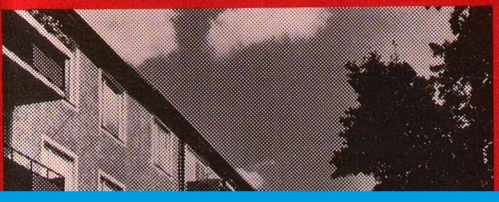
BOSTADS KOMMITTÉNS



SLUTBETÄNKANDE

SAMMAN

FATTNING

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av bostadskommittén

SOU
1986:4

BOSTADS KOMMITTÉNS

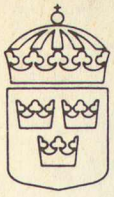
SLUTBETÄNKANDE

SAMMAN FATTNING

Betänkande av bostadskommittén

SOU
1986:4

116



Statens offentliga utredningar
1986:4
Bostadsdepartementet

Bostadskommitténs slutbetänkande

Sammanfattning

Slutbetänkande av bostadskommittén
Stockholm 1986

Omslag: Ad Sum
ISBN 91-38-09110-0
ISSN 0375-250X
Liber Tryck AB Stockholm 1986 605659

Till statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

Genom beslut den 2 december 1982 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter med uppdrag att göra en översyn av bostadspolitiken. Genom beslut den 19 januari 1984 har kommittén meddelats tilläggsdirektiv som innebär att kommittén befriades från den del av utredningsuppdraget som avser de äldres och handikappades boendeförhållanden.

Till ledamöter från den 1 januari 1983 utsågs landshövding Lennart Sandgren, riksdagsledamöterna Tore Claeson (vpk), Rolf Dahlberg (m), Kerstin Ekman (fp), Maj-Lis Landberg (s), Kjell A. Mattsson (c), Christer Nilsson (s) och Kjell Nilsson (s) samt förre kommunalrådet, generaldirektören Hans Rode (s). Lennart Sandgren förordnades att vara ordförande.

En förteckning över kommitténs sakkunniga, experter i en referensgrupp och övriga experter samt dess sekretariatspersonal bifogas.

Kommittén har tagit namnet bostadskommittén.

Chefen för bostadsdepartementet har genom beslut den 28 juni 1983 överlämnat remissammanställning över bostadsbidragskommitténs betänkande (SOU 1982:58) för beaktande i utredningsarbetet. Regeringen har genom beslut den 11 augusti 1983 överlämnat riksdagens skrivelse av den 14 april 1983 med hemställan enligt civilutskottets betänkande CU 1982/83:22 att beaktas i kommitténs arbete vad avser ungdomens boendesituation. Denna fråga har sedermera övertagits av en arbetsgrupp inom bostadsdepartementet. Vi har avgivit yttrande över stadsförnyelsegruppens betänkande "Bättre bostäder" (Ds Bo 1983:2), invandrarpolitiska kommitténs betänkande "Invandrar- och minoritetspolitiken" (SOU 1984:58) och diskrimineringsutredningens betänkande "Om olaga diskriminering" (Ds A 1984:7).

Vi har tidigare överlämnat ett delbetänkande i tre delar, nämligen "Sammanfattning" (SOU 1984:34), "Del 1" (SOU 1984:35) och "Del 2" (SOU 1984:36). Vi får härmed överlämna vårt slutbetänkande, som består av tre delar nämligen Sammanfattning, Del 1 och Del 2.

Som underlag för våra överväganden har vi låtit utföra ett antal undersökningar. En förteckning över rapporter med anledning av dessa undersökningar bifogas.

Till betänkandet är fogade reservationer och yttranden.

Reservationer har avgivits av ledamöterna Tore Claeson, Rolf Dahlberg, Kerstin Ekman och Kjell A. Mattsson.

Särskila yttranden har vidare avgivits av den sakkunnige Magnus Elison samt av experterna i bostadskommitténs referensgrupp Ingvar Fridell, Sture Hollmann, Jan Kielland, Mirja Kvaavik-Bartley, Torsten Landgren, Inge-Britt Lundin, Pär Svanberg, Sten Thunell, Per Tornée samt av Sture Hollmann och Birger Svensson gemensamt.

Utredningsarbetet är härmed slutfört.

Stockholm den 5 februari 1986

Lennart Sandgren

Tore Claeson	Rolf Dahlberg	Kerstin Ekman
Maj-Lis Landberg	Kjell A. Mattsson	Christer Nilsson
Kjell Nilsson	Hans Rode	/Erwin Mildner

Sakkunniga, experter och sekretariat

Sakkunniga:	Förordnande
Kammarrättslagman Per Anclow	1 mars - 21 sept. 1983
Departementsråd Ingrid Dalén	1 mars 1983
Byråchef Magnus Elison	1 mars 1983
Utredningssekreterare Ingemar Färm	1 mars 1983-17 mars 1985
Generaldirektör Lennart Holm	1 mars 1983
Departementssekreterare Nils Holmgren	15 oktober 1984
Sekreterare Karin Lund	18 mars 1985
Skattedirektör Lars Malmberg	1 mars 1983
Departementsråd Lars Mathlein	1 mars - 30 juni 1983
Sakkunnig Ants Nuder	1 mars 1983
Kansliråd Ingvar Persson	1 mars 1983
Kammarrättsassessor Curt Rispe	22 september 1983
Departementssekreterare Karin Ståhlberg	1 juli 1983-14 okt. 1984

Experter i bostadskommitténs referensgrupp:

Utredningschef Jan Bröms	1 mars 1983
Utredningssekreterare Stig Carlsson	1 mars 1985
Fru Lillie Dahlberg	1 febr. 1984-12 sept. 1985
Assistent Einar Dickson	1 mars 1983-31 jan. 1984
Förbundsordförande Ingvar Fridell	1 mars 1983
Ombudsman Sture Hollmann	1 mars 1983
Birger Johansson	13 september 1985
Avdelningschef Jan Kielland	1 mars 1983
Direktör Mirja Kvaavik- Bartley	20 april 1983
Regionchef Torsten Landgren	1 mars 1983
Direktör Stig Landqvist	1 mars - 31 dec. 1983
Sekreterare Irene Lindström	1 juni 1983
Sekreterare Karin Lund	1 mars 1983-17 mars 1985
Socialombudsman Gunnar Lundberg	1 mars 1983
Sekreterare Inge-Britt Lundin	1 maj 1984
Sekreterare Ing-Gerd Robertson	1 mars - 31 maj 1983
Arkitekt Kerstin Skeppstedt	1 mars 1983-30 april 1984
Ombudsman Birger Svensson	1 november 1984
Utredningschef Pär Svanberg	1 januari 1984
Direktör Per Tornée	1 mars 1983
Direktör Rolf Trodin	1 mars 1983-31 okt. 1984
Direktör Sten Thunell	20 april 1983
Utredningssekreterare Monika Wikman	1 mars 1983

Övriga experter	Förordnande
Utvecklingschef Claes Engerstam	1 oktober 1984
Fil. dr Ingemar Hansson	1 mars 1983
Avdelningsdirektör Ralph Johansson	1 maj 1983-31 mars 1984
Departementsråd Kerstin Kåks	7 december 1983
Jur. kand. Rolf Romson	1 mars 1983
Kansliråd Bengt Söderström	1 mars 1983
Fil. dr Bengt Turner	1 mars 1983

Sekretariat:

Sekreterare:	
Länsbostadsdirektör Erwin Mildner	1 januari 1983

Biträdande sekreterare:	
Länsbostadsdirektör Sven Åke Andersson	1 februari 1983
Hovrättsassessor Karl Bergkvist	1 januari 1984
Kammarrättsassessor Lars Bergström	1 april 1983
Sekreterare Göran Ekblad	1 april - 31 dec. 1983
Utvecklingschef Claes Engerstam	1 febr. 1983-30 sept. 1984
Arkitekt Jan Eriksson	1 januari 1984
Byrådirektör Ulla Britt Frykman Berglund	1 augusti 1983
Avdelningsdirektör Ralph Johansson	1 april 1984
Byrådirektör Kerstin Nilsson	1 juni 1983
Pol. mag. Rolf-Erik Román	1 mars 1983
Byrådirektör Christer Rönnmark	1 augusti 1983

Assistenter:	
Christer Bergman	1 november 1983
Margrethe Strandberg	1 mars 1983

Utredningsrapporter

Uppdrag till bostadsstyrelsen.
Grundwall, Ricard: Bostadsefterfrågan under 1980-talet med utblick mot år 2000. Ds Bo 1984:5.

Uppdrag till statens institut för byggnadsforskning.
Bengtsson, Bo: Förutsättningar och hinder för boinflytande i privata hyresfastigheter. Ds Bo 1983:5.
Eriksson, Jan och Lindquist, Margareta: Bostäder, hushåll och utrymmesstandard 1970-1985. Ds Bo 1983:7.
Frykman, Tofte: Bostadssubventionernas fördelning år 1980.
Ds Bo 1984:8.
Nord, Lars: Statlig bostadspolitik och kommunal självstyrelse. Statens institut för byggnadsforskning. Stencil 1984.
Turner, Bengt: Ombyggnad och ombyggnadspolitik. Statens institut för byggnadsforskning. Meddelande M 84:5.
Wiktorin, Marianne: Kommunala erfarenheter av bostadsanvisningslagen. Ds Bo 1983:6.

Uppdrag till statistiska centralbyrån.
Westerlund, Nana: Byggande och sysselsättning. Ds Bo 1984:7.

Uppdrag till Svenska byggnadsentreprenörföreningen.
Axling, Lars: Reparationsvolymens utveckling inom olika regioner. Svenska byggnadsentreprenörföreningen. Stencil 1984.

Uppdrag till Temaplan AB.
Eriksson, Jan, Holmberg, Ingvar och Hårsman, Björn: Bostadsbyggandet till år 2000. Ds Bo 1984:6.

Övriga uppdrag.
Danermark, Berth: Boendesegregationens utveckling i Sverige under efterkrigstiden. Ds Bo 1984:4.
Hansson, Ingemar: Priseffekter av räntebidrag, räntelån och fastighetsskatter. Ds Bo 1985:2.
Wohlin, Lars: Räntelånesystem och dess finansiering på kapitalmarknaden. Ds Bo 1986:1.

Innehåll Sid

1 BOSTADSPOLITISKA PROBLEM OCH LÖSNINGAR 1
1.1 Nya förutsättningar för bostadspolitiken 1
1.2 Ett reformerat lånesystem 2
1.3 Bostadssociala reformer 3
1.4 Reformer av beskattningen 5

2 ÖKANDE UTRYMME FÖR HÖJDA BOSTADSBIDRAG 7
2.1 Bostadsbidragen bör höjas och de generella subventionerna minskas 7
2.2 Subventionerna har minskat realt och minskningen fortsätter 8
2.3 De generella subventionerna kan minskas på tre sätt och vi föreslår räntelån 8
2.4 Effekter av räntelån 9
2.5 Det finns utrymme att höja bostadsbidragen 10

3 BOSTADSSTANDARDEN ÄR HÖG MEN OJÄMNT FÖRDELAD 11
3.1 Den sociala bostadspolitiken skall inriktas på att höja standarden för dem som bor sämst 12
3.2 De flesta hushåll bor rymligt, men många barnfamiljer bor fortfarande trångt 12
3.3 Alla barnhushåll skall kunna skaffa sig tillräckligt stora bostäder 14
3.4 Mera tid och resurser till planeringen ger bättre bostäder och bostadsområden 16
3.5 Boendesegregationen måste angripas på lång sikt, men där problemen är störst krävs det åtgärder nu 17

4 DET FRAMTIDA LÅNESYSTEMET 19
4.1 Krav på finansieringssystemet 20
4.2 Systemet för framtida investeringar 20
4.3 Räntelån även i befintliga hus 24
4.4 Hushållsstöd vid småhusköp 26
4.5 Räntelån kan finansieras utanför statsbudgeten 27
4.6 Genomförande 27
4.7 Statsfinansiella och kommunalekonomiska effekter 28

5 BÄTTRE BOSTADSBIDRAG BEHÖVS 31
5.1 Allt färre får nu bidrag, men barnfamiljerna får högre belopp 32
5.2 Vilka inkomster skall räknas? 33
5.3 Även barnfamiljer med låga inkomster bör kunna låta varje barn få eget rum 34
5.4 Barnlösa behöver också bostadsstöd 35
5.5 Vad skall medräknas i faktisk bostadskostnad 36
5.6 Bidraget skall utbetalas till bidragstagaren 36
5.7 Kommunerna skall handlägga bostadsbidragen 37

		Sid
6	ALLMÄNNYTTIGA FÖRETAG	39
6.1	Allmännyttiga företags roll i bostadspolitiken	39
6.2	Bestånd och behov av förändringar	40
6.3	Förändringar genom ombyggnad	41
6.4	Förvärv av hyresfastigheter	41
6.5	Förvärv av småhus	42
6.6	Ekonomiska resurser	42
7	BOSTADSFÖRMEDLING	43
7.1	Inledning	43
7.2	Några grundläggande frågor	44
7.3	Ackvisitionslagstiftningen	44
8	HYRESGÄSTINFLYTANDE OCH KOOPERATIV HYRESRÄTT	47
8.1	Hyresgästinflytande	47
8.2	Kooperativ hyresrätt	48
9	KOMMUNERNA HAR STORT HANDLINGSUTRYMME	51
10	SKATTEFRÅGOR	53
10.1	Fortsatt diskussion	54
10.2	Bostadsbeskattningens principer	54
10.3	Egnahem och fritidshus	54
10.4	Bostadsrätter	57
10.5	Hyreshus	58
10.6	Jordbrukets bostäder	59
10.7	Reavinst på bostadsrätter m.m	59
10.8	Garantibeskattning	60
10.9	Vinstdelningsskatt	61
10.10	Avslutning	62
11	STATENS FINANSER STÄRKS	63
11.1	Statsfinansiella konsekvenser	63
11.2	Kommunalekonomiska konsekvenser	64
11.3	Administrativa konsekvenser	64
	LEDAMÖTERNAS RESERVATIONER I SAMMANDRAG	65

1 BOSTADSPOLITISKA PROBLEM OCH LÖSNINGAR

1.1 Nya förutsättningar för bostadspolitiken

I vårt delbetänkande (SOU 1984:35, kap. 1) har vi behandlat de bostadspolitiska målen. Vi framhåller där att bostadspolitiken sedan lång tid tillbaka allmänt har syftat till att alla människor skall ha möjlighet att skaffa goda bostäder i goda bostadsmiljöer till rimliga kostnader.

Statens och kommunernas åtgärder skall skapa förutsättningar för ett tillräckligt utbud av bostäder. För att alla hushåll skall kunna få goda bostadsförhållanden krävs också att bostadsområdena ges en varierad utformning som minskar riskerna för en ensidig befolkningssammansättning. Särskild omsorg skall ägnas åt tillgänglighet och användbarhet för handikappade och äldre.

En väsentlig förutsättning för en jämlik fördelning av bostadsstandarden är, att hushållens bostadskostnader för likvärdiga bostäder blir lika oavsett bostädernas upplåtelseform och ålder. Det krävs också aktiva insatser från kommunerna när det gäller fördelning av bostäder. En annan förutsättning är att hushållen har ett tillräckligt inflytande då det gäller den egna bostaden även då de hyr den.

Enligt våra direktiv skall de nuvarande utgångspunkterna för det bostadspolitiska stödsystemet gälla även i framtiden. Samhällets stöd till bostadsförsörjningen skall dock i ökad utsträckning riktas till hushåll som har svårt att skaffa bra bostäder med egna resurser.

Förutsättningarna för bostadsförsörjningen förändras fortlöpande och bostadspolitiken måste anpassas härtill. Våra förslag har utarbetats mot bakgrund av de grundläggande bostadspolitiska målen och en bedömning av ekonomiska och demografiska förutsättningar för omkring ett årtionde framåt.

På de flesta håll finns det inte längre någon betydande bostadsbrist och landets befolkning kommer inte att öka nämnvärt. Nyproduktionen av bostäder har minskat och får även i framtiden mindre betydelse än under tidigare perioder. De regionala skillnaderna är dock stora och i vissa områden, främst Storstockholm, behövs en betydande nyproduktion. Allmänt gäller dock att bostadsbehovet framdeles i mindre grad än tidigare tillgodoses genom nyproduktion. Det måste i stället tillgodoses inom beståndet. Detta måste också underhållas, förbättras och anpassas till nya behov, bl.a. krav på tillgänglighet och användbarhet för handikappade och äldre. De senare frågorna behandlas i bostadsförbättringsprogrammet (prop 1983/84:40, bil. 9, BoU 11, rskr 63).

Landets ekonomi är sådan att bostadssubventionerna räknat i fast penningvärde inte får öka utan helst bör minskas. Samtidigt kvarstår de bostadspolitiska ambitionerna, med en särskild betoning av att stödet i större utsträckning skall fördelas efter behov.

I stort sett är bostadsstandarden god och det finns inte lika starka skäl som tidigare att stödja en allmän standardhöjning. Det finns emellertid avsevärda balansproblem på bostadsmarknaden. Främst gäller det kostnadsstrukturen och bostädernas fördelning med hänsyn till hushållens behov. Kapitalutgifterna för ursprungliga lån i nya eller nyligen ombyggda bostäder är, trots omfattande subventioner, höga i förhållande till utgifterna i äldre hus. Skillnaderna tenderar att öka. Samtidigt är det svårt för barnfamiljer i vanliga inkomstlägen att förvärva och bo i rymliga bostäder i begagnade egnahem, bl.a. på grund av det höga ränteläget. Det gäller även på vissa håll där priserna för bostadsrätter är höga. Utrymmesstandarden har stigit kraftigt men en stor del av standardförbättringen har fallit på små hushåll. I framtiden kommer antalet rymliga bostäder att öka och en stigande andel av dem kommer troligen att tas i anspråk av barnlösa, något äldre hushåll.

Det finns stora skillnader mellan upplåtelseformerna vad gäller hushållssammansättning och inflytande. Många bostadsområden har en mycket ensidig hushållssammansättning. Hushåll med begränsade ekonomiska och sociala förutsättningar och med små valmöjligheter i boendet koncentreras till vissa bostadsområden. Dessa områden har ofta också miljöbrister.

Bostadssektorn belastas av ett stort antal skatter som tillkommit med olika motiv och ibland med bristande hänsyn till bostadspolitiska mål.

De åtgärder vi nu föreslår kan inte på kort sikt rätta till alla brister. I vissa avseenden kan förhållandena förbättras på kortare sikt men i andra hänseenden leder de föreslagna åtgärderna till förbättringar först på längre sikt.

1.2 Ett reformerat lånesystem

De statliga insatserna inom bostadssektorn har främst syftat till att skapa ett så stort och modernt bostadsbestånd att alla hushåll kan få tillgång till en god bostad. Sedan mitten av 1970-talet har de generella subventionerna, dvs. räntebidrag och skatteminskning för ägare till egnahem, växt mycket kraftigt för att en viss produktion skall kunna upprätthållas. Dessa generella subventioner avser nu i stor utsträckning bostäder som byggts eller byggts om under de senaste tio åren. Trots detta är kapitalutgifterna för ursprungliga lån i hus som byggts tidigare endast ungefär hälften så stora som i nyare hus. Det finns alltså stora brister i kostnadspariteten.

Såväl de starkt ökade subventionerna som paritetsbristerna beror på inflationen. Den sänker successivt de reala kapitalutgifterna i äldre hus samtidigt som den höga räntan kräver stora subventioner för att produktionen skall kunna upprätthållas. Skatteminskningen för ägare till egnahem blir också stor. Under 1970-talet ledde inflationen dessutom till stora förmögenhetsvinster bl.a. för ägare till egnahem. Sådana vinster kan ånyo uppkomma i framtiden. Under 1980-talet har på vissa håll stora vinster uppkommit för dem som sålt bostadsrätter.

För att de generella subventionerna skall bli lägre samtidigt som paritetsbrister och inflationsvinster motverkas är det av grundläggande betydelse att inflationen kan minskas och räntenivån sänkas. Den allmänna ekonomiska politiken har alltså stor betydelse för bostadssektorn. Vårt förslag till ett räntelånesystem motverkar inflationens negativa effekter bättre än det nuvarande finansieringssystemet. Räntelånesystemet innebär också en betydande minskning av de generella subventionerna genom att de till en del ersätts med lån. Kapitalutgifterna kan dock hållas oförändrade i förhållande till nuvarande system under lång tid. På längre sikt skall räntelånen återbetalas. Därigenom motverkas en sådan kraftig real sänkning av kapitalutgifterna för äldre hus som nu är vanlig. Likaså motverkas inflationsvinster, eftersom skulderna kommer att vara högre vid en försäljning.

Vi föreslår också att lånesystemet skall få en sådan utformning att det i större utsträckning än nu främjar en rationell fastighetsförvaltning. Finansieringen av underhåll bör ges mer likartade förutsättningar oavsett om underhållet utförs separat eller i samband med ombyggnad.

Det har tidigare funnits stora brister i kostnadsneutraliteten mellan upplåtelseformerna på så sätt att ägare till egnahem med höga inkomster har kunnat få mycket låga kapitalutgifter på grund av stor skattereduktion. Avdragsreformen och andra förändringar har emellertid gjort att dessa brister i neutraliteten undanröjts. Vid utformningen av räntelånesystemet har också målet att i olika avseenden skapa och upprätthålla neutralitet mellan upplåtelseformer och ägarkategorier haft central betydelse. Det har präglat såväl utformningen av finansieringssystemet som våra förslag till förändringar av skattesystemet.

1.3 Bostadssociala reformer

Syftet med våra förslag till bostadssociala reformer är att skapa mer likvärdiga möjligheter för alla hushåll att välja en bostad efter behov. En tilltagande snedfördelning av bostäderna i förhållande till hushållens storlek skall motverkas. Ett mål är också att göra bostadsområden och upplåtelseformer mer likvärdiga vad avser bostädernas och områdenas kvalitet, lägenhetssammansättning och de boendes inflytandemöjligheter. Ensidighet i befolkningssammansättningen skall därigenom motverkas.

En stor del av småhushållen, dvs. de med en eller två personer, har en hög utrymmesstandard; vart tredje har mer än ett sovrum per person. Även flertalet barnhushåll har numera skaffat sig minst en så stor bostad att varje barn kan få ett eget sovrum. Det innebär att en tvåbarnsfamilj disponerar minst fyra rum och kök. Vi anser att detta är en eftersträvansvärd utrymmesstandard för barnhushåll, som på sikt bör kunna uppnås för de flesta sådana hushåll utan en omfattande nyproduktion genom en bättre fördelning av de stora bostäderna. Det finns också skäl att på sikt möjliggöra en ökad utrymmesstandard för vissa typer av hushåll utan barn, t.ex. pensionärer som vistas mycket i bostaden och kan ha speciella utrymmesbehov.

Vi vill med två typer av åtgärder öka möjligheterna att välja bostad för dem som nu har den mest begränsade valfriheten. Den ena typen av åtgärder syftar till att öka de ekonomiska möjligheterna. Bostadsbidragen bör höjas för barnhushåll med stor försörjningsbörda i förhållande till inkomsterna men också återinföras för barnlösa hushåll med små inkomster. Vi anser också att det i nuvarande ekonomiska läge, med sänkta realinkomster sedan 1970-talet och utsikter endast till begränsade inkomstökningar, är av särskild vikt att hushållen stimuleras att upprätthålla eller skaffa sig en god utrymmesstandard. Vi föreslår därför att bostadsbidragen helt knyts an till de faktiska bostadskostnaderna i stället för att som nu i stor utsträckning fungera som ett behovsprövat allmänt konsumtionsstöd. För barnhushållen differentieras stödet så att det blir lättare att skaffa en så stor bostad att varje barn kan få ett eget sovrum.

Rymliga bostäder finns företrädesvis i egnahem. Vi vill därför underlätta för större barnhushåll med låga inkomster att skaffa ett egnahem genom ett visst förvärvsstöd. Likaså vill vi säkerställa att den andel av ränteutgiften för bostaden som avgår genom skatteminskning blir oberoende av inkomst för hushåll som äger egnahem med räntelån.

Den andra typen av åtgärder för att öka valmöjligheterna är att påverka utbudet av bostäder. Vi vill skapa bättre förutsättningar för en aktiv kommunal bostadsförmedling. Förmedlingarna skall ges möjligheter att få tillgång till en större del av bostäderna på hyresmarknaden. Tillämpningen av bostadsanvisningslagen skall förenklas och möjligheterna för bostadsförmedlingarna att få tillgång till hyresbostäder som finansierats med statliga lån skall förbättras.

Vi ser dessa förslag som speciellt viktiga för hushåll som t.ex. av sociala skäl har små möjligheter att välja bostad. De kan ge bostadsförmedlingarna möjlighet att erbjuda sådana hushåll bostäder på annat håll än i mindre populära områden med en socialt segregerad hushållssammansättning. Därigenom kan också denna typ av segregation motverkas.

Vi vill också stärka de allmännyttiga företagens ställning så att de kan erbjuda bostad till alla som önskar en hyreslägenhet. De allmännyttiga företagens bestånd är ensidigt främst i två avseenden. För det första finns deras bostäder främst i perifera lägen, särskilt i de stora tätortsområdena. För det andra domineras deras bestånd av så små bostäder att de i allt mindre utsträckning efterfrågas av barnhushåll. För att ge möjlighet till en större variation i företagens utbud av lägenheter vill vi dels ge dem ett begränsat initialstöd för att förvärva centralt belägna hyresfastigheter dels ett stöd för att förvärva småhus. De skall kunna hyras ut till större hushåll som vill hyra ett småhus eller inte har ekonomiska möjligheter att köpa ett.

Vi anser också att hyresmarknadens parter bör se över hyressättningen. De stora lägenheterna bör inte ges en så oförmånlig hyra att barnhushåll som önskar en större hyresbostad hellre söker sig till andra upplåtelseformer.

Vi föreslår vidare vissa åtgärder för att underlätta och stimulera en successiv ombyggnad med lägenhetssammanslagningar i syfte att skapa en mer allsidig lägenhetssammansättning i hyres- och bostadsrättsområden. Kommunernas områdesplanering bör i ökad utsträckning inriktas på frågor om lägenhetssammansättningen och hushållsstrukturen.

Det pågår ett omfattande utvecklingsarbete inom hyressektorn för att öka de boendes individuella och kollektiva inflytande. Det behövs f.n. inte någon ny lagstiftning för att främja utvecklingen av ett inflytande genom boinflytandeavtal.

Vi har i anslutning till boinflytandefrågan också övervägt olika former av kooperativ förvaltning av hyreshus. Enligt vår bedömning är tiden ännu inte mogen för någon fri eller eljest mer omfattande etablering av hyreskooperativa förvaltningsformer. Den kooperativa hyresrätten kan dock under vissa förutsättningar bidra till en vidareutveckling av hyresrätten. Vi förordar därför en dispenslagstiftning som möjliggör en fortsatt försöksverksamhet på detta område.

1.4 Reformer av beskattningen

I vårt uppdrag ingår att ompröva en stor del av beskattningen för bostäder och fritidshus. En grundläggande princip har därvid varit att beskattningen av de bostäder som ej innehas i förvärvssyfte skall utformas så att den främjar bostadspolitiska mål. Även inom det privata hyresbeståndet måste man vid beskattningen ta hänsyn till att vinstmöjligheterna begränsas av bostadspolitiska regler, t.ex. bruksvärdesystemet.

En ytterligare strävan har varit att förenkla skattesystemet samtidigt som det anpassas till de förutsättningar som våra övriga förslag innebär.

Bostadspolitiska överväganden ligger bakom vårt förslag att göra boendeutgifterna för egnahemsägare mindre beroende av inkomst än nu. Detta är syftet med vårt förslag att säkerställa att den andel av ränteutgiften för bostaden som avgår genom skatteminskning blir oberoende av inkomst för egnahemsägare med räntelån. Förslaget att ersätta garantiskatten med höjd fastighetsskatt leder också till bättre kostnadsparitet och innebär en förenkling.

Bostadspolitiska motiv ligger också bakom förslaget att tillämpa liknande realisationsvinstregler för bostadsrätt som för egnahem. Förslaget innebär att stora realisationsvinster beskattas hårdare än små. Marknadsvärdena för bostadsrätter bör också få påverka bostadsrättshusens taxeringsvärden så att grunden för den löpande beskattningen blir likartad den i egnahem. Samtidigt bör den individuella medlemsbeskattningen avskaffas, vilket blir en förenkling.

Vinstdelningsskatten för juridiska personer som äger bostadsfastigheter tar inte hänsyn till att bostadspolitiken medför att värdestegringen för sådana fastigheter begränsas. Därför anser vi att denna beskattning bör mildras för bostadshus.

De skattemässiga underskotten kommer att bli större för ägare till konventionellt beskattade hyreshus med räntelån än vid nuvarande bidragssystem. Vi föreslår därför åtgärder som innebär att vissa ägare inte skall gynnas i förhållande till andra genom skatteminskning.

Allmänna rättviseskäl talar för vårt förslag att ge ägare till fritidshus i annan kommun än hemortskommunen möjlighet att dra av räntor för fritidshuset i hemortskommunen. Därmed kan alla utnyttja avdragsrätten fullt ut.

Vi föreslår en begränsad omräkning av schablonintäkten för egnahem och fritidshus mellan taxeringstillfällena. Därmed minskas föränd ringarna i skatteuttaget i samband med allmän fastighetstaxering, samtidigt som hänsyn indirekt kan tas till att prisutvecklingen på vissa håll är långsammare än på andra.

I kap. 10 föreslår vi ytterligare ett antal mindre ändringar i reglerna för bostadsbeskattningen.

2 ÖKANDE UTRYMME FÖR HÖJDA BOSTADSBIDRAG

De totala bostadssubventionerna får inte fortsätta att öka realt sett och bör helst minskas. Samtidigt bör stödet i ökad utsträckning stärka de svagare gruppernas ställning på bostadsmarknaden.

Subventionerna har realt sett minskat med ca 4 % mellan åren 1981 och 1984. En viss fortsatt real minskning av de generella subventionerna, med avdrag för fastighetsskatten, kan förutses.

Vi föreslår att en del av räntebidragen ersätts med räntelån såväl vid ny- och ombyggnad som i beståndet. Däremot avvisar vi en omedelbar höjning av fastighetsskatten eller höjda garanterade räntor i nyare hus. Det föreslagna räntelånesystemet innebär en ytterligare minskning av de generella subventionerna. Samtidigt uppfylls bättre än nu de bostadspolitiska kraven på lika kapitalutgifter för likvärdiga bostäder av olika ålder och för olika upplåtelseformer samt på att inflationsvinster skall motverkas.

Vi anser att den minskning i reala termer av de generella subventionerna som ägt rum på senare år och som beräknas fortsätta samt den ytterligare minskning som följer av det föreslagna räntelånesystemet ger ett statsfinansiellt utrymme för höjda bostadsbidrag.

Vi har även bedömt de samhällsekonomiska effekterna av de realt sett minskande subventionerna. De reformer som vidtagits har till en del lett till minskad köpkraft. Räntelånesystemet får också indirekta effekter som minskar köpkraften. Vi anser därför att det även finns ett samhällsekonomiskt utrymme för att öka köpkraften genom höjda bostadsbidrag.

Vi föreslår att bostadsbidragen återförs till samma reala nivå som under senare delen av 1970-talet. Bidragen till barnfamiljer skall höjas och bidrag för barnlösa hushåll återinföras.

2.1 Bostadsbidragen bör höjas och de generella subventionerna minskas

De totala bostadssubventionerna får enligt våra direktiv inte fortsätta att öka realt, dvs. i fast penningvärde, utöver 1981 års nivå. De bör helst minskas. Samtidigt skall stödet i ökad utsträckning stärka de svagare gruppernas ställning på bostadsmarknaden. Vi har därför inriktat våra ansträngningar på att minska de generella subventionerna så att det riktade stödet i form av bostadsbidrag kan öka.

2.2 Subventionerna har minskat realt och minskningen fortsätter

Totalt sett minskade bostadssubventionerna med 4 % mellan åren 1981 och 1984, realt räknat. De riktade subventionerna i form av bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg minskade med 9 % medan de generella subventionerna i form av räntebidrag och skatteminskning för ägare till egnahem minskade med 2 %. Då har hyreshusavgiften, som infördes år 1984, räknats av från de generella subventionerna.

År 1985 infördes en fastighetsskatt. Den minskar de generella subventionerna. Vid en inflation på 10 % per år har vi beräknat att det reala värdet av räntebidragen med avdrag för fastighetsskatt ökar mellan åren 1984 och 1995 från 10,2 till 11,6 miljarder kronor. Vid låg inflation - 4 % - sjunker beloppet till endast 4,5 miljarder kronor. Vi bedömer att skatteminskningen för egnahemsägare kommer att utvecklas gynnsammare än räntebidragen.

Vi tror att inflationen kommer att vara betydligt lägre än 10 % de närmaste åren och att räntorna kommer att sjunka i viss utsträckning. Därför kan man vänta sig att de generella subventionerna med avdrag för fastighetsskatt kommer att sjunka i reala termer. Mot bakgrund av att de totala subventionerna redan sjunkit sedan år 1981 anser vi att det finns ett ökande utrymme för höjda bostadsbidrag. Hänsyn bör dock även tas till i vilken utsträckning det finns ett samhällsekonomiskt utrymme därför.

2.3 De generella subventionerna kan minskas på tre sätt och vi föreslår räntelån

De generella subventionerna kan sänkas på tre sätt om skattesystem, inflation, ränta och bostadsproduktion är givna. Det första sättet är att höja den garanterade räntan, det andra är att höja fastighetsskatten och det tredje är att till en del ersätta räntebidrag med lån.

Vi anser inte att *den garanterade räntan* i nyproduktionen bör höjas. Boendekostnaderna är redan så höga i det nyare beståndet att många har svårt att betala självkostnaderna. Skall den garanterade räntan höjas bör det ske i äldre hus, som har låga kapitalutgifter. Sådana extra höjningar sker redan, varför vi inte vill lägga enbart ett sådant förslag.

I själva verket finns det bostadssociala skäl för att sänka de garanterade räntorna i nyproduktionen. Redan nu motsvarar emellertid det samlade nuvärdet av subventionerna under en fastighets livstid mer än halva produktionskostnaden. Vi anser det därför inte samhällsekonomiskt försvarbart att höja subventionerna ytterligare. Det är också tveksamt av fördelningspolitiska skäl eftersom subventionerna tillfaller alla som bor i nya hus, oavsett behov. I stället vill vi höja bostadsbidragen.

Fastighetsskatten leder till ökade boendekostnader i de hus som inte kompenseras genom ökade räntebidrag och dessutom till sänkta fastighetsvärden. Vi anser inte att vi kan föreslå att fastighetsskatten skall höjas ytterligare för att minska bostadssubventionerna.

Ett finansieringssystem med *räntelån* har många bostadspolitiska fördelar. Systemet innebär att en del av de nuvarande subventionerna ersätts med räntelån på ett sådant sätt att kapitalutgifterna inledningsvis inte blir högre än i nuvarande system. På lång sikt skall räntelånen betalas tillbaka. Kapitalutgifterna kommer därför inte att på lång sikt sjunka lika kraftigt i fast penningvärde som de gör med nuvarande system. Kapitalutgifterna kommer också att bli mer lika i olika årgångar av hus, vilket innebär att kostnadspariteten förbättras. Olika upplåtelseformer får också mer likartade kapitalutgifter under lång tid vilket innebär att neutraliteten blir bättre. Samtidigt motverkas inflationsvinster eftersom skulderna kommer att vara högre vid en försäljning.

Vi föreslår att räntelån införs såväl vid ny- och ombyggnad som för tidigare byggda hus som har räntebidrag. De generella subventionerna minskar med 4 miljarder kronor om räntelånesystemet införs. Den årliga reala besparingen blir mer än dubbelt så stor efter 20 år vid hög inflation. Vi bedömer att det inte är möjligt att på annat sätt åstadkomma en så stor subventionsminskning utan avsevärda bostadspolitiska nackdelar.

2.4 Effekter av räntelån

2.4.1 Låntagare, stat och kommun

Räntelånesystemet innebär att kapitalutgifterna fortsätter att öka under längre tid än enligt nuvarande system. Samtidigt ökar skulderna. Om inte fastighetsvärdena stiger minst i takt med skuldökningen kan förluster uppstå vid försäljning.

Om realräntan blir hög under lång tid, t.ex. genom att inflationen sjunker samtidigt som räntan är oförändrad, kan de ekonomiska riskerna för fastighetsägare bli betydande. Prisökningarna på fastigheter kan i ett sådant läge bli små, samtidigt som räntelåneskulden kan öka relativt kraftigt.

Enligt det finansieringssystem vi föreslår kommer skulderna att inledningsvis öka med knappt 4 % per år vid 12 % ränta. Inflationen kan alltså sjunka betydligt utan att skulden ökar i snabbare takt än denna. När räntan sjunker minskar också skuldökningstakten. Systemet tål alltså att skillnaden mellan räntenivån och inflationen ökar betydligt, åtminstone under ett begränsat antal år.

När räntebidrag ersätts med lån förbättras statens förmögenhetsställning. Det visar sig emellertid inte i statsbudgeten, eftersom såväl bidrag som långivning där redovisas som en statsutgift. Det finns därför anledning att överväga om räntelånen bör finansieras utanför statsbudgeten.

Räntelånesystemet innebär att en större del av räntan blir avdragsgill för ägare till egnahem genom att räntebidragen ersätts av lån. Därmed kan ett ökat skattebortfall uppstå för kommunerna.

2.4.2 Samhällsekonomiska effekter

Höjda bostadsbidrag leder till ökad köpkraft och efterfrågan. Ur samhällsekonomisk synvinkel gäller då frågan om genomförda och av oss föreslagna reformer rörande de generella subventionerna leder till en motsvarande köpkraftsminskning.

Bostadsbidragen, främst de kommunala bostadstilläggen, minskade realt med ca 600 milj. kr. mellan åren 1981 och 1984 vilket inneburit en motsvarande köpkraftsindragning.

Vissa av de reformer som minskat de generella subventionerna har däremot inte minskat köpkraften. Extra upptrappningar av garanterade räntor har dock lett till högre boendeutgifter och därmed till en minskad köpkraft. Hyreshusavgiften och fastighetsskatten innebär höjda utgifter för dem som inte kompenserats genom höjda räntebidrag. Därmed har också deras köpkraft minskats.

Räntelånesystemet leder inte direkt till att köpkraften minskar. Boendeutgifterna ökar nämligen inte i förhållande till nuvarande subventionssystem förrän på lång sikt. Däremot torde det nya systemet få indirekta effekter på köpkraften. En del av dem som bygger eller bygger om med statligt stöd, och särskilt egnahemsägare, kommer att välja att inte ta upp räntelån. De får då högre kapitalutgifter. Utrymmet för att ta upp ytterligare lån, t.ex. för konsumtion, med fastigheter som säkerhet minskar också på grund av skuldökningen. I båda fallen minskar köpkraften. Till sist torde bostadsinvesteringarna minska något, eftersom riskerna blir större. Detta minskar den totala efterfrågan.

2.5 Det finns utrymme att höja bostadsbidragen

Vi gör den bedömningen att genomförda och av oss föreslagna minskningar av de generella subventionerna även ger ett samhällsekonomiskt utrymme för att bostadsbidragen skall kunna höjas.

3 BOSTADSSTANDARDEN ÄR HÖG MEN OJÄMNT FÖRDELAD

Bostadsstandarden har höjts avsevärt de senaste decennierna, men är delvis mycket ojämnt fördelad. Skillnaderna i hushållssammansättning mellan olika bostadsområden är också stora och har i vissa avseenden ökat. Även bostädernas och bostadsområdenas kvalitet varierar.

Skillnaderna i olika hushålls bostadsstandard liksom den ensidiga hushållssammansättningen sammanhänger med väsentliga skillnader i olika hushålls valmöjligheter. Dessa beror i sin tur på skilda ekonomiska resurser, olika grad av inflytande och ett ensidigt utbud av lägenhetsstorlekar i olika delar av beståndet.

Det ekonomiska utrymmet för att höja bostadsstandarden är begränsat. Insatserna måste därför koncentreras på att förbättra förhållandena för de hushåll som i dag har den lägsta standarden.

Vissa barnhushåll har en väsentligt lägre utrymmesstandard än majoriteten av hushållen. Det finns därför skäl att särskilt stödja dessa barnhushålls efterfrågan på större lägenheter. På sikt bör barnhushållen kunna bo så att varje barn kan få ett eget sovrum. Vissa barnlösa hushåll behöver också ett förbättrat stöd för att klara sina boendekostnader.

För att förbättra bostädernas och bostadsområdenas kvalitet bör mera tid och resurser ägnas en omsorgsfull planering, både vid nybyggnad och förnyelse.

Problemen med en ensidig hushållssammansättning i olika bostadsområden är mer eller mindre allvarliga eller möjliga att påverka med bostadspolitiska medel. En allsidigare hushållssammansättning bör eftersträvas, men det är särskilt viktigt att motverka dels den ensidighet som är en följd av lägenhetssammansättningen, dels koncentrationen av problemhushåll till vissa områden. För att på sikt uppnå en allsidigare hushållssammansättning, bör valmöjligheterna ökas för hushåll med den mest begränsade valfriheten. Det kan ske genom att dels ge dem bättre ekonomiska möjligheter, dels erbjuda dem en större del av bostadsutbudet.

3.1 Den sociala bostadspolitiken skall inriktas på att höja standarden för dem som bor sämst

Enligt våra direktiv bör den framtida bostadspolitikens grundläggande mål vara att främja ett jämlikt och integrerat boende. I vårt delbetänkande konstaterade vi att det, trots att bostadsstandarden i allmänhet förbättrats påtagligt under de senaste decennierna, kvarstår väsentliga skillnader mellan olika hushålls boendestandard.

Skillnaderna gäller inte minst utrymmesstandarden, men även bostädernas tekniska standard och utrustning liksom bostadsområdenas miljökvaliteter, service, kommunikationer m.m. kan variera avsevärt. Inflytandet över bostädernas förvaltning skiljer sig dessutom åt i olika upplåtelseformer. Vi konstaterade också att skillnaderna i hushållssammansättning mellan olika bostadsområden fortfarande är stora när det gäller såväl hushållens storlek och sammansättning som deras sociala och ekonomiska förhållanden.

Vi har tolkat våra direktiv så, att de bostadspolitiska insatserna främst bör inriktas på att förbättra förhållandena för de hushåll som har den lägsta standarden. Den ensidiga hushållssammansättningen i olika bostadsområden kan medföra mer eller mindre allvarliga problem. Det är särskilt viktigt att söka motverka vissa typer av ensidig hushållssammansättning.

Såväl den ojämnt fördelade boendestandarden som den ensidiga hushållssammansättningen sammanhänger med väsentliga skillnader i olika hushålls valmöjligheter. Dessa beror i sin tur på skillnader i ekonomiska resurser och möjligheter till inflytande, men även på utbudet av bostäder av olika storlek, pris och belägenhet. För att öka valfriheten för de resurssvagaste hushållen bör de ges bättre ekonomiska möjligheter att efterfråga tillräckligt stora bostäder av god kvalitet i alla områden. Det är också viktigt att söka åstadkomma ett tillräckligt stort och varierat utbud av bostäder som kan erbjudas dessa hushåll.

3.2 De flesta hushåll bor rymligt, men många barnfamiljer bor fortfarande trångt

Utrymmesstandarden har höjts väsentligt under de senaste decennierna. Detta gäller i synnerhet för de små hushållen med en eller två personer, men även barnhushållen har fått påtagligt rymligare bostäder. Standardhöjningen beror dels på ett stort nettotillskott av bostäder, dels på att bostäderna genomsnittligt blivit större.

Den gällande utrymmesnormen, norm 2, som innebär att en trerumslägenhet är tillräckligt stor för en tvåbarnsfamilj, överensstämmer inte med hur flertalet barnhushåll väljer att bo. De har med tiden sökt sig till större bostäder. Eftersom det finns så få lägenheter med mer än tre rum och kök i flerbostadshus, också i nyproduktionen, har barnhushållens utrymmesstandard framför allt höjts genom att fler barnhushåll flyttat in i småhus. En följd av detta är att barnhushåll blivit allt ovanligare i flerbostadshusområden som därför i allmänhet domineras av småhushåll med en eller två personer. Även i äldre småhusområden bor det mest småhushåll på grund av det omfattande kvarboendet.

Att barnhushållens utrymmesstandard förbättrats så kraftigt under 1970-talet sammanhänger med det stora nettotillskottet av småhus. I dag är situationen en annan. Nybyggandet har minskat kraftigt och förväntas ligga på en låg nivå. Om kvarboendet i småhus får samma omfattning som hittills, finns det risk för att tillgången på större bostäder för nya barnhushåll blir så begränsad att barnhushållens utrymmesstandard försämras, samtidigt som de små, något äldre hushållen får en allt högre utrymmesstandard. För att belysa dessa problem har vi gjort två prognoser, en för riket och en för Storstockholmsområdet, där vi antar att den starka tendensen med sjunkande andel barnhushåll med ökande ålder på bostaden kommer att bestå. Denna tendens illustreras i fig. 3.1.

Enligt våra beräkningar kommer barnhushållens utrymmesstandard inte att försämras trots kvarboendet. En fortsatt begränsad förbättring är troligare, till stor del beroende på att antalet barnhushåll minskar. Det finns således förutsättningar för en fortsatt höjning av de större hushållens utrymmesstandard, som bör kunna ske snabbare med måttliga stödåtgärder.

Beräkningarna visar dock även att utrymmesstandarden för de små, barnlösa hushållen kommer att höjas kraftigt. Fördelningen av olika hushållstyper på små och stora lägenheter vid olika tidpunkter framgår av fig. 3.2. Medan antalet flerbarnshushåll i lägenheter med minst fyra rum och kök blir oförändrat mellan åren 1980 och 2000, kommer småhushållens antal i så stora lägenheter nästan att fördubblas, vilket inte är tillfredsställande ur fördelningssynpunkt.

En annan viktig konsekvens som kan utläsas av beräkningarna är att andelen barnhushåll i flerbostadshus kommer att minska ytterligare. Med de antaganden vi gjort om en lägenhetsfördelning som följer den i dagens nyproduktion, så kommer förutsättningarna för att integrera fler barnfamiljer i flerbostadshusområden inte att förbättras. För att undvika en fortsatt segregation vad gäller hushållstyperna är det nödvändigt att öka andelen stora lägenheter i flerbostadshusområden både genom en

annan inriktning av nyproduktionen och genom förändringar i det befintliga flerbostadshusbeståndet.

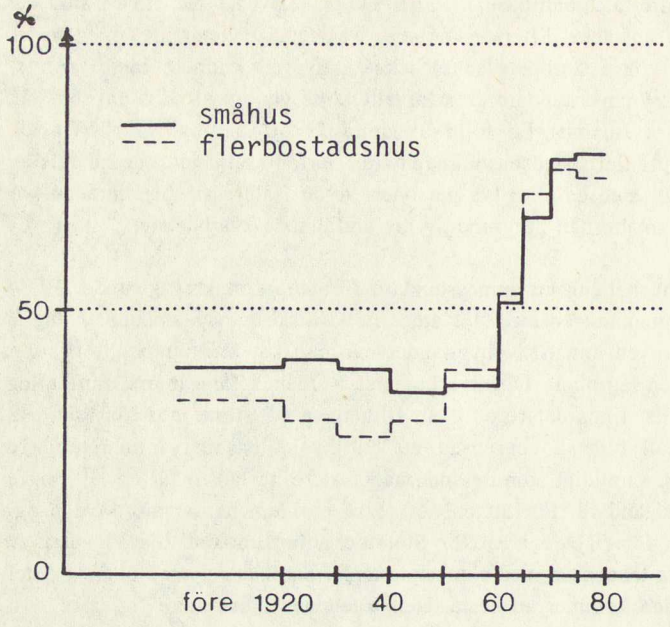


Fig. 3.1 Andel barnhushåll av samtliga hushåll år 1980 i småhus resp. flerbostadshus i lägenheter med minst fyra rum och kök efter byggnadsperiod. Källa: Fob 80.

3.3 Alla barnhushåll skall kunna skaffa sig tillräckligt stora bostäder

Det är idag bara mellan 2 och 3 % av hushållen som bor trångt enligt den gällande trångboddhetsdefinitionen, norm 2. De flesta hushållen har en väsentligt högre utrymmesstandard. Skillnaden är mycket stor mellan den utrymmesstandard som majoriteten av hushållen har och vad som förutsätts vara en godtagbar standard enligt normen. I vårt delbetänkande anslöt vi oss därför i princip till den norm som föreslogs av boendeutredningen redan år 1974. Den innebär att ett hushåll bör ha en sådan utrymmesstandard att varje barn och ensamstående vuxen kan disponera ett eget sovrum.

Med hänsyn till den allmänna ekonomiska situationen och de osäkra konsekvenserna av generellt höjda krav på utrymme, vill vi emellertid inte nu föreslå någon ny utrymmesnorm. Detta utesluter dock inte att vi vill främja en höjd utrymmesstandard även för vissa hushåll som inte är trångbodda enligt den gällande normen.

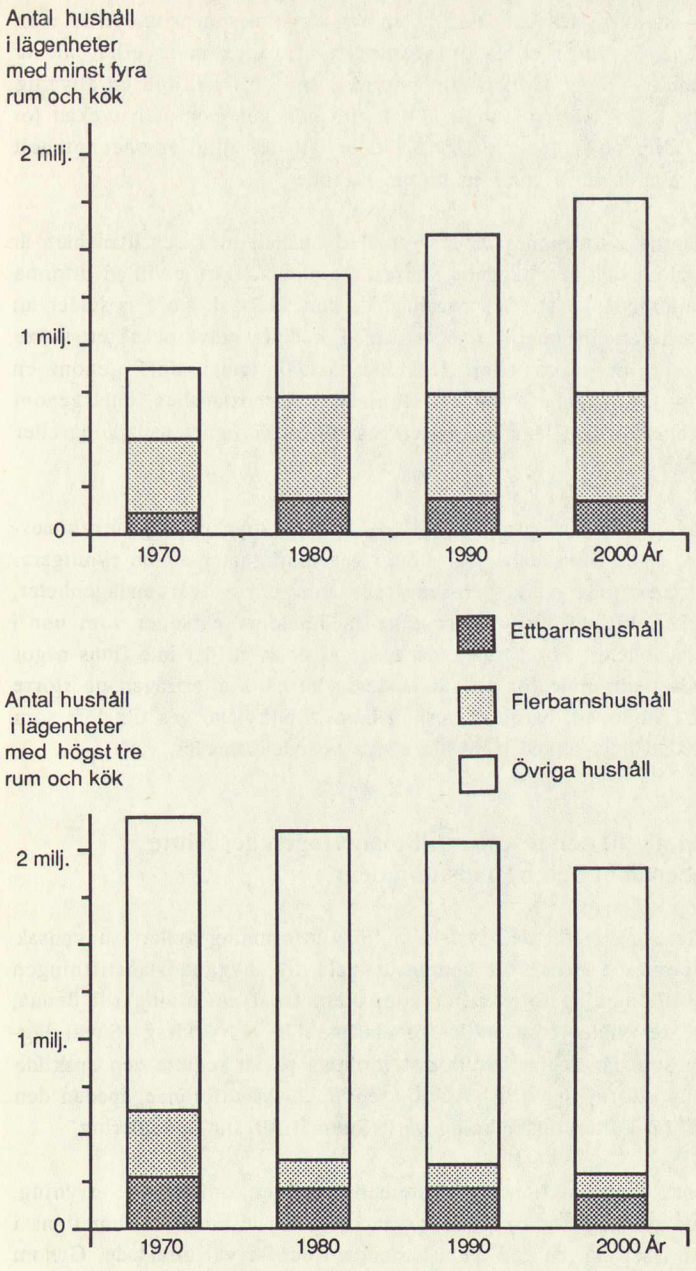


Fig 3.2 Antal ettbarnshushåll, flerbarnshushåll och övriga hushåll i lägenheter med minst fyra rum och kök resp. högst tre rum och kök åren 1970, 1980, 1990 och 2000. Källor: Fob 70, FoB 80 och egna prognoser för 1990 och 2000.

Genom att avstå från att föreslå en ny utrymmesnorm undviker man också att på alltför enkla grunder peka ut vad som är eller inte är acceptabelt. Trångboddhet enligt norm 2 är i de flesta fall en allvarlig olägenhet. En tvåbarnsfamilj i två rum och kök bor utan tvekan för trångt. Däremot är det inte lika självklart att det alltid är oacceptabelt att en tvåbarnsfamilj bor i en trerumslägenhet.

Skillnaderna i utrymmesstandard mellan hushåll med och utan barn är särskilt stora och kan bli ännu större i framtiden. Därför vill vi utforma bostadsbidragen så att fler barnhushåll kan välja så stora bostäder att varje barn kan disponera ett eget rum. För detta krävs också ett större utbud av rymliga bostäder. Det kan åstadkommas dels genom en förändring av lägenhetssammansättningen i flerbostadshus, dels genom att barnhushåll med låga inkomster ges större möjligheter att köpa eller hyra småhus.

Även om de flesta barnlösa hushåll har en mycket hög utrymmesstandard, finns det sådana som borde ges möjligheter att bo rymligare. Det kan t.ex. gälla vissa pensionärspar som bor i tvårumslägenheter, men också ensamstående äldre eller medelålders personer som bor i enrumslägenheter. För närvarande anser vi dock att det inte finns något ekonomiskt utrymme för att stödja dessa hushålls efterfrågan på större bostäder. Stödet till barnlösa hushåll bör i första hand ges till dem som har svårt att över huvud taget klara sina boendekostnader.

3.4 Mera tid och resurser till planeringen ger bättre bostäder och bostadsområden

Samhällets ansvar för den fysiska miljöns utformning åvilar i huvudsak kommunerna. Statens roll begränsas dels till byggnadslagstiftningen och de tillämpningsföreskrifter som utarbetas i anslutning till denna, dels till de villkor som ställs för statliga lån och bidrag. Såväl lagstiftning som låneregler har främst inriktats på att reglera den enskilda bostadens utformning och bostadshusens tekniska utförande, medan den yttre miljön i liten utsträckning varit föremål för statlig reglering.

Den stora nyproduktionen tillsammans med en omfattande rivning, modernisering och ombyggnad har medfört att de bostäder som finns i dag i stort sett har en god teknisk standard och är väl utrustade. Genom det statliga bostadsförbättringsprogrammet håller de kvarstående bristerna på att avhjälpas.

De enskilda bostadslägenheternas utformning med hänsyn till användbarhet, bekvämlighet och trevnad ägnas litet intresse i dag. Avsteg från gällande föreskrifter har blivit allt vanligare. I samband med att bygg-

normerna omarbetas är det önskvärt att de ses över så att de blir klara och entydiga och ger byggnadsnämnderna det stöd de behöver för att hävda goda bostadskvaliteter.

Det finns brister i alla slags bostadsområden, även om de varierar till sin omfattning och karaktär. De största bristerna finns emellertid i vissa områden som tillkom under 1960- och 1970-talen. De är minst attraktiva på bostadsmarknaden, har överskott på lägenheter eller omfattande sociala problem. Det är inte självklart att detta enbart beror på brister i den fysiska miljön men fysiska kvalitetsförbättringar kan bidra till att förbättra även den sociala miljön.

Den gemensamma miljön har ofta ägnats alltför liten omsorg i bostadsplaneringen. Kunskaperna om vad som krävs för att få en god gemensam bostadsmiljö tycks vara bristfällig även i dag och erfarenheterna av de miljöförbättringar som genomförts är inte odelat positiva. För kommuner och bostadsföretag är det därför en angelägen uppgift att skaffa sig kompetens och ägna mera tid och resurser åt att noggrannare utreda och beakta förutsättningarna inför förändringarna.

3.5 Boendesegregationen måste angripas på lång sikt, men där problemen är störst krävs det åtgärder nu

Målet om en allsidig hushållssammansättning kan inte tolkas bokstavligt så att varje område skall motsvara t.ex. genomsnittet i en kommun. De direkta bostadspolitiska åtgärderna bör i stället inriktas på att motverka vissa typer av ensidigheter i hushållssammansättningen. När det gäller frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att komma tillrätta med boendesegregationen och dess negativa effekter vill vi särskilja två typer av problem.

Den ena gäller de processer som sammanhänger med grundläggande skillnader i hushållens möjligheter att välja hur och var man vill bo och som leder till att befolkningsgrupper som är olika när det gäller åldersfördelning, hushållsstorlekar, inkomstklasser, socialgrupper eller nationalitet bor åtskilda. Valfriheten begränsas dels av utbudet av bostäder av olika storlek och standard, i olika lägen och till olika priser, dels av att hushållen har olika ekonomiska resurser, kunskaper och kontakter.

Den andra typen av problem gäller de konkreta effekterna av segregationen, dvs. att vissa områden får en mycket ensidig hushållssammansättning, en koncentration av hushåll med sociala problem eller en betydande andel invandrare.

Den första typen av problem kräver allmänna långsiktiga åtgärder. Ett viktigt mål är att öka valfriheten på bostadsmarknaden, i första hand för de resurssvagaste hushållen. Våra förslag rörande bostadsbidrag, bostadsförmedling och allmännyttiga bostadsföretag samt stöd till vissa hushåll att förvärva småhus, syftar till att främja en sådan utveckling.

För att angripa den andra typen av problem krävs det åtgärder som är riktade direkt mot de bostadsområden där problemen är som störst, dvs. som syftar till att motverka eller lindra de mest negativa effekterna av segregationen, inte främst till att angripa orsakerna.

En ensidig ålders- eller hushållsfördelning ger främst problem med att utnyttja gemensamma resurser som service, skolor, kommunikationer eller andra kommunala investeringar. I våra direktiv framhålls dessutom som särskilt viktigt att med fler stora lägenheter underlätta för flerbarnsfamiljer att bo i hyreshusområden. Detta skulle medföra mindre omflyttning och en större social stabilitet.

De problem som sammanhänger med ensidighet vad gäller hushållens sociala och ekonomiska förhållanden är ofta sammansatta, men ett påtagligt problem är även här fördelningen av kollektiva resurser. Så kan t.ex. en koncentration av barn från resurssvaga hushåll till vissa skolor medföra en sämre kvalitet på undervisningen.

De områden där det finns en stor andel invandrarhushåll utmärks av särskilda problem. Även dessa kan vara av social eller ekonomisk art, men därtill kommer språksvårigheter, stora skillnader i kulturell bakgrund eller problem med att invandrare i väsentliga avseenden avskiljs från det svenska samhället.

Att åtgärda de akuta problemen är främst en kommunal uppgift. Det handlar dels om att genom kompletteringsbebyggelse och förändrad lägenhetssammansättning skapa förutsättningar för större hushåll att bo i de områden som nu domineras av småhushåll, dels om att förstärka resurserna vad gäller t.ex. undervisning, kommunal service, kulturutbud och lokaler för föreningsliv och gemensamma aktiviteter. Av central betydelse är dock de allmänna statliga åtgärderna för att på lång sikt förbättra de resurssvaga hushållens valfrihet på bostadsmarknaden.

4 DET FRAMTIDA LÅNESYSTEMET

Vi föreslår

att ett system med räntelån införs för framtida investeringar.

Nuvarande räntebidrag slopas för egnahem. I stället erbjuds lån till en del av räntan. För att skatteminskningen på grund av ränteavdragen skall bli oberoende av inkomst tillämpas en särskild skattereduktion.

För övriga upplåtelseformer erbjuds räntelån på samma sätt som för egnahem. För allmännyttiga företag och bostadsrättsföreningar lämnas räntebidrag som svarar mot skatteminskningen för egnahemsägare. Privata ägare av hyreshus får bidrag till räntan på likartat sätt som för allmännyttiga företag och då utan rätt till omedelbart avdrag för ränta som kan täckas av räntelån, men rätt till ökade värdeminskningsavdrag.

Vi föreslår vidare

att kraven på finansiering med egen insats görs lika för samma typ av byggnadsåtgärder oavsett om de utförs i samband med nybyggnad, ombyggnad eller underhåll,

att erbjudande om lån till räntan skall ersätta nuvarande bidrag för redan beviljade lån till ny- och ombyggnad. För hus som byggts efter år 1975 ersätts dock bidragen i mer begränsad utsträckning än vad vi föreslår för framtida investeringar,

att hushåll med flera barn och lägre inkomster får ett stöd för att köpa begagnade småhus. Stödet lämnas i form av kommunal borgen för topplån och statlig garanti för räntelån samt en särskild skattereduktion för räntorna,

att allmännyttiga företag får ett visst stöd för att förvärva egnahem samt centralt belägna flerbostadshus (Se kap. 6),

att stödet för lägenhetssammanslagningar förenklas (Se kap. 6).

Räntelånesystemet minskar dc generella subventionerna med ca 4 miljarder kronor per år. Vid hög inflation ökar den reala besparingen kraftigt över åren.

Införandet av räntelånesystemet fordrar avsevärda informationsinsatser.

4.1 Krav på finansieringssystemet

De centrala kraven på finansieringssystemet som vi utgått från är att likvärdiga bostäder skall ha lika kostnader oavsett ålder, upplåtelseform eller ägarkategori, att boendekostnaderna skall vara rimliga samt att subventionerna skall begränsas.

4.2 Systemet för framtida investeringar

Vi föreslår *ett system med räntelån för ny- och ombyggnader*. Med räntelånen fördelas utgifterna om under lånetiden så att de faller ut jämnare över tiden, realt räknat. Räntelånen är ett sätt att minska subventionerna utan att höja kapitalutgifterna förrän på sikt. Genom att räntelånen ersätter räntebidrag ökar skuldsättningen hos låntagare och minskar den för staten. Utgifterna behöver dock inte bli högre än med nuvarande finansieringssystem under 10-20 år. Den skuldökning som sker under en inledande period ger underlag för fortsatt ökning av utgifter under längre tid än med nuvarande system. Därigenom sker inte en så kraftig real minskning av kapitalutgifterna vid hög inflation som i nuvarande system. Sålunda blir kostnaderna mer lika för bostäder av olika ålder, dvs. pariteten förbättras. Skuldökningarna minskar dessutom möjligheterna till förmögenhetsvinster på grund av inflation.

Vi har funnit att det med räntelån inte längre behövs några räntebidrag till egnahem. Kombinationen av skattelättnad för räntor och omfördelning av utgifter över tiden är tillräcklig för att nå rimliga betalningskrav. Vi föreslår därför att nuvarande räntebidrag slopas för egnahem och att det i stället erbjuds lån till en del av räntan.

Avdragseffekten med nuvarande skattesystem bestämmer subventionsgraden för det system vi utformat. För egnahem återstår endast skatteminskningen när räntebidragen slopas, som vi beräknar till 50 % av underskottsavdraget.

För egnahem medför slopade räntebidrag att hela räntan blir avdragsgill. För att hindra att skatteminskningen därvid blir mer inkomstberoende föreslår vi ett särskilt skattereduktionsförfarande. Det innebär att ägare till egnahem med räntelån får minska skatten med halva räntan på räntelån och ursprungliga lån.

För att tillgodose kravet på neutralitet lämnas för övriga upplåtelseformer räntebidrag som kompenserar för uteblivna avdragseffekter. Det innebär att nuvarande räntebidrag delvis ersätts med lån. Räntelån erbjuds på samma sätt för alla upplåtelseformer och ägarkategorier.

Fig. 4.1 visar sammansättningen vid nybyggnadslån av ränteutgifterna första året för egnahem å ena sidan och för bostadsrätt och allmännyttig hyresrätt å den andra när räntan är 12,2 %.

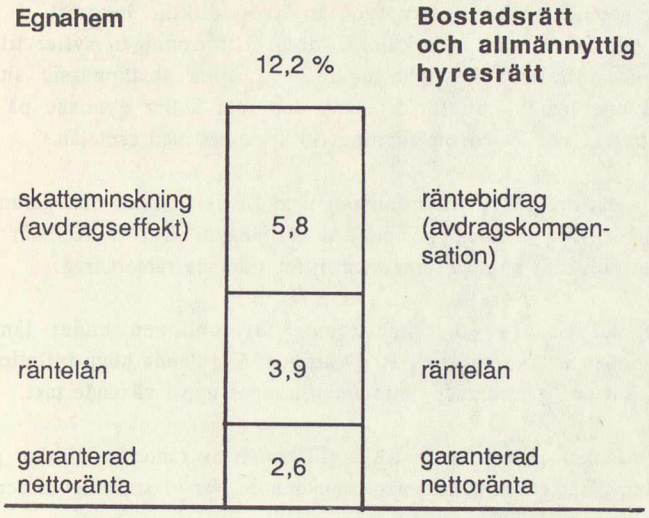


Fig. 4.1 Räntelånesystemet vid nybyggnad. Exempel på första årets ränteutgifter (procent av ursprungliga lån).

För egnahem har ränteavdraget beräknats minska låntagarens skatt med 5,8 % av lånet. För allmännyttig hyresrätt och för bostadsrätt lämnas ett motsvarande räntebidrag. Räntelån om 3,9 % lämnas till skillnaden mellan den subventionerade räntan om 6,5 % och den garanterade nettoräntan om 2,6 % lika för upplåtelseformerna.

I nuvarande system är första årets garanterade ränta 4,8 % av det ursprungliga lånet för egnahem och 2,6 % för allmännyttiga företag och bostadsrättsföreningar. En omläggning till räntelånesystemet skulle för de senare minska räntebidraget från 9,6 % till 5,8 %. För egnahem faller hela det nuvarande räntebidraget om 7,4 % bort. Emellertid ökar samtidigt skatteminskningen.

En övergång till systemet med räntelån gör att ägare till hyreshus kan komma att redovisa en resultatförsämring vid oförändrad hyresnivå. Försämringen uppstår genom att ränta som tidigare täcktes av bidrag måste betalas av fastighetsägaren. Stöd för denna betalning lämnas i form av erbjudande om räntelån. För ägare av konventionellt beskattade fastigheter kan resultatförsämringen på grund av minskade räntebidrag leda till en skatteminskning som normalt inte uppkommer för allmännyttiga företag och bostadsrättsföreningar. Emellertid är möjligheterna att på detta sätt minska skatten mycket skiftande.

Därför föreslår vi att det till ägare av konventionellt beskattade fastigheter lämnas räntebidrag på liknande sätt som för allmännyttiga företag, varvid den ränta som kan finansieras med räntelån inte får dras

av omedelbart vid beräkningen av skattepliktig inkomst. I stället medges ökade värdeminskningsavdrag. Utformningen syftar till konkurrensneutralitet. Fastighetsägare med olika skattemässig situation skall inte behöva bli förfördelade och inte heller gynnade på något omotiverat sätt av en omläggning till systemet med räntelån.

Också när det gäller samordningen med fastighetsskatt och garantiskatt grundas våra förslag på neutralitetshänsyn. Därför föreslår vi att skatteskillnader kompenseras med differentierade räntebidrag.

I fig. 4.2 visas i ett räkneexempel utvecklingen under lång tid. Inflationen antas uppgå till 10 % årligen. Vid denna höga inflationstakt antas att den garanterade nettoräntan trappas upp i växande takt.

Bruttoräntan ökar men de årliga tillskotten av räntelån minskar genom att den garanterade nettoräntan trappas upp. När så småningom den

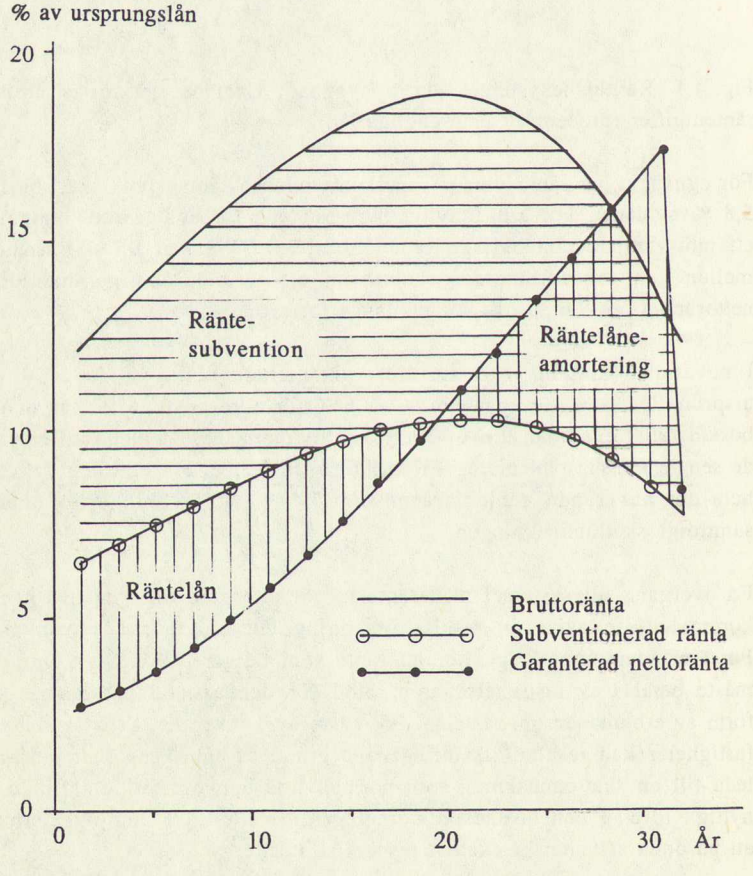


Fig. 4.2 Räntelånesystemet vid nybyggnad. Exempel på utveckling vid 10 % årlig inflation (procent av ursprungliga lån).

garanterade nettoräntan blir större än den subventionerade räntan, inleds amorteringen av räntelåneskulden. I det här fallet sker det efter ca 20 år. Räntelånen gör att den totala skulden ökar. Den totala skulden växer till ca 150 % av den ursprungliga skulden, vilket svarar mot 27 % realt, dvs. räknat i det penningvärde som gällde då ursprungslånen togs upp.

Den direkta subventionsminskande effekten av en omläggning till räntelånesystemet är störst i början av lånetiden och avtar så att den sammantaget för längre tid blir relativt måttlig. En större subventionsminskning kan bli följden om låntagare avböjer erbjudande om räntelån. Dessutom kan subventionerna minska genom att rebelåning motverkas och även av att produktionen minskar t.ex. i lägen med påtaglig förlustrisk.

Skuldutvecklingen beror i hög grad av inflation och räntenivå. Skuldökningsinslaget innebär ökade ekonomiska risker. Det leder till problem om skulden ökar snabbare än fastighetspriserna.

Systemets utformning gör att det under normala betingelser blir fråga om måttliga skuldökningar och att också den direkta minskningen av subventionerna blir relativt måttlig räknat för ett hus under lång tid. Det innebär samtidigt att en omläggning till räntelånesystemet torde påverka fastighetspriserna endast marginellt.

Våra analyser visar att systemet är tåligt inom relativt vida gränser. Det kan fungera långsiktigt även om förutsättningarna under kortare perioder blir mycket ogynnsamma. Exempelvis kan ett skede med hög realränta klaras utan att skuldökningen blir för stor.

Vi föreslår *ett samordnat system* när det gäller finansieringen av nybyggnader, ombyggnader och åtgärder i det periodiska underhållet.

I delbetänkandet diskuterade vi utförligt tröskelproblem som följer av att finansieringsvillkoren för underhåll är olika beroende av om det utförs separat eller i samband med ombyggnad. Vi har utformat våra förslag så att problem av detta slag skall minska.

Vi föreslår att belåningen vid ombyggnad bestäms med hänsyn till att det ingår underhåll som förutsätts bli finansierat med medel som fonderats hos fastighetsägaren. För sådana kostnader skall ombyggnadslån inte lämnas. Det innebär att det krävs en egen insats vid ombyggnad för alla upplåtelseformer.

För sådant underhåll som förutsätts kunna finansieras med lån, föreslår vi samma subventionering enligt principen om avdragskompensation vare sig åtgärderna utförs separat eller i samband med ombyggnad. Räntelån erbjuds dock endast vid ombyggnad.

För att nå ett konsekvent system för finansiering med eget kapital samordnas i vårt förslag fondfinansieringen av en del av underhållet med en egen insats också vid nybyggnad för alla upplåtelseformer. Därvid ses fondavsättningarna som en återvinning av den ursprungliga egna kapitalinsatsen. Den används av ägaren vid finansieringen av visst underhåll eller motsvarande åtgärder inom ramen för en ombyggnad.

4.3 Räntelån även i befintliga hus

Vi föreslår att räntelånesystemet tillämpas även i befintliga hus som har räntebidrag. Därigenom motverkas att det i framtiden uppstår stora skillnader i kapitalutgifter mellan hus med och utan räntelån. Det blir också möjligt att snabbare och i större utsträckning minska subventionerna.

För hus som byggts t.o.m. år 1975 föreslår vi att räntebidragen helt skall ersättas med ett erbjudande om räntelån. För hus som byggts senare bör däremot räntebidragen reduceras i begränsad utsträckning och ersättas med räntelån. Vi utgår då från att räntebidragen skall minskas med ca 100 kr/m2 i hyres- och bostadsrättshus som byggts efter år 1975. Det kan jämföras med att räntelånen år 1988 blir ca 300 kr/m2 i nya flerbostadshus som får räntelån.

En minskning av räntebidragen år 1988 med 100 kr/m2 i hyres- och bostadsrättshus innebär att bidragen minskar och räntelån erbjuds med varierande procenttal i olika årgångar, t.ex. med 6,1 procentenheter för hus byggda år 1976 och 1,4 procentenheter för hus som byggts år 1986.

För egnahem tillämpas samma garanterade nettoräntor som för allmännyttiga företag. Hela bruttoräntan blir avdragsgill och det tidigare redovisade skattereduktionsförfarandet får tillämpas. I första hand erbjuds räntelån för att täcka mellanskillnaden mellan räntekostnaden efter skatt och den garanterade nettoräntan. Räntelånen maximeras då också med ledning av samma procenttal som för allmännyttiga företag. Om räntelånen ej täcker mellanskillnaden lämnas räntebidrag.

I fig. 4.3 visas hur stora räntebidragen och räntelånen blir i olika årgångar av hus som ägs av allmännyttiga företag om vårt förslag genomförs år 1988. I fig. 4.4 visas på motsvarande sätt utfallet för egnahem, med hänsyn också till avdragseffekten.

Den garanterade nettoräntan kommer att trappas upp över åren enligt samma mönster som nu tillämpas men med snabbare upptrappningstakt för de äldre husen. För hus byggda t.o.m. år 1975 innebär det i första hand att skuldökningen avtar över åren. För senare årgångar hålls skuldökningen konstant de första åren medan räntebidragen avtrappas. Så småningom kan även skuldökningstakten minskas.

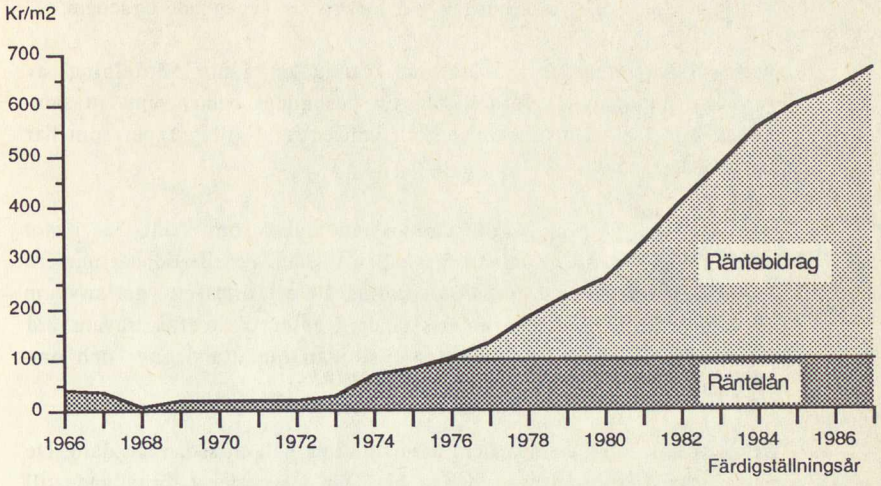


Fig. 4.3 Räntelån och räntebidrag i olika årgångar av allmännyttigt ägda fastigheter vid övergång till ett modifierat räntelånesystem i beståndet år 1988 (kr/m2 bostadsyta).

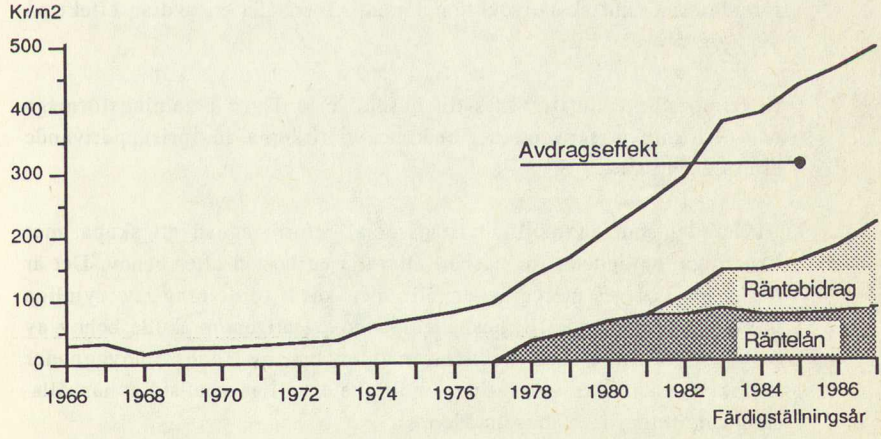


Fig. 4.4 Räntelån, räntebidrag och avdragseffekt i olika årgångar av egnahem vid övergång till ett modifierat räntelånesystem i beståndet år 1988 (kr/m2 bostadsyta).

4.4 Hushållsstöd vid småhusköp

Vi föreslår stöd till vissa hushåll vid förvärv av begagnade egnahem.

Vårt förslag utgår från målet att främja en jämn fördelning av utrymmesstandarden i förhållande till hushållens behov samt att samhällets stöd i ökad utsträckning skall koncentreras till grupper som har låg boendestandard.

Den kraftiga höjning av utrymmesstandarden som skett har i stor utsträckning kommit de mindre hushållen till del. Emellertid har numera de flesta barnhushållen en så stor bostad att det finns ett eget sovrum till varje barn. En sådan utrymmesstandard anser vi är eftersträvansvärd för alla barnhushåll och möjlig att nå utan omfattande ny- och ombyggnad om stora bostäder fördelas bättre.

Det är främst familjer med flera barn som inte nått en sådan standard. De flesta bor i flerbostadshus. Många har låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan. De större bostäder dessa hushåll behöver är svåra att finna i flerbostadshusen men är vanliga på egnahemsmarknaden.

Med nuvarande finansieringsmöjligheter och höga räntenivåer blir utgifterna inledningsvis så stora att hushåll i vanliga inkomstlägen har stora svårigheter att komma över de större bostäderna i begagnade egnahem. Till detta bidrar ofta relativt stora krav på egen kapitalinsats. För hushåll med lägre inkomster kan också en reducerad avdragseffekt göra det svårt att bo i egnahem.

Därför föreslår vi ett stöd riktat till flerbarnsfamiljer med lägre inkomster i form av kommunal borgen för topplån och statlig garanti för räntelån samt skattereduktion för att säkerställa en avdragseffekt på 50 %-nivån.

Eftersom stödet endast riktas till hushåll med lägre betalningsförmåga och utan direkta subventioner bedömer vi riskerna för prisuppdrivande effekter som små.

Vi ser det som en möjlig bostadssocial reform ägnad att skapa mer likvärdiga möjligheter för hushåll att välja en bostad efter behov. Det är också ett sätt att motverka en allt mer sned fördelning av rymliga bostäder i förhållande till hushållens behov. Därigenom skulle behov av kostnadskrävande och subventionsintensiva ny- och ombyggnader kunna minska. Dessutom finns möjligheter till mer allsidig hushållssammansättning i småhusområden.

4.5 Räntelån kan finansieras utanför statsbudgeten

I statsbudgeten bokförs såväl bidrag som lån som en statsutgift. Det finns skäl att finansiera räntelånen utanför statsbudgeten såsom numera sker med bostadslånen. De finansieras av Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB).

Vi har funnit tre alternativa möjligheter till en finansiering utanför statsbudgeten. Enligt det första alternativet står staten för räntelångivningen, men vart femte år tas det samlade räntelånet över av SBAB. Det andra alternativet innebär att bottenlåneinstituten erbjuder räntelån för att finansiera en del av bottenlåneräntan. SBAB:s lån är ett konventionellt lån och staten erbjuder räntelån till en del av dess ränta. Detta räntelån tas i sin tur över av SBAB vart femte år. Det tredje alternativet är att såväl bottenlåneinstituten som SBAB erbjuder låntagarna räntelån för att finansiera en del av räntorna.

När man går från det första till det tredje alternativet ökar den omedelbara avlastningen på statsbudgeten. Samtidigt minskar statens kontroll över kapitalutgifternas utveckling. Kontrollen förloras dock inte helt enligt något alternativ. Det blir svårare att tillämpa särskilda skatteregler för ägare till egnahem och konventionellt beskattade fastigheter. Säkerhetsfrågorna blir också mer komplicerade.

Kapitalmarknadsinstituten måste finansiera räntelån genom att ge ut obligationer till underkurs, vilket för närvarande inte är tillåtet i tillräcklig utsträckning. Ett skäl är att det kan uppkomma skattefria värdestegringsvinster för den som köper sådana obligationer.

4.6 Genomförande

Ett räntelånesystem för nya lån kan införas den 1 juli 1987. Det bör tillämpas för ärenden som meddelas preliminärt beslut om bostadslån.

För lån i beståndet anser vi att räntelån i flertalet fall kan införas tidigast från den 1 januari 1988. För lån enligt författningar före år 1975 bör dock räntelånen kunna införas samtidigt som för nya lån.

Införandet av räntelånen kräver övergångsvis avsevärda administrativa insatser av lånemyndigheterna. På längre sikt torde systemet inte kräva nämnvärt större administrativa insatser än det nuvarande. Administrationsproblemen blir störst vid införande i beståndet. Låntagarna behöver då också tid för förberedelser. Bl.a. måste ägare till egnahem hinna begära skattejämkning med hänsyn till att den avdragsgilla räntan stiger.

Räntelån innebär en stor förändring för den enskilde låntagaren. Genomförandet ställer därför stora krav på information som belyser ekonomiska konsekvenser av att välja eller avstå från denna låneform.

För nya lån skall säkerhet lämnas i form av panträtt. Säkerheten skall motsvara fem års skuldökning och intecknas med förmånsrätt närmast efter bostadslånet. Om ytterligare räntelån lämnas efter fem år skall ny säkerhet lämnas. Vid införande av räntelån i beståndet skall säkerhet inte krävas.

Kravet på kommunal borgen för bostadslån till egnahem bör inte utvidgas till att omfatta räntelån. Allmännyttiga företag bör få möjlighet att använda kommunal borgen för räntelån på samma sätt som nu gäller för bostadslån.

Bokföring av skuld på räntelån bör lösas genom ett tillägg till lagen (1972:175) med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m.m.

4.7 Statsfinansiella och kommunalekonomiska effekter

Effekterna av övergången till räntelån vid en antagen årlig inflation om 10 % redovisas i tab. 4.1 och vid 4 % inflation i tab. 4.2. Beräkningarna utgår från en tänkt införandetidpunkt den 1 januari 1988. Resultaten anges i prisnivån i december 1984. Ingen hänsyn har tagits till de tidsförskjutningar av olika slag och längd som uppstår i praktiken.

Vid 10 % inflation antas räntan vara 12,25 %. Vid 4 % inflation antas räntan falla med en halv procentenhet per år, från 10,75 % första året (år 1988) till 6,25 % nio år senare. Både för bostadslån, bottenlån och räntelån har antagits femåriga räntebindningstider.

Bidragsunderlagen för varje ny årgång avseende både ny- och ombyggnad har med ledning av uppgifter från senare år antagits vara 16 miljarder kronor för hyres- och bostadsrätter och 8 miljarder kronor för egnahem.

Subventionsminskningen till följd av systembytet består av två delposter, nämligen ökat skattebortfall och minskade räntebidrag. Första året minskar räntebidragen med ca 5,8 miljarder medan skattebortfallet ökar med ca 1,6 miljarder kronor.

De kalkylresultat som redovisas i tab. 4.1 och 4.2 avser utfallet för staten om kommunerna inte berörs av det ökade skattebortfallet. Om kommunerna skulle belastas med 60 % av det totala skattebortfallet till följd av systembytet kan deras skattebortfall uppskattas till ca 1 miljard kronor första året. Utfallet för staten blir då i motsvarande mån bättre.

Tab. 4.1 Utgiftsförändring vid övergång till räntelånesystem jämfört med nuvarande system vid 10 % inflation och 12,25 % ränta (miljarder kronor i dec. 1984 års penningvärde)

År	Driftbudget			Kapital-budget	Total-budget	Ändrad skuld
	Subventioner	Räntor	Summa			
1988	-4,2	0	-4,2	+4,4	+0,2	-4,2
1990	-4,2	-1,0	-5,2	+5,1	+0,1	-13,0
1995	-3,6	-3,5	-7,1	+5,7	-1,4	-35,0
2000	-2,6	-5,8	-8,5	+6,7	-1,8	-55,0
2005	-1,9	-7,9	-9,8	+6,7	-3,1	-73,1

Tab. 4.2 Utgiftsförändring vid övergång till räntelånesystem jämfört med nuvararande system vid 4 % inflation och fallande ränta (miljarder kronor i dec. 1984 års penningvärde)

År	Driftbudget			Kapital-budget	Total-budget	Ändrad skuld
	Subventioner	Räntor	Summa			
1988	-4,2	0	-4,2	+4,4	+0,2	-4,2
1990	-3,8	-0,9	-4,7	+5,0	+0,3	-13,0
1995	-2,1	-2,3	-4,4	+4,3	-0,1	-32,5
2000	0	-2,8	-2,8	+2,5	-0,3	-42,0
2005	+0,8	-3,2	-2,4	+1,8	-0,7	-46,5

I beräkningarna av den totala budgeteffekten görs en åtskillnad mellan driftbudget och kapitalbudget. Driftbudgeten avser den besparing som då sker för staten. Dels minskar subventionerna, dels får staten ränteintäkter på de utestående räntelånen. Kapitalbudgeten visar den statliga utlåning som följer av räntelånesystemet. Tillsammans visar de båda posterna hur statens årliga totalbudget påverkas. Dessutom redovisas under rubriken "Ändrad skuld" hur statens nettoskuld minskar genom att räntebidrag ersätts med utlåning.

Besparingen på driftbudgeten blir avsevärt mindre vid låg inflation än vid hög. Det skall ses mot bakgrund av att subventionerna minskar kraftigt även inom ramen för nuvarande finansieringssystem om inflationen och räntorna sjunker.

Vid statlig finansiering av räntelånen, som antagits i kalkylerna, blir räntelångivningen något större än besparingarna på driftbudgeten under en följd av år. Det hänger samman med förändringarna i villkoren för stats- och bottenlån som följer med räntelånesystemet.

Om en övergång till ett räntelånesystem sker utan att några andra förändringar görs i bostadsfinansieringssystemet blir effekten på totalbudgeten lika med noll under ganska många år (förutsatt att det ökade

skattebortfallet enbart belastar staten). Förstärkningen på driftbudgetsidan på grund av minskade subventioner och ränteintäkter motsvaras exakt av utgiftsökningen på kapitalbudgetsidan i form av räntelångivning. För att på kort sikt åstadkomma en förstärkning av totalbudgeten räcker det då inte med omläggning till räntelån och oförändrade garanterade räntesatser. Det krävs höjda garanterade räntesatser så att boendekostnaderna ökar.

Situationen skulle bli annorlunda om kommunerna skulle belastas med 60 % av skattebortfallet. I så fall skulle det bli fråga om en totalbudgetförstärkning redan första året på i storleksordningen 1 miljard kronor.

Om räntelånen helt finansieras utanför statsbudgeten faller såväl räntelångivningen och dess ränteintäkter som motsvarande ränteutgifter för den upplåning, som finansierar räntelånen, bort från statsbudgeten. Kvar står då endast den redovisade påverkan på driftbudgetsidan, dvs. subventionsminskningen och nettominskningen av statsskuldsräntorna. Totalbudgeteffekten blir lika med driftbudgeteffekten.

Det redovisade beräkningsresultaten förutsätter att rätten till räntelån utnyttjas till 100 %. De avspeglar således inte effekter av att låntagare i viss utsträckning kan komma att avstå från räntelån.

En del av det framtida skattebortfallet i räntelånesystemet motsvarar det skattebortfall som i stället skulle uppkomma genom olika typer av rebelåning om nuvarande system tillämpades även i fortsättningen.

Slutligen skall påpekas att de redovisade beräkningsresultaten inte avspeglar effekten av att produktionen kan komma att minska till följd av systembytet, t.ex. i lägen med påtaglig förlustrisk.

5 BÄTTRE BOSTADSBIDRAG BEHÖVS

Vi föreslår

att det framtida bostadsbidragssystemet skall förenklas såväl i fråga om inkomstprövning som utformning,

att inkomstbegreppet skall utgå från sammanräknad inkomst vid taxeringen,

att marginaleffekten skall sänkas för bidragstagare i vanliga inkomstlägen genom en enhetlig reduktionsfaktor på 18 %,

att tröskeleffekten vid inkomstökningar skall minskas genom dubbla s.k. fribelopp för familjer med två inkomsttagare och att spärregeln slopas,

att bostadsbidragen skall ge möjlighet även för hushåll med lägre inkomster att efterfråga en så stor bostad att varje barn kan få ett eget rum,

att bidraget skall grundas på hushållets faktiska bostadskostnad upp till en övre gräns som ökar för varje barn,

att bidrag skall utgå med olika procentsatser av faktisk bostadskostnad - procentsatser som stiger för varje barn,

att bidrag skall återinföras och förbättras även för hushåll utan barn,

att 50 % av räntekostnaden för upplånat kapital vid inköp av bostadsrätt skall få medräknas i bostadskostnaden

att hyresrabatter inte skall påverka den bidragsgrundade bostadskostnaden,

att bidragen även i framtiden skall betalas ut direkt till hushållen samt

att kommunerna skall administrera bidragssystemet.

5.1 Allt färre får nu bidrag, men barnfamiljerna får högre belopp

Bostadsbidragsreglerna anses som onödigt krångliga av bidragstagarna och handläggarna. Vi har därför koncentrerat vårt arbete på att förenkla reglerna om inkomstprövning och utformningar av systemen för bidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn.

Vi har haft gällande regler, bostadsbidragskommitténs förslag i betänkandet "Bostadsbidragen" (SOU 1982:58) och remissinstansernas synpunkter som underlag för våra bedömningar och förslag.

Bidragssystemet har ytterligare urholkats sedan vårt delbetänkande presenterades. I maj 1985 hade 296 000 barnfamiljer bostadsbidrag - en minskning med 35 000 familjer jämfört med maj 1983. Hushåll utan barn (inkl. hushåll med umgängesrättsbarn) minskade med 7 000 hushåll, från 33 000 till knappt 26 000 under tvåårsperioden. Riksdagen har dessutom beslutat att hushåll utan barn inte längre skall vara bidragsberättigade efter 1985 års utgång. För att ge en uppfattning om kostnadsutvecklingen både nominellt och i reala termer anger vi i tab. 5.1 med vilka belopp som bostadsbidrag har betalats ut, totalt och per hushåll, till barnfamiljer under perioden 1975-1985. I samma tabell har vi dessutom angett motsvarande belopp uttryckta i 1975 års kostnadsnivå. Som omräkningsfaktor används konsumentprisindex.

Tab. 5.1 Bostadsbidrag till barnfamiljer åren 1975-1985, totalt och per hushåll. Kostnaderna uttryckta i nominella och reala värden (1975 års kostnadsnivå)

År	Bidragsbelopp			
	Löpande priser		Fasta priser	
	totalt milj. kr.	per hushåll kr/år	totalt milj. kr.	per hushåll kr/år
1975	1 715	3 010	1 715	3 010
1977	1 910	3 945	1 555	3 210
1979	2 020	4 905	1 395	3 385
1981	2 125	6 215	1 155	3 385
1983	2 815	8 555	1 290	3 920
1985*	2 830	9 560	1 120	3 785

* Beräknat från maj-undersökningen

Källa: Bostadsstyrelsen

Av tab. 5.1 framgår att de genomsnittliga bostadsbidragen i löpande priser steg med nära 220 % (från 3 010 till 9 560 kr/år) under perioden 1975-1985. Samtidigt minskade antalet bostadsbidragstagare kraftigt, varigenom den totala kostnadsökningen kom att begränsas till 1 115 milj. kr. motsvarande 65 %. Samhällets kostnader ökade

väsentligt år 1983, men har därefter nominellt legat kvar på samma nivå.

De genomsnittliga bostadsbidrag som betalades ut per bidragshushåll år 1985 var också i oförändrat penningvärde större än de var år 1975 (3 785 kr/år mot 3 010 kr/år). 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 med närmare 35 % mellan åren 1975 och 1985. En viss mindre ökning skedde dock år 1982 och år 1983.

5.2 Vilka inkomster skall räknas med?

Bostadsbidragskommittén föreslog att inkomstbegreppet skulle utgå från sammanräknad inkomst vid taxeringen, dvs. summan av inkomst av tjänst, kapital, annan fastighet, tillfällig förvärvsverksamhet, jordbruksfastighet och rörelse. Det tycker vi också, eftersom det är en förenkling jämfört med nuvarande regler.

Däremot anser vi inte att studiemedel, underhållsbidrag, bidragsförskott och barns eventuella inkomster skall medräknas.

Vi vill minska marginaleffekterna vid en inkomstökning för hushållet dels genom att föreslå att bidraget skall minskas med 18 % per tusental kronor av den sammanräknade inkomst som överstiger gränsen för rätt till maximalt bostadsbidrag, dels genom att införa ett fribelopp för vardera inkomsttagaren i tvåförälderhushållet. Det gör att den ena parten kan öka sin arbetstid eller den andra parten börja förvärvsarbeta utan att bostadsbidraget dramatiskt påverkas under bidragsåret. Vi föreslår också att spärregeln skall slopas, dvs. den regel som innebär att om summan av den bidragsgrundande inkomsten och hela inkomstökningen överstiger en viss indragningsgräns skall ansökan avslås eller beviljat bidrag dras in. Regeln har medfört att bidraget direkt upphört även vid en måttlig inkomstökning för den andre maken, om familjeförsörjaren har haft normal inkomstutveckling mellan taxeringsåret och bidragsåret.

Vi anser att frågan om hur förmögenheten skall påverka bidraget bör övervägas med hänsyn till riksdagens beslut om detaljredovisningsskyldighet av förmögenhet enligt regeringens förslag till förenklad självdeklaration, prop. 1984/85:180.

Med dessa förslag anser vi att vi har uppfyllt de fem krav på systemet för inkomstprövning som bostadsbidragskommittén ställde och som vi delar, dvs.

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.

5.3 Även barnfamiljer med låga inkomster bör kunna låta varje barn få eget sovrum

Drygt 75 % av alla barnfamiljer har redan skaffat sig tillräckligt stor bostad för att barnen skall kunna få egna rum. Det gäller dock inte för barnfamiljer som uppbär bostadsbidrag på grund av låga inkomster och höga bostadskostnader. Nästan 33 000 barnfamiljer med bidrag i maj 1985 var trångbodda enligt definitionen högst två boende/rum, kök och vardagsrum oräknat. Ytterligare ca 100 000 barnhushåll kunde inte ge barnen egna rum.

De övre gränserna för bostadskostnaderna har inte höjts tillräckligt för att stimulera barnhushållen att efterfråga större bostäder. År 1975 motsvarade dessa gränser hyrorna i nyproduktionen. År 1985 motsvarar de den genomsnittliga kostnaden i hela lägenhetsbeståndet.

Dessa gränser bör alltså höjas och differentieras för varje barn t.o.m. det femte, om familjerna skall ges möjlighet att flytta till större och därmed i allmänhet dyrare bostäder.

Vi har valt att utgå från tvåbarnsfamiljens utrymmesbehov. Den bör kunna efterfråga en fyrarumsbostad. Vi har satt den övre bostadskostnadsgränsen för denna familjetyp till 2 400 kr/mån. Det motsvarar den genomsnittliga hyreskostnaden i landet för de lägenheter som färdigställts åren 1981-1984. Skillnaden i hyra för olika stora lägenheter uppgår till 300-400 kr/mån. per rum. För att göra systemet enkelt minskar eller ökar vi de 2 400 kr. med 300 kr/barn. Det ger följande förslag till övre bostadskostnadsgränser:

1 barn	2 100	kr/mån.
2 "	2 400	"
3 "	2 700	"
4 "	3 000	"
5+ "	3 300	"

Vi anser att bidragssystemet skall ha en starkare bostadspolitisk inriktning och att bidrag därför skall utgå från hushållets faktiska bostadskostnad upp till de övre gränserna.

Bidrag bör lämnas med olika procentsatser av den faktiska bostadskostnaden för varje barn i familjen på följande sätt:

Antal barn	Procent av hela bostadskostnaden upp till övre bostadskostnads-gränsen	Övre bostads-kostnadsgräns, kr/mån.	Ökat maximalt bostadsbidrag, kr/mån.
1	55	2 100	+ 70
2	65	2 400	+ 210
3	80	2 700	+ 145
4	90	3 000	+ 420
5+	100	3 300	+ 290

Förbättringar uppstår då för bidragshushåll med höga bostadskostnader och stimulerar trångbodda familjer att förbättra sin bostadsstandard.

Kostnaderna för samhället beräknas öka med ca 500 milj. kr. Hälften av kostnadsökningen avser ändringar i inkomstprövningssystemet och våra förslag för att sänka marginaleffekterna för bostadsbidragstagarna.

5.4 Barnlösa behöver också bostadsstöd

Vi anser också att ett bostadsbidragssystem med stark bostadspolitisk inriktning även bör omfatta barnlösa hushåll med låga inkomster. Dessa har i många fall svårt att göra sig gällande på bostadsmarknaden på grund av de höga bostadskostnaderna även för mindre lägenheter. Vi föreslår därför att bidrag till denna grupp återinförs och förbättras.

Vi har beräknat omfattningen av och kostnaderna för ett bidragssystem med följande utformning:
Nedre *bostadskostnadsgräns* = 700 kr/mån.
Övre "
Ensamstående = 1 025 kr/mån.
Gifta/samboende = 1 200 kr/mån.
Inkomstgräns för oreducerat bidrag
Ensamstående = 28 000 kr/år
Gifta/samboende = 32 000 kr/år
Avtrappningsfaktor = 15 %
Bidrag = 80 % av kostnaden mellan nedre och övre bostadskostnadsgränsen.

De maximala bidragen skulle bli 260 kr/mån. för ensamstående och 400 kr/mån. för gifta/samboende. Högsta inkomstgränsen för rätt till bidrag blir 47 000 kr. resp. 62 000 kr/år.

Ett sådant bidragssystem skulle enligt våra beräkningar komma att omfatta ca 200 000 hushåll och kostnaderna uppgå till 250-300 milj. kr.

5.5 Vad skall medräknas i faktisk bostadskostnad?

Det blir allt vanligare att köpare av såväl nya som äldre bostadsrätter lånar pengar till insatsen. Det innebär att deras bostadskostnader blir högre än den fastställda månadsavgiften.

Vi föreslår därför att de i sådana fall skall få räkna in 50 % av räntekostnaden för lån till egen insats i bostadskostnaden.

Vi föreslår också att olika former av hyresrabatter som innebär "hyresåterbäring" efter eller i slutet av bidragsåret inte skall påverka bidraget, eftersom sådana hyresrabatter bör ge samma stimulans till kvarboende för bidragshushåll som för övriga hushåll.

Vi anser att om ett räntelån enligt vårt förslag införs, bör den garanterade nettoräntan ligga till grund för beräkning av bostadskostnaden för egnahemsägare. Den garanterade nettoräntan utgörs av bruttoräntan med avdrag för räntebidrag, skatteminskning och räntelånetillskott. Det är denna kapitalutgift som kommer att ligga till grund för hyressättningen i allmännyttiga företag. I en framtid kommer amorteringarna på räntelån att svara för en betydande del av egnahemsägarnas kapitalutgifter. Om räntebidrag ersätts med räntelån i beståndet i enlighet med vårt förslag inträffar denna situation redan efter några år. Då bör även sådana amorteringar räknas in i den bidragsgrundande bostadskostnaden.

Hushåll med en handikappad familjemedlem kan enligt vår mening även i framtiden behöva få bidraget beräknat efter en högre bostadskostnad än den övre hyresgränsen för den aktuella familjetypen.

5.6 Bidraget skall utbetalas till bidragstagaren

Vi anser inte att det finns någon anledning att ändra på nuvarande regler om utbetalning. Bidraget skall utbetalas till hushållen, om de inte själva begär att det skall betalas direkt till hyresvärd eller långivare.

5.7 Kommunerna skall handlägga bostadsbidragen

Våra förslag till bidragssystem har en stark bostadspolitisk inriktning. Vi anser därför att det är naturligt att kommunerna, som har huvudansvaret för bostadsförsörjningen, även i framtiden skall administrera bostadsbidragen.

6 ALLMÄNNYTTIGA FÖRETAG

Vi föreslår då det gäller allmännyttiga företag

att förvärv av äldre hyresfastigheter underlättas genom en skattekompensation i form av räntestöd,

att hembudsskyldighet enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt inte skall gälla,

att företag som förvärvar egnahem för att hyra ut dem ska få ett räntestöd - om kommunen beslutar härom - som motsvarar skatteminskning vid egnahemsägande.

För såväl allmännyttiga som andra företag bör ombyggnad som avser ändring av lägenheternas storleksfördelning underlättas genom

att finansieringen förenklas vid enstaka förändringar,

att bostadslån eller räntebidrag lämnas utan hinder av den s.k. 30-årsregeln om kommunen anser att ombyggnaden behövs av bostadssociala skäl.

Vi föreslår vidare

att parterna på hyresmarknaden omprövar principerna för hyresfördelning,

att bostadsstyrelsen får i uppdrag att studera de tekniska och ekonomiska förutsättningarna i hus från 1950-, 1960- och 1970-talen med syfte att ge exempel på lösningar vid lägenhetssammanslagning och stöd för projektering,

att områdesplanering inom ramen för kommunernas planering av bostadsförsörjningen eller bebyggelseplanering i ökad grad inriktas på frågor om bostadsbeståndets sammansättning och hushållsstruktur.

6.1 Allmännyttiga företags roll i bostadspolitiken

De allmännyttiga företagen har en central roll i den sociala bostadspolitiken. Dessa företag förvaltar mer än 800 000 lägenheter. Det är omkring en fjärdedel av tätorternas bostadsbestånd och mer än hälften av alla hyreslägenheter.

Sedan de allmännyttiga företagen började utvecklas under senare delen av 1940-talet har de yttre förutsättningarna för verksamheten förändrats väsentligt. Verksamheten övergår i allt högre grad till förvaltning av beståndet och till att genom komplettering, ombyggnad och andra åtgärder anpassa utbudet till förändringar av hushållens behov och efterfrågan.

Det övergripande målet för allmännyttiga företag har dock inte förändrats. Dessa företag bör även framdeles genom byggande och förvaltning utan vinstsyfte skapa garantier för att alla hushåll får tillgång till lämpliga bostäder till rimliga priser. Allmännyttans hyresledande uppgift minskar inte i betydelse.

Med den begränsning som självkostnadsprincipen innebär skall allmännyttiga företag verka enligt normala företagsmässiga principer. De bör kunna erbjuda bostäder som efterfrågas av både små och stora hushåll och av hushåll med olika ekonomiska förutsättningar.

6.2 Bestånd och behov av förändringar

De allmännyttiga företagens bostadsbestånd består nästan helt av flerbostadshus. Smålägenheterna dominerar inte i fullt lika hög grad som i övriga flerbostadshus. Drygt hälften av lägenheterna är dock om högst två rum och kök, medan fyrarumslägenheter och större utgör endast 12 %.

Nära hälften av företagens bestånd byggdes under miljonprogrammet åren 1965-1974, och de äger mer än hälften av alla lägenheter i flerbostadshus som byggts efter år 1960. Till största delen finns detta bestånd i tätorternas ytterområden. Företagen är däremot i allmänhet svagt representerade i det äldre beståndet och i centralt belägna bostadsområden.

I de allmännyttiga företagens bestånd är barnfamiljer vanligare än i övriga flerbostadshus. Barnfamiljer och andra större hushåll kan dock inte i tillräcklig grad erbjudas tillräckligt stora lägenheter. Områdesvis är fördelningen på hushållstyper ofta ensidig. I sociala och ekonomiska avseenden finns skillnader mellan hushållen i allmännyttans bostäder och hushållen i övriga bostäder.

Inom de allmännyttiga företagen pågår nu ett omfattande arbete med att utveckla förvaltningen och för att öka hyresgästernas inflytande och valfrihet. Därutöver behövs kompletteringar och förändringar av beståndet för att det bättre ska kunna tillgodose olika hushålls behov och efterfrågan och för att motverka segregation.

Lägenheternas storleksfördelning bör områdesvis göras mer varierad och i allmänhet är det fråga om att öka andelen lägenheter om minst fyra

rum och kök. Behov av hyreslägenheter i småhus bör kunna tillgodoses och företagen bör också kunna erbjuda lägenheter i äldre hus och centrala lägen.

Utbudet kan förändras genom nybyggnad, tillbyggnad och ombyggnad samt genom förvärv och försäljning av hus. Förutsättningarna för olika åtgärder varierar dock i hög grad mellan olika kommuner och företag.

Vissa uppgifter tyder på att lägenheter om minst fyra rum och kök belastas med för höga hyror i förhållande till mindre lägenheter. En sådan hyressättning minskar efterfrågan på större lägenheter och försämrar konkurrensförhållandena för flerbostadshus jämfört med egnahem. Vi anser därför att parterna på hyresmarknaden bör ompröva hyresfördelningen.

6.3 Förändringar genom ombyggnad

I de flesta fall är möjligheterna att komplettera beståndet genom nybyggnad mycket begränsade. De viktigaste åtgärderna för att ändra lägenhetsfördelningen torde därför bli ombyggnad eller tillbyggnader. Även möjligheterna härför begränsas av hushållens efterfrågan och av hänsyn till hushåll som vill bo kvar utan att lägenheten ändras.

För att underlätta ändring av lägenhetsfördelningen genom ombyggnad föreslår vi en förenklad finansiering. Då ändringar genomförs för några lägenheter i taget bör en komplicerad låneprocess undvikas. Räntebidrag bör i stället betalas oavsett hur ombyggnadskostnaden finansieras. Vi föreslår också att bostadslån eller räntebidrag för att ändra lägenheternas storlek skall kunna beviljas även till hus som är yngre än 30 år, om kommunen anser att det behövs för att åstadkomma en mer allsidig lägenhetsfördelning. Dessa förändringar bör gälla även andra än allmännyttiga företag.

6.4 Förvärv av hyresfastigheter

Allmännyttiga företag har i vissa fall särskilda svårigheter att förvärva äldre hyresfastigheter. Bostadsrättshavare och privata fastighetsägare kan i vissa fall utnyttja underskottsavdrag vid beskattningen. Det innebär att de drabbas mindre hårt än ett allmännyttigt företag av driftunderskott som är vanliga under ett antal år efter förvärvet.

Vi föreslår att de allmännyttiga företagen får ett tidsbegränsat räntebidrag om de förvärvar äldre hyreshus. Bidraget skall kompensera skillnader i beskattning och avvecklas på fem år.

En av hyresgäster bildad bostadsrättsförening har i vissa fall rätt att överta fastigheten vid en försäljning. Det begränsar kommunens infly-

tande på upplåtelseformen. Vi föreslår därför att denna regel inte skall gälla om kommunen eller ett allmännyttigt företag är köpare.

6.5 Förvärv av småhus

Vi anser att det bör vara möjligt att bo i äldre småhus även för hushåll som inte kan eller önskar förvärva dem utan vill ha hyresrätt. Allmännyttiga företag bör därför ges förutsättningar att förvärva egnahem för att hyra ut dem. Räntekostnaden för förvärven måste då begränsas så att den blir jämställd med kostnaden vid egnahemsägande. Kommunerna skall kunna besluta om ett räntebidrag som motsvarar skatteminskningen vid ett normalfall av egnahemsägande. Staten bör betala 40 % av bidraget. Eftersom det endast är fråga om att ersätta en skatteminskning vid egnahemsägande med ett lika stort bidrag vid hyresrätt, blir det ingen ökad subvention.

6.6 Ekonomiska resurser

Allmännyttiga företag har ett litet eget kapital och i många fall svag likviditet. Det medför att de kan ha svårt att klara tillfälliga ekonomiska påfrestningar och att de har otillräckligt handlingsutrymme för en aktiv verksamhet som bl.a. kan omfatta kapitalkrävande fastighetsförvärv.

Vi diskuterar olika möjligheter att öka det egna kapitalet. Som ägare till företagen har kommunen att ta ställning till om ett allmännyttigt företags kapital bör ökas. Det kan ske genom tillskott av kommunen, men också genom ett sparande i företaget eller genom försäljning av fastigheter, som ger försäljningsvinster.

Vi anser att ett visst sparande och kapitalbildning inom företaget inte strider mot självkostnadsprincipen. Kapitalet byggs upp av hyror men bibehålls i företaget och kommer på sikt hyresgästen tillgodo.

Försäljning av lågt belånade fastigheter kan vara en väg att frigöra kapital, särskilt då det behövs för köp av andra fastigheter. Inte heller sådana åtgärder bör avvisas av principiella skäl.

7 BOSTADSFÖRMEDLING

En aktiv kommunal bostadsförmedling är ett viktigt medel för att nå bostadssociala mål. Situationen på bostadsmarknaden gör det sannolikt att bostadsförmedlingarnas uppgifter och betydelse kommer att öka under de närmaste åren. För att förmedlingarna skall kunna fullgöra sina uppgifter, krävs en lagstiftning som tillförsäkrar dem god tillgång på bostäder att anvisa.

Den nuvarande ackvisitionslagstiftningen är enligt vår bedömning ganska svårtillgänglig och ineffektiv och bör följaktligen ses över i både formellt och materiellt hänseende.

Översynen av lagstiftningen skall i första hand syfta till att öka bostadsförmedlingarnas tillgång till ledigblivna hyreslägenheter (successionslägenheter).

Vi föreslår

att förmedlingsförfarandet med stöd av *bostadsfinansieringsförordningen* (BFF) effektiviseras i tre avseenden. För det första bör efterlevnaden av det s.k. förmedlingsvillkoret säkerställas genom att en sanktionsbestämmelse införs. För det andra bör ett prövningsförfarande införas för de fall då fastighetsägaren vägrar att godta en anvisad hyresgäst. Alternativt kan här bostadsanvisningslagens bestämmelser göras tillämpliga. För det tredje bör anvisningstiderna preciseras ytterligare.

Vi föreslår vidare

att det anvisningsförfarande som ansluter till *bostadsförsörjningslagen* effektiviseras genom att prövningsförfarandet samordnas med vad vi föreslår skall gälla då anvisningen sker med stöd av BFF samt

att delar av *bostadsanvisningslagen* förenklas. Vi anser det önskvärt att besvärsförfarandet ses över, att delgivningsförfarandet förenklas bl.a. så att delgivning kan ske med den som har lagfart på fastigheten och att ny delgivning inte skall behövas då fastigheten har bytt ägare, att en hel kommun skall få förklaras vara bostadsanvisningsområde och att en viss fastighetsägare eller en viss kategori fastighetsägare får undantas vid beslut om inrättande av bostadsanvisningsområde.

7.1 Inledning

Enligt vår uppfattning är en aktiv kommunal bostadsförmedling ett viktigt medel för att nå bostadssociala mål. Under överblickbar tid kommer nyproduktionen av bostäder att vara låg. Detta förhållande i

kombination med de tendenser till en tilltagande segregation i boendet som i vart fall lokalt kan skönjas, innebär att bostadsförmedlingarnas uppgifter snarare kommer att öka än minska under de närmaste åren. För att förmedlingarna skall kunna fullgöra sina uppgifter, krävs en lagstiftning som tillförsäkrar dem god tillgång på bostäder att anvisa. Den nuvarande ackvisitionslagstiftningen är enligt vår bedömning såväl rätt svårtillgänglig som ineffektiv och bör följaktligen ses över i både formellt och materiellt hänseende.

7.2 Några grundläggande frågor

Vi anser att den kommunala bostadsförmedlingen också fortsättningsvis i princip skall vara en frivillig verksamhet.

Vi anser inte att det är motiverat att vidta åtgärder som stimulerar till privat bostadsförmedling.

Vi anser att den nuvarande ordningen med flera ackvisitionsmedel skall behållas liksom möjligheterna att i avtal fritt reglera förhållandet mellan bostadsförmedling och fastighetsägare.

Vi anser att översynen av lagstiftningen i första hand skall syfta till att öka bostadsförmedlingarnas tillgång till hyreslägenheter i succession.

Vi anser inte att det är motiverat med ytterligare lagstiftning angående bostadsförmedlingarnas verksamhetsformer. Däremot anser vi det vara rimligt att förmedlingarna inom vissa ramar får avgiftsbelägga tjänster vid sidan av den ordinarie verksamheten.

7.3 Ackvisitionslagstiftningen

7.3.1 Bostadsfinansieringsförordningen (BFF)

Vi anser att BFF bör effektiviseras i tre hänseenden; att en sanktionsbestämmelse och ett prövningsförfarande införs och att anvisningstiderna preciseras ytterligare.

Sanktionsbestämmelsen

Förseelser mot det s.k. förmedlingsvillkoret är för närvarande i praktiken osanktionerade. Vi har övervägt olika möjligheter att åstadkomma en sanktionsbestämmelse och stannat för en "kombinerad" sådan. Vi föreslår att efterlevnaden av förmedlingsvillkoret sanktioneras via rätten till räntebidrag men också att det skall vara möjligt att säga upp bostadslånet om förmedlingsvillkoret inte iakttas. Omständigheterna i det enskilda fallet får avgöra vilken sanktion som lämpligen bör tillgripas.

Rätten att initiera ett sanktionsbeslut ligger hos den berörda kommunen. Det formella beslutet skall dock meddelas av länsbostadsnämnden. Bostadslånet skall kunna sägas upp helt eller delvis, räntebidraget skall kunna hållas inne helt eller delvis och det skall också vara möjligt att återinföra fullt räntebidrag om fastighetsägaren ändrar sin uthyrningspolitik och accepterar förmedlingsvillkoret eller om fastigheten byter ägare.

Prövningsförfarandet

För närvarande gäller att då anvisning sker med stöd av BFF kan fastighetsägaren vägra att godta en anvisad hyresgäst. Kommunen har ingen möjlighet att få en sådan vägran prövad och den kan inte heller med stöd av denna lagstiftning gå in som förstahandshyresgäst.

Vi föreslår i första hand att prövningsförfarandet ges formen av en "inflyttningsprövning". Godtar inte fastighetsägaren en anvisad bostadssökande, får kommunen ansöka hos hyresnämnden om att bostadssökanden skall godkännas som hyresgäst. Godkännande skall lämnas, om upplåtelsen kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärden.

Ett alternativ

Ett alternativ till "inflyttningsprövningen" är att göra delar av bostadsanvisningslagens regelsystem tillämpligt även då kommunens anvisningsrätt har tillkommit med stöd av förmedlingsvillkoret i BFF.

Anvisningstider m.m.

Vi förordar en anvisningstid om en månad då det är fråga om förmedling av ledigblivna lägenheter. Den anvisningstid om i princip två månader som nu gäller för ny- och ombyggda lägenheter, bedömer vi vara tillräcklig.

Hyresförluster kan endast i rena undantagsfall uppkomma medan anvisningstiden löper. Vi föreslår därför ingen regel om ersättning för den delen av förfarandet. Däremot anser vi att kommunen bör svara för hyresförluster som uppkommer på grund av prövningsförfarandet. Om fastighetsägaren medverkar till att hyresförluster uppstår, skall dock kostnadsansvaret fördelas efter vad som i det enskilda fallet är skäligt.

7.3.2 Bostadsförsörjningslagen (BFL)

Enligt vår uppfattning är inte BFL:s betydelse sådan att den motiverar några mer omfattande lagstiftningsåtgärder.

Vi anser emellertid att anvisningsförfarandet enligt BFL skulle effektiviseras om det prövningsförfarande vi redogjort för i avsnitt 7.3.1

blev tillämpligt även där. Vårt förslag är därför att oavsett om kommunens anvisningsrätt följer av BFF eller BFL skall kommunen - för det fall fastighetsägaren inte accepterar den anvisade bostadssökanden - kunna initiera en inflyttningsprövning vid hyresnämnden.

7.3.3 Bostadsanvisningslagen (BaL)

Trots våra förslag så gäller att BFL är och förblir av marginell betydelse i förmedlingsarbetet och att BFF har och kommer att ha avseende enbart till det statsbelånade lägenhetsbeståndet. Om bostadsförmedlingarna skall ha en möjlighet att fullgöra sina bostadssociala uppgifter, måste de få tillgång också till bostäder i hus som inte är statligt belånade. Detta var också den bärande idén vid BaL:s tillblivelse.

Det alternativ till BaL som ligger närmast till hands, är de avtal som brukar sägas ha tillkommit "i BaL:s anda". Det har emellertid visat sig vara svårt att få igenom avtal på en för kommunerna godtagbar nivå.

Enligt vår bedömning är BaL i sin nuvarande utformning så pass svår att tillämpa att den bara undantagsvis utgör ett reellt alternativ till avtal. Detta innebär att kommunernas förhandlingsposition är svag. En förenklad och därmed effektivare BaL bör kunna underlätta för kommunerna att få till stånd acceptabla ackvisitionsavtal. Vi anser därför att även om parterna i första hand bör eftersträva avtalslösningar, så behövs i bakgrunden en hanterlig lagstiftning.

Vi anser att översynen av BaL primärt bör avse beslutsproceduren. Bristen på erfarenheter av lagen i tillämpning, gör att kunskapsunderlaget för en mer omfattande översyn är otillräcklig.

Vi anser det önskvärt

att den nuvarande beslutsfördelningen mellan kommunens styrelse och fullmäktige behålls men att besvärsförfarandet ses över,

att delgivningsförfarandet förenklas så att delgivning kan ske med den som har lagfart på fastigheten och så att ny delgivning inte skall behövas då en fastighet som omfattas av ett beslut om bostadsanvisningsområde byter ägare,

att möjligheten att utnyttja kungörelsedelgivning vidgas,

att en hel kommun får förklaras vara bostadsanvisningsområde samt

att det blir möjligt för kommunen att undanta en viss fastighetsägare eller en viss kategori fastighetsägare vid beslut om inrättande av bostadsanvisningsområde.

8 HYRESGÄSTINFLYTANDE OCH KOOPERATIV HYRESRÄTT

Det avtalsgrundade hyresgästinflytandet har utvecklats positivt under de senaste åren och ytterligare statliga insatser krävs inte på detta område.

Vi anser att 1983 års "försökslagstiftning" (15 § 2 stycket hyreslagen) som ger hyresgästerna ett större individuellt inflytande över den egna lägenheten, bör permanentas eller i vart fall få förlängd giltighetstid.

Vi har övervägt tre olika former av kooperativ hyresrätt:

SKB-modellen - namngiven efter Stockholms Kooperativa Bostadsförening - som innebär att hyresgästkooperativet äger det självförvaltade huset/bostadsområdet,

arrendemodellen som innebär att en av de boende bildad förvaltarförening hyr en eller flera hyresfastigheter och därmed övertar en rad av de besluts- och ansvarsfunktioner som annars vilar på fastighetsägaren samt

uppdragsmodellen som innebär att de boende - genom en förvaltarförening - i ett avtal med fastighetsägaren reglerar hur ansvaret i förvaltningen skall fördelas mellan parterna.

Enligt vår bedömning är tiden ännu inte mogen för någon fri etablering av hyreskooperativa förvaltningsformer på bostadsmarknaden. Utvecklingsarbetet måste få fortgå och ytterligare erfarenheter vinnas innan "legaliseringsförfarandet" inleds. För att möjliggöra en kontrollerad försöksverksamhet på området, förordar vi därför en dispenslagstiftning.

8.1 Hyresgästinflytande

Vi anser inte att det är påkallat att nu föreslå några lagstiftningsåtgärder i de frågor där inflytandet är under utveckling med stöd av partsorganisationernas centrala rekommendationer och de lokala boinflytandeavtalen. Utvecklingen inom den privata hyressektorn bör dock följas med noggrannhet.

Genom 1983 års "försökslagstiftning" kan de enskilda hyresgästerna få lägre hyra genom att avstå från visst lägenhetsunderhåll eller genom att själva utföra det. Mycket tyder på att man här har funnit en bra metod för ett fördjupat individuellt hyresgästinflytande. Vi anser därför att lagstiftningen bör permanentas eller i vart fall få förlängd giltighetstid. Hyresgästernas inflytande över vissa ombyggnads- och underhållsåtgärder är föremål för överväganden inom bostadsdepartementet. Vi anser

oss därför sakna anledning att ägna dessa inflytandefrågor ytterligare uppmärksamhet.

8.2 Kooperativ hyresrätt

8.2.1 Bakgrund m.m.

En kooperativ hyresrätt har funnits i Sverige sedan år 1916 då Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) bildades. Statsmakterna har emellertid sedan lång tid tillbaka försökt att styra utvecklingen mot att upplåtelse av bostadslägenhet skall ske antingen genom hyresavtal mellan fastighetsägaren och hyresgästen eller i form av bostadsrätt. Något verkligt behov av andra upplåtelseformer har inte ansetts föreligga. SKB:s verksamhet vilar nu på olika övergångsbestämmelser och dispenser. Någon nyetablering av hyresrättskooperativ av SKB-modell är inte möjlig utan ny lagstiftning.

Under de senaste åren har den kooperativa hyresrätten ånyo kommit att bli mycket uppmärksammad och detta av framför allt två skäl. För det första anses den vara den konventionella hyresrätten överlägsen i fråga om hyresgästernas möjligheter att utöva inflytande över sitt boende. För det andra skulle den - till skillnad från dagens bostadsrätt - inte medge några värdestegringsvinster.

8.2.2 Kooperativ hyresrätt i praktik och teori

Vi anser att med uttrycket "kooperativ hyresrätt" skall egentligen förstås förvaltningsarrangemang där de rättigheter och skyldigheter som i ett traditionellt hyresförhållande åvilar hyresvärden/fastighetsägaren, övertas av ett av hyresgästerna bildat förvaltningsorgan. Gränsen mellan en sådan kooperativ hyresrätt och olika former av kollektiv hyresrätt är dock i praktiken svårbestämbar. En kooperativ förvaltning av hyreshus kan således utövas på olika nivåer och i mångahanda former. Vi har valt att arbeta med tre huvudmodeller; *SKB-modell, arrendemodell och uppdragsmodell.*

SKB-modellen - namngiven efter Stockholms Kooperativa Bostadsförening - innebär att hyresgästkooperativet äger det självförvaltade huset/bostadsområdet. Den kooperativa föreningen är en demokratiskt kontrollerad organisation. Föreningens lägenheter upplåts med hyresrätt. Den som vill hyra bostad måste vara medlem i föreningen.

Arrendemodellen innebär att en förvaltarförening - i princip bestående av de boende - hyr en eller flera fastigheter och därmed övertar delar av de besluts- och ansvarsfunktioner som annars vilar på fastighetsägaren. I ett upplåtelseavtal mellan fastighetsägaren och föreningen regleras vilka delar av förvaltningen som föreningen skall svara för. Föreningen

är hyresvärd i förhållande till de enskilda hyresgästerna och rättsligt sett blir dessa således andrahandshyresgäster.

Uppdragsmodellen innebär att de boende - genom en förvaltarförening - träffar avtal med fastighetsägaren om hur ansvaret i förvaltningen skall fördelas mellan parterna; i princip kan det ske på samma sätt som då ett fastighetsförvaltningsbolag övertar vissa förvaltningsuppgifter.

SKB-modellen utgör närmast en ny upplåtelseform medan såväl arrende- som uppdragsmodellen endast utgör "nya" hyresrättsliga förvaltningsformer.

8.2.3 Behov och konsekvenser av nya upplåtelse- och förvaltningsformer

De olika modellerna för en kooperativ förvaltning av hyreshus måste relateras till såväl de befintliga upplåtelse- och förvaltningsformerna som till olika bostadspolitiska syften och önskemål.

Vi anser att den kooperativa hyresrätten i alla dess verksamhetsformer möjliggör ett större *inflytande* för de boende än vad den traditionella förvaltningen av hyreshus tillåter. SKB-modellen gör det möjligt för hyresgästerna att utöva ett inflytande som i allt väsentligt är jämförbart med bostadsrätten. Det skall emellertid också framhållas att om stora delar av det nuvarande hyreshusbeståndet skulle omvandlas till förvaltningskooperativ, då kan detta inverka negativt på förutsättningarna för det mer övergripande arbete i fråga om boinflytande som nu utförs i hyresgäströrelsens regi.

Den kooperativa hyresrätten medger i princip inga *värdestegringsvinster*. I detta avseende är den således likvärdig med den konventionella hyresrätten.

En kooperativ hyresrätt av SKB-modell kan etableras med samma *finansiella förutsättningar* som nu gäller för bostadsrättsföreningar.

Det kommunala inflytandet över bostadspolitiken - i första hand är det här fråga om det inflytande kommunen har över de allmännyttiga förvaltningarna - förändras inte nämnvärt med en kooperativ förvaltning enligt uppdragsmodellen. Redan vid en övergång till arrendemodellen försvagas emellertid detta inflytande något. SKB-modellen är i detta hänseende likvärdig med bostadsrätten. Oavsett vilken av dessa två upplåtelseformer som kommer i fråga, blir det kommunala inflytandet avgjort mindre än det är i dag, främst genom "förlusten" av äganderätten till berörda fastigheter.

En annan fråga som berör det kommunala inflytandet är hur ombildningar av detta slag kan återverka på *bostadsförmedlingarnas verksam-*

het. Förvaltningar enligt arrende- och uppdragsmodellerna skulle inte nämnvärt inverka på förutsättningarna för den kommunala bostadsförmedlingen medan detta blir fallet med ombildningar till SKB-kooperativ och bostadsrättsföreningar.

För SKB-modellen och bostadsrättsalternativet gäller att de inte låter sig inordnas i det system med *solidarisk hyressättning* som nu gäller inom de allmännyttiga förvaltningarna medan det omvända kan gälla kooperativa förvaltningar enligt uppdrags- och arrendemodellerna. Av betydelse är här om det blir den lokala hyresgästföreningen eller den enskilda förvaltarföreningen som kommer att teckna förhandlingsordning för det självförvaltade objektet.

8.2.4 Överväganden

Enligt vår bedömning är det inte sannolikt att man kan komma till rätta med prisbildningen på bostadsrättsmarknaden genom en satsning på kooperativ hyresrätt. Som vi tidigare anfört är det endast en förvaltning av SKB-modell som ger de boende ett inflytande som är jämförligt med bostadsrättens. En nyetablering av SKB-kooperativ hyresrätt kan emellertid först på sikt och då bara under gynnsamma omständigheter inverka prisdämpande på bostadsrättsmarknaden.

Förhållandena på bostadsrättsmarknaden motiverar därför i sig knappast någon utveckling mot kooperativ hyresrätt. Däremot anser vi att den kooperativa hyresrätten *kan* bidra till en utveckling av dagens hyresrätt.

De modeller för kooperativ hyresrätt som vi har valt att arbeta med, har dock ingen given plats eller funktion i ett färdigt system. De utgör alla led i en pågående utveckling av hyresrätten som rymmer många komplikationer. Enligt vår bedömning är tiden därför ännu inte mogen för att lagstifta kring den kooperativa hyresrätten. Utvecklingsarbetet måste få fortgå och ytterligare erfarenheter vinnas innan "legaliseringsförfarandet" inleds. Att nu gå in med lagstiftning kan inverka hämmande på de krafter som driver utvecklingen framåt och därför rent av göra mer skada än nytta.

För att möjliggöra en fortsatt försöksverksamhet, föreslår vi en dispenslagstiftning på området. Regeringen bör ges rätt att medge erforderliga undantag från hyreslagstiftningen för projekt som gäller kooperativ förvaltning av hyreshus.

9 KOMMUNERNA HAR STORT HANDLINGS-UTRYMME

Kommunerna har ett ekonomiskt ansvar vid byggandet av egnahem. De går nämligen i borgen för 40 % av statslånet. Samtidigt har kommunerna ett större inflytande över byggandet av egnahem än för andra bostadsinvesteringar genom att de svarar för kreditriskprövningen. Det hävdas i våra direktiv att kommunernas handlingsutrymme är mycket begränsat av statliga låne- och bidragsregler. Vi skall, mot bakgrund av kommunernas ansvar och inflytande för egnahem, pröva om den statliga styrningen även i andra avseenden kan ersättas av ett ökat kommunalt ansvar.

Vi har funnit att de statliga låne- och bidragsreglerna redan ger kommunerna ett stort handlingsutrymme. Åtminstone vissa av begränsningarna är ofrånkomliga i ett subventionssystem. Dessutom pågår försök med ökat kommunalt inflytande som också rör vissa delar av bostadsfinansieringssystemet. Kommunerna visar ett obetydligt intresse för en ändrad avvägning mellan inflytande och ansvar.

Vi har därför inte ansett det motiverat att föreslå ändringar i det kommunala inflytandet och ansvaret för bostadsinvesteringarna.

10 SKATTEFRÅGOR

I detta avsnitt tar vi upp en mängd olika skattefrågor med anknytning till bostadssektorn.

Vi föreslår

att villabeskattningen behålls i stort sett oförändrad. Schablonintäkten bör däremot försiktigt anpassas till prisutvecklingen. Man bör få dra av räntor i sin hemkommun, även om de avser ett småhus i en annan kommun. Däremot bör inte villaägare få dra av för reparationer. Egnahemsägare inom räntelånesystemet bör få sin skatt reducerad med halva räntan.

att man utreder möjligheterna att vid fastighetstaxeringen ta hänsyn till *bostadsrätternas* marknadsvärden. Föreningarnas beskattning bör inte ändras, men däremot bör medlemsbeskattningen slopas. Den som hyr ut sin bostadsrätt bör beskattas om inkomsterna härav överstiger 8 000 kr/år.

att privata *hyreshus* även i framtiden beskattas enligt den s.k. konventionella metoden. Avskrivningstiderna bör dock förkortas för underhållsåtgärder. I räntelånesystemet bör den del av räntorna som kan täckas av räntelån inte få dras av direkt, utan genom värdeminskningsavdrag.

att jordbrukets bostäder inte skall beskattas enligt den s.k. villaschablonen. En sådan beskattning är tekniskt svår om än principiellt riktig. Däremot bör man ställa högre krav på en fastighets bärkraft för att den skall taxeras som en jordbruksfastighet.

att bostadsrätternas reavinstbeskattning utformas på samma sätt som egnahemmens, dvs. med viss indexuppräkning av priset.

att garantibeskattningen slopas. I stället bör fastighetsskatten höjas med en procentenhet för småhusen.

att man tar särskilda hänsyn till bostadsfastigheters generellt sett höga belåning när man utformar den framtida *vinstdelningsskatten.*

10.1 Fortsatt diskussion

Vid behandling av skattefrågorna bygger vi på vårt delbetänkande, där bl.a. bakgrundsförhållanden redovisas. Vi tar också upp samordningen mellan räntelånesystemet och beskattningen.

10.2 Bostadsbeskattningens principer

Skattesystemet bör om möjligt användas även inom bostadspolitiken. Till de bostadspolitiska målen paritet och neutralitet måste man dock lägga även andra mål, främst enkelhet och kontinuitet, men även de rent fiskala motiven, att ge skatteinkomster.

Egnahemsbeskattningen har fått en typiskt bostadspolitisk utformning. Dessa hem beskattas enligt den s.k. villaschablonen. Denna schablon tillämpas i regel på sådana fastigheter som betecknats som småhusenheter vid fastighetstaxeringen. Schablonmetoden påverkar den löpande inkomstbeskattningen, fastighetsskatten, reavinstbeskattningen och frågan om uppskov med beskattning av reavinst. - Kommittén för reavinstuppskov har nyligen föreslagit att begreppet "bostad" i uppskovssystemet utvidgas så att det även omfattar små hyreshus, högst 300 m2.

Vi har övervägt om villaschablonen bör utvidgas i enlighet med reavinstuppskovskommitténs förslag. Vi anser dock att den nuvarande gränsdragningen i allt väsentligt får anses ha fångat in de fastigheter där det egna boendet är det huvudsakliga motivet för ägandet. Villaschablonens tillämpningsområde bör därför behållas oförändrat.

10.3 Egnahem och fritidshus

Det finns drygt 2,2 miljoner småhus i riket. Ungefär en fjärdedel av dessa är fritidshus. En tredjedel av deklarationerna innehåller en villa eller ett fritidshus.

1983 års deklarationer innehöll intäkter och avdrag enligt följande uppställning, såvitt avser villor och fritidshus.

Schablonintäkt	7 007 milj. kr.
Extra avdrag	1 824 "
Räntor	21 223 "
Tomträttsavgäld	113 "
"Underskott"	16 153 milj. kr.

Fastighetsskatten och garantibeskattningen ger ungefär lika stora skatteinkomster från småhusen, ca 1,2 miljarder kronor vardera. Förmö-

genhetsskatten ger ca 700 milj. kr. totalt sett. Hur mycket som faller på småhusen går inte att beräkna.

Vi har undersökt om man kan slopa schablonbeskattningen, bl.a. för att förenkla skattesystemet.

Schablonintäktsberäkningen utgår teoretiskt från att fastigheten ger sin ägare en viss inkomst och att denna inkomst, i likhet med t.ex. löner, höjer ägarens skatteförmåga, dennes bärkraft. Man kan numera ifrågasätta detta synsätt. I stället har frågan om kostnadsneutralitet mellan skilda upplåtelseformer trätt i förgrunden. Hyresgästens hyra är helt oberoende av dennes inkomstförhållanden. Det är därför naturligt att försöka ändra småhusbeskattningen så att den blir mer oberoende av ägarens inkomstförhållanden.

Å andra sidan innehåller schablonbeskattningen även vissa faktorer som främst tar sikte på huset som sådant. Dit hör bl.a. den s.k. lyxvillabeskattningen, dvs. att intäkten beräknas efter en progressiv skala, beroende på hur högt taxeringsvärdet är. Någon form av lyxvillabeskattning bör finnas kvar, även om man slopar schablonbeskattningen.

Vi anser att det finns många skäl som talar för att schablonbeskattningen av egnahem slopas och ersätts med t.ex. fastighetsskatt. På sikt bör man nå dithän. Vi föreslår emellertid att garantibeskattningen slopas (se avsnitt 10.8). Det kan bli problem om man slopar dessa båda skatteformer samtidigt. Vi tycker därför, och med hänsyn till vad vi tidigare sade om den s.k. lyxvillabeskattningen, att man skall börja med att slopa garantibeskattningen och behålla schablonbeskattningen ytterligare någon tid. Intäkten bör även framgent beräknas på taxeringsvärdet.

En brist i det nuvarande systemet är att taxeringsvärdet ligger fast under en lång tid, utan att löpande anpassas till prisutvecklingen. Fastighetstaxeringskommittén har föreslagit s.k. rullande fastighetstaxering med en sådan anpassning.

Det är viktigt att taxeringsvärdet är rätt. Detta värde används nämligen i många sammanhang. En sådan värdering måste därför bli noggrann, varför man bl.a. bör ta hänsyn till att priserna utvecklas olika i skilda delar av riket. En noggrann fastighetstaxering blir därför krånglig.

Om man anser att det blir alltför krångligt att löpande räkna om taxeringsvärdena, kan man i stället använda sig av en mindre ingripande metod att löpande anpassa beskattningen till prisutvecklingen. Man kan exempelvis räkna om schablonintäkten under den tid som infaller mellan de allmänna fastighetstaxeringarna. Vi föreslår en försiktig sådan omräkning, nämligen med hälften av den generella prisutvecklingen på småhus i riket. Eftersom omräkningen görs

försiktigt och eftersom detta inte påverkar någon annan beskattning, blir följderna inte så stora om den lokala prisutvecklingen avviker från rikets. Vart sjätte år görs ju dessutom allmän fastighetstaxering.

Vi har letat efter en enkel metod att medge villaägare rätt till avdrag för reparationer i syfte att stävja den "svarta" verksamheten på detta område. Hur stor denna verksamhet är på villasidan går av förklarliga skäl inte att beräkna, men kan antas uppgå till 20 000-30 000 årsverken. En metod som vi har övervägt går ut på att villaägaren får avdrag för lönekostnader om dessa överstigit 1 000 kr. under året. Avdrag skulle medges för kostnader därutöver och upp till 10 000 kr., oavsett om det utförda arbetet avser reparationer eller förbättringar. Vid reavinstbeskattningen skulle man endast få avdrag för sådana förbättringskostnader som överstigit 10 000 kr. Då skulle man få avdrag för överskjutande belopp.

Det är svårt att beräkna hur många villaägare som skulle komma att utnyttja en avdragsrätt. Vi uppskattar antalet till ca 500 000. Det är ännu svårare att beräkna de statsfinansiella effekterna av en sådan avdragsrätt. En viss del av den "svarta" verksamheten torde bli "vit" genom avdragsrätten, men det är omöjligt att förutspå hur stor del. Man torde inte kunna konstruera en avdragsrätt som är enklare än den vi har övervägt. Trots detta innebär avdragen att kontrollbehovet ökar väsentligt och att en stor del av det förenklade deklarationsförfarandet mister i värde och omfattning. Eftersom det dessutom är osäkert om en avdragsrätt skulle nå det åsyftade resultatet, har vi ansett att nackdelarna med sådana avdrag är för stora.

Vi anser att man skall få avdrag i sin hemkommun även för underskott från småhus i andra kommuner. Det s.k. kommunala avdragsförbud som nu gäller, och som säger att man inte får utnyttja ett sådant underskott i sin hemkommun, träffar endast 10 % av dem som omfattas av förbudet. Vi föreslår därför att man får dra av sådana räntor som avser småhus i annan kommun (oftast ett fritidshus) från sina kapitalinkomster i hemkommunen. Det är på detta sätt som flertalet redan har löst avdragsfrågan.

Frågan om att slopa det kommunala avdragsförbudet hänger samman med den nuvarande förvärvskälleindelningen. Denna indelning kom till långt före inkomstskattereformen och dess avdragsbegränsning. Genom denna reform fick indelningen mycket större betydelse än dessförinnan. Vi för därför fram tanken på att föra samman en större del av bostadsbeskattningen till inkomstslaget kapital där bostadsrätter beskattas för närvarande.

Det räntelånesystem som vi föreslår utgår från att alla småhusägare får en skattelindring på 50 % av sina underskott. Med räntelånen ökar underskottens storlek. Det finns en risk för att många småhusägare då inte kan nå upp till 50 % skattelindring med nuvarande skatteregler. Vi

föreslår därför ett system med skattereduktion för att avdragseffekten skall bli så lika som möjligt för alla.

10.4 Bostadsrätter

När man räknar fram taxeringsvärdena på fastigheter skiljer man på småhus och hyreshus. Småhusens värden beräknas med ledning av priserna i området och hyreshusens med ledning av hyrornas storlek. Man tar däremot i princip inte någon hänsyn till vilken upplåtelseform det är fråga om, äganderätt, hyresrätt eller bostadsrätt.

För småhus med bostadsrätt kan däremot de fastighetsrättsliga förhållandena medföra att taxeringsvärdena reduceras. Därmed avses t.ex. om tomten anses avstyckningsbar eller inte. Vi har undersökt hur värdena varierar i olika delar av riket för dessa småhus och kommit fram till att värdena har reducerats i förhållande till de ägda småhusen. Det finns dock stora olikheter mellan skilda regioner hur mycket värdena har sänkts. Taxeringsvärdet per m2 bostadsyta för dessa småhus är i genomsnitt något lägre än för de ägda småhusen, men högre än för bostadsrätter i flerbostadshus. Det finns nästan 20 000 småhus med bostadsrätt.

Ett flerbostadshus som ägs av en bostadsrättsförening fastighetstaxeras som ett hyreshus. Taxeringsvärdet per m2 bostadsyta är därför förhållandevis lågt. Bostadsrätternas marknadsvärden påverkar inte taxeringsvärdet.

De skilda värderingssätten medför bristande neutralitet mellan olika upplåtelseformer och hustyper. Vi anser därför att man bör utreda om man kan ta hänsyn till bostadsrätternas marknadsvärden när man räknar fram taxeringsvärdena på fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar, även om dessa fastigheter är flerbostadshus.

När det gäller beskattning av själva föreningen anser vi att den nuvarande schablonmetoden bör behållas oförändrad.

Även medlemmarna beskattas ibland till följd av sitt bostadsrättsinnehav, nämligen om värdet av bostadsrätten överstiger 50 000 kr. Vi har funnit att det troligen endast är ca 10 000 bostadsrättshavare som omfattas av denna medlemsbeskattning. Många av dessa torde bo i småhus. Skatteinkomsterna uppgår troligen till högst 5 milj. kr.

Medlemsbeskattningen infördes för att minska fördelarna med de s.k. fördelade lånens personliga avdragsrätt för räntor. Inkomstskattereformens avdragsbegränsning har minskat dessa fördelar. Medlemsbeskattningen bör därför av förenklingsskäl slopas. I stället bör bostadsrätternas marknadsvärden påverka taxeringsvärdet.

Vissa bostadsrättshavare kan ibland göra stora vinster genom att hyra ut sin bostadsrätt, framför allt om lägenheten eller huset ligger i en storstads centrala delar eller i ett attraktivt rekreationsområde. Vi föreslår, av rättviseskäl, att samma regler som nu gäller för ägda småhus vid tillfälliga uthyrningar också tillämpas för bostadsrätter. Om uthyrningsinkomsterna överstiger 8 000 kr/år kan dessa således bli skattepliktiga.

I skattesystemet finns det ett s.k. extra avdrag för bl.a. folkpensionärer. Har man förmögenhet blir detta avdrag lägre än annars. När man beräknar förmögenhetsvärdet behandlas småhusinnehav gynnsamt, dock inte bostadsrätter. Vi föreslår att småhus med bostadsrätt värderas efter samma fördelaktiga regler som småhus med äganderätt. Om man har sin bostadsrätt i ett flerbostadshus bör också värdet beräknas förmånligt, men då på ett lägre underlag. Det är skillnaderna i taxeringsvärden som medför att två olika metoder bör användas.

10.5 Hyreshus

I vårt delbetänkande diskuterade vi frågan om att beskatta privatägda hyreshus efter samma schablonmetod som de allmännyttiga bostadsföretagen och bostadsrättsföreningarna. Innan vi tog slutlig ställning i denna fråga ville vi avvakta företagsskattekommitténs förslag till s.k. staketmetod.

Staketmetoden har nu presenterats. Metoden bygger på att all näringsverksamhet samlas i ett inkomstslag där vinsten kan beskattas lågt, så länge den behålls i näringsverksamheten. Enligt förslaget skall resultatet räknas fram på i princip samma sätt som nu gäller för verksamheter med förvärvssyfte.

Vi anser att fastigheter som ägs i vinstsyfte bör beskattas efter deras resultat. Med den konventionella metoden blir detta också fallet. Även i den föreslagna staketmetoden bör näringsverksamhet i form av fastighetsförvaltning beskattas efter resultatet.

De nuvarande schablonmetoderna får, enligt vår mening, anses vara väl avvägda när det gäller att skilja sådant fastighetsägande som typiskt sett saknar vinstsyfte från annat ägande. Vi anser därför inte att det finns skäl att ändra gränserna mellan schablonmetod och konventionell metod. Möjligen kan man gå vidare dispensvägen.

Vårt föreslagna räntelånesystem bygger bl.a. på att man får låna till en del av räntan och att skatteminskningen på ränteavdragen beaktas när storleken på räntelånet fastställs. De allmännyttiga bostadsföretagen kan i regel inte få någon skatteminskning. Ägare till konventionellt beskattade fastigheter kan däremot utnyttja eventuella underskottsavdrag med en skatteminskning som följd. För att räntelånesystemet skall bli

så neutralt som möjligt, föreslår vi därför att dessa ägare inte omedelbart får dra av de räntor som täcks av ett erbjudande om räntelån. I stället bör avdragen för dessa räntor fördelas över tiden i form av värdeminskningsavdrag. Räntebidragen, däremot, beräknas efter samma principiella grunder för de båda ägarkategorierna.

Sådana underhållskostnader som finansieras med statliga lån eller där räntebidrag lämnas får man inte dra av direkt. Man får i stället lägga dessa kostnader till avskrivningsunderlaget och göra värdeminskningsavdrag. Vi anser att dessa avdrag bör relateras till åtgärdernas varaktighet och föreslår därför att värdeminskningsavdragen differentieras med hänsyn härtill.

10.6 Jordbrukets bostäder

I vårt delbetänkande diskuterade vi om man kan beskatta jordbrukets bostäder på samma sätt som egnahem, dvs. efter den s.k. villaschablonen. Vi sade då att en sådan beskattning vore principiellt riktig, men vi ville avvakta förslaget om staketmetod.

För att schablonbeskatta jordbrukets bostäder kan man tänka sig två olika metoder. Man kan antingen bryta ut bostadsdelen från inkomstslaget jordbruksfastighet och föra denna del till samma inkomstslag som villorna, dvs. annan fastighet. Ett annat alternativ är att behålla bostadsdelen i jordbruksfastigheten, men att schablonbeskatta denna del där. Båda metoderna innebär att man måste fördela kostnader mellan bostadsdelen och den egentliga jordbruksdriften. De största svårigheterna härvidlag är att fördela reparations- och förbättringskostnaderna. Det är också mycket enkelt för en lantbrukare att "saxa" mellan en eventuell schablonmetod och en konventionell metod. Vi anser därför att svårigheterna är för stora med en schablonbeskattning av dessa bostäder.

Däremot anser vi att man bör kunna ställa högre krav på storleken av den produktiva marken för att en fastighet skall taxeras som en jordbruksfastighet. Dessa högre krav bör lämpligen ställas vid 1992 års allmänna fastighetstaxering av lantbruksenheter.

10.7 Reavinst på bostadsrätter m.m.

Bostadsrätternas reavinstbeskattning ändrades nyligen. I samband med att de nya reglerna infördes, framfördes krav på att reavinstbeskattningen av egnahem och bostadsrätter skulle vara enhetlig. Även därefter har sådana krav rests. Kritiken har främst rört bostadsrätternas brist på inflationsskydd och uppskov.

Vi har omprövat den egentliga reavinstbeskattningen, men inte uppskovsfrågan.

Man har länge diskuterat bostadsrätternas reavinstbeskattning. Frågan har närmast gällt om man skall välja en nominell metod eller en real metod. I den förstnämnda metoden tar man hänsyn till inflationen genom att en allt lägre andel av vinsten är skattepliktig ju längre man har ägt bostadsrätten. I en real metod räknar man i stället om det s.k. ingångsvärdet med hänsyn till inflationen.

För närvarande reavinstbeskattas bostadsrätter efter en nominell metod och egnahem efter en real metod. I förarbetena till de nuvarande bostadsrättsreglerna diskuterade man olika reala metoder. Dessa metoder utgick från att man skulle anse bostadsrättsföreningens skulder som medlemmarnas personliga skulder. Man gjorde en s.k. genomsyn. Metoderna blev därigenom mycket komplicerade.

Vi anser inte att motiven för genomsyn är så starka att de tar över motiven för en enhetlig beskattningsmetod för de båda upplåtelseformerna. Det blir allt vanligare att man lånar när man köper en bostadsrätt. Dessa lån ingår i priset, varför priset bör vara det s.k. ingångsvärdet som får räknas om på samma sätt som gäller för egnahemmen. Där har belåningsgraden beaktats schablonmässigt genom en 4-årig senareläggning av inflationsskyddet. Vi anser att det finns lika goda skäl att behandla bostadsrätternas belåning på samma sätt. Vi föreslår därför att egnahemmens reavinstregler tillämpas även på bostadsrätter, men utan några komplicerande moment.

Vårt förslag till reavinstbeskattning av bostadsrätter är således identiskt med det som nu gäller för egnahem. Detta innebär bl.a. en skatteskärpning för bostadsrätterna om priset har ökat mer än inflationen. Reala vinster beskattas hårdare, men reala förluster beskattas endast sällan.

10.8 Garantibeskattning

En fysisk person som äger en fastighet skall vid den kommunala taxeringen ta upp ett s.k. garantibelopp om 1,5 % av taxeringsvärdet. Han får i stället göra ett s.k. procentavdrag som är lika stort, dock ej över nettointäkten. Hur stor skatten på garantibeloppet är, beror på den kommunala skattesatsen.

Man har länge diskuterat om inte denna skatteform kan slopas. Fr.o.m. 1986 års taxering omfattas inte fastigheter som ägs av juridiska personer av denna skatt. Vi har därför tagit upp denna fråga på nytt.

Garantibeskattningen är effektiv endast om fastighetsägaren redovisar ett underskott eller ett lågt överskott. I andra fall medför denna

skatteform inte några ökade kostnader för ägaren. För småhusens del har man räknat fram att garantibeskattningen är effektiv till ca 75 %. Starkt förenklat kan sägas att så stor andel av småhusägarna betalar garantiskatt, de övriga berörs inte. Kommunernas inkomster till följd av denna skatt kan beräknas till 1,4 miljarder kronor, varav 1,2 miljarder kronor från småhusen.

Som nämnts träffas de fastighetsägare som redovisar underskott av denna skatt. Det är i huvudsak ägare till nyförvärvade eller nyligen ombyggda hus som redovisar underskott. Bland dessa finns det en stor andel barnfamiljer. Garantibeskattningen gör det således dyrare att bo i nya hus och motverkar därigenom pariteten. Garantibeskattningen lockar också till uppdelningar av äganderätten i skatteplaneringssyften. Vi anser därför att garantibeskattningen bör slopas.

För att finansiera det skattebortfall som blir följden av slopad garantiskatt, föreslår vi i första hand att fastighetsskatten för småhusen höjs med en procentenhet. De som nu redovisar ett underskott och därför får betala garantiskatt, skulle härigenom få något lägre kostnader. För ett typiskt egnahem, med ett taxeringsvärde på 300 000 kr., skulle skatten bli ca 350 kr. lägre per år. Om den som äger ett sådant hus i stället redovisar ett överskott ökar däremot skatten med 1 000 kr. per år. En sådan omfördelning av skatteuttaget medför således ökade kostnader för ägare av fastigheter med låg belåning, främst äldre hus och fritidshus. Vi anser detta vara bostadspolitiskt motiverat. I andra hand föreslår vi att villaägarnas extra avdrag, för närvarande maximalt 1 500 kr., slopas. Detta skulle förenkla deklarationerna.

Om man slopar garantibeskattningen av småhus, bör man slopa denna skatt även för andra fastigheter, dvs. jordbruk, hyreshus m.fl. En stor andel av dessa föll bort redan när den kommunala beskattningen av juridiska personer slopades. Det är dock stora nackdelar förknippade med att finansiera en sådan reform med en höjd fastighetsskatt för dessa fastigheter. Vi föreslår därför att den skattelindring som vissa ägare till sådana fastigheter får om garantibeskattningen slopas, i stället beaktas i andra sammanhang.

10.9 Vinstdelningsskatt

Allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar omfattas inte av vinstdelningsskatten, däremot "privata" aktiebolag och banker m.fl. Skatten beräknas på ett realt resultat. Man tar således hänsyn till inflationen. En hög belåning kan medföra ett högt realt resultat. Fastigheter är i regel högt belånade, varför denna skatt kan få stor betydelse inom bostadssektorn.

Nya hus har höga produktionskostnader och därmed hög belåning. Vinstdelningsskatten kan därför bli hög för ägare av sådana hus även vid en måttlig inflation.

Vi anser inte att de allmännyttiga företagen bör inlemmas i systemet. Dessa får inte bedrivas i vinstsyfte. De eventuella "inflationsvinster" dessa företag gör, får hyresgästerna del av genom lägre hyror. Det skulle också strida mot skattens syfte att undanta de privata fastighetsbolagen. En sådan åtgärd anser vi därför vara otänkbar. Det finns däremot skäl att ta särskilda hänsyn till denna skatt inom bostadssektorn. Av många skäl går det inte att ta dessa hänsyn inom bostadsfinansieringssystemet.

En real beskattning utgår teoretiskt från att tillgångar behåller sitt reala värde. Bostadsfastigheter har de senaste 15 åren sjunkit i värde, realt sett, framför allt beroende på att bostadspolitiken varit inriktad på att förhindra en oskälig prisutveckling och därmed förknippad spekulation.

Vinstdelningsskatten kan medföra att privata nyinvesteringar i bostadsfastigheter ter sig mindre lockande. De ökade kostnaderna kan ju inte tas ut på hyrorna, eftersom dessa bestäms av de allmännyttiga företagens kostnader. Investeringsviljan kan därför komma att styras över till lokaler i stället med dess fria hyressättning.

Det finns olika metoder att nedbringa vinstdelningsskatten för bolag med bostadsfastigheter. Vi pekar på några sådana metoder, men kommer inte med några förslag. Vi utgår nämligen från att man kommer att ta bostadspolitiska hänsyn i den översyn av denna skatt som har påbörjats inom finansdepartementet.

10.10 Avslutning

Det finns många skattefrågor som har betydelse inom bostadssektorn, men som vi inte behandlar. Hit hör exempelvis arvs- och gåvobeskattningen.

Det finns också skattefrågor som har ett direkt samband med bostadsbeskattningen, men som vi inte tar upp i detta betänkande. Exempel på sådana frågor är eventuella begränsningar i avdragsrätten för reparationer för hyreshusägare samt förmånlig beskattning av dem som bor permanent i turistorter. En fortsatt översyn av dessa frågor görs lämpligen efter det att man fått klarhet i om våra övriga förslag kommer att genomföras eller inte.

11 STATENS FINANSER STÄRKS

Effekten på statsbudgeten av våra förslag har beräknats under förutsättning att räntelån finansieras av staten och att skattebortfall på grund av ökade räntekostnader för egnahemsägare fördelas med 40 % på staten och med 60 % på kommunerna. Under angivna förutsättningar förstärks statsfinanserna genom

att räntelån medför mindre total belastning på statsbudgeten än nuvarande lånesystem,

att statens förmögenhetsställning förbättras då bidrag ersätts med lån,

att kommunal garantiskatt för småhus ersätts av statlig fastighetsskatt.

Det finansiella utfallet för staten blir beroende av bl.a. ränteläge och inflation. Förstärkningen av totalbudgeten, uttryckt i 1984 års penningvärde, kan dock omkring år 1990 uppskattas till 2,0 - 2,5 miljarder kronor per år. Omkring hälften härav avser finansieringssystemet. På längre sikt ökar den positiva effekten.

Statens kostnader för bostadsbidrag ökar med omkring 400 milj. kr/år.

Kommunernas inkomster minskar på grund av

att garantiskatten avskaffas,

att avdragsrätten utvidgas då det gäller fastigheter i annan kommun än hemkommunen,

att skatteminskning på grund av ökade räntekostnader för egnahemsägare till 60 % förutsätts belasta kommunerna.

Totalt minskar kommunernas inkomster på kort sikt med omkring 2,5 miljarder kronor per år. Kostnaden för bostadsbidrag ökar med omkring 400 milj. kr/år.

11.1 Statsfinansiella konsekvenser

Räntelånesystemet innebär att statens kostnader för räntebidrag minskar. På kort sikt blir minskningen i jämförelse med nuvarande system 5 - 6 miljarder kronor per år i 1984 års penningvärde. Vidare får staten ränteintäkter på utestående räntelån.

Ökade avdragsgilla räntor för egnahemsägare medför ett skattebortfall. Fördelningen därav mellan staten och kommunerna blir beroende av i vilken omfattning egnahemsägare utnyttjar den vanliga avdragsmetoden

resp. skattereduktionen. Vi har dock i beräkningarna antagit att 60 % av skatteminskningen faller på kommunerna. Statens skattebortfall blir då ca 700 milj. kr. det första året.

Totalt förstärks statsbudgeten trots att räntelångivningen belastar budgeten med uppskattningsvis 4 miljarder kronor. På kort sikt blir förstärkningen omkring 1 miljard kronor per år eller något mindre. Effekten ökar på längre sikt men storleken blir beroende av bl.a. inflation och ränteläge.

Effekter på statsbudgeten kan börja uppkomma under budgetåret 1988/89. Förstärkningen blir till en början relativt begränsad men ökar med tiden. Statens förmögenhetsställning förstärks då räntelånen införs. Istället för att betala ut bidrag får staten en växande lånefordran.

Förslaget att avskaffa garantiskatten och istället öka fastighetsskatten för småhus ökar statens skatteintäkt med omkring 1,2 miljarder kronor per år.

Kostnaderna för bostadsbidrag ökar med omkring 400 milj. kr/år.

11.2 Kommunalekonomiska konsekvenser

Med den fördelning av skatteminskning för egnahemsägare som vi har antagit minskar kommunernas inkomster till en början med omkring 1 miljard kronor per år.

Avskaffande av garantiskatt samt ökad avdragsrätt för underskott av fastigheter i annan kommun än hemkommunen minskar kommunernas skatteintäkt med ca 1,5 miljarder kronor per år.

11.3 Administrativa konsekvenser

Vi räknar med att räntelånesystemet på längre sikt inte ska bli nämnvärt mer arbetskrävande för bostadsverket än nuvarande system. Övergångsvis uppkommer dock en betydande extra arbetsbelastning. Övriga förslag som avser finansieringen medför nya arbetsuppgifter av mindre omfattning.

Vi föreslår ingen förändrad administration av bostadsbidragen. Återinförande av bostadsbidrag till vissa hushåll utan barn ökar de administrativa uppgifterna främst i kommunerna.

Våra skatteförslag innebär vissa förenklingar då det gäller bl.a. garantiskatt, deklarationsuppgifter om räntebidrag och beskattning av bostadsrättshavare. De föreslagna skattereglerna i samband med räntelån medför visst merarbete.

LEDAMÖTERNAS RESERVATIONER I SAMMANDRAG

Här redovisas i punktform innehållet i de reservationer som lämnats av bostadskommitténs ledamöter. Reservationerna redovisas i sin helhet, tillsammans med särskilda yttranden från kommitténs sakkunniga och experter i bostadskommitténs referensgrupp i Del 2 av slutbetänkandet (SOU 1986:6).

Tore Claeson (vpk)

Bostadspolitikens mål har fått för litet utrymme. Boendekostnaderna, särskilt i nyproduktionen, måste sänkas. Bostadsproduktionen måste öka, bl.a. för att ge större lägenheter åt barnfamiljer i hyreshus. En bristande neutralitet mellan upplåtelseformerna måste åtgärdas. KBT bör höjas och bostadssubventionerna får ej sänkas. Utrymmesnormen bör höjas.

Kommunerna får ej bli ekonomiskt lidande av kommitténs förslag.

Kapitalutgifterna i ett räntelånesystem bör stiga långsammare än priser och löner. Subventionerna bör inte minska så mycket som enligt förslaget. Allmännyttiga företag bör kunna få särskilt stöd, t.ex. ränte- och amorteringsfria räntelån, som senare kan avskrivas. Ett särskilt stöd krävs i vissa regioner med t.ex. bostadsbrist. Räntelånen bör finansieras av staten.

Bostadsbeskattningen bör utredas i särskild ordning. Progressiviteten i denna beskattning får ej minska. Vare sig garantiskatten eller schablonbeskattningen bör därför ersättas med fastighetsskatt.

Reavinstbeskattningen bör skärpas och uppskov bör ej tillåtas. För småhus skall den lånefinansierade delen ej uppräknas och underskottsavdragen bör återföras vid skatteberäkningen. Om schablonbeskattningen för småhus skall höjas mellan taxeringstillfällena måste hänsyn tas till ortsmässiga skillnader i prisutvecklingen.

Fastighetsskatt bör utgå även för industrifastigheter men sänkas till 1 % för småhus, hyres- och bostadsrättshus. Avdragsrätten för konventionellt beskattade fastigheters fastighetsskatt bör upphöra.

Avdragsrätten för räntor bör begränsas för småhus. Alla räntor för småhus bör ge rätt till skattereduktion.

Alla lägenheter skall förmedlas genom obligatorisk bostadsförmedling. Hyresvärdar skall ha skyldighet att hyra ut alla lägenheter och att ta emot alla anvisade hyresgäster.

Allmännyttans fastigheter får ej säljas och någon s.k. kapitalbildning eller sparande i allmännyttan får ej förekomma. Kommitténs förslag att principerna för hyresfördelningen mellan stora och små lägenheter bör ses över är en onödig pekpinne.

De av kommittén föreslagna åtgärderna mot boendesegregation är ogenomtänkta och långt ifrån tillräckliga.

Rolf Dahlberg (m)

Kommitténs beräkningar av utrymmet för nya subventioner är för optimistiska. Bl.a. därför bör bostadsbidragen ej höjas eller ändras. I stället bör skatterna sänkas och barnavdrag införas.

Bostadsefterfrågans inriktning bör utredas.

Räntebidrag bör ej ersättas med räntelån i befintliga hus. I stället bör subventionerna minska i snabbare takt. Räntelån för ny- och ombyggnad bör ges ut på kreditmarknaden varvid låntagare och långivare får komma överens om räntelånens storlek och upptrappningen av kapitalutgiften. Bosparandet bör också stimuleras och alla fastighetsägare bör ha samma krav på egen insats.

Omvandlingen från hyres- till bostadsrätt bör stimuleras. Allmännyttan bör ej få förköpsrätt framför hyresgäster vid omvandling till bostadsrätt utan dess hyresgäster bör få rätt att omvandla sina fastigheter till bostadsrätt. Bostadsrättshavare bör få rätt till uppskov med reavinstskatt.

Allmännyttan bör ej få stöd för att förvärva hyreshus eller småhus. Inget särskilt stöd skall utgå vid lägenhetssammanslagningar.

Bostadsanvisningslagen bör avskaffas och den s.k. ackvisitionslagstiftningen bör ej skärpas.

Ingen försöksverksamhet med kooperativ hyresrätt bör möjliggöras.

Alla hyresfastigheter bör beskattas enligt konventionell metod, alla räntekostnader skall vara avdragsgilla och fondavsättningar bör få göras med obeskattade medel. Fastighetsskatten bör avvecklas och alla fastighetsbolag bör undantas från vinstdelningsskatt.

Villaägare bör få avdrag för reparationer och garantiskatten bör avskaffas helt och utan en motsvarande höjning av fastighetsskatten. Schablonintäkten bör ej räknas upp mellan taxeringstillfällena.

Mark- och konkurrensvillkoret bör avskaffas.

Hyresgästföreningarnas "förhandlingsmonopol" bör brytas.

Byggnormerna bör förenklas.

Kerstin Ekman (fp)

Bostadspolitiken bör inriktas på större valfrihet i stället för ökade regleringar.

Kommittén har överskattat det statsfinansiella utrymmet för ökade bostadsbidrag och föreslår för små besparingar i de generella subventionerna. Ett eventuellt ökat statsfinansiellt utrymme bör ej användas för ökade bostadsbidrag.

Möjligheterna att införa reallån borde ha utretts närmare. Ett bostadsfinansieringssystem måste fördela kapitalkostnaderna över tiden, reducera bostadssubventionerna och vara robust vid hög inflation. Ett räntelånesystem kan uppfylla dessa krav. Räntelån bör dock ges ut av kreditinstituten och det bör prövas om inte marknaden kan få bestämma villkoren i stället för staten.

Bostadsbidragen bör frysas på nuvarande nivå så att de på sikt får mindre betydelse. I stället bör barnbidragen höjas och ett vårdnadsbidrag införas. Statsbidragsreglerna bör göras neutrala och enhetstaxa införas för den kommunala barnomsorgen. Bostadsbidragen till ensamstående bör ej återinföras.

Allmännyttiga företag bör ej särbehandlas. Det är ej till nytta för konsumenterna. Företagen bör ej få stöd för att förvärva hyreshus eller småhus. Hyresgästerna och inte allmännyttan bör ha företrädesrätt för ombildning till bostadsrätt och det också i allmännyttans hus.

Förslagen om att det skall bli lättare att tillämpa bostadsanvisningslagen och att det skall införas sanktionsregler för ackvisitionslagstiftningen avvisas. Information om lediga bostäder och högre bostadsbyggande är bättre medel för att trygga valmöjligheterna. Bostadsanvisningslagen bör avskaffas.

Fastighetsskatten bör inte höjas när garantiskatten avskaffas. Schablonintäkter för småhus bör ej höjas mellan taxeringstillfällena.

Kjell A. Mattsson (c)

Bostadspolitiken bör satsa på ett väsentligt större inflytande och ansvar för medborgarna och därmed en minskning av detaljstyrningen.

Bostadsbidragen bör samordnas med övriga familjepolitiska åtgärder och med skattesystemet. Bidrag bör ej utgå till hushåll utan barn och småhusägarna bör få räkna amorteringar som en del av bostadskostnaden.

Allmännyttiga företag bör ej få stöd för att förvärva småhus eller hyresfastigheter. Inget speciellt stöd bör heller utgå vid lägenhetssammanslagningar. Kommunerna bör främja en övergång till bostadsrätt i allmännyttans bostäder samt skaffa bostadsrätter för uthyrning i vissa områden.

Hyresgästernas möjligheter att förköpa hyresfastigheter till bostadsrätt bör ökas och inte minskas, som kommittén föreslår. Kommunerna bör därvid få teckna borgen och förköpsrätten bör gälla även i hus med tre lägenheter. Bostadsrättshavarna bör få möjlighet till uppskov med betalning av reavinstskatt.

Föreslagna skärpningar i bostadsfinansieringsförordningen och bostadsförsörjningslagen för att öka efterlevnaden av förmedlingsvillkoren bör ej genomföras. Bostadsanvisningslagen bör upphävas.

Kooperativ hyresrätt av den s.k. SKB-modellen bör legaliseras och nya föreningar bör få bildas.

Kommittén borde ha behandlat möjligheterna att avskaffa storleksgränsen som villkor för statliga lån till egnahem, att avskaffa markvillkoret samt att decentralisera bostadslåneärenden till kommunerna.

Fastighetsskatten, garantiskatten och vinstdelningsskatten för fastighetsägare bör avskaffas.

Kommittén borde ha undersökt möjligheterna att avskaffa extra avdrag, schablonbeskattning, garantiskatt och fastighetsskatt för småhus. Schablonintäkten för småhus bör ej räknas upp mellan taxeringstillfällena.

Alla ägare till hyresfastigheter bör beskattas enligt den konventionella metoden.

Statens offentliga utredningar 1986

Kronologisk förteckning

1. Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. Ju.
2. En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. U.
3. En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. U.
4. Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. Bo.
5. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. Bo.
6. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. Bo.

Statens offentliga utredningar 1986

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. [1]

Utbildningsdepartementet

En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. [2]
En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. [3]

Bostadsdepartementet

Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. [4]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. [5]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. [6]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1986-02-21
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09110-0
ISSN 0375-250X