

BO STADS



KOMMITTÉNS

SLUTBETÄNKANDE

DEL 1

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

Betänkande av bostadskommittén

SOU

1986:6

BO



STADS KOMMITTÉNS



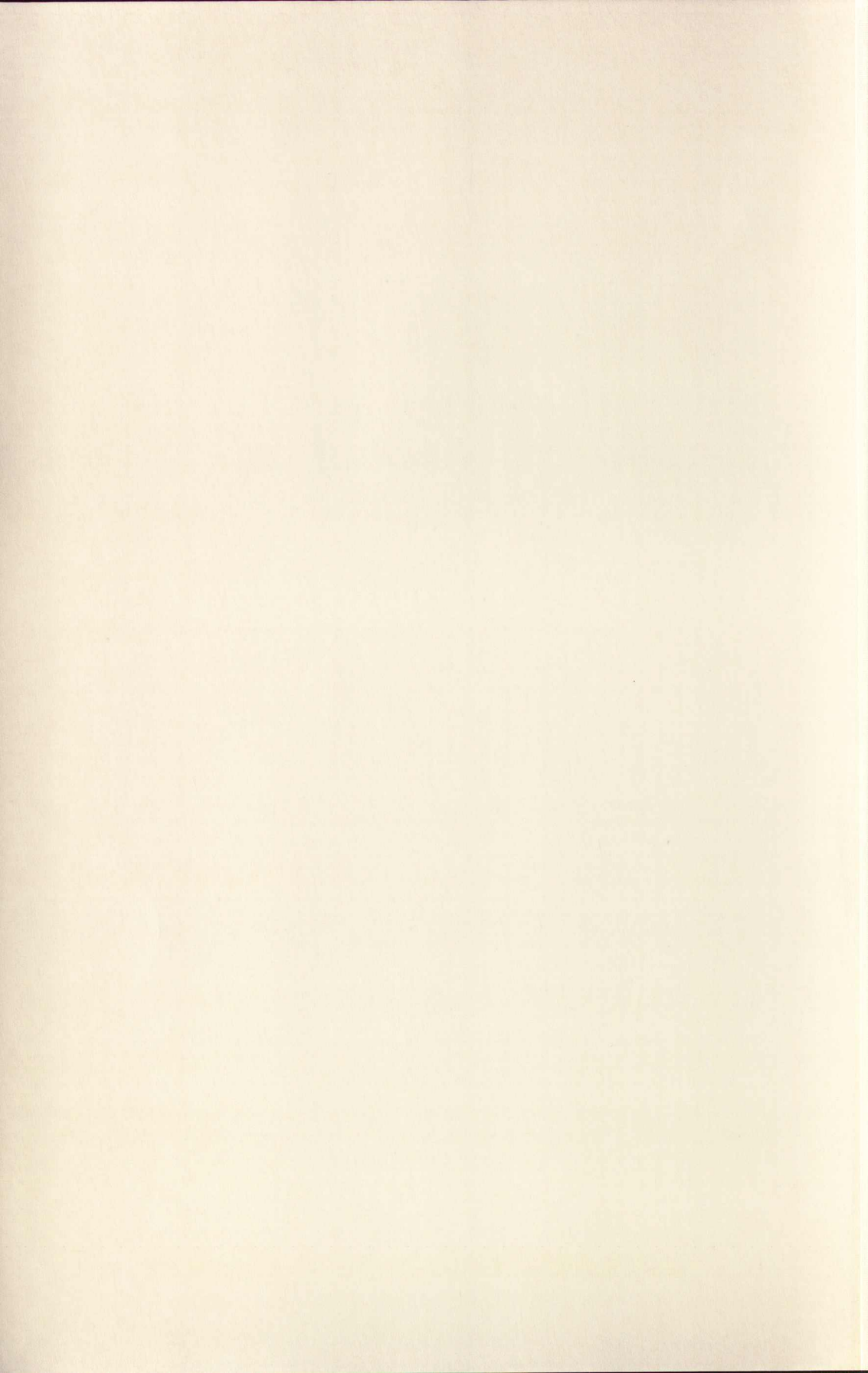
SLUTBETÄNKANDE

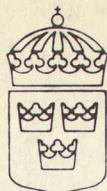
DEL 2

Betänkande av bostadskommittén

SOU

1986:6





Statens offentliga utredningar

1986:6

Bostadsdepartementet

Bostadskommitténs slutbetänkande

Del 2

Slutbetänkande av bostadskommittén
Stockholm 1986

Omslag: Ad Sum
ISBN 91-38-09109-7
ISSN 0375-250X
Liber Tryck AB Stockholm 1986 605709

7	BOSTADSFÖRMEDLING	1
7.1	Inledning	1
7.2	Några grundläggande frågor	2
7.2.1	En obligatorisk bostadsförmedling	2
7.2.2	Privat bostadsförmedling	3
7.2.3	En samordnad lagstiftning	3
7.2.4	Vilka lägenheter skall förmedlas	4
7.2.5	Bostadsförmedlingarnas verksamhetsformer	7
7.3	Ackvisitionslagstiftningen	9
7.3.1	Bostadsfinansieringsförordningen (BFF)	9
7.3.2	Bostadsförsörjningslagen (BFL)	27
7.3.3	Bostadsanvisningslagen (BaL)	31
8	HYRESGÄSTINFLYTANDE OCH KOOPERATIV HYRESRÄTT	43
8.1	Inledning	43
8.2	Hyresgästinflytande	43
8.2.1	Överväganden	44
8.3	Kooperativ hyresrätt	47
8.3.1	Bakgrund m.m.	47
8.3.2	Kooperativ hyresrätt i praktik och teori	50
8.3.3	Behovet av nya upplåtelse- och förvaltningsformer	58
8.3.4	De legala förutsättningarna för en kooperativ hyresrätt	67
8.3.5	Överväganden	76
9	KOMMUNERNAS HANDLINGSUTRYMME OCH EKONOMISKA ANSVAR	79
9.1	Direktiven	79
9.2	Begränsningar av kommunernas handlingsutrymme	79
9.3	Försöksverksamhet med ökat kommunalt inflytande	84
9.4	Kommunernas och bostadsverkets inställning	85
9.5	Överväganden	86
10	SKATTEFRÅGOR	89
10.1	Inledning	89
10.2	Bostadsbeskattningsens principer.	89
10.2.1	Allmänt	89
10.2.2	Schablonmetodens tillämpningsområde.	90

10.3	Egnahem och fritidshus	95
10.3.1	Några fakta om småhusen och deras ägare.	95
10.3.2	Småhusets skattemässiga intäktssida.	96
10.3.3	Småhusets skattemässiga kostnadssida	102
10.3.4	Sammanfattning om intäkter och kostnader	103
10.3.5	En slopad schablonintäkt?.	104
10.3.6	Underlag för intäktsberäkning.	109
10.3.7	Omräkning av underlaget eller intäkten	109
10.3.8	Reparations- och förbättringskostnader	111
10.3.9	Egnahemmen och räntelånesystemet	121
10.3.10	Underskott i annan kommun.	131
10.3.11	Förvärvskälleproblem	134
10.4	Bostadsrätter	136
10.4.1	Inledning	136
10.4.2	Bostadsrätter och fastighetstaxering	137
10.4.3	Beskattning av bostadsrättsföreningar.	143
10.4.4	Schabloniserad medlemsbeskattning.	147
10.4.5	Uthyrningsinkomster.	154
10.4.6	Bostadsrättens värde vid beräkning av extra avdrag	159
10.5	Hyreshus	162
10.5.1	Inledning	162
10.5.2	Staketmetoden.	163
10.5.3	Schablonmetod eller konventionell metod.	165
10.5.4	Hyreshusen och räntelånesystemet	167
10.5.5	Avskrivningar.	172
10.6	Jordbrukets bostäder	178
10.6.1	Inledning	178
10.6.2	Staketmetoden.	178
10.6.3	Fastighetstaxeringen	178
10.6.4	Gällande regler.	179
10.6.5	Överväganden och förslag	180
10.7	Reavinst på bostadsrätter m.m.	182
10.7.1	Inledning	182
10.7.2	Bakgrund	183
10.7.3	Reglerna före år 1984.	185
10.7.4	De nya reglerna.	185
10.7.5	De nya reglerna och marknaden.	187

III

10.7.6	Egnahemmens reavinstregler	189
10.7.7	En jämförelse mellan bostadsrätter och egnahem	190
10.7.8	Vad händer om man har samma regler?.	194
10.7.9	Överväganden	196
10.7.10	Övergångsfrågor.	202
10.8	Garantibesättning	202
10.8.1	Reglerna	202
10.8.2	Bakgrund	203
10.8.3	Omfattning	204
10.8.4	Fördelning	205
10.8.5	Garantibesättningens funktion	207
10.8.6	Överväganden	208
10.9	Vinstdelningsskatt	217
10.9.1	Inledning	217
10.9.2	Reglerna	217
10.9.3	Skattens storlek, några exempel.	218
10.9.4	Effekter inom bostadssektorn	219
10.9.5	Överväganden	221
10.10	Avslutning	223
11	FINANSIELLA OCH ADMINISTRATIVA KONSEKVENSER FÖR STATEN OCH KOMMUNERNA	227
11.1	Statsfinansiella konsekvenser.	227
11.1.1	Räntelånesystemet.	227
11.1.2	Övriga ändringar av skatteregler	230
11.1.3	Bostadsbidrag.	232
11.1.4	Övriga förslag	232
11.2	Kommunalekonomiska konsekvenser.	233
11.2.1	Räntelånesystemet.	233
11.2.2	Totaleffekt för kommunerna	234
11.3	Administrativa konsekvenser.	234
11.3.1	Finansieringssystemet.	234
11.3.2	Bostadsbidragen.	235
11.3.3	Skattefrågor	236
	BILAGA 1	237
	RESERVATIONER OCH YTTRANDE	251

10.7.6	189
10.7.7	190
10.7.8	191
10.7.9	192
10.7.10	193
10.8	194
10.8.1	195
10.8.2	196
10.8.3	197
10.8.4	198
10.8.5	199
10.8.6	200
10.9	201
10.9.1	202
10.9.2	203
10.9.3	204
10.9.4	205
10.9.5	206
10.9.6	207
10.10	208
10.11	209
10.12	210
10.13	211
10.14	212
10.15	213
10.16	214
10.17	215
10.18	216
10.19	217
10.20	218
10.21	219
10.22	220
10.23	221
10.24	222
10.25	223
10.26	224
10.27	225
10.28	226
10.29	227
10.30	228
10.31	229
10.32	230
10.33	231
10.34	232
10.35	233
10.36	234
10.37	235
10.38	236
10.39	237
10.40	238
10.41	239
10.42	240
10.43	241
10.44	242
10.45	243
10.46	244
10.47	245
10.48	246
10.49	247
10.50	248
10.51	249
10.52	250
10.53	251
10.54	252
10.55	253
10.56	254
10.57	255
10.58	256
10.59	257
10.60	258
10.61	259
10.62	260
10.63	261
10.64	262
10.65	263
10.66	264
10.67	265
10.68	266
10.69	267
10.70	268
10.71	269
10.72	270
10.73	271
10.74	272
10.75	273
10.76	274
10.77	275
10.78	276
10.79	277
10.80	278
10.81	279
10.82	280
10.83	281
10.84	282
10.85	283
10.86	284
10.87	285
10.88	286
10.89	287
10.90	288
10.91	289
10.92	290
10.93	291
10.94	292
10.95	293
10.96	294
10.97	295
10.98	296
10.99	297
11.00	298

7 BOSTADSFÖRMEDLING

7.1 Inledning

Våra överväganden i detta kapitel bygger på den redan i delbetänkandet redovisade uppfattningen att en aktiv kommunal bostadsförmedling är ett viktigt bostadssocialt redskap som kan och bör användas i arbetet på att åstadkomma en rättvis fördelning av bostäderna och i strävandena att motverka segregation i boendet. Under överblickbar tid kommer nyproduktionen av bostäder att vara låg. Detta förhållande i kombination med de tendenser till en tilltagande boendesegregation som i vart fall lokalt kan skönjas, innebär att bostadsförmedlingarnas uppgifter snarare kommer att öka än minska under de närmaste åren. För att förmedlingarna skall kunna fullgöra sina uppgifter, krävs en lagstiftning som tillförsäkrar dem god tillgång på bostäder att anvisa.

Bestämmelserna som reglerar kommunernas möjligheter att vinna anvisningsrätt till bostäder - vanligen benämnd ackvisitionslagstiftningen - återfinns i fyra författningar:

bostadsfinansieringsförordningen (1974:946),
bostadsförsörjningslagen (1947:523),
bostadsanvisningslagen (1980:94) och
hyreslagen (12 kap. jordabalken).

Denna lagstiftning utgör enligt vår bedömning ett såväl rätt svårtillgängligt som ineffektivt regelsystem och bör följaktligen ses över i både formellt och materiellt hänseende. I delbetänkandet skisserade vi några förslag till en effektiviserad ackvisitionslagstiftning.

Såväl våra mer grundläggande bedömningar rörande förmedlingarnas bostadspolitiska betydelse som flertalet av våra skisserade utvecklingsförslag har mottagits positivt av det alldeles övervägande antalet remissinstanser. De förslag vi i det följande lämnar, bygger därför i stor utsträckning på de överväganden vi redovisat i delbetänkandet.

7.2 Några grundläggande frågor

Vi har i delbetänkandet angett följande utgångspunkter för översynen av ackvisionslagstiftningen.

- * Lagstiftningen skall underlätta för kommunerna att fullgöra de uppgifter som är förenade med deras ansvar för bostadsförsörjningen.
- * Den nuvarande ordningen med flera ackquisitionmedel skall behållas liksom möjligheterna att i avtal fritt reglera förhållandet mellan bostadsförmedling och fastighetsägare.
- * Översynen av lagstiftningen skall i första hand syfta till att öka bostadsförmedlingarnas tillgång till hyreslägenheter i succession.
- * Översynen av ackvisionslagstiftningen skall inte medföra några inskränkningar i de rättigheter bostadshyresgästerna nu har.

Vi skall här kortfattat ta upp några av dessa utgångspunkter till förnyad granskning. Ett par spørsmål av likartad karaktär har också tillkommit.

7.2.1 En obligatorisk bostadsförmedling

En obligatorisk kommunal bostadsförmedling har diskuterats i många år och förslag härom har också med viss regelbundenhet väckts i riksdagen. Förslagen har dock varje gång avstyrkts. Motiveringarna härför varierar något, men återkommande skäl är bl.a. att ett obligatorium skulle kräva en omfattande lagstiftning och att tillämpningen skulle bli tungrodd och förutsätta en vidlyftig kontrollapparat för att bli effektiv.

Andra omständigheter som talar mot ett obligatorium är att såväl behovet av som viljan att bedriva en aktiv bostadsförmedling

varierar högst avsevärt mellan kommunerna. Detta har också mycket tydligt kommit till uttryck i flertalet kommunala remissyttranden. Sammantaget finner vi ingen anledning att frångå vår tidigare bedömning att förmedlingsverksamheten även fortsättningsvis i princip bör vara frivillig för kommunerna.

7.2.2 Privat bostadsförmedling

Näringslivets byggnadsdelegation har i sitt remissyttrande föreslagit att åtgärder skall vidtas som underlättar en etablering av privata bostadsförmedlingar.

Vi har funnit det påkallat att överväga förslaget och konstaterar då inledningsvis att det inte föreligger något förbud eller förbudslignande hinder mot att bedriva privat bostadsförmedling. Däremot finns det tvingande regler om hur stor ersättning förmedlaren får uppbära. För ändamålet finns en för hela landet enhetlig taxa för yrkesmässig bostadsförmedling. Taxan fastställs av kommerskollegium. Detta regelsystem hänger uttryckligen och med nödvändighet samman med förbudet i 65 § hyreslagen mot särskild ersättning för upp- eller överlåtelse av hyresrätt till bostadslägenhet.

Riksdagen har under våren 1985 beslutat om den ändringen i hit hörande regelsystem, att förmedling av fritidsbostäder inte längre skall omfattas av taxan. Vi anser inte att någon ytterligare åtgärd som stimulerar privat bostadsförmedling bör vidtas, eftersom detta skulle kunna leda till en uppluckring av förbudsbestämmelserna mot den svarta handeln med hyreslägenheter.

7.2.3 En samordnad lagstiftning

Skälen för och emot en bostadsförmedlingslag är kortfattat återgivna i delbetänkandet. Å ena sidan skulle en sådan lag kunna ge en bättre överskådlighet över regelsystemet än den uppsplittrade lagstiftning vi nu har. Å andra sidan skulle en sammanhållen bostadsförmedlingslag med nödvändighet bli både vidlyftig och

tekniskt komplicerad. Såväl omfånget som komplexiteten beror i stor utsträckning på att lagen skall reglera kommunernas förhållanden till så vitt skilda grupperingar på bostadsmarknaden som låntagare, avflyttande hyresgäster och fastighetsägare. Den skall också möjliggöra lokalt anpassade avtalskonstruktioner.

Vår bedömning är fortfarande den att värdet av en bostadsförmedlingslag inte överväger nackdelarna med ett sådant arrangemang. Översynen av ackvisitionslagstiftningen bör således ske med bibehållande av den befintliga legala strukturen. Vi vill dock i sammanhanget framhålla att behovet av en genomarbetad och sammanhållen kommentar till ackvisitionslagstiftningen framstår som högst påtagligt. En sådan "handbok" skulle med fördel kunna utarbetas av bostadsstyrelsen och kommunförbundet i samråd.

7.2.4 Vilka lägenheter skall förmedlas

Vi har i delbetänkandet konstaterat att arbetet på att åstadkomma en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena försvåras av bostadsförmedlingarnas oftast obefintliga tillgång till bostadsrättslägenheter och egnahem i succession.

Kommunernas möjligheter att vinna anvisningsrätt till bostadsrättslägenheter och egnahem är enligt gällande lagstiftning följande.

Bostadsförsörjningslagen (BFL) har som ackvisitionsmedel bara avseende till successionslägenheter och gör i detta hänseende ingen skillnad mellan hyres- och bostadsrättslägenheter. Den ger kommunen befogenhet att som villkor för förmedling av bostäder, kräva att bostadssökanden medverkar till att den bostad som han hyr eller innehar med bostadsrätt och som han lämnar i samband med inflyttningen i den av kommunen förmedlade bostaden, överläts på en bostadssökande som kommunen anvisar. I sin nuvarande utformning ger BFL inte kommunen någon anvisningsrätt till egnahem som frigörs genom en kommunal förmedling. Det är inte närmare kartlagt i vilken utsträckning bostadsförmedlingarna med stöd av BFL "kommer över" bostadsrättslägenheter i succession, men att

det är fråga om ett mycket begränsat antal lägenheter torde likväl stå klart.

Bostadsanvisningslagen (BaL) ger kommunerna möjlighet att vinna anvisningsrätt till lägenheter som skall upplåtas med hyres- eller bostadsrätt. Däremot gäller inte BaL beträffande bostadsrättslägenheter som överlåtes; dvs. lagen gäller inte bostadsrättslägenheter i succession. Egnahem faller helt utanför denna lagstiftning.

Med stöd av bostadsfinansieringsförordningen (BFF) kan kommunerna få rätt att förmedla statligt belånade ny- och ombyggda lägenheter som skall upplåtas med hyres- eller bostadsrätt. Bestämmelserna möjliggör också en kommunal förmedlingsrätt beträffande "småhus som ej skall bebos av låntagaren". BFF:s ackvisitionsregler omfattar inte bostadsrättslägenheter eller egnahem i succession.

Slutligen skall erinras om möjligheten för kommunerna att säkra anvisningsrätten till egnahem genom avtal kopplade till exploaterings- eller markavtal. Denna möjlighet till anvisning gäller i princip endast förstagångsupplåtelser. Med stöd av bestämmelserna om övertagande av lån i BFF, kan kommunen dock utöva viss köpeskillingskontroll vid överlåtelser av egnahem de närmaste åren efter första inflyttningen. Det är också möjligt för kommunerna att i viss utsträckning tillämpa villkor om priskontroll beträffande egnahem och bostadsrättslägenheter som friställs vid kommunal fördelning av lägenheter, småhus och tomter, dvs. när kommunen medverkar till att en bostadssökande får en ny bostad, är det i viss utsträckning tillåtet för kommunen att utöva priskontroll på det egnahem eller den bostadsrättslägenhet som friställs genom anvisningen (jfr regeringsrättens dom den 17 november 1977, 2182-1977).

Sammanfattningsvis kan sägas att lagstiftningen teoretiskt gör det möjligt för kommunerna att vinna anvisningsrätt till i huvudsak alla nyproducerade bostadsrättslägenheter och till en betydande del av de nyproducerade egnahemmen. Begagnade egnahem och bostadsrätter ligger dock väsentligen utanför den räckvidd som ackvisitionslagstiftningen ger förmedlingarna. Flertalet av

dessa bostäder säljs enligt marknadsprinciper och marknadssektorn står öppen enbart för hushåll som klarar likviditetskravet och blir godkända som låntagare.

Lagtekniskt är det fullt möjligt att ge kommunerna möjlighet att vinna anvisningsrätt också till egnahem och bostadsrätter i succession. En sådan anvisningsrätt närmar sig dock obligatoriet och framstår dessutom som närmast meningslös om man inte samtidigt är beredd att prisreglera marknaderna för dessa bostäder. Vi anser oss inte kunna föreslå en allmän priskontroll på dessa marknader. Vissa förbättringar av kommunernas möjligheter att vinna anvisningsrätt inom detta lägenhetsbestånd kan dock göras med andra och mindre ingripande åtgärder.

Beträffande småhusen har vi i kap. 6 föreslagit att allmännyttiga företag skall ges lån som möjliggör förvärv och förvaltning av äldre egnahem på ungefär samma ekonomiska villkor som nu gäller för egnahemsägare. Genom att dessa bostäder blir upplåtna med hyresrätt ökar möjligheterna för framför allt barnfamiljer som inte kan göra stora egna kapitalinsatser, att få tillräckligt stora bostäder i detta småhusbestånd. Vi anser oss kunna utgå ifrån att de kommunala bostadsförmedlingarna får inflytande över fördelningen av småhus som förvärvas med stöd av de föreslagna lånen.

Vi har också övervägt förutsättningarna för att tillhandahålla subventionerade lån som skulle göra det möjligt för de förmedlingsaktiva kommunerna att förvärva begagnade bostadsrätter på marknadsvillkor och sedan hyra ut dessa i andra hand. Vår bedömning är emellertid att det f.n. inte är meningsfullt med sådana förvärvslån, bl.a. med hänsyn till att i de kommuner där de på grund av prisutvecklingen på bostadsrättsmarknaden skulle behövas av bostadssociala skäl, där är också risken för att de skulle verka prisdrivande som störst.

Sammantaget leder dessa överväganden fram till att vår bedömning från delbetänkandet står fast, dvs. den att översynen av ackvisitionslagstiftningen i första hand skall syfta till att öka bostadsförmedlingarnas tillgång till hyreslägenheter i succession.

7.2.5 Bostadsförmedlingarnas verksamhetsformer

I samband med remissförfarandet har bostadsförmedlingarnas verksamhetsformer uppmärksamrats. Bl.a. har efterlysts en mer serviceinriktad bostadsförmedling som t.ex. även omfattar förmedling av byten.

Den kommunala bostadsförmedlingen är i princip en frivillig verksamhet. Vi har uttalat att anledning saknas att frångå denna ordning. En konsekvens av frivilligheten är att statsmakterna i stort sett nöjt sig med att tillhandahålla en lagstiftning som gör det möjligt för kommunerna att vinna anvisningsrätt till lediga lägenheter. Någon lagreglering i övrigt av förmedlingarnas verksamhet finns egentligen inte. Givetvis gäller dock kommunallagen i tillämpliga delar och i bostadsfinansieringsförordningen finns några krav på förmedlingens verksamhetsformer angivna, bl.a. att en bostadssökandes rätt att bli anvisad bostad skall gälla oberoende av om han är bosatt i kommunen. Denna begränsning av lagstiftningen kring bostadsförmedlingarnas verksamhet är ingalunda självklar. Det har också under årens lopp väckts åtskilliga förslag om en lagstiftning som mer i detalj griper in i förmedlingarnas praktiska verksamhet, bl.a. beträffande de köpprinciper som tillämpas och som så ofta stått under debatt.

Det framstår som självklart att bostadsförmedlingarna skall vara serviceinriktade i sin verksamhet. Det är för oss också alldeles klart att förmedlingarna inom ramen för tilldelade resurser väl lever upp till detta. Det är emellertid ingen tvekan om att en många gånger önskvärd satsning på nya verksamhetsformer försvåras och ibland omöjliggörs av otillräckliga resurser. Som exempel härpå skall i första hand nämnas förmedling av byten. Arrangerandet av en bytesverksamhet i bostadsförmedlingarnas regi skulle vara av stort värde; i första hand för parterna på bytesmarknaden men också i ett mer övergripande bostadssocialt perspektiv, eftersom en seriös förmedling av byten kan bidra till en önskvärd rörlighet på bostadsmarknaden.

En möjlig lösning på resursproblemet vore att helt eller delvis avgiftsfinansiera bytesverksamheten. Enligt gällande lagstiftning (4 § bostadsförsörjningslagen) skall kommunal bostadsförmedling vara avgiftsfri. Denna föreskrift avviker egentligen ifrån vad som eljest gäller på det kommunala avgiftsområdet. Huvudregeln är att avgifter får tas ut när verksamheten är frivillig. Enligt vår bedömning är det dock välbetänkt att behålla avgiftsförbudet såvitt gäller den vanliga - traditionella - bostadsförmedlingen. Dess betydelse som bostadssocialt styrmedel skulle försvagas om verksamheten avgiftsbelades. Däremot anser vi inte att några avgörande invändningar av detta slag kan riktas mot ett system med avgiftsfinansierad bytesverksamhet. Det bör också uppmärksammas att ett sådant arrangemang harmonierar väl med den grundsyn som stat - kommunberedningen uttrycker i sitt delbetänkande "Avgifter inom kommunal verksamhet" (Ds C 1984:6).

Sammantaget anser vi således att avgiftsbestämmelsen i bostadsförsörjningslagen bör ändras i enlighet med det nu anförda. Givetvis skall förekommande avgifter tas ut inom ramen för vad självkostnadsprincipen tillåter och med iakttagande av taxan för yrkesmässig bostadsförmedling; se avsnitt 7.2.2. Den föreslagna nyordningen syftar endast till att möjliggöra avgiftsuttag och innefattar ingen rekommendation till att avgiftsbelägga tjänster vid sidan av bostadsförmedlingarnas ordinarie verksamhet. Kan en serviceverksamhet - t.ex. förmedling av byten - fortgå eller igångsättas utan avgifter är detta naturligtvis alltid att föredra. Det skall också framhållas att avgifterna bara får avse "rena" byten och inte fall då byteslägenheter är inblandade i ett sedvanligt förmedlingsärende.

I övrigt anser vi det inte påkallat att föreslå någon ytterligare lagreglering av förmedlingarnas verksamhet. Det är utomordentligt svårt att finna allmängiltiga riktlinjer för hur en kommunal bostadsförmedling skall bedrivas. Förutsättningarna varierar, inte bara kommunerna emellan utan också över tiden. Ytterligare lagreglering kan motverka en lokal och problemanpassad utveckling av bostadsförmedlingarnas verksamhetsformer. Ytterligare lagstiftning på det här området skulle inte heller rimma särskilt

väl med strävandena bort ifrån detaljreglering mot en målstyrning.

7.3 Ackvisitionslagstiftningen

Som framgått redan av inledningen har de i delbetänkandet skisserade förslagen till en effektiviserad lagstiftning mottagits väl vid remissbehandlingen. Detta avsnitt följer därför i stort uppbyggnaden i delbetänkandet vilket gör det möjligt att mer kortfattat redovisa vari svagheter i gällande lagstiftning består och i stället ägna uppmärksamheten åt hur bristerna enligt vår bedömning bäst kan avhjälpas.

7.3.1 Bostadsfinansieringsförordningen (BFF)

Enligt 64-66 §§ i BFF kan länsbostadsnämnden på framställning av kommunen besluta att bostadslån för hus med hyres- eller bostadsrättslägenheter får beviljas eller övertas endast om lånesökanden tillförsäkrar kommunen rätt att förmedla upplåtelse av lägenheterna.

BFF är förhållandevis effektiv sett till möjligheten att få in ny- och ombyggda hyreslägenheter för förmedling. Däremot fungerar den mindre bra beträffande ledigblivna lägenheter (successioner). Bostadsförmedlingarna har ofta stora svårigheter att kontrollera efterlevnaden av förmedlingsvillkoret och skyldigheten att tillhandahålla successionslägenheter är i praktiken osanktionerad.

För närvarande gäller att då anvisning sker med stöd av BFF, kan fastighetsägaren vägra att godta anvisad hyresgäst. Detta gäller såväl då en lägenhet upplåts för första gången som i successionsfallen. Kommunen har ingen möjlighet att få en sådan vägran prövad och den kan inte heller med stöd av denna lagstiftning gå in som förstahandshyresgäst.

Beträffande ny- och ombyggda lägenheter gäller att kommunen vanligen har två månaders anvisningstid. För successionslägenheterna

gäller endast att värden skall tillställa kommunen meddelande om inflyttningsdag "så tidigt som möjligt". Kommunen har ingen laglig möjlighet att förlänga anvisningstiderna, inte ens om hyra erläggs för förlängningsperioden.

Vi anser att BFF bör effektiviseras i nu nämnda avseenden, dvs. att en sanktionsbestämmelse och ett prövningsförfarande införs och att anvisningstiderna preciseras ytterligare. Under de följande rubrikerna "Sanktionsbestämmelsen", "Prövningsförfarandet" och "Anvisningstider m.m." presenterar vi ett åtgärds paket som sammantaget utgör vårt förstahandsförslag till hur ackvisitionsbestämmelserna i BFF bör effektiviseras. Härefter redovisar vi helt kortfattat ett alternativ till vårt prövningsförfarande.

Sanktionsbestämmelsen

Vi har i delbetänkandet skisserat några alternativa möjligheter att arrangera en fungerande sanktionsbestämmelse. En möjlighet vi där redovisade var att sanktionera förmedlingsvillkoret med hjälp av avtalsviten och en annan var att i en fristående lag föreskriva att för hyresfastigheter med statliga lån gäller att ledigblivna lägenheter skall tillställas kommunens bostadsförmedling.

Vi gör nu den bedömningen att dessa lösningar är mindre lämpliga. Ett system med avtalsviten kan visa sig bli tungrott i verkställighetsledet. Oavsett om det är fråga om en avsiktlig eller oavsiktlig kränkning av förmedlingsvillkoret, så gäller att kommunen inte utan en exekutionstitel kan få någon verkställighet av vitet till stånd. Utverkandet av en exekutionstitel kan, åtminstone i vissa fall, vara så omständligt att konstruktionen inte kan anses uppfylla kraven på enkelhet och effektivitet. Beträffande det alternativa arrangemanget kan konstateras att den övervägda lagen inte blir obetydlig till sitt omfång. Det räcker ingalunda med att föreskriva att ledigblivna lägenheter i statligt belånade hus skall tillställas bostadsförmedlingen och att sanktionera denna skyldighet. Eftersom lagen inte bör gälla obligatoriskt, behövs regler om det kommunala beslutsförfarandet. Bestämmelser som möjliggör att vissa kategorier fastighetsägare eller lägenheter

undantas från lagens tillämpningsområde behövs, liksom exempelvis regler om förbud i vissa fall för fastighetsägare att medverka till att berörda lägenheter överlåts eller hyrs ut i andra hand. Det blir således fråga om en långtgående likhet mellan denna lag och den befintliga bostadsanvisningslagen, dock att den "nya" lagen bara skulle ha avseende till hyreslägenheter i det statligt belånade beståndet. En sådan lag uppfyller inte kraven på enkelhet och är dessutom svår att inordna i det system med en differentierad ackvisitionslagstiftning som vi vill verka för.

Två möjligheter att sanktionera förmedlingsvillkoret återstår. En är den vi i delbetänkandet utvecklade som vårt förstahandsalternativ, nämligen att göra det möjligt att säga upp bostadslånet om förmedlingsvillkoret inte iakttas. En annan möjlighet är att - som länsbostadsnämnden i Norrbotten föreslagit i sitt remissyttrande - sanktionera efterlevnaden av förmedlingsvillkoret via rätten till räntebidrag. Vi föreslår en ordning där dessa sanktionsmöjligheter kombineras. Risken för att sanktioner av detta slag skall kunna återverka på hyresgästernas nyttjanderätt är avhandlad i delbetänkandet. Vi fann där att rättsutvecklingen redan undanröjt alla sådana risker.

Vårt förslag är alltså att fastighetsägare som inte iakttar förmedlingsvillkoret skall kunna förlora räntebidraget eller få det statliga bostadslånet uppsagt. Sanktionen skall naturligtvis anpassas till omständigheterna kring "avtalsbrottet". I normalfallet bör det vara tillräckligt om en mindre - men ändå kännbar - del av räntebidraget hålls inne eller att en mindre del av bostadslånet sägs upp. Vid upprepade eller eljest allvarigare kränkningar av förmedlingsvillkoret skall sanktionen skärpas. Det skall också vara möjligt att återinföra fullt räntebidrag om fastighetsägaren ändrar sin uthyrningspolitik och accepterar förmedlingsvillkoret eller om fastigheten byter ägare.

Vi anser inte att valet mellan sanktionerna behöver formaliseras. Omständigheterna i det enskilda fallet får avgöra vilken sanktion som lämpligen bör tillgripas. Med tanke på möjligheten att återinföra fullt räntebidrag finns anledning att anta att en sanktion

över räntebidraget kommer att uppfattas som en kraftfull "villkorlig dom" och bl.a. därför tillgripas i första hand. Möjligheten att säga upp bostadslånet bör dock finnas parallellt. Den behövs då sanktionen med innehållna räntebidrag inte leder till bättring. Det är också så att räntebidraget upphör innan bostadslånet är slutamorterat. Någon gång kan uppsägning av ett lån som löper utan räntebidrag ha ett visst sanktionsvärde, även om sådana lån oftast relativt lätt går att ersätta på kreditmarknaden. En ordning med dubbla och samordnade sanktioner innebär också en större okänslighet mot förändringar i systemen för bostadsfinansiering och bostadsbeskattning. Skulle t.ex räntebidragen bortfalla för vissa kategorier av fastighetsägare, så fungerar likväl ackvisionsreglerna.

Det bör ankomma på kommunen att initiera sanktionsförfarandet medan det formella sanktionsbeslutet skall fattas av länsbostadsnämnden. Det finns enligt vår bedömning ingen anledning att befara att antalet ärenden skall bli besvärande stort eller att de enskilda ärendena skall bli särskilt vidlyftiga eller eljest mer svårutredda. Det skall vara möjligt att överklaga länsbostadsnämndens beslut till bostadsstyrelsen. Vi anser det inte vara erforderligt med regeringen som slutinstans i dessa ärenden; se här våra allmänna överväganden i avsnitt 7.3.3 under rubriken "Besvärsförfarandet".

Nyordningen förutsätter ändringar i BFF och i bostadsstyrelsens föreskrifter till förordningen.

I 44 § BFF stadgas för närvarande att länsbostadsnämnden kan säga upp bostadslån till betalning helt eller delvis, bl.a. om lånevillkor åsidosätts. Bostadsstyrelsen har emellertid i sina föreskrifter angett att bestämmelserna i 64-66 §§ om kommunal bostadsförmedling inte utgör något lånevillkor och därför inte inrymmer någon sanktion. Författningstexten bör ändras så att därav klart framgår att förmedlingsvillkoret utgör ett lånevillkor och att ett åsidosättande av detsamma kan medföra uppsägning av bostadslånet för det låneobjekt som åsidosättandet har avseende på.

Bestämmelserna om när och hur ett åsidosättande av förmedlingsvillkoret får sanktioneras över räntebidraget, bör lämpligen hållas samman i en ny paragraf i BFF. En förebild härtill finns för övrigt i 16 § förordningen (1983:974) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus, där det stadgas att om husägare som får räntebidrag enligt förordningen underlåter att iaktta viss informationsskyldighet gentemot den hyresgästorganisation som har avtal om förhandlingsordning för berörd fastighet, kan länsbostadsnämnden besluta att räntebidraget skall upphöra.

Den föreslagna nyordningen ger inget omedelbart tillskott av successionslägenheter. Sanktionsbestämmelserna verkar inte retroaktivt och kommer således inte att få avseende till redan beviljade bostadslån*. Förmedlingseffekten av reformen blir härigenom fördröjd. En möjlighet att påskynda förmedlingseffekten är att införa det "skärpta" lånevillkoret även i andra statliga bostadslån än till ny- och ombyggnad. Förutsättningar till detta finns numera på grund av ändrade föreskrifter till BFF; se vidare punkten "Övriga frågor" i detta avsnitt.

Prövningsförfarandet

Vi har i delbetänkandet övervägt några olika sätt att åstadkomma ett fungerande prövningsförfarande och därvid preliminärt stannat för att det lämpligen bör ansluta till hyreslagens bestämmelser om överlåtelse av hyresrätten.

Den alternativa ordning som kan övervägas, innebär att kommunens anvisningsrätt omvandlas till en skyldighet för låntagaren/fastighetsägaren att upplåta en ledig lägenhet till den bostadssökande som kommunen anvisar och att fastighetsägaren, om han inte accepterar hyresgästen, blir hänvisad till att säga upp honom enligt de regler som hyreslagen anvisar. Förslag om en sådan lösning brukar återkomma i den bostadspolitiska debatten och har

* Retroaktivitetsfrågan är uppmärksammas i delbetänkandet; del 2 s. 315f.

också aktualiserats i samband med remissbehandlingen av vårt delbetänkande.

Vi vill inte förorda ett system med en "kommunal upplåtelse rätt". Även om en sådan ordning kan synas bli både enkel och effektiv, så finns det invändningar mot den redan i dessa hänseenden. Vad man i första hand har anledning att befara, är att fastighetsägarna i mycket stor utsträckning kommer att motsätta sig arrangementet och därmed också de därigenom tillkomna hyresförhållandena. Risken för att detta leder till ett stort antal uppsägningsprocesser vid hyresnämnd med möjlighet till överprövning inför bostadsdomstolen är påtaglig. Den viktigaste invändningen mot upplåtelse rätten är dock delvis av annan natur. Ett system där fastighetsägarnas möjligheter att påverka valet av hyresgäst så påtagligt begränsas, kan enligt vår bedömning på ett både onödigt och olyckligt sätt förstärka den negativa inställning som framför allt många privata fastighetsägare redan har till de kommunala bostadsförmedlingarna. Det är viktigt att lagstiftningen inte lägger hinder i vägen för en förmedlingsverksamhet som bygger på samarbete och lokalt anpassade avtal mellan kommun och fastighetsägare. Det finns anledning att anta att den nu diskuterade ordningen skulle kunna utvecklas till ett sådant hinder. Eftersom det går att åstadkomma ett prövningsförfarande som långt bättre sluter an till gällande rättsliga system men som likväl högst påtagligt effektiviserar BFF som ackvise tionsmedel, vill vi inte föreslå en så pass genomgripande reform som den kommunala upplåtelse rätten skulle innebära.

En med den kommunala upplåtelse rätten närbesläktad ordning är att fastighetsägaren i princip skall vara skyldig att godta den bostadssökande som kommunen anvisar, men att det samtidigt öppnas en möjlighet för honom att i varje enskilt fall påkalla hyresnämndens prövning av denna skyldighet. Ett sådant arrangemang liknar den kommunala upplåtelse rätten främst på så sätt att den processuella initiativskyldigheten läggs på fastighetsägaren. Detta är enligt vår bedömning mindre tillfredsställande, bl.a. för att inslaget av ett direkt och öppet underkännande av den bostadssökande blir påtagligt i en sådan process.

Vårt förslag är i stället att prövningsförfarandet ges formen av en "inflyttningsprövning" av det slag vi skisserade i delbetänkandet. Den rättsliga regleringen hör inte hemma i BFF. Vi föreslår att bestämmelserna arbetas in i hyreslagen även om invändningar av systematisk natur kan riktas häremot. Våra överväganden i den frågan redovisas efter presentationen av prövningsförfarandet.

Prövningsförfarandet hör delvis kunna ordnas efter förebild av den överlåtelseprövning som tillkom med bostadsanvisningslagen och som nu återfinns i 37 § hyreslagen. Bestämmelsen lyder:

"Har en bostadslägenhet upplåtits till en kommun, får kommunen överlåta hyresrätten till lägenheten, om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelsen. Sådant tillstånd skall lämnas, om överlåtelsen kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärdens. Tillståndet kan förenas med villkor".

Bakgrunden till en inflyttningsprövning blir givetvis alltid den att kommunen med stöd av BFF har fått anvisningsrätt till en viss lägenhet men att fastighetsägaren vägrar att godta anvisad bostadssökande som hyresgäst. Några formföreskrifter av typ krav på skriftlig dokumentation beträffande anvisningen eller fastighetsägarens beslut att avvisa en bostadssökande, anser vi inte behövliga. När det står klart att anvisad bostadssökande inte godtas, skall kommunen kunna ansöka om hyresnämndens prövning. Det blir alltså kommunen och inte den bostadssökande som är part vid inflyttningsprövningen. Däremot är det bostadssökanden och inte kommunen som blir part i det hyresförhållande som uppstår om hyresnämnden bifaller kommunens ansökan om att den anvisade bostadssökanden skall godkännas som hyresgäst. - Inte bara en enskild kommun utan även ett kommunalförbund som handhar bostadsförmedling som är gemensam för två eller flera kommuner, bör ha rätt att påkalla en inflyttningsprövning. En sådan utvidgad tale rätt finns redan beträffande den "kommunala hytesrätten" enligt 35 § sista stycket hyreslagen.

I materiellt hänseende bör som förutsättning för hyresnämndens godkännande gälla att upplåtelsen kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärden. Det blir alltså i det ledet samma prövningsrekvisit som nu gäller vid överlåtelse genom byte enligt 35 § hyreslagen och vid överlåtelse av hyresrätt enligt 37 § hyreslagen. Rekvisitet "påtaglig olägenhet" är således etablerat på rättsområdet och dess innebörd behöver här inte utvecklas närmare. Det är givetvis begreppets objektiva innebörd som är avgörande vid hyresnämndens prövning. I huvudsak gäller att som påtaglig olägenhet endast kan åberopas antingen bristande betalningsförmåga hos den tilltänkte hyresgästen eller att denne är olämplig exempelvis på grund av familjens storlek i förhållande till aktuell lägenhet, missbruksproblem etc.

Hyresnämndens godkännande av den bostadssökande som hyresgäst, bör kunna förenas med villkor på samma sätt och på samma grunder som nu gäller för hyresnämndens tillstånd till överlåtelse av hyresrätten enligt 35 och 37 §§ hyreslagen. Sådana villkor är inte vanligt förekommande, men någon gång kan det exempelvis vara skäligt att kommunen under viss tid ställer säkerhet för de ekonomiska förpliktelserna enligt hyresavtalet. Möjligheten att foga villkor till ett bifallsbeslut, bör alltså i vissa fall kunna påskynda och förenkla avgörandet av ett inflyttningsärende.

En viktig fråga är om hyresnämndens avgörande skall kunna överklagas till bostadsdomstolen. Hyresnämnden är sedan åtskilliga år tillbaka enda instans i bytesärenden. Anledningen härtill är att man velat skapa garantier för snabba avgöranden. När överlåtelseprövningen enligt 37 § hyreslagen tillkom år 1980, förenades den dock med en besvärshörsrätt. Det framgår inte klart av förarbetena vilka överväganden som ledde fram till detta ställningstagande. Vår bedömning är att bytesprocessen och överlåtelseprövningen (35 resp. 37 §§ hyreslagen) samt den nu övervägda inflyttningsprövningen i både materiellt och formellt hänseende ligger varandra så nära - inte minst ifråga om bedömningen av huruvida hyresvärdens intressen träds för när - att samma fullföljdsregler bör kunna gälla. Vi anser inte att inflyttningsprövningen i vidare mån än bytesprocessen innefattar så ömtåliga och svåra frågor att

parterna måste ha möjlighet att överklaga besluten till bostadsdomstolen.

Vårt förslag blir följaktligen att hyresnämnden skall vara enda instans i ärenden av detta slag. Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag att föreslå någon ändring av den fullföljdsbestämmelse som gäller för överlåtelseprövningen enligt 37 § hyreslagen.

Lagen om arrendenämnder och hyresnämnder (nämndlagen) innehåller inga bestämmelser om att vissa ärendetyper skall handläggas med förtur. Allmänt gäller dock enligt 26 § nämndlagen att ärenden skall handläggas skyndsamt och det är i praktiken också så att handläggningen av t.ex. bytesärenden är snabb och koncentrerad. Vi anser att inflyttningsärendena även i detta hänseende bör jämföras med bytesärendena.

Två frågor beträffande inflyttningsprövningen återstår att bedöma. Det gäller vem som skall stå för de hyresförluster som prövningsförfarandet kan medföra och hur hyresförhållandet i successionsfallen skall hållas vid liv medan inflyttningsprocessen pågår. Vi behandlar dessa frågor under följande rubrik.

Anvisningstider m.m.

Vi har i inledningen uttalat att en aktiv kommunal bostadsförmedling är ett viktigt bostadssocialt instrument och att det krävs en skärpt ackvisitionslagstiftning för att förmedlingarna skall kunna fullgöra sina uppgifter. Nästan varje skärpning av hithörande lagstiftning innebär dock att fastighetsägarnas ställning i något avseende försvagas; oftast kanske på så sätt att de privata fastighetsägarnas hittillsvarande möjlighet att "handplocka" sina hyresgäster inskränks. Inte minst med hänsyn till att ackvisitionsbestämmelserna i BFF vilar på avtalsgrund - grunden är ju ansökan om och beviljandet av statligt bostadslån - finner vi förslagen om sanktionsbestämmelse och prövningsförfarande vara betryggande också med beaktande av hur förslagen återverkar på fastighetsägarnas ställning. Det är emellertid viktigt

att varje förändring på detta rättsområde bedöms på just detta sätt, dvs. med beaktande av vad den å ena sidan ger det allmänna och å andra sidan vad den "kostar" fastighetsägarna. Denna grundsyn har varit vägledande då vi övervägt frågorna kring anvisningstider, ansvar för hyresförluster m.m.

Anvisningstider

För ny- och ombyggda lägenheter gäller f.n. att fastighetsägaren skall tillstålla kommunen uppgift om beräknad inflyttningsdag senast fyra månader före den sålunda beräknade dagen. Har kommunen inte senast två månader före beräknad inflyttningsdag anvisat en hyresgäst som skäligen bör godtagas, får fastighetsägaren förfoga över lägenheten. Vi bedömer denna grundregel med en anvisningstid om i princip två månader vara välavvägd.

I vissa situationer vore det praktiskt om kommunen kunde utverka en förlängd anvisningstid, t.ex för att inom ramen för denna hinna slutföra ett förmedlingsärende. Alla parter är naturligtvis betjänta av att "onödiga" inflyttningsprocesser undviks. Ett institutionaliserat system med förlängda anvisningstider förutsätter emellertid också en reglering av hur kostnadsansvaret för eventuella hyresförluster skall fördelas. Problemet här är att man först i efterhand och långt ifrån alltid med säkerhet kan beräkna dessa hyresförluster. Hyresförlusten uppstår i normalfallet inte under den förlängda anvisningstiden - den infaller oftast före beräknad inflyttningsdag - utan först om kommunen misslyckats i förmedlingsärendet och då på grund av den "tempoförlust" som fastighetsägaren gjort i sina egna uthyrningsförberedelser.

Det är enligt vår mening önskvärt att parterna - kommun och fastighetsägare - är öppna för möjligheten att frivilligt komma överens om en förlängd anvisningstid. Förutsättningarna härför bör många gånger vara goda. Denna möjlighet får tillsammans med rätten för kommunen att hänskjuta ett tvistigt förmedlingsärende till hyresnämndens prövning, bedömas vara tillfyllest. En lagreglerad rätt till förlängd anvisningstid bör således kunna undvaras.

Beträffande successionslägenheterna gäller f.n. endast att värden "så tidigt som möjligt" skall tillställa kommunen meddelande om tidpunkten då bostadslägenhet blir ledig. För bostadsförmedlingarna är detta inte något tillfredsställande arrangemang och det blir det inte heller för fastighetsägarna om vårt förslag att sanktionera tillhandahållandet av successionslägenheter blir verklighet. En sanktionerad skyldighet - i det här fallet tillhandahållandet av ledigblivna lägenheter - måste följas upp med regler om vad skyldigheten i praktiken innebär. Det är alltså inte bara praktiska skäl som här talar för preciserade anvisningstider, även rättssäkerhetsintressen gör sig gällande.

Det vore i och för sig önskvärt med en generell anvisningstid om två månader då anvisningsrätten grundas på BFF och dess förmedlingsvillkor. Härigenom skulle bostadsförmedlingarna också i successionsfallen få en anvisningstid som gjorde det möjligt för dem att så väl överväga valet av ny hyresgäst, att risken för att anvisningsförfarandet skall utmynna i en inflyttningsprocess minimerades. Vi anser emellertid att det inte finns utrymme för två månaders anvisningstid i successionsfallen eftersom risken för hyresförluster så påtagligt ökar med anvisningstidens längd. Visserligen gäller i det alldeles övervägande antalet hyresförhållanden i princip en uppsägningstid om tre månader. Vid korta hyrestider, vid dödsfall och då hyresavtal sägs upp av mer speciella orsaker, kan dock en kortare uppsägningstid komma ifråga. En anvisningstid om två månader skulle således emellanåt överstiga den faktiska uppsägningstiden. I dessa fall skulle följaktligen hyresförluster kunna uppstå ännu medan anvisningsförfarandet pågår. Den stora risken för hyresförluster ligger emellertid däri att fastighetsägaren i normalfallet inte själv kan förbereda en uthyrning medan anvisningstiden löper. Att dessa hyresförluster dessutom många gånger kan bli svåra att beräkna - kanske rentav att belägga - är redan omnämnt.

Förhållandena är sammantagna sådana att vi förordar en anvisningstid om en månad då fråga är om förmedling av ledigblivna lägenheter. Någon lagfäst rätt för kommunen att utverka förlängd

anvisningstid bör på tidigare anförda skäl inte etableras. Bestämmelsen om en preciserad anvisningstid hör hemma i BFF.

Den föreslagna nyordningen kan bara i rena undantagsfall och då i mycket begränsad omfattning förorsaka fastighetsägarna några hyresförluster. Omständigheterna är inte sådana att fastighetsägarna bör tillerkännas rätt att kräva ersättning för hyresförluster hänförliga till den preciserade anvisningstiden.

Oavsett om fråga är om förstagångsupplåtelse eller om upplåtelse av ledigbliven lägenhet, skall anvisningstiden löpa från den dag då kommunen erhållit uppgift om beräknad tidpunkt för inflyttning i aktuell lägenhet. Vi anser inte att det behövs några formella föreskrifter om hur fastighetsägare och kommun skall kommunicera med varandra i dessa förmedlingsärenden. Det torde dock emellanåt framstå som naturligt med en skriftlig dokumentation, t.ex. vid en frivillig överenskommelse om förlängd anvisningstid och då förtroendet parterna emellan är så dåligt att det finns anledning befara efterföljande tvistigheter.

Sammanfattningsvis vill vi således behålla den nu gällande anvisningstiden om två månader för ny- och ombyggda lägenheter och precisera anvisningstiden i successionsfallen till en månad. Vi anser inte att det är erforderligt med en lagfäst rätt för kommunen att utverka förlängd anvisningstid och vi anser inte heller att fastighetsägarna bör tillerkännas rätt att kräva ersättning för hyresförluster som kan hänföras till anvisningstiden. - Om fastighetsägaren utan kommunens medgivande upplåter lägenheten medan anvisningstiden löper, utgör detta ett brott mot förmedlingsvillkoret och sanktionsbestämmelserna blir följaktligen tillämpliga.

Hyresförluster

Våra överväganden om vem som skall bära de hyresförluster som marginellt kan uppstå under anvisningsförfarandet, kan närmast betecknas som självklara. Däremot är det inte självklart hur ansvaret för hyresförluster som uppkommer på grund av prövningsförfarandet skall fördelas mellan kommun och fastighetsägare. En

möjlighet bland flera vore att låta hyresnämndens ställningstagande i huvudfrågan - godkännande eller icke godkännande av anvisad bostadssökande som hyresgäst - inverka på fördelningen av kostnadsansvaret. En sådan ordning skulle säkert förhindra många "onödiga" inflyttningsprocesser. Vårt förslag är emellertid att som huvudregel skall gälla att kommunen svarar för hyresförluster föranledda av prövningsförfarandet. Om fastighetsägaren uppsåtliga eller genom försummelse medverkar till att hyresförluster uppstår - t.ex. genom att dröja med att tillstålla kommunen uppgift om tidpunkten då viss lägenhet blir ledig - skall dock kostnadsansvaret fördelas efter vad som i det enskilda fallet är skäligt. En ersättningsregel av ungefär detta slag finns i bostadsanvisningslagen. - Det finns naturligtvis en risk med den föreslagna huvudregeln. Den kan leda till att fastighetsägarna mer regelmässigt låter anvisningsförfarandet avslutas inför hyresnämnd. Beredskapen hos fastighetsägarna att "göra upp" i förmedlingsärendena skulle alltså minska. Vid en sådan utveckling måste självfallet bl.a. den nu föreslagna principen för kostnadsfördelning ses över.

De hyresförluster som kan uppstå på grund av prövningsförfarandet är av samma slag som de vi berört i anslutning till våra överväganden om anvisningstiderna. Det kan alltså till en början bli fråga om hyresförluster som i tiden och till beloppet begränsas av själva inflyttningsprocessen. Utmynnar denna i ett bifallsbeslut så övertar den nya hyresgästen betalningsansvaret för hyran. Har en hyresförlust då redan uppstått, är denna således lätt att beräkna och kommunens betalningsansvar bör kunna fastställas i det beslut varmed inflyttningsprocessen avslutas. Skulle däremot kommunen förlora inflyttningsprocessen, blir ersättningsfrågan svårare att bedöma. Återigen är då fråga om hyresförluster som helt eller delvis beror på att fastighetsägaren under inflyttningsprövningen inte själv har kunnat förbereda en uthyrning till tillträdesdagen. Vi föreslår - med förebild i 10 § bostadsanvisningslagen - att fastighetsägarna i dessa fall får rätt att i efterhand påkalla hyresnämndens prövning av de ersättningsanspråk som görs gällande. Det bör i ersättningsärendet ankomma på fastighetsägaren att visa att han gjort vad som skäligen kan fordras av honom för att begränsa hyresförlusten.

Ersättningsbestämmelsens innebörd skall förtydligas i ytterligare ett avseende. Den föreslagna huvudregeln innebär att kommunen blir betalningsansvarig för hyresförluster som förorsakas av inflyttningsprocessen. Inflyttningsprocessen kan avse en successionslägenhet alternativt en ny- eller ombyggd lägenhet. När fråga är om en ny- eller ombyggd lägenhet, finns ingen hyresgäst och kommunens betalningsansvar skall där avse hyresförluster som uppkommer efter det att anvisningstiden löpt ut. Annorlunda blir det i successionsfallen. Den avflyttande hyresgästen svarar här för hyresavtalets förpliktelser fram till det att uppsägningstiden gått till ända. Det bör ankomma på fastighetsägarna att i successionsfallen verka för att normala uppsägningstider iakttas. Den fastighetsägare som medverkar till att ett bakomliggande hyresförhållande upphör "i förtid", bör alltså själv få bära de hyresförluster detta medför.

Arrangemanget innebär ingen formell försämring av den avflyttande hyresgästens rättsställning. Om en ny hyresgäst träder till medan uppsägningstiden ännu löper, blir naturligtvis - precis som nu är fallet - den avflyttande hyresgästen fri från sina förpliktelser. Någon gång kan dock nyordningen medföra att en hyresgäst som skulle ha kunnat "komma undan" med en förkortad uppsägningstid, tvingas fullgöra sina skyldigheter fullt ut enligt hyresavtalet och lagens uppsägningsbestämmelser.

Ett rättsligt problem

Det befintliga regelsystemet rymmer ytterligare ett problem sett till våra överväganden rörande inflyttningsprövning och anvisningstider. Utifrån den ordning som gäller finns nämligen i successionsfallen alltid en risk att det bakomliggande hyresförhållandet upphör medan anvisningsförfarandet pågår eller i vart fall innan inflyttningsprövningen slutförts. Tvisteföremålet går så att säga förlorat och detta kan ske även om parterna i alla avseenden iakttar de hyresrättsliga regler som nu gäller. Detta problem - eller i vart fall ett mycket närbesläktat sådant - belastar också anvisningsförfarandet då förmedlingsrätten har

tillkommit med stöd av bostadsförsörjningslagen. Det är också i anslutning till den lagstiftningen vi redovisat problemet i delbetänkandet.

Problemet kan illustreras med ett enkelt exempel: A är hyresgäst och B är hyresvärd. Endera parten säger upp hyresavtalet. Uppsägningstiden är tre månader. B anmäler lägenheten till bostadsförmedlingen. En månads anvisningstid gäller. Kommunen anvisar en ny hyresgäst C som B inte godtar. En inflyttningsprocess inleds. Innan hyresnämnden avgjort tvisten går uppsägningstiden ut. B blir därmed fri att förfoga över den omtvistade lägenheten och hyr ut den till hyresgäst D. Tvisteföremålet (hyresrätten) har därmed gått förlorat.

Många olika situationer kan konstrueras på detta tema. Till en början måste man överväga de fall då hyresförhållandet upphör medan anvisningsförfarandet ännu pågår. Som framgått av det föregående kan detta bara inträffa i rena undantagsfall om parterna iakttar ett normalt uppsägningsförfarande. Däremot är det naturligtvis möjligt för den avflyttande hyresgästen och fastighetsägaren att i samråd verka för att hyresförhållandet upphör "i förtid", dvs. innan sedvanlig uppsägningstid gått till ända. Oavsett omständigheterna i det enskilda fallet anser vi att det "nya" - sanktionerade - förmedlingsvillkoret så bör förstås, att det inrymmer en skyldighet för fastighetsägaren att hålla lägenheten tillgänglig för förmedling tills anvisningstiden löpt till ända. Om fastighetsägaren förfogar över lägenheten/hyresrätten dessförinnan, bör detta betraktas som ett brott mot förmedlingsvillkoret och sanktioneras i enlighet med våra förslag därom. Denna uttolkning av förmedlingsvillkorets innebörd, gäller givetvis också då fråga är om förmedling av ny- och ombyggda lägenheter.

Det är fullt möjligt att anlägga samma betraktelsesätt då fråga är om att förhindra att tvisteföremålet går förlorat under inflyttningsprocessen. Det är också vårt förslag då inflyttningsprövningen avser en ny- eller ombyggd lägenhet. Om fastighetsägaren utan kommunens godkännande upplåter en ny- eller ombyggd

lägenhet medan inflyttningsprocessen pågår, gör han sig således skyldig till ett brott mot förmedlingsvillkoret.

Av praktiska skäl föreslår vi dock för successionsfallen att det direkt av hyreslagen skall framgå att ett bakomliggande hyresförhållande skall anses bestå till dess inflyttningsprocessen avgjorts. Ställningstagandet hänger samman med våra överväganden rörande översynen av bostadsförsörjningslagen; se avsnitt 7.3.2. Givetvis får den avflyttande hyresgästens rättsställning inte försvagas på grund av den nya bestämmelsen; dennes förpliktelser enligt hyresavtalet skall såsom nu är fallet upphöra i och med att uppsägningstiden går ut. Bestämmelsen syftar således endast till att omöjliggöra att processföremålet går förlorat innan inflyttningsprövningen avslutats. - Den nu föreslagna bestämmelsen bör tillsammans med bestämmelserna om hur kostnadsansvaret för hyresförluster skall fördelas, kunna ingå som led i regleringen av inflyttningsprövningen.

En lagteknisk fråga

Vi har i inledningen till presentationen av prövningsförfarandet anmält att invändningar av systematisk natur kan riktas mot förslaget att "inflyttningsprövningen" skall arbetas in i hyreslagens regelsystem. Hyreslagen innehåller i huvudsak civilrättsliga bestämmelser med anknytning till förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst. Utifrån ett formellt betraktelsesätt hör inte inflyttningsprövningen hemma i ett sådant regelsystem. Enligt vår bedömning finns det emellertid ett starkt funktionellt samband mellan det nya prövningsförfarandet och kommunernas nuvarande bytes- och överlåtelserätt enligt 35 resp. 37 §§ hyreslagen. Alla dessa bestämmelser utgör led i den kommunala förmedlingsverksamheten. De syftar alla till att göra det möjligt för kommunen att medverka till uppkomsten av ett hyresförhållande mellan en bostadssökande och viss fastighetsägare. Ser man till den nya regelns funktion är det därför enligt vår bedömning naturligt att placera även den i hyreslagen. Vi anser också att man härigenom gör en vinst i fråga om regelsystemets överskådlighet. Den kritik som från civilrättslig systematisk synpunkt kan riktas mot en sådan placering, bör därför enligt vår bedömning få stå tillbaka.

Det skall i sammanhanget också erinras om att det mer systematiska betraktelsesättet flera gånger tidigare fått vika för praktiska överväganden. Så skedde t.ex. år 1973 då straffbestämmelsen i 65 § infördes i hyreslagen och några år senare då förbudet mot ersättning för anvisning av lägenhet överfördes dit från en särskild lag.

Ett alternativt arrangemang

Vi har i ingressen till detta avsnitt (7.3.1) anmält att det finns ett till vårt förstahandsförslag alternativt sätt att åstadkomma ett prövningsförfarande. Alternativet innebär att man utnyttjar delar av det befintliga regelsystemet i bostadsanvisningslagen (BaL). De bestämmelser i BaL som nu blir tillämpliga för upplåtelse av lägenheter då ett beslut om bostadsanvisningsområde har vunnit laga kraft, skall alltså gälla även då kommunens anvisningsrätt har tillkommit med stöd av förmedlingsvillkoret i BFF. Vi redovisar inte innebörden av dessa bestämmelser på något fullständigt sätt här utan hänvisar i den delen till inledningsavsnittet under 7.3.3 "Bostadsanvisningslagen". Sammantaget och förenklat skulle emellertid arrangemanget innebära att fastighetsägare som har att iaktta förmedlingsvillkoret inte får hyra ut en ledig lägenhet till annan än kommunen eller till en bostadssökande som anvisats av kommunen. Fastighetsägaren kan avvisa en anvisad bostadssökande men är skyldig att upplåta lägenheten till kommunen om den begär det. Kommunen kan sedan upplåta lägenheten i andra hand utan fastighetsägarens medgivande. Enligt 37 § hyreslagen får kommunen även mot hyresvärdens vilja överlåta sin hyresrätt om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelser. Tillstånd skall lämnas om överlåtelserna "kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärderna". BaL inrymmer också bestämmelser om ersättning för skada som fastighetsägaren åsamkar på grund av anvisningsförfarandet.

Enligt vår bedömning har den alternativa lösningen den fördelen framför vårt förstahandsförslag att man skulle slippa introducera "inflyttningsprövningen" som en ny rättsfigur. Det kan emellertid

också resas invändningar mot alternativet; bl.a. skulle det med nödvändighet leda till att antalet andrahandsuthyrningar ökar, en utveckling som inte är bostadssocialt önskvärd.

Övriga frågor

Vi anser att BFF bör "åtgärdas" i ytterligare två avseenden.

Vid vår genomgång i delbetänkandet av den befintliga ackvisitionslagstiftningen, konstaterade vi bl.a. följande:

"Av förarbetena till de nu aktuella reglerna i BFF (prop. 1967:100) framgår att skyldigheten att lämna bostäder till den kommunala bostadsförmedlingen, endast var tänkt att avse nyproducerade lägenheter. Ursprungligen omfattade således detta ackvisitionsmedel över huvud taget inte hyreslägenheter i succession. Utvecklingen har emellertid lett till att bestämmelserna, eller måhända riktigare de villkor för bostadslån som uppställs med stöd av bestämmelserna, kommit att omfatta också successionslägenheterna."

Det föreligger således en bristande överensstämmelse mellan å ena sidan bestämmelsernas ordalydelse och förarbeten och å andra sidan den faktiska innebörden. BFF bör självfallet förtydligas på denna punkt så att därav klart framgår att förmedlingsvillkoret även avser ledigblivna lägenheter.

Enligt bostadsstyrelsens tidigare föreskrifter till BFF fick inte förmedlingsvillkoret införas då fråga var om lån till mindre ombyggnadsåtgärder. Åtgärder som hade undantagits var sådana som tillkom med stöd av bostadsanpassningslån, lån för rör- eller stambyte, lån för hissinstallation eller grundförstärkning, lån för gårdssanering, sophanteringslån samt lån för ändrad lägenhetssammansättning.

Från årsskiftet 1985/86 gäller emellertid nya föreskrifter i detta avseende och bostadsanpassningslån, lån för hissinstallation och lån för ändrad lägenhetssammansättning har utmönstrats från undantagsförteckningen.

Vi anser att de ändringar som bostadsstyrelsen nu har vidtagit i undantagsförteckningen är välmotiverade. Likväl vill vi föreslå

att bostadsstyrelsen mer kontinuerligt ser över dessa föreskrifter. Antalet lägenheter som omfattas av förmedlingsvillkoret ökar och förmedlingseffekten av våra förslag påskyndas om undantagsförteckningen begränsas. Förteckningen bör således endast omfatta lån där det skulle framstå som stötande eller administrativt oförsvarligt med förmedlingsvillkor.

7.3.2 Bostadsförsörjningslagen (BFL)

BFL ger kommunen rätt att som villkor för förmedling av en bostad, kräva att bostadssökanden medverkar till att den bostad som han hyr eller innehar med bostadsrätt och som han lämnar i samband med inflyttningen i den av kommunen förmedlade bostaden, överlåts på en bostadssökande som kommunen anvisar. Vidare gäller enligt 35 § hyreslagen att kommunen har rätt att ansöka hos hyresnämnden om tillstånd till överlåtelse av hyresrätten till en bostadslägenhet, om kommunen har medverkat till att hyresgästen fått en annan bostad genom att anvisa eller förmedla denna. Överlåtelser - bytet - skall i princip godkännas om det kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden. - Av praktiska skäl talar vi i det följande här om "ackquisition med stöd av BFL" eftersom den grundläggande bestämmelsen återfinns där. Det juridiskt-tekniska instrumentet för denna förmedling utgörs dock av den "kommunala bytesrätten" i 35 § hyreslagen.

Vi har i delbetänkandet övervägt några åtgärder som skulle kunna göra tillämpningen av BFL enklare och effektivare och därvid i första hand riktat uppmärksamheten på den risk som föreligger att anvisningsrätten går förlorad genom att det bakomliggande hyresförhållandet upphör medan anvisningsförfarandet ännu pågår. Sammanfattningsvis har vi dock ifrågasatt om BFL:s betydelse är sådan - eller kommer att vara sådan efter översynen av den övriga ackvisitionslagstiftningen - att den försvarar mer omfattande lagstiftningsåtgärder.

Vår uppfattning är fortfarande den att BFL knappast försvarar någon mer långtgående "upprustning". Likväl har den sin funktion i en differentierad ackvisitionslagstiftning. Kan man komma till

rätta med dess svagheter med enkla medel, finns det alltså ingen anledning att avstå härifrån. Vi anser att detta är möjligt.

Det prövningsförfarande som nu är tillgängligt då anvisningsrätten har tillkommit med stöd av BFL, är arrangerat som en bytesprocess. Kommunen - ibland ett kommunalförbund; se det föregående - intar ställning som part i bytesärendet. Partställningen är av formell natur; i materiellt hänseende är inte kommunen part eftersom den inte har hyresrätt till bytesobjektet. Den "kommunala bytesrätten" är alltså egentligen en juridisk konstruktion där den materiellt berättigade hyresgästens bytesrätt utövas av kommunen. Tillstånd till överlåtelsen/bytet, skall lämnas om hyresgästen har beaktansvärda skäl för bytet och detta kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden samt inte heller andra särskilda skäl talar mot bytet. Det centrala prövningsrekvisitet är frågan om bytet kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden. De två övriga rekvisiten är oftast av mindre intresse då en kommun är sökande i ett bytesärende. Ett vid hyresnämnden i Stockholm nyligen avgjort ärende har dock något komplicerat denna bild.*

Den här lite konstruerade bytesprocessen har en stor svaghet i det att den blir meningslös om inte hyresförhållandet hålls vid liv fram till det att hyresnämnden avgjort ärendet. Detta kan inte kommunen utan vidare säkerställa av egen kraft utan är i praktiken i händerna på parterna i hyresförhållandet; dvs. avflyttande hyresgäst och fastighetsägare. Även det i det föregående omnämnda avgörandet av hyresnämnden i Stockholm påvisar en svaghet i det prövningsförfarande - bytesprocess enligt 35 § hyreslagen - som är tillgängligt då BFL ligger till grund för anvisningsrätten. Avgörandet indikerar att bostadsförmedlingarna

* Hyresnämnden i Stockholm har genom beslut 1985-08-25 avgjort ett bytesärende med kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling (KSB) som sökande. KSB hade där medverkat till att viss bostadssökande (A) erhållit en bostadsrättslägenhet och bytesprocessen avsåg överlåtelse av A:s gamla hyreslägenhet. Hyresnämnden fann det utrett att A skulle få behålla sin nya lägenhet även om ansökan om byte lämnades utan bifall. På grund härav fann hyresnämnden att något byte i hyreslagens mening inte förelåg och lämnade ansökningen utan bifall.

i vissa situationer måste villkora sina anvisningar för att bytesprocessen skall vara meningsfull. Detta är bostadssocialt otillfredsställande och det innebär också att förmedlingsarbetet blir krångligare.

Vi föreslår att den kommunala bytesrätten enligt 35 § hyreslagen avvecklas och ersätts med det prövningsförfarande vi utvecklat i avsnitt 7.3.1. Oavsett om kommunens anvisningsrätt följer av BFF eller BFL skall alltså kommunen - för det fall fastighetsägaren inte accepterar den anvisade bostadssökanden - kunna initiera en inflyttningsprövning vid hyresnämnden. I enlighet med vad vi tidigare anfört bör i vissa fall talerätt tillkomma även kommunalförbund.

Enligt vår bedömning innebär förslaget inte bara att BFL effektiviseras som ackvissionsmedel. Förslaget innebär också en förenkling av det totala regelsystem som berörda parter - bostadsförmedlingar, fastighetsägare, hyresnämnder m.fl. - har att hantera.

Beträffande inflyttningsprövningen gäller vad vi tidigare redovisat. Hyresnämndens beslut skall alltså inte kunna överklagas, det bakomliggande hyresförhållandet skall bestå över inflyttningsprocessen och kommunen skall enligt huvudregeln vara ersättningskyldig för hyresförluster som uppkommer på grund av prövningsförfarandet. Här bör dock återigen uppmärksammas att om fastighetsägaren uppsåtligen eller av oaktsamhet medverkar till uppkomsten av hyresförluster, kan han själv komma att få bära dessa. Den avflyttande hyresgästen och fastighetsägaren kan alltså inte genom att i samråd "manipulera" med uppsägningstiden, utvidga kommunens ansvarsområde. Kommunens kostnadsansvar skall enligt huvudregeln endast avse hyresförluster som uppstår till följd av prövningsförfarandet och som är hänförliga till tiden från det att den avflyttande hyresgästen, med iakttagande av ett normalt uppsägningsförfarande, befriats från sina förpliktelser enligt hyresavtalet.

Avslutningsvis skall erinras om att BFL inte innehåller några bestämmelser om anvisningstider. Vi vill inte heller föreslå att sådana bestämmelser införs i lagen. BFL reglerar i ackvisitions-hänseende endast förhållandet mellan kommunen och en bostads-sökande med egen bostad. Skall en föreskrift om viss anvisnings-tid inarbetas i lagen, måste denna givetvis avse förhållandet mellan kommun och fastighetsägare. I enlighet med vad vi tidigare anfört försvarar inte BFL så omfattande lagstiftningsåtgärder.

Problemet är att det på sätt och vis finns ett samband mellan förekomsten av anvisningstider och möjligheten att bevara tvisteföremålet/successionslägenheten över anvisningsförfarandet. Av våra förslag i avsnitt 7.3.1 följer emellertid att tvisteföremålet är "säkrat" när väl en inflyttningsprocess har anhängiggjorts. Då lever det bakomliggande hyresförhållandet i visst avseende vidare "på lagen". Den bestämmelsen har vi uttryckligen förordat för att inflyttningsprövningen skall bli densamma, oavsett om anvisningsrätten grundas på BFF eller BFL. Den risk som återstår är alltså att det omtvistade hyresförhållandet upphör innan inflyttningsprocessen har inletts. Problemet är således i praktiken begränsat till fall där den avflyttande hyresgästen - uppsåtligen eller förledd därtill - medverkar till att en sådan situation uppstår. Vi anser att detta problem bör kunna minimeras om bostadsförmedlingarna bara på ett trovärdigt sätt gör klart för hyresgästen/bostadssökanden att han kan gå miste om sin nya bostad om han mot förmedlingens vilja medverkar till att hyresavtalet upphör i förtid. Om ett normalt uppsägningsförfarande iakttas, har bostadsförmedlingen alltid möjlighet att anhängiggöra en inflyttningsprocess och därmed säkra tvisteföremålet. Det är alltså enligt vår bedömning möjligt för bostadsförmedlingarna att kombinera ett bostadssocialt hänsynstagande med sådana krav på de bostadssökande att den återstående "svagheten" i detta anvisningsförfarande inte skall behöva bli besvärande.

7.3.3 Bostadsanvisningslagen (BaL)

1980 års lagstiftning

BaL tillkom uttryckligen som ett medel för kommunerna att skapa ökade förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena.

Lagen ger kommunen rätt att besluta att ett eller flera bostadsområden skall vara bostadsanvisningsområde. Beslutet omfattar i princip samtliga bostadslägenheter inom anvisningsområdet. Vissa lägenhetskategorier är dock generellt undantagna och det är också möjligt att besluta om undantag för lägenheter av visst slag.

Ett beslut om bostadsanvisningsområde medför skyldighet för husägarna i området att underrätta kommunen så snart någon lägenhet som skall upplåtas med hyres- eller bostadsrätt blir ledig. Kommunen kan välja mellan att anvisa en bostadssökande, själv hyra lägenheten eller helt avstå från att utnyttja anvisningsrätten. Fastighetsägaren kan avvisa en anvisad bostadssökande men är skyldig att upplåta lägenheten till kommunen om den begär det. Sker upplåtelse till kommunen, kan kommunen sedan upplåta lägenheten i andra hand utan fastighetsägarens medgivande. Enligt 37 § hyreslagen får kommunen också överlåta sin hyresrätt om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelser. Tillstånd skall lämnas om överlåtelserna "kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärden".

Fastighetsägaren får upplåta en lägenhet som omfattas av beslutet om bostadsanvisningsområde bara till en person som anvisats av kommunen (upplåtelseförbud). Det är också förbjudet för fastighetsägaren att medverka till att en sådan lägenhet överlåts eller hyrs ut i andra hand om inte omständigheterna är sådana att det föreligger förutsättningar för tillstånd därtill enligt hyreslagens bestämmelser (medverkansförbud). Fastighetsägare som bryter mot upplåtelse- eller medverkansförbudet kan dömas till böter.

Vill kommunen inte utnyttja sin anvisningsrätt beträffande viss lägenhet och inte heller själv teckna kontrakt, går förfoganderätten till lägenheten tillbaka till fastighetsägaren. Om denne då inte lyckas upplåta lägenheten till angiven tillträdesdag, kan kommunen bli ersättningskyldig för den skada som fastighetsägaren lider genom dröjsmålet med upplåtelsen.

BaL i tillämpning

Lagen trädde i kraft den 1 juli 1980. De faktiska erfarenheterna av BaL i tillämpning är dock fortfarande utomordentligt begränsade. I själva verket har hela regelsystemet ännu inte varit i bruk. Den enda erfarenhet av BaL som är väldokumenterad, är svårigheterna att hantera lagens beslutsprocedur. Några lyckade men många misslyckade försök har gjorts att åstadkomma ett giltigt beslut om tillämpning av lagen. Härjämte har i ett antal kommuner förhandlingar förts mellan de privata fastighetsägarna och kommunen om avtal "i BaL:s anda". Förhandlingarna har i viss utsträckning lett fram till avtal. Omdömena om värdet av de ingångna avtalen går starkt isär. Klart är emellertid att flera kommuner funnit avtalsarrangemangen vara otillfredsställande. I några fall har utfallet varit sådant, att kommunerna känt sig föranlåtna att säga upp ingångna avtal.

Kritiken mot BaL

Kritiken mot BaL är av två slag. Det har å ena sidan sagts om lagen att den över huvud taget inte behövs, att den innebär ett oacceptabelt ingrepp i avtalsfriheten och att den till sin natur är konfiskatorisk. Kritik av detta slag har bl.a. anförts från de privata fastighetsägarna. Å andra sidan har - framför allt då från kommunalt håll - hävdats att BaL i sin nuvarande utformning är ineffektiv och administrativt krävande. Denna kritik avser i första hand lagens beslutsprocedur. Där har särskilt beslutsfördelningen mellan kommunens styrelse och fullmäktige samt det föreskrivna delgivningsförfarandet vållat problem. Kritik av detta slag har också riktats mot lagens materiella bestämmelser, bl.a. vad gäller svårigheterna att undanta olika kategorier

fastighetsägare från tillämpningen av lagen och beträffande förbudet mot att utse en hel kommun till anvisningsområde. I detta sammanhang skall också framhållas att det råder relativt stor enighet mellan lagens tillskyndare och motståndare på en punkt, nämligen att avtal "i BaL:s anda" i princip är att föredra framför en direkt tillämpning av lagen.

Utgångspunkter för översynen av BaL

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

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

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

Sveriges Fastighetsägareförbund har bl.a. i remissyttrandet över vårt delbetänkande menat att kommunen skall ha försökt att få till stånd ett frivilligt avtal innan den beslutar om inrättande av bostadsanvisningsområde. En formaliserad förhandlingskyldighet kräver emellertid åtskillig administration och dessutom en ganska omfattande lagstiftning, vilket bl.a. hyresförhandlings-

lagen visar. På grund härav och med beaktande av den positiva inställning till avtalsuppgörelser som kommunerna har visat anser vi inte att någon lagreglerad förhandlingskyldighet behövs.

Vi har i delbetänkandet uttalat att en översyn av BaL primärt bör avse beslutsproceduren. Bristen på erfarenheter av lagen i tillämpning gör att kunskapsunderlaget för en mer omfattande översyn är dåligt. Det har inte heller i vårt arbete framkommit något som ger oss anledning att nu föreslå ändringar av de bestämmelser i BaL som reglerar förhållandet mellan kommun och fastighetsägare när ett lagakraftvunnet tillämpningsbeslut väl har åstadkommits.

I delbetänkandet övervägde vi två olika tekniker för översynen av BaL:s beslutsprocedur. Vi bedömer det nu vara mest ändamålsenligt att med bibehållande av lagens grundstruktur se över de enskilda bestämmelserna. Alternativet med en helt ny beslutsprocedur där riksdagen genom lagstiftning skall bestämma i vilka kommuner lagen skall gälla, synes bl.a. kunna medföra oklarheter beträffande den reella beslutsfördelningen mellan stat och kommun.

En förenklad BaL

Vi skall i första hand uppehålla oss vid fyra frågor, nämligen beslutsfördelningen mellan kommunens styrelse och fullmäktige, besvärsväsendet, delgivningsförfarandet samt frågan om en hel kommun skall kunna utses till anvisningsområde.

Beslutsfördelningen

Beslut i fråga om bostadsanvisningsområde skall enligt 2 § BaL fattas av kommunstyrelsen. Denna ordning stämmer egentligen inte särskilt väl överens med grunderna för den kommunala organisationen och befogenhetsfördelningen. Anledningen till den valda ordningen är att besluten om bostadsanvisningsområde skall kunna överprövas efter förvaltningsbesvär. Härigenom blir det möjligt att få till stånd en avvägning mellan kommunens och berörda enskildas intressen. Kommunalbesvär som är den enda besvärform som kan komma ifråga om beslutet fattas av kommunfullmäktige, inrymmer ingen sådan intresseavvägning.

Den beslutsfördelning som nu gäller har alltså valts av rätts-säkerhetsskäl. Den har också med uttrycklig hänvisning härtill godtagits av lagrådet. De problem som beslutsfördelningen hit-tills vållat kommunerna, har inte varit av alltför allvarlig art. Det synes närmast som om svårigheterna har berott på ovana vid arrangemanget, något som inte är förvånande men som samtidigt bör kunna vara övergående. Enligt vår bedömning bör ordningen med kommunstyrelsen som beslutande organ behållas. Givetvis bör kommunstyrelsens beslut om inrättande av bostadsanvisningsområde vara politiskt förankrat i fullmäktige. Betydelsen av att kom-munstyrelsens handläggning föregås av ett "principbeslut" i fullmäktige - ävensom frågan vad ett sådant principbeslut bör innefatta - är berörd i förarbetena till BaL (prop. 1979/80:72) och i vårt delbetänkande.

Besvär förfarandet

Enligt 13 § BaL ankommer det på länsstyrelsen och i sista hand regeringen att efter förvaltningsbesvär överpröva ett kommunalt beslut om inrättande av bostadsanvisningsområde. På sätt framgår av föregående avsnitt, anser vi det vara välbetänkt att behålla förvaltningsbesvär som rättsmedel i dessa ärenden.

När det gäller förvaltningsbesvär kan instansordningen arrangeras på många olika sätt. Medan reglerna vid kommunalbesvär är mycket enkla, förekommer det vid förvaltningsbesvär en mängd olika be-svärsvägar. Den i BaL föreskrivna instansordningen - länsstyrelse och regeringen - ansluter till en av de på området förekommande huvudlinjerna. Sådillvida finns det alltså ingen anledning att ifrågasätta den valda ordningen. Det är emellertid också så att kombinationen av de i BaL gällande besluts- och besvär förfaran-dena kan vara synnerligen tidskrävande. Omständigheterna behöver inte vara extrema för att ett tvistigt och vidlyftigt ärende angående inrättande av bostadsanvisningsområde skall kräva en total handläggningstid om flera år.* Detta är enligt vår bedöm-

* Skellefteå kommun beslöt år 1982 - efter sedvanlig beredning - att kommunens centralort skulle utgöra ett bostadsanvisnings-område. Efter besvär fastställde regeringen under våren 1984 kommunstyrelsens beslut. BaL:s anvisningsregler tillämpas i kommunen från den 1 januari 1986.

ning inte acceptabelt, vare sig bostadspolitiskt eller sett till de personella och ekonomiska resurser som åtgår.

Kommunala beslut kan i ganska stor utsträckning verkställas direkt, dvs. utan hinder av att de överklagas. Vi har övervägt ett sådant arrangemang för att komma tillrätta med BaL:s svagheter i nu aktuellt hänseende. Detta skulle emellertid inte lösa "resursproblemet" och dessutom låter sig beslut av den art det här är fråga om, inte på något självklart sätt inordnas i gruppen "omedelbart verkställbara beslut". Vi förordar därför i stället att problemet angrips via instansordningen.

Som vi tidigare anfört finns det en mängd olika vägar att beträda då fråga är om förvaltningsbesvär. I ett stort antal grupper av ärenden är regeringen slutinstans. Det har dock länge varit en strävan att begränsa antalet besvärärenden hos regeringen. Syftet härmed är i första hand att ge statsråden och departementen mer tid för större och övergripande frågor. Ett annat viktigt syfte är att förkorta en del alltför långa instanskedjor för att åstadkomma snabbare avgöranden i förvaltningen och samtidigt göra besparingar. Enligt vår bedömning är emellertid ärenden angående inrättande av bostadsanvisningsområde sådana att de kräver en möjlighet till slutligt ställningstagande av regeringen. Dessa ärenden bör följaktligen inte stanna i en lägre instans. Den enda möjlighet att korta instanskedjan som då återstår, är att med förbigående av länsstyrelsen låta regeringen bli enda besvärinstans i dessa ärenden.

Vi anser det vara önskvärt att besvär förfarandet arrangeras på detta sätt. Vi är medvetna om att förvaltningsrätten för närvarande inte inrymmer något exempel på en sådan instansordning. Sådantillvida kan "nyordningen" måhända betecknas som kontroversiell. Man kan emellertid samtidigt konstatera att besvär förfarandet inom förvaltningsrätten sedan flera år tillbaka är föremål för ett omfattande reformarbete, ett arbete som förutsätter att man överger en del hävdvunna modeller för instansordningen och bryter med invanda tänkesätt.

Delgivningsförfarandet

Beslutsproceduren i BaL förutsätter en ganska vidlyftig kommunikation mellan kommunen och övriga berörda parter. Innan kommunstyrelsen avgör ett ärende om bostadsanvisningsområde, skall de husägare och hyresgästorganisationer som kan beröras av beslutet lämnas tillfälle att yttra sig (3 §). Dessa parter skall också delges kommunstyrelsens beslut i fråga om bostadsanvisningsområde (4 §) och slutligen skall kommunen när beslutet har vunnit laga kraft underrätta berörda parter härom (5 §).

I samtliga led skall kommunikationen ske genom delgivning. Kungörelsedelgivning får tillgripas i de två första leden, dock att husägarna enligt 4 § även skall tillställas meddelande om beslutet med posten. Genomgående gäller att det är den faktiska och inte den lagfarne ägaren som skall sökas för delgivning. Då en fastighet byter ägare gäller kommunens beslut mot den nya ägaren först efter det att denne i särskild ordning delgetts beslutet.

Syftet med det föreskrivna kommunikationsförfarandet är dels att de som berörs av besluten skall få möjlighet till insyn och påverkan av beslutsprocessen och dels att säkerställa att berörda husägare får del av det beslut som innefattar ett straffsanktionerat upplåtelseförbud. Vi anser att dessa syften kan upprätthållas även med ett förenklat delgivningsförfarande.

Enligt vår bedömning vore det önskvärt att bestämmelserna ändrades så att delgivning alltid kan ske med den för vilken lagfart senast är beviljad eller sökt eller - i förekommande fall - med innehavaren av inskriven tomträtt. Detta skulle förenkla administrationen för kommunerna samtidigt som det något skulle försvåra för fastighetsägare att genom överlåtelser kringgå lagen. Delgivningsbestämmelser av detta slag finns f.ö. redan på angränsande rättsområden, t.ex. i bostadsförvaltningslagen och bostadsanineringslagen.

Vi anser vidare att det inte borde krävas något nytt delgivningsförfarande då en fastighet som omfattas av ett beslut om bo-

stadsanvisningsområde byter ägare. Detta förutsätter dock att beslutet antecknas i fastighetsboken eller tomträttsboken så att en köpare med säkerhet får information om beslutet. Ett sådant arrangemang övervägdes men blev avvisat då BaL utformades. Det bedömdes då vara alltför administrativt krävande. Vår bedömning är en annan. Inskrivningsförfarandet är en administrativ åtgärd av engångskaraktär. Oavsett om beslutet att inrätta ett bostadsanvisningsområde omfattar få eller ett mycket stort antal fastigheter, så väger inskrivningsförfarandet relativt lätt i jämförelse med den alternativa och nu gällande ordningen. Denna förutsätter nämligen en kontinuerlig uppföljning av fastighets- och tomträttsöverlåtelser och i anslutning härtill nya delgivningar. Av betydelse i sammanhanget är också att en sådan "nyordning" på ett effektivt sätt skulle göra fastighetsöverlåtelser som syftar till ett kringgående av lagen meningslösa.

Delgivningsförfarandet borde enligt vår mening kunna förenklas i ytterligare ett avseende. När ett beslut i fråga om bostadsanvisningsområde har vunnit laga kraft, skall genom kommunens försorg underrättelse om beslutet och om att det har vunnit laga kraft delges de husägare som berörs av beslutet (5 §). Kungörelsedelgivning anses för närvarande inte kunna komma ifråga i detta led. Anledningen härtill torde vara att lagstiftaren önskat säkerställa att de husägare som berörs av beslutet, verkligen får del av detsamma och i anslutning härtill också får besked om de inskränkningar i rätten att upplåta hyresrätt m.m. som gäller.

När det beslutade bostadsanvisningsområdet omfattar ett stort antal fastigheter, blir delgivningsförfarandet enligt 5 § BaL synnerligen tids- och resurskrävande. Detta får naturligtvis accepteras om de bakomliggande syftena oundvikligen kräver detta precisa förfarande. Vi anser emellertid att en ordning med kungörelsedelgivning här är fullt godtagbar. Givetvis kan ett sådant arrangemang någon gång medföra - om än omständigheterna då måste vara mycket speciella - att en fastighetsägare på grund av bristande information bryter mot upplåtelse- eller medverkansförbudet. I en sådan situation skall kommunen självfallet inte anmäla gärningen till åtal. Det enda som händer är alltså att

kommunen förlorar en eljest anvisningsbar lägenhet. Denna risk får anses vara acceptabel med hänsyn tagen till den förenklade administration som nyordningen möjliggör.

Vi anser således att delgivning av lagakraftvunnet beslut om bostadsanvisningsområde borde kunna ske genom kungörelse i kombination med meddelande om beslutet per post.

Kommunen som anvisningsområde

Av förarbetena till BaL framgår att ett beslut om bostadsanvisningsområde inte får avse en hel kommun. Området får heller inte vara helt obetydligt utan beslutet skall enligt departementschefen omfatta "ett eller flera större områden".

Vi uttalade i delbetänkandet att "förbudet" mot att inrätta en hel kommun som bostadsanvisningsområde för oss framstod som något svårförståeligt. Visserligen framgår det klart av förarbetena att syftet med denna områdesbegränsning är att förhindra införandet av en obligatorisk bostadsförmedling i kommunerna. Enligt vår bedömning är emellertid det uppgivna sambandet mellan obligatorie- och områdesfrågan föga övertygande. Vi har i delbetänkandet summariskt redovisat hur områdesfrågan förhåller sig till de invändningar som vanligen brukar riktas mot förslag om inrättande av en obligatorisk kommunal bostadsförmedling.

Vi berörde i delbetänkandet även en annan aspekt på områdesfrågan. Det är alldeles klart att såväl flertalet kommuner som fastighetsägare anser att ackvisitionsavtal är att föredra framför en tillämpning av BaL. Det är därför viktigt att lagen avfattas så att alternativet med avtal står öppet. För närvarande är det emellertid så att medan ett avtal väl kan omfatta en hel kommun så kan ett beslut om bostadsanvisningsområde bara avse delar därav. Den reglering som nu gäller beträffande utformningen av anvisningsområden, måste därför betecknas som ett hinder i avtalsförhandlingarna.

Slutligen skall uppmärksammas att bestämningen "ett eller flera större områden" självfallet inrymmer en osäkerhetsfaktor. Varken kommunerna eller fastighetsägarna vet med säkerhet hur stort ett bostadsanvisningsområde får vara och på grund härav ökar riskerna för felslut och onödiga besvärsprocesser.

Enligt vår bedömning vore det således önskvärt att BaL ändrades så att en hel kommun får förklaras vara bostadsanvisningsområde.

Övriga frågor

Det har i olika sammanhang - t.ex. i samband med remissbehandlingen av vårt delbetänkande - anförts att det borde öppnas en möjlighet i BaL att undanta vissa kategorier av fastighetsägare från tillämpningen av lagen. Som exempel på sådana fastighetsägare brukar bl.a. nämnas rikskooperativa organisationer, stiftelser som arbetar på bostadssocial grund och upplåter kategori-lägenheter samt hyresrättskooperativ.

BaL är i sin nuvarande utformning (1 § 2 st) tillämplig "på samtliga bostadslägenheter, såvida ej fråga är om lägenhet, som utgör en del av husägarens egen bostad, eller lägenhet i ett enfamiljshus, som inte är avsett att upplåtas varaktigt, eller i ett tvåfamiljshus eller beslutats att i övrigt endast lägenheter av visst slag inom området skall omfattas av lagen". Med "lägenheter av visst slag" skall enligt förarbetena förstås t.ex. alla tre- eller fyrrarumlägenheter. Något uttryckligt lagstöd för att undanta en viss fastighetsägare eller en kategori fastighetsägare från tillämpningen av lagen finns således för närvarande inte. Det framgår emellertid av förarbetena att spørsmålet uppmärksammades vid BaL:s tillblivelse. Departementschefen uttalade i anslutning till denna frågeställning bl.a.: "En annan sak är att kommunerna, t.ex. då lägenheterna är avsedda att enligt särskild turordning tilldelas medlemmar i en kooperativ förening, i rimlig utsträckning torde ta hänsyn till detta..".

Situationen synes således för närvarande vara den att samtliga fastighetsägare skall omfattas av ett beslut om bostadsanvis-

ningsområde. De skall på föreskrivet sätt i olika omgångar delges kommunstyrelsens beslut, de har besvärsrätt, de träffas av upplåtelse- och medverkansförbudet och blir skyldiga att meddela kommunen när en lägenhet blir ledig. Kommunen kan sedan - kanske rentav bör - konsekvent avstå från att förmedla de lägenheter som en viss fastighetsägare eller en kategori fastighetsägare inrapporterar som lediga.

Enligt vår bedömning skulle BaL bli mer flexibel och tillämpningen av lagen bli mer hanterlig om det lägenhetsbestånd som kommunen ändå inte har för avsikt att förmedla i egen regi, kan hållas utanför ett beslut om bostadsanvisningsområde. Vi anser därför att lagen borde ändras så att det blir möjligt för kommunen att undanta viss fastighetsägare eller viss kategori fastighetsägare vid beslut om inrättande av bostadsanvisningsområde. Givetvis skall undantagsbesluten vara sakligt motiverade. Undantag bör i första hand komma ifråga för fastighetsägare som verkar i enlighet med kommunens bostadspolitiska strävanden och för bostadsföretag som bedriver sin verksamhet med stöd av äldre lagstiftning; t.ex. bostadsaktiebolag, bostadsföreningar och kooperativa hyresrättsföreningar. En med vårt önskemål besläktad bestämmelse finns för närvarande i 65 § bostadsfinansieringsförordningen.

8 HYRESGÄSTINFLYTANDE OCH KOOPERATIV HYRESRÄTT

8.1 Inledning

Vi skall enligt våra direktiv företa en översyn av förutsättningarna för hyresgästernas inflytande över sitt boende. Utgångspunkten skall vara att hyresmarknadens parter genom avtal bör styra utvecklingen. I anslutning till denna översyn skall vi även beakta vad riksdagen (LU 1980/81:8, rskr 138) anfört om kooperativ förvaltning av hyreshus.

Vi gjorde i delbetänkandet den bedömningen att det inte var erforderligt med ytterligare statliga insatser för att vidga hyresgästinflytandet. Frågan om kooperativ förvaltning av hyreshus togs inte upp i delbetänkandet.

8.2 Hyresgästinflytande

Vårt tidigare ställningstagande grundades framför allt på tre omständigheter, nämligen boinflytandeavtalen, 1983 års lagstiftning som tillkommit för att ge hyresgästerna ett större individuellt inflytande över den egna lägenheten samt den översyn av bl.a. bostadssaneringslagen som under våren 1984 påbörjats inom bostadsdepartementet.

Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i inflytandefrågan, har i allt väsentligt instämt i våra bedömningar. Särskild uppmärksamhet har under remissförfarandet ägnats åt de boendes inflytande i den privata hyressektorn, åt hyresgästernas inflytande vid ombyggnader som inte kräver byggnadslov och över vissa underhållsåtgärder samt åt de boendes inflytande över närmiljön i kvarter med ett splittrat ägande.

8.2.1 Överväganden

Boinflytandeavtalen

Boinflytandeavtalen utgår från gällande förhandlingsordningar och kan sägas komplettera dessa med ett i första hand kollektivt inflytande över förvaltningen av bostadsområdena. Det ramavtal som gäller mellan SABO och Hyresgästernas Riksförbund ger kontaktkommittén i en förvaltningsenhet informations- och samrådsrätt i alla frågor som påverkar bostadsmiljön och boendeförhållandena i det egna området. Avtalet ger också möjlighet till överenskommelser mellan parterna om beslutsrätt för kontaktkommittéerna i vissa frågor; se även avsnitt 8.3.2 under rubrik "Självförvaltning genom förvaltarföreningar". Kontaktkommittéerna utgör en del av den lokala hyresgästföreningens organisation. Endast de hyresgäster som är medlemmar i föreningen har f.n. rösträtt och är valbara. Enligt ramavtalet skall dock alla hyresgäster i förvaltningsenheten kallas till minst två bostadsmöten om året.

Förutsättningarna för ett avtalsgrundat hyresgästinflytande på den allmännyttiga sektorn är gott. Boinflytandeavtal har tecknats för nästan hela det allmännyttiga beståndet och ett omfattande utvecklingsarbete pågår.

På den privata hyressektorn har Sveriges Fastighetsägareförbund och Hyresgästernas Riksförbund i september 1983 utfärdat en gemensam rekommendation till sina respektive medlemmar om att teckna avtal om boinflytande. Rekommendationen har i huvudsak samma utformning som det ramavtal som gäller på den allmännyttiga sektorn. Lokala boinflytandeavtal har också tillkommit, om än hittills i mycket begränsad omfattning. Det är enligt vår bedömning ännu för tidigt att utvärdera denna utveckling. De berörda partsorganisationerna har heller inte påkallat några statliga åtgärder när det gäller det avtalsreglerade inflytandet.

Hyresgäster hos privata fastighetsägare som inte omfattas av den centrala rekommendationen - vilket främst gäller fastighetsägare som står utanför fastighetsägarföreningarna - har för närvarande små möjligheter att få till stånd ett avtalsgrundat inflytande utöver det som hyresförhandlingslagen kan ge. Enligt vår bedömning kan det visa sig bli nödvändigt med lagstiftning för att dessa hyresgäster skall få ett inflytande över sitt boende som är jämförligt med vad som gäller på det växande avtalsområdet. Vi anser emellertid att tiden ännu inte är mogen för en sådan lagstiftning. Bo Bengtsson har redovisat ett uppdrag för kommittén i "Förutsättningar och hinder för boinflytande i privata hyresfastigheter" (Ds Bo 1983:5). Av rapporten framgår att det finns betydande skillnader i förutsättningarna för hyresgästinflytande mellan den allmännyttiga och den privata sektorn, huvudsakligen beroende på organisatoriska och strukturella skillnader. Detta i sin tur innebär att möjligheterna att flytta över kunskaper och erfarenheter från inflytandeverksamheten på det allmännyttiga området till det enskilda är begränsade. Det saknas därför i många avseenden kunskap om lämpliga former för hyresgästinflytandet inom den enskilt ägda sektorn. Denna kunskap kommer dock att vinnas i takt med att boinflytandeaftal där tecknas och utvecklas. I avvaktan på detta bör ytterligare lagstiftning inte tillgripas. Bortsett ifrån att kunskapsunderlaget är bristfälligt, finns det en inte obetydlig risk för att en sådan lagstiftning skulle inverka hämmande på det utvecklingsarbete som nu kommit igång i delar av den "organiserade" privata hyressektorn.

Sammantaget anser vi således att man inte nu bör vidta några lagstiftningsåtgärder i de frågor där inflytandet är under utveckling genom avtal. Utvecklingen inom den privata hyressektorn - framför allt då på den "oorganiserade" delen därav - bör dock följas med stor noggrannhet. Vid sidan av partsorganisationernas bevakning bör även bostadsstyrelsen fortlöpande kunna följa upp och utvärdera denna utveckling. Härigenom skulle statsmakterna få en god handlingsberedskap om utvecklingen stannar av eller i något annat väsentligt avseende bedöms vara otillfredsställande.

1983 års lagstiftning

Sedan den 1 januari 1984 gäller inte hyresvärdens skyldighet att med skäligena tidsmellanrum underhålla bostadslägenhet, om avvikande bestämmelser har tagits in i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen. Lagändringen har tillkommit för att ge hyresgästerna ett större individuellt inflytande över den egna lägenheten. Den valda konstruktionen gör det möjligt för den enskilde hyresgästen att få lägre hyra genom att avstå från visst underhåll eller genom att själv utföra det. Bestämmelsen, som har initierats av SABO och Hyresgästernas Riksförbund, gäller på förslag av bostadsutskottet (BoU 1983/84:5) på försök t.o.m. utgången av år 1986.

Ännu vid tidpunkten för vårt delbetänkande var erfarenheterna av den nya bestämmelsen i tillämpning mycket begränsade. Utvecklingen har emellertid gått relativt snabbt och mycket tyder på att man här har funnit en bra metod för ett fördjupat individuellt hyresgästinflytande. Även om det i första hand ankommer på en särskild arbetsgrupp inom bostadsdepartementet att närmare utvärdera denna lagstiftning (dep. prot. 1984-04-06, § 2), anser vi oss kunna föreslå att 1983 års lagstiftning permanentas eller i vart fall får förlängd giltighetstid.

Bostadssaneringslagen m.m.

Det har i olika sammanhang gjorts gällande att hyresgästernas inflytande över vissa ombyggnads- och underhållsåtgärder är otillfredsställande. Detta har också uppmärksammats vid remissbehandlingen av vårt delbetänkande.

Den arbetsgrupp - stadsförnyelsegruppen - som inom bostadsdepartementet har haft till uppgift att se över bostadssaneringslagen och andra lagar av betydelse vid genomförandet av förnyelseåtgärder inom bostadsområdena, utarbetade under hösten 1984 en diskussionspromemoria angående regelsystemet vid stadsförnyelse. Denna promemoria har nu kompletterats och reviderats till en rapport

"Stadsförnyelse - En inventering av regler" (Ds Bo 1985:5). Rapporten skall bli föremål för fortsatta överväganden inom departementet.

Av rapporten framgår att inflytandefrågorna uppmärksammats i den utsträckning vi ansåg oss kunna utgå ifrån inför ställningstagandet i delbetänkandet. Även de problem som rör inflytandet över närmiljön i kvarter med ett splittrat ägande är uppmärksammade i stadsförnyelsegruppens arbete.

Vid sidan av detta projekt skall också noteras att regelsystemet vid bristfällig fastighetsförvaltning sedan en tid tillbaka är föremål för bostadsdepartementets uppmärksamhet. Även i detta sammanhang har uttalats att hyresgästinflytandet på underhålls-, förbättrings- och ombyggnadsarbeten bör ses över.

Sammantaget gäller således att de inflytandefrågor som här är aktuella, är föremål för överväganden inom bostadsdepartementet. Det finns därför ingen anledning för oss att ägna dessa frågor ytterligare uppmärksamhet.

8.3 Kooperativ hyresrätt

8.3.1 Bakgrund m.m.

Vi har funnit att tiden ännu inte är mogen för någon fri eller eljest mer omfattande nyetablering av hyreskooperativa förvaltningsformer på bostadsmarknaden. I vårt arbete har vi emellertid ägnat den kooperativa hyresrätten åtskillig uppmärksamhet och därvid funnit att den i olika avseenden kan bidra till en fortsatt utveckling av hyresrätten som upplåtelseform. Enligt vår bedömning är det därför önskvärt med en fortsatt försöksverksamhet på området. På grund härav men också för att bidra till en fördjupad debatt kring nya upplåtelse- och förvaltningsformer på bostadsmarknaden, är vår presentation och analys av den kooperativa hyresrätten mer omfattande än vad våra slutliga överväganden kan synas motivera.

En kooperativ hyresrätt har funnits i Sverige sedan år 1916, då Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) bildades. Under årens lopp har åtskilliga upplåtelsekonstruktioner, mer eller mindre besläktade med den rent kooperativa hyresrätten, dykt upp på bostadsmarknaden.*

Statsmakterna har emellertid sedan lång tid tillbaka medvetet försökt att styra utvecklingen mot att upplåtelse av bostadslägenhet skall ske antingen genom hyresavtal mellan fastighetsägare och hyresgäst eller i form av bostadsrätt. I bl.a. förarbetena till 1971 års bostadsrättslag (prop. 1971:12 s. 92) har det sagts att man härigenom kan uppnå en önskvärd enhetlighet på bostadsmarknaden och att något verkligt behov av andra upplåtelseformer inte heller synes föreligga.

Under de senaste åren har dock den kooperativa hyresrätten uppmärksamats på nytt. Så har t.ex. flera motioner väckts i riksdagen om att lagstiftningen bör ses över i syfte att möjliggöra bildandet av nya hyresrättskooperativ. Liknande initiativ har tagits också från andra håll. En viss begreppsförvirring råder emellertid på området. Enligt vår mening bör med uttrycken "kooperativ hyresrätt" och "kooperativ förvaltning av hyreshus" egentligen förstås förvaltningsarrangemang där de rättigheter och skyldigheter som i ett traditionellt hyresförhållande åvilar fastighetsägaren/hyresvärderna, övertas av ett av hyresgästerna bildat förvaltningsorgan.** I bostadsdebatten - och av praktiska skäl

* En redogörelse för denna utveckling återfinns i betänkandet "Från hyresrätt till bostadsrätt" (SOU 1981:74).

** En internationellt erkänd definition av Kooperation återfinns i betänkandet "Kooperativa föreningar" (SOU 1984:9). Den har följande lydelse:

"En kooperativ förening är en sammanslutning av personer som frivilligt gått tillsammans för att uppnå ett gemensamt syfte genom att grunda en demokratiskt kontrollerad organisation, gemensamt lämna likvärdiga bidrag till det erforderliga kapitalet och som accepterar en rättvis fördelning av risker och fördelar från det företag i vilket medlemmarna aktivt deltar".

även fortsättningsvis i detta kapitel - används emellertid dessa uttryck inte bara beträffande upplåtelse- och förvaltningsarrangemang enligt denna definition utan även när fråga är om förvaltningar där hyresgästerna "endast" utövar ett mer eller mindre långtgående kollektivt inflytande. Gränsen mellan å ena sidan en kooperativ hyresrätt och å andra sidan olika former av kollektiv hyresrätt är också i praktiken svårbestämbar. Med visst fog kan hävdas att ett kooperativt inslag i hyresrätten uppkommer så snart hyresgästerna i organiserad (kollektiv) form utövar inflytande över sitt boende. Detta inflytande kan sedan utvecklas - jämför här den "inflytandestege" som Bo Bengtsson lanserat i sin rapport till kommittén - för att kulminera i en fullt utvecklad kooperativ hyresrätt när äganderätten till förvaltningsobjektet övergår på de boende. För att hålla isär begreppen kallar vi i det följande den sistnämnda formen för "SKB-kooperativ hyresrätt" eller "SKB- modellen." Ytterligare begreppsbestämningar kommer att göras successivt i kapitlet.

När man i dag diskuterar den kooperativa hyresrätten är det framför allt två argument som brukar anföras av dess tillskyndare. För det första anses den vara den konventionella hyresrätten överlägsen i fråga om hyresgästernas möjligheter att utöva inflytande över sitt boende. Den skulle i detta avseende ligga mycket nära bostadsrätten. För det andra skulle den, till skillnad från dagens bostadsrätt, inte medge några värdestegringsvinster. En kooperativ hyresrätt skulle därför kunna motverka såväl bostadsspekulation som de tendenser till segregation som till följd av höga överlåtelsepriser har uppstått i vissa bostadsrättsområden. Givetvis blir den kooperativa hyresrätten på grund härav också ett intressant alternativ när ombildningar till bostadsrätt övervägs inom det befintliga hyreshusbeståndet. Även andra argument för den kooperativa hyresrätten förekommer. Det har exempelvis sagts att den skulle möjliggöra sänkta boendekostnader, i första hand då jämfört med den konventionella hyresrätten. När bostadsrättsbildningar inom det allmännyttigt ägda beståndet diskuteras, brukar det också sägas att alternativet med en kooperativ hyresrätt är att föredra eftersom det säkerställer den solidariska hy-

ressättningen och det kommunala inflytandet över bostadspolitiken.

8.3.2 Kooperativ hyresrätt i praktik och teori

Syftet med detta avsnitt är inte att på något uttömmande sätt inventera den kooperativa hyresrättens alla tänkbara verksamhetsformer och förstadier. Fråga är endast om att illustrera några hyresrättsliga arrangemang av kooperativ karaktär.

Stockholms Kooperativa Bostadsförening ek. för. (SKB)

SKB är registrerad som ekonomisk förening och lyder därmed under lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar. Av sådana föreningar krävs att de har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen, vilket bl.a. kan innebära att medlemmarna nyttjar föreningens tjänster. Av SKB:s stadgar framgår att föreningens uppgift är att anskaffa och förvalta bostadshus och hyra ut lägenheterna till medlemmarna. Den som vill hyra bostad av SKB måste således vara medlem i föreningen. - SKB förvaltar för närvarande omkring 5 200 bostadslägenheter och har ungefär 28 000 medlemmar.

Varje SKB-medlem äger en röst och det direkta medlemsinflytandet på föreningens verksamhet utövas i kvartersråd och vid distriktsmöten. Vid ordinarie distriktsmöte väljs distriktets representanter (fullmäktige) till föreningsstämman. Föreningsstämman består av omkring 50 representanter vilka samtliga skall vara medlemmar i föreningen. Föreningsstämman är SKB:s högsta beslutande organ. Stämman har bl.a. till uppgift att fastställa resultat- och balansräkning, besluta om ansvarsfrihet, förrätta val av styrelse och förtroendemän samt handlägga väckta motioner. Föreningens styrelse skall bestå av högst nio och lägst sju ledamöter varav en utses av Stockholms kommun (fastighetsnämnden). I frågor av principiell natur eller av större ekonomisk betydelse, skall styrelsen inhämta föreningsstämmans åsikt innan beslut får fattas. I SKB:s organisation ingår också ett hyresutskott som

utses på föreningsstämman. Styrelsen bestämmer hyrorna för medlemslägenheterna efter samråd med hyresutskottet.

Inom SKB används uttrycket "turordningsrätt" för att ange i vilken inbördes ordning medlemmarna har rätt att hyra lägenheter. Turordningen räknas från den dag medlemmen inbetalt insats, kreditbelopp och årsavgift (dessa belopp uppgår för närvarande till 50, 950 resp. 75 kr.). För att behålla turordningsrätten krävs dessutom att varje medlem bosparar med ett belopp om 500 kr. per år tills spargränsen om 6 000 kr. är nådd. När en medlem kommer i tur för en lägenhet skall han - i förekommande fall; insatsen samt kredit- och bosparbeloppen utgör här en grundplåt - erlægga ett kreditbelopp som för närvarande varierar mellan 3 000 kr. (1 rum och kokskåp) och 14 000 kr. (6 rum och kök). Med undantag för årsavgiften utgör samtliga här omnämnda belopp lån till föreningen som skall betalas tillbaka när medlemmen flyttar eller när medlemskapet eljest upphör.

SKB:s lägenheter upplåtes alltså med hyresrätt och i princip gäller hyreslagens tvingande bestämmelser i rättsförhållandet mellan föreningen och hyresgästerna/medlemmarna. Vissa undantag gäller dock. Hyresgästerna i SKB svarar t.ex. själva för delar av lägenhetsunderhållet, bl.a. målning och tapetsering. För varje lägenhet finns ett reparationskonto till vilket räntan på de lån som hyresgästen lämnat SKB överförs.

I rättsligt hänseende intar SKB en mycket speciell ställning på bostadsmarknaden. Enligt 79 § bostadsrättslagen (1971:479) råder sedan år 1972 förbud för föreningar och bolag att upplåta andelsrätt till vilken knutits en tidsbegränsad rätt till bostadslägenhet. Detta förbud har dock kombinerats med övergångsbestämmelser som dels innebär att den som tidigare haft rätt att upplåta lägenheter på detta sätt i visst hus får fortsätta med det och dels öppnar möjlighet för äldre föreningar och vissa bolag att efter tillstånd av länsstyrelsen göra andelsupplåtelser av lägenheter i efter år 1972 byggda eller förvärvade hus. Såvitt känt är SKB den enda association som har sådan dispens.

Hela SKB:s verksamhet vilar således på denna övergångsbestämmelse. Någon nyetablering av hyresrättskooperativ av SKB-modell är inte möjlig utan ny lagstiftning.

För att SKB skall kunna fungera i enlighet med sitt ändamål och sina stadgar krävs dock mer än den nu redovisade rätten att existera. Flera i princip tvingande bestämmelser i hyreslagstiftningen lägger hinder i vägen för SKB:s kooperativa hyresrätt. För SKB gäller därför ytterligare undantag från gällande lagregler på bostadsmarknaden. Undantagen har regelmässigt formen av dispenser som lämnats av länsstyrelsen med stöd av övergångsbestämmelser till ny lagstiftning. Fyra sådana dispenser har meddelats SKB.

1. Bostadssaneringslagen gäller inte beträffande SKB:s fastigheter.
2. Hyresförhandlingslagen gäller inte i fråga om hus som ägs av SKB.
3. Hyresvärdens skyldighet att med skäliga tidsmellanrum ombesörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer i bostadslägenhet (15 § andra stycket hyreslagen) gäller inte beträffande SKB:s lägenheter.
4. Förbudet mot s.k. obestämd hyra (19 § hyreslagen) gäller inte för SKB. Hyresändring kan alltså ske utan föregående förhandlingar med vare sig de enskilda hyresgästerna eller någon hyresgästorganisation.

Självförvaltning genom förvaltarföreningar

De boinflytandeavtal som gäller inom det allmännyttiga beståndet bygger på en gemensam rekommendation av SABO och Hyresgästernas Riksförbund från år 1979. I boinflytandeavtalen ingår oftast en punkt som säger att företaget och hyresgästföreningen kan komma överens om att ge kontaktkommittéerna beslutsrätt i vissa frågor. En modell för hur detta kan ske är den av SABO lanserade hyresvalsrätten. Hyresvalsrätten innefattar också en decentralisering av företagets organisation, en nedbrytning av budgeten till om-

rådesnivå samt ett ökat individuellt inflytande för hyresgästerna beträffande den egna lägenheten. En redogörelse för den centrala rekommendationen, boinflytandeavtalen och hyresvalsrätten återfinns i Bo Bengtssons rapport till kommittén. På grund härav och då denna "inflytandeverksamhet" bedrivs utan hinder av gällande hyreslagstiftning skall vi inte ägna den ytterligare uppmärksamhet i detta sammanhang.

I det arbete med att utveckla boinflytandeavtalens samrådsmodell som bl.a. SABO bedrivit, har som ett alternativ till hyresvalsrätten s.k. förvaltarföreningar med de boende som huvudmän kommit att diskuteras. Medan hyresvalsrätten i princip är en modell för boinflytande avsedd att gälla ett företags hela bestånd, kan en förvaltarförening bildas i ett enstaka område. En annan, möjligen viktigare, skillnad mellan modellerna är att hyresvalsrätten utgör ett inslag i en partsförvaltning, dvs. den bygger på de förhandlingar som förs mellan förhandlingsordningens parter om förvaltningen av företagets lägenheter och de ekonomiska villkoren för denna förvaltning. Självförvaltning genom förvaltarföreningar kan däremot bedrivas fristående från förhandlingsordningens partsförhållande, dvs. mellan företaget och de boende. - Olika former av kollektiv (kooperativ) självförvaltning har övervägts.

Uppdragsmodellen

Modellen syftar till att överflytta ett självständigt ansvar för olika förvaltningsbeslut på de boende. Detta förutsätter att de boende - inom ett eller flera bostadsområden - samverkar i särskilt organiserade föreningar. Föreningen skall vara en självständig juridisk person som kan träffa bindande avtal med bostadsföretaget om hur ansvaret i förvaltningen skall fördelas mellan företaget och det organiserade kollektivet.

Ansvarsfördelningen regleras genom förvaltningsavtal som anger föreningens åtaganden och beslutskompetens. Förvaltningsavtalen bör vara fleråriga. Inom ramen för ingånga avtal får föreningen bära de ekonomiska konsekvenserna av sitt handlande. Blir förvaltningen dyrare än vad man avtalat, får föreningen bära förlusten. Skulle företaget lida skada på grund av underlåtelser

som föreningen kan lastas för, blir denna skadeståndsskyldig. Eventuella överskott i förvaltningen används enligt föreningens stadgar och beslut. Överskott kan exempelvis utbetalas som återbäring till medlemmarna/hyresgästerna.*

De uppgifter som föreningen svarar för, ingår bland dem för vilka resurser beräknas inom den ekonomiska ram för förvaltningen av området som bestäms vid hyresförhandlingarna. Ersättningen till föreningen motsvarar alltså i princip de vid hyresförhandlingarna beräknade kostnaderna för de delar av förvaltningen som föreningen svarar för. Skillnaden mellan denna ersättning och föreningens verkliga kostnader blir föreningens resultat och stannar därmed inom området.

Det är framför allt två förhållanden som kan komplicera en förvaltning enligt uppdragsmodellen. För det första gäller hyresavtalen på konventionellt sätt mellan företaget och de enskilda hyresgästerna. Detta innebär att förvaltningsavtalen inte befriar företaget från det ansvar som följer av hyreslagens tvingande regler. Således svarar företaget för lägenheternas underhållsskick om inte detta ansvar är bortavtalat med stöd av 1983 års "försökslagstiftning". De enskilda hyresgästerna har också utan undantag rätt att få totalhyrans skälighet prövad enligt bruksvärderegeln, vilket kan försvåra en anpassning av hyrorna till förvaltarföreningens syften och beslut.

Det andra problemet består i den organisatoriska konkurrens som kan uppstå mellan förvaltarföreningen och den hyresgästorganisation som tecknat förhandlingsordning enligt hyresförhandlingslagen. För det allmännyttiga beståndet gäller undantagslöst att förhandlingsordningarna ingåtts med organisation tillhörig hyresgäströrelsen. Om den lokala hyresgästföreningen genom fullmakt delegerar sin förhandlingsrätt till förvaltarföreningen, uppnås en rimlig organisatorisk stabilitet. Alternativt gäller att

* Väljer föreningarna att betala tillbaka överskott i form av återbäring, kan vissa skattetekniska problem uppstå. Dessa skall inte närmare utvecklas här.

hyresgästföreningen och förvaltarföreningen kan "dra" åt olika håll eller att förvaltarföreningen lyckas utverka en egen förhandlingsordning för det självförvaltade lägenhetsbeståndet. Detta i sin tur skulle komplicera - lokalt rentav hota - det nu rådande förhandlingssystemet och det skulle också kunna försvåra hyresgästföreningens mer övergripande arbete i boinflytandefrågorna.

Uppdragsmodellen inrymmer också problem av mer juridisk-hyresrättslig natur. Vi återkommer delvis till detta i det följande och skall här bara helt kortfattat beröra några sådana frågor.

Av allmänna rättsgrundsatser följer att ett uppdrag att ombesörja ekonomisk förvaltning när som helst kan återkallas. Ett avtal om överförande av förvaltningsbefogenheter från ett bostadsföretag (uppdragsgivare) till ett hyresgästkollektiv (uppdragstagare) kan dock inte betecknas som ett traditionellt uppdragsavtal. Fråga är snarare om en juridisk innovation och svårigheterna ligger främst i att hitta en modell som inte kolliderar med annan lagstiftning, t.ex. för bostadsföretaget tvingande ansvarsbestämmelser i aktiebolagslagen.

Till den rättsliga problematiken kring uppdragsmodellen hör också valet av associationsform för förvaltarföreningen. I princip är det lämpligt att för detta ändamål välja den ekonomiska föreningens form. Valet är emellertid inte alltid självklart och det är inte heller helt fritt eftersom en ekonomisk förening blir en självständig juridisk person först när den har beviljats registrering. Avgörande för att registrering skall beviljas, är att hyresgästernas partiella självförvaltning av huset eller bostadsområdet kan anses utgöra ekonomisk verksamhet i lagstiftningens mening. Gränsen mellan ideell och ekonomisk verksamhet är inte alltid så lätt att bestämma trots att den ibland är av utomordentlig betydelse. En ideell förening som främjar ideella intressen genom en ekonomisk verksamhet, kan lätt övergå till att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Den ideella föreningen "förvandlas" därmed till en ekonomisk förening. Om föreningen då inte registreras, kommer den att sakna rättskapacitet och de sty-

relseledamöter och enskilda medlemmar som deltar i förvaltningsbesluten blir personligen ansvariga för dessa.

För att uppdragsmodellen med dess förvaltarförening skall fungera väl, bör samtliga hyresgäster vara medlemmar i föreningen. Det är en omdiskuterad fråga, om kravet på ett obligatoriskt medlemskap i förvaltarföreningen kan anses strida mot god sed i hyresförhållanden eller eljest kan anses vara obilligt mot hyresgästen.

Arrendemodellen

Medan uppdragsmodellen innebär att en förvaltarförening handhar delar av förvaltningen efter avtal med fastighetsägaren - i princip som t.ex. ett fastighetsförvaltningsbolag kan överta vissa förvaltningsuppgifter - så innebär arrendemodellen att förvaltarföreningen förhyr en eller flera fastigheter och därmed övertar en rad av de besluts- och ansvarsfunktioner som eljest åvilar fastighetsägaren.

I ett upplåtelseavtal mellan bostadsföretaget och en förvaltarförening regleras närmare vilka delar av förvaltningen som föreningen skall svara för. Modellen möjliggör en klarare ansvarsfördelning än uppdragsmodellen. Som motpart till bostadsföretaget står endast föreningen. Det är föreningen som är hyresvärd i förhållande till de enskilda hyresgästerna. Rättsligt sett blir alltså dessa andrahandshyresgäster.

Lagstiftningen är för närvarande dåligt anpassad till arrendemodellen. Enligt 79 § bostadsrättslagen får en förening inte upplåta andelsrätt till vilken knutits en tidsbegränsad nyttjanderätt till bostadslägenhet. Bestämmelsen är straffsanktionerad. Det kan inte uteslutas att arrendemodellen kommer i konflikt med denna förbudsbestämmelse. Av betydelse är här bl.a. hur upplåtelseavtalet och medlemskapet i föreningen konstrueras, men även innebörden av uttrycket "andelsrätt" lämnar utrymme för viss osäkerhet. Även i flera andra avseenden är det svårt att utifrån gällande lagstiftning arrangera en kooperativ förvaltning enligt arrendemodellen. Vi återkommer till dessa problem i det följande

men eftersom man delvis kan komma tillrätta med problemen genom ett förfarande som brukar kallas "blockuthyrning", skall vi kortfattat presentera detta hyresrättsliga institut redan här.

Blockuthyrning

Hyreslagen utgår ifrån att ett hyresavtal normalt endast omfattar en bostadslägenhet. Det förekommer emellertid att en hyresgäst hyr ett eller flera bostadshus eller ett flertal bostadslägenheter, för att sedan själv hyra ut lägenheterna i andra hand. Detta brukar kallas blockuthyrning och har förekommit under många år. Från och med år 1985 gäller dock väsentligt ändrade regler i sådana hyresförhållanden.

Anledningen till nyordningen är att förhållandena vid blockuthyrning ofta anses vara sådana, att en vidare avtalsfrihet mellan fastighetsägare och förstahandshyresgäst är motiverad än den som eljest gäller enligt hyreslagens tvingande regler om bostadslägenheter.

De nya bestämmelserna innebär att blockuthyrning anses föreligga om ett hyresavtal avser uthyrning av fler än tio bostadslägenheter och avsikten är att hyresgästen skall hyra ut lägenheterna i andra hand. Vid blockuthyrning får parterna avtala om förbehåll som strider mot hyreslagens bestämmelser om bostadslägenheter, under förutsättning att förbehållet inte strider mot bestämmelserna om lokaler och inte heller avser rätten till förlängning av hyresavtalet eller grunderna för fastställande av hyresvillkor i samband med sådan förlängning. Den vidgade avtalsfriheten kan således gälla frågor som underhåll, indexreglering av hyran, uppsägningstid och villkorsändringar.

Möjligheten till blockuthyrning skulle kunna missbrukas av en mindre nogräknad hyresvärd. För att motverka detta har ett krav på hyresnämndsprövning uppställts. Nämndens prövning skall främst avse frågan om det föreligger ett seriöst behov av blockuthyrning. Någon nämndsprövning behövs inte om berörd fastighet ägs av

exempelvis staten, kommun eller ett allmännyttigt bostadsföretag.

Kollektivhusföreningar m.m.

De förvaltnings- och upplåtelsemodeller som redovisats i det föregående, kan sägas bilda en ram för vad kooperativ hyresrätt kan innebära. Både i bostadsdebatten och på marknaden förekommer dock förvaltningsarrangemang med andra beteckningar än de vi här har använt oss av. Hit hör exempelvis Riksbyggens kooperativa borätt, SABO:s boföreningar och ett växande antal kollektivhusföreningar. Dessa arrangemang synes dock inte inrymma någon utvecklingspotential och heller inga rättsliga problem som inte "fångas upp" av huvudmodellerna. De behöver därför inte redovisas närmare i detta sammanhang.

8.3.3 Behovet av nya upplåtelse- och förvaltningsformer

Man kan ha olika utgångspunkter för bedömningen av behovet av nya upplåtelse- och förvaltningsformer på bostadsmarknaden.

I våra direktiv heter det att kommittén i samband med behandlingen av boinflytandefrågan skall beakta vad riksdagen anfört om kooperativ förvaltning av hyreshus. Bedömningen skulle alltså kunna begränsas till att avse spörsmålet om den kooperativa hyresrätten behövs för att boinflytandefrågan skall få en tillfredsställande lösning. De argument för den kooperativa hyresrätten som kortfattat återgetts i det föregående (se bl.a. avsnitt 8.3.1), gör det emellertid enligt vår bedömning lämpligt att behovet och konsekvenserna av nya upplåtelse- och förvaltningsformer inte enbart bedöms utifrån inflytandeaspekten utan mer förutsättningslöst.

Allmänt

Det brukar sägas att det finns en grå zon mellan hyresrätt och bostadsrätt. Upplåtelseformerna går så att säga inte riktigt

ihop, utan där finns ett utrymme som gällande lagstiftning inte "mutat in". Hur upplåtelseformerna i detta hänseende förhåller sig till varandra eller hur bred zonen är, är omdiskuterat. Detta skall inte närmare avhandlas här, men klart är att de senaste årens boinflytandeavtal och de nu pågående försöken med att överflytta ett självständigt ansvar för olika förvaltningsbeslut på hyresgästerna, har krymt den zon man för några år sedan ansåg sig kunna identifiera. Det är också klart att en ordning med förköpsrätt och prisregler i bostadsrättssektorn skulle innebära att upplåtelseformerna närmade sig varandra ytterligare. Sammanfattningsvis kan nog sägas att den konventionella hyresrätten har visat sig vara mer elastisk - alltså ha en större utvecklingspotential - än vad flertalet bedömare ännu i slutet av 1970-talet vanligen föreställde sig. Med en reformerad bostadsrätt skulle den återstående skillnaden mer vara en fråga om grad än art.

Det brukar också sägas att en kooperativ hyresrätt skulle kunna överbrygga den grå zonen. Överbryggandet blir givetvis mer eller mindre fullständigt, beroende på hur den kooperativa hyresrätten arrangeras. Man kan säga att den kooperativa hyresrätten skulle kunna flytta fram hyresgästernas inflytande över sitt boende i riktning mot bostadsrätten samtidigt som den, genom att inte möjliggöra några värdestegringsvinster, skulle kunna föra bostadsrätten närmare hyresrätten.

Boinflytandet

Det är utan tvivel så att en formfulländad kooperativ hyresrätt av SKB-modell skulle göra det möjligt för hyresgästerna att utöva ett inflytande över sitt boende som i allt väsentligt är jämförbart med det inflytande bostadsrätten som upplåtelseform nu möjliggör. Även arrendemodellen skulle ge de boende ett större inflytande än dagens hyresrätt tillåter. Eftersom uppdragsmodellen - om än med vissa svårigheter - ryms inom gällande hyreslagstiftning är det svårt att hävda att den egentligen skulle stå för något nytt i fråga om inflytandet. Detta omdöme är dock något formellt. Vid en jämförelse mellan uppdragsmodellen och en traditionell förvaltning av hyreshus, så innefattar självfallet upp-

dragsmodellen en avsevärd framflyttning av de boendes positioner.

Vad som här har sagts om inflytande gäller de boende som direkt skulle beröras av de nya upplåtelse- och förvaltningsarrangemangen, dvs. det lilla kollektivet. Man måste emellertid också fråga sig vad förändringar av detta slag skulle innebära för det stora kollektivet, dvs. de hyresgäster som bara indirekt skulle beröras av omvandlingarna.

Om stora delar av det nuvarande hyreshusbeståndet skulle omvandlas till förvaltningskooperativ av SKB-modell, då inverkar detta negativt på det mer övergripande arbete i fråga om boinflytande som nu utförs i hyresgäströrelsens regi. I takt med att basen - alltså det nuvarande beståndet - krymper, försvagas givetvis också dagens hyresgäströrelse vilket ytterst kan utgöra ett hot mot det arbete som nu utförs av kontaktkommittéerna. Det anförda innefattar emellertid ingen prognos över en framtida utveckling utan syftar bara till att uppmärksamma vad en mer omfattande strukturomvandling inom hyreshusbeståndet kan medföra. Det sannolika är att en omvandling kommer att uppvisa stora lokala och regionala skillnader och att påfrestningarna på det stora kollektivet kommer att variera i anslutning härtill.

Skulle utvecklingen i stället komma att avse en satsning på självförvaltning enligt arrende- eller uppdragsmodellen, är det mer osäkert vilken effekten blir för det stora kollektivet. Klart är emellertid att det kan bli fråga om en organisatorisk konkurrens mellan förvaltarföreningarna och hyresgäströrelsen, främst kring rätten att teckna förhandlingsordning rörande de självförvaltade objekten.

Värdestegringsvinster och spekulation

I bostadsdebatten används ofta uttrycket "spekulation" beträffande all handel med bostäder som möjliggör vinster; alltså såväl då det är fråga om transaktioner som syftar till vinst (spekulation) som då det är fråga om ej avsedda vinster på grund

av inflationen eller någon annan prisdrivande faktor (värdestegringsvinster). Uttrycket "värdestegringsvinst" täcker emellertid i stor utsträckning även rena spekulationsvinster. Däremot gäller långt ifrån alltid det omvända förhållandet. I det följande använder vi därför företrädesvis det vidare uttrycket.

Den kooperativa hyresrätten medger i princip inga värdestegringsvinster. Detta gäller oavsett i vilken form den kooperativa förvaltningen arrangeras - enligt uppdragsmodell, arrendemodell eller SKB-modell. En förutsättning för att sådana vinster inte skall komma i fråga, är givetvis att verksamheten bedrivs på ett seriöst sätt och att all handel med de kooperativt förvaltade lägenheterna motverkas så långt detta är möjligt. Den fria bytesrätten och de övriga möjligheter till överlåtelse av hyresrätt som hyreslagen medger, utgör i detta sammanhang ett problem. Arrangerade byten och svarta pengar försvinner inte från marknaden bara för att delar av hyreshusbeståndet blir kooperativt förvaltad. Sett till frågan om värdestegringsvinster är således den kooperativa hyresrätten likvärdig med den konventionella hyresrätten.

Fråga blir då hur den kooperativa hyresrätten "förhåller" sig till bostadsrätten i detta avseende. Medan den kooperativa hyresrätten i princip inte medger några värdestegringsvinster gäller det omvända beträffande dagens bostadsrätt. Lokalt - och i tilltagande omfattning - förekommer värdestegringsvinster på bostadsrättsmarknaden som är bostadssocialt oacceptabla.* Då man överväger frågan om en utveckling mot kooperativ hyresrätt kan få någon positiv inverkan på denna prisutveckling, måste man emellertid hålla i minnet att det endast är en kooperativ förvaltning av SKB-modell som ger de boende ett inflytande fullt ut jämförbart med bostadsrättens. Vilken betydelse i detta hänseende andra hyreskooperativa arrangemang kan få är mycket svårt att bedöma, eftersom de bara delvis är jämförbara med bostadsrätten.

Det är givetvis också svårt att bedöma i vilken utsträckning en SKB-kooperativ hyresrätt kan komma att motverka förekommande

* I detta sammanhang kan dock påpekas att vårt förslag om ett räntelån i kap. 4 torde leda till att inflationsvinsterna på bostadsrättslägenheter kommer att minska på ett likartat sätt som för egnahem.

värdestegringar och den rena spekulationen på bostadsrättsmarknaden. Återigen har man nog att räkna med stora lokala och regionala variationer. Det kan inte uteslutas att en lyckad satsning på den SKB-kooperativa hyresrätten lokalt kan få en prisdämpande funktion. En förutsättning härför torde dock vara att man lyckas etablera den nya upplåtelseformen i områden som sett till läget är jämförbara med dem där beståndet av bostadsrättslägenheter med mycket höga överlåtelsepriser återfinns.

Ytterligare en fråga skall avhandlas under denna rubrik, även om den bara marginellt har att göra med värdestegringsvinster och spekulaton.

Det har i debatten om den kooperativa hyresrätten sagts, att den inte förutsätter tillnärmelsevis de insatser som nu genomsnittligen gäller i nybildade bostadsrättsföreningar. Är påståendet riktigt, skulle alltså den kooperativa hyresrätten bli åtkomlig för långt fler bostadssökande än de som av egen kraft kan efterfråga bostadsrätter.

Som vanligt torde påståendet delvis kunna förklaras med att uttrycket "kooperativ hyresrätt" inte är entydigt, men likväl används som om det vore så. En kooperativ förvaltning enligt uppdra- eller arrendemodellen förutsätter överhuvudtaget inga kontantinsatser från de boende.* Det behövs helt enkelt inget kapitaltillskott för att klara övergången från traditionell fastighetsförvaltning till dessa former av kooperativ förvaltning.

En kooperativ förvaltning av SKB-modell däremot, har i princip samma lånevillkor och finansiella förutsättningar i övrigt som en bostadsrättsförening. I och för sig kan givetvis olika relationer mellan å ena sidan insats och å andra sidan hyra/månadsavgift övervägas. Det finns dock f.n. ingen institutionell grund för påståendet att en kooperativ förvaltning av SKB-modell skulle

* För förvaltarföreningar som har att följa lagen om ekonomiska föreningar gäller att medlemmarna skall delta med en insats. Denna kan dock vara hur låg som helst och den kan också fullgöras t.ex. genom arbetsprestation.

kunna tillhandahålla nya lägenheter till lägre insatser än bostadsrätten möjliggör. I själva verket kan det visa sig vara så - allt annat lika - att en nybildad SKB-förvaltning tvingas ta ut en något högre insats än en bostadsrättsförening skulle behöva göra. Eftersom SKB-förvaltningen hyr ut lägenheterna till sina medlemmar, är man också skyldig att återta ledigblivna lägenheter och i samband därmed återbetala insatserna. Detta åliggande kräver en finansiell beredskap som i sin tur kan återverka på insatsernas storlek. Bostadsrättsföreningarna har inte någon motsvarande skyldighet.

Det kommunala inflytandet

Det har i diskussionen kring den kooperativa hyresrätten kontra bostadsrätten hävdats att endast det förstnämnda alternativet säkerställer ett kommunalt inflytande över bostadspolitiken. Därvid är det givetvis i första hand fråga om det inflytande kommunen har över det allmännyttigt förvaltade beståndet.

Med en kooperativ förvaltning enligt uppdragsmodellen, behåller kommunen väsentligen det inflytande den nu har. Redan vid en övergång till arrendemodellen försvagas emellertid detta inflytande något. Visserligen behåller kommunen genom bostadsföretaget sin äganderätt till det av hyresgästerna självförvaltade objektet, men i förvaltningsledet kan kommunen förlora i fråga om kontroll och insyn.

SKB-modellen är i detta hänseende likvärdig med bostadsrättsalternativet. Oavsett vilken av dessa upplåtelseformer som kommer i fråga, blir det kommunala inflytandet avgjort mindre än det är i dag, främst genom förlusten av äganderätten till berörda fastigheter. Det är dock möjligt att via stadgar och styrelserepresentation åstadkomma visst kommunalt inflytande över såväl nybildade bostadsrättsföreningar som SKB-kooperativa föreningar.

En annan fråga som berör det kommunala inflytandet är hur ombildningar av detta slag kan återverka på bostadsförmedlingarnas verksamhet. Återigen gäller att uppdrags- och arrendemodellerna i

stort sett är likvärdiga. En övergång till dessa förvaltningsformer skulle inte nämnvärt inverka på förutsättningarna för den kommunala bostadsförmedlingen. Det bör dock i sammanhanget uppmärksammas att dessa förvaltningsarrangemang förutsätter ett visst mått av personligt engagemang från de boendes sida. Vi kommer att utveckla detta något i det följande under rubriken "Valfrihet". Här skall bara konstateras att bostadsförmedlingarna givetvis måste beakta dessa förvaltningsformers särdrag då hushåll anvisas dit. Detta är viktigt, inte minst för förvaltningarnas skull. En förvaltning med ointresserade medlemmar fungerar dåligt.

Sett till bostadsförmedlingarnas verksamhet är ombildningar till SKB-kooperativ hyresrätt i stort sett likvärdigt med bostadsrättsalternativet. I korthet gäller att förmedlingarna kan vinna anvisningsrätt till SKB-förvaltade lägenheter och i viss utsträckning även till bostadsrättslägenheter (se avsnitt 7.2.4). Problemet är här att en kommunal förmedling av dessa lägenheter griper in i föreningarnas egna bosparköer och turordningssystem. Bostadspolitiska intressen står alltså här i någon mån emot varandra.

Solidarisk hyressättning

En viktig fråga är vad som händer med den solidariska hyressättningen inom det allmännyttiga beståndet om delar därav ombildas till hyresrättskooperativ eller bostadsrätter.

Återigen gäller att skiljelinjen inte går mellan den kooperativa hyresrätten å ena sidan och bostadsrätten å den andra, utan mellan kooperativ förvaltning enligt uppdrags- och arrendemodellerna å ena och bostadsrätt samt SKB-modell å den andra sidan.

För SKB-modellen och bostadsrättsalternativet gäller att de inte låter sig inordnas i systemet med solidarisk hyressättning. Båda dessa upplåtelseformer förutsätter att äganderätten till förvaltningsobjekten övergår till en från allmännyttan fristående ekonomisk förening. Dessa nya förvaltningar bär bara sina egna kostna-

der och ombildningarna innebär därför i varje enskilt fall att basen krymper för den omfördelning av kostnader som den solidariska hyressättningen inom de allmännyttiga bostadsföretagen står för.

Inom den solidariska hyressättningen finns objekt som antingen ger eller får bidrag vid kostnadsomfördelningen. Detta bör uppmärksammas då ombildningar till hyresrättskooperativ och bostadsrätter avhandlas. I första hand gäller att om det är en fastighet som får bidrag som ombildas, blir påfrestningen mindre på den solidariska hyressättningen inom moderföretaget, än om det är en fastighet som ger bidrag som försvinner från det bestånd inom vilket omfördelning kunnat ske. Skillnaden kan givetvis mer eller mindre neutraliseras över köpeskillingen.

För kooperativa förvaltningar enligt uppdrags- eller arrendemodellen gäller att de kan inordnas i systemet med solidarisk hyressättning. Av betydelse är bl.a. om det blir den lokala hyresgästföreningen eller den enskilda förvaltarföreningen som kommer att inneha förhandlingsordning för det självförvaltade objektet. Lyckas hyresgästföreningen behålla förhandlingsordningen, bör den solidariska hyressättningen kunna fortgå som hittills. Givetvis kan dock en stark förvaltarförening utgöra en komplikation i detta avseende även om den inte har någon egen förhandlingsordning.

Ytterligare en fråga skall beröras här, nämligen vad som händer med de allmännyttiga företagen vid mer omfattande ombildningar inom hyreshusbeståndet.

Klart är att alla de alternativ som här diskuteras, förutsätter både vilja och förmåga hos de berörda företagen att i olika avseenden förändra de rutiner och former som gäller i mer traditionell fastighetsförvaltning. Vid en övergång till förvaltning enligt SKB-modell eller till bostadsrätt, gäller för "moderbolagen" i första hand att anpassa verksamheten till ett krympande bestånd. Blir det i stället fråga om en kooperativ förvaltning av uppdrags- eller arrendemodell, förutsätts framför allt förändrade förvaltningsrutiner.

Det finns ingen anledning att ifrågasätta de allmännyttiga företagens förmåga att klara av de påfrestningar som en förändrad bostadsmarknad kan medföra. I vissa situationer kan dock dessa påfrestningar bli mycket stora. Skulle t.ex. stora delar av ett företags fastighetsbestånd omvandlas till kooperativa förvaltningar av uppdrags- eller arrendemodell och förhandlingsordningarna i anslutning härtill tillfalla förvaltningskooperativen, då skulle också det förhandlingssystem som byggts upp under årens lopp mer eller mindre raseras.

Valfrihet

Den kooperativa hyresrätten är tänkt att utgöra ett komplement till de befintliga upplåtelse- och förvaltningsformerna och bör därför närmast definitionsmässigt kunna bidra till en större valfrihet i boendet. För att det skall bli så, krävs dock att den kooperativa hyresrätten byggs ut på en marknad med god rörlighet.

För många människor är det av utomordentlig betydelse att ha tillgång till vad som kan kallas ett "fullserviceboende". Enkelt uttryckt står detta för ett boende som inte kräver vare sig personligt engagemang eller fysisk medverkan i förvaltningsarbetet, dvs. ungefär det boende som en traditionell och seriös förvaltning i hyressektorn i dag tillhandahåller. Den grupp boende det här är fråga om är både stor och heterogen. För en del gäller att de inte vill engagera sig i sitt boende, för andra gäller att de inte kan. Bland de sistnämnda återfinns ett växande antal ålderspensionärer.

En omvandling i stor skala av det konventionellt förvaltade hyreshusbeståndet till bostadsrätter eller till kooperativ av SKB-modell, kan knappast medföra några reella problem såvitt gäller servicenivån i boendet. Dessa upplåtelseformer är så arrangerade, att de mer möjliggör än förutsätter ett personligt engagemang från de boende. Med alternativen kooperativ förvaltning enligt uppdrags- eller arrendemodell förhåller det sig något annorlunda. Dessa förvaltningsformer förutsätter ett mer aktivt engagemang

från de boendes sida. På en bostadsmarknad i balans och med god rörlighet, bör inte inrättandet av kooperativ av detta slag behöva medföra några större problem för den grupp som efterfrågar ett fullserviceboende. Under ogynnsamma förutsättningar kan dock dessa förvaltningsformer mer begränsa än vidga de boendes valfrihet i detta avseende.

När valfriheten i boendet avhandlas, är det naturligtvis mycket viktigt att de ekonomiska konsekvenserna för de boende av olika upplåtelse- och förvaltningsalternativ blir belysta. Vi har i det föregående under rubriken "Värdestegringsvinster och spekulation" berört denna fråga. Sammanfattningsvis kan sägas att i detta hänseende är uppdrags- och arrendemodellerna i stort sett likvärdiga med den konventionella hyresrätten eftersom de inte förutsätter några kontantinsatser från de boende. Det gör däremot såväl SKB-modellen som hostadsrättsalternativet. Beträffande hostadsrätterna gäller dessutom att prissättningen i successionsleden i princip är fri. Om stora delar av hyreshusbeståndet skulle ombildas till hostadsrätter, är därför risken stor att valfriheten i boendet skulle begränsas och tendenserna till segregation förstärkas.

8.3.4 De legala förutsättningarna för en kooperativ hyresrätt

Som vi tidigare anfört är en förvaltning enligt uppdragsmodellen i princip möjlig redan med gällande lagstiftning medan såväl arrende- som SKB-modellen förutsätter ny lagstiftning. De lagändringar som behövs är delvis gemensamma för modellerna och skall här kortfattat kommenteras. Först skall dock en mer speciell aspekt på lagstiftningsfrågan uppmärksammas.

Det har från olika håll anförts att även om man inte skulle verka för en nyetablering av hyresrättskooperativ, så bör i vart fall den befintliga Stockholms Kooperativa Bostadsförening "legaliseras". Syftet med en sådan lagstiftning skulle alltså enbart vara att avveckla det system med övergångsbestämmelser och dispenser på vilket SKB:s verksamhet nu vilar.

De dispenser som meddelats SKB är inte tidsbegränsade och kräver ingen bevakning från SKB eller dispensmyndigheten (länsstyrelsen). I och för sig kan ny lagstiftning medföra behov av ytterligare dispenser, men likväl gäller att dispensförfarandet är föga arbetskrävande. Det motiverar därför i sig knappast något "legaliseringsförfarande". Vi anser dessutom att det i princip är olämpligt att stifta lag som bara gäller en verksamhet som ligger vid sidan av vad som eljest gäller på ett rättsligt reglerat område av samhället. Här är i stället ett dispensförfarande att föredra. Vi vill således inte förordna en lagstiftning som enbart gäller Stockholms Kooperativa Bostadsförening. Enligt vår bedömning bör en eventuell ny lagstiftning på detta område ges en generell utformning.

Bostadsrättslagen

Enligt 79 § bostadsrättslagen råder förbud för föreningar och bolag att upplåta andelsrätt till vilken knutits en tidsbegränsad rätt till bostadslägenhet. Förbudet är straffsanktionerat. Den dispensmöjlighet som nu finns och på vilken SKB:s verksamhet delvis vilar, möjliggör inte någon nyetablering av liknande hyresrättskooperativ.

Förbudsbestämmelsen omfattar endast sådana fall där nyttjanderätten till lägenheten är oskiljaktigt förenad med andelsrätten i föreningen, dvs. sådana fall där rätten att hyra lägenheten är knuten till andelsrätten. Bestämmelsens ordalydelse lämnar visst utrymme för tveksamhet om SKB över huvud taget faller under förbudet. Det framgår emellertid av förarbetena till lagstiftningen att så är fallet. Likväl gäller att bestämmelsens innebörd är något oklar och att det inte alltid är så lätt att i detta avseende ange var gränsen mellan tillåtna och otillåtna upplåtelsearrangemang går. För att möjliggöra en utveckling mot kooperativ förvaltning av hyreshus enligt SKB- eller arrendemodell måste alltså 79 § bostadsrättslagen ändras.

Ett lämpligt tillvägagångssätt synes oss vara att från förbudet undanta hyreskooperativ och förvaltarföreningar. För att motverka uppkomsten av osunda bostadsföretag, bör undantag endast komma i fråga för organisationer som godkänts i särskild ordning. Ett registreringsförfarande hos länsstyrelsen liknande det som gäller för bostadsrättsföreningar kan här tillgripas. Alternativt kan godkännandet samordnas med den hyresnämndsprövning som är föreskriven vid blockuthyrning; se härom under avsnitt 8.3.2. Då det är fråga om förvaltning enligt arrendemodellen och då förvaltningsobjektet ägs av staten, kommun eller ett allmännyttigt bostadsföretag, bör prövningsförfarandet kunna bli summariskt.

Bostadssaneringslagen

Bostadssaneringslagen gäller i princip inte för bostadsrättsfastigheter och SKB har dispens från tillämpning av lagen för sitt fastighetsbestånd. Skälet härtill är att bostadsrättshavare och SKB-hyresgäster anses vara tillförsäkrade ett sådant inflytande över förvaltningen av de fastigheter där de bor, att det instrument för inflytande som saneringslagen utgör inte behövs. Denna bedömning har givetvis gjorts med vetskap om att vid svårare tekniska eller hygieniska missförhållanden kan kommunen gripa in med stöd av hälsoskydds- och hyggnadslagstiftningen.

På nu anförda skäl bör också nybildade - och i vederbörlig ordning godkända - hyresrättskooperativ av SKB-modell undantas från saneringslagens tillämpning. Detta kan ske direkt i lagen eller genom ett dispensförfarande.

Med förvaltningskooperativ av arrendemodell blir det något mer komplicerat. Detta sammanhänger med förvaltarföreningens dubbelroll. Den är å ena sidan hyresgäst i förhållande till fastighetsägaren och å andra sidan hyresvärd i förhållande till sina medlemmar. De rättigheter och skyldigheter som följer med äganderätten till en hyresfastighet kan bara delvis överföras på en förvaltarförening. Rätten att föranstalta om en ombyggnad och skyldigheten att vidmakthålla fastigheten i ett beboeligt skick, kan inte avtalas bort. Medan de boende lika lite som i SKB-fallet

torde behöva saneringslagen som ett inflytandeinstrument gentemot sin egen förening, kan det kanske uppstå situationer där föreningen som hyresgäst behöver saneringslagens stöd i sitt förhållande till fastighetsägaren.

Vill man inte att saneringslagen obligatoriskt skall gälla beträffande hyresfastigheter där godkända förvaltarföreningar står för förstahandskontrakten, då måste fastighetsägarna eller förvaltarföreningarna tillerkännas rätt att utverka dispens för berörd fastighet från lagens tillämpning. Till skillnad från vad som gäller beträffande SKB-modellen, måste det bli fråga om tidsbegränsade dispenser. De kan ju inte gälla för längre tid än det bakomliggande rättsförhållande som är reglerat i ett upplåtelseavtal mellan fastighetsägare och förvaltarförening. Enligt vår mening är det tveksamt om det här föreligger något verkligt behov av en dispensmöjlighet. Det hör dock uppmärksammas att om bostadssaneringslagen gäller beträffande en hyresfastighet som förvaltas enligt arrendemodellen, då kan intressekonflikter uppstå mellan förvaltarföreningen och den lokala hyresgästförening som har talerätt enligt saneringslagens bestämmelser.

Hyresförhandlingslagen

Hyresförhandlingslagen har tillkommit för att ge hyresgästerna en plattform utifrån vilken de kollektivt skall kunna hävda de rättigheter hyreslagstiftningen i övrigt ger dem. Ett legaliserat förhandlingsförfarande anses också hana väg för en fördjupad bostadedemokrati. Hyresförhandlingslagen gäller efter dispens inte ifråga om hus som ägs av SKB.

Det framstår som självklart att också nybildade förvaltningar av SKB-modell skall medges undantag från tillämpning av hyresförhandlingslagen. Lagens syften är tillgodosedda redan genom den valda förvaltningsformen.

Återigen gäller att arrendemodellen på grund av förvaltarföreningens dubbelroll är mer svårhanterlig. I och för sig kan man väl tänka sig en ordning där undantag från hyresförhandlingslagen

gäller för hus vilka förhyrs av godkända förvaltarföreningar. Men det innebär också att förvaltarföreningen, dvs. de boende, får föra förhandlingarna med fastighetsägaren utan det stöd som förhandlingslagen utgör. Hyresförhandlingslagens fäder torde knappast ha förutsett en situation där det funktionellt naturliga är att den egentliga hyresvärden - förvaltarföreningen - utövar de egentliga hyresgästernas förhandlingsrätt.

Hyreslagen

Reparationsskyldigheten

Hyresvärdens skyldighet att med skäliga tidsmellanrum ombesörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer i bostadslägenhet regleras i 15 § 2 st. hyreslagen. SKB har dispens från bestämmelsen.

Denna reparationsskyldighet är som tidigare redovisats f.n. och försöksvis dispositiv, vilket innebär att den kan avtalas bort om de avvikande bestämmelserna tas in i en överenskommelse enligt hyresförhandlingslagen. I den utsträckning förhandlingsordningar kommer att gälla för de självförvaltade objekten - vilket enligt det föregående kan bli fallet beträffande arrendemodellen - har alltså rättsutvecklingen redan möjliggjort undantag från reparationsskyldigheten. För arrendemodellen gäller dessutom att reglerna om blockuthyrning gör det möjligt för fastighetsägare och förvaltarförening att avtala bort de eljest tvingande bestämmelserna om underhållsskyldighet. Trots att ny lagstiftning således skapat utrymme för viss avtalsfrihet på detta område, bör på grund av avtalsfrihetens begränsningar en uttrycklig undantagsbestämmelse eller en dispensmöjlighet införas beträffande underhållsskyldigheten enligt 15 § 2 st. hyreslagen då förvaltningen utövas enligt arrende- eller SKB-modellen.

Obestämd hyra

Enligt 19 § hyreslagen råder i princip förbud mot s.k. obestämd hyra. Enkelt uttryckt är en hyra obestämd om den inte är till

beloppet bestämd i hyresavtalet. SKB har dispens från bestämmelsen.

Beträffande behovet av undantag från förbudet mot obestämd hyra bör följande beaktas. För SKB-modellens vidkommande erfordras en uttrycklig undantagsbestämmelse eller en dispensmöjlighet. Beträffande arrendemodellen är behovet härav inte lika entydigt. Grundas en sådan förvaltning på en blockuthyrning, råder en ganska långtgående avtalsfrihet mellan fastighetsägare och förstahandshyresgäst angående sättet för hyrans beräkning. Det är t.ex. tillåtet med indexreglerade hyror. Dessutom gäller förbudet mot rörlig hyra inte i fråga om bostadslägenheter som hyrs ut i andra hand utan hyran får följa den som upplåtaren själv betalar. Lagstiftningen har alltså redan skapat vissa möjligheter för en förvaltning enligt arrendemodellen att verka utan hinder av förbudet mot rörlig hyra. Eftersom arrendemodellen inte nödvändigtvis måste etableras genom en blockuthyrning, förefaller det likväl vara rimligt att tillskapa en undantagsbestämmelse eller en dispensmöjlighet från förbudet mot obestämd hyra som direkt har avseende till denna förvaltningsform.

Bytesrätten

Den bytesrätt som hyresgästerna nu har är bostadssocialt mycket betydelsefull, i första hand för de enskilda hyresgästerna men även i ett mer övergripande perspektiv eftersom den bidrar till att en önskvärd rörlighet råder på bostadsmarknaden. Bytesrätten gäller också för SKB:s hyresgäster trots att den försvårar tillämpningen av den strikta turordningsprincip som eljest gäller inom föreningen.

Som lagstiftningen nu är utformad kommer bytesrätten att gälla också för hyresgäster i nybildade kooperativ av SKB-modell. Någon ny lagstiftning är således här varken erforderlig eller önskvärd.

Återigen påkallar dock arrendemodellen särskild uppmärksamhet. Förvaltarföreningen är där hyresvärd i förhållande till de en-

skilda hyresgästerna och rättsligt sett är dessa alltså andrahandshyresgäster. Andrahandshyresgäster har ingen bytesrätt.

Anledningen till att andrahandshyresgäster inte har någon bytesrätt, är uppfattningen att en sådan rätt inte bör föreligga i hyresförhållanden där hyresgästen i allmänhet inte är berättigad till förlängning av hyresavtalet. Arrendemodellen är emellertid inte tänkt att begränsa de boendes rätt till avtalsförlängning. Därför borde det egentligen vara möjligt att föreskriva en bytesrätt för arrendemodellens andrahandshyresgäster. Detta är dock inte tillräckligt för att uppnå de bostadssociala mål som bytesrätten syftar till. Andrahandshyresgästernas rättsställning är svag och de har inte någon självständig rätt gentemot hyresvärden/fastighetsägaren. Om förstahandshyresgästens avtal upphör, har andrahandshyresgästen således inte någon rätt att sitta kvar i lägenheten. Givetvis saknar också bytesrätten allt värde i en sådan situation.

Det kan enligt vår bedömning bli svårt att genom lagstiftning åstadkomma en betryggande bytesrätt för denna speciella kategori andrahandshyresgäster. En rimlig lösning förefaller här i stället vara att bytesrätten "säkerställes" genom skadeståndssanktionerade åtaganden från fastighetsägaren gentemot andrahandshyresgästerna. Eftersom arrendemodellen måste bygga på ett mellan bostadsföretaget och de boende gemensamt intresse för förvaltningsformen, bör det också vara möjligt att avtalsvägen åstadkomma en godtagbar lösning på bytesproblematiken. Likväl gäller att ingen avtalskonstruktion fullt ut kan ersätta den lagfästa bytesrätten, bl.a. eftersom avtalskonstruktionerna inte möjliggör någon prövning i hyresnämnd av ett tvistigt bytesärende.

Vederlagsförbudet

Enligt 65 § hyreslagen råder förbud mot villkor om särskild ersättning för upplåtelse eller överlåtelse av bostadslägenhet. Förbudet är straffsanktionerat. Det har i debatten kring den kooperativa hyresrätten hävdats att bestämmelsen utgör ett hinder mot inrättandet av nya hyresrättskooperativ.

65 § hyreslagen fick sin huvudsakliga utformning i samband med 1973 års hyreslagstiftning. Det konstaterades då bl.a. att det förekom att fastighetsägare som villkor för upplåtelse av lägenhet krävde att hyresgästerna lånade ut pengar till honom. Departementschefen anförde i anslutning härtill (prop. 1973:23 s. 147) att skulle "försträckningsvillkoren vara speciellt förmånliga för hyresvärderna och i motsvarande mån oförmånliga för hyresgästen ligger det nära till hands att uppfatta villkoret som ett föräckt vederlag för upplåtelsen och därmed som otillåtet".

De krediter som SKB:s hyresgäster lämnar till föreningen löper mot ränta. Förbudsbestämmelsen utgör således inget hinder för SKB att avkräva medlemmarna ett bosparande och vissa kompletterande kreditbelopp.

Vi anser inte att 65 § hyreslagen utgör något hinder mot inrättandet av nya hyresrättskooperativ. Enligt vår bedömning bör bestämmelsen kvarstå oförändrad och någon dispensmöjlighet är inte erforderlig. Det är bra för både förvaltningskooperativen och de boende att villkoren kring eventuella "insatser" anpassas till den skälighetsbedömning som gjordes år 1973.

Besittningsskyddet

Genom hyreslagen har bostadshyresgästerna tillförsäkrats ett direkt besittningsskydd. Ett besittningsskydd kan emellertid aldrig bli effektivt, om man inte genom särskilda regler förhindrar att det sätts ur spel genom oskäliga hyreskrav. Sedan hyresregleringen avvecklats är det bruksvärdereglerna som skall fylla denna uppgift. Hyresgästerna inom SKB har samma besittningsskydd som andra hyresgäster och de har följaktligen rätt att få den av föreningen beslutade hyran bruksvärdeprövad. Enligt uppgift har dock inga sådana bruksvärdeprövningar förekommit, i vart fall inte under de senaste åren.

Det har bland tillskyndarna till en kooperativ hyresrätt hävdats att det inte är acceptabelt att medlemmarna i en förvaltarföre-

ning av kooperativ natur skall kunna få till stånd en överprövning hos myndighet (hyresnämnd och bostadsdomstolen) av de av föreningen beslutade hyrorna.

Vår bedömning är en annan. Vi anser att det nuvarande besittningsskyddet med den därtill hörande "hyresspärren" har ett sådant bostadssocialt värde att nära nog ingen reform bör ske på dess bekostnad. Arrangerandet av nya upplåtelse- och förvaltningsformer får inte gå ut över de värden som gör den befintliga hyresrätten till en stabil och trygg upplåtelseform.

Obligatoriskt medlemskap i förvaltarföreningen

Som anförts tidigare bör samtliga hyresgäster vara medlemmar i den förening som äger eller förhyr förvaltningsobjektet för att den kooperativa hyresrätten skall fungera väl. Det har emellertid uttryckts farhågor för att kravet på ett obligatoriskt medlemskap i förvaltarföreningen skulle kunna anses strida mot god sed i hyresförhållanden eller eljest bedömas vara obilligt mot hyresgästen.

Enligt vår bedömning är det osannolikt att de rättsvårdande myndigheterna mer principiellt skulle inta en sådan ståndpunkt. Såvitt oss är bekant har aldrig det obligatoriska medlemskapet i SKB varit föremål för rättslig prövning. Det saknas därför direkt vägledande avgöranden, men redan det förhållandet att SKB under så lång tid har kunnat arbeta med ett obligatoriskt medlemskap ger visst stöd åt vår bedömning.

Även om det således finns utrymme för någon tveksamhet om hur "obligatorieklausuler" kan komma att bedömas, bör frågan likväl inte lagregleras. Frågor av den här typen kan man svårigen lagstifta bort utan de bör i stället överlämnas åt rättstillämpningen. Missbrukas det obligatoriska medlemskapet - t.ex. genom att oskäliga medlemsavgifter tas ut - förtjänar naturligtvis obligatoriet inte rättsordningens skydd. I normalfallet gäller dock det omvända och ur rättssäkerhetssynpunkt är det bra att varje obligatorieklausul för sig kan bli föremål för en rättslig bedömning.

8.3.5 Överväganden

Parterna på bostadsmarknaden arbetar nu aktivt med att utveckla boinflytandet och även formerna för det ekonomiska medbestämmandet är under övervägande. Vi anser inte att man nu bör vidta några lagstiftningsåtgärder i de frågor där inflytandet är under utveckling genom boinflytandeavtal.

Som vi tidigare framhållit har statsmakterna sedan lång tid tillbaka intagit den ståndpunkten att upplåtelse av bostadslägenhet skall ske antingen genom hyresavtal mellan fastighetsägare och hyresgäst eller i form av bostadsrätt. Något verkligt behov av andra upplåtelseformer har inte ansetts föreligga. Den enhetlighet som nu råder på bostadsmarknaden är alltså medvetet tillkommen och grundad på bostadssociala överväganden.

När den kooperativa hyresrätten övervägs bör man därför till en början fråga sig om den gällande ordningen är otillfredsställande i något betydelsefullt avseende eller om marknaden kan kompletteras med nya upplåtelse- eller förvaltningsformer utan att det går ut över de värden som bär upp den gällande rättsliga grundstrukturen.

Det finns tvivelsutan problem på bostadsmarknaden som är hänförliga till de befintliga upplåtelse- och förvaltningsformerna. Så har t.ex. den fria prisbildningen på bostadsrättsmarknaden i vissa delar av landet lett till prisnivåer som är bostadssocialt oacceptabla.

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

rubriken "Värdestegringsvinster och spekulation" i avsnitt 8.3.3. Vi har i sammanhanget också beaktat att förslaget om räntelån torde leda till minskade inflationsvinster på bostadsrättslägenheter.

Förhållandena på bostadsrättsmarknaden motiverar därför i sig knappast någon utveckling mot kooperativ hyresrätt. Däremot anser vi att den kooperativa hyresrätten kan bidra till en utveckling av dagens hyresrätt. Därmed är dock inte sagt att förhållandena är sådana att det nu är lämpligt med en lagstiftning som möjliggör en omedelbar och fri etablering av kooperativa upplåtelse- eller förvaltningsformer.

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

Förutsättningarna för den kooperativa hyresrätten måste prövas noga om den skall införas. Till skillnad mot boinflytandet genom boinflytandeavtal som är under snabb utveckling är kooperativ hyresrätt oprövad. Det bör därför endast genom en begränsad försöksverksamhet arbetas vidare med den kooperativa hyresrätten. Detta kan ske genom att riksdagen ger regeringen möjlighet att ge dispens från berörda delar av hyresförhandlingslagen och hyreslagen.

1917
1918
1919
1920
1921
1922
1923
1924
1925
1926
1927
1928
1929
1930
1931
1932
1933
1934
1935
1936
1937
1938
1939
1940
1941
1942
1943
1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025

9 KOMMUNERNAS HANDLINGSUTRYMME OCH EKONOMISKA ANSVAR

9.1 Direktiven

Enligt bostadskommitténs direktiv bör den grundläggande ekonomiska ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behållas. Den innebär att staten svarar för de ekonomiska åtgärder som behövs för att garantera det nödvändiga byggandet och för att begränsa boendekostnaderna medan kommunerna svarar för bostadspolitikens genomförande. Den ekonomiska ansvarsfördelningen behöver dock övervägas i ett avseende.

Kommunernas handlingsutrymme när det gäller användningen av statliga medel är nämligen, enligt direktiven, många gånger mycket begränsat av bl.a. statliga låne- och bidragsregler. När det gäller lån för ny- och ombyggnad av egnahem är dock förhållandena något annorlunda. Sedan år 1975 svarar kommunerna här helt för kreditriskprövningen. Samtidigt ikläder sig kommunen en ekonomisk risk i form av ett borgensansvar för 40 % av statslånet. Länsbostadsnämnden kan härvid inte vägra lån med återopande av kreditrisken. Vi skall överväga om den statliga styrningen också i andra avseenden kan ersättas av ett ökat kommunalt ansvar.

9.2 Begränsningar av kommunernas handlingsutrymme

Kommunernas handlingsutrymme begränsas ytterst av regler för den kommunala kompetensen. Bostadsförsörjningslagen ger emellertid kommunerna mycket vida handlingsramar när det gäller åtgärder för att främja bostadsförsörjningen. Hinder föreligger inte att stödja produktion i företag där kommuner har ett bestämmande inflytande. Däremot kan sådana hinder föreligga att stödja andra företag. (Se U Lindquist. Kommunala befogenheter. Liber Förlag 1982).

När det gäller ny- och ombyggnad sätter byggnadslovsprövningen gränser för hur projekt kan utformas. Det gäller såväl en bo-

stadsfunktionell som byggnadsteknisk granskning enligt byggnadsstadgan och en rad övriga lagar.

Bostadsprojekt som fått byggnadslov är också berättigade till bostadslån och räntebidrag under vissa förutsättningar. Kommunernas förmedlingsorgan tillstyrker eller avstyrker ansökningar om lån och bidrag innan de överlämnas för länsbostadsnämndernas prövning. När det gäller bostadsanpassningsbidrag fattar dock kommunen beslut med vissa undantag. Dessutom pågår viss försöksverksamhet med delegering av beslut.

Länsbostadsnämndernas prövning sker enligt bostadsfinansieringsförordningen (BFF). En första bedömningsgrund är härvid om "det kan anses föreligga ett varaktigt behov av de bostäder och lokaler som avses med lånet" (BFF § 7). Ett varaktigt behov skall för egnahem anses föreligga om kommunen ikläder sig det borgensansvar för statslånet som nämnts i direktiven (BFF § 19).

Prövningen skall vidare avse låntagarens förmåga, förlustrisk vid förvaltningen samt produktionskostnaden (BFF § 15). De två första prövningsgrunderna avser dels låntagarens möjligheter att uppfylla låneförpliktelserna dels allmän lämplighet. Förlustrisk vid förvaltningen uppträder naturligtvis också om det ej föreligger ett varaktigt behov av bostäder. Den kan ta sig uttryck i bristande hyresinkomster eller svårigheter för ägaren till ett eget hem att sälja fastigheten. Prövningen av förlustrisk och behov är därmed naturligen sammanvävda. En långsiktig förlustrisk skall leda till avslag. En kortsiktig förlust accepteras däremot, under förutsättning att den lånesökande väntas kunna bära förlusten. Kostnadsprövningen sker mot bakgrund av dels pantvärdet dels kostnader för likvärdiga projekt som upphandlats i konkurrens.

Nämndernas prövning enligt de hittills relaterade reglerna styrs av bestämmelsen att "beslut som innebär avvikelse från förmedlingsorganets yttrande i ärendet meddelas endast om särskilda skäl föreligger" (BFF § 3). I förarbetena till denna bestämmelse om det kommunala inflytandet anges bl.a. (prop. 1977/78:93) att kommunerna i första hand skall svara för lämplighetsprövningen.

Därmed avses bl.a. prövningen av behov, låntagarens förmåga och förlustrisken. Nämndernas prövning skall främst avse kostnaderna och tillämpligheten av de statliga lånebestämmelserna. Skälet att inte inskränka nämndernas prövning av kostnaderna är deras bättre erfarenhetsunderlag. Tillämplighetsfrågor rör dels frågan om lån eller bidrag överhuvudtaget kan utgå dels frågor om dess storlek.

Sammanfattningsvis krävs alltså särskilda skäl för att nämnden skall frånga kommunernas yttrande i lämplighetsfrågor. I dessa avseenden föreligger alltså en inskränkning, om än begränsad, av den kommunala handlingsfriheten.

Kostnadsprövningen är motiverad av ett allmänt krav på ett samhällsekonomiskt effektivt användande av statliga medel och främjande av en rationell utveckling i byggnadssektorn. Denna prövning får anses utgöra en begränsning av det kommunala handlingsutrymmet. Ett dyrt projekt kan stoppas av länsbostadsnämnden mot kommunens vilja.

Gränsen för vilka projekt eller delar därav som är berättigande till lån dras mellan lokaler för boendeservice och övriga lokaler. Affärslokaler i ett bostadsområdescentrum är t.ex. i allmänhet låneberättigade men ej affärslokaler i stadskärnan. Gränsen för rätten till räntebidrag dras mellan bostadsutrymme och övriga utrymmen. De innebär att t.ex. tvättstugeutrymmen, kvarterslokaler och förvaringsutrymmen för de boende är berättigade till räntebidrag men ej övriga lokaler, t.ex. garage. Yta i småhus mellan 120 och 180 m² berättigar till lån men ej räntebidrag. Småhus som är större än 180 m² får i regel vare sig lån eller bidrag.

Reglerna för vad som är berättigat till lån eller bidrag är ett hinder för den kommunala handlingsfriheten, men denna begränsning torde vara ofrånkomlig. Det kan inte stå kommunerna fritt att besluta om tillämpningsområdet för användningen av statliga medel. I samma mån som denna begränsning godtages kan tillämpningsföreskrifterna ej heller anses vara ett sådant hinder för kommunernas handlingsutrymme som bör undanröjas.

Lånens och bidragens storlek bestäms genom fastställande av ett låne- eller bidragsunderlag. Det schablonmässiga låneunderlaget utgör också grund för kostnadsprövningen. Metoden innebär vid nybyggnad att man med hjälp av kostnadsschabloner för olika byggnadsdelar och olika kvalitéter beräknar en normal kostnad för det aktuella projektet. Nämnderna skall pröva om produktionskostnaden väsentligt överstiger låneunderlaget eller kostnaden för likvärdiga projekt. Därvid skall också hänsyn tas till sådana kvaliteter i projektet som innebär lägre driftkostnader men som ej direkt ingår i beräkningsmetoden. Kostnaderna härför får inom vissa gränser inräknas i låneunderlaget.

Vid nybyggnad fastställs numera lånens och bidragens storlek för hyres- och bostadsrättsprojekt samt för gruppbyggda egnahem med ledning av produktionskostnaden och inte på grundval av det schablonberäknade låneunderlaget. För egenregiprojekt utgör emellertid det schablonberäknade låneunderlaget grund. Höga överkostnader för sådana projekt kan leda till så höga kapitalkostnader att projektet ej kan genomföras. Detta kan sägas innebära en begränsning av det kommunala inflytandet över vilka projekt som skall genomföras. Vid ombyggnad sker kostnadsprövningen mer allmänt, men med låneunderlaget för en motsvarande nybyggnad som referens.

Beräkningsmetoden och nämndernas kostnadsprövning har föranlett en viss diskussion. Metoden anses ibland vara för detaljerad, i bland för schablonmässig. Vissa schablonbelopp anses vara för låga eller för höga. Det anses ibland att tillräcklig hänsyn ej tas exempelvis till aktuella markförhållanden, produktionsmetod, produktutformning eller konkurrensläget vid upphandlingstillfället.

Så länge kostnadsprövningen sker enligt en schablonmetod torde sådana diskussioner vara ofrånkomliga. Sättet för beräkning av låneunderlag utgör ej en begränsning av kommunernas handlingsutrymme. Kostnadsprövningen utgör det dock.

Det anförs ofta klagomål från bl.a. kommuner att lånereglerna är komplicerade och att det är svårt att följa alla de ändringar som företas. Dessa problem innebär i sig inte några begränsningar av det kommunala handlingsutrymmet utan svårigheter i tillämpningen av reglerna. Det är emellertid ej kommitténs uppgift att föreslå förenklingar av regelkomplexet eller avskaffandet därav enbart på administrativa grunder. Prövningen av reglernas sakinhåll sker i kommitténs övriga arbete och kan naturligtvis leda till förändringar.

Det s.k. konkurrensvillkoret (BFF § 11) har motsvarande bakgrund som kostnadsprövningen. Det avser att främja ett rationellt användande av statliga medel och en rationell utveckling i byggnad. Det innebär att bostadslån endast utgår om byggnadsarbetena upphandlas genom infordrande av anbud. Ombyggnad samt nybyggnad av styckebyggda småhus är dock undantagna från villkoret. Lån kan dock lämnats vid upphandling på annat sätt eller vid egenregi-bygge på egen mark om kostnaden kan antas vara lika fördelaktig som vid konkurrensupphandling och även i övrigt lämplig (BFF § 13,14). Nämnden skall enligt förordningen helt följa kommunens bedömning av lämpligheten men gör i övrigt en sedvanlig kostnadsprövning. Konkurrensvillkoret i sig innebär alltså ingen begränsning av det kommunala handlingsutrymmet.

Markvillkoret innebär att lån för ny- och ombyggnad endast beviljas om marken förvärvats från kommunen eller landstingskommun (BFF § 6). Undantag gäller på vissa villkor för småhus som skall bebos av sökanden. Även vissa andra undantag finns.

Markvillkoret syftar till att ge kommunen möjlighet att fördela mark till lämpliga byggherrar, att dämpa priskonkurrensen om marken samt att därmed underlätta för kommunen att bedriva en aktiv markpolitik. Numera får kommunerna själva besluta om undantag från markvillkoret i enskilda fall.

Markvillkoret och dispensmöjligheten ger kommunerna avgörandet över vem som skall få bygga eller bygga om hyres- och bostadsrättsbostäder samt gruppbyggda egnahem. För projekt på mark som

ej förvärvat av kommunen kan lånebeslut stoppas helt enligt kommunens bedömning såvida det ej gäller styckebyggda egnahem. För dessa ger borgenskravet samma kommunala handlingsutrymme. I ett fall beträffande hyres- och bostadsrätt ger dock markvillkoret ej denna möjlighet. Det gäller om kommunen temporärt eller definitivt vill stoppa ett projekt på mark som lånesökanden tidigare förvärvat från kommunen. Detta kan t.ex. vara aktuellt om läget på bostadsmarknaden ändrats efter markförvärvet. Vill man ändra kommunernas möjligheter i här berört avseende torde det vara enklast att göra ändringar i bostadsfinansieringsförordningens § 6. Det finns knappast anledning att av den anledningen öka kommunernas ekonomiska ansvar. Svenska kommunförbundet har också under hösten 1985 tagit upp diskussioner med bostadsdepartementet om ändringar i bostadsfinansieringsförordningens § 6.

Föregående genomgång visar att följande låneregler kan anses innebära begränsningar av det kommunala handlingsutrymmet.

- o Länsbostadsnämndernas kostnadsprövning
- o Länsbostadsnämndernas prövning på grundval av särskilda skäl angående
 - Det varaktiga behovet av hyres- och bostadsrättsprojekt
 - Låntagarens ekonomiska förutsättningar och lämplighet
 - Långsiktig förlustrisk
- o Svårigheter på grund av höga överkostnader att låta genomföra egenregiprojekt
- o Svårigheter att stoppa projekt där marken förvärvat från kommunen.

9.3 Försöksverksamhet med ökat kommunalt inflytande

Under perioden 1984-1986 pågår en försöksverksamhet där vissa kommuner får fatta beslut om statligt stöd för vissa förbättringsåtgärder i bostadshus (SFS 1983:1114). Det gäller räntebidrag för underhållsåtgärder samt vissa bidrag för energibespa-

ring. Försöksverksamheten gäller Stockholms, Göteborgs, Malmö, Helsingborgs, Botkyrka, Karlstads och Bräcke kommuner.

Inom ramen för de s.k. frikommunförsöken ges Ale, Bräcke, Gnosjö, Haninge, Helsingborgs, Sandvikens, Tyresö, Varbergs och Örebro kommuner möjlighet att från den 1 augusti 1985 till utgången av år 1988 överta vissa beslut om lån och bidrag inom bostadsförsörjningsområdet. Det gäller lån till småhus som skall bebos av sökanden (styckebyggda småhus), lån och bidrag till vissa åtgärder i samband med bostadsanpassningsbidrag (SFS 1985:669).

Inte i något fall är det ökade kommunala inflytandet förknippat med ett ökat ekonomiskt ansvar.

Statskontoret föreslog att det s.k. Norrbottenprojektet även skulle innefatta en delegering till kommunerna av beslutsrätten om lån och bidrag för bostadsändamål. Denna del av förslaget frångicks emellertid i regeringens förslag (prop. 1985/86:5).

Beslutsrätten när det gäller bostadsanpassningsbidrag överfördes med vissa undantag till kommunerna från den 1 januari 1984. Detta beslut förknippades ej med något ökat ekonomiskt ansvar för kommunerna. Staten svarar helt för kostnaderna. Bostadsstyrelsen har fått regeringens uppdrag att utvärdera effekterna av stödreglerna och av delegeringen av beslutsrätten. Frågan om ett kommunalt ekonomiskt ansvar för lån och bidrag för bostadsanpassning skall därefter prövas av regeringen (se prop. 1984/85:207, s. 27).

9.4 Kommunernas och bostadsverkets inställning

Kommunernas inställning till ett ökat inflytande över och ekonomiskt ansvar för bostadsförsörjningen kan delvis utläsas av vissa tidigare utförda undersökningar delvis av de kontakter som från vår sida tagits med Svenska kommunförbundet och ett tiotal kommuner.

År 1980 genomförde Svenska kommunförbundet en enkät till kommunerna med begäran om förslag till besparingar (Statlig styrning av kommunal verksamhet). Tre kommuner, nämligen Karlstads, Lunds och Pajala kommuner, föreslog att beslutsrätten beträffande statliga lån och bidrag för bostadsförsörjningen borde överföras till kommunerna.

De nio kommuner som utsetts att ingå i det s.k. frikommunförsöket fick lämna ansökningar om dispens från statliga bestämmelser som grund för regeringens förslag om sådana dispensmöjligheter.

Inte i något fall föreslogs att ett ökat ekonomiskt ansvar skulle förknippas med det ökade inflytandet.

Vi har haft kontakter med representanter för Eskilstuna, Flens, Göteborgs, Hudiksvalls, Stockholms, Sundsvalls och Täby kommuner samt för Svenska kommunförbundet, Sydöstra Skånes Kommunalförbund och K-konsult för att diskutera ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Av de synpunkter som framfördes framgår att intresset var svagt för att öka det kommunala inflytandet om detta samtidigt skulle kopplas till ett ökat ansvar för kommunerna. De i direktiven nämnda begränsningarna upplevs inte som ett så stort hinder att man är beredd att öka kommunernas ekonomiska ansvar. Särskilt markvillkoret ger ett stort inflytande. Länsbostadsnämnderna begränsar ej det kommunala inflytandet i avgörande utsträckning.

Frågan har också diskuterats inom bostadsverket med närvaro av samtliga länsbostadsdirektörer. Enligt bostadsstyrelsen bekräftar denna diskussion de uppfattningar från kommunerna som redovisats ovan. I de fall länsbostadsnämnder och kommunerna hade avvikande uppfattningar kunde man i de flesta fall komma överens om det som blev länsbostadsnämndens beslut.

9.5 Överväganden

Den föregående genomgången av bestämmelserna i bostadsfinansieringsförordningen och de redovisade undersökningarna och kontakt-erna visar enligt vårt förmenande att kommunerna redan har ett

betydande inflytande över lån och bidragsgivningen för bostadsändamål. De begränsningar som finns upplevs ej som så stora att mer än ett fåtal kommuner i vissa avseenden vill få ett ökat inflytande. Det finns inget intresse för ett ökat ekonomiskt ansvar.

Mot denna bakgrund anser vi det ej motiverat att nu lägga förslag om ökat kommunalt inflytande och ekonomiskt ansvar. Vi anser det också motiverat att avvakta erfarenheterna från pågående försök med ökat kommunalt inflytande innan sådana reformer övervägs.

10 SKATTEFRÅGOR

10.1 Inledning

I detta kapitel tar vi upp en mängd frågor om bostädernas beskattning. Till viss del motsvarar därför detta kapitel vårt delbetänkande SOU 1984:36, kap. 11. Många av de frågor som vi diskuterade där återkommer här. Beträffande bakgrundsförhållanden och liknande hänvisas därför till delbetänkandet i dessa delar. - Vidare diskuterar vi i detta kapitel hur det räntelånesystem som vi har föreslagit i kap. 4 bör samordnas med beskattningen.

10.2 Bostadsbeskattningens principer

10.2.1 Allmänt

Vi sade i vårt delbetänkande bl.a. att bostadsbeskattningen bör medverka till att uppnå de bostadspolitiska målen, främst paritet och neutralitet. Det är naturligt att beskattningen av den egna bostaden innehåller subventionsinslag. Subventionerna, som då är en del av bostadspolitiken, bör styras till dem som bäst behöver dessa. Beskattningen bör vara ett styrmedel härvidlag, en bostadspolitiskt inriktad beskattning. När en fastighet däremot ägs i vinstsyfte är det mer naturligt med en beskattning som tar sikte på fastighetens ekonomiska resultat, en mer skattepolitiskt inriktad beskattning.

De flesta remissinstanser som yttrade sig i denna fråga delar vår principiella grundsyn.

Vi anser fortfarande att skattesystemet, om möjligt, bör användas som ett medel inom bostadspolitiken. Det är visserligen ett ganska trubbigt instrument för detta syfte, men användbarheten har ökat efter inkomstskattereformen. Det lånesystem med en integrerad skattefunktion, som vi tidigare har föreslagit, kan ses som ett uttryck för denna vår inställning.

Även de övriga frågor som vi kommer att diskutera i detta kapitel har bostadspolitisk betydelse. Det går dock inte att lägga renodlat bostadspolitiska synpunkter på dem alla. Våra diskussioner utgår dock från sådana synpunkter och vi försöker såvitt möjligt att ta bostadspolitiska hänsyn vid beskattningens utformning. Till de bostadspolitiska målen i detta hänseende, paritet och neutralitet, måste man dock lägga även andra mål, främst enkelhet och kontinuitet. Man kan inte heller glömma bort de rent fiskala motiven för beskattningen, nämligen att ge stat och kommun inkomster. De skilda motiven går inte att generellt rangordna i någon inbördes ordning.

10.2.2 Schablonmetodens tillämpningsområde

Det är framför allt egnahemsbeskattningen som har fått en typiskt bostadspolitisk utformning. Med egnahem avses då sådana fastigheter som schablonbeskattas enligt 24 § 2 mom. och 25 § 3 mom. kommunalskattelagen (1928:370 - KL), den s.k. villaschablonen. Det är främst fastighetens beskaffenhet som avgör om den skall beskattas enligt schablonmetoden eller enligt den s.k. konventionella metoden. Om fastigheten är inrättad till bostad åt en eller två familjer skall den i princip schablonbeskattas. Därutöver kan fastighetens användningssätt avgöra vilken metod som skall tillämpas. Om fastigheten har hyrts ut i någon nämnvärd omfattning kan nämligen uthyrningen medföra att fastigheten skall beskattas konventionellt, trots att dess beskaffenhet är sådan att den annars skulle ha schablonbeskattats.

Fastighetstaxeringslagen (1979:1152 - FTL)

Enligt FTL indelas bostadsbyggnader i byggnadstyperna småhus och hyreshus. Dessa typer har definierats på följande sätt:

Småhus: Byggnad som är inrättad till bostad åt en eller två familjer. Till sådan byggnad skall höra komplementhus såsom garage, förråd och annan mindre byggnad.

Hyreshus: Byggnad som är inrättad till bostad åt minst tre familjer eller till kontor, butik, hotell, restaurang och liknande. Byggnad med förrådsutrymme, som ligger i anslutning till hyreshus och som behövs för verksamheten, skall utgöra hyreshus.

Ett småhus med tomtmark utgör en småhusenhet och ett hyreshus med tomtmark en hyreshusenhet. Båda byggnadstyperna kan vidare ingå i en lantbruksenhet.

Som synes sammanfaller FTL:s avgränsning av begreppet småhus med KL:s villaschablon, såvitt avser beskaffenheten. En fastighet som utgör småhusenhet skall således, generellt sett, beskattas enligt denna schablon. Som tidigare nämnts kan dock användningssättet medföra annan beskattning.

Löpande inkomstbeskattning - Fastighetsskatt - Reavinst - Uppskov

Schablonmetoden tillämpas i den löpande inkomstbeskattningen. Beträffande gällande bestämmelser, bakgrund m.m. hänvisas till delbetänkandet.

Lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt utgår från begreppet taxeringsenhet enligt FTL. Skattepliktiga är bl.a. sådana fastigheter som vid fastighetstaxeringen betecknas som småhus och hyreshus. Skatteuttaget varierar däremot efter vilken beskattningsmetod som används i den löpande beskattningen. Schablonmetod medför att fastighetsskatt utgår med 1,4 %, medan konventionell metod medför 2 %. Underlaget, slutligen, varierar med vilken byggnadstyp det är fråga om. För ett hyreshus skall skatten beräknas på hela taxeringsvärdet, men för ett småhus på en tredjedel av detta värde. Sammantaget kan man konstatera att det finns ett samband mellan reglerna vid den löpande inkomstbeskattningen och reglerna för statlig fastighetsskatt.

Vid beräkning av reavinst vid fastighetsförsäljningar får avdrag göras för bl.a. förbättringskostnader. Om fastighetens intäkt har beräknats enligt villaschablonen, får avdrag dessutom göras för

s.k. värdehöjande reparationer (punkt 2 a andra stycket av anvisningarna till 36 § KL). Även här finns således ett samband mellan olika regelsystem.

Ett villkor för rätt till uppskov med beskattning av reavinst vid frivillig fastighetsförsäljning är att såväl den fastighet som säljs (ursprungsfastigheten) och den fastighet som man köper i stället (ersättningsfastigheten) är sådan som avses i 24 § 2 mom. KL, dvs. schablonbeskattas. Även här finns således ett samband.

Kommittén för reavinstuppskov (KRU)

KRU har i sitt betänkande (SOU 1985:38) Reavinstuppskov - Fastigheter diskuterat vilka fastigheter som bör omfattas av ett uppskovssystem vid frivilliga bostadsbyten. Kommittén anser inte att det bör vara avgörande efter vilken metod som fastigheterna beskattas. Även fastigheter som beskattas konventionellt bör, enligt KRU, principiellt omfattas av uppskovsrätten, om det huvudsakliga syftet med fastighetsinnehavet varit att bereda den skattskyldige och hans familj bostad. Uppskovsrätten föreslås därför i stället knytas till indelningen i taxeringsenheter enligt FTL, varvid såväl småhus- som hyreshusenheter kan komma i fråga. Genom att, så vitt avser hyreshusenheterna, sätta en gräns för uppskov vid en sammanlagd yta om högst 300 m² bör, enligt KRU, syftet att nå rättvisa mellan hyreshus- och småhusägarna kunna nås i det största antalet situationer. Om bostads- och lokalytan överstiger 300 m² finns det, anser KRU, normalt ett så stort inslag av förvärvsverksamhet att detta syfte får anses vara av övervägande betydelse för innehavet.

Överväganden

Reglerna om gränsdragning mellan schablonmetod och konventionell metod har i stort sett varit oförändrade under villaschablonens 30-åriga tillämpning. Förutom att gränsdragningen kan medföra att likartade fall behandlas olika, gör den det också möjligt att "saxa" mellan de båda beskattningsmetoderna. En trefamiljsvilla kan byggas om till en tvåfamiljsvilla och vice versa. Eftersom

metoden även knyter an till fastighetens användningssätt kan man också "saxa" genom att ändra användningssättet.

Det finns alltid skäl att ompröva gällande regler, även villaschablonens tillämpningsområde. Det förslag som har förts fram av KRU kan sägas vidga begreppet "bostad", i vart fall inom den del av beskattningen som avser uppskov med reavinst. Man kan därför fråga sig om det finns skäl att även inom andra skatteområden vidga detta begrepp.

En eventuell utvidgning av bostadsbegreppet bör samordnas med KRU:s förslag. För den löpande beskattningen, villaschablonen, skulle detta medföra att fastigheter med beskattningsnaturen annan fastighet som vid fastighetstaxering utgör småhusenheter samt hyreshusenheter med ett hyreshus med en sammanlagd yta av högst 300 m² skulle omfattas av villaschablonen. Därigenom är gränsen dragen med hänsyn till fastighetens beskaffenhet. Därefter återstår en eventuell gräns med hänsyn till dess användningssätt.

En sådan utvidgning berör uppskattningsvis 10 000 till 15 000 hyreshus av totalt drygt 100 000.

Hur skulle en sådan utvidgning ställa sig gentemot de mål vi talar om i förra avsnittet?

Neutraliteten mellan olika upplåtelseformer kan inte anses påverkas i någon nämnvärd omfattning. Inom äganderätten som sådan skulle reglerna bli mer neutrala mellan småhusägare och ägare av små hyreshus, men mindre neutrala mellan de sistnämnda och ägare av större hyreshus. I verkligheten torde neutralitetsförhållandena mellan dessa tre ägarkategorier te sig annorlunda. Ett småhus har i regel ett taxeringsvärde per m² som är ca tre gånger så högt som för ett hyreshus. Även ganska små skillnader härvidlag medför stora olikheter i beskattningen. Antag exempelvis att ett småhus med en yta av 300 m² har ett taxeringsvärde på 2 000 kr/m², dvs. totalt 600 000 kr. För ett hyreshus av samma storlek torde motsvarande värde vara högst 1 000 kr/m², dvs. totalt 300 000 kr. Småhusets intäkt uppgår då till 15 000 kr. och hyres-

husets till 6 000 kr. om man använder den gällande villaschablonen. Om man även tar hänsyn till fastighetsskatten skulle denna uppgå till 2 800 kr. för småhuset, men endast till halva detta belopp för det lilla hyreshuset om man tillämpar de gällande reglerna (efter övergångsperioden). Till detta kommer att hyreshusägaren torde ha betydligt större möjligheter att genom hyrorna sänka sin egen boendekostnad.

Det är svårt att bedöma hur paritet skulle påverkas om villaschablonen vidgades. De små hyreshusen torde generellt sett vara äldre än såväl småhusen som de större hyreshusen, se bl.a. Ds Bo 1983:2, s. 180. Från dessa utgångspunkter torde det därför inte finnas några bärande skäl för en utvidgning. Därtill kommer att dessa små hyreshus sannolikt skulle öka i värde om de schablonbeskattades. Eftersom antalet sådana hus är ganska litet torde värdeökningen endast sällan medföra högre taxeringsvärden.

Villaschablonen är enkel för såväl de skattskyldiga som taxeringsmyndigheterna. Detta förhållande talar för en utvidgning. Å andra sidan torde en ny gränsdragning efter de riktlinjer som diskuterats ovan bli något mer komplicerad, tekniskt sett, än den nuvarande, i vart fall om inte reglerna för fastighetstaxering samtidigt ändras.

Kontinuiteten talar sällan för några förändringar. Regler som har tillämpats i 30 år har naturligtvis påverkat beteendet hos dem som berörs. Hade gränsen redan vid villaschablonens tillkomst satts vid tre lägenheter i stället för två, torde antalet trefamiljvillor vara betydligt större än vad som nu är fallet.

De fiskala konsekvenserna av en utvidgad villaschablon torde bli negativa om än av liten omfattning.

Sammantaget anser vi att villaschablonens nuvarande tillämpningsområde bör behållas oförändrat. Alla gränsdragningsregler har nackdelar, eftersom de rimligen inte kan fånga in alla de situationer som avses. Från tekniska utgångspunkter vore det därför bättre med endast en beskattningsmetod, varefter det inte skulle

behövas några gränser. Den nuvarande gränsdragningen får dock i allt väsentligt anses ha fångat in de fastigheter där det egna boendet är det huvudsakliga motivet för ägandet. Även om det inom uppskovssystemet kan finnas skäl för ett utvidgat bostadsbegrepp, kan man inte därav sluta sig till att begreppet "villa" inom villaschablonen behöver vidgas. I det förstnämnda systemet är det fråga om en rätt till uppskjuten beskattning, medan däremot villaschablonen är ett medel inom en långsiktig och kontinuerlig bostadspolitik.

10.3 Egnahem och fritidshus

I förra avsnittet diskuterade vi villaschablonens tillämpningsområde. I detta avsnitt diskuterar vi innehållet i villabeskattningen.

10.3.1 Några fakta om småhusen och deras ägare

Innan vi börjar diskutera olika företeelser inom småhusbeskattningen skall vi kort redogöra för vilka det är som berörs av denna beskattning.

Enligt 1985 års särskilda fastighetstaxering (Bo 13 SM 8501) fanns det drygt 2,2 miljoner småhus i riket. Ungefär en fjärdedel av dessa var fritidshus. Det fanns drygt 3,4 miljoner byggnader på småhusenheterna.

I avsnitt 11.3.1 i vårt delbetänkande finns det en beskrivning av småhusens storlek, standard, ålder och taxeringsvärden.

Av RRV:s taxeringsstatistiska undersökning taxeringsåret 1983 (O 14 SM 8501) framgår bl.a. att en tredjedel av deklaranterna redovisade innehav av antingen villa eller fritidsfastighet. En fjärdedel hade villa och tio procent både villa och fritidsfastighet. Av tab. 10.1 framgår hur villa- och fritidshusägarna var fördelade efter bruttoinkomster. Med bruttoinkomst avses sammanräknad

inkomst + summa avdrag från inkomst av tjänst. Man bör i detta sammanhang komma ihåg att en fastighet kan ägas av flera personer.

Tab. 10.1 Villa- och fritidshusägare fördelade efter bruttoinkomst, antal och relativ fördelning

Bruttoinkomst, tkr.	1 Antal deklaranter	2 Antal med villa	3 2 i % av 1	4 Antal med fri- tidshus	5 4 i % av 1
- 20	670 299	74 065	11,0	37 377	5,6
20 - 40	1 402 262	182 212	13,0	81 123	5,8
40 - 60	1 138 906	229 647	20,2	91 030	8,0
60 - 80	1 253 208	297 883	23,8	126 921	10,1
80 - 100	1 020 498	376 742	36,9	155 961	15,3
100 - 200	877 394	471 491	53,7	183 337	20,9
200 - 500	76 295	51 991	68,1	24 690	32,4
500 -	<u>2 850</u>	<u>1 563</u>	<u>54,8</u>	<u>1 338</u>	<u>46,9</u>
Totalt	6 441 712	1 685 594	26,2	701 777	10,9

10.3.2 Småhusets skattemässiga intäktssida

Ett småhus bildar underlag för i vart fall fyra skilda skatteformer, nämligen

- schablonbeskattning, som inkomst av annan fastighet (såväl statligt som kommunalt),
- fastighetsskatt (endast statligt),
- garantibeskattning (endast kommunalt) och
- förmögenhetsbeskattning (endast statligt).

Ett småhusinnehav beaktas även i andra sammanhang, såsom vid beräkning av extra avdrag för folkpensionärer och vid beräkning av bostadsbidrag.

SchablonintäktenReglerna

Alla ägare till sådana småhus som vi diskuterar här schablonbeskattas. De skall således beräkna en intäkt av fastigheten. Denna intäkt beräknas efter följande progressiva skala.

Intäktspocent	Taxeringsvärde, kr
2	0 - 450 000
4	450 000 - 600 000
6	600 000 - 750 000
8	750 000 -

Den som själv är bosatt på fastigheten får göra ett s.k. extra avdrag med 1 500 kr.

Finns det flera ägare till fastigheten, skall intäkt och extra avdrag fördelas mellan delägarna efter andelstal. Även när fastigheten har bytt ägare under året fördelas dessa poster, men då med hänsyn till innehavstidens längd.

Om det blir ett överskott får man vid den kommunala taxeringen göra ett procentavdrag på högst 1,5 % av taxeringsvärdet.

Schablonintäkten och dess fördelning mellan villor och fritidshus

År 1982 (1983 års taxering) deklarerades schablonintäkter om ca sju miljarder kronor. Hur dessa fördelade sig mellan villa- och fritidshusägare framgår av tab. 10.2.

Tab. 10.2 Schablonintäkter för villa - och fritidshusägare

	Summa schablonintäkt, milj. kr.	Medelvärde, kr.		
		Samtliga	De med överskott	De med underskott
Villaägare	5 918	3 511	3 178	3 798
Fritidshusägare	1 089	1 551	1 532	1 778
Totalt	7 007	2 935	2 274	3 640

Schablonintäkten och det extra avdraget

Som nämnts ovan får villaägare göra ett extra avdrag på högst 1 500 kr. I 1983 års deklARATIONER yrkades sådana avdrag med tillhoppa 1 824 milj. kr. Den genomsnittliga villaägaren yrkade extra avdrag med 1 131 kr. Att medelvärdet inte är högre, torde främst bero på att det är ganska vanligt med delad äganderätt till fastigheten. Även avdraget skall då fördelas.

Schablonintäkten och progressiviteten

Som framgått ovan beräknas schablonintäkten efter en högre pro-
centsats om taxeringsvärdet överstiger 450 000 kr.

Det är endast 2 % av småhusbeståndet som berörs av den gällande progressionen. Om man endast beaktar fritidshusen är siffran så låg som 0,2 %. I absoluta tal innebär detta att knappt 43 000 småhus har ett taxeringsvärde över 450 000 kr. Av dessa är knappt 1 000 fritidshus.

Schablonintäktens funktion

Om det blir ett överskott vid intäktsberäkningen ingår detta överskott i den taxerade inkomsten. Hur mycket skatten ökar på grund av fastighetsintäkten är beroende av ägarens övriga ekonomiska förhållanden. För en ägare som tjänar ca 75 000 - 125 000 kr., kan man räkna med att skatten ökar med halva schablonintäk-
ten. Som en jämförelse kan nämnas att ca 40 % av villaägarna under år 1982 hade bruttoinkomster mellan 60 000 - 100 000., 30 % hade inkomster därunder och resterande hade inkomster över 100 000 kr., se tab. 10.1.

Om det blir ett underskott vid intäktsberäkningen, får underskottet i regel dras av från övriga inkomster. Vi återkommer senare till frågan om underskotten. Man kan säga att schablonintäkten har en balanserande funktion i detta sammanhang. Underskottsavdragen blir lägre än de annars skulle ha blivit.

Schablonintäkten är en funktion av taxeringsvärdet, som i sin tur är en funktion av marknadsvärdet. Man kan därför säga att intäkten avspeglar marknadens värdering av fastigheten. Om fastigheten har köpts för eget eller lånat kapital spelar däremot inte någon roll för själva intäktsberäkningen.

Fastighetsskatten

Lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt tillämpas första gången vid 1986 års taxering (prop. 1984/85:18, SkU 17 och 24, rskr 90) och fullt ut vid 1988 års taxering. För de småhus som vi nu diskuterar utgår då sådan skatt med 1,4 % av en tredjedel av taxeringsvärdet. Vid samägande fördelas skatten efter andelstalen. Vidare fördelas skatten efter den tid som man har ägt fastigheten.

Fastighetsskatten och dess fördelning mellan villor och fritidshus

Fastighetsskatten träffar samtliga småhus. År 1987 inbringar skatten ca 1,9 miljarder kronor från småhusen. Ca 1,6 miljarder kronor härav kommer från permanentusen och 0,3 miljarder kronor från fritidshusen. Ca 90 % av dessa belopp kommer från fysiska personers fastighetsinnehav.

För statsbelånade egnahem har kostnaderna för fastighetsskatten kompensrats inom räntebidragssystemet. I praktiken blir det fråga om kompensation för sådana hus som har byggts efter år 1975. Fritidshusägarna kompenseras inte. Det totala kompensationsbeloppet för egnahemmen i beståndet kan beräknas till ca 700 milj. kr. år 1987. Det bör därefter sjunka med ca 100 milj. kr/år. Av de totalt ca 1,5 miljoner egnahemmen omfattas ca 0,3 miljoner av kompensationen.

Fastighetsskattens funktion

Den nuvarande fastighetsskattens historia är kort och välkänd. Vi skall inte här upprepa motiven bakom skatten. Liknande skattefor-

mer har dock förekommit tidigare. Jämför exempelvis den s.k. jordeboksräntan, som utgjorde en viktig del av de grundskatter som utgick ända fram till 1900-talets början.

Fastighetsskattens storlek är endast beroende av fastighetens taxeringsvärde, inte av ägarens inkomstförhållanden. Det spelar därför inte någon roll om fastigheten samägs eller inte. Det totala skatteuttaget blir lika stort. Uppdelningar lönar sig inte.

Garantibeskattningen

I avsnitt 10.8 finns det en redogörelse för garantibeskattnings omfattning, funktion m.m., såvitt avser alla fastigheter. Vi diskuterar där också denna skatteforms roll i den framtida bostadsbeskattningen och föreslår att garantibeskattningen slopas.

Förmögenhetsbeskattningen

I 3 § lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt anges vilka tillgångar som utgör skattepliktig förmögenhet. Hit hör bl.a. fastigheter. Dessa tas upp till taxeringsvärdet. Förmögenhetsskatt utgår enligt följande.

Beskattningsbar förmögenhet, tkr.	Skattesats i skiktet, %
- 400	0
400 - 600	1,5
600 - 800	2,0
800 - 1 800	2,5
1 800 -	3,0

Det är således förmögenheter över 400 000 kr. som beskattas. För makar och deras barn under 18 år sker en sambeskattning. Skatten fördelas därefter i proportion till vars och ens skattepliktiga förmögenhet.

Vid 1983 års taxering uppgick den totala skattepliktiga förmögenheten till ca 470 miljarder kronor och den beskattningsbara till ca 150 miljarder kronor. Förmögenhetsskatt utgick med ca 900 milj. kr. Av RRV:s undersökning för taxeringsåret 1983 framgår inte fastigheternas andel av de totala tillgångarna och skulderna. Av 1980 års motsvarande undersökning framgår dock bl.a. att fastigheter deklarerades till ett värde av 196 miljarder kronor och inteckningsskulder till 184 miljarder kronor. Dessa siffror är dock inte representativa för dagens förhållanden, eftersom 1981 års allmänna fastighetstaxering inte hade påverkat värderingen vid det tillfället. Vid 1985 års särskilda fastighetstaxering hade småhusen ett totalt taxeringsvärde om 407 miljarder kronor. Teoretiskt motsvarar detta ett totalt marknadsvärde om ca 540 miljarder kronor.

Förmögenhetsbeskattnings funktion

I förhållande till den totala statliga inkomstskatten, ca 35 miljarder kronor vid 1983 års taxering, är förmögenhetsskatten av underordnad betydelse, ca 3 % härav. Förmögenhetsskatten utgjorde 0,7 % av de skatter och avgifter som påfördes vid samma taxering. Denna skatteform har således inte någon avgörande betydelse som inkomstkälla för staten.

Man kan inte säga att förmögenhetsbeskattningen har en specifik bostadspolitisk inriktning. Visserligen har i regel skalan justerats i samband med de allmänna fastighetstaxeringarna, men avsikten har då främst varit att ta hänsyn till den allmänna prisutvecklingen (se bl.a. prop. 1980/81:42). Eftersom den förmögenhetsmassa som beskattas består av vitt skilda tillgångar är det också svårt att betrakta denna skatteform ur rent bostadspolitiska synpunkter.

Förmögenhetsskatten träffar inte någon avkastning från tillgångarna, utan utgår i förhållande till dessa tillgångars värde. Skatten är på så sätt oberoende av ägarens inkomstförhållanden. Genom särskilda spärregler i lagen (1970:172) om begränsning av

skatt i vissa fall, kan dock förmögenhetsskatten bli lägre än vad som annars skulle ha blivit fallet.

10.3.3 Småhusets skattemässiga kostnadssida

Det finns tre minusposter som beaktas vid schablonbeskattningen av småhus, nämligen extra avdrag, räntor och tomträttsavgälder.

Extra avdraget

Avdraget infördes vid 1958 års taxering (prop. 1957:71, BeU 32, rskr 180) och har därefter förändrats enligt följande.

Taxeringsår	Belopp, kr.
1958 - 1970	200
1971 - 1975	500
1976 - 1981	1 000
1982 -	1 500

Det extra avdraget tillkommer endast dem som bor på sin fastighet. Fritidshusägare får således inte del av detta avdrag. För en villa med ett taxeringsvärde på 75 000 kr. uppgår schablonintäkten till 1 500 kr. Det extra avdraget eliminerar en sådan schablonintäkt. Om fastigheten redovisar ett överskott, medför det extra avdraget att skatten sjunker med marginalsikten på avdraget. Om fastigheten däremot redovisar ett underskott, ger det extra avdraget en skatteeffekt på i princip högst 50 %.

Räntor

Från den beräknade intäkten medges avdrag för ränta på lån som har nedlagts i fastigheten. Har man fått räntebidrag, skall detta räknas av från räntan.

År 1982 yrkade villa- och fritidshusägarna ränteavdrag med tillhoppa 21,2 miljarder kronor. Hur dessa fördelade sig mellan de båda ägarkategorierna framgår av tab. 10.3.

Tab. 10.3 Ränteavdrag för villa- och fritidshusägare

	Summa ränte- avdrag, milj. kr.	Medelvärde, kr.		
		Samtliga	De med överskott	De med underskott
Villaägare	20 436	12 124	1 713	17 630
Fritidshusägare	787	4 821	1 213	7 008
Totalt	21 223	8 890	1 531	16 767

Till den del ränteavdragen reducerar nettointäkten är den skattemässiga avdragseffekten lika stor som marginals-katten på det reducerade beloppet. Till den del ränteavdragen medför underskott är däremot avdragseffekten i princip högst 50 %. Effekten kan också vara lägre. En viss uppdelning av ränteavdragen kan således vara lönsamt ur skatteplaneringssyften.

Tomträttsavgälder

Dessa avgälder behandlas på samma sätt som räntor. De uppgår till totalt ca 100 milj. kr. I stort sett hela beloppet avser villor.

10.3.4 Sammanfattning om intäkter och kostnader

I de närmast föregående avsnitten har småhusens intäkter och kostnader belysts utifrån ett budgetekonomiskt perspektiv. Detta har gjorts bl.a. med hänsyn till att eventuella reformer på detta område inte bör leda till lägre skatteintäkter. I stället får omfördelningar tillgripas.

Utifrån samma budgetekonomiska perspektiv kan avsnitten sammanfattas som följer.

Om villaägarna inte hade beskattats för någon intäkt av villorna skulle dessa (vid 1983 års taxering) ha deklarerat ett totalt underskott på (räntor 20 436 + tomträttsavgälder 111 =) 20 547 milj. kr. Intäktsberäkningen sänker dessa underskott med 4 094

milj. kr. till 16 453 milj. kr. Om man även inkluderar fritids-
husägarna skulle det totala underskottet bli 21 336 milj. kr.
utan någon intäktsberäkning. Med sådan beräkning stannar under-
skotten vid ett 5 183 milj. kr. lägre belopp.

Fastighetsskatten ger staten inkomster på ca 1,2 miljarder kronor
från småhusen sedan kompensation lämnats till vissa villaägare.

Garantibeskattningen ger kommunerna ett lika stort tillskott från
småhusen som fastighetsskatten ger staten, dvs. ca 1,2 miljarder
kronor, se avsnitt 10.8.

Förmögenhetsskatten ger staten ca 700 milj. kr. Hur stor andel
härav som faller på småhusen går inte att beräkna.

10.3.5 En slopad schablonintäkt?

Av redogörelsen i avsnitt 10.3.2 framgår att ett småhus bildar
underlag för i vart fall fyra skilda skatteformer. Redan i vårt
delbetänkande tog vi upp frågan om en rationellare intäktsberäk-
ning (avsnitt 11.3.4). Vi sade att det vore värdefullt med en en-
hetligare beskattning.

Behovet av förenklingar inom skattesystemet påpekas av flera re-
missinstanser.

Vi har fortsatt diskutera hur egnahemsbeskattningen skulle kunna
förenklas, utan att de bostadspolitiska inslagen i denna beskatt-
ning går förlorade. Diskussionerna utgår från att taxeringsvärdet
används som grund för beskattningen även framgent. Vidare utgår
vi från att avdrag för räntor och tomträttsavgälder medges som
nu. Därutöver anser vi att eventuella ändringar av förmögenhets-
beskattningen i stort sett faller utanför vårt uppdrag.

Härefter återstår således tre skatteformer att diskutera. Garan-
tibeskattningen tar vi upp särskilt i avsnitt 10.8, där vi före-
slår att den skatteformen slopas. För att finansiera en sådan re-
form föreslår vi i första hand att fastighetsskatten höjs något.

Om garantibeskattningen slopas och fastighetsskatten eventuellt byggs ut, återstår det att ifrågasätta villaschablonens intäktsberäkning.

Schablonintäktsberäkningen utgår teoretiskt från att fastigheten ger sin ägare en viss inkomst som, i likhet med t.ex. löneinkomster, höjer ägarens skatteförmåga, dennes bärkraft. Med ett sådant synsätt bör fastighetsinkomster beskattas efter den fördelningspolitiskt motiverade progressiva skatteskalan.

Man kan ifrågasätta om det synsätt som präglar denna skatteform alltjämt gör sig gällande. Det är i stort sett villaschablonens skatteteoretiska motivering som leder fram till ett sådant synsätt.

Enligt denna motivering skulle villabeskattningen träffa en tänkt avkastning på det egna kapitalet. Som vi anförde i vårt delbetänkande har denna princip urholkats. Frågan om kostnadsneutralitet mellan skilda upplåtelseformer har i stället trätt i förgrunden.

Vid sådana neutralitetsjämförelser är det naturligt att utgå från vad som gäller för hyresgäster. För dessa uppgår boendekostnaden till den avtalade hyran. Hyresbeloppet är avsett att täcka fastighetsägarens kapital- och driftkostnader samt en viss konsolidering. Hyran är helt oberoende av hyresgästens inkomstförhållanden. Det är i stället endast lägenhetens bruksvärde som är avgörande.

Från dessa utgångspunkter är det naturligt att ändra småhusbeskattningen så att den blir mer oberoende av ägarens inkomstförhållanden. Hänsyn till dessa förhållanden får då i stället tas främst inom bostadsbidragssystemet.

Vad händer om man slopar schablonintäktsberäkningen?

Fördelningspolitiskt

Schablonintäktens storlek är en direkt funktion av fastighetens taxeringsvärde. På samma sätt som fastighetsinnehavet har en in-

komstprofil måste alltså även schablonintäkten ha en sådan profil. Generellt kan man säga att med en hög inkomst har man råd att köpa en dyr fastighet, för vilken schablonintäkten blir hög och vice versa. Av tab. 10.4 framgår intäktens storlek för villaägare i olika inkomstintervaller.

Tab. 10.4 Villaägarnas schablonintäkter i olika inkomstintervaller

Bruttoinkomst, tkr.	Antal villa- ägare*	Schablonintäkt i medelvärde, kr.		
		Samtliga	De med överskott	De med underskott
- 20	74 065	2 888	2 880	3 494
20 - 40	182 212	2 602	2 733	2 870
40 - 60	229 647	2 933	2 950	3 102
60 - 80	297 883	2 982	3 335	2 998
80 - 100	376 742	3 434	3 535	3 507
100 - 200	471 491	4 284	4 397	4 327
200 - 500	51 991	6 485	7 873	6 516
500 -	<u>1 563</u>	<u>10 970</u>	<u>17 711</u>	<u>9 824</u>
Totalt	1 638 322	3 612	3 178	3 798

* Avser de villaägare som redovisar schablonintäkt.

Källa: RRV:s taxeringsstatistik 1983.

Av tabellen framgår bl.a. att intäkten stiger sakta i de lägre inkomstintervallerna. För merparten av villaägarna är medelvärdet lägre än 4 000 kr. Det är först vid inkomster över 100 000 kr. som värdet är högre. Intäkten är relativt oberoende av om villaägarna redovisar ett överskott eller ett underskott.

Även en fastighetsskatt är en funktion av taxeringsvärdet. Denna skatt får således samma inkomstprofil som fastighetsinnehavet och schablonintäkten. Fastighetsskatten, i vart fall i dess nuvarande utformning, saknar dock det progressiva inslag som finns i intäktsberäkningen. Detta medför vissa fördelningspolitiska konsekvenser.

kvenser om man slopar intäktsberäkningen och i stället höjer fastighetsskatten. En villaägare med hög inkomst skulle tjäna på en sådan omläggning i förhållande till en villaägare med låg inkomst, i vart fall om man inte differentierar fastighetsskatten med hänsyn till inkomst.

Finanspolitiskt

Skillnaden mellan de totala schablonintäkterna och extra avdragen uppgår till 5 183 milj. kr. Om vi antar att denna intäktspost i genomsnitt träffas av en skatteeffekt på 50 % skulle skatteinkomsterna således sjunka med ca 2,6 miljarder kronor om schablonintäktsberäkningen slopas. Detta motsvarar ca 0,6 % av småhusens totala taxeringsvärde. Fastighetsskatten skulle således behöva öka med detta tal. Om man i stället lägger en tredjedel av taxeringsvärdet till grund för skatteuttaget, skulle procentsatsen behöva öka med ca två enheter.

Schablonintäkten påverkar såväl det statliga som det kommunala skatteuttaget. Den nuvarande fastighetsskatten är däremot enbart statlig. Om man ersätter schablonintäktsberäkningen med en fastighetsskatt bör därför kommunerna kompenseras för skattebortfallet.

Överväganden

Man kan ha principiella betänkligheter mot den nuvarande villabeskattningens bostadspolitiska effekter. Trots marginalsattesänkning och avdragsbegränsning medför beskattningen att boendekostnaderna i det enskilda fallet är beroende inte endast av bostadens storlek och standard, utan även av ägarens inkomstförhållanden. En sådan direkt påverkan finns inte hos hyresgästerna. Neutralitetensmålet talar alltså för att småhusbeskattningen blir mindre beroende av ägarens inkomster och i stället mer beroende av huset som sådant.

Det är olyckligt med många olika skatteformer som tar sikte på samma objekt, i detta fall bostaden. Det blir svårt att överblicka de totala effekterna av beskattningen. Kraven på förenklingar och förutsebarhet talar därför för en sanering inom bostadsbeskattningen.

Man kan visserligen också hävda att ju fler skatteformer det förekommer, desto större handlingsfrihet har statsmakterna att ändra beskattningen när förhållandena så motiverar. Som exempel kan nämnas de återkommande ändringar som har gjorts i intäktsberäkningen och garantibeskattningen i samband med fastighetstaxeringarna.

Schablonintäktsberäkningen har relativt klara fördelningspolitiska inslag. Sådana inslag tar hänsyn till bärkraften. De har dock nackdelen att kunna användas i skatteplaneringssyften. Intäkt och underskott kan fördelas så att man får största skattemässiga effekter. Med en proportionell metod minskar värdet av sådana uppdelningar.

Villaschablonen innehåller den s.k. lyxvillabeskattningen, dvs. den progressiva intäktsberäkningen. Motiven för denna beskattning kan visserligen anses ha tunnats ut något genom inkomstskatterformen, men de får ändå anses vara så starka att någon form av lyxvillabeskattning bör kvarstå. Om man slopar schablonintäkten skulle man därför behöva komplicera någon annan skatteform, främst fastighetsskatten. Denna skatt får anses vara det enda möjliga alternativet.

Om man ersätter schablonintäkten (och garantibeskattningen) med en högre fastighetsskatt finns det en risk för inte önskvärda övergångsproblem. Dessa hänger samman med att fastighetsskatten är en objektskatt och inte en inkomstskatt. För en person med låg inkomst skulle en sådan reform kunna medföra ökade boendekostnader i samband med övergången.

Många skäl talar för att schablonintäkten slopas och ersätts med fastighetsskatt. Vi anser att man på sikt bör nå dithän. Det är dock mindre lämpligt att samtidigt därmed slopa garantibeskatt-

ningen. Vi tycker att man skall börja med att slopa den sistnämnda skatteformen.

10.3.6 Underlag för intäktsberäkning

I vårt delbetänkande diskuterade vi tanken på att lägga ett annat värde än taxeringsvärdet, ett "boendevärde", till grund för beskattningen. Vi avfärdade tanken.

En majoritet av de remissinstanser som diskuterade frågan delar vår uppfattning.

Vi anser fortfarande att taxeringsvärdet är det enda värde som kan användas som underlag för beskattningen. Alla våra diskussioner utgår därifrån.

10.3.7 Omräkning av underlaget eller intäkten

Fastighetstaxeringskommittén (FTK)

Sommaren 1984 lade FTK fram sitt förslag om rullande fastighetstaxering (SOU 1984:37 och 38). Förslaget byggde på tre parallellt löpande årliga förfaranden, nämligen omtaxering, omräkning och avstämning. Det var framför allt omräkningen som var det nya. Då skulle taxeringsvärdena successivt anpassas till ändrade fastighetspriser. Detta skulle man göra genom att använda indextal.

Lagstiftning hösten 1985

Genom beslut av riksdagen under hösten 1985 (prop. 1984/85:222, SKU 1985/86:2, rskr 2, SFS 1985:820-821) har den allmänna fastighetstaxeringen delats upp så att olika fastighetstyper blir föremål för allmän fastighetstaxering skilda år. Hyreshus-, industri-, exploaterings- och specialenheter taxeras år 1988, småhusenheter år 1990 och lantbruksenheter år 1992. Sedan sker taxering vartannat år i samma ordningsföljd. Under mellanliggande år kan särskild fastighetstaxering ske.

I propositionen anförde departementschefen bl.a. att frågan om omräkning av taxeringsvärdena med index till en aktuell marknadsvärdenivå i enlighet med FTK:s förslag kräver ytterligare överväganden innan ställning kan tas. I dessa överväganden ingår bl.a. resultatet av vårt arbete.

Överväganden

Vi har tidigare sagt att schablonintäktsberäkningen på sikt bör slopas. I avsnitt 10.8 föreslår vi att garantibeskattningen slopas. I stället anser vi att man i första hand bör bygga vidare på systemet med fastighetsskatt.

Så länge man behåller schablonintäkten och garantibeloppet, är det en uppenbar brist i dessa skatteformer att de inte löpande anpassas efter prisutvecklingen. Motsvarande nackdelar gör sig även gällande inom fastighetsskatten. Även om man slopar de båda förstnämnda skatteformerna, finns således problemen med bristande följsamhet kvar, så länge taxeringsvärdet ligger fast under en längre period.

Det är taxeringsvärdet som ligger till grund för beskattningen. Detta värde används även i många andra sammanhang. Det ställs därför höga krav på att taxeringsvärdet är korrekt. Värderingsförfarandet blir därför nödvändigtvis tämligen komplicerat. Man kan inte årligen tillämpa hela det regelsystem som gäller vid allmän fastighetstaxering. Svårigheterna härvidlag har belysts av FTK, som dock har arbetat fram ett användbart system för att anpassa detta värde till prisutvecklingen. De största problemen är förknippade med det faktum att prisutvecklingen varierar mellan skilda orter i riket.

Principiellt sett är det naturligtvis riktigast att taxeringsvärdet anpassas efter prisutvecklingen. Det är också viktigt att detta värde är korrekt. Därför är det svårt att på ett enkelt sätt få till stånd den önskade anpassningen. Man måste tillgripa schabloner. I alla sådana schabloner finns det vissa felmarginaler. Ett fel i värderingsförfarandet får konsekvenser i många sammanhang.

Det blir således alltför komplicerat att varje eller vartannat år värdera de enskilda fastigheterna på ett sådant sätt att detta värde blir korrekt. Å andra sidan kan en förenklad värdering medföra avvikelser från det korrekta värdet. Med hänsyn till detta värdes betydelse kan man inte tolerera stora sådana avvikelser.

I stället för att anpassa underlaget, dvs. taxeringsvärdet, efter prisutvecklingen, kan man därför justera någon av de skatteformer som är avhängiga taxeringsvärdet. Eventuella avvikelser från det korrekta taxeringsvärdet får då inte så stora konsekvenser. Vi anser att man bör anpassa schablonintäkten till prisutvecklingen. Till utgångspunkt för denna omräkning bör man lägga prisutvecklingen på småhus i riket. Det bör ankomma på RSV att årligen fastställa omräkningstal. Med hänsyn till att den lokala prisutvecklingen kan avvika i betydande grad från den genomsnittliga i riket, bör omräkningen göras försiktigt, förslagsvis med halva den generella prisförändringen. Vidare bör denna generella prisförändring vara av någon betydenhet för att omräkning skall komma i fråga. Om priserna på småhus har ökat eller minskat med 10 % eller mer från förra taxerings- eller omräkningstillfället bör intäkten räknas om med halva prisförändringen.

Som tidigare nämnts skall allmän fastighetstaxering äga rum vart sjätte år. Vid dessa tillfällen måste såväl procentsatser som progressivitet omprövas. Sådana år bör därför intäkten inte omräknas.

10.3.8 Reparations- och förbättringskostnader

Bakgrund

I vårt delbetänkande, avsnitt 11.3.5, tar vi upp frågan om småhusägarnas rätt till avdrag för reparations- och underhållskostnader. Där redogörs för de bestämmelser som nu gäller och något om problemets bakgrund. Där finns också några överväganden av principiell natur. Sammanfattningsvis ansåg vi att en sådan avdragsrätt är intressant, men att den måste vara enkelt utformad.

Remissutfallet är något splittrat. Myndigheter är i regel negativa, medan olika intresseorganisationer är positiva till en avdragsrätt. De förra poängterar enkelhetsaspekter, medan de senare riktar in sig på den kvittolösa verksamhetens omfattning. RSV ifrågasätter om en sådan avdragsrätt skulle bli ett verksamt medel.

"Den svarta sektorn"

Av förklarliga skäl går det inte att exakt beräkna omfattningen av den svarta sektorn. Några försök att kvantifiera denna sektor har dock gjorts.

Eko-kommissionen fann i sitt slutbetänkande (SOU 1984:15) Ekonomisk brottslighet i Sverige, att den svarta sektorn, definierad som summan av oredovisade inkomster och felaktiga avdrag i inkomstdeklarationer, motsvarar 5 - 6 % av bruttonationalprodukten. Räknat i pengar innebär detta, enligt kommissionen, att närmare 33 - 39 miljarder kronor år 1983 undandros från beskattning. Det teoretiska skattebortfallet kan beräknas till 23 - 27 miljarder kronor. Enligt kommissionen utgör enskilda personers skattefusk ungefär hälften av den svarta sektorn, medan ekonomisk brottslighet svarar för den andra hälften. Illegal näringsverksamhet är särskilt vanlig inom sådana sektorer där det finns många små företag som arbetar med enkel utrustning, liten företagsledning, många kunder och underleverantörer och många korttidsanställda.

Även den svarta byggnadssektorn har undersökts. Enligt en sådan undersökning, Karl Myrsten: Det illegala bygghantverket*, beräk-

Yrkesområde	Årsarbeten
Bygg (trä & betong)	10 500
Måleri	6 500
El	4 500
Rör	2 500
Övr. bygghantverk	3 000
Totalt	27 000

* BRÅ Rapport 1980:3.

nades den svarta byggverksamheten år 1975 uppgå till ca 4 miljarder kronor eller 27 000 årsarbeten.

I rapporten (Ds Bo 1984:7) Byggnad och sysselsättning, kalkylerades sysselsättningen inom byggverksamheten år 1981 till 346 000 årsverken. Den registrerade sysselsättningen var dock 46 000 årsverken lägre. Skillnaden mellan kalkylerad och registrerad sysselsättning hade ökat med ca 37 000 årsverken från år 1975. Författaren drog slutsatsen att den ökade differensen beror på ökat självbygge och byggande utanför den registrerade ekonomin.

Arbete mot ekonomisk brottslighet

Lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar (AUL) är ett medel mot svartjobben inom bostadssektorn. Effekterna av denna lagstiftning har ännu inte kunnat utvärderas tillförlitligt. RSV har dock gjort en viss uppföljning av hur denna lag har fungerat i praktiken. Resultaten bör dock tas med stor försiktighet, framför allt eftersom denna uppföljning endast täcker 6 av rikets 120 fögderier. Av uppföljningen framgår bl.a. att antalet lämnade uppgifter uppgår till en knapp procent av antalet deklARATIONER. Detta skulle innebära att ca 65 000 uppgifter lämnades i hela riket och att 40 000 - 50 000 deklARATIONER innehöll sådana uppgifter.

Regeringen har nyligen redogjort för sin syn på det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet (prop. 1984/85:32), den s.k. riktlinjepropositionen. Därvid sägs bl.a. att rättsliga och administrativa system bör stödja den seriösa näringsverksamheten. Vikten av samordning, enkelhet och kontrollpolitisk medvetenhet betonas. Offentliga ingripanden bör endast ske om frivillig självsanering visar sig otillräcklig. Straffbestämmelser bör i första hand reserveras för grövre missbruk. I övriga fall bör andra styrmekanismer än straff användas.

I propositionen redogörs för några av de åtgärder som har genomförts. Dessutom anges vissa reformplaner. Bland de sistnämnda kan i detta sammanhang nämnas en bättre kontroll av leverantörer och att företagarnas uppgiftslämnande för beskattningsändamål för-

bättras. Syftet är att underlätta en effektivare kontroll och att skapa förutsättningar för ett förenklat deklarationsförfarande för både löntagare och företag.

Förenklingsarbete

Under senare tid har de negativa effekterna av skattesystemets komplexitet diskuterats livligt. Behovet av enkelhet poängterades bl.a. i den riktlinjeproposition som nämndes ovan. Där sägs bl.a. följande (s. 13).

Det finns därför många skäl som talar för att en detaljreglering för att nå millimeterrättvisa inte är en framkomlig väg. De snedvridande bieffekterna blir sannolikt stora. Systemet kommer oundvikligen att missbrukas och därmed ge fördelar för dem som minst behöver dem. Det fortsatta reformarbetet i kampen mot ekonomisk brottslighet bör därför sikta mot att åstadkomma regler som är enkla och rättvisa vad gäller den faktiska effekten.

Skatteförenklingskommittén ansåg bl.a. att det nu var nödvändigt att bryta den mångåriga tendensen att alltmer komplicera skattelagstiftningen. Man borde därvid koncentrera sig på sådana regler som har årlig betydelse för det stora flertalet deklareranter. Kommittén fann vidare att förenklingar inte kan ske utan att avdragssystemet förändras. Vissa avdrag borde slopas och en ökad schablonisering måste göras.

I prop. 1984/85:180 om förenklad självdeklaration anförde departementschefen bl.a. att en grundförutsättning för att uppnå en påtaglig förbättring av taxeringsarbetet är att minska antalet kontrollmoment i deklARATIONERNA från den stora majoriteten skattskyldiga. Ett sätt att åstadkomma detta är att förenkla skattereglerna, främst genom att vissa inkomster görs skattefria eller att vissa avdrag slopas eller schabloniseras. Riksdagen delade denna uppfattning (SkU 1984/85:60, rskr 375).

En skisserad avdragsrätt

I promemorian (Ds B 1980:10) Den grå arbetskraften och skattekontrollen, som låg till grund för AUL, skisserades en avdragsrätt som alternativ till uppgiftsskyldighet. Denna rätt föreslogs endast gälla lönekostnader (inkl. sociala avgifter), men den skulle å andra sidan avse såväl reparations- som förbättringsarbeten.

Den skattskyldige skulle lämna uppgifter i deklarationen om den som utfört uppdraget. Vidare föreslogs en beloppsmässig begränsning till 5 000 kr/fastighet och år. Ett eventuellt överskjutande belopp skulle få fördelas under en treårsperiod. Vid en reavinstberäkning skulle endast sådana förbättringskostnader beaktas som småhusägaren inte redan tidigare kunnat få avdrag för. Avdragssumman beräknades till 1 000 kr/fastighet eller totalt ca 1,8 miljarder kronor per år. Detta skulle motsvara en ökad schablonintäkt med 0,5 %.

Andra alternativ

I stället för en årlig avdragsrätt vid inkomsttaxeringen kan man tänka sig andra metoder att via skattesystemet stävja svartjobberi. En metod som ligger nära till hands, och som nämns i våra direktiv, är att knyta avdragsrätten vid reavinstbeskattningen till någon form av registrering. Vi har diskuterat, men förkastat, en sådan metod. Den skulle sannolikt vara betydligt mindre effektiv som medel mot skattefusk o.d. än en årlig avdragsrätt skulle vara. Registreringsbehovet skulle bli orimligt stort, likaså behovet av att lagra de registrerade uppgifterna.

Vi har därutöver diskuterat en annan metod, nämligen ett system med återbäring i stället för avdrag. Även en sådan metod har vi dock funnit vara alltför komplicerad och ineffektiv.

En eventuell avdragsrätts omfattning

Endast löner

Med hänsyn till syftet med en avdragsrätt bör en sådan avse endast lönekostnader. En sådan avgränsning kan tyckas medföra att metoden kompliceras. Det kan dock inträffa att fastighetsägaren kan köpa in materialet för reparationen från annat håll än från den som utför reparationen. Det kan då vara svårt att hänföra dessa kostnader till en viss reparationsåtgärd. Fastighetsägaren kan också använda materialet för något annat ändamål än att reparera huset. Slutligen kan det inträffa att materialet köps in ett år, men inte används förrän lång tid därefter. Även om avdrags-

rätten skulle omfatta såväl material- som lönekostnader skulle det således uppkomma svåra avgränsningsproblem.

Såväl underhåll som förbättringar

Det kan inte bli tal om att återuppliva en av de svårigheter som villabeskattningen medförde före schablonmetodens införande, nämligen gränsdragningen mellan underhållskostnader å ena sidan och förbättringskostnader å andra sidan. En förutsättning är då att avdrag medges för båda kostnadsslagen. Detta kräver att reavinstreglerna ändras.

Över 1000 kr. men under 10 000 kr.

En eventuell avdragsrätt måste begränsas såväl nedåt som uppåt. Nedåt torde det gränsbelopp som nu gäller enligt AUL - 1 000 kr. - också kunna tillämpas i en eventuell avdragsrätt, dvs. löner under detta belopp skulle inte få dras av.

Den övre gränsen skulle eventuellt kunna relateras till byggnadens ålder, storlek m.m. Avdragsrätten skulle dock då bli alltför komplicerad. Ett fast övre belopp är därför att föredra, förslagsvis 10 000 kr/år. Detta torde motsvara ca två veckors hantverksarbete. Beloppet är enkelt att komma ihåg och att hantera praktiskt.

Gränsbeloppen bör gälla per fastighet, inte per ägare. Avdraget bör däremot få fördelas mellan ägarna beroende på vem som har betalat. För att förhindra att gränsbeloppen överskrids bör den eventuella avdragsrätten tillkomma den eller de som äger fastigheten vid beskattningsårets utgång.

Ej någon fördelning över tiden

En begränsad avdragsrätt reser frågan om det behövs regler om att kostnaderna får fördelas över fler än ett år. För schablonbeskattade fastigheter tillämpas den s.k. kontantprincipen, dvs. kostnaden anses ha uppkommit när den faktiskt har betalats. Inför ett mer omfattande projekt kan det därför, ur avdragshänseende, vara

mer lönsamt att dela upp åtgärderna så att fullt avdrag medges under en följd av år i stället för att vidta alla åtgärderna i ett sammanhang. Om man inte medger någon fördelning i tiden av kostnaderna, blir den småhusägare missgynnad som reparerar sin fastighet under ett år för t.ex. 30 000 kr. gentemot den som reparerar under tre år för 10 000 kr/år.

Ett sätt att lösa detta fördelningsproblem skulle vara att införa en sådan fördelningsregel som gäller för de konventionellt beskattade fastigheterna. Där får ägaren, efter eget val, fördela ett års reparationskostnader som överstiger 6 000 kr. under tre år. En sådan fördelningsregel gör dock avdragsrätten betydligt mer komplicerad, särskilt om ytterligare kostnader läggs ned under den löpande treårsperioden. Fördelning bör därför inte komma i fråga.

Endast småhusägare

Uppgiftsskyldigheten enligt AUL gäller för småhusägare och bostadsrättshavare. Fråga uppkommer därför om en avdragsrätt skall omfatta båda dessa kategorier eller endast småhusägarna.

Avdrag bör ske mot en korresponderande inkomst. Samtliga småhusägare inkomstbeskattas på grund av sitt fastighetsinnehav. Det finns således en inkomst mot vilken ett avdrag kan ske. Det är däremot endast ett fåtal bostadsrättshavare som nu inkomstbeskattas på grund av sitt lägenhetsinnehav. Som framgår av avsnitt 10.4 föreslår vi dessutom att denna medlemsbeskattning slopas. Ett reparationsavdrag för dessa kategorier skulle därför få utformas som ett allmänt avdrag. Av systematiska skäl är detta olämpligt.

Av praktiska skäl, och då främst med hänsyn till behovet av enkelhet, bör därför en eventuell avdragsrätt endast omfatta de schablonbeskattade småhusen. Av samma skäl bör såväl permanentus som fritidshus innefattas.

Samordning med reavinstreglerna

Den avdragsrätt som diskuterats ovan innefattar såväl reparations- som förbättringskostnader. Vid en reavinstberäkning finns det inte någon anledning att ta hänsyn till reparationer, men däremot till förbättringar. Reavinstreglerna måste därför anpassas till en eventuell avdragsrätt.

Enligt nu gällande regler får man avdrag för kostnader för förbättringar och värdehöjande reparationer, om de uppgått till minst 3 000 kr. under ett år. Då medges å andra sidan avdrag med hela beloppet, efter gängse senarelagd omräkning.

Samordningsproblemen kan diskuteras utifrån två något skilda ansatser. Det mest korrekta och rättvisa vore att medge avdrag vid reavinstberäkningen för sådana förbättringskostnader som man inte tidigare fått avdrag för, dvs. vid den årliga inkomstbeskattningen. En annan ansats är att försöka komma fram till ett rimligt schabloniserat förfarande.

Ett småhus innehas i regel under lång tid. De metoder som används vid reavinstbeskattningen måste vara anpassade härtill. Den kostnadsfördelning som man måste göra enligt nu gällande regler ställer ofta till problem för såväl deklaranter som granskare. Det är inte lätt att avgöra hur stor del av en åtgärd som vidtogs för 20 år sedan som var reparation resp. förbättring! En lösning enligt den första ansatsen ter sig därför mindre lämplig.

Man får därför försöka schablonisera samordningen mellan den årliga beskattningen och reavinstbeskattningen. I analogi med nuvarande regler, och med det övre gränsbelopp som vi tidigare har diskuterat, bör därför avdrag för förbättringskostnader medges vid reavinstberäkningen endast till den del de har överstigit 10 000 kr. under ett år. Kostnader för värdehöjande reparationer bör inte vara avdragsgilla vid reavinstberäkningen om avdrag medges vid den årliga beskattningen. Dessa bör man därför bortse från vid reavinstbeskattningen.

De totala avdragen

Vi har försökt att uppskatta hur stora avdrag som småhusägarna skulle kunna tänkas göra om man införde en avdragsrätt i enlighet med vad vi tidigare diskuterade. Vi har också tagit del av andras beräkningar i detta sammanhang.

Uppskattningar av detta slag blir av naturliga skäl mycket osäkra. Det handlar ju om en svart, eller i vart fall grå, sektor. Dessutom kan man räkna med att småhusägarna anpassar sig till en eventuell avdragsrätt. Arbeten kommer att utföras på ett sådant sätt att maximal avdragseffekt uppnås. I stället för en enstaka genomgripande reparation, kommer arbetena att spridas ut under en längre tid.

Om man utgår från BHU:s uppgifter om reparationskostnader och antar att 70 % av dessa kostnader är löner kommer man fram till att ca 500 000 småhusägare skulle få avdrag med 3 000 - 5 000 kr. vardera. De totala avdragen skulle då uppgå till 1,5 - 2,5 miljarder kronor.

Vi har också tagit del av en beräkning som Målaremästarnas Riksförening, som sedan länge pläderat för en avdragsrätt för villa-reparationer, har låtit utföra. Enligt dessa beräkningar skulle den "vita" omsättningen uppgå till 555 milj. kr. och den "svarta" till nästan 5 miljarder kronor. De totala avdragen beräknades till drygt 2 miljarder kronor. Då räknade man med avdrag för alla löner.

Skatteutfallet

Som nämnts är uppskattningen av de totala avdragen mycket osäker. En beräkning av de totala skatteeffekterna blir än mer osäker. Man måste ju då beräkna såväl skattebortfallet till följd av de ökade avdragen som de ökade skatteintäkter som bör bli följden av att svarta inkomster deklarerar i en större omfattning. Beräkningarna blir så osäkra att vi inte ansett oss kunna dra några slutsatser härav. Det kan nämnas att Målaremästarnas Riksförening beräknade att inkomstskatterna skulle komma att öka med 60 milj. kr. och mervärdeskatten med ca 145 milj. kr.

Överväganden

I denna fråga står två i och för sig önskvärda mål mot varandra. Kraven på enkelhet står mot kraven på att minska skattefusket.

Varje år lämnas ca sju miljoner deklARATIONER. I närmare 2,5 miljoner av dessa finns det ett småhus. Om man inför en avdragsrätt för dessa kategorier, kan således förhållandena i nästan en tredjedel av deklARATIONERNA kompliceras.

Man torde inte kunna konstruera en avdragsrätt som är enklare än den vi här har diskuterat. Trots detta innebär en sådan reform att kontrollbehovet ökar högst väsentligt. Med hänsyn till det stora antal skattskyldiga som skulle komma att omfattas av förslaget, mister det förenklade deklARATIONSFÖRFARANDET i värde och omfattning.

En viss del av den "svarta" verksamheten torde bli "vit" genom en avdragsrätt. Hur stor del är omöjligt att förutspå. Ett "svart" arbete torde även framgent komma att bli billigare för småhusägaren, trots en avdragsrätt, än ett motsvarande "vitt" sådant arbete. Avdragsrätten bör därför snarare ses som en viljeinriktning från statsmakternas sida, än som ett verkligt effektivt sätt att stävja den "svarta" verksamheten.

Det är vidare osäkert hur en avdragsrätt skulle komma att påverka skatteutfallet. Med en avdragsrätt av det utseende som vi här har diskuterat, är det troligt att reformen skulle gå jämnt ut. Då har vi dock inte tagit hänsyn till de ökade kostnaderna för taxeringsmyndigheterna. Fler avdragstyper ökar granskningsarbetet.

Sammantaget finner vi det vara mycket osäkert om en avdragsrätt skulle bli ett verksamt medel mot skattefusk inom småhussektorn. De positiva effekterna i detta hänseende kan i vart fall inte anses vara så stora att de överväger nackdelarna med en avdragsrätt ur förenklingsaspekter. Vi finner därför inte skäl att föreslå en sådan avdragsrätt.

10.3.9 Egnahemmen och räntelånesystemetBakgrund

Det räntelånesystem som vi har presenterat i kap. 4 bygger bl.a. på att egnahemsägarna får en skatteminskning med 50 % till följd av sina underskottsavdrag. En avdragseffekt av denna storlek ligger till grund för beräkningen av den garanterade nettoräntan (gnr) i subventionssystemet. I räntelånesystemet lämnas inte några räntebidrag till egnahemsägarna. De erbjuds i stället att ta upp räntelån för att kunna bestrida de nettoräntor som överstiger den garanterade nettoräntan, se fig. 4.1. Eftersom hela bruttoräntan är avdragsgill enligt dagens skatteregler, blir underskotten betydligt högre när räntebidragen slopas. Följande exempel bygger på samma förutsättningar som för det nybyggda egnahem som exemplifieras i kap. 4, nämligen

- produktionskostnad 600 000 kr.,
- bidragsunderlag 570 000 kr.,
- taxeringsvärde 258 000 kr. och
- bruttoränta 12,25 %.

Tab. 10.5 Exempel på underskottsberäkning m.m. enligt nuvarande system och enligt räntelånesystemet

	Nuvarande system	Räntelånesystemet
Schablonintäkt	5 160	5 160
- Extra avdrag	1 500	1 500
- Räntor	69 825	69 825
+ Räntebidrag	<u>42 465</u>	<u>-</u>
Underskott	23 700	66 165
Skatteminskning (50 %)	11 850	33 083
Räntelån	-	22 059
Ränteutgift, netto	15 510	14 683

Som synes blir underskottet drygt 40 000 kr. högre i räntelånesystemet än i det nuvarande systemet. För att säkerställa en avdragseffekt om 50 % på så stora underskottsavdrag krävs särskilda

regler för dessa avdrags skattemässiga behandling. Dessa problem diskuteras i det följande.

Nuvarande förhållanden

En skattskyldigs avdragseffekt på underskottsavdragen är beroende av bl.a. dennes inkomstförhållanden. Är inkomsten lägre än ca 125 000 kr., är avdragseffekten beroende av marginalskatten. Är inkomsten högre, är avdragseffekten i princip högst 50 %. I följande uppställning visas hur marginalskatten och avdragseffekten på underskottsavdrag varierar vid olika inkomstförhållanden med nu gällande skatteskala och vid en kommunalskatt på 30 kr.

Tab. 10.6 Marginalskatt och avdragseffekt vid olika inkomster (kommunalskatt 30 kr.)

Inkomst, kr	Marginalskatt, %	Avdragseffekt, %
- 7 500	0	0
7 500 - 7 800	30	30
7 800 - 70 200	34	34
70 200 - 78 000	45	45
78 000 - 124 800	50	50
124 800 - 140 400	55	50
140 400 - 148 200	59	54
148 200 - 163 800	64	54
163 800 - 179 400	65	50
179 400 - 202 800	70	50
202 800 - 351 000	75	50
351 000 -	80	50

Av det sagda följer också att avdragseffekten på ett underskott inte behöver vara lika stor, sett till hela avdraget. För en person som tjänar 100 000 kr., är avdragseffekten 50 % endast för ett belopp om 22 000 kr. För eventuell överskjutande del är effekten lägre.

För att få en uppfattning om hur många egnahemsägare som vid ett räntelånesystem inte skulle få en avdragseffekt på 50 %, har vi låtit RRV beräkna marginalskatteförhållandena för alla skattskyldiga och särskilt för dem som nu uppbär räntebidrag. Eftersom räntelånesystemet i princip innebär att den ränta som täcks av räntebidrag i stället blir avdragsgill, har vi också undersökt marginalskatteförhållandena efter en sådan omläggning. Resultatet redovisas i tab. 10.7.

Tab. 10.7 Skattskyldiga fördelade efter marginalskatt

Marginalskatt, %	Alla skattskyldiga		De med räntebidrag		Utan räntebidrag	
	Nuv. förhållanden		Nuv. förhållanden		Antal	%
	Antal	%	Antal	%		
- 35	2 307 615	36	49 052	15	71 656	22
35 - 45	1 159 799	18	37 794	11	55 689	17
45 - 55	2 375 615	37	161 113	49	124 119	37
55 - 65	344 579	5	55 498	17	52 520	16
65 -	<u>242 622</u>	<u>4</u>	<u>28 157</u>	<u>8</u>	<u>27 630</u>	<u>8</u>
Totalt	6 430 230	100	331 614	100	331 614	100

Beräkningarna grundar sig på 1982 års inkomster, vilka dock har skrivits upp till 1985 års nivå, och på 1985 års skatteskala. De personer som har uppburit räntebidrag med ett högre belopp än den beskattningsbara inkomsten har uteslutits. Det rör sig om ca 11 000 personer.

Av tabellen framgår bl.a. att 26 % av räntebidragstagarna i dag har en marginalskatt på högst 45 %. Om räntebidrag inte utgår ökar denna kategori till 39 %. Denna grupp ökar således med ca 40 000 personer. Nästan hälften av dagens räntebidragstagare har en marginalskatt om 45 - 55 %. Denna grupp minskar med ca 37 000 personer om räntebidragen slopas.

För att få en uppfattning om räntebidragstagarnas inkomstförhållanden redovisas i tab. 10.8 dessa personers fördelning efter sammanräknad inkomst. Där visas också räntebidragets storlek i medelvärde för de olika inkomstskikten.

Tab. 10.8 Personer med räntebidrag fördelade efter inkomst; räntebidragets storlek

Sammanräknad inkomst, tkr.	Antal	%	Räntebidrag Medelvärde, kr.
- 20	0	0	0
20 - 40	5 615	2	4 832
40 - 60	20 379	6	5 642
60 - 80	79 439	24	9 149
80 - 100	104 593	32	8 255
100 - 125	71 784	22	8 626
125 - 150	28 652	9	6 226
150 - 200	14 588	4	6 697
200 - 300	5 881	2	8 141
300 -	<u>683</u>	<u>0</u>	<u>6 667</u>
Totalt	331 614	100	8 082

Nästan en tredjedel av räntebidragstagarna har inkomster under 80 000 kr. Drygt hälften har inkomster mellan 80 000 - 125 000 kr. och endast 15 % har inkomster däröver. I detta sammanhang måste man komma ihåg att räntebidrag ofta utgår till båda makarna om de gemensamt äger egnahemmet. Man måste också beakta att variationerna när det gäller räntebidragets storlek kan vara avsevärda, allt från det nybyggda egnahemmets höga bidrag till det äldre egnahemmets låga bidrag. Medelvärdet kan därför inte läggas till grund för några vittgående slutsatser om avdragseffekterna i det enskilda fallet.

Överväganden

Såväl fysiska som juridiska personer kan äga småhus. De sistnämnda beskattas proportionellt, i regel med 52 %. De avdragseffekter som är betingade av marginalskatteförhållandena i den progressiva skatteskala som tillämpas på fysiska personer gäller således inte för juridiska personer. Med hänsyn härtill torde det inte behövas någon särskild skattereduktion för denna kategori. Vi diskuterar

således i det följande endast egna hem, dvs. småhus som ägs av fysiska personer.

En person som i dag bygger ett nytt egna hem måste ha en inkomst om ca 100 000 kr. för att få en skatteminskning om 50 % av underskottet. Med räntelånesystemet skulle samma person behöva ha en inkomst om ca 150 000 kr. för att få samma avdragseffekt. Från detta typfall kan det naturligtvis förekomma stora variationer, främst beroende av belåningsförhållandena. Många har ju även privata topplån på fastigheten. Då minskar avdragseffekten totalt sett.

Med nuvarande skatteregler är det således många som inte skulle nå upp till en avdragseffekt om 50 % på sina underskott, i vart fall inte såvitt avser hela underskottet. För att räntelånesystemets subventionseffekter skall bli så neutrala som möjligt mellan egna hemsägare med skilda inkomstförhållanden, krävs därför särskilda regler. Man kan därvid tänka sig något skilda lösningar, exempelvis genomgripande förändringar av den statliga beskattningen. Vi har dock valt att inrikta oss på mindre genomgripande förändringar som enbart är avhängiga omläggningen till räntelånesystemet.

Man måste således rikta in sig på antingen de räntor som omfattas av räntelånesystemet eller på det underskott som dessa räntor medför. Då avses räntor på räntelån samt därmed sammanhängande bostads- och bottenlån. Detta skulle innebära att man garanterade en skatteminskning med hälften av räntorna eller med hälften av underskottet. För någon av dessa poster hör således ett särskilt reduktionsförfarande komma i fråga.

Man kan inte få både avdrag och särskild skattereduktion för samma kostnader. I det ena alternativet skulle således de räntor som omfattas av räntelånesystemet inte vara avdragsgilla och i det andra alternativet skulle underskottet inte vara avdragsgillt. Det kan tyckas vara likgiltigt vilket av de båda alternativen man stannar för. Så är också fallet, ur subventionsaspekter, så länge inkomsten beskattas med 50 %. Skillnaderna kan helysas med följande exempel, som utgår från samma förhållanden som i tab. 10.5. Därutöver antas egna hemsägarens inkomst uppgå till 100 000 kr.

Tab. 10.9 Exempel på nettoränteutgift enligt nuvarande regler och enligt räntelånesystemet (skattereduktion med halva underskottet resp. räntan); inkomst 100 000 kr.

	Nuvarande regler	Räntelånesystemet		
		Utän re- duktion	Med reduktion för halva un- derskottet	halva räntan
Inkomst	100 000	100 000	100 000	100 000
Fastighets- resultat	-23 700	-66 165	-66 165	+3 660
Skatteminsk- ning	-11 760	-26 880	-33 082	-33 082*
Räntelån	-	22 059	22 059	22 059
Ränteutgift, netto	15 600	20 886	14 684	14 684

* Skatten ökar med 1 830 kr. till följd av fastighetsinkomsten, men minskar med halva räntan, dvs. 34 912 kr.

I beräkningarna har garantibeskattningen inte beaktats.

Om inkomsten beskattas efter en högre marginals katt än 50 %, får det däremot en viss betydelse vilket av de båda alternativen man väljer. I följande exempel har egnahemsägarens inkomst antagits till 200 000 kr.

Tab. 10.10 Exempel på nettoränteutgift enligt nuvarande regler och enligt räntelånesystemet (skattereduktion med halva underskottet resp. räntan); inkomst 200 000 kr.

	Nuvarande regler	Räntelånesystemet		
		Utän re- duktion	Med reduktion för halva un- derskottet	halva räntan
Inkomst	200 000	200 000	200 000	200 000
Fastighets- resultat	-23 700	-66 165	-66 165	+3 660
Skatteminsk- ning	-11 850	-34 036	-33 082	-32 352*
Räntelån	-	22 059	22 059	22 059
Ränteutgift, netto	15 510	13 730	14 684	15 414

* Skatten ökar med 2 560 kr. till följd av fastighetsinkomsten, men minskar med halva räntan, dvs. 34 912 kr.

Av exemplen i tab. 10.9 och 10.10 framgår bl.a. följande. Den egnahemsägare som tjänar 100 000 kr. får en högre ränteutgift utan reduktion än med sådan reduktion, oavsett vilken post som reduceras. Den som tjänar 200 000 kr. får däremot en högre utgift med reduktion än utan, även här oavsett vilken post som reduceras. Om man medger skattereduktion med halva underskottet, blir skatteminskningen och nettoränteutgiften densamma, oberoende av inkomsterna.

Räntelånesystemet skulle således bli mest neutralt och inkomstoberoende om reduktionsförfarandet tog sikte på underskottsavdragen. En sådan reduktion blir dock relativt komplicerad. I det underskott som deklarerats kan ju ingå även räntor som inte omfattas av subventionssystemet. Man skulle då också garantera en avdragseffekt om 50 % på alla underskott, i vart fall till den del de avser egnahem, dvs. även för underskott som härrör från annan belåning än den inom räntelånesystemet. För att särskilja endast sådana fastigheter som omfattas av detta system, skulle man nödgas införa komplicerade urvalskriterier. Man skulle också behöva räkna fram hur stor del av ett underskott som är beroende av räntor inom räntelånesystemet och därefter behandla detta underskott på särskilt sätt.

För att inte reduktionsförfarandet skall bli alltför komplicerat bör således detta ta sikte på räntorna och närmare bestämt på sådana räntor som omfattas av räntelånesystemet. Reduktionsförfarandet bör vidare ses som ett alternativ till den vanliga avdragsrätten för räntorna. De skattskyldiga bör ha möjlighet, men inte skyldighet, att få en skattereduktion med halva räntebeloppet.

Avdragseffekten är till viss del beroende av den kommunala skattesatsen. I exemplen ovan, och i det skisserade reduktionsförfarandet, har vi utgått från en kommunalskatt på 30 kr. I förhållande till dagens regler kan således ett reduktionsförfarande medföra att avdragseffekten ökar för dem som bor i en lågskattekommun och minskar för dem som bor i en högskattekommun.

Man kan därför överväga ett reduktionsförfarande endast såvitt avser den statliga skatten. En sådan uppdelning skulle dock komplicera förfarandet avsevärt. I stället bör de enskilda egnahemsägarna få välja mellan avdragsrätt och skattereduktion. Då blir i vart fall inte de som bor i högskattekommuner missgynnade.

Det kan inträffa att den skatt som egnahemsägaren skulle debiteras inte räcker till för den skattereduktion som han skulle ha rätt till. Detta blir fallet om inkomsten är låg i förhållande till räntorna. Av tab. 10.11 framgår hur höga räntorna kan vara för att man skall kunna få fullständig skattereduktion med halva beloppet vid några olika inkomster. Vi tillämpar då den nu gällande statliga skatteskalen och räknar med en kommunalskatt på 30 kr.

Tab. 10.11 Högsta räntebelopp som kan ge maximal skattereduktion vid olika inkomster

Inkomst, kr.	Räntor, kr.
40 000	22 076
50 000	28 876
60 000	35 676
70 000	42 476
80 000	51 632
90 000	61 632
100 000	71 632
110 000	81 632

Är räntorna högre än vad som framgår av tabellen, räcker således inte skatten till för den skattereduktion som egnahemsägaren skulle ha rätt till.

För det nybyggda egnahem som exemplifierades i tab. 10.5 uppgick räntorna till knappt 70 000 kr. Då krävs en inkomst på ca 100 000

kr. för att man skall kunna utnyttja en skattereduktion fullt ut. Såväl enligt det nuvarande systemet som med det föreslagna räntelånesystemet torde inkomsten behöva överstiga detta belopp för att man skall ha en rimlig möjlighet att betala bostadskostnaderna för ett nybyggt egnahem, jämför exempelvis de räkneexempel som finns angivna i kap. 4, avsnitt 4.4.3. När det gäller redan uppförda egnahem tillkommer att vi har föreslagit att räntebidrag skall utgå för de senaste årgångarna, se tab. 4.15.

För att ytterligare öka möjligheterna till full skattereduktion bör ett sådant förfarande kunna tillämpas på båda makars inkomster. Det belopp som en skattskyldig inte kunnat utnyttja bör därför komma dennes eventuelle make till godo, i likhet med vad som nu gäller för underskottsavdrag som en av två makar inte kunnat utnyttja. Utrymmet för skattereduktion ökar därigenom. Med hänsyn härtill, och till att möjligheten till skattereduktion innebär en förmån, bör det inte behövas några utbetalningar till de skattskyldiga för att täcka upp hela det reduktionsbelopp som de har rätt till.

I samband med att bostadsverket räknar fram storleken på det räntelån som egnahemsägaren erbjuder, resp. amorteringarna, bör verket också redovisa för den skattskyldige och skattemyndigheterna vilka räntor som omfattas av subventionssystemet. Det bör därefter ankomma på den enskilde egnahemsägaren att antingen yrka avdrag för alla under året erlagda räntor eller yrka skattereduktion för erlagda räntor inom subventionssystemet och avdrag för eventuella räntor däröver.

Skattereduktionen bör utformas på samma sätt som nu gäller för exempelvis fackföreningsavgifter. Detta innebär bl.a. att reduktionen kan avse statlig och kommunal inkomstskatt, skogsvårdsavgift och skattetillägg enligt taxeringslagen.

En följd av det reduktionsförfarande som vi föreslår, är att antalet egnahemsägare som redovisar överskott av sina fastigheter torde komma att öka. De som väljer en skattereduktion får ju inte avdrag för dessa räntor. Detta skulle också innebära att garanti-

beskattningsens effektivitet minskar, vilket talar för att denna skatteform slopas. Ytterligare skäl härför för vi fram i avsnitt 10.8. - Det sagda medför också att den sammanräknade inkomsten för dessa skattskyldiga kommer att öka. I kap. 5 har vi föreslagit att sammanräknad inkomst läggs till grund i det framtida bostadshidragssystemet. Om vårt förslag till skattereduktion genomförs, bör dess inverkan på underlaget för bostadshidrag beaktas.

En annan konsekvens av reduktionsförfarandet är att den beskattningsbara inkomsten ökar för de skattskyldiga som väljer detta alternativ. Det är dock främst fråga om ett statistiskt fenomen. Skatten ökar ju inte, eftersom denna i stället reduceras med halva räntan. Förhållandet bör dock beaktas i samband med att staten betalar ut den uppburna kommunalskatten till kommunerna.

När det gäller räntelånesystemet i beståndet har vi i avsnitt 4.3 föreslagit att avdrag skall få göras för hela bruttoräntan, dvs. även för den del därav som täcks av räntebidrag. Enligt nuvarande regler får man inte avdrag för sådan del, se 20 § KL. Avdragsförbudet skall dock även framgent gälla för andra ägarkategorier. Det undantag från avdragsförbudet som vi föreslår för egnahem förenklar hanteringen av ränteavdragen i deklARATIONERNA. Bostadsverket lämnar uppgift om den sammanlagda räntan, för vilken den skattskyldige antingen yrkar avdrag eller skattereduktion i enlighet med det förfarande som beskrevs ovan. Under en övergångstid, när såväl räntebidrag lämnas som räntelån erbjuds, skulle annars deklarationsförfarandet bli onödigt komplicerat. När räntelånesystemet har tillämpats under så lång tid att det inte längre utgår några räntebidrag till egnahemsägare kan undantaget från avdragsförbudet tas bort.

Vidare har vi i avsnitt 4.4 föreslagit att flerbarnshushåll under vissa förutsättningar skall kunna få stöd för att förvärva begagnade egnahem. Som en del i detta stöd ingår att skatten skall reduceras med hälften av räntorna. Denna skattereduktion bör utformas på samma sätt som den nu diskuterade reduktionen för räntor inom räntelånesystemet.

10.3.10 Underskott i annan kommun

Vi har tagit upp frågan om avdrag för underskott från fastigheter i andra kommuner än hemkommuner, s.k. utbokommuner. Enligt nuvarande regler beskattas fastighetsinkomster i den kommun där fastigheten är belägen. Vid den kommunala taxeringen får ett eventuellt underskott endast dras av från inkomster i samma kommun. Det råder så att säga ett förbud mot att flytta ett underskott från en kommun till en annan. Detta förbud brukar kallas för det kommunala avdragsförbudet.

Kapitalinkomster beskattas däremot i den skattskyldiges hemkommun. Ett eventuellt underskott får därför dras av från t.ex. tjänsteinkomster, eftersom även dessa beskattas i hemkommunen.

Vi sade i vårt delbetänkande att det kommunala avdragsförbudet bör slopas. Alla de remissinstanser som har berört denna fråga tillstyrker att förbudet tas bort.

Vilka berörs?

Förbudet berör i princip alla fastighetsägare. Vi diskuterar nedan dock endast fritidshusägare.

Av RRV:s taxeringsstatistik för år 1983 framgår bl.a. att det finns ca 440 000 personer som äger fritidshus i en utbokommun. Det kommunala avdragsförbudet berör således i princip alla dessa. Det är dock endast ca 50 000 av dessa som redovisar ett underskott. Förbudet träffar således i praktiken endast något mer än 10 % av dem som har fritidshus i en utbokommun. Det genomsnittliga underskottet är ca 4 000 kr., vilket kan jämföras med det genomsnittliga underskottet från motsvarande hus i hemkommuner som är ca 6 600 kr.

Det är endast kommunalskatten som berörs av avdragsförbudet. Vid 1983 års taxering uppgick den totala kommunalskatten till ca 94 miljarder kronor. Av detta belopp härstammade ca 600 milj. kr.

eller 0,6 % från utbokommuner. Hur mycket av detta som avser fritidshus är ej bekant.

Metoder

Vi har övervägt fyra skilda metoder att slopa det kommunala avdragsförbudet. Det mest radikala, nämligen att helt slopa beskattningen i utbokommuner, har vi inte allvarligt diskuterat, däremot följande:

- 1 Småhus beskattas i ägarens hemkommun som inkomst av fastighet.
- 2 Småhus beskattas som inkomst av kapital.
- 3 Underskott av småhus i utbokommuner får dras av i hemkommunen.
- 4 Räntor som hänför sig till ett småhus i en utbokommun dras av under inkomst av kapital.

Finansiella effekter

Vi har låtit RRV undersöka hur skatteuttaget skulle förändras om man tillämpade de skilda metoder som nämndes ovan.

Dessa undersökningar visar att skattebortfallet skulle komma att uppgå till något mer än 100 milj. kr., om man tillämpar metoderna 1,2 eller 3 ovan. Väljer man däremot den fjärde metoden skulle skatteuttaget i stället öka med ett lika stort belopp. Detta torde främst bero på att småhusägare endast sällan skulle kunna utnyttja det s.k. sparavdraget om fastigheten beskattas som inkomst av kapital.

Överväganden

Det är ofta en ren tillfällighet om ett fritidshus är beläget i ägarens hemkommun eller inte. I vissa fall kan t.o.m. kommungränserna ändras under innehavstiden.

Det finns i det gällande systemet goda möjligheter att tillgodogöra sig avdrag för räntor som avser en utbofastighet även i hemkommunen. Man kan dra av dessa räntor antingen under inkomst av kapital eller under en villafastighet i hemkommunen. I de flesta fall strider detta inte mot gällande regler, men däremot mot tankarna bakom det kommunala avdragsförbudet.

Det är egentligen endast två kategorier av skattskyldiga som träffas av detta förbud. Den ena kategorin utgörs av makar och jämställda som saknar intresse för eller möjligheter till s.k. skatteplanering. Den andra kategorin utgörs av ensamstående där ju uppdelningar av ägande i princip är omöjliga.

Neutralitetsmålet talar därför för att det kommunala avdragsförbudet slopas.

När det gäller vilken metod som är att föredra bör enkelheten sättas i främsta rummet. Alla metoder som vi har diskuterat utgår från att förbudet endast skall slopas beträffande sådana småhus som schablonbeskattas. Detta medför att om ett småhus används på ett sådant sätt att det skall beskattas konventionellt, då gäller fortfarande att fastighetskommunen är beskattningsort. Detta gäller t.ex. fritidshus som hyrts ut i sådan omfattning att schablonen bryts (8 000 kr. och 2 % av taxeringsvärdet).

En av anledningarna till att vi anser att avdragsförbudet bör slopas, är att många kan tillgodogöra sig dessa avdrag ändå. Tillvägagångssättet är då att räntorna dras av under inkomst av kapital eller under en fastighetsinkomst i hemkommunen. Det enklaste sättet att slopa avdragsförbudet torde vara att bygga på det gängse tillvägagångssättet. Det skulle dock vara ologiskt att exempelvis medge avdrag för räntor på ett fritidshus i utbokommun under inkomst av en fastighet i hemkommun om vederbörande inte äger någon sådan fastighet. En sådan metod skulle därför inte kunna omfatta alla. I stället bör man öppna möjligheten att dra av dessa räntor under inkomst av kapital.

En sådan metod bryter inte mot gällande regler om beskattningsort, däremot till viss del mot reglerna om inkomstslag och förvärvskällor. Förändringen kan dock inte anses vara särskilt genomgripande. Den skattskyldige bör själv få välja hur han vill fördela avdraget för erlagda räntor mellan huset i utbokommunen och kapitalinkomsten (i hemkommunen).

10.3.11 Förvärvskälleproblem

Bakgrund

All inkomst som skall beskattas hänförs till ett visst inkomstslag och till en viss förvärvskälla. Det finns sex inkomstslag, nämligen jordbruksfastighet, annan fastighet, rörelse, tjänst, tillfällig förvärvsverksamhet och kapital. I varje inkomstslag finns det skilda förvärvskällor.

Beträffande inkomstslaget annan fastighet anses som särskild förvärvskälla varje fastighet, fastighetsdel eller komplex av fastigheter, som är att anse som förvaltningsenhet. Fastighet kan också ingå i inkomstslaget rörelse. Om hyresfastigheter står under gemensam ledning, förvaltning och drift behandlas de som en förvärvskälla, annars som skilda sådana.

Inkomst av tjänst är alltid en enda förvärvskälla.

I fråga om tillfällig förvärvsverksamhet kan flera förvärvskällor föreligga beträffande reavinster men övrig tillfällig förvärvsverksamhet utgör en enda förvärvskälla.

I inkomstslaget kapital finns det två förvärvskällor. Till den ena räknas räntor och utdelningar, till den andra inkomst av fastighet och rörelse i utlandet.

Inkomst av tjänst, tillfällig förvärvsverksamhet och kapital beskattas i den skattskyldiges hemkommun. Reavinstbeskattning av

fastighet sker dock i den kommun där fastigheten är belägen. Det samma gäller inkomst av jordbruksfastighet och annan fastighet.

Förvärvskällebegreppet har således betydelse vid den kommunala beskattningen. Genom inkomstskattereformens avdragsbegränsning blev det än mer betydelsefullt till vilka förvärvskällor som inkomster resp. utgifter hänförs. För att skatteeffekten på underskottsavdragen inte skulle bli högre än 50 %, infördes ett generellt förbud mot att kvitta underskott av en förvärvskälla mot inkomster i andra förvärvskällor. Detta s.k. kvittningsförbud gäller när man räknar fram underlaget för tilläggsbelopp. Det finns vissa undantag från detta kvittningsförbud, exempelvis mellan underskott av schablonbeskattat småhus och inkomst av kapital. Ett sådant underskott får kvittas upp till ett belopp av 30 000 kr.

Överväganden

De nuvarande inkomstslagen speglar det samhälle som rådde i slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet. Förhållandena har därefter förändrats och olika inkomstslag och förvärvskällor fått ett sådant inbördes samband att det förefaller onaturligt att hålla isär dessa vid beskattningen. Det undantag från kvittningsförbudet som nämndes ovan är ett exempel på ett sådant samband.

Företagsskattekommitténs förslag till s.k. staketmetod utgör ett steg mot att föra samman inkomster med inbördes samband till ett enda inkomstslag. I avsnitt 10.5.2 finns det en redogörelse för denna metod. Förslaget tar sikte på inkomster från näringsverksamhet.

Det kan finnas skäl att även föra samman vissa övriga inkomster till ett enda inkomstslag. För närvarande beskattas exempelvis inkomst av bostadsrätt som inkomst av kapital, medan däremot småhus beskattas som inkomst av annan fastighet. Det finns egentligen inga sakskalet för denna åtskillnad. En metod som vi har övervägt för att nå en mer enhetlig beskattning, oberoende av upp-

låtelseform, är att båda dessa former beskattas som inkomst av kapital. Därigenom skulle det kommunala avdragsförbud som vi diskuterade i förra avsnittet falla bort automatiskt.

En sådan reform får dock så vittgående konsekvenser att vi inte för fram ett sådant förslag. Som vi tidigare antytt skulle småhusägarna i endast ringa utsträckning kunna utnyttja det s.k. sparavdraget. Vidare skulle reglerna för reavinstbeskattning av fastighet behöva ändras. Beskattningen skulle dock bli enklare, bl.a. eftersom det undantag från kvittningsförbudet som nämndes tidigare därigenom kan slopas. Vi anser att man på sikt bör beskatta de båda upplåtelseformerna i samma inkomstslag, men anser att ytterligare överväganden behöver företas.

10.4 Bostadsrätter

10.4.1 Inledning

När man talar om bostadsrätter i skattesammanhang har ordet bostadsrätt en något annorlunda betydelse än t.ex. i bostadsrättslagen (1971:479). I skattelagstiftningen talas det om bostadsförening och bostadsaktiebolag resp. om medlem i en sådan förening och delägare i ett sådant bolag.* Om föreningens eller bolagets verksamhet uteslutande eller huvudsakligen består i att åt medlemmar eller delägare bereda bostäder i hus, som ägs av föreningen eller bolaget, betraktas föreningen eller bolaget som ett "äkta bostadsföretag", se punkt 2 femte stycket av anvisningarna till 38 § KL och 2 § 7 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt (SIL). Lagtextens krav har förtydligats i anvisningar från RSV (RSV Dt 1976:43). Därvid sägs bl.a. att minst 60 % av fastighetens taxeringsvärde skall belöpa på bostadslägenheter som har upplåtits till medlemmar eller delägare.

* Jfr dock de nya reglerna om reavinstbeskattning av bostadsrätter, 35 § 3 a mom. KL, där ordet bostadsrätt används. Därvid avses endast de s.k. äkta bostadsföretagen.

Ett äkta bostadsföretag inkomstbeskattas enligt en särskild schablonmetod (2 § 7 mom. SIL), medan ett oäkta företag beskattas enligt den s.k. konventionella metoden. Medlemmar eller delägare i ett äkta företag beskattas för sin bostadsförmån endast i särskilda fall (punkt 2 av anvisningarna till 38 § KL). I den konventionella metoden skall värdet av bostadsförmånen alltid räknas som en intäkt. - Om man säljer en bostadsrätt i ett äkta företag beskattas vinsten enligt de nya reglerna i 35 § 3 a mom. KL. Är det fråga om ett oäkta företag beskattas vinsten på samma sätt som för aktier enligt 35 § 3 mom. KL.

När vi diskuterar beskattning av bostadsrätter avser vi de s.k. äkta bostadsföretagen. En bostadsrättshavare är således medlem eller delägare i ett sådant företag.

10.4.2 Bostadsrätter och fastighetstaxering

En stor del av diskussionerna framöver handlar om taxeringsvärdets betydelse vid beskattningen och då särskilt vid beskattning av bostadsrätter. Vi skall därför nu redogöra något för de regler som gäller vid fastighetstaxering och för hur dessa regler har fallit ut.

Småhus

En byggnad med högst två bostadslägenheter taxeras som ett småhus. Taxeringsvärdet skall motsvara 75 % av husets marknadsvärde under värderingsåret. Med marknadsvärde avses det pris huset sannolikt skulle ha betingat vid en försäljning på den allmänna marknaden. Man utgår därvid från normala belåningsförhållanden för likartade fastigheter.

Det förs en kontinuerlig statistik över småhusens priser. Uppgifterna hämtas in i samband med lagfartsförfarandet. Med hjälp av denna statistik kan man ganska väl beräkna marknadsvärdet på hus av olika ålder och standard inom ett visst område.

Enbart det förhållandet att ett småhus är upplåtet med bostadsrätt medför inte att taxeringsvärdet beräknas annorlunda än om

huset innehas med äganderätt. En faktor som däremot har betydelse för värderingen är de fastighetsrättsliga förhållandena. Därmed avses om tomten utgör en särskild fastighet (klass 1), om tomten är avstyckningsbar (klass 2) eller inte avstyckningsbar (klass 3). Klass 2 och klass 3 medför en viss reduktion av taxeringsvärdet. I det förra fallet reduceras markvärdet med 5 000 kr. eller 10 000 kr. för normala hus. I det senare fallet reduceras markvärdet med de dubbla beloppen och därjämte kan även byggnadsvärdet reduceras.

Vi har låtit SCB ta fram vissa uppgifter om taxeringsvärdena för småhus med bostadsrätt. Uppgifterna är hämtade ur fastighets-taxeringsregistret år 1983. Den följande framställningen bygger på dessa uppgifter.

Av tab. 10.12 framgår hur många lägenheter det finns i småhus med bostadsrätt och hur dessa lägenheter fördelar sig med hänsyn till de fastighetsrättsliga förhållandena dels i hela riket, dels i olika regioner.

Tab. 10.12 Småhus för permanentbostad, bostadsrätt. Lägenheter fördelade efter fastighetsrättsliga förhållanden

Region	Antal	D ä r a v (%)		
		Särskild fastighet	Avstyckningsbar	Ej avstyckningsbar
Hela riket	18 028	16	20	62
Storstockholm	2 409	8	2	89
Storgöteborg	1 026	52	31	15
Stormalmö	1 434	6	7	86
Övriga kommuner				
> 75 000 inv.	5 066	9	14	77
30 000-75 000	3 491	18	23	56
< 30 000	4 602	22	37	40
Tätort	10 754	14	24	62
Glesbygd	2 405	26	27	40

Av tabellen framgår bl.a. att fördelningen mellan de olika klasserna är mycket olika i de skilda regionerna.

Nästan 90 % av lägenheterna i Storstockholmsregionen ansågs ligga på en tomt som inte var avstyckningsbar. I Storgöteborg var motsvarande andel endast 15 %! Bedömningen av tomternas fastighetsrättsliga förhållanden har onekligen varierat i olika delar av landet. Fastighetstaxeringen görs i huvudsak länsvis. Vi har där-
emot valt att undersöka variationerna mellan de regioner som framgår av tabellen. Man bör dock kunna sluta sig till att länsstyrelsernas policy varit avgörande och att denna policy varierat mellan skilda länsstyrelser.

I och för sig är det tämligen ointressant att jämföra de fastighetsrättsliga förhållandena om man inte samtidigt undersöker hur dessa förhållanden har återverkat på taxeringsvärdena. I tab. 10.13 görs därför en sådan jämförelse.

Tab. 10.13 Småhus för permanentbostad, bostadsrätt. Taxeringsvärde för lägenheter med skilda fastighetsrättsliga förhållanden (medelvärden, kr/m² bostadsyta)

	Hela riket	Stor-Stockholm	Stor-Göteborg	Stor-Malmö	Övrig tätort
Alla	1 657	1 822	2 236	1 832	1 541
Särskild fastighet	1 817	2 436	2 287	1 933	1 675
Avstyckningsbar	2 302	3 899	2 526	5 176	2 247
Ej avstyckningsbar	1 404	1 677	1 450	1 580	1 247

Drygt 100 bostadsrättshavare i Malmö synes ha råkat värst ut. För dessa har tomten ansetts vara avstyckningsbar och de har fått ett taxeringsvärde på drygt 5 000 kr/m². Drygt hälften av bostadsrättshavarna med småhus i Göteborg har visserligen fått tomterna klassade som avstyckningsbara, men de har å andra sidan fått ett ganska lågt taxeringsvärde, ca 2 500 kr/m².

De slutsatser man sammanfattningsvis torde kunna dra med ledning av de angivna uppgifterna är följande.

Det finns knappt 20 000 lägenheter i småhus med bostadsrätt. För flertalet av dessa torde taxeringsvärdet ha reducerats något av den anledningen att tomterna inte har ansetts vara avstyckningsbara. Det är mycket stora skillnader i synsätt och värdering mellan olika regioner i riket. Det genomsnittliga taxeringsvärdet för ett småhus med bostadsrätt är några hundra kronor lägre per kvadratmeter bostadsyta än för ett småhus med äganderätt.

Flerbostadshus

En byggnad med fler än två bostadslägenheter taxeras som ett hyreshus, även om samtliga lägenheter är upplåtna med bostadsrätt. Teoretiskt skall även hyreshusens taxeringsvärde vara 75 % av marknadsvärdet. För dessa hus finns det dock inte någon användbar prisstatistik. Värderingen grundar sig därför i huvudsak på husets avkastning. För ett hyreshus med enbart hyreslägenheter kan man använda sig av den verkliga avkastningen. För ett hyreshus med bostadsrättslägenheter får man tillgripa jämförelsehyror för att få fram avkastningsvärdet. Jämförelsen avser då bruksvärdeshyror. Man tar inte hänsyn till marknadsvärdet av de bostadsrätter som är förenade med lägenheterna.

Taxeringsvärdet per kvadratmeter bostadsyta för hyreshus med enbart bostäder uppgår till drygt 800 kr., se SOU 1984:36, s. 350. Generellt sett kan detta anses vara typiskt för miljonprogrammets lägenheter. För ett nybyggt hyreshus kan värdet beräknas till ca 2 000 kr/m².

Fastighetstaxeringskommittén

I 1976 års fastighetstaxeringskommittés slutbetänkande (SOU 1984:37) anförs vissa synpunkter beträffande taxering av bostadsrättsfastigheter, (se s. 240-242), bl.a. följande:

Det är känt att priserna för flerbostadshus, för vilket det varit aktuellt att bilda bostadsrättsföreningar, ofta legat högre än normalt. Denna tendens har dock minskat.

Några försäljningar av fastigheter som ägs av redan bildade bostadsrättsföreningar förekommer praktiskt taget inte. I de fall högre priser än normalt betalats för fastigheter, för vilka avses att bildas bostadsrättsföreningar - vilket inte längre är någon stark tendens - går det som nämnts inte att härleda det högre värdet till någon egenskap eller värdefaktor hos fastigheten, som kan beaktas vid fastighetstaxeringen. Det enda specifika i dessa fall är att lägenheterna i fastigheten skall upplåtas med bostadsrätt. Detta förhållande kan inte med de principer som tillämpas vid fastighetstaxeringen inverka på taxeringen av bostadsrättsfastigheter. En högre prisnivå på bostadsrättsfastigheter inom ett område påverkar däremot prisnivån på det totala beståndet av hyresfastigheter inom värdeområdet. Om man önskar införa en särbehandling av bostadsrättsfastigheterna och anknyter till den vid fastighetstaxeringen gällande marknadsvärderingen, är det naturligt att göra de enskilda bostadsrättslägenheterna till taxeringsobjekt, eftersom det är bostadsrätter till lägenheterna som går i försäljning.

Detta förutsätter emellertid tillgång till ett noggrant register över bostadsrättslägenheterna vilket inte finns f.n.

Några av de remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet berör denna fråga. HSB och Riksbyggen poängterar de alltför höga taxeringsvärdena för bostadsrätter i småhus. SBC anser att de nuvarande principerna för värdering av flerbostadshus är riktiga. Kammarrätten i Göteborg anser att reglerna för taxering av bostadsrättsradhus motverkar denna boendeform och knappast är neutrala i förhållande till vanliga bostadsrätts- och hyreshus. SIB anser att statistiken inte är lika tillförlitlig på bostadsrättsmarknaden som på egnahemsmarknaden.

Överväganden

Taxeringsvärdet har betydelse för bl.a. inkomstbeskattningen, förmögenhetsbeskattningen och den statliga fastighetsskatten. Med hänsyn till taxeringsvärdets betydelse lägger man ned stor möda på att få fram ett rättvist och korrekt resultat. De föreskrifter som reglerar denna verksamhet blir därför av nödvändighet detaljrika. Trots detta blir inte alltid taxeringsvärdet lika högt för identiska objekt. Så är exempelvis fallet beträffande bostadsrättssmåhusen.

Ägda småhus och hyreshus med hyreslägenheter omsätts på marknaden. Det finns således två skilda marknader som ligger till grund för värderingen vid fastighetstaxering, dels villamarknaden, dels hyreshusmarknaden. Däremot finns det inte någon särskild bostadsrättsmarknad som påverkar fastighetstaxeringen. I stället omsätts de bostadsrätter som är förknippade med huset. De nuvarande fastighetstaxeringsreglerna kan därför inte anses spegla bostadsrättshusens marknadsvärden. Detta måste anses vara en brist ur neutralitetssynpunkter. Denna påverkar också den löpande inkomstbeskattningens neutralitet i negativ riktning. Eftersom vi anser att taxeringsvärdet bör användas även i den framtida bostadsbeskattningen är det viktigt att detta värde ges samma innehåll för de skilda upplåtelseformerna. Själva grunderna för fastighetstaxeringen, nämligen att taxeringsvärdet skall motsvara 75 % av marknadsvärdet, finns det däremot inte skäl att ompröva i detta sammanhang.

En bostadsrätt kan i detta sammanhang jämföras med en andel i fastigheten. Via medlemskapet äger man ju en ideell andel av fastigheten och har rätt till en lägenhet i denna. Det verkliga marknadsvärdet på ett sådant hus får därför anses vara det samlade marknadsvärdet på bostadsrätterna till lägenheterna i huset samt föreningens nettoskuld.

Fastighetstaxeringen bygger till stor del på en noggrann prisstatistik. En tillförlitlig sådan statistik kan läggas till grund för en korrekt värdering. Så är fallet beträffande småhus och till viss del beträffande hyreshus med hyreslägenheter. Är statistiken inte helt tillförlitlig kan den inte direkt läggas till grund för värderingen. Trots vissa brister kan den dock ge viss vägledning.

Bostadsrättsföreningarna skall lämna kontrolluppgifter till skattemyndigheterna i vissa fall. Så är bl.a. fallet om en bostadsrättshavare har överlåtit sin lägenhet. I en sådan kontrolluppgift skall föreningen bl.a. uppge den avtalade köpeskillingen. Med ledning av dessa uppgifter bör man kunna upprätta sådan statistik att man kan hämta vägledning när det gäller att bedöma

marknadsvärdet på fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar. Därjämte krävs uppgifter om föreningens skulder. Det torde således på sikt gå att lägga en bostadsrättsmarknad till grund för fastighetstaxeringen. Ett sådant system bör kunna omfatta såväl småhus som hyreshus med bostadsrätt.

Man kan inte i nuläget enbart använda föreningarnas kontrolluppgifter för värderingen inom fastighetstaxeringen. Uppgiftsskyldigheten är ju relativt ny och har därför sina brister. Vi kan inte heller nu utarbeta de närmare föreskrifter eller göra de avvägningar som behövs för att ta ställning till ett eventuellt ändrat värderingsförfarande i denna del. Eftersom det är viktigt att taxeringsvärdet speglar samma förmögenhetsvärde, oavsett lägenheternas upplåtelseform, anser vi dock att denna fråga bör utredas, antingen i särskild ordning eller i samband med den av riksdagen begärda översynen av fastighetstaxeringsreglerna (se bl.a. SkU 1985/86:2).

10.4.3 Beskattning av bostadsrättsföreningar

Som nämnts ovan beskattas bostadsrättsföreningar enligt en särskild schablonmetod (2 § 7 mom. SIL). Som intäkt tas upp 3 % av fastighetens taxeringsvärde. Från denna schablonintäkt får avdrag göras för räntor och tomträttsavgäld. Fr.o.m. 1986 års taxering betalar bostadsrättsföreningar endast statlig inkomstskatt. Sådan skatt utgår med 52 % av den beskattningsbara inkomsten. Föreningarna betalar vidare fastighetsskatt med 1,4 % av hela taxeringsvärdet på hyreshus och en tredjedel av taxeringsvärdet på småhus. Föreningarna betalar däremot inte någon vinstdelningsskatt. - Samma skatteregler gäller för de allmännyttiga bostadsföretagen.

I vårt delbetänkande diskuterade vi föreningarnas schablonbeskattning och då främst möjligheterna att byta beskattningsmetod, dvs. att "saxa" mellan konventionell metod och schablonmetod. Vi sade därvid att de problem som påtalats i dessa sammanhang var av

huvudsakligen teoretisk natur och att vi därför inte fann några skäl för skärpt lagstiftning.

Inte heller under remissbehandlingen av vårt delbetänkande har det kommit fram något som visar att den nuvarande beskattningen fungerar dåligt. SBC ifrågasätter dock om inte skattesatsen kan sänkas.

Några beslutade skatteändringar

Vissa regler har ändrats sedan vi diskuterade beskattningsfrågor i vårt delbetänkande. Dessa rör främst garantibeskattningen samt hyreshusavgiften, fastighetsskatten och kompensationen för fastighetsskatten.

Som nämnts ovan har den kommunala beskattningen av föreningarna slopats. Till den beskattningen hörde garantibeskattningen. I regel har föreningarna större ränteavdrag än schablonintäkt. För en sådan förening var garantibeskattningen effektiv. Garantibeloppet uppgick till 1,5 % av taxeringsvärdet på föreningens fastighet. Skatteuttaget varierade med den kommunala skattesatsen.

Det finns naturligtvis även föreningar som redovisar ett skattemässigt överskott, dvs. där schablonintäkten är större än ränteavdragen. Dessa föreningar har i regel en låg belåning. Det är främst äldre föreningar och föreningar med fördelade lån som tillhör denna kategori. För dessa föreningar var garantibeskattningen inte effektiv, i vart fall inte helt. Skattelindringen för dessa föreningar när den kommunala beskattningen slopades, blev därför inte lika stor som för de "normala" föreningarna. För en förening där garantibeskattningen inte alls var effektiv, medförde den slopade kommunala beskattningen i princip inte något ändrat skatteuttag.

Hyreshusavgiften har ersatts med fastighetsskatt. Den förra var individuell, så till vida att avgiften inte togs ut på sådana fastigheter som hade värdeår 1975 och därefter eller omfattades

av räntebidragssystemet. Fastighetsskatten är däremot generell. Den tas ut oavsett värdeår eller låneformer. Själva skattesatsen varierar dock med beskattningsmetod och underlaget varierar beroende på om det är småhus eller hyreshus.

De skattskyldigas kostnader för fastighetsskatten har kompenserats inom räntebidragssystemet. Därvid beaktades den skattelindring som blev följderna av den slopade garantibeskattningen (prop. 1984/85:85, s. 8). Kompensationsbehovet differentierades för de olika fastighetsägarna med hänsyn bl.a. härtill.

Ett stort antal bostadsrättsföreningar har statliga lån. Då innebär omläggningen från hyreshusavgift till fastighetsskatt inte någon ekonomisk förändring. En sådan förening omfattades ju inte av hyreshusavgiften och har kompenserats för fastighetsskatten. Den slopade garantibeskattningen medför inte heller någon förändring, eftersom detta förhållande har beaktats när kompensationsbehovet räknades fram.

För sådana föreningar som inte omfattas av räntebidragssystemet blir de samlade konsekvenserna av de nya reglerna olika, främst beroende på om föreningen tidigare omfattades av hyreshusavgiften eller inte.

Överväganden

Metoden

Den nu gällande schablonmetoden har tillämpats i drygt 30 år och är enkel att tillämpa och förstå. Detta talar för att den inte ändras. Bostadsrättsföreningar saknar i regel förvärvssyfte i egentlig mening. Det huvudsakliga syftet är i stället att bereda medlemmarna bostäder. Föreningarna är därför väl lämpade för en schabloniserad beskattning. Vi delar därför uppfattningen i våra direktiv, nämligen att den nu gällande beskattningsmetoden bör behållas. Ändrade förhållanden bör i stället beaktas när man vidtar andra bostadspolitiska åtgärder.

Skattesatsen

Inom bostadsbeskattningen tillämpas två skilda schablonmetoder, en för s.k. villor och en för bostadsrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag. Den största skillnaden mellan dessa båda metoder gäller sättet att beräkna inkomsten. För villorna beräknas intäkten efter en progressiv skala, från 2 till 8 % av taxeringsvärdet. För bostadsrättsföreningarna beräknas intäkten efter 3 %, oberoende av taxeringsvärdets höjd.

Ursprungligen gällde samma regler för att beräkna inkomsten, nämligen 3 % av taxeringsvärdet. Man ansåg att detta motsvarade en beräknad ränta på det egna kapitalet. Vi har redogjort för villaschablonens förändringar i vårt delbetänkande (SOU 1984:36, s. 333 ff). Förändringarna har varit bostadspolitiskt, snarare än skattepolitiskt, motiverade.

Man kan tycka att det är omotiverat med skilda skattesatser i två snarlika beskattningsmetoder, särskilt som de en gång hade en gemensam skattesats. Då får man dock inte glömma att beskattningen vid den tiden hade en annan inriktning, nämligen att träffa avkastningen på det egna kapitalet. Nu saknas i stort sett denna teoretiska grund för beskattningen. Det är därför meningslöst att jämföra storleken på det egna kapitalet i de båda upplåtelseformerna och därefter räkna fram en gemensam skattesats.

Bostadsbeskattningen skall medverka till att de bostadspolitiska målen uppnås. Till dessa mål hör bl.a. paritet och neutralitet. Om det finns brister därvidlag vid en jämförelse mellan egna hem och bostadsrätter kan det därför finnas skäl att ändra skatten. Vi har diskuterat paritets- och neutralitetsförhållandena i vårt delbetänkande (SOU 1984:35, främst s. 92 ff). Den diskussionen kan inte anses leda fram till att skattesatsen för bostadsrättsföreningarna bör sänkas. Inte heller om man jämför de båda besittningsformernas bostadskostnader är en sänkning motiverad, se s. 132 ff i det nämnda betänkandet.

Som nämndes i förra avsnittet redovisar de flesta bostadsrättsföreningarna ett skattemässigt underskott. För dessa föreningar skulle en sänkt skattesats inte ha någon betydelse. Däremot skulle föreningar med låg belåning påverkas gynnsamt, främst gamla föreningar och föreningar med fördelade lån. För egnahemmen har skattesatsen alltid en skattemässig effekt. Antingen blir intäkten beskattad eller också minskar underskottet. Även dessa förhållanden talar för skilda skattesatser mellan de båda formerna.

Slutligen kan man också peka på de skillnader i underlaget som finns mellan föreningarna och villorna. Föreningarna har i regel ett högt taxeringsvärde på fastigheterna totalt sett, men ett lågt värde per kvadratmeter bostadsyta. För villorna är det oftast tvärtom. Även dessa skillnader motiverar skilda skattesatser. Skillnaderna visar även på svårigheterna att beräkna bostadsrätternas intäkt efter någon progressiv skala.

Sammanfattningsvis anser vi således att det inte finns några bärande skäl för att ändra skattesatsen för bostadsrättsföreningarna.

10.4.4 Schabloniserad medlemsbeskattning

Reglerna, våra direktiv, bakgrunden och våra tidigare överväganden finns i SOU 1984:36, s. 384-394.

Samtliga de remissinstanser som yttrade sig i frågan, anser att den schabloniserade medlemsbeskattningen bör omprövas eller slopas. RSV anser exempelvis att detta skulle förenkla granskningen och den administrativa hanteringen.

Omfattning

Av tillgänglig taxeringsstatistik går det inte att utläsa hur många bostadsrättshavare som omfattas av medlemsbeskattningen eller hur stora skatteinkomsterna är. Vi har därför frågat de tre

organisationerna på området - HSB, Riksbyggen och SBC - om deras uppfattning härvidlag.

HSB, som omfattar ca 290 000 bostadsrättslägenheter eller drygt halva beståndet, har undersökt förmögenhetsvärdena hos drygt 230 000 bostadsrätter i organisationen. Det kom fram att 1,23 % av dessa bostadsrätter redovisade ett värde som översteg 50 000 kr. För dessa bostadsrätter uppgick medelvärdet till ca 70 000 kr. Den totala skattepliktiga intäkten från de undersökta bostadsrätterna beräknades till 1,8 milj. kr.

Riksbyggen förvaltar ungefär en fjärdedel av det totala antalet bostadsrättslägenheter, nämligen ca 130 000 lägenheter. Organisationen gjorde en enkät för att utröna omfattningen av det uppgiftslämnande som blev nödvändigt i samband med de nya reavinstreglerna och medlemsbeskattningen. Av enkäten framgick bl.a. att 40 % av uppgifterna visade en förmögenhetsandel på 0 kr. och 60 % visade värden mellan 0-50 000 kr. De föreningar där förmögenhetsvärden över 50 000 kr. förekom hade tillsammans 614 lägenheter.

SBC organiserar ca 1 000 bostadsrättsföreningar. Organisationen har undersökt de 311 föreningar som SBC förvaltade under år 1983. Alla dessa är belägna i Stockholmsområdet. Antalet lägenheter i dessa fastigheter uppgick till ca 11 000, varav ca 10 000 var upplåtna med bostadsrätt. Det totala förmögenhetsvärdet i dessa föreningar uppgick till ca 346 milj. kr. eller ca 35 000 kr. per bostadsrättslägenhet.

Av de 311 föreningarna förekom det förmögenhetsvärden över 50 000 kr. i 116 föreningar. Antalet lägenheter med så höga värden uppgick till 2 050 eller 20 % av alla lägenheter. Det totala förmögenhetsvärdet för dessa 2 050 lägenheter uppgick till ca 219 milj. kr., dvs. i genomsnitt 107 000 kr. per lägenhet. Av dessa 2 050 lägenheter fanns 40 % i sådana föreningar som hade mer än 50 lägenheter.

I en tredjedel av de föreningar där det förekom höga värden, 40 av 116, hade nästan alla lägenheter ett värde över 50 000 kr. I

35 av de 116 föreningarna var det däremot endast enstaka lägenheter som hade så höga värden. Dessa lägenheter är normalt de största i husen.

Med ledning av de uppgifter som vi inhämtat från de tre organisationerna kan medlemsbeskattningens omfattning uppskattas på sätt som framgår av tab. 10.14.

Tab. 10.14 Bostadsrättshavare som medlemsbeskattas

Organisation	Antal lägenheter	Intäkt i medelvärde, kr.	Skatteinkomster, milj. kr.
HSB	3 000	630	0,9
Riksbyggen	600	600	0,2
SBC	<u>2 500</u>	<u>1 500</u>	<u>1,9</u>
Totalt	6 100	984	3,0

I tabellen har marginalskatten på intäkten beräknats till 50 %. Med tanke på att alla bostadsrättshavare inte är anslutna till de nämnda organisationerna och eftersom marginalskatten för vissa kan vara högre än 50 %, kan de totala skatteinkomsterna från denna medlemsbeskattning beräknas uppgå till högst 5 milj. kr.

Även om antalet bostadsrättshavare som berörs av medlemsbeskattningen är störst i de s.k. folkrörelsekooperativa föreningarna, torde beskattningen främst träffa medlemmar i de s.k. privata föreningarna. Dessa är i regel äldre och har amorterat av sina lån till stor del.

Vidare torde beskattningen främst träffa bostadsrättshavare i storstäderna och då främst i Stockholm. Beträffande beskattningen av medlemmar i småhusföreningar, se nästa avsnitt.

Småhus med bostadsrätt

Medlemsbeskattningen omfattar i princip alla bostadsrättshavare. Vilka som är skattskyldiga inom denna krets bestäms av bostadsrättens förmögenhetsvärde, under eller över 50 000 kr. Detta sätt att dra gränsen ger upphov till vissa särskilda problem inom bostadsrättsbeståndet.

När man räknar fram föreningens nettoförmögenhet är det fastighetens taxeringsvärde som är den väsentliga plusposten. Lånen är den främsta minusposten.

Som tidigare nämnts, se avsnitt 10.4.2, är värderingsreglerna vid fastighetstaxeringen olika för småhus och hyreshus. Till följd av dessa regler är taxeringsvärdet per m² småhus ca tre gånger högre än taxeringsvärdet per m² hyreshus. För samtliga småhus var taxeringsvärdet i medeltal 1 966 kr/m², se SOU 1984:36, s. 350. Om man endast ser till bostadsrättssmåhus för permanentbostad var motsvarande värde 1 657 kr., se tab. 10.13. Även om man tar hänsyn till att de senare i regel är yngre än de förra, kan man dock dra den slutsatsen att skillnaderna i taxeringsvärde mellan bostadsrättssmåhus och äganderättssmåhus är ganska små. Skillnaderna mellan bostadsrätt i småhus och bostadsrätt i hyreshus är i stället ganska stora.

Om man därefter i stället jämför produktionskostnaderna per m² för småhus och hyreshus finner man att de har varit lika stora eller något lägre för småhusen än för hyreshusen (se SOU 1984:35, s. 64). Som en följd härav torde belåningsgraden vara ungefär lika stor beräknat efter m² bostadsyta, oberoende av om föreningen äger hyreshus eller småhus.

För en bostadsrättshavare har taxeringsvärdet betydelse i främst fyra skilda skattesammanhang. För det första är föreningens schablonintäkt beroende av taxeringsvärdet. Ett högt taxeringsvärde och en låg belåning kan innebära en beskattningsbar inkomst. Skatten betalas av medlemmarna. För det andra ligger taxeringsvärdet till grund för fastighetsskatten. Ett högt taxeringsvärde

ger hög skatt som skall betalas av medlemmarna. För det tredje kan ett högt taxeringsvärde medföra förmögenhetsbeskattning av andelens värde. Slutligen spelar taxeringsvärdet stor roll för medlemmens schablonbeskattning. Denna faktor är troligen den mest betydande enskilda faktor som påverkar skatteutfallet.

Överväganden

Syftet med medlemsbeskattningen var att återställa den balans i beskattningen av bostadsrättsföreningar som hade rubbats genom utnyttjande av fördelade lån. Man ville sänka de skattemässiga fördelarna med personlig avdragsrätt för räntor som avser föreningens fastighet. Genom den nyligen genomförda inkomstskattereformen sänktes skatteeffekten av underskottsavdragen till i princip 50 % för skattskyldiga med en lika hög eller högre marginalskatt. Fördelarna med personlig avdragsrätt för räntor har därigenom reducerats.

Med fördelade lån avses främst sådana lån som tas upp av bostadsrättshavarna i stället för av föreningen. Det är då i huvudsak fråga om lån som har nedlagts i fastigheten i samband med att föreningen har köpt fastigheten, byggt ett hus eller byggt om huset eller utfört underhållsarbeten. Medlemsbeskattningen är riktad mot sådan lånefördelning. En annan typ av lånefördelning uppkommer när bostadsrätterna omsätts. Den som köper en bostadsrätt tar ofta ett personligt lån för att finansiera inköpet. Höga priser på bostadsrätterna i en förening medför inte automatiskt att föreningens förmögenhetsvärde påverkas. Denna typ av lånefördelning omfattas således inte av medlemsbeskattningen. Det värde som läggs till grund för beskattningen, nämligen föreningens nettoförmögenhet, avspeglar således ganska dåligt bostadsrätternas reella värde.

När det gäller de bostadsrätter som finns i småhus finns det där- emot en koppling mellan marknaden och föreningens förmögenhet. Höga priser på ägda småhus i samma område medför höga taxeringsvärden även på bostadsrättsmåhusen och därmed ett högt värde på föreningens förmögenhet. Marknadsvärdet tillåts således slå ige-

nom mer vid beskattning av medlemmar i småhusföreningar än vid beskattning av medlemmar i andra föreningar. Underlaget för beskattning avspeglar följaktligen olika värden för de skilda hus typerna inom bostadsrättsbeståndet.

Bostadsrättsföreningarna skall, enligt 42 § taxeringslagen (1956:623), lämna vissa uppgifter till skattemyndigheterna. Dit hör värdet av varje medlems andel av föreningens nettoförmögenhet. Vidare skall föreningarna lämna uppgifter när bostadsrätts-havaren hyr ut sin lägenhet och om anmälda överlåtelser av bostadsrätter. Därvid skall bl.a. såväl säljares som köparens inköpspris uppges.

Såvitt erfarits har uppgiftslämnandet varit förenat med en hel del problem för föreningarna, särskilt de mindre privata föreningarna. För skattemyndigheterna har det inte inneburit några nämnvärda problem.

Om medlemsbeskattningen slopas torde inte uppgiftslämnandet kunna inskränkas. Förmögenhetsvärdena behövs ju även för förmögenhets-taxeringen.

Sådan inkomst av bostadsrätt som vi här diskuterar skall ingå i det förenklade deklarationssystemet, se 24 § 2 mom. 3 c taxeringslagen i dess lydelse enligt SFS 1985:406. Detta gäller inte om bostadsrätten har avyttrats under beskattningsåret. Eftersom troligen högst 2 % av samtliga bostadsrättshavare berörs av medlemsbeskattningen utgör dock hanteringen av kontrolluppgifterna ett betydande merarbete i förhållande till den krets av skattskyldiga som berörs. I det förenklade systemet vore det värdefullt om sådana kontrolluppgifter med förmögenhetsvärde under 50 000 kr. kunde gallras ut. För resterande skattskyldiga skulle då inkomsten kunna beräknas med ledning av kontrolluppgifterna och förtryckas på den förenklade självdeklarationen.

Om medlemsbeskattningen slopas, krävs det inte någon utgallring, inkomstberäkning och förtryckning. Hanteringen skulle således

förenklas avsevärt. Antalet icke förtryckta blanketter bör därvid minska något, eftersom i så fall ett område där det finns möjligheter till felaktiga uppgifter försvinner.

Vi har tidigare nämnt att underlaget för beskattning, bostadsrättens andel av föreningens nettoförmögenhet, inte alltid avspeglar det "rätta" värdet på förmögenheten. För flerbostadshusen visar inte underlaget fastighetens marknadsvärde och därigenom inte heller bostadsrättens marknadsvärde. För småhusens del är det däremot tvärtom. För att råda bot mot dessa förhållanden bör reglerna för fastighetstaxering ändras så att bostadsrätternas marknadsvärde påverkar fastighetens taxeringsvärde. Vi har berört dessa frågor i avsnitt 10.4.2.

En följd av det system för värdering av bostadsrättshus vid fastighetstaxeringen som vi förespråkar, torde bli att fördelarna med fördelade lån kommer att minska för många bostadsrättshavare. Även om bostadsrätternas marknadsvärden endast försiktigt tillåts påverka fastighetens taxeringsvärde, torde de "attraktiva" fastigheternas värden komma att höjas. Till denna kategori kan till stor del hänföras de äldre bostadsrättsföreningarna, vilkas medlemmar ju nu främst omfattas av medlemsbeskattningen. Dessa föreningar kommer därför att i ökad omfattning redovisa en beskattningsbar inkomst. Vidare blir fastighetsskatten högre. Föreningar med fördelade lån saknar ju, i vart fall till stor del, statliga lån, varför de inte kommer att kompenseras för denna skatt.

Sammanfattningsvis anser vi således att inkomstskattereformen har inneburit att motiven för medlemsbeskattningen har minskat avsevärt. Av förenklingskäl bör den därför slopas. I stället bör bostadsrätternas marknadsvärden beaktas när man räknar fram taxeringsvärdet för föreningens fastighet.

10.4.5 Uthyrningsinkomster

Föreningarna

I avsnitt 10.4.3 har vi sagt att vi anser att den nuvarande schablonbeskattningen av föreningarna bör behållas. Gränsen mellan schablonbeskattning och konventionell beskattning dras bl.a. med hänsyn till omfattningen av föreningens uthyrningar. Uthyrningar upp till 40 % av fastighetens taxeringsvärde medför schablonbeskattning, medan uthyrningar i större omfattning medför konventionell beskattning.

Det handlar egentligen om att dra en gräns mellan vad som skall anses som förvärvssyfte och vad som inte är att anse som förvärvssyfte. Den nuvarande gränsdragningen har, såvitt vi har funnit, fungerat väl. Det har inte kommit fram några bärande motiv för att ändra den nuvarande ordningen. Om man ändrar reglerna för fastighetstaxeringen på ett sådant sätt som vi förordade i förra avsnittet (se också avsnitt 10.4.2), kan det däremot finnas skäl att ompröva 40-procentsregeln. En sådan omprövning bör dock göras först när resultatet av eventuellt nya fastighetstaxeringsregler kan bedömas.

Bostadsrättshavarna

För närvarande gäller vitt skilda regler för beskattning av uthyrningsinkomster. En schablonbeskattad fastighet - villa eller fritidshus - kan man hyra ut till stadigvarande bostad utan att beskattas för hyresinkomsterna. Man kan också hyra ut en sådan fastighet som tillfällig bostad för upp till 8 000 kr/år eller 2 % av taxeringsvärdet, utan att inkomsterna beskattas. En bostadsrättslägenhet kan man hyra ut upp till halva året skattefritt. Längre uthyrningar medför att vinsten från uthyrningarna beskattas. En hyreslägenhet kan man i regel hyra ut hela året, utan att beskattning kommer i fråga.

I vårt delbetänkande sade vi att reglerna för beskattning av inkomster från uthyrning av schablonfastighet till stadigvarande bostad inte bör ändras.

Vi sade också att reglerna vid andrahandsuthyrning av hyreslägenhet inte heller bör ändras. För bostadsrätternas del sade vi att frågan skulle övervägas ytterligare.

Vid remissbehandlingen av vårt delbetänkande anförde bl.a. SBC att bostadsrätterna för närvarande omfattas av de strängaste reglerna och att vi därför bör försöka åstadkomma neutrala regler.

Stadigvarande bostad

Reglerna skiljer sig åt inte endast mellan skilda upplåtelseformer, utan även mellan skilda uthyrningar. När det gäller uthyrning till stadigvarande bostad är bostadsrättsreglerna de strängaste.

Vid sådana upplåtelser som det här är fråga om gäller det gängse hyressättningssystemet. En hyresgäst som under en längre tid hyr ut sin lägenhet i andra hand kan därför i regel inte göra detta med någon större vinst. Såväl hans egen hyra som andrahandshyresgästens hyra bestäms ytterst av bruksvärdet. En bostadsrätts-havares kostnader kan däremot vara betydligt lägre än den bruksvärdebestämda hyran för dennes hyresgäst. Vinstmöjligheterna är därför större vid uthyrning av bostadsrätt än vid andrahandsuthyrning av hyresrätt. Detta motiverar skillnader i beskattning mellan dessa båda upplåtelseformer.

Om man därefter jämför bostadsrätterna och villorna företer dessa flera likheter i de avseenden som vi diskuterar här. För båda kategorierna utgörs vinsten av skillnaden mellan uppburen hyra och de egna kostnaderna. Teoretiskt sett är således vinstmöjligheterna lika stora. Praktiskt sett torde dock möjligheterna till vinst vid villauthyrning vara betydligt lägre än vid uthyrning av bostadsrätter. Hyran för en lägenhet i ett centralt beläget bostadsrättshus kan vara betydligt högre än bostadsrättshavarens kostnader för lägenheten. Generellt sett torde denna skillnad mellan inkomster och utgifter inte vara lika stor när det gäller villor, bl.a. med hänsyn till att dessa i regel inte är så centralt belägna.

Tillfällig bostad

Om man jämför skattereglerna vid tillfälliga uthyrningar hör bostadsrättsreglerna till de minst stränga. I likhet med vad som gäller för hyresrätterna medför inte uthyrning av ett extra rum någon beskattning, oavsett hyrans storlek. Det krävs att bostaden helt eller till övervägande delen har varit uthyrd under större delen av året för att hyran skall beskattas. För villorna gäller gränsbeloppet 8 000 kr/år.

Den form av uthyrning som vi nu diskuterar är mest frekvent på semesterorter och avser då fritidsbostäder. Även en stor del av den uthyrning av bostadsrätter som sker i storstäderna torde falla under begreppet tillfällig bostad.

De fördelaktiga uthyrningsreglerna för bostadsrätter har främst gynnat bostadsrättshavare i s.k. fritidshusföreningar. Exploatörerna har därvid använt dessa regler i sin marknadsföring och garanterar bostadsrättsköparna vissa årliga hyresintäkter. Det rör sig, enligt uppgift, om intäkter på mellan 30 000 kr. och 45 000 kr., i extremfall upp till 90 000 kr/år. Medlemmarna har i regel finansierat förvärvet med personliga lån. Efter avdrag för räntor, såväl statligt som kommunalt, och med garanterade hyresintäkter kan bostadsrättshavarna i princip disponera sin fritidsbostad utan några egna kostnader och i vissa fall med en nettovinst. Den tid man själv kan disponera bostaden är dock inskränkt eftersom den under en del av året är uthyrd.

Efterfrågan på tillfälliga bostäder i storstädernas centrala delar är stor. Detta gör det möjligt att hyra ut bostadsrättslägenheter i dessa områden med ekonomisk förtjänst. Hyrorna för sådana upplåtelser torde ofta överstiga bruksvärdehyran med betydande belopp. Det kan därför vara lönsamt med bostadsrätter som placementsobjekt.

Överväganden

Som framgått är reglerna för beskattning av uthyrningsinkomster inte neutrala. Vi anser det vara angeläget med så neutrala regler som möjligt, i vart fall när det är fråga om likartade bostäder som hyrs ut.

Vid en koordinering av skattereglerna bör man utgå från de regler som gäller för schablonbeskattade fastigheter. Om bostadsrätten i inte endast ringa omfattning brukar utnyttjas i förvärvssyfte bör därför hyresinkomsterna föranleda beskattning av skillnaden mellan de uppburna hyrorerna och bostadsrättshavarens kostnader.

Med hänsyn till att reglerna bör vara lika för de båda upplåtelseformerna bör gränsbeloppet vara lika stort. Om bruttointäkten under ett år brukar vara högre än 8 000 kr. bör man således presumera ett sådant förvärvssyfte som föranleder beskattning. Det alternativa gränsbelopp som gäller för schablonfastigheterna, 2 % av taxeringsvärdet, kan man bortse från i detta sammanhang.

Det ovan diskuterade gränsbeloppet, 8 000 kr., bör gälla för bostadsrätten som sådan, oberoende av hur många som eventuellt samäger bostadsrätten. Även den nu gällande gränsen "större delen av året" gäller för bostadsrätten som sådan. Detsamma gäller för småhus med äganderätt, oavsett hur många som samäger huset.

För att beskattningen av bostadsrätter och äganderätter skall bli så neutral som möjligt när det gäller behandlingen av uthyrningsinkomster, bör såväl intäkts- som avdragssidan samordnas. Med det förslag till beskattning av hyresinkomster som vi nu diskuterar, blir intäktsberäkningen lika för de båda upplåtelseformerna. När det gäller kostnadsavdragen är de dock något olika enligt dagens regler. Från bostadsrättens intäkter får man göra avdrag för följande kostnader.

- 1 Avgifter och andra inbetalningar till föreningen, dock inte för grundavgift och andra kapitaltillskott.
- 2 Ränta på skuld för lägenheten till annan än föreningen.
- 3 Utgifter för reparation och underhåll av lägenheten för att avhjälpa brist eller skada som har uppkommit under den tid som lägenheten har varit uthyrd.
- 4 Övriga kostnader som föranletts av uthyrningen.

Med dessa regler får man avdrag för i stort sett samma kostnader i de båda upplåtelseformerna. I tydlighetens intresse bör dock sista ledet i p. 3 ovan slopas, så att det klart framgår att man får avdrag för reparationskostnader även till den del dessa kostnader belöper på den tid som bostadsrättshavaren själv disponerat lägenheten.

Det finns dock en väsentlig skillnad i avdragshänseende. I den konventionella beskattningsmetoden, som blir tillämplig om det ägda huset hyrs ut i sådan omfattning att intäkterna skall beskattas, medges även avdrag för värdeminskning på byggnad, viss maskinell utrustning och inventarier. Från inkomst av bostadsrätt medges inte några värdeminskningsavdrag.

Såvitt avser värdeminskning på inventarier bör dessa kostnader få skrivas av under p. 4 ovan, såväl enligt gällande regler som enligt vårt förslag. De övriga värdeminskningsavdragen tillkommer rätteligen fastighetsägaren, dvs. bostadsrättsföreningen. I den schablonmetod som tillämpas på de s.k. äkta bostadsföretagen medges dock inte några sådana avdrag. Det vore ologiskt att införa värdeminskningsavdrag från bostadsrättsinkomsten. För att reglerna skall bli neutrala, bör bostadsrättshavare i s.k. äkta bostadsföretag i stället medges ett schabloniserat avdrag från den skattepliktiga inkomsten. När det gäller att bedöma hur stort detta avdrag bör vara, får man beakta att en fastighetsägares värdeminskningsavdrag återförs till beskattning vid beräkning av reavinst. Schablonavdraget från bostadsrätternas uthyrningsinkomster bör därför vara något lägre än vad som motiveras enbart av neutralitetshänsyn vid den löpande beskattningen. Med hänsyn härtill, och av enkelhetsskäl, bör avdraget lämpligen uppgå till 3 000 kr/år och bostadsrätt.

Även den inkomst av bostadsrätt som härrör från uthyrningar omfattas av förslaget om förenklad självdeklaration. Vid en gräns för skattefrihet vid 8 000 kr. per bostadsrätt och år torde antalet skattskyldiga komma att öka. Det är omöjligt att exakt beräkna hur stor denna ökning blir. Fritidsboendekommittén fann i sitt betänkande (SOU 1982:23) Fritidsboende att det fanns ca 2 400 stugor eller lägenheter i andelsform. Dessa andelsfritids- hus var uppdelade i totalt ca 33 000 andelar, varav man räknade att ungefär hälften var sålda. Ungefär två tredjedelar av det totala antalet andelar var belägna i Jämtland, Härjedalen och Dalarna. Med ledning av dessa uppgifter torde antalet skattskyldiga komma att öka med högst 10 000. Den ökade skatteplikten torde inte komma att medföra några negativa effekter för systemet med förenklad självdeklaration.

All ökad beskattning medför att kontrollbehovet ökar. Föreningarna är i dag skyldiga att lämna kontrolluppgift om medlemmen under hela eller större delen av året hyrt ut hela eller större delen av lägenheten. Denna uppgiftsskyldighet bör anpassas till de nya reglerna för beskattning av medlemmarna.

Vi känner i dag inte till uthyrningsverksamhetens omfattning på bostadsrättssidan. Det är därför omöjligt att beräkna skatteutfallet på grund av de nya reglerna med någon större grad av säkerhet.

10.4.6 Bostadsrättens värde vid beräkning av extra avdrag

I skattesystemet finns det ett s.k. extra avdrag för bl.a. folkpensionärer. Detta avdrag medför att de inte behöver betala skatt om de bara har haft ordinära pensionsinkomster. Om man har förmögenhet minskar avdragets storlek. När man räknar fram förmögenhetsvärdet värderas ägda småhus, men inte bostadsrätter, lågt. Frågan behandlas i vårt delbetänkande (SOU 1984:36, s. 396-400). Vi ansåg därvid att det var angeläget att bostäder med skilda upplåtelseformer behandlas lika och att en förmögenhet som huvudsakligen utgörs av den skattskyldiges bostad bör värderas annorlunda än annan förmögenhet.

Det är endast RSV och SBC som har berört denna fråga i sina remissvar. RSV motsätter sig bestämt att nya regler införs som ytterligare komplicerar beräkningsreglerna. SBC anser dock att de nuvarande reglerna diskriminerar bostadsrättshavarna.

Skatteförenklingskommittén föreslog i betänkandet (SOU 1984:21) Förenklad självdeklaration ett enhetligt, icke omräknat, förmögenhetsbegrepp. Hänsyn till bostadsfastighetens del av förmögenhetsmassan skulle i stället göras genom differentierade avtrappningsintervall. Departementschefen ansåg i prop. 1984/85:180, s. 79 att förslaget var ett steg mot enklare regler med minskade tröskeleffekter, men att de gällande reglerna inte borde ändras utan en mer genomgripande översyn.

Överväganden

Det är bostadsrättens värde vid taxering till förmögenhetsskatt som läggs till grund för beräkning av det extra avdragets storlek. Detta värde är detsamma som vid den schabloniserade medlemsbeskattningen. Detta innebär att såväl taxeringsvärdet på föreningens fastighet som föreningens skulder beaktas när värdet beräknas. Det uppgivna förmögenhetsvärdet visar således en nettorförmögenhet.

Vid den förmånliga beräkning som tillämpas för villor o.d. tar man hänsyn till relationerna mellan fastighetens taxeringsvärde och skulder. Är skillnaden mellan värde och skulder mindre än 250 000 kr. beräknas förmögenheten till en tiondel därav. Är skillnaden större tas värdet upp till 25 000 kr. plus överskjutande del. Utifrån kända bruttosiffror räknar man således fram ett särskilt nettovärde.

En enkel metod att värdera en bostad lika, oavsett upplåtelseform, är att utgå från de regler som nu gäller för villor o.d. Om bostadsrättens värde understiger 250 000 kr. skulle således en tiondel därav beaktas när det extra avdraget beräknas. För värden däröver skulle hela värdet beaktas. Eftersom bostadsrättens värde

redan är beräknad till dess nettovärde, skulle en sådan metod vara principiellt riktig. Den skulle också vara enkel att tillämpa.

Som framgått av avsnitt 10.4.2 speglar dock en bostadsrätts förmögensvärde inte bostadsrättens marknadsvärde på samma sätt som gäller för villor, i vart fall inte om bostadsrätten avser en lägenhet i ett flerbostadshus. Taxeringsvärdet per m² är i regel betydligt lägre. Man kan därför inte direkt applicera villareglerna på bostadsrätter. När det gäller bostadsrätter i småhus finns det däremot större anledning att tillämpa dessa regler, eftersom fastighetstaxeringsvärderingen görs på enahanda sätt.

Villor, fritidshus och bostäder på jordbruk omfattas av de förmånliga värderingsreglerna. När det gäller jordbruksbostäderna skiljer sig förhållandena något från vad som gäller för villorna. För det första är de bruttosiffror som man behöver använda för att räkna fram förmögenheten inte så lättillgängliga. Taxeringsvärdet på bostadsbyggnaden och tomtmarken är visserligen klart avgränsade. Skulderna redovisas däremot gemensamt för hela driften, inkl. bostaden. Därför måste man gripa till regler om fördelning av skulder i samma relationer som fördelning av taxeringsvärde på olika delvärden. För det andra utgör taxeringsvärdenivån för närvarande 67,5 % av marknadsvärdet för jordbruksfastigheter mot villornas 75 %.

Trots dessa skillnader har man ansett sig kunna tillämpa samma regler vid beräkning av bostadens förmögensvärde.

När det gäller bostadsrätter i småhus är det inte någon nämnvärd skillnad mellan det nettovärde som föreningen uppger i sin kontrolluppgift, och det nettovärde som räknas fram för villor o.d. För sådana bostadsrätter bör man därför kunna lägga detta värde till grund för reducering av förmögenheten. Villareglerna kan därför tillämpas oförändrade på sådana bostadsrätter.

När det gäller bostadsrätter i flerbostadshus är det däremot, som nämnts, ganska stora skillnader mellan de båda värdena. Reduce-

ringen bör således inte vara lika kraftig för dessa bostadsrätter. Vi föreslår därför att värdet reduceras till hälften. En bostadsrätt med ett mycket högt förmögenhetsvärde bör dock inte reduceras till halva detta värde. För villor o.d. gör man inte någon reduktion i den mån nettovärdet överstiger 250 000 kr. Motsvarande gräns för bostadsrätter i flerbostadshus bör sättas till 100 000 kr. Är värdet högre än detta belopp bör således hela det överskjutande beloppet beaktas. Reduktionen kan då bli högst 50 000 kr.

Som framgått finns det anledning att behandla bostadsrätter i småhus annorlunda än bostadsrätter i flerbostadshus. En bostadsrättsförening kan dock äga såväl småhus som flerbostadshus. Av de kontrolluppgifter som föreningen lämnar till skattemyndigheterna framgår inte om medlemmen disponerar en lägenhet i ett småhus eller i ett flerbostadshus. För att kunna ha olika regler för bostadsrätter i de skilda hustyperna måste skattemyndigheterna informeras om vilken hustyp det är fråga om. Denna information kan lämnas av föreningen eller av bostadsrättshavaren. Det lämpligaste är att föreningen lämnar sådan information i sin kontrolluppgift.

10.5 Hyreshus

10.5.1 Inledning

Definitionen på ett hyreshus, enligt fastighetstaxeringslagen, finns i avsnitt 10.2.2. Ett hyreshus beskattas i regel enligt den s.k. konventionella metoden. Därvid utgör i princip det faktiska ekonomiska resultatet av fastighetsförvaltningen också det beskattningsbara resultatet. Reglerna finns i vårt delbetänkande (SOU 1984:36, s. 401 f.).

I avsnittet 10.2.2 finns även definitionen på ett småhus. Ett småhus beskattas i regel enligt den s.k. villaschablonen. I det förut nämnda delbetänkandet finns dessa regler på s. 332 f.

Även ett hyreshus kan beskattas enligt en schablonmetod. Då är förutsättningen att huset ägs av ett allmännyttigt bostadsföretag eller ett s.k. äkta bostadsföretag (i regel en bostadsrättsförening), se 2 § 7 mom. femte stycket SIL. Genom nyligen genomförd lagstiftning har regeringen fått befogenhet att medge att även andra bostadsföretag beskattas enligt samma schablonmetod (prop. 1984/85:224, SkU 1985/86:3, rskr 3, SFS 1985:822).

Det kan också förekomma att småhus beskattas enligt den konventionella metoden. Så skall t.ex. ske om huset har hyrts ut under vissa betingelser.

Vi har tidigare diskuterat var gränsen bör gå mellan den s.k. villaschablonen och den s.k. konventionella metoden, se avsnitt 10.2.2. Det avsåg då främst frågan om att vidga villaschablonen så att den omfattar även de mindre hyreshusen. Vi ansåg att den nuvarande villaschablonens gränser bör behållas.

Även senare i detta kapitel kommer vi att diskutera olika frågor som har betydelse för hyreshusbeskattningen. Vi tänker då främst på garantibeskattningen och vinstdelningsskatten, se avsnitt 10.8 resp. 10.9.

10.5.2 Staketmetoden

I vårt delbetänkande diskuterade vi bl.a. frågan om att beskatta privata hyreshus efter den schablonmetod som gäller för de allmännyttiga bostadsföretagen och bostadsrättsföreningarna. Vi ansåg sammanfattningsvis att möjligheterna skulle bli större med en sådan beskattning om man kunde skilja mellan fastighetens ekonomi och ägarens privatekonomi. Vi ville därför avvakta 1980 års företagsskattekommittés förslag till en sådan uppdelning, en s.k. staketmetod. Metoden behandlas i SOU 1984:70. Den beskrivs kortfattat nedan.

Staketmetoden berör endast fysiska personer.

Den grundläggande tanken är att en persons vinster från en näringsverksamhet kan beskattas lågt - med 10 % - under förutsättning att vinsten behålls i verksamheten. Till näringsverksamhet hänförs jordbruk, skogsbruk och rörelse samt innehav av konventionellt beskattad fastighet. Dessa verksamheter är således belägna innanför staketet. Schablonbeskattade fastigheter lämnas dock utanför systemet.

När företagaren tar ut vinstmedel ur verksamheten beskattas han i vanlig ordning för uttaget. Denna beskattning sker i ett nytt inkomstslag: Inkomst av eget företag. Uttagen kan avse kontanter och varor men även privat användning av tillgångar innanför staketet. Inkomsten utgör underlag för beräkning av sociala avgifter.

Såvitt avser fastigheter är det förvaltningen som utgör näringsverksamhet, dvs. befinner sig innanför staketet. Själva fastigheten är däremot utanför staketet. Inom staketet skall det nämligen inte finnas några tillgångar som vid en försäljning beskattas enligt reavinstreglerna. Denna uppdelning medför bl.a. att reparationskostnader får dras av innanför staketet. När det gäller bostadsbyggnader får förbättringskostnader inte dras av direkt, vare sig innanför eller utanför staketet. Tas vinstmedel ut ur näringsverksamheten för att bekosta förbättringsarbeten beskattas uttaget.

Om näringsverksamheten går med förlust kan förlusten täckas på olika sätt. Väljer fastighetsägaren att skjuta till egna medel får han göra ett allmänt avdrag med det tillskjutna beloppet. Tillskottet blir då en intäkt i näringsverksamheten. Avdrag för förluster i näringsverksamheten kan bara göras inom staketet. Metoden medför således att en fysisk person inte får avdrag vid sin personliga taxering för underskott eller förluster i fastighetsförvaltningen. Underskottsavdragen försvinner således för denna kategori av företagare. Då skall man dock komma ihåg att de i stället får göra ett allmänt avdrag för de medel som de skjuter till för att täcka underskottet. De allmänna avdragen omfattas inte av skattereformens avdragsbegränsning.

Såväl inkomst av näringsverksamhet som inkomst av eget företag skall, enligt förslaget, beskattas i hemkommunen.

Staketmetoden ställer krav på vissa speciella skattemässiga redovisningsregler. Framför allt gäller detta redovisningen av det egna kapitalet i verksamheten.

Företagsskattekommittén fortsätter sitt arbete och utreder för närvarande handelsbolagens beskattning. Ett betänkande härom väntas under år 1986. - Staketmetoden torde inte kunna införas förrän även handelsbolagens skattefrågor har utretts.

10.5.3 Schablonmetod eller konventionell metod

Principiella överväganden

De överväganden vi gjorde i vårt delbetänkande i denna fråga gör sig alltjämt gällande. När en fastighet ägs i vinstsyfte är det naturligt och principiellt riktigt med en beskattning som tar sikte på det verkliga ekonomiska resultatet. Den konventionella beskattningsmetoden har en sådan inriktning.

Även staketmetoden bygger på samma principiella utgångspunkter. All näringsverksamhet skall, enligt förslaget, samlas i ett inkomstslag. Resultatet skall räknas fram på i princip samma sätt som nu gäller för verksamheter med förvärvssyfte. Det vore därför fel att beskatta fastighetsförvaltning "inom staketet" efter någon schablonmetod.

Vi anser således att fastigheter som ägs i vinstsyfte bör beskattas enligt en resultatinriktad metod. Den konventionella metoden bör därför inte ersättas med en schabloniserad beskattningsmetod för dessa fastigheter.

Överväganden om gränserna mellan de skilda metoderna

Gränsdragningen mellan de båda schablonmetoderna å ena sidan och den konventionella metoden å andra sidan är avsedd att skilja mellan fastighetsägande utan resp. med vinstsyfte.

Gränserna har betydelse inte endast vid den löpande inkomstbeskattningen utan även för bl.a. fastighetsskatten och vinstdelningsskatten. Fastighetsskatten är högre för de konventionellt beskattade fastigheterna med hänsyn till att den är avdragsgill. Vinstdelningsskatten omfattar inte de schablonbeskattade fastigheterna.

Det går inte att dra några entydiga slutsatser om skillnader i total skattebelastning mellan de skilda metoderna. Generellt sett torde dock schablonmetoden föranleda en lägre beskattning under en relativt lång innehavstid. Förhållandena varierar dock med bl.a. fastighetsägarens övriga inkomst- och avdragsförhållanden, förvärvskällestrukturen och kostnader för reparationer m.m.

Gränsen mellan villaschablonen och den konventionella metoden har vi diskuterat i avsnitt 10.2.2. Vi kom där fram till att villaschablonen i allt väsentligt fick anses ha fångat in de fastigheter där det egna boendet är det huvudsakliga motivet för ägandet.

Vi har också prövat gränserna för bostadsrättsföreningarnas schablonmetod, se avsnitt 10.4.3, men ansåg inte att det fanns skäl att ändra dessa gränser.

De allmännyttiga bostadsföretagen får inte bedrivas i vinstsyfte. De övriga bostadsföretag som, efter dispens, kommer att få tillämpa schablonmetoden skall bedriva sin verksamhet enligt principer liknande dem som gäller för de allmännyttiga bostadsföretagen.

De privata fastighetsägarna är en mycket heterogen grupp med vitt skilda förvärvsmotiv. I vårt delbetänkande (SOU 1984:35, s. 169 -

171) finns det en beskrivning av dessa ägare och deras fastigheter. För vissa torde det egna boendet vara det huvudsakliga förvärvsmotivet. Andra torde förvänta sig ett överskott från den löpande förvaltningen. Några innehar fastigheter som sysselsättningsobjekt medan andra förväntar sig vinster i form av värdestegring.

Man kan inte i varje särskilt fall utröna syftet bakom ett fastighetsförvärv. En schabloniserad gränsdragning måste därför tillgripas. De båda schablonmetoderna får, enligt vår mening, anses vara väl avvägda när det gäller att särskilja sådant fastighetsägande som typiskt sett saknar vinstsyfte från annat fastighetsägande. Vi anser därför inte att det nu finns skäl att ändra dessa gränser.

Det finns däremot skäl att löpande följa utvecklingen på detta område. Vi tänker då främst på den försöksvisa utvidgningen av schablonmetoden som riksdagen nyligen beslutat om. Sedan den verksamheten utvärderats kan det finnas skäl att ytterligare vidga metoden och att eventuellt låta bostadsverket göra den erforderliga prövningen. En utvidgning bör dock endast komma i fråga för sådana bostadsföretag som i stort sett uppfyller de krav som nu ställs på ett allmännyttigt bostadsföretag. Någon form av kommunal insyn och revision bör därvid föreskrivas.

10.5.4 Hyreshusen och räntelånesystemet

Det räntelånesystem som vi presenterat i kap. 4 bygger bl.a. på att man får låna till en del av ränteutgifterna. Som framgått av tidigare avsnitt behandlas olika fastighetsägare och fastigheter på olika sätt i skattehänseende. När det gäller ägare till egna hem, dvs. schablonbeskattade en- och tvåfamiljsfastigheter, har vi försökt att säkerställa en avdragseffekt på 50 % för alla, se avsnitt 10.3.9. Dessa fastighetsägares skattemässiga förhållanden är i regel okomplicerade.

De bostadsföretag som schablonbeskattas, se avsnitt 10.5.3, kan i regel inte tillgodogöra sig någon skatteminskning till följd av underskottsavdrag. Vi föreslår därför att dessa företag i stället får ett räntebidrag som motsvarar avdragseffekten för egnahemsägaren.

Konventionellt beskattade fastighetsägare kan däremot ofta tillgodogöra sig en skatteminskning till följd av underskottsavdrag. Med hänsyn till dessa skattemässiga effekter kan räntelånesystemet inte utformas identiskt för schablonmässigt och konventionellt beskattade fastighetsägare.

Nuvarande subventionssystem

I det nuvarande subventionssystemet ges ägare till schablonbeskattade och konventionellt beskattade hyresfastigheter räntebidrag på i princip lika grunder. Ett givet bidragsunderlag berättigar till samma räntebidrag. Vi bortser då från den differentiering som på senare tid har införts för att beakta skillnader i garanti- och fastighetsskatt.

Anledningen till att man i det nuvarande systemet inte ansett det nödvändigt att ta hänsyn till de skilda skatteförhållandena mellan olika fastighetsägare är närmast att hyran fastställs med utgångspunkt i självkostnaderna för allmännyttiga företag. Om dessa företag får hyror som täcker självkostnaden i nya hus uppkommer inte heller några betydande under- eller överskott för motsvarande konventionellt beskattade företag.

Räntelånesystemets effekter

Enligt dagens skatteregler är i princip alla räntor avdragsgilla. Avdrag medges dock inte för sådan ränta som täcks av räntebidrag. Ränteavdragen utgörs således i praktiken av skillnaden mellan bruttoränta och räntebidrag. Om en del av räntebidragen ersätts med lån kommer resultatet att försämrats i motsvarande mån, allt annat oförändrat. Avdraget ökar med ett lika stort belopp som räntelånetillskottet.

Vi förutsätter att hyrorna inte ökar till följd av en övergång till räntelån. De allmännyttiga företagen förväntas fastställa hyrorna med ledning av den garanterade nettoräntan, dvs. med avdrag för såväl räntebidrag som räntelån. Som en följd av omläggningen till räntelånesystemet kommer därför ägare till konventionellt beskattade fastigheter som finansieras enligt detta system att kunna visa ett underskott i större utsträckning än i dagens system. Vidare kan underskotten bli större än i dag. Dessa ökade underskott kan bli följden oavsett om erbjudna räntelån tas upp eller inte. De ökade underskotten kan i sin tur leda till skatteminskning. Situationen härvidlag torde vara olika för olika fastighetsägare.

Skatteminskning till följd av avdrag

Ett avdrag kan medföra en skattelindring i två något skilda situationer. Först och främst kan avdraget medföra att den skattepliktiga intäkten sjunker. Avdraget, som då görs mot intäkten i samma förvärvskälla, är i dessa fall "värt" lika mycket som marginalskatten på sänkningen av intäkten. För fysiska personer är marginalskatten som högst 80 % vid en kommunalskatt på 30 kr. Juridiska personer betalar inte någon kommunalskatt. För flertalet av dessa är den statliga skattesatsen 52 %. Dessutom förekommer det att fastighetsinkomster inte är skattepliktiga. Detta gäller exempelvis för livförsäkringsanstalter vars fastighetsinnehav belöper på verksamhet med pensionsförsäkring eller avgångsbidragsförsäkring.

Om avdraget är större än intäkterna uppkommer ett underskott. Ett sådant underskott får dras av från inkomster i andra förvärvskällor. För fysiska personer är den skattemässiga effekten av underskottsavdragen i princip högst 50 %. Vid höga underskott och/eller låga inkomster är avdragseffekten lägre, jämför vad som sagts härom för egnahemsägare i avsnitt 10.3.9. Har man inte några övriga inkomster att dra av underskotten från, blir det i regel inte några skattemässiga effekter alls av underskottsavdragen, i vart fall om man bortser från möjligheterna till förlustavdrag.

Harmoniering av räntelånesystemet och skattesystemet

Räntelånesystemet utgår från en avdragseffekt om 50 % på ränteavdragen. Som framgått ovan kan dock dessa avdrag med dagens skatteregler medföra såväl en lägre som en högre skattelindring. Därför krävs särskilda regler för den skattemässiga behandlingen av räntorna i räntelånesystemet, annars blir systemet inte neutralt.

Om alla ägare till konventionellt beskattade fastigheter kunde antas ha tillfälle att utnyttja underskotten på ett sådant sätt att skatten minskar med 50 % skulle man enklast kunna ta hänsyn därtill på ett liknande sätt som för egnahem. Man skulle då lämpligen fastställa räntebidragen så att de motsvarar skillnaden mellan bruttoränta å ena sidan och garanterad nettoränta, räntelån och skatteminskning å den andra. Enklast skulle det ske på så sätt att räntebidraget - beräknat på samma sätt som för ett allmännyttigt bostadsföretag - reduceras med det räntelån som fastighetsägaren erbjuder. Följande exempel visar principen. (För enkelhets skull bortses i exemplet från differentieringen av räntebidragen med hänsyn till skillnader i garanti- och fastighets-skatt).

	Allmännyttigt företag %	Konventionellt beskattat företag %
Bruttoränta	12,0	12,0
Räntebidrag	5,5	1,6
Räntelån	3,9	3,9
Skatteeffekt	-	<u>3,9</u>
Garanterad nettoränta	2,6	2,6

Underskottet för den konventionellt beskattade fastigheten uppgår till $(3,9 + 3,9 =) 7,8$ % om hyran täcker den garanterade netto-

räntan. Skatteminskningen uppgår till halva underskottet, dvs. 3,9 %, vilket är lika mycket som årets räntelånetillskott.

De flesta ägare till konventionellt beskattade fastigheter torde emellertid inte kunna utnyttja så stora underskott som det kan bli fråga om, i vart fall inte med en avdragseffekt på 50 %. Det skattereduktionsförfarande som vi föreslog för egnahemsägarna är inte heller lämpligt såvitt avser de konventionellt beskattade fastighetsägarna. Även om flertalet av dessa endast innehar en fastighet och därför kan jämföras med egnahemsägarna i detta avseende, finns det många såväl fysiska som juridiska personer med ett stort fastighetsinnehav. I sådana situationer är det omöjligt att beräkna avdragseffekten på just de räntor som omfattas av räntelånesystemet.

Räntelånesystemet kan således inte utformas identiskt för egnahemsägare och ägare till konventionellt beskattade fastigheter. Med hänsyn till att de senare i regel har en viss avdragseffekt på sina underskott, kan systemet inte heller utformas identiskt för dessa fastighetsägare och de schablonbeskattade företagen. De konventionellt beskattade fastighetsägarna måste därför behandlas enligt särskilda skatteregler för att räntelånesystemet skall bli neutralt. En möjlighet är därvid att räntebidrag lämnas till dessa fastighetsägare enligt samma principer som för de schablonbeskattade allmännyttiga företagen, men att den del av räntorna som kan finansieras med räntelån inte blir direkt avdragsgill. Situationen blir då i princip densamma som för det allmännyttiga företaget i exemplet ovan.

Den konventionella beskattningsmetoden är en resultatnriktad metod. Den bygger på att intäkter och kostnader är skattepliktiga resp. avdragsgilla. Som tidigare nämnts är räntor i princip avdragsgilla kostnader. Amorteringar är det däremot inte. Dessa måste således bestridas med beskattade medel, såvitt avser de konventionellt beskattade fastighetsägarna. De schablonbeskattade ägarna kan däremot sätta av en del av hyresintäkterna skattefritt för att amortera lånen. Eftersom dessa ägare i regel har stora skattemässiga underskott är också avkastningen på de avsatta med-

len fria från skatt. De konventionellt beskattade fastighetsägare som inte fått göra avdrag för räntor som motsvarar räntelånen, bör därför medges avdragsrätt på annat sätt. En lämplig väg synes därvid vara att den del av räntorna som inte är direkt avdragsgill, i stället får läggas till anskaffningsvärdet och skrivas av genom årliga värdeminskningsavdrag. Därigenom kan dessa fastighetsägare bygga upp ett kapital av obeskattade medel för att amortera räntelånen. Avdragsrätten blir därmed inte beskuren utan endast fördelad i tiden på ett sätt som bättre harmonierar med räntelånesystemets konstruktion.

Denna särbehandling kräver att den långivande myndigheten rapporterar till den skattskyldige och till skattemyndigheterna vilket belopp som är direkt avdragsgillt resp. får hänföras till anskaffningsvärdet. Det kan här bli fråga om fiktiva beräkningar, eftersom avdragsbegränsningen bör gälla alla konventionellt beskattade fastighetsägare, oavsett om de antagit erbjudandet om räntelån eller inte. Redan i dag rapporteras räntebidragen. Den ökade rapporteringen torde därför inte medföra någon nämnvärd ökad arbetsbelastning.

Vi föreslår således att räntebidraget för de konventionellt beskattade fastighetsägarna fastställs med utgångspunkt i den procentsats som gäller för de allmännyttiga företagen med samma bidragsunderlag och räntor, dock med korrigerings för skillnader i fastighets- och garantiskatt. Vid taxeringen medges inte avdrag för sådana ränteutgifter som kunnat bestridas med räntelån. Detta gäller vare sig fastighetsägaren tar upp sådana lån eller inte. Dessa ränteutgifter får i stället läggas till byggnadens anskaffningsvärde, varigenom värdeminskningsavdragen ökar. Räntelån erbjuds på samma sätt som för de allmännyttiga företagen.

10.5.5 Avskrivningar

Reglerna

Från bruttointäkten av ett hyreshus får man göra avdrag för bl.a. värdeminskning av byggnad och byggnadsinventarier. Bestämmelserna

här om finns i 25 § kommunalskattelagen. De innebär i huvudsak följande.

Avdrag för värdeminskning av byggnader beräknas enligt avskrivningsplan till viss procent av byggnadens anskaffningsvärde. Det är i regel den verkliga anskaffningskostnaden som utgör avskrivningsunderlag. För s.k. onerösa och benefika fång finns det särskilda regler om hur man räknar fram avskrivningsunderlaget resp. fortsätter avskrivningarna. Utöver den särskilda anskaffningskostnaden inräknas bl.a. om- eller tillbyggnadskostnader, rivningskostnader och kostnader för reparationer och underhåll som har finansierats med statliga bostadslån.

För byggnader av sten, tegel, betong eller annat jämförligt material är värdeminskningssavdraget 1,5 % och för träbyggnader 1,75 %. Om särskilda omständigheter föreligger har man rätt till avdrag med högre procenttal.

På vissa byggnadsinventarier medges, om fastighetsägaren så önskar, högre värdeminskningssavdrag än på själva byggnaden. - Exempel på sådana inventarier är anordningar för värme, varmvatten och ventilation samt hissar. För dessa medges värdeminskningssavdrag med 5 %.

Om en byggnad används i en rörelse får man, utöver de vanliga värdeminskningssavdragen, göra s.k. primäravdrag med 2 % under ettvar av de fem första åren. Avdraget beräknas på kostnaderna för ny-, till- eller ombyggnader.

Bakgrund och aktuella utredningar

De nu gällande reglerna bygger i huvudsak på företagsskatteutredningens betänkande (SOU 1968:26) Ändrade avskrivningsregler (prop. 1969:100, BeU 45, rskr 233) och har tillämpats sedan 1970 års taxering. Dessförinnan uppgick värdeminskningssavdragen i regel till 0,6 % för stenhus och 1,0 % för trähus. De beräknades då på det taxerade byggnadsvärdet.

Realbeskattningsutredningen (SOU 1982:1) föreslog inte några ändringar beträffande själva värdeminskningssavdragen, men däremot såvitt avser avskrivningsunderlaget. Utredningen föreslog att detta underlag skulle räknas om med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen. (Ett liknande system tillämpas inom vinstdelningsskatten.) Detsamma skulle gälla för byggnadsinventarierna. Utredningen fann att de årliga kostnaderna för periodiskt underhåll kunde beräknas till 1 % av den reala anskaffningskostnaden. De nödvändiga amorteringarna för att ge utrymme för real värdeminskning och framtida ombyggnad beräknades till 1,4 % för hyreshusen. Den årliga reala ekonomiska förslitningen uppgick således till 2,4 % av den reala anskaffningskostnaden.

Underhållsfondsutredningen beräknade den årliga reala ekonomiska förslitningen till 2 - 2,5 % av den ursprungliga reala produktionskostnaden (SOU 1982:65). Det periodiska underhållet svarade för ca 1 % därav.

I den s.k. staketmetoden som 1980 års företagsskattekommitté fört fram (SOU 1984:70), föreslås bl.a. att rätten till primäravdrag utvidgas till att omfatta även hyreshus.

Sambandet mellan avskrivningar och omedelbara avdrag

En byggnad består i regel av en mängd olika delar med sinsemellan mycket olika livslängd. Själva grundkonstruktionen, dvs. byggnadsgrunden, golv, tak, väggar och andra bärande konstruktioner varar länge. Andra delar är mindre varaktiga, t.ex. inventarier, målning, tapetsering, fasad- och takbeklädning. Dessa delar måste ersättas någon eller några gånger under byggnadens användningstid.

Det är kostnaderna för att anskaffa själva byggnaden med dess såväl varaktiga som mindre varaktiga delar som skrivs av genom värdeminskningssavdrag. Kostnaderna för att återställa eller bibehålla byggnaden i dess ursprungliga skick utgör däremot direkt avdragsgilla kostnader för reparationer eller underhåll. Dit räknas

dock inte kostnader för att byta ut de varaktiga delarna. Man förutsätter nämligen att dessa delar normalt inte behöver bytas ut under byggnadens användningstid.

Reglerna medför exempelvis att den som köper en nyligen upprustad fastighet som inte behöver repareras, får ett högt avskrivningsunderlag men inga reparationsavdrag. Den som däremot köper en nedgången fastighet och därefter reparerar, får ett lågt avskrivningsunderlag men i stället reparationsavdrag.

Värdeminskningssavdragens procentsatser är beräknade efter en antagen ekonomisk livslängd på byggnaderna. Med nuvarande regler innebär dessa att ett stenhus beräknas ha en varaktighetstid på 67 år och ett trähus 57 år. Som jämförelse kan nämnas att en fabriksbyggnad i allmänhet skrivs av med 4 % per år, vilket - inkl. primäravdragen - motsvarar en varaktighetstid på 23 år. För olika slag av byggnader i rörelse varierar den beräknade livslängden från 18 till 60 år.

Som tidigare nämnts skall sådana kostnader för reparationer och underhåll som har finansierats med statliga bostadslån läggas till avskrivningsunderlaget i stället för att dras av direkt. Detta gäller även för de s.k. underhållslånen om räntebidrag har utgått. Den del av kostnaden som utgör bidragsunderlag skall då läggas till avskrivningsunderlaget. Därefter sker avskrivningarna efter gängse procentsatser. Detta innebär att samma åtgärders varaktighet bedöms olika i lånehänseende och i skattehänseende. Åtgärder med t.ex. 10-årig livslängd blir inte skattemässigt avskrivna förrän efter 67 år om de avser ett stenhus.

Överväganden

Avskrivningarna bör relateras till en byggnads såväl ekonomiska som fysiska förslitning. I vårt nuvarande skattesystem, som i huvudsak är nominalistiskt, är det mest naturligt att därvid utgå från anskaffningskostnaderna för byggnaden. I ett reallt system är det däremot logiskt att lägga återanskaffningskostnaderna till grund för avskrivningarna. Även det nuvarande systemet har dock

vissa reala inslag. Om en fastighet köps för ett högre pris än säljarens anskaffningskostnader utgör ju det högre priset köparens avskrivningsunderlag.

Det räntelånesystem som vi föreslår har vissa drag av ett realt system. Fastighetsägarna erbjuds att låna till en viss del av ränteutgifterna. Inflationsurholkningen på lånen motverkas därigenom delvis.

Räntelånesystemet är dock inte ett realt system annat än i den mycket begränsade omfattning som nämndes ovan. Vidare innebär våra förslag att fastighetsägarna erbjuds att låna till en del av räntan, de måste inte anta detta erbjudande. För fastighetsägare med räntelån kan utvecklingen av skulderna motivera särskilda bokföringsregler, se avsnitt 4.5.5. Denna utveckling kan däremot inte anses motivera att man generellt övergår till att lägga återanskaffningskostnaderna i stället för anskaffningskostnaderna till grund för avskrivningarna. Avskrivningarna bör därför även framgent i princip göras på anskaffningskostnaderna.

Den ekonomiska och fysiska förslitningen samverkar intimt med varandra. En byggnad som inte löpande underhålls, dvs. tillförs nytt kapital, har en betydligt kortare livslängd än vid det motsatta förhållandet. Därutöver kan den byggnadstekniska utvecklingen medföra en kortare fysisk livslängd för vissa delar, trots löpande underhåll på dessa.

Det finns inte någon automatisk följsamhet mellan fastighetslårens amorteringstider och fastighetens avskrivningstakt. Den totala amorteringstiden kan inte alltid förutses. Villkoren kan t.ex. ändras under lånets löptid. Vidare kan dessa villkor även vara beroende av andra faktorer än fastighetens beräknade livslängd, såsom låntagarens allmänna kreditvärdighet. Med ett räntelånesystem blir kopplingen mellan amorteringstid och avskrivningstakt ännu svagare.

Såväl realbeskattningsutredningen som underhållsfondsutredningen arbetade med reala system. Den ekonomiska förslitningstakt som

dessa utredningar kom fram till, avsåg förhållanden utan någon som helst inflation. Deras slutsatser beträffande avskrivningstider gör sig därför inte gällande under nuvarande förhållanden.

Vi har tidigare föreslagit att konventionellt beskattade fastighetsägare som kan få räntelån skall fördela ränteavdragen över en längre tid i stället för att dra av räntorna direkt. Så länge fastighetsägaren erbjuder ett räntelån för att bestrida ränteutgifter, får ett motsvarande belopp hänföras till anskaffningskostnaderna och skrivas av genom värdeminskningssavdrag. Under samma tid ökar således avskrivningsunderlaget och därmed även avdragen. Systemet medför att den totala avskrivningstiden förlängs i förhållande till dagens system. Man skulle därför kunna hävda att avskrivningstakten borde höjas. Mot detta kan man dock invända bl.a. att självkostnaderna i de allmännyttiga bostadsföretagen i endast ringa grad påverkas av avskrivningar. För de konventionellt beskattade fastighetsägarna blir däremot skatten i regel lägre om avskrivningarna är höga. Därigenom blir förhållandena mindre neutrala mellan de båda ägarkategorierna om värdeminskningssavdragen sätts högre.

Vi anser därför inte att dessa avdrag generellt bör höjas med anledning av den skattemässiga behandlingen av räntor inom räntelånesystemet. Vi har inte heller funnit anledning att föreslå kortare avskrivningstider med hänsyn till byggnadernas fysiska livslängd.

Däremot bör avskrivningarna för sådana underhållsåtgärder som finansierats med statliga lån eller där räntebidrag lämnats, motsvara åtgärdernas beräknade varaktighet. Underhållsåtgärder som skall föras till avskrivningsplan bör därför skrivas av med högre procentsats än det övriga avskrivningsunderlaget. Värdeminskningssavdragen bör för dessa fall uppgå till 10 % om stödet avser en s.k. 10-årsåtgärd och till 5 % om stödet avser en 20-årsåtgärd.

10.6 Jordbrukets bostäder

10.6.1 Inledning

I vårt delbetänkande diskuterade vi frågan om en schablonbeskattning av jordbrukets bostäder (SOU 1984:36, s. 413 ff.). Frågan är om man bör och kan applicera villaschablonen på jordbruksfastigheternas bostadsbyggnader.

Vi ansåg att det principiellt är riktigt att beskatta dessa bostäder på samma sätt som egnahem men att det förelåg tekniska svårigheter, främst att fördela de egentliga boendekostnaderna från kostnaderna för jordbruksdriften. Vi ville därför avvakta staketmetoden.

Det är inte många remissinstanser som har yttrat sig i denna fråga. Även bland dessa är meningarna delade.

10.6.2 Staketmetoden

I avsnitt 10.5.2 finns det en redogörelse för den föreslagna staketmetodens innebörd såvitt avser hyreshus. Till näringsverksamhet skall, enligt förslaget, även hänföras jordbruk och skogsbruk. Vad där sagts gäller således även jordbruksfastigheterna. Tanken är bl.a. att bostadsförmånsvärdet skall tas upp som intäkt av eget företag, dvs. som ett uttag ur näringsverksamheten. - Metoden innebär inte några ändrade villkor när det gäller att bedöma frågan om schablonbeskattning av bostäderna.

10.6.3 Fastighetstaxeringen

En fastighet skall taxeras som jordbruksfastighet om den används för jord- eller skogsbruk och som annan fastighet om den används för annat ändamål.

Vid 1981 års allmänna fastighetstaxering (AFT 81) tillämpades följande regler för gränsdragning mellan jordbruksfastighet och annan fastighet.

- 1 Obebyggd mark oavsett storlek som inte är avsedd för annat ändamål än jord- och skogsbruk taxeras som jordbruksfastighet. (Grustäcker taxeras exempelvis som annan fastighet).
- 2 Bebyggd mark med minst fem hektar åkermark, betesmark eller skogsmark taxeras som jordbruksfastighet.
- 3 Om bostadsbyggnad ligger på produktiv mark vars areal överstiger två hektar men inte uppgår till fem hektar taxeras byggnad med tomt för sig som annan fastighet och resten av marken för sig som jordbruksfastighet.
- 4 Småhus eller hyreshus med tomt som ligger i omedelbar anslutning till mark enligt 2 taxeras som jordbruksfastighet om byggnaden ägs av 2:s ägare och används som bostad av denne, arrendator eller deras arbetskraft. Även byggnad som ägs av arrendator kan i vissa fall taxeras som jordbruksfastighet.
- 5 Övriga fastigheter än 1 - 4 ovan taxeras som annan fastighet.

Vid värderingar av tomtmark har samma normer tillämpats som för bestämmande av markvärde för småhusenhet eller hyreshusenhet. Bostadsbyggnadsvärdet har bestämts enligt samma principer som för småhus- eller hyreshusenheterna.

10.6.4 Gällande regler

I vårt delbetänkande (SOU 1984:36, s. 413 - 415) redogörs för de regler som nu gäller för att beräkna bostadsförmånsvärdena. Vid 1986 års taxering tillämpas följande schablonmässiga beräkning.

Intäktsprocent	Taxerat bostadsbyggnadsvärde, kr.
10	0 - 100 000
6	100 000 - 200 000
3	200 000 -

Det kan i detta sammanhang påpekas att beskattning även sker av andra privata kostnader, såsom produktuttag, privat förbrukning av elström och privata telefonkostnader.

10.6.5 Överväganden och förslag

Man kan tänka sig två något skilda ansatser när det gäller att beskatta jordbrukets bostäder enligt den s.k. villaschablonen. Man kan antingen skilja ut de s.k. bostadsjordbruken i en större omfattning än vad som nu är fallet eller man kan generellt beräkna bostadsintäkten enligt villaschablonen.

När det gäller att avgränsa bostadsjordbruken från övriga jordbruksfastigheter har reglerna för fastighetstaxering avgörande betydelse. Reglerna innebär, starkt förenklat, att presumtionen för användningssättet har relaterats till storleken av den produktiva marken. Den nuvarande gränsdragningen och en alternativ sådan framgår nedan.

Produktiv mark, ha		Användning
Nuvarande gränser	Alternativa gränser	
- 2	- 5	Bostad
2 - 5	5 - 10	Blandad
5 -	10 -	Jordbruk

Man kan ifrågasätta det rimliga i de nuvarande reglerna. Det torde inte gå att bedriva någon effektiv jordbruksdrift på fastigheter med så liten areal som fem hektar. Detta påstående stöds starkt av strukturutredningens slutsatser om den lämpligaste företagsstrukturen inom lantbruket (SOU 1983:71).

Ett sätt att beskatta fler bostadsjordbruk enligt villaschablonen är att vidga de ovan angivna gränserna. En fastighet vars produktiva areal understiger fem hektar kan mer jämföras med ett egna hem än med ett jordbruk. Övervägande skäl talar därför för att gränsdragningen mellan de båda beskattningsnaturerna flyttas fram, förslagsvis i enlighet med de alternativa gränser som framfördes ovan. Vi anser oss dock inte nu böra lägga fram konkreta förslag till ändrade gränsdragningsregler vid fastighetstaxering. Lantbruksenheter skall, enligt nyligen fattade beslut (prop. 1984/85:222, SkU 1985/86:2, rskr 2, SFS 1985:820), bli föremål för ny allmän fastighetstaxering år 1992. I vart fall vid det tillfället bör höjda gränser tillämpas.

När det sedan gäller frågan att generellt beräkna bostadsintäkten enligt villaschablonen gör sig särskilda problem gällande.

För närvarande är reparations- och underhållskostnader avdragsgilla i sin helhet. Med en villaschablon för bostadsbyggnaderna skulle avdrag ej medges för sådana kostnader till den del de belöper på dessa byggnader. Motsvarande uppdelning måste även företas beträffande kostnader för förbättringar. Endast den del därav som avser driftbyggnader kan få läggas till avskrivningsunderlaget och skrivas av genom årliga värdeminskningsskavdrag. - De nämnda uppdelningarna har betydelse såväl vid den årliga inkomstbeskattningen som vid reavinstbeskattningen.

De kostnadsfördelningar som är nödvändiga vid en schablonbeskattning av bostäderna kan lätt komma att missbrukas. Det kan vara lockande att hänföra en alltför stor del av vidtagna reparationer till ekonomibygnaderna. Vidare ökar risken för s.k. svarta arbeten inom denna sektor. Kontrollbehovet från taxeringsmyndigheterna skulle därför öka. Med hänsyn till att det finns drygt 300 000

jordbruksfastigheter i riket kan det samlade kontrollbehovet bli avsevärt.

I praktiken finns det således stora möjligheter att fördela kostnader på ett för ägaren mest gynnsamt sätt. Det finns även andra möjligheter för denne att få avdrag för kostnader som inte är avdragsgilla i schablonmetoden. Detta är en följd av de möjligheter att "saxa" mellan de båda beskattningsmetoderna som står till buds. En lantbrukare får anses ha betydligt större möjligheter att "saxa" än en villaägare.

En villa och en bostad på ett jordbruk företer såväl likheter som olikheter. Båda tillgodoser ett bostadsbehov. Den sistnämnda är dock i regel belägen i omedelbar anslutning till driftstället. Detta kan innebära såväl fördelar som nackdelar för den enskilde lantbrukaren.

Sammantaget anser vi att olägenheterna med en schablonbeskattning av jordbrukets bostäder är så stora att de tar över det principiellt riktiga med en sådan beskattning. Mindre jordbruksfastigheter bör dock mer generellt hänföras till inkomstslaget annan fastighet, varvid i regel småhusen på dessa fastigheter kommer att beskattas enligt villaschablonen. Den nuvarande schabloniserade metoden att beräkna värdet på bostadsförmånen får anses uppfylla högt ställda krav på enkelhet och rättvisa. I stället för en schablonberäkning enligt villaschablonen bör man därför försöka gå vidare på en schabloniserad förmånsvärdeberäkning.

10.7 Reavinst på bostadsrätter m.m.

10.7.1 Inledning

I avsnitt 10.3.8 diskuterade vi de ändringar i småhusens reavinstbeskattning som skulle bli nödvändiga om man införde en rätt till avdrag för bl.a. reparationskostnader. Eftersom vi kommit fram till att en sådan avdragsrätt inte bör införas, föreslår vi inte heller några följdändringar i reavinstbeskattningen. I våra

direktiv sägs dock att vi även i andra hänseenden är oförhindrade att pröva reavinstreglernas närmare utformning mot bakgrund av utformningen av den årliga beskattningen.

Inga av de av oss föreslagna ändringarna i den löpande bostadsbeskattningen kräver i sig att reavinstbeskattningen ändras. Inte heller i övrigt är förhållandena sådana att vi, inom den tid som står till vårt förfogande, anser att vi bör företa en genomgripande översyn av reavinstbeskattningen. Om en sådan översyn anses erforderlig bör den i stället företas i annat sammanhang.

Vi har dock funnit anledning att se över reavinstbeskattningen i ett avseende, nämligen för bostadsrätterna. Motivet härför är de nya regler härom som har beslutats under vår utredningstid. Hur ställer sig dessa regler gentemot de bostadspolitiska målen? I olika sammanhang har krav rests om att reavinstbeskattningen skall vara lika för egnahemmen och bostadsrätterna. Diskussionerna har främst avsett frågorna om inflationsskydd och uppskovsmöjligheter. Sedan vi inhämtat att en utredning av den sistnämnda frågan påbörjats inom finansdepartementet, se svar i riksdagen på fråga 1985/86:60 avgivet den 17 oktober 1985, har vi ansett oss kunna begränsa vår översyn till enbart frågan om den egentliga reavinstbeskattningen.

10.7.2 Bakgrund

För att göra det möjligt att förstå de problem som är förknippade med bostadsrätternas reavinstbeskattning lämnas först en kort redogörelse för det utredningsarbete som på senare tid har gjorts i denna fråga.

Realisationsvinstkommittén diskuterade i sitt betänkande (SOU 1975:53) Beskattning av realisationsvinster, om bostadsrätter borde reavinstbeskattas på samma sätt som fastigheter eller som aktier. Det fanns, enligt kommittén, goda skäl för båda synsätten, men man förordade slutligen att beskattningen borde utformas med aktiereglerna som förebild. För att förebygga inläs-

ningseffekter och för att få rättvisa gentemot fastighetsreglerna, föreslog man dock en lindrigare beskattning av bostadsrätternas reavinst än aktiernas. Vid innehav över två år borde 30 % av vinsten vara skattepliktig. Vinsten beräknades i princip som försäljningspris minus inköpspris minus förbättringskostnader. Det var således en nominell vinst som räknades fram. Vidare föreslog man ett fast avdrag på 3 000 kr/år om man hade bott i lägenheten. - Förslaget ledde inte till någon lagstiftning.

Kapitalvinstkommittén diskuterade olika metoder för en evig beskattning i sitt betänkande (Ds B 1982:6) Reavinst på bostadsrätter. Kommittén utarbetade tre olika metoder, nämligen

- den fullständiga fastighetsmetoden,
- den förenklade fastighetsmetoden och
- aktiemetoden.

I de båda fastighetsmetoderna tog man hänsyn till inflationen genom en indexuppräknig. För att få fram ett korrekt värde att räkna upp tillgrepp man s.k. genomsyn. Beträffande skulderna såg man därvid igenom föreningen och behandlade bostadsrättshavaren som om han själv var låntagare. Genomsynen var mest komplett i den fullständiga fastighetsmetoden. - Kommittén förordade för sin del den förenklade fastighetsmetoden. Vidare redovisade kommittén hur de nya reglerna kunde samordnas med uppskovsreglerna.

Såväl departementschefen (prop. 1983/84:67) som riksdagen (SkU 13, rskr 101) ansåg att aktiemetoden skulle tillämpas. Fastighetsmetoderna blev alltför krångliga. Frågan om uppskov för bostadsrätterna besvarades nekande.

1983 års bostadsrättskommitté föreslår i sitt betänkande (SOU 1985:6) Förköp av bostadsrätt m.m. att bostadsrättsföreningar - i förekommande fall efter begäran av kommunen - i sina stadgar skall kunna ta in ett förköpsförbehåll till förmån för antingen föreningen, en bostadskooperativ organisation som föreningen är ansluten till eller den kommun inom vilken bostadsrättsfastigheten är belägen. Förslaget motiveras främst på grund av de höga överlåtelsepriserna på bostadsrättslägenheter i centrala lägen

vilka medför, enligt kommittén, att många bostadsrättshavare gör en omotiverad vinst på sitt innehav.

Slutligen skall här nämnas kommittén för reavinstuppskov, som i sitt slutbetänkande (SOU 1985:38-39) Reavinstuppskov - Fastigheter föreslår att uppskovssystemet skall behållas för egnahem, bl.a. vid bostadsbyte. Kommitténs förslag har även beskrivits i avsnitt 10.2.2. Kommittén skulle, enligt tilläggsdirektiv, inte pröva frågan om uppskov för bostadsrätter.

10.7.3 Reglerna före år 1984

En bostadsrätt i ett äkta bostadsföretag* behandlades som lös egendom. En eventuell reavinst var skattefri om bostadsrätten såldes mer än fem år från förvärvet. Vid försäljningar dessförinnan var en viss andel av den nominella vinsten skattepliktig. Hur stor denna andel var, beräknades efter en fallande skala beroende av innehavstidens längd.

Reavinst på andelar och aktier i oäkta bostadsföretag omfattas inte av de nya reglerna. Såväl nu som tidigare beskattas dessa enligt de regler som gäller för aktier. Dessa innebär att hela den nominella vinsten är skattepliktig om innehavstiden är mindre än två år. Därefter är 40 % av vinsten skattepliktig.

10.7.4 De nya reglerna

De nya reglerna innebär att reavinsten vid avyttring av bostadsrätter skall tas upp till beskattning enligt följande skala.

* Angående vad som avses med ett äkta och ett oäkta bostadsföretag, se avsnitt 10.4.1.

Innehavstid, år	Skattepliktig andel av vinsten, %
0 - 2	100
2 - 3	75
3 - 4	50
4 eller mera	25

Särskilda övergångsbestämmelser gällde för vissa avyttringar under åren 1984 och 1985.

Den skattepliktiga reavinsten räknas fram på följande sätt.

Försäljningspris

- försäljningskostnader
- fondbehållning vid avyttringen
- ingångsvärdet
- förbättringskostnader
- kapitaltillskott

Vinst/Förlust

I försäljningspriset ingår eventuell särskild ersättning för sådana föremål som överlåts tillsammans med bostadsrätten och som skulle ha ansetts höra till byggnaden om det varit fråga om fast egendom. Hit räknas t.ex. markiser, spis och tvättmaskin.

Om säljaren har fått särskild ersättning vid försäljningen för andel i en inre reparationsfond eller liknande fond avräknas denna ersättning från försäljningspriset. Om han inte har fått någon sådan särskild ersättning skall han i stället dra av ett belopp som motsvarar fondmedlen.

Har bostadsrätten förvärvats genom upplåtelse är ingångsvärdet den grundavgift och de eventuella upplåtelse- och inträdesavgifter som erlades vid förvärvet. Om grundavgiften har satts ned reduceras ingångsvärdet. Har bostadsrätten köpts är det köpeskil-

lingen och eventuell inträdesavgift som är ingångsvärdet. Eventuella omkostnader i samband med förvärvet räknas också in i ingångsvärdet.

Har bostadsrätten förvärvats före år 1974 skall den anses förvärvad den 1 januari 1974. Då får ingångsvärdet beräknas schablonmässigt till 150 % av bostadsrättens andel av bostadsföretagets behållna förmögenhet nämnda dag.

Avdrag medges också för förbättringskostnader och kostnader för s.k. värdehöjande reparationer. Kostnaderna måste ha uppgått till minst 2 000 kr. för ett visst år för att bli avdragsgilla. Om man har fått avdrag för samma kostnader vid den löpande beskattningen får man inte göra avdrag ännu en gång. Detta kan bli aktuellt om lägenheten har hyrts ut eller använts som rörelselokal.

Kapitaltillskott som har lämnats till föreningen under innehavstiden är avdragsgilla om de har varit avsedda att användas för amortering av lån eller för finansiering av förbättringsarbeten på fastigheten. Dessa tillskott skall alltid anses ha uppgått till minst 1 000 kr/år.

Man kan inte få uppskov med beskattning av reavinst på bostadsrätt.

10.7.5 De nya reglerna och marknaden

I en expertrapport till 1978 års bostadsrättskommitté (Ds B 1981:2) konstateras att i genomsnitt 10 % av bostadsrätterna bytte ägare varje år under 1970-talet. De lokala variationerna var dock stora. I stort sett gällde att ju lägre priserna var desto högre var omsättningen. Det fanns dock undantag även från denna regel.

Även under den tidsperiod som studerades i expertrapporten hade reavinstreglerna en viss men begränsad inlåsningsseffekt. Om inne-

havet understeg fem år var viss del av vinsten skattepliktig. Därefter var däremot vinsten helt skattefri.

En evig reavinstbeskattning av bostadsrätter har diskuterats under lång tid. Såväl säljare som köpare av bostadsrätter torde därför ha räknat med att en sådan beskattning var nära förestående. De nya reglerna torde därför ha påverkat marknaden redan innan de började tillämpas. För försäljningar av långtidsbostadsrätter, dvs. med en innehavstid om fem år eller mer, gällde särskilda övergångsregler för åren 1984 och 1985. Då var endast 5 resp. 15 % av vinsten skattepliktig. Även om de nya reglerna kan antas ha en viss inlåsnings effekt bör därför övergångsreglerna i stället ha ökat omsättningen.

För att försöka få ett grepp om hur de nya reglerna har påverkat och kommer att påverka marknaden har vi haft kontakter med HSB, Riksbyggen och Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC). Det har därvid bl.a. framkommit att det inte finns någon heltäckande statistik över den senare tidens omsättning eller prisutveckling. Av statistik inom HSB-beståndet framgår dock att omsättningen ökat något under åren 1983 och 1984 jämfört med de två föregående åren. Antalet överlåtelser ökade mest under de senaste årens sista kvartal. De övriga organisationerna tror inte att det har skett några större förändringar av antalet försäljningar. De förutsätter dock att omsättningen ökar under övergångstiden. I övrigt påpekas svårigheterna att relatera eventuella pris- och omsättningsförändringar till de nya reavinstreglerna.

Eftersom de nya reglerna ännu inte har börjat tillämpas fullt ut är det synnerligen vanskligt att bedöma dessa reglers marknadseffekter. Som all annan reavinstbeskattning kan de naturligtvis ha en återhållande effekt på omsättningen. Det torde dock ytterst vare en fråga om tillgång och efterfrågan resp. övriga kostnader och kvaliteter hos de skilda upplåtelseformerna som på lång sikt bestämmer marknadsförutsättningarna.

10.7.6 Egnahemmens reavinstregler

Den skattepliktiga reavinsten för egnahem räknas fram på följande sätt.

Försäljningspris

- försäljningskostnader
 - ingångsvärde (indexuppräknas)
 - förbättringskostnader (indexuppräknas)
 - fasta tillägg (3 000 kr-avdraget)
 - + värdeminskningssavdrag (indexuppräknas)
 - + uppskovsbelopp (indexuppräknas)
-

Vinst

Det är i regel köpeskillingen inkl. kostnader för förvärvet som utgör fastighetens ingångsvärde. För fastigheter som man har innehaft under lång tid eller som man har ärvt finns det särskilda alternativregler.

Avdrag för förbättringskostnader får göras för de år då dessa kostnader har uppgått till minst 3 000 kr. Hit räknas också kostnader för s.k. värdehöjande reparationer. Överstiger kostnaderna 3 000 kr. får man avdrag med hela beloppet.

Om den sålda fastigheten har innehafts under något av åren 1952-1980, och om det under denna tid samt vid försäljningen har funnits en bostadsbyggnad på fastigheten, medges avdrag med 3 000 kr. för varje påbörjat år som bostadsbyggnaden har funnits på fastigheten.

Om man tidigare har sålt en fastighet och då fått uppskov med reavinstbeskattningen skall uppskovsbeloppet läggas till när man beräknar ersättningsfastighetens reavinst.

En egnahemsägare får räkna om ingångsvärdet och de avdragsgilla förbättringskostnaderna med hänsyn till inflationen. För sådana försäljningar som görs efter år 1980 har dock inflationskompensa-

tionen begränsats. Uppräkning får numera ske först från fjärde året efter förvärvet resp. förbättringen.

10.7.7 En jämförelse mellan bostadsrätter och egnahem

Reglerna

Som framgått av föregående avsnitt är reglerna för reavinstbeskattningen något olika utformade för bostadsrätter resp. egnahem. Skillnaderna kan sammanfattas enligt följande.

Efter fyra år kompenseras egnahemsägaren för inflationen. Hela vinsten är dock skattepliktig, oberoende av innehavstiden. Bostadsrättshavaren får inte någon inflationskompensation. I stället reduceras den skattepliktiga vinsten efter två år. Efter fyra år är 25 % av vinsten skattepliktig.

För åren 1952-1980 får egnahemsägaren göra ett s.k. 3 000-kronorsavdrag. Därefter får man däremot inte något sådant avdrag. Bostadsrättshavaren får ett schabloniserat avdrag för kapitaltillskott med 1 000 kr/år.

Egnahemsägaren får dra av kostnader för förbättringar och värdehöjande reparationer om dessa uppgått till minst 3 000 kr. under året. Motsvarande gränsbelopp för bostadsrättshavare är 2 000 kr.

Egnahemsägarens reavinst beskattas kommunalt i den kommun där fastigheten är belägen, bostadsrättshavarens i dennes hemkommun.

Egnahemsägaren kan få uppskov med beskattningen under vissa förutsättningar. Bostadsrättshavaren saknar denna möjlighet.

Det finns även andra skillnader. Dessa är dock främst tekniskt betingade.

Den skattepliktiga vinsten

Vad som framför allt skiljer de båda upplåtelseformerna åt när det gäller reavinstbeskattningen är ju hur inflationen hanteras. För fastigheterna är beskattningen real i så måtto att anskaffningskostnaderna räknas om med hänsyn till inflationen. Numera måste man vänta fyra år innan omräkningen får börja. Man kompenseras således inte för de fyra första årens inflation. Om värdet på fastigheten ökar lika mycket som inflationen blir alltså de fyra första årens inflation också den skattepliktiga reavinsten. Om värdet på fastigheten ökar något mindre än inflationen blir det efter några års innehav, utöver de första fyra åren, i regel inte någon skattepliktig vinst. Omvänt gäller också att om husets värde ökar mer än inflationen blir den skattepliktiga vinsten allt högre. Den stora fördelen med inflationskompensationen, sett ur ägarens synvinkel, är att omräkningen inte tar hänsyn till hur anskaffningen har finansierats. Man kan ha sparat eller lånat hela beloppet. Oavsett vilket, görs omräkningen på detta belopp. Det räcker därför oftast med en ganska måttlig prisökning för att det kapital som man själv har satsat i huset inte skall bli reavinstbeskattat.

För bostadsrätterna har man i stället valt en nominell metod men reducerat den skattepliktiga andelen av vinsten. En nackdel för bostadsrättshavaren är således att om en försäljning går med vinst, nominellt sett, är alltid en viss andel därav skattepliktig. En fördel är att det finns en gräns för hur stor denna andel blir, nämligen 25 % (efter fyra års innehav). Det sistnämnda är en fördel gentemot egnahemsägaren särskilt när priset ökar snabbare än inflationen.

Skillnaderna kan belysas med hjälp av några figurer. I de följande exemplen jämförs hur stor andel av försäljningspriset som är skattepliktig reavinst för äganderätt resp. bostadsrätt. Det ingår inte några förbättringskostnader i exemplen. För bostadsrätten har kapitaltillskotten antagits till schablonbeloppet 1 000 kr/år.

I fig. 10.1 jämförs reavinsterna vid 5 % inflation och prisökning.

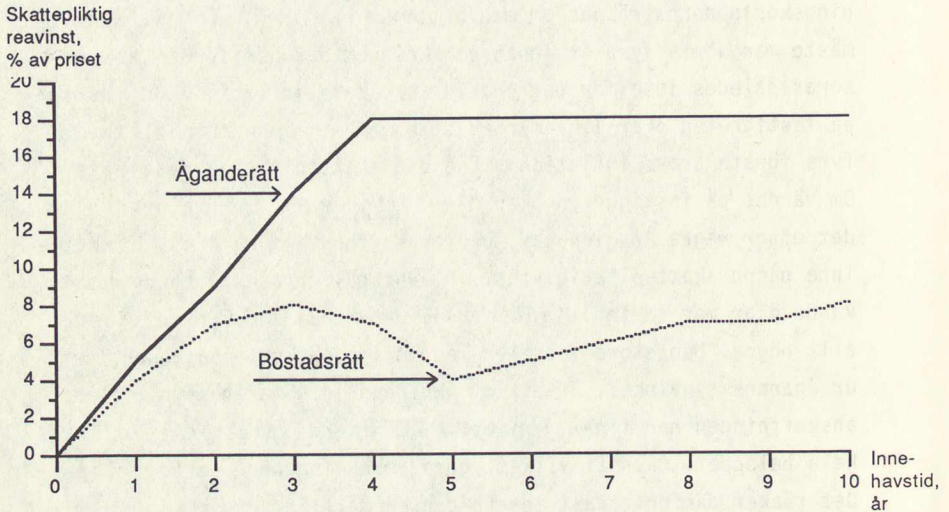


Fig. 10.1 Den skattepliktiga reavinstens andel av försäljningspriset för bostadsrätt och äganderätt. Prisökning och inflation 5 %.

För äganderättens del kommer, under de angivna förutsättningarna, högst 18 % av försäljningspriset att vara skattepliktig reavinst. För bostadsrättens del är denna andel lägre under den redovisade tidsperioden. De båda kurvorna kommer att skära varandra efter 30 år.

Så länge priserna på de båda objekten ökar i takt med inflationen är det mer fördelaktigt med en bostadsrätt än en äganderätt, i vart fall vid korta innehav. Om exempelvis prisökningen och inflationen är dubbelt så hög som i fig. 10.1, dvs. 10 %, är 32 % av äganderättens pris skattepliktigt efter de fyra åren. För bostadsrättens del kan andelen inte bli högre än 25 %.

Om däremot priserna ökar långsammare än inflationen är egna-
hemsreglerna mer fördelaktiga. I fig. 10.2 antas priserna öka med
5 % medan inflationen antagits till 10 %.

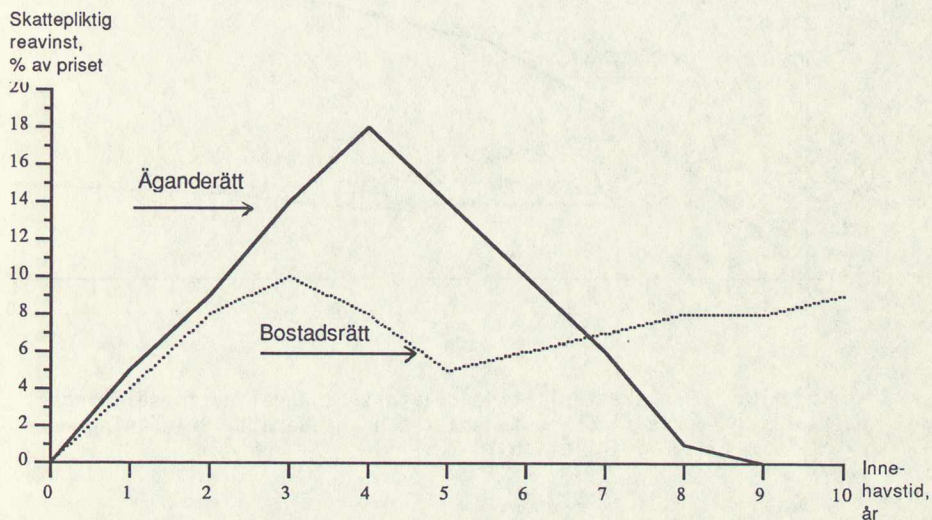


Fig 10.2 Den skattepliktiga reavinstens andel av försäljnings-
priset för bostadsrätt och äganderätt. Prisökning 5 %,
inflation 10 %.

Eftersom äganderättens indexuppräkning är högre än prisökningen, uppstår det inte någon skattepliktig reavinst efter åtta års innehav. För bostadsrätten däremot är ca 10 % av priset skattepliktigt efter tio år. Realt sett har man då gjort en förlust.

Vid det motsatta förhållandet - att priset ökar mer än inflationen - blir också relationerna mellan de båda upplåtelseformerna omvända. I fig. 10.3 antas prisökningen till 20 % men inflationen fortfarande till 10 %.

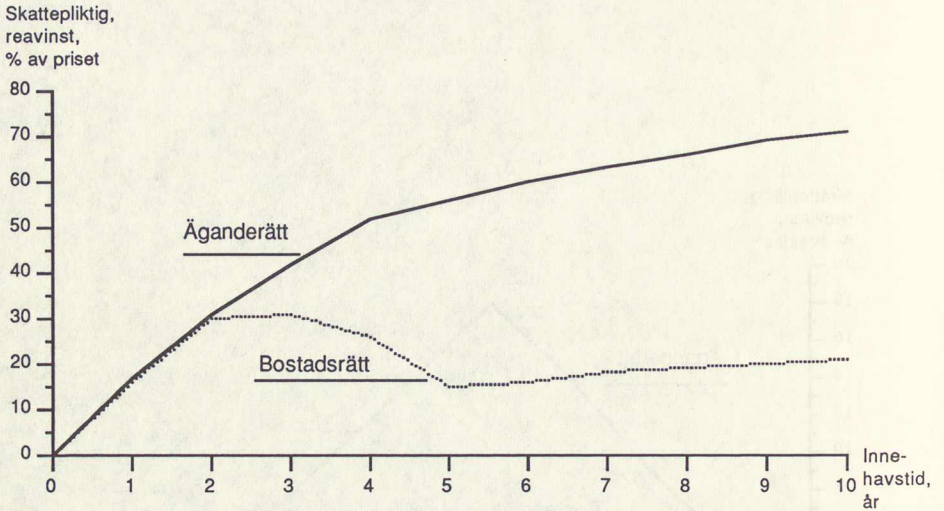


Fig. 10.3 Den skattepliktiga reavinstens andel av försäljningspriset för bostadsrätt och äganderätt. Prisökning 20 %, inflation 10 %.

Lägg märke till att skalan har ändrats på den lodräta axeln! Vid en sådan "gynnsam" prisutveckling skulle ca 70 % av äganderättens och 20 % av bostadsrättens försäljningspris vara skattepliktigt efter tio år. Bostadsrätten når sitt tak (25 %) efter 15 år. Vid samma tid är drygt 90 % av äganderättens pris skattepliktigt.

10.7.8 Vad händer om man har samma regler?

Ur rättvisesynpunkter kan det naturligtvis te sig önskvärt med samma skatteregler vid likartade ekonomiska transaktioner. Säljer man sin bostad bör reavinsten beräknas på samma sätt, oavsett om man ägde bostaden eller om man innehade den med bostadsrätt. Skattesystemet borde då också bli enklare och mer överskådligt. Det är därför naturligt att ställa frågan vad som händer om man applicerar egnahemsreglerna på bostadsrätterna.

Som nämnts ovan tog kapitalvinstkommittén fram två metoder som var snarlika egnahemsreglerna. De blev komplicerade eftersom man ansåg sig vara tvungen att ta hänsyn till förändringarna i föreningens ekonomi under innehavstiden, den s.k. genomsynen, se Ds B 1982:6 (s. 53 ff). Denna genomsyn medförde att metoderna ansågs alltför komplicerade, även om resultatet blev mest rättvist. Det är därför värt att pröva en fastighetsmetod utan genomsyn för bostadsrätterna.

Vid en sådan metod skulle försäljningspriset kunna beräknas på sätt som nu sker. Härifrån skulle avdrag medges för försäljningskostnader, ingångsvärde och förbättringskostnader. De två sistnämnda skulle få räknas om med samma index som gäller för fastigheter och med samma senareläggning. Med ingångsvärde avses då grundavgift resp. köpeskilling.

Vi kan jämföra hur den lika reavinstbeskattningen slår för tre olika men likvärdiga objekt. Antag att tre identiska villor, A, B och C, alla har ett marknadsvärde på 600 000 kr. A-villan köps med äganderätt för detta belopp. B- och C-villorna ägs av två skilda bostadsrättsföreningar. För B-villan finns det en skuld hos föreningen på 480 000 kr. Den som köper bostadsrätten B betalar således 120 000 kr. i insats. Skulden för C-villan hos föreningen uppgår till 120 000 kr., varför den egna insatsen blir 480 000 kr.

Om vi antar en inflation och prisökning på 5 % kan villornas marknadsvärden beräknas uppgå till 900 000 kr. efter tio år. A-villan säljs för detta belopp. B- och C-villornas skulder hos föreningarna antas vara oförändrade (någon amortering antas inte ha skett). Försäljningspriset för B-villan skulle därför bli $(900\ 000 - 480\ 000 =)$ 420 000 kr. och för C-villan $(900\ 000 - 120\ 000 =)$ 780 000 kr.

Om man därefter antar att ingångsvärdet (inköpspriset) får räknas om med hänsyn till inflationen fr.o.m. det femte året får vi följande reavinstberäkning.

	A-villan	B-villan	C-villan
Försäljningspris	900 000	420 000	780 000
Inköpspris	600 000	120 000	480 000
Nominell vinst	300 000	300 000	300 000
Indexuppräknat ingångsvärde	804 000	161 000	643 000
Skattepliktig reavinst	96 000	259 000	137 000

Trots att den nominella vinsten är exakt lika stor för de tre objekten blir således den skattepliktiga reavinsten mer än 2 1/2 gånger så stor för bostadsrätten B som för äganderätten A. Det skiljer vidare 120 000 kr. mellan de båda bostadsrätterna. Resultatet visar på betydelsen av den genomsyn som kapitalvinstkommittén förordade.

Om man i stället använde de nu gällande bostadsrättsreglerna även på egnahemmen skulle den skattepliktiga reavinsten för samtliga de tre villorna uppgå till 72 500 kr.

10.7.9 Överväganden

Krav på en reavinstbeskattning

Man kan ställa olika krav på en reavinstbeskattning. Den skall medverka till att förhindra en olämplig förmögenhetsomfördelning. Värdestegringar som är möjliga genom samhällets insatser skall inte (enbart) komma de enskilda till del. "Spekulation" inom bostadssektorn bör förhindras. Från dessa utgångspunkter bör en reavinstbeskattning vara tämligen "hård". Å andra sidan bör en sådan beskattning inte hindra rörligheten på bostadsmarknaden och inte beskatta sådan värdestegring som är en följd av inflationen eller av ägarens speciella omvårdnad av bostaden. Från dessa utgångspunkter bör reavinstbeskattningen vara tämligen "mild".

I enlighet med skatteförmågeprincipen bör vidare reavinstbeskattningen ta sikte på den ökning av den ekonomiska bärkraften som blir en följd av realisationen. Från systematiska utgångspunkter bör beskattningen vara enkel.

Det säger sig självt att alla dessa krav är sinsemellan oförenliga. Det går inte att på ett enkelt sätt, som dessutom befrämjar rörligheten, beskatta endast reala värdestegringar i takt med att värdeökningen realiserar.

Reavinstbeskattningen av egna hem har främst tagit sikte på "oförtjänt" värdestegring. Den normala värdestegringen har däremot i princip undantagits. Rörligheten har främjats dels genom själva vinstreglernas utformning, dels genom uppskovssystemet. En viss inlåsnings effekt har de fyra år under vilka indexuppräknings inte får ske. - Bostadspolitiska krav kan sägas ha styrt reglernas utformning.

När det gäller bostadsrätterna är de bostadspolitiska avvägningarna inte så uttalade som för egna hemmen. Realisationsvinstkommittén ansåg inte att samma markpolitiska skäl kunde åberopas som för egna hemmen. De bostadspolitiska synpunkterna motiverade i stället en något lindrigare reavinstbeskattning än den som gällde för aktier. Kapitalvinstkommittén ansåg däremot att rättviseskäl talade för ett system som liknade egna hemmens. De nu gällande reglerna kan sägas knyta an till realisationsvinstkommitténs synsätt. Förenklingsaspekterna har också tillmätts en avgörande betydelse. I likhet med reglerna för egna hemmen har bostadsrättsreglerna en viss inlåsnings effekt på marknaden. Innehavstiden bör överstiga fyra år för att den skattepliktiga reavinsten skall minimeras.

Likställdhet och rättvisa

Man kan fråga sig om det är rättvist att likställa de båda upplåtelseformerna äganderätt och bostadsrätt i reavinsthänseende.

Av de tidigare avsnitten har det framgått att det i vart fall är tekniskt svårt.

Bostadsrättshavare äger inte sin lägenhet. Han har i stället en evig nyttjanderätt till lägenheten. En konsekvens härav är bl.a. att han inte själv behöver finansiera lägenhetens hela produktionskostnad. Bostadsrättshavaren står därför i allmänhet inte heller risken för hela det kapital som har nedlagts i bostaden. I stället riskerar han endast insatsen, grundavgiften eller köpeskillingen. Vid en vikande efterfrågan kan han avsäga sig bostadsrätten. Han förlorar då visserligen insatsen, men blir fri från sina förpliktelser som föreningsmedlem. Finansieringsbehovet och risktagandet är alltså mer indirekt, spritt på föreningskollektivet, än vad som är fallet för egnahemsägaren.

Om bostadsrättsföreningen säljer fastigheten, till medlemmar eller utomstående, tillämpas de reavinstregler som gäller för fastigheter. Då medges sedvanlig indexuppräkning av ingångsvärdet. Föreningen är skattepliktig för eventuell reavinst. Ägaren, dvs. föreningen, får således tillämpa en vinstberäkning där hänsyn tas till inflationen. Denna rätt tillkommer alltså indirekt de personer som är medlemmar i föreningen vid försäljningstillfället.

En bostadsrättsförening kan undantagsvis ha ganska stora kapitalinkomster. Föreningen är skattepliktig för dessa inkomster. Skattesatsen, 52 %, är ibland lägre än medlemmarnas marginalskattesats. Det kan därför vara fördelaktigt att använda kapitalinkomsterna för att hålla nere årsavgifterna i stället för att överföra kapitalet till medlemmarna. Den form av utdelning som består i låga boendekostnader är ju inte skattepliktig hos medlemmarna.

Det finns alltså stora skillnader mellan äganderätten och bostadsrätten. Man får dock inte glömma att det även finns stora likheter. Båda formerna tillfredsställer ett bostadsbehov. Båda har ett värde på den fria marknaden och kan omsättas fritt.

Förslag

När man diskuterar reavinstbeskattnings utformning måste man beakta såväl skillnaderna som likheterna mellan de båda upplåtelseformerna äganderätt och bostadsrätt. Med nuvarande reavinstbeskattning är egnahemsreglerna mer fördelaktiga i vissa situationer, främst när priserna ökar långsammare än inflationen. Å andra sidan är de mer oförmånliga när förhållandet är det omvända, dvs. att priserna ökar snabbare än inflationen.

Det hade varit önskvärt med en reavinstbeskattning som endast tar sikte på det egna kapitalets reala värdeökning. Den del av det egna kapitalets värdeökning som härrör från inflationen borde i princip undantas från reavinstbeskattning. En sådan beskattning utgår dock från att man under hela innehavstiden känner till storleken på det egna kapitalet. Med sådana kunskaper skulle man därefter kunna inflationsskydda detta kapital men reavinstbeskatta resterande värdeökning. De lån som använts för bostadsanskaffningen skulle således inte omfattas av inflationsskyddet. Teoretiskt vore det säkerligen möjligt att utröna storleken på och utvecklingen av dessa lån. I praktiken låter det sig däremot inte göras. Det kan bli fråga om att inhämta ett gigantiskt antal uppgifter om kapitalets förändringar under innehavstiden. Vidare kan man aldrig helt säkert utreda vad kapitalet verkligen har använts till eller om det är eget eller lånat kapital.

De nämnda svårigheterna motiverar schabloner. Liknande överväganden gjordes i samband med senareläggningen av villornas indexuppräknning. Eftersom uppräknningen omfattar såväl eget som lånat kapital och eftersom en villa i regel är belånad fanns det skäl att inskränka inflationsskyddet. Inskränkningen sattes schablonmässigt till fyra års utebliven omräkning. Därvid tog man också hänsyn till att fastigheterna normalt är högt belånade i början av ett innehav samt att lånebelastningen därefter successivt sjunker och att andelen eget kapital alltså ökar med tiden.

Av jämförelsen i avsnitt 10.7.8 framgår bl.a. att den skattepliktiga vinstens storlek kan variera avsevärt om man tillämpar egna-

hemsreglerna även på bostadsrätter trots att den nominella vinsten är lika stor. Om man utgick från att köpet helt finansierades med eget kapital vore det principiellt helt riktigt med en sådan beskattning. Det är ju då fråga om att beskatta avkastningen på det egna kapitalet. För A-villan ökade det egna kapitalet 1/2 gång medan motsvarande ökning för B-villan var 2 1/2 gånger.

Om man inflationsskyddar i en bostadsrätts reavinstberäkning utan genomsyn blir beskattningen beroende av hur bostadsrätten finansierats. En hög belåning ger ett högt ingångsvärde som får räknas upp helt eller delvis. Även egnahemmens reavinstregler medför dock olika beskattningsresultat beroende av hur köpet finansierats. Med hög belåning kan det egna kapitalet öka mycket utan att ökningen reavinstbeskattas. Med ett högt eget kapital kan även en real förlust medföra reavinstbeskattning.

I det stora flertalet fall finansieras köp av egnahem med såväl lånat som eget kapital. Låneandelen är i regel större vid höga priser än vid låga priser. Ofta torde förvärv av en bostadsrätt betalas kontant. Även där torde det dock vara vanligt med en stor lånefinansiering, särskilt vid höga priser. Allt eftersom inflationen minskar det reala värdet av skulderna i äldre bostadsrättsföreningar, kan man vänta sig att det i framtiden blir allt vanligare med höga överlåtelsepriser som till en del lånefinansieras.

För båda upplåtelseformerna gäller att det är själva köpeskillingen som köparen står risken för, oavsett om han har sparat ihop hela beloppet eller om han har lånat hela beloppet. Det finns därför fog för att anse att detta belopp bör ligga till grund för ett eventuellt inflationsskydd i reavinstbeskattningen. Det är då helt enkelt fråga om att skydda en enskild investering.

Om man inför ett inflationsskydd i bostadsrätternas reavinstbeskattning gäller samma motiv för inskränkning av detta skydd som anfördes till stöd för senareläggning av egnahemmens inflationsskydd. Skyddet omfattar såväl lånat som eget kapital. Låneandelen

kan antas vara högre i början av innehavstiden för att därefter successivt avta.

En reavinstbeskattning av bostadsrätter med inflations skydd men utan genomsyn kan utgöra ett incitament till s.k. fördelade lån. Om bostadsrättshavaren själv står för lånen blir ju köpeskillingen - och därmed ingångsvärdet - högre än om föreningen står för lånen. En sådan uppdelning innebär dock inte endast fördelar för bostadsrättshavarna. Föreningens räntekostnader minskar i motsvarande mån varefter risken är större att föreningen redovisar en beskattningsbar inkomst. Föreningens skatt skall betalas av de enskilda bostadsrättshavarna. En eventuell lägre reavinstbeskattning motverkas således av ett eventuellt högre skatteuttag under innehavstiden.

Det är viktigt med enkla skatteregler. Det är också viktigt att beskattningen upplevs som rättvis. Millimeterrättvisa kräver oftast komplicerade regler. Den av kapitalvinstkommittén förordade genomsynen leder i regel till ett rättvist beskattningsresultat vid en strikt ekonomisk jämförelse mellan äganderätt och bostadsrätt. Genomsynen gör dock metoderna alltför komplicerade.

En möjlighet att uppnå större rättvisa i reavinsthänseende mellan de båda upplåtelseformerna vore naturligtvis att tillämpa en nominell vinstberäkning för dem båda. Med hänsyn till den kritik som har riktats mot den nominella metoden har vi dock ansett att vi inte allvarligt bör överväga ett sådant förslag.

Mot bakgrund av likheterna mellan de skilda upplåtelseformerna och med hänsyn till rättvisekraven anser vi att övervägande skäl talar för ett inflations skydd vid bostadsrätternas reavinstbeskattning. Detta skydd bör utformas på samma sätt som nu gäller för egnahemmen. Utgångspunkten för inflations skyddet bör vara den investering som den boende gör vid förvärvet av bostaden, det ekonomiska ansvar han då ikläder sig. Vi föreslår därför att bostadsrättens ingångsvärde, beräknat på samma sätt som nu gäller,

får indexomräknas med samma omräkningstal och med samma senareläggning som fastigheter.

Vårt förslag innebär således att vinstberäkningen görs på enahanda sätt för egnahemmen och bostadsrätterna. Härigenom blir reala värdeökningar beskattade i större utsträckning än i dag men reala förluster i mindre omfattning.

10.7.10 Övergångsfrågor

De nuvarande reglerna tillämpas fullt ut först för sådana avyttringar som sker under år 1986. För åren 1984 och 1985 gällde särskilda övergångsbestämmelser. Enligt dessa skulle 5 % av vinsten vid avyttring år 1984 och 15 % år 1985 tas upp som skattepliktig reavinst, allt under förutsättning att man hade innehaft bostadsrätten i fem år eller mera.

Eftersom vårt förslag kan innebära skatteskärpningar i vissa fall finns det skäl för särskilda övergångsbestämmelser. I likhet med de bestämmelser härom som tillämpades när inflations-skyddet i villornas reavinstbeskattning senarelades (SFS 1980:998) bör därför senareläggningen fördelas på samma sätt för bostadsrätterna. Det första året vårt förslag tillämpas, bör således omräkning få ske från första året osv.

Även i vårt förslag finns det behov av en s.k. stickdag, som avgränsar den period som skall beaktas vid vinstberäkningen. I det nuvarande systemet är 1 januari 1974 sådan stickdag. I vårt förslag torde samma dag kunna tillämpas på enahanda sätt.

10.8 Garantibeskattning

10.8.1 Reglerna

Vid taxering till kommunal inkomstskatt skall en fastighetsägare ta upp ett belopp som motsvarar 1,5 % av taxeringsvärdet. Detta

är det s.k. garantibeloppet. Vid inkomstberäkningen medges i stället ett s.k. procentavdrag som beräknas på samma sätt som garantibeloppet. Detta avdrag får dock inte överstiga nettointäkten. Bestämmelserna om garantibelopp finns i 47 § KL och om procentavdrag i 45 § samma lag.

Om fastigheten har bytt ägare under året skall garantibeloppet fördelas efter innehavstid. Om fastigheten samägs fördelas beloppet efter andelstal. - Avsikten är att kommunerna skall "garantieras" en viss minsta inkomst från fastigheterna i kommunen.

Reglerna gäller i princip alla fastigheter, oavsett beskattningsmetod. Fr.o.m. 1986 års taxering har dock taxeringen till kommunal inkomstskatt av juridiska personer (utom inhemska dödsbon) slopats. Samtidigt upphörde garantibeskattningen av de juridiska personernas fastighetsinnehav (prop. 1984/85:70, SkU 23, rskr 110).

10.8.2 Bakgrund

Garantibeskattningen har en ganska lång historisk bakgrund. För de sista 30 åren kan den komprimeras enligt följande uppställning.

<u>Taxeringsår</u>	<u>Procentsats (repartitionstal)</u>
1955 - 1957	4
1958 - 1965	2,5
1966 - 1981	2
1982 -	1,5

I stort sett vid samtliga de tillfällen som procentsatsen har ändrats, har man gjort uttalanden om att garantibeskattningen borde avvecklas, se exempelvis SkU 1984/85:36.

Som ett exempel på tidigare utredningar som sysslat med denna fråga kan nämnas 1957 års fastighetsskattesakkunniga som föreslog

att garantibeskattningen skulle slopas för fysiska personer, allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar (SOU 1960:4)

10.8.3 Omfattning

Underlaget

Som nämnts omfattas alla fastigheter som ägs av fysiska personer och inhemska dödsbon av garantibeskattningen. I tab. 10.15 visas hur många fastigheter det fanns vid 1981 års allmänna fastighets-taxering (AFT 81) och dessa fastigheters totala taxeringsvärde. Vidare framgår fastighetsinnehavet för fysiska personer och dödsbon.

Tab. 10.15 Fastighetstyper fördelade efter ägare; antal och värde

Fastighetstyp	Alla ägare		Fysiska personer och dödsbo	
	Antal enheter	Taxeringsvärde, milj. kr.	Antal enheter	Taxeringsvärde, milj. kr.
Jordbruksfastighet	338 765	113 151	311 131	85 175
Annan fastighet				
Småhus	2 132 353	377 572	2 006 988	361 295
Hyreshus	101 777	161 071	44 973	26 549
Industri- och expl.	<u>72 485</u>	<u>157 263</u>	<u>25 933</u>	<u>5 654</u>
Summa	2 645 380	809 057	2 389 025	478 673

Skatten

Skatteformens konstruktion innebär att garantibeskattningen endast är effektiv om fastigheten ger ett underskott eller ett lågt överskott. Är överskottet 4 500 kr. eller mer innebär inte garantibeskattningen något ökat skatteuttag. Den sägs då vara helt ineffektiv. För att garantibeskattningen skall vara effektiv för kommunerna, dvs. medföra en skatteinkomst, krävs därjämte att garantibeloppet kvarstår trots grundavdrag.

Garantibeskattningsens effektivitetsgrad har undersökts ett flertal gånger. De senaste beräkningarna gjordes av riksrevisionsverket (RRV) åt 1976 års fastighetstaxeringskommitté (SOU 1979:32). Den genomsnittliga effektivitetsgraden för villor och fritidshus beräknades därvid till 74,4 %. Dessa beräkningar gällde endast fysiska personer. RRV beräknade även effektivitetsgraden för andra fastighetstyper. Med ledning av dessa tal kan garantibeskattningen beräknas på sätt som framgår av tab. 10.16.

Tab. 10.16 Garantibeskattning, fysiska personer (belopp i milj. kr.)

Fastighetens art	Tax.värde	Garanti-belopp	Effekti-vitets-grad %	Effektiva garanti-belopp	Skatteut-fall
Jordbruks-fastighet	85 200	1 278	18,7	239	72
Småhus	361 300	5 419	74,4	4 032	1 222
Hyreshus	26 600	398	45,5	181	55
Industri-och expl.-fastighet	5 700	85	20	17	5
Summa	478 700	7 180		4 469	1 354

Anm: Taxeringsvärde enligt AFT 81
Skatteutfall = kommunalskatt på effektiva garantibelopp (utdeb. 1984 30,30 kr/skr).

Av RRV:s taxeringsstatistik framgår bl.a. att garantibeloppen för fastigheter i hemkommuner uppgick till ca 6,2 miljarder kronor vid 1983 års taxering. De utgör i regel 1 - 2 % av de totala taxerade inkomsterna i kommunerna. De svarar för i genomsnitt 1,3 % av den totala kommunalskatten i riket.

10.8.4 Fördelning

Garantiskattens fördelning mellan skilda fastighetstyper framgick av tab. 10.16. Drygt 90 % av skatten härrör från småhusen. I det

följande diskuteras därför endast garantibeskattnings fördelning inom småhusbeståndet.

Som nämnts träffar garantibeskattningen i princip endast sådana fastighetsägare som redovisar ett underskott. I tab. 10.17 visas egnahemsägarnas fördelning efter olika inkomstklasser beroende på om de redovisar underskott eller överskott.

Tab. 10.17 Egnahemsägare i olika inkomstintervaller med överskott resp. underskott, antal och relativ fördelning

Brutto- inkomst, tkr.	Antal egna- hemsägare	Redovisar Antal	överskott %	Redovisar Antal	underskott %
- 20	74 065	56 162	75,8	15 881	21,4
20 - 40	182 212	113 137	61,0	60 147	33,0
40 - 60	229 647	133 158	58,0	91 659	39,9
60 - 80	297 883	94 340	31,7	193 326	64,9
80 - 100	376 742	55 631	14,8	317 136	84,2
100 - 200	471 491	40 439	8,6	429 735	91,1
200 - 500	51 991	2 013	3,9	49 960	96,1
500 -	1 563	232	14,8	1 331	85,2
Totalt	1 685 594	493 112	29,3	1 159 175	68,8

Källa: RRV:s taxeringsstatistik 1983.

Det är alltså ca 70 % av egnahemsägarna som redovisar ett underskott och som därför omfattas av garantiskatten. Då skall man dock komma ihåg att det kan finnas flera än en ägare till ett egnahem. Om två makar äger huset kan således den ena redovisa ett överskott och den andra ett underskott. Till viss del torde den höga andelen ägare med låga inkomster som redovisar överskott kunna förklaras av sådan uppdelning.

Som jämförelse kan nämnas att förhållandena är helt annorlunda såvitt avser fritidshusen. Det är endast 15 % av ägare till sådana hus som redovisar ett underskott och som således träffas av garantiskatt.

Det är framför allt hushållen i de relativt nyproducerade småhusen som redovisar underskott. I tab. 10.18 har småhusen fördelats efter deras skattemässiga resultat och färdigställandeår. Där framgår också det genomsnittliga taxeringsvärdet för småhus av olika ålder.

Tab. 10.18 Småhusens genomsnittliga taxeringsvärde och skattemässiga resultat; fördelning efter ålder (hela riket)

Färdig- ställandeår	Tax.- värde, tkr.	Resultat			
		Överskott		Underskott	
		Antal	%	Antal	%
- 1950	185	92 470	27,2	236 176	69,4
1951 - 1960	209	19 931	17,5	92 350	81,2
1961 - 1970	266	7 971	3,6	213 471	96,2
1971 - 1981	290	3 878	1,1	362 384	98,8
Samtliga	242	124 250	11,9	904 381	86,7

Källa: BHU.

Av BHU framgår vidare bl.a. att alla hushållstyper, genomsnittligt sett, redovisar ett negativt fastighetsresultat, ett underskott. Inom de olika hushållstyperna finns det dock kategorier som redovisar ett överskott. Generellt sett är det barnfamiljerna som har de högsta underskotten, ca 20 000 kr. Pensionärshushållen däremot har ett lågt underskott, ca 2 000 kr. i genomsnitt.

10.8.5 Garantibeskattningsfunktion

Skatteformens konstruktion garanterar att en viss fastighetsinkomst ingår i fastighetsägarens taxerade inkomst i kommunen. Även om fastigheten redovisar ett underskott ingår ju i vart fall garantibeloppet i den taxerade inkomsten. Däremot är det inte självklart att detta belopp medför ökade skatteinkomster för kommunen. Från den taxerade inkomsten får man nämligen göra grundavdrag med 7 500 kr. och i vissa fall ett extra avdrag (folkpensionärer m.fl.). Vad som därefter återstår utgör den beskattningsbara inkomsten.

Som framgått har garantibeskattningen endast marginell betydelse som inkomstkälla för kommunerna, sett i ett helhetsperspektiv. Förhållandena varierar naturligtvis mellan olika kommuner.

Hur mycket fastighetsägarens skatt ökar till följd av garantibeskattningen är, som framgått, till viss del beroende av dennes övriga förhållanden. Är de övriga inkomsterna låga, blir det kanske inte någon ökad skatt över huvud taget. Ur skatteplanerings-syften kan det därför löna sig med uppdelningar av ägandet. Det marginals kattetänkande som kan göra sig gällande vid den statliga beskattningen förekommer dock inte, eftersom den kommunala beskattningen inte är progressiv.

10.8.6 Överväganden

Slopad garantibeskattning av småhus

Merparten av de skäl som vi har anfört i avsnitt 10.3.5 för att slopa schablonintäktsberäkningen för småhusen gäller även för garantibeskattningen. Neutraliteten och pariteten skulle förbättras samtidigt som skattesystemet skulle bli enklare.

Ytterligare ett skäl för att slopa garantibeskattningen för småhusen är vårt förslag om räntelån. Detta system blir också enklare att tillämpa om man inte behöver ta hänsyn till garantibeloppen.

Om man enbart slopar garantibeskattningen, utan att kompensera för skattebortfallet, är det självklart att de kategorier som nu träffas av denna skatt får en skattelindring. Det är då främst fråga om ägare av villor som byggts eller köpts på senare tid. I dessa bor i huvudsak barnfamiljer. Bostadsutgifterna är för dessa kategorier generellt sett högre än för t.ex. dem som bor i äldre egnahem. En sådan form av skattelindring är därför i och för sig motiverad.

Det statliga finansieringsstödet är främst avsett att göra det möjligt att bygga och bo i nyproducerade och nyligen ombyggda

fastigheter. Räntebidraget för egnahemmen medför att underskottet blir mindre än det annars skulle ha blivit. Såväl räntebidragen som ett räntelånesystem medför en utjämning av utgifter i tiden. Man håller nere utgifterna i början. I räntelånesystemet utnyttjar man därefter de möjligheter till återbetalning som successivt uppstår. Garantibeskattningen har motsatt effekt. Höga ränteutgifter ger ett underskott som medför garantiskatt. När väl lånen har sjunkit till en sådan nivå att ränteutgifterna inte längre överstiger schablonintäkten, faller garantiskatten bort. Ur paritetssynpunkt bör således denna skatteform slopas.

Garantibeskattningen har slopats för de juridiska personerna. Detta var följderna av att den kommunala beskattningen av dessa personer slopades. Även detta talar för att garantibeskattningen slopas för en större krets av skattskyldiga, helst för alla.

Som tidigare nämnts kan garantibeskattningen locka till en viss form av skatteplanering, nämligen uppdelning av ägandet inom familjen. Genom att slopa denna form av skatt faller motiven för sådan skatteplanering bort i denna del.

Som också nämnts tidigare varierar garantiskatten med bl.a. den kommunala skattesatsen. Lika litet som hyror är beroende av kommunala skattesatser bör skatteuttaget för småhusen variera med dessa.

Sammanfattningsvis anser vi således att övervägande skäl talar för att garantibeskattningen av fysiska personers småhusinnehav slopas.

Slopad garantibeskattning av övriga fastigheter

När den kommunala beskattningen av de juridiska personerna slopades, försvann 10 % av fastigheterna ur garantiskattesystemet. Dessa fastigheter motsvarade dock 40 % av det totala taxeringsvärdet.

Om garantibeskattningen av småhus slopas, försvinner ytterligare 75 % av antalet fastigheter ur systemet. Dessa motsvarar 45 % av det totala taxeringsvärdet.

Vad som återstår är således de fysiskt ägda lantbruks-, hyreshus- samt industri- och exploateringsenheterna. Dessa utgör ca 15 % av det totala antalet fastigheter och lika mycket av det totala taxeringsvärdet. Garantiskatten för dessa fastighetstyper framgick av tab. 10.16. Totalbeloppet uppgick till ca 130 milj. kr. Av detta belopp svarar

- jordbruksfastigheterna för ca 70 milj. kr.,
- hyreshusen för ca 55 milj. kr. samt
- industri- och exploateringsfastigheterna för ca 5 milj. kr.

Om vårt förslag att slopa garantibeskattningen för småhus genomförs, kommer ca 85 % av rikets fastigheter att stå utanför detta system. Detta faktum är skäl nog för att helt slopa denna skatteform.

Om vårt förslag beträffande småhusen genomförs, bör också jordbrukens bostäder stå utanför garantibeskattningen. De skäl som gäller för småhusen, gäller även här. Om garantibeskattningen i övrigt behålls, måste således en fördelning av jordbruksfastigheternas resultat och taxeringsvärden göras. Detta komplicerar beskattningen ytterligare.

Dessa motiv, samt de skäl vi har åberopat när det gäller småhusen, talar entydigt för att garantibeskattningen helt slopas.

Finansiering

Småhusen

Som framgick av tab. 10.16 ger garantibeskattningen skatteinkomster med ca 1,2 miljarder kronor, såvitt avser småhusen. Ett sådant skattebortfall måste finansieras på något sätt.

Vi har tidigare sagt att småhusägarens boendekostnader i princip bör vara oberoende av dennes inkomst- och skatteförhållanden, såsom är fallet för hyresgäster. En proportionell skatt är därvid att föredra framför en progressiv beskattning. I den nuvarande bostadsbeskattningen finns det redan en sådan skatteform, nämligen fastighetsskatten. Man bör därför utgå från denna skatteform när man utformar en kompensande skatteform. Det finns därvid i princip två alternativ, nämligen att införa en kommunal fastighetsskatt eller att bygga vidare på den statliga fastighetsskatten.

Om man, såvitt avser småhusen, inför en kommunal fastighetsskatt med samma skattesats som den nuvarande statliga, 1,4 % av en tredjedel av taxeringsvärdet, blir den slojade garantibeskattningen något överfinansierad. Skatteintäkterna skulle då öka med ca 0,5 miljarder kronor mer än vad som motiveras av den slojade garantibeskattningen.

Man kan därför tänka sig att i stället sänka den statliga fastighetsskatten till 1,2 % och låta en kommunal sådan skatt utgå med samma procenttal. Lågt ställda förenklingskrav kan därvid anses ha uppfyllts.

Den nuvarande fastighetsskatten omfattar inte endast småhus utan även hyreshus och bostadsrätts hus. Skattesatsen varierar med beskattningsform. Om man sänker skatteuttaget från 1,4 % till 1,2 % kommer således förhållandena till andra fastighetstyper att förändras. Detta skulle medföra stora konsekvensändringar i fastighetsskattesystemet och systemet för compensation av fastighetsskatt. En sådan samordning mellan en kommunal och en statlig fastighetsskatt ter sig därför mindre lämplig.

Det enklaste och smidigaste sättet torde i stället vara att bygga vidare på systemet med en statlig fastighetsskatt. Kommunernas minskade skatteinkomster får beaktas på annat sätt, t.ex. inom skatteutjämningsystemet.

Vad skulle en sådan finansiering innebära ur bostadspolitisk synvinkel?

Alla småhus skulle omfattas av en höjd fastighetsskatt, således även de som nu inte omfattas av garantiskatten. De som nu betalar garantiskatt skulle få en viss skattelindring, medan däremot de övriga skulle få en ökad skatt. Detta innebär alltså att de småhusägare som nu redovisar ett underskott skulle få en skattelindring och att de ägare som redovisar ett överskott skulle få ökade kostnader.

Detta innebär att den kompenserande skatteformen får en betydligt mer utpräglad bostadspolitisk karaktär än den nuvarande garanti-beskattningen. Den sistnämnda motverkar de bostadspolitiska målen, medan däremot en fastighetsskatt fördelar skattebördan mellan alla småhusägare, oberoende av fastighetens resultat.

Den ökade resp. minskade skatten är helt oberoende av fastighetsägarens inkomstförhållanden. Detta har såväl fördelar som nackdelar. Till fördelarna hör att skatteplaneringsmotiven minskar och att småhusägarna i större grad likställs med hyresgäster. Till nackdelarna hör att de fördelningsinstrument som trots allt finns inom garantibeskattningen går förlorade. Som exempel kan nämnas att den småhusägare som har låga inkomster stundom inte behöver betala någon garantiskatt, trots att han redovisar ett underskott av fastigheten. Detta hänger samman med det grundavdrag på 7 500 kr. som man får göra vid den kommunala taxeringen. Även det extra avdrag som bl.a. folkpensionärer har rätt till, kan medföra att det inte utgår någon garantiskatt.

Fördelningsinstrumenten inom skattesystemet kan dock vara ganska trubbiga. Vissa av dessa bör därför kunna ersättas av andra instrument. Dit hör bl.a. garantibeskattningen. De småhusägare som kommer att få ökade kostnader till följd av en höjd fastighetsskatt i stället för garantibeskattning, bör i stället tillgodoses inom bostadsbidragssystemen. Skatten ökar boendeutgifterna vilka ligger till grund för bostadsbidragens storlek.

Flertalet ägare till fritidshus redovisar ett överskott. Dessa betalar således i regel inte någon garantiskatt. Om man ersätter garantiskatten med en höjd fastighetsskatt blir således resultatet att dessa ägare till viss del kommer att "betala" reformen. Skatteuttaget inom fritidshusbeståndet kommer att bli högre än skatte bortfallet på grund av den slopade garantibeskattningen. För villorna är förhållandet det motsatta. Även denna omfördelning inom småhusbeståndet får anses vara bostadspolitiskt motiverad.

Ett annat finansieringssätt som ligger nära till hands är att slopa det extra avdrag som tillkommer egnahemsägare, se avsnitten 10.3.2 och 10.3.4. Dessa avdrag uppgick till ca 1,8 miljarder kronor vid 1983 års taxering. Om man slopar avdragen kan de ökade skatteinkomsterna beräknas till 800-900 milj. kr. Av detta tillkommer ca 60 % kommunerna och resten staten.

En sådan finansiering skulle förenkla deklarationsförfarandet och räntelånesystemet. Den skulle dock inte helt kompensera skattebortfallet. Trots förenklingsvinsterna torde därför de sammantagna effekterna bli en viss försvagning av den offentliga ekonomin.

En sådan finansiering har dessutom inte samma bostadspolitiska prägel som en höjd fastighetsskatt. Fritidshusägarna skulle inte alls delta i finansieringen. Vidare är det extra avdragets skattemässiga värde i dag till viss del beroende av fastighetsägarens inkomster.

Sammanfattningsvis anser vi därför att den slopade garantibeskattningen av småhus bör finansieras genom en höjd statlig fastighetsskatt. Denna skatt bör höjas med 1 % av en tredjedel av taxeringsvärdet.

Övriga fastigheter

Den metod som vi föreslår att finansiera den slopade garantiskatten för småhusen reser inte några större principiella betänkligheter. Småhusen ägs till 95 % av fysiska personer. Merparten

av dessa ägare betalar nu garantiskatt. Att föra över skatteuttaget till fastighetsskatt innebär att alla småhusägare deltar i omfördelningen, således även de juridiska personerna som ju omfattas av fastighetsskatten, men inte av garantiskatten. Vi anser att småhusbeskattningen bör vara klart bostadspolitisk. Fördelarna med en omfördelning från garantiskatt till fastighetsskatt är, ur bostadspolitisk synvinkel, så stora att de motiverar en ökning av antalet skattskyldiga. Vidare är underlaget för beräkning av garantiskatt och fastighetsskatt detsamma, nämligen småhusens taxeringsvärde. Detta gör det metodiskt enkelt att föra över skatteuttaget till fastighetsskatten.

För resterande fastigheter är det inte lika självklart att finansiera den slopade garantiskatten med en höjd fastighetsskatt. Dessa problem diskuteras nedan.

Jordbruksfastigheter

För jordbrukens "småhus" utgör fastighetsskatten, efter övergångsperioden, 2 % av en tredjedel av bostadsbyggnadsvärdet och tomtmarksvärdet. Om det finns hyreshus på fastigheten beräknas dock fastighetsskatten på hela summan av dessa delvärden.

Om man höjer fastighetsskattens uttagsprocent från 2 % till 3 % skulle större delen av en slopad garantibeskattning vara finansierad.

Om man för över skatteuttaget såvitt avser jordbruken från garantiskatt till fastighetsskatt, minskar skattebasen, dvs. underlaget för skatteuttaget, avsevärt. Fastighetsskatt beräknas ju enbart på bostadsbyggnads- och tomtmarksvärdena, medan däremot garantiskatten räknas på hela taxeringsvärdet. En jordbruksfastighet utan bostadsbyggnad, t.ex. en skogsfastighet, skulle gynnas på bekostnad av en fastighet på vilken ägaren bor.

Det finns också andra problem med en sådan finansieringsmetod. Jordbruksfastigheter utnyttjas i förvärvssyfte. De skall ge sina ägare försörjningsmöjligheter. I regel måste således en jord-

bruksfastighet redovisa ett överskott. En sådan fastighet berörs inte av en slopad garantibeskattning, däremot av en höjd fastighetsskatt. Jordbruksfastigheter med långvariga underskott, t.ex. sådana som innehas huvudsakligen i bostadssyfte, skulle däremot gynnas av en sådan reform. Metoden motverkar således målen om ett rationellare jordbruk.

En ytterligare komplikation är att juridiska personer äger ca 25 % av jordbruksfastigheternas taxeringsvärde. En omfördelning av skatteuttaget till fastighetsskatt medför således att många ägare som inte berörs av den nu slopade garantiskatten får delta i denna reforms finansiering.

Vi anser därför att fastighetsskatten inte bör användas för att finansiera en slopad garantibeskattning såvitt avser jordbruken. Vi föreslår nu inte heller några andra konkreta metoder för detta ändamål. En möjlighet som kan vara värd att beakta är att hänsyn till denna skattelindring tas i de s.k. jordbruksförhandlingarna. Ytterligare en möjlighet att, i vart fall delvis, finansiera den slopade garantibeskattningen är att höja skogsvårdsavgiften. Sådan avgift utgår enligt lagen (1946:324) om skogsvårdsavgift och skall betalas för jordbruksfastighet som vid fastighetstaxering åsatts delvärdet skogsbruksvärde. Avgiften utgör åtta promille av detta värde.

Hyreshus

För de konventionellt beskattade hyreshusen utgör fastighetsskatten 2 % av taxeringsvärdet.

Om man höjer fastighetsskattens uttagsprocent från 2 % till 2,5 % för de fysiskt ägda hyreshusen, skulle den slopade garantibeskattningen vara något överfinansierad. Fastighetsskatten torde då öka med 65 - 85 milj. kr. jämfört med skattebortfallet för denna kategori vid en slopad garantiskatt om ca 55 milj. kr.

Eftersom fysiska personer och dödsbon, vilka ju omfattas av den nu föreslagna reformen, endast äger 16 % av hyreshusens totala

taxeringsvärde, kan det inte anses motiverat att generellt höja fastighetsskatten för samtliga ägarkategorier för att finansiera den slopade garantiskatten. En eventuell höjning av fastighetsskatten enbart för de kategorier som berörs av den slopade garantiskatten komplicerar fastighetsskattelagen något. Det blir då fråga om att tillämpa tre olika procenttal i stället för två.

En slopad garantiskatt gynnar underskottsfastigheter. En höjd fastighetsskatt drabbar däremot alla. En sådan omfördelning fann vi vara av godo inom småhusbeståndet. När det gäller hyreshusen är däremot förvärvssyftet mer uttalat. Även dessa hus bör i regel redovisa ett överskott. Vad vi tidigare sagt om jordbruksfastigheter gäller därför även till viss del hyreshusen.

Sammanfattningsvis anser vi att det visserligen är något enklare att kompensera garantiskattebortfallet med en höjd fastighetsskatt för vissa hyreshus än för jordbruken, men att svårigheterna trots allt är så stora att nackdelarna överväger. Det är olyckligt med olika regler för skilda fastighetsägare såvitt avser fastighetsskatt, framför allt som de i regel inkomstbeskattas lika.

En viss del av skattebortfallet skulle man visserligen kunna finansiera genom räntebidragssystemet, men detta är inte någon framkomlig väg i realiteten. Många av de fastighetsägare vi här talar om har inga statliga lån.

Industri- och exploateringsfastigheter

Dessa fastigheter omfattas inte av fastighetsskatten. Som framgick av tab. 10.15 äger de juridiska personerna drygt 95 % av dessa fastigheters taxeringsvärde. Garantiskattebortfallet i samband med att den kommunala taxeringen av dessa personer slopades, finansierades genom höjd statlig skatt.

Garantiskattebortfallet vid den av oss nu föreslagna reformen uppgår till ca 5 milj. kr. Vi anser inte att bortfallet är så stort att särskild finansiering behövs.

Sammanfattning om övriga fastigheter

Det är stora nackdelar förknippade med att finansiera ett garantiskattebortfall med en höjd fastighetsskatt, såvitt avser andra fastighetstyper än småhus. Den skattelindring som ägare till sådana fastigheter får om garantibeskattningen slopas, bör därför i stället beaktas i andra sammanhang.

10.9 Vinstdelningsskatt

10.9.1 Inledning

Vinstdelningsskatten finansierar merparten av löntagarfonderna. Skattskyldiga är aktiebolag, ekonomiska föreningar, sparbanks och skadeförsäkringsanstalter. Undantagna från skattskyldighet är bl.a. de schablonbeskattade bostadsföretagen.

Vinstdelningsskatten beräknas på ett realt resultat. Man tar således hänsyn till inflationen. En hög belåning kan medföra ett högt realt resultat. Fastigheter är i regel högt belånade, varför denna skatt kan få stor betydelse inom bostadssektorn.

10.9.2 Reglerna

Bestämmelserna finns i lagen (1983:1086) om vinstdelningsskatt.

Vinstdelningsskatt utgår med 20 % av ett s.k. vinstdelningsunderlag. Underlaget räknas fram i tre steg. Först korrigeras den beskattningsbara inkomsten till ett mer verkligt nominellt resultat. Därefter sker en inflationskorrigering. Man får då avdrag för inflationen på vissa tillgångar och på det nominella resultatet. Man får också göra en extra inflationsavskrivning på byggnader och inventarier. Slutligen läggs inflationseffekterna på skulderna till. Från det reala resultatet får man avdrag med ett s.k. fribelopp (6 % av lånesumman alternativt 500 000 kr.). - Påförd vinstdelningsskatt är avdragsgill vid taxeringen.

Inflationskorrigeringarna görs med hjälp av inflations- och omräkningstal som RSV fastställer årligen.

10.9.3 Skattens storlek, några exempel

Det är i huvudsak tre rörliga komponenter som avgör vinstdelningsskattens storlek, nämligen företagets "vanliga" resultat, inflationen och företagets soliditet. - För fastighetsägande bolag tillkommer frågan om fastigheternas karaktär av anläggningss- eller omsättningstillgångar.

En hög beskattningsbar (nominell) vinst medför, alla andra komponenter oförändrade, i regel en högre vinstdelningsskatt än en låg vinst eller ett underskott. En hög inflation medför i regel en högre skatt än en låg inflation. En hög belåningsgrad, en låg soliditet, medför i regel en högre skatt än en låg belåning. - Omsättningstillgångar ger i regel en lägre vinstdelningsskatt än anläggningstillgångar.

Inflationens och belåningens inverkan på vinstdelningsskattens storlek kan beläggas med några exempel.

Vi kan anta att det byggts fyra fastigheter om vardera 10 000 m² lägenhetsyta enligt följande.

<u>År</u>	<u>Kostnad (kr/m²)</u>
1970	1 000
1975	1 700
1980	4 300
1985	6 000

Vi kan vidare anta att det är privata bolag som äger de fyra fastigheterna och att dessa är anläggningstillgångar. Dessutom antas att bolagens nominella resultat är ± 0 kr. och att de får tillgodogöra sig det fasta fribeloppet om 500 000 kr.

I tab. 10.19 framgår vinstdelningsskattens storlek vid 5 resp. 10 % inflation och vid skilda belåningsgrader.

I dessa beräkningar har det beaktats att vinstdelningsskatten är avdragsgill vid följande års taxering.

Tab. 10.19 Vinstdelningsskatt (kr/m²) vid olika belåningsgrader och inflation

Inflation, % Belåning, % av prod.kostn.	5			10		
	100	75	50	100	75	50
Byggt år 1970	-	-	-	1:20	-	-
-"- 1975	2:20	-	-	10:80	3:70	-
-"- 1980	23:20	14:20	5:10	53:30	35:20	17:10
-"- 1985	40:40	27:80	15:20	89:-	63:80	38:60

Beräkningarna bygger, som nämnts, på det i och för sig orealistiska antagandet att de skattskyldiga inte har någon annan beskattningsbar inkomst eller något underskott. Skatten sjunker om bolaget redovisar ett underskott eftersom vinstdelningsunderlaget då blir lägre. Om bolaget redovisar en vinst förändras också uttaget av vinstdelningsskatt. Om uttaget minskar eller ökar beror av inflationstakten och storleken på bolagets övriga inkomster, dvs. om fribeloppet redan är utnyttjat eller inte.

10.9.4 Effekter inom bostadssektorn

De allmännyttiga bostadsföretagen har en hyresledande uppgift genom bruksvärdesystemet. Dessa företag omfattas inte av vinstdelningsskatten. Vissa av de övriga fastighetsbolagen kan däremot få ökade kostnader genom denna skatt. De ökade kostnaderna kan inte kompenseras med höjda hyror. Neutraliteten mellan skilda ägarkategorier har därmed försämrats.

Kapitalkostnaderna i nybyggda och nyligen ombyggda fastigheter är betydligt högre än i äldre fastigheter, se SOU 1984:35 s. 88 ff. Detta beror till stor del på de ökade produktionskostnaderna. Till följd härav är också belåningsgraden högre i de nybyggda husen än i de äldre. Vinstdelningsskatten träffar främst sådana bolag som har stora lån, dvs. i regel nya fastigheter. Ett viktigt inslag i bostadspolitiken är att försöka hålla nere kapitalkostnaderna i nyproduktionen och att motverka en bristande kostnadsparitet i hus som är byggda vid olika tidpunkter. Vinstdelningsskatten motverkar paritetsmålen eftersom den är större ju högre belåningsgraden är, allt under förutsättning av inflation.

Ett viktigt mål för bostadspolitiken är att hindra en oskälig prisutveckling på fastigheter och därmed förknippad spekulation. Därvid har hyressättningssystemet en avgörande betydelse. Bruksvärdesystemet och finansieringssystemet påverkar prisutvecklingen på samtliga hyresfastigheter. Om man ser till bostadsfastigheternas prisutveckling finner man att politiken i denna del har lyckats, se fig. 3.11 i vårt delbetänkande SOU 1984:35, s. 105. Sett till perioden 1968 - 1982 har bostadsfastigheternas priser nära nog fördubblats nominellt. Realt sett har de däremot sjunkit kontinuerligt, sammanlagt med 40 %.

Som nämnts beräknas vinstdelningsskatten efter en real metod. En sådan metod utgår från att tillgångar behåller sitt reala värde. Bostadsfastigheter har, som framgått, inte behållit sitt reala värde. Det får anses osannolikt att prisutvecklingen kommer att förändras på något dramatiskt sätt.

Vid ett införande av räntelån enligt den av oss föreslagna modellen ökar företagets skulder i förhållande till dagens finansieringssystem. Därmed kan vinstdelningsskatteuttaget komma att öka och bristerna i neutralitet och paritet bli ännu större.

Vinstdelningsskatten träffar endast juridiska personer. Detta kan locka bolagen att sälja fastigheterna till privatpersoner. De

fördelar som bolagsformen erbjuder för en kontinuerlig förvaltning tas då inte till vara.

En fastighetsägare kan inte kompensera eventuella kostnader för vinstdelningsskatt genom höjda hyror såvitt avser bostadslägenheter, däremot såvitt avser lokaler, i vart fall till viss del.

10.9.5 Överväganden

Kretsen av skattskyldiga

De företag som omfattas av vinstdelningssystemet inkomstbeskattas i princip efter sina verkliga resultat. Fastigheterna beskattas som inkomst av rörelse eller annan fastighet enligt konventionell metod. Det är således i princip den verkliga (nominella) vinsten som inkomstbeskattas. Av deklarationen framgår företagets nedskrivningar och avskrivningar. Uppgifterna kan ligga till grund för den reala vinstberäkningen för vinstdelningsskatten.

De undantagna företagen schablonbeskattas. Från inkomsten, 3 % av fastighetens (fastigheternas) taxeringsvärde, får avdrag endast göras för räntor och tomträttsavgäld. Det resultat som inkomstbeskattas avspeglar således inte företagets verkliga (nominella) vinst. Nedskrivningar och avskrivningar förekommer inte. Deklarationsuppgifterna kan därför inte användas för en real vinstberäkning.

Förutom skattetekniska skillnader mellan sådana bostadsföretag som är inom vinstdelningssystemet och sådana som är utanför systemet, finns det också olikheter såvitt avser ägarstrukturen. Ett allmännyttigt bostadsföretag skall arbeta utan vinstsyfte och kommunen skall tillskjuta grundkapital samt utse styrelseledamöter. Även hos bostadsrättsföreningarna saknas vinstsyfte. Bostadsrättshavarna bidrar till husets finansiering och utser styrelse. Övriga bostadsföretag presumeras ha ett vinstsyfte. Ägarna tillskjuter kapitalet och har det avgörande inflytandet på förvaltningen.

Från principiella synpunkter är det fel att vinstbeskatta företag som inte får vara vinstdrivande. Övriga företag kan presumeras agera på marknaden i vinstsyfte. Dessutom gäller att de "inflationsvinster" som de allmännyttiga företagen gör, kommer hyresgästerna till del i form av lägre hyror. Vinsten sprids också på hela företagsbeståndet. "Inflationsvinster" fördelas därför solidariskt.

Även de skillnader i inkomstskattehänseende som finns mellan de båda företagstyperna motiverar att de hålls åtskilda i vinstdelningsskattehänseende. Deklarationsmaterialet för de schablonbeskattade bolagen skulle behöva utökas väsentligt för att det skulle kunna läggas till grund för beräkning av vinstdelningsskatt.

Det skulle strida mot vinstdelningsskattens syfte att undanta de privata fastighetsbolagen från vinstdelningsskatt. En sådan åtgärd är därför otänkbar.

Skatteberäkningen

Som framgått motverkar vinstdelningsskatten till viss del de bostadspolitiska målen, främst neutralitet och paritet. De privata fastighetsbolagens vilja att investera i bostadsfastigheter torde minska. Vidare kan dessa bolag få likviditetssvårigheter. - Vi anser därför att det finns skäl att beakta de särskilda förhållanden som råder inom bostadssektorn i detta sammanhang.

Det finns två principiellt skilda vägar att gå när det gäller att harmoniera vinstdelningsskatten med bostadspolitiken. Man kan antingen anpassa skatten till de bostadspolitiska målen eller anpassa de bostadspolitiska målen till vinstdelningsskatten. Vi har valt att först och främst undersöka om man kan gå den sistnämnda vägen. Den metod som då främst står till buds är att utforma finansieringssystemet så att hänsyn till vinstdelningsskatten tas inom det systemet. Vi har dock funnit att en sådan lösning är principiellt tveksam och materiellt ohanterlig. För det

första skulle en sådan metod endast ta sikte på fastigheter med statlig belåning. För det andra måste det anses tveksamt att ge bidrag till en skatt när det faktiskt handlar om att beskatta en real vinst. Slutligen är vinstdelningsskatten och finansierings-systemet konstruerade på ett så artskilt sätt att det skulle krävas synnerligen komplicerade ingrepp i det sistnämnda systemet för att det även skulle beakta vinstdelningsskatten. Som ett exempel på dessa skillnader kan nämnas att finansieringssystemet utgår från räntorna, som är bundna under en lång tid, medan vinstdelningsskatten utgår från inflationen under beskattningsåret.

Ett annat bostadspolitiskt medel som man kan överväga är att tillåta vissa bolag att beskattas enligt schablonmetoden i stället för den konventionella metoden, jämför avsnitt 10.5.3. Av de skäl som vi där anfört är detta inte en framkomlig väg, generellt sett.

Såvitt vi funnit återstår därefter endast att anpassa vinstdelningsskatten efter de särskilda förhållandena inom bostadssektorn. Ett exempel på en sådan åtgärd kan vara att undanta en del av de lån som nedlagts i bostadsfastigheter från inflationskorrigeringen. Vidare kan fribeloppet höjas för fastighetsförvaltande bolag.

Som framgått i riksdagsdebatten, se svar i riksdagen avgivna den 14 och 26 november 1985, övervägs vinstdelningsskattens framtida utformning inom finansdepartementet. Med hänsyn härtill, och till att ytterligare överväganden av skatteteknisk natur behöver företas, lägger vi inte fram några förslag till ändringar i denna skatteform. Vi förutsätter att de bostadspolitiska hänsynstagen- dena tillgodoses i den påbörjade översynen.

10.10 Avslutning

I detta betänkande behandlas inte samtliga de frågor som har betydelse för beskattningen inom bostadssektorn. Vissa skatteformer

har en så allmän inriktning att de inte kan bedömas exklusivt från bostadspolitiska utgångspunkter.

Ett exempel på en sådan skatteform är arvs- och gåvobeskattningen. Denna skatt har naturligtvis stor betydelse för det samlade skatteuttaget från bostadssektorn. Motiven för denna skatt kan dock inte i huvudsak anses vara av bostadspolitisk karaktär. Med hänsyn härtill och till att denna skatt för närvarande är föremål för en översyn av arvs- och gåvoskattekommittén (Fi 1984:02) har vi inte funnit anledning att närmare överväga denna skatts framtida utformning.

Det finns även andra frågor om bostadsbeskattning som ryms inom vårt utredningsuppdrag. Några av dessa nämns i våra direktiv medan andra har ett sådant samband med bostadsbeskattningen att de skulle kunna ingå i vår översyn trots att de inte direkt anges i direktiven. Till den förstnämnda kategorin hör exempelvis frågan om en generell begränsning av avdragsrätten för reparationskostnader inom den konventionella beskattningsmetod som tillämpas för de privata hyreshusägarna. I denna fråga kan därför ytterligare överväganden behöva företas. Det är därvid naturligt att vid dessa överväganden beakta våra förslag såvitt avser avskrivningsregler samt remissinstansernas åsikter.

Av samma skäl bör frågan om begränsning av reparationsavdragsrätten för de s.k. andelshusen samt de särskilda avskrivningsregler som gäller för dessa hus övervägas ytterligare.

En annan fråga som har betydelse för såväl småhus som jordbruksfastigheter är om det finns skäl för särskilda häsynstaganden när dessa fastigheter är belägna i attraktiva områden. Vi tänker då främst på dem som är bosatta i sådana orter där marknadsvärdena i hög grad påverkas av efterfrågan från de semesterboende. Denna fråga har ett visst samband med frågan om schablonbeskattning av jordbruksfastigheternas bostäder. En fortsatt översyn i denna del bör därför anstå till dess att ställning tagits till den framtida bostadsbeskattningen för jordbruken.

Av samma skäl finns det anledning att mer förutsättningslöst pröva frågan om skäligheten i de nuvarande beräkningsregler som gäller för bostadsförmånsvärderingen för jordbruken. Om man, trots vårt förslag i denna del (10.6), finner övervägande skäl tala för en beskattning i enlighet med villaschablonen för dessa bostäder, är en sådan översyn inte längre aktuell. Detsamma kan anses gälla för exempelvis sådana frågor som avdragsrätt för kostnader för kontorsrum i bostadsbyggnaden samt beräkning av räntetillägg vid beräkning av underlag för tilläggsbelopp.

11 FINANSIELLA OCH ADMINISTRATIVA KONSEKVENSER FÖR STATEN OCH KOMMUNERNA

11.1 Statsfinansiella konsekvenser

11.1.1 Räntelånesystemet

Kalkylförutsättningar

Vi redovisar här, liksom i kap. 4, avsnitt 4.7, endast förändringar i statsfinansiellt avseende på grund av övergång från nuvarande finansieringssystem till systemet med räntelån. Kalkylerna avser utfallet på statens totalbudget under förutsättning att räntelånen finansieras över statsbudgeten. Vidare förutsätts att staten får ett skattebortfall som motsvarar 40 % av egnahemsägarnas minskade skatt på grund av ökade avdragsgilla räntor.

Den i kap. 10, avsnitt 10.3.9 föreslagna metoden för skattereduktion innebär att skatteutfallet för stat och kommun kan bli beroende av om låntagaren väljer skattereduktion eller avdragsrätt för räntor inom räntelånesystemet. I kalkylerna har dock förutsatts att detta beaktas vid statens utbetalning av kommunal-skattemedel, så att egnahemsägarnas skatteminskning ändå belastar staten med 40 % och kommunerna med 60 %.

Utveckling på lång sikt

I tab. 11.1 sammanfattas resultaten av de i kap. 4, avsnitt 4.7 redovisade kalkylerna enligt antagandena om 10 % resp. 4 % inflation. Produktionsnivån antas vara oförändrad och motsvarar ett bidragsunderlag av 8 miljarder kronor/år för egnahem och 16 miljarder kronor/år för övriga hus. Räntesatsen är 12,25 % vid hög inflation och sjunker vid låg inflation från 10,75 % år 1 till 6,25 % år 10.

Tab. 11.1 Utgiftsförändring för staten vid räntelån jämfört med nuvarande system. (Miljarder kronor i 1984 års penningvärde)

Inflations- antagande, år	Ränte- bidrag	Skatte- bortfall	Skuld- räntor	Utlåning	Total för- ändring
<u>10 % inflation</u>					
1	-5,9	0,7	0	4,4	-0,8
5	-5,9	0,7	-2,5	5,5	-2,2
10	-5,3	0,8	-5,7	5,8	-4,4
15	-4,6	0,9	-8,8	6,7	-5,8
20	-4,0	1,0	-12,0	6,6	-8,4
<u>4 % inflation</u>					
1	-5,8	0,7	0	4,4	-0,7
5	-4,8	0,6	-2,0	5,0	-1,2
10	-2,1	0,4	-3,0	3,4	-1,3
15	-0,3	0,2	-3,8	2,1	-1,8
20	+0,4	0,3	-4,5	1,7	-2,1

Räntelånen ger lägre kostnader för staten vid såväl hög som låg inflation och skillnaden i förhållande till nuvarande system ökar med tiden. Effekten av räntelånen blir störst vid hög inflation.

Räntelånesystemet innebär att statens förmögenhetsställning förbättras väsentligt i jämförelse med nuvarande lånesystem. Förbättringen blir enligt kalkylexemplen som återges i tab. 11.2 ca 5 miljarder kronor det första året och ökar år för år.

Tab. 11.2 Förbättring av statens nettoförmögenhet vid räntelån jämfört med nuvarande system. (Miljarder kronor i 1984 års penningvärde)

År	Förändring av statens tillgångar	
	10 % inflation	4 % inflation
1	5,2	5,1
5	27,4	27,0
10	55,7	47,8
15	83,1	58,0
20	110,6	65,5

Utveckling på kort sikt

För de första åren visar kalkylerna följande förbättring i fasta priser av statens totalbudget vid införande av räntelån.

År	Budgetförstärkning, milj. kr.	
	10 % inflation	4 % inflation
1988	800	700
1989	1 100	900
1990	1 400	1 000
1991	1 800	1 000

I kalkylerna har förutsatts att nya lån som utbetalas från och med den 1 januari 1988 kommer att vara räntelån enligt system R och att hela lånestocken övergår till räntelån enligt system RM, likaså från den 1 januari 1988. Det är en schematisering som ger en i princip korrekt bild av tendensen i utvecklingen, men antagandena bortser från kortsiktiga förskjutningar i tiden. Effekten under de första åren blir därför överskattad.

Vi har i kap. 4, avsnitt 4.5 framhållit att räntelån kan införas för lån som erhåller preliminärt beslut från och med den 1 juli 1987. Vid samma tidpunkt förutsätts räntebidrag kunna upphöra och räntelån erbjudas för lån till hyres- och bostadsrättshus enligt äldre författningar. För lånestocken i övrigt har vi förutsatt att räntelån kan införas tidigast från den 1 januari 1988.

Om räntelån införs vid de angivna tidpunkterna innebär det att de statsfinansiella effekterna fördröjs i förhållande till kalkylerna. Bostadslån som utbetalas under år 1988 har till större delen erhållit preliminärt lånebeslut före den 1 juli 1987 och blir således berättigade till lån enligt system RM. Vidare gäller att räntebidrag utbetalas i efterskott.

Förskjutningarna innebär att införande av räntelån - frånsett övergången för äldre lån - får endast en halv årseffekt under år 1988. Den i kalkylerna beräknade minskningen av statsutgifterna begränsas dessutom på grund av att nya lån i huvudsak kommer att lämnas enligt system RM.

Från och med år 1989 får införande av räntelån i beståndet full effekt på statsutgifterna. Då det gäller nya lån kvarstår dock en eftersläpning även under år 1989 och i mindre grad under år 1990.

Från statens budgetsynpunkt kan konstateras att räntelånen börjar ge effekt under budgetåret 1988/89. Enligt antagandena i kalkylerna kan då uppkomma en total förstärkning av budgeten i jämförelse med nuvarande system med uppskattningsvis 500-700 milj. kr. Förstärkningen ökar därefter och får i huvudsak full effekt från budgetåret 1990/91. Förbättringen blir enligt kalkylerna då av storleksordningen 1 000-1 600 milj. kr.

Införande av räntelånesystemet kan även få andra effekter på statsfinanserna, vilka dock inte kan beräknas. Kalkylerna förutsätter att alla låntagare övergår till räntelån. I verkligheten torde det bli ett bortfall, särskilt i fråga om äldre lån med liten återstående skuld. Räntelånen kan också medföra att statens kreditförluster ökar något. Vidare kan bostadsproduktionen påverkas t.ex. genom att vissa projekt kommer att bedömas som mer riskbetonade än vid nuvarande finansiering.

Om räntelånen helt eller delvis finansieras av kreditinstituten minskar belastningen på statsbudgeten ytterligare på grund av att lånebehovet minskar. Som framgått av kap. 4, avsnitt 4.6, blir avlastningen olika stor, beroende på vilken lösning som därvid väljs. Effekterna i fråga om räntebidrag, skattebortfall och nettoförändring av statens skuldräntor blir dock desamma som vid statlig finansiering.

11.1.2 Övriga ändringar av skatteregler

Vi har i kap. 10 föreslagit bl.a.

- att garantiskatten avskaffas,
- att avdragsrätt i hemkommunen medges för underskott på fastighet i annan kommun,
- att den s.k. medlemsbeskattningen av medlemmar i bostadsrättsföreningar avskaffas,
- att beskattningen av bostadsrättshavares uthyrningsinkomster ändras,

att bostadsrätternas marknadsvärde beaktas vid fastighetstaxeringen,
 att reglerna ändras då det gäller bostadsrättens förmögensvärde vid beräkning av extra avdrag för bl.a. folkpensionärer,
 att kostnader för vissa underhållsåtgärder i konventionellt beskattade hyreshus får skrivas av på kortare tid än nu och
 att realisationsvinstbeskattningen för bostadsrätter ändras.

För att kompensera skattebortfallet på grund av slopad garantiskatt har vi föreslagit att fastighetsskatten för småhus ökas med en procentenhet, dvs. från 1,4 % till 2,4 % av en tredjedel av fastighetens taxeringsvärde.

Avskaffande av garantiskatten och ökade avdrag för fastigheter i annan kommun berör endast kommunalskatten. Åtgärderna minskar kommunernas skatteintäkter med ca 1 350 milj. kr/år resp. drygt 100 milj. kr/år.

Den föreslagna ökningen av fastighetsskatten för småhus medför en ökad skatteintäkt för staten med ca 1 200 milj. kr. det första året.

Övriga skatteförslag medför endast marginella förändringar av skatteutfallet för såväl staten som kommunerna. Avskaffande av medlemsbeskattningen för bostadsrättshavare minskar skatteintäkten med omkring 5 milj. kr/år. Skatteintäkterna på bostadsrättshavares hyresinkomster beräknas å andra sidan öka något. De ändrade avskrivningsreglerna för vissa underhållsåtgärder i hyreshus innebär att inkomstskatten omfördelas i tiden. På kort sikt minskar skatteintäkterna något. Förslaget till reavinstbeskattning av bostadsrätter innebär att skatten i vissa fall torde bli lägre och i andra fall högre än enligt nuvarande regler. Det totala skatteutfallet kan dock antas förbli i stort sett oförändrat.

Sammanfattningsvis räknar vi med att statens skatteintäkter ökar med ca 1 200 milj. kr. på grund av ökad fastighetsskatt för småhus. Effekten av övriga här nämnda skatteförslag bedömer vi ligga nära noll då det gäller effekten på statlig skatt.

11.1.3 Bostadsbidrag

Våra förslag i fråga om bostadsbidragen beräknas medföra en utgiftsökning med 750-800 milj. kr/år för staten och kommunerna tillsammans. Härav avser 500 milj. kr. bostadsbidrag till barnfamiljer (se avsnitt 5.4.6) och 250-300 milj. kr. återinförande av bostadsbidrag till hushåll utan barn. Beräkningarna för barnfamiljer avser ökning i förhållande till 1985 års bidragsregler och enligt då gällande inkomster och bostadskostnader. För hushåll utan barn avser beräkningen en ökning i förhållande till år 1986, då bidrag enligt äldre bestämmelser upphör utom för hushåll med umgängesrättsbarn.

Vi har förutsatt att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna kommer att vara oförändrad. Det innebär att statsbidraget bör motsvara hälften av det totala bidragsbeloppet.

Kostnadsökningen för staten skulle då bli 375-400 milj. kr/år.

I beräkningarna har vi inte beaktat de ändringar av inkomstgränser och hyresgränser som föreslås i budgetpropositionen för budgetåret 1986/87. 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 genomförande av våra förslag. Kostnadsberäkningen för de ändringar av bidragsreglerna som vi föreslår påverkas då inte i högre grad.

11.1.4 Övriga förslag

Våra förslag till ändrade låneregler för vissa ombyggnader (avsnitt 6.4.3) påverkar statsutgifterna endast i den mån förslagen leder till ökad ombyggnadsvolym. Vi bedömer förändringarna som marginella och har inte gjort någon kostnadsberäkning.

Förslagen om stöd till egnahemsförvärv som görs av vissa barnfamiljer (avsnitt 4.4) eller av allmännyttiga företag (avsnitt 6.6) medför statsfinansiellt inte någon nettoförändring. Om förslagen inte genomförs innebär det - vid i övrigt oförändrade förhållan-

den - att motsvarande förvärv i stället görs av andra köpare, som då får en skatteminskning av samma storlek som den föreslagna särskilda skattereduktionen resp. räntebidraget. Bokföringsmässigt uppkommer dock en utgiftspost för staten då det gäller skattekompensationen till allmännyttiga företag. Beloppet blir beroende av förvärvens omfattning och av ränteläget och kan inte preciseras.

Räntebidrag till allmännyttiga företag som förvärvar äldre hyreshus (avsnitt 6.5) är, liksom de föregående, en skattekompensation och medför ingen eller endast obetydlig nettoeffekt på statsbudgeten. Utgiftens storlek blir även i detta fall beroende av förvärvens omfattning och kan inte bedömas med någon säkerhet. Vi har dock räknat med att det kan röra sig om endast någon milj. kr. det första året och öka till 5-10 milj. kr. efter fem år.

11.2 Kommunalekonomiska konsekvenser

11.2.1 Räntelånesystemet

Räntelånesystemet och de därtill anknutna reglerna om skattereduktion innebär att kommunernas skatteinkomst kan förändras på olika sätt. Vi har dock, som framgått av avsnitt 11.1, antagit att skatteminskningen för egnahemsägare till 60 % belastar kommunerna. Effekterna i skatteavseende får nästan full effekt redan från det första året då räntelån införs i beståndet, dvs. tidigast från inkomståret 1988 och taxeringsåret 1989.

Resultatet av kalkylerna för kommunerna sammanfattas i tab. 11.3. Det första året blir skattebortfallet omkring 1 miljard kronor enligt båda alternativen. Det ökar sedan vid hög inflation och minskar enligt det lägre inflationsantagandet.

Tab. 11.3 Ökning av skattebortfall och räntekostnader för kommunerna vid räntelån jämfört med nuvarande system. (Miljarder kronor i 1984 års penningvärde)

År	10 % inflation	4 % inflation
1	1,0	1,0
5	1,1	0,9
10	1,2	0,5
15	1,4	0,4
20	1,5	0,4

11.2.2 Totaleffekt för kommunerna

Förslagen om vissa skatteändringar medför, som framgått av avsnitt 11.1, ett skattebortfall för kommunerna om ca 1,5 miljarder kronor/år. Tillsammans med effekterna av räntelånesystemet innebär således våra förslag en försvagning av kommunernas intäkter som för de första fem åren uppgår till omkring 2,5 miljarder kronor/år. På kort sikt påverkas denna uppskattning i relativt liten grad av rimliga förändringar av antagandena om inflation och räntenivå.

11.3 Administrativa konsekvenser

11.3.1 Finansieringssystemet

Vi har i avsnitt 4.5 redogjort för administrativa konsekvenser av räntelånesystemet. Införandet av räntelån kräver inga organisatoriska förändringar men medför en betydande administrativ belastning under genomförandetiden och ett omfattande informationsarbete. På längre sikt räknar vi med att administrationen av räntelån inte blir nämnvärt mer arbetskrävande än nuvarande system. Då det gäller inteckningsfrågor blir dock arbetet mer omfattande för både bostadsverket och inskrivningsmyndigheterna. Nya inteckningar skall tas ut vart femte år så länge skuldökningen fortgår.

Förslaget om stöd till vissa barnfamiljer som förvärvar egnahem samt förslagen om allmännyttiga företags fastighetsförvärv medför nya arbetsuppgifter för kommunerna och bostadsverket. De tillkommande uppgifterna är i stort sett av samma karaktär som verksamheten i övrigt och kan antas få relativt liten omfattning.

11.3.2 Bostadsbidragen

Vi har inte föreslagit några förändringar då det gäller administrationen av bostadsbidragen. Våra förslag innebär vissa förenklingar av bidragsreglerna. Det behövs således endast en bidragsförfattning och inkomstprövningen torde bli något enklare än nu. Då det gäller bostadsbidrag till barnfamiljer torde därför det administrativa arbetet minska något, främst i kommunerna.

Återinförande av bostadsbidrag till vissa hushåll utan barn ökar det administrativa arbetet främst i kommunerna. Erfarenheter av tidigare bidragsgivning visar att administrationen av dessa bidrag är relativt arbetskrävande. För många yngre hushåll ändras inkomster och bostadsförhållanden snabbt och prövningen av bidragsfrågan blir ofta komplicerad. Bidragsformen medför också särskilda krav på informationen. Hushåll utan barn kan inte, som då det gäller barnfamiljer, tillställas en direkt information grundad på registeruppgifter.

Våra förslag om bostadsbidragen innebär att den nuvarande uppdelningen på statliga- och statskommunala bidrag upphör. Vi har inte tagit ställning till hur den nya bidragsformen skall betecknas. Då det gäller kostnadsfördelningen mellan stat och kommun har vi dock förutsatt att hela bostadsbidraget får samma karaktär som nuvarande statskommunala bidrag.

11.3.3 Skattefrågor

Förslaget om att avskaffa garantiskatten samt förslagen om vissa ändringar av beskattningen då det gäller bostadsrättshavare innebär förenklingar av skattereglerna. Den föreslagna ändringen av avskrivningsregler för vissa hyreshus medför däremot att en ny regel tillkommer. Denna komplikation berör dock ett relativt litet antal deklaranter. Det finns också kontrollmöjligheter då bostadsverket kan lämna uppgift om underlag för räntebidrag.

Särskild skattereduktion för egnahemsägare med räntelån samt för vissa hushåll som har förvärvat begagnade egnahem innebär att skattereglerna kompliceras. Det behövs särskilda regler som inledningsvis kommer att beröra omkring fem procent av deklARATIONERNA. Samtidigt bortfaller behovet av att deklarerera räntebidrag och att kontrollera att de har upptagits rätt i deklARATIONERNA.

För att beräkna skattereduktionen behöver deklARATIONSUNDERLAGET kompletteras med en uppgift om den ränta som skall vara underlag för skattereduktion. Bostadsverket kan lämna denna uppgift till såväl deklARANTER som skATTEMYNDIGHETER på samma sätt som nu sker då det gäller räntebidragen. Några kontrollproblem torde därför inte uppkomma. Det bör prövas om uppgiften kan förtryckas på deklARATIONSBLANKETTEN, varigenom förenklat deklARATIONSFÖRFARANDE torde kunna tillämpas.

Om räntelån införs från den 1 juli 1987 resp. den 1 januari 1988 (avsnitt 4.5) skall systemet med skattereduktion kunna tillämpas från och med inkomståret 1988, dvs. första gången vid 1989 års taxering.

Som vi har framhållit i avsnitt 11.1.1 får vårt förslag om skattereduktion för egnahemsägare konsekvenser för administratiONEN då det gäller fördelning av skatteinkomster mellan staten och kommunerna. Förändringarna bör också beaktas i bl.a. inkomststatistik som berör egnahemsägare.

Bilaga 1

BARNHUSHÅLLEN PÅ DEN FRAMTIDA BOSTADSMARKNADEN

För att söka besvara frågan om barnhushållen i framtiden kommer att kunna 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 hela riket och en för Storstockholmsområdet.

I kap. 3 har vi refererat och kommenterat resultaten av dessa prognoser. Här skall vi ge en utförligare beskrivning av tillvägagångssättet vid beräkningarna och vilka antaganden som gjorts samt i tabellform mera detaljerat redovisa beräkningsresultaten.

Beräkningarna har gjorts inom kommitténs sekretariat av Jan Eriksson, Ralph Johansson och Erwin Mildner.

B1.1 Utgångspunkter för beräkningarna

Mot bakgrund av vad som redovisats i kap. 3 gäller den fråga som skall behandlas här särskilt i vilken utsträckning hushåll med två eller flera barn kan få tillgång till lägenheter om minst fyra rum och kök. Detta är ju en nödvändig förutsättning för att dessa hushåll skall kunna uppnå en sådan utrymmesstandard som möjliggör att varje barn kan disponera ett eget sovrum.

Utvecklingen av utrymmesstandarden och dess fördelning beror av en rad olika faktorer. Beräkningarna i det följande görs med utgångspunkt dels från den demografiska utvecklingen, dels från bostadsutbudets utveckling. 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.

De historiska uppgifterna om hushållen och deras boende baseras på folk- och bostadsräkningar. I våra beräkningar räknas som

barn endast personer upp till 17 års ålder. Övriga personer i ett hushåll räknas som vuxna. Det gäller alltså även ungdomar som är över 17 år och bor kvar hemma. För att i någon mån försöka beakta även hushåll med sådana äldre barn har en särskild hushållskategori konstruerats, som benämns flerbarnshushåll. Den består förutom av hushåll med två eller flera barn även av hushåll med fyra medlemmar eller flera, som har ett barn. Sannolikheten är stor att minst en ytterligare person i den senare kategorin av hushåll är ett barn som är äldre än 17 år. Diskussionen rör alltså i fortsättningen främst flerbarnshushållen och deras möjligheter att efterfråga lägenheter om fyra rum och kök och större.

Med ovanstående definition av flerbarnshushåll kommer ettbarnshushållen endast att omfatta två- och trepersonshushåll med ett barn. Övriga hushåll som består av enbart vuxna personer är i allmänhet småhushåll. År 1980 utgjorde hushåll med en och två vuxna 90 % av övriga hushåll. Endast 2 % av kategorin övriga hushåll bestod av fler än tre personer. I prognoserna kommer vi endast att särskilja dessa tre hushållstyper, dvs. ettbarnshushåll, flerbarnshushåll och övriga hushåll. När det gäller lägenhetsyperna skiljer vi endast på lägenheter som är fyra rum och kök eller större och sådana som är mindre än fyra rum och kök fördelade på småhus resp. flerbostadshus.

Som vi nämnt i kap. 3, förbättrades barnhushållens utrymmesstandard mycket kraftigt under 1970-talet. Antalet flerbarnshushåll som bodde i minst fyra rum och kök ökade från knappt 400 000 till drygt 550 000. Det innebar att andelen av dem som bodde så rymligt steg från 54 till 76 %. För samtliga barnhushåll var utvecklingen likartad, så att motsvarande andelar steg från 45 till 66 %.

Förbättringen berodde främst på den stora produktionen av lägenheter om minst fyra rum och kök under 1970-talet, närmare 390 000. År 1980 bodde 230 000 eller drygt 40 % av samtliga flerbarnshushåll i minst fyra rum och kök i dessa nyproducerade lägenheter. Samma år bodde det 1980 flerbarnshushåll i närmare

60 % av de stora lägenheterna som byggdes under 1970-talet och barnhushåll i nära 80 % av dem. Samtidigt sjönk emellertid andelen flerbarnshushåll och barnhushåll i samtliga stora lägenheter. Antalet övriga hushåll i så stora lägenheter ökade totalt sett från 372 000 till 610 000. Denna ökning inträffade främst i hus byggda före år 1970 där samtidigt antalet barnhushåll minskade. Förhållandena 1970 och 1980 kommer att redovisas utförligare i tabeller på följande sidor.

Det är alltså denna utveckling som utgör bakgrunden till farhågorna om att barnfamiljernas bostadsstandard kan komma att försämrans vid en låg framtida bostadsproduktion. De åldrande stora lägenheterna, främst i småhus, skulle komma att bebos av kvarboende äldre och barnlösa hushåll i så stor utsträckning, att barnhushållen allt oftare skulle behöva söka sig till mindre lägenheter, främst i flerbostadshus.

B1.2 Den framtida hushållsutvecklingen

I tab. B1.1 redovisas antalet barn, antalet barnhushåll av olika slag och antalet övriga hushåll för åren 1970 och 1980 samt prognoser för åren 1990 och 2000.

Antalet barn upp till 17 års ålder beräknas minska kraftigt under 1980-talet (-10 %) för att under 1990-talet minska svagt (-2 %). Samtidigt sker en svag ökning av antalet hushåll medan antalet barnhushåll minskar svagt (-4 % under 1980-talet och -3 % under 1990-talet). Utvecklingen av antalet barn och antalet barnhushåll under 1980-talet innebär att antalet hushåll med två barn eller flera minskar relativt kraftigt under 1980-talet (-12 %) samtidigt som antalet hushåll med ett barn ökar (+7 %). Förändringarna under 1990-talet väntas gå i motsatt riktning så att hushållen med två eller flera barn åter ökar något medan antalet hushåll med ett barn åter minskar.

År 1980 fanns det 727 000 flerbarnshushåll. Antalet väntas sjunka till år 1990 (-6 %) medan förändringen under 1990-talet blir

Tab. B1.1 Antal barn och antal hushåll av olika slag åren 1970, 1980, 1990 och 2000 (1 000-tal)

	1970	1980	1990	2000
1. Antal barn (0-17 år)	1 995	1 977	1 775	1 731
2. Antal hushåll	3 050	3 498	3 633	3 649
3. därav med barn	1 114	1 117	1 076	1 040
4. Barnhushåll med 1 barn	510	492	524	470
5. Barnhushåll med 2 eller fler barn	604	624	552	570
6. Hushåll med 4 eller fler boende	786	735	689	670
7. därav med 1 barn	128	102	128	95
8.(4-7) "Ettbarnshushåll"	382	390	396	375
9.(5+7) "Flerbarnshushåll"	732	727	680	665
0.(2-3) "Övriga hushåll"	1 936	2 382	2 557	2 609

Källor: Uppgifter för år 1980 och 1970 enligt FoB. Antalet barn (rad 1) åren 1990 och 2000 enligt SCB:s befolkningsprognos. Antalet hushåll (rad 2) och hushåll med minst fyra boende (rad 6) åren 1990 och 2000 enligt Temaplans hushållsprognos (Ds Bo 1984:6). Antalet hushåll av olika slag (rad 3-7) åren 1990 och 2000 enligt egna beräkningar på grundval av befolkningsprognosen och Temaplans prognos för hushåll med barn i åldern 0-14 år.

obetydlig (-2 %). Antalet övriga hushåll beräknas öka under hela perioden 1980-2000 (+10 %), men särskilt under dess första hälft.

B1.3 Bostadsutbud och boendemönster

I tab. B1.2 redovisas hur olika hushållstyper fördelade sig på hustyper och lägenhetsstorlekar år 1980. De 159 000 flerbarnshushållen i lägenheter om högst tre rum och kök saknade alltså möjlighet att ge varje barn ett eget rum. 111 000 av dem bodde i flerbostadshus. Samtidigt fanns det 609 000 övriga hushåll, nästan uteslutande med en och två vuxna, som bodde i lägenheter med minst fyra rum och kök.

Tab. B1.2 Hushållens fördelning på hustyper och lägenhetsstorlekar år 1980 (1 000-tal)

	Flerbarns- hushåll	Ettbarns- hushåll	Övriga hushåll	Samtliga hushåll
Småhus				
högst 3 rum och kök	48	39	363	450
minst 4 rum och kök	470	149	497	1 116
Uppgift saknas	11	4	35	50
Summa	530	192	894	1 616
Flerbostadshus				
högst 3 rum och kök	111	164	1 366	1 641
minst 4 rum och kök	83	32	112	227
Uppgift saknas	3	1	10	14
Summa	197	197	1 487	1 881
Samtliga				
högst 3 rum och kök	159	203	1 728	2 090
minst 4 rum och kök	553	182	609	1 343
Uppgift saknas	14	5	44	64
Summa	727	390	2 381	3 498

Som barn räknas personer upp till 17 år.

Flerbarnshushåll omfattar även hushåll med minst fyra personer och ett barn. I ettbarnshushåll ingår endast barnhushåll med två och tre personer.

Källa: FoB 1980.

Frågan gäller om de flerbarnshushåll som saknar möjligheter att ge barnen egna rum kan väntas öka eller minska i antal om inga särskilda åtgärder vidtas för att påverka deras boendeförhållanden.

Det var emellertid inte bara flerbarnshushållen i de mindre lägenheterna som år 1980 saknade möjlighet att ge barnen egna rum. Detta gällde även 53 000 av de 203 000 ettbarnshushållen som bodde i mindre lägenheter. Dessa bodde alltså i lägenheter med högst två rum och kök och i de fall då det fanns två föräldrar i hushållet var de således trångbodda enligt norm 2. Det är emellertid inte bostadsutbudet som begränsar deras möjligheter att skaffa en så stor bostad att barnet kan få ett eget rum. Tillgången på lägenheter om tre rum och kök måste bedömas som mycket god.

Även 60 000 av de 553 000 flerbarnshushållen i lägenheter med minst fyra rum och kök saknade möjligheter att ge varje barn ett eget rum. Detta gäller t.ex. trebarnshushåll i fyra rum och kök eller fyrbarnshushåll i fem rum och kök. Det är inte möjligt att med den här använda metoden närmare studera om dessa hushålls utrymmesstandard kommer att förändras. De betraktas i analysen som om de har tillräckligt stora bostäder. Sannolikt upplevs också en brist på något enstaka rum som mindre besvärande ju större hushållet är.

I tab. B1.3 redovisas hur de barnfamiljer som bodde i lägenheter om minst fyra rum och kök i resp. småhus och flerbostadshus fördelade sig efter lägenheternas byggnadsperiod. Betraktas först samtliga barnhushåll framgår ett entydigt mönster. Andelen barnhushåll i de stora lägenheterna sjunker kraftigt från mellan 75 och 80 % i de nyaste 10 årgångarna till drygt 35 % i småhus som är 20 år och äldre och till 30 % i flerbostadshus som är 30 år och äldre (jämför fig. 3.2 i kap. 3). Andelen sjunker alltså något mer i flerbostadshusen. Den sjunkande andelen barnhushåll i äldre men större bostäder får tolkas så att äldre hushåll i stor utsträckning bor kvar i de bostäder de en gång skaffat, i de flesta fall när de haft barn.

Som framgår av tab. B1.3 är mönstret detsamma för flerbarnshushåll i stora lägenheter som för samtliga barnhushåll, även om andelarna naturligen är lägre. De sjunker från som högst mellan 55 och 60 % i nyare, stora lägenheter till knappt 30 % i äldre småhus och till 18 % i äldre flerbostadshus.

Bland dem som en gång bosatt sig i en rymlig lägenhet är tendensen att bo kvar stark. Utbudet av äldre rymliga lägenheter begränsas därmed, så att barnhushållen inte kan komma åt mer än ca en tredjedel av dem. Denna benägenhet är till och med större i flerbostadshusen än i småhusen. Det är dock möjligt att den höga andelen barnlösa hushåll i äldre flerbostadshus till en del också

beror på att äldre hushåll flyttar från småhus till rymliga lägenheter i flerbostadshus.

Det boendemönster som illustreras i tab. B1.3 är välkänt och stabilt. Inom kommitténs sekretariat har även studier gjorts på grundval av bl.a. FoB 1970 och 1975, som ger mycket likartade resultat. Det kan också antas att mönstret kommer att vara det samma i framtiden om inte kraftiga förändringar i förutsättningarna för bostadskonsumtionen uppstår.

Tab. B1.3 Hushåll och barnhushåll i lägenheter om minst 4 rum och kök år 1980

Byggnadsperiod	Antal hushåll	Därav flerbarnshushåll		Därav samtliga barnhushåll	
		Antal	%	Antal	%
Småhus					
1976 - 1980	162 400	92 300	57	127 900	79
1971 - 1975	193 400	119 400	62	151 400	78
1966 - 1970	133 200	70 300	53	89 600	67
1961 - 1965	100 400	37 600	38	51 100	51
1951 - 1960	109 000	27 200	25	38 500	35
- 1950	403 400	118 500	29	154 700	38
Uppgift saknas	14 400	4 800	33	6 300	44
Samtliga	1 116 300	470 000	42	619 400	56
Flerbostadshus					
1976 - 1980	11 000	6 200	56	8 200	75
1971 - 1975	21 100	12 600	60	16 000	76
1966 - 1970	45 100	25 200	56	32 300	72
1961 - 1965	38 100	14 400	38	19 900	52
1951 - 1960	41 200	10 200	25	15 800	39
- 1950	62 500	11 200	18	18 500	30
Uppgift saknas	8 000	3 200	40	4 300	54
Samtliga	227 000	83 000	37	115 200	51

Källa: FoB 1980

B1.4 Barnhushållens framtida boendeförhållanden

På grundval av andelen barnhushåll i bostäder om minst fyra rum och kök av olika ålder, som vi har redovisat i föregående avsnitt, har vi gjort en prognos över hur många barnhushåll som kommer att bo i sådana lägenheter åren 1990 och 2000. I ett första steg har utvecklingen av antalet lägenheter om minst fyra rum och kök beräknats. Produktionen under åren 1981-1985 är i stort sett känd och kan beräknas till 100 000 i småhus och 18 000 i flerbostadshus. Nyproduktionen antas från år 1986 vara totalt 30 000 lägenheter per år varav 15 000 i vardera hustypen. Andelen stora lägenheter, dvs. sådana med minst fyra rum och kök, antas vara 85 % i småhus och 20 % i flerbostadshus. Det är samma andelar som gällde produktionen under åren 1983 och 1984. Nettoresultatet av förändringar i det bestånd som finns år 1980 har beräknats i enlighet med utvecklingen under 1970-talet för hus med olika ålder. Antalet småhus om minst fyra rum och kök i beståndet antas öka med 36 000 under 1980-talet och 24 000 under 1990-talet. I flerbostadshusen blir antalet oförändrat. Den grupp som saknar uppgift om byggnadsår har lagts till den äldsta gruppen av bostäder.

Andelen barnhushåll antas bli oförändrat i bostäder av olika ålder. Beräkningssättet kan illustreras på följande sätt för småhusen. År 2000 antas andelen barnhushåll i småhus om minst fyra rum och kök byggda åren 1996-2000 vara 79 %. I de hus som byggdes åren 1971-1980 antas andelen sjunka från 78 ä 79 % år 1980 till 35 % år 2000. Beräkningsresultaten sammanfattas i tab. B1.4.

Antalet flerbarnshushåll som bor i stora lägenheter blir oförändrat mellan år 1980 och år 2000, medan det totala antalet barnhushåll i stora lägenheter ökar obetydligt. Ökningen faller helt på småhusen.

Samtidigt som antalet barnhushåll i stora lägenheter förändras obetydligt fram till år 2000 sjunker deras andel i dessa lägen-

heter betydligt. Andelen flerbarnshushåll i de stora lägenheterna sjunker från 41 till 31 % och den totala andelen barnhushåll från 55 till 42 %. De stora lägenheterna kan alltså väntas bli upptagna av små hushåll i starkt stigande utsträckning. År 1980 bodde 609 000 barnlösa småhushåll i lägenheter om minst fyra rum och kök (se tab. B1.2). Detta antal kan väntas öka till ca 830 000 år 1990 och till över en miljon år 2000.

Tab. B1.4 Bestånd av lägenheter om minst fyra rum och kök åren 1970, 1980, 1990 och år 2000 samt barnhushåll i dessa lägenheter (1 000-tal)

Hustyp År	Antal lägenheter om minst 4 rok	Flerbarnshushåll		Samtliga barnhushåll	
		%	Antal	%	Antal
Småhus					
1970	686	46	314	57	393
1980	1 116	42	470	56	619
1990	1 314	36	479	48	632
2000	1 466	32	476	43	630
Flerbostadshus					
1970	186	45	83	57	106
1980	227	37	83	51	115
1990	260	28	74	42	110
2000	290	26	76	39	114
Samtliga					
1970	872	46	397	57	500
1980	1 343	41	553	55	734
1990	1 574	35	553	47	742
2000	1 756	31	552	42	744

Som tidigare redovisats kommer antalet barnhushåll att minska i framtiden. Det gäller särskilt flerbarnshushållen. Samtidigt kan antalet av dem som bor i stora lägenheter förväntas bli i stort sett oförändrat. Resultatet av denna utveckling redovisas i tab. B1.5.

Den andel av flerbarnshushållen som bor i stora lägenheter kan väntas öka från 76 % år 1980 till 81 % år 1990 och 83 % år 2000.

Tab. B1.5 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

Andelen av samtliga barnhushåll som bor i stora lägenheter kan också väntas öka från 66 % år 1980 till 72 % år 2000.

Denna utveckling innebär att antalet flerbarnshushåll som bor i lägenheter om högst tre rum och kök kan väntas minska från 159 000 år 1980 (se tab. B1.2) till 127 000 år 1990 och 113 000 år 2000. Resultatet av dessa beräkningar är således att barnhushållens utrymmesstandard inte kommer att försämrats givet de antaganden vi gjort. Detta är emellertid främst en följd av att antalet flerbarnshushåll minskar. Beräkningarna visar också att småhushållens utrymmesstandard kommer att höjas kraftigt under samma tid genom att en större andel av det ökande antalet småhushåll bor i lägenheter med minst fyra rum och kök.

B1.5 Barnhushållens framtida boendeförhållanden i Storstockholm

Den prognos som vi redovisat ovan gäller hela riket. Eftersom i synnerhet storstadsområdena avviker från riksgenomsnittet vad gäller såväl lägenhets- som hushållsstruktur, finns det anledning att ställa frågan om inte prognoser för dessa regioner kan ge helt andra resultat. I storstadsområdena kan man också räkna med den största hushållstillväxten och där föreligger sannolikt de största riskerna för bostadsbrist.

För att belysa vad regionala skillnader kan betyda, har vi gjort en prognos för Storstockholm enligt samma metod som riksprognosen. Storstockholmsområdet, som kan betraktas som en lokal bostadsmarknad, utgörs av Stockholms län med undantag av kommunerna Norrtälje, Södertälje och Nynäshamn.

Den i detta sammanhang väsentliga skillnaden mellan Storstockholm och riket vad gäller lägenhetssammansättningen är att andelen lägenheter om minst fyra rum och kök är väsentligt mindre i Storstockholm, omkring 30 % år 1980 jämfört med nära 40 % för hela riket. Andelen barnhushåll var 1980 också något mindre i Storstockholm än i hela riket, 29 % resp. 32 %. De större lägenheterna i Storstockholm bebos dock i något större utsträckning av barnfamiljer. År 1980 var 43 % av hushållen i bostäder med minst fyra rum och kök barnhushåll. Motsvarande andel för riket var 41 %. Detta hänger delvis samman med att Storstockholm har ett yngre småhusbestånd än riket.

Enligt vår prognos kommer antalet hushåll i Storstockholm att öka kraftigt jämfört med ökningen i riket, från 628 000 år 1980 till 707 000 år 2000. Antalet barnhushåll beräknas dock bli oförändrat eller öka med endast något tusental. Det är således huvudsakligen småhushåll som svarar för hushållstillväxten.

Huvudresultaten av beräkningarna för Storstockholm framgår av tab. B1.6 och tab. B1.7. De motsvarar tab. B1.4 och tab. B1.5 för riket. Dessa tabeller visar samma utvecklingsmönster. Av tab. B1.6 framgår att såväl antalet barnhushåll som flerbarnshushåll ökar i de större lägenheterna samtidigt som andelen sådana hushåll av samtliga hushåll minskar. Det innebär att småhushållens utrymmesstandard kommer att höjas kraftigt i likhet med vad som är fallet för hela riket. Tab. B1.7 visar att en ökande andel av barnhushållen kommer att bo i lägenheter om minst fyra rum och kök.

Även för Storstockholm gäller således att barnhushållens utrymmesstandard sannolikt inte kommer att försämrats. Den förbättring av utrymmesstandarden för barnhushållen som man kan räkna med, är

dock, i likhet med vad som gäller riket, mycket måttlig då man jämför med höjningen av småhushållens utrymmesstandard. Andelen barnhushåll i flerbostadshusområden kommer också att fortsätta att minska, givet våra antaganden om nyproduktionens inriktning på olika lägenhetsstorlekar.

Tab. B1.6 Bestånd av lägenheter om minst fyra rum och kök i Storstockholm åren 1970, 1980, 1990 och år 2000 samt barnhushåll i dessa lägenheter (1 000-tal)

Hustyp År	Antal lägenheter om minst 4 rok	Flerbarnshushåll		Samtliga barnhushåll	
		%	Antal	%	Antal
Småhus					
1970	74	50	37	63	46
1980	122	47	57	61	75
1990	153	41	63	54	83
2000	178	39	69	51	91
Flerbostadshus					
1970	52	43	23	56	29
1980	66	37	24	51	34
1990	79	31	24	45	36
2000	90	29	26	42	38
Samtliga					
1970	126	48	60	60	75
1980	188	43	81	58	108
1990	232	37	87	51	119
2000	268	35	95	48	129

Tab. B1.7 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

B1.6 Några kommentarer till beräkningsresultaten

En prognos innebär alltid osäkerheter och det finns därför skäl att diskutera rimligheten i de antaganden som gjorts. Vi gör här detta i anslutning till de beräkningar som gäller hela riket.

Trots antagandet om en starkt minskad produktion av lägenheter med minst fyra rum och kök - från nära 39 000 per år under 1970-talet till knappt 16 000 per år från mitten av 1980-talet - kommer andelen av flerbarnsfamiljerna som bor i dessa rymliga lägenheter att öka. En viktig orsak är, som vi nämnt, att antalet flerbarnsfamiljer beräknas minska, särskilt under 1980-talet. Det senare är en bedömning som kan anses någorlunda säker. Det kan dock inte uteslutas att minskningen av antalet flerbarnshushåll har överskattats.

Vid oförändrat antal flerbarnsfamiljer skulle andelen av dem som bor i stora lägenheter förbli oförändrad. Detta kan anses vara överraskande, eftersom andelen barnhushåll sjunker så kraftigt med lägenheternas ålder. Trots den låga nyproduktionen väntas antalet stora lägenheter öka. Nyproduktionen ger det största tillskottet. Viktigt är emellertid också att avgången i beståndet helt bedöms komma att drabba mindre lägenheter. I småhus beräknas till och med en ökning av stora lägenheter i beståndet på grund av tillbyggnad av små bostäder, sammanslagning av lägenheter i tvåbostadshus m.m. Av den totala ökningen av antalet stora lägenheter under 1980-talet om 231 000 lägenheter beräknas 36 000 avse öknings i beståndet. Denna post är mycket osäker. Av den totala ökningen faller 120 000 på nyproduktion åren 1981-1985 som kan bedömas med stor säkerhet. Det är därför inte troligt att det totala tillskottet av stora lägenheter under 1980-talet kan bli så mycket mindre, att bedömningen av flerbarnshushållens boende år 1990 rubbas väsentligt. Om tillskottet av stora lägenheter blir t.ex. 50 000 lägre under 1980-talet kan antalet flerbarnshushåll i stora lägenheter beräknas bli ca 30 000 mindre. Då skulle den andel av flerbarnshushållen som bor i stora lägenheter bli ungefär oförändrad mellan åren 1980 och 1990.

Antagandet om stabila boendefrekvenser för barnhushåll med hänsyn till lägenheternas ålder innebär också en osäkerhet. Andelen flerbarnshushåll i de större lägenheterna beräknas totalt sett sjunka från 41 till 35 % mellan åren 1980 och 1990. Till år 2000 beräknas andelen sjunka till 31 %. Om denna låga nivå inträder redan år 1990 skulle andelen av flerbarnshushåll som bor i stora lägenheter detta år uppgå till 72 %, dvs. ett något lägre värde än år 1980. Flerbarnshushållens boendeförhållanden skulle då försämrats. En sådan utveckling måste dock bedömas som osannolik. Beräkningarna visar redan på att andelen flerbarnshushåll i stora lägenheter sjunker kraftigt (från 41 till 35 %). Antalet övriga hushåll i stora lägenheter ökar därmed med ca 220 000. En sänkning från 35 till 31 % år 1990 skulle kräva att antalet småhushåll i stora lägenheter skulle öka med ytterligare drygt 60 000. Det förefaller rimligare att tro att utvecklingen går åt motsatt håll, dvs. att andelen flerbarnshushåll i stora lägenheter blir något större än 35 % år 1990.

Till slut återstår naturligtvis möjligheten att utvecklingen i alla avseenden i viss utsträckning går i en sådan riktning att barnhushållens utrymmesstandard inte utvecklas så som beräknats. Sannolikheten härför är naturligtvis svår att bedöma.

När det gäller utvecklingen av barnhushållens utrymmesstandard, vill vi slutligen också erinra om att beräkningarna inte tar hänsyn till att även ettbarnshushåll i tvårumslägenheter, trebarnshushåll i fyrrumslägenheter, fyrabarnshushåll i femrumslägenheter etc. saknar möjlighet att ge varje barn ett eget sovrum. År 2000 kommer det alltså, enligt våra beräkningar, sannolikt att finnas fler sådana barnhushåll än de 113 000 flerbarnshushåll som bor i lägenheter med högst tre rum och kök.

RESERVATIONER OCH YTTRANDE

Reservationer

Av ledamoten Tore Claeson (vpk)

Till bostadskommitténs delbetänkande SoU 1984:34, 35 och 36 lämnade jag ett särskilt yttrande med kritiska synpunkter till innehållet i delbetänkandet. Allt väsentligt i denna kritik kvarstår och jag vill i detta sammanhang erinra om detta yttrande som återfinns i delbetänkandet (del 2 sid 445-453).

Inledning

Tyvärr har målen för bostadspolitiken fått alltför lite utrymme i slutbetänkandet. Bostadskommitténs majoritet har tydligen som utgångspunkt att problemen på bostadspolitikens område inte är så stora att det finns anledning att ägna de bostadspolitiska målsättningarna någon större uppmärksamhet. Jag finner det angeläget att påpeka att situationen på bostadsmarknaden har blivit mer och mer krisartad.

Bostadsbyggandet minskar kraftigt. Antalet färdigställda lägenheter i flerfamiljshus blir allt färre. För flerfamiljshus råder på många orter totalt byggstopp. Arbetslösheten bland byggnadsarbetarna kvarstår liksom sysselsättningsproblemen för hela byggbranschen. Byggmaterialkostnaderna har ökat mycket kraftigt liksom själva byggkostnaderna, bränsle, kommunala skatter och avgifter och underhållstjänst. Småhusboendet och bostadsrätterna har i flera områden blivit en snabbt och vilt växande spekulationsmarknad. Bostadsbyggandet har alltmera privatiserats och de fria marknadskrafterna har getts större utrymme. Fastighetsspekulation och svart handel med bostadslägenheter har ökat. De allmännyttiga bostadsföretagen med sitt sociala ansvar och därmed följande högre kostnader får en allt svårare situation.

Den öppna bostadsbristen har kommit tillbaka. En stor del av de större kommunerna i landet redovisar viss bostadsbrist. Bostads-

miljöerna i många flerfamiljshusområden är fortfarande mycket undermåliga och de ekonomiska orättvisorna mellan olika boendeformer med bland annat stora ränteavdrag för privata fastigheter och villor kvarstår. Bristerna, orättvisorna och de ständiga hyreshöjningarna slår hårdast mot dem som har minst bärkraft. En ökad åtskillnad mellan människor och en social isolering följer i de ökade boendekostnadernas spår. Många hyresgäster ser nu inte någon möjlighet att klara ytterligare höjningar. Pengarna räcker helt enkelt inte till.

Höga hyror - bostadsbrist

Hyrorna i nyproduktionen är i dag så höga att många barnfamiljer inte kan klara en tillräckligt stor bostad. För många ungdomar med låga inkomster är också hyrorna oöverkomliga. Många tvingas söka socialbidrag just på grund av de höga bostadskostnaderna. I flera kommuner kan exempelvis pensionärer med låg inkomst inte flytta tillbaka till en ombyggd lägenhet därför att det kommunala bostadstillägget inte täcker hyrorna.

Jag kan därför inte godta att utredningen ser som en av sina viktigaste uppgifter att minska subventionerna till bostadssektorn. Jag menar att ambitionen i stället bör vara att se till att boendekostnaderna för den enskilde kan hållas nere, så att alla kan efterfråga den bostad de behöver.

Bostaden som marknadsvara

Bostadsbidragen har inte följt med i utvecklingen. De övre hyresgränserna och inkomstgränserna är fortfarande för låga. Det som återstår av den sociala bostadspolitiken, det hotar nu att försvinna. Bostäderna i vårt samhälle är underkastade marknadens lagar om tillgång och efterfrågan. Köpkraften och inte behovet avgör människans val av bostad. Bostaden är en vara som i princip säljs till högstbjudande. Hyrorna stiger oupphörligt och de lägre inkomsttagarna drabbas hårdast. De som har bankkontakter och pengar att köpa sin bostad flyttar från områden med höga hyror, torftig miljö och maktlöshet för hyresgästerna.

Följden har blivit en klar skärpning av klassuppdelningen mellan olika bostadsområden. Den kapitalistiska bostadsmarknaden har fungerat som andra marknader. Genom att minska tillförseln av varor så håller man priserna uppe. I dag byggs ett betydligt mindre antal lägenheter. Bostadsbristen är tillbaka i många regioner i landet samtidigt som boendekostnaderna fortsätter att stiga. Många kommuner skjuter utbyggnaden utav bostadsbyggande, daghem och annan samhällsservice på framtiden.

Ökat byggande - höjd standard

Kapitalismens planlöshet understryks av att det i många områden är en ganska stor arbetslöshet bland byggnadsarbetare. Antalet byggnadsarbetare anställda för att bygga bostadshus har under en tioårsperiod minskat med ungefär hälften. Byggsektorn har en central roll inte bara när det gäller att bygga bort sociala brister, utan också i kampen mot arbetslöshet. Ett ökat byggande skapar jobb inte enbart för byggnadsarbetare. Det påverkar också direkt en rad andra branscher med anknytning till byggande. Också transportsektorn och branscher som ger tjänster åt byggandet påverkas. Varje byggnadsarbetarejobb för med sig flera andra arbeten. Byggbranschen är också jämfört med andra industrigrenar föga importberoende och det gör att varje investering ger förhållandevis mycket arbete inom landet.

I takt med att byggnadskostnaderna har rusat i höjden och därmed hyresnivåerna så har kraven på minskade bostadsytor och minskat bostadsbyggande ökat. Bytesannonserna i dagstidningarna domineras numera av hushåll som vill byta till mindre lägenheter. Inte därför att man inte behöver den bostad man har utan därför att man inte har råd att bo kvar i en bra bostad utan måste byta ner sig till en mindre. Man måste vara mycket kritisk och uppmärksam på att inte utrymmes- och utrustningsstandarden minskas så att bostadens funktion försämras för barnfamiljer, handikappade och äldre människor. De lägenheter som ska byggas måste tillgodose olika hushållsbehov. Mindre lägenheter för ungdomar men även stora lägenheter för barnfamiljernas behov måste byggas i större omfattning.

Mera hyreslägenheter

Inriktningen av byggandet måste i huvudsak vara att producera lägenheter för uthyrning i olika hustyper med kommunalt ägande och förvaltning. Den ökade ombyggnadsverksamheten är bra och den är nödvändig, men ökar inte antalet lägenheter. Tvärtom blir det en viss minskning efter sanering och ombyggnad av äldre hus som ofta har många små lägenheter. Både ombyggnad och nyproduktion är nu så dyr att det hindrar en angelägen modernisering och förbättring och en ökning av bostadsbeståndet. Den ökade segregationen inom boendet har tilltagit och utgör ett stort problem. Den socio-ekonomiska segregationen är en manifestation av klassförhållandena och den allmänna resursfördelningen i samhället. Klasstrukturen i samhället och fördelningsmekanismerna är i grunden desamma idag som de var för fyrtio år sedan och samhällsutvecklingen i stort kan sammanfattas i att välfärden stiger men klyftorna består.

Sociala bostadspolitiken nästan borta

Den traditionella bostadspolitiken är nu i stort sett raserad. Den gick ut på att skaffa arbetarklassen bra bostäder, att inga grupper skulle gynnas på andras bekostnad och att behovet av bostäder skulle styra byggande och bostadsförmedling. Nu har det gått över i sin motsats. Arbetarklassen hänvisas till de bostäder som andra inte vill ha. Grupper med pengar kan förbilliga sitt boende på andras bekostnad bl.a. genom avdragssystemet. Det som styr byggandet och fördelningen av bostäder är inte behovet utan betalningsförmågan.

Den nuvarande utvecklingen på bostadsmarknaden i storstadsområdena innebär en katastrof. Hela den sociala strukturen kommer att förändras. Ojämligheten mellan centrala och attraktiva delar och främst hyreshusförorter kommer att förstärkas. Bara de som anser att segregationen skall öka, att bostaden ska vara en handelsvara, att arbetare och invandrare bör koncentreras till vissa områden och medel och överklass till andra, ja, bara de kan känna sig nöjda med denna utveckling.

Om man vill hålla fast vid en social bostadspolitik som har som mål en rättvis fördelning av bostäder och en allsidig hushållssammansättning så måste den nuvarande utvecklingen mot ökad segregation motverkas. Marknadsanpassningen av bostadspolitiken måste brytas och samhällsinflytandet över bostadssektorn öka. Den sociala bostadspolitiken har under senare år urholkats och marknadskrafterna har fått större inflytande. Stora förmögenhetsomfördelningar har skett till följd av inflation och brister i finansierings- och skattesystemet. Detta kan illustreras bl.a. på det sätt som Göran Palm gör när han beskriver hur den stackars nolltaxeraren ständigt måste köpa nya fastigheter som avdragsobjekt för att slippa bidra till våra gemensamma angelägenheter.

Subventionerna kan inte minska

Bostadskommitténs resonemang som förs inledningsvis i slutbetänkandet är inte invändningsfria. Det finns exempelvis en betydande bostadsbrist i flera regioner i landet och särskilt i Storstockholmsområdet. Nyproduktionen av bostäder måste också fortsättningsvis tillmätas mycket stor betydelse. Utan en omfattande nyproduktion finns det exempelvis inte möjlighet att lösa bostadsbristen för de omkring 150 000 människor som står i bostadskö i Storstockholmsområdet. Jag anser inte landets ekonomi så ansträngd att bostadssubventionerna måste minskas.

Tvärtom är det helt nödvändigt att bostadssubventionerna inte får minska om man på relativt kort tid ska kunna komma till rätta med de största bristerna och orättvisorna på bostadspolitikens område. Även om bostadsstandarden i stort sett är god finns det all anledning att understryka att man måste öka takten då det gäller moderniseringar, ombyggnad och underhåll av det befintliga bostadsbeståndet. Det finns också all anledning att understryka att utrymmesstandarden måste få fortsätta att stiga och att vanliga inkomstagare måste ges möjlighet att förvärva bra och rymliga bostäder.

Hushåll med begränsade ekonomiska och sociala förutsättningar och med små valmöjligheter i boendet måste på allt sätt erhålla stöd

för att komma bort ifrån bostadsområden där man nu bor, för att komma bort ifrån dåliga lägenheter och dåliga bostadsmiljöer.

Jag delar inte kommitténs uppfattning att en eftersträrvärd utrymmesstandard kan uppnås för alla barnhushåll utan en omfattande nyproduktion. De åtgärder kommittén föreslår kommer troligen inte att vara tillräckliga utan att samtidigt se till att öka nyproduktionen av rymliga lägenheter, upplåtna med hyresrätt.

Bostadskommittén konstaterar att de generella subventionerna på bostadssektorn i stor utsträckning har bestått i räntebidrag och skatteminskning för ägare till egnahem, de subventionerna har växt mycket kraftigt och den utvecklingen kan inte få fortsätta. Skatteminskningen för ägare till egnahem har blivit mycket stor och under 1970-talet ledde också inflationen till stora förmögenhetsvinster bl.a. för ägare till egnahem. Många som har sålt bostadsrättslägenheter under 1980-talet har också fått stora vinster.

Orättvisor mellan upplåtelseformer

Den s.k. avdragsreformen och andra förändringar då det gäller beskattningen har inte lyckats utplåna bristerna i neutralitet mellan olika upplåtelseformer. Det är fortfarande så att det råder en stor orättvisa mellan olika upplåtelseformer och ägarkategorier.

Betydande brister i det man kallar kostnadsneutraliteten mellan olika upplåtelseformer synes kvarstå även med av kommittén förordat räntelånesystem. Skatteminskningen för ägare till egnahem blir exempelvis fortfarande stor.

Bostadsbidrag förbättras

Vpk har under flera år föreslagit olika förbättringar av bostadsbidragen och jag noterar nu med tillfredsställelse bostadskommitténs förslag om att bostadsbidragen måste höjas för barnhushåll med stor försörjningsbörda i förhållande till inkomsterna och att bostadsbidragen också måste återinföras för barnlösa hushåll med

små inkomster. Också förslagen om att bostadsbidragen helt ska knytas an till de faktiska bostadskostnaderna i stället för att som nu i stor utsträckning fungera som ett behovsprövat allmänt konsumtionsstöd är bra och det är också bra att stödet differentieras då det gäller barnhushållen så att det blir lättare att skaffa en så stor bostad att varje barn kan få ett eget sovrum.

Förslagen om att skapa bättre förutsättningar för en aktiv bostadsförmedling hör också till de förslag som är bra liksom att tillämpningen av bostadsanvisningslagen ska förenklas och att möjligheterna för de kommunala bostadsförmedlingarna att få tillgång till hyresbostäder ska förbättras.

Allmännyttan måste stärkas

Förslagen att stärka de allmännyttiga bostadsföretagens ställning är nödvändiga om de allmännyttiga bostadsföretagen ska kunna fylla sin roll som instrument för en bra bostadspolitik. Flera åtgärder föreslås som kan underlätta för allmännyttan att ställa bra bostäder i bra miljöer till förfogande åt olika slags hushåll. Det gäller bl.a. förslagen om förenklad finansiering och lån till förvärv av privatägda hyreshus och småhus som skall upplåtas med hyresrätt.

Någon utförsäljning av allmännyttans fastigheter som nämns som en möjlighet från kommittén vänder jag mig bestämt emot liksom det som kallas visst sparande och kapitalbildning. Det skulle enligt kommittén inte strida mot självkostnadsprincipen. Kommittén gör detta ställningstagande trots att man under tidigare arbete i ett remissyttrande avstyrkt förslaget om uppbyggnad av s.k. konsolideringsfonder, som ett villkor för erhållande av räntelån vid ombyggnad.

Räntelånesystemet

De totala samhällssubventionerna kan troligen inte minskas. Där-
emot bör en större andel gå till riktade subventioner och en mindre andel till generella subventioner än i dag. Det av utredningen

föreslagna räntelånesystemet har fördelen att de generella subventionerna till bostadsbyggandet kan minskas utan att boendekostnaderna växer förrän efter ett antal år. Det ger ett ökat utrymme för riktade subventioner, vilket jag som jag tidigare nämnt anser önskvärt. Det föreslagna systemet har en del fördelar. Kostnaderna blir efter hand mer lika i olika årgångar av bostäder, dvs. det blir ökad paritet. Förutsättningarna för inflationsvinsten i fastigheten minskar liksom förutsättningarna att ta nya lån i redan belånade lite äldre fastigheter, för att få loss pengar t.ex. vid lyxkonsumtion.

Bl.a. följande nackdelar är förenade med det föreslagna systemet.

Bedömningen av den framtida utvecklingen av inflationen och räntenivån är enligt utredningen osäkra särskilt för längre tidsperioder. Därför föreslår man att riksdagen vart femte år skall ta ställning till hur den garanterade nettoräntan skall räknas upp. Dessutom skall det vara möjligt att ändra villkoren under femårsperioden om förutsättningarna ändras väsentligt. Den föreslagna ordningen innebär att boendekostnadernas utveckling i förhållande till utvecklingen av övriga priser och löner inte går att förutsäga, inte ens under femårsperioden. Upptrappningen av den garanterade nettoräntan är inte fast relaterad till den faktiska löne- och prisutvecklingen.

Systemet förutsätter också ständigt återkommande förhandlingar med alla berörda parter om räntekostnadernas och därmed boendekostnadernas utveckling. Förhandlingar där det finns stor risk att de boende och framför allt hyresgästerna drar det kortaste strået. Det visar de senaste årens utveckling. Skuldökningen och de framtida subventionernas storlek går inte heller att förutsäga i det föreslagna systemet varken nominellt eller realt. Systemet kan utsättas för en stark press om förutsättningarna är ogynnsamma exempelvis om inflationstakten går ner, samtidigt som realräntan (ränta efter avdrag för inflationen) stiger.

De förhandlingar som förutsätts äga rum måste antingen leda till beslutet att öka subventionerna eller - om detta är politiskt

omöjligt - till att låta den garanterade räntan stiga hastigare än pris- och löneutvecklingen, dvs. boendekostnadernas andel av inkomsterna stiger. Tyvärr framgår det av utredningen endast att sådana ogynnsamma förutsättningar kan inträffa men man beskriver inte närmare vad som händer och hur lång tid systemet kan klara ogynnsamma förutsättningar. Detta är en klar brist.

Räntelånesystemet bör kompletteras

Ett nytt finansieringssystem bör enligt min uppfattning ha bl.a. följande egenskaper.

Räntekostnaden hålls nere dels genom räntebidrag, dels genom en omfördelning av kapitalkostnaderna över tiden, men i ett system där boendekostnaderna är mera förutsebara än i det föreslagna. Räntekostnadernas och därmed boendekostnadernas utveckling är fast kopplade till pris- och löneutvecklingen genom ett index. Detta index relateras till ett index, som ett bra uttryck för levnads-kostnadsutvecklingen. I perioder med reallönefall, dvs. i perioder där priserna stiger kraftigare än lönerna, bör räntekostnadsutvecklingen knytas till löneutvecklingen i stället för till prisutvecklingen, så att man undviker att boendekostnadens andel av inkomsten stiger under dessa perioder, dvs. uppräkningsen sker efter det index som har stigit minst under den aktuella perioden. Index för uppräkningsen av räntan bör sättas till en viss andel av löne- eller prisindex, exempelvis 70 %, för att säkerställa att räntekostnaderna stadigt sjunker i förhållande till lönerna.

Den generella subventionen bör också kombineras med starkare subventioner av nyproduktionen av flerbostadshus, eventuellt enbart i allmännyttan, så att boendekostnaderna kan sänkas.

Särskilda subventioner till allmännyttan för dess sociala och andra merkostnader. Sådana subventioner kan utgå i form av ränte- och amorteringsfria lån till de allmännyttiga bostadsföretagen. Lånens storlek bestäms med hänsyn till de behov som finns för hyreshöjningar efter avslutade hyresförhandlingar mellan bostads-

företaget å ena sidan och hyresgästföreningen å den andra. Sådana ränte- och amorteringsfria lån kommer visserligen att belasta resp. bostadsföretag, då det gäller deras skuldökning, men bör kunna avskrivas efter viss tid.

Det behövs vidare starkare individuella subventioner, förbättringar av bostadsbidragen i princip enligt bostadskommitténs förslag men dessutom förbättringar av de kommunala bostadstilläggen för pensionärer och handikappade. Och det behövs ökade statliga bidrag till bostadsbidragen över huvud taget. Det behövs troligen också ett särskilt stöd till bostäder i vissa regioner med uttalad bostadsbrist eller regioner där andra svårigheter föreligger. Förändringarna av låne- och bidragssystemet bör kunna kombineras med en skärpt fastighetsbeskattning och det är viktigt att också industrifastigheter tas med och beskattas genom fastighetsskatten.

Genom att ta med industrifastigheter då det gäller fastighetsskatten så kan man sänka fastighetsskatten något för andra fastigheter och det skulle få stor betydelse bl.a. för hyresgästerna och småhusägarna. Man skulle ändå få in lika mycket pengar som kan användas på bostadssektorn för att hålla boendekostnaderna nere och förbättra bostadsstödet till dem som bäst behöver det.

Det föreslagna systemet för ett rättvisare ränteavdrag i egna hem med räntelån (50 %) bör vidgas till att gälla alla ränteavdrag för egna hem och villor.

Ja till principen om räntelån

Jag har varit mycket tveksam då det gäller att acceptera principen om räntelån. Det kan var nödvändigt att skjuta de högre räntekostnaderna i nyproduktionen framåt i tiden så att de fördelas jämnare över husens livslängd. Men räntelånen bör emellertid förenas med större subventioner än vad utredningens majoritet föreslår. Man behöver inte komma upp i samma nivå på subventionerna som i dag för att räntekostnaden i nyproduktionen skall minska rejält. Jag tror inte att man skall överdriva räntelånens möjlighet att minska

chanserna att ta nya lån på villorna, liksom dess möjlighet att minska vinsterna vid villaförsäljning i överhettade regioner.

Jag anser också att man i ett räntelånesystem bör bibehålla ett system för allmännyttan och ett annat för annan bostadsproduktion. Det bör också i systemet med räntelån finnas vissa spärregler mot oskäligen höjningar av boendekostnaderna.

Kommittén ger uttryck för att i ett räntelånesystem förluster vid fastighetsförsäljning kan uppstå om inte fastighetsvärdena stiger i samma takt som skuldökningen. Jag delar inte den oron då risken för detta synes vara väldigt liten och vidare då jag inte kan se något skäl varför just fastigheter och fastighetsförsäljning skulle vara undantagna från visst risktagande.

Någon anledning att nu överväga eller aktualisera ett förslag om att finansiera räntelånen utanför statsbudgeten finns inte. En sådan åtgärd får bara skenbara fördelar som på intet sätt kan väga upp nackdelarna i samband med belåning, administration, etc.

Det ökade skattebortfallet för kommunerna som uppkommer med räntelånesystemet måste medföra att kommunerna kompenseras för sådant bortfall.

Bostadsbeskattningen

Allmänt

Den diskussion som förs i betänkandet om bostadsbeskattningen är i många avseenden bra och redovisar ganska utförligt alla de problem som föreligger på det här området.

Det har emellertid inte som ledamot, på den tid som stått till förfogande sedan mera konkreta förslag utarbetats, varit möjligt att i detalj ta ställning till de olika förslagen. Enligt min mening bör bostadsbeskattningen därför bli föremål för en ny och grundligare översyn där man så snabbt som möjligt återkommer med

konkreta förslag. Detta arbete bör kunna utgå från den diskussion som förs i betänkandet.

Då det gäller bostadsbeskattningen är det viktigt att bibehålla de inslag som nu finns då det gäller progressiviteten i beskattningen. Tyvärr pekar flera av förslagen som diskuteras i kommittén mot att sådana inslag skulle komma att försvinna. Det är förslag som jag inte kan ställa upp bakom.

Jag delar uppfattningen att skattesystemet, såsom det nu är utformat, utgör ett visst styrmedel inom bostadspolitik. Men det är viktigt att bostadsbeskattningen även i framtiden innehåller fördelningspolitiska inslag. Dessa bör dessutom utvidgas.

Av detta följer att jag inte kan dela uppfattningen att den s.k. schablonbeskattningen av småhus i en framtid bör ersättas med fastighetsskatt. En sådan "neutralitet" är inte eftersträvningsvärd.

Beskattningen under boendetiden i egna hem bör hållas på en relativt rimlig nivå för att i ett senare skede beskattas hårdare. Dock får detta inte medföra att "lyxboende" skattesubventioneras. Därför föreslår jag att realisationsvinstbeskattningen för schablontaxerade småhus skärps och att ett tak för underskottsavdragen införs.

Någon utvidgning av villaschablonens tillämpningsområde i enlighet med förslag från kommittén för reavinstuppskov bör inte införas. Detta är också bostadskommitténs uppfattning. Däremot borde kommittén uttalat sig emot de möjligheter till uppskov av reavinster som i dag förekommer.

En av kommitténs slutsatser om att man vid beskattningen av privata hyreshus måste ta hänsyn till att vinstmöjligheterna begränsas av bruksvärdessystemet är från bostadssociala utgångspunkter svårbegriplig. Privata hyreshusägare har ju som bekant under många år kunnat göra miljardvinster tack vare detta system. Man har utan att generellt sett haft motsvarande kostnadsökningar som de all-

männyttiga bostadsföretagen ändå kunnat ta ut lika stora eller t.o.m. något större hyreshöjningar.

Schablonbeskattningen

Bostadskommitténs majoritet tar inte nu ställning till ett slopande av schablonbeskattningen. Däremot förs ett resonemang om att i framtiden ersätta denna med fastighetsskatt. Ett argument som framförs är att "kostnadsneutralitet" bör eftersträvas, i likhet med vad som gäller inom hyresboendet. Därför skulle småhusbeskattningen också göras mer oberoende av ägarens inkomstförhållanden.

Jag kan inte dela den uppfattningen. Det föreligger väsentliga skillnader mellan hyres- och egnahemsboende. Det är inte jämförbara boendeformer. I hyresboendet ackumuleras inget värde för hyresgästen medan det för småhusägaren skapas ett värde som vid en senare tidpunkt kan realiseras. Vidare föreligger stora skillnader mellan olika samhällsskikt i boendet. Det är främst de med förmögenheter eller högre inkomster som bebor egnahem medan det främst är låg- och mellaninkomstgrupper som bor i hyresrätt. Det är ett skiktat eller segregerat boende och fördelningsmässigt är det otillfredsställande att "kostnadsneutralisera" småhusbeskattningen. Det föreligger däremot anledning att gå motsatt väg, nämligen att öka inslagen av utjämnande faktorer.

Kommittén föreslår att den nuvarande schablonbeskattningen skall anpassas till prisutvecklingen. Man föreslår att detta skall göras "försiktigt". Det skall ske på så sätt att mellan fastighetstaxeringarna skall schablonen höjas med motsvarande hälften av prisutvecklingen för landet i genomsnitt.

Jag avvisar ett sånt förslag. Det har en klart orättvisande effekt. Prisutvecklingen i expansiva tätorter är som regel väsentligen större än i utflyttningsbygder där inte så sällan prisutvecklingen i stället har negativ karaktär. Med ett generellt höjande av schablonintäkten för hela landet skulle detta få konsekvensen att beskattningen ökar på villafastigheter med minskat värde. För fastigheter i orter med hög prisutveckling skulle däremot endast

en mindre skatteökning åstadkommas. Denna förändring är särskilt negativ för glesbygden.

Skall ett enklare system med samma avsikter som rullande fastighetstaxeringar införas måste hänsyn tas till ortsmässiga olikheter i prisutvecklingen.

Garantibesättning - fastighetsskatt

Kommittén föreslår att garantibesättningen i den kommunala beskättningen av schablonintäktsberäknade småhus ersättes med fastighetsskatt. Den nuvarande kommunala garantiskatten om 1,5 % av taxeringsvärdet skall ersättas med en höjning av fastighetsskatten om 1 % som i sin helhet är en statlig skatt. Kommunerna bör kompenseras sågs det.

Det finns framför allt två skäl som talar emot en sådan förändring. Dels risken att kommunerna i framtiden inte kommer att kompenseras för inkomstbortfallet om ca 1 200 miljoner kronor som garantibesättningen i dag ger och dels att det gynnar en lånefinansiering av boendet. Garantiskatten som erläggs för småhus med underskott eller lågt överskott tillkommer kommunerna. Detta för att garantera kommunerna inkomster från dessa oavsett om där föreligger över- eller underskott.

Den väg som statsmakterna under senare år slagit in på, att alltmer beskära kommunernas inkomster, äventyrar även de rättmätiga kompensationskrav som skulle komma i fråga vid den föreslagna ändringen. Det skulle dessutom drabba kommunerna generellt vilket skulle försvåra mer för vissa kommuner än för andra.

Men en sådan omläggning gynnar dessutom lånefinansiering av boendet till förfång för de med obelånade småhus eller fritidshus. Nu är troligen inte dessa så många vad det beträffar småhusen. Det torde endast röra sig om äldre fastigheter i huvudsak utanför expansiva tätorter. Beträffande fritidshusen är dock läget annorlunda. Här finns ett avsevärt större antal som är obelånade, uppförda under en följd av år av ägare som byggt vart efter de haft

råd. Inga eller mycket låga lånesummor har här varit aktuella. Att för denna kategori överföra garantibeskattningen till fastighets-skatt skulle medföra dubbel beskattning gentemot de som har underskott på fastigheten. Härmed "stimuleras" låneinslagen i ekonomin, vilket är en osund utveckling.

KBT-pensionärer

För pensionärer utgör detta ytterligare en belastning utöver den fastighetsskatt som infördes fr.o.m. 1985. De s.k. KBT-pensionärerna, dvs. de pensionärer med låg eller ingen ATP och som är berättigade till kommunalt bostadsbidrag, råkade särskilt svårt ut då de oftast inte erhåller den vid denna tidpunkt införda "kompensationen". För fritidshus gäller för övrigt inte kompensationen alls.

I dessa fall bör, som vpk föreslog i samband med fastighetsskattens införande, KBT-pensionärer ges skatterestitution för den del fastighetsskatten utgör, oavsett taxeringsvärde eller om fastigheten är ett småhus de själva bebor, eller ett fritidshus.

Fastighetsskattens utformning

Fastighetsskatten bör, som jag i ett annat avsnitt utvecklat, ändras. Den befrielse från skatten som föreligger för industrifastigheter bör upphöra samtidigt som avdragsrätten för icke schablonbeskattade fastigheter upphör. Här skall dock allmännyttan undantas.

De ökade intäkter som detta medför skall nyttjas till att sänka skatten på småhus till 1 %.

Avdrag för reparationer

Det har vid olika tillfällen framförts tankegångar om att medge villaägare rätt till avdrag för reparations- och ombyggnadskostnader vid inkomsttaxeringen för att "stävja" svart verksamhet.

Detta är enligt min mening en helt felaktig väg. Redan nu finns ett sådant avdrag som är kopplat till realisationsvinstberäkningen vid försäljning. Det vore fel att medge att detta avdrag som tidigare tagits bort åter införs vid inkomsttaxeringen. Kommittén har också avfärdat denna tanke som bl.a. diskuterades av Eko-kommissionen.

Den skulle dessutom ensidigt gynna dem som lejer arbetskraft i stället för att göra arbetet själv. Bland många villaägare är de ekonomiska förhållandena sådana att de inte har utrymme att leja bort arbetet utan tvingas, eller stimuleras av, att utföra arbetet själv.

Tak för underskottsavdragen

För att ytterligare främja fördelningspolitiken bör ett tak införas för underskottsavdragen i samband med småhus- eller fritidsboende.

Den nuvarande utvecklingen inom avdragssystemet talar för att ett tak måste införas. Utformningen bör vara sådan att kapitalkostnader för ett småhus av "normalkaraktär" bör berättiga till avdrag. Kostnader därutöver bör inte medges avdrag. Som grund för en sådan beräkning kan normerna för statliga lån nyttjas. Ortskoefficienten skulle här medverka till att taket differentieras i förhållande till prisförhållandena på respektive ort.

Reavinstbeskattningen

Jag förordar även att realisationsvinstbeskattningen förändras. Grunderna bör vara att den del som lånefinansieras inte indexuppräknas. Enligt nu gällande regler får de fyra första åren av ett innehav inte räknas upp med kostnadsindex.

För att skapa större likhet mellan boendeformerna, där underskottsavdragen för småhusboendet ger vida större subventioner än för hyresboende, bör en del av underskottsavdraget som nyttjats läggas

till vid realisationsvinstberäkningen. På så sätt skulle boendesubventionerna med anledning av underskottsavdragen återbetalas genom ökad realisationsvinstbeskattning.

Uppskoven av reavinstskatten för småhus o.d. bör också slopas. Kommittén föreslår att bostadsrätter skall ges samma beskattningsregler som småhus. Detta är bra, men uppskovet med reavinstskatten bör inte medges i detta sammanhang.

De eventuella reavinster som görs på en fastighet bör beskattas i samband med taxeringen året efter försäljningen. Att medge uppskov ökar spekulationen och medverkar till att priserna på småhusen drivs upp.

Obligatorisk bostadsförmedling behövs

Bostadskommitténs förslag då det gäller bostadsförmedling är ett steg i rätt riktning på de olika områdena, men de är inte tillräckliga. Den grundläggande utgångspunkten för bostadskommittén är fortfarande att bostadsförmedlingar är en frivillig verksamhet. Min utgångspunkt är att alla lägenheter skall förmedlas genom bostadsförmedlingen, dvs. obligatorisk bostadsförmedling. Det innebär också att jag föredrar en effektiv lagstiftning framför avtalslösningar som bostadskommittén föreslår. Erfarenheterna av de frivilliga avtal som slutits är dåliga. Avtalslösningar innebär alltid, i alla fall på detta område, att grundläggande bostadssociala rättigheter blir föremål för förhandlingar för ett visst schackrande.

Kravet på att alla lägenheter ska förmedlas genom bostadsförmedlingen bör kombineras med krav på en ändrad hyreslagstiftning. Den bör göras offensiv och utgå från ett "rättighets/skyldighetsförhållande" där hyresgästers rättigheter slås fast liksom fastighetsägares skyldigheter. Bostaden är en resurs som skall ställas till konsumenternas, de bostadssökandes förfogande. Värden skall ha skyldighet att se till att alla lägenheter hyrs ut, att de hyrs

ut till stadigvarande boende och vidare skall hyresvärden åläggas att ta emot den hyresgäst som bostadsförmedlingen anvisar.

Föreslagna förändringar av ackvisionslagstiftningen är en bra förbättring men här kan och bör man gå längre. Det är bra att en sanktionsbestämmelse införs, men man bör inte nöja sig med det föreslagna prövningsförfarandet utan kräva att kommunens anvisningsrätt omvandlas till en skyldighet för hyresvärden att upplåta lägenheten till det hushåll kommunen/bostadsförmedlingen anvisar. Detta innebär att det blir hyresvärden som får gå till hyresnämnd om man är missnöjd.

Det som i det här sammanhanget kallas för påtaglig olägenhet ges en enligt min mening alldeles för generös tolkning till förmån för hyresvärden. Det finns ingen anledning att hyresgästers inkomster skall granskas av hyresvärden. Möjligheten finns ju alltid att säga upp den hyresgäst som inte betalar hyran. Att en anvisningstid på en månad införs när det gäller successionslägenheter är bra men ibland behövs längre tid. Om ett prövningsförfarande enligt bostadskommitténs förslag skall införas bör fastighetsägaren och inte kommunen betala ev. hyresförluster.

Den modell med prövningsförfarande som föreslås av bostadskommittén lider av en avgörande svaghet att kontrollen är helt otillräcklig när det gäller att veta vilka lägenheter som blir lediga och som kommunen har rätt till. I de fall lägenheter går förbi bostadsförmedlingarna, vilket nu är ganska vanligt, så finns ingen möjlighet att kräva sanktioner gentemot värden eller prövning vid inflyttningen. Lösningen bör vara att kräva att alla ändrade kontraktsförhållanden registreras hos bostadsförmedlingen.

Även kravet på kommunal upplåtelse rätt måste kombineras med registrering som ger kommunen/bostadsförmedlingen kunskap om ändrade upplåtelse.

Det skall självklart vara avgiftsfri bostadsförmedling. Man bör också pröva möjligheten till förmedling av andrahandslägenheter genom de kommunala bostadsförmedlingarna. Vem som helst bör hel-

ler inte kunna etablera sig som förmedlare av andrahandslägenheter. Avgifter kan accepteras i ett sammanhang nämligen på den service som lämnas till privata fastighetsägare vid evakuering av hyresgäster.

Förändringar av bostadsanvisningslagen är bra men också tillämpningen bör förbättras snarast möjligt. Sanktionsbestämmelserna gentemot värdar som trilskas och inte lämnar lägenheter måste införas. På samma sätt som vid kommunal upplåtelse rätt ska det åligga hyresvärden att ta emot anvisad hyresgäst. Något behov av att kommunen går in som förstahandshyresgäst finns inte i det fallet.

Synpunkter beträffande boendesegregation

Då det gäller boendesegregationen är det framför allt tre saker jag vill kommentera.

För det första är det viktigt att kraftigt understryka att den socio-ekonomiska boendesegregationen är en återspeglning av klass-samhället. Eller för att citera den rapport som tillkom på uppdrag av bostadskommittén. "Den socio-ekonomiska segregationen är en manifestation av klassförhållandena och den allmänna resursfördelningen i samhället. Klasstrukturen i samhället och fördelningsmekanismerna är i grunden desamma i dag som för 40 år sedan och samhällsutvecklingen i stort kan sammanfattas i att välfärden stiger men klyftorna består. De strukturella och avgörande mekanismerna bakom den socio-ekonomiska segregationen är i huvudsak desamma under hela efterkrigstiden". (DS Bo 1984:4.)

Om man på allvar vill motarbeta segregationen så måste det alltså bli slut på den svångremspolitik som den socialdemokratiska regeringen för. Tvingar man arbetarklassen till att ensam bära bördorna av den ekonomiska politiken så leder detta till ökad segregation. Detta borde med adress till regeringen klargöras med betydligt större skärpa än vad man gjort från kommitténs sida.

För det andra är de segregationsbekämpande åtgärder bostadskommittén föreslår för kraftlösa för att ha någon reell betydelse. Den ökning av bostadsbidraget som bostadskommittén hävdar skall öka de resurssvagas valfrihet på bostadsmarknaden är visserligen ett steg i rätt riktning men inte tillräckligt. Bidragshöjningen är, som också påpekats, endast en kompensation för de senaste årens försämring så att de motsvarar situationen vid 1980-talets början. Det bör nämnas att det var vid denna tid som segregationen ökade kanske som mest under de senaste decennierna.

Då det gäller förslagen om den kommunala bostadsförmedlingen så är de nödvändiga men inte tillräckliga för att komma åt problemen då det gäller boendesegregationen. Det är viktigt att i det sammanhanget notera att bostadsförmedlingen bara kan påverka hushållsstrukturen inom flerbostadshusområden. Den avgörande segregationsfrågan är ju emellertid den mellan småhusområden och flerbostadsområden. Att som bostadskommitténs majoritet gör skjuta över det här på kommunerna och se det som i första hand en kommunal angelägenhet, det är att inte se segregationsproblemet i ett vidare perspektiv. Det gäller för övrigt kommuner som man dessutom vältrar över från statsmakternas sida en stor ekonomisk börda på. De kommuner som drabbats värst av den ekonomiska politiken har de största segregationsproblemen.

För det tredje så saknas det ett genomtänkt och övergripande program för att bekämpa de olika typer av boendesegregation där man sammanför alla de åtgärder inom bostadssektorn som kan sättas in. I stället pekar man i kommitténs betänkande på små insatser lite här och där. Genom att blanda upplåtelseform av hustyp, inrikta nyproduktionen mot hyresrätt och stoppa omvandlingen av hyresrätt till bostadsrätt; genom att förbjuda onödiga rotåtgärder och lyxsanering; genom att öka stödet till allmännyttan och tillskapa en kraftfullare bostadsförmedling; genom att öka de viktiga stödåtgärderna mot problemområden och peka på hur andra sektorers handlande (t.ex. skattepolitiken) påverkar segregationen (för att ta några exempel) så kan den del av segregationen som inte betingas av de allmänt fördjupade klassklyftorna angripas. Detta under

förutsättning att de sammanförs i en konsekvent och långsiktig strategi, där de olika faktorerna kan fås att samverka.

Bostadspolitiska reformer, målsättning m.m.

Bostadskommitténs huvuduppgift angavs i direktiven vara att överväga sådana åtgärder som åter ger bostadspolitiken en social inriktning. Det första steget i en sådan politik måste bestå i att sätta stopp för nya höjningar av boendekostnaderna. Det ankommer nu på statsmakterna att i avvaktan på remissbehandlingen av bostadskommitténs betänkande vidta åtgärder i den riktningen, dvs. ytterligare räntesänkning och lågräntepolitik, hyresstopp och bättre bostadsstöd, effektiv priskontroll och prisövervakning på byggsektorn, osv.

Minskade räntebidrag - dyrare boende

Det samhällsekonomiska utrymmet finns som kommittén konstaterat för att genomföra olika förbättringar för de bostadskonsumenter som bäst behöver detta. Olika förslag från kommittén bör kunna genomföras ganska snart och få positiva effekter för samhället i sin helhet. Den garanterade räntan bör, säger kommittén, inte höjas i nyproduktionen utan snarare sänkas. Jag delar den uppfattningen men anser att den garanterade räntan över huvud taget inte bör höjas i nuvarande situation, bl.a. därför att sådana höjningar slår igenom i hyreshöjningar som helt förtar värdet av höjda bostadsbidrag.

Kommitténs förslag om att hyresmarknadens parter bör se över hyressättningen så att stora lägenheter inte ges en oförmånlig hyra är en överlappsgärning. Sådana överläggningar angående hyresfördelning mellan olika lägenhetsstorlekar, etc. har skett under många år och finns reglerat i avtal mellan parterna. Kommittén borde därför ha avstått från en sådan pekpinne i detta sammanhang. Jag räknar med att parterna som hittills skall lösa den frågan utan några påpekanden utifrån.

Hyresgästinflytande - moderniserad bostadsrätt

Kommittén, som ganska utförligt behandlat hyresgästinflytande, nya upplåtelse- och förvaltningsformer, kooperativ hyresrätt, etc. har praktiskt taget inga förslag till förändringar på detta område. Jag anser inte heller att man nu bör aktualisera några större förändringar. De upplåtelseformer som finns är i och för sig tillräckliga. Inom ramen för hyresrätten bör det vara möjligt att öka takten i pågående arbete med att vidga boinflytandet till att omfatta allt flera frågor. Detta bör emellertid inte hindra att diskussionerna om en moderniserad bostadsrätt, fri från spekulations- och vinstintressen fortsätter och stimuleras.

Även den som omfattar principen om kooperativa boendeformer och vill främja bostadskooperationen blir mot bakgrund av de senare årens utveckling betänksam mot systemet med insatslägenheter. Nästan alla vanliga hushåll måste låna till insatsen för en bostadsrätt men allt flera måste avstå även från den möjligheten i ett läge där priserna ligger på hundratusen- och miljoner kronorsnivå. Om inte ett fungerande system med hembud och priskontroll återinföres utestängs exempelvis de flesta ungdomar och barnfamiljer. Det är dags att avliva den s.k. ägandemyten och att ägandet skulle utgöra någon grundförutsättning för verkligt boinflytande.

För att ytterst förverkliga kravet på boendedemokrati måste andra reformer på bostadspolitikens område genomföras. Det gäller sådana förslag som vpk driver, att effektivt motverka all privat vinstjakt, ägande och spekulation på bostadsmarknaden.

Ny utrymmesnorm

Den utrymmesnorm som boendeutredningarna föreslog redan för 12 år sedan, den s.k. norm 3, anslöt bostadskommittén sig till i sitt delbetänkande. Normen innebär att varje barn och ensamstående vuxen skall ha möjlighet erhålla ett eget sovrum. Nu har de socialdemokratiska ledamöterna i kommittén backat och föreslår ingen ny utrymmesnorm. Jag beklagar att man inte längre vill vara med om

att föreslå en sådan målsättning och jag vidhåller den uppfattning kommittén redovisade 1984.

Social bostadspolitik

Flera av de reformer kommittén diskuterar, rekommenderar eller föreslår låter sig väl förenas med en bostadspolitik som innebär en återgång till en social bostadspolitik. Enligt min och vpk:s mening kan emellertid bara en radikal förändring av politiken skapa förutsättningar för en lösning av bostadsfrågan där man på ett riktigt och rättvist sätt tillvaratar de fördelar som olika boendeformer har. En lösning som i jämlikhetens och solidaritetens anda ger alla tillgång till en bra och billig bostad, som passar olika människors behov och önskemål.

Produktion och fördelning av bostäder måste styras av helt andra faktorer än den kapitalistiska marknadens okontrollerbara mekanismer. Den marknadsekonomiska efterfrågan måste ersättas med en bedömning av det verkliga sociala behovet av bostäder, och där olika boendeformer har sin givna plats. Fördelningen av bostäder frikopplas från konsumenternas köpkraft. Standard- och utrymmebehoven för olika hushållskategorier, närheten till arbetsplatser, övergripande miljösynpunkter osv. blir i stället avgörande.

En sådan bostadspolitik kommer medvetet att inriktas på en utjämning av boendets sociala villkor. Ambitionen blir att få till stånd ett integrerat boende, ett boende där alla samhällets skikt kan leva sida vid sida i en ömsesidig förståelse och social gemenskap. Det behövs genomgripande och långt gående förändringar för att skapa de grundläggande betingelserna för nya sociala attityder och beteendemönster beroende på kollektiv intressegemenskap, gemensamt ansvar och inbördes solidaritet. Sådana förändringar kommer inte att bli resultatet av bostadskommitténs förslag men måste ändå hållas levande inför 1990-talet.

Av ledamoten Rolf Dahlberg (m)

Inledning

Utgångspunkten för bostadspolitiken skall vara de boendes valfrihet och respekten för den enskilda ägenderätten. En stor brist i bostadskommitténs betänkande är avsaknaden av en efterfrågeundersökning. Det allmänna talet om en social bostadspolitik speglar i stället vad bostadspolitiker och bostadsexperter anser vara riktigt och betydelsefullt i boendet. Men utredningen underlåter att ta reda på vad dagens medborgare har för önskemål. En rad opinionsundersökningar visar att tre av fyra svenskar vill bo i egna småhus. Endast en liten minoritet vill hyra bostaden av kommunalägda bostadsföretag. Trots detta föreslår bostadskommittén flera åtgärder som försvårar ägandet av bostad, samtidigt som man lägger förslag som favoriserar allmännyttiga företag mera än vad som redan idag är fallet.

De flesta människor inser idag att staten inte längre har möjlighet att subventionera boendet i den omfattning som hittills skett. Bostadskommittén behandlar denna fråga under flera avsnitt, till vilka jag återkommer. I detta sammanhang vill jag peka på behovet av ett attraktivt bosparande, som inte behandlas i betänkandet.

Kravet på en ökad kontantinsats vid köp av bostad accentueras, när staten minskar sina subventioner. Ökat sparande till egen bostad medför att lånebehovet till bostadssektorn minskar och att månadsutgifterna för den boende blir lägre. Ägande av bostaden medför också regelmässigt bättre hushållning och därmed mindre kostnader för drift och förvaltning. Produktionskostnaden för nya bostäder har ökat mycket kraftigt under de senaste fem åren. Boendekostnaden i nyproduktionen är därför i dag mycket hög. Om den enskilde - genom ett bosparande - kan betala en större egen insats minskar behovet av dyra topplån och boendekostnaden kan sänkas rejält. Attraktiva former för bosparande medför också avsevärda samhälls-ekonomiska vinster.

Mot denna bakgrund finns påtagliga skäl för att genom premiering av bosparande göra denna sparform attraktiv för hushållen. Ett förslag som medför avsevärd sparstimulans och därmed påtagligt ökar sparandet inom bostadssektorn bör därför läggas fram. Sparpremierna bör göras så generösa att bosparandet väl kan jämföras med annat prioriterat sparande.

Ekonomiska avvägningar (kap. 2)

Utredningen för i detta kapitel ett övergripande resonemang om samhällsekonomin i allmänhet och bostadssubventionerna i synnerhet. Enligt direktiven får subventionerna till boendet ej öka Realt sett utan helst bör man eftersträva en minskad subventionsnivå med hänsyn till den ansträngda samhällsekonomin.

Kommitténs majoritet tar fasta på att subventionerna inte får öka men ägnar liten tanke åt behovet av sänkta subventioner. Enligt min mening är detta fel. En sanering av statens finanser kan aldrig klaras, om inte rejäla minskningar av bostadssubventionerna genomförs. Därför är beräkningarna av det ekonomiska utrymmet för kraftigt höjda och nyinrättade bostadsbidrag missvisande. Beskrivningen av kostnadsutvecklingen för räntesubventionerna stämmer inte med vad t. ex. bostadsministern uttalar i årets budgetproposition. Statens utgifter för räntebidrag har ökat från 1,4 miljarder 1976 till 14,6 miljarder 1986. Utredningen baserar sina beräkningar på utvecklingen under några få år, vilket ger en för glättad bild av allvaret i den ekonomiska situationen. Till detta skall läggas att kommittén i sina beräkningar över subventionerna gör avdrag för statens inkomster av fastighetsskatten. Detta synsätt är mig helt främmande. En skatt kan inte betraktas som en minskad subvention. På detta sätt har kommitténs majoritet missbedömt möjligheterna för staten att ekonomiskt klara de nya åtaganden som föreslås i utredningen. En kraftigare markering av olika ställningstagandens samhällsekonomiska effekter hade därför varit påkallad. Mina förslag till ändringar redovisas i det följande i anslutning till betänkandets kapitelindelning.

De bostadssociala målen (kap. 3)

I detta kapitel framläggs inga konkreta förslag, sedan majoriteten avstått från att fastlägga en ny utrymmesnorm. Detta är välbetänkt. Dock förs i detta avsnitt resonemangsvis fram synpunkter som jag något vill bemöta.

Inledningsvis konstateras att det råder väsentliga skillnader mellan olika hushålls boendestandard. Detta gäller t. ex. utrymme, inredning, utrustning, service m. m. Detta är för mig helt naturligt. Valfriheten att välja bostad skall vara en rättighet för alla. Många föredrar en mindre och billigare bostad medan andra vill satsa mera på bostaden och kanske avstå från annan konsumtion i stället. Alla försök från stat och kommun att styra människornas fria val bör avvisas. Därför är det fel när utredningen föreslår byggandet av större lägenheter och sammanslagning av smålägenheter till större. Den efterfrågan som man idag känner pekar närmast i motsatt riktning. På de flesta orter efterfrågas mindre lägenheter av ungdomar, ensamstående, skilda och pensionärer. Efterfrågan måste få styra utbudet.

I en nyligen publicerad undersökning om ungdomars bostadsönskemål sägs att dagens ungdomar främst är intresserade av att bo billigt. Man gör gärna avkall på hög standard. Man vill ha värme och varmt och kallt vatten, men inte nödvändigtvis bad i lägenheten. Dusch i källaren är acceptabelt, om det betyder sänkt hyra. Överhuvudtaget kan man göra avkall på mycket, bara man får bo billigt för att kunna göra andra saker, t. ex. resa. När man reser lär man sig att vår bostadsstandard i mycket är umbärlig; parkett och kakel är inte livsviktigt, sägs det i utredningen.

Hur stämmer då ungdomars krav på boendet med bostadskommitténs synpunkter? I betänkandet kan man läsa följande:

"De enskilda bostadslägenheternas utformning med hänsyn till användbarhet, bekvämlighet och trevnad synes ha mycket liten aktualitet idag. 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 däremot förhindra dåliga lägenhetslösningar".

När man läser detta inser man att bostadsexperterna vid sina skrivbord lever långt från verkligheten och människornas önskemål och värderingar.

Brister i boendemiljön har ofta diskuterats. Främst återfinns dessa i hus byggda under miljonprogrammets tid. Hårt exploaterade områden med tättstående höghus har blivit något av en symbol för ett dåligt byggande. Här återfinns till stor del också den ensidiga hushållssammansättning som avhandlas under begreppet segregation. Ett sätt att lösa problem är att låta delar av detta hyresbestånd säljas ut som bostadsrätter eller ägarlägenheter, när dessa blir tillåtna. Erfarenheten av sådana åtgärder är mycket goda.

Nytt finansieringssystem (kap. 4)

Kommittén föreslår att ett nytt finansieringssystem med räntelån införes i såväl det befintliga beståndet som i den framtida nyproduktionen.

Räntelån i det befintliga beståndet

Vad det befintliga beståndet beträffar motsätter jag mig bestämt införandet av ett nytt lånesystem. Ägarna till dessa fastigheter - oavsett om det är fråga om småhusägare, stiftelser, bostadsrättsföreningar, privata eller allmännyttiga företag - har baserat sina åtagande på gällande villkor. Att i ett slag förändra finansieringssystemets principer är inte rimligt. Innebörden i kommitténs förslag är att alla fastigheter byggda före 1975 mister hela räntebidraget och fastigheter byggda mellan 1975 och 1986 får en reduktion av räntebidraget med 75-100 kr/kvm. Visserligen erbjuds räntelån till del av det bortfallna räntebidraget, men även räntelånen skall så småningom betalas tillbaka. Efter bara några år förändras därmed den ekonomiska situationen radikalt för de boende. För t. ex. en villaägare som byggt sitt hus under de senaste 5-6 åren innebär förslaget att han redan första året måste låna ca 10.000 kr för att klara ränteutgifterna. På samma sätt måste han sedan under en följd av år låna upp ungefär lika stora belopp, som längre fram skall betalas tillbaka med ränta. Även om hans utgifter för lånen inte ökar omedelbart försämras hans förmögenhetssituation fort, och om några år ökar också hans kostnader snabbt.

Jag föreslår i stället att nuvarande räntebidragssystem bibehålles i det befintliga beståndet. För att minska belastningen på statsbudgeten skall riksdagen ta beslut om en snabbare upptrappning av den garanterade räntan. Denna upptrappning skall fastställas i ett system för den återstående räntebidragstiden, så att låntagarna kan planera sin ekonomi framåt, med vetskap om hur stora kapitalkostnaderna blir. Mitt förslag får naturligtvis inte samma omedelbara effekt på statsbudgeten, men innebär ändå på några års sikt stora besparingar för staten. Räntebidragssystemet avvecklas om än över en längre tidsperiod.

Räntelån i den framtida bostadsproduktionen

Det finns många skäl att avveckla det nuvarande finansieringssystemet. Detta kan göras i den framtida bostadsproduktionen utan att

någon kan hävda att han ej känt till de förändrade förutsättningar som kommer att gälla. Här finns en klar skillnad mot att byta finansieringssystem i det befintliga beståndet.

Kommitténs förslag till räntelånesystem är dock från flera synpunkter oacceptabelt. Konstruktionen är svårtillgänglig och svåröverskådlig. Förslaget är i vissa lägen riskabelt för såväl långgivare som låntagare, och det är inte i alla stycken neutralt. Staten förutsätts sålunda fatta beslut om den garanterade nettoräntan (gnr) och den framtida uppräkningsstakten av denna. Därmed blir bostadsmarknaden och i realiteten varje fastighetsägare än mer insnärjd i den s. k. bostadsbyråkratin. Beroendet av politiker och myndigheter ökar ytterligare. Systemet med räntelån av den föreslagna konstruktionen innebär att det aldrig byggs upp något eget kapital i fastigheten, varför förslaget leder till en urholkning av äganderätten.

Grunden för den valda konstruktionen ligger i en tanke att kapitalkostnaden första året inte skall vara högre än i nuvarande system. Denna utgångspunkt kan inte vara riktig. Det enda rimliga är att långgivare och låntagare kommer överens om hur stor kapitalkostnaden skall vara under en femårsperiod i taget. För att inte få för stor skuldökning och orimligt stor räntebörda längre fram, föredrar man kanske då en högre startnivå. Alternativt kan man också tänka sig ett enklare och billigare byggande kombinerat med högre egen insats än 5 %.

Kommitténs uppläggning av räntelånesystemet medför att alltför stora kostnader skjuts på framtiden, med risk för att många inte klarar av den ekonomiska belastningen längre fram. Säkerheten för framtida räntelån kan också vara i fara om fastigheternas värde inte följer skulduppskrivningen. Av störst betydelse för att undvika orimligt höga kapitalkostnader för nyproducerade bostäder är att föra en sådan ekonomisk politik att inflationstakt och räntnivån nedbringas. För att kunna omfördela viss del av kapitalkostnaden under de första åren efter att en fastighet uppförts eller ombyggt är det rimligt att den som så önskar skall kunna erhålla räntelån. Dessa bör ges ut på den reguljära kreditmarknaden, vil-

ket bl. a. förutsätter att obligationer får utges till underkurs. Staten kan ställa statlig garanti för lånen.

Som påpekas i Lars Wohllins utredning "Räntelånesystem och dess finansiering på kapitalmarknaden" är startnivån på den garanterade räntan en viktig faktor för hur stor skuldökningen och räntebördan skall bli.

Kravet på egen insats (5%) bör vara lika för alla. Kommittén betonar upprepade gånger hur viktigt det är med neutralitet mellan olika företag och upplåtelseformer. Trots detta föreslås att kravet på egen insats skall sättas lägre för kommunala företag. Förslaget är utmanande, och man måste ifrågasätta tilltron till de principer som inledningsvis uppställs, när man så uppenbart bryter mot egna uppsatta grundregler.

Såväl i detta kapitel som i kapitel 10 behandlas olika problem som berör beskattningen av privata kontra kommunala hyresfastigheter. Redan idag finns stora oacceptabla skillnader i beskattningen till nackdel för de privata hyresvärdarna. Vid införandet av räntelån skulle ytterligare problem tillkomma som ej blir lösta i betänkan- det. Enda sättet att lösa dessa frågor är att samma skatteregler införs för kommunala och privata fastighetsägare. En sådan åtgärd borde inte vara något problem för de kommunalägda företagen, som normalt inte avkrävs någon avkastning på insatt kapital. Jag förordar således att alla hyresfastigheter oavsett ägare skall beskattas enligt den konventionella beskattningsmetoden. Vidare föreslår jag att alla räntekostnader skall vara avdragsgilla. Ej utnyttjade avdrag ackumuleras för att kunna utnyttjas något annat beskattningsår. En fondavsättning som förutsätts i förslaget skall kunna göras med obeskattade överskott.

Stöd vid förvärv av begagnade egna hem

Utredningens förslag att flerbarnsfamiljer, med låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan, skall få möjlighet att söka tilläggs lån med kommunal borgen och goda betalningsvillkor vid

förvärv av begagnat småhus är utmärkt och tillstyrkes. Däremot avvisar jag förslaget att allmännyttiga företag får särskilt stöd för förvärv av egnahem samt centralt belägna flerbostadshus (se kap. 6). Likaså motsätter jag mig det extra stödet till lägenhets-sammanslagningar (se kap. 6).

Reformer av bostadsbidragssystemet (kap. 5)

Enligt min mening måste samhällets stöd till hushåll med låg inkomst eller stor försörjningsbörda uppfylla vissa krav.

- Det skall vara konsumtionsneutralt, dvs. inte gynna t.ex. boende framför annan konsumtion.
- Det skall så långt som möjligt vara fritt från marginaleffekter.
- Det skall vara rättvist och effektivt.

Ovedersägligt är det så att bostadskostnaderna av många upplevs som en mycket dryg utgift i hushållsbudgeten. Huvudorsaken till detta är att skatten tar en så stor del av inkomsten. Detta är särskilt markant i barnfamiljer med endast en inkomsttagare. Kommittén har under sitt arbete kunnat konstatera att hushåll med långt över 200 000 kr i årsinkomst kan vara berättigade till bostadsbidrag. Dessa fakta belyser hur orimligt vårt skattesystem egentligen är. En rejäl sänkning av inkomstskatterna är den mest angelägna reformen för alla. Den som har heltidsarbete måste kunna leva på sin lön, utan behovsprövade bidrag.

I en rapport till 1986 års LO-kongress skrivs om bostadsbidragen bl.a. följande: "De behovsprövade bostadsbidragen bidrar till 'fattigfällan'. Bostadsbidragen kan ifrågasättas. Ett sätt att successivt minska beroendet av bostadsbidragen skulle vara att frysa dem på nuvarande nivå." Allt flera inser problemen med bostadsbidragens marginaleffekter. Bostadskommittén har dock haft svårt att frigöra sig från bidragstänkandet, och avstått från att presentera alternativ.

Underhållsbidrag och bidragsförskott kommer liksom barnpension m.m. inte att ingå i bostadsbidragsunderlaget, trots att de kan

uppgå till betydande belopp i ett hushåll och dessutom är skattefria. Av resonemanget förefaller det som om endast ensamboende föräldrar skulle uppbära sådana bidrag. Så är givetvis ingalunda fallet. Två hushåll med samma inkomster och samma antal barn skulle således få samma bostadsbidrag oavsett att det ena hushållet endast har gemensamma barn medan det andra kan uppbära underhållsbidrag etc. för 1, 2, 3 eller flera barn utan att detta skulle påverka bostadsbidragets storlek. Detta förhållande har starkt bidragit till det betydande bedrägeri genom skenskrivningar som i dag finns inom bostadsbidragsområdet.

Bostadsbidragen föreslås bero på den taxerade inkomsten före skatt. Samma förhållande gäller i dag, men kan inte anses tillfredsställande eftersom den disponibla inkomsten efter skatt starkt beror på hur inkomsten är fördelad inom familjen. Även om detta förhållande är svårt att rätta till om systemet skall vara enkelt är det ett ytterligare argument för att så långt möjligt minska de inkomstprövade bostadsbidragens betydelse.

Åtgärder som behövs är därför ett skattesystem som tar hänsyn till hur många som skall leva på hushållsinkomsten som moderaternas förslag om ett successivt införande av ett grundavdrag på 15 000 kr per barn vid den kommunala beskattningen. I stället för att öka bostadsbidragen i flerbarnsfamiljerna, som särskilt hårt drabbas av marginaleffekterna, bör övervägas om inte en del av bostadsbidragen kan växlas över till flerbarnstillägg utan marginaleffekter. Flerbarnsfamiljerna har också i större utsträckning än andra barnfamiljer bostadsbidrag. Bostadsbidragen skulle då bättre kunna inriktas på de hushåll som trots skatt-efter-förmåga, successivt sänkt skattetryck och större utnyttjande av flerbarnstillägg ändå inte kan klara sin försörjning. Med det anförda avvisar jag bostadskommitténs reformer av bostadsbidragssystemet.

Den 1 januari 1986 upphörde bostadsbidragsgivningen till hushåll utan barn. Redan innan någon utvärdering av detta hunnit ske vill kommitténs majoritet återinföra bidragen till dessa hushåll.

De senaste åren har bostadsbidragen för de flesta av de hushåll utan barn som erhållit bidrag haft marginell betydelse. De hushåll som erhållit substantiella bidrag har oftast så låg inkomst att de faller inom ramen för socialhjälp. Beror den låga inkomsten på arbetslöshet, skall frågan lösas genom arbetsmarknadsåtgärder. Jag avvisar återinförandet av bostadsbidrag till ensamstående utan barn.

Allmännyttiga företag (kap. 6)

De s.k. allmännyttiga företagen har under en lång följd av år favoriserats av stat och kommun. I stället för att föreslå åtgärder som gör hyresmarknaden konkurrensneutral föreslås i betänkandet ytterligare favörer till allmännyttan. Jag avvisar förslaget att särskilt räntestöd skall utgå för förvärv av småhus och privatägda hyresfastigheter. Vill de kommunala företagen köpa fastigheter på andrahandsmarknaden får de själva skaffa fram erforderligt kapital.

Förslaget att kommunala bostadsföretag skall få rätt att bryta hyresgästernas förköpsrätt vid ombildning till bostadsrätt är verkligen utmanande. Hyresgästernas önskemål avfärdas lätt, när det gäller att tillgodose allmännyttan. I stället bör lagen ändras så, att även hyresgäster i de allmännyttiga fastigheterna återfår sin rätt att förköpa sina fastigheter. Denna rätt fråntogs allmännyttans hyresgäster 1983 efter majoritetsskiftet i riksdagen.

I detta kapitel föreslås också att de statliga bidragen till ombyggnad och ändring av lägenhetssammansättningen skall förbättras. Enligt min mening skall ombyggnad endast ske om det är fastighetsekonomiskt motiverat. Statligt stöd bör därför inte utgå. Är ombyggnaden motiverad kommer den till stånd utan detta stöd. Analogt med denna grundsyn avvisar jag också förslaget att bostadsstyrelsen skall studera och ge förslag på lösningar vid lägenhetssammanslagningar liksom förslaget om stöd för dylik projektering.

Frågan om kommunernas områdesplanering tas också upp. Det föreslås att ökad hänsyn skall tas till frågor om bostadsbeståndets sammansättning och till hushållsstrukturen. Tanken att myndigheter skall bestämma var och hur människor ska bo är mig fullständigt främmande. Den kommunala planeringen bör inriktas på att underlätta för människor att få bo som de vill. I de flesta fall betyder det att möjligheterna att bygga ägda småhus måste ökas.

Bostadsförmedling (kap. 7)

I utredningen sägs att den kommunala bostadsförmedlingens uppgifter kommer att öka. Utvecklingen hittills pekar åt rakt motsatt håll. Många kommuner har eller överväger att avskaffa sin förmedlingsverksamhet. Detta är helt naturligt, när vi har balans mellan tillgång och efterfrågan av bostäder i de flesta kommuner. I områden med överskott har det visat sig att den kommunala bostadsförmedlingen oftast varit till hinder för bostadsföretagen, när det gällt att få lediga lägenheter uthyrda.

Trots detta föreslås av lagstiftningen, som berör bostadsförmedlingen skärps på flera områden. Ackvisitionslagstiftningen skall ses över och göras mera effektiv, bostadsfinansieringsförordningen skall försees med sanktionsbestämmelser, bostadsförsörjningslagen effektiviseras och bostadsanvisningslagen utökas i en rad avseenden. Jag motsätter mig alla dessa åtgärder. Jag föreslår i stället att bostadsanvisningslagen avskaffas, och att en översyn av bostadsfinansieringsförordningen genomförs. Denna skall sikta mot att undanröja en rad komplicerade, svåröverskådliga och svårtillgängliga låneregler. Översynen bör även omfatta förordningen om beräkning av låneunderlag och pantvärde samt bostadsstyrelsens föreskrifter i dessa avseenden. En omläggning av alla typer av bostadslån till den allmänna kreditmarknaden kommer att radikalt förändra och minska behovet av förordningar.

Hyresgästinflytande och kooperativ hyresrätt (kap. 8)

Den enskilde hyresgästen har idag mycket litet inflytande över sin bostad. Han får inte själv eller genom valt ombud, t. ex. valfri

hyresgästorganisation, förhandla med hyresvärderna om åtgärder i bostaden eller om sin hyra.

I praktiken har Hyresgästernas Riksförbund (HR) givits ett förhandlingsmonopol. Detta är särskilt stötande eftersom HR endast representerar knappt 400.000 av de 1,5 miljoner hushållen i hyreshus. I det privata fastighetsbeståndet är inte mer än uppskattningsvis 15% av hyresgästerna medlemmar i HR.

Mellan HR och de flesta allmännyttiga företagen har träffats avtal om förhandlingsersättning, fritidsverksamhet och boinflytande. Enligt avtalen skall företagen ge hyresgästföreningen ersättning som motsvarar 0,5% av den totala hyran för fritidsverksamhet och 0,4% av den totala hyran för boinflytande. Därtill kommer s. k. förhandlingsersättning.

Boinflytandepengarna disponeras av kontaktkommittéer som utgör en del av den lokala hyresgästföreningens organisation. Endast de hyresgäster som är medlemmar i hyresgästföreningen har rösträtt och är valbara. Förfarandet är ur demokratisk synpunkt helt oacceptabelt.

Den legala grunden för HR:s förhandlingsmonopol måste upphävas. Den enskilde hyresgästen skall ges förhandlingsrätt. Därefter får var och en avgöra om han eller hon vill bli representerad av någon och i så fall av vem. Konkurrerande hyresgästorganisationer måste få arbeta under lika villkor. Organisationer som bygger på frivilligt medlemskap - och som därför är beroende av medlemmarnas förtroende - tillvaratar medlemmarnas intressen bäst. Fria förhandlingar måste bygga på principen att varje part bestrider sina egna förhandlingskostnader. Systemet med att förhandlingsersättningen till hyresgästföreningen inkluderas i hyran för samtliga - även oorganiserade - hyresgäster är oacceptabelt.

Genom att hyresgästerna ges individuell förhandlingsrätt bortfaller den lagliga grunden för dessa avtal. Hyresförhandlingslagen bör ändras på sätt här anförts.

Kooperativ hyresrätt

Utredningen konstaterar först att inget talar för att det finns behov av någon ytterligare upplåtelseform. Trots detta föreslår en majoritet att en begränsad försöksverksamhet med kooperativ hyresrätt skall möjliggöras genom att riksdagen ger regeringen möjlighet att ge dispens från hyresförhandlings- och hyreslagen.

Enligt min mening är detta oklokt och onödigt. Stockholms Kooperativa Bostadsförening har funnits sedan 1916. Verksamheten är väl känd, och riksdagen har vid upprepade tillfällen avvisat tanken på att i lag utöka den kooperativa hyresrätten att gälla i hela landet. Man har i detta sammanhang uttalat att det är önskvärt med enhetlighet på bostadsmarknaden och att något verkligt behov av nya upplåtelseformer ej föreligger.

Förslaget om försöksverksamhet med kooperativ hyresrätt avstyrks.

Kommunernas handlingsutrymme och ekonomiska ansvar (kap. 9)

I dag styr kommunerna i stor utsträckning bostadsbyggandet. Genom att kommunfullmäktige antar detaljerade bostadsbyggnadsprogram för fem år framåt, låses produktionen på ett olyckligt sätt. I dessa program bestäms vad som skall byggas och vem som skall få bygga. I många kommuner favoriseras kooperativa och allmännyttiga företag. Byggare av småhus, privata bostadsrätter och privata hyreshus motarbetas i motsvarande mån. Detta är inte acceptabelt. Kommunerna skall medverka till att den efterfrågan som finns blir tillgodosedd. De s.k. mark- och konkurrensvillkoren fyller ingen vettig funktion och bör avskaffas. Införs möjlighet till räntelån enligt mitt förslag bortfaller kommunernas behov av att pröva låneansökningar. Kommunernas uppgift blir då att vara serviceinriktade och medverka till att alla som vill bygga får hjälp med byggnadsplaner, byggnadslov, väg- och gatudragning, vatten och avlopp m.m.

Skattefrågor (kap. 10)

Villabeskattningen

Förslaget att schablonbeskattningen på sikt skall avskaffas och ersättas med fastighetsskatt kan jag ej biträda, eftersom jag anser att fastighetsskatten skall avvecklas helt. Jag förordar att nuvarande system bibehålles, vilket innebär att jag motsätter mig tanken på att schablonintäkten räknas upp mellan de allmänna fastighetstaxeringarna. Systemet med "försiktig" uppräknig är riskabelt och kan medföra stora skattehöjningar för många småhusägare, speciellt som omräkningen skall baseras på den generella prisutvecklingen på småhus i hela riket. Däremot biträder jag förslaget att man skall få dra av räntor i sin hemkommun även om de avser hus i annan kommun. Tyvärr har bostadskommittén avisat förslaget att villaägare skall få avdragsrätt för lönekostnader avseende villareparationer. En sådan avdragsrätt skulle säkert effektivt stävja den omfattande svarta verksamhet som nu pågår. Jag föreslår att villaägare medges rätt till avdrag för reparationer.

Beskattnig av bostadsrätter

Jag biträder förslaget att avveckla medlemsbeskattningen i bostadsrättsföreningar. Skatten slår ojämnt och ger dessutom statskassan försumbara inkomster.

När det gäller reavinstbeskattningen av bostadsrätter är det rätt att denna anpassas till den som gäller för egnahem. Ett absolut krav är dock att uppskovsfrågan löses på samma sätt som gäller för egnahemmen. Uppskov med reavinstskatten skall alltså var tillåtet när byte sker till annan bostad där kontantinsats krävs. Detta betyder att uppskov av reavinstbeskattnig beviljas om en bostadsrätt, villa, eller i framtiden en ägarlägenhet inköpes efter försäljning som medfört reavinst.

Jordbrukets bostäder

Utredningen föreslår ingen ändring i beskattningen av bostad i samband med jordbruk. Däremot sägs att högre krav skall ställas på en fastighets bärkraft för att den skall taxeras som en jordbruksfastighet. Utredningens propå är diffus och onödig. Nuvarande krav är tillfylles.

Garantibeskattningen

Förslaget att avveckla garantiskatten även för fysiska personer är riktigt. Denna skatt går idag till kommunerna och inbringar totalt för hela landet ca 1,4 miljarder kr. Utslaget per kommun blir intäkten inte större än att kommunerna kan klara sig utan denna inkomstkälla. De ökade kostnader som främst småhusägare redan har och även framgent kommer att drabbas av, motiverar att de avlastas kostnaden för garantiskatten. Jag motsätter mig bestämt att garantiskatten skall ersättas med en procents förhöjning av fastighets-skatten. Fastighetsskatten bör som helhet avvecklas.

Vinstdelningsskatten

Enligt min mening skall löntagarfonderna avvecklas. I avvaktan på att detta sker, måste dock den uppenbara orättvisa som idag gäller för privata aktiebolag i förhållande till allmännyttiga bostadsföretag undanröjas. Enklast sker detta genom att alla privata fastighetsbolag undantas från vinstdelningsskatt.

Av ledamoten Kerstin Ekman (fp)

Bakgrund

I min reservation till bostadskommitténs delbetänkande SOU 1984:36 uttryckte jag stark skepsis beträffande de omfångsrika direktiven och kommitténs omständliga sätt att organisera arbetet. Jag var orolig för att kommittén genom att försöka lösa alla problem samtidigt skulle hamna i en situation där slutbetänkandet huvudsakli-

gen skulle innehålla oprecist utformade förslag som inte direkt kunde omsättas i praktisk politik.

Jag kan nu konstatera att mina farhågor besannats. Det totalgrepp på bostadspolitiken som socialdemokraterna utlovade inför valet 1982 har resulterat i ett till sidantalet omfångsrikt slutbetänkande som dock till det materiella innehållet är mycket tunt. Orsaken är enkel. Socialdemokraterna vågade inte i direktiven formulera uppgiften att aktivt angripa bostadssektorns verkliga problem.

Därför lägger kommitténs socialdemokratiska majoritet fram ett betänkande som verbalt beskriver problemen, men som inte nämnvärt flyttar fram bostadspolitiken positioner. Detta är beklagligt. Tre års utredande riskerar att bli tre förlorade år i kampen att lösa bostadssektorns fundamentala problem. Den socialdemokratiska bostadspolitiken är f.n. idéfattig och handlingsförlamad. Problemen skjuts på framtiden. Man lappar och lagar. Det förefaller som om man inte inser att system som byggts upp i en situation med speciella förutsättningar måste ändras när förutsättningarna förändras.

Från folkpartiets sida anförde vi på ett tidigt stadium att en bostadspolitisk utredning skulle inrikta sig på:

- 1) Metoder att öka valfriheten och boendeflyttandet i bostadssektorn.
- 2) Metoder att minska bostadssubventionerna så att den samhälls-ekonomiska balansen kunde upprätthållas.
- 3) Metoder att bringa ned de höga produktionskostnaderna i byggverksamheten och förenkla de regler som styr verksamheten.
- 4) Metoder att gripa sig an stadsförnyelsebehovet, det eftersatta underhållet och allmänt utveckla förvaltningsmetoderna för bostadsbeståndet.

Det fanns kunskap att knyta an till när utredningen tillsattes hösten 1982. Jag tänker då bl.a. på följande material: Stadsförnyelsekommitténs, bostadsrättskommitténs, underhållsfondsutredningens samt hyresrättsutredningens och bostadsbidragsutredningens betänkanden. Dessutom förelåg Byggprisutredningens betänkande. Slutfasen i utvärderingen av bostadsdepartementets tävling i Sävja, Uppsala, hade också inletts med intressanta resultat vad gäller byggkostnaders koppling till normer, finansierings- och upphandlingsformer m.m.

Det fanns ett utmärkt underlag för att direkt ge sig i kast med att arbeta fram förslag på de konkreta problemområden som nämnts ovan. Arbetet med att trappa ned bostadssubventionerna hade dessutom inletts, trots socialdemokratiskt motstånd. Insikten att subventionsutvecklingen måste brytas hade socialdemokraterna inte tillägnat sig 1982 - då fick folkpartiet driva denna fråga i strid med socialdemokratin. Sent, alltför sent, insåg socialdemokraterna de samhällsekonomiska realiteterna. På så sätt förlorades ett antal år i kampen att få bostadssubventionsutvecklingen under kontroll.

Folkpartiets kritik av bostadskommitténs betänkande

I min reservation kommer jag att följa kapitelindelningen i betänkandet. Under varje kapitelrubrik kommer de förslag att kritiseras som vi inte kan acceptera. I dessa avsnitt kommer också våra alternativ att presenteras.

Kap. 1 - 3

Bostadskommitténs betänkande behandlar i dessa tre kapitel frågor som exempelvis nya förutsättningar för bostadspolitiken, ökande utrymme för höjda bostadsbidrag samt frågor om bostadsstandardens fördelning. I dessa kapitel finns inga konkreta förslag. Däremot finns en rad resonemang av principiell natur som det från folkpartiets sida finns all anledning att kommentera.

I kommitténs betänkande slås inledningsvis fast att det inte längre finns någon betydande bostadsbrist. Man betonar det befintliga beståndets betydelse och då inte minst dess underhåll. Man hävdar också att bostadssubventionerna, i fast penningvärde räknat, inte får fortsätta öka utan helst bör minska. Det betonas också att balansproblem existerar på bostadsmarknaden främst beträffande kostnadsstrukturen och bostädernas fördelning med hänsyn till hushållens behov.

Jag kommer i detta avsnitt främst att uppehålla mig vid frågan om behovet av nyproduktion och betydelsen av det befintliga bostadsbeståndet. Dessutom finns det all anledning att göra några reflexioner kring kommittémajoritetens syn på bostadsbeståndets fördelning.

Det är lätt att konstatera att den socialdemokratiska bostadspolitiken fortfarande går ut på att styra människors bostadskonsumtion. Betänkandet är kemiskt rent från undersökningar som faktiskt beskriver människors bostadsefterfrågan och dessutom anger hur denna efterfrågan stämmer överens med bostadsbeståndets beskaffenhet. Detta borde dock vara en ganska elementär utgångspunkt för en bostadspolitisk utredning.

I stället försöker man med begrepp som ytmått och boendetäthet skapa intrycket att vissa grupper bor alldeles fel. Det verkar ibland som om den socialdemokratiska majoriteten i kommittén anser att en stor del av barnfamiljerna som bor i småhus gör detta på grund av att det ej i tillräcklig utsträckning funnits stora lägenheter i flerbostadshus.

Majoriteten vill att barnfamiljer i ökad utsträckning skall bo i flerbostadshus för att på så sätt utjämna en sned befolkningssammansättning. Från folkpartiets sida tror vi inte att det är en tillfällighet att barnfamiljer i ökande grad bor i småhus. De behöver större yta och ofta är boendemiljön bättre för barn där än i andra områden.

Från folkpartiets sida vill vi understryka vikten av att människor själva får bestämma vad de vill lägga sina pengar på, vare sig det är en bostad eller något annat objekt. Det är mot denna bakgrunden vi vill låsa inkomstgränserna i bostadsbidragssystemet så att hushållen successivt växer ur systemet. Det är därför vi vill luckra upp bostadsanknytningen enligt vårt förslag i bostadsbidragskommittén och i stället öka det ekonomiska stödet till barnfamiljerna. På så sätt ökas människors valfrihet. Det är en vägledande princip i folkpartiets bostadspolitik.

I majoritetens inledande skrivning sägs att det inte längre finns någon betydande bostadsbrist. Detta är enligt min mening en alltför grov förenkling.

Självfallet ökar det befintliga beståndets betydelse med hänsyn till dess storlek och åldersstruktur jämfört med nyproduktionen. Det var därför som folkpartiet tillsatte stadsförnyelsekommittén och underhållsfondsutredningen.

Men det får nu inte bli så att denna insikt medför ett totalt ointresse för nyproduktionen och dess villkor. Folkpartiet tillsatte byggprisutredningen som beskrev orsakerna till prisutvecklingen inom byggprocessen. Det gjordes för att resultaten skulle ligga till grund för ett finansieringssystem som skulle göra det möjligt att bygga bostäder i framtiden till rimliga kostnader. Utredningen gjordes för att ge underlag för åtgärder att dämpa byggkostnadsökningarna. Denna senare fråga har helt missköts av den socialdemokratiska regeringen.

Byggkostnadsutvecklingen är nu sådan att kraftiga förändringar har måst göras i produktionskostnadsbelåningen för att det överhuvudtaget skall gå att bygga i Stockholmsområdet. Inga verksamma medel att dämpa kostnadsutvecklingen har vidtagits och därför är nu nyproduktionen nere på så låg nivå att bostadsbrist kan bli ett faktum i vissa delar av landet t.ex. Stockholmsområdet, Uppsala, Lund m.fl. Från folkpartiets sida anser vi fortfarande att produktionen måste hållas uppe i de kommuner där inflyttningen är stark.

Jag kan inte acceptera att människor förvägras bostäder i expanderande orter enbart därför att bostadsbeståndet totalt sett i Sverige passar invånarantalet. Jag menar att man måste dra nytta av erfarenheterna i fribygget i Uppsala, dra nytta av erfarenheterna i Sävja/Uppsala-tävlingen, dra nytta av erfarenheterna från byggforskningsrådets tävling i Västerås om den goda bostaden i 80-talets ekonomi. Inte minst den senare visade att det går att bygga bostäder med bra baskvalitet för en kostnad kring pantvärdet.

En stor del av betänkandets inledande avsnitt behandlar bostadsstandardens fördelning. Det är bra att kommittén inte föreslår en ny trångboddhetsnorm. En sådan skulle troligen få till effekt att smålägenheter skulle slås sönder i akt och mening att öka utrymmesstandarderna. Däremot finns det i kapitel 3 resonemang angående bostadsstandardens fördelning som starkt genomsyrras av samhällets vilja att styra folks boendefterfrågan.

En slutsats av de beräkningar som gjorts är att antalet barnhus-håll i flerbostadshus kommer att minska och detta hävdas då ha stor betydelse för utvecklingen av vad man kallar den "demografiska segregationen". Begreppet får i skrivningen en mycket negativ laddning genom påståendet att förutsättningarna för en integration av barnfamiljerna i flerbostadshusområden inte kommer att förbättras om man inte samtidigt förändrar nyproduktionens inriktning och lägenhetssammansättningen i det befintliga bostadsbeståndet.

Folkpartiet menar att dessa åtgärder måste vara knutna till de boendes efterfrågan och deras villighet att betala en ökad boendestandard. Förändringen skall inte påtvingas bostadsbeståndet och därmed bostadskonsumenter utifrån några av politiker bestämda antaganden om vad människor skall efterfråga.

En av de viktigaste frågorna i betänkandet tas egentligen inte upp på allvar. Jag syftar då på bostadssubventionerna. Från folkpartiets sida insåg vi tidigt att något måste göras. Under den tid folkpartiet hade regeringsansvar vidtogs en rad åtgärder för att begränsa subventionernas omfattning. Det återspeglas också i den

beskrivning av subventionsutvecklingen som återfinns i betänkandet. Subventionerna minskade med ca 4 procent åren 1981 - 1984.

Viktiga steg i en helt nödvändig riktning togs således under den icke-socialistiska regeringsperioden. Mot den bakgrunden är det beklagligt att socialdemokraterna i detta betänkande endast vågar uttala principen att bostadssubventionerna helst bör minskas. Det har inte varit en huvuduppgift för den socialdemokratiska bostadspolitikerna att försöka komma till rätta med bostadssubventionernas negativa inverkan på den samhällsekonomiska balansen. Man föredrar att låtsas som om problemet inte är så allvarligt och skjuter det på framtiden.

Ett uttryck för det lättsinne som präglar den socialdemokratiska bostadspolitikerna är uppfattningen att den subventionsminskning som man förutser på kort sikt skall lämna statsfinansiellt utrymme för en ökning av bostadsbidragen. Det anser jag vara felaktigt.

Från folkpartiets sida har vi slagit fast att subventionerna måste minskas, på några års sikt med 4 - 6 miljarder kronor.

Kap. 4

Det kanske viktigaste enskilda förslaget i betänkandet utgörs av förslaget om räntelån som skall ersätta det nuvarande bostadsfinansieringssystemet. Vi har föreslagit reallån som ett tänkbart sätt att lösa problemet. En statlig utredning tillsattes som visade på möjligheten att införa ett reallånsystem inom bostadssektorn. Bostadskommittén har inte velat föra denna tanke vidare och har utan ingående analys avfört detta förslag under kommittéarbetets gång.

Vi har från folkpartiets sida velat få till stånd en för de boende mer fördelaktig fördelning av kapitalkostnaderna över tiden. Vi vill minska den tunga betalningsbördan för de boende i början av ett hus ekonomiska livslängd. Detta vill vi göra av flera skäl - ekonomiska såväl som bostadssociala. Det nuvarande systemet har på senare år utsatts för allt starkare kritik eftersom det inte

lyckats fördela kostnaderna lika bra över tiden som det föreslagna räntelånesystemet antas göra.

Vidare har det nuvarande systemets förmåga att skapa neutralitet och paritet försämrats på grund av att inflationen legat på en alltför hög nivå.

Jag påtalade inledningsvis i detta avsnitt att vi från folkpartiets sida föreslog att kommittén skulle beakta ett reallt finansieringssystem. Detta vann inte majoritetens bifall. Kommittén var i detta skede ganska villrådig. I detta läge presenterade direktören för Stadshypotekskassan Lars Wohlin vissa tankegångar på ett räntelånesystem och dess finansiering på kapitalmarknaden.

Därmed kom kommitténs arbete att inriktas på ett räntelånesystem som alternativ till det nuvarande finansieringssystemet. Lars Wohlin har i Ds Bo 1986:1 Räntelånesystem och dess finansiering på kapitalmarknaden presenterat fyra skisser till räntelånesystem. Det förslag som kommittémajoriteten står bakom skiljer sig dock på flera viktiga punkter väsentligt från de tankegångar Wohlin presenterat.

Enligt min mening måste ett bostadsfinansieringssystem ha vissa egenskaper: att bättre fördela kapitalkostnaderna över tiden, att medverka till att reducera bostadssubventionsbehovet samt slutligen måste det vara robust även i tider av hög inflation. Ett räntelånesystem skulle kunna fylla dessa krav och mot den bakgrunden ställer sig folkpartiet positivt till ett räntelånesystem som princip.

Däremot är det lätt att konstatera att det förslag som kommittémajoriteten lägger fram inte kan läggas till grund för ett beslut som snabbt kan genomföras på den svenska bostadsmarknaden. För det första saknas en konsekvensbeskrivning av systemets effekter med undantag för statsbudgeten. För det andra är många exempel i betänkandet uträknade utan att förutsättningarna är angivna i detalj. Detta gör det mycket svårt att bilda sig en uppfattning om systemets effekter.

För det tredje bygger kommittémajoritetens förslag på principen att staten skall bestämma nivån på den garanterade nettoräntan och därigenom knyta uppräkningsstakten till den samhällsekonomiska situationen vid ett speciellt tillfälle. Detta kan leda till att bostadspolitiken och lönepolitiken sammanblandas med annan ekonomisk politik. Effekterna för de boende skulle då kunna bli mycket instabila och växlande.

Jag tror inte att ett sådant system är ägnat att lösa de problem som jag ovan skisserade att ett nytt finansieringssystem borde lösa. Eftersom räntan dessutom binds i fem år kan det bli stora variationer i kapitalkostnaderna för olika boendekategorier år för år när realräntan varierar som följd av den ekonomiska politikens växlingar och internationella pris- och ränteförändringar.

För det fjärde kan man lätt konstatera att det föreslagna systemet är invecklat och oöverskådligt. Det saknas beräkningar för hur lånet slår på allmännyttig och privat fastighetsförvaltning under lånets löptid. Man får heller inget svar på frågan om systemet är konkurrensneutralt. Till denna problematik kan också läggas det faktum att oklarhet råder om hur dessa lån kommer att hanteras från säkerhetssynpunkt.

Detta är några frågor som det framlagda förslaget rest och som behöver besvaras. Enligt min mening bör ett räntelånesystem i princip tillstyrkas; ett system där lånen läggs ut på kreditinstituten och inte belastar statsbudgeten. Ett system där marknaden bestämmer räntenivån bör prövas som ett alternativ till kommitténs förslag att staten bestämmer nivån på den garanterade nettoräntan.

Kap. 5

I detta kapitel presenterar kommitténs majoritet ett nytt förslag till bostadsbidragssystem som - om man skall ha ett bostadsanknytet bidragssystem - trots allt är bättre än det nuvarande. Folkpartiet anser emellertid att bostadsanknytningen bör avskaffas. Folkpartiet anser också att bostadsbidragen på lång sikt bör av-

skaffas. Det främsta skälet är de höga margineffekter som de skapar.

Mot den bakgrunden avvisar vi det framlagda förslaget. Vi anser i stället att bostadsbidraget skall frysas på nuvarande nivå. I stället för en höjning av bostadsbidragen föreslår vi att barnbidraget höjs till 8 000 kr per barn och år. Ett flerbarnstillägg utgår fr.o.m. andra barnet med 4 000 kr. och år. Ett vårdnadsbidrag (småbarnstillägg) införs på 4 000 kr. per förskolebarn och år. Statsbidragsreglerna görs neutrala. Enhetstaxa införs inom den kommunala barnomsorgen.

Pensionärerna berörs inte av förslaget eftersom KBT-systemet skall fungera som det nu gör även i fortsättningen.

Jag kan heller inte ställa mig bakom förslaget att återinföra bostadsbidrag för ensamstående utan barn. Det finns inte utrymme inom bostadssubventionssystemet för denna utvidgning. De ensamståendes problem får lösas i annat sammanhang.

Kap. 6

Den socialdemokratiska majoriteten i bostadskommittén föreslår i betänkandet en rad åtgärder som uteslutande gynnar de allmännyttiga bostadsföretagen.

Jag anser inte att denna ensidiga politik är till nytta för bostadskonsumenten i ett längre perspektiv, speciellt inte i en situation när vi skall minska bostadssubventionerna.

Mot den bakgrunden motsätter jag mig att en skattekompensation lämnas i form av räntestöd till förvärv av äldre hyresfastigheter. Samma negativa inställning har jag till förslaget att man skall göra undantag för hembudsskyldigheten enligt lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt om kommun eller allmännyttigt företag är köpare. Folkpartiet har infört förköpsrätt för de boende och vi vill inte göra inskränkningar i den. Jag återkommer längre fram i denna reserva-

tion till en mer uttömmande kritik av socialdemokraternas bostadsrättsfientliga politik.

Det finns heller ingen anledning att speciellt gynna allmännyttiga företag i deras strävan att köpa småhus och hyra ut dem. Jag sympatiserar med tanken att de köper småhus och hyr ut dem för att därigenom öka valfriheten för de boende i allmännyttiga bostadsområden - men det bör inte ske med särskilt statligt stöd.

Kap. 7

Det avsnitt i betänkandet som behandlar bostadsförmedlingsproblematiken återspeglar den socialdemokratiska förkärleken för reglering och kontroll. Att ställa människor i kö efter olika kriterier skapar inte fler bostäder på bostadsmarknaden. Detta borde socialdemokraterna ha lärt sig nu efter så många misslyckade försök att förbättra bostadsförmedlingsverksamheten. Jag konstaterar att så inte är fallet och avstyrker förslagen i detta kapitel.

Folkpartiet hävdar att en förbättrad information om lediga lägenheter är den bästa serviceåtgärd som samhället kan erbjuda de bostadssökande. Ett ökat bostadsbyggande i områden med knapphet på bostäder är en mycket bättre metod än att ytterligare reglera det befintliga beståndet.

I detta sammanhang vill jag också avstyrka förslagen som rör bostadsanvisningslagen. Vi har tidigare krävt att den skall avskaffas eftersom det efter lagens tillkomst har kommit till stånd frivilliga överenskommelser mellan kommunen och privata fastighetsägare. Denna metod är att föredra framför metoden att utvidga bostadsanvisningslagen till att kunna gälla en hel kommun.

Kap. 8

Valfriheten i boendet har varit och är ett kännetecken på den liberala bostadspolitik som folkpartiet förespråkar. Mot den bakgrunden anser vi det bra att hyresgästerna får ett större individuellt inflytande över den egna lägenheten. SKB-modellen bör dock

få finnas kvar på dispens från hyreslagen. Idén med kooperativ förvaltning av hyreshus enligt arrende- och uppdragsmodellen tillstyrkes. Det är en logisk fortsättning på den bostadspolitik som folkpartiet förde i regeringsställning och som hade till syfte att öka medbestämmandet och inflytandet i boendet.

Kap.9

Bostadskommittén konstaterar i detta kapitel att kommunerna har stort handlingsutrymme inom bostadspolitikens område. Därför föreslår man inga förändringar i det kommunala inflytandet och ansvaret för bostadsinvesteringarna. Enligt min mening är det en felaktig utgångspunkt för kommitténs arbete. Man borde haft som utgångspunkt att avreglera och förenkla men detta har inte den socialdemokratiska majoriteten ansett vara viktigt.

Det finns stort behov av mindre regler för byggandet och för finansieringen av boendet. En mindre styrande byggnorm leder dels till att utrymmet för fantasi och för att tillgodose människors varierande önskemål ökar, dels till att kostnaderna för byggandet minskar. Detta framgår av det "normfria" byggande som ägt rum på försök bl. a. i Uppsala.

Det är positivt att även regeringen åtminstone till en del kommit till insikt om behovet av enklare regler. I årets budgetproposition instämmer bostadsminister Hans Guftafsson i påståendet att bostadslånereglerna är komplicerade, svåröverskådliga och svårförståeliga. Tyvärr konstaterar bostadskommittén att de är bra eftersom de befäster kommunens ansvar. Jag beklagar att kommittén har haft fel utgångspunkt för sitt arbete på detta avsnitt.

Kap. 10

De skattemässiga konsekvenserna av bostadskommitténs förslag är svåröverskådliga. Av de konkreta ändringsförslag som man föreslår kan jag tillstyrka att garantibeskattningen slopas men jag motsätter mig en höjning av fastighetsskatten på 1 procent för småhusen. Jag motsätter mig också förslaget om schablonintäktens koppling

till prisutvecklingen på egnahem och fritidshus. En rullande taxering har vissa fördelar men nu gällande taxeringsvärden kan inte läggas till grund för en sådan utveckling.

Kommittén föreslår som princip att bostadsrätternas reavinstbeskattning skall utformas på samma sätt som nu gäller för småhus. Jag accepterar den principen. Men det konkreta förslag som läggs har uppenbara svagheter. Det kan finnas anledning att överväga kapitalvinstkommitténs förslag beträffande metodval och uppskovsregler.

Kommitténs förslag att utreda möjligheten att ta hänsyn till bostadsrätternas marknadsvärde vid fastighetstaxeringen är en lovvärd princip och det finns här all anledning att beakta fastighetstaxeringskommitténs arbete.

Beträffande förslaget att ändra bostadsrättsbeskattningen så att medlemsbeskattningen slopas har jag uppfattningen att förslaget bör tillstyrkas. Men avslutningsvis vill jag slå fast att den socialdemokratiska majoriteten befäster en negativ inställning till bostadsrätten som boendeform. Folkpartiet vill öka andelen bostadsrätter i beståndet. Vi vill återinföra hyresgästernas förköpsrätt när de boende vill omvandla hyresrätt till bostadsrätt för att ta ett gemensamt ansvar för förvaltningen av huset.

Vi motsätter oss hembud och priskontroll. Genom att utbudet av bostadsrätter ökas sänks priset. Det är en mycket bättre metod än att prisreglera. I denna fråga visar det sig vem som står för valfrihet och vem som försvarar inskränkningar och förbud. Folkpartiets bostadspolitik vill förena valfrihet och trygghet. Detta står i stark kontrast till den stelbenta förmyndar- och regleringspolitik som socialdemokraterna bedriver på bostadspolitikens område.

Av ledamoten Kjell A. Mattsson (c)

Bostadspolitiken har sedan lång tid tillbaka syftat till att alla människor skall ha möjlighet att skaffa goda bostäder i goda bostadsmiljöer till rimliga kostnader.

Kommittén är enig i bedömningen att vi har en hög bostadsstandard när det gäller tillgång på bostäder. Däremot finns det brister, speciellt i bostadsmiljön. Ett annat område som kräver insatser är att förbättra tillgängligheten för personer med handikapp.

Enligt direktiven måste statens kostnader för bostadssubventionerna minska. Det generella stödet måste då begränsas så att stödet i större utsträckning inriktas på att hjälpa dem som har det största behovet av stöd för att uppnå goda bostadsförhållanden.

Med de angivna förutsättningarna kan den framtida bostadspolitiken ges olika inriktning. En linje är att fortsätta med att reglera området och öka statens och kommunernas rättigheter och skyldigheter. Kommittémajoriteten väljer denna väg. Ett alternativ till denna politik är att satsa på väsentligt större inflytande och ansvar för medborgarna och därmed en minskning av detaljstyrningen. För min del anser jag att förändringarna i svensk bostadspolitik nu bör präglas av att vi ger de enskilda människorna ansvaret för förvaltning och förnyelse av bostäder och bostadsmiljöer. Åtgärder i en sådan bostadspolitik är att:

- önskemålen om bostadsmiljö och bostadstyp bör tillgodoses
- egnahemsbyggandet - som speciellt barnfamiljerna eftersträvar - ökas
- egnahem i huvudsak bör vara ägda av de som bor i husen
- inflytande och ansvar ökas genom att stora delar av hyresbeståndet omvandlas till bostadsrätt
- hyresgästernas inflytande ökas genom nya förvaltningsformer
- kooperativ hyresrätt (SKB-formen) blir en godtagen besittningsform
- människornas egna insatser stimuleras genom särskilda sparstimulanser till bostadsinvesteringar

- nya skatter i form av ökad fastighetsskatt avvisas
- en rad regleringar upphävs.

Mitt synsätt medför att jag avviker från kommittémajoritetens förslag på ett antal punkter. Avvikelserna har jag hänfört till de kapitel (4 - 11) där de konkreta förslagen finns. Mina ställningstaganden medför att vissa delar av texten i de inledande kapitlen 1 - 3 inte heller överensstämmer med mina förslag.

Kap. 4

Räntelån

Jag delar kommittémajoritetens förslag att systemet med garanterade räntor ersätts av s.k. räntelån. Nuvarande system med garanterade räntor ger en för stor generell subvention. Den möjlighet som står till buds för att minska subventionerna är att använda ett finansieringssystem som fördelar de inledningsvis höga kostnaderna över en längre tidsperiod. Räntelån ger denna möjlighet.

Vid övergång till ett nytt system är det viktigt att dra lärdom av erfarenheterna av paritetslånesystemet, som gällde mellan 1967 och 1974. Systemet övergavs därför att man inte genomförde de politiska beslut som hade erfordrats för att lånesystemet skulle fungera. Staten har en avgörande roll i bostadens ekonomi genom skatte- och bidragsregler. Det är då viktigt att om vi nu övergår till ett nytt system detta utformas så att det kan fungera under mycket lång tid. Jag förordar därför att det av Lars Wohlin utarbetade förslaget (Ds Bo 1986:1) tas som grund och utvecklas.

Mot räntelånen anförs ofta farhågor från långgivare och låntagare att skuldsättningen ökar under ett antal år. För att fungera väl måste räntenivån vid starten inte sättas för lågt. Statlig garanti erfordras även i ett räntelånesystem finansierat på kapitalmarknaden via bostadsinstitutet.

Genom att välja ett system som finansieras av bostadsinstitutet skapas förutsättningar för en rationalisering av bostadslånegiv-

ningen. Nuvarande uppdelning mellan instituten och staten, där bottenlånggivaren svarar för 70 % och staten för 22 - 30 %, är en irrationell finansieringsform som bör ändras i samband med reformeringen av lånesystemet.

Ett system med omfördelning av kapitalkostnaderna skulle fungera mycket säkrare om det samtidigt införs sparmöjligheter för alla kategorier boende. Jag förordar därför att sparande till bostadsinvesteringar stimuleras på det sätt som vårt förslag i riksdagen om privata investeringskonton innebär.

Lånevillkoren och insatser av eget kapital skall vara lika för allmännyttiga och privata företag. Lånesystemet skall inte krånglas till för att korrigera eventuella skillnader i skatteeffekter. Detta måste i stället ske i skattelagstiftningen. Räntebidragen för hus byggda före 1975 bör upphöra. Däremot vill jag understryka vikten av att förändringarna för produktionen från 1975 och fram till beslut om ändrat lånesystem behandlas med stor försiktighet. Dels måste staten ta hänsyn till att inte allvarligt ändra de ekonomiska förutsättningarna, dels måste avvecklingen av de garanterade räntesystemet fördelas över ett flertal år.

Äldre bostadshus

Dagens system med garanterad ränta gör det fördelaktigt i ett antal år att bygga nytt enfamiljshus jämfört med att köpa begagnat. Detta hindrar många barnfamiljer från att kunna uppträda som köpare av äldre hus. Ett räntelånesystem av den modell jag förordar bör kunna tillämpas även för köp av äldre hus. Vad som ytterligare behöver övervägas är om statlig borgen erfordras.

Kap. 5

Bostadsbidragssystemet

Speciellt stöd till bostadskostnaderna utgår till barnfamiljer och pensionärer. Jag anser att bostadsbidragssystemet även fortsättningsvis skall gälla dessa grupper och avvisar därför kommittéma-

juritetens förslag att bidrag skall återinföras till hushåll utan barn.

Jag står bakom kommitténs förslag till ändringar i övrigt, eftersom det är en förenkling av nuvarande system. Det innebär inte att jag anser att systemet med bostadsbidrag är idealiskt. Staten stöder i dag barnfamiljerna på skilda sätt, t.ex. genom barnbidrag, bostadsbidrag och bidrag till barnomsorgskostnaderna.

Enligt min uppfattning borde överförings- och utjämningsmetoderna ses över i syfte att åstadkomma förenklingar och att inte bidrag så starkt styrs till vissa kostnader såsom bostadsbidragssystemet nu gör. Barnfamiljernas ekonomiska rörelsefrihet förbättras med en vårdnadsersättning som centerpartiet föreslagit i riksdagen. En sammanvägning av skilda stödformer förutsätter emellertid också att skattesystemet tas in i avvägningen. En sådan översyn har emellertid inte rymts inom våra direktiv.

Kommittén föreslår en rad ändringar i detaljer. Utöver vad kommittén föreslagit, föreslår jag att småhusägaren skall få räkna amorteringar eller motsvarande avskrivningsbelopp som kostnad.

Jag har också utgått från att det system vi nu föreslår, medför att de orättvisa följderna av hur underskottsavdragen verkar nu upphör.

Kap. 6

Speciellt stöd till allmännyttan för förvärv av egna hem och centralt belägna flerbostadshus

De allmännyttiga bostadsföretagen har en viktig uppgift i bostadspolitik. Det behöver inte betyda att allmännyttans lägenhetsinnehav skall utökas genom speciella förvärvsstöd. Allmännyttan bör både sälja fastigheter till sina hyresgäster och kunna köpa fastigheter utan speciella regler. Konkurrens i byggande och förvaltning är säkerligen till nytta för hyresgästerna.

Jag motsätter mig därför förslagen om att allmännyttan skall ges skattekompensation för att förvärva äldre hyresfastigheter. När det gäller småhus är det viktigt att dessa i största utsträckning ägs och sköts av de boende. Det finns därför ingen anledning att införa speciella regler till skattekompensation för förvärv och uthyrning av småhus. De allmännyttiga bostadsföretagen kan självklart göra en viktig insats i att öka egnahemsboendet om företagen engagerar sig för att uppföra egnahem för att därefter överlåta dessa till hyresgästerna.

Kommitténs förslag är att det allmännyttigt ägda bostadsbeståndet måste ökas för att i alla områden kunna tillgodose alla former av efterfrågan.

Eftersom jag anser att det ligger ett stort värde i att människor äger sina bostäder, är utvecklingen mot ett allt större kommunalt innehav av bostäder felaktig. Kommunen skulle kunna tillgodose sitt intresse av att ha bostäder i olika områden och av olika utformning genom att medverka till ökad övergång från hyresrätt till bostadsrätt i sitt eget fastighetsbestånd, behålla ett antal av bostadsrätterna för uthyrning och skaffa sig ett antal bostadsrätter i skilda bostadsområden och använda dessa för uthyrning.

Kommittén föreslår att sammanslagningar av lägenheter speciellt skall stödjas. Jag finner inga bärande motiv för detta. Ibland kan det vara naturligt eller nödvändigt vid ombyggnad av en fastighet. Men det finns också motiv för att behålla mindre lägenheter. Efterfrågan visar på detta. Många ungdomar värderar ofta låg hyra högre än stora ytor och hög standard. Även denna typ av efterfrågan bör tillgodoses.

Bostadsrätter

Hyresgäster har i vissa fall förköpsrätt när ett hus blir till salu. Förköpsrätten gäller för ombildning till bostadsrätt. Jag anser att en viktig del i bostadspolitiken är att ge människor möjlighet att i större utsträckning äga sin fastighet. Kommittén föreslår emellertid en ytterligare begränsning av hyresgästernas

förköpsrätt genom att hembudsskyldigheten för säljaren inte skall gälla om fastigheten förvärvas av allmännyttigt företag.

Jag anser att denna ändring inte skall genomföras. I stället föreslår jag att hyresgästerna får utökad förköpsmöjlighet. Detta sker genom att kommunens förköpsrätt för ombildning till bostadsrätt upphävs, att s.k. intresseanmälan får göras om en majoritet av hyresgästerna så önskar, att kommunerna får teckna borgen för köp av bostadsrättslägenheter och att förköpet gäller även om huset endast innehåller 3 lägenheter. Kommunerna bör medverka för att tillgodose hyresgästernas önskemål att övergå till bostadsrätt genom att överlåta allmännyttigt ägda fastigheter till bostadsrättsföreningar.

Kap. 7

Bostadsförmedling

Bostadsförmedlingen skall vara ett service- och informationsorgan. Behovet av förmedlingsorgan skiftar starkt mellan kommuner av skilda slag. Balans mellan tillgång och efterfrågan på bostäder påverkar arbetsuppgifterna. Flera kommuner har därför ansett förmedlingarna vara överflödiga och överfört förmedlingsuppgiften på fastighetsägarna. Kommittémajoriteten föreslår att bostadsfinansieringsförordningen skärps i vissa avseenden. Bl.a. föreslås att sanktioner införs om inte det s.k. förmedlingsvillkoret efterlevs. Vidare föreslås att om fastighetsägaren vägrar anta anvisad hyresgäst, skall detta kunna prövas av hyresnämnd. Jag anser inte att dessa skärpningar skall genomföras i bostadsfinansierings- och bostadsförsörjningslagen. Utveckling av frivilliga avtal är att föredra.

Bostadsanvisningslagen

Kommittén föreslår att bostadsanvisningslagens tillämpning skall förenklas. Lagen har endast i oerhört liten utsträckning använts. Genomgången av olika idéer att förändra lagen visar att detta endast är möjligt om man accepterar en kraftigt ökad byråkrati och

ökad rättsosäkerhet. Jag avvisar kommitténs förslag och anser att lagen i dess helhet bör upphävas.

Kap. 8

Kooperativ hyresrätt

Utvecklingen av boendeinflytandet är värdefull för att nå större engagemang i bostaden och dess miljö. Även möjligheten att genom egna insatser minska kostnaderna är till fördel för hyresgästerna.

Kommittémajoritetens slutsats blir att inga ytterligare åtgärder nu behöver vidtagas. För min del anser jag att den form av kooperativ samverkan i att äga och förvalta bostadsfastigheter, som Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) utgör, bör legaliseras. Nya föreningar av denna form bör således komma till stånd.

Kap. 9

Kommunens inflytande

I detta kapitel behandlas frågor om kommunens inflytande över bostadspolitiska ärenden. Några förslag framläggs inte. Jag anser att kommittén borde tagit upp frågor såsom

- ändring av lånereglerna så att begränsningarna i egnahemmens storlek utgår. Statlig subvention skall som nu utgå endast upp till viss nivå. Om låntagaren av olika skäl vill bygga större skall det inte utesluta statliga lån och stöd till den angivna maximinivån. Motiven för att bygga större kan vara familjestorlek, behov av arbetslokaler, anpassning till omgivande bebyggelse m.m.
- bostadslåneärenden decentraliseras till kommunerna i större utsträckning
- slopande av bestämmelserna om markvillkor.

Kap. 10

Inledningvis har jag anfört att samhället bör stimulera människor till ökat engagemang i bostadens ekonomi. Detta kan ske genom ökad andel ägda bostäder och genom ökat sparande disponerat för bostadsfinansieringen. Samhällets skattepolitik får då inte utformas som idag då staten genom speciella skatter intecknar effekten av sparandet.

Fastighetsskatt

Den statliga fastighetsskatten är enligt min uppfattning en skatt som motarbetar människors strävan att långsiktigt minska sina bostadskostnader. Fastighetsskatten bör därför avskaffas.

Garantiskatten

Förändringen av juridiska personers beskattning har medfört att dessa inte erlägger garantiskatt till kommunerna. Vid denna reform har jag hävdad att garantiskatten borde behållas som en ren kommunal skatt och betalas av alla fastighetsägare.

Om nu gällande regler för juridiska personer behålls kräver logiken att garantiskatten avskaffas även för privatägda fastigheter. Jag motsätter mig att detta kompenseras med höjd fastighetsskatt.

Vinstdelningskatt

Löntagarfonderna får kapitaltillskott bl.a. genom vinstdelningskatt. Utformningen av denna har besvärande effekter för fastighetsägande företag. Eftersom centern anser att löntagarfonderna i dess helhet skall avskaffas, anser jag att kommittén borde föreslagit att vinstdelningskatten för fastighetsägare avskaffas.

Villabeskattningen

Ser man beskattningen av villafastigheter som en del av bostadspolitiken bör en radikal omläggning och förenkling ske. I dag erhåller villaägaren avdrag för räntekostnaderna och ett s.k. extra avdrag på 1 500 kronor. Som inkomst tas upp ett belopp av 2 % av taxeringsvärdet. Större procenttal gäller för fastigheter med taxeringsvärde över 450 000 kronor. Dessutom får den privata ägaren betala kommunal garantiskatt på en inkomst som utgörs av 1,5 % av taxeringsvärdet. Vidare erläggs nu statlig fastighetsskatt med 1,4 % på 1/3 av taxeringsvärdet. Det sistnämnda kompenseras dock av staten om fastigheten har statliga lån med räntebidrag.

Kommittén borde enligt min mening räknat på ett alternativ där extra avdrag, förmånsvärde, fastighetsskatt och garantiskatt slopas men med bibehållen avdragsrätt för räntor.

Vid en ändring av den typ jag förordar uppstår speciella fördelar för fastigheter utan eller med mycket små lån. Om detta av fördelningspolitiska skäl bör korrigeras kan detta ske i förmögenhetsbeskattningen.

Taxeringsvärdena varierar för samma hus, beroende på var i landet och var inom en kommun fastigheten är belägen. Detta har kritiserats av speciellt två grupper av villaägare. Den ena är de som bor i storstadsområden och den andra är de som bor i kustsamhällen eller andra natursköna miljöer. I båda fallen ligger taxeringsvärdena högre än för jämförbara fastigheter i andra lägen.

Den förändring av bostadsbeskattningen som jag förordar, skulle också undanröja det mesta av denna kritik.

Schablonintäkten

Kommittén föreslår att schablonintäkten anpassas till prisutvecklingen. Med de synpunkter jag anfört om utformningen av villabeskattningen avstyrker jag att kommitténs förslag genomförs.

Beskattning av flerbostadshus

I dag tillämpas skilda regler beroende på om det är ett allmännyttigt bostadsföretag eller ett privatägt hyreshus. Kommittén föreslår att de skilda systemen bibehålls. Jag anser att beskattningen av hyresfastigheter bör ske enligt ett och samma system. Endera skall privatägda fastigheter beskattas enligt schablonmetoden eller skall de allmännyttiga bostadsföretagen övergå till den konventionella metoden. För min del anser jag att den konventionella metoden bör väljas och tillämpas för alla hyreshusägare.

Realisationsvinstbeskattning för bostadsrätter

När beskattning av realisationsvinst vid försäljning av bostadsrätter infördes, kritiserades utformningen av reglerna. Kritikerna ansåg att realisationsvinstbeskattningen skulle vara likartad för egnahem och bostadsrätter. De förslag kommittén nu lägger går i denna riktning. Kommittén har emellertid inte tagit fram förslag om uppskov med realisationsvinstbeskattningen för bostadsrätter. Jag anser att uppskovsmöjligheten bör införas vid ändring av realisationsvinstskatten vid bostadsrättsförsäljning.

Skattereduktion för ränta på statliga bostadslån

Räntebidragen slopas för egnahem. Egnahemsägarna erbjuds i stället lån till en del av räntan. För att skatteminskningen för ränteavdragen skall bli oberoende av inkomst tillämpas en särskild skattereduktion på 50 %.

Jag vill peka på att det säkerligen kommer att uppstå många diskussioner och mycken oklarhet genom de olika regler som kommer att gälla för räntor på statliga bostadslån och för räntor på andra lån för att bygga och köpa hus.

För att det system med skattereduktion som föreslås i räntelånemodellen skall kunna genomföras, anser jag att avdragsreglerna för räntekostnader i dess helhet bör bli föremål för översyn.

Särskilda yttranden

Av den sakkunnige Magnus Elison

Kommittén har i kapitel 7 (avsnitt 7.3.1) föreslagit vissa sanktioner om inte bostadsförmedlingen - i enlighet med beslutade förutsättningar för ett beviljat bostadslån - fått förmedla upplåtelse av lägenheterna. Sanktionerna kan vara innehållande helt eller delvis av utgående räntebidrag och/eller uppsägning helt eller delvis av bostadslånet.

Kommittén framhåller att sanktionen naturligtvis skall anpassas till omständigheterna till "avtalsbrottet" genom att endast en mindre del av bidraget hålls inne eller att en mindre del av lånet sägs upp.

När en kommun anmäler till länsbostadsnämnden att fastighetsägaren inte har givit bostadsförmedlingen tillfälle att förmedla ledigblivna lägenheter är det inte möjligt för nämnden att enbart med utgångspunkt från denna anmälan dra in räntebidrag resp. säga upp lån helt eller delvis. Den ekonomiska sanktionen har en så avgörande betydelse för låntagaren att nämnden rimligtvis måste före ett beslut pröva anmälan efter att ha hört låntagaren. Den nyansering av påföljden, som kommittén förutsatt, kan leda till oenhetlighet och rättsosäkerhet. Oavsett hur nämndens beslut blir, torde detta vidare komma att överklagas hos bostadsstyrelsen.

Jag kan sålunda för min del inte dela kommitténs antagande att de enskilda ärendena inte skall behöva bli särskilt vidlyftiga eller eljest mer svårutredda.

Även om jag givetvis anser att ett avtalsbrott bör sanktioneras, anser jag att kommitténs förslag inte är lämpligt.

Av experten Ingvar Fridell

Det begränsade utrymme som ställts till förfogande medger endast följande sammanfattade synpunkter.

Kap. 1 Bostadspolitiska problem och lösningar och Kap. 2 Ekonomiska avvägningar

De inledande kapitlen borde främst ha inriktats på en övergripande målsättningsdiskussion, där olika mål ställs och avvägs mot varandra. Här nedan sammanfattas några riktlinjer som enligt min mening bör gälla.

- * Politikerna bör rätta sig efter hur folk vill bo.
- * Jämbördiga villkor bör gälla för olika bostadstyper, upplåtelseformer och ägarekategorier.
- * Reglerna måste vara begripliga även för vanliga människor.
- * Reglerna får inte ändras "under spelets gång".
- * Alla bör ha råd till en god bostad.
- * Personligt sparande för och i bostäder bör underlättas.

Dessa allmänt formulerade riktlinjer berörs något i det följande. Utrymmet medger dock inte den mera ingående behandling som hade varit önskvärd.

Kap. 3 Bostadsstandardens fördelning

Att kunna välja sin bostad är - eller i varje fall borde vara - en självklar rättighet i en demokrati.

De boendes egna önskemål borde därför i första hand vara avgörande för bostadspolitiken. Det är därför mycket anmärkningsvärt att kommittén, trots yrkanden härom, varken gjort egna undersökningar om önskemålen eller redovisat och utvärderat de undersökningar som ändå finns utförda.

Om hänsyn hade tagits till hur folk vill bo hade kommitténs slutsatser till stor del blivit annorlunda än enligt betänkandet.

Genom att flertalet av dem som efterfrågar större bostäder är barnfamiljer, och nästan alla barnfamiljer vill bo i småhus, som de själva äger, bör det nödvändiga tillskottet av större bostäder i första hand ske genom en ökad småhusproduktion med äganderätt. Vidare bör barnfamiljer ges ökade möjligheter att förvärva begagnade småhus. Ungdomar önskar normalt mindre och billiga bostäder i flerbostadshus. Äldre personer vill helst bo kvar i sina nuvarande bostäder eller flytta till mindre och mera lättskötta bostäder i radhus e.d. eller i hyres- eller bostadsrättshus.

Att som kommittén föreslår bygga större lägenheter i flerbostadshus och slå samman mindre lägenheter i sådana hus till större är därför normalt helt fel. Förslaget att ge barnfamiljer särskilt stöd vid köp av begagnade småhus är däremot bra.

All erfarenhet visar att prognoser över det framtida bostadsbehovet med nödvändighet blir mycket osäkra. T.o.m. under den tid kommittén arbetat har situationen inom t.ex. Stockholmsområdet ändrats markant.

En slutsats av detta bör vara, att bostadspolitiken och -planeringen bör syfta till ökad flexibilitet och till handlingsberedskap för snabbt ändrade förutsättningar.

Kap. 4 Det framtida lånesystemet

Jag ansluter mig i stort till syftet med kommitténs förslag om räntelån. Räntelån kan medverka till att de faktiska boendekostnaderna i större utsträckning än nu betalas direkt av de boende och ej via skattsedeln, och att alltså härigenom behovet av subventioner och av ökade skatter för att betala dessa subventioner kan begränsas.

Den av bostadskommittén föreslagna metoden för räntelån innebär att lånen blir en ny form av statliga lån med villkor som detalj-

regleras av staten genom politiska beslut. Den föreslagna lösningen är mycket krånglig och antagligen helt obegriplig för vanliga människor och troligen även för flertalet beslutsfattare och experter. Det är ej heller rimligt med ett så krångligt system enbart för att reglera i vilken utsträckning man i framtiden ska få rätt att låna.

Den föreslagna metoden för räntelån kan därför inte godtas. I stället bör för räntelånen i huvudsak gälla följande.

- * Lånen bör främst ges av hypoteksinstituten och utformas som en i förväg garanterad mångårig tilläggslånerätt.
- * De bör bestå av två delar: en stående del som är amorteringsfri under många år och en tilläggsdel som ökar skuldens storlek under ett antal år och därefter amorteras. Småhusköparen skall kunna välja båda delarna eller enbart den stående amorteringsfria delen eller avstå från båda delarna.
- * Tilläggsdelen bör garanteras för lång tid och villkoren bör bestämmas för femårsperioder så att, för småhusens del, utgifterna med beaktande av tilläggsdelen och utgående skatter inte blir större än för jämförbara lägenheter i flerbostadshus. Villkoren bör bestämmas efter överläggningar varje år med parter och intresseorganisationer inom bostadsmarknaden.
- * För flerbostadshuset bör så stor del av räntelånet som motsvarar småhusägarnas skattelindring genom underskottsavdragen i jämförbara fall ersättas med räntebidrag eller produktionsbidrag.
- * För att undvika en ytterligare minskning av den nuvarande allt lägre nyproduktionen av småhus med äganderätt bör nettoutgiften för dessa hus enligt de nya reglerna helst vara lägre än enligt de nuvarande.
- * Bl.a. för att möjliggöra den successiva ökning av de begagnade småhusens värde, som är nödvändig för att systemet med räntelån

skall kunna fungera, bör räntelån kunna erhållas också vid köp av begagnade småhus.

- * För småhus med räntebidrag bör i princip de regler som gällde vid fastighetsköpet gälla också i fortsättningen. Att i sådana fall ersätta räntebidragen med räntelån kan därför inte godtas.

Ovan (kap. 1 och 2) har uttalats som en allmän riktlinje att jämbördiga villkor bör gälla för bl.a. olika upplåtelseformer. Detta bör vara vägledande vid utformningen av bostadsfinansierings- och lånereglerna. En sådan allmän målsättning får emellertid inte hindra, att skillnader mellan bostadsalternativen, som de boende själva önskar och är beredda att betala för, skall kunna förekomma. Ökad service- eller utrymmesstandard, bättre belägenhet eller på annat sätt bättre egenskaper hos bostäderna än normalt, bör därför kunna leda till högre pris och boendekostnad än i de motsatta fallen.

Kap. 5 Reformen av bostadsbidragssystemet

Totala antalet barn i de ägda småhusen är mer än dubbelt så stort som i hyres- och bostadsrättslägenheterna. Andelen barnfamiljer som får bostadsbidrag och som bor i ägda småhus är emellertid mindre än 40 procent av totala antalet barnfamiljer med bostadsbidrag, och för dem som får bostadsbidrag är andelen bidrag av bostadskostnaden endast ca 25 procent att jämföra med drygt 40 procent för hyres- och bostadsrättslägenheterna. Småhusägarna är därför genom de nuvarande reglerna kraftigt missgynnade jämfört med hyresgäster och bostadsrättshavare.

Bostadskommitténs förslag kan väntas leda till något större rättvisa, särskilt genom höjningen av de övre bostadskostnadsgränserna och genom att också övre inkomstgränsen för rätt till bostadsbidrag höjs. Förändringar i den föreslagna riktningen tillstyrks därför.

Jag anser vidare att amorteringar generellt bör beaktas vid beräkning av bidragsgrundande bostadskostnad. Kommittén har inte lagt

fram något förslag om hur småhusägarens förmögenhet ska beaktas vid beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten. I de regler som sedermera utformas måste hänsynen till förmögenheten ges sådan utformning att villaägarna inte missgynnas.

Kap. 6 Allmännyttiga företag

Jag anser att de allmännyttiga bostadsföretagen inte bör gynnas mer än andra företagstyper och ägarekategorier.

Av skäl som anförts tidigare (kap. 3) bör bidrag ej ges till allmännyttiga bostadsföretag för uppköp och uthyrning av begagnade småhus.

Kap. 7 Bostadsförmedling

I ett läge med någorlunda balans på bostadsmarknaden - vilket rimligen nu borde råda fyra decennier efter andra världskrigets slut - bör bostadsförmedling och härtill anknuten lagstiftning kunna begränsas till ett minimum. Omsättningen på bostadsmarknaden bör till största delen kunna handhas av de boende själva och bostadsföretagen.

Kap. 10 Skattefrågor

Målet för bostadskommitténs översyn av bostadsbeskattningen borde ha varit att få till stånd i princip lika stora skatter för jämförbara bostäder med färre skatteformer än nu.

Förutom garantiskatten borde också schablonbeskattningen ("villa-skatten") för småhus ha avskaffats och helst också fastighetsskatten. I varje fall borde progressiviteten i villaskatten ha avskaffats. De upphävda skatterna borde ha ersatts med en modifierad förmögenhetsskatt.

För räntelån har föreslagits särskilda avdragsregler. Eftersom räntelån bör jämföras med andra förekommande tilläggs lån, bör dessa avdragsmöjligheter vara generella.

Förslaget att anpassa schablonintäkten till prisutvecklingen avstyrks. Om anpassning av beskattningen till prisläget anses mycket angelägen bör taxeringsvärdena omräknas mellan taxeringstillfällena vart sjätte år.

Av experten Sture Hollmann

Kap. 8 Hyresgästinflytande och kooperativ hyresrätt

Utredningen har beklagligt nog inte funnit att kooperativ hyresrätt är mogen för en legalisering som upplåtelseform.

Däremot gör utredningen den bedömningen att en fortsatt försöksverksamhet på området är önskvärd.

Utredningen har prövat argument för eller emot tre olika modeller, uppdragsmodellen, arrendemodellen och SKB-modellen. SKB-modellen har sedan länge prövats i Stockholm och borde kunna legaliseras.

För min del hyser jag ingen tilltro till vare sig uppdragsmodellen eller arrendemodellen. Däremot anser jag att det är angeläget att komplettera den nuvarande kooperativa upplåtelseformen bostadsrätt genom att utveckla en ny kooperativ förvaltningsform som eliminerar möjligheterna för oskäligen vinster, vilka alltför ofta förekommer på bostadsrätter i t.ex. Stockholms innerstad.

Enligt min mening är det angeläget att möjliggöra försöksverksamhet med en förvaltningsform som bibehåller bostadsrättens totalansvar för boendet, men reglerar överlåtelserna så att praktisk och ekonomisk tillgänglighet tillförsäkras alla bostadssökande. En sådan modell har utarbetats av fastighetskontoret i Stockholm i samarbete med Riksbyggen. Den tillgodoser i allt väsentligt de berättigade behov som inte klaras inom konventionell hyres- och bostadsrätt. Modellen kommer att presenteras för bostadsdepartementet och förtjänar att innefattas i den försöksverksamhet som bostadskommittén förordar.

Av experten Jan Kielland

Betänkandet har flera förtjänster. Det begränsade utrymme som kommitténs experter beretts för sina särskilda yttranden gör dock att de kritiska synpunkterna måste ges företräde. Jag skall beröra det föreslagna räntelånesystemet och några därmed sammanhängande frågor.

Kommitténs motiv

Kommittén motiverar sitt förslag att införa ett räntelånesystem med att ett sådant bättre än hittillsvarande system skulle skapa förutsättningar för att uppnå neutralitet och paritet i boendekostnaderna. Det skulle också effektivare motverka förmögenhetsbildning på grund av inflation och medföra en reallt minskad subventionsvolym. Kommittén värdesätter också möjligheterna för staten att under en längre tidsrymd kunna kontrollera boendekostnaderna.

Enligt min uppfattning kan de bostadspolitiska målen uppnås utan att ett räntelånesystem införs. De kvarvarande neutralitetsbrister som konstaterades i delbetänkandet kan avhjälpas utan räntelån. Detsamma gäller förmögenhetsbildningen. I delbetänkandet konstaterades att den reala värdestegring som inträffat för egna hem under perioden 1975-79 vänts i sin motsats. Den värdestegring som konstaterats för bostadsrätter gällde bostadsrätter i attraktiva lägen i expansiva orter med bostadsbrist. Värdestegringen var således inte en följd av inflationen eller räntebidragen. Beträffande hyresfastigheterna slogs fast att deras ägare inte haft någon förmögenhetsökning, eftersom hyressättningssystemet resulterat i att långivarnas inflationsförluster förts vidare till de boende. Det återstående problemet gällde pariteten. Efter avdragsbegränsningen och kravet på snabb återbetalning av det statliga bostadslånet ansågs paritetsproblemet för egna hem starkt reducerat. Det allvarliga kvarvarande problemet gäller hyresbostäder färdigställda före 1975.

En lösning av paritetsproblemet låter sig väl förena med en minskning av den totala subventionsvolymen genom en stegvis minskning av räntebidragen i de aktuella delarna av beståndet. Ytterligare minskning av subventionerna kan därefter ske genom att avveckla räntebidragen till gemensamt periodiskt underhåll. I ett längre perspektiv kan ombyggnadslånggivningens regler skärpas.

En inflationsdämpande ekonomisk politik med sjunkande räntor underlättar en ytterligare reduktion av den totala subventionsvolymen. Inför en sådan möjlig utveckling bör ett väsentligt bostadspolitiskt mål vara att skapa förutsättningar för en välkonsoliderad bostadssektor som i möjligaste mån är oberoende av politiskt beslutade stödåtgärder. Ett räntelånesystem kommer sannolikt att skapa en tungt skuldsatt, sårbarare och mer politiskt beroende bostadssektor än idag.

Kritiska synpunkter på förslaget om räntelån

Trots aktningsvärda pedagogiska ansträngningar är framställningen svårtillgänglig. Förslagets konsekvenser är svåra att överblicka och kräver att läsaren själv genomför tidsödande beräkningar. På grund av beräkningarnas komplexitet kan felräkningar lätt inträffa. Detta kommer att försvåra remissbehandlingen, vilket är olyckligt.

Den enda redovisningen av systemets funktion under en längre period redovisas i diagramform. Räkneexemplet bygger på det orealistiska antagandet om 10 % årlig inflation i 30 år. Övriga räkneexempel omspänner endast en femårsperiod. Särskilt allvarligt är det att ingen mer djupgående analys görs av det mest verklighetsanpassade händelseförloppet med snabbt sjunkande inflation till 4 % och en successiv räntesänkning med bindning vid allt lägre nivåer under tre på varandra följande femårsperioder (tabell 4.4). Detta utvecklingsalternativ anser kommittén medföra problem eftersom skuldökningen blir för stor. Som en möjlig lösning på problemet antyds att staten i en oviss framtid kan tänkas besluta att avskriva en del av skulden. Läsaren får veta att skuldmaximum

inträder år 25 men inte när räntelåneskulden kan beräknas vara betald. Av stort intresse är naturligtvis att veta hur skuldutvecklingen blir om inflations- och räntenivåerna stiger igen efter den tredje räntebindningsperioden. En viktig fråga gäller också hur och när de ursprungliga bostads- och bottenlånen skall amorteras. Vilka förutsättningar råder vid en inte alltför avlägsen ombyggnad?

I ett system med räntebindning kan cykliska svängningar i inflationstakt och räntenivå komma att medföra att vissa fastigheters lån konverteras i högräntelågen och andra under perioder med låg ränta, vilket kan medföra att i övrigt likadana fastigheter omsider uppvisar väsentligt olika skuldbelastning. Frågan om "skuldparitet" borde ha behandlats. Hur avhjälpes man sådana av systemet framkallade förmögenhetsförluster som drabbar vissa fastighetsägare?

I avsnitt 4.7 redovisas de beräknade besparingarna i statsbudgeten om räntelånesystemet genomförs. En framgångsrik antiinflationspolitik medför paradoxalt nog en ökad budgetbelastning under de närmaste tjugo åren men följs av en förbättring på längre sikt. Besparingar som ligger mer än 5-10 år framåt i tiden måste emellertid betraktas som osäkra. Hittillsvarande system för bostadsfinansiering har deformerats eller övergivits efter relativt kort tid. En liknande utveckling kan förutses för räntelånesystemet. Systemet förutsätter politiska beslut om nivå och upptrappningstakt för den garanterade nettoräntan (gnr) under en femårsperiod. Besluten skall grundas på bedömningar om förväntad framtida inflation. Viss hänsyn till förväntade förändringar i hushållens betalningsförmåga torde också behöva göras. När den faktiska utvecklingen avviker från den antagna, krävs snabba beslutsamma korrigeringar som inte alltid är populära. Trycket på beslutsfattarna kan då lätt bli övermäktigt på samma vis som under paritetslånesystemets dagar. Motståndet blir inte mindre av svårigheterna att göra systemet begripligt och kalkylerbart. Om låntagarna känner sig tyngda av ökad skuldsättning hjälper det sannolikt föga att försöka tala dem till rätta med reala resonemang.

Med det tyvärr realistiska antagande som kommittén gör om hyres-sättningen i de hyresledande kommunägda bostadsföretagen kommer enskilda, konventionellt beskattade fastighetsägare att vidkännas betydande och mångåriga underskott på investeringar i ny- och ombyggnadsproduktion. De ackumulerade underskotten kommer att motsvara räntelånen och således i många fall uppgå till ca 50 % av den ursprungliga anskaffningskostnaden. Visserligen kan likvidationsplikten undvikas genom att en fiktiv s.k. balanspost, principvidrigt, får upptas som tillgång, men osäkerheten om skuldernas och fastighetsvärdenas utveckling kommer att verka starkt återhållande på investeringsviljan. Någon möjlighet att kompensera sig på hyressidan föreligger inte.

Det allvarligaste hindret för enskilda investeringar utgör emellertid den omständigheten att de överskott som enligt systemets konstruktion uppstår när gnr överstiger den subventionerade räntan träffas av beskattning hos konventionellt beskattade fastighetsägare. Orsaken är att den amortering som överskottet skall användas till inte är en avdragsgill kostnad. Den konventionellt beskattade fastighetsägaren tvingas därför skjuta till ägarkapital eller ta upp lån för att betala hela amorteringen. De allmännyttiga bostadsföretagen träffas däremot inte av någon skatt på överskottet och kan utan svårigheter fullgöra sina amorteringar.

Det grundläggande felet i kommitténs förslag är att man inte vill betrakta balansposten för vad den är, nämligen ackumulerade underskott som inte har kunnat ställas mot hyresintäkterna vid rätt tidpunkt beroende på att omfördelningen i tiden av boendekostnaderna för den boende också förskjuter fastighetsägarens hyresintäkter i tiden. En förutsättning för att konkurrensneutralitet skall råda mellan konventionellt beskattade och schablonbeskattade fastighetsägare är naturligtvis att skattereglerna tillämpas konsekvent vilket borde inneburi att kommittén föreslagit att balansposten i skattehänseende fått behandlas som ackumulerade förluster och tiden för utnyttjande av sådana förluster utsträckts till dess att räntelåneskulden amorterats. I stället föreslås att räntekostnader som finansieras eller kunnat finansieras med ränte-

lån inte skall vara direkt avdragsgilla vid skatteberäkningen utan läggas till fastighetens anskaffningsvärde!

Detta uppräknade anskaffningsvärde får utnyttjas som underlag för beräkning av värdeminskingsavdrag. Syftet är att fastighetsägaren därigenom skall kunna ackumulera likvida reserver av obeskattade medel för att möta amorteringskraven. En förutsättning för att en sådan ackumulering skall bli möjlig är givetvis att den av de allmännyttiga bostadsföretagen styrda hyran lämnar utrymme för dessa avskrivningar. Övervägande skäl talar för att detta utrymme inte kommer att finnas. De allmännyttiga bostadsföretagen anpassar idag sin avskrivning till belopp motsvarande amorteringen på bottenlånen och vissa korta krediter. I och med att amorteringskravet på bottenlånen tas bort i räntelånesystemet torde utrymmet i hyran för att utnyttja värdeminskingsavdraget också falla bort. I den situationen återstår möjligheten att genom ackumulerade förluster på grund av värdeminskingsavdrag under tio år skapa en buffert mot kommande överskott så att amorteringarna till viss del kan betalas med obeskattade medel. Det kan emellertid inte undvikas att en större del av amorteringarna måste ske med beskattade medel och ägartillskott. Bostadsinvesteringar blir härigenom olönsamma för enskilda företag. Det finns därför anledning erinra om en passus i kommitténs direktiv: "En grundläggande förutsättning för att bostadsförnyelsen skall få en önskvärd omfattning är därför att skäliga avkastningskrav kan tillgodoses." Så sker inte i det framlagda förslaget.

En skarp kritik måste riktas mot de villfarelser som präglar vissa av kommitténs skatteresonemang. På flera ställen i kapitlet 4 och 10 påstås på fullt allvar att konventionellt beskattade näringsidkare uppnår förmåner i form av minskad skatt på grund av underskottsavdrag eller avdrag för kostnader som uppstår i verksamheten. Synsättet låter ana att målet med näringsverksamhet skulle vara att uppnå lägsta möjliga skatt vilket säkrast åstadkoms genom nollresultat eller underskott. Syftet med näringsverksamhet är ju emellertid att uppnå överskott och vinst efter skatt. De förda resonemangen vittnar om en total brist på insikt om fundamentala principer för det svenska skattesystemet. Räntekostnader är själv-

klart direkt avdragsgilla kostnader. Den som hävdar något annat förespråkar en skattehöjning.

Slutligen vill jag framhålla att ett förslag om räntelån vid bevarad vinstdelningsskatt inte kan uppfattas som seriöst.

Av experten Mirja Kvaavik-Bartley

Till bostadskommitténs delbetänkande lämnade jag ett särskilt yttrande, i vilket jag kritiserade kommittéarbetet och dess resultat. Denna kritik kvarstår. Av utrymmesskäl hänvisar jag därför till mitt förra yttrande. I det nu aktuella yttrandet koncentrerar jag mig på några speciella frågor.

Konsumenternas önskemål

Jag anser att medborgarna borde ha rätt att ställa och få tillgodosedda ett antal krav på vår bostadspolitik. Den bör således ta sikte på att i största möjliga utsträckning tillgodose bostadskonsumenternas önskemål. De bör själva kunna välja mellan att bo i småhus eller flerfamiljshus; med hyresrätt, bostadsrätt eller äganderätt. Samhällets stöd för de boende bör därför vara neutralt mellan olika hus- och upplåtelseformer.

Människornas önskemål om bostadens storlek, utformning och upplåtelseform varierar över livsrytmen. Hinder får därför inte resas för en sådan önskad rörlighet som samtidigt leder till bättre utyttjande av det befintliga bostadsbeståndet.

Reglerna på bostadsmarknaden - både finansierings- och skatteregler - bör vara överskådliga och lättförståeliga för de boende. Självfallet har politikerna både rätt och skyldighet att fatta beslut i bl.a. ekonomiska och bostadspolitiska frågor, men en mera utpräglad målsättning borde vara vägledande än vad hittills varit fallet: grunderna för de enskilda medborgarnas kalkyler vid val av bostad bör i görligaste mån finnas kvar även vid i övrigt ändrade förutsättningar.

Bostadskommitténs förslag tillgodoser enligt min mening inte medborgarnas önskemål.

Bostadsfinansieringen

Räntelån

I direktiven till kommittén konstateras att de totala bostadssubventionerna inte får fortsätta att öka reellt sett och helst bör minskas. Kommittén föreslår ett nytt finansieringssystem, ett s.k. räntelånesystem, där en del av de nu utgående räntebidragen ersätts med ett räntelån. Jag kan av flera skäl inte tillstyrka detta förslag.

Kommittén har själv utförligt redovisat hur bostadssubventionerna redan minskat reellt de senaste åren och hur denna utveckling, även med bibehållande av det befintliga systemet, kommer att fortsätta. Subventionernas storlek är beroende av bostadsbyggandets omfattning, den allmänna räntenivån och inflationstakten. Kommittén konstaterar själv att den allmänna ekonomiska politiken har stor betydelse för bostadssektorn och att dess subventioner utgör en belastning på statens budget. Lyckas man föra en ekonomisk politik som leder till lägre inflationstakt och lägre räntenivåer finns ingen anledning att så genomgående ändra grunderna för bostadsfinansieringen, särskilt som en sådan åtgärd inte förbättrar den totala statsbudgeten förrän på mycket lång sikt.

För låntagaren - bostadsrättsföreningen, den enskilde småhusägaren och andra fastighetsägare - innebär ett systembyte i och för sig inte någon omedelbar ökning av boendeutgifterna. Men deras förmögenhetssituation försämras jämfört med nuvarande system eftersom skuldbördan ökar i räntelånesystemet. Det kan t.o.m. hända att skulderna vid tidpunkten för försäljningen överstiger köpeskillingen.

Räntelånesystemet innebär så stora risker för låntagare, att det direkt motverkar enskilt ägande, som enligt min mening har en viktig social och samhällelig funktion. Samtidigt som riskerna

ökar minskar möjligheterna att värdesäkra det ursprungligen insatta kapitalet. Det enda låntagarna säkert skulle veta om framtiden är, att deras skulder ökar, men hur det går med deras bruttolöneutveckling, skattebördan och fastighetspriserna vet de ingenting om. Räntelånesystemet skulle således ha en negativ effekt på bostadssparandet.

För bostadsproduktionen och ombyggnads- och reparationsverksamheten skulle en övergång till räntelånesystemet få olyckliga effekter. Kommittén konstaterar detta själv vad gäller nyproduktionen. Men utan tvekan kommer möjligheterna att underhålla och bygga om bostäder att försämrats allvarligt om räntelånesystem införes. Skulduppskrivningen minskar inteckningsutrymmet och därmed begränsas möjligheterna att få nya lån när reparations- och ombyggnadsbehov uppkommer.

Krav på eget kapital

Jag avstyrker kommitténs förslag att kravet på egen insats sätts lägre för de allmännyttiga bostadsbolagen än för övriga fastighetsägare. Detta förslag visar tydligt att kommittén inte strävar efter att behandla olika ägarkategorier på ett neutralt sätt. Någon favorisering av de kommunala företagen är enligt min uppfattning inte motiverad.

Den nuvarande skalan av olika procentsatser för statliga lån bör enligt min mening ersättas av en enhetlig procentsats för samtliga upplåtelseformer. Denna procentsats måste dock avvägas så att kravet på egen insats inte blir för stort för de boendeformer - bostadsrätt och småhus - där de boende själva står för sparkapitalet. Den negativa behandlingen i lånehanseende som de äldre bostadsföreningarna nu är utsatta för måste också upphöra.

Bostadsbidrag

I diskussionerna kring bostadsbidragen har kommittén underlåtit att belysa hushållens betalningsförmåga i hela sin vidd. Den är inte enbart beroende av intäkter såsom familjeinkomst och bostads-

bidrag, utan också i väsentlig utsträckning av utgifter, framför allt den direkta inkomstskatten. Jag anser att skattereglerna och skattesatserna bör vara sådana att den behållna inkomsten efter skatt normalt räcker till för vanliga människors bostads- och övriga levnadsomkostnader. Under kommittéarbetets gång har vi sett exempel på hur hushåll med en bruttoinkomst på 250.000 kronor behöver och är berättigad till bostadsbidrag. Jag anser inte ett sådant förhållande rimligt. Det nuvarande inkomstskattesystemet bör därför snarast reformeras. Då minskar också behoven av bostadsbidrag. Betalningsförmågan för bostad och andra utgifter förbättras bäst genom sänkning av den direkta inkomstskatten.

Allmännyttiga bostadsföretag

Det är orimligt med särskilda subventioner till kommunala bostadsföretags fastighetsförvärv. Dessa företag har mycket kapitalstarka ägare. De kommunala bolagen borde i många fall kunna minska sitt fastighetsbestånd genom försäljning, framför allt till de boende. Detta är särskilt viktigt inom områden där allmännyttig hyresrätt dominerar och där det ofta finns segregations- och andra bostads-sociala problem.

Jag avstyrker förslaget att ta förköpsrätten från de boende när ett kommunalt företag är köpare. Förslaget är direkt utmanande när det ställs mot det bostadspolitiska målet att öka boendeinflyttandet. Hyresgäster hos de kommunala bostadsföretagen bör återfå den förköpsrätt som fråntogs dem 1983.

För att underlätta en övergång till bostadsrätt bör också kravet på 2/3 majoritet för de boendes förvärv av fastighet sänkas till kravet på enkel majoritet.

Kommunernas roll i bostadsförsörjningen

På många håll i landet finns problem på bostadsmarknaden. En del kommuner har överskott på bostäder speciellt i de kommunala bolagens bestånd, vilket ger kommunerna ekonomiska problem med efter-

följande krav på statliga subventioner. Man har byggt för mycket och dessutom byggt bostäder som människor inte vill ha.

I andra kommuner, t.ex. Stockholms region har man byggt för litet med efterföljande bristsituation som följd. Konsekvensen har blivit långa köer för hyreslägenheter och en svart marknad med höga priser på hyreskontrakt. Priserna på de alltför fåtaliga bostadsrätterna har stigit väsentligt.

För att kompensera denna misskötsel av det kommunala bostadsförsörjningsansvaret reser kommunerna krav på än mer makt på bostadsmarknaden för att i detalj kunna reglera frågor som har begränsad eller ingen betydelse för tillgången på bostäder. Så t.ex. vill man att de kommunala bolagen skall få köpa idag privatägda bostadsfastigheter och att bostadsförmedlingen ges ytterligare befogenheter. Ytterligare exempel är försöken att kontrollera bostadsrättsboendet genom hembud och priskontroll.

Bostadskommittén har enligt min mening i alltför stor utsträckning fallit till föga för kommunernas oberättigade krav på ytterligare subventioner och mera makt. Jag anser att en stor del av de av kommunerna orsakade problemen kan lösas genom en konsumentanpassad bostadspolitik. En ökad roll för bostadsrätten, där människornas eget ansvarstagande för förvaltning och boendemiljö förenas med fullvärdigt boendeinflytande är här av avgörande betydelse.

I kommuner med brist på bostäder kan man endast råda bot på missförhållandena genom att öka antalet bostäder, inte genom att öka antalet regleringar eller den kommunala makten.

Reavinstbeskattningen

Nuvarande regler för beskattning av reavinst vid försäljning av bostadsrätt infördes så sent som den 1 januari 1984. Riksdagsbeslutet föregicks av ett mycket kvalificerat utredningsarbete inom kapitalvinstkommittén (Ds B 1982:6). Bostadskommittén har nu föreslagit att 1983 års riksdagsbeslut om reavinstbeskattningen helt och hållet skall rivas upp. Det är enligt min mening orimligt att

med så korta mellanrum göra så omfattande ändringar av skattereglerna.

Den modell för reavinstbeskattning som bostadskommittén föreslår avvisades kategoriskt av kapitalvinstkommittén, som framhöll att det var oacceptabelt att utfallet av skattereglerna i så hög grad skulle bli beroende av bostadsrättsföreningarnas finansieringsförhållanden.

Den av bostadskommittén föreslagna metoden leder till att bostadsrätter i alla lägen behandlas hårdare än småhus. Dessutom uppstår mycket stora skillnader mellan bostadsrättsföreningar med olika finansiering. Föreningar som för nybyggnad eller ombyggnad utnyttjat det statliga lånesystemet skulle bli särskilt missgynnade, och drabbas av drastiska skatteskärpningar. Föreningar med fördelade, s.k. "strimlade" lån skulle komma lindrigare undan, även om också dessa föreningar skulle behandlas hårdare än äganderätten.

Schablonbeskattning, fastighetstaxering m.m.

Bostadskommittén föreslår att nuvarande lika behandling av de schablonbeskattade företagen på sikt avskaffas, genom att bostadsrättsföreningar m.fl. skulle få sina fastigheter taxerade i huvudsak med hänsyn till uppskattade marknadsvärden för nyttjanderätterna.

Bostadskommittén har på intet sätt förmått belysa de betydande principiella och praktiska problem som skulle vara förenade med ett dylikt taxeringsförfarande. Kommittén har inte heller tagit intryck av att exakt samma fråga nyligen har utretts och avvisats av 1976 års fastighetstaxeringskommitté.

Förslaget är ingalunda neutralt mellan olika ägarkategorier, varför jag avstyrker det.

Jag tillstyrker förslaget att slopa schablonbeskattningen av föreningarnas medlemmar.

Det är beklagligt att bostadskommittén avstått från att föreslå neutrala regler när det gäller uthyrning i andra hand till stadigvarande bostad. Bostadsrättsreglerna är här relativt stränga, medan sådana inkomster är skattefria för såväl hyresrätt som villor.

Neutraliteten vid beskattning av uthyrningsinkomster gäller för alla upplåtelseformer. Kommitténs påstående att några skattefria vinster inte går att göra inom hyressektorn med hänsyn till bruksvärdesreglerna saknar kontakt med verkligheten.

Vissa andra neutralitetsfrågor

På vissa andra punkter innebär dock bostadskommitténs förslag ett steg framåt när det gäller att minska de nu förekommande olikheterna mellan upplåtelseformerna beträffande skatte- och bidragsregler. Detta gäller förslaget om ändrade beräkningsgrunder för extra avdrag för folkpensionärer, samt rätten för bostadsrättsinnehavare att räkna med ränteutgifter i den bostadskostnad som ligger till grund för bostadsbidrag.

Av experten Torsten Landgren

Sedan lång tid tillbaka har bostadspolitiken allmänt syftat till att alla människor skall ha möjlighet att skaffa goda bostäder i goda bostadsmiljöer till rimliga kostnader. Förutsättningarna förändras fortlöpande och bostadspolitiken måste anpassas härtill.

Kommittén föreslår ett nytt finansieringssystem (en ny teknik) med mål dels att minska de generella subventionerna, dels för att bättre än tidigare kunna motverka inflationens negativa effekter bl.a. beträffande kostnadsomfördelningen.

Viktigare än själva tekniken är dock att finansieringssystemet i slutändan ger rimliga och rättvist fördelade bokostnader. Vidare bör systemet vara flexibelt för snabb anpassning till ändrade förutsättningar.

Den föreslagna tekniken för omfördelning av kapitalkostnader över tiden omfattar dock i princip endast framtida bostadsinvesteringar och de bostäder som nu erhåller statliga räntesubventioner. Väsentligt är att sådan omfördelning kan ske, som medför en rättvist fördelad bokostnad över hela bostadsbeståndet.

Det föreslagna finansieringssystemet förutsätter viss egen kapitalinsats vid ny- och ombyggnadsfinansiering för alla upplåtelseformer. De möjligheter till finansiering härav, som anges för allmännyttiga företag, är enligt min uppfattning inte realistiska.

Direktiven understryker att de allmännyttiga bostadsföretagen har en central roll i den sociala bostadspolitiken, som inte accepterar medveten segregation som ett medel för att klara utsatta grupper bostadsförsörjning. För att upprätthålla den rollen krävs aktivt verkande bostadsföretag.

Sedan de allmännyttiga företagen började utvecklas under senare delen av 1940-talet har de yttre förutsättningarna för verksamheten förändrats väsentligt. Verksamheten övergår i allt högre grad från nyproduktion till förvaltning av bostäder. Samtidigt kan noteras att även de inre förutsättningarna nu snabbt förändras. Den allmännyttiga hyresrätten är under snabb utveckling. Förvaltningsformerna förändras, de boendes inflytande ökar, boserivien håller på att få ett nytt och bredare innehåll.

Ett betydande förändringsarbete pågår således inom den allmännyttiga hyresrätten och några egentliga gränser för hyresgästens inflytande är svåra att sätta. Det finns hos bostadsföretagen ett intresse att fortsätta en mångsidig utveckling utöver vad som kanske är möjligt inom nuvarande legala system. Allmännyttiga bostadsföretag har förutsättningar att kunna erbjuda ett bra boende för alla.

Det är därför viktigt att nu stödja och underlätta en utveckling av hyresrätten genom en dispenslagstiftning.

Det finns idag stora skillnader mellan upplåtelseformerna vad gäller hushållssammansättning. Många bostadsområden har en mycket ensidig hushållssammansättning. Större hushåll kan inte erbjudas tillräckligt stora lägenheter i alla bostadsområden och upplåtelseformer. Hushåll med begränsade valmöjligheter (ekonomiskt och socialt) riskerar att koncentreras till vissa bostadsområden. Därför krävs bl.a. förändringar av beståndet för att bostadsföretagen bättre skall kunna tillgodose olika hushålls behov och efterfrågan och för att motverka segregation. Behov av hyreslägenheter i småhus skall kunna tillgodoses och allmännyttiga bostadsföretag skall också kunna erbjuda lägenheter i äldre hus och i centrala lägen.

Kommittén ger vissa förslag för allmännyttiga företag för att underlätta en sådan utveckling, bl.a. visst stöd vid förvärv av egnahem och av äldre hyresfastigheter. Jag är osäker på om dessa förslag är tillräckligt kraftfulla och offensiva för att komma tillrätta med den rådande obalansen. Jag är inte heller övertygad om att kommitténs förslag om ekonomiskt stöd till allmännyttiga bostadsföretag för förvärv av egnahem för uthyrning är likvärdigt med det förslag som ges om ekonomiskt stöd för barnfamiljer att förvärva egnahem. Om inte, riskeras en förstärkt koncentration av hushåll med den ekonomiskt minsta valmöjligheten till vissa bostadsområden.

Av experten Inge-Britt Lundin

Handikapprörelsen i Sverige har beretts plats i bostadskommitténs referensgrupp. Inom HCK, som jag representerar, var vi tveksamma till att över huvud taget delta i referensgruppen, då vi gissade att handikapppfrågorna endast perifert skulle beröras. Och vår gissning var nog inte så illa, handikapppfrågor har verkligen berörts endast perifert.

Att handikapppfrågorna har berörts så litet anser jag vara en brist. Det hjälper inte att hänvisa till andra kommittéers och utredningars arbete. Om utredningen verkligen har haft till uppgift att ta fram nya bostadssociala mål, som enligt direktiven bör

vara att "främja ett jämlikt och integrerat boende", borde man redan i direktiven varit mer lyhörda för handikappörelsens sedan länge väl genomarbetade krav på en bättre boendestandard för personer med funktionsnedsättningar. Statistiska centralbyrån har i två rapporter redovisat att handikappade generellt sett har en sämre standard än vad "medelsvensson" har. Handikappade tjänar mindre, bor sämre, är större sjukvårdskonsumenter, har fler arbetslösa, svårt att ta del av det allmänna fritidsutbudet, problem med kommunikationer och transporter m.m. Bl.a. med anledning av dessa rapporter borde direktiven ha utformats så att mer hänsyn tagits till just handikappade.

Bostadskommittén har tolkat direktiven så att "de bostadspolitiska insatserna främst bör inriktas på att förbättra förhållandena för de hushåll som har den lägsta standarden". Enligt min mening borde här handikappgrupperna ha ingått - men bostadskommittén har uppenbarligen fastnat på att det är barnfamiljerna som idag har den lägsta standarden. Från HCKs sida har vi inget emot att satsningar görs för att hjälpa barnfamiljerna till ett bra liv, men det ena goda utesluter ju inte det andra.

En satsning har man gjort som något berör handikappade. Det gäller bostadsbidraget. Där har man föreslagit att bostadsbidraget åter skall kunna utgå till ensamstående. Det är bra, då många handikappade är barnlösa. Men å andra sidan är bostadsbidragets belopp så lågt att det endast kommer att beröra ett ytterst litet antal människor.

Avslutningsvis vill jag för HCKs räkning endast beklaga att bostadskommitténs förslag blivit alltför tekniskt, det känns inte som om det vore människors boende detta berör, hela betänkandet andas byråkrati och tekniska finter. Det kan väl ändå inte varit meningen att ett betänkande om Sveriges framtida bostadspolitik endast tar upp ekonomiska avvägningar, där förutsättningen skall vara att inget får kosta mer än vad det gör idag. Det mesta av betänkandet kretsar kring lånesystem, räntestöd, undantag från hembudsskyldigheten, ackvisitionslagstiftningen, produktionskostnadsanpassad belåning, subventionsökning/minskning m.m. Vi för-

står att man måste göra översyn av dessa insatser också, men man borde faktiskt också funderat över mer människonära insatser.

Av experten Pär Svanberg

I väntan på remissomgången och på grund av det begränsade utrymmet kommenterar jag endast kommitténs förslag i de mest centrala delarna.

Kap. 1 Bostadspolitiska problem och lösningar

Kommitténs delbetänkande visade att det finns stora brister i dagens bostadspolitiska styrmedel. Samtidigt som många under 1970-talet kunde öka sin bostadsstandard, både med hänsyn till utrymme och miljö, har klyftorna i boendet ökat. Samhällets stöd till boendet har ökat kraftigt, men fördelats ojämnt och orättvist. I korthet kan situationen sammanfattas på följande sätt.

- * Byggkostnaderna och därmed hyrorna i nya och ombyggda hus har ökat mycket kraftigt.
- * Kraftiga förmögenhetsomfördelningar har skett till följd av inflation och brister i finansierings- och skattesystem.
- * Hushållens förmåga att betala ökade bostadskostnader har försämrats. Bostadsbidragen har urholkats.
- * En bostadsmarknad där allt fler lägenheter kräver höga kontantinsatser har begränsat valfriheten för hushåll med begränsade resurser och förstärkt segregationen i boendet.
- * Många bostadsområden har miljömässiga brister.

Mot bakgrund av den ogynnsamma utvecklingen och direktivens restriktion, att det inte finns utrymme för en real höjning av stödet till bostadssektorn är det viktigt att målen för bostadspolitiken preciseras.

Tyvärr har kommittén i stor utsträckning avstått från detta. Kommittén borde t.ex. angett ett mål för vad som är en rimlig hyresnivå i nyproducerade bostäder. Utan en sådan målsättning är det

mycket svårt att göra en riktig avvägning mellan generella bostadspolitiska stödåtgärder och riktat stöd. Kommittén visade i sitt delbetänkande att en stor del av hushållen har svårt att klara hyrorna i nyproducerade lägenheter. Enligt min mening har kommittén i allt för hög grad lagt förslag med utgångspunkt från målet att begränsa subventionerna till boendet och inte i tillräcklig grad utgått från de bostadspolitiska målen och hushållens ekonomiska förutsättningar.

Kap. 2 Ekonomiska avvägningar

Kommittén konstaterar att de totala subventionerna under perioden 1981-1984 utvecklats mer gynnsamt än som angetts i direktiven. Utvecklingen under år 1985 har ytterligare förbättrat situationen eftersom fastighetsskatten införts. Den gynnsamma utvecklingen för statens del beräknar kommittén skall fortsätta även några år framöver. En lägre inflation och lägre räntenivå skulle på ett radikalt sätt begränsa samhällets utgifter för stöd till bostadssektorn.

Målet att minska subventionerna har uppnåtts och den troliga framtida utvecklingen skulle begränsa behovet av subventioner. Bristen på bostäder på många håll i landet, höga bostadskostnader och en mycket ansträngd ekonomi för många hushåll, gör att det är nödvändigt att förbättra villkoren för bostadsförsörjningen. Det borde finnas resurser till detta.

Bostadsbidragen har urholkats under en följd av år och behöver förstärkas och få en mer bostadssocial inriktning. I detta avseende delar jag kommitténs uppfattning. Ökade bostadsbidrag kan emellertid inte skyla de mycket stora brister som finns i fördelningen av de generella bostadsstöden. Skillnaderna i kapitalutgifter mellan hus byggda olika år, är mycket stora (bristande paritet). Samhällets stöd till olika upplåtelseformer är också mycket ojämnt och orättvist fördelat om man inte endast ser till förhållandena för nybyggda bostäder, utan studerar förhållandena över tiden (bristande neutralitet).

Dessa brister måste rättas till med generella åtgärder som medför sänkta utgifter i nybyggda och ombyggda bostäder. Den garanterade räntan måste därför sänkas i nyare årgångar av hus. En ökad och mer differentierad fastighetsskatt skulle göra det möjligt att både uppnå de bostadssociala målen om rimliga boendekostnader, paritet och neutralitet och det samhällsekonomiska målet om reallt sett oförändrade eller t.o.m. minskade subventioner.

Det är mot bakgrund av detta, mycket otillfredsställande att kommittén dels anser att en sänkning av den garanterade räntan i nyare hus skulle vara bostadssocialt motiverad, men olämplig, dels anser att fastighetsskatten inte skall höjas eller förändras. Kommittén borde analyserat möjligheterna att använda en fastighetsskatt i omfördelande syfte. En sådan borde kunna utformas så att den inte drabbar någon oskäligt. Det är också möjligt att genom övergångsregler och ändrade finansieringsvillkor, t.ex. lägre krav på amorteringar, kompensera de som har köpt hus under de senaste åren.

Kap. 4 Det framtida lånesystemet

Kommitténs förslag till räntelån innebär att kapitalutgifterna kan utjämnas över tiden utan att subventionerna behöver utökas. Med ett räntelån begränsas också, till viss del, möjligheterna att göra inflationsvinster inom boendet. Förslaget är därför ett steg i rätt riktning. Jag delar däremot inte kommitténs uppfattning att den nuvarande garanterade räntan och utgiftsnivån i nyproduktionen är rimlig. Kommitténs egna beräkningar av hushållens betalningsförmåga, understryker behovet av att sänka utgifterna för nyproducerade och ombyggda bostäder. Den garanterade nettoräntan i räntelånesystemet måste därför sänkas.

Kommitténs förslag till räntelån utgår från nuvarande skattesystem och egnahemsägares möjligheter att göra ränteavdrag. Skattesystemet ger mycket stora negativa fördelningseffekter vid hög inflation och hög räntenivå. Bostadssektorn påverkas i mycket hög grad av detta. Det skulle därför vara högst angeläget att komma ifrån skattesystemets inverkan på bostadssektorn. Då det inte tycks

finnas något politiskt intresse för någon sådan reform är det naturligt och riktigt att i räntelånesystemet utgå från den skatteminskning som egnahemsägare får genom underskottsavdragen.

När det gäller räntelån för redan byggda hus visar kommitténs beräkningar att den garanterade räntan i hus byggda före 1976 överstiger nettoräntan i egnahem byggda under motsvarande tid. Det betyder att räntebidraget på det ursprungliga lånet är mindre än den skattesubvention egnahemsägaren har på sitt ursprungliga lån.

Om räntebidragen i hus byggda före 1976, som kommittén föreslår, skall ersättas med räntelån ökar således bristerna i neutraliteten mellan upplåtelseformerna. En sådan förändring av finansieringen kan inte accepteras. Neutraliteten måste upprätthållas och så länge skatteeffekten är 50 procent bör den garanterade räntan anpassas till detta.

Kap. 5 Reform av bostadsbidragssystemet

Kommittén skisserar två alternativ till förändringar av bostadsbidragssystemet för att göra detta mer bostadspolitiskt inriktat. Gemensamt för alternativen är bl.a. ett nytt inkomstbegrepp, en enhetlig reduktionsfaktor och hyresgränser anpassade till att varje barn skall kunna få ett eget rum. Alternativen innebär också att stödet mer inriktas på hushåll med höga bostadskostnader. Förändringarna är positiva ur bostadspolitisk synpunkt. De får dock till effekt att barnhushåll med i och för sig måttliga bostadskostnader men låga inkomster får minskade bostadsbidrag. Dessa hushåll måste kompenseras genom ett höjt familjepolitiskt stöd. Alternativ 1 bygger på nuvarande system. Inom hyresgränserna utgår bostadsbidrag med 80 % av bostadskostnaden.

Alternativ 2 är ett nytt system där den statliga delen som idag utgår med ett belopp per barn oavsett bostadskostnad tas bort. Bostadsbidrag utgår med olika procentandelar av bostadskostnaden upp till hyresgränsen. Procentandelen varierar efter antalet barn från 55 till 100. Eftersom det inte finns någon nedre hyresgräns kommer, trots att det statliga bidraget tas bort, bidrag att utgå

även vid mycket låga bostadskostnader. För familjer med ett och två barn innebär systemet att de får betala en ganska stor del av bostadskostnaderna själva, trots att de har låga inkomster. Det begränsar stimulansen att skaffa en god bostadsstandard och möjligheten att bo i nyare bostäder.

Kommitténs alternativ 2 är ett föredömligt enkelt system. För att det skall bli acceptabelt krävs emellertid att procentandelarna för hushåll med ett och två barn räknas upp. Om inte detta görs är alternativ 1 att föredra.

Som jag redan nämnt är det positivt att hyresgränserna anpassas till att varje barn skall kunna få ett eget rum. Hyresgränserna bör anpassas till hyrorna i nyproducerade lägenheter i allmännyttiga bostadsföretag. Eftersom hyresläget skiljer sig väsentligt på olika orter bör möjligheten att fastställa hyresgränserna kommunvis undersökas.

Kommitténs förslag om att bostadsbidragen till hushåll utan barn skall återinföras och förstärkas är mycket angeläget och välkommet.

Av experten Sten Thunell

Utredningens experter har tillhållits en strikt begränsning av omfånget av sina särskilda yttranden, varför vissa av mina synpunkter blivit alltför knapphändigt motiverade. Yttrandena har vidare måst avlämnas vid en tidpunkt, då full säkerhet inte rått om betänkandets slutliga utformning i alla delar.

Till grund för utredningens förslag ligger ett mycket stort och så omfattande material att det kan överblickas endast av ett fåtal personer, som haft möjlighet att arbeta med det i princip på heltid. I många delar är materialet utomordentligt väl genomarbetat. Andra delar däremot, som enligt mångas mening - jämför bl.a. remissvaren på delbetänkandet - är väl så centrala, har kommittén trots ideliga påpekanden avstått från att undersöka eller endast behandlat helt parentetiskt. Detta agerande kan ge det intrycket,

att kommittén redan från början bestämt sig för vilket resultat den vill nå och därefter underlåtit att utreda sådana förhållanden, som skulle kunna peka mot ett annat resultat än det förutbestämda. En sådan utredningsteknik är inte ägnad att stärka förtroendet för lämnade förslag.

Ett självklart mål för bostadspolitiken måste vara att så långt möjligt söka uppfylla människornas önskemål om sitt boende. Trots oupphörliga påpekanden därom har kommittén vägrat att ens försöka ta reda på hur människor vill bo. Icke desto mindre föreslår kommittén ytterligare subventioner till de s.k. allmännyttiga företagen, för att dessa skall kunna anpassa sitt utbud till "efterfrågan" - en efterfrågan som man ihärdigt vägrat att kartlägga. Kommitténs resonemang gör det svårt att komma bort från tanken att man hänvisar till efterfrågan när det passar ens egna syften - dvs. att stärka och stödja allmännyttan - men inte om man riskerar att efterfrågan skulle resultera i önskemål om ett ökat byggande och ägande av egnahem.

Under utredningens gång har olika näringslivs- och intresseorganisationer genomfört flera opinionsundersökningar om människornas boendeprefenser. Undersökningarna har erbjudits kommittén som dock av olika anledningar underkänt resultaten. Kanske beroende på att utredningarna visat att flertalet vill bo i småhus medan bara ett litet fåtal föredragit det lägenhetsboende, som är allmännyttans huvudsakliga utbud.

Kommittén konstaterar, att många äldre familjer, vars barn flyttat hemifrån, bor kvar i sina "för stora" egnahem. Därigenom frigörs inte så många egnahem som behövs och efterfrågas av de nya och yngre barnfamiljerna. Den naturliga reaktionen på ett sådant förhållande vore att föreslå åtgärder för att öka nyproduktionen av småhus så att såväl de äldre som yngre hushållen kunde få bo så, som de uppenbarligen vill. Men icke. Genom ett egenartat resonemang föreslår kommittén i stället att allmännyttan med hjälp av skattemedel skall kunna köpa upp äldre småhus för uthyrning (den sannolikt dyraste boendeformen) åt de nya barnfamiljerna och att de f.d. barnfamiljerna skall "stimuleras" att lämna sina hus.

1980 fanns drygt 44 procent av landets bostäder i småhus. Med hänsyn till nyproduktionens utveckling sedan dess måste andelen småhus i bostadsbeståndet i vart fall inte överstiga dessa 44 procent. Såvitt bekant har inget annat land i Västeuropa en så låg småhusandel. Det finns heller ingenting som talar för att just svenskarna skulle vilja bo i hyreshus. Snarare tvärtom, vilket framgår av opinionsundersökningarna och det av kommittén själv konstaterade förhållandet, att äldre hushåll i ökande utsträckning bor kvar i sina småhus sedan barnen flyttat hemifrån.

Utredningen betonar vikten av valfrihet när det gäller boendet. Men valfriheten synes inte gälla dem, som vill äga och bo i ett nytt småhus.

En av huvudprinciperna i utredningen har varit att det skall råda neutralitet i kostnadshänseende mellan olika upplåtelseformer. Trots påpekanden har kommittén underlåtit att ens behandla de stora skillnader som gäller för finansiering vid nyproduktion av gruppbyggda resp. styckebyggda småhus. Dessa skillnader blir än mer påtagliga om grupphuset byggs för bostads- eller hyresrätt. Till följd av reglerna om s.k. produktionskostnadsanpassad belåning, tidskoefficientens konstruktion, den verkliga produktionskostnadens inverkan på möjligheterna att över huvudtaget få statliga lån och användningen av olika blanketter för ansökan om lån till grupp- resp. styckehus blir boendekostnaden i ett styckebyggt eget hem avsevärt högre än i andra småhus. Vad som skiljer ett styckebyggt småhus från andra småhus är att styckehusköparen själv - inom vissa ganska detaljerade gränser - får bestämma hur den egna bostaden skall se ut och fungera; alltså en form av det boendeinflytande, som utredningen i övrigt sätter så stort värde på. Enligt kommittén skall neutraliteten uppenbarligen inte sträcka sig så långt, att den också innefattar nyproduktion av styckebyggda småhus.

En annan av utredningens principer är att det skall råda paritet, dvs. - mycket förenklat uttryckt - att jämförbara bostäder av olika årgångar skall ha samma boendekostnader. Detta skall uppnås genom att de äldre husen svarar för viss del - t.ex. genom fastig-

hetsskatten - av de nya husens boendekostnader. Utredningen har dock gjort det väl lätt för sig genom att bara beakta de förhållanden, som råder just nu. Många småhushåll, som idag har rimliga boendekostnader, har skaffat sitt hus för ett eller flera decennier sedan och då fått göra avsevärda uppoffringar för att kunna bo, som de önskat. När de nu fått en drägligare tillvaro, skall de också bidra till boendekostnaderna för nya bostäder. För att på ett tillfredsställande sätt lösa paritetsproblemen måste hänsyn också tas till att många småhusägare tidigare själva fått klara sina förhållandevis höga boendekostnader i ett initialske.

Bostadskommittén har onekligen haft en utomordentligt svår uppgift, bl.a. genom att direktiven begränsat dess uppdrag och genom att bostadspolitiken inte alltid kan behandlas separat utan hänsyn till skatte-, närings- och arbetsmarknadspolitik. Exempelvis "framtvingar" gällande marginalsatser förslag från kommittén att personer, som tjänar t.o.m. över en kvarts miljon kronor om året - och som av många betraktas som typiska s.k. höginkomsttagare - kan, om än undantagsvis, vara berättigade till bostadsbidrag. Kommitténs förslag i denna del är ett tecken på skattesystemets kollaps, som följaktligen borde ha behandlats ingående. Vidare medför kommitténs favoriserande av de allmännyttiga företagen och missgynnande av nyproduktion av småhus, särskilt de styckebyggda, risk för ytterligare nedläggningar inom den redan hårt drabbade trähusindustrin, med åtföljande närings- och arbetsmarknadspolitiska problem. Trots direktiven borde kommittén kunnat behandla sådana faktorer. Regeringen har därvid själv föregått med exempel genom att bereda och under utredningens gång fatta beslut i flera bostadspolitiska frågor i den s.k. byggministergruppen.

I sina strävanden att överleva trots den kraftiga nedgången av småhusbyggande under 80-talet har många trähusfabriker sökt specialisera sig inom olika områden. Vissa företag har börjat bygga och sälja bostadsrätter, som människor haft råd att skaffa sig därför att de kan hyra ut husen när de själva inte bor där. Denna företeelse är särskilt påfallande i glesbygd och har stor betydelse för exempelvis delar av Dalarna, Jämtland och Härjedalen. Om försämrade skatteregler för uthyrning av bostadsrätter införs,

kommer också denna nisch för trähusfabrikerna att försvinna. Eventuella skatteintäkter kommer att bli försumbara medan de arbetsmarknads- och regionalpolitiska effekterna kan bli förödande.

Bostadskommittén har däremot underlåtit att ta ställning till vissa typiskt bostadspolitiska frågor, som med fördel kan särskiljas. Således borde kommittén föreslagit ett slopande av mark- och konkurrensvillkoren samt av regeln om produktionskostnadskontroll som villkor för statliga lån. Behovet av dessa regler, som idag är helt onödiga, har bara berörts parentetiskt.

Samhället stöder sparande på olika sätt. Kommittén borde ha undersökt möjligheterna att underlätta för människorna att skaffa sig den bostad de önskar genom olika former av bosparprogram. Förutom ett ökat sparande hade ett bosparprogram stimulerat många människor att använda sina medel till investeringar i inhemsk produktion i stället för att exempelvis konsumera importvaror eller semestra utomlands.

Alla konsekvenser av kommitténs förslag om ett räntelån kan inte överblickas. Klart är emellertid att skuldbördan kommer att öka avsevärt, under vissa omständigheter till och med mer än värdestegringen av husen. Detta torde påtagligt öka människornas tveksamhet att investera i ett nytt eget hem. Räntelånesystemet bör därför inte införas förrän det gjorts helt begripligt och överskådligt.

Ett av de större bekymren vid nyproduktion av småhus är att dessa oftast blir - ibland kraftigt - underbelånade. Problemen med denna underbelåning, som av någon anledning benämns överkostnad, hade kunnat lösas i samband med förslag om ett nytt lånesystem. Så har inte skett. Vidare motiverar den eliminering av subventionerna, som räntelånet innebär, ett borttagande av de många och krångliga villkor, som nu uppställs för erhållande av statliga lån. Förslaget om ett nytt lånesystem är således både överblickbart och ofullständigt, varför det måste förkastas i nuvarande form.

Om man behåller nuvarande låneregler kan dessa radikalt förenklas: Låt den som skall bygga ett nytt småhus få låna ett bestämt belopp och sedan bygga vad han/hon vill! Beloppet kan varieras med hänsyn till byggnadsort. Så enkla regler skulle begripas av människorna och dessutom medföra att ett stort antal personer - både hos myndigheterna och inom företagen - kunde använda sin tid till viktigare ting än lånebyråkrati.

Av experten Per Tornée

Allmänt

Flera av kommitténs förslag är enligt min uppfattning oacceptabla. En orsak till detta torde vara att kommittén underlåtit att göra vissa grundläggande utredningar och bedömningar främst av den framtida bostadsefterfrågan. I stället har genomgripande förslag grundats på lösa antaganden beträffande t.ex. barnfamiljernas framtida efterfrågan på bostäder.

En trolig utveckling är att barnfamiljer med stigande levnadsstandard i ökad omfattning kommer att efterfråga småhus. Samtidigt vill ett allt större antal småhushushåll ha hyreslägenheter.

En andra grundläggande utredning som saknas är i vad mån vårt nuvarande regelsystem är konkurrensneutralt mellan olika upplåtelseformer och typer av fastighetsägare. Idag gynnas de allmännyttiga bostadsföretagen bl.a. genom hyres- och skattelagstiftningen samt genom reglerna för den statliga bostadsfinansieringen, vilket gjort det mer eller mindre omöjligt för en privatperson att uppföra en hyresfastighet. Konkurrensförutsättningarna mellan kommunala och privata fastighetsägare berörs i betänkandet mer i förbigående, varvid kommittén dock synes vara medveten om de allmännyttiga bostadsföretagens gynnande ställning. I avsnitt 10.5.3 konstateras sålunda att generellt sett torde schablonmetoden föranleda en lägre beskattning än den konventionella metoden under en relativt lång innehavstid.

En tredje grundläggande invändning är att kommittén endast i begränsad omfattning behandlat hyressättningen. I avsnitt 6.4.2 uttalas dock att parterna på hyresmarknaden bör ompröva principerna för hyressättningen så att hyran per m² blir lägre för stora lägenheter. Om kommittén ansett, att direktiven medgav att man tog upp denna aspekt på hyressättningen, borde man även kunnat belysa andra och mer centrala effekter av hyressättningsystemet.

Tillämpningen av våra nuvarande bruksvärderegler har bl.a. lett till att hyrorna är alltför låga i efterfrågade områden jämfört med mindre attraktiva bostadsområden. Detta har medfört att den som kommer över en centralt belägen hyreslägenhet inte släpper den annat än i samband med byte eller efter övergång till bostadsrätt. Denna effekt av hyressättningen, som är särskilt påtaglig i Stockholm och Göteborg, har stor betydelse för flera av de frågor kommittén behandlar, t.ex. barnfamiljernas bostadsfråga och segregationsproblemen.

Kap. 3 Bostadsstandardens fördelning

I kapitlet konstateras att en viss fortsatt förbättring av barnhushållens utrymmesstandard är trolig även om inga åtgärder vidtages. Vidare konstaterar kommittén att andelen barnhushåll i flerbostadshus kommer att minska ytterligare. Därför anser man det angeläget att öka andelen stora lägenheter i flerbostadshus.

Kommittén grundar sina slutsatser på en prognos som bygger på att hushållens tendens att bo kvar när barnen flyttat hemifrån blir oförändrad.

Kommittén borde istället närmare analyserat varför hushållen i så stor utsträckning bor kvar i stora bostäder efter det att barnen flugit ut och vilka möjligheter det finns att få till stånd en ökad rörlighet på bostadsmarknaden. Det är anmärkningsvärt att kommittén på så lösa grunder rekommenderar att andelen stora lägenheter i flerbostadsbeståndet bör öka trots att antalet barnfamiljer kommer att kontinuerligt minska fram till år 2000.

Kap. 4 Det framtida lånesystemet

Kommitténs förslag synes vara alltför invecklat och svåröverskådligt för att kunna komma till praktisk användning. Detta understrykes av erfarenheterna från paritetslånen, som dock var mindre komplicerade.

Om det är nödvändigt att åstadkomma en omfördelning av kapitalkostnaderna över tiden - något som kan ifrågasättas i tider med låg inflation - har enligt min mening konstruktionen med räntelån vissa förtjänster. Låneformen kommer dock att få stora effekter på fastighetsbranschen. Som kommittén själv påpekar (avsnitt 4.1) torde införandet av räntelån verka dämpande på fastighetspriserna. För bostadshyreshus har priserna stigit betydligt mindre än inflationen och på vissa orter har de nominella prisökningarna varit helt obetydliga. En ytterligare dämpning av de nominella prisökningarna kommer att - i varje fall på vissa orter - försvåra användningen av räntelån.

Framför allt kräver införandet av räntelån att de privata fastighetsägarnas avkastning av förvaltningen förbättras. Hittills har även måttliga prisökningar på fastigheter med nominella lån gjort att fastighetsägaren vid fastighetens försäljning fått en viss förräntning på insatt kapital. Denna möjlighet försämras med räntelån.

Om den löpande förvaltningen skall ge överskott för de privata ägarna måste reglerna vara sådana att de är konkurrensneutrala i förhållande till de allmännyttiga företagen. Det är därför anmärkningsvärt att kommittén inte genomfört några beräkningar av förslagets effekter på ekonomin för kommunala respektive privata fastighetsägare under lånens löptid och att kravet på egen insats skall vara lägre för de kommunala ägarna än för de privata.

Enligt min mening är kommitténs förslag inte konkurrensneutralt. Som kommittén själv konstaterar torde schablonmetoden föranleda en lägre beskattning än den konventionella metoden under en relativt lång innehavstid. Detta borde beaktats vid utformningen av finan-

sieringsreglerna. I stället missgynnas den privata sektorn ytterligare genom kommitténs förslag att begränsa avdragsrätten för räntorna.

Om finansieringssystemet skall bli konkurrensneutralt krävs enligt min mening att samma skatteregler införes för kommunala och privata fastighetsägare. För den privata sektorn totalt sett vore det självfallet fördelaktigast med schablonbeskattning. Statsverkets intäktsbortfall kommer emellertid bli så stort att förslaget inte är realistiskt. I stället bör de allmännyttiga företagen beskattas efter konventionell metod. Detta kommer endast att drabba deras förvaltning av kontors- och affärshus samt kapitalförvaltningen. I varje fall borde de allmännyttiga företagens kommersiella fastigheter beskattas efter konventionell metod.

Ett annat sätt att förenkla finansieringen är att ersätta de av kommittén föreslagna räntebidragen med produktionsbidrag. En kombination av räntelån och produktionsbidrag har betydande fördelar. Om en sådan reform inte anses lämplig bör det övervägas att bibehålla nuvarande finansieringssystem med en snabbare upptrappning av de garanterade räntorna än hittills.

Om kommitténs förslag skall genomföras får det inte ges retroaktiv tillämpning och under alla omständigheter måste vissa förändringar göras för att det skall bli någorlunda konkurrensneutralt. Den konventionella beskattningen bygger på att samtliga kostnader inklusive räntor är avdragsgilla. Att hänföra räntelånet till anskaffningskostnaderna som skrives av genom värdeminskningsavdrag under husets hela återstående livslängd leder till ett oacceptabelt resultat.

Även i ett annat avseende kommer de kommunala ägarna att gynnas jämfört med de privata. Det gäller uppbyggnaden av det egna kapital som förutsätts i lånesystemet. De schablonbeskattade allmännyttiga företagen har i motsats till de privata fastighetsägarna möjlighet att avsätta dessa medel av obeskattade överskott.

Kap. 6 Allmännyttiga företag

Hela avsnittet "hänger i luften" eftersom kommittén inte gjort någon som helst analys av de allmännyttiga företagens framtida roll och marknadsandel. Betänkandet innehåller i denna centrala fråga endast några lösryckta värdeladdade fraser.

De allmännyttiga företagen skall bygga sin verksamhet på självkostnadsprincipen. Kommittén borde ha preciserat detta begrepp som är av grundläggande betydelse för bruksvärdesystemet och kommitténs förslag.

Möjligheten att göra reserveringar med obeskattade medel borde, rätt utnyttjad, medfört att SABO-företagen fått en utomordentligt god likviditet och en stark balansräkning. Av Underhållsfondsutredningens betänkande (SOU 1982:65 sid 172) framgår att om företagen följt SABO:s självkostnadsrekommendation hade man 1982 i genomsnitt bort fondera 19 000 kr/lgh vilket motsvarar ca 350 kr/m². De allmännyttiga företagens schablonbeskattning ger företagen mycket goda möjligheter till fastighetsköp.

En stor del av de kommunala företagen har inte förmått att följa SABO:s rekommendation. Genom bruksvärdesystemet har detta drabbat de privata fastighetsägarna. Det är enligt min mening orimligt att SABO-företagens oförmåga att ta ut erforderliga hyror skall leda till att företagen får särskilda bidrag för att köpa privata hyreshus.

Kommitténs utgångspunkt nämligen att privata ägare skulle vara skattemässigt gynnade, är fel även i andra avseenden. Effekterna för en privatpersons skattesituation av underskottsavdrag är en allmänt skattepolitisk fråga som inte hör hemma i detta sammanhang. Underskott i förvärvskällan "annan fastighet" kan hänföras till vilken kostnad som helst.

Ett annat fel som kommittén gör i sitt resonemang är att man fixerar sig till själva förvärvstidpunkten. Jämförelsen bör avse hela

innehavstiden. Då är som kommittén själv redovisar de allmännyttiga företagen skattemässigt gynnade.

Kap. 7 Bostadsförmedling

Enligt min mening saknas det bärande motiv att göra det lättare för kommunerna att tillämpa bostadsanvisningslagen.

Det saknas en analys av bostadsförmedlingarnas effektivitet och sätt att arbeta. Det finns inget belägg för att befolkningsmässigt ensidigt sammansatta bostadsområden beror på bristfälliga resurser hos berörda bostadsförmedlingar. Däremot har hyresgästerna ofta anvisats av bostadsförmedling i områden där de sociala problemen är störst. Det kan därför finnas anledning att ge fastighetsägarna, som har ett intresse av en lämplig hyresgästsammansättning i fastigheterna, ett större inflytande vid val av hyresgäster.

En sådan princip behöver inte innebära att socialt svaga hushåll utestängs från de attraktiva bostadsområdena. Kommittén redovisar i avsnitt 7.3.3 att det råder relativt stor enighet mellan lagens tillskyndare och motståndare att avtal "i BaL:s anda" i princip är att föredra framför en direkt tillämpning av lagen. Kommittén borde tagit fasta på denna opinion och föreslagit att BaL fick användas först när det visat sig omöjligt att få till stånd frivilliga avtal eller dessa visat sig mindre effektiva. Med en sådan utgångspunkt saknas det anledning att tillämpningen av BaL skall underlättas eller att en hel kommun skall kunna vara bostadsanvisningsområde.

Kap. 10 Skattefrågor

Under avsnittet om finansieringsfrågorna har jag angivit att ett sätt att få bättre konkurrensneutralitet mellan privata och kommunala fastighetsägare är att införa konventionell beskattning även för den sistnämnda gruppen. Om så inte blir fallet finns det i stället anledning att undersöka i vad mån schablonbeskattning kan införas på den privata sektorn. Jag anser det rimligt att villaschablonen utvidgas till att åtminstone omfatta hyreshus som är

mindre än 300 m². Olika utredningar visar att boendemotivet i regel är det helt avgörande även för betydligt större hyreshus.

Kommittén upprepar i detta kapitlet att konventionellt beskattade fastighetsägare på motsvarande sätt som villaägare kan tillgodöra sig en skatteminskning till följd av underskottsavdrag. Som tidigare påpekats är kommitténs resonemang fel bl.a. därför att man ensidigt hänför sig till en viss tidpunkt och glömmar bort att förvaltning av hyreshus i motsats till villaboende är en näringsverksamhet.

Av experterna Sture Hollmann och Birger Svensson gemensamt

HSB och Riksbyggen kommer i remissvar att utveckla sin syn på bostadspolitiken och på bostadskommitténs förslag. I det följande redovisar vi våra personliga synpunkter.

Kap. 3 Bostadsstandardens fördelning

I kommitténs delbetänkande (SOU 1984:35) anslöt sig kommittén i princip till dåvarande boendeutredningens förslag från år 1974 om en ny utrymmesnorm (utrymmesnorm 3). Trots detta avstår nu kommittén från att, med hänvisning till bl.a. den allmänna ekonomiska situationen, lägga fram detta förslag.

Av barnfamiljerna bor ungefär två av tre i småhus med i allmänhet god utrymmesstandard. Den resterande tredjedelen bor i flerbostadshus och är ofta trångbodda. Det är en stor rättevisefråga att ge också dessa barnfamiljer en höjd och godtagbar utrymmesstandard. Vi anser därför att en ny utrymmesnorm bör införas.

Kap. 4 Det framtida lånesystemet

Kommittén föreslår att ett system med räntelån införs. Vi kan inte ställa oss bakom förslaget. Det löser inte på något avgörande sätt de nuvarande bostadspolitiska problemen, samtidigt som förslaget har påtagliga brister och medför nya problem som rör information, administration, kapitalmarknad m.m.

Förslaget har i princip samma brister som det paritetslånesystem som avskaffades år 1974 och utredningsförslaget till real belåning. Det redovisade räntelåneförslaget kan ses som ett modifierat paritetslånesystem med de svårigheter att förstå och hantera som detta medför. En av huvudanledningarna till att paritetslånesystemet avskaffades var just att det var svårbegripligt och komplicerat. Det förslag till räntelån som nu läggs fram har - i syfte att göra det så rättvist som möjligt - blivit mer svårbegripligt och komplicerat än paritetslånesystemet var. Det är inte acceptabelt att låntagare och boende inte utan betydande kunskaper och arbete skall kunna beräkna de ekonomiska konsekvenserna över tiden av sina boendeval.

Bostadsinvesteringarna uppgår årligen till betydande belopp och utgör en viktig del i samhällsekonomin. Bostadspolitiken kan därför inte ses skild från den ekonomiska politiken. 1986 års finansplan betonar starkt vikten av att bl.a. inflationen minskar, att att statens upplåning går ner och att sparandet ökar. Vi anser inte att det föreslagna räntelånesystemet står i samklang med den ekonomiska politikens inriktning. Istället utgör förslaget ett bidrag till en låneanpassning av den enskildes ekonomi. Härtill kommer att räntelånesystemet härutöver sänker de statliga utgifterna relativt litet.

I det följande skall ytterligare några av systemets brister och negativa konsekvenser anges.

- * Nyproduktionen av bostäder har minskat under en lång följd av år. Samtidigt minskar antalet outhyrda lägenheter mycket snabbt. Flera kommuner har bostadsbrist och andra kan förutspås få brist på bostäder.

Vidare ökar byggarbetslösheten återigen. Men hänsyn till att det långsiktiga bostadsbehovet och, vid stigande reallöner, bostadsefterfrågan kan förväntas överstiga nuvarande omfattning på nyproduktionen är det väsentligt att framhålla, att det

föreslagna räntelånesystemet minskar investeringsviljan. Med en fortsatt social bostadspolitik som mål är detta oacceptabelt.

- * Bostadskostnaderna ökar med ett räntelånesystem minst i takt med inflationen. Vid nuvarande nivå på den garanterade räntan år 1 (2,6 %) kan visas att bostadskostnaderna också ökar realt om realräntan är hög. Vid nuvarande nivåer på realräntan (6-7 %) ökar bostadskostnaderna realt med ca 3-4 %. Systemet kan dock anpassas så att bostadskostnadsökningen hålls tillbaka och skuldökningen görs större. Detta medför dock påtagliga risker om anpassningen blir långvarig och leder till att skuldökningen blir större än prisökningen på fastigheter. Såvida inte staten skriver av del av skuldökningen är det ofrånkomligt att det föreslagna räntelånesystemet leder till realt högre bostadskostnader vid höga realräntor.
- * Systemet utgår från en belåningsmodell för ägda småhus. Det medför påtagliga olägenheter för flerbostadshusens del om de villkor som rör egnahemsboendet ändras. Som exempel kan nämnas förändringar vad gäller det skattemässiga värdet av under-skottsavdraget vid inkomstbeskattningen.
- * Låneadministrationen ökar med ett räntelånesystem. Alldeles påtagligt är detta under genomförandetiden då merbelastningen blir betydande. Det rimmar illa med strävandena att förenkla och förbilliga låneadministrationen och minska den statliga byråkratin.

Det föreslagna räntelånesystemet kan inte heller kombineras med det system för nettoaviseringar som regeringen beslutat om. Det innebär att staten går miste om en betydande räntevinst.

- * Den grundmodell som räntelånesystemet utgår från innebär att alla låntagarkategorier ges en belåning på 95 %, vilket medför ett krav på egen insats på 5 % av produktionskostnaden. Det innebär ett krav på ökad insats i bostadsrätt med 4 procentenheter vilket ytterligare ökar boendekostnaderna. Trots detta sätts kravet på egen insats till allmännyttiga bostadsföretag

lägre än 5 % utan att närmare anges. Det är sannolikt att liksom nu ingen insats kommer att krävas för dessa företag. Det innebär att neutraliteten mellan hyres- och bostadsrätt inte upprätthålls.

- * Ett påtagligt problem i det nuvarande bostadsbeståndet är bristen på paritet. Detta problem ökar genom att kapitalkostnadsökningarna är störst i det senast byggda. Räntelånesystemet medför ingen förbättring av pariteten, snarare tvärtom eftersom kapitalkostnaderna i nyproducerade bostäder successivt ökar mer än kostnaderna i det övriga subventionerade bostadsbeståndet och betydligt mer än i det osubventionerade beståndet, som genom sänkningar av den långa räntan kan få minskade kapitalkostnader. Den omständigheten att pariteten inom det tillkommande beståndet förbättras har marginell betydelse eftersom varje års ny- och ombyggnader bara utgör en dryg procent av samtliga bostäder.
- * Kommitténs förslag att också införa räntelån i det subventionerade beståndet måste avvisas bl a av tidigare redovisade skäl. Härtill kommer att räntelånen helt och över tiden kommer att belasta statsbudgeten, att neutraliteten mellan småhusägare och hyres- och bostadsrättshavare försämras och att säkerhetsfrågorna för lånen inte kunnat lösas.

Sammanfattningsvis anser vi att de föreslagna räntelånen inte utgör någon lösning på definierade problem eller svarar mot målen för en fortsatt social bostadspolitik. Det är vår uppfattning att de svårigheter som bostadspolitiken nu möter, bäst hanteras inom ramen för det nuvarande finansieringssystemet. Genom en kombination av generellt och selektivt bostadsstöd i förening med fastighetsskatt, med en neutral och förenklad skattehantering samt med en ekonomisk politik som leder till låg inflation, successivt sjunkande marknadsräntor och reala löneökningar kan

- o ny- och ombyggnader stimuleras och få den omfattning och fördelning som svarar mot behoven

- o resurser skapas för att hålla bostadskostnaderna och de årliga kapitalkostnadsökningarna på en försvarbar nivå
- o neutralitets- och framför allt paritetskraven i bostadsbeståndet i sin helhet bättre tillgodoses
- o en fortsatt social bostadspolitik föras, byggd på rättvis fördelning, där en neutral fastighetsbeskattning av alla bostäder och lokaler ingår.

Kap. 5 Reformen av bostadsbidragssystemet

Vi delar i allt väsentligt kommitténs förslag till reformer av bostadsbidragssystemet. För att bostadsbidragen till barnfamiljer skall bli ett verksamt instrument för att avveckla trångboddheten och ge varje barn ett eget sovrum även i flerbostadslägenheter behöver dock de övre gränserna vara åtminstone 300 kr/mån högre än vad kommittén har föreslagit.

Vi anser det vidare vara positivt att bostadsbidragen för barnlösa hushåll återinförs. En viktig målgrupp är i det sammanhanget ungdomar. Ungdomars problem på bostadsmarknaden hör främst samman med deras ekonomiska svårigheter att efterfråga en fullgod bostad. Mot denna bakgrund hade enligt vår mening funnits skäl att överväga ett särskilt stöd till ungdomar. Det kunde ha utformats som ett stimulansbidrag under viss tid vid inträdet på bostadsmarknaden och endast avsett fullgoda bostäder. Härutöver anser vi att det bör prövas om det går att införa ränte- och amorteringsfrihet under viss tid för bostadslån till bostäder som upplåts till ungdomar.

Kap. 6 Allmännyttiga bostadsföretag

Frågor som rör allmännyttiga bostadsföretags förvärv och avyttringar av fastigheter är helt kommunala uppgifter. Vi anser dock att kommittén mer ingående skulle ha tagit upp frågan om omvandling av hyresrätt till kooperativ bostadsrätt som ett medel att i vissa fall stärka allmännyttiga bostadsföretag.

Enligt vår mening bör privata hyreshus kunna ombildas till kooperativ bostadsrätt under förutsättning att detta kan ske på ett ekonomiskt och socialt acceptabelt sätt. Mot denna bakgrund kan vi inte ställa oss bakom kommitténs förslag att överlåtelse får ske utan hembud till bostadsrättsföreningen om köparen är kommun eller allmännyttigt bostadsföretag.

Det finns starka skäl att slå vakt om den allmännyttiga hyresrätten och medverka till att den utvecklas. I vissa större allmännyttiga bostadsområden från främst miljonprogrammets dagar kan det under vissa betingelser vara klokt att omvandla delar av respektive bostadsområde till kooperativ bostadsrätt. Ombildningen kan avse tomma lägenheter eller lägenheter i starkt nedslitna fastigheter som kan behöva byggas om. Bostadsområdena tillförs därigenom nya boende som kan bidra till att skapa mindre rörlighet och bättre stabilitet i området med positiva effekter på barnomsorg, skola, social och kommersiell service m m. Samtidigt kan ombildningar i dessa fall bidra till att ekonomin stärks i berörda allmännyttiga bostadsföretag.

Kap. 7 Bostadsförmedling

Den metod som kommittén valt för att öka bostadsförmedlingarnas tillgång på hyreslägenheter i succession innebär, såvitt rör skärpningen av bostadsfinansieringsförordningens bestämmelser, att också nyproducerade bostadsrätter omfattas av den föreslagna sanktionsbestämmelsen. Eftersom detta inte uttryckligen och i första hand är avsikten med den i och för sig försvarbara bestämmelsen, finner vi det synnerligen angeläget att betona att kommunerna kan och bör göra undantag från förmedlingsvillkoret för de folkrörelsekooperativa bostadsföretagen. Påpekandet görs mot bakgrund av att det vore skäligt att dessa bostadsföretag hade rätt att själva förmedla nya lägenheter till sina medlemmar.

Kap. 10 Skattefrågor

Vi delar kommitténs uppfattning att beskattning kan och bör användas som ett medel inom bostadspolitik. I några avseenden kan vi emellertid inte ställa oss bakom kommitténs förslag.

Många olika skatteformer tar sikte på bostaden som skatteobjekt. Kraven på förenklingar, förutsebarhet och kontinuitet talar för att bostadsbeskattningen saneras. Dessa skäl talar enligt vår mening för att såväl garantibeskattningen som schablonintakten nu slopas och ersätts med en mellan upplåtelseformerna neutral fastighetsskatt. Skälen är så starka att de överväger de nackdelar, som från främst fördelningsspolitisk synpunkt kan anföras mot att schablonintakten slopas.

Metoden för att fastställa taxeringsvärdet för småhus medför att småhus upplåtna med hyres- och bostadsrätt får ett i förhållande till deras värde för högt taxeringsvärde, som endast är obetydligt lägre än taxeringsvärdet för motsvarande ägda småhus. Eftersom taxeringsvärdet för ägda småhus i genomsnitt är två till tre gånger högre än motsvarande värde för bostäder i flerbostadshus, bör enligt vår mening schablonintakten för småhus med hyres- och bostadsrätter (eller fastighetsskatten om den ersätter schablonintakten) reduceras till högst 50 % av den nuvarande intakten.

Kommittén anser inte att de nuvarande fastighetstaxeringsreglerna kan anses spegla bostadsrättshusens marknadsvärden och därför bör utredas. Vi anser det vara principiellt fel att lägga bostadsrätternas samlade värde till grund för taxeringen av bostadsrättshusen bl.a. av det skälet att det inte finns någon egentlig marknad för bostadsrättshus. Systemet skulle också bli administrativt betungande, komplicerat och få ett alltför bristfälligt underlag, eftersom dels faktiska överlåtelser av bostadsrätter skulle ligga till grund för bestämmande av taxeringsvärdet, dels priserna på bostadsrätter styrs av irrationella faktorer och några schablonvärden på osålda bostadsrätter därför inte kan sättas. Vi anser inte att det finns tillräckliga skäl att frångå den nuvarande beskattningsmetoden.

Liksom kommittén anser vi att den schabloniserade medlemsbeskattningen av bostadsrättshavare bör slopas av bl.a. förenklingsskäl. Vi vill dock för tydlighetens skull markera att det enligt vår mening inte skall finnas något samband mellan att medlemsbeskattningen avskaffas och att bostadsrätternas marknadsvärden beaktas vid fastställande av bostadsrättshusens taxeringsvärden.

Kommittén föreslår att ett inflationsskydd införs vid reavinstbeskattningen av bostadsrätter så utformat att bostadsrättens ingångsvärde får indexomräknas med samma omräkningstal och med samma senareläggning på 4 år som egnahem har.

Kommittén föreslår dock inte att den av kapitalvinstkommittén förordade genomsynen sker, eftersom kommittén anser att genomsyn gör beskattningsmetoden alltför komplicerad. Enligt vår uppfattning är det direkt olämpligt att använda fastighetsmetoden för beskattning av bostadsrätter utan att genomsyn sker. Detta komplicerar visserligen metoden men ger i regel ett rättvist beskattningsresultat samtidigt som den egna insatsen inflationsskyddas och beskattningen av spekulationsfall blir effektiv. Det är inte minst från spekulations synpunkt viktigt med en beskattning som motverkar spekulationsvinster. Vidare anser vi att fastighetsmetoden kan överarbetas i syfte att åstadkomma sådana förenklingar att metoden inte leder till mer arbete varken för bostadsrättsföreningar eller skatteadministration. Om inte fastighetsmetoden förenas med genomsyn och överarbetas anser vi att den nuvarande reavinstbeskattningen av bostadsrätter enligt aktiemetoden är att föredra framför den ofullständiga och orättvisa beskattningsmetod som kommittén har föreslagit. Vi vill också framhålla, att eftersom det främsta syftet med reavinstbeskattningen är att förhindra spekulering och beskatta reala vinster, borde även reala kapitalförluster räknas som kostnad och vara avdragsgilla.

Kommittén tar inte upp uppskavsreglerna till behandling. Kommittén för reavinstuppskov har föreslagit att uppskov för småhusägare skall finnas kvar och delvis byggas ut bl.a. till ägare av små hyreshus. Kraven på rättvisa mellan äganderätt och bostadsrätt medför enligt vår mening att uppskavsregler också skall införas

för bostadsrättshavare. Härigenom underlättas rörligheten på bostadsmarknaden, särskilt om uppskov med beskattningen beviljas också vid byte av bostad från ägt småhus till bostadsrätt och vice versa.

Statens offentliga utredningar 1986

Kronologisk förteckning

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

Statens offentliga utredningar 1986

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

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

Utbildningsdepartementet

En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. [2]

En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. [3]

Bostadsdepartementet

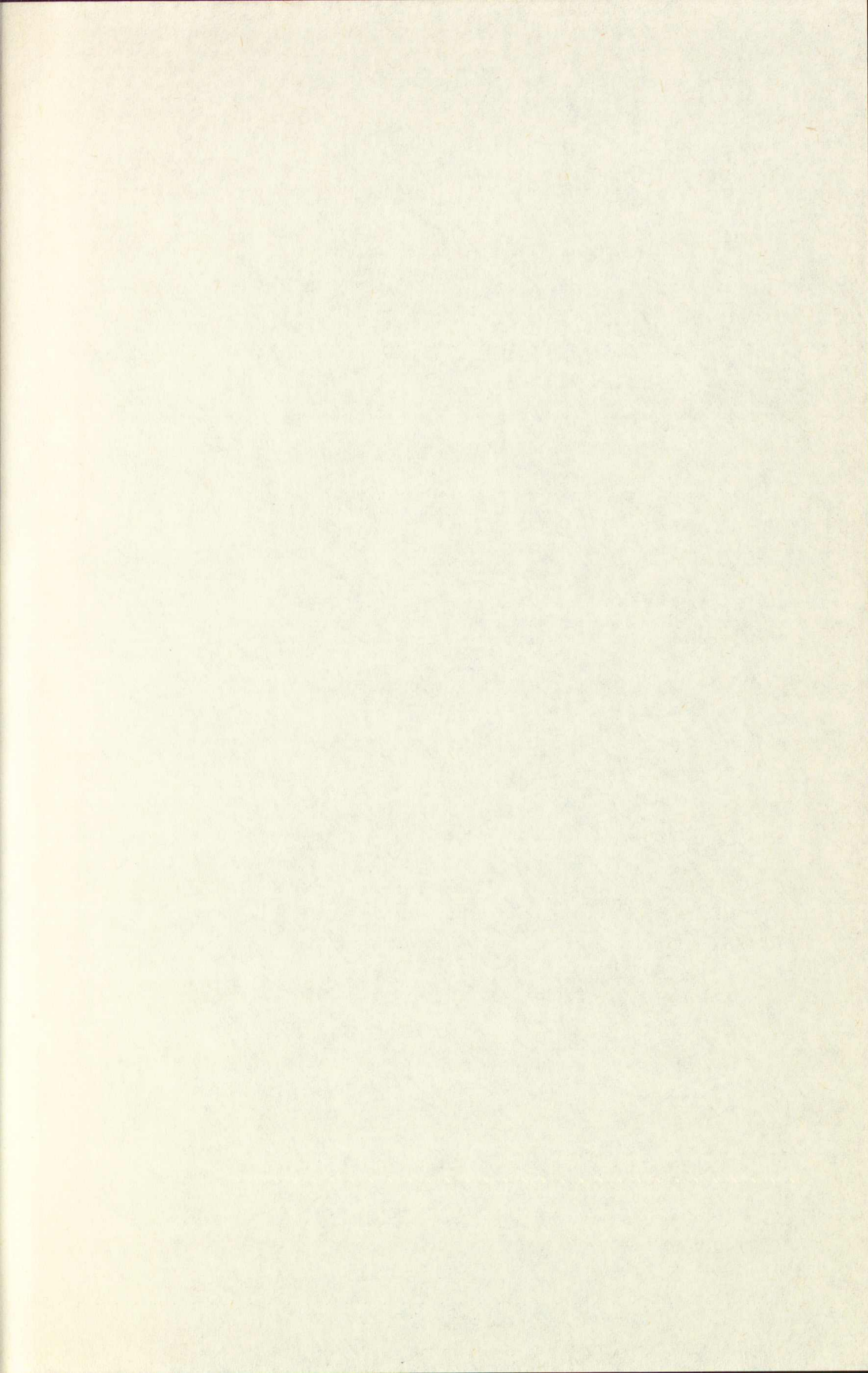
Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. [4]

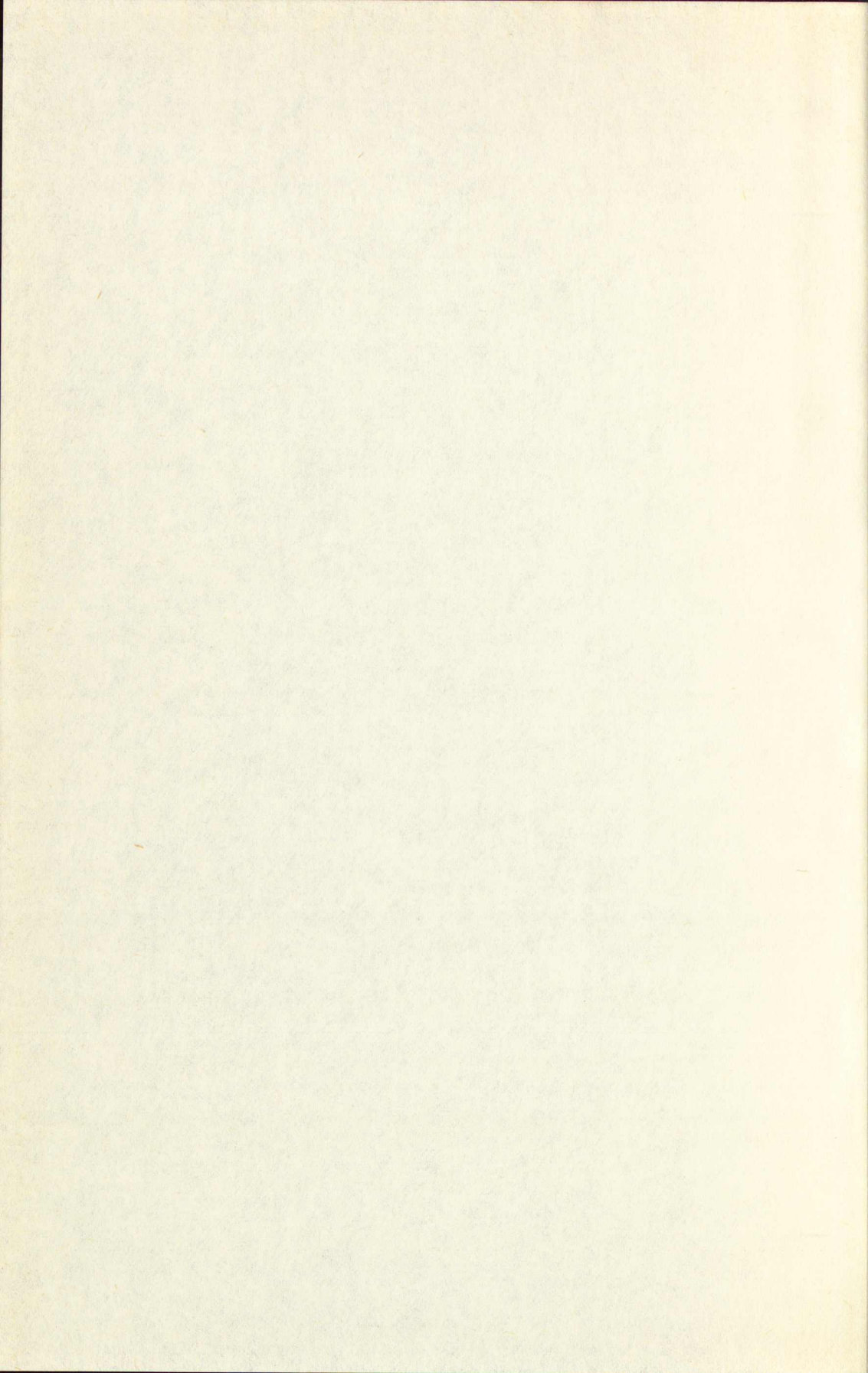
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. [5]

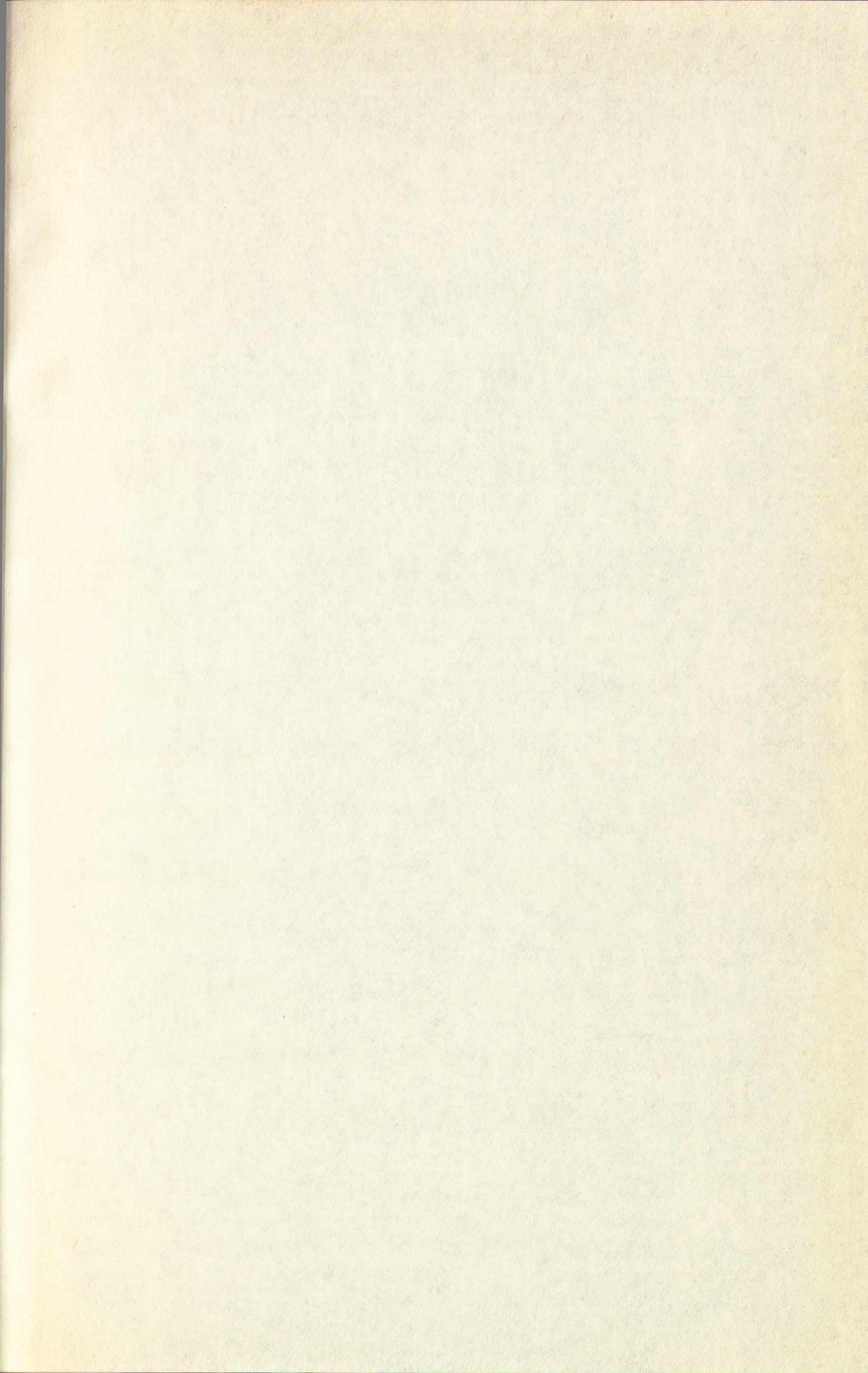
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. [6]

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









 **Liber**
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09109-7
ISSN 0375-250X