beskattas i inkomstslaget kapital (38 § 2 mom. KL). Intäkten skall därvid alltid beräknas enligt konventionell metod. Fastigheter i vissa länder åsätts nämligen inte något taxeringsvärde.

Våra direktiv

I samband med behandlingen av reparationsavdrag ifrågasätts i direktiven om man inte bör uppnå en likställdhet i beskattningshänseende mellan å ena sidan enskilda fastighetsägare och å andra sidan allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar. Schablonbeskattningen av de senare företagen bör behållas. Vi bör därför, enligt direktiven, belysa effekterna av en schablonmetod även för enskilda fastighetsägare.

Några statistiska uppgifter

Det finns drygt 100 000 hyreshusfastigheter i riket, se fig. 11.1. Trots att de endast utgör 4 % av det totala antalet fastigheter svarar de för 20 % av det totala taxeringsvärdet. Av fig. 11.2 framgår hur hyreshusfastigheterna är fördelade efter ägarkategorier. Uppgifterna härrör från AFT 81.

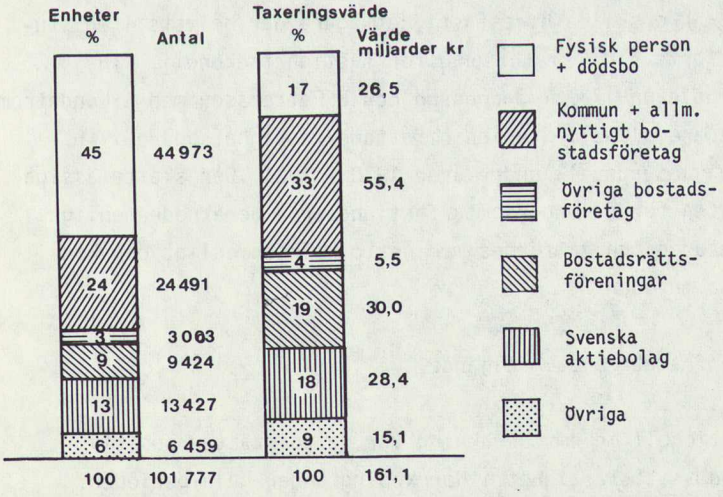


Fig. 11.2 Hyreshusfastigheter fördelade efter ägarkategorier.

Den konventionella beskattningsmetoden omfattar främst kategorin fysiska personer och dödsbon. Som framgår av figuren äger dessa drygt 40 % av det totala antalet hyreshus. Värdemässigt svarar de dock endast för 17 %.

Enligt riksrevisionsverkets taxeringsstatistiska undersökning var det ca 62 000 personer som ägde flerfamiljsfastigheter år 1981. Av dessa redovisade ca 60 % inkomst av sådan fastighet och knappt 50 % underskott.

Hyreshusen kan inrymma såväl bostäder som lokaler. Drygt hälften av husen, såväl till antal som värde, innehåller huvudsakligen bostäder (> 75 % av enhetens yta) och en femtedel både bostäder och lokaler. Ca 12 % av hyreshusen inrymmer huvudsakligen lokaler. Dessa hus svarar för ca 22 % av det totala taxeringsvärdet för hyreshusen. Uppgifterna härrör från 1983 års särskilda fastighetstaxering (SCB, SM 1983:10).

Jämför också beskrivningen i avsnitt 5.2.1 om privatägda hyreshus och deras ägare.

Schablonmetod i stället för konventionell metod

Effekterna av att applicera de "äkta" bostadsföretagens schablonbeskattning på enskilda hyresfastighetsägare har belysts i en studie som utförts vid institutionen för fastighetsekonomi, KTH (examensarbete nr 173, Y Jacobsson och E Pettersson med S Lundström som handledare, 1983). Studien omfattade fastighetsägare i Norrköping och Sundsvall under åren 1970 - 1981. Den skattemässiga nettointäkten för de undersökta fastigheterna beräknades enligt schablonmetoden och jämfördes med nettointäkten enligt den konventionella metoden.

Av studien framgår bl.a. följande.

Vid konventionell inkomstberäkning var nettointäkten positiv för en genomsnittsfastighet i Norrköping under hela perioden. Om schablonmetoden hade tillämpats skulle däremot samma fastighet

ha redovisat ett underskott under samma tid. Hade intäkten beräknats efter 9 %,i stället för 3 %, under åren 1977 - 1981 skulle nettointäkten bli densamma som med konventionell metod.

En genomsnittsfastighet i Sundsvall redovisade underskott oavsett vilken metod som användes. Underskottet skulle dock bli större om schablonmetoden hade tillämpats.

Spridningen av de olika fastigheternas nettointäkt var större med den konventionella metoden än med schablonmetoden. Oavsett vilken metod som tillämpades ökade nettointäkten med innehavstiden. Med schablonmetod skulle det dock mer sällan bli något skattemässigt överskott.

Studien omfattade även beräkningar av ägarnas likviditetstillskott från fastigheterna (hyra plus nyupptagna lån minus skatt, drift, underhåll, räntor, amorteringar och investeringar). Schablonmetodens lägre nettointäkt resp. större underskott skulle ge ägarna lägre skatt. Likviditetstillskottet skulle därför bli större med schablonmetoden än med den konventionella metoden.

Överväganden

Redan i förarbetena till villaschablonen konstaterades att egnahemmen hade en särställning inom skattesystemet. Dessa innehades inte i första hand i förvärvssyfte. I stället trädde det rena boendemotivet i förgrunden. Detta, jämte det stora antalet skattskyldiga, motiverade en schabloniserad beskattning. Vi har i avsnitt 11.2 funnit att denna skatteform även framdeles bör ha en bostadspolitisk inriktning.

Även den schablonmetod som gäller för bostadsrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag har fått en alltmer bostadspolitisk inriktning. Även för dessa kategorier spelar förvärvssyftet en underordnad roll. Ägandet motiveras i regel inte av ekonomiska vinstsyften.

När det gäller enskilt ägda hyreshus är förhållandena något annorlunda. Fastighetsägarnas förvärvsmotiv varierar, se avsnitt 5.2.1. Även om den kategorisering av ägarna som där redovisas är osäker och ofullständig påvisar den dock att det är en mycket heterogen grupp av ägare som det här är fråga om. För vissa har det egna boendemotivet en stor eller rentav avgörande betydelse. För andra åter är förvärvssyftet mer eller mindre uttalat.

Ju mindre inslag av vinstsyften i fastighetsägandet, desto större bostadspolitiska hänsyn kan tas vid beskattningen. När ägandet motiveras av ett förvärvssyfte är en mer resultatinriktad beskattning naturlig. De boendes förhållanden får då beaktas i andra sammanhang, främst inom bruksvärdesystemet.

Den konventionella metoden innebär, i dess nuvarande utformning, att fastighetens ekonomiska resultat påverkar ägarens privatekonomi. Före inkomstskattereformen var denna påverkansgrad hög. En fastighet kan därför till viss del utnyttjas i syfte att nedbringa ägarens skatt. Denna form av skatteplanering kan inte främst anses gagna en seriös fastighetsförvaltning.

Möjligheterna till "extrem" skatteplanering med hjälp av fastighetsinnehav skulle minska vid en schabloniserad beskattning. Den schablonmetod som tillämpas på de "äkta" bostadsföretagen tar dock inte hänsyn till att fastighetsekonomin utgör en integrerad del av ägarens privatekonomi. För dessa företag finns det i regel inte någon annan skattepliktig inkomst som kan nedbringas genom avdrag för kostnader för fastighetsinnehavet. Det skulle därför medföra omotiverade skattefördelar för de privata fastighetsägarna om en identisk schablonmetod applicerades på det privata fastighetsbeståndet.

Villaschablonen är speciellt avvägd med hänsyn till bl.a. de motiv som ligger bakom villaägandet och till förhållandena vid fastighetstaxeringen. Denna metod bör därför inte komma i fråga såvitt avser privata hyreshus.

Om man införde en schabloniserad beskattningsmetod för de privata hyresfastighetsägarna skulle således metoden behöva anpassas efter de förhållanden som råder för denna ägarkategori. Som vi tidigare nämnt varierar förvärvsmotiven inom denna grupp. Det är dock inte endast ägarstrukturen som är mångskiftande utan även det privata fastighetsbeståndet. Detta omfattar såväl små som stora fastigheter, se avsnitt 5.2.1. Sammantaget innebär dessa förhållanden att intäkts- och kostnadsstrukturen inom det privata beståndet varierar mer än inom det övriga beståndet. Detta medför ökade svårigheter att finna en schablonmetod som uppfyller kraven på rättvisa och likformighet.

Man kan också minska möjligheterna till "extrem" skatteplanering genom att införa schabloner i den konventionella metoden. Vissa sådana inslag finns redan, bl.a. reparationsavdragens behandling. En annan möjlig väg påvisas i tilläggsdirektiven (1982:28) till 1980 års företagsskattekommitté. Kommittén fick då i uppdrag att utreda möjligheterna till en skattemässig uppdelning mellan en persons privata ekonomi och en av honom bedriven näringsverksamhet, en s.k. staketmetod. Kommittén planerar att avge ett betänkande härom under innevarande sommar.

En schablonmetod medför i regel ett förenklat taxeringsförfarande. Detta är fallet även beträffande den kategori av skattskyldiga som vi diskuterar här. Den årliga granskningen av olika kostnadsavdrag skulle minska. I de schablonmetoder som nu tillämpas spelar det ingen roll vid den löpande beskattningen om åtgärder som vidtas på fastigheten har karaktär av underhåll eller förbättring. Dessa gränsdragningsproblem skulle således kvarstå endast vid realisationsvinstbeskattningen.

Det är en till antalet begränsad krets av skattskyldiga som omfattas av den konventionella beskattningsmetoden. Dessa är i regel bokföringsskyldiga. Deklarationsunderlaget bör därför vara lätt åtkomligt för såväl deklaranterna som granskarna. Ur förenklingssynpunkter torde således effektivitetsvinsterna vara ringa med en schablonmetod.

Det förhållandet att kostnader för reparationer och underhåll inte är avdragsgilla i villaschablonen har ansetts motivera ägarna att anlita grå arbetskraft, se avsnitt 11.3.5. Det finns därför en risk för att den grå sektorn ytterligare vidgas vid en ökad användning av schablonmetoden. En annan följdverkan skulle troligen bli att reparationsbenägenheten skulle minska, i vart fall hos ägare till små hyreshus.

Val av beskattningsmetod hänger intimt samman med finansieringsmöjligheterna. En avdragsrätt innebär ju att kostnader till viss del finansieras genom skattelindring. Vi tar därför inte nu slutlig ställning till vilken beskattningsmetod som är mest lämplig för de privata ägarna till hyresfastigheter. Vi vill också avvakta företagsskattekommitténs staketmodell.

11.5.2 Reparations- och underhållskostnader

Samtidigt som den individuella beskattningen av medlemmar i bostadsrättsföreningar infördes år 1979, se avsnitt 11.4.1, ändrades reglerna om reparationsavdrag för konventionellt beskattade fastigheter. För de s.k. andelshusen begränsades rätten till omedelbart avdrag till 10 % av fastighetens taxeringsvärde. Det överskjutande beloppet beaktas i stället genom årliga värdeminskningsavdrag med 3 %. Vidare ändrades reglerna om avdrag för sådana reparationskostnader som har finansierats med statligt lånestöd. Även dessa kostnader får numera beaktas endast i form av värdeminskningsavdrag.

Enligt våra direktiv bör vi närmare studera effekterna av dessa ändringar och sedan överväga om reglerna bör ges en mer generell utformning. I detta ligger att vi även skall pröva frågan om värdeminskningsavdragens närmare utformning.

I förra avsnittet redogjorde vi för de regler som i allmänhet gäller om avdrag för reparations- och underhållskostnader. De år 1979 införda särbestämmelserna för andelshusen och för åtgärder som finansierats med statliga lån utgör begränsningar av de allmänna reglerna.

Även den därefter beslutade inkomstskattereformen har en viss betydelse för dessa kostnaders skattemässiga effekter. Vid beräkning av underlag för tilläggsbelopp (UTB) är huvudregeln att underskott i en förvärvskälla inte får avräknas mot överskott i en annan förvärvskälla, det s.k. kvittningsförbudet. För konventionellt beskattade fastigheter, liksom för jordbruksfastigheter och rörelser, finns det dock en möjlighet att spara ett års underskott som får utnyttjas för kvittning mot ett senare års överskott i samma förvärvskälla vid beräkning av UTB. Kvittningsperioden är sex år och det kvittningsbara beloppet får fördelas under denna tid efter eget val. Ett annat undantag från kvittningsförbudet föreligger när en räntekostnad skall redovisas i inkomstslaget kapital men avser kostnad för förvärv av en konventionellt beskattad fastighet. För en skattskyldig som förvärvat en andelslägenhet genom att köpa en andel i ett fastighetsägande handelsbolag kan därför fastighetsinkomsten sänkas vid beräkning av UTB om ett eventuellt kapitalunderskott avser räntor på lån för andelsköpet.

Som vi tidigare nämnt, se 11.3.5,är det ofta svårt att avgöra om de byggnadsarbeten som utförs på en fastighet utgör reparations- eller underhållsarbeten eller ny-, till- eller ombyggnadsarbeten. Arbeten av det senare slaget föranleds ofta av bristande underhåll. Vidare medför underhållsarbeten i regel att fastighetens användning förbättras och att dess värde stiger.

Byggnadernas anskaffningskostnader får skrivas av genom årliga värdeminskningsavdrag. Anledningen till att sådana avdrag medges är att byggnaderna har en begränsad livslängd. Det kapital som nedlagts förbrukas successivt. Systemet innebär att ägaren fördelar anskaffningskostnaderna på de år under vilka byggnaden används.

Det är naturligt att betrakta underhållskostnader utifrån samma principiella utgångspunkter som anskaffningskostnader. Vissa underhållsarbeten har en ekonomisk livslängd som kan jämställas med nybyggnadsarbeten. Det löpande underhållet utförs däremot årligen. Vi har tidigare diskuterat finansiering av nybyggnadsåtgärder och av underhållsarbeten som utförs med olika tidsintervaller, se 8.2. Av samma skäl som finansieringssystemet bör utformas

på ett sådant sätt att tröskeleffekter undviks bör även skattereglerna verka i samma riktning. Detta talar för att även vissa kostnader för underhållsarbeten får skrivas av skattemässigt under en längre tid än vad som nu är fallet. Avskrivningstiden bör i så fall relateras till de vidtagna underhållsåtgärdernas beständighet.

Värdeminskningsavdragen skulle också kunna ges den innebörden att de gav uttryck för inte endast den ekonomiska livslängden hos redan vidtagna underhållsåtgärder utan även för beräknat framtida underhållsbehov. På så sätt skulle underhållsreserver kunna byggas upp och kostnaderna fördelas över en längre tid.

Avdragsrätten innebär att underhållskostnaderna, för de fastighetsägare som avses i detta avsnitt, delvis finansieras genom en sänkning av ägarens skatt. Avdragen nedbringar ägarens skattepliktiga inkomster. Kostnaderna kan i regel fördelas i tiden på ett sådant sätt att största möjliga skattesänkning erhålls. Inte endast fastighetens skick utan även ägarens skattekonsekvenser får därför en avgörande betydelse vid bedömningen av en eventuell underhållsinsats. Genom en i tiden förlängd avdragsrätt i form av värdeminskningsavdrag är det troligt att skatteplaneringsmotiven för underhållsåtgärder skulle minska och att en seriös fastighetsförvaltning skulle premieras.

Det finns dock vissa tekniska svårigheter att konstruera en metod med värdeminskningsavdrag för underhållskostnader i stället för direkta kostnadsavdrag. Kostnaderna för det löpande underhållet, som utförs årligen, bör under alla förhållanden belasta det årliga resultatet. Om värdeminskningsavdragen relateras till åtgärdernas ekonomiska livslängd tillkommer svårigheterna att dra gränser mellan olika åtgärder. Detta talar för en långt driven schablonisering i dessa hänseenden. Därvid måste också hänsyn tas till att ett extra värdeminskningsavdrag (inflationsavdrag) medges för byggnader vid beräkning av vinstdelningsunderlaget enligt lagen om vinstdelningsskatt. I detta sammanhang måste också beaktas att den grupp av ägare som omfattas av avdragsrätten är mycket heterogen, se förra avsnittet. För den som äger ett

stort fastighetsbestånd och som varje år utför omfattande underhållsåtgärder kan den direkta avdragsrätten jämställas med beståndets värdeminskning. Denna ägarkategori skulle troligen inte påverkas nämnvärt om den direkta avdragsrätten avskaffades. För de små fastighetsägarna är förhållandena annorlunda. Dessa faktorer får beaktas inom finansierings- och skattesystemet.

Intill dess att vi slutligt övervägt den framtida finansieringen av bostadsinvesteringar föreslår vi inga ändringar i de skatteregler som gäller f.n. beträffande reparations- och underhållskostnadernas avdragsrätt. Dessa regler bör dock så långt det är möjligt harmonieras med finansieringen varvid hänsyn bör tas till åtgärdernas beständighet.

11.5.3 Andrahandsuthyrningar

Det finns inte några regler i skattelagstiftningen som tar sikte på uthyrning i andra hand av en hyreslägenhet. Beträffande motsvarande situation för egnahem, se avsnitt 11.3.4 och för bostadsrättslägenheter, se avsnitt 11.4.3. Principiellt är inkomsterna skattepliktiga, antingen som inkomst av rörelse eller som tillfällig förvärvsverksamhet.

I praktiken torde dock sådana inkomster beskattas endast i undantagsfall. Är det fråga om uthyrning i andra hand av ett eller ett par rum torde beskattning inte komma i fråga. Först om uthyrningsverksamheten kan anses yrkesmässigt bedriven beskattas regelmässigt intäkterna (jfr RÅ 79 1:65).

I våra direktiv ifrågasätts rimligheten av att andrahandsuthyrningar kan inbringa intäkter som inte behöver tas upp till beskattning.

Bostadsskattekommittén föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1976:11) Bostadsbeskattning II att icke yrkesmässig uthyrning i andra hand av hyreslägenhet skulle beskattas såsom inkomst av annan fastighet om intäkten härav översteg 3 600 kr. under beskattningsåret.

Man föreslog att omkostnadsberäkningen skulle ske schablonmässigt. Om verksamheten ansågs yrkesmässigt bedriven skulle inkomsterna alltjämt beskattas såsom inkomst av rörelse. Förslaget ledde inte till någon lagstiftning. Ett flertal remissinstanser ansåg att den ringa storleken på de obeskattade inkomsterna inte motiverade den ökade uppgiftsskyldighet som skulle krävas.

Överväganden

Vi har tidigare inte funnit anledning att bryta ut de villor som hyrs ut till stadigvarande bostad från schablonmetodens tillämpningsområde, se avsnitt 11.3.4. Möjligheterna till skattefria inkomster torde vara begränsade och inte motivera komplicerade ingrepp i skattelagstiftningen.

Samma överväganden gör sig gällande såvitt avser andrahandsuthyrningar av hyreslägenheter. Det är naturligtvis önskvärt att sådana uthyrningsinkomster som uppgår till betydande belopp inte undgår beskattning. De regler som gäller i dag torde dock räcka för att så skall bli fallet. Den som mer systematiskt hyr ut lägenhet(er) för att åtnjuta ekonomiska fördelar får anses bedriva uthyrningsverksamheten yrkesmässigt, varför inkomsterna härav blir skattepliktiga. För övriga uthyrningar är det som regel endast fråga om att sänka sina egna hyreskostnader. Sådana smärre hyresinkomster bör även fortsättningsvis vara undantagna från beskattning.

Det är svårt att skapa enkla och tillfredsställande kontrollmöjligheter när det gäller uthyrningsinkomster. Båda parter saknar eget intresse av att lämna uppgifter om inkomsternas storlek. Till den del en lägenhet eller en del därav hyrs ut som kontorslokaler o.d. är motivet större för andrahandshyresgästen att uppge hyreskostnaderna. Dessa är ju då i regel avdragsgilla i dennes rörelse. Även för dessa fall är det dock svårt att beräkna den ordinarie hyresgästens kostnader för andrahandsuthyrningen.

De påtalade svårigheterna gör det nödvändigt med ett scabloniserat beskattningsförfarande om uthyrningsinkomster skall beskattas

i en större omfattning än vad som nu görs. Marknaden för andrahandsuthyrningar är dock inte enhetlig i hela riket. Det är främst i storstadsområdena som det finns möjligheter att hyra ut en lägenhet med ekonomisk förtjänst. Det är olyckligt med generella beskattningsregler som endast tar sikte på förhållandena i vissa regioner. En omfattande andrahandsuthyrning i vissa regioner medför inte endast olägenheter ur beskattningssynpunkter. De problem som följer med att lägenheter inte finns tillgängliga på den ordinarie bostadsmarknaden bör dock lösas med andra medel än med beskattning.

11.6 Jordbrukets bostäder

Vi har tidigare beskrivit de olika schablonmetoder som tillämpas på villor och fritidshus å ena sidan samt "äkta" bostadsföretag å andra sidan. Därutöver har vi redogjort för den s.k. konventionella beskattningsmetoden som främst tillämpas på privatägda hyreshus. Gemensamt för de olika metoderna är att de tillämpas på fastigheter med beskattningsnaturen annan fastighet. I detta avsnitt diskuterar vi däremot beskattning av fastigheter med beskattningsnaturen jordbruksfastighet.

Gällande regler

Inkomst av jordbruksfastighet beräknas numera alltid efter bokföringsmässiga grunder, jfr avsnitt 11.5.1. Vid beräkningen skall den skattskyldige bl.a. ta upp värde av bostadsförmån. Detta värde skall, i likhet med vad som gäller för konventionellt beskattade fastigheter, beräknas med ledning av hyrespriset i orten. Om det saknas möjligheter till en sådan jämförelse skall värdet beräknas efter annan lämplig grund. Dessa grunder anges i de årliga länsanvisningar som utfärdas av skattecheferna och fastställs av RSV.

I normalfallet ligger jordbruksfastigheternas bostäder på landsbygd där det inte finns någon egentlig hyresmarknad. Länsanvisningarnas beräkningsgrunder tillämpas således på det stora

flertalet jordbruk. Dessa innebär att värdet beräknas schablonmässigt enligt följande sjunkande skala för varje bostadsbyggnad.

Intäktsprocent	Taxerat bostadsbyggnadsvärde, kr.
9	0 - 100 000
6	100 000 - 200 000
3	200 000 -

Bostadsbyggnad kan vid fastighetstaxeringen ha upptagits till en 50-procentig värdenivå (främst när flera bostadsbyggnader förekommer på fastigheten). Då läggs det dubbla bostadsbyggnadsvärdet till grund för beräkning av förmånsvärdet.

Förmånsvärdet får jämkas under vissa förutsättningar. Så är fallet om bostaden, eller en del därav, hyrts ut eller disponerats av en anställd. Om det framstår som uppenbart att ett procentberäknat förmånsvärde avsevärt (25 %) avviker från vad som med hänsyn till omständigheterna kan anses skäligt, får förmånsvärdet beräknas efter prövning i det enskilda fallet. Värdet får exempelvis jämkas om det finns två eller flera bostadsbyggnader på fastigheten. Då kan det sammanlagda taxerade bostadsbyggnadsvärdet läggas till grund för beräkningen.

Förmånsvärdet skall dock normalt inte reduceras även om bostadsbyggnaden använts endast som fritidsbostad.

Bostadsförmånsvärdet avser bostad i inte uppvärmt skick men inkluderar eventuella avgifter för sophämtning, sotning, vatten och slamtömning.

Från bruttointäkten av jordbruksfastighet får avdrag göras för driftkostnaderna. Dit hör bl.a. kostnader för reparationer och underhåll av byggnader samt räntekostnader. Det finns dock inte någon motsvarighet till den rätt att fördela reparationskostnader om minst 6 000 kr. som medges i den konventionella beskattningsmetoden.

Såvitt avser räntekostnader gäller särskilda regler för beräkning av underlag för tilläggsbelopp (UTB). Under förutsättning att bo-

stadsförmånsvärde skall redovisas som intäkt, att bostaden ägs av den skattskyldige och att det finns räntekostnader på låneskulder i förvärvskällan skall ett särskilt räntetillägg beräknas. Tillägget beräknas efter en schablonmässig proportionering av de totala räntekostnaderna och det taxerade bostadsbyggnadsvärdet inkl. tomtmark i förhållande till värdet av samtliga tillgångar i förvärvskällan. Räntetillägget skall kvittas mot eventuellt underskott i samma förvärvskälla och mot eventuellt kapitalöverskott upp till 30 000 kr.

Våra direktiv

I direktiven sägs att vi bör vara oförhindrade att diskutera t.ex. frågan om beskattning av jordbrukets bostäder. Framför allt har rätten till reparationsavdrag kritiserats för dem som förvärvar ett bostadsjordbruk med nedsliten bostadsbyggnad och rustar upp denna byggnad. Dessa kan få en del av anskaffningskostnaderna betalda med obeskattade medel. I vår prövning bör vi, enligt direktiven, beakta bl.a. bostadsskattekommitténs förslag om schablonbeskattning.

Bakgrund

Frågan om en schabloniserad beskattning av jordbrukets bostäder har diskuterats vid olika tillfällen och utifrån skilda utgångspunkter.

Jordbruksbeskattningskommittén avvisade i sitt betänkande (SOU 1971:78) Jordbruksbeskattningen tanken att generellt schablonbeskatta mangårdsbyggnad på jordbruksfastighet. Man ansåg att en sådan byggnad på en fastighet med omfattande drift inte kunde jämställas med en villa. Värdet av byggnaden kunde inte frigöras genom en försäljning eller förräntas genom uthyrning. Det var också svårt att kontrollera de avdragsgilla kostnadernas fördelning på bostaden resp. den egentliga driften. Kommittén ansåg dock att betydande fördelar skulle uppnås om villaschablonen tillämpades på sådana fastigheter där det inte förekom någon egentlig jordbruksdrift. Detta borde uppnås genom att dessa fastigheter taxerades som annan fastighet.

Bostadsskattekommittén föreslog i betänkandet (SOU 1976:11) Bostadsbeskattning II att inkomsten från ägarens eller brukarens bostad på jordbruksfastighet i princip skulle beräknas enligt villaschablonen. Som grund för beräkningen skulle ligga det taxerade bostadsbyggnadsvärdet och värdet på tomtmarken. Avdragsrätten för driftkostnader skulle behållas. Däremot skulle avdrag inte medges för den del av kostnader för reparationer och underhåll som belöpte på bostaden. Inte heller skulle avdrag få göras för bostadens värdeminskning, värmekostnader eller elavgifter.

Kommittén ansåg att det inte fanns några större olägenheter med en övergång till en schablonmetod. Sådana fastigheter som inte beboddes av ägaren skulle få en viss skattehöjning medan däremot förmånsvärdet för övriga jordbruksfastigheter skulle bli i stort sett detsamma.

Kommitténs förslag fick ett blandat mottagande. Ett flertal remissinstanser var positiva till tanken på en schabloniserad beskattning men ansåg inte att förslaget borde genomföras. Bl.a. pekade remissinstanserna på de svårigheter som var förknippade med att fördela reparationskostnaderna mellan bostaden och övriga byggnader. Vidare påtalades svårigheterna att harmoniera realisationsvinstbeskattningen med de föreslagna bestämmelserna.

Förslaget ledde inte till någon lagstiftning.

Bland de förslag som lagts fram under senare tid kan nämnas strukturutredningens för jord- och skogsbruk i betänkandet (SOU 1983:71) Bättre struktur i jord- och skogsbruk. Utredningen föreslår bl.a. att ägare till en jordbruksfastighet skall redovisa en lägsta intäkt av fastigheten (garantiintäkt) på 5 000 kr. om markvärdet är minst 100 000 kr. För fastigheter med ett lägre markvärde föreslås en lägre garantiintäkt. Bostadsförmånsvärdet föreslås läggas till garantiintäkten. Utredningen föreslår vidare en skärpning av förvärvslagstiftningen och en möjlighet att lösa in jordbruksfastigheter under vissa förutsättningar.

I detta sammanhang bör beaktas 1980 års företagsskattekommittés arbete med den s.k. staketmetoden. Kommitténs utredning av möjligheterna att göra en uppdelning mellan näringsverksamhet och privatekonomi omfattar även jordbrukarna.

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen diskuterat jordbrukarnas bostadsförmåner, se bl.a. SkU 1982/83:45 och 1983/84:42. Därvid har erinrats om att frågan ingår i vårt utredningsuppdrag.

Några statistiska uppgifter

Det finns nästan 340 000 jordbruksfastigheter i riket, se fig. 11.1. De motsvarar 13 % av det totala antalet fastigheter och av det totala taxeringsvärdet.

Av det totala taxeringsvärdet för jordbruksfastigheterna på drygt 110 miljarder kronor belöper ca 20 miljarder kronor på bostadsbyggnadsvärde och knappt 7 miljarder kronor på tomtmarkvärde. Det finns drygt 225 000 enheter med bostadsbyggnadsvärde.

Enligt de specialbearbetningar av statistiken över AFT 81 som SCB gjort för vår räkning, se avsnitt 11.3.1, fanns det drygt 195 000 permanenthus på lantbruk. Ca 90 % av dessa var belägna på glesbygd. Endast 2 % av permanenthusen på lantbruk hade värdeår 1975 eller senare. Motsvarande siffra för de "vanliga" småhusen var 18 %. Vid en fortsatt jämförelse med dessa småhus framgår bl.a. att jordbruksbostäderna ofta är större men har en lägre standard. Dubbelt så stor andel hade en yta som översteg 165 m^2. Drygt 90 % av husen på lantbruk nådde upp till högst 16 standardpoäng. För de "vanliga" småhusen var detta fallet i 55 %. Det är dock även vanligt att husen på lantbruk är såväl små som omoderna. Nästan 20 % av dessa hus var mindre än 105 m^2 och fick högst 11 standardpoäng. För de "vanliga" småhusen var motsvarande andel ca 6 %.

Av de nämnda bearbetningarna framgår vidare att ett friliggande småhus på glesbygd hade ett genomsnittligt taxerat byggnadsvärde på 117 000 kr. och ett markvärde på 34 000 kr. Motsvarande värden

för ett permanenthus på lantbruk var 98 000 kr. resp. 28 000 kr. Denna jämförelse måste dock tas med stor försiktighet med hänsyn till de ovan nämnda skillnaderna i storlek och standard mellan hus på lantbruk och "vanliga" småhus.

Överväganden

En schabloniserad beskattning av jordbrukets bostäder skulle vara fördelaktig utifrån skilda synpunkter. I de fall en jordbruksfastighet innehas huvudsakligen i bostadssyfte, de s.k. bostadsjordbruken, är det naturligt att samma beskattningsmetod tillämpas som för övriga egnahem. Skilda metoder medför att samma kostnader betalas av beskattade medel för en boendegrupp men av obeskattade medel av en annan grupp.

När en egentlig jordbruksdrift förekommer på fastigheten är det mer naturligt att bostaden beskattas efter en metod som är snarlik den konventionella metoden. Såväl den aktive jordbrukaren som hyreshusägaren kan förutsättas inneha fastigheten huvudsakligen i förvärvssyfte. Det är dock svårare att beräkna värdet av jordbrukarens bostad eftersom det i regel saknas jämförelseobjekt.

De skattemässiga fördelarna för bostadsjordbruken har minskat genom inkomstskattereformen. För dessa utgör värdet av bostadsförmån och eventuellt andra naturaförmåner i regel de enda intäkterna. Kostnadsavdragen medför därför regelmässigt ett underskott i förvärvskällan. Det skattemässiga värdet av kostnadsavdragen kan således beräknas till högst 50 %. Om den av strukturutredningen för jord- och skogsbruk föreslagna garantiintäkten genomförs minskar bostadsjordbrukens skattemässiga fördelar ytterligare.

Den staketmetod som f.n. utreds av 1980 års företagsskattekommitté kan komma att innebära att privata kostnader betalas med beskattade medel i större utsträckning än vad som nu är fallet. Då torde möjligheterna att schablonisera bostadsbeskattningen bli större, även såvitt avser jordbrukets bostäder. De svårigheter ur beskattningssynpunkter som följer av att bostaden utgör en integrerad del av den resultatinriktade verksamhet som bedrivs på fastigheten torde då komma att minska.

Numera gäller i stort sett samma värderingsregler vid fastighetstaxeringen för bostadsbyggnader på jordbruk som för småhus. Detta talar för att det taxerade bostadsbyggnadsvärdet läggs till grund för en schabloniserad förmånsberäkning. Som vi tidigare nämnt beräknas värdet för flertalet jordbruksfastigheter schablonmässigt efter de anvisningar som årligen fastställs av RSV. Med hänsyn härtill anser vi att det vore lämpligare att grunderna för en schablonberäkning av bostadsförmånsvärdet reglerades i lagtext.

I princip anser vi således att det finns stora fördelar med en schabloniserad beskattning av jordbrukets bostäder. De tekniska svårigheterna ligger främst hos behandlingen av reparationskostnadsavdragen Dessa svårigheter kan komma att minska om en skattemässigt lämplig uppdelning av privatekonomin och driftekonomin kan åstadkommas. Vi vill därför avvakta 1980 års företagsskattekommittés överväganden om en staketmetod.

RESERVATIONER OCH YTTRANDEN

Reservationer

Av ledamoten Rolf Dahlberg (m)

Mål för bostadspolitiken

De grundläggande bostadspolitiska målen är enligt bostadskommittén att främja ett jämlikt och integrerat boende. Utgångspunkten borde i stället vara bostadskonsumenternas valfrihet och respekt för den enskilda äganderätten. Människornas efterfrågan måste i framtiden styra vår bostadspolitik. För att klara denna uppgift måste en radikal omprövning ske av statens och kommunernas roll. Dess värre har bostadskommitténs arbete i stor utsträckning inriktats på åtgärder som ytterligare utökar statens och kommunernas engagemang i bostadspolitiken. Resultatet blir att politiker och byråkrater bestämmer ännu mera var och hur människorna skall bo. Förutom att bostadskonsumenternas valfrihet beskärs ytterligare är systemet kostnadsdrivande och ger onödigt höga boendekostnader. Ett bra exempel på detta är det faktum att produktionen av flerbostadshus i allmännyttan är ca 15 % dyrare per m^2 än i småhus. Likaså är kostnaderna för drift och underhåll av allmännyttans fastigheter ojämförligt högst i förhållande till enskilt ägda hyreshus och hus i bostadsrättsföreningar, vilket framgår av SCB:s intäkts- och kostnadsundersökning för flerbostadshus som refereras i betänkandet.

Ökat enskilt ägande

All erfarenhet visar att enskilt ägande är den mest effektiva formen för förvaltning av bostäder. Det är därför så många, även bland dem som i dag bor i hyresrätt, vill äga sin bostad. Detta är skäl till varför jag vill införa ägarlägenheter och underlätta för hyresgäster som så önskar att förvärva den lägenhet de bor i.

Ett annat skäl är att spridning av ägandet också medför en spridning av makt. Den decentralisering som härigenom skapas leder till bättre maktbalans i samhället. Demokratin stärks. Stat och kommun har ansvar för att även hushåll med låg inkomst eller stor försörjningsbörda har möjlighet att bo bra. Det är en viktig förutsättning för att motverka sociala problem.

Det är därför en total felsyn när kommittén hävdar att många låginkomsttagare och barnfamiljer ej har råd att skaffa en egen ägd bostad. I verkligheten har de mindre råd att utnyttja den dyraste formen av boende, nämligen hyresrätten. Ur såväl samhällets som den enskildes synpunkt är det mest ekonomiskt fördelaktigt om människor får möjlighet att skaffa en egen ägd bostad antingen i småhus eller i flerfamiljshus.

En nyligen presenterad opinionsundersökning utförd av Stiftelsen Opinionsanalyser visar att en majoritet av svenskarna vill bo i småhus. Undersökningen visar också att endast 3 % vill bo i allmännyttiga bostadsföretag. Sverige har redan i dag en högre andel bostäder i hyreshus än andra västeuropeiska länder, varför ytterligare satsningar på hyreshus bör ha låg prioritet.

Om de boende så önskar skall de få rätt att köpa och ombilda allmännyttiga fastigheter till bostadsrätt eller ägarlägenheter. Hyresgäster i privatägda hyreshus har en förköpsrätt för ombildning till bostadsrätt. Allmännyttan kan göra en stor social insats genom att aktivt verka för försäljning av sina fastigheter då hyresgästerna så önskar. Kommunerna kan genom att ge borgen för lån möjliggöra för flera att bli ägare till sin bostad. Staten bör vara generös när det gäller att låta fördelaktiga lån som belastar fastigheten övertas av de nya ägarna.

Ett ökat ägande - direkt eller indirekt - kommer på ett naturligt sätt att ha en god inverkan på hushållssammansättningen i de skilda bostadsområdena. På så sätt kommer man också till rätta med en stor del av de segregationsproblem som kommittén så fåfängt försökt att hitta lösningar på.

De allmännyttiga företagen

Kommittén har ägnat stort utrymme åt de allmännyttiga företagens roll i framtiden. Majoritetens "problem" tycks vara att hitta nya uppgifter åt allmännyttan när nyproduktionen av lägenheter kraftigt minskar. Ett förslag är att privata fastigheter skall inköpas. Som tidigare omnämnts står dessa förslag i bjärt kontrast till vad bostadskonsumenterna själva önskar. I framtiden bör de allmännyttiga företagen endast behålla de fastigheter, som utan extra subventioner av stat och kommun, kan konkurrera på en fri bostadsmarknad. I detta sammanhang bör då likvärdiga beskattningsregler gälla. Den vinstdelningsskatt som idag snedvrider konkurrensen skall avvecklas.

Ny utrymmesnorm och styrning av lägenhetsstorlekar

Kommittén överväger att höja den lägsta godtagbara utrymmesstandarden i bostäderna till något som benämnes norm 3, samtidigt som man ingående diskuterar hur nyproduktion och omvandling av lägenheter skall ske för att målet med normen skall bli uppfyllt.

Sverige har i dag förmodligen världens högsta bostadsstandard. Trångboddhet i egentlig mening förekommer endast i undantagsfall. För få lägenheter i bostadsrätt och avsaknaden av ägarlägenheter har dock medfört en trögrörlighet när det gäller byte av bostad. Olika förbud och regleringar kombinerade med orättvis realisationsvinstbeskattning av bostadsrätter försvårar ytterligare en naturlig omsättning av bostäder.

I dagens situation bör bostadspolitiken inriktas på att öka rörligheten på bostadsmarknaden. En fungerande bostadsmarknad förutsätter att de boende får större möjlighet att förverkliga sina personliga önskemål. Detta kan åstadkommas endast med ett större utrymme för prisbildning och marknadskrafter.

Någon ny utrymmesnorm bör ej antagas. Människorna måste själva få bestämma hur stor bostad de vill ha. Den som vill spara in på bostadskostnaden för att t.ex. ha råd med att skaffa ett fritidshus, köpa en båt, åka på utlandssemester eller på annat sätt kon-

sumera sina pengar, skall naturligtvis ha full rätt att själv avgöra denna prioritering. Kommitténs tankegångar att styra lägenhetsstorlekar - inte efter den verkliga efterfrågan utan för att nå den tänkta normen - är för mig helt främmande. I framtidens Sverige skulle då enrummare försvinna medan man skulle prioritera stora lägenheter inom hyresrätten. Dagens efterfrågan pekar åt rakt motsatt håll. Smålägenheter efterfrågas, medan överskott på större hyreslägenheter är den vanliga situationen runt om i landet.

Avreglering av bostadsmarknaden

Den offentliga sektorn är mycket stor i Sverige. 1983 uppgick de offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten (BNP) till nära 70 %. Jämförbara länder med hög levnadsstandard såsom Västtyskland och Finland har en offenlig sektor omfattande drygt 40 %. Genomsnittet för OECD 1980 var 46 %.

Bostadssektorn är det område där offentlig reglering, byråkrati, generella och selektiva subventioner fått störst utbredning. Det är därmed en sektor där avreglering och avveckling av subventioner är särskilt angelägen.

Det statliga bostadslånesystemet innehåller ett nätverk av regleringsmekanismer. Speciella krav ställs på standard och utformning av bostäderna. Lånereglerna styr genom sin utformning det som byggs. Därav följer att producenterna bygger på det sätt som är ekonomiskt mest fördelaktigt för företaget och som ger optimalt belåningsvärde. Om bostaden därmed också blir i överensstämmelse med konsumenternas önskemål är av mindre betydelse. Detta är fel från bostadspolitisk synpunkt. Bostädernas utformning, standard och utrustning skall självfallet bygga på konsumenternas önskemål och inte på vad som ger bästa belåningsvärde.

Bostadskommittén borde närmare ha studerat en avreglering av byggandet för att på så sätt ge människorna större frihet och uppnå ett billigare byggande.

Bostadsfinansiering och boendekostnader

Den samhällsekonomiska situationen i Sverige i dag är sådan, att kraftiga besparingar måste göras i statens budget. Det är då naturligt att de omfattande generella subventionerna inom bostadssektorn starkt begränsas. Vi måste därför satsa på boendeformer som kräver mindre subventioner av stat och kommun, samtidigt som upplåtelseformer som innebär lägre drifts- och underhållskostnader måste prioriteras. Att försöka lösa de ekonomiska problemen med ökade skatter är dömt att misslyckas. Sverige har världens högsta skatter. Detta är orsaken till att så många måste lita till olika bidrag och subventioner för att klara kostnaden för sin bostad. Nya skatter motiverar nya bidrag. Jag avvisar bestämt kommitténs tankar på att införa en ny fastighetsskatt i enlighet med regeringens lagrådsremiss. Lagrådets ovanligt skarpa kritik mot lagförslaget borde få såväl kommittén som regeringen att överge tanken på en ny fastighetsskatt.

När det gäller finansieringssystem har kommittén utrett olika alternativ. Vid de beräkningar som gjorts för att utröna hur olika system kommer att fungera, har kommittén satt upp två övergripande krav - nämligen neutralitet mellan olika upplåtelseformer och paritet mellan olika årgångar. Jag instämmer i kravet på att statens stöd till olika upplåtelseformer skall vara neutralt. Däremot kan jag ej ansluta mig till det teoretiska resonemanget om paritet mellan olika årgångar. Eftersom jag förordar en fri bostadsmarknad kommer sådana frågor som bostadens standard, utformning och läge att på ett naturligt sätt vägas in i bostadskonsumentens överväganden vid valet av bostad.

I kommitténs remissvar över det s.k. ROT-programmet reserverade jag mig för avslag på förslaget. Statlig lånefinansiering av periodiskt underhåll är ett hot mot en självbärande sund och solid fastighetsförvaltning. Jag hävdar bestämt att fastighetsunderhållet åvilar fastighetsägarna, och skall finansieras genom att kostnaderna kalkyleras in i hyran. Enskilda fastighetsägare bör få rätt till skattefri avsättning för det långsiktiga underhållet.

Det nuvarande ROT-programmet bör avvecklas.

Eftersom bostadskommittén skall fortsätta övervägandena om det framtida finansieringssystemet, avstår jag från att närmare diskutera de olika alternativ som finns redovisade i det nu framlagda delbetänkandet.

Boendekostnaderna

Kommittén har försökt att jämföra boendekostnaderna för olika upplåtelseformer. Som framhålles är dessa jämförelser svåra att göra med hänsyn till de olika förhållanden som gäller för ägar-, bostads- och hyresrätt. Kommittén har i sina beräkningar utelämnat amorteringskostnaden för egnahemsägarna. Detta är principiellt felaktigt.

Lika väl som denna kostnad finns med i beräkningen för bostads- och hyresrätterna måste de tas med för småhusägarna om man vill åstadkomma en rättvis jämförelse. Huruvida småhusägaren kommer att få tillbaka de amorteringar som han lagt ner i sin fastighet är helt beroende på hur marknaden ser ut vid ett ev. försäljningstillfälle. För dagen är läget på småhusmarknaden på flertalet orter i landet sådant, att förlust uppstår vid avyttring av småhus.

Kommitténs tankegångar om att förmögenhetsbildning genom fastighetsinnehav skall motverkas är förvånande. Att spara i en egen bostad måste vara betydelsefullt för såväl den enskilde som för samhället och bör därför uppmuntras. Uppstår vinst vid försäljning beskattas denna som bekant genom realisationsvinstbeskattning.

Ränteavdragen

I bostadskommitténs betänkande betraktas de avdrag som ägare av egna hem gör vid inkomsttaxeringen för sina ränteutgifter som en bostadssubvention.

Detta är ett i grunden felaktigt resonemang. Eftersom en långivare tar upp räntor som intäkter och skattar för dem bör en låntagare få dra av den räntekostnad han har. Denna skattepolitiska symmetriprincip har det hittills rått enighet kring.

Att skatteminskningen p.g.a. räntekostnader inte är en bostadssubvention inses lätt om man tänker sig två i övrigt helt lika situationer, där en husägare blivit tvungen att låna till sitt bostadsköp medan den andre kunnat finanisera detta med hjälp av eget kapital. Den som varit tvungen att låna har väsentligt högre utgifter för sitt boende än den som inte behöver göra detta. Ränteavdragen är alltså en del i ett beskattningssystem för kapitalintäkter och inte en subvention av konsumtion vare sig av bostad eller något annat.

Full avdragsrätt för räntekostnader för bostad

I den skatteuppgörelse som blev följden av den "underbara natten" begränsades rätten till underskottsavdrag. I ett slag höjdes bostadskostnaderna drastiskt för flera familjer, låt vara under en treårsperiod. Detta har inneburit (och kommer att innebära) omfattande förmögenhetsförluster för det stora flertalet ägare av småhus.

De ränteutgifter man erlägger för sitt boende är betydande. För en normalvilla byggd på 1970-talet är ränteutgifterna ca 70 % av de totala utgifterna exkl. amorteringar. I Stockholmsområdet kommer avdragsbegränsningen för dessa hus i genomsnitt att betyda mer än 4 500 kr./år i ökade nettokostnader. Det säger sig självt att denna kostnadsökning svårt drabbat de boendes konsumtionsutrymme. I sammanhanget kan nämnas att även hyresgästen drar nytta av ränteavdrag, genom att hyrorna kan sänkas med skatteeffekten och eftersom avdragbegränsningen endast drabbar enskilda skattskyldiga och ej juridiska personer. För att återupprätta viss rättvisa av kapitalkostnadsbehandlingen mellan olika upplåtelseformer på bostadsmarknaden bör full avdragsrätt för de ränteutgifter som är hänförliga till boendet föreligga.

Jag föreslår alltså att avdragsbegränsningen tas bort även för räntekostnader hänförliga till boende.

Stödet till barnfamiljerna

Bortsett från bostadsbidrag till pensionärer bör samhällets stöd koncentreras till barnfamiljerna. Detta innebär att jag förordar en avveckling av bostadsbidraget till ensamstående utan barn. Detta stöd har i dag mist sin betydelse och är enbart en administrativ belastning. När det gäller stödet till barnfamiljerna måste detta utgå från en helhetssyn, där hänsyn tas till barnfamiljernas hela ekonomiska situation.

Kommitténs överväganden om en fortsatt höjning av bostadsbidragen innebär en fastlåsning vid ett otidsenligt system med bl.a. nya oacceptabla marginaleffekter. Satsningen på bidrag av denna typ löser inte barnfamiljernas ekonomiska situation men allt fler kommer att hamna i den s.k. fattigdomsfällan till följd av de kraftiga marginaleffekterna. Från moderat sida har vi föreslagit omfattande förändringar i skattesystemet innebärande skatt efter försörjningsbörda. Detta skulle ge rejäla ekonomiska förbättringar för barnfamiljerna.

Förslaget är konstruerat så att ett grundavdrag skall införas med 15 000 kr. per barn upp till 18 års ålder vid den kommunala beskattningen. För den som inte kan tillgodogöra sig avdraget skall ett motsvarande bidrag utgå. Fullt utbyggt skulle förslaget för en trebarnsfamilj med en inkomsttagare innebära en förbättring på ca 12 000 kr. per år.

Vi har vidare föreslagit en obeskattad vårdnadsersättning på 6 000 kr., som skall utgå för barn mellan ett och tre års ålder.

Våra förslag innebär att familjernas ekonomi förbättras samtidigt som rundgången (skatter och bidrag) minskar.

Kommittén bör i sitt fortsatta arbete närmare studera denna lösning av barnfamiljernas ekonomiska situation.

Bostadsanvisningslagen

Bostadsanvisningslagen bygger på föreställningen att det är möjligt att genom ett administrativt system dels öka utbudet av lägenheter, dels motverka segregation i boendet. Jag delar inte denna uppfattning.

I ett läge av låg nyproduktion är det angeläget att förutsättningarna för ökad rörlighet på bostadsmarknaden förbättras. Bostadsanvisningslagen verkar i motsatt riktning.

Bostäderna fördelas efter kommunala beslut i stället för efter de bostadssökandes önskemål. På detta sätt politiseras samhället ytterligare samtidigt som individens egen beslutssfär krymps.

Lagen innebär också en oacceptabel inskränkning i fastighetsägarnas äganderätt.

Bostadsanvisningslagen bör därför upphävas.

Kommunal bostadsförmedling

Kommunal bostadsförmedling är en starkt ifrågasatt verksamhet. Varken i bristsituationer eller i överskottstider fungerar den speciellt väl. Misstron till verksamheten gör att såväl fastighetsägare som bostadssökande helst prövar andra vägar för att lösa sina problem. Många kommuner har heller ingen kommunal bostadsförmedling. Allt talar för att de kommunala bostadsförmedlingarna bör kunna avvecklas. Under alla förhållanden bör staten undanröja de lagar och förordningar som ger kommunernas bostadsförmedlingar befogenheter som ger dem en monopolliknande situation.

Bostadsförsörjningslagen ger kommunen befogenhet att som villkor för förmedling av bostäder kräva att bostadssökanden medverkar till att den bostad som han hyr eller innehar med bostadsrätt och

som han lämnar i samband med inflyttningen i den av kommunen förmedlade bostaden, överlåts på en bostadssökande som kommunen anvisar. Denna del av lagen bör avskaffas.

Frågan om kommunal anvisningsrätt som villkor för statliga bostadslån finns i bostadsfinansieringsförordningen. Enligt dessa bestämmelser kan länsbostadsnämnden på framställning av kommunen besluta att bostadslån för hus med hyres- eller bostadsrättslägenheter kommer att beviljas och få övertas endast om lånesökanden tillförsäkrar kommunen rätt att förmedla upplåtelse av lägenheterna.

Bostadsfinaniseringsförordningen ger också kommunen möjlighet att begära att motsvarande villkor ställs för statliga bostadslån till småhus. Det ankommer då på lånesökanden att medverka till att kommunen får anvisningsrätt till den hyres- eller bostadsrättslägenhet som han lämnar i samband med inflyttningen i småhuset. Denna förordning är ett ingrepp i den enskildes förfoganderätt över sin bostad eller egendom som jag inte kan acceptera. Förordningen bör avskaffas. Med dessa förslag får en kommunal bostadsförmedling konkurrera på lika villkor med andra förmedlingar i privat eller annan regi.

Bostäder och skatter

I betänkandet beskrivs beskattningen av bostäder som ett instrument för att uppnå de bostadspolitiska målen. Detta är enligt min uppfattning felaktigt. Beskattningen är ett sätt att finansiera offentliga utgifter och skall tas ut efter bärkraft och i övrigt vara neutral och ej styrande.

Som tidigare framhållits anser jag att full avdragsrätt skall medges for räntekostnader även för bostad. Detta är en skattepolitisk symmetriprincip varom det tidigare rått politisk enighet. Att betrakta ränteavdragsrätten som en bostadssubvention är helt felaktigt.

Den planerade nya fastighetsskatten - som skulle utgöra en del av ett nytt finansieringssystem - motsätter jag mig bestämt. Vidare bör nuvarande hyreshusavgift avvecklas.

Realisationsvinstbeskattningen av bostadsrätter innehåller klara orättvisor i förhållande till motsvarande beskattning av egna hem. Här bör en lagändring ske så att reavinstbeskattningen av bostadsrätter blir analog med egnahemsbeskattningen.

Många fördelar skulle vinnas om vi införde en begränsad avdragsrätt för reparationer av egna hem. I det kommande betänkandet bör kommittén framlägga förslag härom. Ägare av privata hyreshus kan i dag inte skattefritt avsätta pengar till reparations- och underhållsfonder. Detta är ett stort problem som bör beaktas i det fortsatta arbetet. En sund fastighetsförvaltning måste bygga på principen att hyran även skall täcka det slitage som fastigheten utsätts för. Ett sådant synsätt kräver också en omprövning av nuvarande hyressättningssystem. Ett nytt hyressättningssystem bör vara marknadsorienterat. Frågan är komplicerad och bör snarast ingående utredas.

Vad gäller beskattningen av bostad på jordbruksfastighet bör nuvarande metod bibehållas.

Av ledamoten Kerstin Ekman (fp)

Efter det att bostadskommitténs första utredningsfas nu slutförts kan jag konstatera att den skepsis mot direktiven och arbetets uppläggning som jag inledningsvis gav uttryck för visat sig vara välgrundad. I stället för konkreta förslag som direkt skulle kunna börja tillämpas inom byggsektorn har vi nu fått ett omfångsrikt beskrivande betänkande som dessvärre inte lyckats ange den framtida inriktningen av bostadspolitiken. Kommitténs nu framlagda betänkande har i varje kapitel ett avsnitt om framtida överväganden. Tyvärr är dessa avsnitt så oprecisa att det är omöjligt att ana sig till hur slutbetänkandet kommer att utformas. Detta är olyck-

ligt av flera skäl. Dels har dyrbar tid gått tillspillo där byggsektorn svävar i osäkerhet om väsentliga frågor som t.ex. den framtida bostadsfinansieringen. Dels pågår nu inom regeringskansliet arbete som får karaktär av provisorium eftersom det inte kan knytas samman med bostadskommitténs arbete som tidigast blir klart våren 1985.

Riksdagen har redan hunnit fatta beslut om förändringar av hyreslagen utan att dessa förslag kunnat kopplas samman med eller beakta bostadskommitténs överväganden om den framtida finansieringen av nybyggnad, ombyggnad och underhåll. Detta viktiga samband tappas nu bort.

Detsamma kan sägas gälla ombyggnads-och underhållsproblematiken. Nu har regeringen satt ROT-programmet i sjön och behöver tydligen satsa många miljoner för att få fart på ombyggnadsverksamheten och informera om de nya villkoren. Samtidigt som bostadskommittén överväger ombyggnads- och underhållsfinansieringsfrågorna tillsammans med nybyggnadsfinansieringens framtida utseende. Bristen på samordning är besvärande och drabbar byggsektorn på ett allvarligt sätt. Nyproduktionen når bottennivåer trots socialdemokratiska vallöften om motsatsen. Ombyggnadsverksamheten behöver nya subventioner och massivt informationsstöd för att komma igång.

Den socialdemokratiska bostadspolitiken som den tagit sig uttryck sedan 1982 karaktäriseras av kortsiktiga lösningar och särdeles dålig samordning av förslag och vidtagna åtgärder. Detta har gått ut över bostadskonsumenterna, byggnadsarbetarna, boendekostnaderna m.m. Till detta kan också läggas det faktum att socialdemokraterna verkar vara helt ointresserade av de kvalitativa problemen inom bostadspolitiken. Begreppet stadsförnyelse har man helt kastat över bord. Ett ROT-program där tekniska och finansiella frågor enbart löses, men där boendemiljön, boendeinflytandet, stadsbildsfrågorna och kulturhistoriska aspekter lyser med sin frånvaro, tycks vara socialdemokratisk stadsförnyelsepolitik. Den ambitionsnivån är för låg och motsvarar inte de krav som stadsbyggandet står inför idag.

Enligt min mening hade utredningsarbetet kunnat bedrivas mycket mer resultatinriktat och snabbt genom att direkt anknyta till stadsförnyelsekommitténs betänkande, till byggprisutredningens betänkande, till realbeskattningsutredningens betänkande, till den tävling om mindre normer i byggandet som bostadsdepartementet driver i Uppsala. I stället har bostadskommittén valt att gå en lång omväg där man inte aktivt bearbetar den kunskap och de framtagna resultat som redan finns. Denna tempoförlust i bostadspolitikens utveckling har orsakats av ett stelbent agerande från socialdemokratisk sida. Bostadspolitikens förlorade år! Jag övergår nu till att kommentera vissa delar av betänkandet som enligt min mening borde haft ett annat innehåll.

Andra grundläggande mål för bostadspolitiken än de som kommittén för fram borde nu aktualiseras på allvar. Jag tänker då på valfriheten, tryggheten i boendet och den ekonomiska rättvisan. I folkpartiets motioner 2113-2115 1983/84 har vi klargjort våra utgångspunkter för en liberal bostadspolitik. Vi anser att bostadskonsumenternas önskemål måste vara utgångspunkten för bostadsplaneringen. Kommittén har inte försökt ta reda på hur bostadskonsumenterna bedömer framtiden och vilka förändringar de kan acceptera. En viktig orsak till att bostadsmarknaden idag inte tar tillräcklig hänsyn till bostadskonsumentens önskemål är regleringarna och omfattningen av subventionerna i systemet. Eftersom bostadskommittén inte föreslår några nya principer på dessa områden blir följden att nya subventioner krävs, att regleringarna kvarstår och att organisationernas makt kvarstår inom bostadssektorn - ofta till förfång för den enskilde bostadskonsumenten.

Kapitel 2

Kapitlet belyser utvecklingen av boende och bostadsstock och är en bra "uppslagsbok" beträffande problem och utvecklingstendenser. Jag vill peka på den av folkpartiet i regeringsställning förda politiken att öka bostadsrättens andel av bostadsbeståndet som beskrivs i avsnittet. Tyvärr anser jag att den socialdemokatiska

politik som nu förs försvårar en ökning av bostadsrätten som upplåtelseform.

I kapitlet belyses också hur hushållens utrymmesstandard har förbättrats på senare år. En utjämning av antalet boende per 100 rumsenheter har skett mellan olika hustyper. Hushållen har blivit mindre i flerbostadshusen och större i småhusen. Trångboddheten har minskat och ett bra utnyttjande av bostadsstocken är på väg att uppnås. Mot denna bakgrund avvisar vi från folkpartiets sida bostadsanvisningslagen. En ny trångboddhetsnorm som skulle slå sönder mindre lägenheter avvisar vi också liksom förslag som syftar till att ge bostadsförmedlingarna mer reglerande makt. De skall ge konsumenterna bättre kundservice!

Kapitel 2 har till syfte att mäta hur de bostadspolitiska målen uppfyllts. Graden av måluppfyllelse skall sedan ligga till grund för de åtgärder som kommittén föreslår. Eftersom de bostadspolitiska målen - som de bl.a. uttrycks i 1974 års beslut - är så oprecist formulerade blir slutsatserna med nödvändighet oprecisa. Därför bör kommittén vara mer varsam än den är med användandet av slutsatserna. Speciellt när de används som grund för framtida förslag till förändringar.

Kapitel 3

Enligt min mening belyser detta kapitel på ett intressant sätt inflationens inverkan på de ekonomiska målen. Detta gäller paritetslåneanalysen, neutralitets- och paritetsproblematiken liksom frågan om förmögenhetsöverföringen. Prisutvecklingsdiskussionen bygger också på tillförlitliga studier enligt min mening även om jag anser att kommittén inte behandlat byggprisutredningens betänkande på det sätt den förtjänar. Att den "gett synpunkter på utvecklingen" är enligt min bedömning verkligen att underskatta kvalitén i den analys av kostnadsutvecklingen som utredningen gjorde.

Det kan dock vara på sin plats att höja ett varningens finger för att dra för snabba slutsatser av vissa resultat. Enligt min mening

bör beräkningarna av paritetsförhållandena behandlas med viss försiktighet. Jag syftar då på åldersfaktorn som kan samvariera med lägesfaktorn utan att lägesfaktorn i beräkningarna används som förklarande faktor. Det kan också finnas anledning att fundera över tolkningen av paritetsbegreppet som i betänkandet gäller samtliga bostäder alldeles oavsett hur dom är upplåtna och finansierade. Betänkandets synsätt kan leda till en ordning där samhället styr kostnadsutvecklingen i bostäderna. Bakvägen kan vi då introducera hyresregleringen vilket vore olyckligt. Även här visar sig bristerna med att inte samordna betänkandet med hyresrättspropositionens behandling.

Jag delar inte heller betänkandets slutsatser angående förmögenhetstillväxten hos dem som bor i småhus. Självfallet skall samhället även i fortsättningen möjliggöra boende i småhus. Valfrihetsaspekten förutsätter olika upplåtelseformer och rättvisa finansieringsformer. Genom avdragsreformen och marginalskattesänkningen har tillräckliga åtgärder vidtagits. Dessvärre har socialdemokraterna frångått överenskommelsen och avsevärt försämrat de ekonomiska villkoren för småhusägare. Kommitténs majoritet tar enligt min mening för lätt på förmögenhetsöverföringsresonemanget. Förmögenheten finns ju först när den realiseras vid försäljning. Då skall en reavinstbeskattning tillämpas som i så fall dämpar oskälig vinst. Därför anser jag det fel att för starkt betona förmögenhetsaspekten vid jämförelsen mellan olika boendeformer för att uppnå paritet.

Kapitel 4

Den ambition kommittén har haft att i detta kapitel beskriva hur bostäder, kostnader och subventioner är fördelade är i och för sig intressant. Under folkpartiets tid i regeringsställning påbörjades denna redovisning i budgetpropositionen - framförallt redovisningen av hur bostadssubventionerna fördelades och utvecklades. Ämnet i sig är komplicerat och även om betänkadets ambition är lovvärd kan man snabbt konstatera att osäkerheten i materialet är betydande. Kommittén anger på åtskilliga ställen reservationer beträffande materialets otillförlitlighet eller brist på jämförbarhet. Ändå

drar man sedan ganska långtgående slutsatser på det material man tidigare har kritiserat. Mot den bakgrunden anser jag att detta kapitels slutsatser bör behandlas med stor försiksighet. Signifikativt för kapitlets innehåll är detta citat "Trots den bristande jämförbarheten är det av visst intresse att sammanföra uppgifter om utvecklingen av bossadskostnader för olika besittningsformer." I slutsatserna i detta kapitel kring de samlade bostadssubventionerna drar man sedan ganska definitiva slutsatser om hur fördelningsprofilen ser ut. Det är inte ägnat att inge förtroende om man på detta sätt använder ojämförbara data för viktiga jämförelser.

Kapitel 5

Behandlingen av den fastighetsekonomiska utvecklingen i detta kapitel är intressant och väldokumenterad ur flera synvinklar. Dels klarläggs den privata fastighetsförvaltningens villkor ganska ingående, inte minst bristerna i lönsamheten. Tyvärr gör kommitténs majoritet ingen ansträngning att försöka förbättra villkoren för privat fastighetsförvaltning. Dels fanns i det tidigare materialet som kommittén behandlade förslag att sälja allmännyttiga fastigheter i områden som helt dominerades av allmännyttiga hyresfastigheter. Från folkpartiets utgångspunkt,där vi betonar valfrihet, vore detta en bra politik. Dessa hyresfastigheter skulle då kunna omvandlas till bostadsrättsfastigheter i enlighet med den lagstiftning som mittenregeringen genomförde. Det vore också bra politik för de allmännyttiga företagens egen ekonomi, som kommitténs direktiv påtalar, måste ses över och förbättras. Avslutningsvis konstaterar jag att detta kapitel summerar en rad målkonflikter bl.a. mellan kravet på hyresparitet över årgångarna och önskan att stimulera till ombyggnad resp. underhåll. Dessutom finns en motsättning mellan önskan att få till stånd ett väl underhållet bostadsbestånd med allsidig befolkningssammansättning och de boendes efterfrågan. Kommittén har inga förslag på dessa viktiga frågor. Trots att stadsförnyelsekommittén, hyresrättsutredningen och underhållsfondsutredningen behandlat frågorna. En bristande samordning som jag beklagar.

Kapitel 6

Detta kapitel som avser att belysa boendekostnader och betalningsförmåga är enligt min mening mycket spekulativt. I likhet med vad jag anförde under kapitel 3 finns också här mycket oklara målformuleringar som man sedan skall mäta den bostadspolitiska utvecklingen emot. Kapiteltexten är fylld av reservationer beträffande statistikens användbarhet för de syften kommittén har. Mot den bakgrunden kan slutsatserna inte bli annat än spekulationer och jämförelserna blir med nödvändighet haltande. Man kan lätt få intrycket att kommitténs avsikt är att ställa grupper på bostadsmarknaden mot varandra och att man måste övertolka statistik ibland för att nå detta syfte. Eller så kan man utelämna vissa grupper för att göra jämförelserna mer passande. Denna metod tillämpar man i betänkandet för att konstruera en bostadspolitiskt identifierbar grupp som man kallar löntagarhushåll. Utelämnandet av stora grupper på bostadsmarknaden innebär, tvärtemot vad kommittén säger, att man anser att vissa gruppers boendeförhållanden saknar intresse i bostadspolitiska sammanhang. Kanske därför att de gör bilden för komplicerad. Verkligheten passar troligen inte in i kommittémajoritetens referensram. Vissa avsnitt i kapitlet andas också ambitionen att samhället skall bestämma hur en familjs hushållsbudget bör se ut och hur en rimlig boendekostnad bör förhålla sig till budgeten. Enligt min mening bör hushållen själva avgöra vilken andel av budgeten de vill lägga ned på bostaden. Valfriheten och konsumentens rätt att själv avgöra sin boendestandard måste hävdas!

Kapitel 7

Bostadsefterfrågan och bostadsbyggande beskrivs i detta kapitel på ett nyanserat och väldokumenterat sätt som står i bjärt kontrast till den socialdemokratiska löftespolitiken under valrörelsen 1982. Det är bra om verkligheten har hunnit ifatt de socialdemo-

kratiska bostadspolitikerna så att vi gemensamt kan lösa de bostadsbyggnadsproblem som måste lösas under 80-talet. Det kan finnas anledning att varna för den optimism som präglar ROT-programmets utveckling och sysselsättningseffekt.

Kapitel 8

Bostadsfinansieringen kan finansieras på olika sätt sägs i detta kapitel utan att egentligen tala om hur! Det grundläggande problemet är att de förslag eller skisser som betänkandet innehåller har en och samma förutsättning - ingen inflation. Denna förutsättning existerar inte idag och den lär inte existera i framtiden heller. Det system som klarar detta problem-ett realt låne- och beskattningssystem - beskrivs i betänkandet på ett bra sätt men får enligt direktiven inte övervägas.

De justeringar och modifieringar som man gör av det nuvarande systemet kan i och för sig göras men kommitténs majoritet undviker kärnfrågan - hur dessa justeringar förmår säkra systemets existens i en inflationsekonomi. Det går inte att ur betänkandet vaska fram hur det framtida finansieringssystem skall se ut som klarar paritet och neutralitet i en inflationsekonomi.

Det är nog till detta avsnitt som de största förhoppningarna ställts på bostadskommittén. Jag kan bara konstatera att resultatet uteblivit. Ett realt system klarar i princip att lösa de problem som kommittén har till uppgift att lösa. Tyvärr prövas inte den möjligheten på allvar.

Kapitel 9

De administrativa problem som finns med dagens bostadsbidragssystem reovisas på ett korrekt sätt. Man gör även en beskrivning av de marginaleffekter som uppstår. Man försöker sedan inte finna lösningar som skulle ge möjlighet komma från dessa nackdelar. Vid redovisning av att valet i princip står mellan två olika system, nämligen ett som kan sägas vara ett allmänt konsumtionsstöd och

ett som genom sin bostadsknytning skall stödja bostadskonsumtionen läggs inga förslag. Man kan dock utläsa en klart positiv inställning till det senare. Jag delar inte uppfattningen att man genom bostadskrav skall begränsa barnfamiljernas möjlighet att själva fördela det stöd samhället ger.

Kapitel 10

Vi motsätter oss en förändrad trångboddhetsnorm eftersom den hotar att slå sönder en stor del små lägenheter som vi vet är efterfrågade bl.a. av ungdomar och äldre. Det finns ingen anledning att sätta valfriheten ur spel genom att tvinga på bostadsbeståndet en ny trångboddhetsnorm. Kommittén har ju inte ens undersökt de boendes preferenser i detta hänseende. Genom en genomtänkt och efterfrågerelaterad nyproduktion och ombyggnadsverksamhet klarar man bäst anpassningen mellan bostadsbeståndets utseende och de boendes krav. Den samhällsekonomiska situationen beträffande subventionerna till bostadssektorn talar också för att förslaget om ny norm bör skrinläggas.

Bostadsförmedlingens roll skall vara att hjälpa de bostadssökande att hitta en lägenhet. Att leva upp till kundservicerollen borde vara viktigare än att reglera marknaden ytterligare.

Jag kan inte heller acceptera att bostadsfinansieringsförordningen skall byggas ut med ytterligare regler som inte direkt rör finansieringen av bostadsbyggandet m.m. Förordningen är redan idag för komplicerad och svår att tillämpa. Förenklingar borde eftersträvas i stället för att krångla till en redan komplicerad författningssamling.

Jag har tidigare i denna reservation avvisat de tankegångar kommittén har beträffande bostadsanvisningslagen.

Kapitel 11

Avsnittet om särskilda bostadsskattefrågor är i sina grunddrag en bra beskrivning av det viktiga sambandet mellan bostadssektorns

subventionssystem och skattesystemet. I likhet med betänkandet i sin helhet finns inga konkreta förslag utan mer ett principiellt resonemang om möjliga vägar att utveckla skattesystemet från bostadspolitiska utgångspunkter.

Vi har från folkpartiets sida redan avvisat tanken på en särskild fastighetsskatt. Lagrådet har sedemera visat att förslagets uppbyggnad är tvivelaktig. En utjämning av fastigheters kostnad över tiden bör ske på ett sådant sätt att man inte ensidigt belastar vissa årgångar av hus och vissa hushåll.

Enligt min mening bör bostadsbeskattningen ha ett bostadspolitiskt motiv. Det fiskala motivet är av underordnad betydelse. Subventionsformerna bör-även inom skattesystemet - utformas så att de medverkar till att uppnå paritet och neutralitet. Vid alla reformer bör skattesystemet förenklas så långt det är möjligt.

Att bostadspolitik och skattepolitik hänger intimt samman är numera ett välkänt faktum. Mot den bakgrunden är det en svaghet i betänkandet att man ej belyser vinstdelningsskattens effekter på exempelvis bostadsförvaltande aktiebolag.

Av ledamoten Kjell A. Mattson (c)

I mitt särskilda yttrande angående utredningsarbetets uppläggning har jag framfört att jag anser att kommittén borde ha tagit fram konkreta förslag på olika områden.

Ett viktigt motiv för att tillsätta bostadskommittén var att statens kostnader för räntebidrag ökat kraftigt p.g.a. högt räntelä-ge. Samtidigt medför höga räntor också att statens och kommunernas skatteinkomster minskar genom ökade underskottsavdrag.

Utöver det generella stödet i finansieringssystemet har stat och kommuner också kostnader för de inkomstprövade bostadsbidragen.

Avvägningen mellan generella och selektiva stöd anser jag bör ändras så att det generella stödet reduceras eller helt upphör och att det selektiva stödet ökas. Detta är nödvändigt för att ett

totalt sett reducerat stöd skall komma dem tillgodo som bäst behöver det för att kunna upprätthålla en redan bra bostadsstandard eller efterfråga en förbättring.

Finansieringssystemet

Vid övervägandena om finansieringssystemet bör systemet med räntebidrag ersättas med ett räntelånesystem. Den uppskjutna räntan återbetalas över en längre tidsperiod och betraktas som kostnad när den erläggs.

Vid varje ändring av finansieringssystemet måste man beakta effekterna på ny- och ombyggnadsverksamheten. Successivt genomförande kan vara nödvändigt. Särskilda övergångsbestämmelser utformas för det befintliga beståndet.

Skall någon generell subvention finnas inom finansieringssystemet bör man överväga garanti för den högsta ränta som erläggs för bostadslån. Är t.ex. 10 % den högsta ränta som bostadssektorn orkar betala, skulle ansvaret för en ekonomisk politik som medför högre räntenivå drabba statsbudgeten. I kommitténs fortsatta arbete bör också ingå att finna former för ett attraktivt sparande till bostadssektorn. Stimulansvillkoren kan utformas så att de är kombinerade med lägre avkastningskrav.

Kommittémajoriteten beräknar att även fortsättningsvis erfordras ett system med förhållandevis stora generella subventioner samt en statlig fastighetsskatt.

Omläggningen av finansieringssystemet skall enligt min uppfattning ske utan att särskild statlig fastighetsskatt införs.

Exemplen i betänkandet bygger på statligt finansierade allmännyttigt ägda fastigheter med räntebidrag. Större delen av nuvarande bostadsbestånd har inte denna situation. Läsbarheten av beskrivningarna skulle ha ökat om även andra typer av bostäder exemplifierats samt att beskrivningarna av modellerna också skett i nominella belopp.

Riksdagen har varje år att ta ställning till yrkanden om samma villkor vid köp av en äldre fastighet som de villkor som gäller vid nybyggnad. Ett ändrat finansieringssystem minskar skillnaderna. Kapitalmarknaden bör också kunna utforma lånevillkor som tillgodoser omfördelning av räntekostnaderna över tiden och därmed underlättar för unga familjer att överta äldre, lågt belånade fastigheter.

Jämförelse mellan upplåtelseformerna

Utvecklingen har visat att barnfamiljerna efterfrågar småhuset som bostadsform. Detta motiveras framför allt av miljöskäl och inte i första hand av ekonomiska skäl. Behovet av större ytor har också medverkat.

Det är därför viktigt att finansierings- och stödvillkor utformas så att småhusbyggande kan tillgodose efterfrågan.

Kommittén utesluter i jämförelserna mellan upplåtelseformerna de kostnader småhusägarna har för amorteringar. Amorteringar eller erforderliga avskrivningar måste enligt min mening inräknas i kostnadsjämförelserna.

Kostnadsneutralitet

Lika kostnader för bostaden oavsett om man äger, har andel i form av bostadsrätt eller hyr är ett viktigt mål. Detta försöker man nu upprätthålla genom ett invecklat system. I detta ingår skilda garanterade räntor, olika upptrappningstakt av den garanterade räntan, avdragsrätt för räntor, förmånsvärde anknutet till taxeringsvärdet, extra avdrag för småhus, subventionerade räntor på underhållslån m.m.

Rättvisande jämförelser med så många regler är mycket svåra. Ovan har jag argumenterat för ett finansieringssystem med räntelån. Detta är i princip subventionsfritt men ger genom avdragsreglerna olika resultat för hyrda resp. ägda bostäder.

Kommittén bör därför i sitt fortsatta arbete överväga sådana ändringar i skattereglerna att kostnadsneutralitet uppnås genom detta.

En möjlighet är att beskattningsreglerna för bostadsrätter anknyts till reglerna för ägda en- och tvåfamiljsbostäder.

För hyreskostnaden införs en avdragsrätt för den del av hyran som schablonmässigt beräknat utgör räntekostnadens del av hyran.

Ändrad utrymmesnorm

Beräkningen av nuvarande bostadsstandard har skett med jämförelse mot en ny utrymmesnorm. Utan tvekan finns det motiv att förbättra utrymmesstandarden för ett stort antal boende.

Om en ny norm sätts upp som ett allmänt och angeläget mål att genomföra medför det avsevärda kostnader för hushållet eller krav på ökade statliga insatser.

Jag anser att kommittén i sitt fortsatta arbete måste redovisa de ekonomiska effekterna.

Bostadsbidragens utformning

Vid utformningen av det framtida bostadsstödet har jag ansett att man bör eftersträva en samordning med andra former av stöd till barnfamiljerna så att det familjepolitiska stödet blir mer överskådligt. Det gäller i så fall samordning - speciellt med barnbidrag, flerbarnstillägg mm. Bidraget bör för att kunna uppnå en enkel och mer rättvis utformning ges en mindre bostadsanknuten utformning. Om man överväger en sådan utformning kan det bli nödvändigt att kombinera detta med rätt omfattande ändringar i skattesystemets regler. Kommittén bör därför få möjligheter att i sitt fortsatt arbete genomföra en sådan mer genomgripande utredning.

Bostadsförmedling, bostadsanvisningslag och allmännyttans roll

I kapitel 10 har en rad utvidgningar av samhällets styrning över var människor skall bo diskuterats. Jag anser att samhällets åtgärder inom detta avsnitt bör utformas som service till människor och att genom positiva åtgärder skapa förutsättningar för minskad segregation - om detta är ett av människor upplevt önskemål.

Jag hävdar därför att bostadsanvisningslagen inte skall ändras utan istället uteslutas från de medel som kan användas för dirigering av boendet.

Bostadsförmedlingsverksamheten skall vara helt frivillig verksamhet. Den skall bedrivas som en service för bostadssökande och inte för att bestämma över var människor skall bo.

Planeringen bör ge möjligheter till mer arbetsplatser på nära avstånd till eller inom bostadsområdena. Bristen på arbetsmöjligheter anser jag vara den största anledningen till den segregation som skapats-speciellt i förortsområdena.

Allmännyttan bör kunna sälja ut en del av sitt fastighetsinnehav till sina hyresgäster för bostadsrättsbildande. Företagen behöver detta för att sanera sin ekonomi och göra statens anslag för miljöförbättrande åtgärder överflödiga. Ett större ansvar för enskilda genom att i bostadsrättsform äga sina bostäder är en värdefull bostadspolitisk åtgärd. Kommunen kan istället kombinera sitt fastighetsinnehav med fler bostadsrättslägenheter i skilda delar av kommunen.

Finansieringsvillkor skall inte användas som påtryckningsmedel för att åstadkomma fördelning av lägenhetssökande. De kommunala resurserna bör prioriteras till att ge "problempersoner eller problemfamiljer" en mer omfattande och resultatgivande hjälp i stället för att syssla så mycket med administration och förvaltning.

Jag vill inte heller att avgifts- och skatteliknande avgifter används för att genom ekonomiska effekter pressa folk att flytta från invanda och uppskattade miljöer.

Särskilda yttranden

Av ledamoten Tore Claeson (vpk)

Jag har i stora delar inga erinringar till innehållet i betänkandet men delar i vissa frågor inte de värderingar och slutsatser som majoriteten gör. Betänkandet innehåller ganska få ställningstaganden och konkreta förslag. En rad förslag kommer senare att läggas i ett slutbetänkande. Med hänsyn härtill har jag nu avstått från att reservera mig. I detta särskilda yttrande har jag sökt att anföra vissa synpunkter, vilka också för min del blir vägledande i det fortsatta utredningsarbetet.

Målen för bostadspolitiken, bostadsbyggandets omfattning och inriktning

En politik där bostaden är en social rättighet måste vara det grundläggande. Alla människor ska ha tillgång till en tillräckligt stor, modernt utrustad bostad i en bra miljö och till rimliga kostnader. En lönearbetare ska ha råd att hyra en sådan bostad utan bostadsbidrag.

Det måste finnas bestämda mål för hur bostaden ska fungera för - och påverkas av de boende. Man måste bygga och förändra för gemenskap mellan människorna och inte för isolering. Ingen ska kunna göra vinster på andras behov av att bo. Vinst- och spekulationsintressena måste bort i alla led, allt ifrån marken till förvaltningen.

Den kraftiga nedgången i bostadsbyggandet som skett under senare år måste stoppas och vändas. Även om man måste ägna stor uppmärksamhet åt det befintliga bostadsbeståndet och förbättra detta, liksom åt fördelning och förvaltning så får nyproduktionen inte eftersättas. Tyngdpunkten för nyproduktionen måste läggas på hyreshus ägda av kommunerna. Av bostadssociala skäl måste staten fortsätta att satsa på och styra bostadsbyggandets omfattning och inriktning.

Boendekostnader, betalningsförmåga och det ojämlika boendet

Den sociala och ekonomiska utvecklingen i Sverige under 1970-talet har inneburit att ojämlikheten ökat kraftigt. De rika blir rikare och de fattiga fattigare. Särskilt tydligt är detta inom bostadspolitiken och stora delar av efterkrigstidens sociala bostadspolitik har raserats.

De höga hyrorna snedvrider bostadspolitiken. Hyresnivån har blivit det avgörande hindret för en socialt inriktad bostadspolitik och hyrorna har stigit mer än inflation och löner. Kostnaden för en nybyggd tvårumslägenhet har sedan år 1976 ökat från ungefär 17 procent av en genomsnittlig industriarbetarlön till ca 25 procent. En socialt acceptabel hyra bör vara högst 15 procent.

Fördelningen av boendestandarden är alltjämt väldigt sned. Många hushåll bor fortfarande trångt och omodernt. Flerbarnsfamiljerna har inte kunnat tillgodose sitt behov i samma omfattning som andra grupper. Ett ökat samhällsstöd i olika former behövs för överskådlig tid för att minska hyrorna och det ojämlika boendet.

Samhällets bostadsstöd och en rättvisare fördelning (omfördelning) av detta

Stora brister finns kvar då det gäller bostadsförsörjningen och olika samhällsinsatser har inte klarat att utjämna kostnaderna mellan olika boende eller på något avgörande sätt bidragit till att minska orättvisorna mellan olika boende- och upplåtelseformer.

Bostadssubventionernas fördelning ser i grova drag ut så, att ungefär två tredjedelar av samhällets bostadssubventioner i form av bostadsbidrag, skattesubventioner och räntebidrag utgår till ägda bostäder, som utgör drygt en tredjedel av hushållen. Övriga nämnda två tredjedelar av hushållen, de som bor med bostadsrätt eller i hyrd bostad erhåller ca en tredjedel av stödet.

Som tidigare anförts kan samhällets bostadsstöd under överskådlig tid inte minskas, men det är nödvändigt att i snabb takt omfördela en stor del av detta stöd från ägar- till hyressektorn. Alla ska vara med och bära kostnaderna för den samhälleliga nyttighet och rättighet som bostadsbyggandet och bostaden utgör. Rättvisan i boendet, solidariteten, måste omfatta samtliga boendeformer och hyresboendet hos allmännyttiga bostadsföretag måste prioriteras.

Allmännyttiga bostadsföretagens roll och uppgifter i en socialt inriktad bostadspolitik

De allmännyttiga bostadsföretagens karaktär, uppgifter och verksamhet, deras roll som instrument för en social bostadspolitik och deras allmänna och sociala merkostnader, motiverar ett särskilt riktat stöd från stat och kommun. Utan sådant stöd finns stor risk för ökad trångboddhet, sämre och dyrare bostäder och bostadsmiljöer för dem som bäst behöver en förbättring. Utan sådant riktat stöd fortsätter och ökar segregationen i boendet.

De allmännyttiga bostadsföretagens bostäder måste behållas och allmännyttan på olika sätt stärkas. Dess roll och uppgifter kan inte förenas med en utförsäljning och övergång till bostadsrätter eller andra ägandeformer. De privata hyreshusen bör successivt överföras i samhällets, kommunernas och de allmännyttiga bostadsföretagens ägo med kollektiv förvaltning av de boende.

Bostadsfinansiering och bostadsbeskattning

Bostadsbyggandets finansiering, villkoren för samhällets stöd till bostadssektorn har avgörande betydelse för framtidens bostadspolitik. Samhällsinsatser på detta område betyder mest för att åstadkomma lägre bostadskostnader och därmed även ett nödvändigt ökat byggande. De bostäder och lokaler som byggs är dyra investeringar för samhället och för enskilda människor. Därför är det viktigt att få ett enkelt och smidigt system och billigare pengar till bostadsbyggande och följdinvesteringar. Detta gäller även för om- och tillbyggnader och reparationer av bostäder och lokaler, för miljöförbättrande åtgärder osv.

Bostadssektorn måste brytas ut och särbehandlas då det gäller finansieringen. Kravet på en statlig bostads- och samhällsbyggnadsbank för totalfinansiering av bostadsbyggande och följdinvesteringar är lika aktuellt nu som det varit under hela efterkrigstiden. Riksdagens beslut nyligen om ett särskilt, av staten helägt kreditinstitut, som skall svara för de medel som behövs för den statliga bostadslånegivningen bör utgöra ett steg på vägen.

Det finns anledning att snarast genomföra ett sådant förslag varvid såväl fullständig som integrerad finansiering bör gälla. Med fullständig finansiering avses en samordning av bottenlån och bostadslån till ett lån, enhetslån. Med integrerad finansiering avses en samordning av byggnadskrediter och lån för byggnadsobjekt.

Bostadsbeskattningens utformning och finansieringsfrågorna kommer att bli föremål för fortsatta överväganden från kommitténs sida.

Utgångspunkten för en sådan beskattning, oavsett vilka former den får, måste vara att den skall medverka till att skapa rättvisa mellan olika boende- och upplåtelseformer.

De medel som staten tar in skall i huvudsak gå till bostadssektorn och inte användas för att förstärka statsbudgeten. Statens minskade utgifter för räntebidrag till följd av räntesänkningarna under år 1983 (1 200 milj. kr/år) borde även kunna tillgodoräknas bostadssektorn. Andra åtgärder för att få mera pengar till bostadssektorn kan vara en skärpt realisationsvinstbeskattning och en särskild skatt på fastighetshandeln.

En eventuell fastighetsskatt som ersättning för hyreshusavgiften bör bl.a. utformas så att hela intäkten går till ökat stöd och omfördelning; att allmännyttiga bostadsföretag undantas från skatten och att skatten inte blir avdragsgill.

Bostadsbidragens uppgift, omfattning och fördelning

En huvuduppgift för bostadsbidragen måste vara att ge det stöd som är nödvändigt för att de minst bärkraftiga hushållen får bostäder som svarar mot de bostadspolitiska målsättningar man vill ställa upp.

Bostadsbidragen måste medverka till att höja bostadsstandarden, minska trångboddheten och utjämna kostnadsskillnaden. En utgångspunkt i dagsläget måste vara att stödet inte försämras för några hushållsgrupper utan tvärtom förbättras bl.a. för att återställa de försämringar som skett under senare år.

De förbättringar som är nödvändiga kan inte ske genom en omfördelning mellan de svaga hushåll som har bostadsbidrag. Många barnfamiljers ekonomi har kraftigt försämrats och många nya hushåll har hamnat under existensminimum. Skillnaden ifråga om hushållens bostadsstandard och betalningsförmåga kan inte röjas undan enbart med förbättrade bostadsbidrag. Det krävs också en förändrad bostadspolitik.

När det gäller bostadsbidragens omfattning och fördelning vill jag framhålla att uppburna studiemedel inte ska läggas till den bidragsgrundande inkomsten; att förmögenhet som avser annat än bostaden alltid bör beaktas till sitt fulla värde och att det bör gälla även egenföretagare; att grundläggande ekonomiskt stöd ska utgå även till hushåll utan barn; och att staten succesivt ska överta hela kostnaden för bostadsbidragen. Kommuner som har flest svaga hushåll borde inte behöva ta det största ekonomiska ansvaret för detta stöd.

Social bostadspolitik, utrymmes- och standardkrav, nya utrymmesnormer

Bostäder i dagens Sverige är liksom tidigare underkastade marknadens lagar om tillgång och efterfrågan. Köpkraften, och inte behovet, avgör i stort sett människors val av bostad. Bostaden är i allt väsentligt en vara som i princip säljs till högstbjudande.

Detta förhållande har i stort sett gällt under hela efterkrigstiden och några avgörande förändringar i riktning till en bostadspolitik med mera social prägel och socialt innehåll har trots stora samhällsinsatser inte kunnat ske.

Statsmakterna måste nu leva upp till allt vackert tal och proklamationer om bostaden som en social rättighet och undanröja kvarstående ekonomiska och sociala hinder. Utan sådana insatser blir talet om valfrihet fortfarande i stort sett bara höginkomsttagarnas och de redan privilegierades valfrihet.

Förhållandena har inte blivit mera rättvisa, skillnaderna mellan olika hushåll har inte blivit mindre, ojämlikheten har inte minskat. Samhällsinsatser då det gällt planering, finansiering och förvaltning har inte avskaffat de grundläggande orsakerna till rådande missförhållanden. Det avsnitt i kommitténs betänkande som behandlar frågan om en social bostadspolitik visar hur ojämlikheten i boendet - segregationen, alltjämt består och i vissa avseenden har ökat.

En ensidig satsning på småhusbyggande och de höga hyrorna har lett till ökad segregation och växande sociala problem. Ingenstans finns idag så många socialbidragstagare som i de nya hyreshusområdena. En ny utrymmesnorm (norm 3) bör nu fastställas - efter att den nuvarande gällt i 17 år. En norm som tillgodoser kravet på att varje barn och ensamstående vuxen ska kunna disponera ett eget rum.

Förmedling av bostäder, lagstiftning och kontroll

I kravet på att bostaden ska vara en social rättighet ligger också krav på en rättvis fördelning av bostäderna. Det förutsätter bl.a. en bostadsförmedling i samhällets regi. Bostadsförmedlingen bör vara obligatorisk, alla lediga lägenheter lämnas dit och fastighetsägarna ska vara skyldiga att ta emot de hyresgäster som anvisas. Den lagstiftning som finns för att underlätta kommunernas möjligheter att anvisa bostäder är allt för bristfällig för att

kunna uppfylla kravet på rättvisa i fördelningen av våra bostäder.

Ett exempel på detta är den bostadsförmedlingslag som infördes av en borgerlig trepartiregeringen år 1980, en lag som från början var så dålig, att den i praktiken blivit nästan omöjlig att tillämpa. Detta var troligen också förslagsställarna medvetna om, om man ser på bl.a. hur beslutsproceduren utformats. Bostadskommittén har nu tagit ställning för en förstärkning av bostadsförmedlingarnas resurser och en översyn av den lagstiftning som reglerar kommunernas möjligheter att anvisa bostäder. Det är bra och en sådan översyn måste ske snabbt.

Ett problem i detta sammanhang är att de flesta människorna i många kommuner över huvud taget inte ens kan efterfråga en lägenhet som de vill ha och skulle ha råd att hyra. Vissa kommuner, bl.a. i Storstockholmsområdet, bygger t.ex. inte en enda eller mycket få hyreslägenheter och utestänger därmed en stor kategori hushåll från deras möjligheter att erhålla en bostad. Frågan är om detta är förenligt med kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen och bostadsförsörjningslagen, med den kommunala likställigheten och självbestämmanderätten, osv.

Boendedemokrati och ökat hyresgästinflytande

En av förutsättningarna för en social bostadspolitik är att de boende i flerbostadshusen har ett verkligt inflytande över sina boendeförhållanden, över förvaltning och service. Det gäller planering och produktion av bostaden och bostadsområdena, sanering, ombyggnad, rivning och nybyggnad. Det gäller utformning och påverkan av den yttre och inre boendemiljön, gemensamma utrymmen, service och förvaltning.

Det privata, individuella ägandet av bostaden får inte vara förutsättningen för inflytande och boendedemokrati. Det viktigaste är vilka medel de boende har till sitt förfogande för att kollektivt kunna bestämma över sitt boende. En succesiv övergång till nya former för förvaltning av hyreshusen med ökat inflytande för de

boende kan motverka privatisering och stimulera till gemensamma aktiviteter.

Alla möjligheterna till kollektivt boende och kollektiva lösningar måste också tas tillvara. Det ger större möjlighet att ta sig an de bostadshus som redan finns, att fylla dem med liv och ge dem ett bättre innehåll. Det ger en grund för att bryta den isolering som idag främst drabbar kvinnor och barn, men även andra grupper och hushåll, låginkomsttagare, invandrare och äldre människor.

Erfarenheterna under senare år har visat att det inom hyresrättens ram går att ge hyresgästerna bestämmanderätten i olika frågor och att man kan bryta ut delar av en central förvaltning och administration och överlämna besluten till de boende. I huvudsak är det inom de allmännyttiga bostadsföretagen sådana förändringar skett men även där har takten varit för långsam och omfattningen alltför liten.

Nu behövs större satsningar och bättre förtroende för hyresgästerna och att ge dem större ansvar och större möjligheter att påverka kostnaderna. Hyresgästerna är inte sämre skickade att ta ansvar för sina bostäder än de som bor med bostadsrätt eller i eget hus. Det kommer troligen att bli större problem att få ett verkligt inflytande i privatägda hyreshus. Här behövs troligen tvingande bestämmelser, t.ex. i anslutning till erhållande eller behållande av statliga lån eller andra åtgärder. En fördjupad och långt gående boendedemokrati blir emellertid möjlig först genom att det privata ägandet till hyreshus upphör.

Bostadspolitiska förbättringar i avvaktan på förslag och beslut från statsmakterna

* Det är viktigt att hålla fast vid det grundläggande kravet på en bra bostad och det förutsätter bl. a. ett ökat bostadsbyggande.

* Det är viktigt att hålla fast vid rimliga boendekostnader och det förutsätter bl. a ändrad finansiering och hyressänkande åtgärder, framför allt i nya hus.

* Det är viktigt med rättvisa mellan olika upplåtelseformer och det förutsätter bl. a. en omfördelning av subventioner från ägar- till hyressektorn.

* Det är viktigt att stoppa en fortgående segregation och det förutsätter bl. a. sänkta hyror och olika satsningar för att göra hyreshusboendet mera attraktivt.

* Det är viktigt att hyresgästerna ges makt över sitt boende och det förutsätter bl. a. lagstiftning och bestämmelser som utgår från bostaden som en social rättighet och som bättre tillgodoser hyresgästernas rättigheter.

I avvaktan på remissbehandling av bostadskommitténs delbetänkande och på förslag i kommande slutbetänkande måste regeringen enligt min mening redan under hösten 1984 komma med förslag till åtgärder på bostadspolitikens område. Sådana åtgärder för bl. a. lägre hyror och större rättvisa i boendet ser jag som ett led i en annan fördelningspolitik och i huvudsak som temporära åtgärder i avvaktan på de förslag som kan innebära vad som sägs i bostadskommitténs direktiv - en återgång till en social bostadspolitik!

Av ledamöterna Rolf Dahlberg (m), Kerstin Ekman (fp) och Kjell A. Mattsson (c) gemensamt

Kommittén har valt att redovisa ett delbetänkande, som endast innehåller redovisningar av utförda undersökningar om utvecklingen på olika delområden inom bostadspolitiken. Inga konkreta ställningstaganden sker i detta betänkande men trots detta präglas materialet av den styrning av arbetet som sker genom direktivens utformning, vilket medför att andra alternativ inte får en tillräcklig belysning.

Vid inledningen av kommitténs arbete har vi hävdat att kommittén borde redovisa sitt arbete i ett sammanhang och framlägga konkreta förslag. Majoriteten har dock anpassat arbetet till olika regeringsförslag - t.ex. skulle riksdagsbeslutet om en statlig fastighetsskatt avvaktas. Eftersom inget förslag ännu har kunnat presenteras för riksdagen p.g.a. den kritik, som riktats mot regeringens lagrådsremiss, har övervägandena om finansieringssystemets utformning blivit ännu mer svävande än under ett tidigare skede i utredningsarbetet. Vi har hävdat att den viktiga frågan om ett annorlunda finansieringssystem bort behandlas med förtur av kommittén och att kommittén inte skulle vara bunden av planerna på en eventuell fastighetsskatt.

Till kommittén har knutits en särskild referensgrupp. Vi vill framhålla att detta varit en mindre lyckad lösning. Dubblering av sammanträden har medfört svårigheter för parlamentarikerna att också följa överläggningarna med referensgruppen. De synpunkter, som gruppens ledamöter har framfört, har vi därför måst informera oss om på annat sätt, vilket försvårat arbetet.

Kommitténs arbete har under de senaste månaderna präglats av stor och oförklarlig brådska. Omfattande utredningsmaterial har sänts ut i sista stund och nödvändig tid för studium och överväganden har ej alltid erhållits. Detta tidsjäkt kan också exemplifieras med att reservationer skall avlämnas samma dag som kommittén har sitt slutsammanträde. Med hänsyn till omfattningen av betänkandet är förfaringssättet otillfredsställande.

Av experten Jan Bröms

Enligt min mening är det nu ett lämpligt tillfälle att göra en mer ingående omprövning av bostadspolitikens grunder än vad som hittills varit möjligt. Förhoppningsvis kommer detta att ske i remissvaren, utredningens slutbetänkande och i den fortsatta beredningen inom regeringskansliet. Ett huvudmål bör då vara att etablera en bostadspolitik som kan ligga stabil under lång tid utan

ständigt nya politiska ingrepp som ändrar förutsättningarna för konsumenters och producenters planering. Det förutsätter bl.a. ett finansierings- och skattesystem som är mindre känsligt med avseende på inflationens effekter än det nuvarande.

En ny situation

Efterkrigstidens omfattande nybyggnadsprogram är nu i huvudsak avslutat. Med ett mer rationellt utnyttjande av befintliga bostäder skulle antagligen överskott uppkomma på flera delmarknader. Med det bestånd som redan finns är riskerna för att minskade räntesubventioner skall leda till några mer omfattande hyreshöjningar mycket små. Bostadspolitikens huvudinriktning bör nu vara att främja- eller åtminstone inte hindra - den rörlighet som är en förutsättning för att hushållens olika önskemål och behov under livscykeln skall komma till uttryck i ett rationellt bostadsutnyttjande.

Den nyproduktion som kommer att ske under 80-talet måste ske selektivt och ha en stark marknadsmässig attraktivitet i förhållande till det befintliga bostadsbeståndet. Incitamenten att utveckla bostäder och bostadsområden måste förstärkas.

Paritetsproblemet

Enligt min mening har paritetsproblemets betydelse blivit kraftigt överbetonat i såväl direktiven som i det föreliggande delbetänkandet.

Den faktiska hyressplittringen är mindre än det intryck som ges när enbart kapitalkostnaderna för den ursprungliga investeringen beaktas. Kostnaderna för underhåll, energi m.m. stiger med stigande ålder på fastigheten. De avvikelser som finns i de faktiska hyrorna till utredningens paritetsnorm kan till inte obetydlig del förklaras av att de allmännyttiga bostadsföretagen inte tar in de hyror som underhållsbehoven skulle motivera. För villaägarna sker en utjämning då underhållskostnader oftast finansieras från ägarens löpande inkomst utan några subventioner. I många avseenden

är det senare en ideal lösning, som bör eftersträvas för en större del av beståndet, då den begränsar behovet av ett centralt politiskt ansvarstagande för bostadskapitalets förvaltning.

Karaktären på senare års nyproduktion och på det nybyggande som kan förväntas under kommande år gör att man begår ett allvarligt tankefel om man utgår från att just nyproduktionen kommer att bebos av yngre barnfamiljer med en pressad hushållsekonomi. Situationen är på den punkten helt annorlunda än under miljonprogrammets dagar. Nyproduktionen kommer fortsättnignsvis främst att fylla funktionen att möjliggöra anpassningar i förhållande till förändringar i etablerade familjers preferenser. Det är t.ex. mycket sannolikt att vi kan se fram emot rörelser i boendet som innebär att de familjer som under 60- och 70-talen köpte villor flyttar in i flerfamiljshus när barnen växer upp och att yngre familjer tar över de äldre villorna. I det perspektivet finns inga starka sociala skäl att kraftigt subventionera nyproduktionen.

På en fungerande bostadsmarknad fyller det egna kapitalet hos bostadsförvaltarna - dvs. allmännyttiga bostadsföretag, privata hyresvärdar, bostadsrättsföreningar och egnahemsägare - en viktig roll. Det är därför farligt att bygga upp ett finansieringssystem som går så långt i utjämnande riktning och lämnar så små marginaler att reserverna i fastigheterna blir små eller uppkommer först efter mycket lång tid. Ett eget kapital i fastigheterna ger i kombination med en mer marknadsmässig prissättning starka incitament hos fastighetsägarna att göra det underhåll och de kompletterande investeringar som är motiverade. I det avseendet bör de reserver som skapats genom inflationen kunna vändas till en tillgång för den fortsatta bostadspolitiken i stället för att som nu framställas som ett allvarligt paritetsproblem.

De senaste årens bostadspolitiska utveckling illustrerar de svårigheter och målkonflikter den förda bostadspolitiken leder till. För att minska kostnadsskillnaderna mellan olika årgångar har en ny fastighetsskatt på det äldre beståndet införts. Samtidigt introduceras ett speciellt program för att i subventionerad form stimulera underhåll och renovering av exakt samma bostäder. En

naturligare tingens ordning vore naturligtvis om fastighetsskatten aldrig införts och om fastighetsägarna utan subventioner haft anledning att genomföra motiverad upprustning. En anledning till att ombyggnationen behöver subventioneras är att marknadsmässig finansiering blir för dyr i förhållande till den starkt subventionerade kostnadsnivån på nyinvesteringar. På motsvarande sätt leder stödet till ombyggnation till svårigheter att motivera löpande underhåll och reparationer utan speciella stödåtgärder.

Den successiva avtrappningen av räntesubventionerna har lett till att många bostadsföretag trots stora inflationsvinster i form av minskat realvärde på skulderna saknar reserver och har en pressad ekonomisk situation som gör det svårt för dem att motivera ytterligare upplåning på marknadsmässiga villkor. En sänkt subventionsnivå i nyproduktionen skulle också i det avseendet påtagligt minska behovet av direkt verkande bostadspolitiska åtgärder.

De allmännyttiga bostadsföretagen

Det är framför allt de allmännyttiga bostadsföretagens ekonomiska situation som ställs i centrum när behovet av bostadspolitiska åtgärder diskuteras. En genomgång av dessa företags roll i bostadspolitiken är därför motiverad. Enligt min mening är det nödvändigt att de allmännyttiga företagen får en starkare ekonomi om de långsiktigt skall kunna fungera på marknadsmässiga villkor. Ett riskkapital bör byggas upp samtidigt som krav ställs på företagen att svara för en inte obetydlig självfinansiering i framtida investeringar. Enligt min mening är 10 á 15 procents egenfinansiering i nyproduktionen ett lämpligt riktmärke. Ett egenkapital bör delvis kunna skapas genom att delar av beståndet säljs ut som bostadsrätt. Vissa lån skulle också kunna efterskänkas. Det viktiga är att skapa sådana långsiktiga villkor som påverkar bostadsföretagens beteende och ansvarstagande. Företagens förmåga att genom egna reserver och förräntningen av dessa åstadkomma en nödvändig självfinansiering bör få bestämma deras möjligheter att genomföra nya investeringar.

Ägandet av bostäder

När boendet är förknippat med ett omedelbart ekonomiskt ansvar för lägenheten skapas de bästa förutsättningarna för att bostadskapitalet skall förvaltas och utvecklas på ett tillfredsställande sätt. Det är svårt att tänka sig någon ekonomisk nyttighet som individen är mer skickad att ta det direkta ekonomiska ansvaret för än den egna närmiljön. Förutsättningarna för att begränsa de politiska ingreppen bör därför vara goda.

Avdragsrätten i kombination med höga marginalskatter och snabb inflation innebar under 60- och 70-talen en kraftig stimulans åt egnahemsboendet i förhållande till andra boendeformer. Lånefinansierad konsumtion kom att gynnas på ett i längden ohållbart sätt. Korrigerande åtgärder var nödvändiga även om den metod för avdragsbegränsningen som kom att väljas inte var den mest lämpade.

Det är nu viktigt att bostadspolitiken som en reaktion på vad som historiskt inträffat inte slår över till en motsatt inriktning i form av ett ekonomiskt gynnande av hyresboende på bekostnad av det egna ägandet. I stället bör en övergång mot eget ägande av bostäderna underlättas i såväl allmännyttan som hos privata hyresvärdar för att öka individernas valfrihet och deras möjligheter att med egna insatser hålla boendekostnaderna nere.

Enligt min mening är ett grundläggande fel med den nuvarande bostadsbeskattningen - liksom övrig kapitalbeskattning - att lånefinansiering alltför kraftigt gynnats i förhållande till den egna kapitalinsatsen. En övergång mot ökade reala inslag är motiverad för att minska skillnaderna och för att stödja och stimulera enskild kapitalbildning i fastigheterna.

Flera alternativa vägar kan övervägas för att få en större neutralitet mellan egen kapitalinsats och lånat kapital. Självklart måste åtgärder av detta slag bedömas inom ramen för den totala kapitalbeskattningen i landet. De mer grundläggande beskattningsfrågorna ligger därför utanför vad som kan behandlas av en bostadskommitté. Beskattningen av förmånsvärden och eget kapital i

bostaden måste exempelvis bedömas i relation till hur eget kapital i andra former - såsom t.ex. banksparande - beskattas. Det hindrar inte att frågan bör analyseras sett ur ett bostadspolitiskt perspektiv. Vid en övergång mot större reala inslag i kapitalbeskattningen borde det t.ex. vara möjligt att helt avveckla schablonintäkter för mindre villor och fritidshus utan att några neutralitetsproblem uppkommer. En skattemässig "frizon" av detta slag skulle kraftigt förenkla skattesystemet samtidigt som det skulle innebära en betydande stimulans för individuella insatser att upprätthålla fastighetskapitalet.

En annan intressant utvecklingsväg diskuteras för närvarande inom utgiftsskattekommittén där en modell för förenklad inkomstskatt diskuteras som ett alternativ till utgiftsskatten. Innebörden är att all beskattning av kapitalinkomster och all avdragsrätt för kapitalutgifter tas bort. Egnahemsmarknadens behov klaras genom att en viss schablonprocent från bostadsinvesteringen görs avdragsgill mot andra inkomster. Alternativt kan detta - så som sker i exempelvis Västtyskland - beskrivas så att vissa avskrivningsmöjligheter tillåts för investeringar som utförs inom bostadssektorn helt oberoende av om de finansierats med eget eller lånat kapital. I dagens läge skulle en sådan modell antagligen kunna ge en betydande stimulans åt ombyggnation och tillbyggnader.

Slutsatser

Efterkrigstidens bostadspolitik börjar närma sig en slutpunkt där det inte längre är möjligt att gå vidare med att stödja produktion, sysselsättning och boende med en utökad subentionsgrad. Anledningen härtill är inte enbart statsfinansiell.

En stor osäkerhet har skapats vad gäller det framtida värdet av investeringar som läggs ned på det befintliga bostadsbeståndet. En naturlig utveckling av detta bestånd motverkas av att marknadsfinansierade investeringar jämförs med de starkt subventionerade programmen för nybyggnation och ombyggnad. Det kan ifrågasättas om inte de allt kraftfullare åtgärder som satts in för att stödja

sysselsättningen inom byggnadssektorn håller på att få effekter rakt motsatt de eftersträvade.

Av experten Ingvar Fridell

Jag önskar framföra följande, som är en sammanfattning av mina synpunkter på betänkandet.

Förutom de mål för bostadspolitiken som anges (kap.1) bör denna inriktas på ett konsumentinriktat boende, där stor hänsyn tas till hur de boende själva vill bo, samt bostadsformer som medger låg resursförbrukning och låga kostnader.

En färsk undersökning av Stiftelsen för Opinionsanalyser visar bl.a. att endast en tredjedel så många som nu hyr sin bostad skulle vilja bo med hyresrätt, att något fler än som nu bor med bostadsrätt skulle vilja disponera sin bostad på detta sätt samt att ungefär en och en halv gånger så många som nu bor i egen villa eller i radhus skulle vilja bo i sådant småhus.

Produktionskostnaderna för småhus är numera avsevärt lägre per kvadratmeter än för flerbostadshus. Egenägda småhus och bostadsrätt medger även särskilt goda möjligheter att hålla kostnaderna nere genom de boendes eget arbete och omvårdnad av bostäderna, något som är mycket värdefullt ur samhällets synpunkt. Bostadspolitiken bör därför inriktas på att främja dessa bostads- och dispositionsformer.

Behandlingen av förmögenhetsbildningen (kap.3) ger en skev bild av verkligheten. Effekterna av inflationen är under innehavstiden mera likartade för äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt än som framgår av beskrivningen. Inflationen leder till att realvärdet av ränteutgifterna sjunker. Genom bruksvärdesystemet kommer detta hyresgästerna tillgodo i samma utsträckning som bostadsrättshavare och egnahemsägare.

Vid diskussionen om utrymmesstandarden (kap. 4) borde större hänsyn ha tagits till de boendes egna preferenser då det gäller val mellan utrymmesstandard och servicenivå.

Inverkan av småhusägarnas underskottsavdrag kan inte jämställas med de direkta subventioner som utgår i form av bostadsbidrag och räntebidrag. Beräkningen av vad som kallas skattesubventionerna är helt felaktig. Felet uppgår förmodligen till någon eller några, kanske t.o.m. många miljarder kronor. Slutsatserna om bostadssubventionernas fördelning är härigenom också felaktiga.

Oavsett hur resultaten av mera noggranna beräkningar skulle bli, finns starka sakliga skäl för större subventioner till småhusen än till övriga bostäder. Det bor en tredjedel fler i småhus än i flerbostadshus och det bor mer än dubbelt så många barn. En större andel av småhusen är byggda under det senaste decenniet med dess höga produktionskostnader. Både boendekostnaderna och behovet av bostadssubventioner är härigenom större.

Vid beräkning av boendeutgifterna bör amorteringarna medräknas. Bedömningarna av bostadsefterfrågan (kap. 7) borde ha grundats på undersökningar av de boendes egna preferenser och värderingar. Kommittén borde ha behandlat också finansieringsproblemen vid omsättning på fastighetsmarknaden (kap. 8). Denna finansiering är minst lika viktig som finansieringen av nyproduktionen. Finansieringen måste ha sin grund i den allmänna kreditmarknaden. Vid en sådan friare kreditförsörjning blir behovet av sådan integration mellan kreditgivning till nyproduktion, ombyggnad och underhåll, som kommittén föreslår, inte lika framträdande. Prisbildningen på fastigheter måste tillåtas följa den allmänna prisutvecklingen och prisutvecklingen inom nyproduktionen.

Nuvarande nominella låneformer bör liksom nu vara huvudformer vid finansieringen, men därutöver bör som komplement tillskapas låneformer med en jämnare fördelning av kapitalutgifterna över tiden. Dessa nya låneformer bör utformas i samförstånd mellan kreditmarknadens parter. Genom sådana låneformer kan behovet av subventioner minskas väsentligt. S.k. räntelån och partiellt reala lån

borde ha utretts mera ingående än som nu skett. Vad kommittén anför om de partiellt reala lån (PR-lån) som föreslagits av villaägareförbundet är delvis felaktigt. Räntelån och PR-lån leder till ungefär samma resultat, men möjligen är räntelånen enklare och därmed att föredra. Real beskattning och helreala lån är en olämplig och orealistisk lösning som klarare än som skett borde ha avvisats.

Skatter av typen den föreslagna statliga fastighetsskatten för att åstadkomma en utjämning över tiden bör inte förekomma. I stället för styrning (kap.10) bör bostadspolitiken inriktas på valfrihet. I stället för normer beslutade av samhället bör efterfrågan i första hand vara vägledande för bostadsbyggande och bostadsförbättring. Om de boende själva får bestämma bör,i motsats till vad kommittén uttalar, andelen större lägenheter i flerbostadshusen inte ökas.

De ekonomiska möjligheterna för de sämst ställda hushållen att förvärva och behålla småhus bör förbättras. En ökad rörlighet på bostadsmarknaden bör underlättas genom bättre krediter och skatteregler, bl.a. uppskov med reavinstbeskattning vid köp av annat småhus eller bostadsrättslägenhet.

Beskattningen inom bostadsområdet (kap.11) måste göras enklare och mera rättssäker. Garantibeskattningen och den progressiva villaschablonen bör avskaffas.

Av experten Jan Kielland

Allmänt

Kommittén avstår, liksom flera föregångare, ifrån att undersöka vad hushållen själva önskar uppnå i sitt boende. Flera opinionsundersökningar visar att flertalet hushåll önskar äga sin bostad. Kommittén uttalar emellertid, utan närmare motivering, att det inte är praktiskt möjligt och inte heller önskvärt att genom ökad

småhusproduktion tillgodose hushållens önskemål. De boendes behov skall i stället täckas genom ändrad lägenhetssammansättning i flerbostadshusen och genom åtgärder som syftar till att ytterligare stödja den allmännyttiga hyresrätten. I enlighet med direktiven diskuteras möjliga åtgärder och ackvisitionsmedel för att åstadkomma en bättre fördelning av bostadsbeståndet med hänsyn till de boendes behov, dvs. en omflyttning av hushållen inom bostadsbeståndet. Det är enligt min uppfattning en stor brist att de boendes preferenser inte respekteras.

I avsnitt 3.4.4 utvidgas tolkningen av paritetsbegreppet till att omfatta samtliga bostäder oberoende av upplåtelseform och finansiering. Enligt min bedömning leder kommitténs tankar fram till ett system som innebär en fullständig central styrning av boendekostnaderna i samtliga bostäder. De analyser av paritetsförhållandena på bostadsmarknaden som kommittén presenterar baseras på de historiska produktionskostnaderna. Man bortser således från den betydande kostnadsutjämning som sker via marknaden i samband med ägarbyten. Ett fullföljande av kommitténs tankar skulle få svåra konsekvenser för många boende och motverka en marknadsanpassning.

Staten bör inte ikläda sig ett permanent ansvar för finansieringen av fastighetsförvaltningen på subventionerade villkor. Om underhållsåtgärder behöver lånefinansieras bör det ske på marknadsmässiga villkor och i sådana former att självkostnadstäckande hyror snarast möjligt uppnås. De nyligen införda subventionerna till underhåll bör således avvecklas. Stegvis bör även subventioner till underhållsåtgärder i samband med ombyggnad borttagas liksom på sikt samtliga subventioner. Målet för bostadspolitiken bör således vara att begränsa subventionerna till nyproduktionen och omfattande ombyggnader, men under kortare tidsrymder än enligt dagens regler.

Bostadsförvaltande företag stimuleras därigenom till att bygga upp ett tillräckligt stort eget kapital för att utan stödåtgärder klara av tillfälliga finansiella påfrestningar. De allmännyttiga bostadsföretagen bör inte ges en särskild förmånsbehandling utan bör i likhet med andra företag konsolidera sin ekonomi genom för-

säljningar av fastigheter. I vissa fall kan rekonstruktion av företagen med nya ägare bli aktuell.

Inslaget av privatägda lägenheter bör öka i framtiden eftersom detta överensstämmer med hushållens önskemål. Kommittén bör därför överväga olika former att stimulera och stödja ett ökat bosparande.

Skattefrågor

På ett flertal ställen i betänkandet t.ex. beträffande avdragsrätten för reparations- och underhållskostnader för konventionellt beskattade fastigheter ger kommittén uttryck för uppfattningen att avdragsrätt för kostnader är att anse som en skattesubvention. Uttalandena tyder på att kommittén missuppfattat de grundläggande principer på vilka inkomstbeskattningen bygger.

Inkomstbeskattningen i Sverige bygger på nettovinstbeskattningsprincipen. I ett nettovinstbeskattningssystem utgör skillnaden mellan intäkter och kostnader grund för beskattningen. Principen för inkomstberäkningen är alltså att från intäkterna i en förvärvskälla medges avdrag för alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande. Avdragsrätt för omkostnader i ett nettovinstbeskattningssystem kan aldrig sägas innebära en skattesubvention eller en sänkning av den skattskyldiges skatt.

Kommitténs påstående att avdragsrätten innebär en skattesubvention är därför lika oriktigt som att påstå att t.ex. ett tillverkningsföretags kostnader för material och löner delvis finansieras genom en skattelindring p.g.a. att kostnaderna är avdragsgilla.

En stor brist i betänkandet är att vinstdelningsskattens effekter för bostadsförvaltande aktiebolag inte har utretts. Detta är förvånande med hänsyn till att finansministern uttalade i propositionen om vinstdelningsskatt att vinstdelningsskattens effekter borde vägas in vid bostadspolitiska bedömningar. Finansministerns uttalande är föranlett av att de allmännyttiga bostadsföretagen är

undantagna från vinstdelningsskatten och att konkurrensneutraliteten därigenom satts ur spel.

Det står helt klart att förvaltningsbolag kommer att drabbas mycket hårt av vinstdelningsskatten. Detta beror på att som "intäkt" vid skatteberäkningen skall upptas företagets skulder multiplicerade med beskattningsårets inflationstal. Avdrag medges vid beräkningen för skillnaden mellan "reala" och "ordinarie" värdeminskningsavdrag. Detta kommer emellertid inte att i någon nämnvärd omfattning eliminera den höga skattebelastningen. Kommittén synes vidare mena att den möjlighet till investeringsfondsavsättning, som öppnats för förvaltningsbolag, i viss mån kan användas för att lindra effekten av vinstdelningsskatten. I praktiken kommer emellertid många förvaltningsbolag inte att kunna utnyttja avsättningsmöjligheten eftersom företagens resultat blir negativt p.g.a. vinstdelningsskatten. Härtill kommer att den allmänna investeringsfonden inte får tas i anspråk för investeringar i bostadsfastigheter.

Med hänsyn till vinstdelningsskatten står det vidare helt klart att de finansieringsmodeller som kommittén överväger, med lånefinansiering även av det periodiska underhållet, inte är något realistiskt alternativ för fastighetsbolagen, eftersom de redan vid normal belåning idag hotas av konkurs inom några få år.

Kommittén bör vidare ompröva sina tankar på en fastighetsskatt, som komplettering till finansieringssystemet med hänsyn till den skarpa kritik som lagrådet riktat mot ett regeringsförslag med likartat innehåll bl.a. med hänvisning till att principen om den skattskyldiges bärkraft inte beaktats.

Av experten Mirja Kvaavik-Bartley

Kommitténs huvuduppgift är att göra en översyn av de tidigare framlagda bostadspolitiska målen och medlen. Det aktuella delbetänkandet innehåller i stort endast en kartläggning av förhållandena på bostadsmarknaden. Enligt min mening borde större utrymme

ha lämnats för kritisk granskning av den förda bostadspolitiken och för en omprövning av de grunder som dagens bostadspolitik vilar på.

Mål för bostadspolitiken

Kommittén säger i sammanfattning att bostadspolitiken bör inriktas på bostädernas fördelning, förvaltning och förnyelse. Vid målformuleringen saknar jag klara uttalanden om att bostadspolitiken också bör ta sikte på att tillfredsställa bostadskonsumenternas önskemål vad gäller själva utformningen av bostäderna och bostadsområdena samt upplåtelseformerna. Därför anser jag det som en stor brist att inga undersökningar - eller ens redogörelser för undersökningar som gjorts i andra sammanhang - trots enträgna önskemål från flera experter inrymts på de 800 sidorna som delbetänkandet omfattar.

Vidare anser jag att ett givet mål för bostadspolitiken i dagens ekonomiska situation, som inte tillåter utökade eller ens realt oförändrade subventioner, borde vara att satsa på boendeformer som dels kräver mindre subventioner av samhället och mera av eget kapital av de boende, dels innebär låga drifts- och kapitalkostnader.

Jag anser att alla befintliga boende- och upplåtelseformer behövs och bör finnas kvar för att bostadskonsumenterna ska ha en valfrihet. Men enligt min mening har ägandet av den egna bostaden direkt eller indirekt som i bostadsrätten - en viktig social och samhällelig funktion. Därför borde den nya bostadspolitiken ta sikte på att systematiskt öka bostadsrätternas antal och andel av bostadsbeståndet genom nybyggnad, i samband med ombyggnad och genom övergång från hyresrätt till bostadsrätt.

Särskilt viktigt är detta inom områden som ensidigt domineras av allmännyttig hyresrätt och som av flertalet boende uppfattas som misslyckade bostadsområden. God ekonomi, fördjupad demokrati och större social gemenskap är möjliga att uppnå i bostadsrätt. En-

ligt min mening borde kommittén i sina anvisningar om framtida vägval för bostadspolitiken redan nu kommit till den slutsatsen.

Så har emellertid inte skett. Tankegången hos kommittén förefaller vara att även i fortsättningen gynna de allmännyttiga bostadsföretagen, dvs. hyresrätten som på sätt och vis är den mest luxuösa bostadsformen vad gäller t.ex. servicegraden. Den allmännyttiga hyresrätten är dessutom dyrast vad gäller drift och underhåll och ställer de största kraven på samhälleliga subventioner.

I betänkandet anförs att "det är ett mål för bostadspolitiken att motverka förmögenhetsbildning genom ett fastighetsinnehav". Jag kan inte ställa mig bakom ett sådant mål eftersom jag anser att ett sparande och även andra insatser i en ägd bostad har positiva effekter för bostadskonsumenterna - de enskilda medborgarna - och samhället.

Bostädernas "fördelning"

Eftersom endast en ringa del av bostadsefterfrågan i framtiden kan tillgodoses genom nyproduktion är det viktigt att det bostadsbestånd som vi har utnyttjas så effektivt som möjligt. Förutsättningen för ett effektivt nyttjande är ökad rörlighet.

På bostadsrättsmarknaden har vid årsskiftet 1983/84 rests ett stort hinder för rörlighet i form av ändrade regler för reavinstbeskattning med obefintliga uppskovsmöjligheter. Ett ytterligare hinder är de problem som finns att finansiera förvärv av en äldre bostadsrätt och då särskilt andelsrätt i gamla bostadsföreningar. Dessa frågor har över huvud taget inte berörts av kommittén, trots att de enligt min mening har mycket stor betydelse för effektivt utnyttjande av bostadsbeståndet och fördelningen av bostäderna.

För att klara fördelningsproblemen har kommittén enligt min mening slagit in på helt felaktiga vägar. En förstärkning av den kommunala bostadsförmedlingen och eventuell skärpning av bostadsanvisningslagen förefaller vara de åtgärder som kommittén tror bäst

främjar det effektiva utnyttjandet av bostadsbeståndet. Enligt min mening bör först alla hinder som står i vägen för människornas frivilliga flyttningar elimineras, därefter bör det undersökas hur frivilliga flyttningar kan stimuleras och först i sista hand tvångsåtgärder planeras.

Bostädernas förnyelse

Kommittén diskuterar vidare anpassningen av det befintliga bostadsbeståndet till de eventuellt tillkommande kraven på större bostäder. Återigen anser jag att det vore bättre med ökad rörlighet än med hårdhänta åtgärder i fastigheterna och lägenheterna. Diskussionen om trångboddhetsnorm 3 och lägenhetssammanslagningar ger mig farhågor att det i många kommuner kommer att ställas stränga villkor om ändrad lägenhetssammansättning i samband med upprustning/ombyggnad. Blir så fallet riskeras att många bostads- och bostadsrättsföreningsfastigheter inte blir upprustade. Ett villkor för en genomgripande ombyggnad är att de boende, dvs. medlemmarna själva, i demokratisk ordning beslutar om åtgärder. Om kravet på lägenhetssammanslagningar innebär att en del av föreningsmedlemmarna får lämna sina bostäder, blir det svårt, om inte rent av omöjligt, att fatta ett beslut om ombyggnad. Om så ändå sker får beslutet stora ekonomiska konsekvenser för föreningen, som då måste lösa ut de medlemmar som inte längre kan bo kvar. Enligt min mening är analysen i betänkandet vad gäller trångboddhetsnormer och ändringar i lägenhetssammansättningen således bristfällig.

Inte heller har man belyst det hinder för ombyggnad av äldre bostadsföreningshus som oförmånliga låneregler - 92 % i stället för 99 % - utgör.

Boendekostnad

I redogörelsen för boendekostnaderna konstateras helt korrekt att uppgifterna om årsavgifter till föreningarna inte säger allt om bostadsrättshavarnas boendekostnader. Bostadsrättshavarna själva har därutöver utgifter för lägenhetsunderhållet och för kapital-

kostnaderna för den egna insatsen. Kommittén konstaterar att bostadsutgifterna för småhusägarna varierar i högre grad än bostadskostnaderna i andra besittningsformer beroende på bl.a. förvärvstidpunkten. Jag vill betona att samma förhållande gäller för bostadsrättshavarna. De som på senare åren förvärvat en bostadsrätt i områden med stigande priser - framför allt i Stockholms innerstad - har mycket höga utgifter för sitt boende.

När kommittén nu redovisar resultatet av sina kartläggningar, anser jag att en beskrivning av alla de politiska beslut som fattats på senare år och som inneburit stora ekonomiska förändringar för de boende hade varit på sin plats. För bostadsrättshavarna har följande försämringar åstadkommits under den senaste fyraårsperioden-införandet av den individuella bostadsskatten, snabbare avtrappning av räntebidragen än för andra boendeformer, begränsning av avdragsrätten, hyreshusavgiften som slår hårdare mot föreningsboendet än andra boendeformer och nu senast vid årsskiftet ändrade regler för reavinstbeskattningen. Jag har dock med tillfredsställelse noterat att de synpunkter på skattefrågor som SBC i olika sammanhang framfört är föremål för överväganden i kommittén.

Principiellt anser jag det inte rimligt att människor utsätts för en situation som innebär att de beslut som de fattar idag, de boendekostnadskalkyler som de gör, på kort tid kan bli helt omkullkastade enbart på grund av politiska beslut.

Jag anser därför att kommittén i sitt fortsatta arbete bör sätta upp ytterligare ett mål, nämligen att skapa ett system, föreslå förändringar som innebär att spelreglerna på bostadsmarknaden blir säkra,överskådliga och lätt förståeliga för de boende och att systemet som skapas ska vara så robust att det tål både ändrad inflationstakt och ändrade värderingar bland de boende.

Av experten Torsten Landgren

Enligt kommittédirektiven bör vissa generella överväganden göras om de allmännyttiga företagen. Utgångspunkten skall vara att företagen även framtiden skall ha en central roll i bostadspolitiken. Även framdeles måste de svara för en stor andel av bostäderna i tätorterna för att kunna erbjuda bra boende för alla. Enligt direktiven bör vidare övervägas om det behövs särskilda åtgärder för att trygga den angivna rollen. I direktiven påpekas också de allvarliga sociala konsekvenserna av flerbostadsområdenas ensidiga lägenhetssammansättning.

Kommittén konstaterar inför fortsatta överväganden att reformer genomförts som skall stärka de allmännyttiga företagens ställning, men att man kommer att pröva om dessa åtgärder är tillräckliga. Kommittén säger att dessa överväganden måste göras mot bakgrund av om företagen i framtiden skall förvalta sitt nuvarande bostadsbestånd eller om de skall inta en mer aktiv roll på bostadsmarknaden. En aktiv roll skulle kunna innebära att företagen skaffar sig tillgång även till bostäder i områden där företagen nu ej är representerade.

Kommitténs beskrivning av den allmänna bakgrunden rörande de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet och ekonomiska situation är nyanserad, men ofullständig, något som är förklarligt med tanke på den begränsning som behövt göras i det föreliggande betänkandet. Dessa frågor och redovisade fakta kommer säkert att belysas under remissbehandlingen.

Det finns anledning att särskilt betona att de allmännyttiga bostadsföretagen har getts en särskild roll i bostadsförsörjningen. De skiljer sig därigenom väsentligt från samhällsägda bostäder i andra länder. Allmännyttan i vårt land kännetecknas framför allt av:

* den har i en relativt stor del av det totala bostadsbeståndet - vilket är viktigt för att kunna erbjuda bostäder avsedda åt alla, och för att kunna påverka bostadskostnaderna även i andra ägar- och upplåtelseformer,

* den har bostäder och områden som är moderna och av god kvalitet,

* den kan styras politiskt - de allmännyttiga hyreslägenheterna är de enda som direkt kan påverkas av kommunens bostadsförsörjningsintentioner på längre sikt. Det kan gälla ändrad lägenhetssammansättning, områdesupprustning, förmedling av bostäder etc.

För att kunna upprätthålla dessa viktiga funktioner på bostadsmarknaden måste företagen ha möjligheter att verka aktivt. Stagnation eller tillbakagång kommer att förstärka de negativa sociala effekterna av ensidigt sammansatta bostadsområden. En passiv roll riskerar att i slutändan leda till att företagen inte längre kan erbjuda några verkligt attraktiva boendealternativ. Uppgiften blir då att förvalta bostadsområden avsedda för de människor som har de svagaste möjligheterna att konkurrera på bostadsmarknaden. Detta innebär att man överger den sociala bostadspolitiken.

De allmännyttiga företagen är nu under snabb utveckling. Individuellt och kollektivt boinflytande genomförs, bostadsförvaltningens servicefunktioner utvecklas etc. Kan allmännyttan också få tillgång till bostäder i områden där företagen nu ej är representerade, blir det lättare för dem att kunna erbjuda ett bra boende för alla.

Av experten Pär Svanberg

Det betänkande som nu föreligger innehåller beskrivningar, analyser, bedömningar och alternativa utvecklingslinjer inom bostadssektorn. Några konkreta förslag till lösningar på problemen inom boendet redovisas emellertid inte. Avsikten är att betänkandet skall starta diskussion och debatt som grund för kommitténs slutgiltiga överväganden och förslag. För denna diskussion finns det enligt min mening skäl att kommentera och komplettera kommitténs betänkande i några avseenden. En mer ingående diskussion får dock anstå till remissomgången.

Bostadsstöd och förmögenhetsbildning

Kommittén har enligt direktiven i uppdrag att göra en övergripande översyn av bostadsstödet och av finansieringsvillkoren i allmänhet, med utgångspunkten att skapa neutralitet mellan boendet i olika besittningsformer, i fråga om både löpande kostnader och förmögenhetsbildning, och att utjämna kostnader för bostäder av olika ålder. Den skall också göra en övergripande översyn av systemen för bostadsstöd med utgångspunkten att trygga en god grundstandard och främja ett jämlikt och integrerat boende. En allmän utgångspunkt bör enligt direktiven vara att samhällets stöd till de boende inte kan öka realt sett.

Med dessa utgångspunkter är det viktigt att samhällets stöd till boendet är så effektivt som möjligt. I kapitel 4 behandlas de generella subventionernas fördelning. Där konstateras att medan räntebidraget bestäms av produktionskostnaden vid nybyggnad eller ombyggnad bestäms skattesubventionen i princip av anskaffningskostnaden. En köpare av ett begagnat eget hem eller bostadsrätt kan därför betala ett högre pris än om avdragsrätten för räntor ej funnits. Marknadspriserna blir följaktligen högre.

Den fria prisbildningen på egna hem och bostadsrätter i kombination med brister i finansieringssystem och skattesystem betyder därför inte bara att segregationen i boendet växer. Den innebär också att samhällets subventioner till boendet växer utan att det fattas politiska beslut om detta, utan att nya bostäder byggs eller gamla förbättras och utan att de boende får lägre boendekostnader.

Kommittén har beräknat att subventionerna till egna hem år 1985 är 5,8 miljarder kronor större än de skulle varit om egna hemmen haft räntebidrag som för bostadsrätt men inga skattesubventioner. Det är en miljard mer än de totala subventionerna till hyres- och bostadsrätter. Skattesubventionerna är således ur bostadspolitisk synpunkt synnerligen ineffektiva. Trots detta anser kommittén att det av bostadssociala skäl inte torde vara möjligt att kraftigt minska subventionerna till egnahemsägarna. Motiven för detta

är att en stor del av skattesubventionerna går till barnfamiljer och att höjda årskostnader för egnahemsägarna skulle medföra sänkta priser på egna hem. Jag delar inte kommitténs uppfattning utan anser att det är alldeles nödvändigt att omfördela samhällets stöd till boendet, så att resurserna används på ett mer effektivt sätt. Eventuella allvarliga sociala och ekonomiska konsekvenser av en mer rättvis fördelning av samhällets stöd till boendet kan förhindras genom bl. a. bostadsbidrag och bättre finansieringsmöjligheter. Sänkta priser på egna hem skulle enligt min mening inte heller vara någon nackdel från bostadspolitisk utgångspunkt. För det stora flertalet egnahemsägare skulle prissänkningen troligen ligga väl inom ramen för den värdestegring som tidigare skett.

Bostadskostnader och betalningsförmåga

Kommittén konstaterar att hushållens förmåga att betala bostadskostnader försämrats sedan mitten av 1970- talet. Detta har skett samtidigt som de genomsnittliga bostadskostnaderna har ökat och skillnaderna mellan bostäder byggda vid olika tidpunkter har förstärkts. Det är viktigt att notera att kommittén då den beräknat hushållens betalningsförmåga utgått från genomsnittshyrorna i olika lägenhetsstorlekar. För den som måste söka sig till nyare lägenheter för att förbättra sin bostadsstandard eller överhuvudtaget få en bostad är situationen mycket allvarligare. De höga hyrorna i nyare lägenheter gör hyresmarknaden trögrörlig och hindrar människor att förbättra sin bostadsstandard.

Kommittén har inte tagit ställning till vad som är en rimlig bostadskostnadsnivå. Ett dåligt tecken kan möjligen vara att samtliga beskrivningar av alternativa finansieringssystem utgår från kapitalkostnaden i dagens nyproduktion. Jag vill därför, inför kommitténs fortsatta överväganden, med bestämdhet hävda att kapitalkostnaderna i dagens nyproduktion är alldeles för höga för att ge förutsättningar för en socialt godtagbar hyresnivå. Hyresgäströrelsens krav på en socialt godtagbar hyresnivå, ett nytt finansieringssystem och andra krav för att garantera alla rätten till en socialt utvecklande boendemiljö formulerasidess bostadspolitiska program "Rättvisa i boendet".

De allmännyttiga bostadsföretagen

Enligt direktiven skall kommittén göra en översyn av förutsättningarna för de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet, med utgångspunkt att deras roll i den sociala bostadsförsörjningen skall tryggas. Tyvärr har kommittén inte hunnit med att föra någon mer ingående diskussion om de allmännyttiga bostadsföretagen i föreliggande betänkande. Det finns därför skäl att erinra om den internationellt sett unika bostadspolitiska roll som våra allmännyttiga bostadsföretag har. Deras lägenheter är tillgängliga för alla och de utgör en stor andel av bostadsbeståndet. De allmännyttiga bostadsföretagens hyror är prisledande för hela hyresmarknaden och påverkar också överlåtelsepriser i andra upplåtelseformer. Det är därför viktigt att de allmännyttiga bostadsföretagen ges möjligheter att både utveckla och utöka sina bostadsbestånd. En förutsättning för att företagen skall kunna utvecklas är att de inte ensamma tvingas ta ansvaret för att alla skall ha rätten till en bostad. Detta ansvar måste delas av alla kategorier av fastighetsägare. Först då kan den tilltagande segregationen och marknadskrafternas negativa inflytande på bostadsmarknaden hejdas och en social bostadsförsörjning tryggas.

Av experten Per Tornée

Allmänt

I direktiven framhålles att kommitténs huvuduppgift är att lägga fram förslag till en ny bostadspolitik, som skall ta sikte på det befintliga fastighetsbeståndet och inte som tidigare främst syfta till att stimulera till hög nyproduktion. Med denna utgångspunkt borde kommittén mera kritiskt granskat den hittillsvarande bostadspolitiken. Konsekvenserna av miljonprogrammet, av de kommunala bostadsföretagens dominerande ställning i nyproduktionen och av den ökade detaljstyrningen från samhällets sida borde belysts utförligt. Vidare borde kommittén diskuterat möjligheterna till en ökad konkurrens mellan olika ägare och mellan skilda upplåtelse-

former. Kommittén inriktar sin framställning alltför ensidigt på den kommunala hyreshussektorn. I betänkandet behandlas mycket vidlyftigt en begränsad kostnadspost, nämligen kapitalkostnaderna vid statlig belåning. Enligt min mening är detta ett alldeles för snävt betraktelsesätt. Utan att betänkandet därför behövt få ett större omfång hade bostadsmarknaden belysts på ett bättre sätt om kommittén behandlat även den stora del av kapitalkostnaderna, som inte är förenade med statliga räntesubventioner. Även drift- och underhållskostnaderna borde getts större utrymme.

För hyreshussektorn haltar analysen betänkligt därför att kommittén endast i begränsad omfattning tar upp hyresfrågorna. De vidlyftiga resonemang som förs om paritet i kapitalkostnader hänger i luften för flerfamiljshussektorn därför att resonemangen inte kombinerats med någon analys av hyresbetalningsviljan. Speciellt har lägesfaktorns betydelse för de boende kraftigt undervärderats.

På grund av att kommittén endast tilldelat mig ett visst begränsat utrymme berörs i det följande endast några detaljfrågor ytterst kortfattat.

Kapitel 5 Fastighetsekonomisk utveckling

Avsnittet innehåller en mängd detaljuppgifter om fastighetsekonomin, i stor utsträckning hämtade från Fastighetsägareförbundets undersökningar. Det som saknas är en helhetssyn på frågan hur ekonomin kan förbättras för att möjliggöra erforderligt underhåll och förnyelse av fastigheterna.

1 I avsnitt 5.1 påstår kommittén att den förhållandevis höga belåningen i äldre hyreshus främst kan förklaras av ombyggnadsverksamhet och ägarbyten. Det som helt förbises är att nuvarande skatteregler ofta tvingar fastighetsägaren att lånefinansiera även rent underhåll.

Kommittén förbiser vidare fastighetsmarknadens betydelse. En fungerande fastighetsmarknad är en förutsättning för att lämpliga

företag och personer skall kunna etablera sig i branschen. Kommittén synes närmast betrakta fastighetsmarknaden som ett onödigt inslag som trasslar till de teoretiska finansieringsmodellerna.

2 I avsnitt 5.3.4 berörs kortfattat de nya underhållslånen med räntebidrag. Den uppmärksamme läsaren kan av framställningen möjligen läsa ut att detta finansieringssätt kommer att leda till större krav på hyreshöjningar än nuvarande finansieringssätt vid ett fast penningvärde. Denna mycket centrala fråga borde belysts betydligt klarare i betänkandet.

3 Kommittén hävdar (5.4.5) att en fastighetsskatt (hyreshusavgift) på det äldre beståndet stimulerar till ombyggnad. Enligt min uppfattning är förhållandet det rakt motsatta.

Kapitel 8 Bostadsfinansieringen

1 Enligt direktiven skall kommittén pröva möjligheterna till realt minskade kostnader för samhällets bostadssubventioner. Kommittén borde därför redan i detta inledande betänkande ingående analyserat effekterna av en successiv avveckling av de generella subventionerna.

2 Det borde vara ett allmänt intresse att inte bara statligt och kommunalt kapital investeras i fast egendom. Någon som helst hänsyn till detta synes inte ha tagits i de olika finansieringsmodellerna.

3 Möjligheterna att bygga upp ett eget kapital hos de kommunala bostadsföretagen avfärdas mycket kortfattat (8.2.2). Detta är beklagligt därför att en ingående analys av effekterna härav för de kommunala bostadsföretagen och för bostadsmarknaden i sin helhet torde gett intressanta resultat.

4 Kommittén anför som en utgångspunkt för resonemangen i avsnitt 8.2 att tröskeleffekter bör undvikas. Finansieringsvillkoren för olika investeringar bör därför vara oberoende av om åtgärderna utförs i samband med nybyggnad, ombyggnad eller periodiskt under-

håll. Detta kan uppnås även genom att allt underhåll, alltså även i samband med ombyggnad, finansieras med hyresintäkter.

5 I avsnitt 8.3.2 påstås att lönsamheten förbättras i äldre privatägda hyreshus vid en minskning av räntebidragen. Detta påstående är en grov förenkling, som leder till felaktiga slutsatser.

SCB:s inkomst- och kostnadsundersökningar (IKU) visar att lönsamheten är sämst i det äldre beståndet. Genom att den långa räntan stigit under en följd av år drabbas ägarna av äldre privatfinansierade hyreshus av kraftiga räntekostnadsökningar vid konvertering av lånen. Dessa kostnadsökningar är ofta större än de som följer av en snabbare minskning av de statliga räntebidragen. Detta tillsammans med omständigheten att äldre hus har höga drift- och underhållskostnader medverkar till den dåliga lönsamheten. Det sagda innebär att det inte finns några bärande motiv för en särskild skatt på det äldre beståndet.

6 I avsnitt 8.5.1 konstateras att införandet av de nya underhållslånen har varit möjlig just på grund av att vi haft en hög inflation. Vidare framhåller kommittén att låg inflation måste ge en lägre fastighetsskatt och att skatten måste tas ut i ett senare skede av en fastighets livscykel.

Kommitténs konstateranden är i och för sig riktiga och borde enligt min mening följts upp med konkreta förslag eftersom låginflationsalternativen i dag torde ha ett särskilt intresse. För hyreshus är det dock inte inflationen som sådan som är relevant utan de förväntade hyresintäkterna. Skulle det nu aktuella förslaget om hyresstopp genomföras förändras situationen radikalt. Kommitténs ovan refererade resonemang leder då till att såväl underhållslån som fastighetsskatt måste slopas.

Kapitel 10 Bostad efter behov

Marknaden bör styra lägenhetssammansättningen

Det är olyckligt om kraven på lägenhetssammanslagningar drives längre än vad som motsvarar efterfrågan på marknaden. Konsekvensen

blir tomma lägenheter även i centrala lägen och att många ungdomar inte får tillfälle att hyra egen lägenhet. Av motsvarande skäl anser jag att produktion av stora lägenheter i flerbostadshus inte bör forceras innan efterfrågan är klarlagd. Det framgår inte av kommitténs material i vilken omfattning barnfamiljer vill bo i småhus respektive i stora lägenheter i flerbostadshus.

Som framhållits inledningsvis är en ökad marknadsanpassning det effektivaste sättet att få till stånd ett förbättrat resursutnyttjande inom bostadssektorn. En ökad omflyttningsfrekvens i en friare hyresmarknad medför bl.a. att större lägenheter i ökad utsträckning kommer att friställas för barnfamiljer.

Kommittén diskuterar i avsnitt 10.3.3 bostadsområden med koncentration av problemhushåll utan att klart definiera begreppet problemhushåll - genom att entydigt ange för vem dessa hushåll är problem. Detta framstår som märkligt mot bakgrund av dagens livliga debatt i massmedia om hushåll som är störande för sina grannar.

Frivilliga avtal om bostadsanvisning bättre än tvång

Kommittén påstår att en aktiv kommunal bostadsförmedling är ett medel som kan och bör användas i arbetet för att motverka segregation i boendet. Någon utredning som stöd för detta uttalande redovisas inte i betänkandet och inte heller för påståenden (10.4.4) som att bostadsförmedlingarna bidrar på ett många gånger avgörande sätt till en ökad valfrihet på bostadsmarknaden för de resurssvaga hushållen. Verkligheten är betydligt mer komplicerad. På orter där den kommunala bostadsförmedlingen skötts mindre väl torde den närmast ha medverkat till att öka segregationen. Under alla omständigheter borde bostadsförmedlingarnas effektivitet bli föremål för en ordentlig analys innan de ges ökade befogenheter.

Fastighetsägareorganisationen har begärt förhandlingar i ett 30-tal kommuner om frivilliga avtal för att lösa bostadsfrågan för

s.k. svaga grupper. På många orter har avtal kommit till stånd. I andra fall har fastighetsägareorganisationens framställningar ej lett till något resultat bl. a. därför att kommunerna inte ansett att avtal erfordras. De frivilliga avtalen om bostadsanvisning skapar ett engagemang från berörda parters sida vilket gör dem bättre skickade att lösa de aktuella problemen på bostadsmarknaden än olika tvångslösningar. Kommittén borde därför bättre än vad som skett genom olika förslag underlättat frivilliga avtal.

Kapitel 11 Bostäder och skatter

Kommittén anser att schablonbeskattning är motiverad för egna hem därför att boendemotivet står i förgrunden. För hyreshus där ägandet motiveras av ett förvärvssyfte anser kommittén att en mer resultatinriktad beskattning är naturlig.

Enligt min erfarenhet är boendemotivet det helt dominerande för många mindre fastighetsägare. Med kommittens resonemang borde gränsdragningen inte göras mellan två- och trefamiljsfastigheter utan vid en storlek där ägarens boendemotiv normalt upphör att dominera.

Överhuvudtaget är skatteavsnittet ofullständigt. Trots att vinstdelningsskatten, förmögenhetsbeskattningen, arvsbeskattningen och sambeskattningen av B-inkomster är frågor av stor betydelse för fastighetsekonomin, berörs de inte i betänkandet.

Skrivelse från experterna Sture Hollmann, Karin Lund, Gunnar Lundberg, Rolf Trodin och Monika Wikman

Till bostadskommittén har knutits en referensgrupp av experter i vilken vi ingår. I samband med bostadskommitténs delbetänkande har ett par av experterna i referensgruppen anhållit om att få inge särskilda yttranden. Kommittén har medgivit detta.

Delbetänkandet innehåller ca 800 sidor beskrivande text. Givetvis kan man ha olika uppfattning om betoningar och avsnitt i dessa beskrivningar av bakgrund, hittillsvarande utveckling och dess orsaker. Eftersom betänkandet inte innehåller några förslag ter det sig dock föga meningsfullt att i detta skede avge några yttranden. Vi har därför avstått.

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.
9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
13. Samordnad narkotikapolitik. S.
14. RF 10:5. Ju.
15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. Ju.
16. Förvärv i god tro. Ju.
17. Sveriges internationella transporter. K.
18. Arbetsmarknadsstriden I. A.
19. Arbetsmarknadsstriden II. A.
20. Datorer och arbetslivets förändring. A.
21. Förenklad självdeklaration. Fi.
22. Panträtt. Ju.
23. Folkbibliotek i Sverige. U.
24. En bättre information om kemiska produkter. Jo.
25. Ny konsumentköplag. Ju.
26. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. Fi.
27. Ny Banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslag. Fi.
28. Ny Banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. Fi.
29. Ny Banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. Fi.
30. LÄS MERA! U.
31. Arbetsmarknadspolitik under omprövning. A.
32. Nya alternativ till frihetsstraff. Ju.
33. Handla med tjänster. Ud.
34. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. Bo.
35. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. Bo
36. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. Bo.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]
Förvärv i god tro. [16]
Panträtt. [22]
Ny konsumentköplag. [25]
Nya alternativ till frihetsstraff. [32]

Utrikesdepartementet
Handla med tjänster. [33]

Försvarsdepartementet
Kompletterande motståndsformer. [10]

Socialdepartementet
Samordnad narkotikapolitik. [13]

Kommunikationsdepartementet
Sveriges internationella transporter. [17]

Finansdepartementet
Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]
Förenklad självdeklaration. [21]
Banklagsutredningen. 1. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. [26] 2. Ny banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslagen. [27] 3. Ny banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. [28] 4. Ny banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. [29]

Utbildningsdepartementet
Folkbibliotek i Sverige. [23]
LÄS MERA! [30]

Jordbruksdepartementet
En bättre information om kemiska produkter. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet
Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18] 2. Arbetsmarknadsstriden II. [19]
Datorer och arbetslivets förändring. [20]
Arbetsmarknadspolitik under omprövning. [31]

Bostadsdepartementet
Bostadskommittén. 1. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. [34] 2. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. [35] 3. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2 [36]

Industridepartementet
Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1984-07-03
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08335-3
ISSN 0375-250X