

Ordförande: professor *Erik Höök*

Deltagare i debatten: professor *Per Holm*, bankdirektör *Torsten Carlsson*, utredningschef *Esbjörn Olsson* och professor *Ingemar Ståhl*.

Hur skall vi utforma vår bostadspolitik?

Erik Höök:

Jag hade inte tänkt inleda med någon längre orientering — jag tror inte att bostadsfrågan kräver någon sådan — utan vi kan börja diskussionen omedelbart.

Amnet har formulerats "Hur skall vi utforma vår bostadspolitik?" Skall vi kunna diskutera detta, är det nödvändigt att vi har en viss uppfattning om vilka problem som är förharskande på det bostadspolitiska fältet. Därför tänkte jag börja med att fråga panelens medlemmar hur de uppfattar dagens situation, vilket problem på bostadsområdet de anser mest akut och brännande och vad de anser att man bör ta itu med för att rätta till förhållandena.

Per Holm:

Att vi överhuvudtaget har ett bostadspolitikproblem beror val på att vi anser att marknadshushållningen inte fungerar tillfredsställande inom bostadssektorn. Den löser inte utan ingrepp de fördelnings- och allokeringsproblem som vi har på ett socialt acceptabelt sätt.

Frågar någon efter bevis, kan jag bara påpeka att bostadspolitik inte är någonting för Sverige unikt. Över hela den västerländska världen har man sedan årtionden ansett sig böra bedriva bostadspolitik genom att samhället ingriper och försöker styra utvecklingen av både produktion och konsumtion så att vissa sociala mål uppnås. Vanligen har man då gjort ingripanden

även i prisbildningsprocessen. Vad som i dagens läge ter sig mest anmärkningsvärt är kanske inte att vi har försökt driva en aktiv bostadspolitik utan att vi har gjort det så valhant, särskilt under den senare perioden. Man har nöjt sig med att intervensera på delsektorer men inte varit särskilt intresserad av att studera effekterna av de åtgärder som vidtagits, och framför allt har man inte haft någon totalsyn.

Jag skulle vilja säga att vi inte har ett bostadspolitiskt problem utan har en rad bostadspolitiska problem. Jag vill dela upp dem i två komplex.

Först har vi de kortsiktiga problemen, t ex med överskottet på lägenheter i flerfamiljshus och de svårigheter detta har förorsakat på marknaden framför allt för de allmännyttiga företagen. Vi har också problemet med fördelningen mellan småhus och flerfamiljshus, och vi har ränteproblemet. Jag hade inte tänkt beröra de kortsiktiga problemen, eftersom jag vet att andra kommer att ta upp dem.

Jag skulle i stället vilja ta upp vad jag ser som det långsiktiga bostadsproblemet. Om jag formulerar det i allmänna politiska termer, är det fråga om att ge svenska folket, men framför allt barnfamiljerna och låginkomsttagarna, en fullgod bostadsstandard till rimliga kostnader. Jag är medveten om att man måste precisera det målet, och jag skall återkomma till den frågan i debatten.

Det här synsättet innebär att jag lägger särskild vikt vid att bostadspolitiken utgår

Figur 1. Göteborg. Samtliga hushåll. Antal hushåll/lägenheter, genomsnittlig hyra, genomsnittlig disponibel inkomst, genomsnittlig hyresprocent samt antal personer/hushåll, 1970

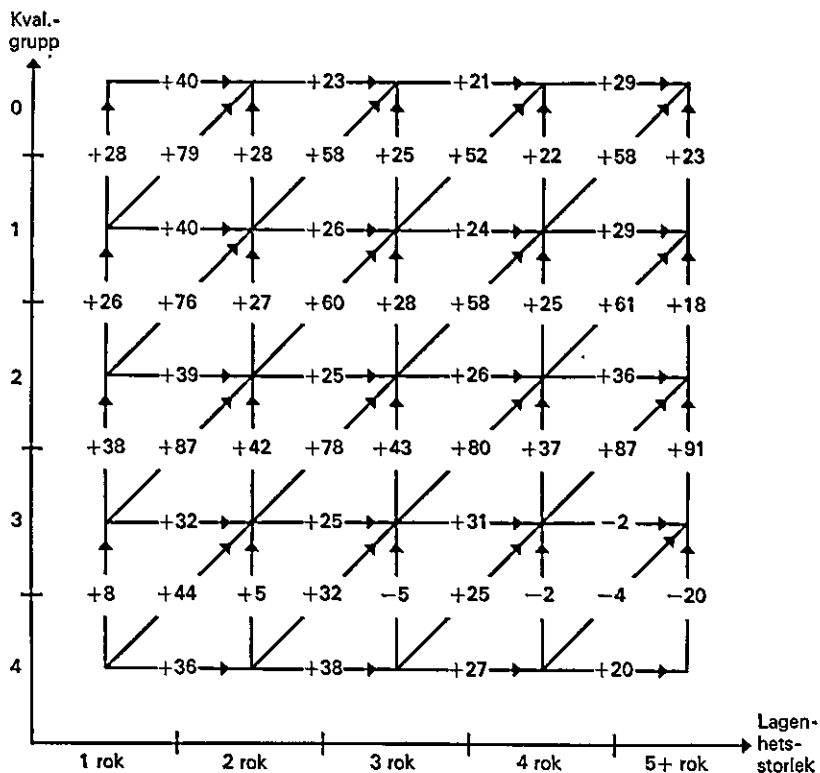
Kval.- grupp	1 rok		2 rok		3 rok		4 rok		5+ rok		S:a	Lgh- stor- lek
11	3800	28	5500	28	6700	28	8100	29	9300	29	22650	
	3900		5300		8800		3600		1050			
	13600	1,2	19300	2,4	23600	3,2	28100	3,7	32300	3,8		
12	3100	24	4200	22	5100	21	6300	22	8200	22	45800	
	6900		11900		18300		6800		1900			
	12700	1,2	19300	2,4	24300	3,2	29000	3,4	37800	3,7		
20	2300	17	3300	17	4100	18	5000	17	6900	16	63700	
	12300		33900		12000		3400		2100			
	13300	1,2	19000	2,3	22900	2,6	28800	2,6	42300	2,5		
30	1700	13	2400	14	3200	17	4900	33	5000	17	22110	
	16900		4500		550		150		10			
	12900	1,3	17300	2,2	18500	2,7	14800	2,9	28800	2,2		
40	1500	14	2200	15	3000	18	3900	19	4700	14	21280	
	15000		5000		1050		170		60			
	11100	1,2	14700	2,1	17000	2,4	20100	3,5	33600	2,5		
S:a	55000		60600		40700		14120		5120		175540	

H	Hp	H = Bostadskostnad/hushåll
	L	Hp = Hyresprocent
	I	L = Antal hushåll (lägenheter)
	N	I = Genomsnittlig disponibel inkomst
		N = Antal personer per hushåll

från en helhetssyn på bostadsmarknaden, en insikt om att bostadsmarknaden består av delmarknader som är nära förbundna med varandra men åtskilda i fråga om utbuds- och efterfrågeförhållanden. Det är meningslöst att inrikta bostadspolitiken på att tex bara lösa nyproduktionens problem eller enbart på saneringsverksamheten. Vad som behövs är en totalsyn som sammanfattar olika åtgärder och ingrepp. Jag vill visa en bild, figur 1, som ansluter till en undersökning som vi har gjort för boendeutred-

ningen. Det är en matris som visar bostadsmarknaden i Göteborg. I raderna är bostäderna fördelade efter bostadsyta och i kolumnerna efter standard med de sämsta bostäderna längst ner och de bästa högst upp. Det är 15 000 lägenheter längst ner. Det sämsta bostadsbeståndet är helt koncentrerat till smålägenheter, medan det i Göteborg inte finns mer än 170 fyrarumslägenheter med den sämsta standarden. Högre upp kommer de nybyggda större lägenheterna.

Figur 2. Genomsnittlig procentuell förändring av årlig bostadskostnad per lägenhet vid flyttning till högre "storleks-standard-ruta". Hyres- och bostadsrättslägenheter, Riket.



Om man går snett uppåt i matrisen ökar hyresprocenten från 13 till 17—21—29. De stora lägenheterna är i allmänhet producerade relativt sent och har samtidigt en hög hyra. En höjning av bostadsstandarden kan endast ske genom att man flyttar uppåt i matrisen, men för att man skall flytta uppåt krävs det stora förändringar av bostadskostnaderna. Vi har uppenbarligen här en social "inkomstsegregation". De små hushållen med låga inkomster bor i de små och dåliga lägenheter som är placerade längst ned till vänster, och i lägenheterna upptill till höger bor stora familjer med goda inkomster.

Skall vi subventionera så att bostadsförhållandena blir bättre måste vi alltså göra omflyttningar i matrisen. Jag vill här peka på stock-flow-problemet. Höjningen av bostadsstandarden sker genom tillkomst av bostäder upptill i matrisen. För att vi skall få en snabb höjning av bostadsstandarden måste relationen mellan hyrorna vara sådan att den stimulerar till en snabb omflyttning. Om familjer flyttar från lägenheter i mitten på matrisen till lägenheter högst upp i matrisen dvs till nybyggda lä-

genheter får de emellertid stora ökningar av bostadskostnaderna.

Nästa bild, figur 2, visar den procentuella ökning av bostadskostnaden som uppstår om man bor i en viss lägenhet och vill flytta ett steg uppåt och till höger — alltså till en större lägenhet med bättre standard. Det är i genomsnitt hyreshöjningar på mellan 40 och 75 procent.

Om man skall diskutera bostadsproblemen tror jag det är nödvändigt att göra det utifrån en sådan här totalsyn. Det har boendeutredningen inte gjort. Man måste också formulera bostadspolitiska mål över en längre tidsperiod. Det har boendeutredningen inte heller gjort. Det är inte helt utredningens fel, men jag tycker det är orimligt att man skall fatta viktiga beslut om den bostadspolitiska målsättningen på lång sikt på det underlag vi för närvarande har.

Torsten Carlsson:

Jag håller med Pelle Holm i långa stycken. Jag vill trycka på att det är viktigt att vi får en anpassning mellan beståndet av bostäder och efterfrågan. Det har vi inte nu.

Det problem med outhyrda lägenheter och stor efterfrågan på småhus som vi nu upplever är inte akut i den meningen att det skulle ha uppkommit plötsligt och oförutsett. Tvärtom har kritiker av bostadspolitiken varnat i tio, femton år för att vi skulle hamna i den situationen. Produktionen har inte på länge varit anpassad till efterfrågan.

Vi har nu ett bestånd av bostäder som uppvisar många brister. För närvarande finns ca två tredjedelar av alla bostäder i hyreslägenheter och en tredjedel i småhus. Med tanke på Sveriges goda ekonomiska utveckling under ett par decennier borde proportionen vara en annan. Vi känner till skälen, och jag skall inte fördjupa mig i dem nu, men det hänger samman med att de styrande har bitit sig fast vid tanken att bygga bort bostadsbristen och att man då har fastnat i doktrinära tankegångar. Det man har hållit på med så uthålligt och beslutsamt att vi nu sitter i den situation jag beskrivit.

Som Pelle Holm sade är det viktigt att vi ser på stocken av bostäder. Det man kan åstadkomma med ett års produktion är bara ungefär 2 procent av stocken. Om beståndet är felaktigt sammansatt, tar det alltså tid att rätta till den saken. De tidningar som är oroliga för att vi redan nu skulle ha byggt för många småhus är alltså för tidigt ute. Omställningen kräver mycket längre tid.

Vi måste göra rent hus med förutfattade meningar. Vi behöver ställa upp långsiktiga mål. Vi hade ett vackert långsiktigt mål på 1930-talet då man siktade till att hjälpa dem som hade det dåligt över till en viss minimistandard. Nu går diskussionen ut på att man är orolig för att somliga har fått för fina bostäder i småhus. Jag tycker det är en ogenerös syn — jag tycker att vi i stället bör sikta till att höja standarden allmänt.

Hushållning med beståndet är inte bara en produktionsfråga utan också en fråga om prispolitik och saneringspolitik. I många decennier har vi underlåtit att ordentligt ta vara på det bestånd vi redan haft. Framför allt genom hyresreglering men också genom perfektionistiska stadsplaner och genom att offra alltför släpphant åt trafiken har vi blivit av med en halv miljon lägenheter på bara ett decennium. Åtskilliga av dessa hade kunnat räddas om man haft en annan inställning.

Nu har inställningen ändrats, och vi har fått saneringsprogram, men det tycks gå långsamt i starten. Också här behöver man tänka om. Jag skall inte fördjupa mig i teknik, men jag vill peka på att om man nu

av ekonomiska, sociala och estetiska skalrimligtvis måste satsa på att ta vara på den äldre bebyggelsen, måste man se till att kreditpolitiken utformas så, att fördelningen av tillgängliga medel anpassas härefter.

Jag tror också att vi måste losa problemet med rattvisa mellan olika upplåtelseformer — det kommer andra att ha mer att säga om. De justeringar som skulle vara nödvändiga är sannolikt inte så dramatiska som de ibland framställs.

Vi behöver göra rent hus med åtskilliga fördomar. Det är viktigt att anlägga ett långsiktigt perspektiv och inte fördjupa sig i något finsnickeri eller funderingar om hur man praktiskt-politiskt skall vinna röster för kortsiktiga arrangemang som kan klara bostadsförvaltande företag ur en akut knipa.

Esbjörn Olsson:

Per Holm inledde med att ange den sociala bostadspolitikens bakgrund och historik. De två första inläggen bekräftar att det finns en grundläggande skillnad mellan två olika värderingar.

Å ena sidan finns det en tilltro till marknadsmekanismerna, en uppfattning att prisbildningen skall styra utbud- och efterfrågerelationerna inom bostadssektorn och mellan bostadssektorn och andra samhällssektorer samt att bostadsmarknaden mår bast av att samhället håller sig i bakgrunden.

Det finns å andra sidan erfarenheter som talar för att den sk fria prisbildningen inte ens löser jämviktsproblemet. För den som har denna uppfattning är det självklart att samhället måste styra planeringen och ge bla kostnadsförutsättningarna för bostadsprisbildningen. Den uppfattning man har i dessa grundläggande värderingsfrågor avgör hur man sedan för diskussionen.

De skilda värderingarna gör kanske också att man missuppfattar varandra.

Jag tror man gör klokt i att inse att den sociala bostadspolitiken är ordentligt grundad i det här landet. Det synsätt man har tillagnat sig under efterkrigstiden kommer man att ha också i fortsättningen. Här går det inte att göra den vanliga konventionella blockindelningen med å ena sidan de borgerliga partierna och å andra sidan de socialistiska. I det bostadspolitiska program som folkpartiet i dagarna har behandlat vid sitt landsmöte uttalas stark skepsis mot den uppfattning som väl närmast Torsten Carlsson här gjorde sig till tolk för. Om tiden tillåter, skall jag gärna citera ur det programmet.

Det forefaller inte särskilt meningsfullt

att fordjupa sig i en mer ingående målmedeldiskussion. Vi kan kort och gott konstatera att det finns stora problem inom bostadssektorn. Vilka problem som skall utpekas och hur man skall angripa dem är självfallet en politisk bedomningsfråga.

De frågor som bostadsutredningarna har lyft fram — jag talar om boendeutredningen och bostadsfinansieringsutredningen — kan sammanfattas i tre väsentliga punkter.

Först och främst gäller det rattviseaspekten i boendet. Utredningarna pekar på mycket stora kostnadsskillnader mellan olika upplåtelseformer. För nybyggda lägenheter rör sig skillnaden i kostnadsbelastning om mellan 30 och 60 kronor per kvadratmeter och år. Utredningarna har konstaterat att detta är ett fenomen som inte enbart vidläder de nyproducerade lägenheterna; det fortsätter under längre tid. Vi bör också ha i minnet att realisationsvinstbeskattningen är utomordentligt gynnsam för den som besitter fast egendom.

Det andra problemet som utredningarna har tagit fram gäller bostadsprisrelationerna, skillnaderna mellan främst de nybyggda lägenheterna och de något äldre. Den matris som Pelle Holm visade åskådliggör detta. Jag kan ta ett enkelt siffermässigt exempel från Stockholmsregionen: en nybyggd lägenhet kostar åtminstone 20 kronor mer per kvadratmeter än en lägenhet som är tio år gammal och har tekniskt samma kvalitet.

Ett tredje problem som utredningarna dragit fram i rampljuset är en hotande segregation i boendet. Vi har kanske kvar en uppfattning från 1950-talet att skillnaderna i boendet har minskat — eller vi var kanske inte medvetna om problemet. Den nuvarande bostadsproduktionens inriktning konstituerar i sig förutsättningar för en framtida segregation alldeles oavsett om vi lyckas lösa de ekonomiska utjämningsproblemen eller inte. Jag vill anföra ett annat mycket enkelt exempel: endast 10 procent av lägenheterna i flerfamiljshus är på fyra rum och kok eller större, men i småhus är proportionerna exakt omvända med 90 procent av bostäderna på fyra rum och kok eller större. Det är absolut inget fel att man bygger större lägenheter — det är den skeva fördelningen som är felaktig.

I och med att de här problemen flyter upp till ytan blir det nödvändigt att de ansvariga beslutsfattarna i regering och riksdag vidtar åtgärder. Det är väl en politisk bedomning att det som förefaller angelägnast är ett borttagande eller i varje fall en väsentlig minskning av bostadskostnadsskillnaderna mellan olika upplåtelseformer. En annan mycket angelägen uppgift är att re-

formera bostadsfinansieringen. Utredningarna har på den punkten foreslagit sk utjämningslån.

Jag vill avrunda mitt inlägg med att säga att jag i katalogen över möjliga medel inte har nämnt en utbyggnad av det individuella bostadsstodet, något som man satsade kraftigt på under 1960-talet. Skälet är att det finns praktiska begränsningar i form av besvarliga marginaleffekter med inkomstprövning osv. Man kan inte heller med ett bostadsbidrag riktat till hushållen lösa de problem som skapas av att vi har orättvisor i bostadskostnaderna mellan olika upplåtelseformer eller lösa de problem som skapas av en felaktig och ojämn prisstruktur.

Ingemar Ståhl:

Om jag fattade ordföranden rätt skulle vi nu ange vilka problem som är dominerande i bostadspolitiken. Med en tillspetsad formulering skulle jag kunna säga att det är bostadspolitikerna själva. Här har vi en marknad där man sedan 1942 eller sedan 1937 systematiskt har arbetat med politiska beslut för att korrigera, intervensera och trakassera folk. Debatten i dag galler problem som man själv har skapat. Är det något område som politikerna i dag behärskar, så är det bostadsfinansieringen och beskattningsreglerna, och här anses i dag de stora bostadspolitiska problemen ligga. Ser man saken på det sättet tycker jag man kan fråga, om inte bostadspolitikerna själva är det största problemet i bostadspolitiken.

Jag skulle kunna gå vidare och säga att få marknader lampar sig så illa som just bostadsmarknaden för partipolitiska majoritetsbeslut i en upphetsad stämning med medvetet falsk information vart tredje år. Eftertänksamma hushållsmedlemmar som individuellt söker och tar reda på information är oerhört mycket bättre lämpade att avgöra allokeringsbesluten. Stämningen är alltid nervöst upphetsad i samband med val, och stämningen är litet spand också nu: hur går det i maktspelet mellan bostadsdepartementet och finansdepartementet? Den 22 oktober är en dead-line här.

Litet mer allvarligt skulle jag vilja säga, att anledningen till att vi i dag uppfattar bostadsfinansieringen och bostadsbeskattningen som problem delvis sammanhänger med att bostadspolitikerna inte riktigt har accepterat att vi lever i en inflationsekonomi och att de medvetet söker dupera-väljarna. Jag vill ta ett litet exempel. Det finns aktiva bostadspolitiker från samtliga partier som fortfarande säger, antingen de tror

på det själva eller tycker det är taktiskt lämpligt, att paritetslånen innebär att man lånar till rantorna, fastän det kan bevisas att husägaren hela tiden minskar sin skuld i reala termer. Man väljer de enklaste lösningarna i stället för att förklara för väljarna att det finns ett finansieringsproblem som sammanhänger med inflationen.

De uppgifter som nu är mest aktuella är att göra någonting vettigt åt beskattningen så att man får neutralitet mellan olika dispositionsformer och att göra någonting på finansieringssidan så att inflationsekonomin accepteras. Det innebar en rimlig anpassning av det system som genom politiska beslut har införts. Det är ingen fråga om huruvida en ren marknadshushållning skulle fungera bättre eller sämre. Det basta i den situation som bostadspolitikerna har fortsatt oss i skulle gissningsvis vara att gora så litet som möjligt men företa små enkla tekniska justeringar av beskattningssystem och finansieringssystem.

Jag vill peka på två andra viktiga problem som på längre sikt kan visa sig fundamentala. Det första galler markpolitiken. Det finns en dogm särskilt bland bostadspolitiker i regeringspartiet att markpriset är någonting ont i sig och att en nolltaxa för marken skulle vara fördelaktig.

Det är nu lätt att visa att om man vid givna investeringar i infrastruktur skall bygga den bästa staden, är den bästa staden den som har de högsta markpriserna efter utbyggnaden. Om vi kan få upp markpriserna inom en given investeringsram, är det en indikation på att vi har lyckats bra med investeringarna. Vi skulle kunna utnyttja markpriserna som instrument för resursfördelning utan att behöva låta fördelningseffekterna slå igenom så hårt som de gör för närvarande. Det är möjligt att det på lång sikt är mer realistiskt att acceptera en marknadsmässig prisbildning men finna andra former för att dra in oförtjänt markvärdesstegring. Denna fråga har diskuterats bland ekonomerna i 100—140 år, och det finns tekniska lösningar som ger någon form av rättvisa. Man kan tillämpa någon form av differentierade zontariffer för markvärdesbeskattning, så att man skaffar sig instrument att dra in oförtjänt markvärdesstegring men accepterar fri prisbildning och privat ägande.

Det andra långsiktiga problem jag vill ta upp är hur man skall skapa formell jämställdhet mellan olika dispositionsformer. Ägandet till en fastighet är knutet till en plätt på marken. Detta är en kvarleva från det gamla bondesamhället. Man kan alltså inte äga en lägenhet i ett hyreshus. Man

kan möjligen vara medlem i en ekonomisk förening och därmed få dispositionsrätt till en lägenhet.

Är vi ute efter att skapa neutralitet mellan dispositionsformerna så att den som vill äga sin lägenhet kan göra det i ett egnehem eller i ett hyreshus, måste vi skapa ett helt nytt fastighetsbegrepp och tillåta en vertikal fastighetsbildning, så att inteckningar, lagfart etc kan knytas till en lägenhet i ett hyreshus. De tekniska svårigheter som hindrar en sådan anordning är inte övervaldigande. Jag tror att man på sikt måste uppge denna orrealistiska kvarleva från bondesamhället, att aganderätt måste hänföra sig till en jordplätt.

Erik Höök:

Jag hade tänkt sortera ut de frågor som vi är ense om. Esbjörn Olsson sade att det är en politisk värderingsfråga vad som skall anses vara de akuta problemen. Här i Nationalekonomiska Föreningen måste vi emellertid försöka analysera problemens innebörd så att vi ser var värderingarna kommer in.

Flera av deltagarna har sagt att vi egentligen inte har något kortsiktigt problem, att överskottet av lägenheter och kostnadskillnaderna inte är några egentliga problem. Mot detta har Esbjörn Olsson hävdatt att detta är stora problem, som det är angeläget att lösa. Ingemar Ståhl menar emellertid att det endast behövs smärre justeringar för att vi skall kunna lösa dem.

Jag tycker att vi först borde åtminstone försöka klara ut om skillnaderna i dispositionsform egentligen är något problem och vari det i så fall består. Ingemar Ståhl menade att det bara krävs smärre justeringar, och jag vill be honom klargöra hur han menar.

Ingemar Ståhl:

För att börja med finansieringen vill jag hävda att självkostnadsföretagens problem fick sin lösning 1966—1967 med införandet av paritetslånen. Hade man accepterat paritetslåneprincipen fullt ut, hade man i dag befunnit sig i en bättre situation. Utan att gå alltför långt in på tekniska detaljer vill jag säga att paritetslånen byggde på förutsättningen att lånen skulle i stort sett vara amorterade efter 50 år, och man gjorde ett antagande om 6 procents ränta och 3 procents inflation. Det innebär att de allmännyttiga företag som hela tiden kunde få ut hyror som svarade mot räntor och amortering på lånen skulle ha en real avkastning på 3 procent.

Flertalet aktieägare i storföretag skulle vara glada om de på 20—40 års sikt kunde vara garanterade en real avkastning på 3 procent. På statslån är räntan 8 procent. Vid en inflationstakt på 9—10 procent innebär det en real avkastning på -1 à -2 procent.

När partitetslånen konstruerades ställde man för stora avkastningskrav på bostadsbeståndet i jämförelse med alternativa placeringar. Vi har aldrig haft en realräntnivå på 3 procent. Aktier ger kanske 3 procent långsiktigt, men de är underkastade enorma fluktuationer, och det är inte orimligt att tanka sig att aktieägarna skall få någon risksättning.

Antag att man hade konstruerat paritetslånen med en lägre realräntnivå, exempelvis 2 procent, dvs fortfarande 3—4 procent högre än de får som är dumma nog att placera pengar i statsobligationer. Om vi fastställde att bostäder skulle avkasta +2 procent, skulle vi få ner initialhyrorna med ungefär 15 procent, och hela problematiken med de höga initialhyrorna skulle i stort sett vara borta. Detta förutsätter dock att politikerna varje år beslutar om hyreshöjningar som är betingade av prisnivåns stegring. Vad som inträffade efter 1966—1967 var att man höll fast vid det höga realräntekravet men med hänsyn till de korta intervallerna mellan valen inte vågade hoja hyrorna i takt med inflationen. Man valde den samsta av alla lösningar. I stället för att sänka avkastningskravet och acceptera inflationen gjorde man tvärtom.

Om man behöll paritetslånen och tillämpade ett litet lagre realränteantagande skulle jag vilja havda att nästan alla fastigheter som det inte direkt är fel på skulle på lång sikt kunna ge en avkastning på +2 procent inom ramen för paritetslånesystemet, och det skulle möjliggöra ett rimligt framtida bostadsbyggande.

Vad beträffar beskattningen vet vi att problemet i dag inte är avdragsrätten som sådan utan beskattningen av intakterna för fastighetsägare. Nu tillämpas 2 procent för egnahemsägare och 3 procent för allmännyttiga bostadsföretag. Den skillnaden är inte motiverad, och det kan vara rimligt att räkna med samma avkastningstal för båda kategorierna och att genomföra en måttlig höjning för egnahemsägarna och någon sänkning för flerfamiljshusen.

Det stora problemet ligger i att egnahemsägaren, som är utsatt för denna låga beskattning och betalar höga nominella räntor, kan dra av förlusten från sina övriga inkomster, medan allmännyttiga företag inte kan göra motsvarande avdrag. När

fastigheten är neramorterad huvudsakligen genom inflationens inverkan kommer det allmännyttiga företaget att få inkomster men har inga utgifter och kommer då att de facto beskattas. Samma sak gäller den privata fastighetsägaren, men det allmännyttiga företaget har 40 procents marginalskatt, medan den enskilde fastighetsägaren torde ha 60—70 procents marginalskatt.

Det finns en enkel lösning på problemet, och det är förvånansvärt att bostadsskatteutredningen, som haft skatteexpertis till sitt förfogande, inte tog upp en lösning av typen att staten är med och delar skatteförlusten för det allmännyttiga företaget. På så sätt skulle man åstadkomma jämställdhet. Man kunde också tillåta det allmännyttiga företaget att balansera sin skattemässiga förlust fram till den tidpunkt då det får inkomster utan att ha några motsvarande ränteutgifter, eftersom fastigheten är neramorterad. Den typen av långsiktig balansering av skatteförluster mot obeskattade inkomster är vanlig i andra delar av skattesystemet.

Dessa två enkla och triviala åtgärder skulle lösa huvuddelen av de problem som bostadsskatteutredningen, bostadsfinansieringsutredningen och boendeutredningen har grubblat på under tre, fyra år.

Esbjörn Olsson:

Ingemar Ståhls beskrivning låter bestickande och är elegant, men elegans är inte alltid en synonym till relevans.

Om det vore så enkelt att rättviseproblemen och de bostadspolitiska problemen kunde lösas genom tekniska åtgärder, behövde man inte fundera så länge för att finna lösningarna. Ingemar Ståhl har visat på några möjligheter. Samma kunskap finns nog på åtskilliga håll, och den finns även inom utredningarna och deras kanslier.

Jag tror emellertid man gör klokt i att erkänna att det finns tabubelagda områden inom samhällslivet. Vi har tidigare haft svårt att tala om sexualitet och död, och på samma sätt har våra politiker haft svårt under tidigare år att tala om de uppenbara orattvisor som råder mellan olika boendeformer. Detta är ett problem som har smugit sig på allmänheten och politikerna. I början av 1960-talet var kostnadsskillnaden mellan den som ägde sitt hus och den som hyrde sin lägenhet endast ungefär 10 procent av bostadskostnaden, men i dag har skillnaden stigit till den tre-, fyr- eller femdubbla beroende på utvecklingen av räntorna och beroende på att många hushåll nu betalar en högre skattesats.

Man kan lätt sätta upp sådana korsta-

beller som vi här såg där man anger efter vilken intäktsprocent fastigheterna skall beskattas för att man skall få neutralitet — det är bara att gå in i tabellen och se vad som är rätt och vad som är fel. Vi kan exempelvis tänka oss att den i någon ekonomisk mening riktiga intäktsschablonen för villaägaren är mellan 7 och 8 procent.

Ingemar Ståhl:

Jag håller inte med om detta. Vi har på sikt i stort sett indexreglerade taxeringsvärden. Om man tillampar en intäktsschablon på 7—8 procent, får man inte indexreglera taxeringsvärdet. Man kan också tillämpa en låg schablon som svarar mot den reala avkastningen över fastighetens hela livscykel och indexreglera fastighetsvärdena. Principen skall vara att intäkter och utgifter för en till 100 procent belånad fastighet skall gå jämnt upp.

Det är fantastiskt att skatteutredningen inte kan se att detta är ett periodiseringsproblem utan tror att det är ett komplicerat rättviseproblem.

Esbjörn Olsson:

Det problem som sammanhänger med skillnaden mellan upplåtelseformerna är av praktisk art. Den som äger sin lägenhet har på grund av den lägre skatten en mellan 30 och 60 kronor lägre kostnad per kvadratmeter än den som hyr sin lägenhet. Man kan inte uppfatta detta som ett tekniskt problem. Om man vill eliminera orättvisan inom rimlig tid, galler det att ta ställning till om man skall höja kostnaderna för dem som i dag är gynnade eller sänka kostnaderna för dem som i dag är missgynnade eller om man skall saxa sig fram. Den frågan har behandlats av bostadsskattekommittén. Jag har inte deltagit i dess arbete. Dess förslag till lösning var tämligen tillkrånglat och besvarligt, och min slutsats är att kommittén inte lyckades lösa problemet.

Jag skulle vilja anknyta till bostadsfinansieringen och det realränteresonemang som Ingemar Ståhl förde.

Jag ansluter mig helt till bedömningen att man av bostäderna kräver en för hög real avkastning. Man kan sedan diskutera, om vi skall betrakta ändringar i paritetslånen såsom mindre justeringar eller beteckna dem som genomgripande revideringar eller om vi, som boende- och bostadsfinansieringsutredningarna vill, skall in-

föra ett nytt lånesystem och kalla det utjämningslån. Det grundläggande är att det tydligen råder överensstämmelse om att vi behöver ett bostadsfinansieringssystem som bygger på ett realekonomiskt betraktelsesätt.

Jag tycker att vi bör se på de erfarenheter som kan dras av paritetslånesystemet, som varit i funktion sedan 1968. Den historieskrivning som nyss lämnades var forenklad och något felaktig. Under perioden 1969—1971 förekom en mycket långsam ökning av byggpriserna som innebar små paritetstalshöjningar. Detta gjorde fastighetsägarna ängsliga. De såg framför sig skuldökningar som var större än som hade angivits i kommittéutredningarna och propositionen. De tolkade inte skuldökningen enligt något reall resonemang.

Sedan inträffade 1972—1973 en kraftig byggprisstegring, som borde ha resulterat i stora paritetstalshöjningar som med en gång skulle ha skjutit hela hyresnivån uppåt för att paritetslånesystemet skulle fungera.

De svårigheter man ställdes inför var av praktisk art. Detta är saker som beror alla människor. Det är svårt att övertyga en hyresgäst om att hans hyra måste gå upp med 15 procent därför att det har blivit dyrt att bygga nytt. Det är inte möjligt att överlamna beslutsfattandet till en programmerad dator. Även om man skulle ha fattat ett beslut om en låneteknik som innebar en fullständig automatik, kunde man inte genom ett sådant beslut frångå politikerens möjlighet att vid en senare tidpunkt ändra systemet och arbeta med nya förutsättningar eller att skrota datorn. Det var erfarenheter av denna typ som utgjorde grunden till förslaget om utjämningslån.

Jag vill med detta anföra en enkel iakttagelse. Frågan gäller, om man inom ett bostadslånesystem skall fånga upp en snabb byggprisökning eller om man skall betrakta den som en extraordinär åtgärd som tvingar fram särskilda beslut om tilläggs-lån, sänkt byggmoms eller liknande åtgärder i panikens tecken. Det har under efterkrigstiden förekommit flera snabba byggprisökningar. En sådan snabb byggprisökning inträffade i början av 1950-talet, en i mitten av 1960-talet och en i början av 1970-talet. Den situationen kan mycket väl återkomma. Detta var en av de faktorer man ville fånga in med förslaget om utjämningslån. Man kan tekniskt införa utjämningslån genom en revidering av paritetslånesystemet. Det innebär i så fall att man accepterar att basannuiteten kan vara olika för olika årgångar.

Realräntebeknningen sammanhänger

med den löptid som de statliga lånen får. Här kan man se snarare psykologiska än reella svårigheter med paritetslånen. När paritetslånen infördes 1967 knöts till beslutet vissa föreställningar om att de statliga lån som ligger på toppen skulle gå runt under 30 års tid. Formellt korrigerades den uppfattningen genom riksdagsuttalanden. Logiskt är det enkelt att konstatera att vid givna parametervärden måste en ovisst paritetstalsutveckling leda till att löptiden för de statliga lånen blir obestämmd och kan bli längre än 30 år. Utredningsförslaget innebär en fixerad tid som kunde vara avsevärt längre än 30 år, och man har fastnat för 60 år. Om lånen skall gå runt med fasta värden möjliggör det en lägre initial bostadsränta.

Paritetslånesystemet var från början förknippat med vissa tekniska problem som man inte hade lost, exempelvis hur lånen skulle redovisas. Det är inget tvivel om att de problemen har hängt med som en belastning.

Jag vill också peka på ett problem som inte är lost med nuvarande bostadsfinansiering, nämligen hur man skall få ett konsistent system för bostadsfinansiering av olika slag: å ena sidan nybyggnader och å andra sidan ombyggnader med olika varaktighet. Det är ett problem som kan lösas med hjälp av de foreslagna utjämningslånen eller genom en revidering av paritetslånen. Jag vill med detta peka på att det är angeläget och önskvärt att i varje fall företa vissa förändringar av paritetslånen. Man borde ha möjlighet att arbeta med fasta paritetstal under vissa perioder. Det är inte en teoretiskt tilltalande konstruktion, men det är önskvärt och nödvändigt, eftersom det ger en viss stabilitet åt bostadsmarknaden när hyrorna fastställs genom förhandlingar.

Vidare måste man acceptera olika basannuiteter eller — som det nu har kallats bostadsräntor — för bostäder som tillkommit vid olika tider. Man måste acceptera en totalt lagre realrentanivå, uttryckt i lägre basannuitet eller längre amorteringstid. Man måste också se över det redovisningstekniska systemet — det förekommer ett kameralt komplex som tar sig uttryck i att man bara tänker i nominella termer. Dessutom finns det lagtekniska hinder för uppskrivningar. Man måste också ytterligare anpassa paritetslånen så att de blir lämpliga vid ombyggnader.

Ingemar Ståhl:

Vad Esbjörn Olsson säger bekräftar min uppfattning om de nervösa politikerna.

Teknokraterna måste dra upp kritistreck för att hönorna skall hålla sig inom ett visst område.

Vi kan inte acceptera att tala i reala termer, säger Esbjörn Olsson, som menar att inflation hör till samma kategori som sexualitet och död. Man tänker sig att använda fasta paritetstal som magiska besvärjelseformler i stället för att rakt på sak säga att vi lever i en inflationsekonomi och därför måste acceptera en del indexregleringar.

Man kan få paritetslåneliknande konstruktioner att upptrada spontant om man indexreglerar taxeringsvärden och inteckningar. Om man har en botteninteckning på 100 000 kronor i ett eget hem, är problemet att inteckningen och lånet är låsta vid 100 000 kronor. Om fastighetsägaren på grund av inflationen vill låna mer och inte har paritetslån, måste han lägga den nya belåningen högt ovanför de övriga lånen. Hade vi i stället indexreglerade inteckningar och taxeringsvärden kunde fastighetsägaren vid årets slut säga till sin bank att fastigheten på grund av inflationen har stigit 8 procent i värde och att han vill höja sitt bottenlån med 8 procent.

Jag vill också ta upp skattefrågan, eftersom det där förekommer rena missuppfattningar. Principen måste vara att en fastighets avkastning, beräknad enligt en schablon, skall gå jämnt upp mot ränteutgifter och avskrivningar på lång sikt. Vi kan anta att det är så för den private egnahemsägaren åtminstone om schablonintäkten höjdes till 3—4 procent av marknadsvärdet. Att det inte är så för de allmännyttiga företagen sammanhänger med att de under de första åren går med en skattemässig förlust, som inte kompenseras av motsvarande skattemässiga vinster senare under fastighetens livstid. Problemet kan lösas antingen så, att staten är med och delar den skattemässiga förlusten under fastighetens första år för att kompensera att den utsatts för en effektiv beskattning senare, eller genom att de allmännyttiga företagen får balansera skattemässiga förluster i evig tid. Låter man dem balansera skattemässiga förluster, kommer de inte att vara missgynnade i förhållande till egnahemsägare. För båda kategorierna kommer de skattemässiga avdragen att gå jämnt upp med de skattemässiga intakterna.

Per Holm:

Jag har med stort intresse hört på den här debatten, och jag har i stort sett blivit övertygad av vad Ingemar Ståhl här säger.

Jag kommer nu ännu en gång att vända mig till Esbjörn Olsson. Jag vill ta upp ett

problem som följer som en konsekvens av det Ingemar Ståhl sade om att små tekniska förändringar kan leda till betydande förändringar i hela vår bostadspolitik.

Det jag ville visa med min matematik var att hyresstrukturen inom hela beståndet måste på ett avgorande sätt påverka våra möjligheter att öka konsumtionen, framför allt när vi har en blandning av fri och reglerad marknad, där hushållen själva väljer att anpassa sig efter den hyresstruktur som råder. Jag har i många år ansett en hyresreglering vara formånlig, men jag har ändrat mening och anser att den numera, även i sin uppluckrade form snarast är ett hinder för en aktiv bostadsmarknadspolitik. Man kan karaktärisera den hittills förda hyrespolitiken, som en passiv defensiv politik med syfte att hindra hyresstegringar. Om man vill föra en aktiv bostadspolitik i syfte att påverka konsumtionen, måste den innefatta en målmedveten och aktiv politik som påverkar hyresstrukturen och bostadskostnaderna. Det kan ske på olika sätt.

När boendeutredningen hade till uppgift att ta upp bostadsmarknadens långsiktiga utveckling till diskussion, hur kunde man då undvika att diskutera hyresstrukturen och dess betydelse för utvecklingen på bostadsmarknaden? Jag tror det är nödvändigt att tillämpa en kombination av subventionspolitik och hyrespolitik.

Torsten Carlsson:

Det är möjligt att Ståhls kalkyl är riktig, och i så fall är ju skillnaderna mellan upplåtelseformerna inte så stora. Kalkylen arbetar med mycket långsiktiga perspektiv, så det gäller verkligen att kalkylerna håller över en lång tid, då det hinner handa mycket.

En höjning av repartitionstalet kan inte vidtas isolerad eftersom den för med sig en mängd andra saker. En gång i tiden hade vi ett högre repartitionstal. Det sattes ungefär lika med obligationsräntan. Det ligger en ekonomiskt riktig tanke i detta. Nu har emellertid hundratusentals människor köpt sina hus till priser som drivits upp av den långvariga bristen på småhus — i sin tur en följd av att produktionen varit ensidigt inriktad på hyreshus. I säljarens marknad har småhuspriserna bestämts av den högsta årliga kontantutgift som familjerna kunnat ta på sig. Blir därför villägarna inte så gynnade som det kan verka.

Vidare har skatteskalorna automatiskt skärpts genom inflationen. Inflationen har höjt de nominella inkomsterna, men skatteskalorna ligger kvar. Höjer man repartitionstalet blir det — särskilt om man ock-

så går in för mer marknadsanpassade taxeringsvärden — nödvändigt att också revidera inkomstskatteskalorna om man vill undvika en katastrof på småhusfronten. Man kan lätt skapa nya sociala problem som vi inte haft förut.

Jag efterlyser hos Esbjörn Olsson och även hos Per Holm en insikt om hur marknaden ser ut. Vi som arbetar i denna marknad och även de som arbetat i byggnadsföretag upplever synnerligen konkret hur stark efterfrågan på dessa boendeformer är. Jag tror inte att den stora efterfrågan beror på småhusägarnas favörer i beskattningen — de favörerna är för övrigt inte så stora — utan mer på en stark önskan hos människorna att bo på detta sätt. Jag förstår inte varför våra bostadspolitiker skall envisas med att forsöka anpassa människorna till den produktion man råkat sätta i gång i stället för att anpassa produktionen efter marknaden.

Jag tror att även om man justerar upp kostnaderna för boendet i småhus i förhållande till hyreshus det fortfarande kommer att finnas en stark efterfrågan på småhus. Jag förstår inte varför man skall trilskas och motarbeta detta. Det är ju en gynnsam utveckling. På det här området är människorna betalningsvilliga. Utgifterna för bostaden blir ofta dryga. Under de första åren får småhusfamiljen ofta inrätta sig efter temporära, finansiella lösningar som drar med sig tunga amorteringar och höga räntekostnader. Men folk tar ändå på sig allt detta, samtidigt som andra människor som tillhör samma inkomstkategorier men bor i hyreshus bråkar om varje krona per kvadratmeter. Varför inte utnyttja människornas vilja att betala när de får vad de vill ha och på detta sätt bidra till kapitalbildningen?

Jag tycker att man också bör försöka lösa en annan fråga. Vi har fått ett strukturproblem på grund av att bostadsproduktionen har gått ned så kraftigt. Vi har bakom oss allmänt konjunkturella och kanske strukturella svagheter i den svenska ekonomin. Varför inte utnyttja möjligheten att få ett nytt, dynamiskt element i vår ekonomi genom att släppa lös denna efterfrågan, som ju skapar sysselsättning? Knut Johansson borde vara glad, eftersom det går åt 30 procent mer arbetskraft för att bygga småhus än för att bygga en lagenhet. Så länge det var ont om arbetskraft var detta ett skäl för ransonering, men nu är det inte längre ont om arbetskraft. Varför ser vi ingen reaktion från byggnadsarbetarhåll?

Ett ökat småhusboende drar också med sig en utveckling på olika områden som har att göra med att denna boendeform är

trevlig och positiv och löser en rad problem. Jag förstår inte varför man bromsar en utveckling som kommer att bryta igenom ändå. Beror den kärva attityden på att man sitter fast i ett akut problem på grund av en felinvestering, nämligen problemet med de outhyrda lägenheterna?

Erik Höök:

Vi börjar nu glida in på mera långsiktiga problem. Vad beträffar de frågor som hittills har stått i centrum för intresset kan jag konstatera att Ingemar Ståhl har hävdad att det inte är så stor skillnad mellan olika upplåtelseformer och att det bara behövs smärre korrigeringar i det avseendet. Det tycks inte råda så stora meningsskiljaktigheter på den punkten. Esbjörn Olsson anmalde avvikande mening, men det berodde delvis på en missuppfattning av resonemanget om nominal- och realränta.

Vad beträffar paritetslånen verkar det råda stor enighet om att det finns skäl att behålla dem. Har föreligger val också en viss nyansskillnad. Esbjörn Olsson föredrar utjämningslånet, som är ganska lika paritetslånet.

Jag tycker att vi nu kan gå över till de mer långsiktiga grundläggande frågorna. Vi har redan snuddat vid olika finansierings- och lånefrågor. Per Holm och Torsten Carlsson har sagt att boendeutredningen inte har behandlat de grundläggande frågorna om bostadspolitiken och hyresstrukturen.

Esbjörn Olsson:

Jag anser det svårt att göra en så strikt strukturering i kortsiktiga och långsiktiga frågor.

Torsten Carlssons senaste inlägg uppfattade jag som ett höftskott. Jag vet inte vem han siktade på, men jag kände mig i varje fall inte träffad.

Per Holm pekade på hyresstrukturen såsom ett viktigt inslag i bostadsmarknaden. Jag håller fullkomligt med om den bedömningen, men sedan kommer man till frågan, med vilka medel man kan påverka hyresstrukturen. Där vill jag kort och gott konstatera att utredningarna har arbetat med den restriktionen, att hyror satts genom förhandlingar mellan bostadsmarknadens parter, dvs mellan fastighetsägare — både allmännyttiga och enskilda — och hyresgästorganisationen. Det har inte funnits några tecken som tyder på att man skulle vilja återgå till ett regleringssystem som innebär att hyran fastställs genom

myndighetsbeslut. Det finns heller knappast något utrymme för att frislappa hyresnivån så att den enskilde hyresgästen ensam trafkar avtal med sin hyresvärd. Den "idealtypen" av en hyresmarknad har nog mycket liten förankring.

Då återstår möjligheten att genom statliga beslut påverka kostnadsförutsättningarna för hyresstrukturen. Det kanske viktigaste medlet härvidlag är de lånevillkor som gäller för statliga lån. Utredningarna har föreslagit att man skulle åstadkomma förutsättningar för en bostadsprissänkning i de senast producerade lägenheterna. Skälen för en sänkning är flerfaldiga. Här har berörts realränteresonemanget — det kan man se som en ekonomisk förklaring. De sociala aspekterna och hushållens ekonomiska möjligheter att klara hyran med eller utan bostadstillägg har val haft stor betydelse för utredningarnas ställningstagande.

En kapitalkostnad på drygt 50 kronor i 1974 års penningläge för en nyproducerad lägenhet skulle kunna anses rimlig. Om man fattar ett beslut av den innebörden och är beredd att följa efter med en kapitalkostnadsänkning ett antal årgångar bakåt, får det självfallet konsekvenser för hyresstrukturen i dess helhet.

Man kan säga att en subventionerande insats har en hävstångsverkan. Man påverkar inte bara de hyror som direkt blir föremål för subventioner — det kanske rör sig om tio årgångar hus — utan man påverkar fastighetsmarknaden i dess helhet och skapar bättre förutsättningar för en omvandling av det befintliga bostadsbeståndet. Per Holm var inne på den frågan. Den grundläggande svårigheten med de gamla bostäderna är att de är för små. Vill man inte riva dem och ge plats för större lägenheter, ställs man inför uppgiften att bygga om dem så att de ger större utrymme för hushållen.

Anmärkningen om hyresstrukturen och restriktionerna när det gäller att fastställa hyror tycker jag är viktigt att göra. Man kan heller inte bortse från många praktiska och politiska problem när man går från Ingemar Ståhls foreställningar till beslutsfattandet. Beskrivningen av hur man skulle kunna hantera skatteproblematiken tycker jag är utomordentligt elegant, men jag tror inte att lösningen blir säljbar. Här står han inför en stor pedagogisk uppgift.

Sölandet efter det teoretiskt "riktiga" får emellertid inte hindra att man inom kort tid fattar beslut i bostadspolitiska frågor som upplevs som viktiga av de människor som bor här i landet. Det är deras uppfattningar om vad som är viktigt och ovik-

tigt som galler. I det perspektivet måste vi inse att det hos många befolkningsgrupper växer fram krav på att någonting skall goras. Att uppfattningarna om vad som behövs göras är diffusa är ett beklagligt faktum, men enkla iakttagelser av rättvisa och orättvisa har stor slagkraft.

Ingemar Ståhl:

Esbjörn Olsson och jag är helt överens i bedömningen av det politiska systemets sätt att fungera. Jag skulle kunna tanka mig att man kunde få en överväldigande majoritet i ett val efter en kort men intensiv valkampanj med insats av stora propagandaresurser för exempelvis arbetsgivarfinansierade hyror. Problemet är att den litet nervosa och upphetsade atmosfären kan leda till att man fattar kortsiktiga beslut som har besvärande långsiktiga effekter. Ett exempel på detta är beslutet om att slopa byggmomsen för 1974 och 1975. Är det någon som tror att man vågar återinföra byggmomsen den 1 januari 1976? Det skulle innebära att det uppstod språng i byggkostnadernas utveckling, och de tendenser till hyressplittring som redan finns skulle förstärkas. Här löste man ett kortsiktigt problem för 1974 och 1975 för att få Byggnadsarbetareförbundet och byggnadsindustrin att hålla någorlunda tyst och kunna hålla uppe volymen på byggnadsverksamheten men ändå hålla nere kostnaderna för att ha någonting att erbjuda hyresgäströrelsen och småhusägarna. Denna lösning leder till långsiktiga problem.

Vi är fullt medvetna om att vi har en orättvis eller ineffektiv hyresstruktur. Det finns möjlighet att ta ut betydande hyreshöjningar i stora delar av det äldre beståndet — kanske inte i det allra äldsta, som har mycket låg kvalitet, men för lägenheter byggda 1930—1955. En del approximativa kalkyler som har gjorts tyder på att man skulle kunna höja hyrorna i hela det stora beståndet med 10—15 kronor kvadratmetern utan att komma för högt.

Jag tror att det är politiskt omöjligt att höja byggmomsen, men kanske är det möjligt på sikt att lägga moms på bostadslägenheter och egnahem och därvid börja med det äldre beståndet för att få till stånd en utjämning i hyresstrukturen. Om man lägger 15 procent moms på beståndet från före 1955 och trappar ner procentsatsen till 7 procent för fastigheter byggda under första delen av 1960-talet, ger det totalt intäkter på ca 1 miljard kronor. En sådan skatt leder inte till någon typ av allokeringsförlust, utan tvärtom leder den till en

mer rättvis och effektiv hyresstruktur. De få möjligheter som finns att ta ut sådana skatter tycker jag borde utnyttjas.

Torsten Carlsson:

Ingemar Ståhl föreslog några, som han sade, enkla och begränsade åtgärder. Jag skall också bidra med ett sådant förslag — det gäller finansieringsområdet.

Vi har här talat om paritetsslån och liknande, men det finns också underliggande lån i fastigheterna. Det är för närvarande mycket svårt att finansiera den del av fastighetsväsendets behov som inte hänförs till det prioriterade området. Det prioriterade området omfattar dels nyproduktionen och dels sådan saneringsverksamhet som får statliga lån.

I mitt första inlägg nämnde jag att man borde hushålla med beståndet. Vi har ett äldre bestånd av fastigheter som vi skulle kunna göra mer effektivt genom några små åtgärder. När det gäller villor är det också nödvändigt att lösa ett generationsväxlingsproblem. Det är svårt att ordna överlåtelser, eftersom de gamla husen är nedamorterade och därmed svåra att få belånade.

Den reglering av kapitalmarknaden som förekommer innebär att bara 10 procent av de medel hypoteksinrättningar och försäkringsbolag har till forfogande får användas fritt utanför den prioriterade kvoten. Detta skall slås ut på affarshus och alla möjliga andra typer av fastigheter som inte är prioriterade. Det betyder att bankerna får mycket svårt att klara uppgiften som förmedlare av pengar för att finansiera från social och ekonomisk synpunkt självfallet riktiga investeringar. Till följd av överenskommelsen med staten skyfflar vi å andra sidan in miljarder i nybyggnationen utan att vi får fråga så mycket efter vart pengarna går. Sedan får vi lägga ner stor möda på att skrapa ihop några hundra miljoner för att klara finansieringen av överlåtelser och sanering och ombyggnad av fastigheter.

När man för ett eller två år sedan hade tänkt om i saneringsfrågan och bestämt sig för en berömvärd ny giv, borde man vara konsekvent och se till att det reala program man har antagit fått en finansiell motsvarighet. Det förutsätter att vi en bra tid framåt måste avdela mer än 10 procent till arbeten utanför det prioriterade området. Det bästa vore att slopa hela kapitalmarknadsregleringen. Anser man att man inte kan göra det, borde man höja kvoten från 10 till 20 eller 30 procent. Som det nu är går 8—10 miljarder till det prioriterade om-

rådet och 800 miljoner till det icke prioriterade. Vi skulle kunna åstadkomma samhällsekonomiskt, privatekonomiskt, estetiskt och miljömässigt goda ting om vi fick ytterligare någon miljard om året att låna ut till andra arbeten. Det vore en god affär.

Per Holm:

Det system som Esbjörn Olsson talar för kan innebära att vi får en differentiering av hyrorna som snarast hindrar en höjning av bostadsstandarden. Vill vi nå vissa bostadspolitiska mål, måste vi få till stånd en omflyttning i bostadsbeståndet med en omfördelning mellan äldre och modernare lägenheter.

Undersökningar som vi har gjort visar att omkring 60 procent av dem som bor i det äldre beståndet har en så god hyresbefäring förmåga att de bör kunna flytta till bättre bostäder utan ekonomisk hjälp, 40 procent är i starkt behov av subventioner.

Vilken typ av subventioner skall man då ha? Om man mäter bostadsefterfrågans inkomstelasticitet och inte bara mäter genomsnittet utan tar hänsyn till att den sannolikt varierar exempelvis mellan hushåll som har olika inkomst, finner vi att inkomstelasticiteten är låg för låginkomsttagare. Om de får en inkomstförstärkning använder de alltså en mycket liten del till att förbättra sin bostadsstandard. Hoginkomsttagarna har däremot en hög inkomstelasticitet för bostadsutgifter. Om man skall ge subventioner med syfte att förbättra bostadsstandarden talar detta resultat för att man skall ge subventionerna i form av direkta bostadsbidrag som minskar bostadskostnaderna.

När man resonerar om de bostadspolitiska målen tycker jag att man måste diskutera vilken hyresstruktur som är bäst ägnad för att leda till de uppställda målen. Det må vara riktigt att man tillämpar ett förhandlingssystem när man fastställer rätt "bruksvärdeshyror" men det skulle vara intressant att diskutera vad bruksvärdeshyran egentligen är. Anger bruksvärdeshyran en riktig relation mellan hyrorna för lägenheter av olika standard? Jag misstänker starkt att vad man faktiskt eftersträvar trots allt är något slags marknadshyra.

Om man vill driva bostadspolitik kan man inte komma förbi det problemet. Man kan inte heller underlåta att relatera förändringar i efterfrågestruktur, betalningsmöjlighet och betalningsvillighet till utbudsstrukturen och undersöka vilka balansproblem som uppkommer. Man kan harvid använda den analysmetod jag antydde • ledningsvis för att beräkna den framtida

efterfrågan på lägenheter av olika storlek och standard. En sådan beräkning innebär att man simultant bestämmer efterfrågan på nybyggda lägenheter och behovet av upprustning och sanering av äldre undermåliga lägenheter. Efterfrågan förutsättes enligt traditionell teori i huvudsak främst vara beroende av två grupper av orsaksfaktorer, ökade inkomster och ökat antal hushåll, t ex genom inflyttning. Hur efterfrågan primärt fördelar sig på nyproduktion respektive på äldre lägenheter i olika storleks- och standardklasser blir sedan utom av de nämnda faktorerna framförallt bestämt av prisrelationen mellan lägenheterna. När t ex inkomsterna ökar och hushållen efterfrågar större och bättre lägenheter är det bara en del av hushållen som efterfrågar nybyggda lägenheter. En stor del av efterfrågeökningen riktar sig mot moderna större lägenheter byggda under 1940- och 1950-talen som har relativt rimliga bostadskostnader. Det uppstår överefterfrågan på sådana lägenhetstyper och överhuvudtaget tendenser till "obalanser" på en rad delmarknader i systemet. Dessa tendenser till obalanser förstärks om efterfrågan samtidigt ökar genom inflyttning. Vi kan anta att hushåll som flyttar in till en stad har en i stort sett "normal" inkomstfördelning. Det betyder att majoriteten av dessa hushåll inte är beredda att betala hyran för en nybyggd lägenhet — inte ens om vi följer Ingemar Ståhls recept och sänker hyran för dessa lägenheter med 10—15 procent. Majoriteten efterfrågar helt enkelt lägenheter av lägre standard som är billigare — de efterfrågar lägenheter "i mitten" av vår matris. Härigenom ökar alltså efterfrågan på äldre fullgoda lägenheter ytterligare. Till detta skall slutligen läggas den efterfrågan som härrör från hushåll som tvingas lämna lägenheter i hus som rives eller rustas upp.

Men vi måste på något sätt åstadkomma balans mellan utbud och efterfrågan. Detta kan ske på i huvudsak två olika sätt, antingen genom att hushållens standardökning bromsas och trångboddheten ökar, eller genom att de hushåll som på grund av otillräckligt utbud blir "utestängda" från de fullgoda relativt billiga lägenheterna får ekonomiska möjligheter att i stället efterfråga nybyggda lägenheter. Detta förutsätter att hushållens efterfrågan på nya lägenheter subventioneras.

Väljer vi en bostadspolitik av den förstnämnda typen får vi en låg nyproduktion, en liten saneringsverksamhet och en långsam standardökning. Väljer vi det senare handlingsalternativet, får vi en hög nyproduktion och en snabb standardökning.

Vill man föra en progressiv bostadsmark-

nadspolitik, måste den baseras på en analys av det slag jag försökt skissera. En sådan analys saknas hos boendeutredningen.

Esbjörn Olsson:

Per Holms inledande sammanfattning måste bygga på ett missförstånd. Jag pläderade för en minskning av hyressplittringen. Kan man vidta åtgärder som ger lägre kostnader i lägenheter som är producerade under senare tid, måste sådana åtgärder underlätta den flyttning som är önskvärd.

Torsten Carlsson:

Hur bar man sig åt för att göra sådana matningar? Jag påminner om de besvar som British Coal Board hade efter kriget. Man holl på i tio år med att försöka konstruera ett prissystem för kol vilket var anpassat efter värmevärdet. Jag tror att man gav upp.

Per Holm:

Jag tror att Esbjörn Olsson har rätt i att om man sanker prisdifferensen mellan stocken och nyproduktionen, stimulerar man efterfrågan och får en rörelse till stånd. Det var huvudtanken i bostadssociala utredningens betänkande på 1940-talet, att man genom en generell subvention av de nybyggda lägenheternas hyra skulle stimulera efterfrågan. Man lyckades kanske alltför bra med det; efterfrågan ökade snabbare än utbudet och vi fick en lång period präglad av bostadsbrist. Idag är risken liten att vi på nytt råkar in i en bristsituation. Men det räcker inte att minska hyresskillnaderna mellan nybyggda lägenheter och helmoderna något äldre lägenheter, om målet är en allmänt höjd bostadsstandard. Då måste vi få en omflyttning och "uppflyttning" av hushåll över hela bostadsbeståndet. Och vill man åstadkomma detta måste man se till att hyres-bostadskostnadssubventionerna blir rimliga mellan alla typer av lägenheter. Blir det för höga "steg" i den hyrestrappa jag visade i min matris, så hindrar man den spontana tendensen till uppflyttningen och därmed till en höjning av bostadsstandarden.

Jag tycker det är självklart att man vid formuleringen av ett bostadspolitiskt program skall utgå från hushållens betalningsförmåga och betalningsvillighet och sedan utvidga analysen till utbudssidan och ana-

lysera hyreskostnadstrukturerna och på så sätt soka klargöra hur anpassningen av bostadsmarknaden sker. Vi ekonomer talar gärna i totala termer om summa efterfrågan och summa utbud på lägenheter och drar kanske alltför lättvindiga paralleller med andra marknader. Den analysmetodiken håller inte på en reglerad bostadsmarknad. Där måste vi tillampa ett mer differentierat synsätt när vi matchar efterfrågan mot utbudet men ha klart för oss att utbudet på stocken förändras långsamt och kanske i vissa fall leder till obalans som man måste utjämna med bostadspolitiska åtgärder.

Med stöd av Bygghörsningsrådet arbetar en grupp av ekonomer med ett paket av utredningar där vi försöker angripa bostadsmarknadens problem efter de linjer jag antytt i mina inlägg.

En av dessa utredningar har det rent praktiska syftet att förbättra den teknik man använder för att göra kommunala bostadsbyggnadsprogram. Den gamla hittills använda metodiken, där man beräknar efterfrågan nästan enbart utifrån väntade förändringar i folkmängden, duger inte i den nya situation vi har på bostadsmarknaden. Man måste ha en beräkningsmetod där efterfrågan på lägenheter och behovet av nyproduktion bli beroende av väntade förändringar i inkomststrukturen och i hyresstrukturen.

En annan utredning sysslar främst med det sistnämnda problemet; hur reagerar hushåll av olika slag och med olika inkomster på förändringar i utbudets struktur och på ändrade prisrelationer? Eller uttryckt på ett annat sätt: Vilka faktorer styr hushållens fördelning på de lägenheter som utbjuds på en lokal marknad?

En tredje utredning är inriktad på att studera själva omflyttningen på bostadsmarknaden; hur sker "sökprocessen" när ett hushåll skall skaffa en bostad, hur väljer den i en marknad med begränsat utbud?

Om efterfrågan och betalningsvillighet för olika typer av lägenheter vet vi för närvarande praktiskt taget ingenting. Efter 30 års hyresreglering har vi inte ens detaljerade uppgifter om hyresstrukturen. Vi har vissa uppgifter om bostadsrätts- och hyresmarknaden men dåliga uppgifter om egnahem, och finansdepartementet har tyvärr strykit framställningar om anslag till undersökningar om detta.

Ingemar Ståhl:

Det finns alltså ett problem med underhyror i det äldre beståndet, framför allt de allmännyttiga företagens fastigheter, som

dominerar på marknaden för hyreslägenheter. Det finns också ett problem i det nybyggda beståndet. Man skulle kunna lösa en del av dessa problem samtidigt genom att ställa större krav på självfinansiering hos de allmännyttiga företagen och inte medge 100 procents belåning.

Om man sänkte belåningsgraden till 95 procent, skulle man tvinga de allmännyttiga företagen att höja hyrorna snabbare i det äldre beståndet. Det skulle uppstå rätt litet av sociala skadeverkningar, men man skulle åstadkomma positiva allokerings effekter. Samtidigt skulle de allmännyttiga företagen bli beredda att ta litet större risker och hålla bättre likviditet för att kunna möta problemen i det nya beståndet. Det är den höga belåningsgraden som gör att de inte kan ta risker.

De allmännyttiga företagen tillkom därför att man var rädd för att privata fastighetsägare skulle utnyttja sin monopolsituation. Under 1930-talet låt de hellre lägenheter stå tomma än de sänkte hyrorna. Nu är de privata ägarna inte dominerande på marknaden, men däremot har de stora kommunala bostadsbolagen nästan fått en monopolposition. De gör mycket riktigt upp monopolkalkyler. Vi har väl alla talat med styrelseledamöter i allmännyttiga företag och hört argumentet att om de sänker hyrorna för att få lägenheterna uthyrda, måste de sänka hyrorna för alla, och då går antagligen de totala intäkterna ner. De utnyttjar alltså sin monopolsituation.

I den meningen utgör de allmännyttiga bostadsföretagens beteende ett allvarligt socialt problem. De allmännyttiga bostadsbolagen skapades för att man inte skulle få ett monopol på marknaden, men de allmännyttiga företagen uppträder som renodlade monopolister och försöker maximera sina totala intäkter även med risk att beståndet delvis blir outhyrt. Det innebär en realekonomisk förlust, eftersom man inte kan hyra ut lägenheterna dubbelt så ofta längre fram.

På detta sätt finns ett allvarligt problem delvis knutet till företagsformen och den speciella finansieringsformen. Det gäller också företagångshyran. Företagen är rädda för att temporärt genomföra en hyresänkning, eftersom det sedan kan bli svårt att höja hyrorna. Vi har alltså skapat en monopolsituation, som ju var just det man ville undvika på grund av erfarenheterna från 1930-talet.

Per Holm:

Jag vill också erinra om den målsättning för de allmännyttiga företagen som jag tror

gäller fortfarande. Man skapade de allmännyttiga företagen för att åstadkomma en konkurrenssituation på bostadsmarknaden. De allmännyttiga företagen skulle bli så dominerande och prisledande att utrymmet för övriga företag att ta ut oskäliga hyror skulle bli begränsat. Om de fyllde den funktionen på marknaden skulle man kunna tillåta en friare prissättning i övrigt.

Det som Ståhl nämnde, att man måste ge de allmänna företagen utrymme för en vinstmarginal så att man kan täcka hyresförluster och föra en relativt självständig hyrespolitik inom ramen för det bestånd man har, tycker jag är rimligt. Det kunde kanske ske genom att man utformade beskattningssystemet så, att företagen kunde göra avsättningar till hyresregleringsfonder, kanske en parallell till investeringsfonderna. Hur detta skulle ske kan jag inte skissera nu, men jag tror det är ett alternativ.

Erik Höök:

Esbjörn Olsson tog upp ett aktuellt problem som sedan inte har nämnts här, nämligen en hotande segregation. Det skulle vara intressant att få höra hur de övriga deltagarna i panelen ser på den risken.

Torsten Carlsson:

Behöver det finnas någon sådan risk? Kan man inte korrigerar det med en fantasirik stadsplanering? Om nu de som har goda inkomster kan skaffa sig större bostäder än de som har lägre inkomster, är det naturligtvis inte bra för samhället att dela upp folks boende, men en fantasirik stadsplanering som leder till att boendeformerna blandas bör kunna råda bot på den saken. Det viktiga är att enheterna inte blir större än att alla barnen går i samma skola och att man kan ha gemensamma anordningar av olika slag, så att vi får den blandning som är nödvändig för att samhället skall vara trevligt. I det avseendet har väl inte våra stadsplanerare lagt manken till.

Ingemar Ståhl:

Det finns en tendens till segregering, men fråga är om inte den är en följd av politiska beslut. Låt oss bortse från bostadsrätten och säga att det finns två dispositionsformer, nämligen hyresrätt och äganderätt. Det finns ingen naturlag som säger att äganderätt alltid skall gälla småhus och hyresrätt alltid gälla flerfamiljshus, men nu råkar det ha blivit så genom lagstiftningen.

Ett sätt att åstadkomma en ändring är

att skapa ett fastighetsägarinstitut för lägenheter i flerfamiljshus. Det skulle antagligen omedelbart leda till minskad segregering. Man kan också försöka åstadkomma en utjämning i beskattningen så att den blir neutral i förhållande till olika upplåtelseformer utan att man behöver manipulera med skilda låneformer.

Det har förekommit många tidningsankor den senaste tiden om tankar som man skulle ha i kanslihuset. En av de värsta ankorna går ut på att paritetslånen skulle förbehållas flerfamiljshusen och att småhusägare bara skulle få nominallån. Om detta mot all förmodan skulle genomföras — jag tror fortfarande på en viss rationalitet i handlandet — skulle det leda till en hård segregering. Folk som har bankkontakter eller höga inkomster skulle bli prioriterade när det galler småhus, och de som inte har bankkontakter eller höga inkomster skulle hänvisas till hyreshus.

Mycket av det som kallas segregering beror inte på fel i marknadssystemets sätt att fungera. Bostadskonsumtionen kommer alltid att återspegla olikheter i inkomster genom att inkomstelasticiteten är positiv. Mycket av det som har kallats för segregeringstendenser är helt enkelt följder av medvetna eller omedvetna politiska konstruktioner.

Per Holm:

Jag instämmer. Jag tycker det är viktigt att konstruera låneformer som inte skiljer mellan olika boendeformer. Där behöver vi rätta till en skillnad som har rått mellan småhus och flerfamiljshus.

Under slutet av 1950-talet sade vi som då förde den bostadspolitiska debatten, att diskussionen om flerfamiljshus eller småhus skulle vara ointressant på 1970-talet, eftersom det då skulle finnas ett så differentierat utbud att man inte skulle skilja mellan småhusområden och flerfamiljshusområden. Jag hoppas att dagens debatt är ett kortsiktigt problem och att vi snart skall komma i ett läge där den blir ointressant.

Däremot är social inkomstsegregation mellan olika bostadsområden fortfarande ett viktigt problem. Den bostadsmarknadsmatris jag visade inledningsvis ger klart belegg för detta. Jag brukar säga att vi måste lösa detta problem — ja hela bostadsproblemet — genom att se till att vi får ett bostadsbestånd som bara består av fullgoda, bra bostäder, differentierat på lägenheter av olika storlek efter folks preferenser. Sedan skall vi föra en inkomstpolitik som ger en liten spridning i hushållens inkomstfördelning. Lyckas vi med detta har vi också löst bostadsproblemet.

Erik Höök:

Det är dags att summera. Frågan i rubriken är hur vi skall utforma vår bostadspolitik. Jag vill ge paneldeltagarna en möjlighet att formulera ett svar. Vilka åtgärder behöver vidtas i dag? Eller skall vi lugna ner oss och vänta?

Ingemar Ståhl:

Den första punkten på programmet skulle vara att behålla paritetslånesystemet men anpassa det till den faktiska realrentnivån vi har och se till att hyreshöjningarna kommer som en direkt följd av prisstegringarna, dvs helt enkelt att få paritetslånesystemet att fungera som det var avsett.

Den andra punkten på programmet skulle vara att se till att vi fick likhet i beskattningen genom att göra de enkla justeringar i skattelagstiftningen som jag talar om, så att de allmännyttiga företagen direkt får en kompensation för de skattemässiga förluster som de inte kan dra av från andra inkomster.

När det gäller åtgärder på lång sikt vill man ju alltid tillsätta utredningar. Jag skulle vilja ha en utredning om det vidgade fastighetsbegreppet som jag nämnde och om möjligheten att indexreglera in-teckningar, så att det juridiska systemet på bostadsmarknaden kan fungera smidigt i en ekonomi med inflation.

En andra utredning skulle undersöka verkningarna av de mycket kraftiga subventioner vi i dag ger framför allt till folkpensionärerna och utreda hela styrningen av subventionerna. Vi vet oerhört litet om vilka effekter subventionssystemet har. Fungerar subventionerna bara som inkomststillskott, eller har de en styrande effekt på bostadsmarknaden? Svaret på den frågan får avgöra hur hela subventionssystemet på sikt skall utformas.

Per Holm:

Jag ansluter mig till vad Ingemar Ståhl sade om att behålla paritetslånesystemet och att skapa jämvikt mellan egnahemsägare och andra fastighetsägare.

Jag skulle också vilja att vi utformade ett långsiktigt bostadspolitiskt program där vi formulerade de sociala målen och klart angav under vilka förutsättningar de kan uppnås. Det innebär att man uppställer olika alternativ för nyproduktionens omfattning och inriktning, inte bara den ekonomiska utvecklingen utan framförallt på vilken hyres- och subventionspolitik stats-

makterna vill föra. Genom att i ett sådant program samordna de bostadspolitiska målen och medlen skulle vi få de riktlinjer för en bostadsmarknadspolitik som vi nu saknar.

Jag fick inte tillfälle tidigare att replikera vad Esbjörn Olsson sade om att det inte har forts någon fördjupad diskussion om medel och mål. Jag tror det är nödvändigt att föra en sådan diskussion och där integrera sanerings- och upprustningspolitiken med nybyggnadspolitiken och ta upp frågan om olika subventioners effekt. Jag tror att man i så fall kommer att förorda direkt riktade subventioner till hushållen som avser att sänka bostadskostnaderna.

Torsten Carlsson:

Jag kan hålla med Per Holm och Ingemar Ståhl. De menar väl att paritetslånesystemet bör behållas under förutsättning att det sköts så att det går jämnt. I så fall är paritetslånen bättre än de foreslagna utjämningslånen. Likaså måste vi lösa beskattningsfrågan, men det rör i så fall upp en hel del andra skattefrågor. Om utredningarna har jag samma uppfattning som Ingemar Ståhl.

När det gäller subventioner kan man ställa frågan, hur mycket subventioner som behövs. Skall vi verkligen i all evighet, fastän vi blir så rika och fastän inkomstelasticiteten för bostäder genomsnittligt är så hög, behöva fortsätta att ge subventioner? Skulle inte den höga elasticiteten kunna hjälpa oss ur subventionssystemet så småningom, så att vi slipper allt krångel som sammanhänger med det?

Ett kortsiktigt krav som jag tagit upp tidigare är att man skall lägga om kapitalmarknadsregleringen så att vi verkligen använder den stora kapacitet vi har — per capita har vi världens största kapitalmarknad — för att inte bara bygga nytt utan också för att vårda det befintliga beståndet. Det skulle få en utomordentligt god verkan.

Esbjörn Olsson:

Ingemar Ståhl önskade sig en utredning om nya upplåtelseformer. Jag tycker att man i ärlighetens namn bör säga att det finns ett alternativ, nämligen att befria ägarna till bostäder från en i stort sett automatisk förmögenhetsökning. Det är väl principiellt lika tänkbart som att överföra hyreslägenheter till någon ny ägandeform.

För egen del vågar jag mig inte på att formulera långsiktiga önskemål, eftersom de kortsiktiga problemen är så påträngan-

de. Kort uttryckt skulle jag vilja framställa följande fyra önskemål:

För det första: Eliminera orättvisorna mellan de olika upplåtelseformerna! Det kan ske på många olika sätt, av vilka några har berörts här i dag. De tekniska, praktiska och politiska problemen är mycket större än de teoretiska.

För det andra: Man bör försöka få till stånd en i praktiken fungerande bostadslånegivning. Även där är de praktiska och politiska problemen större än de teoretiska. Det gäller en fungerande bostadslånegivning som möjliggör prisparitet mellan olika lägenheter och försvårar den förmögenhetsomfördelning som i dag regelmässigt går från nyttjare till ägare och från långivare — i stort sett staten — till låntagare.

För det tredje: Jag önskar ett ökat inflytande för hyresgästerna över boendet. Det är den grupp som i dag har de minsta möjligheterna att påverka sitt boende.

För det fjärde: Jag önskar åtgärder som möjliggör en förbättring av de befintliga bostadsmiljöerna.

Erik Höök:

För egen del har jag ingenting annat att tillägga än ett tack till diskussionsdeltagarna.