BOSTADS KOMMITTÉNS SLUTBETÄNKANDE DEL 1

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av bostadskommittén

SOU
1986:5

BOSTADS KOMMITTÉNS

SLUTBETÄNKANDE

DEL 1

Betänkande av bostadskommittén

SOU
1986:5

117

Statens offentliga utredningar
1986:5
Bostadsdepartementet

Bostadskommitténs slutbetänkande

Del 1

Slutbetänkande av bostadskommittén
Stockholm 1986

Omslag: Ad Sum
ISBN 91-38-09108-9
ISSN 0375-250X
Liber Tryck AB Stockholm 1986 605691

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, generaldirektör 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" (DsA 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.

Särskilda 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 1983-21 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 1983-30 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 feb. 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 sept. 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 1983-31 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 1983-31 maj 1983
Arkitekt Kerstin Skeppstedt	1 mars 1983-30 april 1984

	Förordnande
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:

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 1983-31 dec. 1983
Utvecklingschef Claes Engerstam	1 feb. 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 Roman	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: Ombyggnadsekonomi 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.

I N N E H Å L L

1 BOSTADSPOLITISKA PROBLEM OCH LÖSNINGAR 1
1.1 Nya förutsättningar för bostadspolitiken 1
1.2 Ett reformerat lånesystem 3
1.3 Bostadssociala reformer 4
1.4 Reformer av beskattningen 7

2 EKONOMISKA AVVÄGNINGAR 9
2.1 Direktiven 9
2.2 Subventionsutvecklingen enligt nuvarande system . . . 10
2.2.1 Utvecklingen åren 1981-1984 10
2.2.2 Utvecklingen åren 1984-1995 12
2.3 Att minska de generella subventionerna 18
2.3.1 Den garanterade räntan 18
2.3.2 Fastighetsskatten 21
2.3.3 Räntelån 22
2.4 Ekonomiska effekter av ett räntelånesystem 23
2.4.1 Effekter för låntagare, stat och kommun 23
2.4.2 Samhällsekonomiska effekter 26
2.5 Slutsatser rörande möjligheterna att höja bostadsbidragen 28

3 BOSTADSSTANDARDENS FÖRDELNING 31
3.1 De bostadssociala målen 31
3.2 Utrymmesstandardens utveckling 33
3.2.1 Den hittillsvarande utvecklingen 33
3.2.2 Den framtida utvecklingen 37
3.3 En höjd utrymmesstandard 43
3.4 Bostädernas och bostadsområdenas kvalitet 50
3.4.1 Inledning 50
3.4.2 Brister hos bostäder och bostadshus 52
3.4.3 Brister i den gemensamma miljön 54
3.5 Boendesegregationen 59
3.5.1 Segregationsproblemen 59
3.5.2 Ett integrerat boende 63
3.5.3 Synpunkter på delbetänkandet 64
3.5.4 Överväganden 67

4 DET FRAMTIDA LÅNESYSTEMET 77
4.1 Våra förslag och motiv 77
4.2 Systemet för framtida investeringar 88
4.2.1 Egen insats, lån och amorteringar 88
4.2.2 Räntesubventioner och räntelån 91
4.2.3 Exempel på systemets funktion under lång tid . 94
4.2.4 Utgiftsnivå 102
4.2.5 Räntesubventioner och räntelån 106
4.2.6 Utveckling på kort sikt 113
4.3 Räntelån i beståndet 120
4.3.1 Överväganden 120
4.3.2 Räntelån som för nya investeringar (system R) i beståndet 121
4.3.3 Ett modifierat räntelånesystem (system RM) tillämpat i beståndet 122
4.3.4 Utvecklingen över tiden 125
4.4 Stöd vid förvärv av begagnade egnahem 131
4.4.1 Bakgrund 131
4.4.2 Förvärvsstödets inriktning och utformning . . . 133
4.4.3 Räkneexempel avseende betalningsförmåga och kostnad för nya och begagnade egnahem 136
4.4.4 Konsekvenser 142
4.5 Genomförande 143
4.5.1 Administrativa frågor 143
4.5.2 Säkerhet för räntelån 146
4.5.3 Stort informationsbehov 149
4.5.4 Tidpunkt för genomförande 150
4.5.5 Kommunal borgen 150
4.5.6 Bokföring av räntelån 152
4.6 Finansiering av räntelån 154
4.6.1 Problem med statlig finansiering 154
4.6.2 Staten ger ut räntelån som successivt förs över på SBAB 156
4.6.3 Bottenlåneinstituten och staten ger ut räntelån. De statliga räntelånen förs successivt över på SBAB 158
4.6.4 Bottenlåneinstituten och SBAB ger ut räntelån . 162

4.7 Statsfinsnsiella och samhällsekonomiska effekter . . . 162
4.7.1 Olika typer av finansiella effekter 162
4.7.2 Finansiella effekter för stat och kommun av en övergång till ett räntelånesystem - allt annat lika 167
4.7.3 Beräkningar avseende det tillkommande beståndet (system R) 169
4.7.4 Beräkningar avseende det befintliga beståndet (system RM) 172
4.7.5 Beräkningar avseende både tillkommande och befintligt bestånd (system R och system RM) . . 175
4.7.6 Beräkningar avseende stat och kommun 177
4.7.7 Samhällsekonomiska effekter 180

5 REFORMER AV BOSTADSBIDRAGSSYSTEMET 183
5.1 Inledning 183
5.2 Utvecklingen åren 1984 och 1985. 184
5.3 Inkomstbegrepp och inkomstprövningssystem 187
5.3.1 Tidigare överväganden 187
5.3.2 Bostadsbidragskommitténs förslag 188
5.3.3 Inkomst efter skatt - våra överväganden om ett nettoinkomstbegrepp 190
5.3.4 Marginaleffekterna 192
5.3.5 Förslag till nytt inkomstbegrepp 195
5.3.6 Inkomstprövning utan obligatorisk efterkontroll bör behållas 200
5.3.7 Sammanfattning av våra förslag angående inkomstprövningen 202
5.4 Utformning av ett framtida bostadsbidragssystem . . . 203
5.4.1 Inriktning av stödet 203
5.4.2 Utformning av ett bostadskostnadsanknutet bostadsbidragssystem 206
5.4.3 Gemensamma förutsättningar för alternativa bidragsmodeller 207
5.4.4 Förbättringar inom ramen för nuvarande bostadsbidragssystem (alt. 1) 212
5.4.5 Ett renodlat bostadskostnadsanknutet bostadsbidrag (alt. 2) 215

5.4.6 Jämförelser mellan nuvarande system och de två alternativa modellerna 218
5.4.7 Övervägande och förslag till framtida bostadsbidragssystem för barnfamiljer 223
5.4.8 Övervägande och förslag till framtida bostadsbidrag för barnlösa hushåll 228
5.5 Beräkning av bidragsgrundande bostadskostnad 235
5.5.1 Inledning 235
5.5.2 Nuvarande system 236
5.5.3 Problemen 237
5.6 Utbetalning av bostadsbidragen 241
5.7 Ansvarigt organ för handläggning av bostadsbidrag . . 244

6 ALLMÄNNYTTIGA FÖRETAG 251
6.1 Allmännyttiga företags roll i bostadspolitiken 251
6.1.1 Direktiven 251
6.1.2 Vissa regler för företagsformen 252
6.1.3 Motiv och syfte 252
6.1.4 Allmännyttans framtida roll i bostadspolitiken 254
6.2 Företagsstruktur, bostäder och hushåll 256
6.2.1 Företagens storlek 256
6.2.2 Bostadsområden 256
6.2.3 Bostadsbeståndet 258
6.2.4 Hushållen 260
6.2.5 Företagens ekonomi 261
6.3 Behov av förändringar 263
6.4 Lägenhetssammansättning i befintliga områden 264
6.4.1 Inledning 264
6.4.2 Efterfrågesynpunkter 265
6.4.3 Ombyggnad 268
6.4.4 Tillbyggnad och nybyggnad 269
6.4.5 Förnyelseplanering 270
6.5 Förvärv av äldre flerbostadshus 271
6.5.1 Inledning 271
6.5.2 Marknadens omfattning 272
6.5.3 Ekonomiska förutsättningar för förvärv 273
6.5.4 Förslag 277

6.6 Småhus med hyresrätt 281
6.6.1 Inledning 281
6.6.2 Förvärv av äldre småhus 281
6.7 Ekonomiska resurser 287
6.7.1 Inledning 287
6.7.2 Möjligheter att öka det egna kapitalet 288

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 bostadens 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. Nypro-

duktionen 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 kan 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 räntetläget. 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 bety-

delse 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, lägenhetssamman-

sättning 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 ut-

sträckning 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. Försla-

get 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 förändringarna 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 bostadsbeskattning.

2 EKONOMISKA AVVÄGNINGAR

2.1 Direktiven

En avgörande ekonomisk utgångspunkt i våra direktiv är att bostadssubventionerna inte får fortsätta att öka realt sett. I subventionerna räknas då in generella subventioner - räntebidrag och skatteminskning för egnahemsägare genom avdragsrätt - samt riktade subventioner - bostadsbidrag inkl. kommunala bostadstillägg (KBT).

En fortsatt real ökning av subventionerna, sägs det i direktiven, är inte samhällsekonomiskt godtagbar och heller inte bostadspolitiskt önskvärd. Ett grundläggande bostadspolitiskt mål bör vara att främja ett jämlikt och integrerat boende. Detta innebär i första hand att varje hushåll bör ha ekonomiska möjligheter att uppnå en tillräckligt god standard avseende utrustning, utrymme och yttre miljö. Det påpekas också att de bostadspolitiska åtgärderna i fortsättningen, liksom enligt 1974 års bostadspolitiska beslut, framför allt bör sikta till att stärka de svagare gruppernas ställning och att synen på bostaden som en social rättighet inte kan gälla mer än upp till en viss standardnivå. Det finns anledning att i ökad utsträckning koncentrera samhällets stöd till de boendegrupper som har låg boendestandard, dvs. i stor utsträckning hushåll med låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan. Stödet bör vidare koncentreras till att ge en god grundstandard.

Vid utformningen av det generella stödsystemet bör också dess effekter på förmögenhetsbildningen uppmärksammas särskilt. Vi skall slutligen även pröva möjligheterna att minska samhällssubventionerna till bostadssektorn.

Med ledning av de här återgivna delarna av våra direktiv har vi funnit att våra ansträngningar i första hand bör inriktas på sådana minskningar av de generella subventionerna som medger en ökning av det riktade stödet inom en realt sett oförändrad ram. I

andra hand har vi undersökt möjligheterna att öka det riktade stödet inom en realt sett minskande totalram.

Våra ambitioner när det gäller bostadsbidragen utvecklas närmare i kap. 3 och 5. Som framgår i kap. 5 (tab. 5.13) har det reala värdet av bostadsbidrag till barnfamiljer minskat med ca 20 % sedan andra hälften av 1970-talet. Det motsvarar ca 600 milj. kr. i 1985 års penningvärde. Bidragens reala värde bör återställas. Vi vill ge ekonomisk möjlighet och incitament för alla barnfamiljer att efterfråga så stora bostäder att varje barn kan få ett eget rum. Vi vill också återinföra bostadsbidrag till hushåll utan barn. Bidragen bör i högre grad än nu ge ett stöd till bostadskonsumtion. Därför föreslås en ändrad utformning av bidragssystemet.

2.2 Subventionsutvecklingen enligt nuvarande system

2.2.1 Utvecklingen åren 1981-1984

Subventionerna uppgick enligt direktiven till ca 25 miljarder kronor år 1981, en real ökning sedan år 1975 med 70 %. Enligt direktiven svarade bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg för 6 miljarder kronor, räntebidrag för 7,2 miljarder kronor och egnahemsägarnas skatteminskning för 11,5 miljarder kronor. För de två senare posterna väntades en ökning till 13,3 resp. 13,4 miljarder kronor år 1985. Sedermera har beräkningen av skatteminskningen för egnahemsägare år 1981 reviderats till 9,9 miljarder kronor.

Under perioden 1981-1984 har de totala subventionerna utvecklats mer gynnsamt än som angetts i direktiven, vilket framgår av tab. 2.1. De totala subventionerna har realt sett minskat med 4 %. Det motsvarar ca 1 100 milj. kr. i 1984 års penningvärde, varav ca 600 milj. kr. faller på de riktade subventionerna främst KBT. Den engångsutbetalning om 1,4 miljarder kronor som gjordes i juni år 1985 som kompensation för fastighetsskatten har då hänförts till år 1985. Det mål om realt oförändrade subventioner som upp-

ställdes i direktiven har alltså överträffats enligt denna beräkningsmetod.

Utvecklingen av statens kostnader för bostadssubventionerna har varit mer gynnsam än utvecklingen av de totala subventionerna som de definierats i direktiven. Det reala värdet av statens kostnad för de generella subventionerna har sjunkit med ca 4 % och de riktade subventionerna med ca 30 %. Totalt har statens reala kostnader sjunkit med ca 7 %.

Tab. 2.1 Bostadssubventioner 1981 och 1984 (miljarder kronor)

	Totalt		Statens kostnad	
	1981	1984	1981	1984
Generella subventioner	17,1	21,4	12,2	14,9
därav				
Räntebidrag	7,2	10,5	7,2	10,5
Skatteminskning för ägare till egnahem	9,9	11,5	5,0	5,0
Hyreshusavgift	-	-0,6	-	-0,6
Riktade subventioner	5,9	6,9	2,4	2,1
därav				
Bostadsbidrag	2,1	2,9	1,1	1,4
Kommunala bostadstillägg	3,8	4,0	1,3	0,7
Totala subventioner	23,0	28,3	14,4	17,0

Real utveckling åren 1981-1984 (%)

Generella subventioner	- 2 %	- 4 %
Riktade subventioner	- 9 %	-31 %
Totala subventioner	- 4 %	- 7 %

1981 och 1984 avser budgetåren 1981/82 resp. 1984/85.
Inflationen för åren 1981-1984 har varit 27,6 %.

Källor: Prop. 1985/86:100, bil. 13, s. 35, SOU 1984:35, tab. 3.5 samt RRV (ang. uppdelning av riktade subventioner på stat och kommun).

Det finns flera orsaker till att utvecklingen för staten varit relativt gynnsam. Avdragsbegränsningen innebär en kraftig minskning av skattebortfallet för staten, vilket vi redovisat i vårt delbetänkande (SOU 1984:35, tab. 3.5). Hyreshusavgiften i sin helhet tillfaller staten. Statens kostnader för kommunala bostadstillägg har också minskat kraftigt.

Den gynnsamma utvecklingen för statens del kan också beräknas fortsätta några år efter 1984. Fastighetsskatten, som införs åren 1985-1987, tillfaller helt statsverket. Det innebär ökade intäkter även med hänsyn till att en del därav kompenseras med ökade räntebidrag. Avdragsreformen ger en ytterligare minskning av statens skattebortfall för år 1985. Till slut kan det antas att statens kostnad för KBT kommer att fortsätta att minska i reala termer.

2.2.2 Utvecklingen åren 1984-1995

Utvecklingen av de generella subventionerna i nuvarande system är till stor del avhängig av räntenivån, inflationen och skattesystemet, dvs. faktorer som inte direkt påverkas av bostadspolitiska åtgärder. Vi har i vårt delbetänkande (SOU 1984:36, avsnitt 8.3.6) visat hur räntebidragens utveckling påverkas av de två förstnämnda faktorerna. Avdragsbegränsningen spelar en stor roll för att minska skatteeffekten av underskottsavdrag för ägare till egnahem. Produktionsvolymen har naturligtvis också stor betydelse.

För att få underlag för våra framtidsbedömningar har vi gjort beräkningar med två olika antaganden om inflations- och ränteutvecklingen. Enligt alternativ 1 blir inflationen 10 % och räntan 12,25 %. Den nuvarande upptrappningstakten för garanterade räntor, 0,25 och 0,5 procentenheter per år för hyres- och bostadsrätt resp. egnahem, bibehålls i huvudsak. Enligt alternativ 2 blir inflationen 4 % från år 1986. Upptrappningstakten för den garanterade räntan sänks därvid från år 1988 till 0,1 och 0,2 procentenheter för hyres- och bostadsrätt resp. egnahem. Enligt

detta alternativ antas att räntan sjunker med en halv procentenhet per år från nivån 11,25 % år 1985 till 6,25 % år 1995.

På grundval av dessa förutsättningar har det varit möjligt att göra tämligen noggranna beräkningar över utvecklingen av räntebidrag och fastighetsskatt. Däremot har vi inte kunnat utveckla en motsvarande modell för utvecklingen av avdragseffekten. Det är ändock möjligt att bilda sig en uppfattning om dess framtida utveckling.

Vi har inte kunnat ta hänsyn till de ändrade principer för fastställandet av bostadslåneräntan som beslutats av riksdagen i december 1985 (prop. 1985/86:63, BoU 10, rskr 63). Räntan skall fastställas även med hänsyn till statens kostnader för annan upplåning än för långfristiga obligationslån. För år 1986 har räntan fastställts till 13,4 %. Enligt budgetpropositionen 1986, bil. 13, beräknas detta leda till att räntebidragen för budgetåret 1986/87 ökar med knappt 1,1 miljarder kronor varav 0,8 miljarder kronor beror på ändrade beräkningsgrunder. Statens ränteintäkter beräknas å andra sidan öka med drygt 1,4 miljarder kronor jämfört med om tidigare grunder hade tillämpats.

Hänsyn har inte heller tagits till förslaget i budgetpropositionen 1986, bil 13, om extra upptrappningar av den garanterade räntan från den 1 juli 1986. De beräknas leda till att räntebidragen minskar med drygt 600 milj. kr. för helt budgetår.

Effekten på räntebidragen av ändrade principer för beräkning av statslåneräntan, en höjning med 800 milj. kr., och av de föreslagna extra upptrappningarna, en minskning med drygt 600 milj. kr., tar i stort sett ut varandra från år 1987. För år 1986 blir dock effekten av den extra upptrappningen endast ca 300 milj. kr. Om hänsyn tagits till dessa förändringar skulle alltså våra långsiktsberäkningar ha påverkats obetydligt.

I fig. 2.1 och 2.2 redovisas resultaten av beräkningar för utvecklingen av räntebidrag och hyreshusavgift resp. fastighetsskatt från år 1984 till år 1995 vid 10 resp. 4 % inflation.

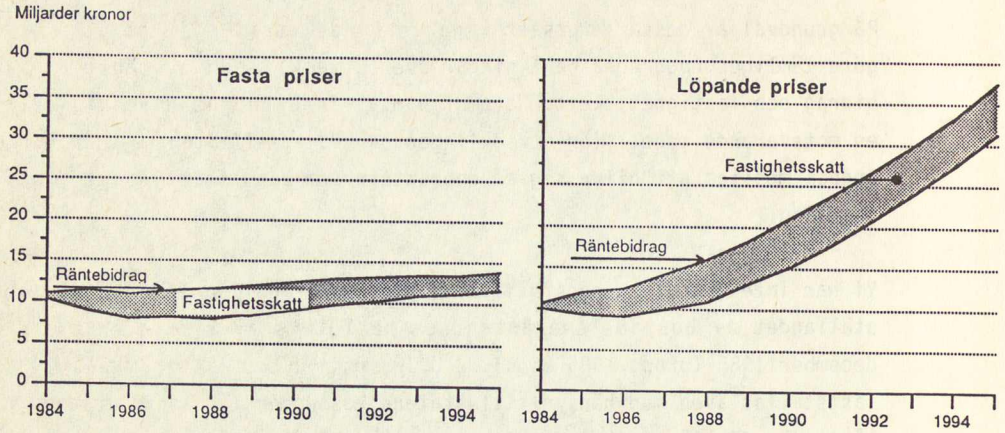

Fig. 2.1 Räntebidrag och fastighetsskatt åren 1984-1995 vid 10 % inflation. Miljarder kronor.

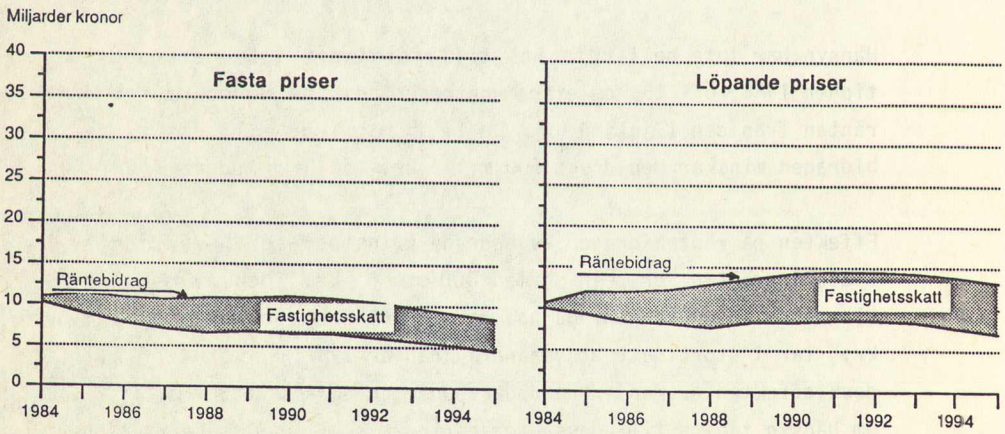

Fig. 2.2 Räntebidrag och fastighetsskatt åren 1984-1995 vid 4 % inflation. Miljarder kronor.

Tab. 2.2 Räntebidrag och fastighetsskatt åren 1984-1995. Miljarder kronor, fasta priser (dec. 1984)

	1984	1985	1990	1995
10 % inflation				
Räntebidrag, ny- och ombyggnad	10,5	10,9	11,9	13,0
Räntebidrag, underhåll m.m.	0,1	0,2	0,6	0,8
Hyresrabatter	0,2	0,3	0,0	0,0
Summa räntebidrag m.m.	10,8	11,4	12,5	13,8
Hyreshusavgift resp. fastighetsskatt	-0,6	-2.6	-3,4	-2,2
Totalsumma	10,2	8,8	9,1	11,6
4 % inflation				
Räntebidrag, ny- och ombyggnad	10,5	10,9	10,5	7,9
Räntebidrag, underhåll m.m.	0,1	0,2	0,5	0,5
Hyresrabatter	0,2	0,3	0,0	0,0
Summa räntebidrag m.m	10,8	11,4	11,1	8,4
Hyreshusavgift resp. fastighetsskatt	-0,6	-2,6	-4,5	-3,9
Totalsumma	10,2	8,8	6,6	4,5

1984 avser budgetåret 1984/85 osv.

Källa: För 1984 och 1985 prop. 1985/86:100, bil. 13, i övrigt egna beräkningar.

Ett gemensamt antagande är att produktionsvolymen för ny- och ombyggnad kommer att förbli oförändrad och ge ett räntebidragsunderlag på 24 miljarder kronor i 1984 års penningvärde som ökar i takt med inflationen. Två tredjedelar därav faller på hyres- och bostadsrätt och en tredjedel på egnahem. Den kompensation för fastighetsskatt, som utbetalades i juni 1985, har hänförts till år 1985.

Det periodiska underhållet som berättigar till räntestöd antas uppgå till 2 miljarder kronor per år och ökar i takt med inflationen. Räntan är 1,3 procentenheter högre än för bottenlån. Det antas att hyresrabatterna kommer att vara avvecklade till år 1990.

För bottenlån samt för bostadslån som tas upp efter år 1985 antas räntebindningstiden vara 5 år. Tidigare bostadslån har rörlig ränta.

Beräkningarna för fastighetsskatten bygger på antagandet att priserna på flerbostadshus stiger med 40 % och priserna på småhus med 25 % från år 1979 till nästa värderingstillfälle, nämligen år 1986 resp. år 1988. Det antas att taxeringsvärdevolymerna ökar netto med 1 % per år genom ny- och ombyggnad. Skatteuttagsprocenten för fastighetsskatt antas förbli oförändrad.

Sifferunderlaget i sammandrag samt ytterligare beräkningsförutsättningar redovisas i tab. 2.2.*

Vid 10 % inflation (och en ränta på 12,25 %) stiger räntebidragen med avdrag för fastighetsskatt realt sett från 10,2 till 11,6 miljarder kronor. I nominella termer stiger däremot beloppet mycket kraftigt enligt detta alternativ.

Vid 4 % inflation och sjunkande ränta minskar räntebidragen med avdrag för fastighetsskatten såväl nominellt som realt till år 1995. I reala termer sker en minskning från 10,2 till 4,5 miljarder kronor. Det har då antagits att räntebindningstiden är fem år. Riksbanken har beslutat att räntebindningstiden skall vara 10 år för obligationslån som tas upp år 1986. Om räntebindningstiderna även förlängs för kommande år kommer subventionerna att bli något högre än 4,5 miljarder kronor år 1995.

Räntebidragen för hus som finansierats enligt äldre förordningar än bostadsfinansieringsförordningen (i allmänhet färdigställda före år 1976) uppgick till drygt 1 miljard kronor år 1984. I kalkylerna har antagits att bidragen för dessa årgångar kommer att vara avvecklade till år 1995, vilket förutsätter måttliga extra upptrappningar. För årgångar som finansierats enligt bostadsfinansieringsförordningen har inte några extra upptrappningar inräknats. Vid hög inflation är det troligt att räntebidragen i äldre årgångar kommer att avvecklas snabbare än till år 1995 och att extra upptrappningar också kommer att ske i senare årgångar. Den troliga utvecklingen vid fortsatt hög inflation är alltså att subventionerna år 1995 blir betydligt lägre än vad som här beräknats.

---

* Våra beräkningar av räntebidragen för år 1986 ligger ca 2 miljarder kr. lägre än bostadsdepartementets beräkning i budgetpropositionen 1986, bil. 13, s. 55. En orsak är att vi ej tagit hänsyn till den höjda bostadslåneräntan. En annan förklaring är att vi ej beräknat en lika snabb ökning av räntebidragsunderlaget mellan åren 1985 och 1986. Från år 1987 ligger våra kalkyler på samma nivå, varför skillnaden torde ha liten betydelse för långsiktskalkylen. Vi har inte heller räknat in ersättningen för förvaltningsförluster.

Det är inte rimligt att tro att avdragseffekten för ägare till egnahem kommer att öka i förhållande till räntebidragen. Den avgörande faktorn i båda fallen är ränteutvecklingen. Med hänsyn till att priserna på egnahem stigit obetydligt sedan år 1979 och till den starkt minskade nyproduktionen av egnahem kan man närmast vänta sig en gynnsammare utveckling för avdragseffekten än för räntebidragen.

Slutsatser

Det framgår av den föregående framställningen att det mål om realt oförändrade subventioner som ställdes i våra direktiv har överträffats något för perioden 1981-1984. De generella subventionerna har minskat på grund av avdragsreformen, extra upptrappningar av den garanterade räntan och införandet av hyreshusavgiften, som från år 1985 omvandlats till en generell fastighetskatt.

Våra framtidskalkyler visar att endast under mycket ogynnsamma omständigheter kan en betydande real ökning av de generella subventionerna förutses. Det mest näraliggande skulle vara en starkt ökad räntenivå vid oförändrad eller sänkt inflationstakt. En ökning av bostadsproduktionen skulle naturligtvis också kräva ökade subventioner vid nuvarande subventionssystem, men vi bedömer detta som mindre troligt. En kombination av stigande räntor och ökad bostadsproduktion bedömer vi ligga utom ramen för vad som kan förväntas.

Vi har i vårt delbetänkande gjort studier över bostadsinvesteringarnas framtida utveckling (SOU 1984:35, avsnitt 7.7). Den mest troliga utvecklingen är oförändrade investeringar under resten av 1980-talet och därefter en svag minskning. Vi bedömer också att inflationen blir betydligt lägre än 10 % och att räntan på sikt anpassar sig till en lägre inflationsnivå. Därmed skulle åtminstone en viss real minskning av de generella subventionerna uppkomma.

Mot ovanstående bakgrund skall vårt förslag i kap. 4 att införa ett system med räntelån bl.a. ses som en metod för att ytterligare sänka nivån på de generella subventionerna.

Vi anser vidare att det finns starka såväl bostadspolitiska som fördelningspolitiska skäl att höja bostadsbidragen. Inom ramen för realt oförändrade totala bostadssubventioner sedan år 1981 finns ett visst utrymme för en sådan framtida höjning redan inom ramen för nuvarande finansieringssystem. Det finns dock skäl för att även ta hänsyn till de samhällsekonomiska förutsättningarna för denna reform vilket vi återkommer till.

2.3 Att minska de generella subventionerna

Det finns i princip tre olika metoder att sänka de generella subventionerna vid given produktion, ränta och inflation. Vi bortser då från möjligheterna att uppnå begränsningar genom förslag om en ändrad skattepolitik, vilket vi anser ligga utom ramen för vårt uppdrag. Den första metoden är att höja kapitalkostnaderna genom höjning av den garanterade räntan. Den andra metoden är fastighetsskatt. Den tredje metoden slutligen är sänkta räntebidrag kombinerat med räntelån för att finansiera höga ränteutgifter under den första delen av bostädernas livstid. De olika metoderna kan kombineras. De två senare alternativen kan ses som medel att vid inflation och höga räntor omfördela höga kapitalutgifter från början av bostädernas livstid till senare, då inflationen sänkt deras reala värde.

2.3.1 Den garanterade räntan

Vi har i delbetänkandet redovisat de stora skillnaderna i kapitalutgifter för ursprunglig finansiering mellan hus byggda före mitten av 1970-talet och på 1980-talet som fanns år 1985 (SOU 1984:35, avsnitt 3.4.2). Förnyade kalkyler för år 1987, där hänsyn tagits även till fastighetsskatten, visar att dessa skillnader inte rubbats i avsevärd utsträckning. För hyres- och bostads-

rättshus ligger medelkostnaderna i olika årgångar av hus byggda under åren 1968 till 1975 mellan 90 och 110 kr. per m2, medan kostnaderna för hus byggda på 1980-talet varierar mellan 180 och 220 kr/m2. Även för egnahem finns skillnader i motsvarande storleksordning. En höjning av de garanterade räntorna skulle därför i första hand avse de något äldre husen. Sådana extra höjningar ingår redan bland de etablerade medlen för att minska räntebidragen, varför vi inte ansett det motiverat att enbart lägga sådana förslag.

En höjning av de garanterade räntorna i nyare hus anser vi inte vara lämplig, mot bakgrund av de redan höga kostnaderna. Vi har i delbetänkandet bl.a. redovisat hur svårt det är för hushåll i vanliga inkomstlägen att betala kostnaderna för tillräckligt stora bostäder i nyproduktionen (SOU 1984:35, avsnitt 6.3).

Höjda garanterade räntor i nyare hus skulle också öka kostnadsskillnaderna mellan dessa och äldre hus. En höjning av den garanterade räntan med t.ex. en procentenhet skulle innebära att kapitalkostnaderna i nyproduktionen steg med ca 60 kr/m2. Höjningar av någon statsfinansiell betydelse i de senast byggda årgångarna skulle också behöva kompletteras med stora ökningar av bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg för att undvika allt för negativa sociala konsekvenser. Trots detta skulle många hushåll med vanliga inkomster få svårt att bo kvar i nyare hus.

I själva verket skulle en sänkning av de garanterade räntorna i nyare hus vara bostadssocialt motiverad. Av flera skäl anser vi dock att detta är olämpligt. Som vi redovisat i vårt delbetänkande (SOU 1984:35, avsnitt 3.1) har de garanterade räntorna successivt sänkts från mitten av 1970-talet med åtföljande höjning av subventionerna. Före år 1975 var den garanterade betalningsprocenten (inkl. amorteringar) 5,1 % i hyres- och bostadsrätt. År 1975 sänktes den till 4,0 % (exkl. amorteringar) och senare till 3 %. År 1975 började man också ta hänsyn till skatteminskningen genom avdragsrätt för ägare till egnahem på så sätt att den garanterade räntan sattes högre än för andra upplåtelseformer. Införandet av den generella fastighetsskatten motiverade en

ytterligare sänkning av den garanterade räntan till 2,6 % för allmännyttiga företag och bostadsrättsföreningar. För övriga ägarkategorier gjordes motsvarande sänkningar men med hänsyn även till skattefaktorer. Även införandet av produktionskostnadsanpassad belåning innebar en subventionsökning.

Även om vissa generella bidrag utgick före år 1974 ansågs att bostadssektorn skall kunna bära sina egna kostnader och att stöd endast skall utgå i form av behovsprövade bidrag. Paritetslånesystemet avsåg att omfördela kapitalutgifter som var högre än 5,1 % över tiden. Först i och med 1974 års bostadspolitiska beslut accepterades generella subventioner som ett permanent inslag i bostadspolitiken.

Kapitalutgiftsnivån 5 % motsvarar ungefär de självkostnader som skulle uppstå i ett samhälle utan inflation. Räntenivån kan där antas ligga på 2,5 à 3 % och rak amortering med ca 2 % skulle behöva tillämpas för lån till bostäder. Mot den bakgrunden kan slutsatsen dras att det inte går att undvika subventioner om den initiala kapitalutgiften sätts lägre än ca 5 %.

Vi anser det inte vara lämpligt att fortsätta att sänka de garanterade räntorna. Såväl statsfinansiella, samhällsekonomiska som fördelningspolitiska skäl talar emot detta. Ur samhällsekonomisk synvinkel finns risk för en icke önskad fördelning mellan bostadsinvesteringar och andra investeringar vid en hög subventionsnivå för bostadsinvesteringarna. Som framgår i avsnitt 4.2.2 i kap. 4 uppgår det diskonterade värdet av de generella subventioner som nu utgår till ca 60 % av produktionskostnaderna vid 10 % inflation. De generella subventionerna tillfaller också alla hushåll som bor i nya eller nyligen ombyggda hus, oavsett behov.

Det av oss föreslagna räntelånesystemet innebär en måttlig minskning av subventionerna över tiden. En ytterligare sänkt garanterad ränta i ett sådant system, utan motsvarande subventionsökning, skulle innebära en större skuldökning. Även detta ser vi som ett skäl mot en ytterligare sänkning av den garanterade räntan. I stället föreslår vi att bostadsbidragen skall höjas.

2.3.2 Fastighetsskatten

En fastighetsskattereform, som genomförs åren 1985-1987, har beslutats sedan vi överlämnade vårt delbetänkande. För de fastigheter som har räntebidrag kompenseras skatten genom att räntebidragen höjs i motsvarande mån. Den innebär alltså i första hand en belastning för äldre fastigheter, som ofta har låga kapitalutgifter genom att inflationen kraftigt har sänkt deras reala värde.

Som vi framhållit i delbetänkandet kan fastighetsskatten vara ett komplement till finansieringssystemet för att upprätthålla paritet över årgångar och neutralitet mellan upplåtelseformer, motverka inflationsvinster och begränsa statens totala kostnader för att upprätthålla socialt acceptabla boendeutgifter (SOU 1985:36, avsnitt 8.5, 8.8 och 8.9). Teoretiskt sett finns det största utrymmet för en fastighetsskatt vid hög inflation, då också statens utgifter för att begränsa kapitalutgifterna i nyare hus är som störst. Det finns dock begränsningar i hur stora intäkter en fastighetsskatt kan ge. Bl.a. sänks fastighetsvärdena då skatten införs eller höjs och ägare till nyligen inköpta äldre fastigheter kan få för höga boendekostnader.

Priserna på begagnade egnahem har stigit obetydligt hittills under 1980-talet. I en rapport som utarbetats på kommitténs uppdrag av Ingemar Hansson, Priseffekter av räntebidrag, räntelån och fastighetsskatter, Ds Bo 1985:2, beräknas att fastighetsskattereformen har inneburit prissänkningar för nyare egnahem med ca 5 % och för äldre med ca 8 %. En omedelbar ytterligare höjning av skatten skulle kunna få sådana effekter på fastighetspriserna, att många ägare, särskilt till egnahem, skulle kunna få stora ekonomiska problem i samband med en försäljning. Höjningar skulle också innebära ekonomiska problem bl.a. för dem som köpt begagnade egnahem sedan slutet av 1970-talet och som redan har höga boendeutgifter.

Mot denna bakgrund anser vi oss inte kunna lämna förslag om att minska subventionerna genom en höjning av fastighetsskatten utöver vad som redan beslutats.

2.3.3 Räntelån

Räntelånesystemet innebär att en del av de subventioner som nu utgår för att dämpa de höga räntor som betingas av inflationen ersätts med lån. Lånen skall återbetalas i framtiden, när inflationen sänkt realvärdet av skulder och kapitalutgifter.

De generella subventionerna minskar med ca 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 något annat sätt åstadkomma en så stor subventionsminskning utan avsevärda bostadspolitiska nackdelar.

Vi har även funnit att räntelånesystemet innebär bostadspolitiska fördelar och föreslår därför att systemet genomförs. Förslaget redovisas närmare i kap. 4.

Sammanfattningsvis innebär förslaget att kapitalutgifterna behålls oförändrade under en inledande period men att de på lång sikt blir högre än enligt nuvarande system. För egnahem kan det ske utan att räntebidrag behöver utgå. Skillnaden mellan nettoräntan efter skatteminskning - den subventionerade räntan - och en garanterad nettoränta finansieras genom ett erbjudande om räntelån. För hyres- och bostadsrätt erbjuds lika stora räntelån som för egnahem. Samtidigt utgår även fortsättningsvis räntebidrag till hyres- och bostadsrättshus, som dock begränsas så att de motsvarar skatteminskningen för ägare till egnahem. Den garanterade nettoräntan höjs successivt och med hänsyn till inflationstakten. Så småningom kan det samlade räntelånet börja amorteras.

Vi föreslår att ett modifierat räntelånesystem införs även för de hus som har räntebidrag enligt nuvarande system. För hus som byggts t.o.m. år 1975 ersätts räntebidragen i sin helhet med ett erbjudande om räntelån. För nyare hus minskas räntebidragen, men inte i lika stor utsträckning som för nya bostadsinvesteringar. Även här erbjuds räntelån som ersättning för minskade räntebidrag.

Som närmare kommer att framgå i kap. 4 uppfyller räntelånesystemet bostadspolitiska mål på ett bättre sätt än nuvarande system. Kostnadspariteten förbättras genom att det blir möjligt att under längre tid upprätthålla mer likartade kapitalutgifter för likvärdiga lägenheter. Det är härvid viktigt att räntelån införs även i beståndet. Likaså förbättras neutraliteten. Kapitalutgifterna för olika upplåtelseformer, hustyper och ägarekategorier kan under lång tid göras lika. Likaså motverkas inflationsvinster genom att värdestegringsvinster begränsas av stigande skulder.

Det räntelånesystem som vi föreslår har fördelar framför det tidigare paritetslånesystemet och ett reallånesystem. Det innebär en mer begränsad subventionsminskning, varför de ekonomiska riskerna blir mindre för låntagaren. Till skillnad från paritetslånesystemet uppfyller räntelånesystemet kravet på neutralitet mellan upplåtelseformerna. Det krävs inga omfattande skattereformer, som i ett reallånesystem, för att nå detta mål. Ökningarna över åren av kapitalutgifterna bestäms i räntelånesystemet för femårsperioder genom politiska beslut. I paritets- och reallånesystemen däremot knyts den till utvecklingen av olika index.

Räntelånesystemet kan anpassas till olika och ändrade ekonomiska förutsättningar för olika låntagargrupper. Systemet ges från början en sådan utformning att skillnader i beskattningen mellan olika ägarkategorier och hustyper i det närmaste helt elimineras. Det är också möjligt att i framtiden anpassa systemet till ändrade skatteregler, t.ex. en ny avdragsreform.

2.4 Ekonomiska effekter av ett räntelånesystem

2.4.1 Effekter för låntagare, stat och kommun

Införandet av ett räntelånesystem får konsekvenser i många olika avseenden. Här skall redogöras för konsekvenserna för låntagare, för statens förmögenhetsställning och för statsbudgeten samt för kommunerna. De samhällsekonomiska konsekvenserna behandlas i det

följande avsnittet. Redogörelsen är här principiell. I kap. 4 redovisas konsekvenserna mer konkret och med sifferbelysning. Räntelånesystemet innebär, liksom det nuvarande räntebidragssystemet, att betalningen av räntekostnader för bostadsinvesteringar skjuts på framtiden. Inom räntebidragssystemet sker det genom att staten tar upp lån för att finansiera bidragen. Den framtida betalningen av dessa lån liksom räntan för dem får ske genom skatteintäkter. Räntelånesystemet innebär att ansvaret för dessa framtida betalningar till en del får bäras av dem som beslutar om bostadsinvesteringar nämligen fastighetsägarna.

För låntagaren innebär räntelånesystemet, vid en jämförelse med nuvarande subventionssystem, att kapitalutgifterna kommer att vara desamma under ett inledande skede på 10-20 år. Därefter blir de dock högre. Det innebär också att boendekostnaderna inte blir högre än enligt nuvarande system förrän efter lång tid. De beräknas dock sjunka i reala termer, men i långsammare takt än enligt nuvarande system.

Genom skuldökningen blir också utsikterna till förmögenhetstillväxt genom hög inflation begränsade eller eliminerade. Åtminstone en del av en vinst genom fastighetsprisökning kommer vid försäljning att tas i anspråk genom att skulden ökat över åren. Möjligheterna till rebelåning för annan konsumtion under innehavstiden minskar också.

Skuldökningen innebär vissa risker i förhållande till nuvarande system om fastighetspriserna inte ökar minst i takt med skulden. Riskerna blir speciellt uttalade om realräntan blir mycket hög under lång tid. Ett sådant läge uppstår t.ex. om inflationen sjunker men räntan blir oförändrad. I ett sådant läge kan man vänta sig måttliga ökningar av fastighetspriserna, samtidigt som skuldökningen blir relativt stor.

Vi finner det troligt att realräntorna under en period framöver kommer att vara höga. Inflationen torde komma att sjunka utan att räntorna omedelbart sänks i motsvarande mån. På sikt får man dock

räkna med en återgång till lägre realräntor genom sänkning av marknadsräntorna. Detta är innebörden av det kalkylalternativ 2 som redovisades i avsnitt 2.2. Vi har emellertid funnit att det av oss föreslagna räntelånesystemet tål höga realräntor åtminstone under en tid. Skuldökningen är inledningsvis inte högre än knappt 4 % per år vid räntenivån 12 % och avtar med åren. Risken är därmed liten att skulden på sikt kommer att öka i högre takt än inflationen även om så kan ske för enstaka år. När räntan sjunker kommer också skuldökningen att bli mindre. Vi finner alltså att sannolikheten för att skulderna under längre perioder skall överstiga fastighetsvärdena är liten även om fastighetspriserna stiger betydligt långsammare än inflationen.

Endast vid extremt höga realräntor under lång tid bedömer vi att generella problem kan uppstå för fastighetsägare med räntelån. I ett sådant läge kan särskilda åtgärder behöva övervägas. Vi bedömer emellertid att en sådan utveckling är mindre sannolik.

Det kan dock inte undvikas att riskerna generellt sett blir större än enligt nuvarande system. Redan nu förekommer på olika håll att fastigheter har marknadsvärden som understiger de ursprungliga lånen. Den som i framtiden investerar i bostäder måste i större utsträckning än i dagsläget beakta de risker som är förknippade med investeringar i mindre centrala lägen, på glesbygd och på orter med ett sviktande befolkningsunderlag och näringsliv.

Om staten svarar för räntelångivningen måste den finansieras genom statlig upplåning. Statens upplåningsbehov blir då inte mindre än vid nuvarande subventionssystem men statens utgifter för ränta och amorteringar på denna upplåning kommer att motsvaras av betalningar från fastighetsägare.

När räntebidrag ersätts med lån uppstår en fordran på låntagaren som utgör en tillgång för staten. Denna tillgång blir naturligtvis inte helt utan risk eftersom vissa förluster kan uppstå. Det är dock självklart att statens förmögenhetsställning förbättras om bidrag ersätts med lån.

Om staten svarar för räntelångivningen kommer inte den totala statsbudgeten att visa en förbättring förrän på sikt. Med nuvarande budgetteknik betraktas nämligen såväl rena subventioner som långivning såsom statsutgifter. Inga omedelbara statsfinansiella effekter redovisas därför i totalbudgeten om staten svarar för räntelångivningen trots att statens förmögenhetsställning förbättras. En förbättring uppkommer först när kapitalutgifterna för någon årgång blir högre än enligt nuvarande system. Det kan inträffa under 1990-talet om räntelån införs i beståndet enligt vårt förslag. Införs räntelånesystemet endast i nyproduktionen tar det längre tid.

Räntelån kan även finansieras utanför statsbudgeten liksom numera sker för de statliga bostadslånen. Därmed skulle en omedelbar avlastning från statsbudgeten ske. Sådana möjliga lösningar redovisas i kap. 4 avsnitt 4.6.

I ett avseende kan det emellertid uppkomma en omedelbar statsfinansiell förstärkning även vid statlig finansiering, men på kommunernas bekostnad. När egnahem inte längre får räntebidrag eller lägre räntebidrag blir nämligen de avdragsgilla underskotten större för vissa ägare. Minskningen av skatteintäkterna kommer att till ca 60 % få bäras av kommunerna. Vi föreslår en möjlighet till skattereduktion för egnahemsägare med räntelån, som kan ge en annan fördelning.

2.4.2 Samhällsekonomiska effekter

Med samhällsekonomiska effekter av en ändrad subventionering avses i vad mån den totala efterfrågan i samhället realt sett påverkas främst genom att hushållens köpkraft ändras. Större bostadsbidrag innebär att köpkraften ökar för dem som får del av bidragen. Frågan gäller då om de reformer rörande de generella subventionerna som vidtagits och som vi föreslår innebär en sådan indragning av köpkraft att den kan kompensera effekten av ökade bostadsbidrag.

Vi har i avsnitt 2.2 konstaterat att de totala bostadssubventionerna, som de definierats i direktiven, realt har sjunkit något mellan åren 1981 och 1984 och sannolikt fortsätter att sjunka realt. Av de reformer avseende generella subventioner som leder till detta resultat är det endast nettoeffekten av fastighetsskattereformen och de extra höjningarna av den garanterade räntan som innebär en påtaglig köpkraftsminskning. Ägare till bostadshus med räntebidrag kompenseras för fastighetsskatten genom höjningar av räntebidragen varför hushållens köpkraft inte omedelbart påverkas. Köpkraften minskar först i framtiden, när de höjda räntebidragen helt har avvecklats. För fastighetsägare som inte har räntebidrag, och i varierande utsträckning för de boende, sker emellertid en direkt höjning av boendeutgifterna, som innebär minskad köpkraft. De extra höjningarna av de garanterade räntorna får motsvarande effekt.

Den höjning av bostadslåneräntan som föranleds av riksdagens beslut i december 1985 att ändra principerna för räntesättningen innebär också en köpkraftsminskning främst för ägare till något äldre egnahem men även för andra låntagare som ej kompenseras genom höjda räntebidrag.

Avdragsreformen har närmast karaktären av en omfördelning av köpkraft, genom att marginalskatterna samtidigt har sänkts. Inte heller avskaffandet av de retroaktiva räntebidragen motsvaras av någon betydande indragning av köpkraft. Räntebidragen mellan inflyttningen och statslånets utbetalning i hyres- och bostadsrättshus ersätts nämligen med ett lån. En marginell effekt uppkommer emellertid av att kostnaden för den garanterade räntan höjs i proportion till de ökade lånen.

Även bostadsbidragen (inkl. KBT) har minskat i reala termer mellan åren 1981 och 1984 eller med ca 9 %. Det motsvarar en minskning av köpkraften med 600 milj. kr. i 1984 års penningvärde.

Den av oss föreslagna räntelånereformen innebär ingen omedelbar och direkt indragning av köpkraft, eftersom boendeutgifterna inte skall öka förrän på längre sikt i förhållande till ökningarna enligt nuvarande system. Införs räntelån i beståndet kan sådana effekter uppstå redan under 1990-talet. Annars dröjer de över sekelskiftet.

Indirekt kan man emellertid vänta sig omedelbara samhällsekonomiska effekter. En del låntagare och särskilt de som bygger eller bygger om egnahem kommer i viss utsträckning att avstå från räntelån och betala hela räntan efter skatt. För dessa sker en köpkraftsminskning i förhållande till nuvarande system. Möjligheterna att rebelåna fastigheter för att finansiera annan konsumtion kommer också att minska på grund av skuldökningen, vilket leder till minskad konsumtion.

Till sist kan man knappast undgå en viss minskning av bostadsinvesteringarna, kanske främst inom egnahemssektorn. Det innebär en minskning av den totala efterfrågan i samhället, som åtminstone till en del kan ge utrymme för att öka köpkraften genom höjning av bostadsbidragen.

Som framgått av avsnitt 2.2.2 är det troligt att det reala värdet av de generella subventionerna kommer att sjunka även vid nuvarande subventionssystem. Redan en sådan sänkning ger ett utrymme för ökade bostadsbidrag.

2.5 Slutsatser rörande möjligheterna att höja bostadsbidragen

Som tidigare angivits finns starka bostadspolitiska och fördelningspolitiska skäl att höja bostadsbidragen. Ett visst utrymme för en sådan höjning inom ramen för realt oförändrade totala bostadssubventioner som de definierats i våra direktiv har redan uppkommit. Detta utrymme kommer enligt våra beräkningar med stor sannolikhet att öka något redan inom ramen för nuvarande subventionssystem. Hela minskningen av bostadssubventionerna sedan år 1981 leder emellertid inte till ett motsvarande samhällsekono-

miskt utrymme för annan konsumtionsökning. Minskade bostadsbidrag (inkl. KBT), fastighetsskattereformen och de extra höjningarna av den garanterade räntan har skapat ett utrymme. Räntelånesystemet innebär på kort sikt, genom indirekta verkningar, att ett visst ytterligare samhällsekonomiskt utrymme tillkommer. Den förstärkning av statsbudgeten som kan skapas om räntelånen finansieras utanför statsbudgeten ger dock inget utrymme för en köpkraftsökning via högre bostadsbidrag, eftersom ingen motsvarande köpkraftsminskning sker.

Vi anser att den samlade effekten av inträffade och förväntade minskningar i reala termer av de generella subventionerna, räntelånesystemets indirekta köpkraftsminskande effekt och förstärkningen av statens nettoförmögenhet vid införandet av ett räntelånesystem ger utrymme för en ökning av bostadsbidragen.

3 BOSTADSSTANDARDENS FÖRDELNING

3.1 De bostadssociala målen

Enligt våra direktiv bör den framtida bostadspolitikens grundläggande mål vara att främja ett jämlikt och integrerat boende. Detta preciseras i direktiven dels till att alla hushåll bör ha ekonomiska möjligheter att uppnå en tillräckligt god standard vad gäller utrymme, utrustning, yttre miljö samt tillgång till gemensamhetslokaler och service, dels till att lägenhetssammansättningen bör vara varierad för att skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning.

I vårt delbetänkande har vi sökt ytterligare utveckla och precisera innebörden i de bostadssociala målen. Där konstaterade vi att det, trots att bostadsstandarden i allmänhet förbättrats påtagligt under de senaste decennierna, kvarstår väsentliga skillnader mellan olika hushålls boendestandard. Detta gäller inte minst skillnader i utrymmesstandard, vilket också framhålls i direktiven. Ett mera jämlikt boende vad avser bostadsutrymmet för olika hushållstyper och befolkningsgrupper är därför eftersträvansvärt.

Det är emellertid inte enbart utrymmesstandarden som skiljer olika hushålls boendeförhållanden. Bostädernas standard och utrustning liksom bostadsområdenas miljökvaliteter, service, kommunikationer m.m. kan variera avsevärt för olika hushåll och möjligheten för de boende att få ett inflytande över bostädernas förvaltning varierar med skilda upplåtelseformer. Också i dessa avseenden bör en större jämlikhet eftersträvas genom bättre bostäder och bostadsområden samt ett större inflytande för de boende i hyreslägenheter.

I delbetänkandet konstaterade vi också att skillnaderna i hushållssammansättning mellan olika bostadsområden fortfarande är stora vad avser såväl hushållens storlek och sammansättning som deras sociala och ekonomiska förhållanden. I vissa avseenden förefaller boendesegreationen ha ökat, trots aktiva försök att

åstadkomma en allsidigare hushållssammansättning. Ett särskilt problem utgör här den ensidiga lägenhetssammansättning som präglar många bostadsområden och leder till en ensidig sammansättning vad gäller de boendes ålder och hushållens storlek.

Både den bristande jämlikheten vad avser boendestandarden och den ensidiga hushållssammansättningen sammanhänger med väsentliga skillnader i olika hushålls valmöjligheter. Dessa beror i sin tur på skillnader i ekonomiska resurser och inflytandemöjligheter men även på utbudet av bostäder av olika storlek, pris och belägenhet.

Vi har tolkat direktiven så, att eftersom det ekonomiska utrymmet för att höja boendestandarden är begränsat, bör de bostadspolitiska insatserna i första hand koncentreras på att förbättra förhållandena för de hushåll som har den lägsta standarden. Vi har också gjort den bedömningen att den ensidiga hushållssammansättningen i olika bostadsområden kan medföra mer eller mindre allvarliga problem som ibland också kan vara svåra att påverka enbart 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 den segregation som leder till en koncentration av resurssvaga hushåll till vissa områden. För att på sikt uppnå en allsidigare hushållssammansättning, bör valmöjligheterna ökas för de hushåll som har den mest begränsade valfriheten. Detta innebär att både ge dem bättre ekonomiska möjligheter att efterfråga goda bostäder och erbjuda dem en större del av bostadsutbudet.

Det krav på en lägsta godtagbar utrymmesstandard som antogs av riksdagen 1967, dvs. vad som brukar kallas trångboddhetsnorm 2, framstår i dag som ett mycket lågt ställt krav. Denna norm innebär att ett hushåll anses trångbott då det i hushållet finns fler än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade. 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 en-

samstående vuxen kan disponera ett eget sovrum. Denna norm har vi kallat utrymmesnorm 3.

Med hänsyn till den allmänna ekonomiska situationen och de osäkra konsekvenserna av generellt höjda krav på en godtagbar utrymmesstandard, vill vi emellertid inte nu föreslå någon ny utrymmesnorm som skall gälla som ett riktmärke i alla bostadspolitiska sammanhang. Detta ställningstagande utesluter dock inte att vi vill främja en höjd utrymmesstandard även för vissa hushåll som inte är trångbodda enligt den gällande normen. Till frågan om en höjd utrymmesstandard skall vi återkomma senare i detta kapitel.

Detta är i korthet några av de viktigaste bostadssociala målen, såsom vi diskuterade dem i vårt delbetänkande och som de under hand utvecklats under vårt arbete. Vi skall i detta kapitel något utförligare diskutera förutsättningarna för att höja utrymmesstandarden för de hushåll som bor trängst och möjligheterna att komma till rätta med boendesegregationen och de problem som hänger samman med denna. Vi kommer också att beröra frågor om bostädernas och bostadsområdenas kvalitet.

3.2 Utrymmesstandardens utveckling

3.2.1 Den hittillsvarande utvecklingen

Utrymmesstandarden har under de senaste två decennierna höjts väsentligt. Detta gäller i synnerhet för de små hushållen med en eller två personer, men även barnhushållen, som alltid bott trängre än genomsnittet, har fått en påtaglig förbättring, särskilt under 1970-talet. Andelen trångbodda hushåll enligt norm 2, dvs. hushåll med mer än två boende per sovrum, har minskat från 16 % till 4 % mellan 1970 och 1980. Andelen trångbodda barnfamiljer minskade under samma tid från drygt 27 % till knappt 8 % enligt samma norm.

Den höjda utrymmesstandarden beror dels på ett stort nettotillskott av bostäder, vilket skapat förutsättningar för en kraftig

ökning av antalet småhushåll, dels på att bostäderna genomsnittligt blivit större. Den kraftiga ökningen av antalet en- och tvåpersonshushåll har inneburit att de allra största hushållen med fem eller fler personer har minskat något i antal, men antalet barnhushåll har varit i stort sett oförändrat, omkring 1,1 miljoner.

Småhus och flerbostadshus skiljer sig avsevärt från varandra när det gäller fördelningen på olika lägenhetsstorlekar. År 1980 var mer än hälften av lägenheterna i flerbostadshus högst två rum och kök. Endast 12 % var större än tre rum och kök. I småhusen var omkring 70 % större än tre rum och kök. Detta gäller hela beståndet 1980. Även om lägenheterna genomsnittligt är större i nyare bostadshus så består skillnaden mellan flerbostadshus och småhus. I småhus byggda under perioden 1976-1980 utgör lägenheter med minst fyra rum och kök 89 %. Motsvarande andel för flerbostadshus är 17 %.

Den gällande utrymmesnormen, som innebär att en trerumslägenhet är tillräckligt stor för en tvåbarnsfamilj, överensstämmer inte med hur flertalet barnhushåll väljer att bo. År 1970 bodde vartannat barnhushåll så att varje barn kunde få ett eget rum. År 1980 bodde tre fjärdedelar av barnhushållen på detta sätt. De flesta barnhushållen, i synnerhet de med minst två barn, har med tiden sökt sig till lägenheter som är större än tre rum och kök. Även familjer med bara ett barn har i stigande utsträckning valt större lägenheter. År 1980 bodde nära hälften av ettbarnshushållen i lägenheter med minst fyra rum och kök, vilket är en avsevärd standardhöjning sedan år 1970 då tre fjärdedelar av ettbarnshushållen bodde i lägenheter med högst tre rum och kök.

Oavsett hur man bedömer det berättigade i den standardhöjning som kommit barnhushållen till del, så innebär denna faktiska utveckling att lägenhetssammansättningen i flerbostadshus är illa anpassad till barnfamiljernas önskemål om utrymme. Eftersom det finns så få lägenheter med mer än tre rum och kök i flerbostadshus, har barnhushållens utrymmesstandard under 1970-talet framför allt höjts genom att en större andel barnhushåll flyttat in i

småhus. År 1970 bodde knappt hälften av barnhushållen i småhus, år 1980 omkring två tredjedelar. En följd härav är således att barnhushållen kommit att utgöra en allt mindre del av hushållen i flerbostadshusområden. Till detta kan läggas att i omkring en fjärdedel av de barnhushåll som bor i flerbostadshus finns det bara en förälder. Huvuddelen av dessa är tvåpersonershushåll.

Flerbostadshusområden domineras därför i allmänhet av småhushåll med en eller två personer och ju äldre ett område är desto större blir denna dominans. Denna ensidiga befolkningssammansättning är alltså en konsekvens av den demografiska segregation som fortgår genom att allt färre barnhushåll väljer att bo i flerbostadshus.

I våra direktiv har den ensidiga befolkningssammansättningen i flerbostadshusområden framhållits som ett särskilt allvarligt problem. Där sägs att det är önskvärt att förändra lägenhetssammansättningen mot en större andel stora lägenheter så att det skapas förutsättningar för en i demografiskt avseende allsidigare hushållssammansättning i flerbostadshusområdena. Enligt direktiven skulle bättre förutsättningar för barnhushåll att flytta in i och bo kvar i flerbostadshusområden leda till en större social stabilitet i dessa områden.

Att förändra lägenhetssammansättningen i det flerbostadshusbestånd vi har i dag, är inte något som kan göras enkelt inom en snar framtid. Det kan vara tekniskt och administrativt komplicerat, medföra höga kostnader och komma i konflikt med andra sociala mål som t.ex. att möjliggöra kvarboende, särskilt för äldre människor, eller ett långtgående inflytande för de boende. En viktig förutsättning för att uppnå målet om en allsidigare hushållssammansättning är ju också att barnfamiljer faktiskt kommer att efterfråga större lägenheter i flerbostadshus. Huruvida man kan räkna med en sådan ökad efterfrågan i framtiden påverkas av många faktorer, men av stor vikt torde tillgången på större lägenheter i småhus vara. Vi skall i kap. 6, Allmännyttiga företag, återkomma till frågan om en förändrad lägenhetssammansättning i flerbostadshus.

Det är emellertid inte bara flerbostadshusområden som präglas av en ensidig befolkningssammansättning. Nyare småhusområden domineras av barnfamiljer medan äldre småhusområden domineras av småhushåll i nästan samma utsträckning som äldre flerbostadshusområden. Dessa småhushåll består dock till övervägande del av medelålders eller äldre hushåll. Ett utmärkande drag för boendet i småhus är att föräldrar ofta bor kvar sedan barnen flyttat hemifrån, även om man har betydligt större utrymme än vad som kan anses behövas för en eller två personer.

I alla typer av bostadsområden sker det med tiden en stark utglesning av befolkningen genom att hushållsstorlekarna minskar. Detta är och har varit ett stabilt mönster under de senaste decennierna. I nybyggda bostäder har det flyttat in relativt många barnhushåll, men barnhushållens andel har successivt minskat i det äldre beståndet.

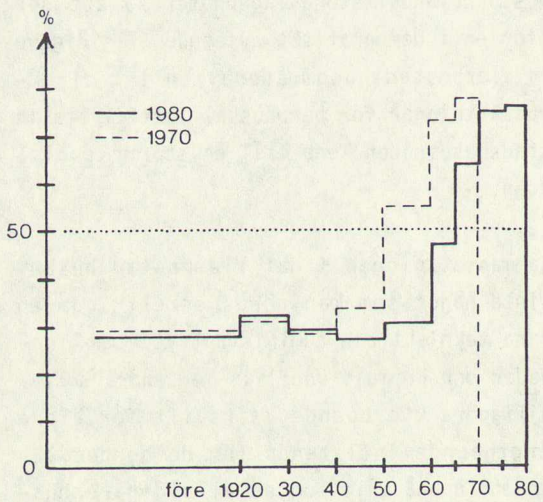

Fig. 3.1 Andelar barnhushåll av samtliga hushåll år 1970 resp. 1980 i småhus byggda under olika perioder.

Källor: FoB 1970 och FoB 1980

Fig. 3.1 visar andelarna barnhushåll åren 1970 och 1980 i småhus byggda under olika perioder. Vid båda tidpunkterna fanns det omkring 75 % barnhushåll i de hus som var högst 10 år gamla. I hus som var 20 år eller äldre minskade andelen till omkring 30 %. Denna andel tycks utgöra en balanspunkt som innebär att barnhus-

hållen visserligen även flyttar in i äldre hus, men i väsentligt lägre utsträckning än vad som gäller i nyproduktionen.

Barnhushållens kraftigt förbättrade utrymmesstandard under 1970-talet sammanhänger uppenbarligen med det stora nettotillskottet av stora lägenheter i småhus. I dag är situationen en annan. Nybyggandet har minskat betydligt och förväntas ligga på en låg nivå även under det närmaste decenniet. Frågan är då vad konsekvensen av detta kan bli om man antar att utglesningen även i framtiden kommer att följa samma mönster som hittills.

I vårt delbetänkande diskuterade vi i anslutning till denna utveckling möjligheten att de små, äldre hushållen i starkt stigande utsträckning skulle få en allt högre utrymmesstandard, särskilt i småhus, genom att helt enkelt bo kvar i rymliga lägenheter när barnen flyttat hemifrån. Samtidigt skulle det kunna finnas en risk för att utrymmesstandarden för barnhushåll skulle komma att försämras, eftersom nyproduktionen väntades bli låg. Tanken var att de utbjudna äldre och större lägenheterna kanske inte skulle räcka till för att tillgodose barnhushållens önskemål om utrymme. I följande avsnitt skall vi närmare undersöka förutsättningarna för en fortsatt höjd utrymmesstandard för de större hushållen.

3.2.2 Den framtida utvecklingen

För att besvara frågan om vilka möjligheter de framtida barnhushållen har att efterfråga så stora bostäder att de kan få en utrymmesstandard som motsvarar den som flertalet barnhushåll har i dag har vi gjort två prognoser, en för riket och en för Storstockholmsområdet. En utförlig redovisning av dessa beräkningar finns i bil. 1.

Frågan om fördelning av bostadsutrymme gäller emellertid inte bara i vilken utsträckning hushållen bor i tillräckligt stora bostäder, utan också det tillgängliga utrymmets fördelning i stort. Ett annat syfte med prognoserna har därför varit att söka belysa utrymmesstandardens framtida utveckling även för de mindre hushållen.

Behovet av bostäder under de närmaste decennierna skall i huvudsak tillgodoses inom det bostadsbestånd som vi har i dag. Vi vet i stora drag hur detta är fördelat på olika hustyper, upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar, vilken standard olika årgångar av bostadsbebyggelsen har och var bostäder av skilda slag vanligen är lokaliserade. Därför kan vi genom antaganden om hur beståndet i framtiden kommer att tas i anspråk, skapa oss en bild av hur olika hushållstyper kommer att bo, inte bara vad gäller utrymmesstandarden, utan även hur de fördelar sig geografiskt. Det sistnämnda är av betydelse om man vill söka belysa den demografiska segregationens utveckling.

Som underlag för beräkningarna har vi använt folk- och bostadsräkningarna och aktuella befolknings- och hushållsprognoser. Ett centralt antagande är att hushållens tendens att bo kvar när barnen flyttat hemifrån blir oförändrad, och att därmed den starka tendensen att andelen barnhushåll sjunker med bostädernas ålder kommer att bestå. Eftersom lägenheterna är mindre i flerbostadshus är utvecklingen där annorlunda, men om man enbart betraktar de större lägenheterna blir mönstren mycket likartade i småhus och flerbostadshus, vilket framgår av fig. 3.2. Vidare antar vi att den tillkommande nyproduktionens inriktning på olika lägenhetsstorlekar kommer att vara ungefär densamma som i dagens nyproduktion. Därvid skiljer vi på små lägenheter, dvs. sådana med högst tre rum och kök, och stora lägenheter, dvs. sådana med fyra rum och kök eller större. Som framgått ovan är det ju tillgången på lägenheter med minst fyra rum och kök som är avgörande för om de större barnhushållen kan få tillräckligt stora bostäder.

I prognoserna skiljer vi på tre hushållstyper, nämligen ettbarnshushåll, som består av två eller tre personer, flerbarnshushåll, som består av hushåll med minst två barn eller hushåll med minst fyra personer varav ett barn, samt övriga hushåll, som alltså utgörs av alla barnlösa hushåll. De senare består till 90 % av småhushåll med en eller två personer. Som barn räknas personer under 18 år.

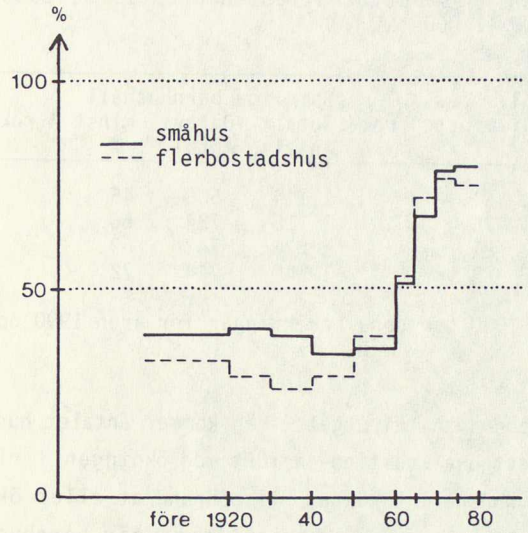

Fig. 3.2 Andel barnhushåll av samtliga hushåll år 1980 i småhus resp. flerbostadshus i lägenheter med minst fyra rum och kök efter byggnadsperiod

Källa: FoB 80

Med antaganden om en oförändrad omfattning av kvarboendet och ett visst nettotillskott av bostäder har vi beräknat hur de nämnda hushållstyperna åren 1990 och 2000 kommer att fördela sig på stora och små lägenheter i småhus resp. flerbostadshus.

Enligt de beräkningar vi gjort, kommer barnhushållens utrymmesstandard inte att försämras så till vida att en större andel av flerbarnshushållen kommer att bo i lägenheter som är mindre än fyra rum och kök. En fortsatt förbättring är troligare, även om den blir mycket begränsad jämfört med utvecklingen under 1970-talet. Denna standardförbättring är främst en följd av att barnhushållen kommer att minska i antal. Tab. 3.1 visar hur antalet barnhushåll och flerbarnshushåll enligt våra beräkningar utvecklas mellan åren 1970 och 2000 samt hur stor del av dessa som bor i större lägenheter.

Tab. 3.1 Barnhushållens bostadsförhållanden åren 1970, 1980, 1990 och 2000 (1 000-tal, %)

År	Flerbarnshushåll			Samtliga barnhushåll		
	Totalt Antal	Därav i minst 4 rok Antal	%	Totalt Antal	Därav i minst 4 rok Antal	%
1970	732	397	54	1 114	500	45
1980	726	553	76	1 116	734	66
1990	680	553	81	1 076	742	69
2000	665	552	83	1 040	744	72

Källor: FoB 1970, FoB 1980 och egna beräkningar för åren 1990 och 2000.

Enligt den hushållsprognos som vi utgått från kommer antalet hushåll i Storstockholm att öka kraftigt jämfört med ökningen i riket, medan antalet barnhushåll beräknas bli oförändrat eller öka med något tusental. I tab. 3.2 visas utvecklingen för barnhushållen i Storstockholm. Även här kan man förvänta sig en förbättring av barnhushållens utrymmesstandard, delvis som en följd av ett relativt stort tillskott av större bostäder.

Tab. 3.2 Barnhushållens bostadsförhållanden i Storstockholm åren 1970, 1980, 1990 och 2000 (1 000-tal, %)

År	Flerbarnshushåll			Samtliga barnhushåll		
	Totalt Antal	Därav i minst 4 rok Antal	%	Totalt Antal	Därav i minst 4 rok Antal	%
1970	114	60	52	180	75	42
1980	110	81	73	181	108	60
1990	107	87	81	185	119	64
2000	113	95	84	183	129	70

Källor: FoB 1970, FoB 1980 och egna beräkningar för åren 1990 och 2000.

Den väsentliga slutsatsen av beräkningarna är att de farhågor, som vi tidigare uttryckt om att barnhushållens boendeförhållanden skulle kunna försämras, inte synes vara berättigade. En viss fortsatt förbättring är troligare, även om inga särskilda åtgärder vidtas för att förbättra barnfamiljernas boendeförhållanden. Förbättringen blir å andra sidan mycket begränsad i förhållande till utvecklingen under 1970-talet. Under detta decennium ökade

andelen av flerbarnshushållen i minst fyra rum och kök med 22 procentenheter, medan ökningen under 1980- och 1990-talen beräknas bli endast 5 resp. 2 procentenheter. Ökningen beror huvudsakligen på att antalet flerbarnshushåll minskar. Förutsättningarna för en fortsatt höjning av utrymmesstandarden för de större hushållen måste således bedömas som goda och en snabbare höjning av barnhushållens utrymmesstandard torde kunna åstadkommas med relativt måttliga stödåtgärder.

Det är emellertid viktigt att framhålla att de beräkningar vi gjort också visar att utrymmesstandarden för de barnlösa hushållen kommer att höjas kraftigt. Medan antalet barnhushåll i lägenheter med minst fyra rum och kök ökar mycket måttligt mellan år 1980 och 2000 från 734 000 till 744 000, där hela ökningen faller på ettbarnshushållen, kommer antalet övriga hushåll i de större lägenheterna att öka med omkring 400 000 från drygt 600 000 till över en miljon under samma period. Beräkningsresultatet för alla hushållstypers fördelning på mindre och större lägenheter i hela riket illustreras i fig. 3.3. Av denna framgår, att den takt i vilken småhushållens utrymmesstandard kommer att höjas är väsentligt snabbare än vad som gäller för barnhushållen. Ännu år 2000 kommer det att finnas mer än 100 000 barnhushåll som bor så att varje barn inte kan disponera ett eget rum. Huvuddelen av dessa kommer att finnas i flerbostadshus och omkring en fjärdedel av barnhushållen i flerbostadshus år 2000 kommer att bo så att de inte har möjlighet att ge varje barn ett eget rum.

En annan konsekvens är att andelen barnhushåll i flerbostadshus kommer att minska ytterligare, vilket har betydelse för utvecklingen av den demografiska segregationen. Med de antaganden som gjorts, kommer förutsättningarna för en integration av barnfamiljer i flerbostadshusområden inte att förbättras. Antagandena om att även tillkommande flerbostadshus till 80 % kommer att bestå av lägenheter med mindre än fyra rum och kök torde vara betydelsefulla för detta beräkningsresultat. Detta talar för att det är angeläget att öka andelen stora lägenheter i flerbostadshus, inte enbart genom en annan inriktning av nyproduktionen, utan även

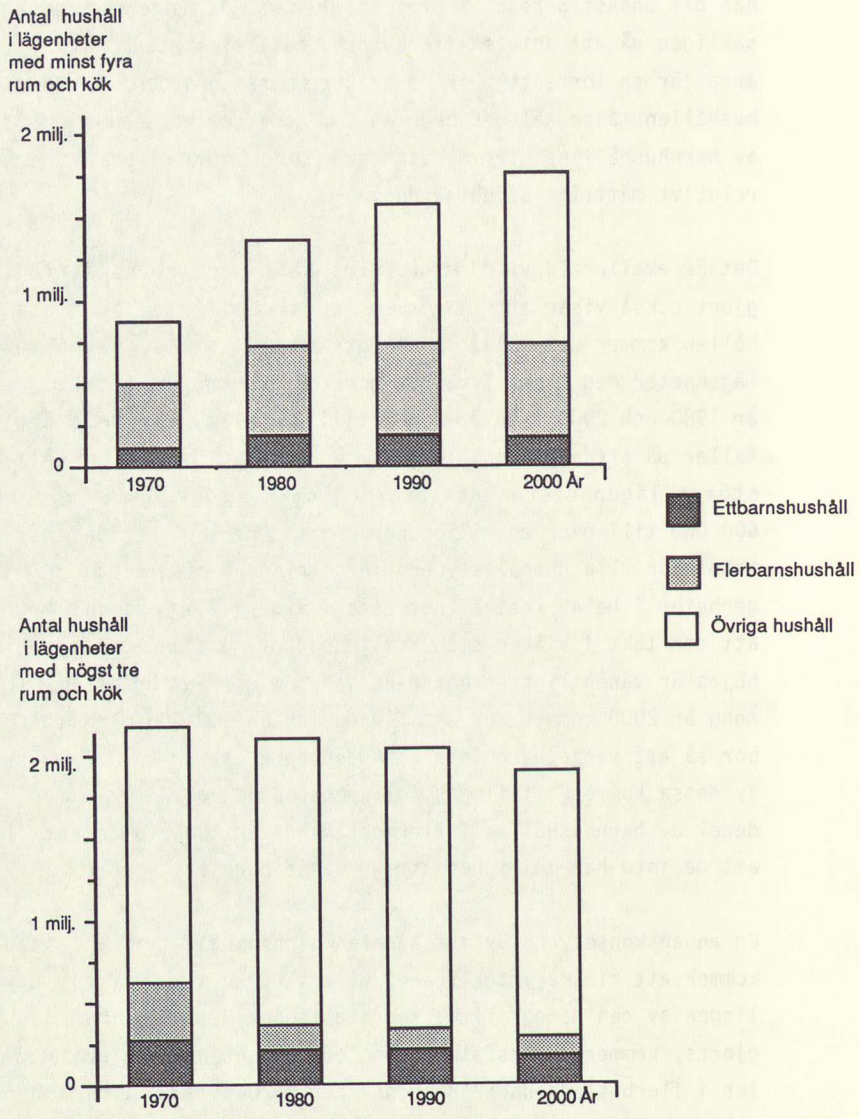

Fig. 3.3 Antal ettbarnshushåll, flerbarnshushåll och övriga hushåll i lägenheter med minst fyra rum och kök resp. högst tre rum och kök åren 1970, 1980, 1990 och 2000.

Källor: FoB 70, FoB 80 och egna beräkningar för åren 1990 och 2000.

genom förändringar av lägenhetssammansättningen i det befintliga flerbostadshusbeståndet.

Även om den väsentliga slutsatsen av de beräkningar vi gjort är att barnhushållens utrymmesstandard sannolikt inte kommer att försämras, är det viktigt att konstatera de skilda utvecklingar som kan väntas gälla barnhushåll och övriga hushåll.

Barnhushållens utrymmesstandard ökar måttligt, främst som en följd av deras minskande antal. Småhushållen fortsätter att höja sin utrymmesstandard påtagligt, trots att dessa hushåll ökar i antal. Ur fördelningspolitisk synpunkt är inte denna utveckling tillfredsställande. Detta är ett skäl till att vi vill förbättra de resurssvaga barnhushållens möjligheter att efterfråga och få tillgång till större lägenheter.

3.3 En höjd utrymmesstandard

Den nu gällande trångboddhetsdefinitionen, norm 2, som innebär att hushåll skall anses vara trångbodda i de fall då det finns fler än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade, antogs år 1967 av riksdagen som ett riktmärke för den framtida bostadspolitiken. I dag är det en mycket liten andel av hushållen som är trångbodda enligt norm 2, uppskattningsvis mellan 2 och 3 %. Flertalet hushåll har en väsentligt högre utrymmesstandard än vad som enligt normen förutsätts vara en lägsta godtagbar utrymmesstandard. I mer än 60 % av hushållen år 1980 kunde varje hushållsmedlem disponera ett eget sovrum och i mer än en fjärdedel av hushållen fanns det därutöver ytterligare minst ett sovrum. Dessa andelar har sannolikt ökat väsentligt efter 1980.

En betydande standardhöjning har alltså kommit flertalet hushåll till del och skillnaden mellan den utrymmesstandard som majoriteten av hushållen har och vad som enligt den gällande utrymmesnormen förutsätts vara en lägsta godtagbar utrymmesstandard är i dag mycket stor. I vårt delbetänkande uttalade vi oss i princip

för ett nytt riktmärke för vad som bör vara en eftersträvansvärd lägsta utrymmesstandard. Vi kallade detta utrymmesnorm 3.

Utrymmesnorm 3 innebär att hushåll skall anses vara trångbodda i de fall då de bor i bostäder där antalet rum inte räcker för att ge varje barn och ensamstående vuxen möjlighet att disponera ett eget rum, kök och ett rum oräknade.

Vi är emellertid inte i dag beredda att föreslå någon ny utrymmesnorm. Det finns flera skäl till detta. Ett skäl är att syftet med en ny utrymmesnorm lätt kan misstolkas. Detta framgår bl.a. av vissa remissvar på vårt delbetänkande.

Själva ordvalet har i vissa fall lett tankarna fel. I enlighet med ett vanligt språkbruk i samband med diskussioner om utrymmesstandard har vi i delbetänkandet använt uttrycken "norm" och "utrymmesnorm". Detta kan uppfattas så att det handlar om att införa tvingande bestämmelser av något slag. Även om det kan vara oklart vilken status den nu gällande utrymmesnormen har, så är det helt klart att denna inte har någon legal status såsom fallet är med t.ex. de föreskrifter som utgör villkor för byggnadslov och som också brukar kallas normer.

Det har varit vår mening att en utrymmesnorm skall uppfattas som en rekommendation, inte till de boende om hur de skall välja bostad, utan i första hand till de statliga och kommunala organ som ansvarar för bostadsförsörjning och bostadsanvisning. Det handlar således inte om att tvinga någon att bo på ett visst sätt, utan att med olika medel göra det möjligt för alla att välja tillräckligt stora bostäder. I delbetänkandet angav vi två principiellt skilda funktioner som en utrymmesnorm kan ha.

För det första kan normen ses som ett enkelt men entydigt riktmärke för vad som är en eftersträvansvärd lägsta godtagbar utrymmesstandard. Den utgör då en precisering av det bostadspolitiska målet att hela befolkningen skall beredas tillräckligt stora bostäder.

För det andra kan normen ses som ett kriterium för att avgöra vad som är ett rimligt utrymmesbehov i samband med t.ex. bostadsförmedling eller vid utformning av regler för bostadsbidrag. Det är i denna senare funktion som den får direkta fördelningspolitiska och ekonomiska konsekvenser.

Indirekt och på längre sikt kan höjda krav på en lägsta godtagbar utrymmesstandard också få andra ekonomiska följder. I den mån det krävs stora investeringar i bostadsbestånd och bostadsförsörjning för att på sikt anpassa bostadsbegyggelsen till nya behov, kan de ekonomiska konsekvenserna bli betydande. Det bestånd vi har i dag skulle kunna räcka för att tillgodose utrymmesbehovet för alla hushåll. Av sociala och allmänrättsliga skäl torde det emellertid vara svårt att utjämna standardskillnader utan förändringar av beståndet och nyproduktionens inriktning. De ekonomiska följderna av detta är svåra att bedöma.

Såsom vi definierat utrymmesnorm 3 så innebär denna att den minsta lägenhet som kan godtas för permanent boende är en tvårumslägenhet. I vårt delbetänkande framhöll vi de problem som skulle kunna bli följden av att alla enrumslägenheter försvinner alltför snabbt. Vår uppfattning är att det tillsvidare finns skäl att bibehålla en stor del av enrumslägenheterna i beståndet. Detta innebär dock inte att enrumslägenheter allmänt bör betraktas som lämpliga permanentbostäder för alla ensamboende.

Av vad vi hittills sagt framgår att vi inte vill föreslå någon ny utrymmesnorm då det är oklart hur ett sådant förslag skulle tolkas och då konsekvenserna av normens tillämpning i vissa avseenden blir osäkra. Genom att avstå från att föreslå någon ny norm vinner vi emellertid också en fördel. Vi kan då ge en mer nyanserad beskrivning av på vilket sätt och för vilka kategorier det är önskvärt att höja utrymmesstandarden. En utrymmesnorm måste med nödvändighet bli en förenkling av de bostadspolitiska ambitionerna och den är därför inte tillämplig för varje enskilt fall.

Detta utesluter inte att det kan finnas behov av enkla och entydiga mått av det slag som utrymmesnormerna är exempel på. För

att ge en översiktlig bild av utrymmesstandarden, dess utveckling och fördelning kan det vara motiverat att särskilja fler standardnivåer än de som definieras genom norm 2 och norm 1. Norm 1 betecknar den utrymmesnorm som tillämpades före år 1967. Det finns väsentliga skillnader i utrymmesstandard även bland de hushåll som inte är trångbodda enligt norm 2. Dessa bör kunna beskrivas på ett enkelt och överskådligt sätt. Detta har bl.a. bostadsstyrelsen, statistiska centralbyrån och socialforskningsinstitutet också gjort i sina redovisningar av boendeförhållanden under senare år. De har använt såväl norm 3 som andra utrymmesmått för att ge en fullständigare beskrivning av utrymmesstandardens fördelning.

Ytterligare ett skäl till att avstå från att föreslå en ny utrymmesnorm är att man därigenom undviker att på alltför enkla grunder peka ut vad som är eller inte är en acceptabel utrymmesstandard. Med den relativt höga boendestandard som hushållen över lag har i dag, torde det vara rimligt att i de flesta fall betrakta trångboddhet enligt norm 2 som helt otillfredsställande. En tvåbarnsfamilj i en tvårumslägenhet har inte en acceptabel utrymmesstandard. Däremot är det tveksamt om man kan hävda att en tvåbarnsfamilj i en trerumslägenhet bor så trångt att detta alltid bör betraktas som ett oacceptabelt förhållande. För vissa barnhushåll kan det givetvis medföra allvarliga olägenheter att barnen måste dela rum, att kök och vardagsrum måste tas i anspråk för sovplatser eller att föräldrar och barn delar rum. Detta gäller särskilt då barnen är något äldre eller då något sovrum är dimensionerat för endast en person. I andra fall kan dock problemen vara mindre, som i de hushåll där barnen är mycket små. På samma sätt kan det vara lättare för unga ensamboende att bo i en enrumslägenhet än vad det är för äldre.

I de flesta remissyttranden över delbetänkandet berörs förslaget om en ny utrymmesnorm och i de fall då ställningstaganden görs tillstyrker flertalet remissinstanser i princip vårt förslag. I många fall görs dock detta med reservationen att en sådan norm inte får innebära att alla enrumslägenheter snabbt försvinner ur beståndet. Några remissinstanser anser också att norm 3 innebär

ett otillräckligt krav på vad som bör betraktas som en lägsta godtagbar utrymmesstandard och föreslår i stället att varje person i ett hushåll bör kunna disponera ett eget rum. I de fall då förslaget avstyrks görs detta i regel med hänvisning till att samhällsekonomin inte tillåter några höjda standardkrav.

Att vi avstår från att föreslå någon ny utrymmesnorm skall inte uppfattas så att vi tillbakavisar vad flertalet remissinstanser ser som önskvärt. Tvärtom menar vi att det finns skäl att med olika medel söka förbättra utrymmesstandarden inte enbart för det fåtal hushåll som i dag är trångbodda enligt den gällande utrymmesnormen, utan även för vissa andra hushåll. Detta kräver emellertid nyanserade bedömningar av vilka åtgärder som är mest angelägna och i vissa fall måste en höjd utrymmesstandard ses som ett mål på längre sikt.

Som vi tidigare visat är utrymmesstandarden mycket ojämnt fördelad. Särskilt påtagligt blir detta då man jämför barnhushåll med hushåll utan barn. Därför vill vi inrikta åtgärderna för att höja utrymmesstandarden så att främst barnhushållen får bättre möjligheter att efterfråga tillräckligt stora bostäder.

Det finns flera skäl till att vi vill inrikta stödåtgärderna på förbättringar av barnfamiljernas boendesituation. Det är visserligen så att utrymmesstandarden för andra typer av hushåll också är mycket ojämnt fördelad och att flertalet barnhushåll i dag har en god utrymmesstandard, men vår bedömning är att trångboddhet framför allt är ett problem för en betydande del av barnhushållen. Nu liksom förr är barnfamiljerna oftare än andra hushåll trångbodda. Detta gäller i synnerhet flerbarnsfamiljerna. Möjligheterna för de större hushållen att höja sin utrymmesstandard begränsas av utbudet av tillräckligt stora bostäder. Barnfamiljerna har i dag ofta en ansträngd ekonomi jämfört med andra hushåll. Samhället har ett särskilt ansvar för att skapa goda levnadsförhållanden för barnen. Detta gäller även boendeförhållandena.

Enligt de beräkningar som vi redogjort för i föregående avsnitt, finns det relativt goda förutsättningar för en fortsatt höjning av barnhushållens utrymmesstandard. Med de antaganden som gäller för prognosen, kommer dock ett betydande antal barnhushåll att ännu år 2000 ha en väsentligt lägre utrymmesstandard än vad den överväldigande majoriteten av hushållen har. Det är därför önskvärt att med ekonomiskt stöd göra det möjligt för fler barnhushåll att välja en tillräckligt stor bostad. Vi anser, att på sikt skall inga barnhushåll av ekonomiska skäl tvingas acceptera en så liten bostad att inte varje barn har möjlighet att disponera ett eget sovrum. Det finns också skäl att särskilt stimulera efterfrågan på en god bostadsstandard. Med hänsyn till den ekonomiska situation som många barnhushåll befinner sig i, anser vi att bostadsbidragen bör knytas till de faktiska boendekostnaderna i stället för som nu ofta fungera som ett allmänt konsumtionsstöd. Till våra förslag vad gäller bostadsbidragen skall vi återkomma i kap. 5.

För att tillgodose de större barnhushållens utrymmesbehov krävs också att det finns ett tillräckligt stort utbud av rymliga bostäder. Som vi tidigare nämnt, finns det skäl att förändra lägenhetssammansättningen i flerbostadshusområden mot en större andel stora lägenheter. Åtgärder för att underlätta en sådan långsiktig förändring föreslås i kap. 6. I dag finns de större bostäderna företrädesvis i egnahem. Vi föreslår därför också i kap. 6 att de allmännyttiga bostadsföretagen får ett visst stöd för att förvärva småhus som kan hyras ut till större hushåll och i kap. 4 föreslår vi att förvärvsstöd ges direkt till större barnhushåll med låga inkomster så att de lättare kan skaffa ett eget hus.

Vi har hittills uppehållit oss vid möjligheterna att förbättra vissa barnhushålls utrymmesstandard. Som vi nämnt, finns det emellertid även barnlösa hushåll som rimligen borde ges möjligheter att bo i större bostäder även om det stora flertalet sådana hushåll måste anses ha en god utrymmesstandard. Det kan exempelvis gälla vissa pensionärspar som bor i tvårumslägenheter, men också ensamstående äldre eller medelålders personer som bor i

enrumslägenheter. Vi ser det som en angelägen bostadspolitisk uppgift att på något längre sikt söka undanröja dessa brister. För närvarande anser vi dock att det inte finns något ekonomiskt utrymme för att med stödåtgärder underlätta för dessa hushåll att skaffa sig större bostäder. Önskemålet om att höja även vissa av de barnlösa hushållens utrymmesstandard måste stå tillbaka för andra krav på resursinsatser för dessa hushåll. Situationen i dag är sådan att många hushåll utan barn med låga inkomster har stora svårigheter att över huvud taget klara sina boendekostnader utan socialbidrag. Det är därför angeläget att återinföra bostadsbidrag även till vissa barnlösa hushåll vilket vi föreslår i kap. 5. Vi prioriterar således detta framför stödåtgärder i syfte att allmänt höja utrymmestandarden för vissa av de mindre hushållen.

Sammanfattningsvis menar vi att det finns skäl att främja en höjd utrymmesstandard, främst för vissa barnhushåll, även om vi inte nu vill föreslå någon ny utrymmesnorm. På något längre sikt kan det te sig naturligt att eftersträva en sådan utrymmesstandard för alla hushåll att varje barn och ensamstående vuxen kan disponera ett eget rum. Medlen för att uppnå detta mål är att genom olika åtgärder tillhandahålla tillräckligt många bostäder av lämplig storlek och göra det ekonomiskt möjligt för alla hushåll att välja en tillräckligt stor bostad. I vilken takt dessa åtgärder kan vidtas beror dock i hög grad på den framtida ekonomiska utvecklingen. Troligen kommer det också alltid att finnas ett antal hushåll som av ett eller annat skäl väljer att bo väsentligt trängre än genomsnittet. Det kan gälla t.ex. då tillgången på stora lägenheter är begränsad i eftertraktade lägen eller i sådana situationer i livscykeln som då en familj får barn och inte anser sig behöva en större bostad genast. Strävan bör emellertid vara att minska trångboddheten så långt att vad som kvarstår inte behöver betraktas som något missförhållande.

3.4 Bostädernas och bostadsområdenas kvalitet

3.4.1 Inledning

I våra direktiv sägs inte uttryckligen att bostädernas och bostadsområdenas kvalitet skall behandlas. Indirekt berörs de dock bl.a. i anslutning till frågor om bostadsbeståndets förnyelse, förändring och förbättring. Miljöfrågor har också stor betydelse i diskussioner om bostadsbeståndets utnyttjande och om boendesegregationen. Vidare har många remissinstanser i yttranden över kommitténs delbetänkande anfört som en brist att kvalitets- och miljöfrågor behandlats mycket litet. Det finns därför skäl för oss att något utförligare redovisa vår syn i dessa frågor.

Samhällets ansvar för den fysiska miljöns utformning åvilar huvudsakligen kommunerna. Statens roll begränsas dels till byggnadslagstiftningen och de tillämpningsföreskrifter som utarbetas i anslutning till denna, dels till de villkor som ställs för att erhålla statliga lån och bidrag. Inom ramen för gällande lagstiftning och låneregler har kommuner och enskilda byggherrar kunnat utforma bostäder och bostadsområden med vad som kan bedömas vara stora kvalitetsskillnader.

Såväl lagstiftning som låneregler har främst inriktats på att reglera den enskilda bostadens utformning och bostadshusens tekniska utförande. Jämfört härmed har den yttre miljön, dvs. bostadsområdenas utformning och innehåll, i liten utsträckning varit föremål för statlig reglering.

De föreskrifter som finns i Svensk Byggnorm gäller huvudsakligen tekniska frågor och syftar till att garantera ett minimum av säkerhet och hygien i byggnader. En mycket liten del av föreskrifterna handlar om att på motsvarande sätt garantera ett minimum av användbarhet, bekvämlighet och trevnad. Det är dessa sistnämnda föreskrifter som oftast utsatts för kritik och anses allvarligt begränsa möjligheterna att åstadkomma inte bara billiga utan även goda bostäder.

Några centralt utfärdade detaljföreskrifter för den yttre miljöns utformning finns knappast. De råd och anvisningar om trafik, parkering, lekplatser m.m. som planverket gjort, utgör inga bindande föreskrifter. Många kommuner har emellertid valt att använda dessa anvisningar som förutsättningar för sin markanvändningsplanering, varför de ofta kommit att framstå som om de har en annan status.

Även lånevillkoren gäller huvudsakligen egenskaper hos lägenheter eller hus. De reglerar vilka material, areor och utrustningsmängder som kan belånas resp. är berättigade till räntebidrag. För den yttre miljön, dvs. markbehandling, vegetation, utomhusutrustning m.m. ges endast schablonbelopp.

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet växte det fram en stark kritik mot utformningen av de då nybyggda bostadsområdena. Den gemensamma bostadsmiljöns betydelse kom att uppmärksammas mer än vad som synes varit fallet tidigare. En vanlig karakteristik av miljonprogrammets flerbostadshusområden var att de enskilda bostäderna var av god kvalitet men att den yttre miljön hade stora brister.

För att söka avhjälpa bristerna i den gemensamma miljön inrättades i mitten av 1970-talet statliga bidrag för förbättring av bostadsmiljöer. Några bestämda regler för hur miljöerna skall förbättras finns dock inte. Bidragsansökningar prövades fram till 1979 av en särskild boendemiljödelegation. Sedan dess handlägger länsbostadsnämnderna miljöförbättringsbidragen.

Det är nu aktuellt att ersätta den gällande byggnadslagstiftningen med en ny plan- och bygglag. Enligt det förslag som förelagts riksdagen kommer kommunerna att få ett ännu större ansvar för miljöutformningen än vad som är fallet idag. Det är oklart vad detta kan komma att innebära vad gäller förutsättningarna att från samhällets sida hävda goda bostadsmiljöer. Tillämpningsföreskrifterna torde i huvudsak få samma omfattning och syfte även om det möjligen kommer att ställas färre eller mindre precisa krav i

en ny byggnorm. Krav på byggnadslov för utformning av friytor för utevistelse och lek på tomtmark skall enligt förslaget slopas.

Med det bostadsförbättringsprogram som nu håller på att genomföras söker statsmakterna bidra till att förbättra i första hand det något äldre bostadsbeståndet vad avser bostädernas, bostadshusens och den gemensamma miljöns tekniska kvalitet och öka tillgängligheten för alla människor.

Detta är i korthet de kvalitetspåverkande styrmedel som staten förfogar över. De synpunkter vi lämnar i detta avsnitt anknyter främst till dessa.

3.4.2 Brister hos bostäder och bostadshus

Den omfattande nyproduktionen av bostäder under de senaste decennierna tillsammans med en omfattande rivning samt modernisering och ombyggnad av äldre bostadshus har medfört att yngre och väl utrustade lägenheter dominerar i det bostadsbestånd vi har i dag.

Trots detta kvarstår brister när det gäller utrustningsstandarden. Omkring 270 000 lägenheter saknade 1980 någon eller flera av de moderna bekvämligheter som innebär att de inte har vad som i bostadssaneringslagen kallas lägsta godtagbara standard. Drygt hälften av dessa finns i småhus och det vanligaste är att bostaden saknar bad eller dusch. I sådana fall klassificeras lägenheterna som halvmoderna. Omkring 100 000 lägenheter klassificeras som omoderna och saknar även elemäntära bekvämligheter som vatten och avlopp, WC eller centralvärme. Dessa finns till övervägande del i småhus.

Totalt utgör de lägenheter som enligt definitionen inte är fullt modernt utrustade en relativt liten andel av bostadsbeståndet. Ett särskilt problem är emellertid att äldre människor i större utsträckning än andra bor i ofullständigt utrustade bostäder. År 1980 bodde vart tionde pensionärshushåll i halvmoderna eller omoderna lägenheter.

En annan brist utgör avsaknaden av ett fullständigt kök i bostaden. Detta gällde 1980 omkring 160 000 lägenheter varav 150 000 fanns i flerbostadshus och till övervägande del i de allra minsta lägenhetsstorlekarna. En tredjedel av dessa är inte fullt modernt utrustade. Även här finns många äldre hushåll. Omkring 7 % av pensionärshushållen bor i lägenheter utan fullständigt kök.

En stor del av bostadsbeståndets lägenheter är illa anpassade för människor med olika rörelsehinder. Detta gäller inte enbart den äldre bebyggelsen utan även delar av det moderna bostadshusbeståndet. Avsaknad av hiss, knappa mått i hygienrum, sovrum m.m. utgör hinder inte enbart för rullstolsbundna utan även för äldre med mindre grava rörelsehinder.

Bostadsbyggnadernas tekniska skick är givetvis en betydelsefull kvalitetsfråga. Enligt de undersökningar som genomförts av byggforskningsinstitutet, är en stor del av bostadsbeståndet i behov av underhållsåtgärder eller tekniska förbättringar (N Tolstoy, B Svennerstedt: "Reparationsbehov i bostäder och lokaler." M 84:10, Statens institut för byggnadsforskning.) Detta gäller inte enbart de äldre bostadshusen, utan även nyare hus med brister i det tekniska utförandet.

De brister vi nämnt här som gäller bostädernas och bostadsbyggnadernas kvalitet är redan föremål för statliga åtgärder genom bostadsförbättringsprogrammet. En samlad utvärdering av detta program planeras till hösten 1986 och innan denna har gjorts, finner vi ingen anledning att föreslå ytterligare åtgärder för att komma tillrätta med de brister som berörts ovan.

Till brister vad avser bostädernas och bostadshusens kvalitet kan även räknas den ensidiga lägenhetsfördelning som utmärker många flerbostadshusområden. Detta problem återkommer vi till i kap. 6, men det finns skäl att här framhålla att de åtgärder som vidtas för att förbättra bostadshusens standard och tillgänglighet lämpligen kan kombineras med åtgärder för att förändra lägenhetsfördelningen mot en större andel stora lägenheter.

De enskilda bostadslägenheternas utformning med hänsyn till användbarhet, bekvämlighet och trevnad ägnas litet intresse i dag. Vad som har förekommit under senare år är en kritik av de föreskrifter som syftar till att garantera dessa kvaliteter och det har propagerats för "normfritt byggande". Bl.a. denna debatt har resulterat i försök där det gjorts avsteg från normerna. Dessa avsteg har främst gällt mindre rumsmått och fler genomgångsrum i avsikt att minska lägenhetsarean, men även andra betydelsefulla avsteg som slopande av hiss i trevåningshus har förekommit.

Det finns i dagens bostadsbyggande en allmän tendens att åsidosätta den kunskap och de rekommendationer som gäller bostadslägenheternas utformning. Delvis sker detta genom dispensgivning i samband med byggnadslov, men det sammanhänger även med oklarheter vad gäller bostadsnormernas status. Vår bedömning är att det behövs klara och entydiga föreskrifter om en lägsta godtagbar standard även när det gäller bostädernas användbarhet, bekvämlighet och trevnad. Föreskrifter med minimifordringar kan givetvis aldrig garantera en hög kvalitet på lägenheterna men däremot förhindra dåliga lägenhetslösningar.

Byggnormerna kommer att omarbetas i samband med införandet av en ny plan- och bygglag. I samband därmed är det önskvärt att en särskild översyn görs av de föreskrifter som gäller bostadslägenheternas utformning, så att de blir klara och entydiga och ger byggnadsnämnderna det stöd de behöver för att hävda goda bostadskvaliteter.

3.4.3 Brister i den gemensamma miljön

Som vi nämnt, har den statliga regleringen av den gemensamma bostadsmiljön varit mycket begränsad jämfört med de enskilda bostädernas utformning. Under 1960-talet och 1970-talets första hälft synes omsorgen om utemiljön och de resurser som lagts på denna över huvud taget ha varit begränsad till att tillgodose mycket elementära krav beträffande bl.a. trafik, parkering och

lekplatser. Kunskaperna om hur utemiljön bör planeras har sannolikt också varit bristfälliga.

Det är emellertid inte bara miljonprogrammets bostadsmiljöer som har brister. Även äldre områden i ytterstadsområden liksom innerstadskvarter har brister även om dessa delvis är av annan karaktär. Boendemiljödelegationen, som fram till 1979 handlade de statliga miljöförbättringsbidragen, gjorde en analys av de 800 bostadsområden, kvarter eller hus som delegationen prövade bidrag till. Därvid gav man en karakteristik för tre olika typer av bostadsbebyggelse, nämligen innerstadskvarter, äldre bostadsområden utanför stadskärnan samt 1960- och 1970-talens bostadsområden och förorter. I alla dessa tre bebyggelsetyperna fann man stora brister, vilket är naturligt eftersom miljöförbättringsbidrag sökts för de objekt som ingick i analysen.

Boendemiljödelegationen framhåller dock att det även finns en mängd värdefulla kvaliteter i de två förstnämnda bebyggelsetyperna som det är väsentligt att tillvarata då bristerna skall avhjälpas. Omdömet om 1960- och 1970-talens bostadsområden är däremot mera ensidigt negativt. Den enda kvalitet som framhålls är den som gäller de enskilda lägenheternas utformning.

Senare har tjänstemän inom bostadsstyrelsens bostadskvalitetssektion medverkat i ett forskningsprojekt som syftat till en mer detaljerad utvärdering av ett begränsat antal bostadsområden där förbättringar genomförts ("Att förbättra boendemiljön med statsmedel"). Denna medverkan avsåg utvärderingen av de fysiska förbättringarna i uterum och lokaler. Andra forskare svarade för utvärderingen av boendeinflytandet, de sociala effekterna och förvaltningserfarenheterna.

Bidragen har framför allt använts för att förändra utemiljön men även för att tillskapa eller förbättra närlokaler och tvättstugor. När det gäller sådana gemensamma lokaler visar utvärderingen att bidragen medfört väsentliga förbättringar och att närlokalerna kommit till god användning. Även åtgärder i utemiljön har i

regel medfört förbättringar, men inte så stora som kunnat förväntas med hänsyn till de resurser man lagt ned på förändringarna.

Enligt utvärderingen finns det i många fall där miljöförbättringsbidrag använts, fortfarande anmärkningsvärda brister när det gäller markens användbarhet för olika slag av utevistelse liksom när det gäller rumsbildning, växtlighet och lokalklimat. Av detta dras slutsatsen att kunskaperna om dessa faktorer fortfarande är mycket bristfälliga bland såväl projektörer och byggherrar som bland de boende. En genomgång av aktuella byggnadslovs- och lånehandlingar styrker en sådan slutsats genom att liknande brister kan konstateras även vid ny- och ombyggnad.

I anslutning till utvärderingen har framhållits att man, för att uppnå bättre resultat både vid planering för nybebyggelse och vid miljöförbättring, bör utreda och beakta vissa grundläggande förhållanden beträffande bostadsmiljön i varje projekt samt kräva att de särskilt redovisas för byggherre, byggnadsnämnd och lånemyndighet.

En annan undersökning av genomförda miljöförbättringar uppvisar likartade resultat och leder till samma slutsatser (T Schlyter: "Miljöförbättringar i 1969 års bostadsområden" M 85:22, Statens institut för byggnadsforskning).

En trivial slutsats som kan dras av vad som refererats ovan är att det finns brister i alla slags boendemiljöer även om de varierar till sin omfattning och karaktär. Som det största problemet ur miljösynpunkt framstår emellertid vissa områden som tillkom under 1960- och 1970-talen och det synes därför vara mest angeläget att satsa resurserna på att söka förbättra dessa områden. Ett annat stort problem är att ingen påtaglig förbättring kan noteras vid ny- och ombyggnad i förhållande till de brister som byggdes in i 1960- och 1970-talsområdena. Förutsättningarna för att förändra dessa områden är dock ofta bättre än i många områden som byggts senare. Genom att gårdarna är spatiösa finns det utrymme för tillbyggnad eller nya verksamheter. Sådana utrymmen saknas ofta i 1980-talets bostadsområden (Schlyter a.a.).

Utan tvivel är det emellertid 1960- och 1970-talens bostadsområden som är minst attraktiva på bostadsmarknaden med överskott på lägenheter eller med omfattande sociala problem. Det är dock inte självklart att denna brist på attraktivitet beror på brister i den fysiska miljön. Andra förklaringar kan synas lika rimliga. Det kan t.ex. gälla områdets läge i en region eller det faktum att befolkningssammansättningen, ofta av en historisk tillfällighet, blivit avvikande i socialt eller etniskt avseende. Kvar står emellertid att dessa områden också ofta har väsentliga brister vad gäller den fysiska miljön och att det kanske därför är särskilt angeläget att söka förbättra miljön i de områden där det finns sociala eller andra problem även om dessa inte är direkt hänförliga till den fysiska miljön.

Vi finner det därför vara positivt att användningen av statsmedlen för miljöförbättringar i dag prioriteras så att resurserna i första hand går till förbättring av de bostadsområden som kan betecknas som problemområden. I årets budgetproposition (prop. 1985/86:100, bil. 13) görs en tydligare markering av att bidragen skall användas till åtgärder i områden med stora uthyrningssvårigheter eller stora sociala problem.

Miljöförbättringsåtgärderna kan också sättas in i ett vidare sammanhang, särskilt när det gäller hur problemområdena skall behandlas.

Det är knappast troligt att enbart förbättringar av den fysiska miljön på något väsentligt sätt kan bidra till att lösa de stora sociala problem som finns i vissa områden och kommuner. Som tidigare framhållits är det knappast troligt att dessa problem över huvud taget kan lösas med enbart bostadspolitiska åtgärder. Det är därför önskvärt med en mängd olika åtgärder, både bostadspolitiska och andra, för att komma tillrätta med problemen i dessa områden. Förbättringarna av den fysiska miljön utgör då en del av ett större åtgärdsprogram. Därmed kan miljöförbättringen säkerligen också utgöra ett väsentligt bidrag till en förbättring av den sociala miljön. Till dessa frågor skall vi återkomma i nästa avsnitt.

För att det sist sagda inte skall missförstås, vill vi betona att en förbättring av den fysiska miljön alltid har ett värde, oavsett förutsättningarna i övrigt. De bidrar givetvis till att förbättra förhållandena för de boende, men samtidigt vill vi framhålla att enbart åtgärder riktade mot den fysiska miljön torde vara otillräckliga för att lösa sociala problem.

Vid lantbruksuniversitetet i Alnarp har man studerat vilka krav som ställs på den yttre miljön i bostadsområden och hur dessa krav tillämpas vid byggnadslovs- och lånegranskning (G Egnell, B Ericson: "Lagrum för uterum". Stad och land/Rapport 33, Alnarp 1984). I denna studie har man funnit, att de krav som ställs som villkor för miljöförbättringslån är betydligt precisare och mer omfattande än vad som gäller vid ny- och ombyggnad, trots att det i de senare fallen är fråga om väsentligt större investeringar. Vid ny- och ombyggnad förekommer sällan någon ingående granskning och besiktning. Detta kan sammanhänga med att många kommuner och länsbostadsnämnder saknar kompetens rörande mark- och växtfrågor. Av rapporten framgår också att många byggherrar är ointresserade av utemiljön.

I undersökningen ingår ett antal fallstudier av bostadsområden som tillkommit under 1980-talet. Dessa visar att det finns stora brister i utemiljön och den bedömningen görs, att flera av områdena inom kort kommer att vara i behov av miljöförbättrande åtgärder. På sikt kan misstagen komma att medföra ökade skötsel- och förvaltningskostnader.

Den gemensamma miljön har ofta ägnats alltför liten omsorg i bostadsplaneringen. Detta tycks vara fallet även idag och sammanhänger med bristande kunskaper om vad som krävs för att åstadkomma en god gemensam bostadsmiljö. Det finns därför anledning att ta tillvara de erfarenheter som finns i form av systematiska utvärderingar av såväl förbättringsåtgärder som ny- och ombyggnad. Dessutom behövs det fler undersökningar för att ge ännu bättre kunskaper om den gemensamma bostadsmiljön.

Vi ansluter oss till det ovan redovisade förslaget att det är önskvärt att i varje enskilt bostadsprojekt utreda och beakta vissa grundläggande förhållanden i den gemensamma bostadsmiljön och att det ställs särskilda krav på redovisningen av hur dessa förhållanden beaktats. Det är också viktigt att kommuner och byggherrar ser till att personer med kompetens att bedöma kvaliteten hos den yttre miljön i ett bostadsområde får ett ansvar för miljöutformningen. Om den nya plan- och bygglagen medför minskade krav på utemiljöns utformning blir detta ännu viktigare.

3.5 Boendesegregationen

3.5.1 Segregationsproblemen

I vårt delbetänkande har vi ganska utförligt diskuterat boendesegregationen, hur den kan förstås och vilka problem den kan medföra. Vi skall här kortfattat rekapitulera huvuddragen i denna diskussion.

Segregation kan avse flera olika förhållanden. Vanligtvis särskiljer man tre olika typer av segregation, nämligen demografisk, socio-ekonomisk och etnisk segregation. Detta betyder att segregationen leder till att befolkningen i olika bostadsområden blir ensidigt sammansatt med avseende på åldersfördelning och hushållsstorlekar, på inkomstklasser och socialgrupper eller på andelen invandrarhushåll av vissa nationaliteter.

Flertalet bostadsområden har en ensidig befolkningssammansättning i något eller några av dessa avseenden. Olika typer av ensidighet kan bäst karakteriseras som beroende av hustyper, besittningsformer, ägarkategorier och bostädernas ålder.

Den demografiska ensidigheten i flerbostadshus resp. småhus sammanhänger främst med skillnader i lägenhetssammansättning. Hushållen i flerbostadshusområden är i allmänhet små jämfört med småhusområden där andelen barnhushåll är större. Det är emellertid betydande skillnader mellan äldre och yngre bostadsområden. I

nyare småhusområden dominerar unga barnhushåll kraftigt medan det i småhusområden som byggts tidigare på grund av kvarboendet finns mest äldre småhushåll.

Hustyperna är starkt förbundna med olika besittningsformer, men den socio-ekonomiska ensidigheten förefaller dock sammanhänga mindre med hustyp och mera med besittningsformer och ägarkategorier. Resurssvaga hushåll är i större utsträckning hänvisade till hyresrätt och till allmännyttigt ägda bostadsområden.

Koncentrationen av invandrare från vissa nationer till vissa områden kan delvis ses som en följd av den socio-ekonomiska segregationen. Det finns emellertid andra orsaker till denna koncentration. Invandrarhushåll har ofta kommit till orter med ett relativt ensidigt utbud av bostäder och har varit hänvisade till de områden som varit minst attraktiva på bostadsmarknaden. Koncentrationen beror också på ett fritt val som sammanhänger med önskan att bo med sina landsmän.

Vad som skall förstås med ett bostadsområde i dessa fall är inte klart. Väljer man tillräckligt stora områden eller stadsdelar finns det givetvis många exempel på sådana där befolkningssammansättningen i alla avseenden är allsidigare än vad som är fallet på lägre geografiska nivåer. Vad det gäller här är i allmänhet relativt stora områden som t.ex. upptagningsområden för skolor eller områden som utgör underlag för olika slags service eller kommunikationer. Vissa problem kan dock vara påtagliga även inom mindre områden.

Den allmänna socio-ekonomiska segregationen kan leda till uppkomsten av områden med en stark koncentration av s.k. problemhushåll. Vad som menas med problemhushåll är inte alltid klart. Ibland betonas problemen för de boende, ibland bostadsförvaltningens problem. Resurssvaghet, ofta i kombination med andra saker som t.ex. många barn, endast en förälder eller utländsk härkomst anses vara utmärkande drag för problemhushåll. Ett annat utmärkande drag anses vara ett avvikande levnadssätt, antingen så

att de är direkt störande eller i övrigt uppfattas som starkt avvikande.

Utvecklingen tyder på att problemhushållen haft mycket begränsade valmöjligheter på bostadsmarknaden jämfört med andra hushåll. Under de senaste decennierna har de blivit hänvisade till nyare hyreshusområden, framför allt i det allmännyttiga beståndet. Det tidvisa överskottet av bostäder sedan början av 1970-talet medförde en snabbare utflyttning av resursstarka hushåll från de områden dit problemhushållen flyttat, varigenom överskottet blev störst i dessa områden och nya svårplacerade hushåll med små resurser flyttade in. Koncentration av problemhushåll till vissa områden har därför ökat under det senaste decenniet. Hyresvärdarnas möjligheter att vägra upplåta bostäder till icke önskvärda hushåll torde haft stor betydelse för denna utveckling.

Det finns likheter mellan problemhushållens och vissa invandrargruppers bosättningsmönster, trots att invandrarhushåll i allmänhet inte kan sägas vara några problemhushåll. Inte sällan koncentreras invandrare och problemhushåll till samma områden. Orsakerna tycks också i stor utsträckning vara desamma, nämligen en starkt inskränkt valfrihet som medför en koncentration till de områden som andra hushåll väljer bort.

Enligt vår bedömning kan de problem som sammanhänger med en ensidig hushållssammansättning vara mer eller mindre allvarliga och även mer eller mindre möjliga att påverka med bostadspolitiska medel. Vi vill därför framhålla några problem som ter sig mest angelägna att undanröja.

De problem som sammanhänger med den demografiska ensidigheten gäller främst utnyttjandet av gemensamma resurser i form av service, skolor, kommunikationer eller andra kommunala investeringar. Detta är inte enbart ett kommunalekonomiskt problem eller ett problem för de företag som är beroende av ett visst kundunderlag, utan även i hög grad ett problem för de boende. Tillgång till kollektiva nyttigheter inom rimliga avstånd är en viktig förutsättning för ett bra boende. I direktiven framhållas dessutom som

särskilt viktigt att skapa bättre förutsättningar för barnfamiljer att bo i hyreshusområden genom ett ökat utbud av större lägenheter, därför att detta skulle medföra mindre omflyttning och en större social stabilitet i dessa områden.

De problem som sammanhänger med den socio-ekonomiska ensidigheten är ofta sammansatta och av många olika slag, men ett påtagligt problem är även i detta fall fördelningen av kollektiva resurser som dock mera gäller kvaliteter än kvantiteter. Så kan t.ex. en koncentration av barn från resurssvaga hushåll till vissa skolor medföra en sämre kvalitet på undervisningen. Ett annat problem, vars effekter kan vara svårare att överblicka utgör den sociala avskiljningen av olika befolkningsgrupper.

De områden som är ensidigt sammansatta i den meningen att där finns en stor andel invandrarhushåll utgör särskilda problem. Delvis kan det vara fråga om problem i samma mening som i socio-ekonomiskt ensidiga områden, men därtill kommer de problem som sammanhänger med att många olika språkgrupper och nationaliteter med stora skillnader i kulturell bakgrund bor i samma områden eller i väsentliga avseenden avskiljs från det svenska samhället.

En mycket ensidig hushållssammansättning kan sammanfalla med problem av andra slag. De områden där det finns mycket outhyrda lägenheter är ofta också ensidiga i socio-ekonomiskt eller etniskt avseende. Detta kan medföra ytterligare problem med utnyttjandet av gemensamma resurser, vilket bidrar till att området blir ännu mindre attraktivt för resursstarka hushåll. Olika negativa utvecklingar kan alltså förstärka varandra.

Mycket förenklat kan vi säga att två huvudproblem utgörs av dels den demografiska ensidighet som medför ett ojämnt resursutnyttjande, dels den socio-ekonomiska ensidighet som medför en ojämn resursfördelning. Två andra viktiga problem utgörs av koncentrationen av problemhushåll resp. invandrarhushåll till vissa bostadsområden.

3.5.2 Ett integrerat boende

I delbetänkandet har vi också ganska utförligt diskuterat hur målet om ett integrerat boende kan och bör tolkas. Vi skall här sammanfatta några huvudpunkter i denna diskussion.

En allsidig hushållssammansättning har sedan 1970-talets början varit ett viktigt bostadspolitiskt mål. Därefter har ständiga diskussioner pågått om vad som skall förstås med allsidighet, segregation och integration, huruvida allsidigheten är önskvärd och möjlig att uppnå, på vilken geografisk nivå och i vilka avseenden den bör eftersträvas och hur segregationen eller hushållssammansättningen utvecklats.

Förutsättningarna att åstadkomma en allsidig hushållssammansättning är i vissa avseenden mycket dåliga. Särskilt tydligt är detta när det gäller olika bostadsområdens sammansättning av lägenhetsstorlekar och de svårigheter detta medför då det gäller möjligheterna att integrera hushåll av olika storlekar i samma område.

Mycket tyder på att den ensidiga hushållssammansättningen, åtminstone i vissa avseenden, snarast ökat under de senaste decennierna. Problemhushållens och invandrarnas särboende har blivit alltmer påtagligt. Orsakerna till denna utveckling är flera och sammanhänger i allmänhet med faktorer som inte härrör från bostadspolitiken. Ett undantag utgör möjligen den demografiska ensidighet som är en följd av skilda lägenhetssammansättningar i områden med olika hustyper. Såväl den socio-ekonomiska och etniska segregationen som koncentrationen av problemhushåll till vissa områden framstår främst som en konsekvens av grundläggande skillnader mellan olika samhällsklasser vad avser ekonomiska resurser och möjligheter att få tillgång till bostäder i alla slags bostadsområden.

Enligt vår mening kan inte målet om en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena tolkas bokstavligt så att varje område

skall motsvara t.ex. ett genomsnitt av befolkningen i en kommun. Det är inte möjligt att åstadkomma detta utan att komma i konflikt med andra grundläggande värden som exempelvis rätten att välja var man vill bo, rätten till kvarboende eller rätten till en rimlig utrymmesstandard.

Allsidighetsmålet har också i våra direktiv givits formuleringen att vad som bör eftersträvas är ett integrerat boende. I vårt delbetänkande har vi sökt tolka och avgränsa innebörden i detta uttalande så att de direkta bostadspolitiska åtgärderna i första hand bör inriktas på att motverka vissa typer av ensidigheter i hushållssammansättningen, snarare än att allmänt eftersträva en allsidig hushållssammansättning. Vårt ställningstagande grundas dels på att de bostadspolitiska medlen synes otillräckliga för att allmänt motverka boendesegregationen, dels på att det i vissa fall varken är möjligt eller önskvärt att inom överskådlig tid åstadkomma någon hög grad av allsidighet i hushållssammansättningen. En allsidigare hushållssammansättning än den som i dag i allmänhet förekommer bör dock eftersträvas.

En ensidig hushållssammansättning är inte önskvärd om den är en följd av stora skillnader i hushållens levnadsvillkor. Detta innebär då också att en allsidig hushållssammansättning är önskvärd i den mån den är uttryck för likartade möjligheter att fritt välja bostäder och bostadsområden. De mer generella åtgärder som kan vidtas för att åstadkomma mindre ensidiga bostadsområden är därför att genom ekonomiskt stöd göra det möjligt även för resurssvaga hushåll att efterfråga bostäder i alla områden och söka åstadkomma ett tillräckligt stort och varierat utbud av bostäder.

3.5.3 Synpunkter på delbetänkandet

Ett trettiotal remissinstanser har yttrat sig över vad vi i vårt delbetänkande anfört om hur integrationsmålet skall tolkas och vilka åtgärder som kan vidtas för att uppnå detta mål.

Flertalet myndigheter och kommuner som berört segregationsfrågan förhåller sig positiva till vår tolkning av integrationsmålet och de strategiska åtgärder som vi skisserat i delbetänkandet. Det innebär att de instämmer i att det är särskilt viktigt att söka motverka dels den demografiska ensidighet som är en följd av lägenhetssammansättningen, dels koncentrationen av hushåll med sociala problem till vissa områden. Man bedömer den till synes låga ambitionsnivån, att i första hand motverka den ensidighet som präglar vissa områden, som realistisk, med tanke på att redan en sådan ambitionsnivå kräver omfattande insatser. I vissa fall menar man dock att det föreslagna åtgärderna är otillräckliga för att förbättra förhållandena i de bostadsområden som har de största problemen och att dessa problem inte enbart kan lösas inom ramen för bostadspolitiken. Några remissyttranden är också på ett mer grundläggande sätt kritiska mot det resonemang om segregationen som finns i delbetänkandet.

Vi skall här kortfattat redovisa några konkreta synpunkter som framkommit i remissbehandlingen utöver de allmänna omdömen som vi refererat ovan.

Flera remissinstanser betonar värdet av en viss ensidighet i befolkningssammansättningen. Detta gäller särskilt för etniska minoriteter. En viss koncentration av någon nationalitet kan tillgodose behoven av kontakt, gemenskap, trygghet och kulturell överlevnad. Hemspråksundervisning och annan speciell service för invandrare kräver också ett visst underlag. Kravet på ett visst underlag för mer specialiserad service gäller även andra grupper som t.ex. gamla och hushåll med sociala problem.

Det är emellertid viktigt att, såsom ett par kommuner påpekar, inte underskatta de problem som invandrarnas särboende kan medföra. Även om det finns vissa positiva följder av en etnisk segregation, så överväger ofta de negativa, särskilt där särboendet är så omfattande som det är i vissa kommuner. Eftersom det också kan vara fråga om en stor mängd olika språkgrupper i samma område blir problemen särskilt stora. I de områden som domineras av invandrarhushåll finns det dessutom i regel en koncentration av

problemhushåll. För att komma tillrätta med dessa problem krävs det omfattande åtgärder som är direkt inriktade på dessa områden eller på de kommuner där de är belägna.

I flera yttranden framhålls den fortlöpande negativa utveckling som innebär att vissa områden blir alltmer problematiska och utarmade genom att tillgången på service, kommunikationer, arbetsplatser m.m. successivt försämras. Områdena får en låg status och de hushåll som har möjlighet flyttar ifrån dem. För att motverka detta föreslås en kombination av olika åtgärder som ombyggnad, upprustning, miljöförbättringar, ett ökat boendeinflytande, fler arbetsplatser och ett bättre service- och kulturutbud. Det är nödvändigt att kommuner och bostadsföretag samordnar sina insatser. Till förslagen i remissyttrandena hör också att utnyttja obebyggda områden för att komplettera den befintliga bebyggelsen både i högstatus- och lågstatusområden och att flerbostadshusområdena förbättras inte bara genom en förändrad lägenhetssammansättning, utan även så att man söker tillföra en del av de kvaliteter som gör småhusområden attraktiva.

Ett förslag innebär att vissa kommuner och bostadsföretag skulle ges ett särskilt stöd för att planera förändringar av problemområden. Staten skulle då svara för hälften av projekteringskostnaderna.

Några remissinstanser föreslår också åtgärder för att underlätta för resurssvaga hushåll att efterfråga småhus och bostadsrättslägenheter. Kommunerna kan dels bygga fler småhus med hyresrätt, dels köpa småhus och bostadsrätter som sedan upplåts med hyresrätt. Ett annat förslag är att genom statliga insatser skapa låne- och bidragsmöjligheter för barnhushåll med låga inkomster så att de kan köpa begagnade småhus.

I ett par yttranden påpekas att det i delbetänkandet helt saknas en kvantitativ uppskattning av hur långt från målet ett integrerat boende vi befinner oss i dag liksom en diskussion om hur det samlade bostadsstödet skulle inriktas för att uppnå detta mål.

Det är inte bara vid remissbehandlingen av delbetänkandet som det har framförts synpunkter på vår behandling av segregationsfrågan. I en översikt om forskningsläget inom detta ämnesområde med rubriken "Boendesegregation och social miljö" har sociologen Marja Walldén kommenterat vad vi sagt. (Uppsatsen ingår i boken "Forskare om samhälle, välfärd och boende", Byggforskningsrådet T5:1985). Hon menar att betänkandet visar att planerare och politiker numera kan diskutera boendesegregationen på ett medvetet och nyanserat sätt, men att det även illustrerar svårigheterna att utnyttja insikterna när det gäller att formulera konkreta riktlinjer och rekommendationer för planeringen. Därför avslutar hon sin uppsats med några synpunkter på hur man praktiskt bör hantera de problem som sammanhänger med segregationen.

Hon argumenterar för att en debatt om segregationen "i allmänhet" inte är fruktbar och att åtgärder mot segregationen "i allmänhet" innebär ett ineffektivt utnyttjande av resurser. Dels är det svårt att nå reella effekter på boendesammansättningen, dels är sådana eventuella sociala effekter oklara. Hon anser att man i stället bör precisera speciella olägenheter med vissa typer av boendesegregation och inrikta ansträngningarna direkt på dessa. Hon antyder tre sådana som bör ges hög prioritet i debatt, forskning och planering: Segregationen i förskola och skola, ansamlingen av problemhushåll samt en sådan extrem homogenitet i socio-ekonomiskt, demografiskt eller etniskt avseende som innebär att t.o.m. ytliga kontakter mellan olika befolkningsgrupper blir sällsynta. Enligt hennes uppfattning är det dock svårt att motivera krav på en hög grad av allsidighet i befolkningssammansättningen.

3.5.4 Överväganden

Av vad som refererats ovan framgår hur komplicerad och mångfacetterad frågan om boendesegregationen är och att det därför kan anläggas en mängd olika synpunkter på både vad som är viktigt och vilka åtgärder som bör vidtas. Till stora delar instämmer vi i de synpunkter som framförts och finner även förslagen fruktbara i

många fall. Vi vill emellertid avvisa tanken att man enbart inriktar sina ansträngningar på att åtgärda vissa speciella problem som är en följd av segregationen. Det behövs också generella åtgärder för att, åtminstone på något längre sikt, skapa bättre förutsättningar för en allsidigare hushållssammansättning.

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 segregerande processer som leder till en rumslig åtskillnad av olika befolkningsgrupper i såväl demografiskt som socio-ekonomiskt och etniskt avseende. Vår uppfattning är att orsakerna till denna skiktning främst sammanhänger med grundläggande skillnader i hushållens möjligheter att välja hur och var man vill bo. 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 i något avseende mycket ensidig hushållssammansättning, en koncentration av hushåll med sociala problem eller en betydande andel invandrare av skilda nationaliteter.

För att angripa den första typen av problem krävs det allmänna åtgärder. Ett viktigt mål för dessa åtgärder är att med olika medel öka valfriheten på bostadsmarknaden för i första hand de resurssvagaste hushållen. Därigenom skapas förutsättningar för en utveckling mot ett mera integrerat boende.

För att angripa den andra typen av problem krävs det åtgärder som är riktade direkt mot dessa. Det innebär att något måste göras åt de områden där problemen är som störst. De riktade åtgärderna syftar således främst till att motverka eller lindra de mest negativa effekterna av segregationen, inte till att angripa orsakerna till problemen.

Något förenklat kan sägas att de riktade åtgärderna är ägnade åt att behandla symptom, medan de allmänna åtgärderna ägnas de bakomliggande orsakerna. Vår uppfattning är att båda dessa typer av åtgärder är nödvändiga.

Allmänna åtgärder

Som vi tidigare sagt är den ensidiga hushållssammansättningen bl.a. en följd av en allmän ekonomisk ojämlikhet. Vad bostadspolitiken kan bidra med, för att motverka effekterna härav, är att främja en hög och jämn standard på bostäder och bostadsområden, en låg och jämn prisnivå och med olika medel söka möjliggöra även för resurssvaga hushåll att efterfråga tillräckligt stora bostäder i olika bostadsområden eller stadsdelar. I de följande kapitlen kommer vi att redovisa förslag till åtgärder vars syfte bl.a. är att främja en sådan utveckling. Till de viktigaste åtgärderna för att öka de resurssvagaste hushållens valfrihet hör de förslag som gäller bostadsbidragen (kap. 5) och bostadsförmedlingen (kap. 7). I kap. 4 och 6 lämnar vi också förslag om hur resurssvaga barnhushåll lättare skall få tillgång till småhus. För att på sikt komma till rätta med den demografiska segregationen är det också nödvändigt att förändra lägenhetsstrukturen i flerbostadshusbeståndet. I kap. 6 lämnas några förslag till hur sådana förändringar skulle kunna underlättas.

Den demografiska ensidigheten utgör emellertid ett långsiktigt problem som kräver en särskild kommentar.

Vi har tidigare nämnt att lägenhetsfördelningen i flerbostadshusområdena utgör en allvarlig begränsning vad gäller de större hushållens möjligheter att bo i dessa områden med en rimlig utrymmesstandard. Flertalet lägenheter i flerbostadshusbeståndet är mycket små och barnhushållens anspråk på utrymme har stigit så att en trerumslägenhet inte längre bedöms vara tillräckligt stor av flertalet barnhushåll. Följden av detta har blivit att andelen större hushåll successivt har minskat i flerbostadshusområdena.

Enligt de beräkningar som vi redovisat tidigare i avsnitt 3.2.2 kommer denna utveckling att fortsätta. Andelen barnhushåll i såväl äldre som tillkommande flerbostadshusområden kommer att minska ytterligare vilket leder till en i demografiskt avseende ännu ensidigare hushållsfördelning än vad som är fallet i dag.

Beräkningarna bygger på antagandet att endast 20 % av lägenheterna i tillkommande flerbostadshus kommer att vara större än tre rum och kök. Enligt låneobjektstatistiken för 1984 är andelen större lägenheter i nybyggda flerbostadshus nu endast 15 % (Statistiska meddelanden, Bo 22 SM 8501). En sådan inriktning av flerbostadshusbyggandet innebär således att man inte heller på sikt, genom nytillskottet av bostäder, skapar bättre förutsättningar för att integrera barnhushåll i flerbostadshusområden.

Det finns visserligen ingen anledning att anta att tillkommande flerbostadshus kommer att byggas i stora sammanhängande områden, med det finns heller ingen anledning att tro att de i någon väsentlig utsträckning kommer att byggas i eller i anslutning till områden med stora lägenheter. För närvarande byggs en stor del av flerbostadshusen i stadsdelar som domineras av mycket små lägenheter. Problemen med en ensidig lägenhetssammansättning inom stora områden kommer därför sannolikt att bestå.

Utvecklingen kan dock bli annorlunda om inriktningen av nyproduktionen av flerbostadshus förändras mot en större andel stora lägenheter. Vi har tidigare sagt att det är nödvändigt att ändra lägenhetssammansättningen i det befintliga flerbostadshusbeståndet. Lika viktigt är emellertid att nyproduktionen inriktas så att integration möjliggörs. Detta är en allmän åtgärd av stor strategisk betydelse för att motverka den demografiska segregationen.

Allmänna åtgärder av det slag som vi nämnt ovan löser givetvis inte de akuta problem av olika slag som finns i vissa bostadsområden. Kanske inte ens på lång sikt. Därför är det nödvändigt att även rikta åtgärder mot dessa särskilda problem, områden eller kommuner.

Riktade åtgärder

Vi har tidigare framhållit de problem med resursfördelning och resursutnyttjande som sammanhänger med den socio-ekonomiska och den demografiska ensidigheten som utmärker vissa områden. Dessa problem måste dock i första hand ses som en kommunal angelägenhet. 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.

Särskilda problem utgör också de områden där det finns en koncentration av hushåll med sociala problem eller av invandrarhushåll. Detta gäller främst ganska stora områden som byggts under perioden 1965-1975 och är belägna i de något större städernas periferi. Dessa områden ägs också ofta av allmännyttiga företag.

Från bostadsföretagens sida kan man se problemen i form av större antal hyresförsummelser och vräkningsfall än normalt, stor omflyttning, onormal förslitning av lägenheter och miljö, störningar och klagomål från andra hyresgäster. Efterfrågan på bostäder blir svag i sådana områden och de får snabbt ökande uthyrningsproblem, då tillgången på bostäder förbättras.

I områden med stor andel invandrare uppkommer förvaltningsproblem på grund av språksvårigheter och hyresgästernas ovana vid svenska förhållanden. Detta är dock andra slag av problem än vad vi vanligtvis menar med sociala problem. Representanter för bostadsföretag har framhållit att invandrare oftast är bra hyresgäster, både då det gäller att betala hyra och att sköta sina lägenheter. Språksvårigheter och skillnader i kulturmönster är de mest framträdande problemen. De blir särskilt påtagliga i områden med många språk- och kulturgrupper, där det blir kontaktsvårigheter och i värsta fall konflikter. Invandrare har också ofta svag ekonomi och svårigheter på arbetsmarknaden.

Att vissa problem är mest framträdande i en del av de allmännyttiga företagens områden kan delvis förklaras av att dessa företag tagit emot hushåll som inte har möjlighet att skaffa bostadsrättslägenheter eller egnahem och som har avvisats av privata fastighetsägare. Företagsformen är dock inte någon väsentlig förklaring.

Tidigare fanns motsvarande problem i det äldre beståndet av privata hyresbostäder och i vissa hus som ägdes av kommunerna. I huvudsak var det mycket dåliga bostäder. Den områdesvisa koncentrationen var inte lika stark, eftersom dessa dåliga bostäder var geografiskt mera utspridda. Så länge det rådde bostadsbrist, fanns det också stora grupper av hushåll som inte hade möjlighet att välja bostad. Andra, särskilt de med stora personliga svårigheter, saknade egen bostad.

Avvecklingen av bostadsbristen innebar, att de som tidigare hade haft svårast att få bostad eller bott dåligt kunde erbjudas moderna hyreslägenheter i nybyggda områden, som till mycket stor del förvaltades av allmännyttiga företag.

Förbättringen av bostadstillgången sammanföll också med en stor invandring som senare förändrades genom ett ökat inslag av invandrare från mer avlägsna kulturer och av politiska flyktingar. Även dessa fick i stor utsträckning bostäder i nybyggda områden. Vissa sådana områden fick därför redan från sin tillkomst en social särprägel, som i en del fall senare torde ha blivit mer påtaglig. Dessa områden har ofta fått dåligt anseende och hushåll som har kunnat välja andra bostäder har flyttat.

Vare sig de i traditionell mening sociala problemen eller invandrarfrågorna kan lösas av bostadsföretagen. Problemens koncentration till det allmännyttigt ägda beståndet kan begränsas, om en större del av hushållen tas emot av privata fastighetsägare eller om kommunen medverkar till att de får bostad i bostadsrättshus eller i småhus. I grunden är det dock inte fråga om bostadsproblem, utan det gäller hushållens hela sociala situation. I första

hand krävs därför, som vi nämnt, insatser från kommunen och ett samarbete mellan kommunala myndigheter och bostadsföretag. Det kan gälla både individuellt stöd till vissa hushåll och ökade resurser i ett område.

Som vi tidigare sagt, tycks det vara så att många av de problem som berörts här inte kan lösas med bostadspolitiska medel, i varje fall är sådana knappast tillräckliga. Det är troligt att det vid sidan av bostadspolitiska åtgärder krävs särskilda insatser vad gäller t.ex. skolundervisning och socialt arbete, men även mer långtgående socialpolitiska eller sysselsättningspolitiska åtgärder. Det kan också tänkas att problemen skiljer sig från kommun till kommun eller från område till område så att det inte är möjligt att ge några generella riktlinjer för vilka åtgärder som bör vidtas i områden med sociala problem.

Invandrarpolitiska kommittén har i sitt slutbetänkande tagit upp frågan om invandrarnas särboende ("Invandrar- och minioritetspolitiken", SOU 1984:58). Den menar att invandrarnas bostadsfrågor i första hand måste lösas inom ramen för den generella bostadspolitiken, men att förhållandena i vissa områden har så allvarliga invandrarpolitiska konsekvenser att dessa måste ägnas särskild uppmärksamhet även utanför bostadspolitikens ram. Kommittén har därför föreslagit en kartläggning av vissa förhållanden i sådana områden. De områden det gäller uppskattas till ett tiotal som är belägna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Botkyrka och Södertälje.

Regeringen har sedan uppdragit åt invandrarverket att genomföra en studie av vissa bostadsområden med särskilt hög andel invandrare. Verket skall därvid sammanställa och utvärdera de särskilda invandrarpolitiska insatser som gjorts i dessa bostadsområden och redovisa de förslag som uppdraget kan aktualisera inom exempelvis barnomsorg, kultur- och fritidsverksamhet. Uppdraget skall genomföras i samarbete med berörda kommuner och i samråd med bostadsstyrelsen, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och statens kulturråd.

Vi menar att en sektorsövergripande utredning av detta slag är ett riktigt sätt att närma sig de problem som finns i dessa områden. De erfarenheter som kan vinnas med denna utredning som nu pågår, kan förhoppningsvis ge någon ledning om vilka åtgärder som kan vidtas i andra, mindre invandrartäta områden med sociala problem. I avvaktan på utredningens resultat vill vi därför inte föreslå någon ytterligare sektorsövergripande utredning. Det kan emellertid senare finnas skäl att aktualisera en sådan som gäller andra kommuner och bostadsområden eller tar upp andra frågor än de som invandrarverket har att belysa i sin studie.

Även om de grundläggande orsakerna till sociala problem i vissa bostadsområden måste sökas utanför bostadssektorn, kan ett områdes egenskaper ha stor betydelse för att problemen koncentreras där. Den sociala miljön kan ses som en viktig faktor, eftersom den leder till försämrat anseende så att området kommer in i en ond cirkel. Hushåll som har möjlighet att välja söker sig inte dit även om områdets läge och fysiska egenskaper är bra. I många fall kan dock områdets läge, närmiljön eller hyresnivån i förhållande till andra områden i väsentlig grad bidra till en svag efterfrågan på bostäderna.

Om ett områdes läge uppfattas som mindre attraktivt, kan det kompenseras genom att kommunikationerna förbättras, att arbetsplatser tillkommer, att den fysiska närmiljön förbättras och stimuleras genom tillskott av lokaler och verksamheter som ökar aktiviteten i området och genom att själva lägenheterna görs attraktiva i förhållande till prisläget.

Det statliga stödet till miljöförbättring är främst inriktat på åtgärder i områden med outhyrda lägenheter och sociala problem. Vi anser det angeläget att dessa resurser även i fortsättningen främst satsas på dessa områden.

Det är dock angeläget att förbättringen av områden får en central plats i bostadsföretagens utvecklingsarbete och i kommunernas bostadspolitik. Åtgärderna måste ses i förhållande till hela bostadsmarknaden. De områden som det gäller har i regel väsentliga

kvaliteter som kan tas tillvara. Det gäller främst själva lägenheterna, men bebyggelsens utformning ger i regel också i många fall bättre möjligheter än i andra områden att tillgodose krav på exempelvis tillgänglighet, trafiksäkerhet och service. Den höga exploateringen och områdenas storlek ger också underlag för olika verksamheter.

Om läget eller närmiljön ger upphov till en låg värdering av ett område, torde det vara ofrånkomligt att det väljs i sista hand av hushåll, som har möjlighet att välja. För att förbättringar i miljön ska bli bestående och få effekt på lång sikt, anser vi att de i högre grad än hittills måste grundas på analys av området i dess helhet och att åtgärderna inte i kan begränsas till punktinsatser i den yttre miljön.

Slutligen vill vi här åter betona, att en grundläggande förutsättning för att på längre sikt komma tillrätta med de problem som vi berört i detta kapitel är att med olika medel öka de resurssvagaste hushållens valfrihet på bostadsmarknaden. En förutsättning för en ökad valfrihet är också att man kan åstadkomma ett varierat utbud av bostäder med hög och jämn kvalitet och att dessa bostäder görs tillgängliga för alla bostadssökande. Därigenom skapas de bästa förutsättningarna för ett integrerat boende.

4 DET FRAMTIDA LÅNESYSTEMET

4.1 Våra förslag och motiv

Våra förslag om det framtida lånesystemet gäller utformningen av lån och räntesubventioner för ny- och ombyggnader samt ändrade villkor för genomförda investeringar. Vi lämnar också förslag om stöd vid vissa typer av fastighetsförvärv.

Finansieringssystemet är ett mycket tungt vägande medel i den statliga bostadspolitiken. Systemets egenskaper måste värderas från såväl samhällsekonomiska som bostadssociala utgångspunkter.

Den statsfinansiella situationen medför krav på minskade subventioner. Samtidigt behövs produktionsstöd samt stimulanser till effektiv förvaltning och användning av bostadsbeståndet. Det är angeläget att främja en jämn fördelning av bostadsstandarden i förhållande till hushållens behov.

I kap. 2 redovisar vi synpunkter på ekonomiska avvägningar med anknytning till grundläggande bostadspolitiska mål enligt direktiven. Bedömningarna i dessa perspektiv har väglett vid utformningen av våra olika förslag, bl.a. om det framtida lånesystemet.

De centrala kraven på finansieringssystemet som vi utgått från kan sammanfattas med begreppen neutralitet, paritet, rimliga utgifter och begränsade subventioner.

De analyser av nuvarande system vi presenterat i delbetänkandet visar på stora brister och problem. Det gäller bl.a. att det är stora skillnader i fråga om utgifter som är hänförliga till ursprunglig belåning för bostäder av olika ålder, dvs. stora paritetsbrister. Subventionerna är mycket stora vid hög räntenivå. Vid hög inflation minskar skuldernas reala värde snabbt, vilket gör att de bidrag som lämnats i syfte att hålla utgifterna på rimlig nivå i början av lånetiden kommit att fungera som bidrag till förmögenhetsökningar hos fastighetsägare.

Sedan delbetänkandet lades fram har systemet med fastighetsskatt införts. De brister och problem som är förknippade med det nuvarande lånesystemet är ändå kvar i allt väsentligt. Enligt vår mening är därför behovet alltjämt stort att förbättra lånesystemet.

När vi sökt utforma ett bättre system har vi tagit det nu införda fastighetsskattesystemet för givet liksom den samordning med lånesystemet som gjorts i form av kompensationsåtgärder med ökade räntebidrag. Likaså har vi tagit inkomstskattesystemet för givet i stort. Det innebär bl.a. att för fysiska personer minskar skatten med upp till ca 50 % av underskottsavdraget.

Sålunda har vi utformat ett system där subventionerna inte är större än vad som följer av avdragseffekterna i skattesystemet samt av kravet på neutralitet. Neutralitetskravet innebär att lika ekonomiska villkor för lånen skall eftersträvas för skilda upplåtelseformer och ägarkategorier. Därvid beaktas subventioner och utgifter men också förmögenhetseffekter. Lånesystemet skall motverka förmögenhetsvinster på grund av inflation.

Räntelån för ny- och ombyggnad

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. Därigenom behövs inte så stora subventioner. Med denna jämförelse kan nuvarande subventioner sägas vara onödigt stora, åtminstone vid hög inflation. Räntelånen är ett sätt att minska subventionerna utan att höja kapitalutgifterna förrän på sikt.

Omfördelningen med räntelån gör det möjligt att minska subventionerna utan att det strider mot bostadssocialt motiverade krav på rimliga utgifter m.m. Tvärtom förbättras pariteten och neutraliteten. Vi har alltså funnit att räntelånesystemet är effektivare än det nuvarande lånesystemet i förhållande till bostadspolitiska mål.

Genom att räntelånen ersätter räntebidrag ökar skuldsättningen hos låntagare och minskar den för staten, dvs. förmögenhetsfördelningen påverkas omedelbart. Utgifterna behöver dock inte bli högre än med nuvarande finansieringssystem under ett inledande skede om 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 förbättras pariteten. Kostnaderna blir mer lika för bostäder av olika ålder, vilket är angeläget för alla upplåtelseformer.

Skuldökningarna som hör samman med systemet minskar möjligheterna för fastighetsägarna att göra förmögenhetsvinster på grund av inflation eftersom skulderna kommer att vara högre vid en försäljning.

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 som byggs eller byggs om i framtiden och att det i stället erbjuds lån till en del av räntan.

En omläggning enligt vårt förslag ger mer neutrala förhållanden mellan småhus producerade i olika form och med olika finansiering. I nuvarande system tillämpas produktionskostnadsbelåning för gruppbyggda småhus men inte för styckebyggda. För de senare uppkommer i många fall betydande överkostnader, för vilka räntebidrag således inte lämnas. Omläggningen till räntelånesystemet medför genom slopade räntebidrag att villkoren blir mer lika mellan styckebyggda och gruppbyggda småhus. Villkoren blir också mer lika mellan statligt finansierade egnahem och marknadsfinansierade.

Avdragseffekten med nuvarande skattesystem bestämmer subventionsgraden för det system vi utformat. För egnahem återstår endast

skatteminskningen, som vi beräknar till 50 % av underskottsavdraget.

Våra förslag om samordning mellan lånesystemet och skattesystemen grundas genomgående på en strävan till lika ekonomiska villkor för olika grupper av låntagare.

För egnahem medför slopade räntebidrag att hela räntan blir avdragsgill och underskottet avsevärt större än med nuvarande system. För att hindra att skatteminskningen därvid blir mer inkomstberoende har systemet utformats med ett skattereduktionsförfarande. Alla hushåll som har eller skaffar sig ett eget hem med räntelån bör kunna få lika stor skatteminskning vid de avsevärt högre avdrag som blir aktuella. Det är bostadspolitiskt önskvärt att nettoutgifterna för lånen blir mer oberoende av inkomst. Därför föreslår vi att ägare till egnahem med räntelån får reducera skatten med halva räntan på räntelån och därmed sammanhängande bostads- och bottenlån. Förslaget om skattereduktion presenteras utförligt i kap. 10.

Skillnaden mellan den subventionerade räntan efter skattereduktion i det nya systemet och en garanterad nettoränta som svarar mot nettoränteutgiften enligt nuvarande system kan finansieras med erbjudna räntelån. Den garanterade nettoräntan höjs successivt, varvid de årliga räntelånen blir allt mindre. Så småningom kan det samlade räntelånet börja amorteras.

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

För allmännyttiga företag och bostadsrättsföreningar föreslår vi att räntebidrag lämnas som svarar mot avdragseffekten vid egnahem.

En övergång till systemet med räntelån gör att en resultatförsämring kan redovisas 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 likartat sätt som för allmännyttiga företag, varvid den ränta som kan finansieras med räntelån inte får dras av omedelbart vid skatteberäkningen utan i form av 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. Förslaget om särskilda skatteregler presenteras utförligt i kap. 10.

Också när det gäller samordningen med fastighetsskatt och garantiskatt grundas våra förslag på neutralitetshänsyn. Därför föreslår vi en utformning så att skatteskillnader mellan olika upplåtelseformer, ägarkategorier och hustyper kompenseras i lånesystemet med differentierade garanterade nettoräntor och räntebidrag.

Det räntelånesystem vi förordar liknar endast i vissa avseenden det tidigare paritetslånesystemet eller ett reallånesystem. Likheten består i att kapitalutgifter fördelas om över tiden. I paritetslånesystemet omfördelades därvid hela skillnaden mellan en i systemet bestämd betalningsprocent och marknadsräntan. Detsamma skulle gälla i ett reallånesystem. Inom räntelånesystemet omfördelas endast en del av denna skillnad medan en del fortfarande subventioneras. Därvid ges hyres- och bostadsrättshus samma förmåner som ägare till egnahem erhåller genom skatteminskning. Pa-

ritetslånesystemet tog inte hänsyn till egnahemsägarnas skatteminskning, varför detta system inte på samma sätt som räntelånesystemet uppfyllde kravet på neutralitet mellan upplåtelseformer. Ett reallånesystem skulle däremot kunna uppfylla neutralitetskravet, men kräver en omfattande reform av skattesystemet, vilket inte är nödvändigt för att införa räntelån.

En ytterligare skillnad gäller sättet för uppräkning av betalningsprocenten över tiden. I räntelånesystemet förutsätts detta ske genom politiska beslut för femårsperioder mot bakgrund av bedömningar av den ekonomiska utvecklingen. I paritets- och reallånesystemen däremot knyts uppräkningen till utvecklingen av byggnadsprisindex resp. konsumentprisindex. I paritetslånesystemet kunde emellertid upptrappningen påverkas även av riksdagsbeslut.

I följande avsnitt diskuterar vi den närmare utformningen av räntelånesystemet och redovisar vi analyser av olika konsekvenser som kan följa av en omläggning av detta slag. Där framgår bl.a. att utvecklingen av subventioner och skulder beror i hög grad av inflation och räntenivå.

Skuldökningsinslaget innebär ökade ekonomiska risker, vilket vi även diskuterat i kap. 2. 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. Detta framgår också av den rapport som docent Ingemar Hansson utarbetat på vårt uppdrag (Ds Bo 1985:2 Priseffekter av räntebidrag, räntelån och fastighetsskatter). Han drar slutsatsen att ett räntelånesystem med egenskaper som mycket liknar det av oss förordade endast ger marginella effekter på priserna för egnahem (Ds Bo 1985:2, s. 38).

Den direkta subventionsminskande effekten av en omläggning 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.

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.

Räntelånesystemet är flexibelt. Vårt förslag om en särskild skattereduktion för ägare till egnahem med räntelån innebär att alla får en avdragseffekt om minst 50 %. Om en allmän sänkning av ränteavdragens skatteeffekter skulle genomföras är det möjligt att behålla avdragseffekten för räntelånen. Det skulle också vara möjligt att sänka skattereduktionen för egnahem med räntelån och i motsvarande mån minska subventionerna till andra upplåtelseformer. Låntagarna kan själva bestämma årsutgifterna och skulderna genom att avböja erbjudna räntelån eller amortera mottagna lån.

Sammanfattningsvis knyter vi ett antal fördelar till en omläggning. Subventionerna kan minskas utan att bostadskostnaderna ökar förrän på sikt. Subventionsnivån blir i mindre grad beroende av inflationen. Pariteten och neutraliteten förbättras och inflationsvinster motverkas.

Det finns ytterligare krav på lånesystemet som vi sökt tillgodose vid utformningen av vårt förslag. Systemet bör främja rationell fastighetsförvaltning.

Ett samordnat system

Vi föreslår ett samordnat system när det gäller finansieringen av nybyggnader, ombyggnader och periodiskt underhåll.

I delbetänkandet diskuterade vi utförligt tröskelproblem som följer av att finansieringsvillkoren är olika för en och samma byggnadsåtgärd beroende av i vilket sammanhang den utförs. Vi har utformat våra förslag så att problem av detta slag skall minska.

Åtgärderna vid periodiskt underhåll och vid ombyggnad är i stor utsträckning av samma slag. Det är därför väsentligt att finansieringsvillkoren är välavvägda och samordnade för att undvika tröskeleffekter.

Genom riksdagens beslut hösten 1983 om ett bostadsförbättringsprogram infördes räntebidrag som beräknas från förutsättningen att det gemensamma underhållet i hyres- och bostadsrättsfastigheter finansieras med lån. Bidrag lämnas till hälften av en schablonmässigt beräknad ränta i de fall allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar är låntagare. Bidraget ger förutsättningar för lika lånekostnader för skilda upplåtelseformer med hänsyn till avdragseffekterna. Lägenhetsunderhållet förutsätts liksom tidigare finansieras med avsättningar i fonder hos fastighetsägaren.

Vi föreslår att belåningen vid ombyggnad bestäms med hänsyn till att det ingår arbeten som förutsätts bli fondfinansierade. Den kostnad som godtas som underlag för ombyggnadslån skall ej omfatta åtgärder som normalt ingår i lägenhetsunderhållet. Ombyggnadslån lämnas till hela den sålunda godkända kostnaden för alla upplåtelseformer och ägarkategorier.

När det gäller ombyggnad och underhåll skulle ett genomförande av våra förslag kunna minska tröskelproblemen genom dels lika krav på finansiering med eget kapital, dels lika räntesubventionering enligt principen om avdragskompensation oavsett om arbetena utförs separat eller i samband med en ombyggnad.

För att nå ett konsekvent system för finansiering med eget kapital samordnas i vårt förslag fondfinansieringen av underhåll med

en egen insats också vid nybyggnad. Därvid ses fondavsättningarna som en återvinning av den ursprungliga egna kapitalinsatsen. Den används av ägaren vid finansieringen av underhåll eller motsvarande åtgärder vid ombyggnad. Det är vårt motiv för att föreslå ökade krav på egen insats för allmännyttiga företag och bostadsrättsföreningar vid nybyggnad. Det är också fråga om att inte stimulera nybyggnader framför ombyggnader på grund av att finansieringskostnaderna inte återspeglar resursanvändningen.

Räntelån i beståndet

Vi föreslår räntelån i beståndet med ett modifierat system jämfört med framtida investeringar.

Det gäller hus som tidigare byggts eller byggts om med statliga lån. Ett viktigt skäl för oss att föreslå räntelån för dessa hus är att det annars blir en uppdelning av de statsbelånade bostäderna i sådana med resp. utan räntelån. Då skulle för de äldre husen, med lägre skulder, räntebidrag alltjämnt lämnas i full utsträckning och utan skuldökning medan för senare genomförda investeringar, med högre ursprungliga skulder, räntebidrag lämnas i minskad utsträckning och med successiv ökning av skulderna.

Genom att införa räntelån även i beståndet motverkas att skillnaderna i kapitalutgifter mellan olika årgångar i framtiden blir än större än i dagsläget. Det problemet gäller främst hus byggda före år 1975, som nu har endast ungefär hälften så höga kapitalutgifter som hus byggda på 1980-talet och relativt små skulder. Effekterna av att där ersätta bidragen med lån blir dock begränsade. För hus som byggts senare finns ett motsvarande framtidsproblem, som till en del kan motverkas genom införandet av ett räntelånesystem i dämpad form.

Paritetsproblemen kommer i framtiden att minska även när äldre hus successivt behöver byggas om. Eftersom räntelån erbjuds även för ombyggnad, kommer de äldre husen också på lång sikt att få finansieringsförutsättningar som ger bättre paritet.

Ett ytterligare skäl för räntelån i beståndet är önskan att så snabbt och i en så stor utsträckning som möjligt minska bostadssubventionerna. Räntelån för bostadsproduktionen kan tidigast införas för de hus som får preliminärt beslut andra halvåret 1987. Denna reform kommer emellertid inte att börja ge nämnvärda utslag på subventionerna förrän budgetåret 1988/89 och full effekt uppkommer först budgetåret 1989/90 eller till och med senare. Till den del som räntelån införs i beståndet år 1987 ger det däremot full effekt redan budgetåret 1987/88.

Enligt vårt förslag skall räntebidragen ersättas med erbjudande om lån helt för hus finansierade före år 1975 och till en del för hus med lån fr.o.m. år 1975. För dessa senare hus är bidragen större och eftersom investeringarna gjorts med nuvarande subventionssystem som förutsättning anser vi det motiverat med en mer begränsad subventionsminskning än vad vi föreslår för framtida investeringar.

Stöd vid förvärv av begagnade egnahem

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

Vårt förslag utgår från målet om effektivt utnyttjande av bostadsbeståndet. Direktiven anger som en central uppgift i bostadspolitiken 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, dvs. främst hushåll med låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan.

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 har alltså inte funnit skäl av detta slag starka nog att avstå från att lägga fram förslaget.

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.

Motiven för detta förslag gäller i väsentliga delar också för det förslag vi lämnar om stöd till allmännyttiga företag vid förvärv av begagnade egnahem för uthyrning, som redovisas i kap. 6. Där redovisar vi också förslag om bidrag till allmännyttiga företag vid förvärv av flerbostadshus i vissa fall samt förslag om förenklad finansiering vid sammanslagningar av lägenheter i hyres- och bostadsrättsfastigheter.

4.2 Systemet för framtida investeringar

I delbetänkandet redovisade vi olika möjligheter att förbättra nuvarande finansieringssystem. Där skisseras bl.a. ett system med räntelån som utvecklats och analyserats vidare i vårt fortsatta arbete. Vi har därvid försökt utforma ett nytt lånesystem med så få ändringar i övrigt som möjligt.

Vi presenterar i det följande ett system med räntelån för framtida bostadsinvesteringar. För att underlätta framställningen kallas det system R.

Vid systemutvecklingen har ansatsen varit att utforma ett nytt lånesystem som samordnas med oförändrade skattesystem. Dock föreslår vi vissa ändringar i skattesystemen. Vi har också eftersträvat så få och små avvikelser från nuvarande lånesystem som möjligt liksom enhetlighet och enkelhet.

Sättet att finansiera räntelånen påverkar utformning och tillämpning av ett räntelånesystem i många avseenden. Det gäller bl.a. statens medverkan, kontroll och administration. I detta avsnitt förutsätts att finansieringen av räntelånen sker över statens budget. Alternativa finansieringsmöjligheter behandlas i avsnitt 4.6.

4.2.1 Egen insats, lån och amorteringar

I nuvarande finansieringssystem förutsätts att lägenhetsunderhåll i flerbostadshus finansieras med avsättningar till fonder. Det gäller också i system R. Fondfinansieringen som i huvudsak gäller åtgärder med kortare varaktighet, antas här liksom i delbetänkandet ske genom årliga avsättningar med 0,5 % av produktionskostnaden (pk). Fondfinansierade åtgärder antas ske vart tionde år med 5 % av pk. Pk avser produktionskostnaden för ett nytt hus vid de tidpunkter avsättningar och åtgärder görs.*

---

* Här anges ekonomiska värden i procent av produktionskostnaden. Dessa värden multiplicerade med 6 000 ger en uppfattning om aktuella belopp då ett småhus som kostar 600 000 kr. att producera år 1985 väljs som exempel.

I system R kombineras denna fondfinansiering med krav på en kapitalinsats från ägaren vid ny- och ombyggnad. Syftet är att genom samordning av finansieringen vid nybyggnad, underhåll och ombyggnad undvika fastighetsekonomiska tröskeleffekter. Lån lämnas till 95 % av produktionskostnaden vid nybyggnad varav bottenlån utgör 70 % och bostadslån 25 %. 5 % förutsätts bli finansierat med eget kapital.

För enskilt ägda hyresfastigheter och för egnahem är nu kravet på egen kapitalinsats vid nybyggnad 8 % resp. 5 %. Det blir alltså oförändrat för egnahem medan det för privatägda hyresfastigheter blir en höjning av belåningen från 92 % till 95 %. Nuvarande nybyggnadslån täcker i princip hela produktionskostnaden för allmännyttiga bostadsföretag och nästan hela för bostadsrättsföreningar (100 % resp. 99 %). System R innebär ökade krav på egen insats för dessa ägare. För de allmännyttiga bostadsföretagen sätts dock kravet på egen insats lägre än 5 % för att belastningen på kommunerna inte skall öka avsevärt och med hänsyn till den speciella roll dessa företag har i bostadsförsörjningen.

I system R blir kravet på egen insats lika för bostadsrätt och gruppbyggda egnahem. Insatsen torde normalt kunna täckas av sparade medel.

För ett allmännyttigt företag kan den egna insatsen finansieras med driftöverskott - t.ex. vinster från annat än bostadsuthyrning, med fonderade medel eller med kapital som företagets ägare skjutit till. Kommuner kan sålunda behöva öka företagens grundkapital.

Samordningen av nybyggnads- och underhållsfinansieringen bygger på att fastighetsägaren genom avsättningarna till underhållsfonden återvinner den ursprungliga egna kapitalinsatsen och använder detta kapital till finansiering av underhållsåtgärder.

I system R anpassas amorteringarna på ursprungslånen till räntelånen. Sålunda är bottenlån och bostadslån amorteringsfria tills räntelånen är återbetalade. Därigenom undviks att det krävs amorteringar samtidigt med skuldökningar. Dessutom innebär amorte-

ringsfriheten praktiska fördelar, enligt vad vi utrönt vid kontakter med företrädare för kreditinstituten. Med denna utformning blir systemet enhetligt och enkelt. Räntelån lämnas på samma sätt för alla upplåtelseformer och ägarkategorier. Jämfört med nuvarande system för nybyggnader minskar amorteringarna första året med 0,05 % av produktionskostnaden för hyres- och bostadsrättsfastigheter och med 0,44 % för egnahem. Också för ombyggnader är bottenlån och bostadslån amorteringsfria tills räntelånen är helt återbetalade.

Den samordning av finansieringen vid nybyggnad, ombyggnad och underhåll som eftersträvas i system R medför vid ombyggnad krav på egen insats enligt samma princip som vid nybyggnad. Till den del ombyggnadsarbetena avser periodiskt underhåll eftersträvas lika finansiering. Det innebär att lån inte lämnas för åtgärder som återfinns i lägenhetsunderhållet. Dessa ombyggnadskostnader skall således finansieras med fondavsättningarna. För resterande ombyggnadskostnader, inkl. övriga åtgärder som återfinns i det periodiska underhållet, lämnas heltäckande bostadslån och bottenlån.

Finansieringen kan illustreras med följande exempel. Den totala ombyggnadskostnaden antas uppgå till 50 % av produktionskostnaden (pk) för ett nytt hus det år ombyggnaden sker. Lån lämnas inte till lägenhetsunderhåll. Kostnaderna för detta underhåll kan vid en fullständig ombyggnad beräknas schablonmässigt till 5 % av pk. Lån lämnas till 45 % av pk, dvs. till 100 % av den godkända ombyggnadskostnaden som exkluderar kostnader för lägenhetsunderhåll. Bostadslånet omfattar då 30 % av den godkända ombyggnadskostnaden och bottenlånet återstående 70 % lika för alla upplåtelseformer och ägarkategorier.

Som i nuvarande system förutsätts att gemensamt underhåll i hyres- och bostadsrättsfastigheter som inte utförs i samband med ombyggnad skall kunna finansieras med lån på marknaden för oprioriterade fastighetskrediter.

Med denna sammansättning av ombyggnadsfinansieringen undviks de tröskelproblem som vi diskuterat utförligt i delbetänkandet. Subventionerna inom räntelånesystemet och vid separata underhållsåtgärder kommer nämligen att i båda fallen uppgå till ca 50 % av räntan.

4.2.2 Räntesubventioner och räntelån

I system R lämnas statliga bidrag för det gemensamma underhållet på samma sätt som i nuvarande system, dvs. med en viss andel av en beräknad marknadsränta. Andelen är 50 % för bostadsrättsföreningar och allmännyttiga företag.

Kraven på neutralitet och enkelhet talar för att behålla nuvarande bidrag till underhåll. Det ger neutralitet i jämförelse med när åtgärder lånefinansieras i egnahem - genom avdrag kan ägarens skatt beräknas minska med halva räntan. Det blir också enklare än räntesubventioner i form av bidrag enligt garanterade räntor.

I system R lämnas sålunda inte räntelån vid underhåll, utan enbart vid mera omfattande investeringar, dvs. vid ny- och ombyggnader.

I nuvarande system lämnar staten bidrag till räntan för lån till ny- och ombyggnader. Bidragen bestäms som skillnaden mellan marknadsräntan och en garanterad ränta. Den garanterade räntan trappas upp år för år, varigenom räntebidragen minskar successivt.

För egnahem innebär system R att staten lämnar lån till en del av räntan i stället för bidrag. Genom att räntebidragen slopas blir hela räntan avdragsgill vilket ökar ägarens skatteminskning. Dock blir den på så sätt subventionerade räntan högre än med nuvarande system. Med de räntelån staten erbjuder kan nettoränteutgifterna ändå hållas nere under en inledande period. Bruttoräntan minskad med skattelättnaden på grund av underskottsavdrag kallas här subventionerad ränta.

Räntelånens storlek bestäms på följande sätt.

Genom riksdagens beslut fastställs en garanterad nettoränteutgift (gnr) uttryckt i procent av det ursprungliga lånet, dvs. summan av botten- och bostadslånet. Riksdagen fastställer också en takt för successiv upptrappning av gnr. Gnr avser den subventionerade räntan - beräknad för det typiska egnahemsfallet - minskad med räntelånet.

Beslut om garanterad nettoränta grundas på neutralitetshänsyn enligt följande precisering: Summan av nettoränta och fastighetsskatt (inkl. garantiskatt) i förhållande till produktionskostnaden skall i de typiska fallen vara lika för de olika upplåtelseformerna och ägarkategorierna. Denna precisering sluter i princip an till nuvarande system efter beslutet om fastighetsskatten och kompensationsåtgärderna.

På grundval av fastställd garanterad nettoränta och utifrån gällande räntevillkor bestäms räntelånen av bostadsverket. Räntelån skall lämnas som täcker skillnaden mellan den subventionerade räntan - beräknad för det typiska fallet - och den garanterade nettoränteutgiften.

Räntelånet läggs till skulden och förräntas. Förfarandet upprepas år för år. Räntelånen adderas tills den garanterade nettoräntan överstiger den subventionerade räntan. Då börjar räntelånen amorteras. Den garanterade nettoräntan trappas upp tills räntelånen är återbetalda.

För hyres- och bostadsrättsfastigheter ersätts nuvarande räntebidrag delvis med räntelån. Utgiftsnivån bestäms med den garanterade nettoräntan, dvs. genom riksdagsbeslut.

För allmännyttiga företag och bostadsrättsföreningar lämnas räntebidrag som svarar mot ränteavdragens skatteminskande effekt för egnahem, beräknad för det typiska fallet. Bidragen och räntelånen (och räntelåneamorteringarna) bestäms av bostadsverket. Räntelånen utgörs av den subventionerade räntan minskad med den garanterade nettoräntan. De sålunda bestämda räntelånen lämnas också för

hyresfastigheter i enskild ägo. Räntebidragen fastställs alltså som restposter för dessa låntagare.

Den fortsatta beskrivningen och diskussionen görs med stöd av räkneexempel. I dessa uppgår räntesatsen på lånen till 12,2 %. Värdena i dessa exempel avser procent av bidragsunderlaget (biu), vilket är totalt ursprungligt lån och sålunda 95 % av produktionskostnaden i alla fall utom för allmännyttiga företag som får ett större lån.

Fig. 4.1 visar sammansättningen vid nybyggnadslån av ränteutgifterna första året för egnahem å ena sidan och för bostäder i flerbostadshus upplåtna med allmännyttig hyresrätt samt med bostadsrätt å den andra.

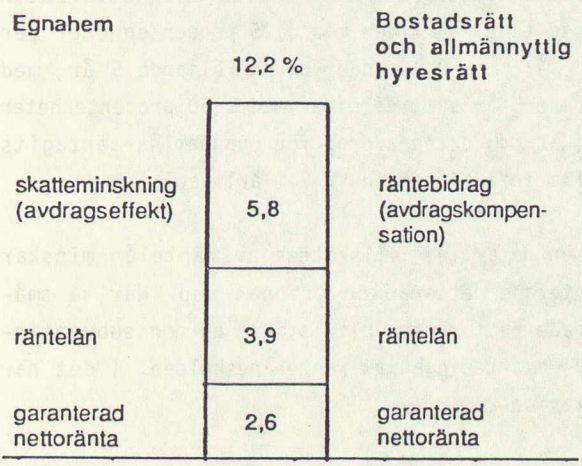

Fig 4.1 System R vid nybyggnad. Exempel på första årets ränteutgifter (% av biu).

I exemplet uppgår alltså bruttoräntan till 12,2 % av bidragsunderlaget. För egnahem lämnas inga räntebidrag. Ränteavdraget har beräknats minska låntagarens skatt med 5,8 % av ursprungslånet, vilket kommenteras längre fram. För allmännyttig hyresrätt och för bostadsrätt lämnas räntebidrag som är lika stort som skatteminskningen för egnahem. Det är en kompensation för uteblivna avdragseffekter. Sålunda uppgår den subventionerade räntan i båda fallen till 6,5 %.

Räntelån om 3,9 % lämnas till skillnaden mellan den subventionerade räntan om 6,5 % och den garanterade nettoräntan om 2,6 % lika för upplåtelseformerna. Bestämningen av den garanterade nettoräntan kommenteras längre fram.

4.2.3 Exempel på systemets funktion under lång tid

I fig. 4.2 illustreras hur ränteutgifterna utvecklas under lång tid med de förutsättningar som angivits. Det gäller alltså såväl egnahem som flerbostadshus ägda av bostadsrättsföreningar eller allmännyttiga företag. Skatteminskningar resp. räntebidrag, som är lika stora i förhållande till bidragsunderlaget, anges här som räntesubventioner. Inflationen antas uppgå till 10 % årligen. Vid denna höga inflationstakt antas att den garanterade nettoräntan trappas upp i växande takt, nämligen med 0,25 procentenheter per år under 5 inledande år, med 0,40 under därpå följande 5 år, med 0,50 under ytterligare 5 år samt därefter med 0,60 procentenheter per år. Schablonintäkt och extra avdrag för egnahem har antagits växa i takt med halva inflationen, dvs. 5 % årligen.

Bruttoräntan ökar men de årliga tillskotten av räntelån minskar genom att den garanterade nettoräntan trappas upp. När så småningom den garanterade nettoräntan blir större än den subventionerade räntan inleds amorteringen av räntelåneskulden. I det här fallet sker det efter ca 20 år.

Fig 4.3 visar utvecklingen av den garanterade nettoräntan jämfört med förstaårsutgiften för nybyggda hus. Fig. 4.4 illustrerar skuldens utveckling jämfört med ursprungsskulden för nybyggda hus. Det förutsätts att produktionskostnaderna stiger i samma takt som inflationen. Räntelånen gör att den totala skulden ökar. Den växer till ca 150 % av den ursprungliga skulden, vilket svarar mot 27 % realt räknat, dvs. i det penningvärde som gällde då ursprungslånen togs upp.

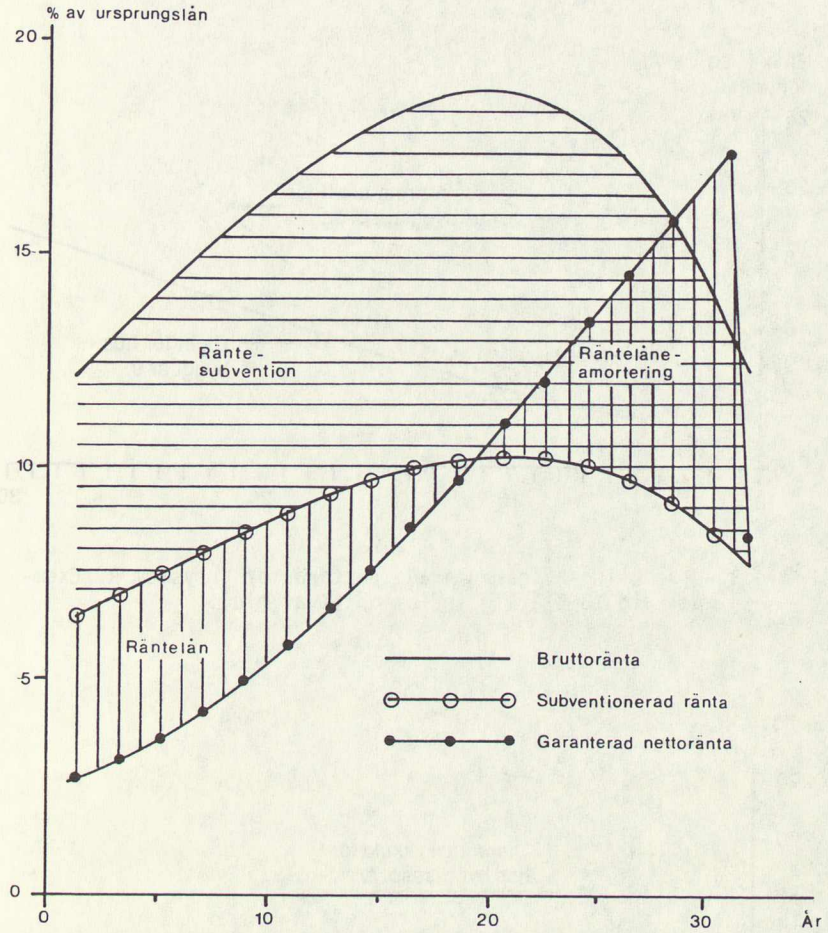

Fig. 4.2 System R vid nybyggnad. Exempel på utveckling vid 10 % årlig inflation (% av biu).

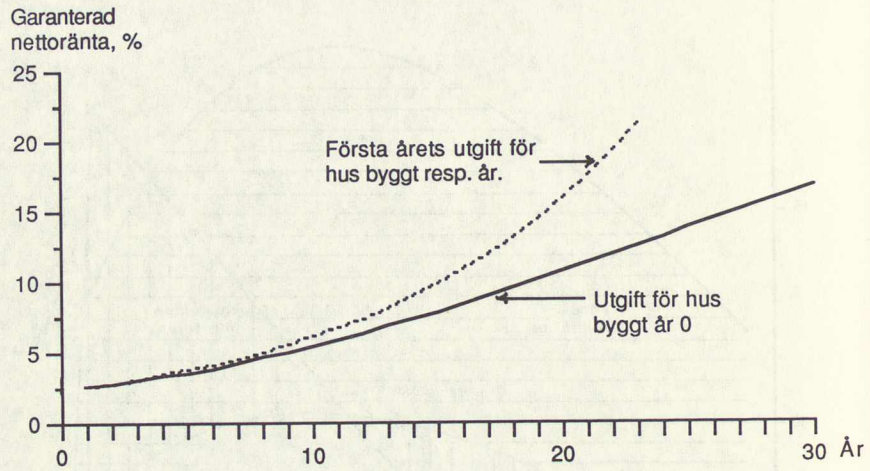

Fig 4.3 Utveckling av garanterade nettoräntor i system R. Exempel vid 10 % årlig inflation (% av biu).

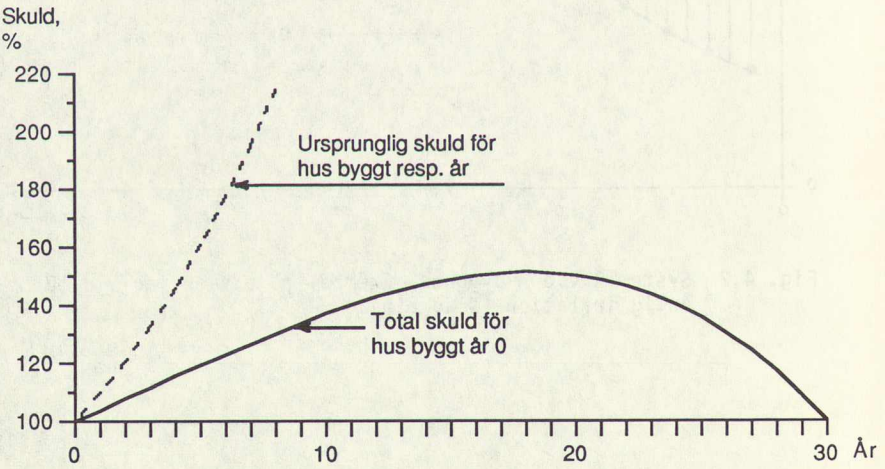

Fig. 4.4 Utveckling av skuld i system R. Exempel vid 10 % årlig inflation (% av biu).

Nuvärdet av subventionerna samt skuldutveckling

I det följande redovisas ett antal beräkningar av nuvärdet av de subventioner som lämnas under de första 20 åren dels enligt nuvarande system, dels enligt system R.

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

I nuvarande system trappas den garanterade räntan upp med 0,25 procentenheter årligen för hyres- och bostadsrättsfastigheter. Denna upptrappning har antagits ligga fast vid de beräkningar av subventionsvärden för hyreshus i allmännyttig ägo som redovisas i tab. 4.1. Värdena där avser % av bidragsunderlaget (biu).

Tab. 4.1 Nuvärdet av subventioner för allmännyttiga företag vid 10 % årlig inflation och räntesatser om 12,25 % resp. 14,25 % (% av biu)

Nuvärdet av subventionerna t.o.m. år	Nuvarande system	System R	Effekt av övergång till system R	
			totalt	därav p.g.a. räntelån
	12,25 % räntesats			
5	32,8	22,1	-10,7	-10,7
10	48,5	36,6	-11,9	-11,6
20	58,5	51,2	- 7,3	- 5,0
	14,25 % räntesats			
5	38,1	25,2	-12,9	-13,0
10	55,3	41,2	-14,1	-13,9
20	65,7	57,1	- 8,6	- 7,0

Med en omläggning till system R minskar nuvärdet av räntesubventionerna. Den ackumulerade minskningen ökar under en följd av år

men avtar när beräkningen avser lång tid. Subventionsminskningen beror dels av en snabbare upptrappning i system R än vad som antagits gälla för nuvarande system, dels av räntelånesystemet i sig. Räntelåneeffekten har särredovisats i tabellen. Den är helt dominerande inledningsvis.

Om inga andra ändringar görs än att införa räntelån motsvaras minskningen av subventioner exakt av ökningen av räntelån. Denna överensstämmelse råder så länge kapitalutgifter och amorteringar är lika i de två fallen. Då system R ställs mot nuvarande system finns inte sådan överensstämmelse mellan subventionsminskning och räntelåneökning. Detta beror främst på olika upptrappningstakt och i något mindre grad på att bottenlån amorteras från år 1 och bostadslån från år 6 i nuvarande system, medan dessa lån i system R är amorteringsfria tills räntelånet är slutamorterat.

Utvecklingen av utgifter, subventioner och skulder i ett system med räntelån beror i hög grad av inflation och räntenivå. En högre räntesats medför större subventioner och skulder vid oförändrad garanterad nettoränta. Vid sänkt inflation kan den garanterade nettoräntan inte trappas upp lika fort varför subventionerna och räntelånen blir större vid en given räntesats. En lägre räntesats ger lägre subventioner och lån vid en given garanterad nettoränta.

Enligt vad som redovisats för räntenivån om 12,25 % nås skuldmaximum i system R år 19 och uppgår till 150 % av den ursprungliga skulden, vilket svarar mot 27 % realt räknat. Räntelånet amorteras från år 20 till år 33. Effekter på subventionerna av en höjd räntenivå framgår av tab. 4.1. Vid en räntenivå om 14,25 % men i övrigt lika förhållanden nås skuldmaximum i system R år 29 och uppgår till 222 % av den ursprungliga skulden, vilket svarar mot 14 % realt räknat. Amorteringen av räntelånet inleds år 30 och räntelånet är slutamorterat år 47.

Vid lägre inflation är det rimligt att anta en lägre upptrappningstakt. Vid en årlig inflation om 4 % räknas här med att såväl den garanterade räntan i nuvarande system som den garanterade

nettoräntan i system R trappas upp med 0,1 procentenheter per år. Också i detta fall antas att fastighetspriserna stiger med halva inflationstakten, dvs. med 2 % årligen. Med samma realränta som i det först redovisade exemplet blir bruttoräntesatsen 6,25 %.

Skulden når vid dessa antaganden maximum år 11. Den blir inte högre än 105 % av ursprungsskulden nominellt (68 % realt). Amortering av räntelånet inleds år 12 och räntelånet är slutamorterat år 21. I tab 4.2 redovisas utfallet vad gäller nuvärden av subventioner vid system R jämfört med nuvarande system vid dessa antaganden samt även vid en räntesats om 8,25 %.

Tab. 4.2 Nuvärdet av subventioner för allmännyttiga företag vid 4 % årlig inflation och räntesatser om 6,25 % resp. 8,25 % (% av biu)

Nuvärdet av subventionerna t.o.m. år	Nuvarande system	System R	Effekt av övergång till system R	
			totalt	därav p.g.a. räntelån
	6,25 % räntesats			
5	14,3	11,7	- 2,6	- 2,6
10	23,2	20,4	- 2,8	- 3,0
20	30,8	31,0	+ 0,2	- 1,2
	8,25 % räntesats			
5	21,5	15,4	- 6,1	- 6,1
10	34,5	26,6	- 7,9	- 8,1
20	46,0	40,2	- 5,8	- 7,2

Om inga andra ändringar än införande av räntelån görs, råder även vid dessa inflations- och ränteantaganden full överensstämmelse mellan subventionsminskning och räntelåneökning. Vid jämförelse mellan system R och nuvarande system är dock den totala subventionsminskningen efter några år mindre än räntelåneökningen. Vid räntesatsen om 6,25 % redovisas för år 20 t.o.m. en liten ökning av subventionerna i system R jämfört med nuvarande system. Detta beror på kombinationen av samma antaganden i fråga om garanterade räntesatser i nuvarande system som i system R och snabbare amortering av bottenlån och bostadslån i nuvarande system än i system

R. Snabbare amortering medför lägre skuldbelopp och därmed lägre bruttoräntor, vilket medför lägre subventioner.

Ett räntelånesystem kan, då det jämförs med ett system med motsvarande räntebidrag men med i övrigt samma villkor, aldrig medföra att nuvärdet av subventionerna blir högre - oavsett vilket år systemen jämförs.

Som framgått minskar subventionerna mindre vid lägre räntenivåer än vid högre. Det är typiskt för system R att subventionsminskningen är större vid högre räntenivå. Vid hög ränta är också subventionerna enligt nuvarande system högre än vid låg ränta. Med nuvarande system belastar hög realränta staten så länge räntebidrag lämnas, medan i system R denna belastning delas mellan det allmänna och låntagaren. Skuldtillväxten blir nämligen större vid hög realränta.

Om bruttoräntesatsen höjs med två procentenheter - från 6,25 % till 8,25 % - men i övrigt lika förhållanden gäller, nås skuldmaximum år 38 och uppgår till 144 % av det ursprungliga skuldbeloppet, vilket motsvarar 32 % realt.

Den framtid som nu verkar troligast är sänkt inflation och övergångsvis en hög räntenivå.

I det exempel som redovisas i tab. 4.3 antas att inflationen omedelbart sänks till 4 % årligen, att räntan börjar på så hög nivå som 12,25 % och att den därefter sjunker med en halv procentenhet per år tills realräntan åter är drygt 2 %, dvs. den nominella räntan är 6,25 %. Vid femåriga räntebindningstider betyder det att räntan ligger på 12,25 % de första fem åren, därefter sänks 2,5 procentenheter och binds på den nya nivån i fem år, därefter sänks 2,5 procentenheter till nästa femårsperiod och slutligen sänks med en procentenhet till 6,25 % fr.o.m. år 16.

Vid i övrigt samma antaganden som i det närmast föregående exemplet med årlig inflation på 4 % nås skuldmaximum i system R år 25 och uppgår då till 150 % av det ursprungliga skuldbeloppet, vilket motsvarar 57 % realt.

Tab. 4.3 Nuvärdet av subventioner för allmännyttiga företag vid 4 % årlig inflation och sjunkande räntesatser från 12,25 % till 6,25 % (% av biu)

Nuvärdet av subventionerna t.o.m. år	Nuvarande system	System R	Effekt av övergång till system R	
			totalt	därav p.g.a. räntelån
5	34,3	22,5	-11,8	-12,2
10	48,7	35,5	-13,2	-14,4
20	55,6	47,4	- 8,2	-10,8

De uppgifter som redovisats om skuldens utveckling vid olika antaganden om inflation och räntenivåer har ställts samman i tab. 4.4.

Tab. 4.4 Skuldutveckling i system R vid varierande ekonomiska förutsättningar

Förutsättningar	Skuldmaximum		
	År	Värde (% av biu)	
		nominellt	realt
10 % årlig inflation, upptrappning i växande takt			
12,25 % räntesats	19	150	27
14,25 % räntesats	29	222	14
4 % årlig inflation, upptrappning med 0,1 procentenhet per år			
6,25 % räntesats	11	105	68
8,25 % räntesats	38	144	32
fallande räntesats från 12,25 till 6,25 %	25	150	57

Sådana förutsättningar som redovisats i tab. 4.3 och längst ner i tab.4.4 medför stor skuldökning under de inledande åren med extremt hög realränta. Med exemplets förutsättningar är den reala skulden år 5 drygt 99 % av det ursprungliga skuldbeloppet. Annorlunda uttryckt har den nominella skulden stigit med 20,7 % samtidigt som priserna i allmänhet stigit med 21,7 %. Skuldökningsfrågor behandlas längre fram.

4.2.4 Utgiftsnivå

I kap. 2 för vi en principiell diskussion om bestämningen av utgiftsnivån för bostadsinvesteringar. Den ger en bakgrund till redovisningen här i form av konkreta beräkningar. Nivån bestäms utifrån nuvarande förhållanden för flerbostadshus i allmännyttig ägo.

För nybyggda flerbostadshus år 1987 räknas med att taxeringsvärdet uppgår till 30 % av produktionskostnaden (pk).*

Som referens redovisas en beräkning av utgiften första året med nuvarande system. Där uppgår det totala lånet till 100 % av produktionskostnaden och den garanterade räntan till 2,6 %.

Nuvarande system. Allmännyttiga företag (% av pk)	
Garanterad ränta	2,60
Amorteringar, bottenlån	0,05
bostadslån	0
Fastighetsskatt (1,4 % av 30)	0,42
Summa	3,07

Följande beräkning för första året avser system R, varvid den garanterade nettoräntan uppgår till 2,6 % av bidragsunderlaget. I denna beräkning förutsätts en egen insats finansierad med samma villkor som de investeringskostnader som täcks av bostads- och bottenlån. "Nettoränta" avser summan av den garanterade nettoräntan på det lånade kapitalet och ägarens avkastning på det egna kapitalet.

System R. Allmännyttiga företag (% av pk)	
Nettoränta	2,60
Amorteringar	0
Fastighetsskatt	0,42
Summa	3,02

---

* Produktionskostnaden (för bostäder, inkl. räntetillägg) beräknas uppgå till 7 360 kr/m^2 år 1987. Taxeringsvärdet beräknas till 2 200 kr/m^2.

Beräkningen visar att om den garanterade nettoräntan fastställs till 2,6 % första året för allmännyttiga företag hamnar summan av nettoräntan och fastighetsskatten på ungefär samma nivå som summan av låneutgifterna och fastighetsskatten med nuvarande system.

Med utgångspunkt från neutralitetskravet bestäms nivån för andra upplåtelseformer och ägarkategorier så att summan av nettoräntan och fastighetsskatten (inkl. garantiskatten) blir av ungefär samma storlek som för allmännyttiga företag. Sålunda görs en differentiering av garanterade nettoräntor med hänsyn till olikheter i fastighets- och garantiskatt. Det är ett komplicerande inslag som gäller redan i nuvarande system efter införandet av fastighetsskatten och kompensationsåtgärderna inom räntebidragssystemet.

Resultat av dessa nivåbestämningar redovisas i tab. 4.5.

För flerbostadshus som ägs av bostadsrättsföreningar, studentbostadsföretag och SKB blir förhållandena desamma som för allmännyttiga företag, dvs. första årets garanterade nettoränta blir 2,6 % av bidragsunderlaget. Dessa ägare har förts samman under beteckningen Allmännyttiga företag m.fl.

Tab. 4.5 System R. Flerbostadshus med olika ägare samt egnahem (% av pk)

	Flerbostadshus ägda av			Egnahem
	Allmännyttiga företag m.fl.	Övriga juridiska personer	Fysiska personer	
Nettoränta	2,60	2,40	2,30	2,60
Fastighetsskatt	0,42	0,60	0,60	0,20
Garantiskatt	0	0	0,14	0,19
Summa	3,02	3,00	3,04	3,00

För flerbostadshus ägda av övriga juridiska personer är fastighetsskatten högre (2 % av 30) än för allmännyttiga företag m.fl. (1,4 % av 30). Enligt denna beräkning skulle, när den garanterade nettoräntan fastställs till 2,4 %, summan av nettoräntan och

fastighetsskatten hamna på samma nivå som för allmännyttiga företag m.fl. För fysiska personer blir den garanterade nettoräntan lägre, 2,3 %, genom att garantiskatten (30 % av 1,5 % av 30) kommer till.

För egnahem har nivån för den garanterade nettoräntan bestämts så att i typiska fall summan av nettoräntan och fastighetsskatt (inkl. garantiskatt) blir av ungefär samma storlek som för allmännyttiga företag.

För nybyggda egnahem år 1987 räknas med att taxeringsvärdet uppgår till 43 % av produktionskostnaden.* Eftersom summan av fastighetsskatten (1,4 % av 43 x 1/3) och garantiskatten (30 % av 1,5 % av 43) blir ungefär lika stor som fastighetsskatten för allmännyttiga företag m.fl. hamnar den garanterade nettoräntan på samma nivå, dvs. 2,6 % av bidragsunderlaget. Nettoutgifterna blir i detta fall lägre än med nuvarande system, främst beroende på att ursprungslånen görs amorteringsfria.

Villkoren för småhus med olika upplåtelseformer och ägarkategorier behöver övervägas särskilt.

Om de garanterade nettoräntor som här beräknats för flerbostadshus används för småhus blir nivåerna väsentligt olika för de skilda upplåtelseformerna och ägarkategorierna. Det framgår av tab. 4.6.

Tab. 4.6 System R. Nettoränta för flerbostadshus tillämpad för småhus med olika ägare (% av pk)

	Egnahem	Allmännyttiga företag m.fl.	Övriga juridiska personer	Fysiska personer
Nettoränta	2,60	2,60	2,40	2,30
Fastighetsskatt	0,20	0,20	0,20	0,20
Garantiskatt	0,19	0	0	0,19
Summa	3,00	2,80	2,60	2,69
		(3,02)	(3,00)	(3,04)

---

* Produktionskostnaden beräknas uppgå till 690 000 kr. år 1987 och taxeringsvärdet till 300 000 kr.

Beräkningen för egnahem följer vad som tidigare redovisats. För andra ägare har samma taxeringsvärde använts i beräkningarna som för egnahem (43 % av produktionskostnaden). Summorna för dessa ägare är lägre än för egnahem.* De är också lägre än för flerbostadshus. Det framgår vid jämförelse med värdena inom parentes, som avser förhållandena vid flerbostadshus.

Nivåskillnaderna uppkommer genom dels skilda taxeringsvärdenivåer, dels skilda skattesatser för flerbostadshusen resp. småhusen. Det ger bristande neutralitet enligt den precisering som angivits. Nivåskillnaderna är för övrigt än större med nuvarande system.

I tab. 4.7 redovisas nivåer för småhus bestämda så att neutrala villkor nås förutsatt oförändrad beskattning.

Tab. 4.7 System R. Neutrala nettoräntor för småhus med olika ägare (% av pk)

	Egnahem	Allmännyttiga företag m.fl.	Övriga juridiska personer	Fysiska personer
Nettoränta	2,60	2,80	2,80	2,60
Fastighetsskatt	0,20	0,20	0,20	0,20
Garantiskatt	0,19	0	0	0,19
Summa	3,00	3,00	3,00	3,00

Beräkningen för egnahem följer tidigare redovisning. För det fall småhus hyrs ut av fysiska personer har den garanterade nettoräntan fastställts till samma värde som för egnahem, dvs. 2,6 % av hela ursprungslånet (i stället för 2,3 % som gäller för flerbostadshus). För allmännyttiga företag m.fl. är den garanterade

---

* Skillnaderna ökar om taxeringsvärdena sätts lägre än för egnahem, vilket är vanligt. Se kap. 10, avsnitt 10.4.2.

nettoräntan 2,8 % (i stället för 2,6 % för flerbostadshus) och likaså för övriga juridiska personer (i stället för 2,4 %).

Enligt dessa nivåbestämningar skall - vid orubbad beskattning - garanterade nettoräntor fastställas olika för flerbostadshus resp. småhus. Ändras beskattningen kan samordningen med lånesystemet lösas annorlunda.

I kap. 10 föreslår vi att garantiskatten slopas för småhus och att fastighetsskatten samtidigt höjs med 1 procentenhet, dvs. till 2,4 % av 1/3 av taxeringsvärdet. En sådan ändring banar väg för enhetligare lånevillkor - för småhus skulle den garanterade nettoräntan kunna bestämmas oberoende av upplåtelseform och ägarkategori. Emellertid torde olika utfall av beskattningen för flerbostadshus resp. småhus fortfarande aktualisera särskilda, kompenserande regler för flerbostadshus. Fastighetsskatten kan nämligen beräknas till 0,34 % av produktionskostnaden för småhus och 0,42 % för flerbostadshus i allmännyttig ägo efter en sådan reform.

4.2.5 Räntesubventioner och räntelån

I system R bestäms räntesubventioner och räntelån utifrån förhållanden för egnahem.

Egnahem

På grundval av en garanterad nettoränta om 2,6 % av bidragsunderlaget (biu) kan räntelån beräknas för olika räntesatser på de ursprungliga lånen. I följande beräkning är räntesatsen 12,25 %.

System R. Egnahem (% av biu)	
Bruttoränta	12,25
Skatteminskning	-5,78
Subventionerad ränta	6,47
Garanterad nettoränta	-2,60
Räntelån	3,87

Vid beräkningen av skatteminskningen har förutsatts att schablonintäkten uppgår till 2 % av taxeringsvärdet (0,86 % av produktionskostnaden), att det extra avdraget är 1 500 kr. (0,22 % av produktionskostnaden) samt att underskott ger 50 % marginaleffekt.

Marginaleffekten beror av fastighetens taxeringsvärde, den kommunala skattesatsen samt ägarens inkomst och eventuella andra avdrag. Det gör att den subventionerade räntan skiljer sig mellan enskilda fall. Det gör också fastighets- och garantiskatterna som är beroende av taxeringsvärde och kommunal skattesats.

Med nuvarande system för inkomstskatt blir den inkomstberoende skillnaden i fråga om underskottsavdragets marginaleffekt större med system R än med det nuvarande lånesystemet på grund av att hela räntan och inte bara den garanterade räntan dras av.

Följande räkneexempel belyser detta förhållande.

Beräkningen avser ett nytt egethem som kostat 600 000 kr. att producera. Bottenlånet och bostadslånet uppgår tillsammans till 570 000 kr. (95 % av produktionskostnaden) Taxeringsvärdet uppgår till 258 000 kr. (43 % av produktionskostnaden).

Med nuvarande system är den avdragsgilla räntan (efter bidrag) första året 4,8 % av hela ursprungslånet, vilket är 27 360 kr. Det ger ett beräknat underskott om 23 700 kr. Om räntebidraget slopas blir den avdragsgilla räntan 69 820 kr. om räntesatsen för lånen är 12,25 %. Det ger ett beräknat underskott om 66 160 kr.

Avdragseffekten för dessa underskott har beräknats dels vid en årsinkomst om 100 000 kr., vilket svarar mot en genomsnittlig industriarbetarlön år 1985, dels vid en inkomst om 150 000 kr. Det förutsätts att inga andra underskott dras av. Skatteminskningarna som redovisas i följande sammanställning, är beräknade enligt 1985 års skala för statlig inkomstskatt samt kommunal skatt vid 30 % utdebitering.

	Underskott	Skatteminskning vid inkomsten	
		100 000 kr.	150 000 kr.
Med räntebidrag	23 700	11 760	12 230
Utan räntebidrag	66 160	26 880	33 480

För det lägre underskott som uppkommer med räntebidrag blir skatteminskningen ungefär lika vid de två redovisade inkomstnivåerna. För ett underskott av denna storlek är marginaleffekten lägre än 50 % för inkomster under ca 100 000 kr.

För ett så stort underskott som uppkommer utan räntebidrag är marginaleffekten lägre än 50 % för inkomster under ca 144 000 kr. Vid inkomsten om 100 000 kr. blir skatteminskningen 41 %. Den blir 51 % vid inkomsten om 150 000 kr. Ett slopat räntebidrag skulle då medföra att den subventionerade räntan blir 550 kr. per månad högre för den som har 100 000 kr. i inkomst än för den som har 150 000 kr.

Detta problem belyses och diskuteras utförligt i kap. 10 avsnitt 10.3. Diskussionen där leder till ett förslag om en skattereduktion, som skulle ge praktiskt taget alla 50 % avdragseffekt på räntorna oberoende av inkomst. Förslaget innebär att skatten minskas med hälften av räntorna inom räntelånesystemet. Detta förutsätts gälla i det följande.

Underlaget för bestämningen av räntelånet är räntorna på bottenlånet och bostadslånet samt (i ett senare skede) räntorna på redan lämnade räntelån. Detta räntelåneunderlag måste bestämmas av bostadsverket och utgör samtidigt en precisering av det belopp som omfattas av den särskilda skattemässiga behandling vi föreslår. Bostadsverket kan lämna denna uppgift till såväl låntagare som skattemyndighet på samma sätt som nu sker beträffande räntebidrag.

Skattereduktionen enligt vårt förslag innebär att det kan uppkomma ett överskott för fastigheten. Detta beskattas enligt ägarens marginalskattesats som kan avvika från avdragseffekten. Vi beräknar marginalskatten till 50 %, vilket avspeglar vanliga

förhållanden. På så sätt beräknar vi skatteminskningen för egnahem med räntelån till hälften av underskottet.

Skatteminskningen beräknas med genomsnittliga och vanliga värden för att avse typiska förhållanden enligt kommentarerna i det föregående. Det innebär att räntelånet bestäms enligt en schablonmässig beräkning. Sålunda blir i det enskilda fallet nettoränteutgiften en restpost som kan avvika från den garanterade nettoräntan. Avvikelser av detta slag förekommer även inom det nuvarande systemet.

Räntesubventionerna i tab. 4.8 avser typiska förhållanden vid räntesatsen 12,25 %. I beräkningen har skattebortfall fördelats på staten och kommuner med 40 % resp. 60 %.

Enligt denna beräkning av övergångseffekter blir den statsfinansiella avlastningen större än subventionsminskningen på grund av att det ökade skattebortfallet delvis belastar kommunerna.

Tab. 4.8 Effekter på räntebidrag och skatter vid en övergång till system R för egnahem (% av biu)

	Räntebidrag	Skatteminskning	Summa
Nuvarande system	7,45	2,06	9,51
System R	0	5,78	5,78
Effekt av en övergång till system R för			
Fastighetsägaren	-7,45	+3,72	-3,73
Staten	+7,45	-1,49	+5,96
Kommunerna	0	-2,23	-2,23

Allmännyttiga företag m.fl.

Räntebidrag och räntelån för det nybyggda flerbostadshuset i allmännyttig ägo vid 12,25 % räntesats redovisas i följande sammanställning.

System R. Allmännyttiga företag (% av biu)

Bruttoränta	12,25
Räntebidrag	-5,78
Subventionerad ränta	6,47
Garanterad nettoränta	-2,60
Räntelån	3,87

Värdena blir desamma som för egnahem. Räntan subventioneras dock med ett statligt bidrag i stället för genom statlig och kommunal skatteminskning. Bidraget bestäms med samma schablonkalkyl som används för beräkningen av skatteminskningen för egnahem.

Vid schablonberäkningen av räntelån och räntebidrag beror resultatet av räntesatsen på lånen. En lägre räntesats ger mindre lån och bidrag till ränta (vid given garanterad nettoränta). Denna knytning av lånevillkor till räntor finns också i nuvarande system - räntebidragen beror av bruttoräntorna.

Följande värden på räntesubventioner har beräknats för en räntesats om 12,25 % och avser % av bidragsunderlaget.

Allmännyttiga företag (% av biu)

	Räntebidrag	
Nuvarande system	9,65	(12,25-2,60)
System R	5,78	
Effekt av en övergång till system R för		
Fastighetsägaren	-3,87	
Staten	+3,87	

Dessa beräkningar gäller också för bostadsrättsföreningar med undantag för att belåningen i nuvarande system sträcker sig till 99 % av produktionskostnaden i stället för 100 %, vilket ger små skillnader.* Eftersom de bostadsföretag som schablonbeskattas i regel inte kan tillgodogöra sig någon skatteminskning till följd av underskottsavdrag, lämnas räntebidrag som svarar mot avdragseffekten för ägare av egnahem.

---

* Allmännyttiga företag och bostadsrättsföreningar behandlas enhetligt. Till denna grupp hör också studentbostadsföretag och SKB.

Konventionellt beskattade ägare

Ägare till konventionellt beskattade fastigheter kan dra av underskott mot övriga inkomster, vilket ofta leder till en skattelindring. Ett räntelånesystem för konventionellt beskattade fastigheter bör därför utformas med hänsyn till skattemässiga effekter.

När räntebidragen till en del ersätts med räntelån försämras fastighetens rörelseresultat i motsvarande mån. Det förutsätts då att hyresnivån inte påverkas. De hyresledande allmännyttiga företagen antas inte höja hyrorna för att kompensera sig för de minskade bidragen utan balansera hela den uppkomna räntelåneskulden.

Alla ägare till nybyggda eller nyombyggda fastigheter med räntelån kommer under en följd av år att få sitt resultat före skatt försämrat med hela räntelånetillskottet för varje år. För ägare till konventionellt beskattade fastigheter kan detta leda till en skatteminskning med ungefär hälften av det ökade underskottet under förutsättning att detta kan kvittas fullt ut mot någon eljest skattepliktig inkomst. Emellertid är förhållandena i dessa avseenden olika för skilda ägare. I kap. 10, avsnitt 10.5.4, behandlas detta närmare.

Möjligheterna till skattelindring på grund av ökade underskottsavdrag vid en omläggning till systemet med räntelån kan alltså vara olika från fall till fall. Till detta kommer att räntelåneamorteringarna för konventionellt beskattade ägare måste göras med beskattade medel vilket normalt inte gäller för schablonbeskattade ägare. Dessa förhållanden komplicerar när villkoren skall göras lika för skilda ägarkategorier. För att lösa detta utformas system R för konventionellt beskattade ägare enligt följande när det gäller räntebidrag och avdragsmöjligheter.

Räntebidrag lämnas på likartat sätt som för allmännyttiga företag m.fl. Då medges inte omedelbart avdrag för ränta som täcks eller kan täckas av erbjudna räntelån. I stället medges ökade värdeminskningsavdrag. Avskrivningsunderlaget för fastighetens byggnadsvärde får ökas med räntebeloppet i fråga.

De skatteregler vi föreslår skall gälla i detta sammanhang, redovisas närmare i kap. 10, avsnitt 10.5.4. Utformningen innebär att särskilda skatteregler skall tillämpas för den ränta som kan täckas av räntelån oavsett om dessa tas upp. Bostadsverket kan underrätta både låntagare och skattemyndighet om vilka belopp detta gäller.

I det följande visas beräkningar för olika ägarkategorier med system R. Räntelån uppgår till 3,87 % av bidragsunderlaget (biu) i samtliga fall vid räntenivån 12,25 %.

Beräkningsresultat avseende nybyggda flerbostadshus har förts samman i tab. 4.9. Den omfattar också allmännyttiga företag m.fl. enligt redovisningen i det föregående. På så sätt blir bilden fullständigare av den differentiering av räntebidragen som görs med hänsyn till skillnader i fastighets- och garantiskatt.

Tab. 4.9 System R. Flerbostadshus med olika ägare (% av biu)

	Allmännyttiga företag m.fl.	Övriga juridiska personer	Fysiska personer
Bruttoränta	12,25	12,25	12,25
Räntebidrag	5,78	5,98	6,08
Subventionerad ränta	6,47	6,27	6,17
Garanterad nettoränta	2,60	2,40	2,30
Räntelån	3,87	3,87	3,87

I jämförelse med allmännyttiga företag m.fl. motsvaras den högre fastighetsskatten för övriga juridiska personer av ett större räntebidrag. Det kommer fram som en restpost genom att kombinera ett lika stort räntelån som för allmännyttiga företag med den lägre garanterade räntan.

För fysiska personer kompenseras dessutom garantiskatten med ett större räntebidrag. I kap. 10, avsnitt 10.8, föreslår vi att garantiskatten slopas för hyreshus. En sådan ändring skulle förenkla lånesystemets utformning - villkoren skulle göras i alla avse-

enden lika för fysiska och juridiska personer som är konventionellt beskattade.

Enligt vad som tidigare redovisats förutsätts i system R, liksom i det nuvarande systemet, att lägenhetsunderhållet i hyres- och bostadsrättsfastigheter finansieras utan statlig medverkan.

Om hyran är tillräcklig kan lägenhetsunderhållet finansieras med medel avsatta i fonder hos fastighetsägarna. Hos allmännyttiga företag kan sådana avsättningar normalt göras med obeskattade medel. Vi har övervägt om särskilda regler är motiverade för konventionellt beskattade ägare med hänsyn till att avsättningar måste ske med beskattade medel. Vi har inte funnit skäl för detta eftersom underhållskostnaderna är omedelbart avdragsgilla och sålunda normalt ger en skattelindring. Dessutom måste värdeminskningsavdragen vägas in i bilden.

Vid ombyggnad lämnas inte lån till lägenhetsunderhåll men till gemensamt underhåll. För detta ökas värdeminskningsavdragen med hänsyn till åtgärdernas uppskattade livslängd, enligt vårt förslag i kap. 10, avsnitt 10.5.5.

4.2.6 Utveckling på kort sikt

I det följande beskrivs och diskuteras utveckling av kapitalutgifter och skulder över tiden med system R. Utveckling över långa tidsperioder har belysts i avsnitt 4.2.3. Där framgår bl.a. att inflation och räntenivå spelar en avgörande roll. Olika kombinationer av hög och låg inflation med hög och låg räntenivå leder till vitt skilda utvecklingar och kräver olika hantering av styrande variabler i systemet, dvs. i första hand upptrappningen av den garanterade nettoräntan.

Upptrappningen måste fastställas för en kommande följd av år. Bedömningar av den framtida utvecklingen av inflation och räntenivå är osäkra, särskilt för längre tidsperioder. Dessa förhållanden talar för att utvecklingen av den garanterade nettoräntan knappast kan eller bör läggas fast för lång tid. Upptrappningen bör

fastställas tills vidare och grundas på bedömningar av förutsättningarna under närmast överskådlig tid. Väsentliga ändringar av förutsättningarna kan föranleda nya beslut.

De redovisade synpunkterna gäller på samma sätt för den garanterade räntan i nuvarande system. Även i nuvarande system beror upptrappningsmöjligheterna av hur betalningsförmåga, löner och priser utvecklas. Den fortsatta diskussionen förenklas så att dessa faktorer sammanfattas till allmän prisutveckling, dvs. inflation.

Sålunda måste upptrappningen av den garanterade nettoräntan fastställas med hänsyn till väntad inflation. Nettolåneutgifterna bör tillsammans med fastighetsskatt (inkl. garantiskatt) stiga långsammare än priserna i allmänhet. I delbetänkandet behandlas utförligt vilken utveckling av utgifter och skulder som är förenlig med byggnaders åldrande och behövligt ekonomiskt utrymme för underhåll och ombyggnad m.m. Diskussionen där mynnar ut i vissa s.k. grundmodeller för bostadsfinansiering.

Strävan efter paritet och begränsade subventioner talar för snabb upptrappning vid hög inflation. Det gör också strävan att begränsa uppbyggnaden av räntelåneskulden. Hög inflation motiverar en teknik med upptrappningar i växande takt. I avsnitt 4.2.3 lämnas följande exempel för det fall den årliga inflationen uppgår till 10 %: upptrappning med 0,25 procentenheter årligen under 5 inledande år, med 0,40 under ytterligare 5 år, med 0,50 under 5 följande år samt därefter med 0,60 procentenheter årligen.

Räntelån och räntebidrag, som bestäms på grundval av fastställd garanterad nettoränta, beror av räntesatsen för lånen. Räntesatserna för bottenlån och bostadslån har under senare tid bestämts med femårig bindningstid. Det förutsätts gälla också i system R. Det skulle göra det möjligt med bestämningar av räntelån och räntebidrag för femårsperioder med början när ursprungslånen utbetalas. Detta är också önskvärt sett till låntagarnas informationsbehov. Detta förutsätter emellertid att också räntesatsen för räntelånetillskotten ligger fast under femårsperioden.

Sålunda skulle bostadsverket lämna besked om räntelån och räntebidrag för femårsperioder. Förbehåll om ändrade villkor fordras för det fall upptrappningen av garanterade nettoräntor skulle behöva ändras under perioden.

De räntelån som erbjuds kan låntagare ta emot eller avböja. Praktiska skäl talar för att låntagare får ta ställning för femårsperioder, första gången i samband med utbetalningen av ursprungslånen och senare i samband med att räntesatserna bestäms för nya femårsperioder.

Vi bedömer att det är lämpligt att villkoren läggs fast för femårsperioder. Diskussioner som pågår om att förlänga bindningstiderna för lånen kan leda till ändrade förutsättningar. En längre bindningstid kan vara till nackdel i räntelånesystemet, om inflationen sjunker så att realräntan blir hög under lång tid. Enligt vad Riksbanken bestämt för år 1986 blir räntebindningstiderna 10 år för såväl bottenlånen som bostadslånen.

Den fortsatta beskrivningen och diskussionen görs med stöd av räkneexempel. De avser förhållanden för nybyggda egnahem under de fem första åren. Utvecklingar därefter beror av nya räntesatser för lånen, eventuellt ändrade upptrappningar m.m. I exemplen räknas med en räntesats om 12,25 % för alla lån.

De värden på utgifter, räntelån och skulder som redovisas för egnahem gäller också för allmännyttiga företag m.fl. Värdena på räntelån och skulder gäller för alla upplåtelseformer och ägarkategorier.

Utgiftsutveckling

Enligt föregående beräkningar för egnahem uppgår den garanterade nettoräntan första året till 2,6 % av hela ursprungslånet.

I en första beräkning antas upptrappningen fastställd till 0,25 procentenheter årligen räknat på hela ursprungslånet. Denna upptrappning tillämpas för garanterade räntor till hyres- och bo-

stadsrättsfastigheter med nuvarande system. Låntagarens nettoutgifter ökar då från 2,6 % av bidragsunderlaget (biu) år 1 till 3,6 % år 5.

Den beräknade nettolåneutgiften ökar med 9,6 % från första till andra året. En sådan ökning torde vara besvärande om ökningen av priser (löner) är lägre än 10 %. Emellertid är tillväxttakten avtagande. Det kan visas med en real beräkning, dvs. när värden uttrycks i ett och samma penningvärde. Resultat från sådana beräkningar med olika inflationsantaganden har ställts samman i tab. 4.10.

Tab. 4.10 Utvecklingen av real låneutgift vid varierande inflation och upptrappning med 0,25 procentenheter (% av biu)

	Årlig inflation 10 %	9 %	8 %
år 1 (a)	2,36	2,39	2,41
år 5 (b)	2,24	2,34	2,45
(b)/(a)	0,95	0,98	1,02

Vid 10 % årlig inflation sjunker utgiften från 2,36 % av bidragsunderlaget första året till 2,24 % femte året, realt räknat. Utgiften femte året uppgår till 95 % av initialutgiften enligt detta sätt att räkna. Vid en årlig inflation om 9 % sjunker den reala utgiften något från första till femte året medan den stiger något vid 8 % årlig inflation. Den lägre inflationstakten ger således upphov till realt stigande låneutgifter, s.k. omvänd utgiftssplittring.

En jämförelse med grundmodell II i delbetänkandet ger underlag för bedömning. Enligt denna modell uppgår femte årets utgift till 97 % av initialutgiften. Det talar för att den reala utgiftsminskningen, vid upptrappning med 0,25 procentenheter per år, är fullt tillräcklig vid en inflation på nivån 10 % om året. Dock

minskar marginalerna snabbt om inflationen blir lägre. Redan på 9 %-nivån är marginalerna försvunna.

Upptrappningen bör ske långsammare vid lägre inflation. I tab. 4.11 visas samband mellan upptrappningar och real utgiftsutveckling. Värdena avser förhållandet mellan femte och första årets reala nettolåneutgift uttryckt i procent.

Tab. 4.11 Real låneutgift år 5 vid varierande inflation och olika upptrappningstakt (% av första årets utgift)

Upptrappning, procentenheter per år	Årlig inflation 10 %	9 %	8 %	7 %	6 %	5 %
0,25	95	98	>100			
0,20		93	96	100	>100	
0,15			90	94	97	>100
0,10				88	91	95

Utgiftsparitetens beroende av inflationen är så starkt att upptrappningarna måste balanseras inom relativt snäva marginaler. Här finns en känslighet för inflationsförändringar och ett motsvarande behov av anpassningar av samma slag som för upptrappning av garanterad ränta med nuvarande system.

Skuldutveckling

Som framgått kan utgifterna balanseras väl vid låg inflation genom upptrappning i långsammare takt än vid hög inflation. Emellertid måste också skuldutvecklingen uppmärksammas. Där kan problem uppkomma vid låg upptrappningstakt och hög ränta. Detta belyses i den fortsatta framställningen.

Följande beräkningar av räntelån utgår från en räntesats om 12,25 % för alla lån samt schabloner enligt tidigare redovisade förstaårsberäkningar.

I en första beräkning av skuldutvecklingen som redovisas i tab. 4.12 antas upptrappningen fastställd till 0,25 procentenheter årligen. Värdena avser procent av bidragsunderlaget (biu).

Tab. 4.12 Skuldutveckling vid upptrappning med 0,25 procentenheter (% av biu)

År	Räntelån		Total
	tillskott	summa	skuld
0	-	-	100
1	3,9	3,9	103,9
2	3,9	7,7	107,7
3	3,8	11,6	111,6
4	3,8	15,4	115,4
5	3,8	19,2	119,2

Den totala skulden ökar med 3,9 % första året. Skuldtillväxten avtar något med tiden.

Följande reala beräkningar ger stöd för bedömningar av skuldutvecklingen. Upptrappningstakten är 0,25 procentenheter per år och räntesatsen 12,25 %. Vid 10 % årlig inflation svarar det mot en real räntesats om drygt 2 %, vilket i delbetänkandet anges som en marknadsmässig realränta på lång sikt. Vid 10 % årlig inflation sjunker den totala skulden från ursprungliga 100 % till 74 % femte året, realt räknat. Vid 9 % årlig inflation, som svarar mot drygt 3 % realränta, sjunker reala skulden till 77 % femte året. Vid en årlig inflation på 8 %, dvs. drygt 4 % realränta, blir den reala skulden femte året ca 81 %. Emellertid växer, vid denna inflation och upptrappning, låntagarens nettoutgifter realt, dvs. snabbare än priserna i allmänhet, enligt tidigare redovisade beräkningar.

Upptrappningen av den garanterade nettoräntan bör dämpas vid lägre inflation. Det medför, vid en given räntesats, att skuldökningen förstärks. Det belyses i det följande.

Den totala skulden femte året med räntelån schablonberäknade på angivet sätt vid olika upptrappningar framgår nedan.

Skuld år 5 vid olika upptrappningstakt (% av biu)

Upptrappning, procentenheter per år	
0,25	119,2
0,20	119,7
0,15	120,3
0,10	120,8

Enligt dessa (nominella) värden inverkar minskad upptrappning endast marginellt på skuldökningen under de fem åren. Emellertid måste skulden bedömas med hänsyn till inflationen. I tab. 4.13 redovisas därför det reala värdet av den totala skulden femte året, uttryckt i procent av ursprungsskulden. Värden förknippade med realt stigande nettoutgifter enligt föregående redovisning anges inom parentes.

Tab. 4.13 Real skuld år 5 vid varierande inflation och olika upptrappningstakt (% av ursprunglig skuld)

Upptrappning, procentenheter per år	Årlig inflation 10 %	9 %	8 %	7 %	6 %	5 %
0,25	74	77	(81)			
0,20		78	81	86	(89)	
0,15			82	86	90	(94)
0,10				86	90	94

En jämförelse med grundmodell II i delbetänkandet ger underlag för bedömning. Enligt denna modell uppgår totala skulden femte året till 90 % av ursprungsskulden.

Slutsatser

Av den föregående redovisningen framgår att system R är mer tåligt när det gäller skuldökning än när det gäller utgiftsökning. Först vid inflationsnivåer under 6 % och med räntenivån på 12,25 %, dvs. vid en real räntesats som överstiger ca 6 % i genomsnitt för femårsperioden, skulle skuldökningen bli för stor. Om en sådan utveckling skulle fortgå under lång tid behöver särskilda åtgärder övervägas. Vi bedömer att en sådan utveckling inte är sannolik.

4.3 Räntelån i beståndet

4.3.1 Överväganden

Vi har i föregående avsnitt redovisat ett förslag att minska räntebidragen i den framtida bostadsproduktionen och att som ersättning erbjuda lån. Dessa lån kommer det första året att uppgå till 3,9 % av bidragsunderlaget vid 12,25 % ränta. För flerbostadshus byggda år 1988 kommer detta att motsvara ett lån på ca 300 kr/m^2 och för egnahem ca 220 kr/m^2.

Som framgått i avsnitt 4.1 finns det starka skäl för att räntebidragen till en del ersätts med lån även i hus som tidigare byggts eller byggts om med statliga lån.

Vi redovisar i det följande två varianter av räntelånesystem som kan tillämpas i beståndet. Det ena är en renodlad tillämpning på samma sätt som för nya lån. Räntelån skulle då komma att ersätta en del av nuvarande subventioner i hus byggda efter mitten av 1970-talet. I äldre hus skulle däremot räntebidrag fortsätta att utgå som enligt nuvarande system. Det andra är en variant där minskningen av räntebidragen blir mindre än i det renodlade systemet för hus byggda från år 1975. För äldre hus, som har mycket låga skulder, skulle räntebidrag inte längre lämnas, men kunna ersättas med räntelån.

Vi anser att den senare varianten är att föredra även om den totala subventionsminskningen blir mindre. De aktuella husen har byggts eller byggts om med förutsättningen att räntebidrag skulle komma att lämnas enligt då gällande regler. Det har heller inte förutsetts att någon skuldökning skulle komma att inträffa, vilket kan ha påverkat riskbedömningen. Å andra sidan har inflationen sänkt värdet av lånen så mycket för hus byggda före mitten av 1970-talet, att vi inte anser det motiverat att subventioner längre lämnas för dessa hus.

4.3.2 Räntelån som för nya investeringar (system R) i beståndet

Egnahem. Vid en tillämpning av system R för egnahem som finansierats med statliga bostadslån skulle räntebidrag ej längre lämnas. Räntelån skulle lämnas till mellanskillnaden mellan den subventionerade räntan beräknad med antagande om 50 % avdragseffekt och en garanterad nettoränta. Den senare skall motsvara nettoräntekostnaden efter skatteminskning i nuvarande räntebidragssystem. I framtiden höjs den garanterade nettoräntan, varvid den årliga skuldökningen avtar för att så småningom helt upphöra. Det sker tidigast för de hus som har de äldsta lånen.

I fig. 4.5 redovisas hur bostadssubventionerna i egnahem som färdigställts olika år fördelas mellan räntebidrag och skatteminskning år 1988 enligt nuvarande system. Hänsyn har då tagits endast till ränta på stats- och bottenlånet. I detta och följande exempel i avsnitt 4.3 har antagits att räntan på bostadslån med rörlig ränta är 13,75 %. Bottenlåneräntorna år 1988 har beräknats för varje årgång med hänsyn till räntebindningstiden för lånen. Det har antagits att räntan är 11,75 % fr.o.m. år 1985 för såväl bostadslån med bunden ränta som för bottenlån. Det har vidare antagits att de extraupptrappningar av den garanterade räntan som föreslås i prop. 1985/86 100, bil. 13 kommer att genomföras.

Räntebidraget är den dominerande subventionsfaktorn i nyare hus. För hus som färdigställts före år 1978 lämnas däremot inga räntebidrag.

I fig. 4.6 visas hur stora räntelånen skulle bli för egnahem år 1988 vid en tillämpning av system R. Likaså framgår skatteminskningens storlek vid 50 % avdragseffekt. Den senare skulle komma att spela betydligt större roll än i nuvarande system.

Hyres- och bostadsrätt. För dessa upplåtelseformer skulle räntebidrag fortfarande lämnas och beräknas så att de motsvarar skatteminskningen för egnahemsägare vid 50 % avdragseffekt vid den för varje objekt gällande bruttoräntan. Räntelån skulle erbjudas för att fylla gapet mellan den så subventionerade räntan och den garanterade nettoräntan. Den senare fastställs till samma värde som den garanterade räntan i nuvarande system.

I fig. 4.7 visas hur stora räntebidragen resp. räntelånen skulle bli år 1988 för hus ägda av allmännyttiga företag som färdigställts olika år. För bostadsrättsföreningar skulle bilden bli likartad. I de senast byggda husen skulle räntelånen uppgå till 3,8 % av bidragsunderlaget eller i medeltal 270 kr/m2. För hus byggda före år 1976 skulle räntebidrag lämnas i oförändrad utsträckning. I dessa hus skulle nämligen den garanterade räntan enligt nuvarande system och därmed den garanterade nettoräntan i system R uppgå till ett högre belopp än den subventionerade räntan enligt system R.

Som tidigare framhållits vill vi inte förorda tillämpning av system R i enlighet med vad som här redovisats. I stället förordas tillämpning av ett modifierat system som utvecklas i det följande under beteckningen system RM.

4.3.3 Ett modifierat räntelånesystem (System RM) tillämpat i beståndet

Grundtanken i system RM är följande.

Skall räntebidragen minskas i beståndet finns störst anledning att göra det i de äldsta husen som fortfarande har räntebidrag.

De har de lägsta skulderna och de lägsta kapitalutgifterna. Räntebidragen bör helt ersättas med räntelån för dessa hus.

Bostadsfinansieringsförordningen började tillämpas år 1975. Av administrativa skäl är det då lämpligt att helt slopa räntebidragen för hus som finansierats enligt tidigare förordningar.

Egnahem som belånats enligt tidigare förordningar kommer år 1988 inte längre att få några räntebidrag och omfattas inte heller av denna del av förslaget. Som framgått av fig. 4.5 har dessa äldre egnahem fortfarande subventioner i form av skatteminskning på grund av räntor för ursprungliga lån. Skatteminskningseffekten är emellertid liten. Den har sänkts på grund av att schablonintäkten ökat genom höjda taxeringsvärden. En ytterligare sänkning sker vid nästa omtaxering och så småningom uppstår ett skattepliktigt överskott. Räntorna och skatteminskningen sjunker också genom att bostadslånen amorteras snabbt för de egnahem som byggts före år 1975.

Det finns i detta sammanhang ingen anledning att beakta skatteminskningen på grund av räntor på nya lån som tagits upp, t.ex. vid köp av ett begagnat egnahem. En motsvarande skatteeffekt uppkommer nämligen vid all privat skuldsättning, t.ex. vid köp av fritidshus, bostadsrättslägenhet eller varaktiga konsumtionsvaror.

De hus med hyres- och bostadsrätt som färdigställdes år 1975 kommer år 1988 att i medeltal ha räntebidrag som är något lägre än 100 kr/m^2 enligt nuvarande system. För äldre hus är bidragen lägre. Om räntebidraget slopas för lån som beviljats enligt tidigare förordningar och ersätts med räntelån blir subventionsminskningen som högst knappt 100 kr/m^2. Nyare hus, som finansierats enligt bostadsfinansieringsförordningen och med högre produktionskostnader, bör inte få en större reducering av räntebidragen än som motsvarar ett belopp i storleksordningen 100 kr/m^2.

Med ledning av dessa principer har vi beräknat hur mycket räntebidragen skulle minskas för hus som färdigställts olika år om ett räntelånesystem införs. Förslaget illustreras i fig. 4.8 Beräkningarna, som utgår från förhållandena i flerbostadshus som ägs av allmännyttiga företag, redovisas i tab. 4.14. I den högra delen av tabellen redovisas de beräknade minskningarna av räntebidraget i kr/m^2 och i procent av bidragsunderlaget.

För lån enligt tidigare förordningar har marknadsräntan i det enstaka fallet stor betydelse. Det har t.ex. antagits att räntan år 1988 har stigit i de äldsta årgångarna på grund av konvertering av lån med 20-årig bindning av räntan. Det krävs emellertid ingen ytterligare precisering av förslaget i denna del än att räntebidrag ej längre skall utgå och att låntagaren skall erbjudas ett motsvarande räntelån.

För fastigheter som belånats enligt senare förordningar är det beloppet för subventionsminskningen, som vi föreslår skall uppgå till 100 kr/m^2, som är styrande. Förslaget bör emellertid preciseras som procentandelar av bidragsunderlaget. Dessa procentandelar skall sedan tillämpas även för andra kategorier av fastighetsägare än allmännyttiga företag. De beräknade minskningarna av räntebidragen redovisas i tab. 4.14.

För konventionellt beskattade hyresfastigheter föreslår vi samma regler för att ta hänsyn till skattefaktorer som för system R. Ägarna till sådana fastigheter får vid skatteberäkningen inte dra av den räntekostnad som kan finansieras med räntelån. I stället får ett motsvarande belopp läggas till avskrivningsunderlaget.

För egnahem tillämpas samma garanterade nettoräntor som för allmännyttiga företag. Med denna utformning erfordras inga särskilda uppgifter om garanterad nettoränta för egnahem och neutralitetskravet uppfylls. Hela bruttoräntan blir avdragsgill och det särskilda skattereduktionsförfarandet får tillämpas på hela beloppet på samma sätt som för räntor på lån för de egnahem som byggs i framtiden (se kap. 10, avsnitt 10.3).

I första hand erbjuds räntelån för att täcka mellanskillnaden mellan den subventionerade räntan (bruttoränta minus skatteminskning) och den garanterade nettoräntan. Räntelån erbjuds då med högst de belopp som beräknas med utgångspunkt från de procentsatser som gäller för allmännyttiga företag (se tab. 4.14, den sista kolumnen). I den mån de så erbjudna räntelånen ej täcker mellanskillnaden lämnas räntebidrag. Dessa räntebidrag avser att minska kostnaden för ränta efter skatt. De skall alltså inte minska den avdragsgilla bruttoräntan. Med denna utformning behövs inga särskilda deklarationsuppgifter om räntebidragens storlek.

I tab. 4.15 och fig. 4.9 redovisas de räntebidrag och räntelån som skulle erbjudas år 1988 i olika årgångar för de typiska egnahemmen. Räntebidrag lämnas för egnahem som färdigställts år 1982 och senare. Räntelånen i äldre årgångar blir procentuellt sett lägre än för allmännyttiga företag, med hänsyn till att avdragsrätten för egnahemsägare ger en skatteminskning som är större än räntebidragen för allmännyttiga företag.

Enligt våra beräkningar skulle räntebidrag enligt nuvarande system ej längre lämnas år 1988 för egnahem som färdigställts år 1977 och tidigare. Vi föreslår därför att inte heller några räntelån erbjuds för dessa årgångar.

4.3.4 Utvecklingen över tiden

Den garanterade nettoräntan skall trappas upp enligt samma principer som har redovisats i avsnitt 4.2 Men eftersom bostadslån som beviljats t.o.m. juni 1985 ej har bunden ränta finns ej samma anledning som för hus som finansierats därefter att fastställa upptrappningen för femårsperioder. Praktiska skäl kan ändå tala för ett likartat förfarande även för de äldre husen.

För hyres- och bostadsrättshus i beståndet bör upptrappningstakten vara så hög att totalskulden inte ständigt växer i nominella termer utan att räntelåneskulden börjar amorteras inom överskådlig tid. Som framgår av tab. 4.14 blir skuldökningen mellan 5

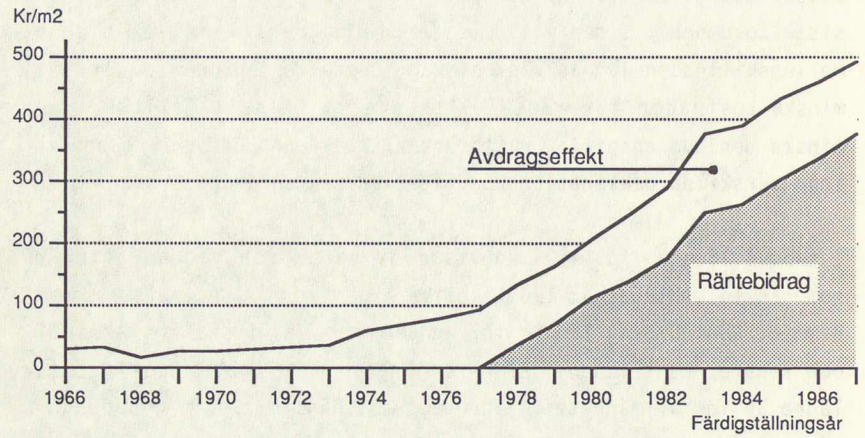

Fig. 4.5 Räntebidrag och avdragseffekt i olika årgångar av egnahem år 1988 enligt nuvarande system (kr/m2 bostadsyta).

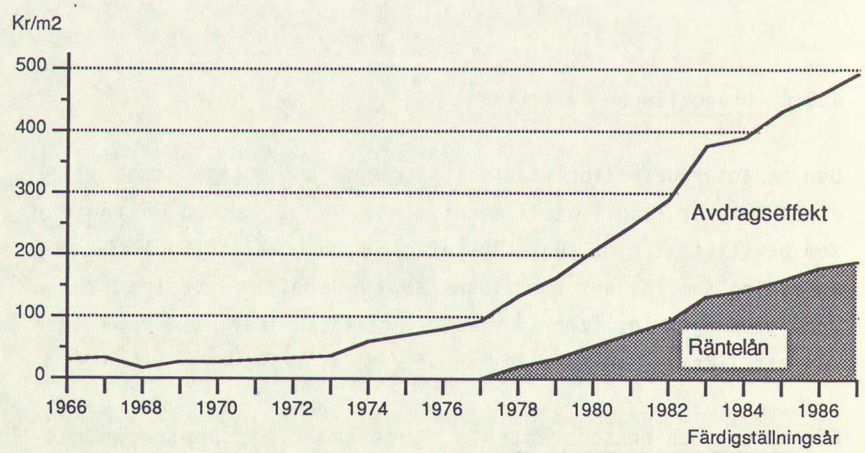

Fig. 4.6 Räntelån och avdragseffekt i olika årgångar av egnahem vid övergång till system R i beståndet år 1988 (kr/m2 bostadsyta).

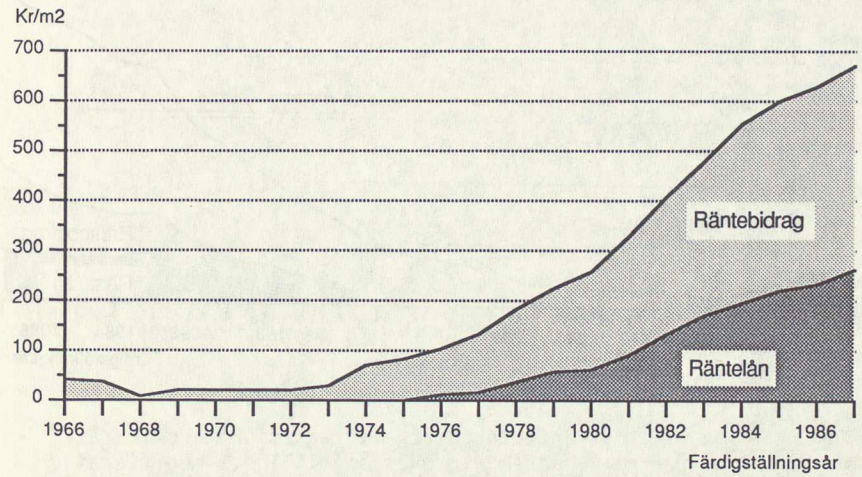

Fig. 4.7 Räntebidrag och räntebidrag i olika årgångar av allmännyttigt ägda fastigheter vid övergång till system R i beståndet år 1988 (kr/m2 bostadsyta).

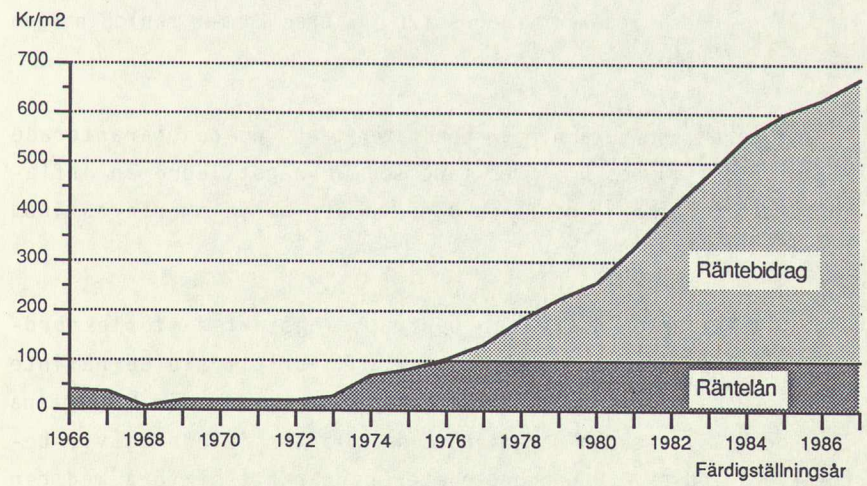

Fig. 4.8 Räntelån och räntebidrag i olika årgångar av allmännyttigt ägda fastigheter vid övergång till ett modifierat räntelånesystem (system RM) i beståndet år 1988 (kr/m2 bostadsyta).

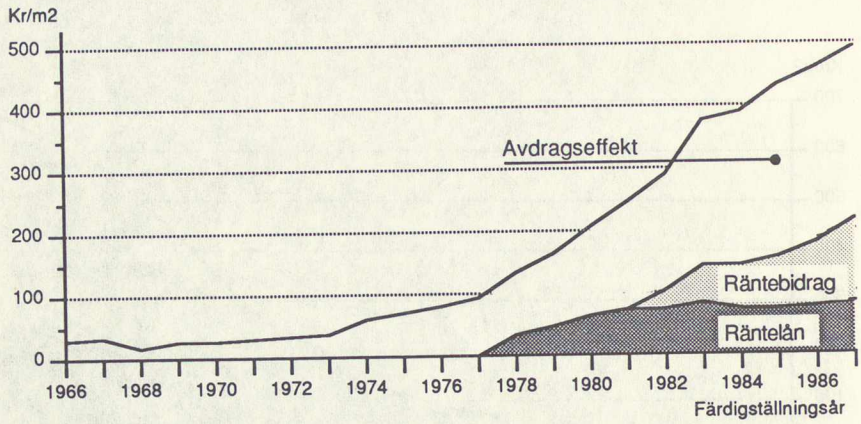

Fig. 4.9 Räntelån, räntebidrag och avdragseffekt i olika årgångar av egnahem vid övergång till ett modifierat räntelånesystem (system RM i beståndet år 1988 (kr/m^2 bostadsyta).

och 6 procentenheter första året med system RM för årgångarna 1966 och 1967 samt 1974 och 1975. Bottenlånen för mellanliggande årgångar har 10- och 20-åriga räntebindningstider. När räntorna för lån i dessa årgångar successivt justeras kommer skuldökningen där att bli större.

Vi har genom provberäkningar konstaterat att om den garanterade nettoräntan trappas upp i en takt som är något lägre än inflationstakten kommer räntelåneskulderna att börja amorteras inom överskådlig tid.

Vid 10 % inflation räcker en upptrappningstakt i storleksordningen 8 % av föregående års ränteutgift för att skulderna inte ständigt skall öka i nominella termer. Det innebär för årgångarna 1966 och 1967 att den garanterade nettoräntan inledningsvis behöver öka med ca 0,8 procentenheter per år att jämföra med den reguljära upptrappningstakten om 0,25 procentenheter per år enligt nuvarande system. För årgångarna 1974 och 1975 måste upptrappningstakten inledningsvis vara ca 0,6 procentenheter per år.

Genom denna ökade upptrappningstakt i äldre årgångar undviks också en tilltagande utgiftssplittring i förhållande till nyproduktionen.

Om inflationen sjunker till 4 % årligen medan räntorna successivt anpassas nedåt under en tioårsperiod tills de ligger på drygt 6 % måste upptrappningstakten vara så hög att kapitalutgifterna tidvis stiger något snabbare än inflationen. Annars kan det bli fråga om ständigt ökande räntelåneskulder. Detta problem är särskilt påfallande när det gäller årgångar färdigställda under andra hälften av 1970-talet.

Beräkningarna i tab. 4.14 bygger på att det inte sker några extra upptrappningar av garanterade räntor under åren 1987 och 1988. Om extra upptrappningar sker under dessa år kommer räntebidragen för år 1988 enligt nuvarande system att bli mindre än vad som redovisas i tabellen. Räntelånen i system RM blir i motsvarande mån lägre. Därmed blir riskerna för att kapitalutgifterna eller skulderna kommer att behöva ökas i snabbare takt än inflationen också lägre. Likaså kan den framtida upptrappningstakten göras lägre.

För egnahem uppkommer inte några särskilda problem vid de i tab. 4.15 angivna bruttoräntorna. Vid 10 % inflation bör dock upptrappningen ökas på motsvarande sätt som för hyres- och bostadsrätter, dvs. en upptrappningstakt i storleksordningen 8 %.

Problemet för vissa årgångar hyres- och bostadsrätter i det befintliga beståndet vid tillämpning av system RM är att räntelåneskulderna kan tendera att växa orimligt länge eller i det oändliga om upptrappningstakten för den garanterade nettoräntan är för låg. Det kan vid hög realränta också under någon period bli fråga om reala skuldökningar totalt sett, men det är inte något särskilt allvarligt problem vad gäller det befintliga beståndet. Skulderna är mycket låga i hus som byggts före slutet av 1970-talet. En real skuldökning under en period kan därför inte innebära några allvarliga nackdelar. Kapitalutgifterna är också låga.

Tab. 4.14 Räntebidrag per m2 år 1988 samt minskning därav enligt system RM för allmännyttiga företag (kr/m2, % av bidragsunderlaget)

Färdigställda år	Bidragsunderlag för bost. kr/m2	Brutto ränta %	Nuvarande system Garanterad ränta %	Räntebidrag %	Räntebidrag kr/m2	System RM Minskning av räntebidrag samt räntelån kr/m2	%
Tidigare förordningar*							
1966	792	15,3	10,1	5,2	42	42	5,2
67	799	15,0	10,3	4,7	38	38	4,7
68	837	10,5	9,4	1,1	10	10	1,1
69	897	11,4	9,4	2,0	19	19	2,0
1970	956	11,2	9,2	2,0	20	20	2,0
71	958	10,7	9,6	2,1	21	21	2,1
72	1 055	10,3	8,3	2,0	22	22	2,0
73	1 134	9,9	7,3	2,6	31	31	2,6
74	1 274	12,5	7,2	5,3	69	69	5,3
1975	1 444	12,1	6,3	5,8	84	84	5,8
Bostadsfinansieringsförordningen							
1976	1 630	12,3	5,8	6,5	106	100	6,1
77	1 966	12,3	5,6	6,7	132	100	5,1
78	2 394	12,9	5,2	7,7	184	100	4,2
79	2 891	12,2	4,4	7,8	225	100	3,5
1980	3 202	12,3	4,2	8,1	159	100	3,1
81	4 056	12,3	4,2	8,1	329	100	2,5
82	4 676	12,3	3,6	8,7	407	100	2,1
83	5 011	12,9	3,3	9,6	481	100	2,0
84	6 152	12,2	3,2	9,0	554	100	1,6
1985	6 797	11,8	3,0	8,8	598	100	1,5
86	7 080	11,7	2,9	8,8	630	100	1,4
87	7 362	11,7	2,6	9,1	670	100	1,4

* Hänsyn har tagits till att bostadslånen har ökat för hus som finansierats enligt tidigare förordningar. Det avspeglar sig i de redovisade bruttoräntorna som avser procent av bidragsunderlaget. Däremot har inte hänsyn tagits till att bottenlånen till en del amorterats. Det innebär att de redovisade räntebidragen är 2-4 kr/m2 för höga. Räntelånen blir i motsvarande grad lägre.

Källa: Egna beräkningar.

Tab. 4.15 Räntebidrag och räntelån år 1988 enligt system RM för egnahem (% av bidragsunderlaget)

Färdigställda år	Brutto ränta	Garanterad nettoränta	Skatte-minskning	Ränte-bidrag	Ränte-lån
1975	12,1	6,3	5,7	-	(0,1)*
76	12,3	5,8	5,8	-	(0,7)*
77	12,3	5,6	5,8	-	(0,9)*
78	12,9	5,2	6,1	-	1,6
79	12,2	4,4	5,8	-	2,0
1980	12,3	4,2	5,8	-	2,3
81	12,3	4,2	5,8	-	2,3
82	12,3	3,6	5,8	0,8	2,1
83	12,9	3,3	6,1	1,5	2,0
84	12,2	3,2	5,8	1,6	1,6
85	11,8	3,0	5,6	1,7	1,5
86	11,7	2,9	5,5	1,9	1,4
87	11,7	2,6	5,5	2,2	1,4

* Det föreslås att inga räntelån erbjuds för dessa årgångar.

Källa: Egna beräkningar.

Det är därför också möjligt att under en tid höja dem i snabbare takt än inflationen. Mot den bakgrunden anser vi att de nämnda problemen som kan uppkomma vid tillämpningen av system RM inte är något skäl för att avstå från förslaget. Fördelarna i form av en förbättrad kostnadsparitet i framtiden och förbättrade statsfinanser anser vi överväger.

4.4 Stöd vid förvärv av begagnade egnahem

4.4.1 Bakgrund

I kap. 3 har vi redogjort för utrymmesstandardens utveckling och fördelning. Där konstaterar vi att, trots att flertalet hushåll har fått en betydande standardhöjning under de senaste decennier-

na, så finns väsentliga skillnader mellan olika hushåll kvar. Detta gäller inte minst då barnhushåll jämförs med andra typer av hushåll.

Det är framför allt hushåll i flerbostadshus med mer än ett barn som bor trångt eller har en väsentligt lägre utrymmesstandard än det stora flertalet hushåll. Ett viktigt förhållande som bidrar till detta är att lägenheterna i flerbostadshus i allmänhet är små, dvs. om högst tre rum och kök.

Större lägenheter finns främst i småhus, där också större delen av barnhushållen bor i dag. Som vi tidigare visat bebos dock något äldre småhus i stor utsträckning av mindre hushåll utan barn, vilket är en följd av det omfattande kvarboendet bland föräldrar i tidigare barnfamiljer. Nya barnhushåll har därför oftast varit hänvisade till nyproduktionen.

Barnhushållens påtagligt höjda utrymmesstandard under 1970-talet var främst en följd av att de i större utsträckning än tidigare flyttade in i småhus. En viktig förutsättning för denna standardhöjning var således det betydande tillskottet av stora lägenheter i nybyggda småhus.

I dag är situationen en annan. Vi har tidigare diskuterat vilka problem det minskade småhusbyggandet kan medföra när det gäller barnfamiljernas möjligheter att få en god utrymmesstandard och nämnt några olika åtgärder som bör vidtas för att de även i framtiden skall kunna efterfråga och få tillgång till större lägenheter. Till dessa åtgärder hör att stödja större barnhushåll med låga inkomster så att de får ökade möjligheter att köpa begagnade egnahem. Vi skall i detta avsnitt diskutera möjligheterna att utveckla stödsystemet i en sådan riktning.

Trots det omfattande kvarboendet finns det ett betydande utbud av begagnade egnahem, men med nuvarande finansieringsmöjligheter och höga räntor är det svårt för hushåll i vanliga inkomstlägen att förvärva dessa och klara de höga boendekostnaderna. Stora krav på

egen kapitalinsats och begränsade avdragseffekter för räntor gör det särskilt svårt för hushåll med låga inkomster.

4.4.2 Förvärvsstödets inriktning och utformning

Drygt 700 000 av de 1,1 miljoner barnhushållen år 1980 var flerbarnshushåll. Av dessa bodde drygt 200 000 så att barnen inte kunde få varsitt sovrum. Detta gällde för 126 000 av de nära 200 000 flerbarnshushåll som bodde i flerbostadshus. Som framgår av kap. 5 får barnhushåll i hyres- och bostadsrättslägenheter bostadsbidrag i väsentligt högre utsträckning än vad som gäller barnhushåll i egnahem. Där visas också att hushåll med flera barn oftare än andra är bidragstagare.

Stödet bör avgränsas till flerbarnsfamiljer med låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan. Vi föreslår att stödet skall omfatta de flerbarnshushåll som med hänsyn till sina inkomster skulle få bostadsbidrag om de hade en boendekostnad som vore lika med eller högre än den övre hyresgränsen, dvs. även hushåll som med nuvarande system blir utan bostadsbidrag på grund av låga boendekostnader. Behovsprövningen knyts sålunda an till det system som praktiseras för bostadsbidrag. Av redovisningen i kap. 5 framgår vilka högsta bidragsgrundande inkomster och övre hyresgränser som nu gäller för flerbarnshushållen samt de höjningar vi föreslår.

Hushåll med låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan har svårigheter såväl att finansiera köpet av ett begagnat småhus som att klara räntekostnaderna, åtminstone de första åren. Svårigheterna att betala räntekostnader exemplifieras i det följande. De beror naturligtvis främst på att räntekostnaderna är höga, men en orsak kan också vara att avdragseffekten kan bli betydligt lägre än 50 % vid måttliga inkomster. Detta har illustrerats i avsnitt 4.2.

Vid köp av ett begagnat småhus brukar köpeskillingen kunna finansieras upp till 75 % genom oprioriterade långfristiga lån med

femårigt bunden ränta. För finansiering därutöver torde hushållens ekonomiska förmåga vara av stor betydelse. Sådana lån erbjuds i första hand av banker. Lånen har rörlig ränta och relativt korta amorteringstider.

En fullgod borgen underlättar möjligheterna till finansiering utöver 75 % av köpeskillingen. En sådan garanti torde också möjliggöra en något lägre ränta och längre amorteringstider eller amorteringsfrihet under en inledande period. Betalningskraven skulle därmed kunna lindras avsevärt.

Vi anser att stöd till köp av begagnade småhus för flerbarnshushåll som är berättigade till bostadsbidrag i första hand bör lämnas i form av garantier för lån med säkerheter över 75 % av köpeskillingen. Hushållen bör också i allmänhet göra en egen insats på minst 5 %. Övervägande skäl talar för att kommunerna och inte staten bör stå för dessa garantier. Det är inte lämpligt att ge de aktuella hushållen en ovillkorlig rätt till ett enhetligt utformat stöd. Bostadsbidragsberättigade flerbarnshushåll kan t.ex. ha en så stor förmögenhet att inget eller endast ett begränsat garantiåtagande erfordras. I andra fall kan barn vara så gamla att de mycket snart kan beräknas bidra till familjens försörjning eller flytta hemifrån. Det krävs också en bedömning av familjens förmåga att sköta sina betalningar och av om det aktuella småhuset har ett rimligt pris. Alla bedömningar av ovan nämnd art görs bäst på kommunal nivå. Det är också lämpligt att kommunerna får ta ansvar för sådana bedömningar.

De statliga insatserna bör i första hand avse att säkerställa att skatteminskningen för räntorna blir 50 %. Det är också innebörden av vårt förslag när det gäller alla hushåll som köper nya småhus eller bygger om småhus och finansierar räntebetalningarna med hjälp av räntelån. Staten bör också ställa garantier i de fall de aktuella flerbarnshushållen som köpt ett begagnat småhus önskar finansiera en del av räntebetalningarna med lån t.ex. hos banker.

Det stöd som vi föreslår har endast ett marginellt inslag av subventioner. I första hand gäller det rätten att reducera skatten

med halva räntan. Detta får betydelse endast för hushåll med relativt låga inkomster. Värdet förmånen avtar med stigande inkomst. Garantiåtagandena kan dock komma att innebära en kostnad för stat och kommun, i den mån de blir betalningsansvariga för lånen.

Administrativt skulle systemet byggas upp på följande sätt. Hushåll som anser sig berättigade till stöd ansöker om borgen för topplån hos kommunen. Kommunen prövar ansökan. I de fall som borgen beviljas och hushållet köper ett småhus översänds ett besked till länsbostadsnämnden om bl.a. köpeskillingen.

Länsbostadsnämnden fastställer ett underlag för beräkning av skattereduktion och garanti för räntelån. Det är administrativt lämpligt att underlaget fastställs enligt samma system som för ett nybyggt småhus. Det räntebelopp som skall berättiga till skattereduktion fastställs schablonmässigt utifrån typiska räntevillkor för de aktuella krediterna och lämpligen för en femårsperiod. De belopp för vilka staten är beredd att ikläda sig garantier för räntelån fastställs också schablonmässigt, lämpligen för en femårsperiod. Den garanterade nettoränta som måste ligga till grund för att beräkna räntelån sätts lämpligen något högre än för ny- och ombyggnad, förslagsvis till 3 %.

I den mån låntagare önskar utnyttja statens garantiåtagande måste anmälan ske till länsbostadsnämnden. Någon särskild prövning av behovet bör därvid inte ske.

Hushållens behov av stöd kommer efter hand att upphöra, t.ex. genom att deras inkomster stiger eller genom att barnen blir vuxna. Kommunernas borgensåtagande kan emellertid inte begränsas i tiden. Det kan inte heller statens garantiåtaganden i den mån de har utnyttjats. Däremot bör rätten till skattereduktion och garanti för ytterligare räntelån omprövas, lämpligen vart femte år. Statens åtaganden bör därför avse femårsperioder. De hushåll som önskar få dessa åtaganden förlängda måste därför ansöka om det

efter fem år. Kommunen bör härvid ta initiativet. Kommunen bör yttra sig över ansökan, varefter länsbostadsnämnden fattar beslut. Om ansökan beviljas, bör den gälla för en ny femårsperiod och beräknas på samma grunder som för ett egnahem som byggdes för fem år sedan. Den garanterade nettoräntan ligger dock kvar på en högre nivå vid beräkningen av garantiåtaganden för den kommande femårsperioden. Kommande garantiåtaganden från staten bör också fastställas med hänsyn till i vilken mån tidigare beviljad garanti har utnyttjats.

4.4.3 Räkneexempel avseende betalningsförmåga och kostnad för nya och begagnade egnahem

Det stöd som vi här diskuterar är riktat till flerbarnsfamiljer som kan få bostadsbidrag om de har en bostadskostnad lika med övre hyresgränsen eller högre.

Följande beräkningar avser flerbarnshushåll med två vuxna och inkomster om 100 000 + 45 000 kr. år 1985. Det kan ses som en "medelinkomsttagarfamilj", t.ex. en industriarbetare och en halvtidsarbetande kontorist.

Betalningsförmåga för bostad

I tab. 4.16 har betalningsförmågan beräknats för ett fall då två förskolebarn ingår i hushållet och ett annat fall då dessutom ett skolbarn ingår.

Beräkningarna, som avser år 1985, tyder på att hushållen i fråga kan klara en (netto)bostadskostnad om ca 2 200 kr/mån, vilket kan beräknas till ca 2 300 kr/mån. för år 1986.

Tab. 4.16 Betalningsförmåga för bostad för en medelinkomsttagarfamilj med 2 och 3 barn (kr/mån.)

	Hushåll med 2 förskolebarn	2 förskolebarn + 1 skolbarn
Bruttoinkomst	8 330 + 3 750 =	12 080
Skatt*	2 980 + 1 060 =	4 050
Nettoinkomst	8 040	8 040
Barnbidrag	800	1 400
Bostadsbidrag	100	770
Disponibel inkomst	8 940	10 210
Levnadskostnader**	5 900	7 100
Barntillsynskostnader	860	860
Utrymme för bostadskostnad	2 180	2 240

* Beräknat utan underskottsavdrag och med 30 % kommunal utdebitering.
** Beräknade exkl. kostnader för bostad, bil, barnomsorg m.m. enligt konsumentverkets hushållsbudget.

Kostnad för nya och begagnade egnahem

Följande beräkningar avser nettoutgifterna året efter anskaffningen av en bostad.

Nybyggt egnahem

Som referens redovisas först en beräkning för ett nybyggt statligt belånat egnahem som som kostar 600 000 kr. att producera år 1985. Taxeringsvärdet är 258 000 kr.

Utgifterna år 1986 för det fall finansieringen sker enligt system R har beräknats enligt tab. 4.17.

Tab. 4.17 Medelinkomsthushållets bostadsutgift för ett nybyggt egnahem enligt system R

Låneutgift, netto	14 820
Fastighetsskatt	1 200
Garantiskatt	1 160
Bränsle, avgifter och underhåll	9 000
Bostadskostnad, kr/år	26 180
Bostadskostnad, kr/mån.	2 180

Utgifterna för bränsle, avgifter och underhåll har uppskattats med stöd av uppgifter från BHU 1982.

Enligt dessa beräkningar skulle bostadsutgiften (netto) alltså belöpa sig till ca 2 200 kr/mån.

Begagnat egnahem

Enligt SCB:s fastighetsprisstatistik såldes år 1982 ca 57 000 småhus med permanentbostad. Inemot 80 % av husen hade värdeår före år 1975 och torde därför inte ha lån med räntebidrag.

Av de totalt ca 50 000 sålda husen som ingår i prisstatistiken hade närmare 46 000 ej tomträtt. För dessa redovisas som medelvärde för hela landet en köpeskilling om 331 000 kr. och ett taxeringsvärde om 234 000 kr. I 21 län var köpeskillingen lägre än 350 000 kr. I dessa län förekom 3/4 av hela antalet försäljningar. I 13 län som omfattade ca 40 % av försäljningarna, var medelvärdet lägre än 300 000 kr. Med stöd av bl.a. dessa uppgifter har följande exempel valts för beräkningar.

Ett begagnat egnahem (utan räntebidrag) köps år 1985 för 350 000 kr. Taxeringsvärdet är 240 000 kr. Förvärvet genomförs av ett hushåll med en beräknad betalningsförmåga om ca 2 300 kr/mån. år 1986 enligt redovisningen i det föregående.

Först redovisas i tab. 4.18 en beräkning då förvärvet sker utan särskilt stöd. Finansieringen i detta fall beräknas ske med en egen insats om 50 000 kr. och lån till resterande 300 000 kr. - 260 000 kr. från institut på marknaden för oprioriterade fastighetskrediter och 40 000 kr. från bank. Det större lånet har 30 års löptid och amorteras enligt seriemodell. Det beräknas innebära amortering med 1,5 % första året. Banklånet amorteras rakt på tio år. I beräkningen är räntesatsen för lånen 13,5 %.

Tab. 4.18 Medelinkomsthushållets bostadsutgift utan stöd för ett nyköpt begagnat egnahem

Amorteringar	7 900
Bruttoränta	40 500
Skatteminskning	-17 830
Låneutgift, netto	30 570
Fastighetsskatt	1 120
Garantiskatt	1 080
Bränsle, avgifter och underhåll	14 000
Bostadskostnad, kr/år	46 770
Bostadskostnad, kr/mån.	3 900

Skatteminskningen har beräknats för en inkomst om 105 000 kr. för år 1986, enligt 1985 års skala för statlig skatt samt kommunal skatt vid 30 % utdebitering.

Utgifterna för bränsle, avgifter och underhåll har uppskattats med stöd av uppgifter från BHU 1982. De är 5 000 kr. större än för det nybyggda huset. Viktiga förklaringar är att underhålls- och uppvärmningskostnaderna är högre i ett äldre hus.

Månadsutgiften har beräknats till 3 900 kr. Det är mycket mer än de ca 2 200 kr/mån för ett nytt hus som är finansierat med system R. Jämfört med anskaffningskostnaderna - 350 000 kr. resp. 600 000 kr. - är dessa bostadsutgifter ur proportion. Den höga bostadsutgiften och högre kontantinsatsen för det begagnade huset

är främst ett likviditetsproblem och inte ett kostnadsproblem. Efter ett antal år blir kapitalutgifterna för det begagnade huset lägre än för det nya.

En bostadsutgift på 3 900 kr/mån. stänger ute barnfamiljer med normala inkomster. Deras möjligheter att komma över en tillräckligt rymlig bostad är avsevärt bättre för nybyggda hus.

Vid förvärv av begagnade egnahem utan stöd blir utgifterna under en inledande period så höga att de ger tröskelproblem. Även vid låga förvärvspriser torde tröskeln vara för hög för de aktuella hushållen. Beräkningar för det fall huset förvärvas utan stöd till ett så lågt pris som 200 000 kr. visar att med en kontantinsats om 30 000 kr. blir månadsutgiften ca 2 600 kr., dvs. högre än för det nybyggda huset.

I tab. 4.19 redovisas en beräkning då huset som kostar 350 000 kr. förvärvas med stöd enligt den utformning som redovisats, dvs. kommunal borgen för topplån och statlig garanti för räntelån samt skattereduktion för räntorna.

Finansieringen beräknas ske med eget kapital om 30 000 kr. och lånat kapital om 320 000 kr. - 260 000 kr. oprioriterad fastig-

Tab. 4.19 Medelinkomsthushållets bostadsutgift med stöd för ett nyinköpt begagnat egnahem

Amorteringar	3 900
Bruttoränta	43 200
Skatteminskning	-19 950
Räntelån	-13 650
Låneutgift, netto	13 500
Fastighetsskatt	1 120
Garantiskatt	1 080
Bränsle, avgifter och underhåll	14 000
Bostadskostnad, kr/år	29 700
Bostadskostnad, kr/mån.	2 480

hetskredit, som amorteras första året med 1,5 %, och 60 000 kr. topplån, som är amorteringsfritt första året. Räntesatserna för lånen är 13,5 %.

Skatteminskningen har beräknats till 50 % av underskottsavdraget för fastigheten.

Räntelånet utgör 4,3 % av hela ursprungsskulden, vilket svarar mot en garanterad nettoränta på 3,0 %. Månadsutgiften har sålunda beräknats till 2 480 kr. vid en kontantinsats om 30 000 kr.

Månadsutgifter har på samma sätt beräknats till 2 290 kr. och 2 100 kr. för det fall att begagnade egnahem förvärvas med stöd till priser om 300 000 kr. resp. 250 000 kr. Statistiken visar att priser på dessa nivåer är vanliga i många kommuner. Den egna insatsen är också här 30 000 kr.

Med stödet kan förvärv av begagnade egnahem bli ett intressant alternativ till att skaffa ett nybyggt hus. Räknat över tiden blir kapitalkostnaden lägre för det begagnade huset än för det nya.

Förvärv med stöd leder till skattebortfall som är avsevärt lägre än det som beräknats för det nybyggda huset finansierat med system R.

Subventionsökningen blir betydligt lägre vid köp av begagnade egnahem genom att den föregående ägaren regelmässigt haft skulder och betalat räntor. Beräkningar på grundval av BHU 1982 tyder på att rebelåningen i samband med köp av begagnade egnahem uppgår till i medeltal ca 80 000 kr. Subventionsökningen blir då ca 5 400 kr. Om det begagnade egnahemmet köps utan stöd, vilket är fullt möjligt för höginkomsttagare (och kanske utan flera barn i hushållet), blir skattebortfallet ungefär lika stort som vid förvärvet med stöd.

Genomsnittshyrorna år 1986 för lägenheter om fyra och fem rum och kök kan beräknas till 2 200 resp. 2 800 kr. per månad. Utan förvärvsstödet torde flertalet flerbarnsfamiljer med lägre inkomster

vara hänvisade till de relativt fåtaliga större lägenheterna som upplåts med hyresrätt. Med stödet kan valmöjligheterna öka för hushållen i fråga.

4.4.4 Konsekvenser

Om stödet används skulle problemet med låg utrymmesstandard för barnfamiljer minska. Bostadsbeståndet skulle utnyttjas effektivare. Det skulle vara i linje med de grundläggande bostadssociala och samhällsekonomiska målen. Andra lösningar för att skaffa tillräckligt rymliga bostäder för de aktuella hushållen såsom produktion av nya stora lägenheter eller sammanslagningar av äldre små lägenheter kräver stora resursinsatser och subventioner.

Barnfamiljernas andel i småhusbeståndet sjunker kraftigt när beståndet blir äldre. Det finns många exempel på småhusområden som i stigande grad befolkas av äldre, barnlösa hushåll. Utvecklingen i sådana områden där barnantalet avsevärt decimeras för ofta med sig svårigheter. Sviktande underlag för barnstugor, skolor, m.m. gör att anläggningar inte kan utnyttjas väl. Nedläggningar försämrar områdena. I sådana områden kan det alltså vara viktigt att stödja barnfamiljers inträde för att få en allsidig hushållssammansättning och för att service skall kunna behållas.

Risken med att allmänt erbjuda förmånliga finansieringsvillkor vid förvärv av egnahem är att priserna stiger och att därmed syftet att nå lägre utgifter för köparna äventyras. Vid en bedömning av vårt förslag är det viktigt att stödet endast riktas till hushåll med lägre betalningsförmåga. Stödets prisuppdrivande effekt torde därmed bli marginell. De hushåll som får stödet kan inte bjuda höga priser. Det är främst fråga om ett likviditetsstöd utan direkta subventioner. Dessutom är stödet förenat med skuldökningar som reducerar utsikterna till vinster vid en försäljning. Endast vid låga fastighetspriser blir förvärvet ett överkomligt alternativ till ett nybyggt egethem eller en större hyreslägenhet.

4.5 Genomförande

Diskussionen här utgår ifrån att räntelånen finansieras över statsbudgeten. Alternativa finansieringsformer behandlas i avsnitt 4.6. Där berörs också effekter på administration m.m.

4.5.1 Administrativa frågor

Införande av räntelånesystemet medför inga större förändringar av kommunernas och bostadsverkets handläggning av låneärenden fram till beslut om lån. Kommunernas behandling av låneansökningar kan vara densamma som nu. Länsbostadsnämndens prövning och fastställande av bl.a. lånets storlek och underlag för beräkning av räntelån och räntebidrag blir också i princip oförändrad. Ordningen med preliminära och slutliga beslut påverkas inte.

Det som påverkas av räntelånesystemet är låneförvaltningen och främst då registrering, bokföring och debiteringsrutiner samt frågor om säkerhet för lånen. Då räntelånesystemet är helt genomfört torde det knappast behöva bli svårare att administrera eller bli nämnvärt mer arbetskrävande än nuvarande system. Omläggningen medför emellertid ett betydande administrativt arbete i ett inledande skede och särskilt gäller detta vid införande av räntelån i den befintliga lånestocken. En tillfällig förstärkning av bostadsverkets resurser blir därför nödvändig. Genomförandet kommer också att sammanfalla med påbörjad omläggning av verkets datasystem, vilket tillfälligt ökar den administrativa belastningen.

Förvaltningsrutinerna påverkas först i samband med avisering av lånekostnader för den första betalningsterminen efter räntelånens införande. Vissa mindre förändringar av låneansökningar och utformningen av lånebesluten aktualiseras dock redan då reformen träder i kraft.

Nya lån

Låntagare skall kunna välja mellan räntelån och ej räntelån. Detta bör kunna göras redan vid ansökning om lån och kräver ändring av ansökningsblanketten. Från låntagarens sida behövs visserligen inget definitivt ställningstagande till låneform förrän räntelånet skall läggas upp första gången, men information bör finnas redan vid ansökningstillfället.

Från administrativ synpunkt är det en fördel om önskemål om räntelån framställs tidigt. Senast kan det göras före utbetalning av bostadslån, då säkerhet skall lämnas även för räntelånet.

Lånebeslutet och låneförbindelsen måste ändras då räntelån införs. De bör utformas så att räntelånet i fortsättningen kan öka utan att låneförbindelsen ändras. Förfarandet kan i princip vara detsamma som tillämpades vid paritetslån.

Vid uppläggning och följande debiteringar av räntelån har bostadsstyrelsen att beräkna skuldökningens storlek, dvs. skillnaden mellan subventionerad ränta och garanterad nettoränta. Vid beräkningen av subventionerad ränta skall skatteminskning för egnahemsägare beaktas enligt schablonregler. För lån till hus med hyres- eller bostadsrätt tillkommer beräkning av räntebidrag.

Dessa beräkningar samt avisering av räntelån skiljer sig i princip inte från vad som nu gäller bostadslån med räntebidrag. Behovet av information om bottenlån blir också i princip oförändrat. Skillnaden består i att ett nytt lån skall läggas upp och bokföras. Det kräver att datasystemet anpassas genom ett system- och programmeringsarbete och ställer höga krav på systemets funktion och säkerhet.

Från den 1 juli 1985 har införts ett nytt system för utbetalning av räntebidrag, betecknat "nettoavisering". Det innebär att räntebidragen till en del betalas ut till bottenlångivare och avräknas mot kostnader för bottenlånen medan en del avräknas vid

betalning på bostadslånen. Detta system måste omprövas då räntelån införs. Om räntelånen skall betalas ut i delposter vid olika tidpunkter påverkar detta ränteberäkningen. Förfarandet påverkas också av att såväl räntebidrag som räntelån skall betalas ut.

De administrativa systemen för låneförvaltning bör vara utvecklade före den första aviseringen av räntelån. Då det gäller ärenden med kort byggnads- och handläggningstid kan denna aviseringen inträffa redan inom ett halvt år från lånebeslutet.

Detta kan dock gälla endast relativt få fall av styckebyggda småhus med en byggnadstid av endast några månader och kort handläggningstid för låneärendet. Om man gör någon form av övergångslösningar för sådana fall skulle förberedelsetiden för att utveckla administrativa rutiner kunna förlängas med ett halvt år och ge bättre förutsättningar för planering.

Införandet av räntelån måste anknytas till ett bestämt skede i byggnads- eller låneprocessen. Vi anser att tidpunkten för införande av räntelån för nya ärenden bör avse preliminärt beslut om bostadslån eller beslut i ettbeslutsärende. I ärenden som tidigare fått sådant beslut har byggnadsarbetet påbörjats och i vissa fall slutförts. De bör därför behandlas på samma sätt som äldre lån.

Anknytningen till lånebeslutet medför en lång övergångstid. För flerbostadshus och gruppbyggda småhus blir tiden mellan preliminärt lånebeslut och utbetalning av lån ofta omkring två år och i vissa fall längre. Under denna tid kommer beslut enligt olika låneregler att överlappa varandra. Att samtidigt hantera lånebeslut och uppläggning av lån enligt två olika regelsystem ställer givetvis stora krav på administrationen.

I det administrativa systemet måste också byggas in en rutin för underrättelse till låntagare och skattemyndighet om räntor som berättigar till skattereduktion enligt särskilda regler. I fråga om ägare till konventionellt beskattade hyresfastigheter behövs

också uppgifter om räntelåneerbjudanden som berättigar till höjning av avskrivningsunderlaget.

Räntelån i beståndet

Övergång till räntelån i beståndet kan, med de förutsättningar som har angetts i avsnitt 4.3, komma att beröra uppskattningsvis 200 000 låntagare. De flesta är egnahemsägare och en mindre grupp är stora företag som kan ha många lån. Antalet låntagare som kommer att bli berörda blir dock beroende av bl.a. ränteläget och gällande garanterade räntor vid genomförandet och kan inte bedömas mer exakt.

Egnahemsägare måste kunna bedöma ränteutgifterna i så god tid att de kan erhålla skattejämkning för att klara betalningarna. Låntagarna skall erbjudas räntelån som ersättning för räntebidrag och måste på ett enkelt sätt ges tillfälle att söka det nya lånet.

För låneförvaltningen innebär införandet av räntelånen att ett stort antal nya lån skall läggas upp och beräknas. De skall kunna avräknas mot räntebetalningar senast vid den första aviseringen av bostadslån efter reformens genomförande. Systemet med nettoavisering måste beaktas liksom då det gäller nya lån.

Rutinerna för uppläggning, bokföring och debitering av dessa lån blir i princip desamma som för räntelån vid nya låneärenden. Systemet blir dock mer komplicerat än för nya lån. Både räntelån och räntebidrag skall betalas även för egnahem. Vidare ingår två typer av bostadslån. Äldre lån som finansieras över statsbudgeten och lån från och med den 1 juli 1985 som finansieras av SBAB. Arbetet med systemuppläggning och programmering för databehandling blir därför mer komplicerat.

4.5.2 Säkerhet för räntelån

Säkerhet för bostadslån skall, med vissa undantag lämnas i form av panträtt. Inteckningen skall enligt nuvarande bestämmelser,

ligga inom 100, 99, 95 eller 92 % av pantvärdet, beroende på låntagarekategori.

Nya lån

Vid beviljande av nya bostadslån och räntelån bör säkerhet i form av panträtt, med samma undantag som gäller bostadslånen, krävas även för räntelånet och skuldökningen på detta. De bör i inteckningsordning ligga närmast efter bostadslånet. Den maximala skuldökningen under räntelånets hela löptid kan emellertid inte förutses då lånet beviljas. Kravet på säkerhet kan därför bestämmas antingen utifrån antaganden om skuldutvecklingen på längre sikt, eller begränsas till skuldökning, som kan förutses för viss tid.

Att redan då lånet beviljas kräva en inteckningssäkerhet som täcker en antagen skuldökning på lång sikt skulle innebära olägenheter för såväl långivaren som låntagaren. Den nominella utvecklingen av låneskulden bestäms till stor del av ränteutvecklingen och inflationen. Alla beräkningar blir därför mycket osäkra. Om kravet sätts för lågt skulle det kunna innebära att staten framdeles nödgas lämna lån utan inteckningssäkerhet. I motsatt fall, dvs. om skuldökningen blir mindre än beräknat, skulle låntagarens möjligheter att ta upp nya lån med säkerhet i fastigheten bli onödigt hårt begränsade.

Enligt våra förslag till räntelån kan skuldökningen under de första fem åren beräknas då lånet betalas ut första gången. För denna tid går det alltså att fastställa hur stor inteckningssäkerheten bör vara. Vi anser därför att säkerhet i form av panträtt skall krävas för ett belopp som motsvarar det beräknade räntelånet efter fem år. Inteckningen skall vara belägen närmast efter bostadslånet. Låntagaren skall då lånet beviljas underrättas om, att ytterligare räntelån kan beviljas endast om säkerhet för dessa kan lämnas med förmånsrätt omedelbart efter tidigare räntelån eller med bättre rätt. Låntagaren måste alltså själv avgöra om möjligheten till fortsatta räntelån skall bibehållas eller inteckningsutrymmet utnyttjas som säkerhet för andra lån. En olägenhet med den föreslagna ordningen är, att nya pant-

brev måste tas ut vart femte år, vilket medför administrativt arbete och kostnader. Vi anser dock att detta är att föredra framför ett system med stora och svårbedömbara överhypotek.

Räntelån i beståndet

Vi har förutsatt att övergång till räntelån skall vara en rättighet för låntagare som förlorar räntebidrag på grund av reformen. Om säkerhet skall krävas för sådana lån bör staten därför godta den bästa säkerhet som kan erbjudas och särskilda villkor kan knappast uppställas. Flera skäl talar dock emot att säkerhet krävs för dessa lån.

Eftersom det gäller ett mycket stort antal låntagare medför krav på säkerheter vid omläggningen ett mycket omfattande arbete för bostadsverket och inskrivningsmyndigheterna. Låntagarna skulle också åsamkas avsevärt arbete och kostnader. Arbetet med säkerheter skulle knappast kunna genomföras inom samma tid som andra administrativa uppgifter vid införande av räntelån. Det skulle därför krävas antingen en längre övergångstid eller särskilda regler om anstånd med säkerheter för de första utbetalningarna av räntelån. I många fall torde låntagarna också ha inteckningar utöver bostadslånen, varför säkerheterna skulle få relativt lågt värde.

Från statens synpunkt innebär övergång till räntelån en förbättring även om lånen betalas ut utan säkerhet. Låntagaren har ändock ett betalningsansvar och förlustrisken skall vägas mot alternativet att betala ut räntebidrag som direkt subvention utan krav på återbetalning.

Vi anser att säkerheter för räntelån inte bör krävas vid införande av räntelånesystemet för äldre lån. Det kan dock uppkomma skäl för att senare ompröva frågan främst då det gäller överlåtelser eller om låneskulden kommer att öka under lång tid. Frågan kan lösas med en reservation i låneförbindelsen, med innebörd att säkerhet för tillkommande lån kan komma att krävas efter viss tid. Vid överlåtelse av lån är det redan vid övertagandet möjligt att kräva bästa möjliga säkerhet av den nye låntagaren.

4.5.3 Stort informationsbehov

Räntelånen innebär en stor förändring i förhållande till nuvarande låne och bidragssystem. Införandet ställer därför stora krav på information både till nuvarande och blivande låntagare och till personer i kommuner, bostadsverket, skattemyndigheter, organisationer, bankväsendet m.fl. som berörs av förändringarna.

Den enskilde låntagaren måste ha en information som gör det möjligt att bedöma ekonomiska konsekvenser av att utnyttja eller avstå från räntelån. För egnahemsägare är det, som vi tidigare har framhållit, nödvändigt att kunna beräkna ränteutgifter i god tid, så att de kan ansöka om skattejämkning.

En väg att lämna sådan information är att bostadsverket samtidigt med erbjudande om räntelån ger varje låntagare uppgift om beräknade betalningskrav och skuldökning för ett antal år framåt. Sådana beräkningar bör med god säkerhet kunna göras för en femårsperiod. En sådan arbetsinsats från bostadsverket kan effektivt bidra till en smidigare övergång och är därför väl motiverad.

En viktig informationsuppgift gäller kravet på framtida inteckningsutrymme som begränsar låntagarens möjligheter att ta upp andra lån med inteckning i fastigheten. Frågan om räntelån som lämnats utan säkerhet måste också uppmärksammas. Erfarenhet av tidigare lån som lämnats utan inteckningssäkerhet visar att de kan vålla problem vid försäljningar, om inte båda parter är tillräckligt informerade.

Vi vill slutligen starkt understryka att informationsbehovet inte bara gäller låneregler och konsekvenser i enskilda fall. Informationen bör i hög grad syfta till att på ett pedagogiskt sätt klargöra låneformens principer och syfte.

4.5.4 Tidpunkt för genomförande

Vi har konstaterat att införande av räntelån kräver vissa administrativa förberedelser redan då det gäller ansökningar om lån. Reformen medför också stort behov av information. Med hänsyn härtill bör tiden mellan beslut om reformen och genomförandet inte vara allt för kort.

Vi anser att räntelånesystemet kan införas för nya lån från den 1 juli 1987. De nya bestämmelserna bör då gälla för ärenden som från och med denna tidpunkt får beslut i ettbeslutsärende eller preliminärt beslut om bostadslån till ny- eller ombyggnad. Utbetalningar av räntelån kan då i få fall komma att ske från den 1 januari 1988 och i större omfattning ett halvt år senare.

Vid införande av räntelån i beståndet måste beaktas att informationsbehovet är stort och att låntagarna behöver tid bl.a. för skattejämkning. Vidare gäller att beslutet berör ett mycket stort antal låntagare och att lånen skall betalas ut senast sex månader efter ikraftträdandet. Vi anser därför att dessa lån kan införas tidigast den 1 januari 1988. För lån till hyres- och bostadsrättshus enligt äldre författningar blir dock genomförandet enklare. Lånen är inte så många och räntebidragen skall helt ersättas av räntelån. För dessa torde det därför vara möjligt att införa räntelån från den 1 juli 1987.

4.5.5 Kommunal borgen

Lån till egnahem

Bostadslån till småhus som skall bebos av låntagaren lämnas endast om kommunen har åtagit sig att gentemot staten svara för förlust intill ett belopp som motsvarar 40 % av låneskulden vid förlusttillfället (BFF 1974:946, 19 §). Vid införande av räntelån bör övervägas om detta borgensvillkor behöver ändras.

Då det gäller räntelån till låntagare som tidigare redan har bostadslån, eller erhållit beslut om lån, anser vi att villkor om

kommunal borgen inte kan införas. För låntagaren skulle ett sådant lånevillkor innebära att räntelånet inte blir en rättighet, utan bestäms av ett kommunalt beslut. Från kommunens synpunkt skulle det innebära att ansvarsåtagandet utvidgas i efterhand.

Om kommunen ställer borgen för bostadslån till ett egethem kan länsbostadsnämnden inte avslå ansökan om lån med motiveringen, att behovet av bostaden inte är varaktigt och kreditrisken är för stor. Bedömningen av denna kreditrisk skall göras endast av kommunen, vilket motiverar kommunens ansvarstagande för eventuell förlust.

Det kommunala beslutet i låneärendet innebär att även staten åläggs en kreditrisk. Vid räntelån kommer denna att omfatta även hela skuldökningen. Räntelånesystemet medför dock att även kommunens åtagande förändras i viss mån. Eftersom amortering av bostadslån skall påbörjas först då räntelånet har återbetalats kommer således kommunens ansvar att ligga kvar under längre tid och med oförändrat belopp. Kommunens risktagande kommer dock med tiden att minska i förhållande till statens.

Att utvidga kommunernas ansvarstagande till att avse även en del av räntelånet medför vissa svårigheter. Att liksom nu bestämma ansvaret till en viss andel av den utestående skulden, skulle innebära en fortgående ökning av kommunens åtagande. Det skulle också innebära en förändring på grund av att skuldökningen är en omfördelning i tiden inte bara av kostnader för bostadslånet utan också för bottenlån. De sistnämnda ingår nu inte i kommunens ansvarsåtagande. Kommunen skulle inte heller kunna förutse omfattningen av det ekonomiska åtagandet.

Erfarenheterna under 1980-talet, då förluster på lån till småhus har ökat, visar att förlusterna främst gäller relativt nya hus. Med ett räntelånesystem skulle således skuldökningen inte i högre grad ha påverkat fördelningen mellan kommunen och staten av kapitalförlusterna. Även vid finansiering med räntelån kan det antas bli normalt att förlustriskerna är störst under den första lånetiden. Skuldökningen därefter sker normalt i långsammare takt än ökningen av byggnadskostnaderna och minskar kreditriskerna för

äldre lån. Om kommunernas ansvar begränsas till bostadslånet även vid ett system med räntelån, kan det därför antas att förändringen gentemot nuvarande förhållanden inte blir betydande.

Ett skäl mot ett kommunalt ansvarstagande för förluster på räntelån, är att skuldutveckling och eventuell ökning av kreditriskerna bestäms av statliga beslut om garanterad nettoränta och upptrappningstakt. Vidare gäller att statens risktagande för räntelån kompenseras av att räntebidragen upphör och att det i stället uppkommer en ökande fordran på låntagarna. Riskerna för räntelånen kan därför inte bedömas på samma sätt som kreditrisken för den ursprungliga investeringen.

Vi anser att de skäl som talar emot kommunalt förlustansvar för räntelån väger tyngre än skälen för ett sådant ansvar. Skulle det visa sig att den kommunala prövningen av bostadsbehovets varaktighet eller av lånesökandens betalningsförmåga inte blir tillfredsställande bör givetvis ansvarsfrågan omprövas. Det är dock ett problem som inte föranleds av ändringen av finansieringssystemet.

Borgen för allmännyttiga företag

Allmännyttiga företag kan i stället för inteckningssäkerhet lämna en borgensförbindelse från kommunen som säkerhet för bostadslån. Denna borgen är inte ett lånevillkor utan en alternativ form för säkerhet som i allmänhet utnyttjas.

Kommunal borgen kan vara en fördel för företaget även då det gäller räntelån. Vi anser därför att de regler som gäller bostadslån bör införas även för räntelånen.

4.5.6 Bokföring av räntelån

Räntelånen medför redovisningsproblem för bokföringsskyldiga företag, dvs. i stort sett alla fastighetsägare utom egnahemsägare. Problemet är detsamma som gäller bokföring av skuldökning

på paritetslån och räntelån enligt 1967 års kungörelser samt för hyresförlustlån och underhållslån.

Räntelånen medför - liksom de nämnda låneformerna - att skuldsumman ökar utan att det uppkommer någon motsvarande ökning av de bokförda tillgångarna. Om skuldökningen blir för stor kan en likvidationsplikt uppkomma i vissa fall. Företag som har tillgångar huvudsakligen i fastigheter, bl.a. allmännyttiga företag, kan på kort tid få en bokföringsmässigt för stor skuld.

Redovisningsproblemen sammanhänger med bokföringslagens regler för värdering av anläggningstillgångar. Den grundläggande regeln innebär ett generellt förbud mot uppskrivning av anläggningstillgång. Den får inte tas upp till högre värde än anskaffningsvärdet och skall avskrivas enligt plan. Bokföringsvärdet får alltså inte skrivas upp om marknadsvärdet nominellt ökar på grund av inflation, eller om det uppkommer en real värdestegring och därmed underlag för ökad belåning.

Redovisningsproblemen uppmärksammades kort tid efter paritetslånens införande. De löstes då genom en speciallagstiftning, lagen (1972:175) med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m.m. Lagen har senare ändrats vid tillkomst av nya låneformer.

Enligt 1972 års lag får den som är bokföringsskyldig och har tillgångar i fastighet eller tomträtt bland tillgångarna i balansräkningen ta upp vissa i lagen angivna låneskulder. Posten skall redovisas under särskild rubrik.

Förfarandet enligt 1972 års lag har i olika sammanhang kritiserats, därför att det strider mot god bokföringssed i bokföringslagens mening. Något annat sätt att lösa redovisningsproblemet har dock inte framkommit.

Vi anser att räntelånen bör kunna bokföras på det nu tillämpade sättet för skuldökning på paritetslån m.m. Det behövs då endast ett tillägg till 1972 års lag med vissa bestämmelser om bokföring av bostadslån m.m.

4.6 Finansiering av räntelån

4.6.1 Problem med statlig finansiering

I det föregående har vi utgått från alternativet att räntelånen skall finansieras via statsbudgeten. En sådan finansiering ger staten kontroll över kapitalutgifternas utveckling via beslut om den garanterade nettoräntan och amorteringar på räntelån. En statlig finansiering underlättar också tillämpningen av de särskilda skatteregler för ägare till egnahem och konventionellt beskattade fastigheter som vi föreslår i kap. 10. Det blir entydigt bestämt vad som är ett räntelån som skall medföra en särskild behandling i skattesammanhang. Endast två parter blir inblandade förutom den skattskyldige, nämligen bostadsverket och skatteadministrationen.

Som framgår av kap. 2, avsnitt 2.4 och avsnitt 4.7 i detta kapitel innebär en statlig finansiering av räntelånen att subventionsminskningen inte förrän på lång sikt kommer att avspegla sig i en förstärkning av statens och kommunernas budget totalt sett. Det hänger samman med den redovisningsteknik som tillämpas i statsbudgeten och som innebär att såväl rena subventioner som statlig utlåning redovisas som en statsutgift.

Bostadslånen finansieras fr.o.m. juli 1985 via Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB). Därmed redovisas bostadslånen inte längre som en statsutgift. Av samma skäl finns det anledning att undersöka möjligheterna att finansiera räntelånen utanför statsbudgeten.

Direktör Lars Wohlin vid Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa har på kommitténs uppdrag utrett möjligheterna att finansiera räntelån utanför statsbudgeten. Utredningen har publicerats (Ds Bo 1986:1 Räntelånesystem och dess finansiering på kapitalmarknaden). Dessutom har vi haft kontakter med representanter för Sveriges Riksbank, Riksgäldskontoret, SBAB och Kapitalvinstkommittén.

I Wohlins rapport redovisas tre huvudalternativ till statlig finansiering av räntelån nämligen.

* Staten ger ut räntelån som successivt förs över till SBAB.
* Bottenlåneinstituten och staten ger ut räntelån. De statliga räntelånen förs successivt över på SBAB.
* Bottenlåneinstituten och SBAB ger ut räntelån.

I den följande framställningen diskuteras de tre alternativen till statlig finansiering med hänsyn till följande faktorer:

* Avlastning på statsbudgeten.
* Statens kontroll över kapitalutgifternas utveckling.
* Möjligheterna att tillämpa särskilda skatteregler för ägare till egnahem och konventionellt beskattade fastigheter.
* Säkerhet för räntelånen.
* Krav på ändrade förutsättningar på obligationsmarknaden.

Diskussionen berör endast finansiering av räntelån för nya bostadsinvesteringar. Som framgår i avsnitt 4.5 blir det svårt att skaffa säkerheter i form av fastighetsinteckningar för de räntelån som kan komma att ersätta räntebidrag för tidigare lån. Därmed kan de troligen inte föras över till kreditmarknaden utan särskilda statliga garantiåtaganden.

Vi har inte tagit ställning till om räntelånen skall finansieras helt eller delvis utanför statsbudgeten i enlighet med något av de redovisade alternativen. Det är en kreditmarknadsfråga och vi anser att den ligger utanför våra direktiv. Kreditmarknadspolitiken och förutsättningarna på kreditmarknaden är nu i ett skede av snabba förändringar, varför sådana överväganden lämpligen bör uppskjutas. Det är heller inte nödvändigt att fatta beslut om finansiering på annat sätt än över statsbudgeten förrän i ett senare skede.

En fråga är gemensam för alla kreditmarknadslösningar, nämligen om det går att placera lån med här aktuella egenskaper i tillräcklig omfattning. Den behandlas dock inte i den fortsatta framställningen.

I diskussionen förutsätts att räntebindningstiderna är fem år. Som framgått i avsnitt 4.2.6 kan längre bindningstider innebära problem vid tillämpningen av ett räntelånesystem. Dessa problem är oberoende av finansieringsform, varför de inte heller berörs i det följande.

4.6.2 Staten ger ut räntelån som successivt förs över på SBAB

SBAB finansierar de statliga bostadslånen genom att sälja obligationer med bunden ränta. Räntebindningstiden förutsätts vara fem år. Därmed kommer räntan på bostadslånen att vara bunden under samma tid. Bottenlånen förutsätts ha samma bindningstid. Därmed blir låntagarens bruttoräntekostnader också bestämnda under fem år från det att lånen betalats ut. I ett räntelånesystem blir det därför lämpligt att bestämma upptrappningstakten av den garanterade nettoräntan för den aktuella femårsperioden för varje fastighet.

Ett alternativ är att staten svarar för räntelångivningen under den femårsperiod som räntan är bunden. Räntelånet ges liknande ränteförutsättningar som de av SBAB finansierade bostadslånen med fast ränta. I samband med att räntan på de av SBAB finansierade lånen justeras efter fem år övertas det samlade räntelånet av SBAB, som då får finansiera lånet genom att sälja obligationer. Det under fem år ackumulerade räntelånet bör då även för den kommande femårsperioden kunna ges samma villkor som bostadslånet. Det innebär en tillämpmning av prioriterad ränta och amorteringsfrihet, åtminstone för en tid.

Vid nästa räntejustering efter ytterligare fem år överförs åter det hos staten ackumulerade nya räntelånet. Förfarandet upprepas till dess räntelåneskulderna hos den aktuella årgången av räntelåntagare inte längre ökar. Det blir då aktuellt för SBAB att kräva amorteringar på räntelånen.

Detta alternativ innebär att statsbudgeten börjar avlastas först fem år efter det att de första lånen enligt räntelånesystemet har utbetalats.

Staten har, via bestämningen av den garanterade nettoräntan, full kontroll över kapitalutgifternas utveckling i alla upplåtelseformer under hela den tid som räntelåneskulden ökar. Däremot blir kontrollen mindre när det gäller den takt i vilken räntelåneskulden skall amorteras. Amorteringen måste ske efter villkor som kan accepteras av obligationsköpare, och det blir inte möjligt att reglera amorteringarnas utveckling med hänsyn till krav på kostnadsparitet mellan årgångar. För hyres- och bostadsrätt finns dock möjligheten kvar att i detta skede öka kapitalutgifterna genom att minska räntebidragen. Motsvarande möjligheter finns ej för egnahem, som ju inte har några räntebidrag utan subventioneras via skattesystemet. Om räntebidragen minskas för hyres- och bostadsrätt, påverkas också neutraliteten mellan upplåtelseformerna.

Möjligheterna att tillämpa särskilda skatteregler för ägare till egnahem och konventionellt beskattade fastigheter torde inte komma att påverkas. Långivningen administreras fortfarande av bostadsverket, och verket kan kommunicera med skatteförvaltningen på samma sätt som vid statlig finansiering.

Säkerheten för räntelån kommer att utgöras av pantbrev med säkerhetsläge över bostadslånet. Säkerheterna bör ordnas så att nya pantbrev tas ut vart femte år för att täcka skuldökningen under varje kommande femårsperiod (se avsnitt 4.5).

Det kan vara en viss fördel ur säkerhetssynvinkel att lånen förs över i slutet av varje femårsperiod. Det är då möjligt att bedöma fastighetsvärdena och i vilken utsträckning dessa täcker den ökade skulden. Om fastighetsvärdena inte bedöms täcka den ökade skulden kan det komma att krävas särskilda åtgärder för att minska riskerna för SBAB och obligationsköparna.

En fördel med detta alternativ är att även om staten inledningsvis skall finansiera räntelånen möjligheten står kvar att senare överföra lånen till SBAB. En motsvarande nackdel är att statsbudgeten inte börjar avlastas förrän överföringar till SBAB påbörjas. Vid femåriga bindningstider sker det först in på 1990-talet.

För att uppnå en så snabb avlastning av statsbudgeten som möjligt enligt detta alternativ skulle det vara nödvändigt att varje år föra över varje års räntelånetillskott till SBAB eller att SBAB direkt finansierar räntelånen. Det skulle emellertid medföra praktiska problem.

Om SBAB finansierar varje års räntelångivning genom att sälja obligationer skulle villkoren för varje års räntelån komma att bestämmas av villkoren vid obligationsemissionen. Varje låntagare skulle då så småningom få ett stort antal relativt små räntelån med varierande villkor.

En annan möjlighet är att SBAB finansierar de årligen övertagna räntelånen genom kortfristig upplåning. När villkoren för bostadslånen justeras, t.ex. vart femte år, skulle då de under femårsperioden ackumulerade räntelånen kunna slås samman med bostadslånet och ges samma villkor som detta. Finansieringen överförs då på obligationsmarknaden. Ett sådant alternativ skulle emellertid ställa SBAB inför en omfattande arbetsuppgift att operera på marknaden för kortfristigt kapital.

Båda dessa alternativ skulle också försvåra den statliga administrationen, eftersom räntan för räntelånen inte kan fastställas för femårsperioder.

4.6.3 Bottenlåneinstituten och staten ger ut räntelån. De statliga räntelånen förs successivt över på SBAB

Enligt detta alternativ finansieras en del av räntan på bottenlånet av ett räntelån som ges ut av bottenlåneinstituten. Bostads-

lånet är fortfarande ett vanligt nominellt lån som finansieras av SBAB och staten lånar ut till en del av räntan på detta lån. Det sistnämnda räntelånet kan sedan föras över på SBAB vart femte år på samma sätt som enligt föregående alternativ.

Räntevillkoren för bottenlånet fastställs för femårsperioder. Det innebär att lånekontraktet innehåller klausuler om lånebelopp, ränta samt årliga räntelån under fem år. Därmed blir också räntelåneskulden efter fem år bestämd när lånet tas upp. Det är möjligt att fastställa en stigande räntebetalning under perioden.

Efter fem år omprövas räntan. De årliga räntelånen kan då göras mindre för den kommande femårsperioden. Skuldökningen för den nya femårsperioden blir då, vid given marknadsränta, procentuellt sett mindre än under den gångna perioden. Man kan tänka sig att bottenlåneinstituten redan från början erbjuder lån med olika skuldökning och därmed olika räntebetalning.

Bottenlåneinstituten kommer enligt detta alternativ att svara för en stor del av den totala skuldökningen. Endast den del av räntelånen som faller på bostadslånet finansieras över statsbudgeten. Budgetavlastningen blir alltså omedelbar enligt detta alternativ och motsvarar den räntelångivning som bottenlåneinstituten står för. Vart femte år sker en ytterligare avlastning, när SBAB övertar statens räntelånefordran.

Staten behåller en betydande kontroll över kapitalutgifternas utveckling. I likhet med i föregående alternativ förloras denna kontroll när skuldökningen nått sitt maximum och räntelånen börjar amorteras. Det är då också möjligt att minska räntebidragen för hyres- och bostadsrätt men inte skatteminskningen för ägare till egnahem.

Staten kan kontrollera kapitalutgifternas tillväxt till tidpunkten för skuldmaximum inom ramen för möjliga justeringar av skuldökningstakten för det räntelån staten svarar för. Det blir möjligt att sänka kapitalutgifternas ökningstakt genom att minska räntebetalningen på bostadslånet och i motsvarande mån öka det

statliga räntelånet. Däremot finns det begränsningar i möjligheterna att höja kapitalutgifternas ökningstakt. En sådan höjning kan inte ske i större utsträckning än att skuldökningen för det statliga räntelånet upphör. Vill staten öka kapitalutgifterna snabbare måste man börja begära amorteringar på det statliga räntelånet.

Statens möjligheter att kontrollera bottenlåneinstitutens lånevillkor är begränsade. Villkoren bestäms, förutom av marknadsräntan, av vilka lånevillkor som obligationsköpare accepterar och av bedömningar av de risker som är förknippade med olika skuldökningstakt.

Bottenlån med därtill knutna räntelån kan finansieras av bottenlåneinstituten genom att de ger ut obligationer till underkurs. Om skuldökningen på bottenlån och räntelån med femårig räntebindningstid är t.ex. 19 % krävs att kursen på obligationen är 84 %. Vid femårsperiodens slut inlöses obligationen till sitt fulla värde. Det är för närvarande inte tillåtet att utge obligationer till lägre kurs än 97 %. Ett skäl är att den som köper obligationer till underkurs gör en realisationsvinst, som enligt skattereglerna för lös egendom är skattefri efter fem år.

Frågan om realisationsvinstbeskattning övervägs f.n. av kapitalvinstkommittén. Enligt de kontakter vi haft kan det i framtiden komma att öppnas möjligheter till att obligationer utges till så låga underkurser som skulle behövas i ett räntelånesystem som finansieras på kapitalmarknaden. Staten kommer emellertid fortfarande att reglera vilka underkurser som är acceptabla bl.a. för att begränsa möjligheterna till skattefri avkastning. Denna kontroll kan också utnyttjas för att ange gränserna för bottenlåneinstitutens lånevillkor för räntelån. Vid given marknadsränta bestäms räntan på obligationen av den givna underkursen. Ju lägre underkursen sätts desto lägre blir räntan och desto större realisationsvinsten. För låntagaren finns motsvarande samband. Ju högre skuldökningen blir under perioden, desto större blir de årliga räntelånetillskotten och desto lägre blir de årliga betalningskraven.

Staten får alltså möjlighet att inom vissa gränser och t.ex. vart femte år, då nya villkor fastställs, påverka också nivån för låntagarnas utgifter för bottenlånen under räntans kommande bindningstid. Det sker genom bestämmelser om tillåtna underkurser. Däremot kan inte utgifterna påverkas under bindningstiden.

Det skulle bli svårare att tillämpa särskilda skattevillkor för ägare till egnahem och konventionellt beskattade fastigheter om det ovan skisserade alternativet tillämpas. Räntelån kommer att ges ut och administreras inte enbart av staten utan även av bottenlåneinstituten. Det är tänkbart att räntelån hos bottenlåneinstituten successivt görs om till eller slås samman med sedvanliga bottenlån, som inte har några särskilda egenskaper som berättigar till eller kräver en särskild behandling i skattesammanhang. Bottenlåneinstituten kan också tänkas utge räntelån för köp av begagnade fastigheter som inte skulle berättiga till särskilda skatteregler. Det torde alltså innebära särskilda administrativa svårigheter att över tiden upprätthålla möjligheterna till en skattemässig särbehandling.

Det är möjligt att bottenlåneinstituten kan få tillräcklig säkerhet för skuldökningen genom att från början få ett pantbrev som täcker det ursprungliga lånet plus den beräknade maximala skuldökningen. Under dessa omständigheter torde det inte behövas statliga garantier i någon form. SBAB skulle få andrahandspanträtt med bästa läge i bottenlåneinstitutets säkerhetsutrymme. Förutom säkerhet för det egna lånet, över bottenlåneinstitutets säkerhetsutrymme, kan SBAB och staten kräva säkerhet i ett än sämre säkerhetsläge.

Den totala maximala fordran som SBAB skulle få enligt det här diskuterade alternativet blir mindre än enligt föregående alternativ. Å andra sidan blir det den mest riskfyllda delen av totalskulden även om risktagandet inledningsvis minskas genom andrahandspantförskrivningen. Risken kan motivera särskilda åtaganden från statens sida i form av ökat aktiekapital i SBAB, ett ökat garantiåtagande för SBAB:s inlåning eller särskilda garantier för de enskilda lånen. SBAB kan också behöva en högre riskmarginal i räntesättningen.

4.6.4 Bottenlåneinstituten och SBAB ger ut räntelån

Detta alternativ innebär att inte enbart bottenlåneinstituten utan även SBAB utger räntelån från början. Staten deltar inte alls i finansieringen. Lånen konstrueras på samma sätt som i föregående avsnitt redovisats för bottenlåneinstituten.

Detta är en marknadslösning i det avseendet att räntelånevillkoren bestäms av i vilken utsträckning obligationsköpare accepterar att köpa obligationer till underkurs. I den mån sådana obligationer kommer att accepteras har dock staten kvar ett inflytande genom att reglera hur stora underkurserna får vara. Ju lägre underkurser som tillåts desto lägre blir räntebetalningen på obligationen. På samma sätt påverkas ökningstakten för låneskulden och den löpande räntebetalningen. Staten får ingen möjlighet att intervenera under räntebindningstiderna, men kan ändra underkursvillkoren i samband med att räntorna justeras vart femte år.

Svårigheterna att tillämpa särskilda skattevillkor ökar i samma utsträckning som skildrats för närmast föregående alternativ. Säkerhetsproblemen för SBAB blir också likartade.

4.7 Statsfinansiella och samhällsekonomiska effekter

4.7.1 Olika typer av finansiella effekter

I våra direktiv definieras de generella subventionerna som summan av räntebidragen och av skatteminskningen för ägare till egnahem genom underskottsavdrag. Räntelånesystemet innebär dels att räntebidragen minskar, dels att de avdragsgilla räntorna som redovisas av egnahemsägare ökar. Därmed blir också skatteminskningen större. En del av detta ökade skattebortfall kan komma att bäras av kommunerna. Utfallet beror bl.a. av hur skattebortfallet på grund av det föreslagna skattereduktionsförfarandet fördelas mellan stat och kommun. Följande sammanställning visar sambanden mellan total och statlig subventionsminskning:

Effekter på bostadssubventioner av att införa räntelån

- Minskade räntebidrag
+ Ökat skattebortfall
= Total subventionsminskning
+ Ökat skattebortfall för kommuner/landsting
= Statlig subventionsminskning

Subventionsminskningen för staten kan alltså bli större än den totala subventionsminskningen, medan utfallet för den kommunala sektorn utgörs av ett skattebortfall som motsvarar denna skillnad. I vissa kalkyler som redovisas i det följande görs beräkningar som visar den totala subventionsminskningen. De motsvarar den statliga subventionsminskningen under förutsättning att kommunerna inte berörs av det ökade skattebortfall som följer av räntelånesystemet.

Statsbudgeten påverkas i flera ytterligare avseenden av ett räntelånesystem än som ovan nämnts. Om staten svarar för räntelångivningen påverkas i princip inte statens upplåningsbehov på kort sikt under förutsättning att kommunerna inte berörs av skattebortfallet. I nuvarande system måste staten låna upp medel för att finansiera räntebidragen. Under förutsättning att den totala subventionsminskningen helt motsvaras av räntelångivning måste staten låna upp exakt lika mycket för att finansiera räntelångivningen. Samtidigt kommer emellertid staten att uppbära räntor på räntelånen. Följande sammanställning visar effekterna på de totala statsutgifterna av räntelånesystemet, under ovanstående förutsättningar.

Effekter på utgifterna i totalbudgeten vid finansiering av räntelån över statsbudgeten

- Total subventionsminskning
- Räntor på räntelån
+ Räntelångivning
= Effekter på totalbudgeten

De två första posterna innebär besparingar på statens driftbudget, som den definierades före 1976 års budgetreform. Räntelångivningen påverkar kapitalbudgeten.

Det är skillnad mellan statsutgifter i form av bidrag och i form av lån. Den förra typen medför en ökning av statens nettoskuld medan den senare betyder att statens tillgångssida ökar lika mycket som skuldsidan. Enligt nuvarande principer redovisas ändock såväl bidrag som lån som en statsutgift. Fram till mitten av 1970-talet höll man isär de båda typerna av statsutgifter genom uppdelning i driftbudget och kapitalbudget. Räntebidrag skulle då ha räknats till driftbudgetens utgiftssida och räntelån till kapitalbudgetens.

Följande sammanställning visar effekterna av räntelånesystemet på statsutgifterna vid en uppdelning i drift-, kapital- och totalbudget. Då har också hänsyn tagits till amorteringar på räntelånen.

Effekter på utgifterna i drift-, kapital- och totalbudgeten vid finansiering av räntelån över statsbudgeten

-	Total subventionsminskning	
-	Räntor på räntelån	Driftbudgeteffekt
+	Räntelångivning	
-	Amorteringar på räntelån	Kapitalbudgeteffekt
		Totalbudgeteffekt

Som vi redogjort för i avsnitt 4.6 kan räntelån finansieras utanför statsbudgeten. Om räntelånen helt finansieras utanför statsbudgeten faller såväl räntelångivningen som ränteintäkterna och motsvarande ränteutgifter för den upplåning, som finansierar räntelånen, bort från statsbudgeten. Kvar står då endast den redovisade påverkan på driftbudgetsidan, dvs. minskade subventioner samt minskade statsskuldsräntor förorsakade av att upplåningen för att finansiera subventionerna minskar. Detta förut-

sätter att subventionerna blir exakt desamma vid finansiering av räntelånen utanför statsbudgeten.

Följande sammanställning visar effekterna av räntelånesystemet på statens totalbudget om räntelånen finansieras utanför statsbudgeten.

Effekter på utgifterna i drift- kapital- och totalbudgeten om räntelån finansieras utanför statsbudgeten

- Total subventionsminskning - Minskade räntor på statsskulden	Driftbudgeteffekt
± 0	Kapitalbudgeteffekt
	Totalbudgeteffekt

Vid total finansiering av räntelånen utanför statsbudgeten är således - allt annat lika - totalbudgeteffekten av övergången till räntelånesystemet lika med driftbudgeteffekten.

Vid finansering av räntelån inom statsbudgeten kan man säga att totalbudgeteffekten ger ett ungefärligt mått på förändringen av det utrymme på kreditmarknaden som upptas av bostadsfinansieringssystemet och på den förändrade utgiftsnivån för de boende. Utan höjning av boendekostnaderna ger övergången till ett system med räntelån förstärkningar i totalbudgeten först på lång sikt.

För att på kort sikt åstadkomma en förstärkning av totalbudgeten räcker det inte med omläggning till räntelån och oförändrade garanterade räntesatser. Det krävs höjda garanterade räntesatser så att boendekostnaderna ökar.

Finansiering av räntelånesystemet utanför statsbudgeten betyder inte att bostadsfinansieringssystemet tar i anspråk en mindre del av kreditmarknaden än vid finansiering inom statsbudgeten. Totalbudgeteffekten är då i stället ett mått på den förändring av bud-

getsaldot som har bestående konsekvenser för statens förmögenhetsställning.

Om räntelånen finansieras utanför statsbudgeten kan lånevillkoren och subventionsutvecklingen bli annorlunda än vid statlig finansiering. Det är emellertid inte möjligt att bedöma hur situationen skulle kunna komma att avvika. Om man emellertid antar att finansieringsvillkoren skulle bli exakt desamma vid finansiering utanför statsbudgeten och den garanterade nettoräntan också utvecklas på samma sätt skulle den totala subventionsminskningen bli exakt densamma som när räntelånen finansieras över statsbudgeten.

Räntan på statens upplåning kan avvika från den ränta staten kräver på räntelån. Även amorteringsvillkoren kan avvika. Vi saknar även underlag för att bedöma sådana skillnader. Om emellertid villkoren för statlig upplåning är desamma som för statens räntelångivning blir effekten på statens nettoränteutgifter desamma vare sig räntelån finansieras över eller utanför statsbudgeten. Dessa slutsatser rörande effekterna på subventionerna och ränteinkomsterna förutsätter dessutom att de förluster som kan uppkomma vid statlig finansiering motsvaras av lika stora förluster vid finansiering utanför statsbudgeten, t.ex. genom garantiåtaganden.

De kalkyler som redovisas i avsnitt 4.7.2 - 4.7.5 bygger på förutsättningen att räntelånen finansieras över statsbudgeten och att den kommunala sektorn inte berörs av skattebortfallet.

Som framhållits i kap. 2 innebär räntelånesystemet vissa indirekta effekter t.ex. genom att bostadsinvesteringarnas storlek kan påverkas och att vissa låntagare väljer att inte ta upp räntelån. Beräkningarna bygger emellertid på antagandet att bostadsinvesteringarna blir lika stora vid ett räntelånesystem som vid nuvarande system och att räntelån tas upp i full utsträckning.

4.7.2 Finansiella effekter för stat och kommun av en övergång till ett räntelånesystem - allt annat lika

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. Utgiftsminskningen på driftbudgetsidan i form av minskade subventioner och statsskuldsräntor motsvaras exakt av utgiftsökningen på kapitalbudgetsidan i form av räntelångivning. Hela tiden sker dock en förstärkning av statens nettoförmögenhet genom minskad nettoskuld jämfört med om systemet utan räntelån hade fortsatt att gälla.

Exemplet i tab. 4.20 illustrerar detta fall. Det antas i exemplet att räntan är 12,25 % och inflationen 10 %. Jämförelsen avser det fall där villkoren i system R avseende amorteringar, upptrappningstakt m.m. tillämpats redan före övergången till system R men där räntebidrag före omläggningen utgått enligt nuvarande principer. Exemplet avser hyreshus, som produceras efter omläggningen till system R. Bidragsunderlagen för varje årgång antas vara 16 miljarder kr. i fast penningvärde.

Subventionerna minskas och besparingen på räntebidragsanslaget når i detta fall ett maximum efter 8 år för att därefter avta. Ränteinkomsterna på de utestående räntelånen får däremot en successivt ökande betydelse. Besparingen på driftbudgeten totalt når i detta fall ett maximum efter 18 år för att senare avta. Detta mönster är typiskt för de kalkylfall som vi senare kommer att redovisa. Den totala årliga besparingen på driftbudgeten motsvaras i detta fall av en lika stor årlig räntelångivning, så att effekten på totalbudgeten blir noll under de första 22 åren.

Så länge de givna villkoren gäller kommer också statens minskade nettoskuld i räntelånesystemet jämfört med det gamla systemet att exakt motsvaras av en ökad skuldsättning bland fastighetsägarna i form av räntelån. Staten har alltså en motsvarande fordran år 20, som enligt exemplets förutsättningar skulle uppgå till 35 miljarder kronor, mätt i det penningvärde som rådde 20 år dessförinnan.

Tab. 4.20 Hyreshus, utgiftsförändring vid system R jämfört med system utan räntelån men lika villkor i övrigt vid 10 % inflation och 12,25 % ränta (milj. kr. i dec. 1984 års penningvärde).

År	Driftbudget			Kapital-budget	Total-budget	Ändrad netto-skuld
	Subventioner	Räntor	Summa			
1	- 557	0	- 557	+ 557	0	- 557
5	- 1 806	- 515	- 2 321	+ 2 321	0	- 6 525
10	- 1 944	- 1 704	- 3 648	+ 3 648	0	- 17 556
15	- 1 315	- 2 890	- 4 205	+ 4 205	0	- 27 799
20	- 476	- 3 772	- 4 248	+ 4 248	0	- 35 041
25	+ 237	- 4 273	- 4 036	+ 3 989	- 47	- 38 917

Det är endast förändringarna under rubriken "Driftbudget" (och dess delposter under rubrikerna "Subventioner" och "Räntor") som har bestående effekter på statens förmögenhetsställning. Beloppen under "Kapitalbudget" med åtföljande statsskuldsökning motsvaras hela tiden av en ökning av statens finansiella tillgångar med samma belopp.

Effekten på statens nettoskuld av att införa räntelån har direkt samband med driftbudgetutfallet. I själva verket är vid exemplets förutsättningar den nominella skuldminskningen vid varje given tidpunkt till följd av systembytet lika med summan av nominella förbättringar av driftbudgeten från tidpunkten för systembytet. Räknas nuvärden gäller motsvarande direkta samband mellan skuldminskningen vid varje given tidpunkt och summan av subventionsminskningar från tidpunkten för systembytet.

Med tiden uppnås en brytpunkt där det även blir fråga om en förstärkning av totalbudgeten till följd av att räntelån ersätter räntebidrag. Från den tidpunkten blir den årliga budgetförstärkningen på driftbudgetsidan större än räntelångivningen. Då blir också summan av nettokapitalutgifterna för fastighetsägarna större än om räntelån inte hade införts. Detta inträffar med exemplets förutsättningar år 23.

Den nämnda brytpunkten uppnås då den garanterade räntan för någon eller några av de årgångar hus som ingår i räntelånesystemet för första gången skulle ha överstigit marknadsräntebeloppet i det tidigare gällande systemet. I räntelånesystemet dröjer det längre innan garanterade räntor kommer att överstiga marknadsräntebeloppen än i räntebidragssystemet. De skuldbelopp som marknadsräntesatserna appliceras på blir nämligen högre i räntelånefallet.

System R innebär inte enbart en övergång till räntelån utan även vissa andra förändringar jämfört med nuvarande system som har betydelse för det statsfinansiella utfallet.

Startnivån för garanterade räntesatser är visserligen densamma som i nuvarande system vad gäller hyres- och bostadsrätter, men den är något lägre än i nuvarande system för egnahem. Amorteringsfriheten på bottenlån och bostadslån i system R innebär högre skuldbelopp och därmed högre bruttoräntor för fastighetsägarna, vilket successivt medför större subventioner.

I system R förutsätts en snabbare upptrappningstakt av garanterade räntesatser vid hög inflation än vad som formellt gäller i nuvarande system. En snabbare upptrappningstakt betyder en snabbare avveckling av räntebidrag och därmed en ökning av budgetförstärkningen.

Ökade krav i system R på egna kapitalinsatser för ägare av hyres- och bostadsrättsfastigheter betyder en ytterligare reducering av räntebidragen, förutsatt att bidragsunderlaget reduceras i motsvarande utsträckning som kravet på egen insats ökar. Denna effekt belyses emellertid inte i de beräkningar som följer.

4.7.3 Beräkningar avseende det tillkommande beståndet (system R)

Förutsättningarna för beräkningarna är i stort sett desamma som för de beräkningar som redovisades i avsnitt 4.2.3. Liksom i nämnda avsnitt redovisas effekterna vid två inflationsantaganden, 10 % resp. 4 % årlig inflation.

Beräkningarna utgår från en tänkt införandetidpunkt den 1 januari 1988. Resultaten anges i reala termer, varvid prisnivån i december 1984 bildar utgångspunkt. I beräkningarna som redovisas i detta avsnitt har ingen hänsyn tagits till de tidsförskjutningar av olika slag och längd som uppstår i praktiken. Dessa aspekter avhandlas i kap. 11.

Vid antagande om 10 % inflation redovisas som huvudalternativ beräkningar vid ränteantagandet 12,25 %.

Vid antagande om 4 % inflation redovisas beräkningar vid en fallande bruttoräntesats. Räntan antas då 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 i varje enskilt fall. Det betyder vid 4 % inflation att den första nya årgången efter omläggningen får räntesatsen 10,75 % på bostadslånen de första fem åren, därefter 8,25 % följande fem år och 6,25 % fr.o.m. år 1997.

Det har inte varit möjligt att ta hänsyn i beräkningarna till beslutet i december 1985 om att införa tioåriga räntebindningstider för nya lån fr.o.m. den 1 juli 1986.

Vad gäller statens upplåning för finansiering av subventioner görs det beräkningstekniskt förenklande antagandet om rörlig ränta.

Bidragsunderlagen har med ledning av uppgifter från senare år antagits vara 16 miljarder kronor för hyres- och bostadsrätter och 8 miljarder kronor för egnahem. Dessa belopp avser tillkommande bidragsunderlag mätt i fast penningvärde för varje ny årgång avseende både ny- och ombyggnad.

I fallet med 10 % inflation och 12,25 % ränta (se tab. 4.21) tilltar subventionsminskningen under ett tiotal år för att sedan avta successivt. Effekterna på statens ränteutgifter ökar däremot

successivt. Driftbudgetförstärkningen ökar också successivt (från ca 800 milj. kr. år 1988 till ca 6,7 miljarder kronor år 2005).

Tab. 4.21 Utgiftsförändring vid system R jämfört med nuvarande system vid 10 % inflation och 12,25 % ränta (miljarder kronor i dec. 1984 års penningvärde)

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

Tab. 4.22 Utgiftsförändring vid system R jämfört med nuvarande system vid 4 % inflation och fallande ränta (miljarder kronor i dec. 1984 års penningvärde)

År	Driftbudget			Kapital-budget	Total-budget
	Subventioner	Räntor	Summa		
1988	-0,7	0	-0,7	+0,7	0
1990	-1,7	-0,2	-1,9	+2,0	+0,1
1995	-1,6	-0,9	-2,5	+2,9	+0,4
2000	+0,1	-1,1	-1,0	+1,6	+0,6
2005	+0,8	-1,2	-0,4	+1,1	+0,7

I fallet med 4 % inflation och fallande ränta (se tab. 4.22) når besparingen ett maximum redan efter fem år vad avser subventionerna. Driftbudgetbesparingen når sitt maximum vid ungefär samma tidpunkt (2,7 miljarder kronor). Därefter sker en successiv minskning av besparingseffekten, så att den år 2005 är ca 400 milj. kr.

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 den amorteringsfrihet för stats- och bottenlån till dess att räntelånen slutamorterats som följer med system R. Denna faktor får

störst betydelse för egnahem, där ju amorteringarna är betydligt högre än för hyres- och bostadsrätter enligt nuvarande system. Amorteringsfrihet på stats- och bottenlån i system R innebär alltså sänkt utgiftsnivå i förhållande till nuvarande system, speciellt för egnahem. För egnahem blir dessutom den garanterade nettoräntan i system R det första året något lägre än nettoräntan enligt nuvarande system.

Utgiftsökningen på sikt inom totalbudgeten blir liten vid 10 % inflation och tendensen är avtagande (jfr. tab. 4.21). Det beror på att de faktorer som ovan nämnts motverkas av att upptrappningen antas öka över åren i system R men ej i nuvarande system. Vid 4 % inflation utgår däremot beräkningarna från att upptrappningen är densamma i de två fallen, 0,10 procentenheter per år. Därmed blir också den långsiktiga effekten på totalbudgeten av övergången till system R mer negativ.

4.7.4 Beräkningar avseende det befintliga beståndet (system RM)

Ett system för räntelån i det befintliga beståndet har redovisats i avsnitt 4.3.

Liksom i närmast föregående avsnitt redovisas effekterna vid två inflationsantaganden, 10 % resp. 4 % årlig inflation. Antagandena om framtida ränteutveckling är också desamma som tidigare.

Räntebindningstiderna i framtiden för bottenlån, statliga bostadslån från SBAB och räntelån antas vara fem år. För statliga bostadslån före den 1 juli 1985 och motsvarande räntelån från en tänkt införandetidpunkt den 1 januari 1988 antas årliga räntejusteringar. För dessa lån antas räntan ligga 1,5 procentenheter över nivån för nya statliga bostadslån.

De antagna räntorna på bottenlån till det befintliga beståndet anknyter till de räntor som gällde då nybelåning skedde och till de räntebindningstider som gällt.

De garanterade räntorna för olika årgångar har räknats fram med hänsyn till kända nivåer och upptrappningstakter i början av år 1986. Från år 1989 och framåt har antagits en årlig upptrappning med 8 procent, (inte procentenheter) i fallet med 10 % årlig inflation och med 3 % i fallet med 4 % årlig inflation vid tillämpning av räntelånesystemet. Det är lämpligt med en progressiv upptrappning (i procent i stället för i procentenheter) så att räntelåneskulderna för hyres- och bostadsrätter från 1970-talet kan börja amorteras i rimlig tid.

Vid fortsatt tillämpning av nuvarande system förutsätts årlig upptrappning med 0,25 resp. 0,5 procentenheter vid 10 % inflation och med 0,1 resp. 0,2 procentenheter vid 4 % inflation. Det betyder på sikt en allt större differens mellan garanterade räntesatser i räntelånesystemet och i nuvarande system.

Vad gäller statens upplåning för finansiering av subventioner antas liksom tidigare rörlig ränta. För finansiering av subventioner till årgångar före år 1985 ligger den antagna statliga upplåningsräntan 1,5 procentenheter högre än för senare årgångar, så att den statliga upplåningsräntan hela tiden motsvarar räntan för statliga bostadslån och räntelån.

Om räntelånesystemet skulle införas i beståndet fr.o.m. år 1988 skulle räntebidrag omgående upphöra för egnahem färdigställda år 1982 eller tidigare och för hyres- och bostadsrätter färdigställda före år 1975.

I tab. 4.23 redovisas resultaten för fallet med 10 % inflation och i tab. 4.24 för fallet med 4 % inflation. Som framgår av tabellerna avtar subventionsminskningen till följd av införandet av räntelån successivt från en nivå på ca 3,5 miljarder kronor år 1988. Effekterna på statens ränteutgifter ökar däremot successivt. Driftbudgetbesparingen avtar successivt med ca 1 miljard under en tioårsperiod i höginflationsfallet för att sedan åter öka till ca 3 miljarder kronor. I låginflationsfallet minskar driftbudgetbesparingen till hälften på ca 10 år för att sedan ligga ganska konstant till slutet av den redovisade perioden.

Tab. 4.23 Utgiftsförändring vid system RM i beståndet jämfört med nuvarande system vid 10 % inflation och 12,25 % ränta
(miljarder kronor i dec. 1984 års penningvärde)

År	Driftbudget			Kapital-budget	Total-budget
	Subventioner	Räntor	Summa		
1988	-3,4	0	-3,4	+3,6	+0,2
1990	-2,2	-0,7	-2,9	+2,8	+0,1
1995	-0,6	-1,7	-2,3	+0,7	-1,6
2000	-0,2	-2,2	-2,4	+0,4	-2,0
2005	-0,4	-2,7	-3,1	+0,2	-2,9

Tab. 4.24 Utgiftsförändring vid system RM i beståndet jämfört med nuvarande system vid 4 % inflation och fallande ränta
(miljarder kronor i dec. 1984 års penningvärde)

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

På totalbudgeten redovisas en svag utgiftsökning de första åren, dvs. räntelångivningen överstiger något subventionsminskningen. Det beror på en viss sänkning av utgiftsnivån för egnahem vid anpassning av de garanterade nettoräntesatserna i systemet med räntelån till de garanterade räntesatserna för allmännyttiga bostadsföretag.

Efter hand uppkommer en successivt tilltagande utgiftsminskning på totalbudgeten. Detta är bl.a. ett resultat av den kraftigare antagna upptrappningstakten för garanterade räntor i räntelånesystemet än i nuvarande system. Det har då förutsatts att inga ytterligare extra upptrappningar skulle företas vid en fortsatt

tillämpning av nuvarande system. Om man antog samma upptrappningstakt för garanterade räntor i båda systemen skulle den framtida förstärkningen av totalbudgeten till följd av övergången till ett system med räntelån komma senare och bli svagare än enligt de belopp som redovisas här.

4.7.5 Beräkningar avseende både tillkommande och befintligt bestånd (system R och system RM)

De sammanlagda effekterna av övergången till räntelån vid en antagen årlig inflation om 10 % redovisas i tab. 4.25. Motsvarande värden för fallet med 4 % inflation redovisas i tab. 4.26. Resultaten är jämförbara med de kalkylresultat angående räntebidragens framtida utveckling vid 10 % resp. 4 % årlig inflation om nuvarande system tillämpas även i fortsättningen, som redovisas i kap. 2, tab. 2.2.

I tabellerna 4.25 och 4.26 redovisas även effekterna på statens nettoförmögenhet under rubriken "Ändrad nettoskuld".

Som framgår av tabellerna blir subventionsminskningen första året drygt 4 miljarder kronor. I höginflationsfallet sker en successiv minskning av effekten till halva den ursprungliga nivån under den redovisade perioden. Driftbudgetbesparingen ökar däremot successivt från drygt 4 miljarder till drygt den dubbla nivån. I låginflationsfallet är det inte längre fråga om någon subventionsminskning efter drygt tio år, men den årliga driftbudgetbesparingen är fortfarande ca 2,5 miljarder kronor i fast penningvärde vid slutet av den redovisade perioden.

Besparingen på driftbudgeten blir på sikt 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 (se kap. 2).

Tab. 4.25 Utgiftsförändring vid system R och RM 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 netto-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. 4.26 Utgiftsförändring vid system R och RM jämfört med nuvarande system vid 4 % inflation och fallande räntal (miljarder kronor i dec. 1984 års penningvärde)

År	Driftbudget			Kapital-budget	Total-budget	Ändrad netto-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

Subventionsminskningen till följd av systembytet består av två delposter, nämligen ökat skattebortfall på grund av ökade underskottsavdrag och minskade räntebidrag. Första året minskar räntebidragen med ca 5,8 miljarder kronor medan skattebortfallet ökar med ca 1,6 miljarder kronor så att subventionsminskningen, netto, blir ca 4,2 miljarder kronor. I höginflationsfallet ökar skattebortfallet under den redovisade perioden till ca 2,4 miljarder kronor medan räntebidragsminskningen år 2005 är ca 4,3 miljarder kronor. I låginflationsfallet minskar skattebortfallet till ca 650 milj. kr. medan det för räntebidragens del år 2005 för första gången redovisas en ökning till följd av systembytet som uppgår till drygt 100 milj. kr.

I låginflationsfallet blir effekterna på totalbudgeten måttliga under hela den redovisade perioden, dvs. utgiftsminskningen på driftbudgeten motsvaras av en i stort sett lika stor utgiftsökning på kapitalbudgeten. I höginflationsfallet, däremot, uppkommer efter hand en allt större förstärkning av totalbudgeten.

Effekterna på statens nettoskuld blir störst vid hög inflation och ränta. År 2005 skulle statens nettoskuld vara ca 73 miljarder kronor mindre vid ett räntelånesystem än enligt nuvarande system. Vid låg inflation skulle förbättringen uppgå till ca 47 miljarder kronor.

4.7.6 Beräkningar avseende stat och kommun

I avsnitt 4.7.2 konstaterades att effekten på totalbudgeten skulle bli noll under ganska många år om övergången till ett system med räntelån skedde utan att amorteringar, garanterade nettoräntor, bruttoräntor, krav på egna kapitalinsatser m.m. ändrades. Detta påstående är korrekt under förutsättning att kommunerna inte berörs av skattebortfallet. I annat fall kan omläggningen betyda en förstärkning av statens totalbudget redan från första året.

De kalkyler som redovisas i avsnitt 4.7.2 - 4.7.5 avser utfallet för staten om kommunerna inte berörs av det ökade skattebortfallet. I detta avsnitt redovisas beräkningar för det fall att det ökade skattebortfallet får bäras av kommunerna på samma sätt som effekterna av ökade underskottsavdrag, dvs. fördelningen skulle bli densamma vid skattereduktionsförfarandet (jfr. avsnitt 10.3.9) som vid underskottsavdrag.

I de tabeller som presenterats i föregående avsnitt ingår en kolumn under rubriken "Subventioner" som står för den sammanlagda effekten av minskade räntebidrag och ökat skattebortfall till följd av systembytet. Här räknas med att 60 % av det totala skattebortfallet till följd av systembytet skulle belasta kommunerna medan resterande 40 % skulle belasta statsbudgeten. Utfallet

för staten i detta fall redovisas i tabellerna 4.27 (10 % inflation) och 4.28 (4 % inflation).

Som framgår av tabellerna skulle förstärkningen av totalbudgeten till följd av övergången till system R för det tillkommande beståndet och system RM för det befintliga beståndet bli ca 800 milj. kr. första året efter omläggningen. Totalbudgetförstärkningen blir allt större under den redovisade perioden vid båda inflationsantagandena och kommer upp till drygt 2 miljarder kronor år 2005 i låginflationsfallet och till drygt 7 miljarder kronor i höginflationsfallet.

Tab. 4.27 Utgiftsförändring för staten vid system R och RM 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 netto-skuld
	Subventioner	Räntor	Summa			
1988	-5,2	0	- 5,2	+4,4	-0,8	- 5,2
1990	-5,2	- 1,2	- 6,5	+5,1	-1,4	-16,1
1995	-4,7	- 4,5	- 9,2	+5,7	-3,5	-44,5
2000	-3,9	- 7,6	-11,5	+6,7	-4,9	-72,1
2005	-3,3	-10,7	-14,1	+6,7	-7,3	-99,6

Tab. 4.28 Utgiftsförändring för staten vid system R och RM jämfört med nuvarande system vid 4 % inflation och fallande ränta
(miljarder kronor i dec. 1984 års penningvärde)

År	Driftbudget			Kapital-budget	Total-budget	Ändrad netto-skuld
	Subventioner	Räntor	Summa			
1988	-5,2	0	- 5,2	+4,4	-0,7	- 5,2
1990	-4,8	- 1,1	- 5,9	+5,0	-1,0	-16,2
1995	-2,8	- 2,9	- 5,7	+4,3	-1,3	-41,0
2000	-0,4	- 3,6	- 4,0	+2,5	-1,5	-54,5
2005	+0,4	- 4,2	- 3,8	+1,8	-2,1	-62,7

Som framgår av tabellerna blir subventionsminskningen första året drygt 5 miljarder kronor. I detta belopp ingår då också besparingar för staten genom att det kommunala skattebortfallet antas öka med 1 miljard kronor. I låginflationsfallet minskar subventionerna successivt för att i slutet av den redovisade perioden förbytas i en svag subventionsökning. I höginflationsfallet är den avtagande tendensen mycket svagare och ännu i slutet av den redovisade perioden är subventionsminskningen mer än 3 miljarder.

Utgiftsminskningen på driftbudgetsidan visar i låginflationsfallet inledningsvis en tilltagande tendens och ännu i slutet av den redovisade perioden är driftbudgetförstärkningen nära 4 miljarder kronor i reala termer. I höginflationsfallet är tendensen tilltagande under hela den redovisade perioden och stiger successivt från drygt 5 miljarder kronor till drygt 14 miljarder kronor.

I höginflationsfallet är statens nettoskuld år 2005 ca 100 miljarder kronor mindre i reala termer vid räntelånesystemet än enligt nuvarande system. Vid låg inflation skulle förbättringen uppgå till ca 63 miljarder kronor.

Skattebortfallet för kommunerna redovisas i tab. 4.29. Någon räntekostnad på grund av upplåning för att täcka skattebortfallet har inte medtagits, eftersom kommunerna inte kan underbalansera budgeten på samma sätt som staten. Summan av budgetförändringar för staten och kommunerna blir således inte densamma som effekten på totalbudgeten enligt tab. 4.25 och 4.26.

Tab. 4.29 Ökning av skattebortfall för kommuner vid system R och RM jämfört med nyvarande system
(miljarder kronor i dec. 1984 års penningvärde)

År	10 % inflation	4 % inflation
1988	+1,0	+1,0
1990	+1,1	+1,0
1995	+1,2	+0,7
2000	+1,3	+0,4
2005	+1,4	+0,4

Skattebortfallet blir första året ca 1 miljard kronor. Detta belopp motsvarar mindre än 1 % av kommunernas och landstingens skatteinkomster. I höginflationsfallet blir det sedan en real ökning till 1,4 miljarder kronor i slutet av den redovisade perioden. I låginflationsfallet blir det i stället en real minskning till ca 400 milj. kr. år 2005.

4.7.7 Samhällsekonomiska effekter

Vi har i våra beräkningar utgått från att den av oss föreslagna räntelånereformen finansieras inom statsbudgeten. Även om räntelånen finansieras utanför statsbudgeten genom bostadsinstituten innebär ersättande av räntebidrag med räntelån att statsskulden minskar medan fastighetsägarnas skulder ökar. Statens nettoförmögenhet blir således större medan nettoförmögenheten för de fastighetsägare som får räntelån i stället för räntebidrag blir mindre.

En övergång till ett system med räntelån med en motsvarande reducering av generella bostadssubventioner innebär ingen omedelbar och direkt indragning av köpkraft. Om de garanterade nettoräntorna utvecklas lika som om det gamla systemet hade bevarats dröjer det ganska lång tid innan det blir fråga om någon köpkraftsindragning. Det sker då den garanterade nettoräntan för någon eller några av de årgångar hus som ingår i räntelånesystemet för första gången skulle ha överstigit marknadsräntebeloppet i det tidigare gällande systemet. Införs räntelån i beståndet kan sådana effekter uppstå redan under 1990-talet. Annars dröjer de över sekelskiftet.

Eftersom en räntelånereform i sig inte innebär någon omedelbar köpkraftsindragning ger den, till skillnad från t.ex. en höjd fastighetsskatt eller höjda garanterade räntor inom ramen för nuvarande system, inte något samhällsekonomiskt utrymme för köpkraftsfrämjande åtgärder.

Den av oss föreslagna lånereformen har vissa inslag utöver räntelånen med verkningar i olika riktningar på köpkraften. Uppskjutna amorteringar på bottenlån och statliga bostadslån i kombination med en något sänkt garanterad nettoränta första året för egnahem har en köpkraftsfrämjande effekt. De ökade kraven på egna kapitalinsatser inom hyres- och bostadsrättssektorerna verkar i motsatt riktning liksom den ökade upptrappningstakten av garanterade räntor när husen blir äldre. Det sistnämnda momentet har ingen effekt första året men får efter hand allt större betydelse.

Det kan få betydelse för det samhällsekonomiska utfallet om kommunerna belastas av ökat skattebortfall till följd av införandet av räntelånesystemet eller ej. Eftersom kommunerna inte kan arbeta med underbalanserade budgetar på motsvarande sätt som staten, måste ett skattebortfall troligen täckas antingen genom skattehöjningar eller också genom utgiftsminskningar. I båda fallen blir effekten en köpkraftsindragning.

Resursfördelningen mellan staten och kommunerna bestäms dock i ett vidare sammanhang än vid utformningen av bostadsfinansieringssystemet. Resursfördelningen mellan stat och kommun och den totala offentliga konsumtionsnivån är en fråga för den övergripande ekonomiska politiken snarare än en delfråga inom bostadspolitiken. Därför kan effekterna av införandet av ett räntelånesystem på den kommunala sektorns finanser snarare anses påverka metoderna för resursfördelningen än hur resurserna fördelas. Om den kommunala sektorn inte skulle beröras av skattebortfallet till följd av övergången till ett räntelånesystem skulle också den köpkraftsindragning falla bort som annars skulle ha ägt rum.

Räntelånesystemet innebär att utrymmet för att rebelåna fastigheter minskar eftersom skulderna ökar under en följd av år. En sådan rebelåning under innehavstiden kan utnyttjas för konsumtion, varför övergången till räntelånesystemet även i detta avseende innebär en köpkraftsindragning. Även behov av rebelåning vid ägarbyten minskar.

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. Det betyder bl.a. att även det kommunala skattebortfallet enligt kalkylerna i avsnitt 4.7.6 skulle bli mindre.

I de redovisade beräkningarna har förutsatts att rätten till räntelån utnyttjas till 100 %. En direkt köpkraftsindragande effekt av reformen uppstår emellertid om låntagare som bygger eller bygger om egnahem eller som äger hus som har räntebidrag vid reformens genomförande i viss utsträckning avstår från räntelån och i stället omedelbart betalar hela räntan efter skatt. Bl.a. erfarenheterna av paritetslånesystemet tyder på att detta torde komma att inträffa.

Indirekt kan omedelbara samhällsekonomiska effekter följa även om rätten till räntelån skulle utnyttjas till 100 %. En viss minskning av bostadsinvesteringarna är trolig, kanske främst inom egnahemssektorn, när de generella bostadssubventionerna minskas. Dämpas bostadsproduktionen innebär det en minskning av den totala efterfrågan i samhället.

5 REFORMER AV BOSTADSBIDRAGSSYSTEMET

5.1 Inledning

De generella statliga bostadslånen har länge kompletterats med riktade bostadsbidrag för att förstärka de betalningssvaga hushållens möjligheter att efterfråga bostäder med en sådan standard som de bostadspolitiska målen syftar till att uppnå. Vi har nu att ta ställning till hur bostadsbidragen i framtiden skall utformas. Som bakgrund finns dels direktivens krav på att subventionerna i ökad utsträckning skall riktas mot de boendegrupper som har låg bostadsstandard, dvs. i stor utsträckning hushåll med låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan. Vidare utgör bostadsbidragskommitténs betänkande "Bostadsbidragen" (SOU 1982:58) samt remissvaren därpå underlag för våra överväganden.

Kapitlet inleds med en översikt över utvecklingen av antalet bidragstagare åren fram till maj 1985. Den första fråga som måste ställas vid utformningen av ett bostadsbidragssystem är om och i så fall hur det skall bero på hushållens inkomster och hur dessa skall mätas. Nästa fråga gäller om stödet skall ha en allmänt konsumtionsstödjande inriktning eller i första hand stödja bostadskonsumtion.

Eftersom vi väljer den sistnämnda inriktningen har vi därefter att ta ställning till hur stödet skall utformas mot bakgrund av bostadsbehov. Det gäller hur barnantalet och bostadskostnaden skall påverka bidragets storlek. Ställning måste också tas till hur bostadskostnaden skall definieras. Slutligen tar vi ställning till hur bidragen skall utbetalas och administreras.

5.2 Utvecklingen åren 1984 och 1985

I vårt delbetänkande, del 2 (SOU 1984:36), har vi sammanfattningsvis redovisat de olika former av riktade bidrag som utgått sedan efterkrigstidens bostadspolitiska program tillkom. Vi har vidare bl.a. lämnat en statistisk beskrivning över omfattningen och utvecklingen av bostadsbidragssystemet sedan 1970-talets mitt fram t.o.m. år 1983 och över vilka grupper som uppburit bidrag. Inledningsvis sammanfattas vissa aktuella uppgifter om bidragen från bostadsstyrelsens majundersökningar åren 1984 och 1985.

Antalet barnfamiljer med bostadsbidrag har fortsatt att minska och uppgick i maj 1985 till 296 000, en minskning med drygt 18 000 på ett år (se tab. 5.1). Det är de gifta/samboende hushållen - i stor utsträckning de med två barn - som blir allt färre medan de ensamstående däremot ökar något. De gifta/samboende hushållen bor betydligt oftare än de ensamstående i egnahem; egnahemshushållen med bidrag minskar följaktligen mest. Antalet bidragstagare utan egen bostad är knappt 500 (se tab. 5.2).

Även antalet barnlösa hushåll med bidrag fortsätter att minska. I maj 1985 var de knappt 26 000 mot 29 500 ett år tidigare (se tab. 5.3). Bland dessa inräknas även de hushåll där statskommunalt bidrag utgår till förälder med umgängesrätt till barn.

Tab. 5.1 Antal barnfamiljer med bostadsbidrag i maj 1984 och 1985 (1 000-tal)

År	Gifta/samboende				Ensamstående				Totalt
	Antal barn				Antal barn				
	1	2	3+	Alla	1	2	3+	Alla	
1984	28,4	73,6	79,8	181,8	73,8	44,8	14,1	132,7	314,5
1985	24,2	60,1	76,8	161,1	74,4	46,3	14,2	134,9	296,0

Tab. 5.2 Antal barnfamiljer med bostadsbidrag i maj 1984 och 1985 efter bostadens upplåtelseform (1 000-tal)

År	Hyres- och bostadsrättslägenhet	Ägt småhus	Jordbruksfastighet	Ingen egen bostad
1984	178,2	123,5	12,2	0,5
1985	173,4	110,6	11,6	0,5

Tab. 5.3 Antal hushåll utan barn med bostadsbidrag i maj 1984 och 1985 efter familjetyp och bostadens upplåtelseform (1 000-tal)

År	Gifta/ samboende	Ensamstående	Hyres- och bostadsrättslägenhet	Ägt småhus	Jordbruksfastighet
1984	2,7	26,7	27,3	1,9	0,3
1985	2,1	23,8	24,0	1,7	0,3

Den genomsnittliga bostadskostnaden per månad ökade med 7 % för bidragshushåll som bor i hyres- och bostadsrättslägenheter till 1 938 kr. i maj 1985. För egnahemsägaren steg motsvarande kostnad till 2 752 kr., knappt 6 %, medan den var oförändrad för ägare till jordbruksfastighet, omkring 1 650 kr. Dessa kostnader kan ställas mot vilka bidrag som utgick till nämnda grupper de båda åren; en sådan jämförelse görs i tab. 5.4.

Tab. 5.4 Genomsnittlig bostadskostnad och bostadsbidrag per månad för barnfamiljer i olika upplåtelseformer i maj 1984 och 1985

År	Bostadskostnad, kr/mån.			Bostadsbidrag, kr/mån.		
	Hyres- och bostadsrättslägenhet	Ägt småhus	Jordbruksfastighet	Hyres- och bostadsrättslägenhet	Ägt småhus	Jordbruksfastighet
1984	1 815	2 600	1 652	786	704	813
1985	1 938	2 752	1 666	837	730	830

Att egnahemsägarna, trots den avsevärt högre bostadskostnaden, får ett genomsnittligt lägre bostadsbidrag, hänger främst samman med att dessa hushåll som regel har en betydligt högre sammanlagd bidragsgrundande inkomst än övriga grupper med bidrag. Medelinkomsten var enligt undersökningen 1985 för egnahemsägarna 99 516 kr/år, för bidragstagare i hyres- och bostadsrättslägenheter 67 208 kr. och för ägare till jordbruksfastigheter 76 679 kr. (Bidragstagarna i hyreslägenheter är ofta ensamstående föräldrar, vilket delvis förklarar den stora skillnaden gentemot egnahemsägarna.) En ytterligare förklaring är att de övre hyresgränserna ligger ganska lågt i jämförelse med egnahemsägarnas faktiska bostadskostnader; för en stor del av kostnaden utgår således inte något bidrag.

För ensamstående med barn svarar bostadsbidragen för en stor del av deras totala disponibla inkomst. Deras bidrag är genomsnittligt högre än för gifta/samboende vid samma barnantal, vilket framgår av tab. 5.5.

Tab. 5.5 Genomsnittligt bostadsbidrag och genomsnittlig inkomst för ensamstående och gifta/samboende barnfamiljer i maj 1985

Antal barn	Gifta/samboende		Ensamstående	
	Bostadsbidrag, kr/mån.	Inkomst, kr/år	Bostadsbidrag, kr/mån.	Inkomst, kr/år
1	531	75 567	676	58 872
2	564	91 643	921	59 551
3+	963	108 348	1 541	53 722

Slutligen skall här nämnas att för hushållen utan barn (inkl. hushåll med umgängesrättsbarn) var bidragsbeloppen betydligt blygsammare, nämligen 227 kr/mån. för gifta/samboende och 194 kr/mån. för ensamstående. Den genomsnittliga bostadskostnaden för den förstnämnda gruppen var 1 619 kr/mån. mot 1 367 kr. för de ensamstående.

5.3 Inkomstbegrepp och inkomstprövningssystem

5.3.1 Tidigare överväganden

Ett mått på effektiviteten i ett stödsystem är i vilken grad stödet når de grupper det är avsett att hjälpa. Behovsprövade system måste utformas med någon metod som avspeglar behovet. Detta har alltid stött på stora svårigheter. De olika behovsprövade stödformerna - t.ex. för bostadsbidrag och kommunala bostadstillägg för pensionärer - har utgått från hushållens inkomster. Det inkomstmått som används har varierat. Ofta hämtas inkomstuppgifterna från taxeringen men även från hushållens egna beräkningar av kommande inkomster. Olika försök har gjorts bl.a. av socialpolitiska samordningsutredningen (SOU 1979:94) att finna en enhetlig grund för inkomstprövningen av skilda stödformer men har inte lyckats. Vi har i vårt delbetänkande diskuterat möjligheten att beskatta bostadsbidragen och således få en behovsprövning och fördelning av bidragen genom skattesystemet. Bidragen skulle då få en mera generell karaktär och en avsevärt större omfattning, i princip skulle bidrag utgå till alla barnfamiljer om inte någon form av begränsningar infördes. En förenkling skulle uppnås genom att ett redan existerande fördelningssystem skulle kunna utnyttjas. Å andra sidan skulle ett sådant system kräva skilda skatteskalor efter barnantal, mycket stora bruttobidrag före skattereducering och troligen sambeskattning. Vidare borde även barnbidragen beskattas och på så sätt samordnas med bostadsbidragen. Vi fann att frågan om beskattade bidrag har ett nära samband med såväl skattepolitiken som socialpolitiken och att den frågan därmed faller utanför ramen för våra direktiv.

Det största administrativa problemet med bostadsbidragen är att finna ett rättvist och enkelt system för behovsprövningen och ett inkomstbegrepp som ger ett bra mått på hushållens ekonomiska bärkraft.

Inom ramen för taxeringssystemet har den beskattningsbara, den taxerade och den sammanräknade inkomsten lagts till grund för tidigare utredningars förslag om inkomstbegrepp. Ett begrepp inom

taxeringssystemet har den fördelen att det ger ett mått på hushållens inkomster som kontrollerats och godtagits av officiella organ. Även den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) har diskuterats som tänkbart inkomstbegrepp, eftersom den skulle ge en mer aktuell bild av inkomsten. Svårigheterna med att använda SGI som inkomstbegrepp är bl.a. att den avser beräknad inkomst tolv månader framåt (utan anknytning till kalenderår) och endast mäter inkomst av förvärvsarbete.

Ett problem med de nämnda inkomstbegreppen är att de ger en ofullständig bild av hushållens faktiska bärkraft. Antalet familjemedlemmar, inkomstens fördelning mellan föräldrarna, kostnaderna för barntillsyn m.m., påverkar hushållets bärkraft, liksom olika transfereringar.

Det kanske mest diskuterade problemet med inkomstprövade bidrag är marginaleffekterna vid inkomstförstärkning. Främst kopplas denna fråga till kvinnornas inträde i förvärvslivet. Ökningen av disponibel inkomst blir med hänsyn till marginalskatt, minskade bostadsbidrag och eventuellt ökade kostnader för barntillsyn ofta liten.

5.3.2 Bostadsbidragskommitténs förslag

Bostadsbidragskommittén lämnade i sitt betänkande Bostadsbidragen (SOU 1982:58) en ingående belysning av olika möjliga inkomstprövningssystem. Vi utgår i vårt eget arbete i hög grad från denna analys.

Kommittén fann att följande fem krav kan ställas på ett sådant system:

att prövningen sker på relevanta grunder
att den kan genomföras på ett rättvist sätt
att den grundas på hushållets aktuella förhållanden
att de uppgifter som hushållen skall redovisa är lätta att lämna
och
att prövningen inte inkräktar på de sökandes integritet.

Kommittén ansåg att SGI inte tillgodoser de två första av de fem kraven. Inte heller en kompletterad SGI (med inkomster av kapital m.m.) tillgodoser rättvisekravet, eftersom den inte kan kontrolleras på ett tillfredsställande sätt. Beskattningens inkomstbegrepp tillgodoser inte kravet på aktualitet, men de kan användas för kontroll av hushållens egna uppgifter om förväntade inkomster.

Kommittén fann att det som i självdeklarationen kallas sammanräknad inkomst är det mest rättvisande måttet på de inkomster som hushållen har tillgängliga för sin konsumtion och som därför bör ligga till grund för bidrag. Till hushållets bidragsgrundande inkomst borde dessutom läggas underhållsbidrag och bidragsförskott, del av studiemedel och förmögenhet samt, med vissa begränsningar, barns inkomster.

I fråga om företagare och jordbrukare ansåg kommittén att bidragsmyndigheten borde ha möjlighet att utgå från SGI i de fall då denna är högre än inkomsten under inkomstslagen tjänst, rörelse och jordbruksfastighet.

Kommittén redovisade två förslag till ett rättvisare inkomstprövningssystem. Enligt huvudförslaget skulle bidragen grundas på hushållens egna uppgifter om förväntade inkomster under det år som sammanfaller med bidragsåret. På grundval av dessa uppgifter skulle preliminära bidrag beviljas. Sedan taxeringen har genomförts fattas beslut om definitiva bidrag med utgångspunkt i den sammanräknade inkomsten för det då förflutna bidragsåret. En avstämning görs mot vad som utbetalats i preliminärt bidrag. Mellanskillnaden återkrävs eller betalas ut.

Vid sidan av huvudförslaget redovisade kommittén ett förenklat alternativ där definitiva beslut fattas redan på grundval av de sökandes uppgifter om sina förväntade inkomster. Någon automatisk avstämning och reglering av för mycket eller för litet utbetalade bidrag förekommer inte i detta alternativ. Hushållen förväntas dock bli återbetalningsskyldiga om det vid kontroll visar sig att

bidrag har lämnats med för stora belopp till följd av oriktiga uppgifter.

5.3.3 Inkomst efter skatt - våra överväganden om ett nettoinkomstbegrepp

Nuvarande inkomstprövningssystem tar ingen hänsyn till om inkomsten förvärvas av en eller två personer i samboendefamiljen. Återstående inkomst efter skatt kan vid en och samma totala hushållsinkomst bli olika beroende på hur inkomsten är fördelad mellan de samboende. Högst skatt utgår för ensamförsörjaren, lägst i de fall de båda förvärvsarbetande har lika stora inkomster.

Hushållets nettoinkomst beror således på hur inkomsten fördelas och på skatteuttaget i olika inkomstklasser. Vid en sammanräknad inkomst på 90 000 kr. kan nettoinkomsten för år 1985 skilja 3 600 kr/år beroende på hur inkomsterna fördelas och vid en sammanräknad inkomst på 120 000 kr. kan nettoinkomsten skilja 8 400 kr/år.

Med ett nettoinkomstsystem skulle familjer med en hemarbetande förälder få ett högre bostadsbidrag än familjer där båda arbetar genom att den bidragsgrundande inkomsten - vid samma totala hushållsinkomst i båda fallen - blir lägre. Det sker således en viss utjämning i deras disponibla inkomster.

En fråga som brukar diskuteras vid denna typ av jämförelser är om inte hemmamakens arbetsinsats skall beräknas som en resurstillgång. I konsumentverkets hushållskostnadsberäkning anges bl.a. att en tvåbarnsfamilj som själv bakar sitt matbröd och lagar mat av råvaror i stället för av halvfabrikat kan göra en besparing på matkostnaderna med nästan 7 000 kr. för år 1984. Vidare tillkommer andra kostnader, för t.ex. barnomsorg, för de hushåll där båda föräldrarna förvärvsarbetar.

Möjliga kostnadsbesparingar för hushåll med hemmamake kan jämföras med de beräkningar vi här har redovisat.

Vår slutsats är att skillnaden mellan inkomst efter skatt för de familjer som har två inkomsttagare resp. en inkomsttagare med hemmamake, i stort sett uppvägs av den resurstillgång som hemmamakens arbetsinsats kan innebära. Varierande förutsättningar för olika hushåll gör det emellertid inte möjligt att beakta denna resurstillgång när den bidragsgrundande inkomsten fastställs.

Det diskuterade nettoinkomstsystemet ger högre bidrag vid en inkomsttagare än vid två, förutsatt att den sammanlagda inkomsten är given. Därmed motverkar det särbeskattningens effekt att ge högre disponibel inkomst vid fördelningen av en given inkomst på två inkomsttagare i stället för en. Marginaleffekten för hushåll med endast en heltidsarbetande inkomsttagare blir också lägre i nettosystemet. Däremot blir marginaleffekten betydande när den andre maken går ut i förvärvsarbete, särskilt vid måttliga inkomsttillskott. Hushåll med en inkomsttagare får ett högre bostadsbidrag, men till priset av att lönsamheten när den andre maken går ut i förvärvslivet blir lägre. Marginalskatten i detta fall är å andra sidan låg.

Även med ett nettoinkomstsystem måste det finnas en anknytning till det aktuella bidragsårets inkomst; några förenklingar uppnås inte i detta avseende.

Vi har funnit att ett stort problem med ett sådant system skulle bli att förklara för bidragstagarna vad begreppet sammanlagd nettoinkomst innebär. Bidragstagarna skulle inte känna igen den på ansökningsblanketten förtryckta uppgiften om sammanlagd nettoinkomst, eftersom den inte tar hänsyn till skattejämkning för avdragsgilla räntor eller reseavdrag. I nettoinkomstsystemet skulle ingå att man bortser från att egnahemsägare och andra har skattejämkning för avdragsgilla räntor vid taxeringen. Detta görs för att uppnå likhet med nuvarande system, där man lägger till underskottsavdragen vid beräkning av bidragsgrundande inkomst.

För bidragstagare med två förvärvsinkomster skulle det bli närmast omöjligt att själva räkna ut hur stort bostadsbidrag de kan vara berättigade till. Det är möjligt att i ett informationsblad

ange bidragsbelopp för familj med en inkomsttagare resp. för två med vardera exakt lika hög inkomst. Vid annan inkomstfördelning mellan två förvärvsarbetande, vilket gäller för ca 60 % av gifta/samboende med barn och bostadsbidrag, kan man endast ange att bostadsbidraget blir ett belopp i intervallet mellan dessa ytterligheter. Det torde då vara svårt att förstå att bidragets storlek kan variera med ett par hundra kronor per månad beroende på var i intervallet man befinner sig. Antalet bidragshushåll bland gifta/samboende med endast en inkomsttagare uppgår till ca 15 % och antalet med lika höga inkomster till ca 25 %.

Även för kommunernas handläggare skulle det bli krångligare att besvara frågor från allmänheten om vilka bidrag som kan komma att utgå i enskilda fall, eftersom systemet skulle kräva ett stort antal hjälptabeller med olika kombinationer av inkomstfördelning för familjer med två inkomsttagare.

För vanliga löntagare skulle ett nettoinkomstsystem ändå vara möjligt att konstruera. För jordbrukare och egna företagare eller för familjer med dels löntagarinkomster och dels rörelseinkomster liksom med sjöinkomster blir det dock ytterst komplicerat både att konstruera och att förklara.

Kravet att inkomstprövningsreglerna skall förenklas och att det skall vara möjligt för bidragstagarna att själva räkna ut bostadsbidragets storlek tillgodoses inte med ett nettoinkomstsystem. Vi har av de här angivna skälen inte funnit det meningsfullt att vidareutveckla inkomstbegreppet sammanlagd nettoinkomst.

5.3.4 Marginaleffekterna

Till inkomstprövningssystemet hör också frågan om avtrappning av bidragen och därmed frågan om marginaleffekterna. Problemet med höga marginaleffekter är i väsentlig grad beroende av skattesystemets utformning, kommunernas barnomsorgstaxor och reducerings-

takten för bostadsbidragen. Effekterna har utförligt beskrivits bl.a. i betänkandet Barn kostar (SOU 1983:14).

Det är ofrånkomligt att marginaleffekter uppstår i ett inkomstprövat bostadsbidragssystem. Det enda sättet att helt eliminera dessa effekter är att låta bidragen utgå generellt utan inkomstprövning. Detta är inte möjligt eftersom samhällets kostnader för bostadsbidragen då skulle bli alltför höga. Vi diskuterar därför hur marginaleffekterna skall kunna minskas.

I nuvarande system reduceras bidragen för barnhushåll med 15 % av inkomsten mellan 37 000 kr. och 67 000 kr. för ensamstående resp. mellan 45 000 kr. och 67 000 kr. för samboende. Vid inkomster över 67 000 kr. reduceras bidraget med 22 %. Detta leder till att bidragstagare med något högre inkomster kan komma upp i marginaleffekter på över 90 %, om man beaktar den samlade effekten av marginalskatt, ökad barnomsorgskostnad och minskat bostadsbidrag.

Landsorganisationen (LO) har låtit SCB göra en specialbearbetning på 1982 års levnadsnivåundersökning för att undersöka hur många hushåll som befinner sig i den situationen att en löneökning omedelbart resulterar i såväl höjda skatter som sänkta bostadsbidrag och ökade barntillsynskostnader. Undersökningen visar att av de närmare 1,1 miljoner barnfamiljer som fanns i Sverige år 1982, var det 118 500 familjer eller 11 % som hade både bostadsbidrag och kostnad för barntillsyn. Nästan hälften av dessa familjer var ensamstående föräldrar med barn.

I maj 1985 hade två tredjedelar av de samboende barnhushållen med bidrag en sammanlagd bidragsgrundande inkomst mellan 67 000 kr. och 130 000 kr. Drygt 80 % av ensamstående med barn hade en bidragsgrundande inkomst under 90 000 kr.

Vi drar slutsatsen att den väsentligaste frågan när det gäller marginaleffekter i bostadsbidragssystemet är att begränsa marginaleffekterna för bidragstagare i normala inkomstlägen.

Vi föreslår därför en enhetlig reduktionsfaktor på 18 % av inkomsten över inkomstgränsen för oreducerat bostadsbidrag. Marginal-

effekten begränsas därigenom i förhållande till nuvarande system från 22 % till 18 % vid inkomster över 67 000 kr. Detta innebär förbättringar främst för samboende hushåll och särskilt för dem med flera barn, eftersom dessa familjer har de högre bidragsgrundande inkomsterna. Detta är ett önskvärt resultat. För barnfamiljer med ensamstående förälder blir däremot resultatet en viss försämring av bidragen för de 40 % av hushållen som har bidragsgrundande inkomster under 67 000 kr. Reduktionsfaktorn höjs i de fallen från 15 till 18 % och medför därigenom en bidragsminskning på maximalt 900 kr/år. Vi anser dock att vårt förslag om att skattefria ersättningar som bidragsförskott och underhållsbidrag inte skall medräknas i den bidragsgrundande inkomsten (i motsats till bostadsbidragskommitténs förslag) kompenserar den skärpta reduktionsfaktorn för ensamstående föräldrar. Med en enhetlig reduktionsfaktor anser vi att vi även uppnår vårt syfte att förenkla bidragssystemet i denna del.

Kan man dessutom minska marginaleffekten i bostadsbidragssystemet för familjer där en hemmamake börjar förvärvsarbeta?

När en hemmamake börjar förvärvsarbeta under bidragsåret blir marginaleffekten i många fall betydande, även om den vid lägre inkomstökningar eller vid inträde på arbetsmarknaden sent under bidragsåret slår igenom med viss eftersläpningseffekt.

I nuvarande system skall hänsyn tas till "väsentlig" inkomstförändring. Om inkomsten har ökat med mer än 20 000 kr. mellan taxeringsåret och bidragsåret, läggs den del av inkomstökningen som överstiger 20 000 kr. till den enligt taxeringen beräknade bidragsgrundande inkomsten. Dessa 20 000 kr. utgör ett s.k. fribelopp. Alla inkomstökningar under bidragsåret skall därutöver anmälas och kan ytterligare påverka bidragets storlek. Dessutom finns det en spärregel som innebär att om summan av den bidragsgrundande inkomsten och hela inkomstökningen överstiger en viss indragningsgräns skall ansökan avslås eller beviljat bidrag dras in.

För att underlätta hemmamakens inträde på arbetsmarknaden skulle man kunna införa ett fribelopp för vardera makens/samboendens in-

komstökning. Detta fribelopp skulle kunna anknytas till basbeloppet (f.n. 23 300 kr.). Då får man en anpassning till inflationen med en enkel regel.

I jämförelse med nuvarande system skulle det bli en dryg fördubbling av fribeloppet. Regeln om att sammanlagd inkomstökning över 20 000 kr. skall påverka bidragets storlek har gällt oförändrad sedan år 1976. Det motsvarar år 1985 ett belopp på 45 900 kr., om man räknar upp beloppet med konsumentprisindex.

Om nuvarande belopp på 20 000 kr. höjs, underlättar man för familjer med en inkomsttagare att förstärka familjeekonomin genom att t.ex. "extraknäcka". Om man inför ett fribelopp för vardera maken/samboenden underlättas både för en deltidsarbetande att öka sin arbetstid och för en hemmamake att börja förvärvsarbeta utan att bostadsbidraget dramatiskt påverkas.

Enligt vår mening är det ytterst angeläget att minska marginaleffekterna. Vi föreslår i det syftet att dubbla fribelopp införs för samboende par med bostadsbidrag och att beloppet anknyts till basbeloppet.

Vi föreslår också att spärregeln, där hela den sammanlagda inkomstökningen läggs till den tidigare bidragsgrundande inkomsten, tas bort för att ytterligare förbättra villkoren för ovannämnda grupper. Denna regel medför i många fall att bostadsbidraget direkt försvinner även vid måttlig inkomstökning för den andre maken, om familjeförsörjaren har haft normal inkomstutveckling mellan taxeringsåret och bidragsåret.

Genom dessa reformer förenklas också bidragssystemet.

5.3.5 Förslag till nytt inkomstbegrepp

Sammanräknad inkomst

Bostadsbidragskommittén fann, liksom andra tidigare utredningar, det mest ändamålsenligt att låta inkomstprövning ske utifrån be-

greppet sammanräknad inkomst enligt senast avgivna självdeklaration. (Sammanräknad inkomst består av summan av inkomst av tjänst, kapital, annan fastighet, tillfällig förvärvsverksamhet, jordbruksfastighet och rörelse enligt sammanställning för statlig inkomstskatt, sid. 1 i allmänna självdeklarationen). Kommittén jämförde detta begrepp med andra inom ramen för taxeringen och sjukförsäkringen. För vår del finner vi inte skäl att frångå kommitténs förslag i denna del. Förslaget tillgodoser även önskemålen om förenklingar.

I nuvarande system utgår man från statligt taxerad inkomst med tillägg för underskottsavdrag i förvärvskälla och förlustavdrag, som har medgivits vid taxeringen. För i stort sett samtliga bidragsberättigade hushåll blir skillnaden mellan sammanräknad inkomst och nuvarande inkomstbegrepp lika med förvärvsavdraget, som har slopats fr.o.m. inkomståret 1985.

Hänsyn till inkomstökningar mellan taxeringsåret och bidragsåret bör ske med endast en ökningsregel. Vi har i föregående avsnitt 5.3.4 föreslagit att spärregeln tas bort och att inkomstökningsregeln utformas med ett fribelopp motsvarande ett basbelopp för vardera inkomsttagaren. Den beräknade bruttoinkomsten för bidragsåret jämförs med den sammanräknade inkomsten enligt taxeringen och den del som, för var och en av inkomsttagarna, överstiger fribeloppet, läggs till vid beräkning av bidragsgrundande inkomst. En skälighetsbedömning av bidragstagarens uppgivna bruttoinkomster för bidragsåret sker således i förhållande till taxeringens inkomstuppgifter.

Vid inkomstminskning mellan bidragsåret och taxeringsåret gäller fr.o.m. bidragsåret 1986 att minskningen skall vara minst 10 000 kr. för att anses som väsentlig. Den del av minskningen som överstiger 5 000 kr. dras då bort från den bidragsgrundande inkomsten. Vi föreslår ingen ändring av den regeln.

Studiemedel

Vi anser att uppburna studiemedel inte bör räknas som inkomst i bostadsbidragssystemet. De är i huvudsak att betrakta som återbe-

talningspliktiga lån. Uppgift om studiemedel är svår att lämna för bidragstagarna, eftersom de vid ansökningstillfället inte vet om de kommer att beviljas studiemedel för såväl vår- som hösttermin. Dessutom råder det "begreppsförvirring" om vilka studiemedel som skall medräknas. Enligt gällande regler skall hälften av uppburna studiemedel enligt 4 kap. studiestödslagen (1973:349) medräknas i den bidragsgrundande inkomsten. Därutöver finns även studiemedel enligt 3 kap. och studiemedel inom vuxenstudiestödet som inte skall medräknas. Om man vill skapa ett kontrollsystem blir det dyrt i förhållande till det antal studerande som omfattas av bidragssystemet.

Många remissinstanser avstyrkte bostadsbidragskommitténs förslag om att 50 % av uppburna studiemedel skall läggas till inkomsten. De underströk framför allt att det är principiellt felaktigt att räkna återbetalningspliktiga lån som inkomst. LO ansåg att vuxenstuderande med barn drabbas mycket hårt av den nuvarande regeln om studiemedel och att följden har blivit att allt färre i denna grupp har råd att studera.

Inkomstprövningen förenklas både för bidragstagarna och för bidragsmyndigheterna om studiemedel inte räknas med i bidragsgrundande inkomsten. Av dessa skäl föreslår vi att studiemedel inte inräknas i den bidragsgrundande inkomsten.

Övriga inkomster

Enligt bostadsbidragskommitténs förslag skall till den sammanräknade inkomsten också läggas underhållsbidrag, bidragsförskott, och, med vissa begränsningar, barns inkomster.

Förslaget innebär att inkomstprövningen skulle bli mycket komplicerad för såväl bidragstagarna som för bidragsmyndigheterna. Flertalet remissinstanser hade invändningar mot förslaget och menade att inkomstprövningen måste ske på något mer förenklat sätt. Behovsprövningen borde inte ta formen av en socialhjälpsprövning med detaljerad genomgång av hushållens ekonomiska förhållanden. Den borde vara mer generell.

Bostadsstyrelsen anförde i sitt remissvar bl.a. att generellt sett har sannolikt barns inkomster inte så stor betydelse, även om det i enskilda ärenden kan anses stötande att bortse från dem. Ett tungt argument mot förslaget är att barn inte har något försörjningsansvar gentemot sina föräldrar och inte heller gentemot syskon. Det var dock främst av administrativa skäl som styrelsen avstyrkte kommitténs förslag att barns inkomster skall inräknas i den bidragsgrundande inkomsten för bostadsbidrag.

Om utgångspunkten är ett enklare prövningsförfarande, bör man enligt vår mening inte räkna in underhållsbidrag (som är svåra att kontrollera om de betalas direkt till vårdnadshavaren av den underhållsskyldige föräldern) och bidragsförskott samt barns eventuella inkomster. De administrativa komplikationerna och hänsynen till barnfamiljernas integritet väger tungt i jämförelse med den millimeterrättvisa man kan åstadkomma genom en sådan detaljprövning. Det är betydligt enklare att även i framtiden ha olika inkomstgränser för oreducerat bostadsbidrag för olika familjetyper. Vi föreslår därför att underhållsbidrag, bidragsförskott och barns inkomster inte skall läggas till den sammanräknade inkomsten.

Vi har ställt som ett mål att bostadsbidragen effektivt skall nå avsedda grupper. Ett annat mål är att förenkla systemet såväl med tanke på bidragssökandena som bidragsmyndigheterna. Vårt förslag att inte inräkna underhållsbidrag, bidragsförskott och barns inkomster i den bidragsgrundande inkomsten tjänar dessa syften.

Resultatet av en inkomstprövning som i huvudsak utgår från sammanräknad inkomst kan bli missvisande i enskilda fall; hushållet har en samlad inkomst och en ekonomisk bärkraft som inte borde berättiga dem till bidrag. Hushåll kan vidare av andra skäl - såsom innehav av lyxvilla, extremt dyr bostadsrättslägenhet, flera bilar, lyxbåtar etc. - på goda grunder anses ha en sådan ekonomisk standard att de inte kan vara i behov av särskilt bostadsstöd. Den allmänna bilden av deras ekonomi motsvaras dock inte av deras redovisade inkomster vid ansökan om bostadsbidrag. För sådana fall har kommunerna möjlighet att vägra eller dra in redan

beviljat bostadsbidrag. Kommunerna kan tillämpa generalklausulen i § 7 förordningen (1976:263) om statliga bostadsbidrag till barnfamiljer: "Om det är uppenbart att familjen saknar behov av bostadsbidrag, får förmedlingsorganet besluta att bidrag inte skall lämnas även om villkoren för rätt till bidrag är uppfyllda".

Kommunerna har hittills endast i undantagsfall använt sig av generalklausulen. Skälen härtill är främst svårigheterna att lägga fram ett godtagbart material vid överprövning av bidragsärendet hos länsbostadsnämnderna. Våra förslag till en förenklad inkomstprövning förutsätter närmast ett starkare agerande från kommunernas sida i dessa hänseenden. Bostadsstyrelsen bör - i samarbete med kommunerna - utveckla rutiner och praxis för en mer effektiv användning av generalklausulen i de - trots allt - fåtaliga fall det gäller.

Förmögenhet

Den nu gällande förmögenhetsregeln är utformad på följande sätt: Om makar eller ensamstående familjeförsörjare samt barn under sjutton år har en sammanlagd förmögenhet som överstiger 50 000 kr., läggs en femtedel av det överskjutande beloppet till den taxerade inkomsten. Vid beräkning av förmögenhet skall värdet av fastighet eller tomträtt med en- eller tvåfamiljshus inte tas med, om huset stadigvarande bebos av bidragssökanden. I sådana fall medräknas inte heller låneskulder för vilka säkerhet har lämnats i form av panträtt i fastigheten eller tomträtten. Är huset beläget på en jordbruksfastighet gäller motsvarande regel för den del av fastighetens värde och låneskulder som belöper på huset med tillhörande tomtmark. Om bidragssökanden bor i bostadsrättslägenhet skall förmögenhetsvärdet av bostadsrätten inte medräknas i förmögenhetens storlek.

Som förmögenhet i rörelse skall 30 % av tillgångarna minus skulderna medräknas.

Tidigare bestämmelser, som tillämpades t.o.m. bidragsåret 1982, innebar att vid beräkningen av förmögenhetens storlek beaktades tillgångar och skulder i den fastighet som bidragstagaren äger och bebor.

Ändringen av bestämmelsen om förmögenhet har, enligt bostadsstyrelsen, inneburit en kraftigt ökad administrativ belastning för kommunerna. Bestämmelsen upplevs också som mycket komplicerad av bidragstagarna vilket medför att de i stor utsträckning lämnar felaktiga uppgifter i ansökningarna.

I proposition 1984/85:180, Förenklad självdeklaration, föreslog regeringen att detaljredovisning av förmögenhet skall göras om tillgångarna uppgår för ensamstående skattskyldig till 90 000 kr. och för gifta till 180 000 kr. för makarna gemensamt. Det nya förfarandet skall enligt riksdagens beslut i maj 1985 tillämpas första gången vid 1987 års taxering.

Enligt vår mening bör förmögenhetsregeln i bostadsbidragssystemet anpassas till dessa ändrade regler.

5.3.6 Inkomstprövning utan obligatorisk efterkontroll bör behållas

I nuvarande bidragssystem prövas rätten till bostadsbidrag vid ett tillfälle. Flertalet ansökningar skickas in i november och december. Beslut om bostadsbidrag meddelas när taxeringen för året före bidragsåret är fastställd, dvs. i slutet av december. Bidraget lämnas från den 1 januari med första utbetalning omkring den 28 januari.

Bidragstagarna är skyldiga att anmäla ändrade inkomst- och familjeförhållanden under bidragsåret. Kommunen omprövar då rätten till bostadsbidrag och nytt bidragsbelopp fastställs.

Kommunerna har t.o.m. år 1985 haft möjlighet att under bidragsåret kontrollera bidragstagarnas uppgivna bruttoinkomster mot

SGI. Efterkontroll kan också ske när taxeringen för bidragsåret är slutligt fastställd. Sådana kontroller har skett i stor utsträckning.

Bostadsbidragskommittén presenterade ett huvudförslag för inkomstprövningen med preliminära bidragsbeslut under bidragsåret och med slutlig avräkning när taxeringen för bidragsåret fastställts. Det skulle innebära att återkrav/återbetalning av för högt utbetalt bostadsbidrag aktualiseras ett år efter bidragsårets slut. Återbetalning skulle i första hand ske genom minskning av det bostadsbidrag som då beviljats för det kommande året. Som alternativ skisserades ett system motsvarande det vi har nu med definitiva beslut utan slutlig avräkning.

Vid remissbehandlingen av bostadsbidragskommitténs förslag tillstyrkte bl.a. bostadsstyrelsen, kommunförbundet, SACO/SR och Sveriges fastighetsägareförbund huvudförslaget för att det skulle bli ett rättvisare system, där återkraven skulle avdramatiseras och jämställas med restskatt. Bostadsstyrelsen påpekade emellertid att bidragstagarna redan i det nuvarande systemet har svårt att uppge sina beräknade bruttoinkomster under bidragsåret och att antalet återkravsärenden kan bli mycket stort med obligatorisk slutlig avräkning.

Huvudförslaget avstyrktes av bl.a. RRV, LO, Hyresgästernas riksförbund och Riksbyggen för att det skulle bli dyrt och komplicerat och för att det är otillfredsställande för bidragstagarna att inte veta vilka bidrag de är berättigade till förrän två år efter utbetalningen. Ett antal kommuner befarade dessutom att bidragstagarna skulle få svårt att betala hyran under den tid då återkrävda bostadsbidrag skall kvittas mot då utgående bostadsbidrag.

Vi förordar att nuvarande system med definitiva bidragsbeslut och möjlighet till efterkontroll behålls. Vi menar att kommunerna, med de kontrollmöjligheter som finns, har tillräckliga medel för att bidragen skall utgå till rätt hushåll med rätt belopp. Vi vill ånyo peka på den avvägning som måste ske mellan å ena sidan målet att bidragen skall nå de grupper som är i behov av stöd,

och å andra sidan att behovsprövningen inte får leda till detaljerade undersökningar om de enskilda hushållens ekonomiska förhållanden i syfte att uppnå vad som brukar kallas millimeterrättvisa.

5.3.7 Sammanfattning av våra förslag angående inkomstprövningen

Inkomstbegreppet skall utgå från sammanräknad inkomst vid taxeringen.

Studiemedel skall inte räknas som inkomst.

Underhållsbidrag och bidragsförskott skall inte läggas till inkomsten.

Barns inkomster skall inte medräknas vid inkomstprövningen.

Bostadsbidragen skall avtrappas med en enhetlig reduktionsfaktor på 18 %.

Vid väsentlig inkomstökning skall den del av inkomstökningen som överstiger ett basbelopp för vardera inkomsttagaren i samboendefamiljen beaktas.

Spärregeln tas bort vid väsentlig inkomstökning. Generalklausulen om att bidragstagaren "saknar behov" bör tillämpas vid extrema inkomstökningar och även i andra fall där det är uppenbart att bostadsbidrag ej bör utgå.

Inkomstprövning skall ske vid ett tillfälle. Omprövning skall ske under bidragsåret vid väsentligt ändrade inkomstförhållanden och vid ändrade familjeförhållanden. Möjlighet skall finnas till efterkontroll, men den skall inte vara obligatorisk.

Med denna utformning av inkomstbegrepp och inkomstprövningssystem anser vi att de fem krav som enligt vår och bostadsbidragskommit-

tens uppfattning (sid. 188) kan ställas på bidragssystemet i huvudsak har uppfyllts.

5.4 Utformning av ett framtida bostadsbidragssystem

5.4.1 Inriktning av stödet

Bostadsbidragen har under åren haft flera olika men ofta samtidiga delmål. Bidragen har betraktats dels som ett bostadspolitiskt instrument för att avveckla trångboddhet och höja bostadsstandarden och dels som ett medel att allmänt stärka konsumtionsförmågan hos grupper med svag ekonomisk bärkraft. Tonvikten på det ena eller andra delmålet kan ha varierat från tid till annan. Vi har i delbetänkandet översiktligt redovisat denna utveckling.

Där har vi även redovisat hur bostadsbidragens utformning efter hand har förändrats samt boendeförhållanden och ekonomi för de grupper som uppbär bostadsbidrag. På grundval av detta material har vi kunnat dra följande slutsatser om effektiviteten i nuvarande bidragssystem.

Bostadsbidragen uppfyller väl det fördelningspolitiska målet. Bidragen går till de avsedda grupperna, dvs. till barnfamiljer med lägre inkomster.

Bidragen uppfyller inte lika väl de bostadspolitiska målen. Det hänger främst samman med att bidragen kommit att täcka en allt mindre del av de faktiska bostadskostnaderna.

En god bostad prioriteras av flertalet hushåll och anses särskilt viktig av barnfamiljerna. Tre fjärdedelar av barnfamiljerna har också skaffat bostäder med ett eget rum för varje barn, även om det i många fall har skett med stora ekonomiska uppoffringar. För andra hushåll är detta inte alltid möjligt. Genom generella subventioner kan den senare gruppen lämpligen inte hjälpas, eftersom de totala kostnaderna för förbättrade generella system blir mycket höga. Det gäller oavsett om systemen utformas inom ramen

för det familjepolitiska eller det bostadspolitiska området. Riktade subventioner i någon form måste till.

Våra studier har visat att en ökande andel av hushållen har fått svårigheter att klara kostnaderna för en bostad som motsvarar den allmänna bostadsstandarden. Detta gäller såväl för flerbarnsfamiljer och familjer med endast en förvärvsarbetande som för barnlösa hushåll med låga inkomster. Kostnaderna för boendet har under en lång tid ökat mer än för annan konsumtion. Bostadsposten tar en stor del av hushållets budget, för många hushåll runt 30 % av den disponibla inkomsten.

Barnfamiljernas allmänna ekonomiska grundstandard bör främst tryggas inom ramen för det familjepolitiska stödet, typ barnbidrag och flerbarnstillägg, samt genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder och förbättrade barntillsynsmöjligheter. Även skattesystemet syftar till att trygga en viss grundstandard. Frågan om en annorlunda inriktning och om förbättringar av det allmänna familjestödet (inkl. justeringar inom ramen för skattesystemet) har behandlats i ett antal utredningsbetänkanden och expertrapporter under senare år. Där har även effektiviteten i nuvarande stödformer analyserats. Vi har i vårt arbete inte funnit skäl att göra ytterligare studier rörande de mer övergripande frågorna om familjestödets utformning i stort. Vi har renodlat frågeställningarna att gälla stödet inom bostadspolitikens ram, vilket våra direktiv syftar till.

Bostadsbidragen bör således inte i första hand inriktas på att allmänt förbättra familjernas levnadsförhållanden. Bostadsbidragen kan vidare inte ges uppgiften att fylla ut alltför djupgående försörjningsbrister, t.ex. till följd av långvarig sjukdom eller arbetslöshet. Väger behovet av ett inkomstprövat allmänt bidrag tyngre än behovet av ett bostadsstöd, bör den typen av bidrag knytas till det allmänna familjstödet och administreras ihop med barnbidragen. Bostadsbidragskommitténs principförslag till standardutjämnande stöd har, som redovisades i delbetänkandet, en starkt familjepolitisk inriktning och ingen direkt anknytning till de enskilda hushållens faktiska bostadskostnad. Vi anser att

bostadsbidragen skall fungera som ett aktivt bostadspolitiskt instrument. De skall stimulera barnfamiljer med sämre bostadsförhållanden att förbättra sin bostadssituation. För att detta skall vara möjligt måste bostadsbidragen anpassas till hushållens faktiska bostadskostnader i högre grad än i nuvarande system. Bostadsbidragskommitténs förslag till utformning av bidragssystem är därmed inte förenligt med de utgångspunkter vi har för våra förslag.

Vi har i delbetänkandet redovisat att de nuvarande övre hyresgränserna motsvarar den genomsnittliga hyran för olika lägenhetsstorlekar i hela hyreslägenhetsbeståndet. År 1975 var de övre hyresgränserna däremot anpassade till nyproduktionshyrorna. Bidragen har alltså urholkats under en tioårsperiod. År 1975 hade 570 000 barnfamiljer bostadsbidrag, i maj 1985 var antalet under 300 000.

Den nuvarande bidragskonstruktionen bygger i princip på en utrymmesstandard med två boende per rum, kök och vardagsrum oräknade. Systemet med samma övre hyresgräns för familjer med ett och två barn resp. med tre och fyra barn har medfört att framför allt tvåbarnsfamiljer, som antalsmässigt är den största gruppen bland bidragstagarna, får ett mycket lågt bostadsstöd i förhållande till sina faktiska bostadskostnader.

Bland de barnfamiljer som uppbar bostadsbidrag i maj 1985 var det drygt 32 800 familjer (11 %) som var trångbodda enligt nuvarande utrymmesnorm. Nästan 100 000 bidragshushåll var trångbodda i den bemärkelsen att barnen inte hade egna rum. De får således inte tillräckligt stöd med dagens bostadsbidrag för att kunna efterfråga en så stor bostad som vanligtvis betraktas som erforderlig bland barnfamiljerna.

Behovet av bostadsutrymme ökar med antalet barn i familjen. Därmed ökar som regel också kostnaderna för boendet. Bostadsbidragen bör enligt vår mening utformas så att även barnfamiljer med låga inkomster och flera barn skall kunna efterfråga så stora bostäder

att barnen kan få egna rum. Detta synsätt delas av flertalet remissinstanser.

Det framtida bostadsbidragssystemet bör följaktligen utformas så att det beaktar antalet barn, familjens utrymmesbehov och faktiska bostadskostnad. De övre hyresgränserna bör i det syftet höjas och differentieras efter barnantal. Vi återkommer i avsnitt 5.4.3 till frågan om nivån för de övre hyresgränserna.

Ett sådant system gör det möjligt för barnfamiljerna att dels förbättra sin bostadsstandard och dels - i andra fall - att bibehålla den bostadsstandard de redan har uppnått. Därigenom kan man motverka den tendens som börjar bli märkbar på sina håll, att barnfamiljerna "byter ner sig" till mindre lägenheter på grund av för höga bostadskostnader. Det kan även underlätta för barnhushåll med låga inkomster att förvärva begagnade eller nya egnahem, flytta in i nyproducerade större lägenheter eller underlätta en återflyttning till stora, ombyggda lägenheter.

5.4.2 Utformning av ett bostadskostnadsanknutet bostadsbidragssystem

I vårt delbetänkande har vi redovisat några olika bidragsmodeller där hushållens bostadsförhållanden utgör en grund för beräkning av bidragen. Ett av alternativen utgick från faktisk bostadsstorlek - mätt i antal rum - i stället för från det enskilda hushållets faktiska bostadskostnad.

Ett sådant bidragssystem har emellertid stora nackdelar. Det medför således en krångligare administration och ett utökat kontrollarbete i jämförelse med dagens system. Definitionsproblem dyker upp; vad menas med ett rum, hur stort måste det vara och måste det ha fönster, hur mäts det, vilken takhöjd skall det ha etc. Erfarenheterna från den period (1969-1980) då rumsantalet skulle kontrolleras, avskräcker. En följd skulle kunna bli att bidragstagaren sätter in extra mellanväggar för att få fler rum eller att utrymmen som normalt inte används som sovrum anges

eller används som sådana. Lägenheter med lika många rum har dessutom högst varierande lägenhetsytor och därmed bostadskostnader. Kostnadsskillnaderna skulle inte beaktas i detta bidragssystem, vilket kan få den effekten att hushållen tränger sig samman i ytmässigt små lägenheter med många rum. Det finns i dag en tendens att bygga sådana lägenheter i flerbostadshus, en tendens som skulle kunna förstärkas om bidragen gavs en konstruktion med standardkrav efter antal rum.

Vi har - liksom majoriteten av remissinstanserna - funnit att bostadsbidragssystem med anknytning till hushållens faktiska bostadskostnad bör förordas. Två olika alternativ är därvid tänkbara.

1. En förbättring inom ramen för nuvarande system med utgångspunkt i antal barn och bostadskostnad. Det innebär att ett barnanknutet bidragsbelopp (inkomstprövat barnbidrag) kombineras med ett bostadsanknutet bidragsbelopp som stiger med barnantalet genom att övre hyresgränsen höjs för varje barn.

2. Ett renodlat bostadskostnadsanknutet stöd, som tar hänsyn till antal barn och faktisk bostadskostnad. I det fallet ingår inte något allmänt konsumtionsstöd som i det nuvarande bidragssystemet. Bostadsbidraget grundas på familjens faktiska bostadskostnad utan någon nedre hyresgräns; den övre hyresgränsen höjs för varje barn.

5.4.3 Gemensamma förutsättningar för alternativa bidragsmodeller

Inkomstprövningen

I avsnitt 5.3 har vi lämnat förslag till inkomstprövningssystem. I våra jämförelser mellan de båda bidragsmodellerna utgår vi från detta förslag.

Inkomstgränserna avseende år 1985 för oreducerat bostadsbidrag är 45 000 kr. för makar/samboende med barn och 37 000 kr. för ensam-

stående med barn. Vi använder samma inkomstgränser för jämförelse av systemen.

I nuvarande system reduceras bidraget med 15 % av inkomsten upp till 67 000 kr. och med 22 % av inkomsten däröver. För de båda alternativa systemen används en enhetlig reduktionsfaktor på 18 %. Som framgått av tidigare redovisning har gifta/samboende hushåll med bostadsbidrag som regel betydligt högre inkomster än 67 000 kr/år medan ensamstående med barn ofta inte når upp till denna nivå. De ensamståendes situation förbättras dock genom olika tillkommande bidrag, t.ex. bidragsförskott.

Övre gräns för bostadskostnad

I nuvarande system är övre hyresgränsen 1 675 kr/mån. för familj med ett eller två barn, 2 175 kr/mån. för familj med tre eller fyra barn och 2 625 kr/mån. för familj med minst fem barn.

Våra förslag till bostadsfinansieringssystem syftar bl.a. till att medverka till att uppfylla målet om lika kostnader för likvärdiga bostäder. Vid en jämn hyresstruktur skulle det räcka med ett behovsprövat bidrag som tar hänsyn enbart till en genomsnittlig bostadskostnad för resp. lägenhetstyp. En jämn kostnadsnivå är dock mycket svår att uppnå. En spridning i kapitalkostnader kommer att kvarstå. Skillnader mellan olika fastigheter föreligger även beträffande drift- och underhållskostnader.

Den bidragsgrundande bostadskostnaden bör således utgå från den faktiska kostnaden. En viss begränsning är dock nödvändig. Bidragen skall således inte medverka till någon överkonsumtion av bostäder eller till höjda byggnadskostnader. Samhällets kostnader för bidragen måste också hållas nere. Det krävs därför även fortsättningsvis övre bostadskostnadsgränser.

I vårt delbetänkande har vi diskuterat frågan om nivån för de övre bostadskostnadsgränserna. En utgångspunkt kan vara genomsnittshyrorna i hela hyreslägenhetsbeståndet eller i de senare årens produktion av hyreslägenheter, t.ex. i de hus som har färdigställts under den senaste tioårsperioden. En annan utgångspunkt kan vara hyrorna i nyligen färdigställda hyreslägenheter.

De övre hyresgränserna motsvarar i dagens läge närmast den genomsnittliga hyresnivån. Det kan finnas skäl att hålla fast hyresgränserna vid denna nivå. Ett sådant skäl kan vara att nyproduktionen under lång tid framöver kan beräknas få ringa omfattning och därför inte bör vara utslagsgivande för bostadsbidragssystemet. Ett annat kan vara att hålla kostnaderna för bidragen nere.

Mot detta talar bl.a. behovet av att söka upprätthålla nyproduktionen och ombyggnadsverksamheten och att möjliggöra även för hushåll med lägre inkomster att flytta in i nybyggda eller ombyggda lägenheter. För det ändamålet skulle de övre bostadskostnadsgränserna behöva anpassas till en nivå som närmar sig nyproduktionens hyror. Barnfamiljerna köper ofta småhus. Deras bostadskostnader ligger därmed minst i nivå med kostnaderna för nybyggda hyreslägenheter. För att barnfamiljer med lägre inkomster skall ha valfrihet när det gäller boendeformen krävs ett starkt stöd genom bostadsbidrag. Detta kan främst uppnås genom höjda övre bostadskostnadsgränser.

För att få ett underlag till förslag angående de övre bostadskostnadsgränserna redovisar vi i det följande viss statistik över hyror i bostadsbeståndet resp. i nyproduktionen. I tab. 5.6 anges månadshyra per lägenhet för det allmännyttiga bostadsbeståndet.

Tab. 5.6 Genomsnittlig hyra per lägenhet i januari 1985 för allmännyttiga bostadsföretag efter färdigställandeår och lägenhetstyp, kr.

Färdigställandeår	3 rk	4 rk	5+ rk
-1940*	1 630	2 450	(3 180)
1941-1950	1 540	1 890	2 100
1951-1960	1 590	1 950	2 450
1961-1965	1 730	2 070	2 600
1966-1970	1 850	2 260	2 660
1971-1975	1 830	2 170	2 620
1976-1980	2 010	2 410	2 750
1981-1983	2 230	2 740	3 090

Tal inom parentes baseras på mindre än 10 observationer.
* Inkl. ombyggda lägenheter.
Källa: Statistiska centralbyråns Bostads- och hyresundersökningen 1984. Preliminära uppgifter.

Spridningen i genomsnittshyran är stor mellan olika årgångar inom en och samma lägenhetstyp och är givetvis än större i hela beståndet. Ökande lägenhetsstorlek med ett rum ger en ökning av hyran som kan variera mellan drygt 300 och 500 kr/mån. för lägenheter inom samma åldersklass; en uppflyttning från tre till fyra rum medför ofta ca 350 kr. högre hyra per månad.

Tab. 5.7 visar månadskostnaderna för nybyggda lägenheter.

Tab. 5.7 Genomsnittliga månadshyror/avgifter för lägenheter i flerbostadshus färdigställda under första halvåret 1984, kr/mån.

Region	Byggherrekategori	3 rk	4 rk	5 rk
Storstockholm	Allmännyttig	2 234	2 728	3 191
	Kooperativ	2 031	2 535	3 233
	Privat	2 560	2 937	-
Storgöteborg	Allmännyttig	2 352	2 705	-
	Kooperativ	2 103	2 707	3 469
	Privat	2 765	-	-
Stormalmö	Allmännyttig	1 930	2 603	-
	Kooperativ	2 031	2 138	-
	Privat	-	2 531	-
Hela riket	Allmännyttig	2 135	2 641	3 231
	Kooperativ	1 996	2 414	3 093
	Privat	2 365	2 843	2 944

Källa: Statistiska centralbyråns Bostadshyror m.m. i statsbelånade flerbostadshus färdigställda under första halvåret 1984.

För de kooperativa lägenheterna utgick även grundavgifter.

Månadskostnaderna i genomsnitt för nyproducerade lägenheter under första halvåret 1984 låg på ungefär samma nivå som januarihyrorna 1985 för allmännyttiga företags lägenheter som färdigställts åren 1981-1983. Uppgifterna för de senaste tre årgångarna (avseende hela riket) visar med viss jämkning på följande intervall för olika lägenhetstyper.

3 rok 2 100-2 300 kr/mån.
4 rok 2 500-2 700 kr/mån.
5 rok 3 000-3 200 kr/mån.

Bostadsbidragssystemet bör enligt vår målsättning medverka till att barnfamiljerna skall kunna efterfråga och inneha så stora bostäder som erfodras för att varje barn skall få ett eget sovrum. En sådan utrymmesstandard innebär för en ettbarnsfamilj en lägenhet om tre rum och kök, en tvåbarnsfamilj behöver fyra rum och kök och en trebarnsfamilj fem rum och kök. I det syftet bör de övre hyresgränserna differentieras efter antalet barn.

Vårt material skulle då ge följande ungefärliga nivåer för de övre hyresgränserna.

1 barn 3 rok 2 100-2 300 kr/mån.
2 barn 4 rok 2 500-2 700 kr/mån.
3 barn 5 rok 3 000-3 200 kr/mån.

De uppgifter som vi här redovisar återspeglar enbart de genomsnittliga hyreskostnaderna i landet för de lägenheter som färdigställts åren 1981-1984. I många fall, särskilt i storstadsområden, är hyrorna i nyproduktionen avsevärt högre. Småhusen har ofta också högre kostnader för resp. lägenhetstyp, bl.a. till följd av deras större ytor.

Vid våra avvägningar i frågan om övre bostadskostnadsgränser måste behovet av höjningar balanseras bl.a. mot samhällets kostnader för bidragen. Vi har därvid nått fram till följande. Vi har valt att utgå från en tvåbarnsfamilj (den vanligaste familjetypen) och för dem åsatt en övre hyresgräns om 2 400 kr/mån. Tidigare har vi visat att skillnaden i hyra för olika stora lägenheter uppgår till 300-400 kr/mån. per rum. För att ge systemet en viss enkelhet minskar eller ökar vi nämnda belopp (2 400 kr/mån.) med 300 kr/barn. Detta ger följande förslag till övre bostadskostnadsgränser.

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

Nuvarande övre hyresgränser är, som tidigare nämnts, 1 675 kr/mån. för familj med ett eller två barn, 2 175 kr/mån. för familj med tre eller fyra barn och 2 625 kr/mån. för familj med minst fem barn.

Våra fortsatta beräkningar och jämförelser mellan de två alternativa bidragsmodellerna bygger på dessa förslag till övre bostadskostnadsgränser.

Gränserna kan höjas eller sänkas med hänsyn till det ekonomiska utrymme som kan skapas för bostadsbidragen.

5.4.4 Förbättringar inom ramen för nuvarande bostadsbidragssystem (alt. 1)

I nuvarande bidragssystem finns en barnanknuten och en bostadskostnadsanknuten del. Den senare delen uppgår till 80 % av hyran mellan 650 kr/mån. och den övre hyresgränsen, som varierar med barnantalet som tidigare uppgivits.

Drygt 70 % av barnfamiljerna med bostadsbidrag hade bostadsutgifter som översteg gällande övre hyresgränser i maj 1985. Det förklaras, förutom av de allmänt sett höga hyresnivåerna, av att många barnfamiljer har skaffat sig större bostäder än vad nuvarande bostadsbidragssystem utformats för. Men fortfarande fanns närmare 33 000 barnhushåll med bidrag som var trångbodda även enligt normen högst två boende per rum, kök och vardagsrum oräknat.

Ett enkelt och effektivt sätt att förstärka det bostadspolitiska syftet med bostadsbidragen inom ramen för nuvarande bidragssystem är att höja de övre hyresgränserna och differentiera dem efter barnantalet.

För att få ekonomiskt utrymme till att höja de övre hyresgränserna i erforderlig utsträckning kan den nuvarande nedre hyresgränsen höjas. Vi har i detta fall räknat med en höjning från 650 till 900 kr/mån. (I maj 1985 hade 1 600 barnfamiljer med bostadsbidrag lägre hyra än 900 kr/mån.)

Ett bostadsbidragssystem med denna inriktning skulle då utformas enligt följande:

Barnanknutet bidrag = 265 kr/mån. och barn (oförändrat i förhållande till nuvarande system).
Bostadsanknutet bidrag = 80 % av bostadskostnaden över 900 kr/mån. upp till den övre hyresgränsen.

Antal barn	Övre hyresgräns kr/mån.	Ökat maximalt bostadsbidrag kr/mån.
1	2 100	+ 140
2	2 400	+ 380
3	2 700	+ 220
4	3 000	+ 460
5 +	3 300	+ 340

I fig. 5.2 och 5.3 kommer vi att jämföra de två alternativa bostadsbidragssystem vi diskuterar med nuvarande system för hushåll med ett till fem barn. I fig. 5.1 redovisas tekniken för dessa jämförelser med hjälp av kurvor över utfallet för en familj med två barn enligt nuvarande system och alternativ 1. Den streckade kurvan avser nuvarande system och den heldragna alternativ 1. Det framgår att det maximala bidraget i detta fall blir 200 kr/mån. lägre vid en bostadskostnad mellan 650 och 1 925 kr/mån. och upp till 380 kr/mån. högre vid en bostadskostnad över 1 950 kr/mån. upp till den övre bostadskostnadsgränsen, som är 2 400 kr/mån. för tvåbarnsfamiljen.

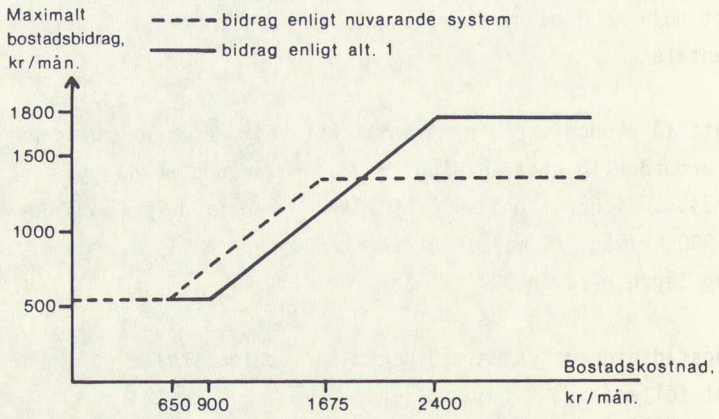

Fig 5.1 Bostadsbidrag enligt nuvarande system och enligt alternativ 1 för en tvåbarnsfamilj.

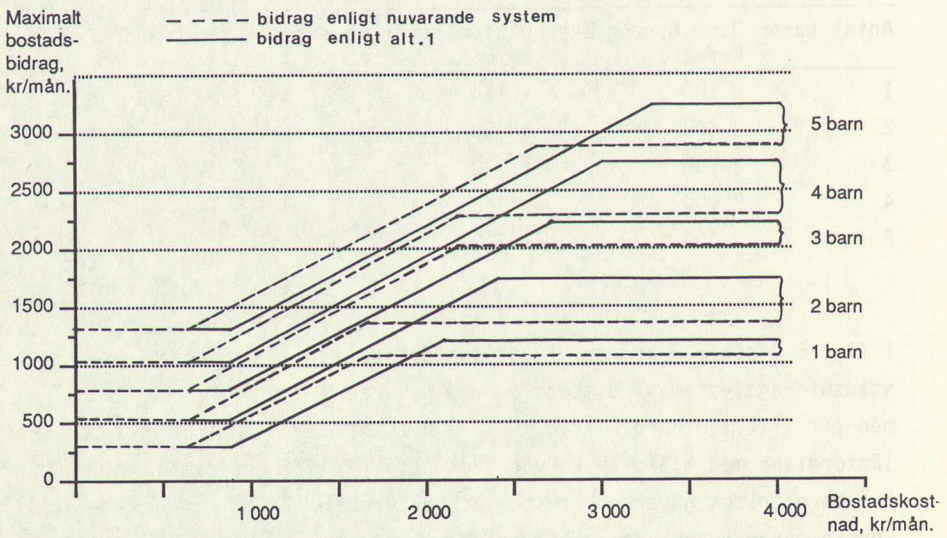

Fig 5.2 Bostadsbidrag enligt nuvarande system och enligt alternativ 1.

Som framgår av fig. 5.2 medför alternativ 1 förbättringar främst för familjer med två resp. fyra barn och för barnfamiljer med höga bostadskostnader. De hushåll som kan få minskade bidrag är barnfamiljer med låga bostadskostnader. Förslaget tar ju sikte just på att ge ökade bidrag vid höga bostadskostnader. Har ett hushåll med viss sammansättning och med viss inkomst lägre hyra än ett annat hushåll som lever under motsvarande förhållanden, bör detta återspeglas i bidragets storlek, vilket det inte alltid gör i dag till följd av de låga nivåerna för de övre hyresgränserna. En familj med ett eller två barn uppnår med detta system förbättringar när bostadskostnaden överstiger 1 925 kr/mån. Familjer med lägre hyror får en bidragssänkning med maximalt 200 kr/mån. Drygt hälften (52 %) av en- och tvåbarnsfamiljerna med bostadsbidrag hade i maj 1985 en högre bostadskostnad än 1 925 kr/mån. och får således förbättringar. För trebarnsfamiljerna uppnås förbättringar när bostadskostnaden överstiger 2 425 kr/mån. 55 % av denna grupp hade minst en så hög bostadskostnad. Minskningen av bidragen för de med lägre bostadskostnader än 2 400 kr/mån. blir som högst 200 kr/mån.

Under avsnittet 5.4.6 görs en närmare jämförelse mellan de olika bidragsmodellerna beträffande bidragens storlek för skilda hushållstyper vid varierande inkomster och bostadskostnader. Där anges också den beräknade kostnadsökningen för stat och kommun.

5.4.5 Ett renodlat bostadskostnadsanknutet bostadsbidrag (alt. 2)

Flertalet remissinstanser understryker att ett framtida bostadsbidragssystem bör utformas så att det blir så enkelt som möjligt. Det är nödvändigt för att barnfamiljerna själva skall kunna beräkna bostadsbidragets storlek när de t. ex. står inför valet att byta bostad.

Den nuvarande utformningen med ett barnanknutet (statligt) och ett bostadskostnadsanknutet (statskommunalt) bostadsbidrag tillhör det som är svårt att förstå för bidragstagarna. Inkomstreduceringen utgår från det totala bidragsbeloppet och det statliga bostadsbidraget reduceras först bort. Majoriteten av barnfamiljer

med bostadsbidrag har så höga sammanlagda inkomster att något statligt bostadsbidrag inte beviljas. Bidragstagarna förstår inte uppdelningen av bidragen på två delar, varav de inte får någon del av den ena.

Ett sätt att förenkla bidragssystemet är att utforma ett enda enhetligt bostadsbidrag, som ändå utgår från de tre faktorer som vi anser bör styra utformningen, nämligen antalet barn, familjens utrymmesbehov och bostadskostnad. En sådan modell skulle vidare förenkla administrationen, eftersom det krävs endast en statsbidragsförordning. Dessutom skulle redovisningsförfarandet mellan kommuner och länsbostadsnämnder och statsbidragsberäkningen bli enklare.

Ett alternativ till nuvarande system med två delar vore således ett renodlat bostadskostnadsanknutet bidragssystem där hela bostadskostnaden upp till övre bostadskostnadsgränsen beaktas. Det finns alltså ingen nedre bostadskostnadsgräns. Barnantalet och utrymmesbehovet beaktas genom att den andel av bostadskostnaden som kan täckas med bostadsbidrag stiger för varje barn i familjen.

Ett bidragssystem med denna inriktning skulle kunna utformas på följande sätt:

Antal barn	Procent av hela bostadskostnaden upp till övre hyresgränsen	Övre hyresgräns, 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	+ 395

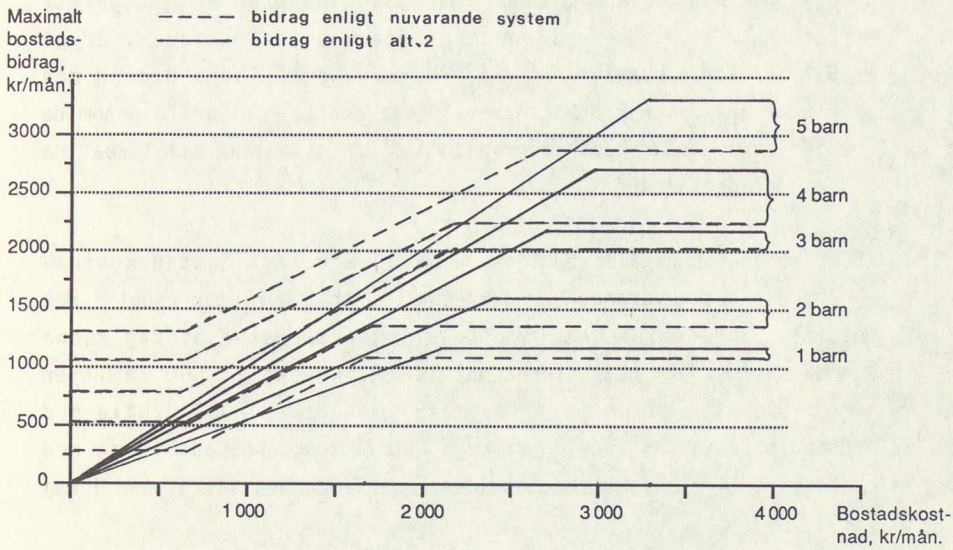

Fig 5.3 Bostadsbidrag enligt nuvarande system och enligt alternativ 2.

Resultatet av detta alternativ illustreras översiktligt i fig. 5.3. Man bör uppmärksamma att de hushåll som i dag uppbär endast statligt bostadsbidrag (hushåll utan egen bostad), blir helt utan stöd med detta system. Bland bidragstagarna i maj 1985 fanns endast 470 sådana hushåll, varav 428 ensamstående med barn. Det gäller säkerligen hushåll som under en kort period saknar egen bostad. Antalet har också minskat snabbt. Dessa hushåll får förbättrade möjligheter att skaffa sig egen bostad genom ett förbättrat bostadsbidragssystem.

Förbättringar i förhållande till nuvarande system uppstår vid bostadskostnader mellan 500 och 1 100 kr/mån. samt över 1 950 kr/mån. för ettbarnsfamiljer, över 2 050 kr/mån. för tvåbarnsfamiljer, över 2 500 kr/mån. för tre- och fyrabarnsfamiljer samt över 2 900 kr/mån. för fembarnsfamiljer.

De som får lägre bidrag är även i denna modell barnfamiljer med låga bostadskostnader, eftersom utgångspunkten är att ge ett förbättrat stöd för familjer med höga bostadskostnader. Drygt 25 % av bidragshushållen i maj 1985 skulle få lägre bidrag med sina dåvarande bostadskostnader. Dessa skulle emellertid genom de höjda övre bostadskostnadsgränserna få en stimulans att förbättra sin bostadsstandard.

För mångbarnshushåll med låga inkomster och låga bostadskostnader, där det nuvarande barnanknutna bidraget har stor andel i det totala bostadsbidraget, skulle ett sänkt bostadsbidrag kunna ersättas med ett höjt flerbarnstillägg. Knappt 10 000 familjer med fyra eller fler barn (av totalt drygt 22 000) skulle med denna bidragskonstruktion riskera att få sänkt bostadsbidrag med hänsyn till sin faktiska bostadsstandard och bostadskostnad i maj 1985.

Av statistiken framgår också att ca 14 500 barnhushåll som består av fem eller fler personer är trångbodda enligt nuvarande utrymmesmått (högst två boende per rum, kök och vardagsrum oräknat). Dessutom tillkommer ca 34 000 barnhushåll bland mångbarnsfamiljerna som inte har tillräckligt stor bostad för att kunna låta varje barn få ett eget rum. (Det går inte att särskilja en- resp. tvåförälderhushåll i vår statistik, men hushåll med fem eller fler familjemedlemmar skulle behöva en bostad om minst fem rum och kök för att kunna innehålla ett föräldrasovrum, eget rum till varje barn samt kök och vardagsrum). Alt. 2 skulle genom att hela bostadskostnaden (100 %) upp till 3 300 kr/mån. subventioneras med bostadsbidrag kunna stimulera även mångbarnshushåll med låga inkomster i förhållande till sin försörjningsbörda att efterfråga tillräckligt stora bostäder för sitt utrymmesbehov.

5.4.6 Jämförelser mellan nuvarande system och de två alternativa modellerna

Vi har gjort vissa jämförelser mellan nuvarande bidragssystem med 1985 års bestämmelser och de här skisserade båda modellerna. En sådan gäller bidragens täckningsgrad, dvs. hur stor andel av

bostadskostnaden som täcks med bostadsbidrag för olika familjestorlekar i förhållande till en faktisk bostadskostnad som motsvarar de övre bostadskostnadsgränserna i modellerna.

Tab. 5.8 Täckningsgrad vid oreducerat maximalt bostadsbidrag för olika familjestorlekar

Antal barn	Bostadskostnad = övre bostadskostnadsgräns	Täckningsgrad, % Nuv. syst.	Alt. 1	Alt. 2
1	2 100	52	58	55
2	2 400	56	72	65
3	2 700	75	83	80
4	3 000	76	91	90
5	3 300	88	98	100

Alternativ 1 och 2 ger som synes ganska lika resultat. Alternativ 1 är dock något mer gynnsamt för tvåbarnsfamiljer. Båda alternativen medför vidare betydande förstärkningar för de stora familjerna med fyra och fem barn och med höga bostadskostnader. Genom sin konstruktion ger nuvarande system ungefär samma täckning för ett- och tvåbarnsfamiljer resp. för tre- och fyrabarnsfamiljer. De jämförda modellerna ger en successiv förbättring allt eftersom familjen ökar i storlek.

Skillnaderna mellan systemen vid oreducerat bidrag kvarstår givetvis vid en inkomstreducering på samma villkor.

Nästa steg i jämförelsen visar bostadsbidragets storlek enligt de tre alternativen vid varierande inkomster och bostadskostnader. Eftersom de största grupperna bland bidragstagarna består av ensamstående med ett barn resp. samboende med två eller tre barn, har vi valt dem för att illustrera de olika alternativen.

För de drygt 74 000 ensamstående med ett barn, som hade bostadsbidrag i maj 1985, låg medelinkomsten på ca 58 900 kr. och den genomsnittliga bostadskostnaden på 1 840 kr/mån. Det genomsnittliga bostadsbidraget var 676 kr/mån.

Som framgår av tab. 5.9 skulle såväl alternativ 1 som 2 innebära förbättrade bostadsbidrag för familjer med höga bostadskostnader i jämförelse med nuvarande bidragssystem. För familjer med låga hyror och mycket låga inkomster skulle alt. 1 medföra en större försämring än alt. 2.

Tab. 5.9 Bostadsbidrag för ensamstående med ett barn

Bidrags-grundande inkomst, kr/år	Bidragsgrundande bostadskostnad, kr/mån. 1 500			1 800			2 100		
	Nuv. syst.	Alt. 1	Alt. 2	Nuv. syst.	Alt. 1	Alt. 2	Nuv. syst.	Alt. 1	Alt. 2
- 37 000	945	745	825	1 085	985	990	1 085	1 225	1 155
50 000	785	550	630	925	790	795	925	1 030	960
60 000	660	400	480	800	640	645	800	880	810
75 000	425	175	255	565	415	420	565	655	585
100 000	0	0	0	125	40	45	125	280	210

Förbättringarna för ensamstående med ett barn uppträder vid en bostadskostnad på 1 900 kr/mån. Drygt en tredjedel av familjerna (drygt 26 500) hade denna eller en högre kostnad i maj 1985; flertalet (ca 47 900) skulle således få lägre bidrag om de bor kvar i sina nuvarande bostäder. Närmare 21 600 barnfamiljer med två hushållsmedlemmar bodde emellertid i två rum och kök, dvs. varken förälder eller barn hade eget sovrum. Dessa familjer skulle med de alternativa bidragssystemen få en bättre stimulans att efterfråga större bostäder.

Medelinkomsten för de 60 000 tvåbarnsfamiljerna med samboende föräldrar som hade bostadsbidrag i maj 1985 var 91 600 kr. Deras genomsnittliga bostadskostnad var 2 330 kr/mån. och genomsnittligt bostadsbidrag 564 kr/mån.

Nuvarande system ger högre bostadsbidrag till de familjer i denna grupp som har en lägre bostadskostnad än 1 900 - 2 050 kr/mån, det högre beloppet avser jämförelsen med alternativ 2. Nästan 70 % av de gifta/samboende tvåbarnsfamiljerna med bostadsbidrag i

maj 1985 hade högre bostadskostnader än 1 900 kr/mån och 55 % högre än 2 100 kr/mån. Majoriteten av bidragstagarna skulle således få ett förbättrat stöd till sitt boende med de alternativa utformningarna.

Tab. 5.10 Bostadsbidrag för gifta/samboende med två barn

Bidragsgrundande inkomst, kr/år	Bidragsgrundande bostadskostnad, kr/mån. 1 600			2 000			2 400		
	Nuv. syst.	Alt. 1	Alt. 2	Nuv. syst.	Alt. 1	Alt. 2	Nuv. syst.	Alt. 1	Alt. 2
- 45 000	1 290	1 090	1 040	1 350	1 410	1 300	1 350	1 730	1 560
75 000	870	640	590	930	960	850	930	1 280	1 110
100 000	410	265	215	470	585	475	470	905	735
120 000	45	0	0	105	285	175	105	605	435
140 000	0	0	0	0	0	0	0	305	135

Tab. 5.11 Bostadsbidrag för gifta/samboende med tre barn

Bidragsgrundande inkomst, kr/år	Bidragsgrundande bostadskostnad, kr/mån. 1 500			2 100			2 700		
	Nuv. syst.	Alt. 1	Alt. 2	Nuv. syst.	Alt. 1	Alt. 2	Nuv. syst.	Alt. 1	Alt. 2
- 45 000	1 475	1 275	1 200	1 955	1 755	1 680	2 015	2 235	2 160
75 000	1 055	825	750	1 535	1 305	1 230	1 595	1 785	1 710
100 000	595	450	375	1 075	930	855	1 045	1 410	1 335
120 000	230	150	75	710	630	555	770	1 110	1 035
140 000	0	0	0	340	330	255	400	810	735
160 000	0	0	0	0	30	0	35	510	435

Även för trebarnsfamiljerna blir de alternativa systemen förmånligare än nuvarande system för hushåll med höga bostadskostnader. Förbättringarna uppstår vid en bostadskostnad på 2 400 kr/mån. enligt alternativ 1 resp. vid 2 500 kr. enligt alternativ 2. Den genomsnittliga bostadskostnaden bland gifta/samboende bidragstagare med tre barn var närmare 2 600 kr/mån. i maj 1985. Drygt 58 % hade bostadskostnader över 2 400 kr/mån.

Sammantaget visar dessa tabeller med jämförelser mellan de tre olika systemen att alternativen 1 och 2 är inriktade mot att förbättra stödet för hushåll med höga bostadskostnader. En övergång till något av de alternativa systemen skulle således medföra en omfördelning av bidragsmedlen bland bidragstagarna. Hyrans storlek, ej inkomsten eller barnantalet, styr denna omfördelning. Materialet för maj 1985 visar att minst hälften av bidragshushållen skulle få höjda belopp.

Ett argument mot en förbättring av stödet i denna riktning skulle kunna vara att så många familjer redan i dag har skaffat sig stora bostäder till höga kostnader och synes klara detta. För de hushåll som uppbär bostadsbidrag (eller inte helt uppfyller villkoren för att få bidrag) och därmed har relativt låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan innebär emellertid en stor och dyrbar bostad en betydande påfrestning. Här kan exemplifieras med en tvåförälderfamilj med två barn. En normal boendestandard för en sådan familj är fyra rum och kök. Drygt 40 % av bidragshushållen i denna grupp har en bidragsgrundande inkomst år 1985 som understiger 100 000 kr. och närmare 80 % en inkomst under 120 000 kr. Kostnaderna för en nybyggd fyrarumslägenhet av normal storlek och standard kan uppskattas till mellan 30 000 och 35 000 kr/år och för en äldre lägenhet till kanske 25 000 à 30 000 kr/år. För familjer med dessa inkomster och bostadskostnader (bostadsbehov), vilka torde vara en vanlig grupp, ger nuvarande bidragssystem endast en mindre hjälp.

Samtidigt riktas förbättringen av bidragen enligt alternativen 1 och 2 mot de hushåll som i dag bor trångt och för vilka gällande system inte ger tillräckligt stöd för att tillåta dem att skaffa sig en större och därmed dyrare lägenhet. Med de alternativa system vi här har skisserat framstår de som "förlorare" om de bor kvar i sin mindre bostad. Alternativen ger dem en reell stimulans att byta upp sig till större bostäder efter behov.

Med de två alternativa systemen skulle antalet barnfamiljer som får bostadsbidrag öka i förhållande till nuvarande system. Detta

hänger samman med att de högsta bidragsgrundande inkomster som skulle berättiga till bidrag för olika familjestorlekar höjs. Som högst, dvs. när bostadskostnaden är lika med eller överstiger den övre hyresgränsen, kan bidrag utgå vid följande inkomster:

Tab. 5.12 Övre inkomstgräns för rätt till bostadsbidrag

Antal barn	Nuvarande system		Alt. 1		Alt.2	
	Gifta/ samboende	Ensam-stående	Gifta/ samboende	Ensam-stående	Gifta/ samboende	Ensam-stående
1	110 000	104 000	125 000	117 000	120 000	112 000
2	124 000	119 000	158 000	150 000	147 000	139 000
3	160 000	155 000	192 000	184 000	187 000	179 000
4	175 000	169 000	226 000	218 000	223 000	215 000
5	209 000	203 000	259 000	251 000	263 000	255 000

De höjda övre inkomstgränserna beror på kombinationen av höjda bidragsbelopp och minskad marginaleffekt genom att den övre reduktionsfaktorn sänks från 22 % till 18 %. De bidragsbelopp som utgår i de högsta inkomstskikten blir dock mycket låga. Vi föreslår att lägre belopp än 50 kr/mån. ej utbetalas, eftersom mindre bidragsbelopp torde sakna bostadspolitisk effekt. Härigenom reduceras antalet möjliga bidragstagare icke oväsentligt.

Kostnadsökningen för samhället för de två alternativa bidragssystemen har för år 1985 överslagsmässigt beräknats till omkring 700 milj. kr. för alternativ 1 och omkring 500 milj. kr. för alternativ 2. Ca 250 milj. kr. avser ändringar i inkomstprövningssystemet samt den enhetliga reduktionsfaktorn på 18 %. En ytterligare sänkning av reduktionsfaktorn med en procentenhet beräknas medföra ökade kostnader för bidragssystemet i storleksordningen 150-175 milj. kr.

5.4.7 Överväganden och förslag till framtida bostadsbidragssystem för barnfamiljer

Vi har tidigare konstaterat att bostadsbidragen har urholkats under den senaste tioårsperioden. Antalet barnfamiljer med bo-

stadsbidrag har i stort sett halverats, men för de kvarvarande barnhushållen har det genomsnittliga bidraget ökat i såväl löpande som fasta priser.

För att ge en uppfattning om kostnadsutvecklingen dels nominellt och dels i reala termer anger vi i tab. 5.13 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.

Av tab. 5.13 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. eller med 65 %. Samhällets kostnader minskade både realt och nominellt mellan åren 1975 och 1976 resp. mellan 1980 och 1981 men ökade väsentligt under åren 1982 och 1983. De har därefter nominellt legat på 1983 års nivå.

Tab. 5.13 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 mkr.	per hushåll kr/år	totalt mkr.	per hushåll kr/år
1975	1 715	3 010	1 715	3 010
1976	1 540	3 090	1 400	2 810
1977	1 910	3 945	1 555	3 210
1978	1 915	4 275	1 420	3 170
1979	2 020	4 905	1 395	3 385
1980	2 310	5 895	1 400	3 570
1981	2 125	6 215	1 155	3 385
1982	2 380	7 200	1 190	3 600
1983	2 815	8 555	1 290	3 920
1984	2 850	9 000	1 210	3 820
1985*	2 830	9 560	1 120	3 785

* Beräknat från maj-undersökningen

Källa: Bostadsstyrelsen

De genomsnittliga bostadsbidrag som betalades ut per bidragshushåll år 1985 var alltså i oförändrat penningvärde större än de var år 1975 (3 785 kr/år mot 3 010 kr.). Bidragen har således realt ökat under denna period för de hushåll som faktiskt uppbär sådana.

Däremot har de totala kostnaderna för bostadsbidragen i reala termer minskat med närmare 35 % mellan åren 1975 och 1985. En viss mindre ökning skedde dock år 1982 och år 1983.

De övre bostadskostnadsgränserna motsvarade år 1975 nyproduktionshyrorna, men år 1985 motsvarar de genomsnittshyrorna i det totala lägenhetsbeståndet.

Vi har konstaterat att bidragssystemet uppfyller det fördelningspolitiska målet genom att bidragen utgår till barnfamiljer med låga inkomster. Det uppfyller däremot inte lika väl det bostadspolitiska målet. En stor andel av bidragshushållen har lägre utrymmesstandard än övriga barnhushåll; 33 000 familjer är trångbodda enligt nu gällande utrymmesnorm och ytterligare 100 000 hushåll kan inte ge varje barn eget rum.

Vi anser att ett framtida bostadsbidragssystem i första hand skall inriktas på att även hushåll med låga inkomster skall ges möjlighet att efterfråga tillräckligt stora bostäder för sina behov. Det innebär i allmänhet ökade bostadskostnader för hushållet och bidragssystemet bör därför anknytas till hushållets faktiska bostadskostnader upp till de övre bostadskostnadsgränser som vi har angett i avsnitt 5.4.3.

Det renodlade bostadskostnadsanknutna system som presenterats i avsnitt 5.4.5, har en starkare bostadspolitisk inriktning genom att det är direkt kopplat till hushållets faktiska bostadskostnad. Det är också enklare för bidragstagare och administrativt. Vi föreslår därför att detta system genomförs.

I nuvarande bidragssystem medräknas även s.k. umgängesrättsbarn i barnantalet när det gäller att fastställa det statskommunala bostadsbidragets storlek. Vi föreslår att sådana barn skall medräknas i det av oss föreslagna bidragssystemet för barnfamiljer på motsvarande sätt, dvs. att umgängesrättsbarn inräknas i antalet barn för att bestämma den övre bostadskostnadsgränsen för familjen. Behovet av bostadsutrymme för det bidragsberättigade hushållet talar för en sådan lösning. Däremot bör bidrag lämnas efter den procentsats som gäller för familjen utan att umgängesrättsbarn medräknas. Det innebär för t.ex. en trebarnsfamilj med ett umgängesrättsbarn att maximalt bostadsbidrag kan lämnas med 80 % av bostadskostnaden upp till 3 000 kr/mån. Bidraget ökar då med maximalt 385 kr/mån. i jämförelse med nuvarande bidragssystem.

I budgetpropositionen 1986, bil. 13, föreslår regeringen höjningar av bostadsbidragen från den 1 juli 1986 och från den 1 januari 1987.

Från den 1 juli 1986 föreslår regeringen höjning av den nedre hyresgränsen från 650 kr. till 800 kr. och höjda övre hyresgränser för familjer med ett och två barn från 1 675 kr. till 2 000 kr., för tre- och fyrabarnsfamiljer från 2 175 kr. till 2 500 kr. och för familjer med fem eller flera barn från 2 625 kr. till 3 000 kr/mån.

Från den 1 januari 1987 höjs enligt förslaget de övre hyresgränserna till 2 075 kr/mån. för familjer med ett och två barn, till 2 600 kr/mån. för tre- och fyrabarnsfamiljer och till 3 125 kr/mån. för familjer med fem eller flera barn.

Dessutom föreslår regeringen från den 1 juli 1986 höjda inkomstgränser, för oreducerat bostadsbidrag med 2 000 kr. till 39 000 kr. för ensamstående med barn och med 4 000 kr. till 49 000 kr. för gifta/samboende med barn. Den övre inkomstgränsen, dvs. den gräns vid vilken bidraget reduceras med 22 % av överstigande inkomst, höjs med 4 000 kr. till 71 000 kr.

För hushåll med endast umgängesrättsbarn bör enligt förslaget de nedre inkomstgränserna höjas med 2 000 kr. till 28 000 kr. för ensamstående och till 31 000 kr. för gifta/samboende. Den övre inkomstgränsen bör liksom för barnfamiljerna höjas till 71 000 kr.

Regeringen föreslår vidare att de nedre inkomstgränserna skall höjas den 1 januari 1987 till 41 000 kr. för ensamstående med barn och till 53 000 kr. för gifta/samboende med barn. För hushåll med umgängesrättsbarn bör gränserna höjas till 30 000 kr. för ensamstående och till 33 000 kr. för gifta/samboende. Samtidigt bör den övre inkomstgränsen höjas till 75 000 kr.

Om ändringarna genomförs kommer de maximala bostadsbidragen för barnfamiljer att uppgå till följande månadsbelopp:

Antal barn	Maximalt utgående bostadsbidrag, kr/mån.		
	enligt gällande regler	enligt förslaget	
		fr.o.m. den 1 juli 1986	fr.o.m. den 1 januari 1987
1	1 085	1 225	1 285
2	1 350	1 490	1 550
3	2 015	2 155	2 235
4	2 280	2 420	2 500
5	2 905	3 085	3 185

För varje ytterligare barn utöver det femte utgår bidrag med maximalt 265 kr/mån.

Regeringen beräknar att de föreslagna höjningarna av bostadsbidragen för åren 1986 och 1987 ökar kostnaderna med ca 520 milj. kr. under budgetåret 1986/87 jämfört med om inga ändringar hade gjorts. 250 milj. kr. härav belöper på staten.

I det av oss föreslagna bidragssystemet, som tar sikte på förhållandena år 1985, uppgår de maximala bostadsbidragen för barnfamiljer till följande månadsbelopp:

Antal barn	Maximalt utgående bostadsbidrag, kr/mån.
1	1 155
2	1 560
3	2 160
4	2 700
5+	3 300

I kostnadsberäkningarna har vi inte beaktat de ändringar av inkomstgränser och hyresgränser som föreslås i budgetpropositionen 1986. Vi förutsätter dock att de inkomstgränser och hyresgränser som vi har tillämpat i beräkningarna anpassas med hänsyn till faktiska inkomster och hyror vid tidpunkten för genomförandet av våra förslag. Kostnadsberäkningen för de ändringar av bidragsreglerna som vi föreslår påverkas då inte i någon högre grad.

Vi har även förutsatt att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna kommer att vara oförändrad. Det innebär att statsbidraget bör motsvara hälften av det totala bidragsbeloppet.

5.4.8 Överväganden och förslag till framtida bostadsbidrag för barnlösa hushåll

I delbetänkandet har vi redovisat material som belyser olika hushållsgruppers betalningsförmåga för en bostad och sambandet mellan inkomster, betalningsförmåga och bostadskostnader. Därav framgår att de flesta hushållen klarar bostadskostnaderna med en god marginal. Men växande grupper har svårigheter att klara kostnaderna.

Bostadsbidragen har alltid främst inriktats på barnfamiljerna. Behovet av rymliga och därigenom dyrare bostäder ökar med hushållets storlek. Barnfamiljerna har oftare varit trångbodda än andra grupper och trångboddheten har inneburit större påfrestningar för dem. Detta tillsammans med bristen på bostäder och samhällsekonomiska hänsyn gjorde att grupper utan barn tidigare ställdes utanför bostadsbidragssystemen. Pensionärer har dock kunnat erhålla särskilda bostadstillägg sedan slutet av 1940-talet. Motivet för att införa dessa tillägg synes närmast ha varit att ge kommunerna vidgade möjligheter att förbättra folkpensionärernas förmåner utan att detta fick formen av fattigvård. Bostadstilläggens bostadspolitiska syfte betonas dock starkare i dag.

Bostadsbidragssystemet utvidgades år 1974 till att omfatta även ensamstående och samboende utan bidragsberättigande barn. Antalet sådana bidragshushåll ökade från 56 000 år 1974 till som mest 117 000 år 1978. Därefter har antalet minskat varje år och i maj 1985 var de knappt 26 000. Bland dessa inräknas även hushåll där statskommunalt bidrag utgår till förälder med umgängesrätt till barn. Av bidragshushållen i maj 1985 var 2 100 gifta eller samboende och 23 800 ensamstående. Huvudparten (24 000) bodde i hyres- och bostadsrättslägenheter och omkring 1 700 i egnahem.

Hushållen fördelade sig efter ålder enligt följande.

Ålder	Ensamstående	Gifta/samboende
18-24	8 925	622
25-29	3 533	315
30-39	5 540	315
40-49	3 421	164
50-64	2 409	691
Totalt	23 828	2 107

Totala kostnader år 1985 för dessa bidrag var ca 60 milj. kr.

Minskningen av antalet hushåll torde huvudsakligen bero på de relativt sett allt lägre inkomstgränserna för oreducerat bidrag

(för åren 1983-1985 var inkomstgränsen 26 000 kr. för ensamstående och 29 000 kr. för gifta/samboende) samt att 50 % av studiemedlen fr.o.m. bidragsåret 1982 har räknats med i den bidragsgrundande inkomsten. Dessutom har de övre hyresgränserna varit låga, 800 kr/mån. för ensamstående och 950 kr. för övriga hushåll utan barn. Bostadskostnaden utöver dessa gränser beaktades inte i bidragssystemet, som i enlighet med riksdagens beslut upphörde vid 1985 års utgång.

Bostadsbidrag utgick med högst 120 kr/mån. för en ensamstående med en bostadskostnad om minst 800 kr. Bidraget upphörde vid en inkomst på 34 000 kr. För gifta/samboende kunde bidrag utgå med högst 240 kr/mån. och upphörde vid en sammanlagd bidragsgrundande inkomst om 46 000 kr.

För många blev bidragsbeloppen mycket små och bidragens andel av den totala bostadskostnaden blygsam.

Dessa bidrag upphörde alltså i och med utgången av år 1985. I olika sammanhang, bl.a. i remissvaren till vårt delbetänkande, har frågan tagits upp om ett fortsatt stöd till hushåll utan barn med låga inkomster. Man har särskilt pekat på de yngres svårigheter i dag att skaffa sig egna bostäder och problemen för handikappade med deras som regel låga inkomster att hålla en tillräckligt stor bostad med hänsyn till de behov som kan föreligga.

För att få en uppfattning om storleken och sammansättningen av berörda låginkomstgrupper, har vi gjort en bearbetning av statistiska centralbyråns ULF* - material avseende år 1982 med uppräkning av inkomsterna till 1983 års nivå. Vi har begränsat bearbetningen till att gälla ensamstående personer och gifta/samboende hushåll utan barn med en sammanräknad inkomst**, som för den förstnämnda gruppen understeg 47 000 kr. år 1983 och 62 000 kr. för gifta/samboende hushåll. Enbart personer i åldern under

---

* ULF = Undersökning av hushållens levnadsförhållanden.
** Sammanräknad inkomst = se sid. 196.

65 år är medtagna. Valet av inkomstgränser hänger samman med det exempel på bidragsmodell avseende barnlösa hushåll som vi presenterar längre fram (sid. 234).

Bearbetningen visar följande fördelningar efter kön, ålder och socioekonomisk grupp (tab. 5.14 och 5.15).

Tab. 5.14 Antal ensamstående män och kvinnor med en sammanräknad inkomst under 47 000 kr. efter socioekonomisk grupp och ålder

Socioekonomisk grupp	Män	Kvinnor	Ålder	Män	Kvinnor
Studerande	29 000	32 000	18-24	40 000	48 000
Arbetare	28 000	24 000	25-34	36 000	21 000
Tjänstemän	10 000	15 000	35-44	17 000	5 000
Företagare	17 000	6 000	45-54	8 000	6 000
Jordbrukare	3 000	2 000	55-64	24 000	53 000
Hemarbetande	1 000	4 000			
Förtidspensionerade och långtidssjuka	28 000	44 000			
Oklassificerbara	8 000	6 000			
Totalt	124 000	133 000		124 000	133 000

De största grupperna utgörs av studerande, arbetare samt förtidspensionerade och långtidssjuka. (Noteras bör att förtidspensionärerna har rätt till kommunalt bostadstillägg och att de inte kan få bostadsbidrag om de inte har barn.) De flesta låginkomsttagarna återfinns bland ungdomar i åldern 18-24 år och i den högsta åldersgruppen 55-64 år. Den senare gruppen består till stor del av kvinnor.

Kombineras de båda fördelningsgrunderna (ålder och socioekonomisk grupp) ger materialet bl.a. följande information.

- av de studerande är närmare 70 % under 25 år. Huvudparten av denna grupp är under 35 år.

- bland de ensamstående arbetarna är åldersfördelningen ungefär densamma som för studerande; drygt 50 % är under 25 år, flertalet är ej äldre än 34 år. En grupp något äldre kvinnor (55-64 år) kan också urskiljas.

- bland manliga tjänstemän är alla i yngre åldrar medan de kvinnliga tjänstemännen fördelar sig jämnare på åldersskalan.

- ensamstående företagare med låga inkomster finns i alla åldrar medan motsvarande grupper bland jordbrukare endast återfinns i högre åldersklasser.

- en stor andel (närmare 40 % av 28 000) av de förtidspensionerade och långtidssjuka männen är under 55 år; andelen är betydligt mindre bland kvinnorna (10 % av 44 000).

Motsvarande material för gifta/samboende med en total inkomst som understeg 62 000 kr., visar följande fördelning efter intervjupersonens ålder och grupptillhörighet.

Tab. 5.15 Antal samboende hushåll med en sammanräknad inkomst under 62 000 kr. efter intervjupersonens grupptillhörighet och ålder

Socioekonomisk grupp	Antal	Ålder	Antal
Studerande	5 000	18-24	6 000
Arbetare	3 500	25-34	6 000
Tjänstemän	2 000	35-44	1 000
Företagare	5 500	45-54	4 000
Jordbrukare	6 000	55-64	11 000
Hemarbetande	4 000		
Förtidspensionerade och långtidssjuka	2 000		
Totalt	28 000		28 000

Dessa hushåll fördelar sig mera jämnt efter grupptillhörighet. En stor andel tillhör de äldre åldersklasserna; studerande och arbetare är i yngre åldrar, företagare och jordbrukare fördelar sig jämnt över hela åldersskalan.

Uppgifter som de här redovisade måste tolkas med stor försiktighet. Antalet låginkomsttagare - i den mening vi angivit - kan växla snabbt beroende på bl.a. utvecklingen på arbetsmarknaden. Enligt vårt material är det fråga om en starkt heterogen grupp; studerande, arbetare, företagare, jordbrukare m.fl. Den låga inkomsten ett visst år (1983 i detta fallet) kan för många bero på en låg förvärvsintensitet under just det året och förklaringarna härtill kan vara många. För t.ex. studerande blir inkomsten naturligen låg. I andra fall, såsom för företagare och jordbrukare, återspeglar inkomstuppgifterna inte alltid hushållens verkliga bärkraft och levnadsförhållanden. Detta kan bero på skatte- och bokslutsdispositioner med t.ex. överföringar av vinster och förluster mellan olika år.

Materialet ger således inte underlag för några säkrare slutsatser beträffande storleken av den berörda gruppen låginkomsttagare bland ensamstående och samboende hushåll utan barn. Det kan vidare anses diskutabelt om vissa kategorier har en så ogynnsam ekonomisk situation som materialet tyder på. Detta skymmer dock inte det faktum att många barnlösa hushåll lever under knappa ekonomiska villkor. Uppgifter som redovisats i andra sammanhang ger vid handen att antalet personer som nödgats söka kommunala socialbidrag har ökat starkt under senare år. Drygt 500 000 personer uppbar socialbidrag år 1984 varav över 60 % var hushåll utan barn. Höga bostadskostnader kan vara en starkt bidragande orsak till de ekonomiska svårigheter som föranlett den stora ökningen av antalet bidragstagare. En arbetsgrupp med representanter för social-, arbetsmarknads- och bostadsdepartementen, socialstyrelsen, statistiska centralbyrån, konsumentverket och Svenska kommunförbundet har tillsatts för att analysera orsakerna till socialbidragens utveckling.

Ett bostadsbidragssystem måste - liksom andra riktade stödsystem - med nödvändighet ges en utformning som begränsar dess uppgift och omfattning. Bostadsbidragen kan t.ex. inte ges uppgiften att täcka allehanda former av försörjningsbrist.

Samtidigt är vi medvetna om att dessa grupper med låga inkomster i många fall bor med låg bostadsstandard och har svårt att göra sig gällande på dagens bostadsmarknad med dess hyresnivåer. Det kan gälla ungdomar som önskar flytta hemifrån och det kan även gälla t.ex. medelålders och äldre män och kvinnor med kanske sociala eller andra problem. Att få tillgång till en egen bostad med sedvanlig standard och storlek har stor betydelse för dem men deras ekonomi tillåter det inte. Ett bostadsbidrag, någorlunda generöst tilltaget, skulle kunna ge dem denna möjlighet.

Vi har gjort vissa beräkningar med utgångspunkt från 1985 års bostadsbidragssystem för ensamstående och barnlösa hushåll. Beräkningarna bygger på följande förutsättningar.

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 %

Högsta inkomst
Ensamstående = 47 000 kr/år
Gifta/samboende = 62 000 kr/år.

Bidrag = 80 % av bostadskostnaden mellan nedre och övre bostadskostnadsgränsen.

Med dessa förutsättningar skulle bostadsbidragen förbättras väsentligt för barnlösa hushåll jämfört med de bidrag som utbetalats t.o.m. år 1985. Maximala bostadsbidrag före inkomstreducering skulle öka för ensamstående från 120 till 260 kr/mån. och för gifta/samboende från 240 till 400 kr/mån. En sådan uppräkning skulle ge en stor del av det nödvändiga tillskottet för att berörda grupper skulle kunna förbättra sin bostadssituation och ge förutsättningar för ett mera jämlikt boende även för barnlösa hushåll.

Ett bidragssystem med denna utformning skulle uppskattningsvis kunna komma att omfatta ca 200 000 barnlösa hushåll. Kostnaderna kan med dessa förutsättningar beräknas till 250-300 milj. kr.

Vi utgår från att barnlösa hushåll med s.k. umgängesrättsbarn skall behandlas på motsvarande sätt som i 1985 års bidragssystem, dvs. inom ramen för bidrag till hushåll utan barn och att samma övre hyresgränser skall gälla som för bidrag till barnfamiljer.

Vi föreslår således att bostadsbidrag skall återinföras för barnlösa hushåll och förbättras enligt vårt förslag.

5.5 Beräkning av bidragsgrundande bostadskostnad

5.5.1 Inledning

F.n. gäller att bostadsstyrelsen skall lämna föreskrifter om hur bostadskostnaden i bostadsbidragssystemet skall beräknas. Reglerna härför skiljer sig mellan upplåtelseformerna. Detta kan medföra att bidraget blir olika för jämförbara bostäder vid olika upplåtelseformer. Vi har undersökt möjligheten att ändra bestämmelserna i syfte att åstadkomma större likheter. Frågan gäller bl.a. hur räntekostnaderna för den egna insatsen vid köp av bostadsrättslägenhet skall behandlas. Även amorteringarna för egnahemsägare diskuteras i sammanhanget.

En annan fråga som vi har övervägt gäller hur de hyresrabatter som skall utgå till lägenhetsinnehavaren då denne själv svarar för lägenhetens inre underhåll, skall behandlas i bostadsbidragssammanhang.

Vidare tar vi upp ett spörsmål angående den bidragsgrundande bostadskostnaden för hushåll med handikappad medlem.

Som vi påvisat tidigare har de faktiska bostadskostnaderna alltmer kommit att fjärmas från de övre hyresgränserna. Denna skillnad har kanske gjort att det inte alltid varit nödvändigt med ett adekvat och fullt ut täckande bostadskostnadsbegrepp. Bidragstagarnas bostadskostnader har i vilket fall som helst överskridit nämnda gränser. När vi nu föreslår höjda övre hyresgränser, blir behovet av en noggrannare bestämning av kostnaderna större.

I det följande redovisar vi först nuvarande regler och därefter diskuteras olika problem med dessa regler.

5.5.2 Nuvarande system

Bostadskostnaden för hyreslägenhet utgörs av den kontrakterade hyran inkl. uppvärmningskostnader.

Om lägenheten innehas med bostadsrätt eller andelsrätt skall den fastställda årsavgiften (inkl. uppvärmningskostnader) anses utgöra bostadskostnaden. Ränta på egen insats eller upplånat kapital får inte medräknas i bostadskostnaden.

Beträffande bostadshus på jordbruksfastighet skall som bostadskostnad anses belopp motsvarande det värde som vid taxeringen året före bidragsåret beräknas utgöra familjens bostadsförmån med tillägg för uppvärmningskostnader.

Vid beräkning av bostadskostnaden för egnahem beaktas räntekostnaden för upplånat och i fastigheten nedlagt kapital med avdrag

för den del av räntekostnaden som täcks av räntebidraget. Ränta på eget kapital och amorteringar får inte medräknas. Dessutom ingår i bostadskostnaden bränslekostnad och driftkostnad uträknad med schabloner efter bostadens storlek. Tomträttsavgäld medräknas i förekommande fall.

Vid beräkning av bostadskostnaden i egnahem skall hänsyn tas till den skatteminskning som fastighetsägaren får genom att vissa ränteutgifter är avdragsgilla vid taxeringen. Effekten av denna avdragsrätt skall beaktas genom ett avdrag från bostadskostnaderna.

5.5.3 Problemen

Egen insats för bostadsrätter

Egnahemsägare men ej bostadsrättshavare får räkna in räntekostnaden för lånat kapital i bostadskostnaden. För bostadsrättshavare kan insatsen - och därmed räntekostnaderna - bli mycket hög, särskilt vid köp av äldre bostadsrätter i storstäder.

Bestämmelserna angående beräkning av bostadskostnader för bostadsrätt har gällt sedan nuvarande bostadsbidragssystem infördes, dvs. från den 1 januari 1969. Beräkningssättet motiverades i prop. 1968:42 enligt följande:

> "--- Visserligen beaktas därvid inte ränta på grundavgiften, som i varje fall delvis kan vara finansierad genom upplåning. Detta uppvägs emellertid av att en del av årsavgiften är amortering som, till den del den inte motsvaras av avskrivning, utgör ett sparande."

För nybyggda bostadsrättslägenheter överstiger den fastställda årsavgiften i allmänhet de nuvarande övre hyresgränserna, åtminstone för familjer med ett och två barn för vilka hyresgränsen är 1 675 kr/mån. I de fall där månadsavgiften överstiger de övre bostadskostnadsgränser som vi har föreslagit i avsnitt 5.4.6

skulle en förändring av beräkningssättet inte få någon effekt på bostadsbidragets storlek. För äldre bostadsrätter med låga årsavgifter som köps till höga priser, spelar det däremot stor roll om räntekostnaderna medräknas eller inte.

Vi tog upp denna fråga i vårt delbetänkande och några få remissinstanser har kommit med synpunkter. Härvid menade Sparbanksföreningen (i en promemoria som bifogades yttrandet) samt Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation att räntan på lånat kapital borde få inräknas i boendekostnaden. Man hänvisade till egnahemsägarens situation.

Det är enligt vår uppfattning svårt att finna rimliga skäl för att upprätthålla den skillnad som föreligger mellan bostadsrätt och äganderätt. Samma beräkningsprinciper bör därför tillämpas. Den egna insatsen för nybyggda bostadsrättslägenheter är i dag relativt låg och uppgår för t.ex. en lägenhet om tre - fyra rum och kök sällan till mer än 30 000 - 40 000 kr. På en del orter, särskilt i storstäderna, kan prisnivån för nya lägenheter dock ligga högre. Många av de nyinflyttade bostadsrättsinnehavarna finansierar hela eller stora delar av insatsen med egna medel. Insatserna för äldre bostadsrätter är oftast högre, på vissa håll betydligt högre, och i de fallen utnyttjas upplånat kapital till insatsen i större utsträckning. Det är mindre troligt att det är bostadsbidragstagarna som i första hand köper de dyrare bostadsrätterna - många gånger till sexsiffriga belopp. De barnfamiljer som köper mycket dyra bostadsrätter i storstäderna torde ha så höga inkomster och förmögenheter att de inte är berättigade till bostadsbidrag. En förändring av reglerna kommer enligt vår bedömning främst att gagna familjer som förvärvar bostadsrätter - nya eller äldre - till normala priser. Vi håller det därför inte heller för troligt att sådana ändrade regler allmänt skulle påverka prisnivån på bostadsrättsmarknaden.

En förändring med här angiven innebörd medför en utökad upplysningsskyldighet vid ansökan om bostadsbidrag för boende i bostadsrättslägenheter. De måste då - i likhet med egnahemsägarna - uppge långivare, räntesatser och skuldbelopp i ansökningshand-

lingarna. Detta torde dock innebära mindre problem för bidragssökandena än för de granskade myndigheterna, vilka får utökade krav på att kontrollera uppgifter av samma karaktär som nu gäller för egnahem.

Vid beräkning av bostadskostnaden bör man enligt vår bedömning beakta den skatteminskning för avdragsgilla räntor som även bostadsrättsinnehavare kan tillgodogöra sig. För att åstadkomma ett enkelt förfarande föreslår vi, att 50 % av räntekostnaderna för upplånat kapital avsett för den egna insatsen får medräknas i bostadskostnaderna.

Bostadskostnaden för bostadsrättshavare skulle således enligt vårt förslag beräknas på följande sätt:

fastställd årsavgift + uppvärmningskostnader + i förekommande fall 50 % av räntekostnaden för upplånat kapital vid inköp av bostadsrätten.

Bostadskostnad för egnahemsägare

I nuvarande bidragssystem medräknas inte egnahemsägarens amorteringar på fastighetslånen i den bidragsgrundande bostadskostnaden. Amorteringarna ses som ett långsiktigt sparande. Med ett i sina huvuddrag oförändrat finansieringssystem ser vi inte några skäl att föreslå förändringar i dessa hänseenden. Frågan kan komma i en annorlunda dager om ett räntelånesystem, som utformas i enlighet med vad kommittén har föreslagit, skulle införas. Ett förfarande som är analogt med det nuvarande skulle vara att varken ta hänsyn till amorteringar, som innebär en skuldminskning, eller räntelånetillskott, som innebär en skuldökning. Den subventionerade räntan, dvs. bruttoräntan med avdrag för räntebidrag och skatteminskning, skulle då ligga till grund för bostadsbidrag.

Vi menar emellertid att den garanterade nettoräntan bör ligga till grund för beräkning av bostadskostnaden. Den utgöres 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.

Olika hyresrabatter

Under senare år har träffats överenskommelser mellan ett växande antal allmännyttiga bostadsföretag och hyresgästernas organisationer, om att hyresgästerna skall ha möjlighet att själva underhålla sina lägenheter - eller avstå från underhållsåtgärder som fastighetsägaren planerar - och för detta erhålla kompensation i form av hyresrabatter. Man kan räkna med att sådana överenskommelser successivt kommer att träffas för ett stort antal företag. Även inom den privata hyressektorn förutses liknande avtal.

Frågan har uppkommit hur dessa hyresrabatter skall behandlas vid beräkning av bostadskostnaden för bostadsbidrag. Rabatterna betalas som regel ut i efterskott som ett engångsbelopp vid kalenderårets slut. Hyresgästen erlägger således bruttohyra under året.

Det är enligt vår mening knappast rimligt att rabatterna skulle få påverka bostadsbidragets storlek genom att bidraget beräknades på en nettohyra. Bidragstagare som själva står för lägenhetsunderhållet och har kostnader härför skulle i ett sådant fall förlora på en överenskommelse. Det skulle även uppkomma administrativa svårigheter med en nettoberäkning. Den bidragsbeviljande myndigheten skulle i efterhand få fördela rabatten på varje månadshyra och eventuellt återkräva för mycket utbetalt bidrag.

Motsvarande kostnader schablonberäknas efter bostadens storlek för boende i egethem och ingår i bostadskostnaden oavsett vilken underhållskostnad den enskilde egnahemsägaren har. I avgiften för bostadsrätten ingår i regel en avsättning till fond för inre underhåll.

Vårt förslag är således att denna typ av hyresrabatter ej skall påverka bostadsbidraget.

Bostadsbidrag för handikappade

Hushåll med en handikappad familjemedlem kan få bostadsbidraget beräknat efter en högre bostadskostnad än den övre hyresgränsen för den aktuella familjestorleken, om bostaden på grund av handikappet är större än normalt eller på annat sätt inrättad för den handikappade och därför blir dyrare. Behovet av en sådan bestämmelse kan finnas kvar även om man höjer de övre hyresgränserna enligt vårt förslag.

5.6 Utbetalning av bostadsbidragen

Bostadsbidragen utbetalas i dag direkt till hushållet. Av ansökningshandlingarna skall framgå vem av makarna i en familj - eller av de samboende - som skall vara betalningsmottagare. Om bidragsmottagaren/na särskilt begär det kan bidraget utbetalas till hyresvärden eller i fråga om egnahemsägare till kreditgivare. Detta förfaringssätt förekommer i viss utsträckning.

Sedan nuvarande bostadsbidragssystem tillskapades i slutet av 1960-talet har det från tid till annan rests krav om ett ändrat utbetalningssätt. Det är i första hand de bidrag som går till boende i hyres- och bostadsrättshus som man vill få ändrade. Man önskar närmast en återgång till den ordning som gällde för familjebostadsbidragen, som utgick t.o.m. år 1968. Då utbetalades bidragen till fastighetsägaren. För egnahem drogs bidraget från kostnaden för eventuella statliga bostadslån.

Enligt förespråkarna för ett annorlunda utbetalningsförfarande blir det lättare för barnfamiljer - särskilt för dem med låg inkomst och hög hyra - att hålla uppe bostadsstandarden om deras faktiska utgift per månad för bostaden nedbringas. Denna situation uppnås genom en nettodebitering av hyran eller avgiften.

Ett annat argument för en förändring är möjligheten att minska hyresförlusterna eller förlusterna på lånen i egnahemsfallen. Genom att fastighetsägaren (långivaren) får tillgång till bidragen minskas dessa förluster. Bidragstagaren kan inte utnyttja bostadsbidragen för annan konsumtion.

För fastighetsägarna och långivarna skulle ett ändrat utbetalningsförfarande för bostadsbidrag inte innebära några större problem, menar man. Aviseringarna avseende hyror och avgifter (eller lånekostnader) sker i dag i stor utsträckning genom datoriserade rutiner. Dessa rutiner bör kunna kopplas samman med rutiner inom bostadsbidragssystemet. Flertalet bidragstagare skulle komma att omfattas av en sådan samordning. Det blir främst för fastighetsägare med ett mindre lägenhetsinnehav som en manuell hantering av bidragen kommer att ske.

Förslagen om ändrad utbetalning har mött hårt motstånd. Stark tonvikt har lagts på familjernas krav på integritetsskydd. En utbetalning av bostadsbidragen direkt till hyresvärden/föreningen innebär att denna får fortlöpande inblick i de boendes ekonomi och samboendeförhållanden. Fastighetsägaren är vidare inte något offentligt organ med skyldighet att iaktta sekretess.

I värsta fall skulle ett dylikt system kunna leda till att familjerna avstår från att söka de bidrag de är berättigade till eller att t.ex. familjen nekades en lägenhet för att värden inte vill ha besväret med att hålla reda på bostadsbidragen etc. Ett sådant resultat kan aldrig accepteras, menar man.

Ett problem i samband med ett ändrat utbetalningssätt är att bostadsbidragen kan börja utgå när som helst under kalenderåret, då ett barn tillkommer, hyran höjs, inkomsten sänks etc. I sådana fall kan retroaktiva bidrag bli aktuella liksom när handläggningstiden hos förmedlingsorganen är lång eller bidragssökanden har lämnat ofullständiga uppgifter i ansökan och försenar bidragsbesluten. Hyresvärden kan inte i förväg veta bidragets storlek t.ex. för nästkommande kalenderår och inte heller när rätten

till bidrag upphör. Den stora mängden ändringar i bidragsbeloppen under året försvårar alltså hanteringen av hyresaviseringen för fastighetsägarna. Nya avier måste löpande framställas med ändrade netto- och bidragsbelopp.

De bidragsbelopp som utbetalas till bidragstagaren motsvarar i flertalet fall endast en mindre del av den faktiska bostadsutgiften. Det är därför inte troligt att bostadsföretagens hyresförluster skulle minska i någon större utsträckning om bidragen utbetalades direkt till hyresvärdarna.

Det finns vidare inga uppgifter om att bidragshushållen skulle vara mindre benägna att betala sina bostadskostnader än övriga hushåll. I de fall då de sociala myndigheterna betalar hyran för hushåll som hamnat i betalningssvårigheter, kräver de oftast att bidragstagarna skall underteckna en fullmakt med kommunen som betalningsmottagare av bidraget.

Här kan även nämnas de föreskrifter rörande bostadsbidragen som anger att hyresvärden vid dröjsmål med hyresbetalningen kan begära att få bidraget utbetalt till sig. Den regeln gäller att om hyresgästen dröjer med betalning av hyra vid två på varandra följande förfallodagar, kan förmedlingsorganet under tolv månader framåt utbetala bidraget till hyresvärden. En sådan regel torde vara tillräcklig för att skydda värden, menar motståndarna till ett nytt utbetalningsförfarande.

Enligt vår mening väger argumenten emot en förändring av utbetalningssättet klart tyngre än de som har angetts för ett system med en utbetalning till hyresvärd - bostadsrättsförening (eller långivare). Det föreligger med all sannolikhet inga oöverstigliga svårigheter att utveckla berörda parters ADB-system så att de administrativa rutinerna vid utbetalningen skall fungera tillfredsställande. Även problemen för de mindre fastighetsägarna bör kunna bemästras. Det avgörande argumentet emot en ändring är emellertid enligt vårt synsätt familjernas rätt till integritetsskydd.

Förespråkarna för förändringar synes i första hand ha tagit sikte på bidragstagare som bor i hyreslägenheter. (I maj 1985 bodde 173 000 av barnfamiljerna med bostadsbidrag i hyres- eller bostadsrättslägenhet). Vi ser ingen som helst anledning till en uppdelning av bidragstagarna efter olika upplåtelseformer genom ett annorlunda utbetalningssätt. Administrationen försvåras givetvis ytterligare om även egnahemsägarna skall inkluderas i ett annorlunda utbetalningsförfarande genom att bostadsbidraget obligatoriskt utbetalas till långivare.

Vi anser att bidragsadministrationen även i detta avseende skall vara så enkel som möjligt och föreslår därför att utbetalning direkt till de bidragsberättigade hushållen skall ske även i ett framtida bidragssystem.

5.7 Ansvarigt organ för handläggning av bostadsbidrag

Kommunerna - genom sina förmedlingsorgan - administrerar bostadsbidragen och fattar beslut om bidragen. Därvid följer man de regler som gäller för att statsbidrag skall utgå. Tillsynsmyndighet för bidragsverksamheten är bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Besvär över kommunernas beslut i bostadsbidragsärenden handläggs av dessa.

Försäkringskassorna och riksförsäkringsverket handhar administrationen av kommunala bostadstillägg till pensionärer (KBT). Kommunerna skall underrätta dessa myndigheter om beslut rörande grunderna för bostadstilläggen. För att erhålla statsbidrag för täckande av viss del av kostnaderna för KBT krävs att kommunerna följer särskilda bestämmelser angående bostadskostnadsprövning m.m. för tilläggen. Inkomstprövningsreglerna för KBT är fastställda i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.

Frågan om ansvarigt organ för bostadsbidragen har diskuterats av ett flertal utredningar sedan början av 1970-talet. Senast lämna-

des förslag i denna fråga i ett betänkande från 1982 Administration av bostadsbidragen till barnfamiljer m.fl. (Ds Bo 1982:5). Intresset har i dessa utredningar främst bundits till en överföring av bostadsbidragen till försäkringskassorna. Samtliga utredningar har förordat en sådan lösning.

Vid remissbehandlingen av Ds Bo 1982:5 framfördes delade meningar.

Ett tjugotal remissinstanser var positiva till förslaget, därav tio kommuner som tillstyrkte under förutsättning att personalfrågorna kan lösas på ett tillfredsställande sätt och att inte kommunerna drabbas av ökade kostnader för administrationen.

Kammarrätten i Stockholm och riksrevisionsverket anförde, att om administrationen av bostadsbidragen överförs till försäkringskassorna, bör dessa även formellt inordnas i den statliga myndighetsorganisationen.

Datainspektionen ansåg att en överföring skulle innebära ytterligare ett steg mot uppluckrade myndighetsgränser, vilket oundvikligen gör den enskildes ställning allt svagare.

Statskontoret pekade på att sårbarheten i administrationen blir större. Ju fler bidragsformer som samordnas till central behandling, desto hårdare drabbas mottagarna vid störningar.

Försäkringsdomstolen ifrågasatte om samordnings- och rationaliseringsvinster m.m. verkligen är tillräckliga skäl för förändrad administration och pekade bl.a. på frågor om integritetsaspekten för den enskilde; vad får regler om sekretess mellan myndigheter för värde om allt fler uppgifter läggs på samma myndighet, vilken "genomslagskraft" får felaktiga registeruppgifter m.m.

Majoriteten av remissinstanserna, däribland bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna, kommunförbundet, HSB och närmare trettio kommuner avstyrkte en administrationsändring.

De ständigt återkommande utredningarna om en ändrad administration av bostadsbidragen - utan något ställningstagande från statsmakternas sida - ställer givetvis till med problem för berörda organ. Kommunerna ställer sig tveksamma till förbättringar av administrationen som medför kostnader, t.ex. utveckling och förbättring av ADB-system för prövning av bidragsansökningar, för beslutsutskrifter, kontroller, statistik osv. En effektivare samordning mellan olika kommuner vad gäller t.ex. gemensam ADB-behandling hindras genom denna osäkerhet. Ovissheten om den framtida administrationen försvårar vidare personalplanering och personalutbildning. Motsvarande problem gäller även till stor del för försäkringskassorna.

Vi har inte gjort någon egen utredning i frågan om bostadsbidragens administration. Ett brett beredningsunderlag finns redovisat av tidigare utredningar liksom argument för nuvarande ordning eller för en överföring till försäkringskassorna. Vi menar emellertid att det nu är angeläget med ett ställningstagande om bidragens framtida administration. Vi redovisar våra överväganden längre fram; som en bakgrund härtill sammanfattar vi först synpunkter och argument från de tidigare utredningarna.

En överföring till försäkringskassorna skulle, menar bl.a. boendeutredningen (SOU 1975:51), innebära samordnings- och rationaliseringsvinster inte minst genom att en enhetlig administration över hela landet kom till stånd. En samordning av ADB-behandlingen av bostadsbidragen till ett system och ett organ skulle medföra betydande förenklingar och minskade kostnader vid ingrepp och förändringar av bidragsreglerna. Förenklingarna gäller bl.a. rutinerna för fortlöpande aviseringar från andra myndigheter angående hushållens inkomster, hushållsförhållanden, flyttningar osv. Koncentrationen till ett enda ADB-system kan vidare underlätta framtagandet av statistik samt medför möjligheter till förbättrade kontrollrutiner varigenom risken för felaktiga bidrag minskar.

En fördel med en överföring som utredningarna pekar på är att den möjliggör en gemensam administration av de både bidragssystemen,

dvs. bostadsbidragen och bostadstilläggen till folkpensionärer. Även de kommunala bostadstilläggen till handikappade skulle då lämpligen överföras till försäkringskassorna. En gemensam administration ger bättre förutsättningar för en närmare samordning av regelsystemen i de olika bidragsformerna, t.ex. beträffande inkomst- och bostadskostnadsbestämmelser. Bostadsbidragskommitténs förslag siktar i vissa delar till att underlätta ett sådant närmande. Försäkringskassorna handhar i dag även andra bidragsformer där beröringspunkter kan finnas med bostadsbidragen. Det gäller bl.a. barnbidragen. Dessa utbetalas numera i likhet med bostadsbidragen månadsvis. En gemensam utbetalning kan synas naturlig.

I betänkandet Administration av bostadsbidragen till barnfamiljer m.fl. anges som ytterligare ett skäl för överföring att de administrativa kostnaderna skulle minska med 15-25 milj. kr. per år. Kostnaden för bostadsbidragens administration beräknades av utredningen till ca 100 milj. kr. år 1981. Tidigare har som hinder för en överföring angetts att ADB-kapaciteten vid riksförsäkringsverket inte var tillräcklig för att även klara bostadsbidragen. Enligt ovan nämnda betänkande föreligger inte längre någon sådan kapacitetsbrist.

En överföring av bidragsadministrationen skulle - enligt nyssnämnda betänkande - i sig inte betyda något ändrat huvudmannaskap när det gäller bostadsbidragens utformning och inriktning. I den frågan förutsätts att kommunerna även fortsättningsvis fattar beslut om bl.a. grunderna för bidragen, dvs. om man följer statsbidragsreglerna härför eller inte, om man inför extra bidrag etc. Försäkringskassorna föreslås fatta beslut i enskilda bidragsärenden. Bostadsstyrelsen bör svara för tillsynen när det gäller de författningar som reglerar bidragen samt svara för anslagsframställningen till regeringen. Riksförsäkringsverket bör svara för tillsynen över kassornas tillämpning av gällande föreskrifter. För beslut i enskilda bidragsärenden föreslås den besvärsordning tillämpas som idag gäller inom den allmänna försäkringen.

Vi har här återgett de huvudsakliga argument som enligt tidigare utredningar talar för en överföring av bidragsadministrationen till försäkringskassorna. Argument mot finns givetvis också redovisade. Ett tungt vägande skäl för ett bibehållande av nuvarande ordning sägs vara, att det i dag finns en uppbyggd och i stora drag väl fungerande apparat för handläggning av bostadsbidragen i kommunerna. Vid en överföring bryts denna sönder, varvid värdefulla kunskaper och erfarenheter skulle kunna gå förlorade. Genom samarbetet med övrig personal inom förmedlingsorganen och med bostadsförmedlingen har bidragspersonalen lätt tillgång till uppgifter och kunskaper om bostäder och bostadskostnader.

Från bostadspolitiska synpunkter kan det finnas skäl för att de förtroendevalda i kommunerna som ansvarar för bostadsförsörjningen är förtrogna med bidragsverksamheten och dess inverkan på hushållens boendeförhållanden. Denna verksamhet bör lämpligen samordnas med andra åtgärder inom bostadsförsörjningsområdet. Bostadsbidragen, förmedlingen av statliga lån och bidrag för bostadsbyggandet, en aktiv bostadsförmedling, förmedlingen av småhustomter samt de kommunala bostadsföretagens verksamhet är de väsentligaste instrument som kommunen har att tillgå i sin sociala bostadspolitik. För ett effektivt genomförande av bostadspolitiken bör alla instrumenten, finner utredningarna, hanteras av samma huvudman, dvs. kommunen.

Ytterligare ett skäl som anförs emot en överföring till försäkringskassorna anges vara de utvecklingsmöjligheter som ligger i Kommun-Datas ADB-system. Systemet kan ge ökat stöd i kommunernas administration av bl.a. bostadsbidragen samt skapa förutsättningar för en administrativ samordning mellan t.ex. socialtjänst, barnomsorg och äldreomsorg samt bostadsstöd. Som synes pekar utredningarna på samordnings- och rationaliseringsvinster genom utvecklade ADB-system i båda alternativen beträffande ansvarigt organ.

Vi har som tidigare nämnts inte gjort någon egen utredning om bostadsbidragens administration. I det följande redovisar vi emellertid vissa synpunkter och överväganden på detta. Vi vill i

sammanhanget på nytt betona vikten av ett snabbt ställningstagande från statsmakternas sida i denna fråga; enligt vår uppfattning föreligger det inte längre några hinder för ett sådant beslut.

Vi har redovisat de argument som framförts för och emot en överföring till försäkringskassorna. Det finns, menar vi, inga argument som på ett avgörande och entydigt sätt ger förtur för en viss lösning. Enligt vår uppfattning hör frågan om den framtida administrationen i hög grad samman med syftet och inriktningen av bostadsbidragen. Vi anknyter vår argumentation för och emot en överföring till detta samband.

Bostadsbidragssystemet kan utformas efter två skilda huvudlinjer. Ett alternativ är att bidragen ges formen av ett allmänt konsumtionsstöd utan direkt anknytning till hushållens boendeförhållanden eller faktiska bostadskostnader. Bidragets storlek i det enskilda fallet beräknas efter antal barn och familjens inkomst. Tonvikten i ett sådant system läggs främst på hushållens fria valmöjligheter att avgöra vilken konsumtion man vill prioritera, bostadskonsumtion eller annan konsumtion.

Ett stöd med här angiven inriktning är närmast att betrakta som ett behovsprövat barnbidrag. Bostadsbidragskommitténs förslag till ett standardutjämnande stöd (5 000 kr/barn före reducering efter inkomst) kan tas som exempel på ett sådant bidrag. Det stödet sägs syfta till att utjämna försörjningsbördorna mellan hushåll med olika sammansättning. Bidragen skall därvid ge de svaga hushållen det medelstillskott som anses nödvändigt för att de skall kunna hålla en rimlig levnadsstandard. Även dagens bostadsbidragssystem har ett starkt inslag av allmänt konsumtionsstöd; bostadskostnadsanknytningen har till viss del också urholkats genom att skillnaden mellan faktiska bostadskostnader och övre hyresgränser successivt har vidgats under åren.

Enligt vår uppfattning bör administrationen av ett bidragssystem, med ett syfte och en inriktning som här har återgetts, åvila försäkringskassorna. Sambandet och den möjliga samordningen med andra familjepolitiska insatser och bidrag talar för det. Bidragen

får i så fall väsentligen endast en indirekt bostadspolitisk verkan.

Det andra alternativet till bidragssystem har en starkare bostadspolitisk profil. Begreppet bostadsbidrag kommer då bättre till sin rätt; bidraget avser att förbättra bostadsförhållandena för hushåll med lägre inkomster och stor försörjningsbörda och att därigenom medverka till en större jämlikhet i boendet mellan olika grupper. Bidrag med denna inriktning bör ses som ett bostadspolitiskt instrument bland flera andra, vilka bör hållas samman av en och samma huvudman, nämligen kommunerna. Denna uppfattning har - som tidigare nämnts - hävdats som ett argument för ett bibehållande av nuvarande bidragsadministration. Kommunernas möjligheter att genomföra en social bostadspolitik förbättras också genom en sådan samordning.

Vi har valt att framlägga förslag om ett ändrat bostadsbidragssystem, där de bostadspolitiska ambitionerna framhävs. Här kan vidare pekas på att vi inte har valt den sjukpenninggrundande inkomsten som grund för prövningen av bostadsbidragen, vilket i och för sig kunde ha underlättat en gemensam administration. Bostadsstyrelsen har för övrigt beslutat att efter 1985 års utgång inte längre använda inkomstuppgifter från försäkringskassorna för samkörning mot motsvarande uppgifter i kommunernas register för kontroll av utgående bostadsbidrag.

Vi finner det naturligt att kommunerna handhar administrationen av vårt föreslagna bidragssystem. Som andra utredningar har påvisat är det möjligt att åstadkomma besparingar och effektivitetsvinster även inom ramen för ett kommunalt administrationssystem.

6 ALLMÄNNYTTIGA FÖRETAG

6.1 Allmännyttiga företags roll i bostadspolitiken

6.1.1 Direktiven

Direktiven understryker att de allmännyttiga bostadsföretagen har en central roll i den sociala bostadspolitiken och att de är en grundläggande förutsättning för en bostadspolitik, som inte accepterar medveten segregation som ett medel för att klara utsatta gruppers bostadsförsörjning. Dessa företag måste även framdeles svara för en stor andel av bostadsbeståndet i tätorterna om de skall kunna erbjuda ett bra boende för alla.

Vi har att med utgångspunkt från dessa uttalanden göra allmänna överväganden om de allmännyttiga företagen och pröva om det behövs särskilda åtgärder för att trygga dessa företags roll i den sociala bostadspolitiken. Direktiven understryker att företagen måste ha ekonmomiska resurser som svarar mot deras roll i bostadsförsörjningen. En fråga som särskilt bör uppmärksammas är lägenheternas storleksfördelning, som ofta medför att hushåll i flerbostadshus måste flytta till ett annat område då utrymmeskraven ökar. Det är därför, enligt direktiven, önskvärt att tillföra större lägenheter i främst det allmännyttiga beståndet för att minska rörligheten och skapa förutsättningar för social stabilitet.

I samarbete med hyresgäströrelsen bedriver de allmännyttiga företagen ett utvecklingsarbete för ökat hyresgästinflytande. Inom företagen pågår utvecklingsarbete som avser bl.a. organisation, service och ekonomi. Vi har inte skäl att närmare gå in på dessa frågor.

Frågan om outhyrda lägenheter bereds i särskild ordning och skall inte behandlas av kommittén.

6.1.2 Vissa regler för företagsformen

Den nuvarande formen av allmännyttiga företag har i huvudsak utvecklats efter år 1946, då riksdagen fattade beslut om bl.a. finansieringsregler för dessa företag. Villkoren för att ett företag skall godkännas som allmännyttigt har senare ändrats något. Sedan år 1975 kan som allmännyttigt företag godkännas bolag eller stiftelse, som arbetar utan enskilt vinstsyfte och i vilket kommunen tillskjuter hela grundkapitalet och utser samtliga styrelseledamöter. (1974:946, § 5). Företag som godkänts enligt äldre bestämmelser, enligt vilka kommunen skulle ha majoritetsinflytande, betraktas dock fortfarande som allmännyttiga.

En grundläggande finansieringsregel har alltsedan företagens tillkomst varit, att de kan erhålla bottenlån och statligt bostadslån (eller motsvarande) som vid nybyggnad täcker hela den godkända produktionskostnaden. Sedan den första författningen år 1946 gäller också oförändrat att företaget skall ha ett grundkapital som motsvarar minst en procent av fastighetskapitalet. Sedan år 1984 gäller att företag som får räntebidrag till kostnader för vissa underhållsarbeten m.m. (1983:974), utöver grundkapitalet, som eget kapital skall ha en konsolideringsfond som motsvarar minst två procent av fastighetskapitalet. Vissa undantag kan göras från denna huvudregel.

6.1.3 Motiv och syfte

Då de allmännyttiga företagen började byggas upp var en huvudfråga för bostadspolitiken, att åstadkomma ett tillräckligt utbud av lämpliga familjebostäder. Detta var också ett viktigt motiv för bostadssociala utredningens (SOU:1945:63) förslag om allmännyttiga företag. Utredningen framhöll också, att huvuddelen av anskaffningen och förvaltningen av bostäder borde ske i företag utan vinstsyfte och med starkt kommunalt inflytande. Genom dessa företag skulle kommunerna själva kunna se till att byggandet blev tillräckligt och fick en från bostadssociala synpunkter lämplig inriktning. Allmännyttiga företag sågs således som ett viktigt medel för genomförande av kommunernas bostadspolitik.

Spekulation i byggande och förvaltning skulle motverkas och företag som arbetade utan vinstsyfte skulle ge garanti för att det statliga stödet till bostadsförsörjningen kom de boende till godo och inte ökade vinstmarginalerna i byggande och förvaltning av bostäder.

Andra motiv för allmännyttiga företag var att de skulle främja rationellt byggande och förvaltning i större enheter än som då var vanliga och ge förutsättningar för att tillgodose behovet av social service av olika slag i bostadsområdena. De ansågs också ge förutsättningar för en bättre planering och bättre motståndskraft mot de stora konjunktursvängningar som tidigare hade karaktäriserat bostadsbyggandet.

En faktor av stor betydelse för allmännyttans ställning och utveckling är att verksamheten - liksom bostadspolitiken i övrigt - redan från början inriktades på att allmänt tillgodose bostadsbehoven. Bostäderna skulle vara tillgängliga för alla typer av hushåll och upplåtas på vanliga villkor till hyror som täckte företagens kostnader. Det var en väsentlig förändring i förhållande till tidigare, då likartade företag erbjudit bostäder endast för flerbarnsfamiljer med låga inkomster. Den nya inriktningen syftade bl.a. till att undvika de probelm som uppkom på grund av att stora barnfamiljer koncentrerades till vissa hus. Allmännyttiga företag skulle i enlighet med den nya bostadspolitikens inriktning verka för en allmän höjning av bostadsstandarden.

Statsmakterna har inte ändrat de allmänna målen för de allmännyttiga företagen. På grund av förändringarna av hyreslagstiftningen har dessa företag emellertid fått en mer framträdande hyrespolitisk roll. Hyrorna i allmännyttiga företag skall vara vägledande vid prövning av andra hyreslägenheters bruksvärde och får därigenom avgörande betydelse för hyrorna i privata fastigheter.

6.1.4 Allmännyttans framtida roll i bostadspolitiken

De allmännyttiga företagen verkar nu under helt andra yttre förutsättningar än under uppbyggnadsperioden fram till mitten av 1970-talet. Företagens bestånd omfattar över 800 000 lägenheter huvudsakligen i flerbostadshus. Det utgör omkring en fjärdedel av tätorternas bostadsbestånd och mer än hälften av alla hyreslägenheter. Den stora omfattningen ger givetvis allmännyttan en stark ställning och ett stort ansvar för bostadsförsörjningen.

Även under senare år har allmännyttiga företag svarat för huvuddelen av den numera starkt begränsade nyproduktionen av hyreslägenheter. Det är dock endast ett mindre antal företag som har byggt nya lägenheter i större omfattning och många har outhyrda lägenheter. Enligt våra bedömningar av bostadsefterfrågan kan man räkna med att efterfrågan på lägenheter i flerbostadshus utvecklas svagt under lång tid framåt på de flesta håll och att behovet av nybyggnad blir mycket begränsat. Verksamheten för allmännyttiga företag övergår alltså - liksom för andra bostadsföretag - i allt högre grad till att förvalta det befintliga beståndet och till att genom ombyggnader och andra åtgärder anpassa utbudet till förändringar av hushållens behov och efterfrågan.

Vi anser att förändringana av bostadsförsörjningen och bostadsmarknaden inte förändrar de allmännyttiga företagens roll i den sociala bostadspolitiken. Det övergripande målet för dessa företag bör även framdeles vara att genom byggande och förvaltning utan vinstsyfte skapa garantier för att alla hushåll får tillgång till lämpliga bostäder till rimliga priser. Den hyresledande uppgiften har även framdeles stor betydelse.

Allmännyttiga företag har att verka på lokala bostadsmarknader som också omfattar privat hyresrätt, bostadsrätt och egnahem. Med den begränsning som ges av självkostnadsprincipen skall de allmännyttiga företagen verka enligt normala företagsmässiga principer. De måste utveckla sitt bostadsutbud och sin förvaltning så att deras bostäder blir efterfrågade i ett marknadsläge som normalt bör kännetecknas av god tillgång på bostäder.

Allmänyttans bestånd bör kunna erbjuda bostäder som efterfrågas av hushåll med olika storlek och sammansättning och med olika ekonomiska och sociala förutsättningar. Att undvika en socio-ekonomisk särprägel i fråga om allmännyttans bostäder är ett led i bostadspolitiska strävanden att motverka segregation, men det är också en förutsättning för att företagen skall fungera väl företagsmässigt och ekonomiskt. Det innebär å ena sidan att allmännyttiga företag bör kunna erbjuda bostäder som efterfrågas av hushåll med höga anspråk och som har möjligheter att välja andra bostadsalternativ. Å andra sidan har företagen ett starkt bostadssocialt ansvar gentemot hushåll som knappast har några möjligheter att välja mellan olika bostäder eller har sociala problem. Privata hyresvärdar och bostadsrättsföreningar måste dock visa samma bostadssociala ansvar för att segregationen skall kunna motverkas och företagens ekonomiska och sociala åtaganden bli så lika som möjligt.

Att allmännyttiga företag skall ha bostäder som kan tillgodose alla typer av hushåll kan dock inte innebära att företagen skall tillgodose alla typer av hushåll i samma omfattning. Efterfrågans inriktning på olika hustyper och upplåtelseformer är olika för olika hushållstyper. Barnfamiljer efterfrågar småhus, i huvudsak med äganderätt, i större omfattning än andra och de minsta hushållen dominerar i flerbostadshus med hyres- eller bostadsrätt. Allmännyttiga företag bör dock även tillgodose efterfrågan på småhus med hyresrätt och på tillräckligt stora lägenheter och lämpliga bostadsmiljöer för barnfamiljer i flerbostadshus.

Kommunerna har, som ägare till de allmännyttiga företagen och som ansvariga för den lokala bostadspolitiken, att ta ställning till dessa företags utveckling och avgöra hur de skall verka tillsammans med enskild hyresrätt, bostadsrätt och egnahemsägande. Någon allmän regel kan inte anges för exempelvis hur stor andel av bostadsmarknaden som allmännyttiga företag bör ha för att fylla sin roll i den sociala bostadspolitiken.

6.2 Företagsstruktur, bostäder och hushåll

6.2.1 Företagens storlek

Antalet allmännyttiga företag är över 300 av vilka 276 var anslutna till riksorganisationen SABO år 1984. Dessa företags bestånd omfattade 747 000 lägenheter och beräknas motsvara omkring 90 % av hela allmännyttans bestånd. Hälften av de SABO-anslutna företagen förvaltade vardera högst 1 000 lägenheter och svarade, som framgår av tab. 6.1 för knappt en tiondel av SABO-företagens bostadsbestånd. Drygt en tiondel av företagen hade vardera mer än 5 000 lägenheter och svarade för nära 60 % av beståndet.

Tab. 6.1 SABO-anslutna företag efter antal förvaltade lägenheter år 1984.

Storleksgrupp	Företag		Andel (%) av företagens lägenheter
	Antal	%	
1- 999	141	51	9
1 000-1 999	51	18	10
2 000-4 999	51	18	21
5 000-9 999	19	7	17
10 000-	14	5	42
Summa	276	99	99

Källa: SABO-rapport nr 25.

6.2.2 Bostadsområden

En vanlig föreställning om allmännyttiga företags bostadsbestånd torde vara, att det i huvudsak finns i stora, enhetliga områden i tätorternas periferi. Det är en allt för onyanserad bild. Antalet bostadsområden är stort. De flesta är små och kan mer karaktäriseras som bostadsgrupper med ett fåtal hus än som bostadsområden. De stora områdena är relativt få, men i dessa ryms en stor del av beståndet.

En undersökning som avser förhållanden år 1978 redovisar bl.a. uppgifter om allmännyttiga företags bostadsområden med flerbostadshus. (Göran Lindberg och Kjell Sahlin: SABO-företagen och deras bostadsområden. SABO 1980). Undersökningen redovisar områdesuppgifter för ca 500 000 lägenheter i flerbostadshus, som har kunnat hänföras till rumsligt sammanhållen bebyggelse färdigställd under en viss tidsperiod.

I undersökningen avgränsades ca 2 400 områden, av vilka 73 % omfattade högst 100 lägenheter. Dessa områden omfattade endast 20 % av företagens bostadsbestånd. Antalet områden med minst 1 000 lägenheter var drygt 100, eller 5 % av samtliga. I dessa fanns 35 % av lägenhetsbeståndet, dvs. omkring 175 000 lägenheter.

Omkring 40 % av bostadsområdena hade byggts åren 1965-1974, miljonprogrammets tid, och omfattade nästan halva beståndet. Bostadsområden från denna tid var i genomsnitt större än övriga. I stora områden från denna tid var flyttningsfrekvensen högre och betalningsförsummelser vanligare än på andra håll.

Företagen redovisade också hur de bedömde varje bostadsområdes anseende i allmänhetens ögon. Enligt företagens bedömningar hade 77 % av områdena gott eller mycket gott anseende, medan 6 % angavs ha dåligt anseende. För en mellangrupp - 17 % av områdena - angavs varken gott eller dåligt anseende. Andelen negativa omdömen var större för stora än för små områden, och andelen av lägenheterna som tillhörde områden med dåligt anseende var 11 %, eller ungefär dubbelt så stor som motsvarande andel av bostadsområdena. Speciellt hög andel områden med dåligt anseende fanns bland de stora områdena från perioden 1965-1974.

För områden som angetts ha dåligt anseende grundades omdömet främst på bedömning av sociala faktorer (86 % av angivna förstahandsalternativ). I andra hand angavs yttre miljö och läge som viktiga faktorer. Klassningen gott anseende grundades främst

på positiv värdering av läge, men även sociala faktorer och yttre miljö hade relativt stor betydelse.

6.2.3 Bostadsbeståndet

Hustyper och lägenhetstyper

Det allmännyttiga beståndet består i huvudsak av flerbostadshus och småhusen utgör endast omkring tre procent av lägenheterna. Förhållandena varierar dock mellan företagen och några företag har en relativt stor småhusandel, 10-15 %.

Liksom flerbostadshusen i övrigt domineras allmännyttans bestånd av smålägenheter om högst två rum och kök. De utgör mer än hälften av lägenheterna. Andelen smålägenheter är dock, som framgår av tab. 6.2, något mindre än i privatägda hyreshus och bostadsrättsföreningar. Allmännyttans bestånd kan sägas vara ensidigt sammansatt med avseende på lägenhetsstorlekar om man jämför med hela bostadsbeståndet, men inte om man jämför med enbart flerbostadshus. De större lägenheterna finns huvudsakligen i småhus. I tätorternas småhusbestånd var således nära 80 % av lägenheterna minst fyra rum och kök år 1980.

Tab. 6.2 Lägenheter i flerbostadshus efter ägarkategori och lägenhetstyp år 1984 samt alla lägenheter i tätorter efter lägenhetstyp år 1980, %

Lägenhetstyp	Flerbostadshus år 1984				Hela beståndet i tätorter år 1980
	Allmännyttiga företag	Enskild hyresrätt	Bostadsrättsförening	Samtliga	
Högst 1 rk	19	28	21	23	17
2 rk	35	33	37	35	24
3 rk	34	26	30	30	24
4+ rk	12	13	12	12	35
Summa	100	100	100	100	100

Källor: SCB, SM Bo 1984:16 samt FoB 80. I uppgifterna för år 1984 ingår inte lägenheter i vissa specialhus. För enskilda företag och bostadsrättsföreningar ingår endast hus färdigställda före år 1983.

Lägenheter i äldre och yngre hus

Ungefär 70 % av de allmänmnyttiga företagens lägenheter har färdigställts efter år 1960 och endast 4 % har tillkommit år 1940 eller tidigare. I det nyare beståndet av flerbostadshus äger allmännyttiga företag, som framgår av tab. 6.3, mer än hälften av lägenheterna och deras andel av hyreslägenheterna är omkring 80 %. De enskilda företagen dominerar i ännu högre grad i det äldre beståndet och äger ca två tredjedelar av lägenheterna, medan allmännyttans andel är knappt en tiondel.

Tab. 6.3 Lägenheter i flerbostadshus efter byggnadsperiod och ägarkategori år 1984, %

Ägarkategori	Byggnadsperiod			Samtliga	
	- 1940	1941-60	1961- *	1000-tal	%
Enskilda företag	67	29	15	566	29
Allm. företag	9	34	56	801	41
Bostadsrättsför.	20	36	28	578	29
Övriga	4	1	1	30	2
Summa	100	100	100	1975	101
1000-tal lgh	356	638	981	1975	.

* För allmännyttiga företag ingår hus färdigställda senast i februari 1984, för övriga företag ingår hus färdigställda senast under år 1982.

Källa: SCB, SM Bo 1984:16.

De allmännyttiga företagens låga andel lägenheter i det äldre beståndet är ett tecken på att de i allmänhet också är svagt representerade i centrala lägen. Förhållandena i detta avseende kan dock variera mellan olika kommuner beroende på i vilken omfattning nya hus har byggts i äldre områden och ägs av allmännyttan. Även i andra avseenden finns stora skillnader mellan regioner och kommuner.

I tab. 6.4 kan konstateras att enskilda företag är den dominerande ägargruppen i alla regioner och kommungrupper då det gäller äldre flerbostadshus. Allmännyttiga företag har en stor andel endast i Storgöteborg. Det gäller dock där i huvudsak ombyggda hus i halvcentrala lägen.

Det äldre beståndets betydelse för bostadsförsörjningen är också mycket olika i olika kommuner. Mer än 40 % av landets lägenheter i äldre flerbostadshus finns således i Storstockholm och utgör där drygt 30 % av alla lägenheter i flerbostadshus.

Tab. 6.4 Lägenheter i flerbostadshus byggda år 1940 eller tidigare efter ägarkategori i olika regioner/kommuntyper

Ägarekategori, byggnadsperiod	Stor-stock-holm	Stor-göte-borg	Övriga kommuner minst 75 000 inv	Övriga kommuner mindre än 75 000 inv	Riket
Antal lgh, 1000-tal	154	46	87	69	356
Därav i % ägda av					
Enskilda	63	61	67	80	67
Allm. företag	9	28	3	3	9
Bostadsrättsför.	27	11	25	6	20
Övriga	1	..	5	12	4

Källa: SCB, SM Bo 1984:16

6.2.4 Hushållen

Då det gäller hushållsstrukturen finns den stora skillnaden, som framgår av tab. 6.5, mellan flerbostadshus och egnahem. Inom flerbostadshusen finns, påtagliga skillnader mellan ägarkategorierna. Andelen barnfamiljer är i allmännyttans bestånd 28 % mot 16-17 % i hus med enskild hyresrätt eller bostadsrätt.

Tab. 6.5 Hushållstyper i flerbostadshus efter ägarkategori och i egnahem år 1982, %

Hushållstyper	Flerbostadshus			Egnahem
	Allmännyttiga företag	Enskild hyresrätt	Bostadsrätt	utom jordbruk m.m.
En person	44	55	47	7
Endast makar/sambo	23	25	30	27
1 vuxen och barn - 17 år	9	5	4	1
Övriga med barn - 17 år	19	11	13	52
Övriga utan barn - 17 år	5	4	6	12
Summa	100	100	100	100

Källa: SCB, BHU 1982

Skillnaderna ifråga om hushållsstruktur i flerbostadshus torde till stor del förklaras av att också lägenheternas storleksfördelning och ålder är olika. Allmännyttan har större andel lägenheter om minst tre rum och kök och betydligt yngre hus än övriga. I större lägenheter och yngre hus är andelen barnfamiljer större än i det övriga beståndet och de redovisade uppgifterna ger således inget belägg för att skillnaderna i hushållsstruktur beror av företagsformen.

Då det gäller hushållens inkomstfördelning synes det mest påfallande vara, att andelen hushåll med relativt goda inkomster är låg i allmännyttiga företag och att detta gäller alla typer av hushåll. För hushåll med makar eller samboende framgår detta av följande uppgifter ur bostads- och hyresundersökningen 1982 (BHU). Uppgifterna avser parens sammanräknade inkomst år 1982.

Andel (%) hushåll med minst 150 000 kr inkomst år 1982

	Allmännytt. företag	Enskild hyresrätt	Bostadsrätt	Egnahem
Hushåll utan barn	23	31	39	48
Hushåll med barn	19	34	38	46

Hushåll med låg inkomst förekommer i ungefär samma omfattning i allmännyttans och i privata hyreshus (12-15 % med inkomst under 80 000 kr.). Det är således mellanskiktet (80 000-150 000 kr.) som är större i allmännyttan. Inkomstuppgifterna tyder på, att de allmännyttiga företagens utbud är mindre attraktivt för hushåll med goda resurser, även om de efterfrågar hyresrätt.

6.2.5 Företagens ekonomi

I kap.5 av delbetänkandet (SOU 1984:35) har lämnats en översiktlig redogörelse för de allmännyttiga företagens ekonomi. Framställningen begränsas därför här till några kompletteringar och kommentarer.

På grund av bl.a. självkostnadsprincipen och den höga belåningsgraden kan allmännyttiga företags verksamhet inte i alla avseenden bedömas på samma sätt som privata. De allmännyttiga företagen redovisar således i allmänhet nollresultat för hela verksamheten. Fastighetsförvaltningen visar i många fall underskott som täcks av överskott i andra verksamheter, t.ex. finansförvaltning. Under senare år har fastighetsförvaltningen i många företag visat underskott på grund av onormalt stort antal outhyrda lägenheter. Till en del har sådana hyresförluster täckts genom tillskott av kommunerna. Det är alltså fråga om kommunala ägartillskott av samma karaktär, som även andra företagsägare nödgas göra i motsvarande situationer för att bevara företagen. Under år 1983 redovisade således SABO-företagen i genomsnitt ett totalt hyresbortfall för bostäder av 12,63 kr/m2 bostadsyta, varav drygt 4 kr. täcktes av kommunala bidrag.

I delbetänkandet konstaterades att de allmännyttiga företagen har kunnat täcka kostnaderna för kapital och löpande drift med hyresintäkter. Hyresintäkterna har dock för företagen i genomsnitt inte varit tillräckliga för att helt tillgodose ett på lång sikt tillfredsställande underhåll. Avsättningen till underhållsfonder har varit för låg eller underhållet har blivit eftersatt. Möjligheterna att finansiera periodiskt underhåll har dock numera förbättrats genom införande av statligt räntestöd till kostnaderna för vissa åtgärder. Förutsättningarna att täcka även kostnaderna för ett tillräckligt underhåll torde således numera vara tillfredsställande.

De allmännyttiga företagens långfristiga finansiering baseras på mycket hög belåningsgrad och ett litet eget kapital. Det egna kapitalet har ökat under senare år, men utgjorde dock i SABO-företagen år 1983 endast 1,6 % av anläggningstillgångarna eller 22 kr/m2. På grund av inflationen urholkas det egna kapitalet i förhållande till omsättningen, eftersom förvaltningskostnaderna ökar. År 1983 motsvarade det egna kapitalet således endast omkring en månads hyresintäkter - ca 1,25 miljarder kronor - eller knappt två års hyresbortfall av samma storlek som år 1983.

Företagens kortsiktiga betalningsberedskap, likviditeten, har förbättrats under senare år. Likviditeten är dock genomsnittligt låg och utgjorde år 1983, efter justering för vissa ej utnyttjade krediter, 125 % av de kortfristiga skulderna. Skillnaderna mellan företag är dock betydande.

Som krav för räntebidrag till kostnader för vissa underhållsåtgärder m.m. gäller numera att allmännyttiga företag skall ha en konsolideringsfond, som motsvarar minst två procent av fastighetskapitalet. Företagens egna kapital ökar således. Häremot skall dock ställas ökad upplåning och eventuell minskad avsättning till underhållsfonder. Det är således svårt att bedöma i vilken grad fonderingskraven kommer att öka företagens stabilitet.

6.3 Behov av förändringar

I viktiga avseenden har de allmännyttiga företagen väl kunnat fylla sina uppgifter i den sociala bostadspolitiken. De har byggt upp ett stort bestånd av moderna lägenheter som ger goda bostadsförhållanden. Företagen har också fortsatt att bygga nya bostäder för att erbjuda ett tillräckligt utbud även sedan bostadsmarknaden nått en volymmässig balans och nybyggnad blivit mer riskbetonad. Allmännyttiga företag har också fått stor betydelse som hyresledande.

Utvecklingen av bostadsefterfrågan och bl.a. utrymmesstandarden har dock medfört att de allmännyttiga företagen numera, och än mindre framdeles, inte i tillräcklig grad kan tillgodose alla typer av hushåll. Företagen kan inte i tillräcklig grad erbjuda större lägenheter än tre rum och kök vare sig i flerbostadshus eller småhus. De flesta företag har ett mycket begränsat utbud av bostäder i tätorternas centrala delar. Även i andra områden saknar företagen ofta attraktiva bostäder som efterfrågas av hushåll som har höga anspråk och möjligheter att välja mellan olika bostadsalternativ.

Områdesvis är de allmännyttiga företagens bestånd ensidigt sammansatt bl.a. med avseende på lägenheternas storleksfördelning vilket bidrar till en ensidig hushållssammansättning i såväl demografiskt som socio-ekonomiskt avseende.

Inom de allmännyttiga företagen pågår nu ett omfattande arbete med att utveckla förvaltning och boendeinflytande i syfte att bättre tillgodose hyresgästerna och stärka den allmännyttiga hyresrätten. Åtgärderna inriktas på att bättre tillgodose olika hushålls behov och önskemål och att öka valfriheten då det gäller bl.a. underhåll och lägenhetsstandard. Vi ser denna utveckling mot en mer flexibel och serviceinriktad förvaltning som en angelägen uppgift för alla allmännyttiga företag.

Vi har i kap. 3 behandlat segregationsproblem. Sådana problem berör till stor del de allmännyttiga företagen och för att motverka segregationen behövs i många fall stora insatser som bl.a. gäller ombyggnad, miljöförbättringar och utveckling av företagens förvaltning. I följande avsnitt tar vi upp frågor om förändring och komplettering av allmännyttans bestånd så att det bättre skall kunna tillgodose behov och efterfrågan för alla typer av hushåll, motverka segregation i bostadsområdena och öka allmännyttans inflytande på vissa delar av bostadsmarknaden. Det gäller förändring områdesvis av beståndet främst med hänsyn till lägenheternas storleksfördelning, förvärv av flerbostadshus i det äldre beståndet och förvärv av småhus.

6.4 Lägenhetssammansättning i befintliga områden

6.4.1 Inledning

De bostadssociala motiven för att förändra lägenhetssammansättningen i befintliga bostadsområden är främst att skapa förutsättningar för en allsidigare hushållsstruktur. I regel gäller det att ge större hushåll möjlighet att finna tillräckligt stora lägenheter utan att byta bostadsområde. Det kan dock också förekomma att utbudet av smålägenheter är för litet.

Behovet av större lägenheter gäller inte bara de större hushållen. Det kan också gälla t.ex. pensionärer som vill flytta från småhus och efterfrågar lägenheter med god utrymmesstandard. Ett skäl att förändra lägenhetsutbudet kan också vara att allmännyttiga företag ska kunna erbjuda bostäder som tillgodoser hushåll med höga anspråk eller speciella krav på bostaden.

I vissa fall kan lägenhetfördelningen behöva ändras då husen av andra skäl behöver byggas om och goda lösningar inte kan åstadkommas utan att lägenheter slås ihop. Det kan exempelvis förekomma vid installation av hiss eller vid genomförande av andra åtgärder för att förbättra tillgängligheten.

6.4.2 Efterfrågesynpunkter

Utvecklingstendenser

Om befintliga områden skall kunna kompletteras med större lägenheter måste det finnas efterfrågan på sådana lägenheter i området. Förutsättningarna är i detta avseende mycket olika och även då det finns efterfrågan är förutsättningarna för att tillgodose den olika.

På många håll kan man räkna med att efterfrågan på lägenheter i flerbostadshus totalt sett förblir i stort sett oförändrad eller minskar. Det begränsar möjligheterna att komplettera befintlig bebyggelse med nybyggnad eller tillbyggnader som ökar lägenhetsantalet. Ombyggnad av befintliga hus är då det som ligger närmast till hands, om man vill undvika överskottsproblem.

Vår allmänna bedömning är att efterfrågan på lägenheter om minst fyra rum och kök totalt sett kommer att öka på lång sikt och att efterfrågan på mindre lägenheter minskar. Efterfrågan på större lägenheter avser dock till stor del småhus och de allmänna bedömningarna ger knappast någon ledning då det gäller olika kommuner och bostadsområden.

Efterfrågan på större lägenheter blir i hög grad beroende av, om det bostadspolitiska stödet till barnfamiljer blir tillräckligt för att de skall kunna förbättra sin utrymmesstandard i samma grad som andra hushåll. Även framdeles kommer ett icke obetydligt antal barnfaminjer att bo i flerbostadshus. Om dessa får möjlighet till samma utrymmesstandard som i småhusen ökar behovet av stora lägenheter väsentligt i flerbostadshusen.

Remissyttranden över vårt delbetänkande och kontakter med bl.a. allmännyttiga företag visar att det finns mycket delade meningar om möjligheterna att öka andelen större lägenheter i flerbostadshus. I vissa fall ifrågasätts, om utvecklingen av efterfrågan ens på lång sikt ger sådana möjligheter. Efterfrågan på större lägenheter förutsätts då bli inriktad på småhus, främst med äganderätt. Bedömningarna synes i hög grad vara påverkade av den nuvarande stora efterfrågan på smålägenheter och svårigheterna att i vissa lägen hyra ut lägenheter om tre- eller fyra rum och kök. I vissa företag anser man sig dock ha konstaterat en stor efterfrågan på lägenheter om minst fyra rum och kök. Det har också getts exempel på, att det inom ett företag kan råda brist på stora lägenheter i vissa områden och överskott i andra. Områdenas läge synes ha avgörande betydelse.

Det går knappast att generellt bedöma förutsättningarna från efterfrågesynpunkt, då det gäller att förändra lägenhetsstrukturen i de allmännyttiga företagens områden. Problemen måste bedömas på områdesnivå och ses på mycket lång sikt. I vissa områden finns uppenbart en efterfrågan från hushåll som vill bo kvar och ha större lägenheter. Det gäller dock ofta attraktiva områden, där det åtminstone på kort sikt kan finnas stor efterfrågan även på smålägenheter.

Hyressättning för olika lägenhetstyper

Hyressättningen för olika lägenhetstyper har givetvis stor betydelse för efterfrågans inriktning. Vid nybyggnad bestäms hyresfördelningen i regel enligt en schablonmetod för kostnadsfördel-

ning som har utarbetats av SABO och Hyresgästernas Riksförbund. På grund av att hyreshöjningar sedan ofta görs med samma belopp i kronor per m2 för olika lägenhetstyper kan dock fördelningen med tiden komma att förändras.

En studie av hyressättningen i storstäderna (Sven Bergenstråhle: Bruksvärdering och hyressättning i Stockholm, Göteborg och Malmö. Byggforskningsrådet R 162:1984) tyder på att de större lägenheterna, vid jämförelse med schablonberäkningarna, har för höga hyror i förhållande till smålägenheter. Uppgifter för hela riket visar också små skillnader i hyra per m2 mellan mindre och större lägenheter. År 1982 var kvadratmeterhyran för fyra rum och kök endast omkring fem procent lägre än för ett rum och kök i hus från 1950- och 1960-talen. I senare årgångar var skillnaden omkring sju procent. Avgifterna för bostadsrätt var avsevärt mer differentierade och i både äldre och yngre hus hade fyrarumslägenheter omkring 15 % lägre årsavgift per m2 än ett rum och kök. Problemet har uppmärksammats i hyresförhandlingarna och det pågår en fortlöpande omprövning av hyresfördelningen.

Vi vill betona att hyresfördelningen mellan olika lägenhetstyper är en viktig faktor som påverkar efterfrågans inriktning. Om större lägenheter missgynnas vid hyresfördelningen medför detta att hyreshöjningen för att få ytterligare ett rum blir stor. Detta försvårar en höjning av utrymmesstandarden. Större lägenheter i flerbostadshus blir också dyra i förhållande till egnahem. Det försämrar förutsättningarna för att även större hushåll skall efterfråga bostäder i flerbostadshus.

Hyresfördelningen mellan olika lägenhetstyper påverkar således möjligheterna att uppnå bostadspolitiska mål ifråga om såväl utrymmesstandard som lägenhets- och hushållsfördelning i olika hustyper och bostadsområden. Vi anser därför att denna fråga måste ägnas stor uppmärksamhet.

Förhållandena har förändrats i många avseenden sedan de nu använda principerna för hyresfördelning utarbetades. De små skillnaderna i hyra per m2 för olika lägenhetstyper tyder på att

principerna behöver omprövas. En sådan prövning är en uppgift för parterna på hyresmarknaden och berör även privata hyreshus. På grund av sin hyresledande uppgift har dock de allmännyttiga företagen ett särskilt ansvar.

6.4.3 Ombyggnad

I många fall är ombyggnad det som ligger närmast till hands och kanske den enda möjligheten att ändra lägenhetsfördelningen i ett område. Det har dock framförts åtskilliga erinringar mot ombyggnader på grund av sociala konsekvenser och tekniska och ekonomiska svårigheter.

Lägenhetssammanslagningar medför att antalet smålägenheter minskar och att några hushåll måste flytta. Det kan strida mot önskemål att främja kvarboende för äldre hushåll. Likaså kan sammanslagningar strida mot önskemål om varsam ombyggnad med små ingrepp. En synpunkt som har framhållits är också, att hyresgästföreningen kan avstyrka sammanslagning med hänsyn till konsekvenserna för de kvarboende. Ett problem är, att det i områden där efterfrågan på större lägenheter skulle möjliggöra ombyggnader också ofta finns stor efterfrågan på smålägenheter, åtminstone på kort sikt.

Överväganden och förslag

Lägenhetssammanslagningar skulle underlättas, om enstaka förändringar kunde genomföras efterhand som möjligheter uppkommer på grund av flyttningar. Ingreppen vid varje tillfälle skulle då kunna bli relativt små och fördelarna för hyresgästerna betydande.

Nuvarande regler för bostadslån till ombyggnad torde i de flesta fall göra det möjligt att belåna även enstaka sammanslagningar av lägenheter. Det är dock en administrativt krånglig väg med många lån, varför den knappast blir utnyttjad. För att stimulera

ombyggnad genom fortlöpande lägenhetssammanslagningar föreslår vi en förenklad finansiering. I stället för bostadslån till ombyggnad bör staten betala ett räntebidrag. Det bör motsvara det bidrag som skulle ha utgått vid bostadslån. Kapitalbehovet får företaget då täcka med egna medel eller upplåning på marknaden. Denna regel bör inte begränsas till allmännyttiga företag utan även gälla privata företag och bostadsrättsföreningar.

För statliga lån till ombyggnad krävs att bostadshusen, med vissa undantag, skall vara minst 30 år gamla. Undantag gäller bl.a. om ett område har många outhyrda lägenheter eller har betydande sociala problem. Regeringen kan besluta om undantag från 30-årsregeln i särskilda fall.

Förändring av lägenheternas storleksfördelning kan i många fall aktualiseras för hus som är yngre än 30 år. Vi föreslår därför att undantag från 30-årsregeln alltid skall gälla vid lägenhetssammanslagningar, om kommunen anser att de behövs för att åstadkomma en mer allsidig lägenhetsfördelning i ett bostadsområde. Denna regel bör gälla även för privata företag och bostadsrättsföreningar.

De tekniska problemen vid ombyggnad varierar från fall till fall och sammanhänger givetvis i hög grad med vad som är ekonomiskt rimligt. Med hänsyn till den förhållandevis enhetliga utformningen av 1950-, 1960- och 1970-talens bostadshus, borde det emellertid vara möjligt att mera generellt utreda de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för en förändrad lägenhetssammansättning. En sådan utredning skulle kunna göras av bostadsstyrelsen med syfte att ge exempel och stöd för projektering.

6.4.4 Tillbyggnad och nybyggnad

I vissa fall kan såväl tillbyggnad som nybyggnad av hus vara möjliga åtgärder för att förändra lägenhetssammansättningen. Det pågår redan en utveckling i denna riktning och utvecklingsarbetet bör på sikt ge nya möjligheter. Exempel på sådana tillbyggnader

med relativt små ingrepp är att lägenheter i markplanet byggs till. Genom att i samband med sådana tillbyggnader planera utemiljön och förbättra markkontakten kan en av småhusens kvaliteter åstadkommas. Andra exempel är tillbyggnad vid gavlar, varvid det också kan vara möjligt att åstadkomma hisskontakt för flera lägenheter.

Vi har tidigare framhållit att möjligheterna till komplettering genom nybyggnad på många håll torde bli starkt begränsade. I attraktiva områden kan lägenheterna visserligen bli efterfrågade, men det ökar risken för överskott och försämring av bostadsmiljön i andra områden.

Även om möjligheterna till nybyggnad av flerbostadshus med större lägenheter blir mycket begränsade kan det finnas efterfrågan på småhus även med hyresrätt. Småhusbyggande inom eller i nära anslutning till befintliga områden är en väg till komplettering som är värd att pröva i större omfattning.

6.4.5 Förnyelseplanering

Förändringar av lägenhetsutbudet i befintliga områden är en mycket långsiktig process. För att motverka en pågående utveckling mot allt ensidigare hushållsstruktur är dock förändringar ofrånkomliga i många områden. Det är därför angeläget med ett starkt engagemang från kommuner och bostadsföretag i syfte att påverka utvecklingen. Detta gäller inte bara de allmännyttiga företagens bestånd utan alla bostadsområden. De allmännyttiga företagen äger dock en mycket stor del av det bestånd som berörs och bör vara ledande i utvecklingen.

Vi anser det angeläget, att den områdesplanering som bedrivs inom kommunernas planering av bostadsförsörjningen och inom bebyggelseplaneringen i ökad grad inriktas på frågor om beståndets sammansättning och hushållsstrukturen. Kommunerna bör ha ett långsiktigt mål för förändringarna och tillsammans med företagen

verka för, att möjligheter att genomföra förändringar skapas och utnyttjas.

6.5 Förvärv av äldre flerbostadshus

6.5.1 Inledning

Allmännyttiga företags fastighetsförvärv är en kommunal bostadspolitisk fråga. Sådana förvärv bör, liksom andra åtgärder, bedömas med hänsyn till bostadsförsörjningen i stort. I vissa fall kan de ha stor betydelse för att ett allmännyttigt företag skall fungera väl och effektivt bidra till att genomföra kommunens bostadspolitik.

Att motverka ensidighet i befintliga områden och att göra dem attraktiva och lämpliga för olika typer av hushåll är en huvuduppgift för alla allmännyttiga företag. Komplettering av beståndet genom förvärv av äldre hus, främst i områden som är attraktiva på grund av läget, kan väntas bli av stor betydelse endast för vissa företag, främst i större kommuner.

Det finns flera skäl till att allmännyttiga företag bör vara väl representerade även i det äldre beståndet av hyreshus. Hushåll som i första hand värderar ett centralt läge eller en äldre bostadsmiljö bör ha möjlighet att få bostad även i ett allmännyttigt företag. Från företagens synpunkt gäller att de bör kunna erbjuda ett så allsidigt urval som möjligt åt alla som önskar hyresbostad.

Från mer allmänna såväl bostadspolitiska som företagsekonomiska synpunkter kan hävdas, att det är önskvärt att minska skillnaderna då det gäller utbud mellan privat och allmännyttig hyresrätt och mellan upplåtelseformer. För att konkurrensförhållanden ska vara lika krävs att också förhållanden som inte bestäms av företagsformen är likartade. Detta gäller bl.a. faktorer som bostadsläge och såväl fysisk som social miljö.

I vissa kommuner, främst Stockholm, kan ett ökat utbud av allmännyttig hyresrätt också vara motiverad för att motverka att bostadsrätt blir allt för omfattande i centrala stadsdelar. Det bör även där vara möjligt att få bostad för hushåll som inte kan göra en stor kapitalinsats.

Förvärv i de delar av beståndet där allmännyttan är svagt representerad är också motiverade av företagens prisledande roll. Bruksvärdesystemet blir lättare att tillämpa på privat hyresrätt, om allmännyttiga företag har jämförelseobjekt som nära överensstämmer med privata. Om det blir fråga om förändringar i bruksvärderingen, t.ex. ökning av hyran i äldre hus i förhållande till nya eller ökad differens mellan centrala och perifera lägen, kan större allmännyttigt innehav i äldre bestånd och centrala lägen ha stor betydelse. Allmännyttiga företag har ett ansvar för att beakta bostadssociala synpunkter vid hyressättningen. Vinster som uppkommer bibehålls inom bostadssektorn och kan omfördelas inom företagens bestånd.

6.5.2 Marknadens omfattning

Som framgått av avsnitt 6.2 är beståndet av äldre hyreslägenheter relativt litet i förhållande till de allmännyttiga företagens totala bostadsbestånd. Privatägda hyreshus byggda före 1940-talet omfattar omkring 240 000 lägenheter och motsvarar 30 % av det allmännyttiga beståndet. En stor del av fastigheterna torde inte vara av intresse för allmännyttig förvaltning. Det gäller exempelvis många små fastigheter, som till en del består av bostad för ägaren och lokaler för dennes verksamhet.

Omsättningen av äldre fastigheter är relativt liten och beräknas till endast några få procent av beståndet årligen. År 1983 var antalet lagfarna vanliga köp och kommunala förköp av hyresfastigheter med värdeår 1949 eller tidigare knappt 2 000 varav 1 354 avsåg hus med huvudsakligen bostäder. Den sammanlagda köpeskillingen för de sistnämnda uppgick till knappt 1 miljard kronor, dvs. i genomsnitt drygt 700 000 kr. per fastighet. De totala

förändringarna av ägarförhållandena är dock större eftersom det också sker överlåtelser av aktier i bolag som äger fastigheter.

Med hänsyn till det äldre beståndets omfattning kan förvärv av sådana fastigheter endast i få fall bli av betydande omfattning i förhållande till de allmännyttiga företagens övriga verksamhet. Mer än 40 % av lägenheterna i de äldre privatägda hyresfastigheterna finns i Storstockholm. Det är främst där och i ett fåtal andra större kommuner som större förvärv kan bli aktuella. För många allmännyttiga företag torde sådana förvärv knappast aktualiseras.

Det bör slutligen anmärkas, att ökning av allmännyttans bestånd i centrala eller av andra skäl attraktiva lägen inte alltid behöver vara begränsad till förvärv av äldre hyresfastigheter. Även i det senare byggda beståndet i sådana lägen är allmännyttan ofta svagt representerad. I vissa fall kommer givetvis också i fortsättningen nybyggnad att vara möjlig.

6.5.3 Ekonomiska förutsättningar för förvärv

Underskott vid förvärv

I några yttranden över kommitténs delbetänkande och även i andra sammanhang har framhållits, att allmännyttiga företag har svårt att förvärva äldre fastigheter. Svårigheterna kan bestå i dels att företagen inte kan prestera ett tillräckligt kapital, dels att de inte kan täcka förluster som ofta uppkommer under en följd av år efter förvärvet. Höga fastighetspriser framstår som det största problemet och det har också framhållits att priserna höjs, då allmännyttiga företag visar intresse för köp.

I första delen av delbetänkandet (SOU 1984:35, s. 177 ff) har redovisats undersökningar som visar att privata hyresfastigheter genomsnittligt ger en låg direktavkastning. Det egna kapitalet kan ofta inte förräntas under en period av 5-10 år efter ett

förvärv. Det som gör fastighetsinnehavet lönsamt kan då vara dels en framtida högre avkastning, dels försäljningsvinster. För vissa fastighetsägare kan också faktorer utanför fastighetsförvaltningen ha stor betydelse för det pris som betalas för en fastighet, t.ex. köparens behov av bostad eller lokaler, sysselsättning i byggande eller förvaltning o.d.

Allmännyttiga företag har en särställning på grund av bl.a. självkostnadsprincipen, att bostadsförvaltning är deras helt dominerande verksamhet och att de har ett särskilt ansvar för hyresnivån. Företagen kan på grund av sin roll i bostadspolitiken inte heller göra fastighetsköp som har karaktär av kapitalplacering med sikte på framtida värdestegring och god förräntning eller försäljningsvinst.

Självkostnadsprincipen har i allmänhet tolkats så att kostnader och intäkter skall balanseras för företaget i dess helhet. Överskott för vissa fastigheter eller verksamheter - t.ex. finansförvaltning eller främmande tjänster - utnyttjas ofta som omfördelning eller begränsning av hyresnivån. Förhållandena skiftar dock. Åtskilliga företag med god uthyrningssituation har kunnat bygga upp en god likviditet.

Om ett allmännyttigt företag under en period inte kan täcka kostnaderna för en förvärvad fastighet med hyror för denna, innebär det - enligt självkostnadsprincipen - att underskottet måste täckas av andra hyresgäster eller av ägaren/kommunen. Detta gäller både om fastigheten helt har finansierats med lån och om den delvis har finansierats med eget kapital, som ger onormalt låg avkastning.

Allmännyttiga företag skiljer sig från andra också när det gäller beskattningen. Enskilda personer som äger fastigheter kan ofta räkna med att ett tillfälligt underskott minskar skatten på andra inkomster och därför får mindre betydelse. Å andra sidan beskattas framtida avkastning. Även avskrivningsreglerna kan i vissa fall ha betydelse. Beskattningen kan också ha stor betydelse för det pris som betalas vid bostadsrätt, förutsatt att höga kostna-

der vid ett fastighetsförvärv helt eller delvis finansieras med medlemsinsatser. Medlemmarna kan låna till insatsen och får då avdragsgilla räntor, eller de kan använda besparingar som ger en obeskattad avkastning i form av lägre årsutgift. I vissa fall kan också förmögenhetsbeskattning påverka det ekonomiska resultatet för både enskilda fastighetsägare och bostadsrättshavare.

Temporära underskott för nyförvärvade fastigheter medför problem, som delvis kan hänföras till att allmännyttiga företag inte får någon effekt av underskottsavdrag vid beskattning. Vi behandlar denna fråga i avsnitt 6.5.4.

Den hyresledande uppgiften

De allmännyttiga företagens hyresledande uppgift torde i hög grad påverka deras förutsättningar för att agera på fastighetsmarknaden. Man kan tänka sig att företagen, lika väl som enskilda, främst skulle utgå från en marknadsmässig bedömning vid fastighetsförvärv. Om ett företag bedömer att en fastighet framdeles kan ge vinst genom hyreshöjningar skulle de kunna förvärva den. Deras problem skulle, liksom för andra köpare, vara begränsat till att skaffa investeringskapitalet och att balansera ett tillfälligt underskott.

På grund av sin prisledande ställning kan företagen i många fall inte begränsa sig till en företagsekonomisk bedömning. Om hyrorna höjs i ett allmännyttigt företag exempelvis i centrala lägen ökar också andra hyror som en följd av bruksvärdesprincipen. Det leder också till höjda fastighetspriser.

Den prisledande rollen kan ofta ställa allmännyttiga företag i ett svårt dilemma vid fastighetsförvärv. Den innebär att de måste vara restriktiva i sina kalkyler och får svårt att komma in på marknaden. Problemet är störst i storstäderna och särskilt i områden där fastighetspriserna drivs upp av stor efterfrågan på bostadsrätter med höga förvärvs- och överlåtelsepriser.

Behov av insatskapital

Förvärv av äldre fastigheter finansieras i allmänhet till en del genom övertagande av befintliga lån och till en del genom ny upplåning eller insats av köparen. Om ett allmännyttigt företag övertar ett statsbelånat hus kan företaget få bostadslån till förvärv. Det innebär att bostadslånets storlek ökar till 100 % av det ursprungliga låneunderlaget. Garanterad ränta fastställs till den nivå som gäller då lånet övertas. I regel har dock äldre fastigheter inga eller endast små bostadslån, t.ex. endast för ombyggnad. Förvärvspriserna ligger också avsevärt över låneunderlaget, varför bestämmelsen har relativt liten betydelse.

Fastighetsöverlåtelser sker ofta vid en tidpunkt då husen antingen inom kort behöver byggas om eller står inför ett större periodiskt underhåll. Den nye ägaren behöver alltså, utöver förvärvskapitalet, ofta investeringskapital för ombyggnad eller medel för att genomföra underhåll. Finansieringsförutsättningarna skiljer sig i de två fallen.

Ett allmännyttigt företag som skall bygga om en nyförvärvad fastighet kan erhålla bostadslån till ombyggnadskostnaden och i låneunderlaget kan även förvärvskostnaden ingå helt eller delvis. Kortsiktigt behöver företaget ett rörelsekapital under en tid till dess ombyggnaden kommer igång och byggnadskreditiv kan lyftas. Förutsättningarna kan variera i hög grad från fall till fall och är bl.a. beroende av i vilken grad kommunen medverkar i förvärvet, t.ex. i fall av planmässig områdesförnyelse.

Om husen inte skall byggas om har företaget att med eget kapital eller oprioriterad upplåning täcka skillnaden mellan köpeskilling och befintliga lån. För kostnader till periodiskt underhåll kan företaget erhålla räntebidrag oavsett om underhållet finansieras med lån eller egna medel.

Vid kontakter med företag har kapitalanskaffningen för fastighetsförvärv inte framställts som något stort problem. Företagen

har i allmänhet goda lånemöjligheter som vid behov även kan förstärkas med kommunal borgen. I vissa fall kan företagen utnyttja egna medel. Andra möjligheter är att företagen säljer fastigheter som är lågt belånade i förhållande till marknadsvärdet eller att ägaren, kommunen, tillskjuter kapital. I avsnitt 7.2 diskuterar vi allmänt företagens behov av eget kapital och tar också upp frågan om försäljning av fastigheter. Vi föreslår inga statliga åtgärder för att underlätta kapitalanskaffningen.

6.5.4 Förslag

Skattekompensation

Fastighetspriser och lönsamhet i förvaltningen påverkas i hög grad av bl.a. inflation. Det går därför inte att dra några bestämda slutsatser om framtida förutsättningar för fastighetsförvärv på grundval av studier som avser en period med stark inflation och stora förändringar i övrigt på bostadsmarknaden. På grund av fastighetsmarknadens karaktär torde man dock normalt ha att räkna med, att fastighetsförvärv ofta görs till priser som kortsiktigt ger svag lönsamhet eller förluster. Om allmännyttiga företag skall kunna hävda sig, måste de alltså ha ekonomiska förutsättningar för en sådan marknad. Vi anser att sådana förutsättningar i allt väsentligt måste skapas inom företagen. De måste således bygga upp en soliditet som gör det möjligt att klara temporära underskott vid exempelvis fastighetsförvärv.

Vi anser dock att allmännyttiga företag har en sämre situation än bostadsrättshavare och de flesta enskilda fastighetsägare på grund av att ränteavdrag resp. underskott för dessa grupper minskar skatten på andra inkomster. Schematiskt kan man räkna med att allmännyttiga företags ekonomi drabbas ungefär dubbelt så hårt av underskott för en nyförvärvad fastighet som då det gäller enskilda fysiska personer med andra inkomster än fastigheten. Det samma kan gälla ifråga om bostadsrätt, om förvärvet till väsentlig del finansierats med insatser av bostadsrättshavarna. Vi föreslår att allmännyttiga företag kompenseras för skillna-

derna i beskattning genom ett bidrag, nedan betecknat "skattekompensation".

Skattekompensation bör utgå endast då allmännyttiga företag förvärvar flerbostadshus från enskild ägare och om huset är beläget i område med tät bebyggelse av flerbostadshus och där lägestillägg kan utgå vid beräkning av låneunderlag för bostadslån. Förvärv av hus som nybyggts eller byggts om i väsentlig grad under senare år - t.ex. de senaste fem åren - bör inte ingå. Förvärv av ett fastighetsbolag bör jämställas med köp av enskilda fastigheter till den del förvärvet avser bostäder och det allmännyttiga företaget blir ensam ägare.

En kompensation för skatteskillnader bör inte utformas med hänsyn till förlustens storlek i varje enskilt fall. Det skulle kunna påverka hyreskalkyler och prisbud på ett inte önskvärt sätt. Vi föreslår därför en schablonmässig kompensation i form av räntebidrag. Det kan i vissa fall innebära överkompensation och i andra fall underkompensation.

Det är svårt att bedöma hur stora underskott som vanligen uppkommer det första året efter ett förvärv. Vi har dock antagit - då det gäller fastigheter som inte köps med sikte på omedelbar ombyggnad i stor omfattning - att hyrorna förräntar driftkostnader samt 70 % av fastighetskapitalet. Om räntekravet för det återstående kapitalet är 12 %, uppgår underskottet då till 3,6 % av köpeskillingen. Om köpeskillingen är t.ex. 1 500 kr/m^2 bostadsyta motsvarar underskottet 54 kr/m^2. Vi föreslår att hälften av en så stor förlust kompenseras med ett bidrag. Bidraget bör minska år för år och upphöra efter relativt kort tid med hänsyn till att fastighetens resultat efterhand förbättras. Uppgifter om enskild fastighetsförvaltning tyder på att fastigheterna ger nollresultat eller vinst efter fem till tio år. Med hänsyn till att allmännyttiga företag totalt sett inte skall ge vinst som blir beskattad synes det rimligt att schablonmässigt räkna med att underskottet upphör efter fem år.

Från administrativ synpunkt skulle det vara enklast att utforma skattekompensationen som ett engångsbidrag eller att fastställa bidraget till en viss procent av köpeskillingen och minska beloppet med t.ex. en femtedel för varje år. Vid ränteförändringar skulle dock kompensationen vid ett sådant förfarande bli större eller mindre än som avsetts från början. Vi föreslår därför att bidraget beräknas på ett bidragsunderlag som under förvärvsåret och det följande året utgör 30 % av köpeskillingen. Bidragsunderunderlaget minskas under vart och ett av de följande åren med en femtedel, dvs. till 24 % av köpeskillingen år två och 18 %, 12 % och 6 % följande år. Bidraget kan då beräknas enligt samma regel som gäller räntebidrag till vissa förbättringsåtgärder, dvs. bidragsunderlaget multiplicerat med hälften av en räntesats som är 1,5 procentenheter högre än statslåneräntan (1983:974 §§ 13-14).

Statens utgifter kan inte bedömas med större säkerhet men kan dock beräknas bli relativt små. Om man antar att köpen årligen uppgår till 100 milj. kr. skulle utgiften vid 12 % ränta bli 1,8 milj. kr. det första året och drygt 5 milj. kr. det femte året. En rambegränsning av bidragen skulle medföra administrativa problem och vi anser att de med hänsyn till den sannolikt ringa omfattningen, bör beviljas utan sådan begränsning.

Bidragsärenden bör handläggas av länsbostadsnämnderna efter yttrande av kommunen. Länsbostadsnämnden skall fastställa bidragsunderlag och beslut om bidrag. I bidragsunderlaget bör ingå köpeskilling för bostäder och lokaler som kan ingå i låneunderlag för bostadslån. Om köpeskillingen omfattar ersättningar, som inte utgör bidragsunderlag och inte kan särredovisas exakt, får länsbostadsnämnden göra en skälig fördelning.

Förvärv då hyresgäster önskar övergå till bostadsrätt

Enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt har hyresgäster, med vissa undantag, rätt att förvärva hyresfastigheten genom en bostadsrättsförening. Om minst två tredjedelar av hyresgästerna

förklarat sig intresserade av ombildning till bostadsrätt och bostadsrättsföreningen har anmält intresset till inskrivningsmyndigheten, får ägaren inte överlåta huset utan att först erbjuda det till bostadsrättsföreningen (hembud).

Lagen gäller inte om säljaren är staten, kommun, landsting, kommunalförbund, allmännyttigt företag eller aktiebolag som ägs av kommun eller landsting. Om exempelvis ett allmännyttigt företag vill köpa en fastighet för vilken hembudsskyldighet finns har dock bostadsrättsföreningen företräde.

Hyresgästers rätt att ombilda hyresrätt till bostadsrätt vid överlåtelse av enskilt ägda hyreshus ökar deras möjligheter att byta upplåtelseform utan att flytta. En grupp av hyresgäster kan således få ett stort direkt inflytande över sina bostadsförhållanden.

Bostädernas fördelning på upplåtelseformer bör dock inte ses enbart med hänsyn till dem som bor i en viss fastighet, utan bör också ses som en kommunal bostadspolitisk fråga. Det kan för kommunen exempelvis vara angeläget att bidra till ett tillräckligt utbud av hyreslägenheter i ett bostadsområde för att motverka segregation på grund av stora krav på kapitalinsatser för bostadsrätt. Den nuvarande lagstiftningen om hembud till bostadsrättsförening begränsar kommunens möjligheter att påverka fördelningen på upplåtelseformer genom att kommunen själv eller ett allmännyttigt företag förvärvar en fastighet.

För att öka det kommunala inflytandet föreslår vi att överlåtelse får ske utan hembud till bostadsrättsföreningen om köparen är kommunen eller ett allmännyttigt företag. En sådan ändring skulle innebära att en kommunal bostadspolitisk bedömning ges företräde framför hyresgästernas intresse i det enskilda fallet.

6.6 Småhus med hyresrätt

6.6.1 Inledning

De allmännyttiga företagens småhusbestånd omfattar omkring 20 000 lägenheter, dvs. endast några procent av deras totala bestånd. Allmännyttan har alltså små möjligheter att tillgodose barnfamiljer eller andra hushåll, som vill bo i småhus men inte har möjlighet att förvärva dem med äganderätt eller bostadsrätt.

Nybyggnad av småhus med hyresrätt förekom i mindre omfattning under 1950-talet och början av 1960-talet. Produktionen upphörde sedan nästan helt på grund av att hyresrätt blev ekonomiskt oförmånligare i förhållande till äganderätt. De ekonomiska förutsättningarna har nu förändrats och de senaste åren har byggts småhus med såväl bostadsrätt som hyresrätt. Under 1980-talet har i genomsnitt färdigställts omkring 2 000 småhus med hyresrätt årligen, varav större delen byggts av allmännyttiga företag. Vi har tidigare (6.4.4) framhållit att byggande av småhus med hyresrätt kan vara en lämplig form för att komplettera områden med flerbostadshus och småhus med hyresrätt kan givetvis också byggas i andra områden. Eftersom nyproduktionen beräknas bli låg är dock möjligheterna att härigenom öka utbudet av småhus med hyresrätt mycket begränsade.

6.6.2 Förvärv av äldre småhus

Motiv för förvärv

Vi anser att det finns skäl att pröva möjligheterna för att även i det befintliga småhusbeståndet öka utbudet av bostäder med allmännyttig hyresrätt.

I kap. 4 har vi föreslagit ett stöd till vissa barnfamiljer för att de skall kunna förvärva äldre egnahem. Samma skäl som där har anförts motiverar att sådana hus också bör kunna förvärvas för upplåtelse med hyresrätt till rimliga hyror. Med hyresrätt får

barnfamiljer möjlighet att bo där, även om de saknar insatskapital och har relativt låga inkomster.

Äldre småhushåll som vill flytta från småhus har nu ofta problem både med försäljning och med anskaffning av annan bostad. Om allmännyttiga företag kunde förvärva husen för uthyrning skulle sådana problem kunna lösas lättare. Företagen bör kunna erbjuda lämpliga bostäder i sitt eget bestånd och hyra ut småhusen till hushåll som behöver större lägenheter. Det skulle bidra till ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet och till en jämnare fördelning av utrymmesstandarden.

En inbrytning med hyreslägenheter i befintliga småhusområden skulle också bryta koncentrationen av nästan enbart äganderätt och bidra till en mer allsidig social sammansättning även i småhusområden. Från bostadssociala synpunkter finns det inga skäl för att en viss form av boende skall kunna erbjudas i endast en upplåtelseform i någon del av bostadsbeståndet. Valmöjligheter bör finnas även för dem som önskar bo i äldre småhus.

Det är ett viktigt mål för bostadspolitiken att åstadkomma ekonomisk neutralitet mellan upplåtelseformerna. Detta har i stort sett uppnåtts då det gäller nya hus. Vid förvärv av äldre hus medför dock skattereglerna att egnahemsägande blir den enda ekonomiskt möjliga upplåtelseformen, om inte ränteläget är mycket lågt. Neutralitetsmålet är ett viktigt motiv för att genom finansieringsåtgärder öka möjligheterna till förvärv och upplåtelse av äldre småhus med hyresrätt.

Ekonomiska förutsättningar

Med nuvarande skatte- och finansieringsförutsättningar skulle kapitalkostnaden vid hyresrätt bli nästan dubbelt så hög som vid äganderrätt, eftersom nära hälften av egnahemsägarens räntekostnad blir avdragsgill vid beskattningen. Ett allmännyttigt företag kan inte få någon sådan skatteminskning.

Om ett allmännyttigt företag förvärvar ett statsbelånat egethem skulle företaget kunna erhålla bostadslån till förvärv. Liksom för flerbostadshus gäller dock bl.a., att lånet beräknas på ursprungligt låneunderlag som i regel är avsevärt lägre än husets marknadsvärde. Förvärvslånen ger i sin nuvarande form knappast några möjligheter för allmännyttiga företag att förvärva egnahem. Många försäljningar avser också hus som inte har bostadslån.

I kap. 4.4 har vi redovisat ett exempel på årsutgift för en egnahemsägare som förvärvar ett begagnat egnahem. Förvärvspriset antas vara 350 000 kr., den egna insatsen 50 000 kr. och räntesatsen för lånat kapital 13,5 %.

Egnahemsägarens årsutgift har beräknast till 46 770 kr. efter avdrag för skatteminskning. Därvid har inte räknats med någon ränta på den egna insatsen. Om man för insatsen räknar med en ränta som efter skatt motsvarar halva låneräntan, ökar egnahemsägarens kostnad till drygt 50 000 kr. I följande tablå jämförs egnahemsägarens kostnad med kostnaden för ett allmännyttigt företag som förvärvar samma hus och har samma finansiering och övriga kostnader.

	Egnahems-ägare kr/år	Företag kr/år
Ränta för lånat kapital	40 500	40 500
Ränta för egen insats	3 375	6 750
Amorteringar	7 900	7 900
Skatteeffekt	-17 830	0
Fastighets- och garantiskatt	2 200	1 120
Övriga driftkostnader	14 000	14 000
Årskostnad	50 145	70 270

Om företaget skulle täcka sina kostnader vid uthyrning av huset, skulle hyran bli ca 20 000 kr. högre än egnahemsägarens årskostnad. Skillnaden förklaras helt av skatteeffekter och innebär alltså att hyresgästen, vid lika inkomster, får betala ca 20 000 kr. mer i skatt än egnahemsägaren. Om det skall bli möjligt att

hyra ut huset till en rimlig hyra måste denna skatteskillnad kompenseras.

Övervägande och förslag

Vi föreslår att allmännyttiga företag ges ekonomiska förutsättningar att förvärva egnahem för uthyrning genom att företagen får en kompensation som motsvarar skattebortfallet vid egnahemsägande. En sådan kompensation innebär att skattebortfall vid egnahemsägande ersätts av lika stort bidrag vid hyresrätt. Resultatet för stat och kommun blir oförändrat.

Vid en kommunal utdebitering av 30 kr. per skattekrona och 50 % avdragseffekt fördelas skattebortfall på grund av egnahemsägande med 60 % på kommunen och 40 % på staten. En kompensation vid förvärv för uthyrning bör därför främst ses som en kommunal fråga och utgiften fördelas på samma sätt som skattebortfallet. Kommunerna bör då också ha det avgörande inflytandet och besluta om kompensation skall lämnas. Med hänsyn till statens andel behövs dock vissa generella regler för beräkning av kompensationens storlek.

Om ett allmännyttigt företag skall kunna förvärva och hyra ut småhus måste företaget kunna förränta hela anskaffningskostnaden på ett sätt som blir likvärdigt med egnahemsägande. Hänsyn måste då tas till både skatteeffekten av egnahemsägarens underskottsavdrag och till att egnahemsägarnas egen insats ger en obeskattad avkastning. Skattekompensation bör därför beräknas på grundval av hela köpeskillingen.

Finansieringen av förvärv kan vara mycket olika från fall till fall. Skattekompensation bör därför beräknas med utgångspunkt från företagets finansiering i ett normalfall och under antagande att en egnahemsägare finansierar på samma sätt som företaget. Ett schablonmässigt antagande bör då göras om den egna insatsens storlek och om förräntning av denna. Med de lånemöjligheter som nu är vanliga anser vi det vara en lämplig avvägning, att alltid betrakta 15 % av köpeskillingen som egen insats.

Den egna insatsen bör förräntas med en på generellt sätt fastställd räntesats. Av administrativa skäl bör man välja en räntesats som tillämpas även i andra sammanhang. Vi anser att den räntesats som gäller för allmännyttiga företag enligt förordningen (1983:974) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus bör kunna tillämas, dvs. statslåneräntan ökad med 1,5 procentenheter.

För lån upp till 85 % av köpeskillingen skall kompensation grundas på faktisk finansiering enligt vanliga kreditmarknadsvillkor. Det innebär normalt övertagande av bottenlån och eventuellt bostadslån samt krediter i övrigt som inte ger högre räntekostnad än oprioriterad fastighetskredit. Om lån mellan 85 % och 100 % av köpeskillingen har lägre ränta än enligt huvudregeln bör den faktiska räntan gälla.

Underlaget för kompensation skall vid övertagandet utgöras av faktisk och beräknad ränta minskad med egnahemsägarens schablonintäkt. Kompensationen bör utgöras av kompensationsunderlaget multiplicerat med hel avdragseffekt, dvs. enligt nuvarande regler 50 %.

Egnahemsägarens skatteminskning reduceras år för år, vid i övrigt oförändrade förhållanden, på grund av amorteringar. I regel är amorteringarna stora de första åren på grund av topplån med kort löptid. Detta förhållande bör beaktas vid beräkning av kompensation, vilket kan ske genom att räntan på företagets insats skrivs ner relativt snabbt. Vi anser att detta bör åstadkommas genom att den egna insats som ingår i underlaget för kompensation minskas med en femtondedel per år från och med året efter förvärvet.

För återstående skuld inom 85 % av anskaffningskostnaden bör räknas med faktisk ränta. Ändringar av taxeringsvärde, schablonintäkt och räntesatser blir automatiskt beaktade vid kompensationsberäkningen och särskilda regler behövs därför inte. Om avdragseffekten förändras på grund av ändringar i skatteregler bör kompensationsregeln omprövas.

Skattekompensationen kan ses som en kommunal åtgärd till vilken staten ger statsbidrag till kommunen, eller ses som en statlig kompensation till företaget, som betalas under förutsättning att kommunen bidrar enligt vissa regler. I det första fallet blir handläggningen helt en kommunal fråga och ett statligt organ bör endast ha till uppgift att följa verksamheten och ha viss tillsyn då det gäller beräkning av statsbidraget. I det senare fallet kan ett statligt organ, i så fall länsbostadsnämnden, fatta beslut i ärendena. Delegering av beslutanderätt till kommunen är dock möjlig.

Skillnaden mellan de två förfarandena är i huvudsak av författnings- och budgetteknisk karaktär. Det kan hävdas att ett statligt organ bör fatta beslut, eftersom det är fråga om kompensation, delvis med statliga medel, till företag som ägs av kommunen. Ett sådant förfarande skulle dock medföra ett visst administrativt merarbete, men inte ge något väsentligt ökat inflytande för staten. Vi förordar därför att kommunerna fattar beslut. Regeringen kan då ge föreskrifter om kommuns skyldighet att informera om verksamheten och förordna om kontroll då det gäller statsbidraget. Utbetalning och övrig statlig administration kan skötas av bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna.

Det går knappast att förutse i vilken omfattning allmännyttiga företag kan komma att förvärva egnahem, om en skattekompensation införs. Efterfrågan på hyresrätt resp. äganderätt blir avgörande och kommunernas och företagens intresse för att utveckla hyresrätten och finna lämpliga förvaltningsformer får stor betydelse. Det är angeläget att verksamheten följs noga för att erfarenheter ska kunna tas till vara och spridas och för att ge underlag för statlig budgetplanering. För att statliga myndigheter skall få information så tidigt som möjligt kan det vara lämpligt att kommuner som beslutar om att skattekompensation skall betalas åläggs att omgående anmäla beslutet till länsbostadsnämnden och att då också ange en bedömning av omfattningen.

Förvärv av egnahem för uthyrning kan eventuellt vara av intresse även för privata företag och fråga kan då uppkomma om skattekom-

pensation även för dessa. Skattefrågan blir dock mer komplicerad vid privat hyresrätt. Vi anser därför att möjligheten till kompensation tills vidare bör begränsas till allmännyttiga företag. Efter några års erfarenhet härav kan frågan om utvidgning till privat hyresrätt omprövas.

6.7. Ekonomiska resurser

6.7.1 Inledning

Vi anser att en utgångspunkt för diskussion av de allmännyttiga företagens ekonomiska resurser bör vara, att företagens intäkter av fastighetsförvaltning och övrig verksamhet skall täcka kostnaderna vid normal uthyrning. Om det uppkommer förluster, t.ex. på grund av onormalt stort antal outhyrda lägenheter under längre tid, har i första hand kommunen, liksom andra företagsägare, att ansvara för dessa. Driftbidrag bör i princip avvisas. Det gäller även bidrag till s.k. sociala merkostnader. Vi vill erinra om att denna fråga nyligen har behandlats av hyresrättskommittén (SOU 1981:77) som avvisade en särbehandling av sådana kostnader. Likaså framhålls i SABO-företagens perspektivplan (antagen av SABO:s kongress år 1983) att sådana bidrag inte löser några grundläggande problem och att bidrag t.o.m. kan medverka till att problemen permanentas. Kommunens sociala insatser bör riktas direkt till hushållen eller avse åtgärder som förbättrar sociala förhållanden i ett område.

I avsnitt 6.2.5 har vi framhållit att de allmännyttiga företagen har kunnat täcka löpande kostnader vid normal uthyrning men i vissa fall har de inte kunnat göra tillräckliga avsättningar för underhåll. Sedan finansieringen av underhåll numera har förbättrats torde förutsättningarna för att uppnå fullständig kostnadstäckning dock framdeles vara goda.

Det som kan vålla problem och försvåra utvecklingen av allmännyttiga företag är främst tillgången på eget kapital och otillräckligt handlingsutrymme för en aktiv verksamhet, som ofrånkomligt

även innebär risktagande. I våra förslag om finansiering av framtida investeringar har också förutsatts att allmännyttiga företag bör ha en egen kapitalinsats vid ny- och ombyggnad. Vi diskuterar i det följande olika vägar för att öka de allmännyttiga företagens egna kapital.

6.7.2 Möjligheter att öka det egna kapitalet

Tillskott av kommunen

Lånevillkoren ifråga om grundkapital har varit oförändrade sedan de allmännyttiga företagens tillkomst och har kompletterats endast med krav på en konsolideringsfond som motiveras av lånefinansiering av underhåll. Det kan ifrågasättas om kraven inte nu borde sättas högre med hänsyn till ändrade förhållanden och den urholkning av grundkapitalet som inflationen har medfört. Behovet av eget kapital växlar dock i hög grad på grund av företagens skiftande verksamhet, varför en ändring av lånevillkoren knappast är motiverad. Vissa företag med stabil verksamhet kan fungera väl även med ett litet eget kapital.

Om det egna kapitalet behöver ökas för att finansiera ny- eller ombyggnad, för att underlätta fastighetsförvärv eller för att aktivera företagen i övrigt ankommer det på kommunen att avgöra, om det bör ske genom tillskott från kommunen eller på annat sätt. Liksom andra företagsägare bör kommunerna utgå från sitt ägaransvar och även räkna med att insatsen skall förräntas på lång sikt, men också att den är ett riskkapital.

Sparande i företagen

En väg att öka allmännyttiga företags ekonomiska resurser är ett ökat internt sparande. Det kan möjligen hävdas att en sådan kapitalbildning strider mot självkostnadsprincipen, eftersom den förutsätter att det uppkommer överskott i fastighetsförvaltningen eller i annan verksamhet. Ett visst sparande har dock kunnat äga

rum inom företagen och vissa företag har kunnat bygga upp en god likviditet.

Vi anser att det inte finns några principiella skäl för att tolka självkostnadsprincipen så snävt, att den inte medger ett sparande, som syftar till att förbättra företagens soliditet och handlingsutrymnme. En allt för snäv tolkning av självkostnadsbegreppet kan motverka sitt eget syfte. På kort sikt kan hyresnivån pressas ned något. På längre sikt kan följden bli en allt för svag ekonomi i företagen med begränsat handlingsutrymme och kostnader för lånat kapital, som driver upp hyresnivån.

Hur självkostnadsbegreppet skall tolkas måste även i fortsättningen bli en förhandlingsfråga. En tolkning som ger utrymme för en kapitaluppbyggnad i företagen genom marginella överskott bör dock inte avvisas av principiella skäl med motiveringen att företagen inte skall göra vinster. Kapitalet bibehålls i företaget och kommer på sikt hyresgästerna tillgodo.

Försäljning av fastigheter

Försäljning av fastigheter som är lågt belånade i förhållande till marknadsvärdet kan vara en väg att frigöra kapital, som ligger nära till hands särskilt om kapitalbehovet avser förvärv av andra fastigheter. Försäljningar kan dock aktualiseras även av andra skäl.

Försäljningar av allmännyttiga företags fastigheter kan inte ses enbart från företagsekonomiska synpunkter. I allmännyttans bostadssociala roll ingår att ge en trygghet för hyresgästerna. De ska inte behöva utsättas för ägarbyten som innebär oförutsedda ändringar av deras situation. Hyreslagsstiftningen ger dock ett starkt skydd och en grundtrygghet för hyresgästen vid ägarbyten. Det finns därför knappast skäl att principiellt avvisa försäljningar av allmännyttiga företags fastigheter, om försäljningen medför förbättringar av företagens förvaltning eller ökar deras inflytande på delar av bostadsmarknaden. Företagens bostadssociala ansvar måste dock betonas. Det kräver en serviceinriktad och

öppen inställning från företagens sida och kan vid försäljningar bl.a. innebära att de bör ge hyresgäster möjligheter att genom byten av lägenheter bo kvar i företagets bestånd.

Ett skäl som talar emot fastighetsförsäljningar, särskilt i fall då de inte motiveras av motsvarande förvärv, är att ett av syftena med allmännyttiga företag, är att bevara beståndet under kommunal kontroll. Det är en kommunal fråga att bedöma försäljningar från denna synpunkt.

Försäljningar behöver inte alltid vara motiverade av kapitalbehov för förvärv eller annan verksamhet. I vissa fall kan det vara fråga om försäljning av förlustfastigheter, t.ex. i områden med uthyrningsproblem. Försäljningar kan också ha andra syften. Ett sådant kan vara att få ett inslag av bostadsrätt eller privat hyresrätt i områden där allmännyttig hyresrätt dominerar starkt. Vi tar dock inte här upp dessa frågor.

Om ett företag säljer fastigheter som är lågt belånade frigörs givetvis kapital för andra investeringar. Det är mer tveksamt om försäljningsvinsten kan bidra till att täcka driftsunderskott för dessa investeringar.

De försålda fastigheterna har, på grund av låga kapitalkostnader, givit ett överskott. Enligt självkostnadsprincipen har detta överskott använts för att hålla nere hyrorna i andra delar av företagets bestånd. För att företagets ställning inte skall försämras bör försäljningsvinsten alltså ge samma bidrag som fastighetens hyresintäkter tidigare gav för att täcka andra kostnader. Vinsten skall dessutom täcka det underskott som uppkommer på grund av nyförvärvet eller andra åtgärder. Om vinsten inte är tillräckligt stor kvarstår problemet med underskott och eventuellt behov av hyreshöjningar som via bruksvärdessystemet höjer hyrorna även i det privata beståndet.

Det går inte att generellt bedöma, om fastighetsförsäljningar ger ett allmännyttigt företag tillräckliga förutsättningar att göra nya investeringar, som tillfälligt ger underskott. Vi kan endast

konstatera att försäljningar är en av de vägar som bör prövas, om företagen skall kunna utveckla sin verksamhet. Fastighetsförsäljningar bör inte heller bedömas enbart med hänsyn till resultatet i enskilda fall. Ett utbud och i vissa fall direkta byten av fastigheter kan ha betydelse genom att företagen kommer in på fastighetsmarknaden och på längre sikt får större möjligheter att agera.

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]

KUNGL. BIBL.
1986-03-12
STOCKHOLM

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

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09108-9
ISSN 0375-250X