

Bostadsfinansiering och ombyggnadsverksamhet i ett statsfinansiellt sammanhang

Ombyggnad och underhåll i det åldrande miljonprogrammets lägenheter leder till en mycket kraftig efterfrågan på statliga subventioner. Såväl finansieringssystemet som ombyggnadsverksamheten riskerar att bryta samman. Dessa slutsatser drar Bengt Turner i en analys byggd på en simuleringsmodell över det svenska bostadsfinansieringssystemet.

Bostadsfinansieringssystemet är ett av de viktigaste medlen för den statliga styrningen av bostadsmarknaden. Det syftar bl a till att

- 1 trygga kapitalförsörjningen till byggandet,
- 2 sänka kapitalutgifterna för bostäderna,
- 3 utjämna kapitalutgifterna mellan bostäder i skilda upplåtelseformer och av olika ålder,
- 4 underlätta bostadsproduktionen, både genom sänkta kapitalutgifter och genom den garanterade tillgången till lånat kapital, samt
- 5 utjämna verkningarna av räntefluktuationer.

Som synes är de officiella målsättningarna många och inriktade både på fördel-

nings- och allokeringsmål. Den konstruktion av finansieringssystemet som skall förena dessa motstridiga intressen är tekniskt komplicerad och inbegriper starka subventionsinslag. Det är subventionerna som håller systemet samman.

Två teser skall drivas i denna artikel.

Den första är att systemet är tekniskt komplicerat, vilket bl a medför att subventionsnivån blir starkt avhängig faktorer som staten har föga kontroll över.

Den andra tesen berör det s k miljonprogrammet (d v s den miljon lägenheter som byggdes under perioden 1965 till 1974). Dessa lägenheter börjar nu bli mogna för underhåll/ombyggnad, vilket kommer att leda till en så kraftigt ökad efterfrågan på statliga subventioner att både finansieringssystemet och ombyggnadsverksamheten riskerar att bryta samman.

Finansieringssystemet

När en fastighet byggs eller byggs om beräknas ett s k låneunderlag som i regel är något lägre än de verkliga produktionskostnaderna. Detta låneunderlag ligger sedan till grund för finansieringen. Den består av bottenlån, bostadslån och egen insats. Andelarna varierar med hustyp och upplåtelseform.

Fil dr BENGT TURNER är forskare vid Statens institut för byggnadsforskning i Gävle. Han är verksam vid institutets avdelning för bostadsmarknad och bostadspolitik.

För dessa lån gäller numera marknads-
mässiga ränte- och amorteringsvillkor.
Undantaget är att lån till flerbostadshus
ges med uppskjuten amortering under
några år.

Staten ger en subvention i form av rän-
tebidrag, som motsvarar skillnaden mel-
lan en garanterad ränta applicerad på den
del av det *ursprungliga* låneunderlaget
som motsvarar bottenlån och bostadslån
och de faktiska räntekostnaderna på des-
sa lån. I praktiken innebär det att fastig-
hetsägarnas kapitalutgifter bestäms av
den garanterade räntan, med tillägg för
amorteringar. Därtill kommer räntor och
amorteringar på eventuella överkostna-
der.

Den initiala garanterade räntan är nu-
mera 2,15–2,60 procent (beroende på
ägarkategori) för flerbostadshus samt
småhus med hyres- eller äganderätt. Den
är 4,8 procent för småhus med bostads-
rätt. Den garanterade räntan trappas där-
efter upp med 0,25 procentenheter per år
för den förra kategorin och med 0,5 pro-
centenheter för den senare kategorin.
Skillnaderna mellan kategorierna motive-
ras av att småhus ges en skattelättnad ge-
nom avdragsrätten för ränteutgifter.

Upptrappningen av den garanterade
räntan avslutas när den nått upp till sta-
tens självkostnadsränta, varvid subven-
tioneringen upphör. Någon återbetalning
av de tidigare utbetalade subventionerna
sker ej.

Regelverket är mycket komplicerat
och den redogörelse som nu lämnats ger
bara en antydning om huvudinnehållet.
Räntebidragsreglerna kompletteras dess-
utom med specialskatter som hyreshusav-
gift och fastighetsskatt.

Räntebidragets samlade storlek har
vuxit snabbt under senare år. Från 3,7
miljarder år 1979 till ca 12 miljarder år
1985 (löpande priser). Samtidigt kan man
konstatera att det finns en mycket stark
politisk önskan att hålla nere räntebi-
dragets samlade storlek. I reala termer
bör dessa helst minska. Det framgår bl a

av direktiven till Bostadskommittén
(SOU 1984:34, s 123ff). Storleken på
budgetunderskottet gör denna politiska
önskan förståelig.

Bostadsfinansieringssystemets kon-
struktion bidrar till att räntebidragets
storlek blir starkt avhängigt bl a infla-
tionstakt, räntenivå och den framtida pro-
duktionsvolymen. Det framgår av *Tabell
1*, där resultatet av en känslighetsanalys
presenteras. Beräkningarna baseras på en
simuleringsmodell som innehåller data
om bostadsbeståndet, låneregler och
kostnader.¹

Tabellen visar räntebidragets storlek år
2000 i 1984 års priser vid olika antaganden
om räntenivå, inflationstakt och framtida
produktionsvolym. Inflationstakten på-
verkar produktionskostnaderna och an-
vändes vid fastprisberäkningen. Nypro-
duktionen antas ha nuvarande inriktning
på hustyp, ägarekategori och upplåtelse-
form. Volymen antas vara oförändrad
(1984 års volym), alternativt 20 procent
större eller mindre för perioden 1986
t o m år 2000.²

¹ Den simuleringsmodell över det svenska bostadsfi-
nansieringssystemet som författaren utarbetat med-
ger mycket detaljerade analyser av kapitalutgifter
och subventioner för olika årgångar och olika upplå-
telseformer på bostadsmarknaden. Modellen byg-
ger på data om produktionskostnader, låneunder-
lag, låneandelar, bostadsytor, garanterade räntor
och lånetyper för fastigheter producerade från och
med 1958. Schabloner för lånekonvertering, löpti-
der, historiska räntenivåer och andra belåningsreg-
ler finns inlagda i modellen.

Exogena variabler i modellen är bl a inflationstakt,
ranteläge, produktionsvolym, garantiräntepprä-
kning och framtida ny- och ombyggnadskostnader.
För det befintliga beståndet kommer uppgifterna
om produktionskostnader och låneunderlag från of-
fentlig SCB-statistik. För prognosdelen görs anta-
ganden med den innebörden att nyproduktionens
kostnader år 1983 uppräknas med det inflationsan-
tagande som i övrigt görs i modellen. Prognosen för
ombyggnadskostnaderna kommer från en särskild
bearbetning av låneobjektstatistiken i kombination
med moderniseringsstatistiken (båda SCB). För en
mer detaljerad redovisning av modellen se Turner
[1985].

² Förändringar i finansieringssystemet efter 31 okto-
ber 1985 är ej beaktade. Om nu foreslagna åtgärder
genomförs minskar räntebidragen med ca 600 mkr
år 1986.

Tabell 1 Räntebidrag i miljarder kronor år 2000 i 1984 års prisnivå vid olika räntenivå, inflationstakt och produktionsvolym. Siffrvärdena på rad 1 för varje räntenivå svarar mot oförändrad produktionsvolym. Siffrvärdena på rad 2 svarar mot en 20-procentig minskning respektive ökning av produktionsvolymen.

Räntenivå (%)	Inflationstakt (%)									
	4		6		8		10		12	
7	4,3		4,0		3,8		3,5		3,3	
	3,5	5,2	3,2	4,8	3,0	4,5	2,8	4,2	2,6	4,0
9	8,5		7,7		7,1		6,5		6,1	
	6,9	10,1	6,2	9,2	5,7	8,4	5,2	7,8	4,9	7,3
11	13,2		11,9		10,8		9,8		9,1	
	10,7	15,7	9,6	14,1	8,7	12,8	7,9	11,7	7,3	10,8
13	18,3		16,3		14,7		13,3		12,2	
	14,9	21,7	13,2	19,4	11,9	17,5	10,8	15,9	9,9	14,6
15	23,7		21,0		18,8		17,0		15,5	
	19,4	28,0	17,1	24,9	15,3	22,3	13,8	20,2	12,4	18,4

Källa: Egna beräkningar.

Tabellen visar att räntebidraget varierar mellan knappt 3 miljarder kronor som lägst och 28 miljarder kronor som högst. Det skall jämföras med räntebidraget år 1985 som i simuleringsmodellen beräknas till ca 10 miljarder.

Målet att hålla räntebidragen nere står i stark konflikt med övriga mål som berör den önskvärda statsfinansiella och samhällsekonomiska utvecklingen. Låg inflationstakt och hög tillväxt i disponibel inkomst (som ökar efterfrågan på bostäder) är centrala samhällsekonomiska mål, men innebär samtidigt att räntebidragen ökar i reala termer. Samtidigt kan ett mål om extern balans ibland förutsätta en hög räntenivå, vilket också ökar räntebidragets storlek. Normalt bör man dock räkna med att låg inflationstakt och låg räntenivå hänger samman.

Konflikten är svårlöst, eftersom den är inbyggd i finansieringssystemets konstruktion. På sikt kommer de övergripande

statsfinansiella och samhällsekonomiska målen att tvinga fram en förändring i finansieringssystemet, som minskar dess möjligheter att nå de bostadspolitiska målen. Det påkallar radikala förändringar i finansieringssystemets konstruktion. Bostadskommitténs (SOU 1984:4-6) förslag om räntelån kan ses som ett försök att långsiktigt lösa målkonflikten.

Den framtida ombyggnadsverksamhetens omfattning

Prognoserna för den framtida ombyggnadsverksamheten blir betydligt mer osäkra än de för nybyggnadsverksamheten. Det beror på att de senare grundas på uppskattningar av förändringar i antalet hushåll, vilket i sin tur grundas på tämligen tillförlitliga befolkningsprognoser. I dessa prognoser ingår även uppskattningar av den mera svårbedömda framtida pris- och inkomstutvecklingen.

Ombyggnadsverksamheten är svårare att prognosticera, eftersom det är fråga om att ersätta en lägenhet med låg kvalitet med en av högre kvalitet. Sådana prognoser måste bygga på uppskattningar av hushållens betalningsvilja för högre kvalitet och kostnaden för fastighetsägaren för att åstadkomma denna högre kvalitet.

I praktiken utgår samtliga prognoser för den framtida ombyggnadsverksamheten från utbudssidan. Vi skall inledningsvis följa denna tradition. Först i ett avslutande avsnitt skall en diskussion föras om de efterfrågerestriktioner som självfallet existerar.

Ombyggnadsverksamheten har ökat i omfattning under de senaste åren. För flerbostadshusens del har volymen – mätt i antal lägenheter före ombyggnad – ökat från 12 000 år 1975 till ca 21 000 år 1984. För småhusens del är uppgifterna mycket osäkra. Arbetsgruppen för stadsförnyelsefrågor inom Bostadsdepartementet räknar med att volymen nu är knappt 15 000 småhus per år (Ds Bo 1983:2).

Den nämnda arbetsgruppen har också gjort en enkel trendframskrivning för den framtida ombyggnaden av flerbostadshus och småhus. Den innebär att ombyggnaden av flerbostadshusen förväntas öka till ca 30 000 lägenheter år 1993. Ombyggnadsverksamheten antas successivt inriktas allt mer mot redan moderna fastigheter, vilket gör att den genomsnittliga ombyggnadsinsatsen per lägenhet sjunker. För småhusens del resulterar en likartad trendframskrivning i en måttligt ökad ombyggnadsverksamhet.

Utgångspunkten för vår prognos är att alla fastigheter i framtiden skall byggas om med bestämda tidsintervall (30 år). Det är ett betydligt kortare tidsintervall än det nu gällande. Motiveringen för att välja ett så kort tidsintervall är de förändringar i långivningen som införts under de senaste 10 åren. Denna långivning, framför allt i form av ombyggnadslån, gynnar samlade ombyggnadsinsatser. Tidigare

fanns det i stället incitament att genomföra ombyggnadsinsatserna i små "skvärtar" för att passa ägarens ekonomiska situation och göra reparationsavdragen effektiva. De nyligen införda underhållslånen, som är särskilt avsedda för periodiskt underhåll (10 och 20 år), ändrar inte denna bild markant.

I det följande skall vi därför anta att fastigheterna byggs om med ett 30-årigt intervall. Det får stå som en approximation för att vissa fastigheter byggs om oftare (med underhållslån) medan andra byggs om mera sällan (med ombyggnadslån).

Det innebär att hela miljonprogrammets produktionsvolym kommer in i en ombyggnadsfas mot slutet av 1990-talet. Till detta skall dessutom läggas de fastigheter som producerats för 60,90,..., år sedan och ännu inte byggts om. Dessutom skall tidigare ombyggda fastigheter, vars ombyggnad skedde 30 år eller tidigare läggas till den prognosticerade ombyggnadsvolymen. Det ger en mycket markant ökning i ombyggnadsvolymen. Konsekvenserna skildras i *Figur 1*.

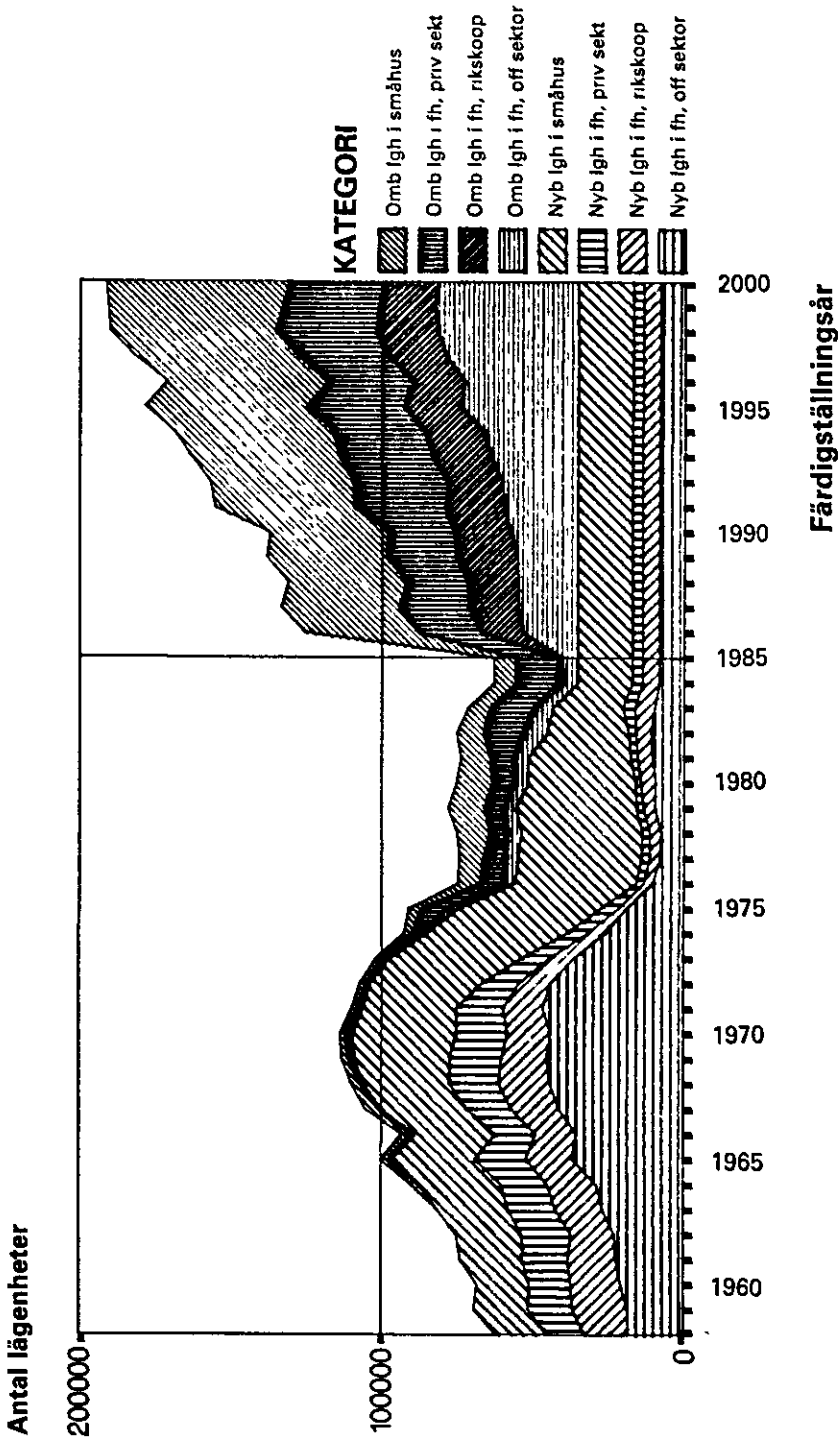
För överskådlighetens skull inkluderas en tänkbar framtida nyproduktion i prognosen. Den antas vara oförändrad från år 1984 och framåt.

Ombyggnadsvolymen stiger mycket starkt fram till år 2000, som är prognosens tidshorisont. Som synes av figuren når volymen sin höjdpunkt år 2000 då bortåt 200 000 lägenheter byggs och byggs om. Det skall jämföras med miljonprogrammet som nådde upp till ca 110 000 lägenheter per år som mest.

Kapitalutgifter och ombyggnadskostnader

Scenariet som illustreras med *Figur 1* kan omvandlas till en räntebidragsprognos med hjälp av den simuleringsmodell som tidigare presenterats. En sådan beräkning grundas på uppgifter om ombyggnadsvolym, ombyggnadskostnader och de speci-

Figur 1 Ny- och ombyggnadsverksamheten 1958–2000. Prognos baserad på 30-årigt underhållsintervall



fika ombyggnadsreglerna i bostadsfinansieringsförordningen.

Ombyggnadsverksamheten finansieras med starkt subventionerade lån. Basen för långivningen utgöres av verkliga kostnader, till skillnad från nyproduktionen vars finansiering baseras på kostnadschabloner.

Vad kostar då ombyggnadsverksamheten? Enligt Turner [1984] uppskattas den genomsnittliga ombyggnadskostnaden till 2.780 kronor per kvadratmeter bostadslägenhetsyta i 1982 års kostnadslage. Kostnaderna varierar med fastigheternas ålder, eftersom denna bestämmer ombyggnadsåtgärdens storlek. Då man kan anta att ombyggnadsverksamheten i framtiden kommer att beröra allt yngre fastigheter, som kräver allt mindre ombyggnadsinsatser, är det rimligt att de framtida ombyggnadskostnaderna per kvadratmeter kommer att sjunka något i reala termer.

I denna analys antar vi därför att ombyggnadskostnaderna är 2.500 kronor per kvm bostadslägenhetsyta i 1982 års prisnivå för den typ av ombyggnad som blir aktuell i framtiden. Detta antagande baseras på de konstaterade ombyggnadskostnaderna för fastigheter som byggts under åren 1941–50. Kostnaden räknas sedan upp med den antagna inflationstakten. Kostnadsantagandet härrör från uppgifter för flerbostadshusen. I brist på tillgänglig information antas samma kostnad för småhusens ombyggnad.

De nya s k ROT-lånen syftar till att åstadkomma en subventionerad finansiering av större underhållsinsatser (10- och 20-årigt underhåll). För de nyare fastigheterna bör det på sikt medföra att lånefinansiering med konventionella ombyggnadslån kan ersättas av dessa ROT-lån. De totala ombyggnads- och underhållskostnaderna bör som en följd av detta öka något.

Statsfinansiella effekter

Simuleringsmodellen har använts för en statsfinansiell analys av de framtida ränte-

bidragen. Analysen har gjorts för åren 1990, 1995 och 2000. Resultatet är att de statsfinansiella utgifterna är reellt sett starkt stigande. År 2000 når dessa ett värde på 19 miljarder kronor. För närvarande är subventionerna ca 10 miljarder kronor.

Differensen är 9 miljarder kronor år 2000, vilket knappast är statsfinansiellt realistiskt. Det bör beaktas att prognosen görs med en ränta på 11 procent och en inflation på 8 procent. Som framgått av redovisningen i *Tabell 1* är resultatet mycket känsligt för variationer i dessa antaganden.

Till denna differens tillkommer de ökade ränteavdrag som skuldökningen i småhusen för med sig. Det extra skattebortfall som dessa leder till kan med en grov approximation anges till ca 5 miljarder kronor. Det är en hög skattning, som förutsätter att ombyggnadsproduktionen lånefinansieras på samma sätt i ägda småhus som i övriga sektorer. I själva verket är egenfinansieringen betydande inom denna sektor.

Valmöjligheter

Anta nu först att statsmakten är villig att avsätta ytterligare ca 9 miljarder (läget år 2000) till räntebidrag, samt även bära det ökade skattebortfall som ränteavdragen medför. Är det då ändå säkert att det går att få avsättning för den kraftigt utökade ombyggnadsproduktionen?

Svaret är inte helt givet – det beror på hushållens betalningsvilja. Det troliga är att subventionerna behöver ökas ytterligare för att sänka kapitalutgifterna. En långt större ombyggnadsvolym än tidigare skall avsättas på marknaden och det är rimligt att anta att hushållskollektivet har en fallande betalningsvilja för ytterligare ombyggda lägenheter.

Vad viktigare är: en mer än fördubblad real subventionsnivå fram till år 2000 framstår som politiskt och ekonomiskt oacceptabel. Direktiven till Bostadskom-

mittén (SOU 1984:34, s 123) framhåller det önskvärda i att minska subventionerna i reala termer. Den senaste budgetpropositionen (prop 1985/86:100, s 33ff) stärker detta intryck.

Låt oss anta att villkoren för bostadsfinansiering och bostadsbeskattning ändras så att de totala subventionerna blir oförändrade fram till år 2000 vid den prognosticerade ökningen i den framtida ombyggnadsvolymen. Den innebär en minskad subvention per ombyggd lägenhet och det beräknas öka bostadsutgifterna för de boende med ca 75 kronor per kvadratmeter bostadslägenhetsyta. Eftersom den genomsnittliga hyran/avgiften/boendegiften i 1982 års bostadsbestånd var ca 250 kronor innebär detta en ökning med 30 procent. Självfallet innebär detta att den utökade ombyggnadsproduktionen inte kommer till stånd i den omfattning som prognosen anger. Självfallet innebär det också att subventionsindragningen blir kraftigare än avsett, eftersom marknadsreaktionerna minskar det antal lägenheter som byggs om.

Bostadspolitikerna kan ändå ha en stark och legitim önskan att åstadkomma den kraftiga ombyggnadsproduktionen. Argumentet kan vara att det är nödvändigt för att undvika kapitalförstörelse i bostadsbeståndet. Ur samhällsekonomisk synvinkel kan det vara billigare att underhålla beståndet innan förfallet har gått alltför långt.

Det centrala bostadspolitiska problemet är hur den nödvändiga frysningen eller indragningen av subventionerna bör göras för att varken komma i konflikt med ombyggnadsverksamheten eller övriga målsättningar som gäller för bostadsmarknaden.

I den tekniskt/politiskt inriktade debatten förekommer två skilda lösningar, som också kan kombineras:

a) Individuell omfördelning: subventionerna till en nyproducerad eller "nyombyggd" fastighet behålls, med de åter-

tages när fastigheten blir äldre och inflationen har skapat ett utrymme för detta återtagande. Tekniken kan vara paritetslån, reallån, de nu diskuterade räntelånen eller en indexanpassad utlåning hos banker och hypoteksinstitut.

b) Kollektiv omfördelning: subventionerna till nyproducerade eller "nyombyggda" fastigheter behålls, men de betalas genom omfördelningar från övriga delar av fastighetsbeståndet. Tekniken för detta kan vara ändringar i reglerna för upptrappningen av den garanterade räntan i kombination med ad hoc-mässiga fastighetsskatter.

I regel är det en socialdemokratisk åsikt att a) och b) bör kombineras, eftersom det anses orättvist att låta beståndet slippa en återbetalning av givna subventioner när nyproduktionen tvingas till detta. I borgerlig politik favoriseras a). Argumentet brukar vara att givna subventioner inte skall återtagas, eftersom det kommer i konflikt med individens krav på förutsägbarhet i kostnadsutvecklingen.

Gemensamt för båda lösningarna är således att de låga initiala kapitalutgifterna skall bibehållas. Subventionsindragningen åstadkommes genom att det äldre beståndet får minskade subventioner eller ökad skattebelastning (b) ovan), alternativt att de initiala subventionerna återtages när fastigheterna åldras (a) ovan).

Med hjälp av den tidigare redovisade simuleringsmodellen kan vi pröva olika förändringar i finansierings- och skattesystemet som är förenliga med dessa båda lösningar. Det visar sig att det fordras mycket långtgående förändringar i skatte- och finansieringsreglerna. En reducerad subventionsökning kräver t ex en dubblerad uppräkningsstakt av den garanterade räntan, i kombination med en extra fastighetsskatt på mellan 50 och 100 kronor per kvadratmeter (differentierad efter nyproduktion och ombyggnad) för hela fastighetsbeståndet.

En sådan åtgärd är så långtgående att kravet på att äldre fastigheter inte skall ha högre kapitalutgifter än nya eller nyligen ombyggda fastigheter måste uppges (paritetsmålet). Likaså måste kanske också kravet på att olika upplåtelseformer skall ha lika kapitalutgifter uppges (neutralitetsmålet). Detta är dock den linje som tycks favoriseras i den rådande bostadspolitiken.

Som ekonom kan man ha två synpunkter på subventionsindragningen

För det första uppstår omfattande fördelningseffekter i det berörda beståndet. Detta motverkas till en del av ökade bostadsbidrag. Vad effekterna blir totalt för bostadskonsumtionens fördelning och subventionsnivån är osäkert, eftersom det till stora delar är okänt hur en generell ändring i finansieringssystemet drabbar olika grupper av hushåll.

För det andra lämnas inte bostadsproduktionen opåverkad, bara för att den initiala kapitalutgiften lämnas opåverkad. Det är ett felslut som är vanligt i debatten. Hushållen torde vara medvetna om att en subventionsindragning på det skisserade sättet påverkar det nyproducerade eller nyombyggda husets utgiftsprofil. Hushållen har alltså anledning att reducera den efterfrågade kvantiteten. Därför får man produktionsinskränkningar, som kan vara nästan lika kraftiga som vid en minskad subvention till nyproduktionen.

Sammanfattning

Det finns en konflikt mellan målet om att hålla nere subventionsnivån i finansieringssystemet och andra viktiga samhällseliga mål. Analysen visar att finansieringssystemet har givits en sådan teknisk

konstruktion att det ger besvärande subventionsökningar. Den visar också att subventionsvolymen är mycket känslig för variationer i räntenivå, inflationstakt och bostadsproduktionsvolym. Subventionsvolymen varierar mellan 3 och 28 miljarder, vid olika (och inte orimliga) kombinationer av de nämnda variablerna.

Ombyggnad och underhåll i det åldrande miljonprogrammets lägenheter leder till en så kraftigt ökad efterfrågan på statliga subventionspengar att både finansieringssystemet och ombyggnadsverksamheten riskerar att bryta samman. En produktionstekniskt rimlig takt i underhållet /ombyggandet av dessa lägenheter leder till mer än en fördubbling av bostadssubventionerna i fasta priser (skattebortfall och räntebidrag) fram till år 2000. Det bedöms som statsfinansiellt oacceptabelt.

Analysen visar också att det knappast är möjligt att göra en subventionsindragning som inte går ut över ombyggnadsvolymen. Förändringen av finansieringssystemet blir dessutom så genomgripande att de bostadspolitiska målen om paritet, neutralitet och fördelning måste uppges.

Referenser

- Bättre bostäder*, Ett 10-årigt förnyelse- och underhållsprogram (Rot-program), Ds Bo 1983:2
 Regeringens proposition [1985/86:100], Bil 13.
 SOU 1984:34-36, *Bostadskommitténs delbetänkande*.
 SOU 1986:4-6, *Bostadskommitténs slutbetänkande*.
 Turner, B, [1984], "Ombyggnadsekonomi och ombyggnadspolitik". Statens Institut for Byggnadsforskning, Meddelande M84:5.
 Turner, B, [1985], "Finansieringssystem, boendevalfärd och samhällsekonomi", i *Forskare om bostadspolitik och bostadsmarknad*. Byggnadsforskningsrådet, T6:1985.