1990-talets bostadsmarknad

– en första utvärdering

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1995:98

Delbetänkande av
Bostadspolitiska utredningen

1990-talets bostadsmarknad

– en första utvärdering

SOU
1995:98

Delbetänkande av
Bostadspolitiska utredningen

A: Ref KB
Occ SOU
40

Statens offentliga utredningar
1995:98
Näringsdepartementet

1990-talets bostadsmarknad

– en första utvärdering

Delbetänkande av Bostadspolitiska utredningen
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20053-8
ISSN 0375-250X

Till
statsrådet Jörgen Andersson

Den 9 mars 1995 bemyndigade regeringen det statsråd som var föredragande i ärenden om bostadsväsendet att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppdrag att ta fram underlag för beslut om bostadspolitiken på längre sikt. Uppgiften är att precisera mål för en fortsatt social bostadspolitik och ge förslag om lämpliga medel för genomförandet.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades fr.o.m. den 9 mars 1995 landshövdingen i Västmanlands län, Jan Rydh som ordförande.

Som ledamöter i utredningen har fr.o.m. den 9 mars 1995 varit riksdagsledamoten Inga Berggren (m), informationschef Lars Bergstig (fp), borgarrådet Annika Billström (s), riksdagsledamoten Ulf Björklund (kds), riksdagsledamoten Agne Hansson (c), riksdagsledamoten Owe Hellberg (v), riksdagsledamoten Per Lager (mp), riksdagsledamoten Inger Lundberg (s), riksdagsledamoten Lennart Nilsson (s) samt kommunalrådet Peter Persson (s).

Som sakkunniga har fr.o.m. den 13 mars 1995 deltagit departementssekreteraren Jörgen Appelgren, direktör Yvonne Gustafsson, direktör Björn Karlberg, t.f. avdelningschef Gunnevi Petersson, departementsrådet Urban Zetterquist samt fr.o.m. den 5 april 1995 departementssekreteraren Minga Orkan.

Sekreterare har fr.o.m. den 13 mars 1995 varit planeringsdirektör Ulla Åhs. Biträdande sekreterare har fr.o.m. den 22 maj 1995 varit Mattias Gustafsson och fr.o.m. den 1 september 1995 direktör Hans Pörner och Kajsa Rahlén.

Utredningen har antagit namnet Bostadspolitiska utredningen.

Härmed överlämnas delbetänkandet ***1990-talets bostadsmarknad - en första utvärdering.***

Reservation till delbetänkandet har lämnats av riksdagsledamoten Inga Berggren (m) och riksdagsledamoten Owe Hellberg (v).

Särskilt yttrande till delbetänkandet har lämnats av riksdagsledamoten Inga Berggren (m) och riksdagsledamoten Owe Hellberg (v).

Utredningens arbete fortsätter enligt direktiven.

Stockholm den 11 september 1995

Jan Rydh

Inga Berggren

Lars Bergstig

Annika Billström

Ulf Björklund

Agne Hansson

Owe Hellberg

Per Lager

Inger Lundberg

Lennart Nilsson

Peter Persson

/Ulla Åhs

Innehållsförteckning

Sammanfattning 11

1 Inledning 17

2 Förändrade boendekostnader - en effekt av den samhällsekonomiska utvecklingen 19
2.1 Avreglering och internationalisering 19
2.2 Inhemska förändringar och strukturomvandling 22
2.3 Utvecklingen av de totala bostadsutgifterna för hushållen 24
2.4 Hushållens skulder minskar 27
2.5 En nordisk jämförelse 34

3 En sund fastighetsekonomi 37
3.1 Lönsamhet - en grundförutsättning 37
3.1.1 Långsiktig lönsamhet 37
3.1.2 Investeringskalkylen 37
3.1.3 Direktavkastning 38
3.1.4 Driftnetto 38
3.1.5 Överskott och marknadsvärde 38
3.1.6 Direktavkastning och kassaflöden 39
3.1.7 Positiva restvärden 39
3.1.8 Kapitalanskaffning 40
3.1.9 Ökat krav på eget kapital 40
3.2 Privatpersoners fastighetsekonomi 41
3.2.1 Tidigare låga kapitalkrav 41
3.2.2 Eget kapital i framtiden 42
3.2.3 Bosparande 42

4 Statens stöd till bostadsfinansieringen 43
4.1 Grundprinciperna för bostadsfinansieringen 43
4.2 Statlig kreditgaranti 44
4.2.1 Kreditgarantins storlek 44
4.2.2 Säkerhet för kreditgarantin 45
4.4.3 Avgift för kreditgarantin 45
4.2.4 Ersättning ur kreditgarantin 45
4.2.5 Kreditgarantin för omfördelningslån 46
4.3 Statliga bostadslån 46
4.4 Räntebidrag i nu gällande system 47
4.4.1 Bidragsunderlag 47
4.4.2 Subventionsränta 48
4.4.3 Bidragstid 48
4.4.4 Räntebidragens storlek 48
4.4.5 Bidragsandel 49
4.5 Räntebidrag i bostadsfinansieringssystemet
före år 1993 50
4.5.1 Garanterad ränta 50
4.5.2 Ändrade regler för räntebidrag i det äldre
systemet 51
4.6 Fastighetsskatt 51
4.7 Stimulansåtgärder utanför det egentliga
finansieringssystemet 52
4.7.1 Stöd till förbättring av bostäder 52
4.7.2 Investeringsbidrag till nyproducerade
bostäder 53
4.7.3 Investeringsbidrag för förbättring av
inomhusmiljön 53
4.7.4 Ombyggnadsbidrag för äldrebostäder 53
4.7.5 ROT-program 54
4.8 Statens kostnader för bostäder 55
4.8.1 Kostnader för olika bidragsformer 55
4.8.2 Räntebidragen 56

5 Villkoren för det sent byggda bostadsbeståndet 61
5.1 Bostadsbyggandet 61
5.1.1 Antalet byggda lägenheter 62
5.1.2 Regional fördelning av bostadsbyggandet 63

5.1.3 Hustyp och upplåtelseform 64
5.1.4 Produktionskostnader 66
5.1.6 Kännetecken för bostadsföretag i kris 67
5.2 Fastighetsekonomisk utveckling 68
5.2.1 Kalkyler 68
5.2.2 Antaganden 70
5.2.3 Negativa betalningsnetton 71
5.2.4 Hur allvarliga är underskotten? 73
5.2.5 Har krisårgångarna någonsin gått ihop? 75
5.2.6 Känslighetsanalys 76
5.3 Fastighetsägarnas situation 80
5.3.1 Bostadsföretag med problem 80
5.3.2 Kommunala bostadsföretag 80
5.3.3 Bostadsrättsföreningar 83
5.3.4 Privata bostadsföretag 85
5.3.5 Egnahemsägare 86
5.4 Rekonstruktioner 88
5.4.1 Rekonstruktioner av räntesubventionerade fastigheter t.o.m. 1991 års regler 90
5.4.2 Rekonstruktioner - 1992-93 års regler 90
5.5 Privatpersoner på obestånd 90
5.5.1 Privatpersoner med betalningsproblem 90
5.5.2 Skuldsaneringar för privatpersoner 91
5.5.3 Erfarenheter av skuldsaneringslagen 93
5.6 Förluster för staten och kreditgivare 95
5.6.1 Kreditförluster i SBAB och Venantius 95
5.6.2 Förluster i statens garantisystem 96
5.6.3 Statens totala förluster för det sent byggda beståndet 98
5.6.4 Bostadsinstitutens förluster 98
5.6.5 Totala förluster för det sent byggda beståndet 100

6 Utvärdering av 1993 års regler för statens stöd till bostadsfinansiering 101
6.1 Danellsystemets syfte och konstruktion 101
6.1.1 Delad ränterisk 102
6.1.2 Avvecklade räntebidrag 102

6.1.3 Förenklingar och avreglering 103
6.1.4 Press på produktionskostnaderna 104
6.2 Förändringar i Danellsystemet 1993-95 104
6.3 Nyproduktion och ombyggnad 1993-95 105
6.3.1 Nyproduktion 105
6.3.2 Skillnader mellan produktion enligt 1992 och 1993 års regler 109
6.6.3 Ytor och lägenhetskvaliteter i 1994 års produktion 112
6.3.4 Minskad ombyggnadsverksamhet 114
6.3.5 Prognoser för bostadsbyggandet 1995-96 117
6.4 Produktionskostnader och produktivitet 118
6.4.1 Produktionskostnadernas utveckling 118
6.4.2 Skillnader mellan produktion med 1992 och 1993 års regler 121
6.4.3 Produktivitetsutvecklingen 123
6.5 Hushållens ekonomiska möjligheter att efterfråga nyproducerade bostäder 124
6.6 Begränsade utvärderingsmöjligheter 127
6.7 Problemområden 129
6.7.1 Avvecklingen av räntebidragen 129
6.7.2 Styrningseffekter på produktionen 130
6.7.3 Tidpunkt för fastställande av subventionsräntan 131
6.7.4 Kreditgarantins utformning 132

7 Överväganden och förslag 135
7.1 Villkoren i det sent byggda beståndet 135
7.1.1 Omfattningen av de ekonomiska problemen 136
7.1.2 Rekonstruktioner av bostadsföretag med betalningsproblem 138
7.1.3 Räntebidragen 139
7.1.4 Fastighetsskatten 142
7.1.5 Fastigheters taxeringsvärde 144
7.1.6 Skuldsanering för privatpersoner 145
7.2 1993-års bostadsfinanseringssystem 146
7.2.1 Allmänna slutsatser 146

7.2.2 Subventionsgrad för räntebidragen 148
7.2.3 Kreditgarantins andel av garantiunderlaget 149
7.2.4 Subventionsräntan 150

Reservationer 151

Särskilda yttranden 155

Bilaga 1 - Utredningens direktiv 161

SAMMANFATTNING

I detta delbetänkande från den Bostadspolitiska utredningen (Dir. 1995:20) redovisas en genomgång av de ekonomiska villkoren för det sent byggda bostadsbeståndet såväl ur hushållens, bostadsföretagens, statens och kreditgivarnas perspektiv. Vidare görs en utvärdering av 1993 års regler för det statliga stödet till bostadsfinansieringen, det s. k. Danellsystemet.

Det sent byggda bostadsbeståndet under de s.k. krisåren i slutet på 1980–talet och början på 1990–talet, är så gott som helt finansierat enligt äldre regelsystem för statens stöd. Förbättringar av villkoren för dessa bostadsföretag måste därför gälla förhållanden som avser dessa äldre regelsystem. Förändringar av 1993 års regler är däremot framåtblickande och avser villkoren för om- och nybyggnation i framtiden.

Utredningen kommer i nästa etapp, i huvudbetänkandet, att redovisa hur det framtida stödet till nybyggnation och ombyggnadsverksamhet skall utformas. Målet är att åstadkomma enkla, över tiden stabila stödsystem som kan få bred uppslutning. Vidare kommer då kommunernas roll i bostadsförsörjningen att behandlas liksom hur förslagen kan inordnas i en sammanhållen politik för att öka integration och motverka segregation i samhällslivets alla former.

Utvecklingen på bostadsmarknaden

Hushållen har sedan mitten av 1980-talet fått relativt högre bostadskostnader och betalar nu en betydligt större andel av sina disponibla inkomster till boendet. Detta är effekter av lågkonjunkturen med hög arbetslöshet och svag utveckling av hushållens inkomster. Det är också effekter av skattereformen år 1991 samt avreglering och internationalisering av kreditmarknaden vilket bidragit till ett högt ränteläge. Förändringar av reglerna för statens stöd till bostadsfinansieringen har även inverkat.

Trots att statens stöd till nyproduktion och ombyggnadsverksamhet avsevärt ökat i omfattning under andra hälften av 1980–talet och i början av 1990–talet har flera bostadsföretag som byggt fastigheter främst under åren 1988–93 betydande ekonomiska svårigheter. Flertalet hushåll kan inte på ett rimligt sätt klara de stora hyreshöjningar som skulle behövas för att täcka de förväntade utgifterna för kapital och drift för dessa fastigheter. Om hyran höjs ökar antalet outhyrda lägenheter och därmed förvärras de ekonomiska problemen i de berörda fastigheterna ytterligare. Detta har resulterat i att bostadsföretag har satts i konkurs eller rekonstruerats, något som tidigare nästan inte förekom.

Problemen är generella för fastigheter byggda under åren 1988 –1993. Enligt utredningens bedömningar förvärras problemen ju senare under perioden som fastigheten är färdigställd. Ändå gäller inte problemen samtliga bostadsföretag som producerat fastigheter under dessa år.

Boverkets utvärdering av bostadsmarknaden och Finansinspektionens enkät till bostadsinstituten om kreditgivning till bostadsrättsföreningar och enskilda bostadsrättsinnehavare, visar att antalet bostadsföretag med stora ekonomiska problem trots allt svarar för en mindre del av fastigheter producerade under de aktuella åren.

Förhållandet varierar starkt mellan olika bostadsförvaltare och olika regioner. Sålunda är problemen störst för små privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar som investerat i orter med vikande befolkningsunderlag och liten efterfrågan på bostäder. Även ett antal kommunala bostadsföretag på sådana orter står inför stora svårigheter. I flera fall har ägarna små möjligheter till kapitaltillskott beroende på svaga kommunala finanser. Stora bostadsföretag med ett bestånd av äldre bostäder har möjlighet till omfördelning av kostnader mellan fastigheter av olika ålder.

Överväganden om villkoren i det sent byggda bostadsbeståndet

Rekonstruktioner

Utredningen anser att de ekonomiska problemen för de s.k. krisårgångarna är av sådan omfattning att de inte kan lösas med generella nya statliga insatser utan att bli orimligt kostsamma.

Målsättningen för åtgärder skall enligt utredningens uppfattning vara att skapa på lång sikt stabila ekonomiska förhållanden för detta bostadsbestånd till så låga kostnader som möjligt totalt för samhället. Detta gäller den sammantagna effekten för de boende, fastighetsägare, kreditgivare och staten.

Utredningen anser att den bästa lösningen för bostadsföretag som har eller snart förväntas få betydande ekonomiska svårigheter är att bostadsföretaget genomgår en ekonomisk rekonstruktion. Staten medverkar till rekonstruktioner genom Venantius och Statens Bostadskreditnämnd, BKN. Enligt utredningens mening är det viktigt att dessa organisationer har resurser för att klara av ett större antal rekonstruktioner på kort tid.

Samarbete om rekonstruktionerna förutsätts som hittills ske med de finansierande bostadsinstituten. Syftet bör vara att på lång sikt finna den bästa ekonomiska lösningen för de boende till totalt så små förluster som möjligt för berörda parter.

Räntebidrag

Utredningen föreslår inga förändringar av reglerna för räntebidragen. Utredningen anser att generella lättnader genom t ex utökade räntebidrag är en ineffektiv åtgärd som är kostsam för staten utan att egentligen lösa problemen för bostadsföretag i kris. Utredningen anser dessutom att det alltid medför komplikationer att i efterhand ändra regler.

Fastighetskatt

I utredningens huvudbetänkande kommer fastighetsskattens betydelse för fastighetsekonomin samt roll i bostadsfinansieringen att närmare belysas. Generella lättnader i fastighetsskatten är ingen åtgärd som ensam löser krisårgångarnas problem.

Utredningen föreslår dock att bostadshus som färdigställts år 1991 skall vara befriade från fastighetsskatten ytterligare ett år. Det främsta motivet är att detta är den första årgången bostäder från krisåren som skall börja betala fastighetsskatt. Tidigare årgångar bostäder från krisåren är befriade från fastighetsskatt ytterligare några år genom de övergångsbestämmelser som antogs när skattereformen genomfördes år 1991.

Förslaget innebär uteblivna intäkter för staten för år 1997 som uppskattas till ca 275 miljoner kronor. Utredningen återkommer i sitt huvudbetänkande till finansieringen. En del av beloppet finansieras genom lägre förluster för staten i samband med rekonstruktioner av denna årgång fastigheter.

Utredningen anser att metoderna för omräkning av taxeringsvärdena i den rullande fastighetstaxeringen bör ändras så att fastigheter med olika värdeår kan få ett rättvisande taxeringsvärde i förhållande till marknadsvärdet. Utredningen har uppmärksammat att nyare bostadsfastigheter på många orter får ett för högt taxeringsvärde i förhållande till marknadsvärdet och till taxeringsvärdet för äldre fastigheter.

Skuldsanering

Många hushåll tvingas sälja sin villa eller bostadsrätt till ett pris som är lägre än de lån man har med villan eller bostadsrätten som säkerhet. Hushållen har enligt svensk lagstiftning ändå kvar betalningsskyldigheten för resterande lån.

Utredningen anser att skuldsaneringslagens intentioner bör tillämpas för privatpersoner som fått betydande ekonomiska problem genom för högt belånade bostäder i förhållande till marknadsvärdet. Konsumentverket bör enligt utredningen i sin utvärdering av skuldsaneringslagen särskilt uppmärksamma dessa hushålls problem.

1993 års bostadsfinansieringssystem

Utredningen anser att det inte är möjligt att dra några generella slutsatser om effekten av 1993 års regler för bostadsfinansiering, det sk Danellsystemet eftersom dessa prövats under ytterst speciella omständigheter på bostadsmarknaden och i liten omfattning i förhållande till tidigare finansieringssystem.

Utredningen har i syfte att ge stabila förutsättningar för ny- och ombyggnadsverksamhet år 1996 valt att endast föreslå några mindre justeringar av regelsystemet. Utredningen återkommer i huvudbetänkandet med spelregler för bostadsfinansieringen som är långsiktigt hållbara och som kan få en bred uppslutning.

Subventionsgrad för räntebidragen

Utredningen föreslår att ny- och ombyggnadsverksamhet som påbörjas år 1996 skall få samma subventionsgrad för räntebidragen som de bostäder som påbörjats år 1995. Kostnaderna för detta förslag kommer som ökade räntebidrag när bostäderna färdigställts, dvs. någon gång under åren 1997–1998. Kostnaden uppskattas till ca 70 miljoner kronor per år under den tid dessa bostäder får räntebidrag dvs ca 6 år framåt. Detta kan enligt utredningens mening finansieras inom räntebidragsanslaget vilket utredningen återkommer till i sitt huvudbetänkande.

Kreditgarantins andel av garantiunderlaget

Utredningen föreslår att kreditgarantin skall omfatta 40 % av garantiunderlaget även år 1996. Det är samma andel som gällt åren 1993–1995 och som skulle ha återgått till 30 % år 1996 enligt gällande regler. Detta skulle i praktiken skulle ha inneburit en skärpning av kraven med risk att ny- och ombyggnadsverksamhet hade ytterligare försvårats.

Subventionsräntan

Utredningen finner att det finns skäl för att subventionsräntan skall kunna bindas i förväg innan ett bostadsprojekt är färdigställt vilket har störst intresse för hus som upplåts med bostadsrätt. Ett upplevt problem med nuvarande regler är att det inte går att förutse subventionsräntans nivå när kalkylerna görs för olika projekt. Denna bestäms först när bostäderna är färdigställda. En bostadsrättsförening måste uppvisa en riktig boendekalkyl för blivande köpare vilket givetvis är viktigt för att denne skall kunna välja rätt bostad. Utredningen återkommer i sitt fortsatta arbete till denna fråga.

1 Inledning

Den bostadspolitiska utredningen har i uppdrag (Dir. 1995:20) att ta fram underlag för beslut om bostadspolitiken på längre sikt. Uppgiften är att precisera målen för en fortsatt social bostadspolitik samt att ge förslag om lämpliga medel för att genomföra dem. I direktiven till utredningen betonas vikten av långsiktiga stödsystem som är stabila även med skiftande förutsättningar i samhällsekonomin och som har en bred uppslutning. Reglerna skall vara neutrala, enkla och tydliga. Statens ekonomiska insatser skall begränsas.

Utredningen har att i en första etapp redovisa sin bedömning av de ekonomiska villkoren för det sent byggda bostadsbeståndet. Detta gäller den fastighetsekonomiska utvecklingen och omfattningen av de åtaganden som staten kan behöva infria som en följd av förluster på lån till bostäder inom detta bestånd. Även uppskattningar av statens framtida utgifter för bostadspolitikens olika åtaganden skall göras. Vidare skall utredningen bedöma konsekvenserna för bostadsförsörjningen av de finansieringsregler (1993–års regelsystem) som nu gäller för nyproduktion och ombyggnadsverksamhet av bostäder.

I detta delbetänkande redovisas denna första etapp av uppdraget. Delbetänkandet innehåller en genomgång av de ekonomiska villkoren för det sent byggda beståndet såväl ur bostadsföretagens, statens, kreditgivarnas och berörda hushålls perspektiv. I betänkandet föreslås åtgärder för att underlätta saneringen av ekonomin hos bostadsföretag som är eller bedöms ha stor risk att hamna i ekonomisk kris.

Betänkandet innehåller även en utvärdering av 1993 års regler för stöd till bostadsfinansieringen. Utredningen anser att det inte finns anledning att nu förändra finansieringssystemet. Nya kortsiktiga åtgärder förbättrar sannolikt inte situationen på bostadsmarknaden. Endast marginella åtgärder bör nu genomföras. Utredningen anser det i stället vara mer angeläget att mot bakgrund av direktiven att fortsätta arbetet att ta fram och förankra regler för en långsiktigt stabil bostadsfinansiering.

Utredningen kommer i nästa etapp, i huvudbetänkandet som skall vara klart 1 oktober 1996, att redovisa hur det framtida stödet till nybyggnation och ombyggnadsverksamhet skall utformas. Utgångspunkter för detta arbete är enligt direktiven att begränsa statens ekonomiska insatser till bostadssektorn. Vidare skall konkurrens och variation i utbudet av bostadskrediter främjas och behovet av subventioner hållas nere. Stabila stödsystem med neutrala, enkla och tydliga regler skall eftersträvas. Vidare skall fördel-ningen mellan generellt, riktat och behovsprövat stöd övervägas. Även åtgärder i syfte att stimulera bosparande skall övervägas liksom andra insatser för att öka det egna kapitalet hos bostadsföretagen .

I nästa etapp av utredningen kommer även kommunernas roll i bostadsförsörjningen och de medel kommunerna behöver för att kunna uppfylla sitt ansvar för en fortsatt social bostadspolitik att behandlas. Förslagen från utredningen skall inordnas i en sammanhållen politik för att öka integration och motverka segregation inom samhällslivets alla former. Ett samarbete har påbörjats med Invandrarpolitiska utredningen (Dir. 1994:11) och Utredningen om levnadsvillkor i storstadsområden (Dir. 1995:35).

Underlag för detta delbetänkande har tagits fram av Boverket och Statens Bostadskreditnämnd på uppdrag av utredningen. Boverkets utvärdering finns publicerad i Boverkets årsbok 1995; Bostadsmarknaden, Danellsystemet och krisårgångarna. Vidare har konsult Göran Wikner utarbetat avsnitt 2 " Förändrade boendekostnader – en effekt av den samhällsekonomiska utvecklingen". Utredningens sekretariat har biträtts av en referensgrupp för bostadsfinansieringsfrågor med representanter för kreditinstitut och intresseorganisationer som är direkt berörda av de frågeställningar som behandlas i delbetänkandet.

2 Förändrade boendekostnader - en effekt av den samhällsekonomiska utvecklingen

Avsikten med detta avsnitt är att översiktligt beskriva och analysera hur och varför boendekostnaderna har förändrats från mitten av 1980-talet. De förändringar som skett under den tiden har haft avgörande betydelse för hushållens möjligheter att efterfråga bostäder.

De samhällsekonomiska förändringarna och deras effekter på hushållens boendekostnader kan ses från två perspektiv. Ett övergripande internationellt, där avreglering och internationalisering av kreditmarknaden spelar en avgörande roll för boendekostnaderna. I ett annat perspektiv är utgångspunkten den ekonomiska utvecklingens effekter på hushållens inkomster. Beskattning och ökade risker för inkomstbortfall har medfört att hushållen tvingats inleda en anpassning av konsumtion och efterfrågan på bostadstjänster.

Utredningen avser att fördjupa och bredda sin analys i slutbetänkandet.

2.1 Avreglering och internationalisering

Fram till 1985 var den svenska kreditmarknaden starkt reglerad. Både utlåningsräntor och volymer bestämdes i stor utsträckning av Riksbanken, direkt genom mer eller mindre frivilliga avtal med banksystemet eller indirekt genom operationer på marknaden. Inflationen var hög under 1970-talet och första hälften av 1980-talet och realräntan klart negativ, i allmänhet även innan effekterna av avdragsrätten för utgiftsräntor inräknats. Regleringarna skapade överefterfrågan på krediter.

Den stora tillgången på likviditet efter avregleringen genom bl.a. goda lånemöjligheter etablerade en snabbt ökande efter-

frågan på fastigheter, både flerfamiljshus och egna hem. Även köp av bostadsrättslägenheter med hjälp av lånade medel ökade. Utbudet av krediter steg mer än under någon annan tidsperiod under efterkrigstiden. Fastighetspriserna ökade ganska kraftigt på de flesta delmarknader.

I början på 1990–talet ökade hushållens boendekostnader, dels genom skattereformen, dels genom stigande räntekostnader. Att räntekostnaderna steg berodde bl.a. på de stigande fastighetspriserna och att subventionerna började minska. Hög belåning kombinerades fortfarande med låg andel eget kapital. Realräntan steg, huvudsakligen på grund av att de nominella räntorna inte sjönk i takt med inflationen vilken började falla kraftigt. Kostnaderna har påverkats för samtliga boendeformer. Det finns fortfarande i viss utsträckning möjlighet att fördröja genomslaget av högre kapitalkostnader för bostadskonsumenten beroende på utformningen av räntesubventioner och att hyrorna i viss utsträckning är ett resultat av förhandlingar. Det låga egna kapitalet i fastighetsföretagen gör dock att högre räntor till slut slår igenom i form av högre hyror och/eller lägre nivå av service och underhåll i boendet.

Den avreglering och internationalisering av kreditmarknaden som skett kan svårligen vändas. Det är mycket svårt att genom reglering av den inhemska kreditmarknaden eller valutareglering skärma av boendets räntekostnader vid globala räntevariationer. Möjligheterna att mildra genomslaget av de högre räntekostnaderna med hjälp av subventioner via den statliga budgeten finns kvar i teorin, men begränsas i praktiken av de stora budgetunderskotten. Högre räntor har därför ökat boendekostnaderna i snabb takt under några år. Den höga realräntan har gjort anpassningen till nya förhållanden mycket kännbar för hushållen.

Några väsentliga tidpunkter och effekter av kredit- och valutamarknadens avreglering m.m.

Juli 1980: Rätten att lämna marknadsprissatt s.k. oprioriterad utlåning vidgas för bostadsinstituten. Ramen för belåning av äldre bostäder och kommersiella fastigheter vidgas för bostadsinstituten. Belåningsmöjligheter ökas härigenom för äldre bostäder och lån kan lämnas till lägre räntor än tidigare.

Januari 1984: Bostadsinstituten får ytterligare vidgade ramar för oprioriterade lån. Belåning av äldre bostäder och kontors- och affärshus underlättas ytterligare.

December 1984–Maj 1985: Riksbanken skärper i två omgångar utlåningsrestriktionerna för bostadsinstituten. Detta orsakar att den icke organiserade kreditmarknaden som ej omfattas av begränsningsreglerna ökar i volym.

November 1985: I huvudsak alla restriktioner för utlåning från banker och hypoteksbolag avskaffas. December 1986: Placeringsplikt i bostadsobligationer tas bort. Räntenivåerna på bostadskrediter med marknadsränta kommer inledningsvis att ligga ca två procentenheter över räntan beräknad enligt "regleringstidens finansieringssystem", i vilket placeringsplikten för bostadsobligationer höll räntan nere. För nya och ombyggda bostäder fångas denna prisskillnad dock i stora delar upp av subventionssystemet med takränta. Räntesubventioner mildrar således genomslaget i hyror för flerbostadshus. För äldre egnahem och lånefinansierade bostadsrättslägenheter är ränteavdragen vid taxe-ringen fortfarande intakta. Hushållens efterfrågan på bostäder påverkas därför ännu endast i begränsad utsträckning av avregleringen.

1986–1989: Likvid kreditmarknad. Likviditetstillgången ökar starkt i samhället genom avregleringarna. Utlåningen från banker, finansbolag och bostadsinstitut ökar även kraftigt. Efterfrågan på bostäder ökar snabbt. Den fria tillgången på krediter tillsammans med ett skattesystem som fortfarande medger stor avdragsrätt för räntor medverkar. Insikten om att det är nödvändigt att ha större

kontroll över höga byggkostnader är begränsat utvecklad. Räntekänsligheten hos bostadskonsumenterna är ännu låg och fortsätter att vara det årtiondet ut. De nominella räntorna stiger mot slutet av perioden och inflationen stiger successivt.

Valutaregleringen avskaffas 1989. När valutaregleringen tas bort 1989 kan lån strömma fritt över gränserna. Bostadsinstituten börjar refinansiera sig utomlands. Internationaliseringen av kapitalmarknaderna gör Sverige och bostadsfinansieringen mer beroende av det internationella ränteläget.

1990: Marginalskatterna sänks och basen för mervärdesskatten breddas. När värdet av avdragen för ränteutgifter begränsas i samband med skatteomläggningen, innebär det att kostnaderna ökar kraftigt för hushåll med lån. Realräntan ökar efter valutaavregleringen särskilt efter det stora fallet i inflationstakten år 1992. För första gången under efterkrigstiden är realräntan efter skatt positiv. Det medför en mycket snabb minskning av efterfrågan på bostäder.

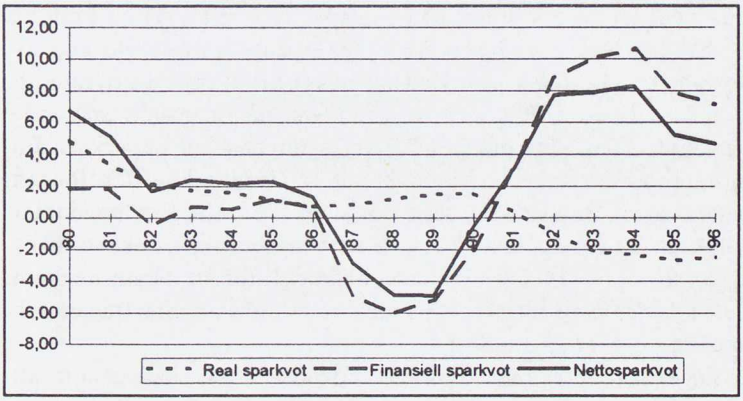
Den djupa lågkonjunkturen. Det blir uppenbart att Sverige i början av 1990–talet glider in i den värsta lågkonjunkturen sedan 1930–talet med en kombination av arbetslöshet, stigande nominella och reala räntor samt fallande fastighetspriser. Inflationstakten faller kraftigt år 1992. Räntekänsligheten hos allmänheten ökar därmed.

2.2 Inhemska förändringar och strukturomvandling

Marginalbeskattningen av löne- och kapitalinkomster sänktes genom skattereformen. Det har blivit dyrare att låna pengar för den enskilde. Det är nu tydligt att hushållen inlett sin anpassning av efterfrågan av bostäder till ändrade förutsättningar inom landet. En bidragande faktor är bl.a. omläggningen av välfärdssystemen,

med högre självrisk och lägre ersättningsnivåer i sjuk-, familje- och arbetslöshetsförsäkringarna. Samtidigt har risken för arbetslöshet inom alla regioner samt yrken och åldrar ökat.

Diagram 2.1 Hushållens sparkvot. Realt och finansiellt sparande i procent av disponibla inkomster.



Att hushållen ökar sitt sparande är oftast en återspegling av behovet att minska den personliga risken. Hushållens sparande kan delas upp i en finansiell och en real del. Det finansiella sparandet är nettot av sparande i bank, aktier, obligationer, försäkringar m.m. som blir plusposter medan lån blir minusposter. Det reala sparandet består av hushållens investeringar i bl.a. småhus- och fritidshusfastigheter, minskat med beräknad förslitning och avskrivning av fastigheterna. Summan av finansiellt och realt sparande blir nettosparandet. Sparkvoten är sparandet i procent av hushållens disponibla inkomster, alltså det som blir kvar av inkomsten efter skatter, transfereringar etc.

Det senaste decenniet har hushållens sparande ändrats både med avseende på storlek och sammansättning. Det finansiella sparandet har ökat när hushållen amorterat sina lån och låtit bli att ta nya. Det reala sparandet har blivit negativt när nybyggande och förbättringar har blivit mindre än förslitning och avskrivning. Från 1986 vände det finansiella sparandet neråt i samband med att

kreditmarknaden avreglerades och hushållen fick större möjlighet att låna. När realräntan steg och värdet av avdragen minskade för låneräntor genom skattereformen, ökade det finansiella sparandet dramatiskt. Av samma skäl sjönk då det reala sparandet.

Alla förändringar av skatter, realränta, fastighetskris etc. påverkade hushållens vilja och behov att spara samt inriktningen av sparandet. Efterfrågan på egnahem har påverkats då många tvekar inför det investeringsbeslut, som köpet av ett eget hus innebär. Ökad osäkerhet och större risk för inkomstbortfall ställer krav på hushållens behov av reserver och egen kapitalinsats vid köp av bostadsrätt eller eget hus. Det har också blivit mycket dyrare att låna (se vidare nedan) och avkastningen på finansiellt sparande har ökat. Även efterfrågan på hyreslägenheter har påverkats. En mindre bostad minskar behovet av löpande inkomster för att betala hyra. Hög arbetslöshet gör därför att allt fler ungdomar väljer att inte flytta hemifrån och att barnfamiljer av ekonomiska skäl valt att bo trängre. En starkt ökad risk för att någon medlem i ett hushåll skall bli arbetslös har också minskat efterfrågan och orsakat ett ökat sparande.

De senaste årens sparande har huvudsakligen skett genom att hushållen amorterat sina lån och undvikit att ta nya. Den svaga lånebenägenheten har påverkat bostadsmarknaden i form av en historiskt låg nivå på byggandet av småhus.

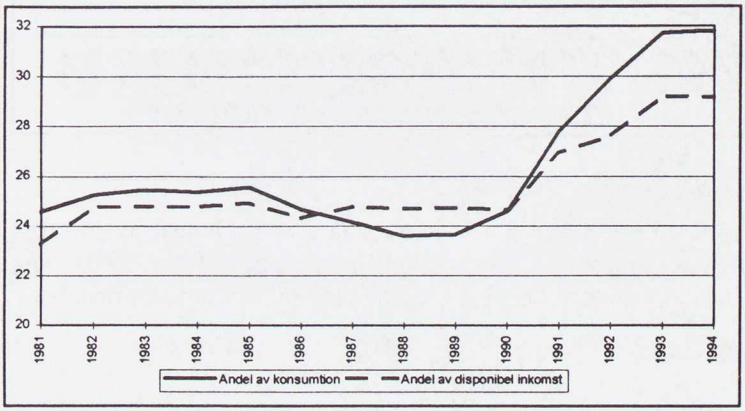
Det ökade hushållssparandet har avsevärt minskat utrymmet för konsumtion och förändrat sammansättningen på hushållens utgifter. Sparandet har totalt ökat med cirka 13 procentenheter från 1989, vilket i dagens prisnivå motsvarar ett efterfrågebortfall på cirka 120 miljarder kronor.

2.3 Utvecklingen av de totala bostadsutgifterna för hushållen

Bostadskostnaderna består av kapital- och driftskostnader samt vissa andra kostnader i samband med boendet. Här finns egentligen ingen principiell skillnad mellan boendeformerna i dessa avseenden eftersom hyresvärdens drift- och kapitalkostnader

finansieras med hyresinkomster som för exempelvis egnahemsägaren motsvaras av direkt betalda bostadskostnader. I takt med stigande kapitalkostnader, ändrade fastighetsskatter och ändrade momsregler för byggandet samt minskade räntesubventioner har kostnaderna för boendet ökat. De ökade kostnaderna kan illustreras på flera olika sätt.

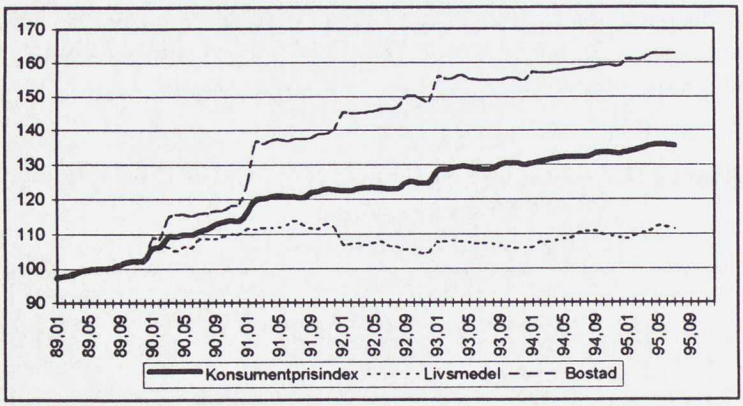
Diagram 2.2 Bostadsutgifter i procent av disponibel inkomst och total konsumtion.



Bostadsutgifterna (i konstant prisnivå) har ökat hela tiden från 1980. Fram till år 1990 ökade utgifterna för bostadskonsumtion i samma takt som övrig konsumtion och den disponibla inkomsten. Därefter har bostadsutgifterna tagit i anspråk en allt större del av både inkomst och konsumtion.

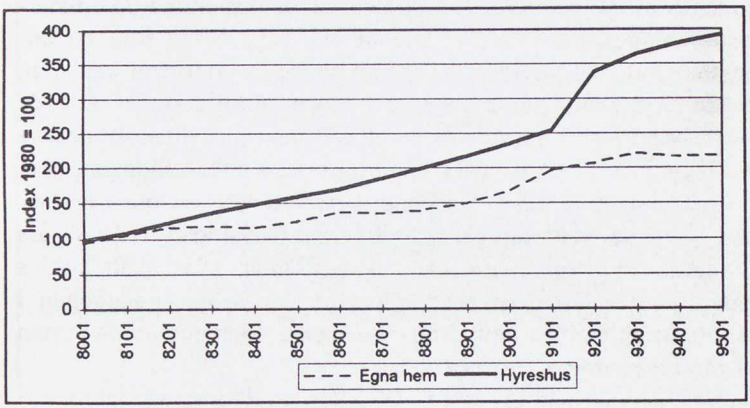
Framför allt under senare år har bostadspriserna ökat mer än andra priser. I diagram nr 2.3 nedan jämförs bostadskostnaderna enligt mätningar i SCB:s konsumentprismätningar med några andra delindex. Från 1989 fram till augusti 1995 har bostadskostnaderna ökat med cirka 9 procent i årstakt. Differensen avspeglar främst ränteutvecklingen men också förändrad beskattning (främst breddningen av momsen och ändrade fastighetsskatter).

Diagram 2.3 Utveckling av prisnivåer för några olika varu- och tjänstegrupper 1989 = 100.



Fram till 1988 var skillnaderna små i utvecklingen av priserna mellan jämförda varu- och tjänstegrupper. Från 1990 steg bostadskostnaden kraftigt i förhållande till konsumentprisindex.

Diagram 2.4 Boendekostnader för egna hem och hyresrätter enligt SCB. Index i januari respektive år.



Boendekostnaderna har inte utvecklats homogent inom bostadssektorn. Enligt SCB:s prismätningar har kostnadsnivån för hyreslägenheter ökat betydligt snabbare än den beräknade nivån för egna hem. Till viss del kan skillnaden förklaras av att villaägaren lägger ner mer eget arbete och har mer eget kapital i fastigheten. Skillnader i utveckling är dock anmärkningsvärd. Den stora förändringen kom i samband med breddningen av mervärdesbeskattningen och införandet av nya fastighetsskatter 1992, då kostnaderna för hyresboende började öka avsevärt mycket snabbare än kostnaderna för att bo i egnahem.

2.4 Hushållens skulder minskar

Den då ännu inte begränsade avdragsrätten för utgiftsräntor bidrog under 1980–talet till en överefterfrågan på lån, som förstärktes av att inflationen fortfarande var hög. Realräntan, både före och efter skatt var mycket låg, ofta negativ. Med en marginalbeskattning av kapital på 50 procent måste de nominella räntorna vara mer än

dubbelt så höga som inflationen för att hushållen skall få positiv realränta efter skatt.

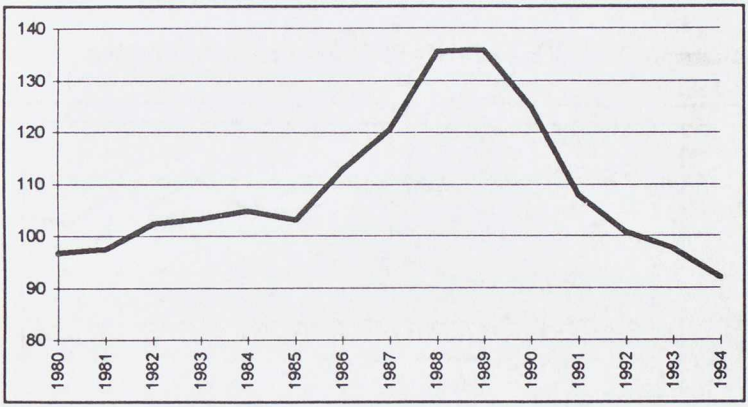
Hushållens skulder ökade efter avregleringen av kreditmarknaden från 100 till cirka 135 procent av de disponibla inkomsterna. Ökningen gick mycket snabbt och sågs länge som en anpassning till en avreglerad kreditmarknad. I efterhand kan man hävda att den snabba ökningen delvis var en följd av det rådande skattesystemet. Detta medförde att de verkliga räntekostnaderna var låga, vilket i sin tur drev upp priserna på olika tillgångar, bl.a. fastighetspriserna, till nivåer långt över vad som var motiverat av den löpande avkastningen. Avdragsbegränsningen i 1990 års skattereform kom att innebära att realräntan efter skatt höjdes betydligt. Genom först skattereformen och senare nedgången i inflationstakten utan motsvarande nedgång i den nominella räntan ökade realräntorna[1] kraftigt.

När kapitalbeskattningen minskade (och därmed värdet av avdragen), och valutaregleringarna upphörde, anpassades de svenska räntorna till en internationell nivå. Det blev uppenbart att de höga tillgångspriserna till stor del saknade grund och att skuldbördan hade blivit alltför stor för hushållen. Det finansiella sparandet ökade därefter snabbt och skuldsättningen föll. Realräntan förblev hög.

1

Realräntan har i detta kapitel beräknats som skillnaden mellan Stadshypoteks villaränta (årsgenomsnitt) och inflationen mätt som förändring i konsumentprisindex. I praktiken ger denna enkla metod en överskattning av realräntan under slutet av 1980-talet, då tillgångspriserna förväntades stiga och en underskattning av realräntan under 1990-talet, då tillgångspriserna förväntades falla.

Diagram 2.5 Hushållens skuldkvot, procent av disponibel inkomst.



Skuldkvoten är nu under de nivåer som rådde i början av 1980-talet. Den snabba minskningen av skulderna yttrar sig på många sätt inom bostadsmarknaden. Efterfrågan på nybyggda småhus har minskat till rekordlåga nivåer liksom omsättningen av redan producerade småhus och bostadsrätter.

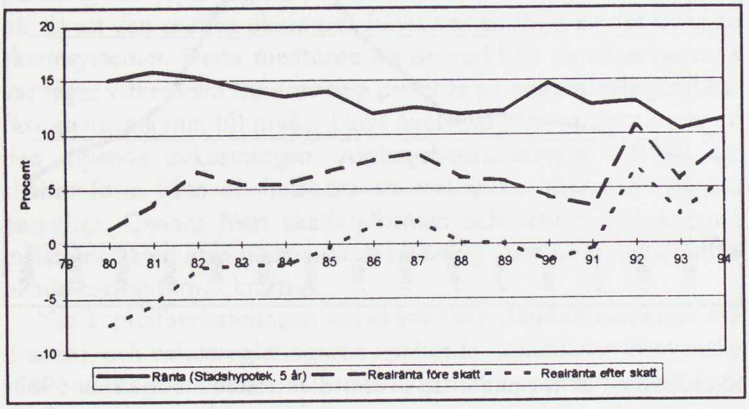
Trots att skuldkvoten nu fallit tillbaka till 1980talsnivån, är hushållens skuldsättning sannolikt inte i jämvikt utan kan fortsätta att minska. En anledning till detta är att kapitalbeskattningen nu är avsevärt mindre förmånlig för räntekostnader, en annan att realräntorna nu är mycket högre än under 1980–talet. Givet att hushållen vill hålla samma nivå på övriga utgifter, måste de reala ränteutgifterna (efter skatt) minska än mer. Detta kräver ett fortsatt högt sparande och begränsar viljan att ta upp nya lån.

Under de senaste femton åren har värdet av avdragen avseende utgiftsräntor i stort sett halverats för en normalinkomsttagare. 1980 gav ränteavdragen i medeltal en skatteminskning motsvarande 58 % av ränteutgiften. Därefter sjönk avdragens värde successivt för att 1986 uppgå till 50 procent av ränteutgifterna. Skattereformen 1991 sänkte skatteeffekten till 30 procent.

Konsekvenserna för bostadsefterfrågan av den sänkta avdragsrätten är stora. För den som äger eller köper eget hus, eller en bostadsrätt, är effekterna direkta och påtagliga. Men även för

hyresgästen blir det ett genomslag, eftersom systemet med räntesubventioner anpassats för att skapa rättvisa mellan äganderätt och andra upplåtelseformer (neutralitetsprincipen).

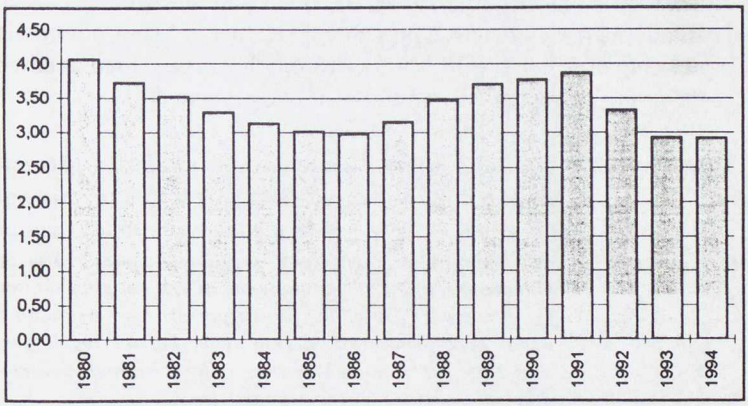
Diagram 2.6 Ränta före och efter skatt och inflation.



Räntorna (här mätta som årsgenomsnittet av Stadshypoteks femåriga villaräntor) har i nominella termer varit relativt stabila och har sedan mitten av 1980-talet legat i intervallet 11½ – 13½ procent. Däremot har inflationen (mätt som förändring av KPI) minskat, vilket fått till följd att realräntan successivt ökat till cirka 7 procent. Eftersom kapital-beskattningen för en normalinkomsttagare sänkts till 30 procent har realräntan efter skatt ökat mycket snabbt. Räntan efter skatt och inflation var i början av 1980–talet långt under noll, vilket innebar att en låntagare då i praktiken fick betalt för att låna. Under 1994 var realräntan efter skatt cirka fem procent.

Effekten av prisfall på fastigheter har fått till följd att den som ägt hus i några år inte kan sälja utan förlust. Samtidigt kan nya på bostadsmarknaden, exempelvis barnfamiljer, på grund av de höga realräntorna efter skatt, inte betala samma priser som gällde för några år sedan. Följden har blivit en inlåsningseffekt på villamarknaden, vilket hindrat både nybyggnad och omsättning av egnahem. I diagrammet nedan visas hur fastighetspriserna utvecklats i förhållande till en bruttoinkomst något över genomsnittet.

Diagram 2.7 Fastighetsvärde i förhållande till en genomsnittsinkomst. ***Fastighetsvärdet baseras på SBCs uppgifter. Genomsnittsinkomsten är beräknad som genomsnittet för en tjänsteman.***



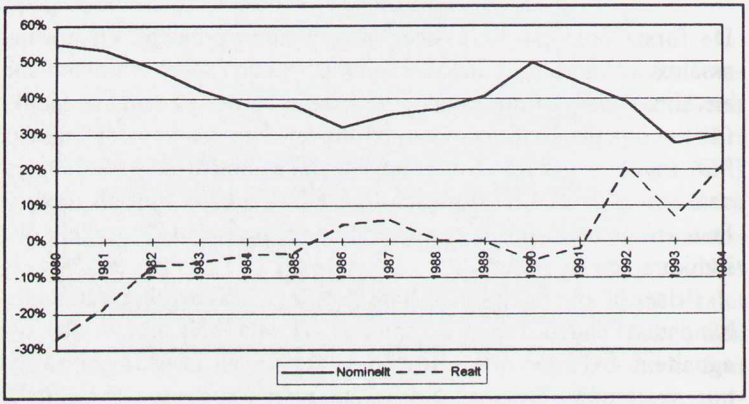
De första åren på 1990–talet motsvarade värdet på ett normalt småhus närmare fyra årslöner, mätt enligt den schablonmetod som använts i diagrammet ovan. 1994 hade värdet på småhus sjunkit till knappt tre årslöner. Den skillnaden kan ses som ett mått på hur mycket värdet drevs upp i decennieskiftet 1989/90. En osäkerhetsfaktor i jämförelsen ligger i att antalet hushåll med två fasta inkomster samtidigt minskat under perioden. Trots felkällan indikeras en huvudtrend.

Priserna på fastigheter har inte fallit så mycket att andrahandsmarknaden fungerar smidigt på alla håll. Priset för nya egnahem är heller inte tillräckligt lågt för att efterfrågan på nya hus skall öka. Trots att prisnivån, mätt i årslöner, är lägre än någon gång sedan år 1980 (och sannolikt under lång tid dessförinnan) hämmar dessa faktorer småhusmarknaden. Skälet är att räntekostnaderna samtidigt ökat kraftigt efter skatt. Priserna stiger dock för närvarande trots allt något på vissa delmarknader och ligger still eller ökar svagt totalt sett.

I diagrammet nedan, där räntekostnaderna det första året beräknats schablonmässigt enligt samma antaganden som i närmast föregående diagram, visas i den övre halvan av diagrammet

räntekostnaderna i nominella termer. I den nedre halvan visas motsvarande utveckling i reala termer. Som framgår av diagrammet har de nominella kostnaderna för en villaköpares första år minskat från cirka 50 procent av årslönen till cirka 30 procent. Kostnaderna har rört sig cykliskt kring en trendlinje, enligt vilken kostnaderna avtar med 1,2 procentenheter per år. Den nominella minskningen följer framför allt av sänkta huspriser, men även en sänkt nominell räntenivå bidrar till minskningen.

Diagram 2.8 Räntekostnader under det första året i procent av löneinkomsten vid köp av ett genomsnittligt småhus. ***Fastighetsvärdet har hämtats ur SCBs statistik, den nominella räntenivån är Stadshypoteks 5-åriga villaränta räknad som årsgenomsnitt och marginalskatten för ränteavdragen gäller för en person med en inkomst något över genomsnittet. Den reala korrigeringen görs med KPI. Ingen hänsyn har tagits till eventuella räntebidrag.***



De reala ränteutgifterna under det första året har ökat från ca -20 procent av inkomsten till lika mycket plus. I början av 1990–talet var de nära noll, men har sedan fortsatt att öka. De reala utgifterna har rört sig cykliskt kring en trendlinje, som ökat med 1,9 procentenheter per år. I beräkningarna har ingen hänsyn tagits till utformningen av räntebidrag eller andra stöd. Om man i diagrammet tog hänsyn till att räntebidragen minskat successivt, skulle

den nedre kurvan bli brantare, men ligga på en lägre nivå. Den reala förändringen av det första årets räntekostnader skulle således bli kraftigare för den som investerar i en fastighet i dag, än för den som gör detta t.ex om tre år. Å andra sidan har inte heller tagits hänsyn till i beräkningen att inkomstbeskattningen minskat. En motsvarande kalkyl baserad på ett hushålls disponibla inkomst skulle sannolikt resultera i en mindre lutning och förskjuta kurvorna uppåt i diagrammet.

Även om resonemanget ovan, av beräkningstekniska skäl, bygger på vad som gäller för en villaköpare, finns ingen reell skillnad för den som bor i hyres- eller bostadsrätt. Kapitalkostnaderna utvecklas i stort sett lika. En fastighetsägare med många bostäder har emellertid teoretiskt möjligheten att slå ut kapitalkostnader över hela hyreskollektivet. Den minskade efterfrågan på hyreslägenheter medför dock risk för tomma lägenheter vilket begränsar omfördelningsutrymmet. Effekterna förstärks av de senaste årens höga produktionskostnader, som dock nu stagnerat. Parallellen mellan en villaköpare och en köpare av en bostadsrätt är ännu tydligare. De kapitalkostnader som följer av insatsen för bostadsrätten slår direkt på den enskildes ekonomi. Samma direkta koppling gäller i fråga om de kostnader som belöper på fastigheten och för vilka bostadsrättsinnehavaren betalar via avgiften. Även här saknas möjlighet till omfördelning.

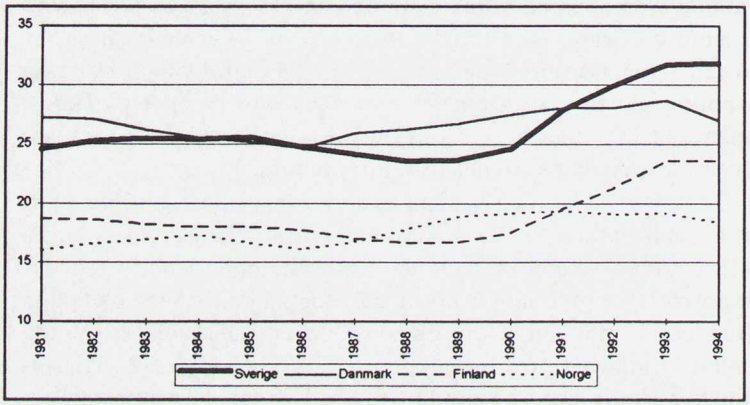
Slutsatsen är att den snabba reala kostnadsökningen har gjort att bostadsmarknaden långt ifrån är i balans. För att skapa bättre balans krävs sannolikt ändrade förutsättningar i form av exempelvis lägre produktionskostnader, lägre nominell och real ränta eller en kombination av dessa faktorer. Det förefaller inte sannolikt att en större produktion av vare sig små- eller flerfamiljshus skulle kunna komma till stånd under de närmaste åren med nuvarande förutsättningar. Skillnaden mellan nyproduktionspriset och marknadsvärdet för befintliga hus är fortfarande mycket stort.

2.5 En nordisk jämförelse

I huvudsak är ränteförändringar internationella, även om Sverige på grund av deprecieringen av kronan, hög inflation, historisk osäkerhet om utvecklingen av statens budget m.m. har högre räntenivå än många andra länder.

Jämförelserna nedan går inte att använda för att dra alltför långtgående slutsatser bland annat på grund av att nationella system för subvention och beskattning skiljer sig åt mellan de nordiska länderna. Sverige ligger dock så mycket högre i fråga om boendekostnader att skillnaden är värd att notera och närmare analysera.

Diagram 2.9 Boendekostnader i procent av total konsumtion i några nordiska länder.



I en internationell jämförelse ligger de svenska kostnaderna för boendet på en hög nivå. I Sverige har ökad skatt (moms och fastighetsskatt) och minskad avdragsrätt för räntor påverkat boendekostnaden negativt på senare år. De svenska hushållens totala boendekostnader utgjorde cirka 32 procent av den totala konsumtionen 1994 enligt OECD:s nationalräkenskapsuppgifter.

Bostadskostnadernas andel av hushållens totala konsumtion har i allmänhet ökat de senaste åren i de nordiska länderna. I Norge

har den däremot sjunkit efter 1991, efter en viss ökning under 1980-talet. Inkomstutvecklingen har varit bättre för hushållen i Norge. Även Danmark har en lägre andel totala boendekostnader i relation till totalkonsumtionen. Talet låg där år 1993 på cirka 27 procent. I Finland har talet ökat snabbt, men stod trots det på nivån 23 procent år 1993. I Finland där ägda bostäder är vanliga krävs i regel en högre andel eget kapital vid boendeinvesteringar än i Sverige.

Eftersom räntenivåerna inte skiljer sig allt för mycket mellan de nordiska länderna kan man av jämförelsen dra slutsatsen att de svenska hushållen uppenbart betalar mer för sitt boende än vad de nordiska grannarna gör. Orsaken är delvis att finna i att lånebenägenheten varit så hög i Sverige. Kontantinsatsen vid bostadsköp i Finland är som nämnts mycket högre än hos oss - en indikation på att vi lånar mer. Dyr toppbelåning eller för stora lån i fastighetsfinansieringen tynger många hushåll i Sverige, direkt som för egnahemsägaren och bostadsrättsinnehavaren eller indirekt genom hyran som hos hyresgästerna.

Utredningen avser att i sitt slutbetänkande utveckla den nordiska jämförelsen ytterligare. Även utvecklingen i några länder utanför Norden kommer att jämföras med motsvarande svenska förhållanden.

3 En sund fastighetsekonomi

Utredningen sammanfattar i detta avsnitt några grundläggande förutsättningar för en i företagsekonomisk mening "sund fastighetsekonomi". Bostadspolitiska hänsyn som måste vägas in framgår av andra kapitel och kommer att beskrivas närmare i utredningens slutbetänkande.

3.1 Lönsamhet - en grundförutsättning

3.1.1 Långsiktig lönsamhet

En grundförutsättning för varje investeringsbeslut är att investeringen långsiktigt har en lönsamhet som är konkurrenskraftig i förhållande till andra investeringar med motsvarande risk. Detta är även en förutsättning för att en produktion av bostadsfastigheter skall komma till stånd.

Lönsamhet i fastighetsinvesteringar är vidare en förutsättning för att bostadssektorn skall kunna attrahera tillräckligt riskkapital. Många fastighetsägare har i dag en svag soliditet, samtidigt som utformningen av låne- och garantiregler kräver en större insats av eget kapital.

3.1.2 Investeringskalkylen

Flera metoder finns för att genom en investeringskalkyl beräkna lönsamheten i ett projekt. De flesta metoder kan dock återföras på det grundläggande kravet för en lönsam investering, nämligen:

"Summan av framtida driftnettons nuvärden plus nuvärdet av restvärdet är lika med eller större än anskaffningskostnaden."

Nuvärden beräknas efter den valda kalkylräntan. Valet av kalkylräntesats uttrycker investerarens bedömning av projektets risknivå och avkastningskrav. Kalkylräntan för bostadsinvesteringar anses vanligen behöva överstiga den långsiktiga reala låneräntan med cirka en procentenhet men kan av investeraren sättas högre eller lägre beroende på en rad individuella faktorer. Sådana faktorer är fastighetens läge, ortens ekonomiska utveckling och sysselsättningsgrad samt andra faktorer såsom hyresutveckling, vakansrisker, framtida skattehöjningar o.d.

Det framtida driftnettot beräknas som skillnaden årsvis mellan totala intäkter för fastigheten och kostnader för drift och underhåll samt fastighetsskatt. I många projekt betyder räntesubventionernas utveckling i framtiden mycket för den totala fastighetsekonomin.

3.1.3 Direktavkastning

Kravet på direktavkastning för en fastighet mäts som kvoten mellan första årets driftnetto och det erlagda priset (förvärvsåret eller färdigställandeåret). Direktavkastningen tjänar som jämförelsetal och vägledning vid bedömning av olika fastigheters prisnivå.

3.1.4 Driftnetto

Om hyresintäkterna över en period överstiger utbetalningarna för drift och underhåll, ger fastigheten ett överskott. Detta överskott, ett s.k. positivt driftnetto, ger utrymme att förränta eget och lånat kapital.

3.1.5 Överskott och marknadsvärde

Förväntade överskott i en fastighet utgör grunden för dess marknadsvärde. En effektiv fastighetsförvaltning påverkar också fastighetsvärdet genom att lägre förvaltningskostnader förbättrar fastighetsekonomin och marknadsvärdet positivt.

3.1.6 Direktavkastning och kassaflöden

Fastighetspriserna styrs bland annat av köparnas val av direktavkastningskrav. Detta varierar i dag mellan ca 6,5 % i centrala delar av Stockholm till omkring 12 % på platser där riskerna bedöms högre. På flera orter med framtida större bostadsefterfrågan ligger dagens direktavkastningskrav mellan 9 och 10 %.

Vid köp eller nyproduktion av en bostadsfastighet till ett visst pris räknar köparen naturligtvis inte med att förlora delar av sitt kapital. Köparen beräknar att fastigheten förräntar sig positivt, i alla fall på lång sikt. Det är vanligt att kassaflödet de första åren blir negativt, då hyror och andra intäkter på fastigheten inte täcker utgifter för lånat kapital, skatt och övriga driftkostnader. Ägaren får i normalfallet de första åren inte heller sitt egna insatta kapital tillräckligt förräntat.

Det finns flera skäl till att investeringen ändå bedöms vara lönsam. Ett sådant skäl kan vara att ägaren vill förränta sitt kapital på lång sikt. Ett kommande överskott på fastigheten ger på exempelvis 10–50 års sikt ett så stort överskott att de första årens underskott uppvägs. Ett annat vanligt motiv är att ägaren själv bor i fastigheten och därför inte utkräver så hög avkastning på eget kapital. I vissa fall utgör fastighetens läge, t.ex. i en expansiv region med kommande brist på lägenheter och förväntade fastighetsprisstegringar, ett motiv att acceptera likviditetsunderskott de första åren.

3.1.7 Positiva restvärden

Eftersom belåningen upptas i nominella belopp, har en stigande inflation och en förväntad gynnsam utveckling av de långfristiga fastighetslåneräntorna utgjort ett av de viktigaste incitamenten för fastighetsinvesteringar under 1970 och 1980–talen. När ränteläget är högt men förväntas sjunka, är det naturligt att vissa investerare som agerar långsiktigt påbörjar en produktion redan innan ränteläget har sänkts. Ägaren räknar med att fastigheten skall stiga i värde. Fastigheten kan vid ett senare tillfälle säljas med en vinst som kompenserar tidigare underskott på fastigheten.

Under 1990–talet har hög realränta i kombination med låg inflation åstadkommit att förväntningar om snabb värdestegring på fastigheter är sällsynta. Detta förklarar varför få nya fastigheter byggts.

3.1.8 Kapitalanskaffning

En förutsättning för att ett negativt kassaflöde (cash-flow) inledningsvis skall kunna accepteras är att tillräckligt kapital kan anskaffas.

Huvudregeln vid all kreditgivning är att låntagaren på goda grunder skall bedömas klara sina åtaganden enligt låneavtalets bestämmelser. En regel med denna innebörd finns införd i lagen om kreditmarknadsbolag (gäller för bostadsinstituten) och i kreditgarantiförordningen (gäller för BKN).

Det har blivit alltmer vanligt och är i dag snarast en regel att kreditgivare kräver ett positivt cash-flow redan från början av investeringen. Orsaken till detta synsätt är erfarenheter från tidigare års kreditgivning. Kreditgivaren väger numera in att statens regelsystem förändras. Fastighetsskatten liksom regler för räntesubventioner kan ändras. Risken är numera dessutom påtaglig att lägenheter inte kan hyras ut.

Om kreditgivare inte beviljar lån med hänsyn till att den inledande likviditetssituationen för fastigheten är negativ, måste ägaren söka öka den egna insatsen eller avstå från investeringen. Har fastighetsägaren andra fastigheter som ger överskott och dessa är lågt belånade, kan den lediga panten ibland användas som extra säkerhet, dock ej för lån mot statlig kreditgaranti.

En sund fastighetsekonomi borde principiellt innebära att en fastighet i sig själv är lönsam över sin totala avskrivningstid.

3.1.9 Ökat krav på eget kapital

Behovet av eget kapital för att nå en sund fastighetsekonomi har blivit större. Variationerna i ränteläget ökade under slutet av 1980–talet och den ökade rörligheten har fortsatt under 1990–talet.

Byggentreprenörföreningen anser att det egna kapitalet snarast måste överstiga 2000 kronor per kvadratmeter i bostäder om

likviditetspåfrestningar i samband med bland annat större ränteförändringar skall kunna undvikas i ett fastighetsföretag. Även andra händelser än räntehöjningar motiverar ett större eget kapital, t.ex. plötsliga intäktsbortfall genom vakanser och stigande omflyttningskostnader eller beredskap för eventuella ändringar i subventionssystem och fastighetsbeskattning.

Nuvarande regler för fastighetskrediter med räntesubvention medför att fastighetslån inte kan överstiga den övre gränsen för den statliga kreditgarantins garantiunderlag om kreditgarantin skall gälla. Reglerna är utformade så att garantin inte får ligga i ett säkerhetsläge över garantiunderlaget. Denna bestämmelse innebär till exempel att anskaffningskostnader för en trerumslägenhet på 72 kvadratmeter som överstiger 10 000 kronor per kvadratmeter måste finansieras med eget kapital. Regelsystemet verkar således för att mer påkostade investeringar över vissa belopp måste finansieras med eget kapital. Det nuvarande systemet stöder i detta avseende en "sund" finansiering av fastigheter.

3.2 Privatpersoners fastighetsekonomi

3.2.1 Tidigare låga kapitalkrav

Privatpersoner utan tillgång till tillräckligt eget kapital har tidigare kunnat finansiera sitt köp med hjälp av lån oavsett om köpet avsåg ny eller gammal fastighet. Både kreditgivare och staten krävde minimal egen kapitalinsats.

Höga nominella och reala räntor, omläggning av skattesystemet, kreditförluster och skuldsanering har under de senaste åren tydliggjort behovet av ökade kontantinsatser.

Före skattereformen 1990/91 kunde lånefinansierade underskott i samband med taxeringen utnyttjas som avdragsgilla poster mot överskott från andra förvärvskällor. Rustade den nye ägaren dessutom upp fastigheten kunde under en period även kostnaden för reparationen beaktas vid taxeringen. Skattesystemets regler i kombination med en hög inflation underlättade för privatpersoner att bli fastighetsägare.

Så länge inflationen var hög var det också möjligt att genom

ytterligare belåning på värdestegringen korrigera felaktiga investeringsbeslut. Indirekt har detta också inneburit att vissa bostadskonsumenter har kunnat bo kvar i en för dyr bostad. När skattesystemet ändrades, räntorna steg, fastighetsvärdena föll och inflationen minskade, visades instabiliteten i detta system.

3.2.2 Eget kapital i framtiden

På 1990-talet har skattesystemet lagts om, räntorna är lägre och inflationsvinsterna på fastigheter är osäkrare än på 1980-talet. Detta ökar behovet av större egen insats och sänker lånebenägenheten.

Det nya läget på fastighetsmarknaden och kreditmarknaden gör att kontantinsatser på 10–30 % blivit vanliga. På detta sätt har Sverige närmat sig andra länder i Västeuropa, där en högre nivå för kontantinsats länge varit etablerad.

Att genom eget kapital nedbringa det lånade kapitalet torde vara det bästa sättet att uppnå en sund fastighetsekonomi för privatpersoner. En ökad andel eget kapital gör att hushållens räntekänslighet minskar.

3.2.3 Bosparande

Många privatpersoner har inte tillräckligt eget kapital för att skaffa egen bostad. Kommittén kommer i enlighet med direktiven att behandla frågan om bosparande i sitt huvudbetänkande.

4 Statens stöd till bostadsfinansieringen

I det följande görs en översikt över grundprinciperna och reglerna för statens stöd till finansieringen av olika årgångar bostäder. Vidare beskrivs statens kostnader för bostadsfinansiering åren 1994–95 och prognoser över utvecklingen av räntebidragen fram till år 2005 vid oförändrat regelverk presenteras.

4.1 Grundprinciperna för bostadsfinansieringen

I Sverige finansieras nybyggda bostäder och större ombyggnader av äldre bostäder till övervägande del genom lån på kreditmarknaden. Den egna kapitalinsatsen från fastighetsägaren vare sig det är kommunalt bostadsföretag, egnahemsägare, bostadsrättsförening eller privat fastighetsföretag är i regel liten. Bostadsinstituten ger normalt lån mot pantsäkerhet upp till ca 75 % av uppskattat marknadsvärde. För lån i säkerhetsläget ovanför bottenlånen, upp till maximalt 100 % av fastighetens pantvärde, ger staten en kreditgaranti enligt vissa regler. De garanterade lånen ges sedan av kreditinstituten mot säkerhet i fastigheten på samma sätt som bottenlånen. Den statliga kreditgarantin infördes 1 januari 1992. I tidigare bostadsfinansieringssystem med start ända från 1940–talet finansierades huvuddelen av topplånen med statliga bostadslån. Detta innebär att merparten av bostadsbeståndet är finansierat enligt äldre system med statliga bostadslån.

Staten subventionerar med räntebidrag en del av räntekostnaderna för nybyggda bostäder liksom även för större ombyggnader av äldre bostäder. Tanken med detta är att utjämna kapitalkostnaderna mellan bostäder av olika ålder enligt den s.k. paritetsprincipen. Reglerna för räntebidragen beskrivs nedan.

Vidare kan egnahemsägare med lån på fastigheten genom avdrag tillgodogöra sig en skatteminskning motsvarande 30 % av räntekostnaderna. I reglerna för räntebidragen tas hänsyn till denna skatteeffekt genom att villägare får lägre räntebidrag. Syftet är att

bidragssystemet därigenom skall åstadkomma ekonomiskt likvärdiga villkor mellan olika upplåtelseformer av bostäder.

Delar av statens kostnader för bostadsfinansieringen finansieras av fastighetsskatten som omfattar samtliga äldre fastigheter. Nybyggda bostäder är befriade från fastighetsskatt de första fem åren och betalar halva fastighetsskatten nästkommande fem år. Efter 10 år betalas full fastighetsskatt.

4.2 Statlig kreditgaranti

Staten ger en kreditgaranti för topplånen i nybyggda bostäder och för större ombyggnad av äldre bostäder. Detta system infördes år 1992 i stället för tidigare statliga bostadslån. Nu gällande regler för den statliga kreditgarantin infördes 1 januari 1993. Man brukar tala om 1992- respektive 1993 års regelsystem.

Statens bostadskreditnämnd (BKN) inrättades 1 januari 1992 och har till uppgift att administrera kreditgarantin samt ansvara för en effektiv garantigivning vid den slutliga finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder.

Kreditgaranti för ny- eller ombyggnad får endast lämnas för lån som avser färdigställda bostäder som har statliga subventioner, dvs räntebidrag. Någon kreditgaranti lämnas således inte för lån under byggtiden.

4.2.1 Kreditgarantins storlek

Storleken på kreditgarantin bestäms av ett s.k. garantiunderlag. Detta beräknas med schablonbelopp. Garantiunderlaget motsvarar i princip bidragsunderlaget till räntebidragen.

Enligt det ursprungliga förslaget till 1993 års regler kunde kreditgivare få en statlig kreditgaranti som motsvarade 30 % av garantiunderlaget. Den statliga kreditgarantin utökades senare till 40 % av garantiunderlaget för projekt som påbörjas under åren 1993–1995. Utvidgningen gäller även till viss del projekt som beviljats kreditgaranti enligt 1992 års regler.

4.2.2 Säkerhet för kreditgarantin

Som säkerhet för det garanterade lånet skall normalt finnas panträtt i fastigheten. Panträtten grundas på ett pantvärde. Detta motsvaras av garantiunderlaget med vissa tillägg t.ex. för lokaler. De statligt garanterade lånen ges av kreditinstitut i konkurrens på samma sätt som bottenlånen. Säkerheten för lån med kreditgaranti skall ligga i direkt anslutning till säkerheten för bottenlånen dvs med panträtt i fastigheten. Kreditgarantin begränsas till det säkerhetsläge som motsvaras av högst 100 % av pantvärdet. Produktionskostnaden för en fastighet är i dag som regel högre än pantvärdet. Skillnaden mellan beviljade lån och produktionskostnaden skall täckas med eget kapital/kontantinsats.

4.2.3 Avgift för kreditgarantin

Kreditgivaren får för kreditgarantin betala en årlig avgift till Statens bostadskreditnämnd motsvarande 0,5 % av det garanterade beloppet.

4.2.4 Ersättning ur kreditgarantin

Ersättning ur den statliga kreditgarantin betalas i regel ut först efter det att panten realiserats genom att fastigheten sålts. För att underlätta rekonstruktioner av främst bostadsrättsföreningar på obestånd, har dock Statens bostadskreditnämnd från 1 juli 1995 möjlighet att betala ut ersättning till kreditgivarna utan att panten har realiserats. Bostadskreditnämnden kan härigenom svara för en del av kreditinstitutens förluster vid en nedskrivning av låneskulden.

Vissa villkor måste dock var uppfyllda. Sålunda skall låntagaren vara/förväntas komma på obestånd av omständigheter som ligger utanför låntagarens egen kontroll. Som exempel kan nämnas att lägenheter i en bostadsrättsförening är tomma och inte går att sälja/hyra ut till kostnadstäckande hyror. Ett villkor är också att

förlusterna för Statens Bostadskreditnämnd blir påtagligt lägre än vid en försäljning av fastigheten.

4.2.5 Kreditgaranti för omfördelningslån

Möjligheten till statlig kreditgaranti har från 1 januari 1994 dessutom utsträckts till sådana lån på kreditmarknaden som tas upp för att tillfälligt begränsa ränteutgifterna, s.k. omfördelningslån. Dessa lån tillkom för att möjliggöra en omfördelning av ränteutgifterna hos ägare av bostadshus som uppförts eller byggts om med statligt stöd åren 1985–1991. Lånen beviljas endast vid rekonstruktion för att undvika obestånd. För omfördelningslånen gäller en särskild avgiftsbelagd kreditgaranti som får omfatta högst 10 % av bidragsunderlaget. Regelsystemet med statlig kreditgaranti för omfördelningslån hade vid halvårsskiftet 1995 ännu ej utnyttjats i något fall.

4.3 Statliga bostadslån

De statliga bostadslånen gäller i princip för fastigheter som färdigställts före år 1992 enligt 1991 års regelverk eller äldre. Beräkningsgrunden för lånen har varierat, men i princip byggde den på faktisk produktionskostnad under perioden 1980–1992. Finansieringen av bostäderna skedde med bottenlån på kreditmarknaden upp till 70 % av pantvärdet, vilket motsvarade den godkända produktionskostnaden. De statliga lånen lämnades normalt med 25–30 % av det beräknade låneunderlaget beroende på upplåtelseform och fastighetsägarkategori.

Statliga bostadslån som togs före 1 juli 1985 finansierades via statsbudgeten med bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna som förvaltare. Efter denna tidpunkt började SBAB (Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag) att finansiera lånen via upplåning på kapitalmarknaden. Reglerna för bl.a. räntesättning och bindningstid varierade stort mellan lån tagna före och lån tagna efter 1 juli 1985.

Efter den 1 januari 1992 sker all finansiering på den allmänna

kreditmarknaden och de statliga bostadslånen har samma villkor som övriga bostadslån.

Den 1 juli 1995 omstrukturerades SBAB i syfte att vara ett kreditinstitut som verkar på kreditmarknaden med samma villkor som övriga kreditinstitut. Ett nytt statligt helägt bolag, Venantius, övertog de statligt finansierade lånen med hög risk för kreditförluster medan SBAB behåller bostadslånen med normal risk. Venantius huvuduppgift är att förvalta och avveckla de statliga risklånen samt hantera obestånd och kreditförluster.

4.4 Räntebidrag i nu gällande system

Staten ger räntebidrag till nybyggda bostäder och till större ombyggnader av flerbostadshus. Räntebidrag kan erhållas för samtliga bostäder oberoende av hur de är finansierade. I tidigare finansieringssystem fanns som villkor för att man skulle få räntebidrag att projektet erhållit statliga bostadslån. Nu krävs inte detta. Däremot krävs att projektet är berättigat till räntebidrag för att kreditgaranti skall beviljas.

4.4.1 Bidragsunderlag

Bidragsunderlaget är det belopp på vilket räntebidragen och kreditgarantin beräknas. Bidragsunderlaget beräknas med schablonbelopp.

För nybyggda bostäder är schablonbeloppet 13 000 kronor per kvm upp t.o.m. 35 kvm samt 6 000 kronor per kvm för bostadsyta därutöver upp t.o.m. 120 kvm. Maximalt kan bidragsunderlaget vara 965 000 kronor (35 x 13 000 + 85 x 6000) för en bostad. Detta gäller såväl egnahem som hyres- och bostadsrätter.

Vid ombyggnad av bostäder motsvarar bidragsunderlaget 90 % av en skälig kostnad för ombyggnaden till den del kostnaden överstiger 100 000 kronor. Bidragsunderlaget för ombyggnad får normalt inte bli högre än 80 % av schablonbeloppen för nybyggda bostäder, dvs maximalt 772 000 kronor. Vid beräkningen skall husets värde före ombyggnaden dras bort.

4.4.2 Subventionsränta

Räntebidragets storlek bestäms av bidragsunderlaget och en s.k. subventionsränta. Subventionsräntan fastställs varje fredag av Boverket utifrån ett räntegenomsnitt för obligationer på kreditmarknaden med fem års återstående löptid. Den fastställda subventionsräntan för ett enskilt objekt gäller sedan fem år framåt. Den schablonberäknade räntekostnaden är subventionsräntan multiplicerad med bidragsunderlaget.

4.4.3 Bidragstid

Den första 5-åriga bidragstiden börjar räknas från den dag bostaden är färdigställd eller från en senare tidpunkt som fastighetsägaren kan välja själv. Den fastställda subventionsräntan vid den valda starttidpunkten gäller.

Den 1 oktober 1995 infördes nya regler som innebär att bidragstiden normalt räknas från dagen för färdigställandet. Om bidragsmottagaren så önskar kan startdatum för den första femårsperioden senareläggas upp till 1 år. Startdatum blir då vanligen den dag då ansökan inkommit. Tidigare möjlighet att välja ett startdatum *före* den dag ansökan inkommit bortföll fr.o.m. 1 oktober.

4.4.4 Räntebidragets storlek

Räntebidraget omfattar en procentuell andel av den schablonberäknade räntekostnaden. Bidraget minskar varje år med i förväg fastställda procentsatser. Vidare finns inbyggt i systemet en årlig minskning av den procentuella andel som räntebidraget startar på, dvs. bostäder som påbörjats år 1994 har första året ett lägre räntebidrag än bostäder som påbörjats år 1993 o.s. v.

För hyres- och bostadsrättshus som påbörjades år 1993 bidrar staten med 57 % av den schablonberäknade räntekostnaden första året medan andelen för egnahem är 42 2/3 %. Bidragsandelen minskar sedan över tiden för de enskilda bostadsprojekten med 4

% respektive 5,7 % varje år (för egnahem var nedtrappningen 5 1/3 % för åren 1993 och 1994).

Efter två år har således bidraget minskat med 8 procentenheter för hyres- och bostadsrättshus och med 11,4 procentenheter för egnahem. Efter ca 8 år har räntebidraget upphört för egnahem. För hyres- och bostadsrättshus kvarstår räntebidraget även därefter på en nivå som motsvarar 30 % av den schablonberäknade räntekostnaden.

4.4.5 Bidragsandel

I konstruktionen av bostadsfinansieringssystemet är det tänkt att bidragsandelen sänks med 5 % för hyres- och bostadsrättshus respektive 6 2/3 % för egnahem för varje årgång påbörjade bostäder. Detta innebär att för hyres- och bostadsrättshus påbörjade 1994 bidrar staten med 52 % av den schablonberäknade räntekostnaden första året och för egnahem med 36 %. För nybyggda bostäder i hyreshus och bostadsrättshus påbörjade 1995 beslutades en "frysning" av nedtrappningen på 1994 års nivå, dvs 52 %. För övriga projekt fortsätter nedtrappningen av bidragsandelen till 47 % för ombyggnader av hyreshus och bostadsrättshus samt 31,4 % för egnahem år 1995.

Hur räntebidragssystemet är uppbyggt framgår av nedanstående tablå för hyres- och bostadsrättshus. Motsvarande tablå för egnahem har något annorlunda procentsatser. Skillnaderna förklaras av att egnahemsägare genom avdrag får en skatteminskning motsvarande 30 % av sina räntekostnader. När hänsyn tagits till detta är räntebidragen likvärdiga för de olika upplåtelseformerna.

Tabell 4.1 Räntebidrag till nybyggda hyres- och bostadsrätts-hus, andel av beräknad räntekostnad (%)

Årgång	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bidragsår								
1	57	52	52	47	42	37	32	30
2	53	48	48	43	38	33	30	30
3	49	44	44	39	34	30	30	30
4	45	40	40	35	30	30	30	30
5	41	36	36	31	30	30	30	30
6	37	32	32	30	30	30	30	30
7	33	30	30	30	30	30	30	30
8	30	30	30	30	30	30	30	30

Källa: Boverket

4.5 Räntebidrag i bostadsfinansieringssystemet före år 1993

Även i det äldre bostadsfinansieringssystemet lämnades statligt stöd till räntekostnaderna genom räntebidrag. För att få räntebidrag krävdes ett statligt reglerat lån och finansiering med viss underliggande kredit.

4.5.1 Garanterad ränta

Räntebidraget räknades fram som skillnaden mellan räntekostnaden vid en fastställd subventionsränta och en garanterad ränta. Subventionsräntan fastställs enligt liknande principer som i det nya systemet. Den garanterade räntan är den räntekostnad som fastighetsägaren betalar medan staten med räntebidrag svarar för räntekostnaden upp till subventionsräntans nivå. På detta sätt avskärmas bostäder med bidrag från genomslag av ränteförän-

dringar på kreditmarknaden.

För hus med räntebidrag enligt 1992 års regler är den garanterade räntan 3,7 % det första året om det är hyres- och bostadsrättshus och 4,9 % om det är egnahem. Den garanterade räntan höjs med en viss procentsats varje år, nu 0,35 procentenheter för hyres- och bostadsrättshus och 0,5 procentenheter för egnahem.

4.5.2 Ändrade regler för räntebidrag i det äldre systemet

Reglerna för räntebidrag i det äldre stödsystemet ändrades år 1993. Tidigare medförde t.ex förtida återbetalning av lån eller extra amortering att räntebidraget upphörde eller reducerades. Ändringen innebar att räntebidraget ges enligt en schablonmässigt beräknad räntekostnad oavsett faktisk belåning. Detta har bl.a. inneburit att räntebidrag kan fortsätta utgå till en fastighet även efter en exekutiv försäljning där det statliga lånet reducerats eller helt bortfallit. Eventuella förluster på det statliga bostadslånet "kvittas" dock mot nuvärdet av kvarvarande räntebidrag.

Fr.o.m. 1 juli 1995 avskaffades även kopplingen mellan faktisk belåning och räntebidragets storlek för bostadsrättsföreningar med bidrag enligt 1992 års regelsystem. Den genomförda ändringen ger en bostadsrättsförening möjlighet att erhålla oförändrat räntebidrag efter en nedskrivning av låneskulden i samband med en rekonstruktion.

4.6 Fastighetsskatt

En fastighetsskatt tas ut på bostadsfastigheter och omfattar såväl hyres- och bostadsrättsföretag som egnahem. De första fem åren betalas dock ingen fastighetsskatt för nybyggda bostäder. Efter fem år betalas halv fastighetsskatt och efter tio år hela skatten.

I samband med reformeringen av skattesystemet år 1991 höjdes fastighetsskatten. För hyreshusenheter blev skattesatsen 2,5 % av taxeringsvärdet och för småhusenheter 1,5 % (fr o m år 1992). I samband med den allmänna fastighetstaxeringen år 1994 – som

gällde hyreshusenheter – sänktes skattesatsen till 1,5 % även för dessa. Samtidigt togs schablonintäktsbeskattningen för allmännyttiga bostadsföretag bort. Schablonintäktsbeskattningen innebar att de allmännyttiga bostadsföretagen i praktiken inte betalade någon inkomstskatt. Nu sker beskattning på samma sätt som för övriga bostadsföretag.

Beslut har tagits att höja skattesatsen från och med år 1996 till 1,7 % av taxeringsvärdet för samtliga bostadsfastigheter. Från samma tidpunkt gäller nya taxeringsvärden för egnahem, baserade på 1994 års marknadsvärde. Slutligen införs en rullande fastighetstaxering där taxeringsvärdena justeras årligen.

4.7 Stimulansåtgärder utanför det egentliga finansieringssystemet

För att stimulera bostadsbyggandet och minska arbetslösheten inom byggsektorn, har extra stödformer skapats för byggprojekt som sätts igång under 1995. Vidare har några befintliga bidrag fått vidgade ramar och/eller utgår till flera former av projekt än tidigare.

4.7.1 Stöd till förbättring av bostäder

Ett extra statligt stöd har införts för förbättring av bostäder för permanent bruk. Bidraget omfattar om- och tillbyggnad, samt vissa reparationer och tillgänglighetsskapande åtgärder inom samtliga upplåtelseformer och lämnas som ett engångsbidrag. Till hyres- och bostadsrättshus utgår ett bidrag motsvarande 15 % av bidragsunderlaget för räntebidrag. För egnahem utgör bidraget 15 % av skälig arbetskostnad. Stödet lämnas till projekt som har påbörjats under tiden 1 januari – 30 september 1995 och slutförs senast under 1996. Kostnaderna för bidraget har uppskattats till 2 miljarder kronor.

4.7.2 Investeringsbidrag till nyproducerade bostäder

Ett tidsbegränsat investeringsbidrag har införts för att stimulera nyproduktionen av permanentbostäder. Bidraget utgår med 10 % av bidragsunderlaget. Bidraget ges dock endast till kostnader för arbeten utförda under perioden 20 april – 31 december år 1995. Projektet i sin helhet skall vara avslutat senast vid utgången av juni 1997. Som förutsättning för bidrag gäller att projektet skall vara berättigat till statlig kreditgaranti och räntebidrag enligt 1993 års regelsystem. Investeringsbidraget samordnas med räntebidragen så att bidragsunderlaget för räntebidrag minskas med ett belopp motsvarande investeringsbidraget. Investeringsbidraget kan inte förenas med något annat statligt stimulansbidrag.

4.7.3 Investeringsbidrag för förbättring av inomhusmiljön

Ett investeringsbidrag för förbättring av inomhusklimatet i bostäder har införts. Bidraget omfattar 20 % av skälig kostnad för relevant åtgärd som påbörjas under tiden 1 januari – 30 september 1995 och slutförs senast under 1996. Den totala ramen för bidraget är 200 miljoner kronor. Vidare har ett investeringsprogram för att förbättra inomhusmiljön i bostäder och offentliga lokaler införts till en kostnad av 2 miljarder kronor. Programmet omfattar även bidrag till solvärmeanläggningar, installation av ackumulatortankar, kulturmiljövård, samlingslokaler samt vissa demonstrations- och utvecklingsprojekt. Bidrag lämnas med högst 30 % av kostnaderna för lägsta anbud om avtal för huvudentreprenaden träffas före 1 mars 1996 och slutbesiktning sker före 1 februari 1997. Ett villkor för bidraget är att åtgärderna inte får någon annan form av statligt stöd.

4.7.4 Ombyggnadsbidrag för äldrebostäder

Det särskilda ombyggnadsbidraget för äldrebostäder har vidgats till att omfatta även särskilda boendeformer för personer med

fysiska eller psykiska funktionshinder. Bidraget ges endast till bostäder med räntebidrag. Nivån på bidraget har höjts från 10 till 20 % av bidragsunderlaget. Ansökningar om stöd skall inkomma senast 31 december 1995. Arbetena skall ha påbörjats före utgången av september 1995 och avslutas före utgången av 1996. Ramen för anslaget har höjts med 100 miljoner kronor till totalt 420 miljoner kronor

4.7.5 ROT-program

Under både år 1993 och 1994 anslog riksdagen medel till omfattande program för reparation, om- och tillbyggnad (ROT). 94 års program omfattade totalt satsningar på 1,5 miljarder kronor, vilka utgick till projekt som påbörjades före den 1 juli 1994 och avslutades senast 30 juni 1995. Det nyligen avslutade programmet omfattade följande stimulansåtgärder:

- Ett bidrag på högst 30 % av bidragsunderlaget utgick för att förbättra miljö och tillgänglighet i lokaler för undervisning, vård och omsorg. Ramen för bidraget fastställdes till 580 miljoner kronor.

- Bidrag på högst 10 % av kostnaden lämnades till miljöförbättrande åtgärder i bostäder. Bidragsramen fastställdes till 330 miljoner kronor. Till radonsanering av egnahem beviljades bidrag på högst 25 000 kronor enligt reglerna i tidigare förordning om åtgärder mot radon i egna hem. Till detta ändamål anslogs 20 miljoner kronor.

- Ett stöd till vissa statliga kulturbyggnader utgick inom en ram på 105 miljoner kronor. Bidrag utgick även till icke-statliga kulturbyggnader enligt tidigare förordning och inom en ram på 70 miljoner kronor.

- 195 miljoner kronor ställdes till Riksantikvarieämbetets förfogande för kulturmiljövård och ROT-åtgärder i kulturbyggnader.

- Ramarna för ombyggnadsbidraget till äldrebostäder, för stödet till allmänna samlingslokaler och för lokalbidraget till trossamfund utökades med sammanlagt 200 miljoner kronor.

4.8 Statens kostnader för bostäder

4.8.1 Kostnader för olika bidragsformer

Staten ger genom olika former av bidrag betydande stöd till finansiering av bostäder. Den största posten är räntebidragen, nästan 33 miljarder kronor budgetåret 1994/95 (1 juli 1994 – 30 juni 1995). Därnäst följer bostadsbidragen, 9 miljarder kronor, samt bostadsbidragen till pensionärer (BTP) på 11 miljarder kronor under samma period. Därutöver finns vissa andra bidrag t.ex. tilläggslån för vissa reparations- och ombyggnadsåtgärder i hyres- och bostadsrättshus, totalt ytterligare 1 miljard kronor. Tillsammans är detta 54 miljarder kronor i subventioner för att minska boendekostnaderna för hushållen. För motsvarande period 1995 – 96 beräknas det statliga stödet uppgå till 49 miljarder kronor.

Till detta kommer skatteavdragen för räntekostnader för egnahem vilka uppskattas motsvara ca 15 miljarder kronor i minskade intäkter för staten (uppskattning för år 1993). Här skall också nämnas att fastighetsskatten gav staten en inkomst på nästan 14,4 miljarder kronor budgetåret 1994/95. Från bostadssektorn kommer också inkomster till statskassan i form av bl.a. mervärdesskatt. I samband med skattereformen 1991 togs reduceringsreglerna inom den s.k. byggmomsen bort och enligt beräkningar av Konjunkturinstitutet motsvarade momsinkomsterna från bostadssektorn ca 30 miljarder under 1994.

Till det statliga stödet till bostadsfinansieringen kan också räknas de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i form av extra investeringsbidrag, motsvarande 125 miljoner kronor år 1994/95. Tabell 4.2 visar statens totala kostnader i sammandrag.

Tabell 4.2 Statens kostnader för stödet till bostäder 1 juli 1994 - 30 juni 1995, miljarder kr

Räntebidrag	32,7
Vissa andra bidrag till om- och nybyggnad	0,9
Bostadsbidrag	9,2
Bostadsbidrag till pensionärer	10,9
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	0,1
Totalt	**53,8**

Källa: Boverket

I det följande kommer räntebidragens storlek och sammansättning närmare att belysas. Det är frågor som sammanhänger med denna form av statligt stöd som behandlas i detta delbetänkande. Bostadsfinansieringens samordning med övriga stödformer kommer att tas upp i utredningens huvudbetänkande. Här kan också nämnas att bostadsbidragen är föremål för översyn i en särskild utredning (dir. 1995:65) som skall redovisa sitt resultat i december 1995.

4.8.2 Räntebidragen

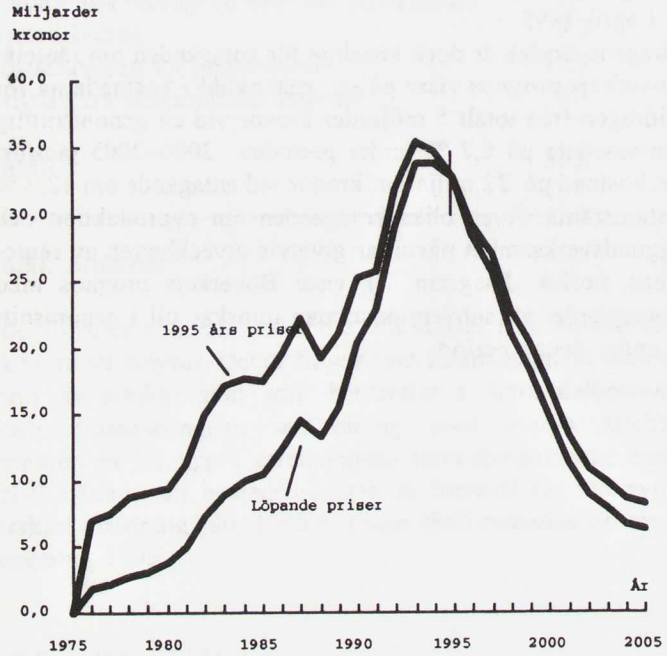
I anslaget till räntebidrag ingår flera olika bidrag. Den stora posten på 31 950 miljoner kronor (budgetåret 1994/95) avser de direkta räntebidragen. Därutöver ingår 641 miljoner kronor till räntestöd för förbättring av bostäder samt utgifter för ett antal äldre stödformer som ombyggnadsbidrag till äldrebostäder, s.k. §33-ersättning, stöd till ungdomsbostäder, nybyggnadsbidrag, s.k. kvarboendegaranti och hyresrabatter, tillsammans 59 miljoner kronor. Dessa mindre bidrag behandlas inte närmare här.

Kostnaderna för räntebidragen har ökat kraftigt under andra hälften av 1980–talet för att nå en topp år 1993–1994. Med nuvarande regler för bostadsfinansieringen beräknas bidragen

enligt Boverkets prognos komma att minska under andra halvan av 1990–talet för att plana ut på en nivå motsvarande ca 8 miljarder kronor år 2005. Detta bygger på antaganden om nyproduktion och ombyggnadsverksamhet motsvarande ca 30 000 lägenheter vardera per år fr.o.m. 1998 samt en sjunkande räntenivå enligt regeringens huvudalternativ i kompletteringspropositionen i april 1995.

Bidragens storlek är dock känsliga för antaganden om räntenläget. Boverkets prognos visar på en spännvidd i kostnaderna för räntebidragen från totalt 5 miljarder kronor vid en genomsnittlig subventionsränta på 6,7 % under perioden 2000–2005 jämfört med en kostnad på 22 miljarder kronor vid antagande om 12,7 % subventionsränta. Även olika antaganden om nyproduktion och ombyggnadsverksamhet påverkar givetvis utvecklingen av räntebidragens storlek. Diagram 4.1 visar Boverkets prognos med huvudantagandet att subventionsräntan minskar till i genomsnitt 8,7 % under denna period.

Diagram 4.1 Historisk utveckling av räntebidragsanslaget sedan systemet infördes år 1974, samt prognos fram till år 2005. Miljarder kronor i löpande och fasta priser.



Källa: Boverket

Räntebidrag är beviljade enligt ett flertal olika regelverk. I beskrivningen används benämningarna 1991 års regelverk eller äldre (11 författningar), 1992 års regelverk (SFS 1991:1933 och 1992:411) samt 1993 års regler (SFS 1992:986).

Den 1 juli 1995 fanns 215 000 aktiva räntebidragsärenden. Detta motsvarade 1,9 miljoner bostäder, nästan hälften av det svenska bostadsbeståndet. Huvuddelen, 1,3 miljoner lägenheter, avsåg räntebidrag enligt 1991 års regler eller äldre. Fastigheter som fardigställts år 1990 eller senare svarar för ca 70 % av de totala utbetalningarna av räntebidrag under de närmaste åren.

I tabell 4.3 visas utbetalningar i miljoner kr fördelat på de olika årgångarna bostäder för år 1996 och år 2000.

Tabell 4.3 Utbetalningar av räntebidrag år 1996 och 2000 för olika årgångar bostäder, milj kr i löpande priser

Årgång	1996	2000
1980	85	2
1981	114	2
1982	204	17
1993	248	42
1984	555	204
1985	739	270
1986	863	236
1987	793	306
1988	1 350	659
1989	2 881	1 473
1990	3 314	2 319
1991	2 361	1 467
1992	3 954	1 608
1993	4 789	1 644
1994	2 635	1 713
1995	979	358
Totalt	**25 866**	**11 637**

Källa: Boverket

Boverkets prognos visar att räntebidragen år 1996 kommer att uppgå till ca 28 miljarder kronor. År 2000 sjunker kostnaderna till 17 miljarder kronor och år 2005 till 8 miljarder kronor enligt Boverkets huvudantagande om utveckling av ränta och bostadsbyggande. Endast en mindre del av kostnaderna avser utbetalningar enligt 1993 års regler, 2,0 miljarder kronor år 1996 och 5,1

miljarder kronor år 2005. Tabell 4.4 visar räntebidragens utveckling och fördelning på de olika regelsystemen enligt Boverkets prognos.

Tabell 4.4 Prognos över utbetalningar av räntebidrag, miljarder kronor

	1996	2000	2005
1991 års regler och äldre	13,5	7,0	1,2
1992 års regler	12,9	5,5	1,6
1993 års regler	2,0	4,1	5.1
Totalt	**28,4**	**16,6**	**7,9**

Källa: Boverket

Tabellen visar att räntebidragen under flera år framöver kommer att domineras av utbetalningar enligt de äldre regelverken. Inte förrän år 2004 kommer utbetalningar enligt 1993 års regler att vara större än utbetalningar enligt de äldre reglerna för räntebidragen. Detta gäller vid samtliga alternativa antaganden om ränteläge. En betydligt större nyproduktion av lägenheter och/eller ombyggnadsverksamhet innebär att tidpunkten för när de nya reglerna tar över blir något eller några år tidigare.

5 Villkoren för det sent byggda bostadsbeståndet

I detta avsnitt beskrivs utvecklingen på bostadsmarknaden under perioden 1985–1993. Bostadsbyggandet omfattning och struktur beskrivs. Vidare görs en bedömning av den fastighetsekonomiska utvecklingen för bostäder byggda under denna period. Avsnittet innehåller också en beskrivning av vad som kännetecknar bostadsföretag som har eller befaras komma i ekonomisk kris såväl vad gäller kommunala bostadsföretag, privata fastighetsföretag, bostadsrättsföreningar som egnahem. Dessutom uppskattas omfattningen av de åtaganden som staten och bostadsinstituten kan behöva infria som en följd av förluster på lån till bostadsföretag i kris. Slutligen innehåller avsnittet en beskrivning av arbetet med rekonstruktioner samt konsekvenserna för drabbade hushåll.

5.1 Bostadsbyggandet

Som tidigare redovisats har statens stöd till nyproduktion och ombyggnadsverksamhet avsevärt ökat i omfattning under andra hälften av 1980–talet och i början av 1990–talet. Trots detta har flera bostadsföretag med stor andel fastigheter byggda just under dessa år hamnat i så allvarliga ekonomiska problem att de inte kunnat fullgöra sina ekonomiska åtaganden. Bostadsföretag har satts i konkurs eller rekonstruerats, något som tidigare nästan inte förekom.

I allmänt tal förekommer begreppet krisårgångarna. Med detta brukar man avse bostäder som byggts eller genomgått omfattande ombyggnad åren 1985–93. För årgångarna före år 1985 förekommer knappast den typ av ekonomiska problem som här avses. De fastighetsekonomiska analyserna som redovisas i avsnitt 5.2 visar att problemen ökar ju senare fastigheten är byggd under perioden. I det följande görs ett försök att kvantitativt beskriva

vad som kännetecknar bostadsbyggandet under dessa år. Beskrivningen bygger på material från Boverket som publicerats i Boverkets årsbok 1995; Bostadsmarknaden, Danellsystemet och krisårgångarna.

5.1.1 Antalet byggda lägenheter

Under perioden 1985–1993 byggdes i genomsnitt 45 000 lägenheter per år. Flest lägenheter färdigställdes år 1991, 67 000 lägenheter och minst år 1986, 29 000 lägenheter. Detta kan jämföras med bostadsbyggandet under miljonprogrammets år med ca 96 000 lägenheter per år 1965–74. Nettotillskottet lägenheter var dock under dessa år lägre eftersom ca 30 000 äldre dåliga lägenheter försvann i genomsnitt per år. Under perioden 1980–1984 färdigställdes i genomsnitt 43 000 lägenheter per år. 1994 färdigställdes ca 22 000 lägenheter. Boverkets prognoser visar på en fortsatt minskning av antal färdigställda lägenheter. År 1995 beräknas endast ca 14 000 lägenheter påbörjas. Tabell 5.1 visar antalet färdigställda lägenheter i flerbostadshus och småhus åren 1985–1994.

Tabell 5.1 Antal färdigställda lägenheter i flerbostadshus och småhus 1985-1994

År	Småhus	Flerbostadshus	Summa
1985	15 808	17 124	32 932
1986	13 517	28 791	28 791
1987	15 145	15 739	30 884
1988	19 480	21 094	40 574
1989	23 026	27 376	50 402
1990	24 680	33 746	58 426
1991	28 685	38 201	66 886
1992	19 532	37 787	57 319
1993	9 400	25 688	35 088
1994	5 246	16 384	21 630

Källa: Boverket

5.1.2 Regional fördelning av bostadsbyggandet

Antal färdigställda lägenheter per invånare var även betydligt högre under hela perioden 1960–1974 än under senare år. Om man även väger in befolkningsökningen var bostadsbyggandet lägre i slutet på 1980–talet än under tidigare femårsperioder. Det är således inte volymen byggandet i sig som är problemet. Däremot finns en obalans i den regionala fördelningen av bostadsbyggandet. Under åren 1985–1994 byggdes i Sverige 0,89 lägenheter per person som befolkningen ökat med. För storstadsområdena (Stockholm, Göteborg och Malmö) var motsvarande värde 0,56 och för kommuner med mindre än 30 000 invånare 3,49 (se tabell 5.2).

Tabell 5.2 Byggande i förhållande till folkmängd och folkökning i olika kommungrupper 1985-1994

Kommungrupp	Folk-ökning, %	Byggande/ folkökning	Byggande 1000 inv. och år	Folk-mängd 1994
Hela riket	5,7	0,89	4,94	8 816 381
Storstadsomr	9,3	0,56	4,92	2 813 255
Övr. >75' inv.	7,3	0,72	5,13	1 709 812
30'-75' inv.	5,1	1,04	5,16	1 750 016
< 30' inv.	1,3	3,49	4,68	2 543 298

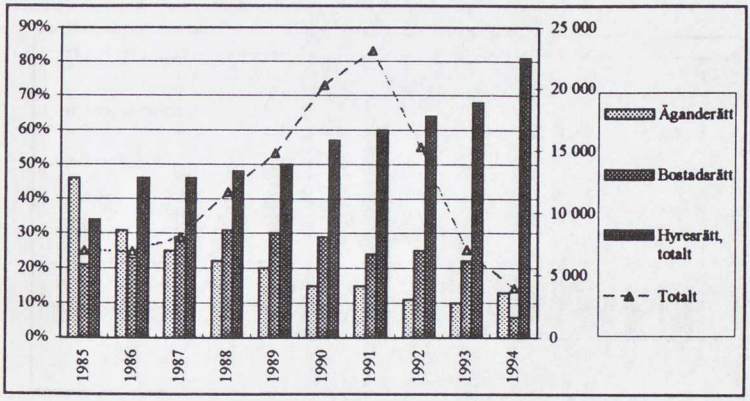
Källa: Boverket

5.1.3 Hustyp och upplåtelseform

Bostadsbyggandet kom till stor del att inriktas mot flerbostadshus. Av samtliga färdigställda lägenheter år 1985 avsåg 33 % äganderätt, 29 % bostadsrätt och 38 % hyresrätt. År 1991 hade denna fördelning ändrats till 19 % äganderätt, 28 % bostadsrätt och 53 % hyresrätt, således en markant svängning till större andel lägenheter med hyresrätt på bekostnad av bostäder med äganderätt. I storstadsområdena var emellertid motsvarande omfördelning mellan upplåtelseformerna måttlig. Förändringen har varit desto större i de små kommunerna.

En förändring har också skett vad gäller upplåtelseformen för småhus. I början på 1980–talet och även tidigare var gruppbyggda småhus med bostadsrätt eller hyresrätt ovanligt. Från 1985 har dock de flesta gruppbyggda småhus upplåtits antingen med bostadsrätt, ca 50–60 % eller hyresrätt 40–45 % i andel av samtliga gruppbyggda småhus. Detta illustreras av diagram 5.1.

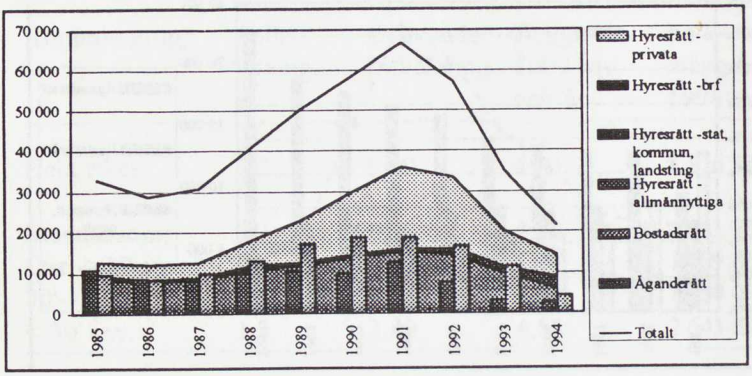
Diagram 5.1 Färdigställda lägenheter i flerbostadshus och småhus 1985-1994, fördelning på upplåtelseform. Orter med < 30.000 invånare.



Vidare har de privatägda bostadsföretagen svarat för den relativt största ökningen av antalet färdigställda lägenheter. Från år 1985 till år 1991 skedde i storstadsområdena nästan en fördubbling av antalet färdigställda lägenheter av privatägda bostadsföretag. I kommuner med mer än 75 000 invånare var motsvarande ökning 6,7 gånger och i kommuner med mindre än 30 000 invånare hela 12,7 gånger.

Fördelningen på ägarkategori illustreras tydligt i diagram 5.2.

Diagram 5.2 Färdigställda lägenheter i flerbostadshus och småhus 1985-1994, fördelning på upplåtelseformer och för hyresrätterna fördelning på ägarkategori.



Detta visar att de privata fastighetsägarna ökade kraftigt ökade investeringarna i bostadsbyggande från en relativt låg nivå år 1987, ca 5.000 färdigställda lägenheter till en topp år 1991 med 16.000 färdigställda lägenheter. Även de kommunala bostadsföretagen och bostadsrättsföretag ökade investeringarna i bostäder under denna period, men inte i samma omfattning.

5.1.4 Produktionskostnader

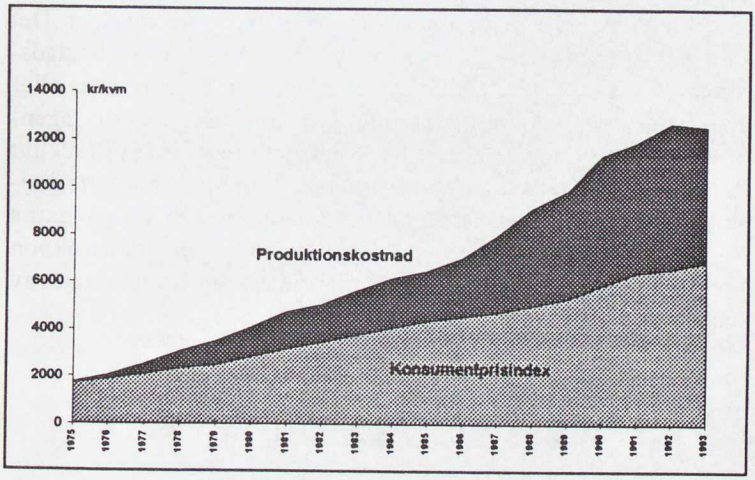
Produktionskostnaderna har ökat och är en av de viktigaste förklaringarna till den kris som uppstått. Under perioden 1975–90 fördubblades produktionskostnaderna per kvm i reala termer för flerbostadshus vilket kan jämföras med oförändrad produktionskostnad realt under åren 1965–74. Även i början på 1990–talet åren 1991–1992 fortsatte ökningen av produktionskostnaden för att sedan stanna upp och vara oförändrad nominellt åren 1993 och 1994.

Den kraftiga ökningen av produktionskostnaderna under 1980–talet senare del och början på 1990–talet skedde i en inflationsekonomi. Ökningarna av produktionskostnaderna för

bostäder var dock avsevärt högre än inflationen mätt i konsumentprisindex. Detta illustreras i diagram 5.3.

Produktionskostnaderna varierar också något regionalt. Störst är skillnaden mellan Stockholm och övriga landet. I Stockholmsregionen är den genomsnittliga produktionskostnaden ca 15 % högre än i övriga landet.

Diagram 5.3 Produktionskostnadsutveckling sedan 1975.



5.1.5 Kännetecken för bostadsföretag i kris

Det mest anmärkningsvärda med utvecklingen av bostadsbyggandet under perioden 1985–1993 var den kraftiga ökningen av antalet färdigställda lägenheter som uppläts med hyresrätt i privatägda bostadsföretag. Även andelen småhus som uppläts med bostadsrätt eller hyresrätt ökade markant. Denna utveckling var särskilt stark i små kommuner där bostadsbyggandet ökade mest i förhållande till befolkningstillväxten. I dessa kommuner skedde en tydlig överproduktion av lägenheter i förhållande till efterfrågan. Till detta kom en ökning av produktionskostnaderna per kvm som var betydligt större än inflationen.

Var för sig förklarar dock varken bostadsbyggandets omfattning, regionala fördelning, upplåtelseform, ägande eller produktionskostnadens utveckling att ett bostadsföretag får svårigheter att fullgöra sina åtaganden. För bostadsföretag där flera av de olika faktorerna samverkar är dock risken stor att hamna i ekonomisk kris.

Det verkliga riskföretaget är ett litet bostadsföretag eller en bostadsrättsförening som byggt bostäder under åren 1989–1992 till höga produktionskostnader och med liten insats av eget kapital på en ort med låg eller t.o.m. minskande efterfrågan av bostäder. Det kan gälla privata företag men också små kommunala bostadsföretag. Ett sådant företag har inte möjlighet att höja hyrorna eller avgifterna i den takt som räntebidragen minskar eftersom lägenheterna då blir tomma. Vidare har företaget i regel inte tillräckligt stort fastighetsbestånd av äldre årgångar som kan bära hyreshöjningar som även täcker kostnaderna för de dyra nya årgångarna bostäder. Bostadsrättsföreningar har genom sin konstruktion överhuvudtaget inga möjligheter till sådana omfördelningar av kostnader.

5.2 Fastighetsekonomisk utveckling

Många av de fastigheter som räknas till de s.k. krisårgångarna har idag eller kommer inom kort att ha ett negativt betalningsnetto, dvs hyresintäkterna täcker inte driftskostnader, räntor och skatt. Problem uppstår akut om också likviditet saknas. Fastighetsägare som kan jämna ut sin likviditet mellan äldre fastigheter som genererar positiva betalningsnetton och yngre fastigheter med negativa netton kan hålla en krissituation på avstånd. Risken att likviditeten inte räcker till kan dock fortfarande finnas kvar.

5.2.1 Kalkyler

För att få en uppfattning om hur framtiden ser ut för det sent byggda bostadsbeståndet har den ekonomiska utvecklingen för perioden 1995–2014 simulerats av BKN, Boverket och Sveriges

Fastighetsägare. En simulering av det här slaget ger inga exakta svar, men kan visa åt vilket håll det lutar.

De inledande kalkylerna har gjorts med antaganden som ansetts vara rimliga av dem som gjort beräkningarna. I de senare kalkylerna har antagandena till viss del styrts av kommittén, och skall ses som en känslighetsanalys i förhållande till de första kalkylerna.

5.2.2 Antaganden

Kalkylerna är gjorda i fasta priser och avser kr/m² boarea. Följande antaganden har använts för de inledande beräkningarna:

Tabell 5.3 Beräkningsantaganden

	Boverket	Sveriges Fastighetsägare	BKN
Inflation, %	3,0	3,0	3,0
Subventionsränta, %			
1995	10,5	10,00	11,5
1996	9,8	9,25	10,5
1997	9,0	8,25	9,5
1998	8,5	8,25	8,5
1999	7,5	8,25	7,5
2000	6,5	8,25	6,5
Låneränta, %			
1995	10,9	11,0	12,5
1996	10,2	10,0	11,5
1997	9,4	9,0	10,5
1998	8,9	9,0	9,5
1999	7,9	9,0	8,5
2000	6,9	9,0	7,5
Driftskostnad kr/m²			
1995	205-220	224	220
Underhåll kr/m²			
1995	13	0	0
Hyresbortfall i % av intäkterna	1,5	3,0	0,0
Hyresintäkter kr/m²			
1995	724-889	760-800	770-860
årlig ökningstakt, %	2,25-3,0	3,0	3,0
Låneskuld kr/m²	7.960-12.345	7.881-12.678	7.685-12.457
Taxeringsvärde kr/m²		4.358 - 6.353	

5.2.3 Negativa betalningsnetton

Alla tre organisationerna, dvs. BKN, Boverket och Sveriges Fastighetsägare har undersökt hur betalningsnettot kommer att utvecklas för de fastigheter som färdigställts under åren 1985–1994. De kalkylerade betalningsnettona för varje årgång jämförs här i diagram. Kurvorna åskådliggör om det finns en möjlighet till långsiktig lönsamhet för respektive årgång.

Diagrammen nedan är ett urval av de aktuella årgångarna.

Diagram 5.4 Utveckling av betalningsnetto för bostäder färdigställda 1985.

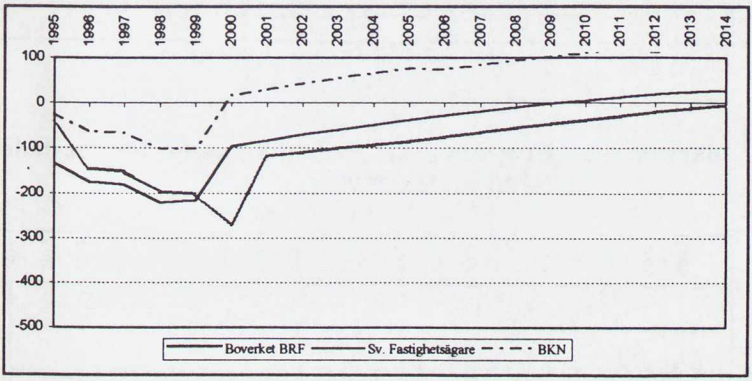


Diagram 5.5 Utveckling av betalningsnetto för bostäder färdigställda 1988.

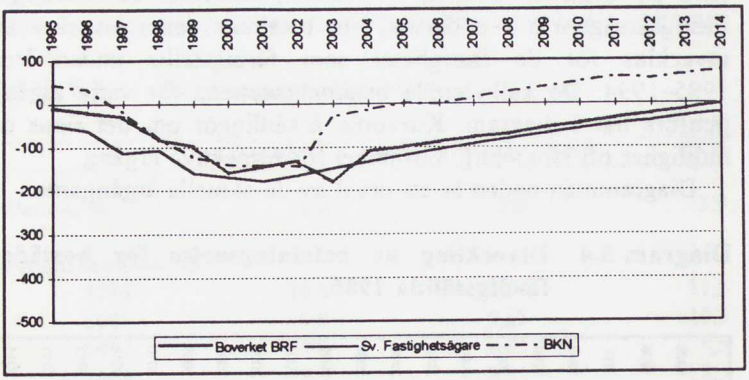


Diagram 5.6 Utveckling av betalningsnetto för bostäder färdigställda 1990.

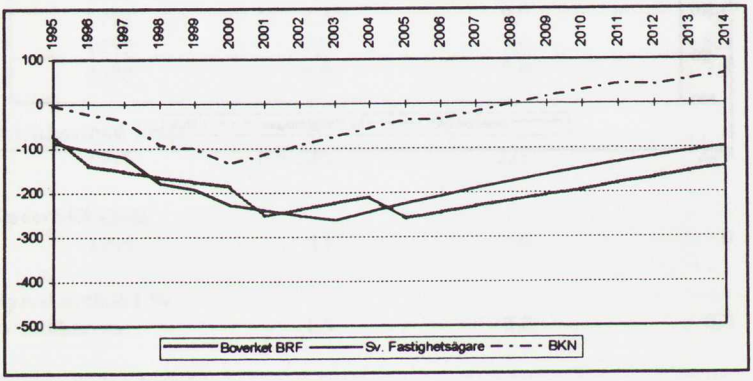
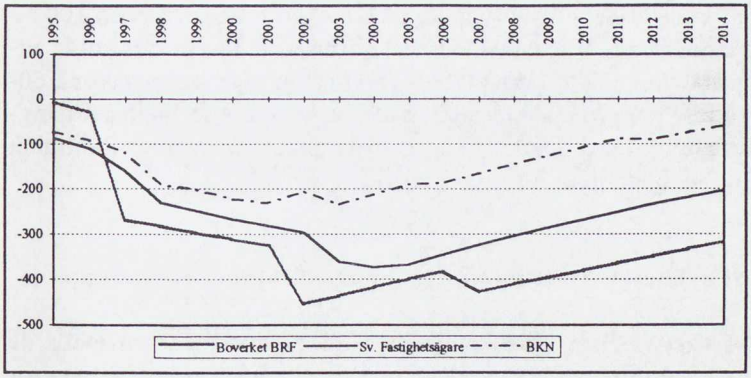


Diagram 5.7 Utveckling av betalningsnetto för bostäder färdigställda 1992.



Årgångarna 1985–1987 verkar ha övergående problem. Kurvorna vänder uppåt för dessa årgångar och bryter i en del fall även igenom nollpunkten och börjar generera positiva betalningsnetton. Tiden fram till att fastigheterna börjar ge överskott i likviditeten är längre än vad som normalt brukar krävas för att få en sund fastighetsekonomi. Dessa årgångar räknas dock inte som verkligt nödlidande.

De s.k. krisårgångarna är fastigheter färdigställda mellan 1988 och 1993. De har ett betalningsnetto som är starkt negativt och en mycket lång period hinner passera innan någon förbättring sker.

I samtliga diagram har Boverkets kalkyler störst underskott. Det beror på de antaganden som gjorts avseende drift och underhåll. Till skillnad från BKN och Sveriges Fastighetsägare har Boverket separerat underhållskostnader från driftskostnader och trappat upp dem båda realt under perioden.

5.2.4 Hur allvarliga är underskotten?

Boverket har utvecklat sin analys för att belysa storleken på underskotten.

Intäkter i förhållande till utgifter

Den första beräkningen jämför intäkterna som procent av utgifterna. Inledningsvis uppgår intäkterna till mellan 80 och 100 %, beroende på årgång. Under de tio år som följer försämras utgiftstäckningen till 60–90 %, och efter tjugo år ligger den på 60-100 %. Som framgår av siffrorna ökar spridningen mellan årgångarna över tiden. Detta återspeglar de olika årgångarnas möjlighet till återhämtning

Nödvändiga hyreshöjningar för att täcka underskotten

Mycket kraftiga hyreshöjningar skulle behövas för att täcka de totala utgifterna. Boverket har gjort beräkningar på hur höga hyror som skulle krävas år 1995 med samma hyresutveckling i kronor räknat som tidigare för att det skall bli noll i kassan vid slutet av år 2004 respektive år 2014.

Tabell 5.4 Erforderlig hyra. Kommunägt bostadsföretag. Gällande regler för fastighetskatt och garanterade räntor.

Årgång	Nuvarande hyra kr/m²	Erforderlig hyra år 1995 för balans mellan ackumulerade intäkter och utgifter år 2004		Erforderlig hyra år 1995 för balans mellan ackumulerade intäkter och utgifter år 2014	
1993	790	1.044	32%	1.130	43%
1992	790	1.129	43%	1.182	50%
1991	810	1.105	36%	1.137	40%
1990	810	1.059	31%	1.085	34%
1989	765	1.040	36%	1.053	38%
1988	730	1.042	43%	1.036	42%

Källa: Boverket

Hyreshöjningar upp till ca 50% skulle krävas i vissa fall, vilket är omöjligt på många orter. Erforderlig månadsavgift för bostadsrätter ligger på ungefär samma nivå som i tabellen ovan. Skillna-

den i nuvarande månadsavgift är stor och varierar från förening till förening. Tabellen ovan visar kommunägda bostadsföretag där nuvarande genomsnittlig hyresnivå är känd.

Skuldsanering

Ett annat sätt att lösa krisårgångarnas problem är att fastighetsägarna går i konkurs eller att rekonstruktioner genomförs. Kreditgivarna skulle vid rekonstruktioner sanera skulderna till den nivå som fastigheterna kan bära ekonomiskt under sin livstid. Den avskrivna skulden belastar kreditgivarens resultat som en kreditförlust. Garantier och pantbrev högst upp i panträttsordningen, dvs BKN, Venantius och SBAB, förlorar sitt kapital först. Dessa institut svarar för åtaganden som staten har gjort.

5.2.5 Har krisårgångarna någonsin gått ihop?

Mot bakgrund av den mycket svåra situation som här beskrivits, kan man fråga sig om krisårgångarnas kalkyler gick ihop ens när beslutet om projekten togs. De flesta investeringarna beslutades innan höjningen av den garanterade räntan och innan upptrappningstakten av densamma ökade. Fastighetsskatten har sedan ökat kraftigt liksom driftskostnaderna till följd av skattereformen.

Genom att anta garanterad ränta och upptrappningstakt på den nivå som skulle gällt innan förändringarna i regelverket samt 8% inflation, 11,5 % subventionsränta, en relativ real hyresutveckling som tidigare och avskaffa fastighetsskatten kan man göra samma typ av beräkningar på erforderlig hyra 1995 som i tidigare tabeller.

Tabell 5.5 Erforderlig hyra enl. förutsättningar vid byggstart. Kommunägt bostadsföretag. Inflationen antas vara 8%. Subventionsräntan antas vara 11,5%. Fastighetsskatten antas vara avskaffad. Garanterade räntor för olika årgångar antas ligga på de nivåer som skulle gällt om de regler som gällde före skattereformen fortsatt att tillämpas. Upptrappning av garanterade räntan med 0,25 procentenheter per år.

Årgång	Nuvarande hyra kr/m²	Erforderlig hyra år 1995 för balans mellan ackumulerade intäkter och utgifter år 2004		Erforderlig hyra år 1995 för balans mellan ackumulerade intäkter och utgifter år 2014	
1993	790	811	3%	809	7%
1992	790	813	3%	827	5%
1991	810	860	6%	852	5%
1990	810	831	3%	826	2%
1989	765	827	8%	816	7%
1988	730	815	12%	801	10%

Källa: Boverket

För att få det att gå ihop ekonomiskt krävs fortfarande hyreshöjningar, om än måttliga. Hade inflationen de senaste fyra åren varit 8 % är det rimligt att anta en hyresnivå ca 10% högre än den idag. När besluten togs kan inte projekten mer än precis ha verkat gå ihop. Beslutsfattarna har kanske inte beaktat de känslighetsanalyser som gjorts.

5.2.6 Känslighetsanalys

Det är rimligt att anta att kostnaderna kommer att pressa upp hyrorna mer än inflationstakten. Utredningen har därför gett BKN, Boverket och Sveriges Fastighetsägare i uppdrag att utföra nya beräkningar. De nya kalkylerna grundar sig på antaganden som har justerats enligt kommitténs önskemål. Syftet är framförallt att se hur känsliga betalningsunderskotten är för en real hyreshöjning. De värden som förändrats är:

Tabell 5.6 Nya beräkningsantaganden

	Boverket	Sveriges Fastighetsägare	BKN
Inflation, %	3,0	4,0	3,0
Hyresbortfall i % av intäkterna	1,5	1,5	1,5
Hyresintäkter kr/m² årlig ökningstakt, %	4,0	5,0	4,0

Beräkningarna görs denna gång i löpande priser.

Antagandena om ränteläget, drift- och underhållskostnaderna, låneskulden samt hyresintäkten vid utgångsläget varierar fortfarande efter de olika kalkylmakarnas antaganden.

Att hyrorna ökar med 1 % nominellt under en så lång period som 20 år är orealistiskt, och slår ganska kraftigt i slutet av perioden. Skälet till att vi lägger in detta antagande är som tidigare nämts för att se hur en real hyreshöjning påverkar kalkylerna. Antagandet att hyrorna kan höjas mer än inflationen är rimligt under vissa perioder.

Nyproducerade bostäder har högre hyra än äldre bostäder idag. En relativt sett lika stor hyreshöjning ger därför en större ökning i kronor räknat för de yngre lägenheterna.

Exempel: En 3:a på 70 m² får 5 % i hyreshöjning.

	kr/m²	månadshyra	höjning	ny hyra
Äldre lägenhet	550	3.208	160	3.368
Yngre lägenhet	800	4.667	233	4.900

Var den uthyrda bostaden är belägen har också stor betydelse för hur stort utrymmet är för hyreshöjningar. Särskilt i orter med lediga lägenheter flyttar hyresgästerna om hyrorna höjs i samma takt som i det äldre beståndet.

Diagram 5.8 Utveckling av betalningsnetto för bostäder färdigställda 1988. Hyreshöjning: inflation+1%.

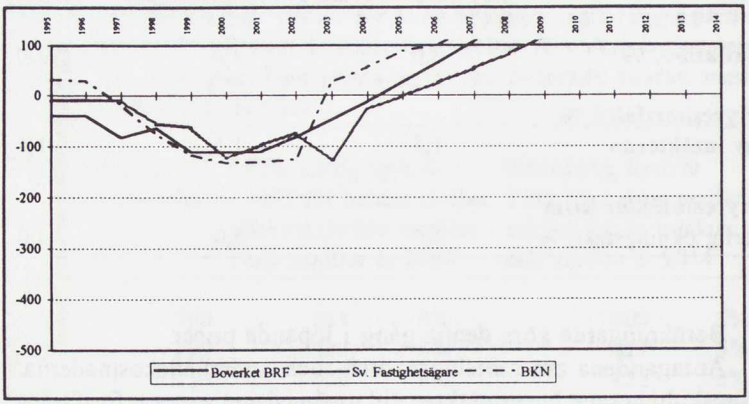


Diagram 5.9 Utveckling av betalningsnetto för bostäder färdigställda 1990. Hyreshöjning: inflation+1%.

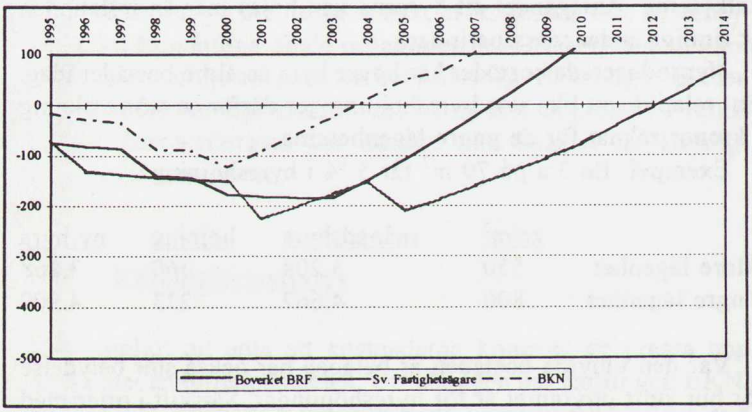
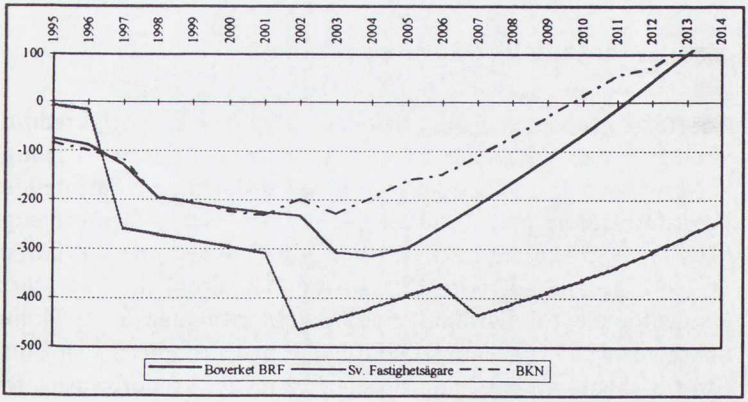


Diagram 5.10 Utveckling av betalningsnetto för bostäder färdigställda 1992. Hyreshöjning: inflation+1%.



Som väntat kommer vändningen uppåt mot minskade underskott både tidigare och starkare. De fastigheter som färdigställts 1988 har betydligt bättre utsikter till att bära sina egna kostnader. För dessa fastigheter finns en möjlighet att höjda hyror kombinerat med en gynnsam ränteutveckling klara av krisen. Betydligt värre är det för framförallt årgång 1992, men även för årgång 1990. De går med kraftiga underskott i 15–20 år. Det torde bara vara möjligt att klara dessa underskott om det finns möjlighet att fördela underskotten på andra fastigheter som ger överskott.

5.3 Fastighetsägarnas situation

5.3.1 Bostadsföretag med problem

För första gången på många årtionden började staten och kreditinstituten under 1990–talet att göra avsevärda förluster på fastighetskrediter och kreditgarantier. För bostadsinstitutens del inleddes kreditförlusterna med förluster på kontors- och affärshusfastigheter. Kreditförlusterna spred sig till bostadssektorn med början år 1992 och har därefter fortsatt att öka. Problemen var först koncentrerade till flerfamiljshusen. Från och med år 1994 har också bostadsrättsföreningar som byggt nya fastigheter i småhusform drabbats av betalningsproblem som ger kreditförluster för staten och övriga kreditgivare.

Bland problemfastigheterna i det sent byggda beståndet från mitten av 1980–talet och första hälften av 1990–talet dominerar ägare med svag soliditet. Dessa fastighetsägare har ofta med en ringa del eget kapital köpt eller låtit bygga fastighet i en region utanför storstadsområdena. Problemfastigheterna är ofta lokaliserade till småstäder och övriga mindre orter eller landsbygd. Ett annat kännetecken är att fastighetsägaren ofta saknar ett bestånd av fastigheter byggda tidigare än år 1985. Överskott av hyresintäkter från ett sådant bestånd skulle kunna ha använts för att täcka underskott i problemfastigheten.

5.3.2 Kommunala bostadsföretag

De svenska kommunerna äger och förvaltar genom sina bostadsföretag drygt 900000 lägenheter. Antalet motsvarar 45 % av alla hyreslägenheter eller 22 % av antalet bostäder i Sverige. I dag är ca 39000 av dessa bostäder outhyrda vilket frestar på likviditeten i berörda bostadsföretag.

En undersökning som gjorts av Kommunförbundet och omfattar 128 kommunala bostadsbolag visar att den genomsnittliga synliga soliditeten 1990–1993 varierar mellan ca 5–7 % i företagen. De största företagen har i regel en bättre soliditet än de mindre

företagen, vilka därmed är mer känsliga vid t.ex. likviditetspåfrestningar. Genom en försiktigt tillämpad redovisningsmetod vid värdering av tillgångar har ofta de större bolagen även större reserver relativt sett än de minsta bolagen. Ursprungligen försågs aldrig de kommunägda bolagen med något egentligt eget kapital. Den kommunala borgen ansågs vara fullt tillräcklig.

De kommunala företagens kassalikviditet är låg även om en förstärkning skedde under år 1993. Kassalikviditet brukar uttryckas i ett likviditetstal, där talet ett utgör en balanserad likviditet med lika stora ut- som inbetalningar. Flera bland de undersökta företagen har haft en kassalikviditet under talet ett. Detta indikerar att ett flertal företag kan ha haft betalningsproblem under mätperioden.

Den genomsnittliga avkastningen på totalt kapital i företagen varierar mellan 4,5 och drygt 6% i genomsnitt åren 1990–1993. En svag årlig förbättring av avkastningen kan skönjas varje år. Avkastningstalet är dock långt under vad som kan betraktas som en rimlig lönsamhet.

För de kommunala bostadsföretagen är "utvägen" via en konkurs i princip stängd. Detta innebär att också en sanering av kommunala företags ekonomi under medverkan av bankinstitut och stat inte heller blir aktuell. Endast i ett fall har det kommunala bostadsföretagets ekonomi varit så dålig att hela kommunen måste "saneras" (Haninge).

En speciell lagstiftning har omgärdat allmännyttan för att ge kommunerna möjlighet att driva en social bostadspolitik. Kommunerna svarade för de kommunala bostadsföretagens grundkapital samtidigt som den statliga belåningen var förmånlig. Merparten av de speciella villkoren för de kommunala bostadsbolagen har försvunnit under senare år. Trots detta känner kommunerna ett starkt ansvar för sina kommunala bostadsföretag. Många av företagen har tilldelats ett speciellt socialt ansvar av kommunen. På senare tid har dock det normala ägaransvaret gentemot företagen kommit att spela en större roll.

Krisen i Haninge kommuns fastighetsbestånd i Haningehem kan ses som ett enstaka exempel på inträffade allvarliga störningar i betalningsförmågan. Omfattande dyra ombyggnader och renoveringar i miljonprogrammets bostäder genomfördes. Investeringarna blev för dyra i förhållande till betalningsförmågan och till

viss del också i förhållande till efterfrågan.

För Haninge kommun skulle en konkurs i bostadsbolaget inneburit stopp för normala fortsatta lånemöjligheter. Kommunen har därför haft starka drivkrafter för att bidraga till en lösning av krisen.

Det har i detta sammanhang ifrågasatts om en svensk kommun kan gå i konkurs. Den sannolika utvecklingen vid betalningsproblem för en kommun är att först utverka anstånd med räntor och amorteringar tills kommunen via beskattningsrätt och genom besparingar åter kan börja betala.

Kommunerna äger genom sina bostadsbolag och stiftelser som framgått ovan ett mycket stort fastighetsbestånd. En omfattande del av beståndet har producerats sedan år 1985 med inbyggda likviditetsproblem för framtiden.

När det gäller frågan om det egna kapitalets storlek i de kommunala bostadsföretagen finns varierande resurser hos olika kommuner. Det är dessutom en fråga om vilken strategi som kommunen väljer i sin ägarroll. I enstaka fall har utförsäljning av bostäder till andra ägare varit ett medel att öka det egna kapitalet. Rationaliseringar och gradvis genomförda hyreshöjningar är de viktigaste medlen för att förbättra situationen. På en del lokala hyresmarknader är dock möjligheten till hyresökningar begränsad genom svag bostadsefterfrågan och lediga lägenheter. Ett sätt skulle kunna vara att kommuner samarbetar över kommungränserna i gemensamt ägda bostadsbolag för att vinna skalfördelar i samband med rekonstruktioner. Med nuvarande lagstiftning är detta inte möjligt. Utredningen kommer att behandla denna fråga i sitt slutbetänkande.

Även om problemen för de kommunala företagen är stora är endast ett antal av SABO–företagen, uppskattningsvis några tiotal företag allvarligt hotade de närmaste åren. Dessa motsvarar omkring 5 % av det kommunala bostadsbeståndet. Kännetecknande för dessa företag är att de verkar på mindre orter och i glesbygd och/eller att de är mycket räntebidragsberoende. Bostadsföretagen i akut kris har också oftast många outhyrda lägenheter. Aktieägartillskott och sammanslagningar med starkare företag kan vara exempel på åtgärder som kan prövas. Har dessutom kommunen själv ekonomiska problem måste andra lösningar övervägas.

5.3.3 Bostadsrättsföreningar

Finansinspektionen uppger att av totalt 16500 bostadsrättsföreningar som fått krediter i bostadsinstituten per sista december år 1994, hade 168 drabbats av konkurs/likvidation och 149 hade rekonstruerats med hjälp av kreditgivarna. Senare rapporter från bostadsinstituten visar att antalet rekonstruktioner ökat under 1995. Konkurserna och rekonstruktionerna har lett till förluster för staten och kreditgivarna, bl.a. i form av kapitalförluster och avskrivning av räntefordringar. I de flesta fall påverkas även de boende genom högre boendekostnader.

Enligt Konsumentverkets statistik har t.o.m. första kvartalet 1995 178 bostadsrättsföreningar gått i konkurs eller trätt i likvidation. Under år 1993 var antalet konkurser/likvidationer 46 och under 1994 90. Under första kvartalet år 1995 minskade antalet till 10 jämfört med 15 första kvartalet 1994. Några av konkurserna i statistiken har samband med att köp av hyresfastighet misslyckats, varfösfföreningarna egentligen aldrig kommit igång med planerad verksamhet. Så har varit fallet främst i storstäder. Antalet konkurser beroende på betalningsproblem i bostadsrättsföreningar som drivit egentlig verksamhet, är därför något mindre än vad statistiken utvisar.

Tabell 5.7 Antal bostadsrättsföreningar i konkurs/likvidation

Före 1990	1990	1991	1992	1993	1994
8	1	6	17	46	90

Anm.: Antalet konkurser under 1:a kv1995 var10.

Källa: Konsumentverket

HSB uppger att fyra HSB–föreningar gått i konkurs. För Riksbyggen är motsvarande tal 24 föreningar. Bland SBC:s medlemmar har ett 25–tal bostadsrättsföreningar gått i konkurs. Ett relativt stort antal mindre föreningar är fristående från de riksförbund som finns. De mindre föreningarna dominerar hittills bland konkurserna, men även vissa medelstora och några större föreningar har begynnande problem. Formen bostadsrättssmåhus har hittills dominerat bland problemföreningarna.

I storstäderna och på universitetsorter har, på grund av det minskande bostadsbyggandet och en ökad efterfrågan på bostäder genom inflyttning, priserna på bostadsrätter som regel stabiliserats. En överproduktion av bostadsrättslägenheter har framför allt skett i glesbygd och mindre städer. På dessa orter kan outhyrda lägenheter göra att bruksvärdeshyran för hyresfastigheter i någon mån fungerar som ett "marknadspristak" för månadsavgifterna. En bostadsrättsförening kan få svårt att sälja eller hyra ut lägenheter som blir dyrare än likvärdiga hyresbostäder. Erfarenheter från rekonstruktioner visar dock att vissa bostadsrättsägare är villiga att acceptera en något högre avgiftsnivå för att kunna bevara föreningen och på sikt skydda värdet av sina insatser.

Ett typfall för en konkursutveckling i dag är en privat bostadsrättsförening med relativt få hus, belägen på en mindre ort med lägenheter som redan från början varit svårsålda. Föreningens svårigheter växer år från år bland annat genom minskat statligt räntestöd. Vissa boende flyttar när årsavgifterna måste höjas för att klara likviditeten.

Krisen blir akut när bostadsrättsföreningen inte kan fullgöra sina betalningsskyldigheter mot kreditgivarna. Dessa bedömer om det är bättre att behålla föreningen intakt som låntagare genom rekonstruktion, eller om försäljning av fastigheten ger mest utdelning på fordringarna. I det senare fallet begär kreditgivarna att bostadsrättsföreningens fastighet säljs på exekutiv auktion, för att kunna ta panten i anspråk.

5.3.4 Privata bostadsföretag

Antalet privata fastighetsägare uppgår till ca 46000. Antalet har ökat något på senare år, men många konkurser har drabbat privata fastighetsägare, vilket åter reducerat antalet en del.

Många av de privata fastighetsägarna äger bara en eller några få fastigheter och har begränsade möjligheter att genom överskott från andra fastigheter bära underskott i de sent byggda husen. Ofta har de mindre fastighetsägarna en förhållandevis låg soliditet. Antalet outhyrda lägenheter för privata ägare uppgår i medeltal till ca 5–7 % i hus byggda åren 1985–1995. Den stora mängden outhyrda lägenheter försämrar snabbt resultat och likviditet. En konkurs kan vara den enda utvägen vid svåra likviditetsproblem, eftersom inte möjligheterna till hyreshöjningar eller andra inkomstförstärkningar föreligger. Många av fastigheterna ligger på orter med en svag fastighetsmarknad utanför storstäder och universitetsorter.

Kreditinstituten har i allmänhet varit ovilliga att rekonstruera finansieringen tillsammans med den ursprunglige fastighetsägaren som fått betalningsproblem. Instituten har ofta krävt att fastigheten säljs frivilligt eller på exekutiv auktion i syfte att få in en mer stabil ägare och låntagare med högre soliditet.

Tabell 5.8 Konkurser avseende privata fastighetsföretag 1990-1994, antal företag i konkurs *(exkl. enskilda näringsidkare med mindre än 200 tkr i momspliktig omsättning). Sveriges Fastighetsägareförbund uppskattar den senare kategorin till ytterligare ca 50 % av nedan angivna tal.*

1990	1991	1992	1993	1994
54	386	702	742	497

Anm.: Första halvåret 1995 (1994) uppgick antalet konkurser avseende privata fastighetsägare till 172(269)

Källa: Sveriges Fastighetsägareförbund samt SCB

5.3.5 Egnahemsägare

Som tidigare nämnts har problem vid avyttring eller byte av villor uppkommit genom de fallande villapriserna och de nya ekonomiska förutsättningarna sedan åren 1991–1992. Minskade disponibla inkomster hos många inkomsttagare och den höga realräntan samt fastighetsskatten håller nu fastighetspriserna nere. Villaägare får svårt att hitta köpare och omsättningen av villafastigheter har sjunkit. De köpare som är beredda till avslut är i åtskilliga fall inte villiga att ge så stor köpeskilling att likviden räcker till att helt lösa de lån säljaren har tagit upp.

Det finns omkring 1,5 miljoner taxerade småhusenheter i landet. Huvuddelen av dessa är villor som ägs av de boende. Fastighetspriserna för begagnade villor och priset för nyproducerade villor steg oavbrutet fram till år 1991. Därefter skedde ett trendbrott. Prisfall på sammanlagt upp till 20 % eller mer var inte ovanliga den därpå följande treårsperioden.

Tabell 5.9 Prisutveckling på småhus åren 1986-1993, årlig prisförändring i procentenheter

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
+6%	+13%	+18%	+17%	+12%	+7%	-9%	-11%

Källa: SCB

Efter 1985 har nyproduktion av egnahem skett med mellan ca 5000 och 30000 hus per år. Produktionstakten har fallit successivt. Omsättningen på andrahandsmarknaden för egnahem har pendlat mellan 32000–63000 fastigheter årligen under de år villapriserna kulminerade, fram till det stora prisfallet åren 1992 –1993 som nästan halverade omsättningen. År 1994 stabiliserades åter villapriserna.

Tabell 5.10 Omsättningar av småhus på andrahandsmarknaden åren 1986-1993, antal i tusental

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
61	59	63	63	57	62	33	35

Källa: SCB

Huvuddelen av villaägarna har köpt sina hus med låg kontantinsats, många gånger med mindre än 5–10 % i insats. Ibland har köp skett helt utan kontantinsats. Vid försäljning räcker köpeskillingen ofta inte till att lösa hela belåningen. Lokala variationer av marknadspriser kan göra att prisfallet varit större än ovan nämnda 20 %. En del villaägare har svårt att flytta. De som flyttar efter en frivillig eller framtvingad försäljning kan hamna i ett läge där de riskerar att fortfarande ha ett betalningsansvar för de lån som tagits upp för det sålda huset. För vissa villaägare kan situationen bli så akut att skuldsanering eller konkurs blir aktuell.

(Se tabell över fysiska personers konkurser fr.o.m. år 1991 i 5.5. Privatpersoner på obestånd.)

5.4 Rekonstruktioner

5.4.1 Rekonstruktioner av räntesubventionerade fastigheter t.o.m. 1991 års regler

Konkurs innebär oftast större kapitalförstöring för inblandade parter än om rekonstruktion kan genomföras med hjälp av nedsättningar av räntor och kapital. Justeringar i regelsystemen för räntesubventioner har därför vidtagits i syfte att underlätta rekonstruktionsförhandlingar mellan bostadsinstituten.

I reglerna för räntesubventioner infördes år 1994 möjlighet för staten till kvittning av framtida räntebidrag mot kreditförlusten. Regeln stimulerar bostadsinstituten att i större utsträckning söka rekonstruktionslösningar för att likviditetsströmmen från ett fortsatt räntebidrag skall kvarstå. Många konkurser och exekutiva auktioner kan förhindras i de aktuella fastighetsårgångarna.

I fråga om privatägda hyreshus i obeståndssituation har oftast instituten sökt få in en mer solid ägare och låntagare i samband med underhandsförsäljning av fastigheten. Alternativt har ny låntagare kommit in i samband med köp på exekutiv auktion. Rekonstruktion av kommunalt fastighetsbolag i större skala har som tidigare nämnts förekommit endast beträffande Haninge kommun, där stat och kommun samverkat.

Enligt uppgift från SBAB uppgår antalet rekonstruerade bostadsrättsföreningar till ca 500 totalt hittills per augusti 1995. Vidare pågår arbete med ytterligare drygt 600 rekonstruktioner, motsvarande ca 18500 lägenheter. Rekonstruktionerna utförs av SBAB och övriga bostadsinstitut. Framför allt under år 1995 har antalet rekonstruktioner successivt ökat.

Ett problem vid rekonstruktion är ofta att två eller flera kreditgivare är inblandade i en förhandling med samma ägare/bostadsrättsförening. De största bostadsinstituten och SBAB har kommit överens om att byta krediter med varandra så att endast en kreditgivare kvarstår som motpart till ägaren/föreningen. Förhandlingsarbetet blir härigenom smidigare och kommer att kunna avslutas tidigare. Förlusterna blir därmed lägre för samtliga inblandade parter.

Sommaren 1995 genomfördes kreditbyten mellan SBAB och de två största instituten Stadshypotek och Spintab omfattande ca 300 föreningar. Ca 8000 lägenheter ingick i föreningarna. Ytterligare kreditbyten planeras hos instituten.

Erfarenheterna från rekonstruktionsarbetet är i huvudsak goda. Rekonstruktionerna börjar flyta allt bättre efter en långsam start, som bland annat berodde på ovana hos alla parter och en begränsad administrativ kapacitet. Parterna avvaktade sannolikt också regeländringar som skulle förbättra förutsättningarna för rekonstruktioner.

En rekonstruktion innebär normalt följande steg:

- Det första initiativet till rekonstruktionsförloppet tas normalt av bostadsrättsföreningen som anmäler problemen till kreditgivarna. Kreditgivare och riksorganisationer kan också söka kontakt med föreningar när ekonomiska problem förutses.
- En faktainsamling och analys inleder rekonstruktionsarbetet.
- Därefter sker överläggningar mellan kreditgivarna.
- Förhandlingar sker sedan med bostadsrättsföreningen och ev. extra stämma hålls.
- Avtal tecknas mellan parterna.
- Slutligen sker en löpande uppföljning av rekonstruktionen.

Vanligt inslag i rekonstruktion är ändrad amorteringstakt, villkorade ränte- och kapitaleftergifter med omfördelade kapitalutgifter över tiden och ändrade årsavgifter samt ändrat underhåll. Vidare förekommer överenskommelser om pantsättning av likvida medel samt ändrade återbetalningsskyldigheter.

Tiderna för genomförande av rekonstruktioner har varierat från två till tre månader upp till omkring två år. Tiden har kunnat förkortas, dels genom en effektivare organisation som underlättar rekonstruktioner, dels genom ovan beskrivna byten av krediter mellan kreditinstituten som förenklat förhandlingsarbetet. Det är enligt institutens bedömning svårt att pressa rekonstruktionstiderna under ett halvår eftersom varje rekonstruktion är unik och kräver sina särskilda lösningar.

Avtalstiderna varierar, men tider på 5, 7 eller 10 år är vanligast. Det är ännu svårt att överblicka den långsiktiga hållbarheten av rekonstruktionerna, även om 5 till 10–åriga prognoser

ligger som grund för bedömningen. Många variabler kan förändras under denna tid.

5.4.2 Rekonstruktioner – 1992 och 1993 års regler

Det finns inte samma incitament för bostadsinstituten att bidra vid rekonstruktioner i fråga om hus med räntebidrag enligt 1992 och 1993 års regler. Räntebidragen är i princip frikopplade från finansieringen. Bostadskreditnämnden, BKN, har ställt ut garanti för lånet och ligger säkerhetsmässigt över bottenlånet. BKN avgör således om konkurs/exekutiv auktion skall begäras. De nya regler som införts möjliggör för BKN att efter prövning bidraga till rekonstruktionen genom att staten betalar ut ersättning från garantin utan att försäljning behöver tillgripas. Det nya regelverket avses bidraga till att konkurs och exekutiv auktion kan undvikas i vissa fall. Då regeländringen ännu är ganska oprövad är det för tidigt att utvärdera om antalet exekutiva auktioner kommer att minska, och om statens förluster nedbringas genom den nya ordningen.

5.5 Privatpersoner på obestånd

5.5.1 Privatpersoner med betalningsproblem

Privatpersoner med eget hem har som nämnts ofta byggt eller köpt fastigheten under de aktuella åren till för höga produktionskostnader eller till för hög köpeskilling samt med för liten egen kapitalinsats. När inflationstakten nu minskat kraftigt, reglerna för bostadsstöd ändrats och skattesystemet lagts om, blir situationen för många hushåll ohållbar. Vissa låntagarfamiljer kan dessutom drabbas av att en eller t.o.m. två i familjen blir arbetslösa. Likviditetskrisen är då ett faktum och om inte tillräckliga besparingar finns som buffert till dess inkomsterna kan stabiliseras, återstår för ägaren att sälja fastigheten.

Personliga konkurser är en ovanlig form för upplösning av

låneproblemen för egnahemsägare. Betydligt vanligare är att kreditinstituten medverkar i skuldsanering genom vissa eftergifter t.ex. anstånd, ändrad amorteringstakt, nedsatt ränta under viss tid med krav på att låntagaren följer en uppgjord särskild betalningsplan o.s.v.

Omfattningen av personliga konkurser och kreditproblem för egnahem i det sent byggda beståndet är förhållandevis begränsade, även om personliga tragedier kan ligga bakom varje enskilt ärende. I vissa fall kvarstår fordringar från kreditinstitut eller inkassoföretag under resten av livet.

Tabell 5.11 Fysiska personers konkurser åren 1991-1994 samt 1:a halvåret 1995, antal.

1991	1992	1993	1994	1995 1:a hå
3119	3627	3104	2981	1394

Anm.: Uppgiften avser samtliga konkurser. Här ingår även konkurser där egen bostad ej innehafts vid konkurstillfället.

Källa: RSV

5.5.2 Skuldsaneringar för privatpersoner

Hushåll som inte klarar att bära sina boendekostnader kan tvingas sälja sin villa eller bostadsrätt till ett belopp långt under summan av de lån hushållet tagit mot säkerhet i fastigheten. Hushållet blir då betalningsansvarigt även för de skulder som kvarstår när panten, dvs. villan eller bostadsrätten, realiserats genom försäljning. Om fastigheten varit mycket högt belånad i förhållande till det marknadsvärde som råder vid försäljningen, kan följden bli att hushållet drabbas av en restskuld som långt överstiger dess

betalningsförmåga.

I Sverige m.fl. länder bär hushållen således hela risken för att fastigheten är för högt belånad i förhållande till pantvärdet. Härvidlag finns en tydlig skillnad gentemot en anglosaxisk rättstradition, där i stället kreditgivaren tar hela denna risk. I t.ex. Storbritannien avskrivs de skulder som inte täcks av intäkterna från fastighetens försäljning. Hushållen riskerar därmed inte att drabbas av en eftersläpande skuldbörda på grund av för hög belåning av fastigheten.

Sverige har – liksom flera andra länder – lagstiftning som ger möjlighet till skuldsanering för privatpersoner med en överväldigande skuldbörda. Den svenska skuldsaneringslagen (SFS 1994: 334) trädde i kraft den 1 juli 1994. Enligt lagen kan fysisk person som är bosatt i Sverige och inte är näringsidkare efter ansökan beviljas hel eller delvis avskrivning av sina skulder. Skuldsanering kan enligt lagen beviljas gäldenär som är insolvent och så skuldsatt att han eller hon inte inom överskådlig tid kan betala sina skulder. Före en skuldsanering görs också en skälighetsbedömning avseende skuldernas ålder, omständigheterna vid deras tillkomst, de ansträngningar gäldenären gjort för att fullgöra sina förpliktelser och att själv nå en uppgörelse med borgenärerna, samt hur gäldenären har medverkat under handläggningen av skuldsaneringsärendet. Gäldenären måste slutligen acceptera en betalningsplan som innebär fem år på existensminimum och att betalningsförmåga därutöver tillkommer borgenärerna.

En skuldsanering omfattar normalt samtliga skulder, inklusive det allmännas fordringar på skatt och avgifter. Fordringar som omfattas av skuldsaneringen skall också i princip behandlas lika genom att alla borgenärer drabbas av en lika stor procentuell nedskrivning av sina fordringar.

För skulder i form av fastighetslån gäller dock särskilda bestämmelser eftersom dessa är förenade med panträtt. En skuldsanering rubbar inte panträtten som sådan och omfattar därför endast den del av skulden som inte täcks av pantens faktiska värde vid skuldsaneringstillfället. Om gäldenärens bostadsfastighet eller bostadsrättslägenhet är belånad mot pantsäkerhet skall således fastigheten normalt säljas underhand eller exekutivt och borgenären få betalt ur köpeskillingen. Restfordran behandlas sedan som övriga fordringar i saneringen.

Om starka ekonomiska och sociala skäl talar för detta finns även viss möjlighet för gäldenären att bo kvar i sin ägda bostad efter en skuldsanering. En sådan lösning förutsätter att bostaden inte har en standard som överstiger vad som är nödvändigt för gäldenären och hans familj. Boendekostnaderna får heller inte ta i anspråk för stor del av betalningsutrymmet för övriga borgenärer. Om bostaden inte säljs uppskattas värdet av panten genom en värdering. Ett värderingsintyg upprättas som fastställer hur stor del av fordran som täcks av panten och hur stor del som skall ingå i skuldsaneringen.

I skuldsaneringslagen förutsätts att skuldsaneringar huvudsakligen skall genomföras som frivilliga överenskommelser. I ett första steg skall gäldenären själv försöka förbättra sin situation genom att nå en överenskommelse med borgenärerna. Lyckas inte detta kan gäldenären efter ansökan få stöd av kronofogdemyndigheten att förhandla fram en betalningsplan som alla borgenärerna kan acceptera. Först i sista hand kan kronofogdemyndigheten lämna över ett ärende till tingsrätten för beslut om eventuell tvingande skuldsanering.

5.5.3 Erfarenheter av skuldsaneringslagen

Tillgänglig statistik ger inte information om hur många av de skuldsanerade privatpersonerna som haft en stor skuldbörda framkallad av höga boendekostnader eller av kvarstående skulder efter försäljning av sin fastighet. Uppgifter saknas också om hur skuldsaneringar av krediter med panträtt fungerat i förhållande till andra typer av skulder.

Statistiken omfattar inte heller de frivilliga överenskommelser som skett enligt det i stort sett oreglerade steg ett i skuldsaneringslagen. Helt vid sidan av skuldsaneringslagens regelverk förekommer också att bankerna kommer överens med låntagaren om skuldlättnader med liknande villkor som för överenskommelser enligt skuldsaneringslagen. Det mörkertal som härigenom uppstått gör att den totala omfattningen av skuldsaneringsverksamheten är svår att uppskatta.

Vad tillgänglig statistik från Riksskatteverket visar är att ca 5 000 personer – jämfört med förväntade 12 000 – ansökt om

skuldsanering hos kronofogdemyndigheterna mellan 1 juli 1994 och 1 juli 1995. Drygt 3 600 av dessa ansökningar är avslutade. Tre fjärdedelar av de avslutade ärendena har resulterat i avslag, avvisats på grund av bl.a. ofullständiga uppgifter eller dragits tillbaka av den sökande. Endast 118 skuldsaneringar har hittills genomförts med hjälp av kronofogdemyndigheterna enligt steg två i skuldsaneringslagen.

179 ärenden har överlämnats från kronofogdemyndigheterna till tingsrätterna för beslut enligt steg tre i skuldsaneringslagen. Merparten av dessa ärenden – 132 stycken – har beviljats skuldsanering. Det totala antalet genomförda skuldsaneringar enligt steg två och steg tre blir därmed 250 saneringar, varav majoriteten beslutats i tingsrätterna.

Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden beslutade av kronofogdemyndigheten ligger på drygt 5 månader. Ärenden beslutade av tingsrätten tar i anspråk ytterligare 1–2 månader. I flera fall är ansökningar som inkommit till kronofogdemyndigheten i slutet av 1994 fortfarande inte färdigbehandlade.

Av statistiken framgår även att de personer som sökt skuldsanering har varit betalningssvaga. Den genomsnittliga månadsinkomsten var 8 500 kronor brutto. Omkring hälften av de ärenden som beslutats av kronofogdemyndigheterna och tingsrätterna har också varit s.k. nollbeslut, dvs. betalningsförmågan har varit så begränsad att borgenärerna inte kunnat få tillbaka något av sina fordringar. I genomsnitt har återbetalningsgraden i de betalningsplaner som kronofogdemyndigheten beslutat varit endast 15 %.

Erfarenheterna av skuldsaneringslagen utvärderas nu av Konsumentverket. Verket är huvudansvarigt för tillämpningen av skuldsaneringslagen och har nyligen fått regeringens uppdrag att utvärdera hur lagen tillämpats under perioden 1 juli 1994 till 1 juli 1995. I samråd med Domstolsverket och Riksskatteverket skall Konsumentverket framförallt utvärdera steg ett och två i skuldsaneringslagen och därvid överväga om förändringar i lagstiftningen är nödvändiga. Utvärderingen skall vara slutförd den 1 oktober 1996.

5.6 Förluster för staten och kreditgivare

5.6.1 Kreditförluster i SBAB och Venantius.

I syfte att hantera statens förlustrisker för bostadskreditgivning har ett nytt bolag, Venantius, fristående från SBAB skapats. I samband med detta överfördes till statens bolag alla de bostadslån som tidigare finansierats över statsbudgeten och som på senare år administrerats av SBAB. Ett urval av SBAB:s lånestock som är myndighetsbeslutade lån i det äldre regelsystemet före 1992 har bedömts som högrisklån. Dessa lån har överförts till det nya bolaget Venantius. Detta nystartade bolag är av samma typ som Securum vilket skapades inför rekonstruktionen av Nordbanken. Venantius har vid halvårsskiftet övertagit 21 miljarder kronor i riskkrediter från SBAB. Förlusterna i SBAB:s myndighetsbeslutade lånestock uppgick under åren 1993 och 1994 till respektive 1,5 och 1,7 miljarder kronor. Eftersom SBAB överlåtit de mest riskfyllda lånen till det nya bolaget finns det anledning att anta att förlusterna i Venantius kommer att bli betydande.

Med utgångspunkt i kreditförlusterna i SBAB:s myndighetsbeslutade lån är det sannolikt att anta att förlusterna i Venantius kan komma att uppgå till omkring 5–7 miljarder kronor under den närmaste treårsperioden.

Den myndighetsbeslutade lånestocken minskade från drygt 80 miljarder kronor till drygt 55 miljarder kronor i SBAB genom överföringen av riskkrediter till Venantius. Efter denna transaktion bör den kvarvarande myndighetsbeslutade lånestocken i SBAB vara nära nog fri från kommande större förluster.

Ovanstående förlustberäkning för staten beror av utfallet av pågående rekonstruktioner och byten av krediter. Det allmänna ränteläget för krediter kommer även att ha stor inverkan på förlusternas framtida utfall, liksom eventuella regelförändringar i subventionssystemen.

Kommunerna bär genom den kommunala garantin en andel av kreditriskerna för den äldre, av myndigheter beslutade delen av de statliga bostadslån som nu finns i Venantius och SBAB. Detta sker genom borgensåtaganden för i första hand de kommunala bostadsföretagen och genom förlustansvaret för lån till egnahem.

Dessa åtaganden motsvarar totalt ca 30 miljarder kronor. Borgensåtagandena för de kommunala bolagen svarar normalt mot bostadslånets hela belopp. Motsvarande borgensåtagande har oftast lämnats också för de underliggande bottenlånen som tagits upp i bostadsinstituten. I fråga om egnahem svarar kommunen för upp till 40 % av förlusten. Utredningen har inte gjort någon samlad bedömning av kommunernas förluster.

5.6.2 Förluster i statens garantisystem

Den totala från utlåningen för fastigheter, där räntebidrag utgår, avseende fastigheter färdigställda åren 1985-1993, kan beräknas till drygt 400 miljarder kronor. Detta motsvarar omkring 40 % av bostadsinstitutens[1] totala utlåning.

Den totala kreditstocken för fastigheter som omfattas av 1991 och tidigare års bostadsfinansieringsregler kan uppskattas till ca 300 miljarder kronor och lån för 1992 och senare finansieringsregler uppgår till ca 100 miljarder kronor. Av den totala utlåningen avser drygt 80 miljarder kronor författningsreglerade lån utbetalade av SBAB.

BKN hade per den 30 juni 1995 utestående garantier för totalt 23,3 miljarder kronor, varav 18,7 miljarder kronor avsåg nybyggnad. Garantierna avser bostadsbyggande där lånen utbetalats efter den 31 december 1991. Vid sin första totalgenomgång av förlustrisker i september 1994 redovisade BKN att skadeersättningar i kreditgarantisystemet kunde komma att uppgå till ca 3,5 miljarder kr de närmaste åren. En senare bedömning som gjordes år 1995 redovisas nedan.

---

[1]Med bostadsinstitut förstås de kreditinstitut, kreditmarknadsbolag till formen, vars huvudsakliga verksamhet består i att lämna krediter mot säkerhet av pantbrev i fastigheter. Dessa institut lånar upp medel på obligationsmarknader i Sverige och i utlandet mot bästa bakomliggande säkerhet i form av pantbrev och/ eller statlig respektive kommunal garanti. Genom detta system kan bostadsinstituten låna upp medel billigare än om den bakomliggande säkerheten enbart hade utgjorts av pantbrev med högre inomlägen och sämre rätt. Statens garanti via BKN syftar bl.a. till att instituten över huvudtaget skall kunna anskaffa upplåning för topplån med hjälp av bostadsobligationer.

miljarder kr de närmaste åren. En senare bedömning som gjordes år 1995 redovisas nedan.

Vid utgången av juli 1995 hade 756 skadeärenden aktualiserats hos BKN motsvarande ett garanterat belopp av 1,1 miljarder kronor, dvs. en förlustandel på 4,7 % av utestående garantier. Bostadsrätter svarade för 56 garantier på sammanlagt ca 300 miljoner kronor varav huvuddelen utgjordes av småhus i bostadsrättsform. Problemen för bostadsrättsföreningarna har med andra ord ännu inte fått något stort genomslag i skadestatistiken.

Tabell 5.12 Aktualiserade skadeärenden hos garantimyndigheten BKN t. o. m. 31 juli 1995

Upplåtelse-form	Antal garantier	Garanterat belopp, Mkr	Förlust-andel, %
Egnahem	308	76	2,2
Småhus, bostadsrätt	45	207	4,5
Småhus, hyresrätt	123	147	16,1
Flerbostads-hus, bostadsrätt	11	92	1,1
Flerbostadshus, hyresrätt	269	610	9,1
Summa	756	1132	4,7

Källa: BKN

I slutet av augusti år 1995 har gjorts en ny förlustbedömning hos BKN. I denna bedöms BKN:s förluster för kreditgarantier till bostadsrättsföreningar uppgå till totalt 3,4 miljarder kronor, varav de mindre bostadsrättsföreningarna svarar för huvuddelen eller 2,5 miljarder kronor. Det totala garanterade beloppet för bostadsrättsföreningar motsvarar ca 12,8 miljarder kronor.

För enskilt ägda hyreshus innebär den nya riskbedömningen hos BKN att 1,5 miljarder kronor kan tillkomma i förluster de kommande åren. Redan kända förluster uppgår till nära 760 miljoner kronor för denna kategori av fastigheter. Sammanlagt uppgår därför förlustrisken till ca 2,25 miljarder kronor för enskilt ägda hyreshus. Det finns i gruppen en stor spridning vad gäller ägarnas förutsättningar att fullgöra sina åtaganden. Även på svaga orter kan starka ägare finnas i denna ägarkategori.

Förlusterna för egnahem bedöms av både kreditinstituten och BKN bli begränsade. Hittills kända förluster uppgår till endast ca 75 miljoner kronor avseende kreditgarantisystemet.

De sammanlagda förlusterna i kreditgarantisystemet skulle, med antagna förutsättningar, kunna motsvara totalt 5 miljarder kronor de närmaste åren, utöver redan kända förluster på 1,1 miljarder kronor, dvs totalt 6,1 miljarder kronor.

5.6.3 Statens totala förluster för det sent byggda beståndet

Statens sammanlagda förluster uppgår enligt ovanstående bedömningar och baserade på i dag kända fakta samt med dagens ränteantaganden till 6,1 miljarder kronor i kreditgarantisystemet och till 5–7 miljarder kronor för äldre myndighetsbeslutade bostadslån. Totalt utgör detta 11–13 miljarder kronor. Förlusterna kommer att falla ut under en period av minst tre år.

5.6.4 Bostadsinstitutens förluster

Bostadsinstitutens sammantagna förlustrisker bedöms av BKN vara väsentligt mindre än statens. De totala kreditförlusterna för alla fastigheter i procent av den sammanlagda utlåningen till bostäder, kontors- och affärshus m.m, anges till 0,03 % 1990, 0,14 % 1991, 0,63 % 1992 samt 0,78 % 1993. Motsvarande tal för 1994 är 0,60 %. Av bostadsinstituten hade SBAB och Stadshypotek de största kreditförlusterna år 1993, 1,1 resp 1,09 % av utlåningen. Av Stadshypoteks kreditförluster var år 1993 60 %

relaterade till annat än kontors- och affärshus, dvs. i huvudsak bostäder. För Spintab och SBAB var 75 resp 79 % av kreditförlusterna 1993 relaterade till flerfamiljshus med hyresrätt och bostadsrättshus. Kreditförlusterna för kontors- och affärshuskrediter bedöms redan ha kulminerat.

Utredningen gör bedömningen att de totala förlustnivåerna i instituten kulminerar under år 1994 och 1995 vad avser bostadsfastigheter. Den totala omfattningen av bostadsinstitutens förluster för det sent byggda beståndet finns inte särbelyst.

Om bostadsinstituten de närmaste tre åren skulle ha totala kreditförluster på nivån 0,25 % per år i förhållande till utlåningsstocken, skulle detta motsvara 2,25 miljarder kronor per år. En förlustandel motsvarande 0,50 % av utlåningen skulle motsvara det dubbla beloppet. En successivt vikande förlustsiffra verkar sannolik med hänsyn till dagens situation. Ungefär hälften av de beräknade totala förlusterna de närmaste åren kan beräknas bestå av förluster från det sent byggda beståndet.

Bostadsinstituten hade enligt Finansinspektionen år 1994 en total utlåning till bostadsrättsföreningar samt enskilda bostadsrättshavare motsvarande 150,3 miljarder kronor, efter avdrag för amorteringar. Enligt Finansinspektionen kommer nivån på förlusterna till denna sektor att kulminerna år 1995, för att de två efterföljande åren minska något, både i absoluta tal och relaterat till utlåningen.

Fastigheter belägna i småstäder och på landsbygden har hittills varit överrepresenterade bland bostadsinstitutens förluster på bostadsfastigheterna och kan förväntas så förbli. Detta gäller både privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar.

Förlusterna täcks hos bostadsinstituten av rörelseresultaten vilka förblir positiva. Utredningen gör bedömningen att bostadsinstituten trots förlustnivån behåller förmågan att kunna nyupplåna och omsätta befintlig upplåning tillräckligt billigt. Nuvarande förlustnivå bedöms inte få oacceptabla effekter på rating eller på investerarnas kreditbedömning av varje enskilt institut. Detta förutsätter att intjäningsförmågan inte minskar kraftigt genom lägre marginaler. Om ett bostadsinstitut skulle visa ett negativt rörelseresultat störs prisbildningen dock allvarligt för detta instituts upplåning, med konsekvenser för priser på nyutlåning och omsättning.

5.6.5 Totala förluster för det sent byggda beståndet

Utredningen beräknar att den sammanlagda förlustnivån de kommande tre åren för Venantius, SBAB samt övriga bostadsinstitut och kreditgarantigivaren BKN samt kommunerna kan komma att uppgå till mellan 4 och 5 miljarder kronor årligen. Utfallet kan komma att påverkas av många olika faktorer. Förlustprognosen är därför behäftad med osäkerhet och är baserad på dagens bedömning av räntelägen och likaså är förutsättningen att redan genomförda rekonstruktioner visar sig vara hållbara.

6 Utvärdering av 1993 års regler för statens stöd till bostadsfinansiering

I detta kapitel beskrivs översiktligt målsättningarna för 1993 års reformering av statens stöd till bostadsfinansieringen samt de förändringar i systemet som gjorts sedan 1 januari 1993. Därefter redovisas de preliminära resultat rörande det nya bidragssystemets effekter på bostadsproduktionen som framkommit i bl.a. Boverkets underlagsmaterial till utredningen. Häri inkluderas en analys av olika hushållstypers möjligheter att efterfråga nyproducerade bostäder. Slutligen presenteras några problemområden inom det nya bidragssystemet, vilka dels utgör grunden för förslag i kapitel 7, dels kommer att vara föremål för fortsatta överväganden inom utredningen.

6.1 Danellsystemets syfte och konstruktion

Nuvarande regler för statens stöd till bostadsfinansieringen beslutades av riksdagen under våren 1992 (prop. 1991/92: 150 (bil. I: 5), BoU23, rskr. 343) och byggde i allt väsentligt på förslag från utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen (SOU 1992: 24). Regelsystemet är allmänt känt som Danellsystemet, efter utredaren Georg Danell. Danellsystemet började gälla den 1 januari 1993, men ny- och ombyggnadsprojekt som formellt påbörjats under 1992 gavs möjlighet att erhålla räntebidrag enligt 1992 års regler (de s.k. Danellgroparna).

Huvudsyftet bakom 1993 års reformering av statens stöd till bostadsfinansieringen var att successivt minska de statliga subventionerna till bostadsbyggandet. I grunden är Danellsystemet därför utformat som en avvecklingsplan för räntebidragen. Ett andra syfte var att bidragsmottagare och boende skulle bli mera räntekänsliga. Bidragsmottagare och staten skulle därför under avvecklingstiden dela på ränteriskerna. Ett tredje syfte var att avreglera och förenkla i regelverken kring det statliga stödet till

bostadsbyggandet. Tanken var att bostadsbyggandet härigenom skulle påverkas mindre av villkoren för statliga bidrag och i stället bli mera efterfrågestyrt och varierat. Slutligen var ett fjärde syfte att skapa press på produktionskostnaderna genom främst ändrade regler för beräkning av bidragsunderlaget.

6.1.1 Delad ränterisk

I det tidigare räntebidragssystemet ersatte staten den del av räntekostnaden som låg mellan den garanterade räntan och subventionsräntan. Staten påtog sig därmed hela risken för kapitalkostnadsökningar på grund av stigande räntor. Bidragsmottagaren svarade endast för den ränterisk som hänger samman med förändringar av räntemarginalen mellan subventionsräntan och faktisk lånekostnad.

I Danellsystemet har ränterisken i ökad utsträckning lagts på bidragsmottagaren. Detta sker dels genom att schablonerna för beräkning av bidragsunderlaget ligger i underkant av produktionskostnaderna, dels genom att räntebidraget lämnas för en procentuell andel av den schablonberäknade räntekostnaden. I takt med att räntebidragsandelen minskas får också förändringar i räntenivån ett ökat genomslag i bidragsmottagarens kapitalkostnader. Vidare svarar bidragsmottagaren även i Danellsystemet för den ränterisk som uppstår genom att subventionsräntan inte omfattar kreditinstitutens räntemarginaler.

6.1.2 Avvecklade räntebidrag

Avvecklingen av räntebidragen sker dels genom att bidragsandelen till enskilda projekt minskar för varje år efter färdigställandet, dels genom att varje ny årgång bostäder startar på en lägre andel räntebidrag än den tidigare.

För ett egnahem avvecklas räntebidragsandelen i en takt av 5,7 procentenheter per år tills bidraget helt försvunnit. För hyres- och bostadsrättshus är avvecklingstakten 4 procentenheter per år, men avstannar när bidragsnivån nått ner till 30 %. En bidragsandel om

30 % får behållas och motsvarar den skatteminskning egnahemsägaren får genom ränteavdrag.

Varje ny årgång av hyres- och bostadsrättshus startar på en bidragsnivå 5 procentenheter under föregående årgångs. Projekt färdigställda under 1993 gavs en bidragsandel på 57 %, projekt färdiga under 1994 en andel på 52 % osv. För egnahem sker en liknande nedtrappning med en något högre procentsats, 6 2/3 procentenheter. Efter slutförd avveckling får nybyggda hyres- och bostadsrättshus endast det "eviga" bidraget på 30 % av den schablonberäknade räntekostnaden och nybyggda egnahem uppbär inga räntebidrag alls.

6.1.3 Förenklingar och avreglering

Förenklingarna i Danellsystemet skedde framförallt vad gäller beräkningen av bidragsunderlaget vid nybyggnad. Tidigare beräknades bidragsunderlaget utifrån de skäliga, faktiska produktionskostnaderna och kunde därmed variera från fastighet till fastighet beroende på utformning, standard, kringutrustning etc. samt resultatet av upphandlingen. Vid varje projekt krävdes därför en särskild prövning av vilka kostnader som skäligen kunde räknas in i bidragsunderlaget.

Grundtanken när Danellsystemet konstruerades var att räntebidragen skulle betraktas och utformas som ett skäligt stöd till de boende och inte som ett produktionsstöd. Beräkningen av bidragsunderlaget frikopplades därför från de faktiska produktionskostnaderna. Bidragsunderlaget för en nybyggd bostad bestäms i stället schablonmässigt till 13 000 kr per kvadratmeter för de första 35 kvadratmetrarna och till 6 000 kr per kvadratmeter mellan 35 och 120 kvadratmeter. För ytor över 120 kvadratmeter ges inga bidrag alls. Dessa villkor och belopp gäller för alla bostäder och hustyper över hela landet. Särskilda regler gäller dock för specialbostäder som t.ex. äldrebostäder och handikappbostäder.

Dessutom avskaffades vissa regler angående bostädernas utformning och standard. Detta skedde genom 1994 års byggregler.

6.1.4 Press på produktionskostnaderna

En viktig tanke bakom det nya, förenklade sättet att beräkna bidragsunderlaget var att skapa press på produktionskostnaderna. Det schabloniserade bidragsunderlaget fastställdes till en nivå i underkant av beräknade produktionskostnader. Genom att kostnader över schablonen inte blev bidragsgrundande, fick byggherrarna incitament att pressa kostnaderna. Hela värdet av en kostnadsminskning i kostnadsläget över schablonen kommer byggherren till godo.

För att öka pressen på byggkostnaderna räknas schablonerna inte upp med kostnadsutvecklingen. Om produktionskostnaderna stiger minskar det reala värdet av schablonerna och vikten av att minska kostnaderna ökar ytterligare.

I tidigare stödsystem var byggherrens vinst av en kostnadsminskning mindre. Genom att bidragsunderlaget baserades på den faktiska produktionskostnaden medförde minskade produktionskostnader även reducerat bidragsunderlag och därmed lägre bidrag.

6.2 Förändringar i Danellsystemet 1993-95

Danellsystemet har i allt väsentligt bevarats intakt sedan 1 januari 1993. De förändringar som gjorts har berört nedtrappningsreglerna för räntebidragen och reglerna för fastställande av subventionsräntan.

Som beskrevs i kapitel 4 har bidragsandelen till nybyggnad av hyres- och bostadsrätter som påbörjas under 1995 frysts vid 52 %, dvs. 1994 års nivå. Enligt den ursprungliga avvecklingsplanen skulle nivån då ha minskat till 47 %. Samtidigt höjdes bidragsandelen för egnahem påbörjade under 1995 från tidigare beslutade 29 1/3 % till 31,4 %. Den årliga sänkningen av bidragsnivån under bidragstiden ökades vid samma tidpunkt till 5,7 % för

egnahemmen.

I samband med att nya kapitalbeskattningsregler infördes fr.o.m. 1 januari 1995 ökades den lägsta bidragsnivå för hyres- och bostadsrätter – dvs. den andel av godkänd räntekostnad som subventioneras även efter helt genomförd nedtrappning – från 25 till 30 %.

Som nämndes i kapitel 4 har nya regler för fastställande av startpunkten för räntebidrag trätt i kraft den 1 oktober 1995. Regelförändringen innebär att bidragstiden för räntebidrag normalt skall räknas från färdigställandet. Möjligheterna att senarelägga den första femårsperioden för utbetalning av räntebidrag är begränsad till ett datum maximalt 1 år framåt i tiden. Senareläggning av starttidpunkten för räntebidragsutbetalningar får heller inte ske till en tidpunkt som ligger *före* beskedet om startdag inkommer till länsstyrelsen. Reglerna begränsar möjlig-heterna att spekulera i en stigande subventionsränta och förhindrar att bidragsmottagaren i efterhand väljer den startdag som ger högst subventionsränta.

6.3 Nyproduktion och ombyggnad 1993-1995

6.3.1 Nyproduktion

Bostadsproduktionen har minskat för varje år sedan 1991, då antalet färdigställda lägenheter var nästan 67 000 (tabell 6.1).

Tabell 6.1 Färdigställda lägenheter 1965-1994

År	Lägenheter, totalt	*därav i* flerbostadshus	småhus
1965	96 843	69 268	27 575
1970	109 843	75 226	34 617
1975	74 499	27 442	47 057
1980	51 438	15 902	35 536
1985	32 932	17 124	15 808
1990	58 426	33 746	24 680
1991	66 886	38 201	28 685
1992	57 319	37 787	19 532
1993	35 088	25 688	9 400
1994	21 630	16 384	5 246

Källa: Boverket

Minskningen av bostadsproduktionen har varit särskilt tydlig sedan 1992. Mellan år 1992 och 1993 minskade bostadsproduktionen med nästan 40 % och slutade 1993 på ca 35 000 lägenheter. Minskningen fortsatte i samma takt under 1994, då något över 21 000 lägenheter färdigställdes.

Antalet lägenheter med beslut om statligt stöd under perioden 1991 till 1994 avspeglar nedgången i bostadsproduktionen. Ca 62 000 lägenheter meddelades beslut om statligt stöd 1991, en siffra som minskat till drygt 11 000 lägenheter under 1994. Preliminära siffror för första halvåret 1995 indikerar att antalet lägenheter med beslut om statligt stöd kommer att ligga på ungefär 1994 års nivå (tabell 6.2).

Tabell 6.2 Lägenheter med beslut om statligt stöd 1965-1995

Beslutsår	Lägenheter		Småhus	
	Totalt	Flerbostadshus	Grupphus	Styckehus
1965	79 861	57 221	11 015	11 625
1970	90 382	69 335	14 028	9 870
1975	47 977	15 319	18 918	13 740
1980	45 968	16 330	14 388	15 250
1985	27 298	14 647	4 827	7 875
1990	67 357	41 139	15 138	11 080
1991	62 131	38 830	14 675	8 626
1992	36 949	23 964	7 727	5 258
1993	25 976	18 518	4 917	2 541
1994	11 531	7 712	906	2 913
1995 (halvår)*	5 945	4 196	1 749**	-

Anmärkning: Redovisningen åren 1965 - 1991 avser preliminärt beslut om statligt bostadslån till flerbostadshus resp gruppbyggda småhus och beslut om statligt bostadslån till styckebyggda småhus. Fr.o.m. år 1992 avser redovisningen objekt med beslut om statligt stöd.

* Siffrorna för 1995 är preliminära och något underskattade på grund av viss eftersläpning i statistiken.

** Siffran 1 749 avser alla typer av småhus, både gruppbyggda och egnahem.

Källa: Boverket

Av de lägenheter som sedan 1993 års början beviljats statligt stöd är ett stort antal s.k. "Danellgropar". Dessa tillkom genom att byggprojekt som formellt påbörjades innan 1992 års utgång medgavs möjlighet att välja bidrag enligt 1992 års finansieringssystem även om projektet färdigställdes ett antal år senare. Antalet Danellgropar i 1993–1995 års produktion framgår av tabell 6.3 nedan.

Tabell 6.3 Lägenheter med beslut om statligt stöd enligt 1992 och 1993 års regler under 1993-1995

Beslutsår	**Lägenheter** Totalt	Flerbostadshus	**Småhus** Grupphus	Styckehus
1993	25 976	18 518	4 917	2 541
därav med				
-92 års regler	23 647	17 210	4 788	1 649
-93 års regler	2 329	1 308	129	892
1994	11 531	7 712	906	2 913
därav med				
-92 års regler	2 414	1 793	431	190
-93 års regler	9 117	5 919	475	2 723
1995 (halvår)*	5 945	4 196	1 749**	-
därav med				
-92 års regler	1 165	785	380**	-
-93 års regler	4 780	3 411	1 369**	-

Anmärkning: Redovisningen åren 1965 - 1991 avser preliminärt beslut om statligt bostadslån till flerbostadshus resp gruppbyggda småhus och beslut om statligt bostadslån till styckebyggda småhus. Fr.o.m. år 1992 avser redovisningen objekt med beslut om statligt stöd.

* Siffrorna för 1995 är preliminära och något underskattade på grund av viss eftersläpning i statistiken.

** Siffran 1 749 avser alla typer av småhus, både gruppbyggda och egnahem.

Källa: Boverket

Av tabellen framgår att antalet lägenheter med bidrag enligt Danellsystemet var litet under 1993. Under 1994 var däremot 1993 års regelsystem dominerande. Detta år fick 9 117 av totalt 11 513 lägenheter beslut om statligt stöd enligt nuvarande bidragssystem. Av det totala antalet lägenheter med beslut om statligt stöd under perioden 1 januari 1993 till 1 juli 1995, utgör lägenheter enligt Danellsystemet endast en mindre del. 16 226 av totalt 43 452 lägenheter har fått bidrag enligt Danellsystemet, dvs. 37 %.

6.3.2 Skillnader mellan produktion enligt 1992 och 1993 års regler

Genom att 1992 och 1993 års bidragssystem existerat parallellt kan inte 1993 och 1994 års produktion i dess helhet jämföras med tidigare årgångar av bostäder. Framförallt vad gäller årgång 1993 säger en sådan jämförelse mera om det äldre räntebidragssystemet än om det nuvarande. Däremot finns möjligheter till direkta jämförelser mellan bostäder producerade med olika bidragssystem under samma år. En sådan jämförelse blir särskilt intressant för år 1994, då andelen lägenheter med bidrag enligt Danellsystemet är högre.

Boverket har i sitt underlagsmaterial till bostadspolitiska utredningen specialstuderat skillnader i bostadsbyggandets fördelning på lägenhetstyper samt förändringar av den genomsnittliga bruksarean mellan lägenheter i olika bidragssystem i 1994 års produktion (se även nästa avsnitt).

Boverkets analys visar att andelen smålägenheter utan fullständiga kök är betydligt högre för Danellsystemets lägenheter än för lägenheter byggda under 1994 med det äldre bidragssystemet (tabell 6.4).

Tabell 6.4 Lägenheter i flerbostadshus procentuellt fördelade på lägenhetstyper 1975-1994

Hustyp	Lägenhetstyp Övriga (utan kök)	1 RK	2 RK	3 RK	4 RK	5 RK	6+RK
1975	12	8	32	32	8	1	0
1980	7	3	33	32	20	6	0
1985	5	4	40	32	16	3	1
1990	6	5	39	32	14	3	0
1991	12	6	38	29	13	3	0
1992	20	6	35	28	9	2	0
1993	41	5	27	19	7	1	0
1994, totalt	65	6	14	10	3	1	0
1994:92 [1]	43	4	22	22	5	3	0
1994:93 [2]	72	6	12	7	3	0	0

[1] Beräknat med 1992 års regler om räntebidrag
[2] Beräknat med 1993 års regler om räntebidrag

Källa: Boverket

De minsta lägenheterna har kraftigt ökat sin andel av byggandet sedan 1991, men ökningen är särskilt markant för Danellsystemets lägenheter under 1994. Hela 72 % av 1994 års produktion enligt Danellsystemet bestod av smålägenheter utan fullständiga kök. Motsvarande andel för 1992 års bidragssystem var 43 %, i stort sett samma procentandel som för år 1993.

Tabellen visar även en något högre andel lägenheter med 1 RK i produktion enligt Danellsystemet. Vidare är endast 10 % av lägenheterna med bidrag enligt nuvarande räntebidragssystem större än 2 RK. Motsvarande andel för det äldre räntebidragssystemet är 30 %.

Den höga andelen smålägenheter utan fullständiga kök förklaras främst av en omfattande produktion av gruppbostäder och andra särskilda boendeformer för äldre och funktionshindrade

samt studentlägenheter (här benämnt speciallägenheter). Byggande av sådana bostäder har gynnats av faktorer på efterfrågesidan. Bland annat har antalet äldre med behov av särskilda boendeformer ökat och tillgången till särskilda bostadsbidrag för äldre torde också ha viss betydelse i sammanhanget. Vidare har sådana lägenheter varit ekonomiskt fördelaktiga att producera på grund av förmånliga bidragsregler och särskilda bidrag.

Bidragsunderlaget vid nybyggnad baseras normalt på en schablonberäknad produktionskostnad som för de första 35 kvadratmetrarna är 7 000 kr högre än för ytor därutöver. För särskilda boendeformer för äldre och funktionshindrade får det högre schablonbeloppet dock omfatta en större area, upp till maximalt 45 kvm.

Vidare kan produktion av lägenheter i särskilda boendeformer för äldre och funktionshindrade samt studentlägenheter bli relativt förmånlig just genom att dessa lägenhetstyper oftast saknar fullständiga kök. Den högre schablonen på 13 000 kr för de första 35 (45) kvadratmetrarna är utformad för att inrymma de höga kostnader som är förknippade med en lägenhets grundfunktioner, i form av bl.a. kostnader för köksutrustning. Om dessa kostnader kan nedbringas genom minskad köksutrustning och/eller slås ut på flera lägenheter genom gemensamma kök, ökar subventionsgraden till varje lägenhet.

Dessutom utgår under åren 1991–1996 tillfälliga stimulansbidrag till anordnande av särskilda boendeformer för äldre och funktionshindrade med närmare 3 miljarder kronor. Bidrag utgår bl.a. till ny- och ombyggnad av gruppbostäder med 500 000 kr per boendeenhet och till nybyggnad av andra särskilda boendeformer med 50 000 kr per lägenhet.

Sammantaget har produktionen av speciallägenheter varit omfattande, medan däremot antalet konventionella lägenheter byggda enligt Danellsystemet under 1994 är mycket litet. Enligt Boverkets beräkningar har endast 1 836 konventionella lägenheter i flerbostadshus meddelats beslut om statligt stöd under 1994. Av dessa avsåg 1 106 beslut bidrag enligt 1993 års regler och 730 bidrag enligt de regler som gällde 1992. Det låga antalet konventionella lägenheter medför att jämförelser mellan lägenheter producerade enligt olika regelsystem blir osäkra. Resultaten av

sådana jämförelser bör betraktas som tendenser tills analyser av 1995 års produktion ger ett säkrare underlag.

6.3.3 Ytor och lägenhetskvaliteter i 1994 års produktion

Konventionella lägenheter producerade under 1994 enligt 1993 års regler har en lägre genomsnittlig bruksarea per lägenhet än lägenheter med 1992 års regler. Förändringen gäller enligt Boverkets utvärdering alla lägenhetsstorlekar i flerbostadshus (tabell 6.5).

Tabell 6.5 Genomsnittlig primär bruksarea i kvm för olika lägenhetstyper i flerbostadshus under 1994

År	Lägenhetstyp								
	Alla	1 RK	2 RK	3 RK	4 RK	5 RK	6 RK[1]	7 RK	8+RK
Flerbostadshus									
1975	70	44	64	78	95	110	142	**	**
1980	80	46	66	83	102	120	138	**	**
1985	74	46	63	79	96	119	178	**	**
1990	75	47	65	82	103	123	136	**	**
1991	73	46	65	82	102	122	147	**	**
1992	68	46	64	81	102	120	161	**	**
1993	58	46	62	80	100	119	151	**	**
1994, totalt	47	42	60	77	94	117	157	**	**
1994:92 [2]	60	47	61	81	105	124	168	**	**
1994:93 [3]	43	41	59	73	87	101	134	**	**

[1] Avser 6 RK och större.
[2] Beräknat med 1992 års regler om räntebidrag
[3] Beräknat med 1993 års regler om räntebidrag
** uppgiften ej tillgänglig

Källa: Boverket

Jämfört med produktion inom det äldre bidragssystemet minskade arean i en normaltrea med 8 kvm från 81 till 73 kvm. Den minskade genomsnittsarean är dock särskilt markant för lägenheter större än 3 RK. För t.ex. en lägenhet om 4 RK var minskningen i genomsnitt 18 kvm. Endast för lägenheter om 2 RK är minskningen i genomsnittsarea relativt blygsam.

Den minskade genomsnittliga ytan för lägenheter i flerbostadshus behöver inte i sig innebära att lägenhetskvaliteterna minskar. Om den befintliga arean utnyttjas väl kan slutresultatet ändå bli en lägenhet med god användbarhet och tillgänglighet. En minskad genomsnittsyta per lägenhet ställer dock större krav på lägenheternas planering.

Ett första försök att utvärdera utformningen av 1994 års lägenheter med bidrag enligt Danellsystemet har gjorts i en forskningsrapport finansierad av Byggforskningsrådet. Rapporten – vilken bifogats Boverkets utvärdering – bygger på en jämförelse mellan ett stratifierat urval lägenheter i 1991 och 1994 års produktion. Specialbostäder har rensats bort ur urvalet och undersökningen omfattar endast konventionella lägenheter. Den högre andelen speciallägenheter i 1994 års produktion stör därför inte jämförelsen. De lägenheter från 1994 som ingår i undersökningen är samtliga producerade med Danellsystemets bidragsregler under andra halvåret 1994. Emellertid bör betonas att undersökningen inte enbart är inriktad på att analysera effekterna av just bytet av bidragssystem. Det är den sammantagna effekten av Danellsystemet och 1994 års byggregler som har granskats.

Enligt forskningsrapporten har inte tillräckliga ansträngningar gjorts för att göra det bästa av en given lägenhetsyta. I stället finns en tendens till försämrade lägenhetskvaliteter i 1994 års lägenheter med bidrag enligt Danellsystemet. I rapporten dras slutsatsen att användbarhet och tillgänglighet försämrats så att 80 % av de undersökta lägenheterna har betydande problem i den grundläggande användbarheten. Problemen orsakas bl.a. av att konventionella, avskiljbara kök förekommer i mindre utsträckning. Den större andelen lägenheter med en area under normalarean för respektive rumsantal har också gjort att rummen tenderat att bli mindre och att genomgångsrum förekommer oftare. Detta orsakar ibland problem med möblerbarheten av lägenheterna. Slutligen har en ökad andel av lägenheterna en lägre utrustningsstandard i kök

och badrum.

Forskningsrapporten beskriver också att de boendes möjligheter att använda lägenheterna enligt egna behov och önskemål tenderat att minska. Planlösningar och utrymmen tillåter mera sällan en mångsidig användning genom t.ex. alternativa rumsindelningar, alternativa möbleringar eller en oberoende användning av rummen. Dessutom har mindre och smalare rum och sämre utrustning i flera fall lett till en minskad tillgänglighet för rörelsehindrade.

Vidare påpekas i forskningsrapporten att den ökade friheten för byggherre och projektör i utformningen av lägenheterna sällan utnyttjats för att främja skönhet och karaktär. Egenskaper som ger en lägenhet tilltalande karaktär i form av luftighet, genomsikt, dagsljus etc. förekommer i något mindre utsträckning i bostäder producerade med bidrag enligt Danellsystemet.

En slutsats i rapporten blir att en högre ambitionsnivå vid planeringen av lägenheterna hade öppnat möjligheter till alternativa lösningar och bibehållen funktion. Rapporten visar också på flera exempel där nya lösningar och förhållningssätt prövats. Resultatet har blivit lägenheter som skiljer sig från 1991 års produktion, men som – om de avspeglar brukarnas preferenser – likväl kan ha en hög användbarhet.

Det bör betonas att ovan refererade forskningsrapport utgör en delredovisning baserad på 1994 års begränsade produktion. Rapporten skall kompletteras med en analys av bostäder byggda under första halvåret 1995. Väl underbyggda slutsatser om nybyggda bostäders kvalitet kan dras först efter denna komplettering. Andra faktorers inverkan, t.ex. byggreglerna, behöver också närmare analyseras.

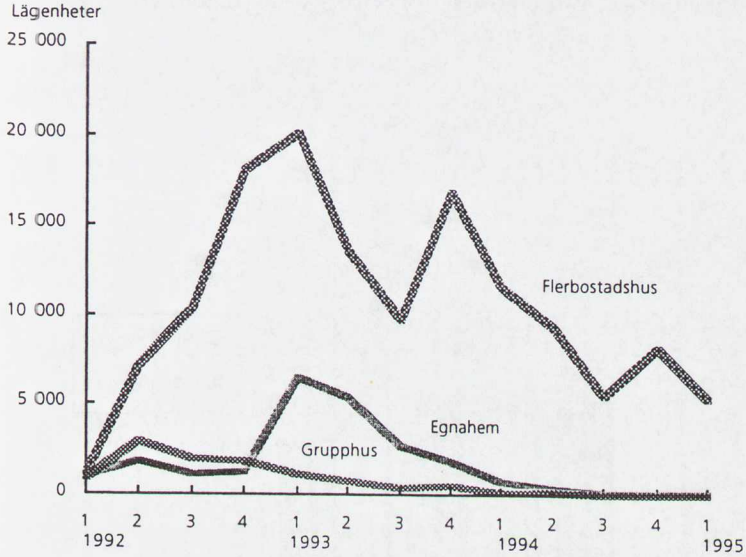
6.3.4 Minskad ombyggnadsverksamhet

Enligt 1992 års bidragssystem lämnades bidrag till flertalet ombyggnadsåtgärder, inklusive reparation och underhåll. Danellsystemets regler innebar en mera restriktiv bidragsgivning till ombyggnader. Räntebidrag till ombyggnader i småhus slopades helt och färre ombyggnadsåtgärder i hyres- och bostadsrättshus

blev bidragsberättigade. Staten lämnar sedan 1993 bidrag endast till sådan ombyggnad som väsentligt förbättrar husets grundläggande bostadsfunktioner. Staten ger inte bidrag till underhåll och reparation utom när det gäller husets huvudsakliga försörjningssystem för el, uppvärmning, vatten och avlopp, ventilation samt kommunikationer.

Antalet ombyggnader med räntebidrag har varierat stort mellan olika kvartal under perioden 1993–1995, men har successivt minskat sedan första kvartalet 1993 då beslut meddelades om statligt stöd till ca 20 000 lägenheter. Motsvarande siffra för första kvartalet 1995 var 6 381 lägenheter (se diagram 6.1)

Diagram 6.1 Antal lägenheter med beslut om statligt stöd till ombyggnad (kvartalsvis).



Källa: Boverket

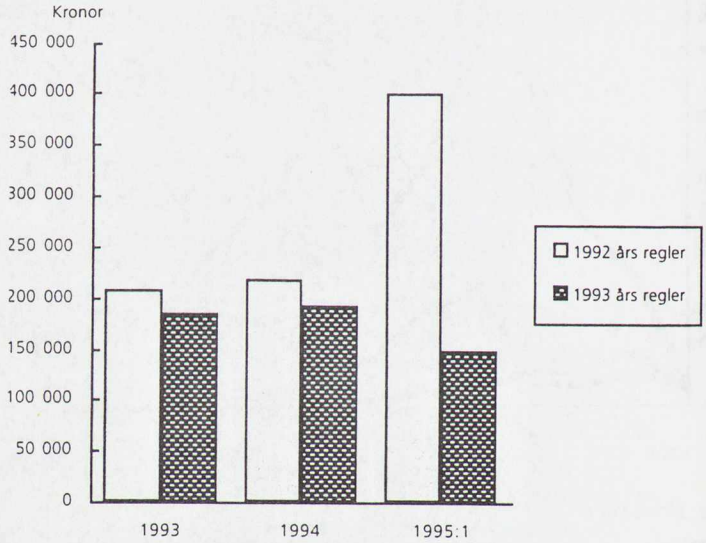
De försvinnande linjerna för ombyggnader av egnahem och grupphus förklaras av att det statliga stödet till ombyggnad av småhus upphörde den 1 januari 1993. Statligt stöd till ombyggnad utgår för närvarande endast till objekt som formellt eller reellt påbörjats före 1993. Ökningen av antalet beslut i slutet av varje

kalenderår förklaras av Danellsystemets nedtrappning av bidragsandelen för varje nytt kalenderår. Många fastighetsägare önskar beslut under fjärde kvartalet för att hinna påbörja ombyggnaden före årsskiftet. Effekten blir ett relativt litet antal beslut under det första kvartalet respektive år.

Andelen ombyggda lägenheter med bidrag enligt Danellsystemet ökar kraftigt under perioden. 1993 var det endast 2 % av de ombyggda lägenheterna som fick bidrag enligt 1993 års regler. 1994 steg andelen till 42 % och hamnade för första kvartalet 1995 på 82 %.

Vid en jämförelse mellan ombyggnader enligt 1992 respektive 1993 års bidragsregler framgår att räntebidragsunderlaget varit lägre i det nya systemet (diagram 6.2)

Diagram 6.2 Räntebidragsunderlaget per lägenhet i ombyggnader.



Källa: Boverket

Eftersom antalet ombyggnader enligt 1993 års system var mycket litet under 1993, är jämförelsen för detta år osäker. Ombyggnader enligt 1992 års regler hade dock ett högre bidragsunderlag även

för 1994 och för första kvartalet 1995. Under den senare perioden var skillnaden markant, 401 000 kronor per lägenhet jämfört med 148 700 kronor.

Om- och tillbyggnadsverksamhet, reparationer och tillgänglighetsskapande åtgärder har under 1995 fått en ökad omfattning genom de stimulansåtgärder utanför det egentliga räntebidragssystemet som beskrevs i kapitel 4. Enligt Boverkets statistik beviljades bidrag från det extra statliga stödet för förbättring av bostäder till 265 119 lägenheter mellan 1 januari och 1 september 1995. Under samma tidsperiod fick 45 487 lägenheter beslut om bidrag i form av det statliga investeringsbidraget till förbättring av inomhusklimat.

6.3.5 Prognoser för bostadsbyggandet 1995-1996

Boverket gör årligen prognoser över hur många lägenheter som beräknas påbörjas på ett par års sikt. Prognoserna baseras dels på kommunernas och länsstyrelsernas lokala bedömningar och dels på Boverkets mera övergripande byggprognoser. Byggprognoserna bygger i sin tur på indikatorer på aktiviteten i byggbranschen samt efterfrågeanalyser.

Kommunernas bedömningar och Boverkets byggprognoser ger samstämmiga resultat för 1995-1996. Om räntan inte stiger över den nivå som rådde i början av 1995, väntas antalet påbörjade lägenheter 1995 ligga på minst 1994 års nivå och en viss ökning förväntas 1996. Enligt Boverkets beräkningar var det faktiska påbörjandet under 1994 ca 12 000 lägenheter. För 1995 uppskattas påbörjandet bli 12 000-16 000 lägenheter och under 1996 väntas antalet stiga till ca 18 000. 10–15 % av de påbörjade lägenheterna under 1995 och 1996 beräknas bli s.k. Danellgropar.

Inga säkra uppgifter finns ännu om det faktiska antalet påbörjade lägenheter under 1995. Preliminär statistik från SCB visar att ca 3 600 bostäder påbörjats mellan 1 januari och 1 augusti 1995. Denna siffra är dock underskattad på grund av en viss eftersläpning i statistiken samt genom att de beslut om statligt stöd som utgör underlaget för statistiken inte alltid fattas före påbörjandet.

Enligt Boverkets prognos kommer bostadsbyggandet under 1995–1996 att koncentreras till vissa regioner. Mer än 40 % av antalet påbörjade bostäder väntas vara belägna i storstadsområdena, dvs. Stockholm, Göteborg och Malmö. Bostadsbyggandet kommer också att inriktas mot högskoleregionerna Umeå, Växjö, Linköping, Uppsala, Jönköping, Örebro, Halmstad, Helsingborg och Skövde. Tillsammans med storstadsområdena väntas dessa regioner komma att svara för ungefär 75 % av det planerade bostadsbyggandet under 1995. Med få undantag har de nämnda regionerna goda förutsättningar för bostadsproduktion genom en förhållandevis kraftig befolkningstillväxt och måttliga problem med tomma lägenheter.

Andelen specialbostäder, främst äldrelägenheter, beräknas bli fortsatt hög, troligen mellan 25 och 40 % av de planerade lägenheterna. Framförallt i län där bostadsbyggandet är mycket lågt beräknas andelen specialbostäder bli hög. Flera kommuner har i Boverkets prognos uppgivit att de enbart räknar med byggande av specialbostäder. Under 1996 förväntas dock en kraftig minskning av andelen specialbostäder eftersom många kommuner då börjar få behovstäckning för denna typ av bostäder.

6.4 Produktionskostnader och produktivitet

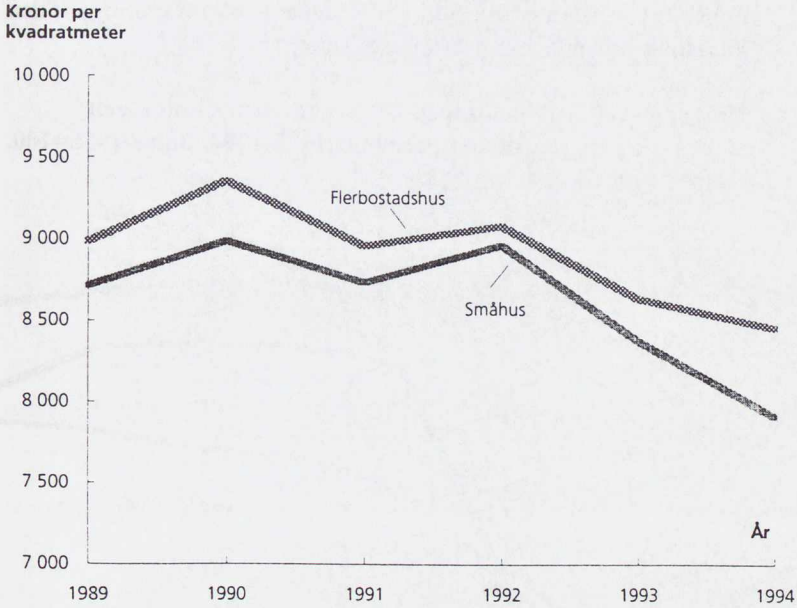
6.4.1 Produktionskostnadernas utveckling

Boverket redovisar statistik över produktionskostnadernas utveckling för konventionella bostäder som fått beslut om statligt stöd respektive år. Det faktum att statistiken omfattar endast konventionella bostäder gör att den höga andelen specialbostäder i framförallt produktion enligt Danellystemet inte stör jämförelsen. Samtidigt bör påpekas att antalet konventionella bostäder som statistiken baseras på blir för litet för att säkra slutsatser skall kunna dras, särskilt vad gäller jämförelser mellan de två bidragssystemen.

Räknat i 1989 års priser har den genomsnittliga produktionskostnaden tenderat att sjunka efter 1992 för flerbostadshus och

framförallt för de gruppbyggda småhusen (diagram 6.3)

Diagram 6.3 Produktionskostnader per kvadratmeter.



Källa: Boverket

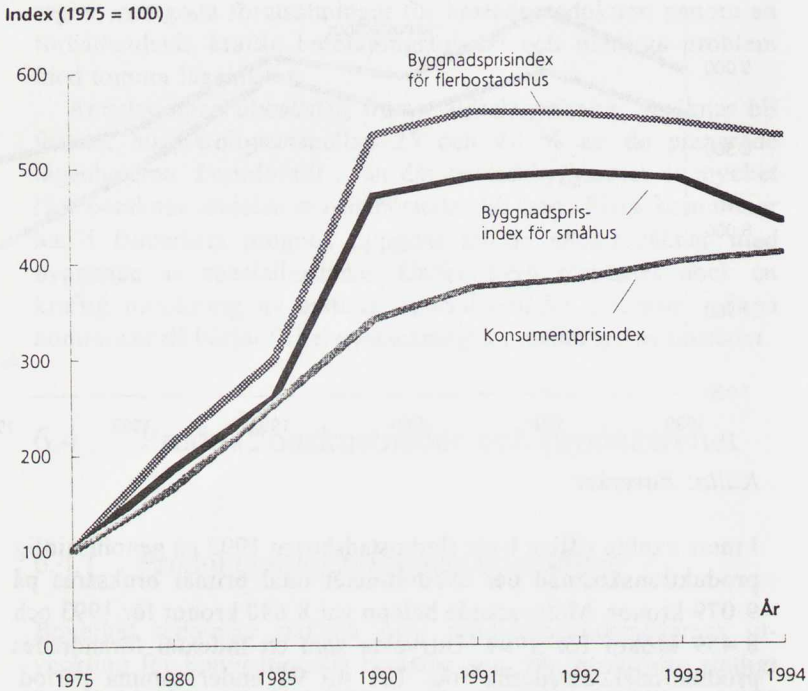
I mera exakta siffror hade flerbostadshusen 1992 en genomsnittlig produktionskostnad per kvadratmeter total primär bruksarea på 9 079 kronor. Motsvarande belopp var 8 640 kronor för 1993 och 8 459 kronor för 1994. Uttryckta som ett indextal förändrades produktionskostnaderna från 101 till 94 under samma period. Tendensen mot lägre kostnader är svag och motsvarar en minskning med knappt 7% under 1992–1994.

För de gruppbyggda småhusen syns en tydligare nedåtgående trend för produktionskostnaderna. Mellan 1992 och 1994 har produktionskostnaden per kvadratmeter total primär bruksarea minskat från 8 962 till 7 918 kronor. Denna förändring motsvarar en minskning med knappt 12%.

Kostnadsutvecklingen per kvadratmeter kan räknas om till ett byggnadsprisindex för att till viss del korrigera för variationer i

faktorer som byggandets geografiska fördelning, uppdelning på sanerings-/exploateringsområde, byggherrekategori, bostadsyta, material och konstruktioner samt inrednings- och utrustningsdetaljer. Om byggnadsprisindex relateras till konsumentprisindex kan också byggprisernas utveckling i förhållande till förändringar i den allmänna prisutvecklingen belysas (diagram 6.4).

Diagram 6.4 Utvecklingen av byggnadsprisindex och konsumentprisindex 1975-1994. Index 1975=100.



Källa: Boverket

Diagramet visar att byggnadsprisindex i stort sett följde utvecklingen av konsumentprisindex fram till strax efter mitten av 1980–talet. Under slutet av 1980-talet steg sedan byggnadsprisindex betydligt snabbare än konsumentprisindex. Efter 1990 har byggnadsprisindex i pricip legat stilla och t.o.m. minskat något, framförallt vad gäller de gruppbyggda småhusen. Konsumentpris-

index har under samma period kontinuerligt ökat, om än i långsam takt.

6.4.2 Skillnader mellan produktion med 1992 och 1993 års regler

Boverket har utfört en särskild jämförelse av produktionskostnaderna för konventionella bostäder som byggts under 1994 med 1992 respektive 1993 års bidragsregler (tabell 6.6).

Tabell 6.6 Produktionskostnaderna 1994 enligt 1992 resp. 1993 års regler inom exploaterings- och saneringsområden.

Byggnadsområde/ hustyp	Antal objekt	Antal lgh	BRA.P. TOT/lgh m^2	Total prod.kostn. kr/m^2 BRA.P.TOT
Flerbostadshus				
Hela riket	67	1 836	79,5	11 153
1992 års regler	29	730	92,0	11 461
1993 års regler	38	1 106	71,3	10 891
Exploatering	18	889	73,7	10 810
1992 års regler	6	292	93,3	11 635
1993 års regler	12	597	64,1	10 223
Sanering	49	947	84,9	11 433
1992 års regler	23	438	91,1	11 342
1993 års regler	26	509	79,6	11 522
Gruppbyggda småhus				
Hela riket	317	829	104,8	10 439
1992 års regler	120	411	111,6	10 725
1993 års regler	197	418	98,1	10 118

Källa: Boverket

Jämförelsen visar att flerbostadshus byggda med 1993 års bidragssystem har lägre produktionskostnader per kvadratmeter än bostäder byggda med det äldre bidragssystemet sett till hela produktionen under 1994. Skillnaden mellan bidragssystemen är i genomsnitt 570 kronor per kvadratmeter. För bostäder byggda i exploateringsområden är skillnaden mer än 1 400 kr per kvadratmeter. I fråga om den del av produktionen som avser saneringsområden är dock lägenheter med det äldre bidragssystemet något billigare. Denna skillnad ligger troligen inom felmarginalen, med hänsyn till de mycket skiftande förutsättningarna för olika byggprojekt.

Med undantag för byggande i saneringsområden, har Danellsystemets konventionella bostäder lägre produktionskostnader per kvadratmeter trots att de har en lägre genomsnittsarea. Den genomsnittliga arean per lägenhet i flerbostadshus med Danellsystemets bidragsregler är endast 71,3 kvm mot 92,0 kvm för lägenheter med bidrag enligt det äldre systemet. Eftersom marginalkostnaden för att producera en ytterligare kvadratmeter normalt är mindre än kostnaden för tidigare kvadratmeter, borde – allt annat lika – bostäderna med bidrag enligt Danellsystemet ha en högre produktionskostnad per kvadratmeter på grund av sina mindre areor. Enligt Boverkets beräkningar bör en bostad som är 20 kvm mindre normalt ha en produktionskostnad som är 10 % högre än sin större motsvarighet. Om hänsyn tas till den mindre genomsnittliga lägenhetsytan, ligger enligt Boverket produktionskostnaderna per kvadratmeter i Danellsystemets lägenheter hela 15 % under kostnaderna i tidigare bidragssystem.

De gruppbyggda småhusen uppvisar samma skillnader mellan de två bidragssystemen vad gäller produktionskostnader och genomsnittsyta. Den genomsnittliga bruksarean för gruppbyggda småhus med 1993 års bidragsregler är 98,1 kvm, jämfört med 111,6 kvm för småhusen med 1992 års regler. Även här borde den minskade genomsnittsarean normalt resultera i en ökning av produktionskostnaden per kvadratmeter. I stället är den genomsnittliga produktionskostnaden lägre, 10 118 kronor mot 10 725.

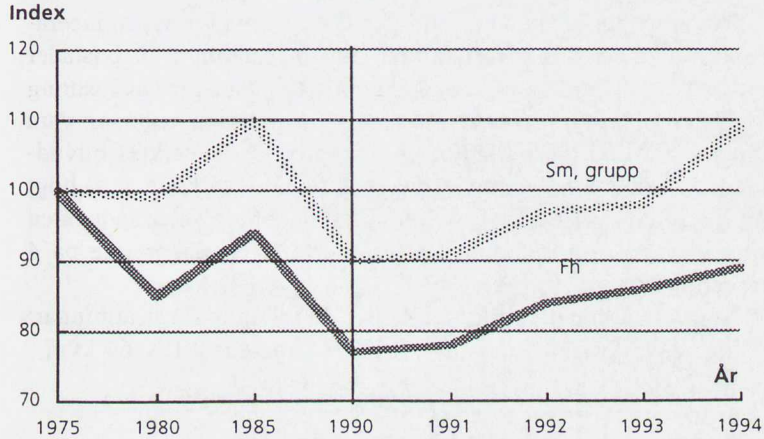
Det ovan sagda bör betraktas som indikationer på kostnadsutvecklingen, inte som definitiva belägg för en stark kostnadspress genom införandet av Danellsystemet. Underlaget för jämförelsen av produktionskostnader i exploateringsområden omfattar t.ex.

endast 292 lägenheter i det äldre bidragssystemet.

6.4.3 Produktivitetsutvecklingen

Vad gäller produktivitetsutvecklingen tillåter inte statistiken någon direkt jämförelse mellan produktion enligt olika bidragssystem under 1994. Mera allmänt kan dock konstateras att produktiviteten – mätt som relationen mellan faktorprisindex och byggnadsprisindex – har ökat sedan 1990 och att ökningen fortsatt för 1994 års produktion. Totalt har produktiviteten mellan 1990 och 1994 förbättrats med ca 15 % för flerbostadshus och med ca 20 % för gruppbyggda småhus (diagram 6.5).

Diagram 6.5 Produktivitet (faktorprisindex/byggnadsprisindex) för flerbostadshus och gruppbyggda småhus 1975-1994.



Källa: Boverket

Eftersom en särredovisning av bostäder enligt de olika finansieringssystemen saknas, är det mycket vanskligt att uttala sig om vilka effekter Danellsystemet kan ha haft på produktiviteten. I fråga om de gruppbyggda småhusen ökade visserligen produktiviteten särskilt kraftigt för årgång 1994, men motsvarande

ökning återfinns inte för flerbostadshusen. Här steg i stället produktiviteten mest redan mellan 1991 och 1992.

Som framgår av figuren är produktivitetsutvecklingen starkt konjunkturrelaterad och följer i princip aktivitetsnivån på byggmarknaden. Produktiviteten försämrades fram till 1990, låg sedan stilla under detta år och började stiga under 1991. Den starka kopplingen till byggkonjunkturerna kan i sig vara fullt tillräcklig för att förklara förbättringarna av produktiviteten under perioden 1991–1994.

6.5 Hushållens ekonomiska möjligheter att efterfråga nyproducerade bostäder

Boverket har i sitt underlagsmaterial till bostadspolitiska utredningen analyserat vilka ekonomiska möjligheter olika hushållstyper har att efterfråga lägenheter på 1–4 RK producerade 1995.

Boverket har beräknat de nödvändiga hyrorna för nyproducerade bostäder med utgångspunkten att investeringar i bostäder endast fullföljs om de ger en riskpremie, dvs. en större avkastning än riskfria statsobligationer. Hur stor riskpremien behöver vara kan variera kraftigt mellan olika byggprojekt. Boverkets huvudalternativ innebär att en investerares krav på riskpremie är så högt att likviditetsunderskott kan undvikas under de inledande åren efter en bostadsinvestering. Detta motsvarar en riskpremie på 4 procentenheter.

I övrigt baseras Boverkets kalkyler på följande förutsättningar:

- lägenhetsstorlekarna är för 1 RK 47 kvm, för 2 RK 64 kvm, för 3 RK 81 kvm och för 4 RK 100 kvm
- produktionskostnaden är 10 500 kr per kvm
- utgifterna för drift och underhåll är 220 kr/kvm/år
- fastighetsskatt betalas enligt nu gällande regler
- hyran och utgifterna för drift och underhåll räknas upp med inflationen
- restvärdet efter kalkylperiodens slut (30 år) är lika med det beräknade marknadsvärdet, dvs. det diskonterade värdet av kommande driftsöverskott
- ränte- och inflationsnivåer väntas överensstämma med rege-

ringens huvudantaganden i den reviderade finansplanen (1994/95: 150), dvs. en successivt sjunkande räntenivå på den femåriga statsobligationen från 10 till 8 % under perioden 1996-2000 och en konstant inflationsnivå på 2,8 %. Vid igångsättandet 1995 har statsobligationsräntan antagits vara 10 %
- räntan för en femårig bostadsobligation väntas ligga 0,7 procentenheter över statsobligationsräntan

Kalkylen resulterar i följande hyror för lägenheter om 1–4 RK som produceras 1995:

Tabell 6.7 Nödvändiga månadshyror för nyproduktion 1995.

1 RK	2 RK	3RK	4 RK
3 600	5 300	6 900	8 600

Källa: Boverket

Boverket har analyserat hur stor andel av olika hushållstyper som kan efterfråga nyproducerade lägenheter med dessa hyresnivåer. Utgångspunkten för analysen är att lägenheterna kan efterfrågas av hushåll vilka efter det att hyran är betald har en återstående andel av inkomsten motsvarande en skälig levnadsnivå enligt Socialstyrelsens rekommendationer. Hyreskostnaden har beräknats som en nettobostadsutgift, dvs. hänsyn har tagits till att hushåll med barn uppbär bostadsbidrag. Uppgifter om hushållens inkomster har tagits från SCB:s statistik över förvärvs- och kapitalinkomster under inkomståret 1992.

Resultatet av analysen har Boverket relaterat till olika normer för vilken lägsta utrymmesstandard som krävs för att undvika trångboddhet. Den oftast använda normen benämns norm 2, och innebär att ingen medlem av hushållet ska behöva ha sin sovplats i vardagsrummet. Norm 3 har den högre målsättningen att varje barn dessutom skall få ett eget rum. Tidigare användes i boendestatistiken även den under 1940-talet lanserade norm 1, med

innebörden att köket skulle vara fritt från sovplatser. Normerna används normalt endast för barnfamiljer. Hushåll utan barn anses inte vara trångbodda i någon lägenhetsstorlek.

Boverkets analys kan sammanfattas i nedanstående tabell (tabell 6.8). Tabellen beskriver hur stor procentandel av hushållen inom varje hushållstyp som med de antagna förutsättningarna kan efterfråga lägenheter av olika storlek. Vad gäller barnfamiljerna anges för varje kombination av hushållstyp och lägenhetsstorlek vilken utrymmesnorm som uppfylls.

Tabell 6.8 Procentandel av olika hushållstyper som kan efterfråga 1-4 RK i nyproduktionen (uppfylld utrymmesnorm för barnfamilj inom parentes)

	Lägenhetsstorlek			
Hushållstyp	1RK	2RK	3RK	4RK
Ensamstående utan barn	42%	31%	17%	7%
Samboende utan barn	86%	72%	65%	52%
En vuxen m ett barn	78% (1)	70% (2)	30% (3)	14%
En vuxen m två barn	-	70% (1)	36% (2)	15% (3)
Två vuxna m ett barn	-	88% (1)	75% (3)	67%
Två vuxna m två barn	-	83% (1)	75% (2)	57% (3)

Källa: Boverket

Tabellen visar att få hushåll bestående av en vuxen med ett eller två barn kan efterfråga en lägenhet motsvarande utrymmesnorm

3. Endast 30 % av hushållen med en vuxen och ett barn respektive 15 % av hushållen med en vuxen och två barn kan bära en sådan hyresnivå. Norm 2 kan teoretiskt förverkligas för 70% av hushållen med en vuxen och ett barn. Motsvarande andel för hushållen med en vuxen och två barn blir dock bara 36%.

Hushållen med två vuxna och ett eller två barn klarar sig bättre. 75 respektive 57 % kan nå en utrymmesstandard motsvarande norm 3. Norm 2 uppfylls i båda fallen av 75 % av dessa hushållstyper (norm 2 och 3 sammanfaller för familjer med två vuxna och ett barn).

För hushållen utan barn framträder en stor skillnad mellan ensamstående och samboende. Under hälften av de ensamstående kan efterfråga en lägenhet om 1 RK. Samtidigt kan mer än hälften av de samboende bära en hyra motsvarande 4 RK.

Resultatet av analysen av hushållens möjligheter att efterfrågan nyproducerade bostäder är beroende av vilka förutsättningar som använts för att beräkna de nödvändiga hyresnivåerna. Exempelvis skulle en förändring av den femåriga statsobligationsräntan med en procentenhet betyda en skillnad i den nödvändiga månadshyran med 100–350 kr beroende på lägenhetsstorlek. En procentenhets förändring av riskpremien påverkar hyrorna mellan 250 och 550 kr.

6.6 Begränsade utvärderingsmöjligheter

Danellsystemet konstruerades inte för den makroekonomiska omgivning som kommit att gälla under en stor del av perioden 1993–1995. Som framgått av kapitel 2 har Danellsystemets avvecklingsplan för räntebidragen haft att verka i en omgivning där en extremt hög realränta, försvagad betalningsförmåga hos hushållen på grund av främst hög arbetslöshet samt turbulens på finans- och fastighetsmarknaderna kraftigt minskat både utbud och efterfrågan på nybyggda bostäder.

Den förändrade samhällsekonomiska ramen gör det svårt att fastställa vilka förhållanden på bostadsmarknaden som beror av egenskaper hos själva Danellsystemet. Danellsystemets gradvisa avveckling av räntebidragen, den delade ränterisken och pressen

på produktionskostnaderna kan säkerligen förklara en del av den låga ny- och ombyggnadsverksamheten. Systemets konstruktion kan ha medverkat till de redovisade tendenserna vad gäller produktionskostnader, produktivitet och lägenhetskvaliteter. Det faktum att vissa skillnader finns mellan bostäder byggda under 1994 enligt olika bidragssystem talar för att så är fallet. Emellertid är den nya ekonomiska omgivningen i sig ägnad att framkalla minskad byggverksamhet och kostnadsminskningar genom bl.a. ökad produktivitet samt mindre och billigare lägenheter.

En utvärdering av Danellsystemets effekter på bostadsmarknaden försvåras också av att systemet är känsligare för ett högt och föränderligt ränteläge än tidigare subventionssystem. De tendenser som kan urskiljas vid jämförelser mellan produktion enligt respektive bidragssystem torde delvis vara betingade av det rådande svårförutsägbara ränteläget. Definitiva slutsatser om Danellsystemets effekter på ny- och ombyggnad kan dras först när systemet tillämpats i en situation med en lägre och mera stabil räntenivå.

Slutligen har tidigare i detta kapitel konstaterats att bostadsproduktionen under 1993 och 1994 ger ett mycket begränsat empiriskt material för jämförelser mellan produktion enligt olika bidragssystem. Den totala bostadsproduktionen har varit mycket låg och större delen av 1994 års produktion bestod av speciallägenheter. Vidare försvåras en utvärdering av en hög andel Danellgropar i särskilt 1993 års produktion.

Ovanstående förhållanden innebär att den utvärdering som presenteras i detta betänkande inte bör betraktas som en utvärdering i egentlig mening, utan snarare som en första, preliminär, analys av Danellsystemets funktion och effekter. Först när mera detaljerade uppgifter om 1995 års produktion blir tillgängliga finns ett tillförlitligt empiriskt underlag för en utvärdering.

Sammantaget anser utredningen att det i dagsläget inte finns säkert underlag för att dra några långtgående slutsatser om Danellsystemets funktion och effekter. Följaktligen har delbetänkandet i de delar som rör Danellsystemet inriktats på att dels fånga upp tendenser och problemområden som redovisas bl.a. i

Boverkets utvärdering, dels formulera förslag som utan att rubba bärande delar i Danellsystemet ger positiva signaler till bostadsmarknaden.

6.7 Problemområden

I följande avsnitt beskrivs de problemområden inom ramen för Danellsystemet som framkommit under utredningens arbete med delbetänkandet. I kapitel 7 återfinns de förslag till åtgärder som utredningen nu funnit motiverade med anledning av dessa förhållanden.

6.7.1 Avvecklingen av räntebidragen

Bedömningen att befintligt underlag inte tillåter större ändringar i Danellsystemet gäller även den centrala frågan huruvida den fastlagda avvecklingsplanen för räntebidragen är rimligt avvägd i förhållande till utvecklingen på bostadsmarknaden, statsfinansernas utveckling och bredare samhällsekonomiska överväganden.

Flera intresseorganisationer har uppmärksammat utredningen på de problem i bostadsproduktionen som skapas av kombinationen av framförallt en hög realränta och fortsatt avveckling av räntebidragen. Förslag har väckts om förändringar av olika variabler i Danellsystemet med syfte att stimulera bostadsbyggandet. Sådana förslag omfattar bl.a. höjningar av schablonbeloppen för beräkning av bidragsunderlaget och anpassning av räntebidragsavtrappningen till den nuvarande låga inflationstakten.

Utredningen är medveten om att aktiviteten på byggmarknaden är mycket låg och att nyproducerade bostäder betingar höga kostnader i förhållande till hushållens betalningsförmåga. Samtidigt är det klart utsagt i utredningens direktiv att statens del av de framtida kostnaderna för boendet fortsatt måste minskas. Situationen understryker vikten av att de resurser som staten kan avdela till att stödja boendet används träffsäkert och enligt stabila villkor. I detta läge har utredningen valt att ta fasta på långsiktigheten i utredningsuppdraget och avser att undvika sådana kortsiktiga

förändringar som riskerar att öka osäkerheten på bostadsmarknaden.

6.7.2 Styrningseffekter på produktionen

Som tidigare nämnts visar Boverkets utvärdering att 1994 års produktion med Danellsystemets bidragsregler innehåller en större andel smålägenheter och har en lägre genomsnittsyta än samma års produktion enligt äldre bidragssystem. Boverket konstaterar även att Danellsystemets lägenheter har produktionskostnader per kvadratmeter som ligger ca 15 % under genomsnittet för bostäder enligt tidigare regler. Detta trots den lägre genomsnittsytan. Boverket drar slutsatsen att denna kostnadsminskning troligen åstadkommits genom minskad lägenhetsstandard.

Den teoretiska grunden för Boverkets slutsats är att Danellsystemets schabloner för beräkning av bidragsunderlaget endast är baserade på antalet kvadratmeter och inte påverkas av bostadens standard. Incitament kan därför finnas att med bibehållen subventionsgrad reducera kostnaderna genom standardsänkningar. Detta resonemang förutsätter dock att en lägre standard inte resulterar i minskade hyresintäkter eller högre underhållskostnader som neutraliserar kostnadsminskningen.

Danellsystemet är avsiktligt utformat för att öka incitamenten att skära i produktionskostnaderna. Om kostnadsminskningarna åstadkoms genom minskad lägenhetsstandard beror effekten på lägenhetskvaliteterna av hur väl byggherren lyckas utnyttja den valda utrustningsnivån. Tidigare refererade studie av lägenhetskvaliteten indikerar att mera genomtänkta lösningar hade kunnat förbättra användbarhet och tillgänglighet avsevärt.

Vad gäller de minskade lägenhetsytorna, konstaterar Boverket att incitament till reducerad lägenhetsstorlek kan uppstå under vissa förutsättningar. En viktig fråga i sammanhanget är i vilken utsträckning Danellsystemets schabloner för beräkning av bidragsunderlaget påverkar byggherrens val av lägenhetsstorlek. Beroende på hur schablonerna förhåller sig till de faktiska produktionskostnaderna får byggherren olika incitament vad gäller lägenhetsstorleken. En styrning mot mindre lägenheter kan bli

fallet om den högre schablonen till de första 35 kvadratmetrarna ligger i överkant av produktionskostnaderna, medan schablonen för ytterligare yta ligger i underkant. Då uppstår en situation där byggherren får en förmånlig kalkyl för de första 35 kvadratmetrarna, men där varje ytterligare kvadratmeter utöver 35 kvm minskar bidragsandelen till projektet. Schablonerna ger i detta fall en premie till små lägenheter och missgynnar varje ytterligare kvadratmeter över 35 kvm. Så blir fallet i synnerhet om det aktuella projektet utgörs av t.ex. studentlägenheter med delat kök.

6.7.3 Tidpunkt för fastställande av subventionsräntan

Danellsystemets konstruktion med en hög räntekänslighet för byggherren ger vid ett högt och lättrörligt ränteläge en betydande ekonomisk osäkerhet vid bostadsinvesteringar. Osäkerheten förstärks av Danellsystemets regler för fastställande av subventionsräntan. Subventionsräntan kan fastställas först när ett byggprojekt färdigställts, dvs. för flerbostadshus 1–2 år efter byggstart. Möjlighet saknas att låsa en byggkalkyl genom att vid byggstart samtidigt binda både låneräntan och subventionsräntan. Byggherren tvingas basera sina kalkyler på en prognos över ränteläget ett par år framåt i tiden.

Den bristande förutsägbarheten försvårar finansieringen av byggprojekt. En pålitlig ekonomisk kalkyl krävs för att kunna träffa avtal med kreditgivare om byggnadskreditiv, avlyft och räntevillkor samt för att erhålla statlig kreditgaranti. Vid byggande av bostadsrätter är ofta en hög andel sålda bostäder redan före byggstart en förutsättning för att lån skall beviljas. I samband med försäljning av bostadsrätter är byggherren dessutom skyldig att för köparna presentera en treårig ekonomisk plan som utvisar storleken på den egna insatsen samt årsavgifterna. En sådan plan kräver att de framtida räntekostnaderna inte är alltför osäkra.

Med bakgrund av de ovan beskrivna problemen har flera aktörer på bostadsmarknaden uttryckt starka önskemål om att bestämmelserna för fastställande av subventionsräntan skall ändras. Vad som efterlyses är en möjlighet för byggherren att begära att subventionsräntan vid byggstart läggs till grund för beräkningen av räntebidrag efter färdigställandet. På så sätt kan

avtal om övriga kreditvillkor träffas redan vid byggstart utifrån en känd subventionsgrad. Under förutsättning att kreditgivarna utvecklar användbara produkter, skapas även möjlighet för byggherren att samtidigt låsa sina kapitalkostnader.

Ändrade bestämmelser för fastställande av subventionsräntan kräver vidare överväganden på flera punkter. Om subventionsräntan kan fastställas redan vid byggstart uppstår viss risk för spekulation i förhållandet mellan subventionsräntans nivå och utvecklingen av den allmänna räntenivån. Om ränteutvecklingen fortsätter att vara instabil kan också en ryckighet i bostadsproduktionen uppstå. Gynnsamma räntelägen utnyttjas för att snabbt sätta igång projekt, medan produktionen ligger nästan stilla när räntenivån är ogynnsam.

6.7.4 Kreditgarantins utformning

1993 års nya regler för statens stöd till bostadsfinansieringen innebar även vissa förändringar i villkoren för den statliga kreditgaranti som fr.o.m. 1 januari 1992 kan utfärdas för lån i samma säkerhetsläge som de tidigare statliga bostadslånen.

Enligt såväl 1993 som 1992 års regler för den statliga kreditgarantin gäller att denna får ligga i ett säkerhetsläge som motsvarar högst 100 % av en fastighets pantvärde. Pantsäkerheten för lån med statlig kreditgaranti skall enligt 1993 års regler dessutom ha ett förmånsrättsläge som ligger i omedelbar anslutning till lån med säkerhet enbart i panträtt. En fastighets pantvärde motsvarar garantiunderlaget – dvs. bidragsunderlaget vid beräkning av räntebidrag – samt vissa pantvärdetillägg för främst lokaler och, övergångsvis, höga tomtmarkspriser.

1993 års regler innebar generella begränsningar i pantvärdet vid nybyggnad. Detta dels genom att reglerna för beräkning av bidragsunderlaget (garantiunderlaget) förändrades, dels genom att pantvärdetilläggen begränsades. 1993 års schabloniserade beräkning av bidragsunderlaget och begränsningen av den bidragsgrundande ytan till 120 kvm, begränsade även underlaget för kreditgarantin i förhållande till 1992 års regler. Pantvärdetilläggen har begränsats starkt särskilt i fråga om lokaler och pantvärdetil-

lägget för höga markvärden avvecklas gradvis under perioden 1993–1995. Effekten av förändringarna har blivit minskade pantvärden för framförallt friliggande småhus. Minskade pantvärden leder i sin tur till att taket för det belopp som kan omfattas av garantin sänks.

Bottenlånegivare är i normalfallet beredda att ge lån upp till 75 % av en nybyggd fastighets uppskattade marknadsvärde. I dagsläget kan det uppskattade marknadsvärdet för en nyproducerad bostad ligga betydligt under produktionskostnaderna. Detta medför att det erbjudna bottenlånet kanske endast täcker ca 50 % av de totala produktionskostnaderna. I säkerhetsläget ovanför bottenlånet kan finansiering sedan säkras via den statliga kreditgarantin motsvarande 40 % av fastighetens pantvärde – under förutsättning att låntagaren kan förväntas betala ränta och amortering. I flera fall är dock även pantvärdet betydligt lägre än produktionskostnaderna. I en sådan situation blir kravet på egen kapitalinsats från byggherren mycket stort. Är byggherren inte beredd att skjuta till en hög andel eget kapital faller projektet på grund av att det låga marknadsvärdet skapat en bristande lönsamhet som i sin tur försvårat finansiering.

Vid ombyggnader medför de nya reglerna för beräkningen av bidragsunderlaget vissa begränsningar i kreditgarantins användning. Enligt 1993 års regler utgår räntebidrag och kreditgaranti endast för ombyggnader av flerbostadshus. Vidare räknas ett mindre antal ombyggnadsåtgärder in i bidragsunderlaget och pantvärdetilläggen vid ombyggnad har begränsats. Avsikten är att flertalet ombyggnadsåtgärder inte längre skall främjas särskilt genom räntesubventioner eller statligt risktagande. En effekt har blivit att det totala pantvärdet vid ombyggnader kan bli så lågt att kreditgarantin inte blir meningsfull. Underlaget för kreditgarantin blir lägre än husets avkastningsvärde efter ombyggnaden.

Slutligen bör nämnas att den nya kreditmarknadsbolagslag som trädde i kraft 1 januari 1994 i viss utsträckning motverkar kreditgarantins syfte att utan systematiska risker möjliggöra lån som överstiger 75 % av en fastighets marknadsvärde. Den nya kreditmarknadsbolagslagen innebär att bl.a. bostadsinstitut inte får bevilja krediter till en låntagare som inte antas kunna betala ränta och amortering, även om krediten av andra skäl är riskfri. Tilläggssäkerheter för ett byggprojekt, i form av t.ex. ett bestånd

av lågt belånade fastigheter eller borgensåtaganden, kan inte längre uppväga en i grunden bristande betalningsförmåga. Detta innebär i princip att borgen i form av statlig kreditgaranti inte heller utgör tillräcklig säkerhet om inte byggprojektet i sig bedöms ha ett tillräckligt kassaflöde.

7 Överväganden och förslag

I utredningens delbetänkande redovisas en genomgång av de ekonomiska villkoren för det sent byggda beståndet och en utvärdering av 1993 års regler för det statliga stödet till bostadsfinansieringen, det s. k. Danellsystemet.

Det sent byggda bostadsbeståndet under de s.k. krisåren i slutet på 1980–talet och början på 1990–talet, är så gott som helt finansierat enligt äldre regelsystem för statens stöd. Förbättringar av villkoren för dessa bostadsföretag måste därför gälla förhållanden som avser dessa äldre regelsystem. Förändringar av 1993 års regler är däremot framåtblickande och avser villkoren för om- och nybyggnation i framtiden.

7.1 Villkoren i det sent byggda bostadsbeståndet

Många bostadsföretag som byggt fastigheter främst under åren 1988–93 har betydande ekonomiska svårigheter. Flertalet hushåll kan inte på ett rimligt sätt klara de stora hyreshöjningar som skulle behövas för att täcka de förväntade utgifterna för kapital och drift för dessa fastigheter. Om hyran höjs ökar antalet outhyrda lägenheter och därmed försämras de ekonomiska problemen i de berörda fastigheterna ytterligare.

Problemen är generella för fastigheter byggda under åren 1988 –1993. Enligt utredningens bedömningar förvärras problemen ju senare under perioden som fastigheten är färdigställd. Ändå gäller inte problemen samtliga bostadsföretag som producerat fastigheter under dessa år.

7.1.1 Omfattning av de ekonomiska problemen

Utredningen anser att de ekonomiska problemen för de s.k. krisårgångarna är av sådan omfattning att de inte kan lösas med generella nya statliga insatser utan att bli orimligt kostsamma.

Målsättningen för åtgärder skall enligt utredningens uppfattning vara att skapa på lång sikt stabila ekonomiska förhållanden för detta bostadsbestånd till så låga kostnader som möjligt totalt för samhället. Detta gäller den sammantagna effekten för de boende, fastighetsägare, kreditgivare och staten.

Boverkets utvärdering av bostadsmarknaden och Finansinspektionens enkät till bostadsinstituten om kreditgivning till bostadsrättsföreningar och enskilda bostadsrättsinnehavare visar att antalet bostadsföretag med stora ekonomiska problem trots allt svarar för en mindre del av de under de aktuella åren producerade fastigheterna.

Förhållandet varierar starkt mellan olika bostadsförvaltare och olika regioner. Sålunda är problemen störst för små privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar som investerat i orter med vikande befolkningsunderlag och liten efterfrågan av bostäder. Även ett antal kommunala bostadsföretag på orter med vikande befolkningsunderlag och hög nyproduktion står inför stora svårigheter. I flera fall har ägarna små möjligheter till kapitaltillskott beroende på svaga kommunala finanser.

Stora bostadsföretag med ett bestånd av äldre bostäder har möjlighet till omfördelning av kostnader mellan fastigheter av olika ålder. Detta gäller såväl privata som kommunala bostadsföretag. Många fastigheter med höga produktionskostnader finns i Stockholm och är belägna på en bostadsmarknad där efterfrågan beräknas öka och antalet hushåll som är beredda att bära högre bostadskostnader är större än på andra bostadsmarknader. Detta

gäller även bostäder belägna i attraktiva lägen i de större städerna med tillväxt.

Insatser för problemfastigheterna bör huvudsakligen vara selektiva. Generella åtgärder med nya statliga insatser skulle vara alltför kostsamma för staten och också vara ineffektiva. De skulle medföra omotiverade lönsamhetsökningar för många fastighetsägare utan finansiella problem. Detsamma gäller de bostadsföretag där en rekonstruktion och lånesanering har genomförts och där staten redan gjort insatser genom att ta sin del av kreditförlusterna.

Den sammantagna effekten av de ekonomiska problemen i det sent byggda bostadsbeståndet är enligt utredningens bedömning att hushållen kan komma att få en högre real boendekostnad. Detta gäller även de som bor i fastigheter vars ägare inte har akuta ekonomiska problem. De stora fastighetsföretagen, kommunala och privata, måste höja hyrorna i hela fastighetsbeståndet för att täcka förlusterna i ny- och ombyggnation under krisåren.

En lägre realränta medför på sikt lägre boendekostnader för alla kategorier boende och har även andra positiva effekter för samhällsekonomin. En nödvändig förutsättning för en lägre räntenivå är att statens budgetunderskott och därmed upplåningsbehov minskar.

I ett kortare tidsperspektiv så länge dessa årgångar bostäder har räntebidrag är dock inte bostadskostnaderna direkt beroende av ränteläget. Däremot blir statens kostnader för räntebidragen lägre eftersom det är staten som tar ränterisken i de äldre finansieringssystemen. Bostadsföretagen betalar den garanterade räntan som trappas upp årligen. När räntan sjunker får de olika årgångarna bostäder tidigare bära den fulla räntekostnaden dvs räntebidragen fasas ut tidigare. Detta innebär givetvis totalt en bättre ekonomi för fastigheterna även om ränteläget i ett kort tidsperspektiv inte påverkar likviditetspåfrestningen.

7.1.2 Rekonstruktion av bostadsföretag med betalningsproblem

Utredningen anser att den bästa lösningen för bostadsföretag som har eller snart förväntas få betydande ekonomiska svårigheter är att bostadsföretaget genomgår en ekonomisk rekonstruktion. Staten medverkar till rekonstruktioner genom Venantius och BKN. Enligt utredningens mening är det viktigt att dessa organisationer har resurser för att klara av ett större antal rekonstruktioner på kort tid.

Samarbete om rekonstruktionerna förutsätts som hittills ske med de finansierande bostadsinstituten. Syftet bör vara att på lång sikt finna den bästa ekonomiska lösningen för de boende till totalt så små förluster som möjligt för berörda parter.

I dag pågår rekonstruktioner av bostadsföretag, främst bostadsrättsföreningar, som har hamnat i akut ekonomisk kris och som inte har kunnat fullgöra sina ekonomiska åtaganden. För vissa privata bostadsföretag kan kapitaltillskott och nya ägare vara den bästa lösningen. Inblandade parter är förutom bostadsföretaget de finansierande kreditinstituten samt staten, tidigare genom SBAB och nu genom Venantius. Statens Bostadskreditnämnd, BKN, har medverkat i en roll som liknat medling vad gäller principiella frågeställningar när flera kreditgivare har haft säkerhet i samma fastighet. Enligt utredningens mening bör dessa rekonstruktioner fortsätta. Det är angeläget att de kan löpa på ett smidigt sätt med så gott resultat som möjligt för alla inblandade parter.

Venantius, statens kreditinstitut som förvaltar bostadslån med hög kreditrisk, och BKN har en central roll i rekonstruktionsarbetet. Det är viktigt att dessa organisationer har tillräckliga resurser för att klara av ett större antal rekonstruktioner på kort tid.

En fråga som diskuterats i utredningen är om staten skulle behöva stödja parterna med medlingshjälp i förhandlingarna om rekonstruktioner. Enligt utredningens mening är det angeläget att inblandade parter i en förhandling har reella möjligheter att agera som likvärdiga parter.

Venantius har en mer renodlad roll än vad SBAB haft och övertar SBABs kompetens för rekonstruktionsarbete. Venantius borde härigenom kunna bidra på ett mer koncentrerat och specialiserat sätt. Venantius kan vidare arbeta med att vidareutveckla och förankra en enhetlig och konstruktiv strategi för rekonstruktionsarbetet. Det finns numera inga avgörande motsättningar vad gäller principiella frågor mellan instituten. Utredningen anser därför att ytterligare åtgärder för medling inte är erfoderliga.

7.1.3 Räntebidragen

Utredningen föreslår inga förändringar av reglerna för räntebidragen. Utredningen anser att generella lättnader genom t ex utökade räntebidrag är en ineffektiv åtgärd som är kostsam för staten utan att egentligen lösa problemen för bostadsföretag i kris. Utredningen anser dessutom att det alltid medför komplikationer att i efterhand ändra regler.

Till utredningen har framförts ett antal förslag som innebär förändringar av de regler som bestämmer räntebidragens storlek. Syftet med sådana åtgärder skulle vara att förbättra ekonomin för bostadsfastigheter byggda under krisåren.

I utredningen har diskuterats möjligheten av en långsammare höjning av den garanterade räntan för krisårgångarna. Detta skulle givetvis innebära ekonomiska lättnader genom att räntebidragen blir större och utbetalas under en längre tid. Om man t.ex. generellt skulle halvera den årliga ökningstakten av den garantera-

de räntan för samtliga bostadsföretag med denna typ av räntebidrag skulle det motsvara en kostnadsökning för staten på ca 1,5 miljard kronor per år. Dessutom skulle denna typ av räntebidrag finnas kvar som en kostnad i statsbudgeten under dubbelt så lång tid som nu beräknas bli fallet.

Endast en mindre del, uppskattningsvis 300–500 miljoner kronor av detta belopp skulle dock avse bostäder byggda under krisåren 1988–1993 och en ännu mindre andel skulle avse bostadsföretag som är i behov av akuta ekonomiska insatser. En sådan åtgärd är dyr och ineffektiv för staten. Utredningen anser att det inte finns statsfinansiellt utrymme för en sådan åtgärd.

I utredningen har även diskuterats möjligheten att väga in förändringar av räntebidragen som en del av en förhandlingslösning i samband med rekonstruktioner. Syftet skulle vara att underlätta rekonstruktionsarbetet. Enligt utredningens mening bör dock rekonstruktionerna kunna ske inom ramen av nu fastlagda regler utan att för den skull möjligheten till uppgörelser försvåras.

Till utredningen har även framförts idéer om att tillåta förtida uttag av redan utlovade räntebidrag. En ekonomiskt nödlidande bostadsrättsförening skulle kunna erhålla nuvärdet av sina framtida räntebidrag och med detta kapitaltillskott amortera ner sin skuld. För att få effekt måste dock en sådan åtgärd kombineras med ytterligare skuldnedsättningar eller räntenedsättningar från kreditgivarnas sida. I annat fall neutraliseras avbetalningen på skulden av att räntebidragen uteblir i framtiden. Enligt utredningens mening är den positiva effekten av förslaget tveksamt. Utredningen avvisar förslaget.

Ytterligare ett förslag som framförts till utredningen är att bostadsrättshavare inte skall ha rätt att återlämna sin bostadsrätt förrän efter fem år i stället för efter två år som i dag är regel. Bakgrunden är att bostadsrättsföreningar belägna på orter med svag bostadsmarknad ofta har problem med osålda och outhyrda lägenheter. Problemen kan förvärras av att medlemmar med stöd av 4 kap. 11 § i bostadsrättslagen återlämnar sina bostadsrätter utan ersättning efter två år. Föreningen tvingas då höja sina avgifter för att kompensera bortfallet av intäkter och kvarvarande medlemmar får högre boendekostnad. Genom att utöka tiden till fem år innan det är tillåtet att återlämna bostadsrätten skulle antalet föreningar som behöver inställa sina betalningar p.g.a.

tomma lägenheter kunna minska.

För att ett sådant förslag skall ha effekt bör ändringen gälla för äldre bostadsrättsföreningar bildade under krisåren dvs en regeländring som i efterhand ändrar förutsättningarna för den som då skaffade sig en bostadsrätt. Enligt utredningens uppfattning kan inte en sådan retroaktiv regeländring göras.

Utredningen anser att det alltid innebär komplikationer att i efterhand gå in och ändra regler vare sig det gäller ekonomiska lättnader eller åtstramningar. Regeländringar medför avgränsningsproblem med stor risk för orättvis behandling av någon part. Likaså finns det en risk för oklarheter om vilka regler som gäller. Att nu införa ytterligare förändringar skulle också komplicera utredningens uppdrag att utveckla ett stabilt och långsiktigt finansieringssystem.

7.1.4 Fastighetsskatt

I utredningens huvudbetänkande kommer fastighetsskattens betydelse för fastighetsekonomin samt roll i bostadsfinansieringen att närmare belysas. Generella lättnader i fastighetsskatten är ingen åtgärd som ensam löser krisårgångarnas problem.
Utredningen föreslår dock att bostadshus som färdigställts år 1991 skall vara befriade från fastighetsskatten ytterligare ett år. Det främsta motivet är att detta är den första årgången bostäder från krisåren som skall börja betala fastighetsskatt. Tidigare årgångar bostäder från krisåren är befriade från fastighetsskatt ytterligare några år genom de övergångsbestämmelser som antogs när skattereformen genomfördes år 1991.
Förslaget innebär uteblivna intäkter för staten för år 1997 som uppskattas till ca 275 miljoner kronor. Utredningen återkommer i sitt huvudbetänkande till finansieringen. En del av beloppet finansieras genom lägre förluster för staten i samband med rekonstruktioner av denna årgång fastigheter.

Att minska fastighetsskatten eller ta bort den helt är önskemål som framförts till utredningen av flera parter på bostadsmarknaden. Fastighetsskatten upplevs som en extra pålaga som bidrar till den dåliga fastighetsekonomin.

De fastighetsekonomiska kalkylerna som redovisats för utredningen visar att enbart en befrielse från fastighetsskatten inte räcker för att lösa de ekonomiska problemen för många bostadsföretag. Rekonstruktioner av bostadsföretag måste ändå göras. Utredningen föreslår dock att bostadshus som färdigställts år 1991 befrias ytterligare ett år från skatten. Det finns flera motiv för detta förslag.

I dag är nybyggda bostäder befriade från fastighetsskatt de

första fem åren, betalar halv fastighetsskatt nästa fem år för att betala full fastighetsskatt efter tio år. Övergångsbestämmelser som antogs när skattereformen genomfördes år 1991 innebär dock att hyreshusenheter som färdigställdes åren 1985–1990 ännu inte har börjat betala fastighetsskatt. Enligt övergångsbestämmelserna börjar hyreshus av årgångarna 1985–86 betala halv fastighetsskatt för inkomståret 1996. Årgångarna 1987–1988 betalar halv fastighetsskatt för inkomståret 1997 och årgångarna 1989–90 för inkomståret 1998.

Av krisårens bostäder i hyreshusenheter är det således årgång 1991 som först börjar betala fastighetsskatt. Någon gång under 1996–1997 omsätts dessutom lånen för denna årgång vilket med stor sannolikhet innebär ökade kostnader genom att kreditinstitutens räntemarginaler nu är högre än för fem år sedan. Denna årgång bostäder har utan tvekan stora ekonomiska problem som kommer att förvärras genom fastighetsskatten. En befrielse av fastighetsskatten ytterligare ett år kan bidra till att några av bostadsföretagen kan undvika behov av rekonstruktion och därmed förluster för staten. Utredningen anser därför att bostäder med värdeår 1991 skall få befrielse från fastighetsskatten ytterligare ett år.

Förslaget innefattar såväl hyreshus- som småhusenheter. Motivet till att inkludera småhusenheter är att en stor andel av småhus byggda under denna period upplåts med hyres- eller bostadsrätt. Det är just sådana enheter som på många håll har de största problemen.

Kostnaden i förlorade intäkter för staten för år 1997 motsvarar ca 275 miljoner kronor, varav 185 miljoner kronor avser hyreshusenheter och 90 miljoner kronor småhusenheter. Utredningen återkommer i sitt huvudbetänkande till finansieringen. En del finansieras genom lägre förluster för staten i samband med rekonstruktioner av denna årgång fastigheter. Utredningen avser att i sitt huvudbetänkande återkomma med mer ingående analyser av fastighetsskatten.

Utredningen avser att i sitt huvudbetänkande återkomma med mer ingående analyser av fastighetsskatten.

7.1.5 Fastigheters taxeringsvärde

Utredningen anser att bestämmelserna bör ändras så att fastigheter med olika värdeår kan få ett rättvisande taxeringsvärde i förhållande till marknadsvärdet.

Fastighetsskatten beräknas med utgångspunkt från på fastighetens taxeringsvärde som skall motsvara 75 % av marknadsvärdet året före taxeringen. Taxeringsvärdet omräknas årligen med hänsyn till prisutvecklingen på fastighetsmarknaden.

Utredningen har uppmärksammat att skillnaden i marknadsvärde mellan en nyproducerad och en äldre bostadsfastighet är betydligt mindre än skillnaderna mellan taxeringsvärdena. Nyproducerade bostäder har således betydligt högre taxeringsvärden än äldre fastigheter i förhållande till marknadsvärdet. Orsak till detta är att fastigheter med sena värdeår har haft en betydligt sämre prisutveckling än äldre fastigheter under senare år. På flera orter kan marknadsvärdet för en nyproducerade bostadsfastighet vara lägre än ingångsvärdet i fastighetstaxeringen. Med den metod som man i dag använder för att räkna om taxeringsvärdena i den rullande fastighetstaxeringen går det inte att ta hänsyn till detta. Härigenom sker en systematisk överskattning av marknadsvärdena på fastigheter från krisårenr.

Lantmäteriverket har uppmärksammat detta i sin tolkning av fastighetstaxeringslagen (SFS 1994:1909) och menar att det inte är möjligt att sätta olika omräkningstal för fastigheter av olika ålder i ett geografiskt område. Det är ortens genomsnittliga försäljningspris som ger underlaget för omräkningen av fastighetstaxeringen. En indelning av fastigheterna efter värdeår skulle behövas för att kunna använda olika omräkningstal för nya och

äldre fastigheter på samma ort i fastighetstaxeringen. Utredningen anser att bestämmelserna skall ändras så att fastigheter med olika värdeår kan få rättvisande taxeringsvärden i förhållande till marknadsvärdet.

7.1.6 Skuldsanering för privatpersoner

Utredningen anser att skuldsaneringslagens intentioner bör tillämpas för privatpersoner som fått betydande ekonomiska problem genom för högt belånade bostäder i förhållande till marknadsvärdet. Konsumentverket bör enligt utredningen i sin utvärdering av skuldsaneringslagen särskilt uppmärksamma dessa hushålls problem.

Många hushåll tvingas sälja sin villa eller bostadsrätt till ett pris som är lägre än de lån man har med villan eller bostadsrätten som säkerhet. Enligt svensk lagstiftning har man ändå kvar betalningsskyldigheten för de resterande lånen. Detta kan för vissa hushåll orsaka en skuldbörda som är orimlig i förhållande till den egna betalningsförmågan. Att utnyttja skuldsaneringslagens möjligheter kan vara en utväg för dessa hushåll.

Skuldsaneringslagens syfte är att gäldenär och borgenärer i första hand skall göra frivilliga överenskommelser om skuldsanering. Endast om frivilliga överenskommelser inte kan nås skall skuldsanering ske genom tvingande beslut i tingsrätten. Hitills har endast 250 skuldsaneringar skett enligt skuldsaneringslagen fram till den 1 juli 1995. Handläggningstiderna har varit långa.

Skuldsaneringslagen utvärderas nu av Konsumentverket. Utredningen anser att det är angeläget att Konsumentverket i sin utvärdering uppmärksammar de hushåll som fått en övermäktig skuldbörda genom att deras bostad vid försäljning visat sig vara för högt belånad i förhållande till marknadsvärdet. I Sverige har hushållen kvar betalningsansvaret för resterande skulder trots att

panten, dvs. villan eller bostadsrätten har sålts. Detta kan jämföras med en anglosaxisk rättstradition där kreditgivarna vanligen i praktiken tar hela risken för krediter till fastigheter som är för högt belånade i förhållande till försäljningspriset. Utredningen kommer att närmare belysa denna frågeställning i sitt huvudbetänkande.

7.2 1993 års bostadsfinansieringssystem

Utredningen har i uppdrag att utvärdera 1993 års regler för statens stöd till bostadsfinansiering. Boverket har på utredningens uppdrag tagit fram ett underlag för denna utvärdering vilken redovisas i Boverkets årsbok 1995; Bostadsmarknaden, Danellsystemet och krisårgångarna.

Generellt kan sägas att 1993 års regler har gällt under en period med en kraftig minskning av bostadsbyggandet. Detta innebär att reglerna har prövats i liten omfattning jämfört med tidigare regelsystem.

7.2.1 Allmänna slutsatser

Utredningen anser att det inte är möjligt att dra några generella slutsatser om effekten av 1993 års regler för bostadsfinansiering eftersom dessa prövats under ytterst speciella omständigheter på bostadsmarknaden och i liten omfattning i förhållande till tidigare finansieringssystem.
Utredningen har i syfte att ge stabila förutsättning för ny- och ombyggnadsverksamhet år 1996 valt att endast föreslå några mindre justeringar av regelsystemet.
Utredningen återkommer i huvudbetänkandet med spelregler för bostadsfinansieringen som är långsiktigt hållbara och som kan få en bred uppslutning.

1993 års regelverk för bostadsfinansieringen det s.k. "Danellsystemet" har som nämnts prövats i liten omfattning. De förändrade reglerna för bostadsfinansiering och också osäkerheten om kommande regeländringar kan i viss mån ha bidragit till det låga bostadsbyggandet åren 1994–95.

Enligt utredningens mening kan dock de främsta orsakerna till det låga bostadsbyggandet sökas i förändrade förutsättningar på bostadsmarknaden. Bostadsefterfrågan har till följd av lågkonjunkturen minskat samtidigt som de relativa kostnaderna för bostäder har ökat kraftigt. Den låga inflationen i kombination med reglerna för bidragsavtrappningen och fastighetsskatten medför att de reala bostadsutgifterna ökar över tiden för nybyggda hus. Detta i kombination med den höga realräntan har medfört ett ökat riskmedvetande hos såväl kreditgivare som bostadsinvesterare vilket har skärpt kraven på bostadsinvesteringars lönsamhet och på insats av eget kapital. Den sammantagna effekten har blivit det lägsta bostadsbyggandet under hela efterkrigstiden.

Den höga realräntan är den enskilda faktor som har störst inverkan på en dålig lönsamhet i bostadsinvesteringar. Om räntenivån var avsevärt lägre än i dag skulle bostadsinvesteringar vara mer lönsamma med Danellsystemets regler än med tidigare regler. Bostadsinvesteringarna är i dag mer känsliga för ränteläget vilket också var ett av syftena med 1993 års regler.

Svårigheterna att dra slutsatser om effekterna av 1993 års regler samt osäkerheten om den framtida utvecklingen på bostadsmarknaden gör att utredningen i detta delbetänkande inte föreslår några genomgripande förändringar av reglerna för statens stöd till bostadsfinansieringen. Utredningen avser att i huvudbetänkandet återkomma med spelregler för bostadsfinansieringen som är långsiktigt hållbara och som kan få en bred uppslutning. Detta har betonats i direktiven. Utredningen anser att nya kortsiktiga åtgärder skulle försvåra en långsiktig lösning. Bostadsmarknaden skulle ytterligare kompliceras och tilltron till möjligheten att uppnå stabila lösningar skulle minska.

Några mindre justeringar av 1993 års regler för bostadsfinansieringen bör dock göras nu i syfte att ge stabila förutsättningar för nyproduktion och ombyggnadsverksamhet under år 1996.

7.2.2 Subventionsgrad för räntebidragen

Utredningen föreslår att ny- och ombyggnadsverksamhet som påbörjas år 1996 skall få samma subventionsgrad för räntebidragen som de bostäder som påbörjats år 1995. Kostnaderna för detta förslag kommer som ökade räntebidrag när bostäderna färdigställts dvs någon gång under åren 1997–1998. Kostnaden uppskattas till ca 70 miljoner kronor per år under den tid dessa bostäder får räntebidrag dvs ca 6 år framåt. Detta kan enligt utredningens mening finansieras inom räntebidragsanslaget vilket utredningen återkommer till i sitt huvudbetänkande.

Enligt reglerna i 1993 års finansieringssystem skall varje årgång bostäder som är nya i räntebidragssystemet få en lägre andel av de schablonberäknade räntekostnaderna som räntebidrag. Villkoren för statligt stöd försämras således varje år samtidigt som statens kostnader för subventioner minskar snabbare ner till nivån 30 % av de schablonberäknade räntekostnaderna som är den nivå som skall gälla i framtiden för flerbostadshus. För egnahem skall räntesubventionerna försvinna helt.

År 1995 genomfördes emellertid inte denna nedtrappning för nybyggnation av hyres- och bostadsrättshus. Dessa fick behålla 1994 års subventionsgrad som ingångsvärde för räntebidragen.

Utredningen föreslår att motsvarande också görs för år 1996. Sålunda skall startvärdet även år 1996 för subventionsgraden vara 52 % för nyproduktion i hyres- och bostadsrättshus. 47 % för ombyggnadsverksamhet i hyres och bostadsrättshus samt 31,4 % för nyproduktion av egnahem Den årliga nedtrappningen skall därefter genomföras enligt reglerna.

Kostnaderna för detta förslag är beroende av hur många bostäder som färdigställs och av ränteläget. Om man antar att 15000–20000 lägenheter påbörjas år 1996 kan kostnaden uppskat-

färdigställda och får räntebidrag. Startår är någon gång under 1997–1998 och utbetalningen kan beräknas pågå ca 6 år framåt.

Utredningen anser att förslaget kan finansieras inom ramen för räntebidragsanslagen. Utredningen återkommer i sitt huvudbetänkande med förslag om hur detta skall ske.

7.2.3 Kreditgarantins andel av garantiunderlaget

Utredningen föreslår att kreditgarantin skall omfatta 40 % av garantiunderlaget även år 1996.

För åren 1993–95 gäller att Statens Bostadskreditnämnd kan bevilja kreditgaranti upp till 40 % av garantiunderlaget. Tidigare var andelen 30 % och enligt nu gällande regler skall andelen åter minska till 30 % år 1996. Här föreslås att andelen skall ligga kvar på 40 % även år 1996.

Detta förslag är inte förenat med några direkta kostnader för staten annat än möjligen i form av något större risk för framtida kreditförluster i bostadsföretag. Den ökade risken kan dock bedömas som liten på grund av kraven på kreditprövning enligt kreditmarknadsbolagslagen och också prövning i samband med att kreditgarantin beviljas. Om möjligheten att bevilja kreditgaranti återgår till 30 % av garantiunderlaget kommer i praktiken en skärpning att ske i kraven vilket kan bli hämmande för nybyggnation och ombyggnadsverksamhet.

7.2.4 Subventionsräntan

Utredningen finner att det finns skäl för att subventionsräntan skall kunna bindas i förväg innan ett bostadsprojekt är färdigställt vilket har störst intresse för hus som upplåts med bostadsrätt. Utredningen återkommer i sitt fortsatta arbete till denna fråga.

Till utredningen har framförts önskemål om att det skall vara möjligt att binda subventionsräntans nivå redan i samband med projekteringen och byggstart. Ett problem som upplevs med nuvarande finansieringssystem är att det inte går att förutse subventionsräntans nivå när kalkylerna görs för olika objekt. Subventionsräntans storlek bestäms först när bostäderna är färdigställda i samband med att räntebidrag beviljas. Detta är ett problem framförallt för fastigheter som upplåts med bostadsrätt. En bostadsrättsförening måste kunna uppvisa en riktig boendekalkyl vilken är svår att göra eftersom man inte känner till räntenivån vid den tidpunkt när lånen binds.

Det är önskvärt att öka träffsäkerheten i kalkylerna. För detta måste räntevillkoren vara någorlunda säkra. För blivande köpare av en bostadsrätt kan en säkrare kalkyl över boendekostnaden öka möjligheten att välja rätt bostad.

Utredningen anser att det finns skäl för möjligheten att kunna binda subventionsräntan redan vid byggstart. Villkor för ett sådant löfte skall dock vara att inte uppmuntra räntespekulationer och att boendekostnaderna inte får bli högre. Det finns en del praktiska frågor att lösa för att tillgodose dessa krav. Utredningen återkommer till denna fråga i sitt fortsatta arbete.

Reservation

av ledamoten Inga Berggren (m)

Utvärdering av 1993 års bostadsfinansieringssystem

Jag instämmer i utredningens slutsats att det ännu är för tidigt att utvärdera 1993 års finansieringssystem. Detta beror, utöver på att för kort tid har förflutit sedan systemet infördes, att den svenska ekonomin sedan dess genomgått en omställning i riktning mot lägre ränta och låg inflation. Först när räntan har sjunkit ytterligare och ekonomin stabiliserats kan effekten av det nya finansieringssystemet analyseras.

Utredningens förslag att tillfälligt förändra reglerna vad avser subventionsgraden för räntebidragen är olyckligt av den anledningen att åtgärderna sänder ut fel signaler till bostadsmarknaden och försvårar den fortsatta analysen och utvärderingen av finansieringssystemet.

För det första innebär förändringarna att bostadsmarknaden på nytt får känna av kortsiktiga regelförändringar och att bostadspolitikens trovärdighet, som bara kan byggas upp genom långsiktiga och stabila förutsättningar, undergrävs. Detta understryks i utredningen (7.2.1 Allmänna slutsatser): "*Utredningen anser att nya kortsiktiga åtgärder skulle försvåra en långsiktig lösning. Bostadsmarknaden skulle ytterligare kompliceras och tilltron till möjligheten att uppnå stabila lösningar skulle minska.*" Det är därför anmärkningsvärt att utredningen ändå lägger förslag om en kortsiktig och tillfällig förändring av nu gällande bostadsfinansiering.

Vidare medför de aktuella förslagen till förändringar att bostadssubventionerna på nytt ökar. Den klara och tydliga färdriktningen mot minskade subventioner bryts. Förutsägbarheten vad gäller finansieringsförutsättningarna byts mot tvivel och oklarhet. Dessutom är förslagen än så länge ofinansierade, vilket strider mot utredningens direktiv.

Jag reserverar mig mot förslaget att förlänga 1995 års subventionsgrad för räntebidragen att gälla även för ny- och ombyggnadsverksamhet som påbörjas 1996 till förmån för att utredningen återkommer i sitt slutbetänkande med de eventuella långsiktiga förändringar av bostadsfinansieringen som kan motiveras utifrån ett bättre analysunderlag.

Reservation
av ledamoten Owe Hellberg (v)

Reservation, punkt 7.1.4

Utredningen konstaterar att fastigheter byggda 1988–1993 har betydande ekonomiska svårigheter, som är av sådan omfattning att de inte kan lösas med generella åtgärder utan att det ger staten orimliga kostnader, för en sådan insats.

Ändå föreslås att just årgång 1991, ska få del av en generell åtgärd och att övriga problem skall lösas med selektiva åtgärder i första hand i form av rekonstruktioner. Detta verkar vara ologiskt och inkonsekvent. Den generella åtgärden är ett trubbigt instrument, eftersom det då gynnar även de som inte har några ekonomiska bekymmer, eller kan lösa problemen på annat sätt. De bostadsrättsföreningar och privata hyresfastigheter, från årgång 1991, som blir föremål för rekonstruktioner, blir dessutom gynnade två gånger.

Denna generella åtgärd är kostnadsberäknad till 275 miljoner kronor. Merparten av kostnaderna för krisårgångarnas fastigheter, beräknas till mellan 10–15 miljarder kronor de närmaste åren. Den största delen belastar staten, genom BKN och Venantius och en mindre del bostadsinstituten. Detta leder till en snedfördelning mellan de som är i kris och kan bli föremål för rekonstruktioner, bostadsrättsföreningar och privata hyresfastigheter och de som enligt den bostadspolitiska utredningens förslag, också är i kris, men förväntas klara sig själva, nämligen de kommunägda bostadsföretagen. I de kommunägda företagen, så ska det ske en omfördelning mellan kostnaderna för krisårgångarnas fastigheter och de övriga beståndet, genom hyreshöjningar, ägartillskott eller rationaliseringsvinster. Detta kan leda till stora problem för en del kommunägda bostadsföretag och dess ägare kommunen.

Jag föreslår att de pengar som ska användas för den generella fastighetsskattebefrielsen, i stället används för selektiva åtgärder inom det kommunägda fastighetsbeståndet. Kommunägda företag

i kris får ansöka hos staten om åtgärder, som liknar de rekonstruktioner, som gäller för bostadsrättsföreningar och privata fastighetsägare. Det kommunägda bostadsföretagets totala ekonomi ska naturligtvis bedömas, liksom ägarkommunens ekonomiska situation.

De kommunägda företagen får komma in med sina ansökningar och rangordnas efter problembild, som beskrivs. Ett ramanslag om 275 miljoner kronor används för detta ändamål.

Att ge fastighetsskattebefrielse, kan uppfattas, som om fastighetsskatten skall avvecklas. En felaktig signal och dessutom fördelningspolitiskt felaktigt. Fastighetsskatten är en betydelsefull inkomstkälla för staten, men dess utformning kan naturligtvis diskuteras. Något som utredningen också kommer att göra i sitt fortsatta arbete.

Yrkande: ***Den generella fastighetsskattebefrielsen för årgången 1991 utgår. Motsvarande medel, 275 miljoner kronor, används för selektiva åtgärder inom det kommunägda fastighetsbeståndet.***

Särskilt yttrande
av ledamoten Inga Berggren (m)

Befrielse från fastighetsskatt för bostäder färdigställda 1991

Befrielsen från fastighetsskatt ytterligare ett år för bostäder färdigställda 1991 innebär ökade möjligheter för dessa att klara ekonomin. För den del av fastighetsbeståndet som har svårigheter kan befrielsen vara det som gör att rekonstruktion kan undvikas. Där rekonstruktion ändå blir en nödvändighet innebär det en större möjlighet att finna den bästa ekonomiska lösningen för de boende till totalt så små förluster som möjligt för inblandade parter.

Som det anges i utredningen är fastighetsskatten en extra börda för ekonomin i fastighetsbeståndet och i synnerhet för denna årgång som står i begrepp att under 1996–1997 också omsätta sina lån. Utredningens förslag om att låta 1991:orna få ett års respit med fastighetsskatten är bra ur den synvinkeln att det fokuserar på behovet av en mer långtgående sänkning av fastighetsskatten i syfte att förbättra bostadsmarknadens ekonomi och bidra till lägre boendekostnader.

Min uppfattning är att utredningen i sitt huvudbetänkande skall återkomma med ett förslag till hur en avveckling av fastighetsskatten skall ske.

Särskilt yttrande
av ledamoten Owe Hellberg (v)

Den bostadspolitiska utredningen, har på kort sikt fått fram ett omfattande och bra material, som beskriver problembilden för krisårgångarnas fastigheter. På några punkter har man dock inte lyckats. En avgörande fråga är naturligtvis, på vilket sätt krisårgångarnas problem kommer att påverka framtida hyreshöjningar. Här nöjer sig utredningen med att konstatera, att hushållen kan få högre reala boendekostnader i framtiden p.g.a. krisårgångarnas dåliga ekonomi. Detta är naturligtvis ett besked, som kommer att oroa många människor, med svag ekonomi och redan höga boendekostnader.

Särskilt kännbart kan det blir för de som bor i kommunägda bostadsföretag, eftersom de inte kan bli föremål för rekonstruktioner, med de regler och med de förslag, som utredningen har presenterat. Bruksvärdessystemet vid hyressättning, medför också att hyressättningen i annat hyresboende, blir beroende av vad som händer i de kommunägda företagen. Något som kan gynna fastighetsägare med god ekonomi och små bekymmer.

Hyresnivåerna skenade iväg på ett dramatiskt sätt i början av 90–talet, främst p.g.a. skattereformen. Den genomsnittliga höjningen på två år blev ca 30 %. De skattelättnader som genomfördes på statlig inkomstskatt, betalades till stor del med ökade kostnader för boendet. Här saknas en grundlig utvärdering av de fördelningspolitiska konsekvenserna av reformen, vilket i och för sig inte var utredningens uppgift att ta fram, men som hade varit bra att ha som underlag i diskussionen om tänkbara åtgärder för att lindra krisen. Är det så att någon boendeform missgynnats eller att vissa inkomstgrupper i samhället gynnats på de andras bekostnad? Själv, drar jag inga egna slutsatser, men många människor upplever skattereformen som den stora hyreshöjarreformen och som bidragande till att det idag är svårt att höja hyrorna realt

De åtgärder som utredningen förespråkar och som är möjliga enligt de regler som finns, kan ifrågasättas om de är förenliga med de neutralitetsregler, som brukar gälla, när bostadspolitiska åtgärder diskuteras. Merparten av statens kostnader kommer att gå till lösningar för bostadsrättsföreningar och små privata bostadsföretag, medan kommunägda bostadsföretag och egnahemsägare, i princip är utestängda från rekonstruktionsmöjligheter eller andra lösningar.

Egnahemsägarna hänvisas till skuldsaneringslagen och dess möjligheter. Utredningen understryker och påpekar att den möjligheten ska finnas och förstärkas. Det är bra, men dagens regler i skuldsaneringslagen ger små möjligheter för den enskilde egnahemsägaren att kunna få bo kvar eller att vid betalningssvårigheter undvika en exekutiv auktion, med fortsatt betalningsansvar för de eventuella skulder som kvarstår efter försäljningen. Här måste naturligtvis skuldsaneringslagen skrivas om, så att det finns incitament för både bostadsinstitut och staten att rekonstruera låneskulden för egnahemsägaren, så att denne har möjlighet att bo kvar eller för att slippa livslånga skuldåtaganden. Utredningen nämner det anglosachsiska sättet att hantera skulder, som är mer sympatiskt ur låntagarens synpunkt. Detta bör skyndsamt utredas, för att om möjligt kunna användas om krisen framöver skapar stora problem för berörda.

De kommunägda bostadsföretagens situation, belyser utredningen på olika sätt. För att klara likviditeten i krisårgångarna över en 20–årsperiod, så krävs hyreshöjningar på mellan 30–50 %. Hur stora problemen är och i vilken omfattning man har att klara av detta är dock väldigt svårt att få något grepp om. Dessutom har kommunerna borgensåtaganden för 30 miljarder kronor, dels för sina egna fastighetsbestånd, men också borgensåtaganden för både egnahemslån och privata fastighetsägares lån. Kommunernas risker för detta har inte utredningen kunnat påvisa eller undersökt. Kommunernas kostnad för att lösa sina problem är fortfarande ett frågetecken. Utredningen konstaterar att kommunerna får lösa sina problem med omfördelning mellan de olika bestånden, genom hyreshöjningar, driftsrationaliseringar och ägartillskott. Detta känns otillfredsställande och gör problembilden svårbedömd.

De kommunägda bostadsföretagens situation är av stor betydelse, eftersom de har den svåra uppgiften att tillgodose alla

kategorier av människors behov av en bostad, dvs. trygga det vi menar med en social bostadspolitik.

Utredningen konstaterar att en utvärdering av Danellsystemet är svår att göra med utgångspunkt i det lilla bestånd av normallägenheter, ca 2 000, som är byggt. Det anser jag vara en rimlig bedömning, även om det finns signaler om mindre ytor och sämre användbarhet.

Allvarligare är dock de effekter, som Danellsystemet har när det gäller hushållens möjligheter att efterfråga en lägenhet. Ett tydligt tecken på det är att Danellsystemets avvecklingstrappa nu fryses på 1995 års nivå. Det är en nödvändig åtgärd för att det ska byggas några lägenheter överhuvudtaget, som merparten av hushållen skall kunna efterfråga. När nu bostadsbidragen har försämrats och skall försämras ytterligare blir det än mer betydelsefullt.

Danellsystemet kan inte med dagens realränteläge och låga inflation motsvara de krav som en social bostadspolitik förväntas uppfylla.

Kommittédirektiv

Dir. 1995:20

Översyn av bostadspolitiken

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 1995

Sammanfattning av uppdraget

En utredning med parlamentarisk förankring skall ta fram underlag för beslut om bostadspolitiken på längre sikt. Uppgiften är att precisera målen för en fortsatt social bostadspolitik och ge förslag om lämpliga medel för genomförandet av dem.

Statens ekonomiska insatser måste begränsas. Mot bakgrund av det samhällsekonomiska utrymme som kan avdelas för stöd till boendet och de bostadsbyggnadsbehov som kan förutses skall utredningen föreslå hur stödet till den fortsatta produktionen av bostäder bör utformas. Större konkurrens och variation i utbudet av bostadskrediter skall främjas. Stabila stödsystem med neutrala, enkla och tydliga regler skall eftersträvas. Behovet av subventioner skall hållas nere. Fördelningen mellan generellt, riktat och behovsprövat stöd skall övervägas.

Den fastighetsekonomiska utvecklingen för redan byggda bostäder och nu gällande regler för stöd till ny- och ombyggnad skall utvärderas. Mot bakgrund härav skall utredningen ge förslag om nödvändiga förändringar av de ekonomiska villkoren för beståndet.

Kommunernas ansvar inom bostadsförsörjningen skall klarläggas. Därefter skall övervägas vilka bostadspolitiska medel som kommunerna behöver för att de skall kunna uppfylla sitt ansvar.

Förslagen skall inordnas i en sammanhållen politik för att öka integrationen och motverka segregationen inom samhällslivets alla områden. Frågor om bl.a. segregation behandlas även - från andra infallsvinklar än bostadspolitiska - av Kommittén för översyn av invandrarpolitiken och Utredningen om levnadsvillkor i

storstadsområden, med vilka utredningen skall samverka.

Förslagen skall redovisas i etapper. Den första etappen, som avser utvärderingen av nu gällande regler och deras fastighetsekonomiska konsekvenser, skall redovisas före den 1 oktober 1995. Utredningsarbetet skall i sin helhet vara genomfört senast vid utgången av september 1996.

1. Uppdraget

1.1 Utgångspunkter

I det samhällsuppbyggnadsarbete som sattes igång efter andra världskrigets slut fick bostadsförsörjningen stor uppmärksamhet. En sammanhållen bostadspolitik formulerades. Målen var att avveckla bostadsbristen, öka utrymmesstandarden, höja utrustningsstandarden och sänka bostadens andel av hushållens kostnader. Efter hand vidgades målen till att också innefatta en god yttre miljö, lika tillgång till bostäderna för alla, neutrala ekonomiska villkor mellan upplåtelseformerna och lika kostnader i likvärdiga bostäder.

Ansvaret för de medel som används för att nå målen fördelades mellan staten och kommunerna. Staten har svarat för att krediter finns tillgängliga för bostadsbyggandet. Staten har också tagit det övergripande ansvaret för det ekonomiska stöd som har gjort det möjligt för hushållen att hålla sig med tillräckligt rymliga och fullgott utrustade bostäder. Kommunerna har svarat för att bostäderna har kunnat byggas och för att de har fördelats till dem som behövt dem. Genomförandet av bostadspolitiken vilar härutöver på ett betydande engagemang både bland medborgarna och deras organisationer och från alla dem som direkt tar del i byggprocessen.

Den under lång tid förda bostadspolitiken har framgångsrikt uppfyllt många av de produktionsinriktade mål som ställts upp för den. Den generella bostadsbristen är borta. Vi har cirka 4,2 miljoner permanenta bostäder - en för varannan invånare i landet. Tre fjärdedelar av bostäderna är byggda efter kriget. Andelen som ännu inte har fullt modern standard är nere i cirka 1 procent. Trångboddheten är i stort sett övervunnen. I medeltal disponerar

varje invånare omkring 48 kvadratmeter bostadsyta och endast i cirka 2 procent av hushållen måste fler än två personer dela sovrum.

Men vi kan också konstatera att många av de frågor som sedan länge finns på den bostadspolitiska dagordningen alltjämt står kvar. Det som ligger framför oss är att säkra att goda bostäder är tillgängliga för alla på sådant sätt att integrationen främjas och ekonomisk, etnisk eller social segregation motverkas. Det är att fortsatt säkra en fungerande bostadsförsörjning för ungdomar och övriga nytillträdande på bostadsmarknaden. Det är att ordna ett gott boende för äldre och andra med särskilda behov. Det är vidare att ge de boende möjligheter att utveckla sina områden på ett sådant sätt att boendemiljön fungerar väl och boendet berikas. Det är slutligen att säkra att bostadskapitalet bevaras och att finna vägar att finansiera det bostadsbyggande vi behöver för framtiden.

Den internationella lågkonjunkturen under de senaste åren har orsakat problem i de flesta industriländer. I Sverige har den dåliga ekonomiska utvecklingen underminerat de offentliga finanserna och lett till kraftigt ökade kostnader för krediter. Förutsättningen för att Sverige skall nå uthållig ekonomisk tillväxt med stabil sysselsättning och låga räntor är att statsfinanserna saneras och att förtroendet för den svenska ekonomin återvinns.

Den höga statsskulden och de stora upplåningsbehoven begränsar det politiska handlingsutrymmet. Saneringen av statens finanser måste komma i första hand. Statens fortsatta utgiftsåtaganden måste därför hållas tillbaka. Det innebär bl.a. att statens del av de framtida kostnaderna för boendet fortsatt måste minskas.

1.2 Bostadspolitikens instrument behöver förnyas

Bostadspolitikens medel måste till stora delar förnyas. Planering och förverkligande måste så långt möjligt skötas på den lokala nivån, med inflytande från dem som är direkt berörda.

Flera av de instrument som har använts för att nå generella bostadspolitiska mål har utformats som förutsättningar för det statliga stöd som lämnats för ny- eller ombyggnad av bostäder. Allt större delar av beståndet av bostäder omfattas emellertid inte längre av löpande statligt stöd. Samtidigt minskar nyproduktionen.

De bostadspolitiska målen kan därför inte uppnås genom medel som enbart träffar nyproduktionen. Det är knappast heller rimligt att ställa andra bostadspolitiska krav på dem som förvaltar nyproducerade bostäder än på dem som förvaltar de tidigare byggda.

Medlen har inte sällan utformats för situationer som i väsentliga avseenden skiljer sig från dagens eller från dem som kan förutses för framtiden. Det vi framdeles vill påverka bör renodlas, andra inslag bör lyftas bort. Också former och teknik måste ses över. Onödig byråkrati skall motverkas. Den reella valfriheten skall främjas. Lyhördheten inför de enskildas önskemål måste öka. Planeringen inför framtiden skall ske med medborgarna, inte för dem.

1.3 En långsiktig och hållbar bostadspolitik

Vi behöver nu lägga fast en bostadspolitik på lång sikt. Såväl konsumenter som producenter och kreditgivare måste kunna förvissa sig om att reglerna blir bestående och att de åtaganden staten gör kommer att ligga fast. Först därigenom skapas det förtroende som är en förutsättning för de långsiktiga åtaganden som är nödvändiga för den framtida bostadsförsörjningen.

Uppgiften att ta fram underlag för kommande beslut om bostadspolitiken på längre sikt och precisera de bostadspolitiska målen bör överlämnas till en särskild utredning. Den bör ges bredast möjliga politiska förankring för att därigenom säkra långsiktigheten i de kommande besluten.

Den politiska enigheten om bostadspolitikens grundläggande mål har varit stor under hela efterkrigstiden, och målen har med vissa successiva modifieringar vidhållits i varje bostadspolitiskt beslut under denna tid.

När målen preciserats i delmål och i fråga om medlen för att nå målen har politiskt betingade åsiktsskillnader framträtt tydligare. Beslut har emellertid även i dessa frågor under lång tid fattats med bred förankring bland flertalet av de partier som i dag är företrädda i riksdagen. Först från slutet av 1980-talet har det förekommit att beslut om genomgripande förändringar av regelverken har fattats utan en sådan bredare uppslutning i riksdagen. Stabiliteten och trovärdigheten hos sådana system-

förändringar blir av naturliga skäl låg. En angelägen uppgift för utredningen är därför att kunna redovisa en bred uppslutning kring de förslag utredningen lägger fram.

1.4 Anpassning till det samhällsekonomiska utrymmet

Den återhållsamhet som är nödvändig för att sanera statens finanser begränsar kraftigt utrymmet för statliga utgiftsåtaganden inom välfärdspolitiken. Den grundläggande politiska fråga som bestämmer vilka ambitioner som är möjliga inom den fortsatta bostadspolitiken är vilket samhällsekonomiskt utrymme vi har på medellång och lång sikt.

För att komma till rätta med den statsfinansiella kris som Sverige befinner sig i har regeringen i 1995 års finansplan redovisat ett program för sanering av statsfinanserna och stabilisering av statsskulden. Programmet omfattar budgetförstärkningar inom en rad områden, däribland en minskning av räntebidragen för bostäder. En utgångspunkt för utredningen skall vara att statens utgiftsåtaganden inom det bostadspolitiska området inte får öka utöver det utrymme som genomförandet av detta program ger.

Mot bakgrund av de antaganden om olika möjliga scenarier för den ekonomiska utvecklingen på medellång och lång sikt som redovisats som grund för statsmakternas beslut om den ekonomiska politiken och på grundval av de förändringar i befolkningens sammansättning som kan förutses skall utredningen söka uppskatta hur bostadsefterfrågan och bostadsförsörjningsbehovet utvecklas i olika delar av landet över samma tidsperiod. Utredningen skall därefter uppskatta i vilken omfattning bostadsefterfrågan i allmänhet och anspråken från dem med särskilda behov kan tillgodoses inom det bostadsbestånd som finns, vilka omställningsåtgärder som kan behövas bl.a. för att underlätta rörligheten samt i vilken takt som det uppskattade behovet av ny- och ombyggnader av bostäder kan komma att tillgodoses med hänsyn till de resurser som vid en nödvändigt återhållsam utgiftspolitik kan avdelas för ändamålet.

1.5 Kommunernas roll i bostadsförsörjningen

En hörnsten i den svenska bostadspolitiken har varit kommunernas engagemang i och ansvar för hur bostadsförsörjningen ordnas

inom kommunens område. Kommunerna har svarat både för bedömningarna av bostadsbyggnadsbehoven och för den fysiska planering som varit nödvändig för att bostadsbyggnadsbehoven skall kunna tillgodoses. Kommunerna har vidare i stor utsträckning svarat för fördelningen av bostäderna samt - genom sina bostadsföretag - för produktion och förvaltning av nya bostäder som tillförts marknaden.

Den grundläggande ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna som tillämpats under lång tid har varit ändamålsenlig. Det utesluter inte att andra aktörer ges utvidgade uppgifter. Den offentliga regleringen bör inte gå längre än att staten och kommunerna kan ta det övergripande ansvar som ankommer på dem.

Uppgiften på bostadsförsörjningens område kommer i stor utsträckning att gälla att tillföra de redan byggda områdena nya funktioner för att inom dem kunna tillgodose nya gruppers behov, men också för att bryta en tidigare ensidighet i områdenas utformning och en allt tydligare segregation mellan olika grupper av medborgare i kommunen.

En segregationsprocess som tillåts gå tillräckligt långt blir lätt självgående. Bristande känsla av samhörighet övergår i främlingskap, otrygghet och oförståelse inför dem som upplevs tillhöra de andra. Att bryta utvecklingen mot tilltagande segregation för att i stället öka den trygghet som följer av igenkännande och förmåga till inlevelse och att på så vis återskapa samhörigheten är en av vår tids viktigaste uppgifter. I regeringsförklaringen betonas att hela vårt samhälle nu måste mobiliseras i dessa syften. Arbetet kommer att beröra alla områden av betydelse.

Kommunernas centrala roll inom de flesta av de ansvarsområden som berörs av en sammanhållen politik för att öka integrationen och motverka segregationen är uppenbar. Bostadspolitiken är bara ett av dessa områden. Övergripande frågor om hur integrationen kan främjas behandlas av Kommittén för översyn av invandrarpolitiken (dir. 1994:130) och Utredningen (S 1994:03) om levnadsvillkor i storstadsområden, vilkas arbete utredningen noga bör följa.

Utredningen skall utvärdera hur de senaste årens förändringar i de bostadspolitiska regelsystemen har inverkat på kommunernas

formella och reella möjligheter att ta ett övergripande ansvar inom bostadsförsörjningen. Utredningen skall därefter överväga vilka bostadspolitiska medel som kan vara nödvändiga för kommunerna för att trygga den framtida bostadsförsörjningen, motverka segregation och öka valfriheten i boendet. Utredningen skall sträva efter att utveckla instrument där arbetsformerna är öppna för insyn och debatt, där lyhördheten inför förändringar i hushållens efterfrågan är hög och där enskilda människor lika väl som föreningar, organisationer, byggherrar och byggare tar ansvar på sådant sätt att genomförandet tryggas.

Utgångspunkten skall vara att varje kommun själv och på eget ansvar förfogar över instrumenten. För kommunerna tvingande regler bör inte genomföras i vidare mån än vad som krävs för att skydda tredje mans intressen och för att slå vakt om medborgarnas rätt till insyn och stärka deras inflytande i de frågor som rör kommunens utveckling eller användningen av mark och vatten. Utredningens förslag skall i dessa delar ansluta till resultatet av den pågående översynen av plan- och bygglagstiftningen.

1.6 Finansieringen av nya bostäder

Bostadsbyggandet har fram till mycket sen tid genomförts i en miljö där realräntan var låg efter skatt inte sällan negativ och där de nominella fastighetsvärdena kunde förväntas öka fortlöpande, bl.a. till följd av inflation och en förutsatt positiv reallöneutveckling. Det huvudsakliga problemet för byggherren och de boende har varit att brygga över betalningarna under de inledande tunga åren.

Med de väsentligt ändrade förutsättningar som inträder vid låg inflation och höga realräntor blir bostadsfinansieringens problem helt andra. En räntesubvention av nuvarande typ med snabbt avtrappade bidragsbelopp eller bidragsandelar erbjuder då ingen lösning på det problem som är grunden för statens ekonomiska engagemang, nämligen hur en tillräcklig nyproduktion skall åstadkommas och hållas tillgänglig till rimliga kostnader. Lösningen måste sökas längs nya vägar. Det kommer med stor sannolikhet att bli nödvändigt att kombinera åtgärder av olika slag.

Trycket från de bakomliggande faktorer som påverkar behovet av statliga subventioner för den enskilda bostaden måste begränsas. Det kräver att kapitalkostnaderna för bostaden minskar. Det viktigaste bidraget i den delen är en framgångsrik ekonomisk politik, som sänker den allmänna räntenivån. Men även andra förhållanden som inverkar på bostadsutgifterna måste prövas. Det handlar om att ändra avvägningen mellan eget och lånat kapital och att begränsa byggkostnadernas utveckling. Det handlar om att finna nya mer flexibla finansieringslösningar på kreditmarknaden. Det handlar om utformningen och omfattningen av det stöd i form av kreditgarantier eller olika generella och individuella statliga subventioner som lämnas för boendet. Ytterst handlar det om vilken konsumtion som samhället kan åta sig att stödja. En omprövning av statens åtaganden i denna del måste nu göras.

Stärkt eget kapital

Utredningen skall överväga hur det egna kapitalets andel av finansieringen kan ökas i fråga om de bostäder som byggs framdeles. Bostadsinvesteringar finansieras i dag ofta i allt väsentligt med främmande kapital. En sådan ordning medför att ägarna blir kraftigt exponerade för ränteförändringar och minskar motståndskraften vid intäktsminskningar eller kostnadsökningar, även om dessa är av övergående natur. Utredningen bör överväga vilka insatser av eget kapital som bör förutsättas i den fortsatta produktionen av bostäder och om det, som villkor för statligt stöd för fastigheter som ägs av juridiska personer, bör ställas preciserade krav på storleken av det egna kapital som läggs in i fastigheten.

Utredningen bör vidare studera hur sådant kapital kan genereras inom de olika upplåtelseformerna. En särskild fråga gäller de kommunala bostadsföretagen, som i allmänhet har ett mycket litet eget kapital. Kommunerna har ofta begränsade möjligheter att gå in med det ytterligare ägarkapital som är nödvändigt för att stärka företagens förmåga att möta ekonomiska påfrestningar i förvaltningen och rusta dem för framtiden, en framtid som inbegriper en fortsatt byggproduktion genom ny- och ombyggnad av bostäder. En breddning av ägandet är därför i många fall nödvändig för att företagen skall kunna tillföras ytterligare

riskkapital och ges en önskad stabilitet. En stark finansiell bas är en förutsättning för att företagen skall kunna göra nya åtaganden för att utveckla bostadsbeståndet.

Utredningen bör i samråd med företrädare för kommunerna, de kommunala bostadsföretagen och de boende undersöka hur ägarspridning och kapitalanskaffning i företagen kan underlättas. Utredningen bör särskilt överväga om det kan ske på ett sätt som starkare engagerar de boende i utvecklingen av företagen.

Utredningen om ett nytt statligt premierat bosparsystem har i augusti 1994 i betänkandet (SOU 1994:21) Bosparande redovisat förslag om ett särskilt bosparande. Förslaget innebär en sparlåneordning där sparvillkoren kopplas till ett statligt kreditgarantisystem. Genom det garanteras spararen lån intill vissa belopp för förvärv av bostad. Förslaget har fått ett blandat mottagande hos remissinstanserna. Bland de invändningar som rests mot förslaget är att det inte är neutralt mellan upplåtelseformerna och att de statsfinansiella konsekvenserna är otillräckligt belysta.

Det är inte förenligt med en social bostadspolitik att medverka till att enskilda hushåll tar på sig ett personligt ansvar för skulder som de har små förutsättningar att klara av eller som överstiger bostadens marknadsvärde. En bosparordning bör syfta till att minska hushållens skuldsättning - inte att öka den genom att vidga lånemöjligheterna utöver vad som följer av en normal kreditriskprövning. Utredningen skall på nytt se över frågan om bosparande och i kontakt med banker och skilda bostadsintressenter redovisa modeller för hur de enskilda hushållens behov av att ta upp lån för sina bostadsinvesteringar kan minskas. En utgångspunkt bör vara att frukterna av bosparande skall kunna användas också av dem som bor i hyresbostäder för att minska kostnaderna och öka inflytandet i sitt boende.

Ökade uppgifter för en effektiv kreditmarknad

Kreditmarknaden har utvecklats längs nya vägar sedan avregleringen av denna inleddes under 1980-talet. Ett enhetligt och till stor del av statliga regler styrt låneutbud har ersatts av en mångfald av skilda finansiella instrument. Gränsen mellan kreditförmedling och försäkringsverksamhet tenderar att suddas ut,

allt efter som nya instrument utvecklas med syftet att hantera finansiella risker. Låntagarnas valfrihet ökar, exempelvis i fråga om hur valuta- och ränterisker kan fördelas eller hur räntebetalningar och amorteringar kan förläggas i tiden.

På en väl fungerande kreditmarknad utvecklas fortlöpande nya instrument som gör det möjligt för en låntagare att på ett rimligt sätt hantera olika problem inom marknaden. Erfarenheten talar för att man på det sättet snabbare anpassar lösningarna till problemen än genom en administrativ reglering. Mycket talar vidare för att lösningar som tillhandahålls inom marknaden är mer kostnadseffektiva än om samma behov skulle tillgodoses på ett annat sätt.

Bostadsfinansieringen kännetecknas dock alltjämt av en påfallande enhetlighet i fråga om låneprodukterna. Förnyelsen har främst avsett upplåningsinstrumenten - men kapitalanskaffningen sker fortfarande huvudsakligen på den konventionella obligationsmarknaden. De traditionella mellanhandsinstitutens ställning är stark och konkurrensen från nya aktörer inom eller utom landet är svag. Den enskilde konsumentens ställning i förhållande till kreditgivaren är i Sverige svagare än i många andra länder.

Utredningen skall utvärdera erfarenheterna av bostadskreditmarknadens funktionssätt efter avregleringen. Mot bakgrund därav skall utredningen undersöka hur man kan främja en utveckling mot mer differentierade villkor och till det enskilda objektet bättre anpassade tjänster samt en ökad konkurrens i fråga om kreditförsörjningen för bostäder. Utredningen bör särskilt uppmärksamma om de regler som gäller för det statliga bostadsstödet bidrar till att konservera hittillsvarande strukturer och handlingsmönster inom området. Utredningen bör därvid studera hur man i andra länder säkrar krediter över marknaden för det bostadsbyggande som staten vill främja.

Ett av syftena med det statliga stödet har varit att minska låntagarnas exponering för räntevariationer. Ett annat syfte med stödet har varit att medverka till att omfördela låntagarens utgifter över tiden. Mot bakgrund av den utveckling som skett på kreditmarke den är det tänkbart att uppgifter av dessa slag nu kan lyftas av från det statliga stödet. Arrangemang med sådana syften får större ekonomisk stabilitet, om villkoren för dem regleras direkt mellan låntagare och långivare efter förut-

sättningarna i det enskilda fallet och med hjälp av reguljära instrument på kreditmarknaden.

Utredningen skall pröva vilka uppgifter som på detta vis kan avlastas det framtida statliga bostadsstödet, men också vad som i så fall behöver göras för att öka den enskilde låntagarens möjligheter att värdera konsekvenserna av olika alternativ som erbjuds samt om den offentliga tillsynen över kreditinstituten bör påverkas av förslagen.

Ett steg i anpassningen till en ändrad kreditmarknad har tagits genom att de statligt reglerade bostadslånen har ersatts av statliga kreditgarantier till kreditinstituten. Genom att staten fortfarande var beredd att ta kreditrisken för en oförändrad andel av den bostadskredit som lämnades i högt riskläge kunde instituten ta över hela långivningen till bostadsbyggandet. Utredningen skall utvärdera erfarenheterna av kreditgarantigivningen och överväga i vilka avseenden som utvärderingen och de förslag utredningen för fram påkallar ändringar i denna.

1.7 De statliga stödet för bostadsbyggandet

De senaste årens erfarenheter av bostadsfinansiering över kreditmarknaden tyder på att kompletterande subventioner är fullt effektiva först om villkoren för dem är förutsebara under subventionens löptid. Utredningen skall överväga hur en tillräcklig stabilitet kan åstadkommas hos de statliga subventionerna. Ett alternativ är att löpande räntebidrag förses med tillräckliga bindningar. Ett annat är att subventionen utformas som ett investeringsbidrag. Ett sådant uppfyller uppenbart alla tänkbara stabilitetskrav. Det har däremot en låg följsamhet till subventionsbehovet, i den mån det anses relaterat till räntans inverkan på kapitalkostnaden. Utredningen bör därför undersöka om kraven på såväl förutsebarhet som följsamhet och flexibilitet kan förenas genom nya, mer marknadskonforma subventionsinstrument.

Genom att statens stöd till bostadsbyggandet getts formen av generella subventioner knutna till bostaden har stödet fått en allmänt produktionsstödjande och efterfrågestimulerande effekt. Den fördelningspolitiska träffsäkerheten hos generella bostadssubventioner är dock svag. Den som konsumerar mest får mest

stöd.

En fråga som måste ställas är om det finns skäl att med generella subventioner stödja en högre konsumtion än den som stöds med riktade eller behovsprövade subventioner till dem som är direkt beroende av sådana för att nå en tillfredsställande bostadsstandard för sig och sitt hushåll.

Nära tre fjärdedelar av alla svenska bostadshushåll består av en eller två vuxna utan barn. Utredningen skall överväga om det generella och till bostaden knutna stödet mot den bakgrunden bör begränsas i förhållande till i dag. Det generella stödet skulle i så fall aldrig gälla mer än kostnaden för en bostad som är tillräcklig för ett sådant hushåll. De större hushållen skulle för sina tillkommande bostadsbehov kunna erbjudas ett kompletterande riktat stöd, som är knutet till hushållet men som i övrigt beräknas efter i huvudsak samma grunder som det generella stödet.

Även andra lösningar som ökar precisionen och minskar kostnaderna för det samlade bostadsstödet, inkl. bostadsbidragen, kan givetvis komma i fråga. Utredningen är oförhindrad att föreslå sådana förändringar. Marginaleffekterna och de inlåsningseffekter som är förenade med inkomstprövat stöd skall därvid uppmärksammas särskilt.

1993 års bostadsfinansieringssystem innebar i flera avseenden förenklingar i förhållande till tidigare gällande regler. Utredningen skall utvärdera erfarenheterna av de förenklade reglerna, särskilt med avseende på om de medfört att bostäderna och anslutande utrymmen utformats på väsentligt annorlunda sätt än tidigare. Strävan bör vara att i de regler som gäller för det ekonomiska stödet så långt möjligt bevara de positiva effekterna av de förenklingar som genomförts. I den mån särskilda regler behöver ställas upp för att säkra att bostäder får en ändamålsenlig utformning sett från olika prioriterade intressen, skall sådana regler i första hand tillföras byggreglerna. Även i fråga om dessa gäller ett grundläggande krav på enkelhet och tydlighet.

1.8 Statens stöd för det redan byggda beståndet

De under sen tid uppförda bostäderna möter för närvarande stora ekonomiska problem. Svårigheterna kan återföras till flera oberoende faktorer som tillsammans förstärker varandras effekter.

En djup lågkonjunktur kombinerad med sviterna av en tidigare överhettning, bristande signalsystem i fråga om efterfrågans utveckling, politiska beslut och svårigheterna i samband med överväxlingen till en låginflationsekonomi har alla bidragit till att problemen accelererat. Till en del är problemen av övergående karaktär. De visar emellertid också på att situationen inom bostadssektorn har förändrats på ett sätt som kräver förändringar även av bostadspolitikens styrmedel.

Förändrade regler för nyproduktionen kan inte utan vidare överföras till att gälla även de redan byggda bostäderna. Det är samtidigt uppenbart att frågan om hur de sent byggda husens problem skall behandlas inte kan frikopplas från vad som händer både i äldre hus och i den följande nyproduktionen. Vilka betalningskrav som kan riktas mot de boende beror inte bara på deras betalningsförmåga, utan även på om betalningsförmågan motsvaras av en betalningsvilja - vilket i sin tur beror på prisbilden i det övriga beståndet av bostäder - och vad som kan accepteras i fråga om betalningskravens inverkan på prisbildningen i det övriga beståndet.

Utredningen skall särskilt studera de strukturella problemen inom beståndet. Utredningen skall därvid skyndsamt bilda sig en uppfattning om den långsiktiga fastighetsekonomiska utvecklingen i olika delar av landet inom det bostadsbestånd som uppförts eller byggts om under senare år vid fortsatt tillämpning av nu gällande eller av regeringen föreslagna bidrags- och skatteregler. Försök bör göras att också redovisa spännvidden i bedömningarna vid möjliga alternativ för den allmänekonomiska utvecklingen.

Utredningen bör vidare bedöma dels hur utgifterna för räntebidrag utvecklas över perioden, dels vilka åtagande som staten kan behöva infria till följd av förluster på lån till bostadsbyggandet inom de berörda årgångarna. Inom ramen för de finansiella resurser som kommer att finnas skall utredningen mot denna bakgrund ge förslag om erforderliga förändringar av villkoren för det befintliga beståndet.

1.9 Stödet för ombyggnad m.m.

Utredningen skall utvärdera erfarenheterna av de olika stödregler som gällt dels för ombyggnader i allmänhet, dels för åtgärder

inom områden med särskilda problem. I anslutning till frågan om vilka styrmedel som kommunerna behöver för att motverka segregation och öka valfriheten i boendet skall utredningen överväga om stödet vid ombyggnader inom områden av det senare slaget bör ges en annan utformning än stöd för ombyggnad i allmänhet. Utredningen bör vidare tillsammans med de tidigare nämnda utredningarna överväga om det finns skäl att stödja andra åtgärder än ombyggnad i sådana områden eller att ändra villkoren för redan existerande stöd av sådant slag - exempelvis samlingslokalstödet - så att det starkare riktas in mot dessa områden. Utredningen bör vidare vid utformningen av sina förslag om ombyggnadsstödet uppmärksamma vilken inverkan stödreglerna kan väntas få i fråga om bebyggelsens kvalitativa värden och möjligheterna att hävda kraven på varsamhet vid ändring av byggnader.

Ett väsentligt led i strävandena att skapa trygghet och trevnad i boendet och motverka negativ selektion i bostadsområdena är att fastighetsunderhållet tryggas. Ansvaret för det ligger otvetydigt på fastighetsägarna. Utredningen måste dock, med de restriktioner i fråga om kostnadseffekterna för staten som angetts i det föregående, vara uppmärksam på att eventuella statliga regler som påverkar kapitalkostnadernas utveckling utformas på sådant sätt att inte hela betalningsutrymmet tas i anspråk för successivt ökande kapitalkostnader. Utredningen bör även uppmärksamma de särskilda problem i fråga om möjligheterna att finansiera underhåll och reparationer som i vissa fall följer av omläggningen från de redovisnings- och stödregler som hittills gällt för sådan verksamhet.

1.10 Vissa allmänna utgångspunkter för arbetet

Uppgifterna och problemen inom bostadsförsörjningen är inte unika för den svenska bostadsmarknaden. Särskilt inom övriga nordiska länder, men även på vissa andra håll, har målen för bostadspolitiken i stora delar formulerats på samma sätt som i Sverige. De medel som har använts för att främja bostadspolitiken har i dessa länder dock ofta varit andra och den offentliga sektorns kostnader inte sällan lägre än här. Utredningen bör tillgodogöra sig de erfarenheter från dessa länder som kan vara till

nytta för arbetet.

Utredningen bör vidare ta del av de skilda studier och utredningar som under senare tid har gjorts inom områden som omfattas av uppdraget, bl.a. i fråga om ungdomars bostadsförsörjning och behov samt i anslutning till Storstadsutredningens arbete.

Viljan till kostnadssänkande rationaliseringar och effektiviseringar i byggandets och förvaltandets alla led skall tas tillvara. Utredningen bör genom sina förslag söka förstärka genomslaget av dessa strävanden så långt andra skyddsvärda intressen inte äventyras.

Utredningen skall slutligen ta fasta på att en viktig förutsättning för att vi skall få en effektivt fungerande bostadsmarknad är att de olika regler som syftar till att främja bostadsförsörjningen är neutrala i förhållandet mellan olika aktörer som verkar inom de regelsystem som gäller.

2 Uppläggningen av arbetet

Utredningsarbetet bör genomföras i etapper. Utredningen bör, i de former som utredningen själv finner lämpliga, under arbetets skilda skeden utbyta erfarenheter med och inhämta synpunkter från de olika intressenter som är berörda av arbetet i det skedet.

Utredningen skall före den 1 oktober 1995 till regeringen redovisa sina bedömningar av dels den långsiktiga fastighetsekonomiska utvecklingen inom det sent byggda beståndet av bostäder vid fortsatt tillämpning av nu gällande eller av regeringen föreslagna bidrags- och skatteregler, dels konsekvenserna för bostadsförsörjningen av de finansieringsregler som nu gäller vid nyproduktion av bostäder. I denna redovisning skall ingå också uppskattningar av hur utgifterna för räntebidrag utvecklas med dessa regler samt omfattningen av de åtaganden som staten kan behöva infria till följd av förluster på lån till bostadsbyggandet inom dessa årgångar.

Utredningsarbetet i dess helhet skall vara avslutat senast vid utgången av september 1996.

Utredningen får begära biträde av Boverket, Riksförsäkringsverket och Statens bostadskreditnämnd med underlag för sina olika analyser och utvärderingar. Utredningen skall i övrigt

samråda med berörda myndigheter, kommuner och organisationer samt med Kommittén för översyn av invandrarpolitiken, Utredningen om levnadsvillkor i storstadsområden och Arbetsgruppen (Fi 1993:C) med uppgift att följa bostadsförsörjningen för svaga hushåll.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) och om jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124).

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]
Vårdnad, boende och umgänge.[79]
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]
Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]
EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter - synpunkter i övriga medlemsländer. [80]
EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. [83]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]
Hälsodataregister - Vårdregister. [95]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer - för alla? [70]
Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. [82]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgrusskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]
Lägenhetsdata. [74]
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]
Svenskar i EU-tjänst. [89]
Omprövning av statliga åtaganden. [93]
Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]

Jordbruksdepartementet

Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]
Arbete till invandrare.[76]
EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning - i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]
1990-talets bostadsmarknad - en första utvärdering. [98]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]
Kärnavfall och Miljö. [90]
Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]
Miljöklassning av snöskotrar. [97]

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer - för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
- hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
- institutionernas rapporter
- synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning - i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälsodataregister - Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
- en första utvärdering. N.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM