

Bilaga 15 till LU 90:

Bostadsmarknaden under 1990-talet

”Bostadsmarknaden uppvisar en rad egenskaper, vilka gör att den skiljer sig från de flesta andra marknader. Det gäller t ex bostadens varaktighet, dess komplexitet och dess politiska och sociala innebörd. Dessa egenskaper är inte unika för bostadsmarknaden, men det förhållande att så många av dem är betydelsefulla samtidigt, gör bostadsmarknaden unik.” Så inleds Bilaga 15 till Långtidsutredningen 1990 – *Bostadsmarknaden under 1990-talet*. Med inledningen vill författarna bl a markera att bostadsmarknaden i många avseenden inte kan analyseras med gängse marknadsmodeller samt att

argument finns för offentliga ingrepp på marknaden.

Forskarna på Statens institut för byggnadsforskning (SIB) skrev även en bilaga till Långtidsutredningen 1987 (*Bostäder och byggande*, Bilaga 8 till LU 87). Den bilagan innehöll huvudsakligen prognoser för bygg- och anläggningssektorns utveckling t o m år 1995. I den nu aktuella bilagan ägnas mer utrymme åt analyser av rådande problem och mindre utrymme åt, vad författarna kallar, "mekaniska prognoser". En anledning till denna förändring är att kravet på att producera underlag för Långtidsutredningens makroekonomiska modeller har tonats ner.

Med facit i hand kan vi jämföra de prognoser författarna gjorde med utfallet under andra hälften av 1980-talet. I den förra bilagan sammanfattades prognosen med att nedgången inom byggsektorn skulle vändas till en måttlig uppgång. Vidare förutspåddes att en omstrukturering skulle ske från nyinvesteringar till reinvesteringar. Utfallet har dock hittills blivit en mycket kraftig uppgång i nybyggandet och en minskning av antalet ombyggnationer. Vidare prognostiserades att de generella bostadssubventionerna (räntebidrag och ränteavdrag) skulle minska under perioden 1984-1995, i såväl reala som nominella termer. Utfallet har dock hittills visat sig bli annorlunda. År 1984 var de generella subventionerna ca 21,2 miljarder kr och fem år senare, år 1989, var de ca 35,1 miljarder kr.

Svårigheten med prognoser

Exemplen visar på svårigheterna med att göra prognoser för utvecklingen på bostadsmarknaden, även i ett kortare perspektiv. Generellt brukar efterfrågan på bostäder sägas bero på såväl demografiska som ekonomiska faktorer. Den demografiska utvecklingen är förhållandevis lätt att förutsäga, även på lite längre sikt, medan den ekonomiska utvecklingen, och dess effekter på hushållsbild-

ning och bostadsefterfrågan, är betydligt svårare att förutsäga. Något som ytterligare försvårar möjligheterna att förutsäga utvecklingen är den stora inverkan som politiska beslut har på bostadsmarknaden. Under de senaste åren har t ex det politiska trycket för att få ett större bostadsbyggande varit stort. Detta har medfört ett kraftigt ökat bostadsbyggande, och därmed ökande generella subventioner. Även ombyggnadstakten har, genom försämrade lånevillkor, påverkats av politiska beslut.

En slutsats av den stora skillnad som, trots det korta tidsperspektivet, föreligger mellan prognos och utfall bör vara att reglerade marknader är ytterst svåra att prognostisera. För det första satts de normala ekonomiska impulserna ur spel och, för det andra, blir marknads utveckling beroende av politiska beslut. Värdet av detaljerade prognoser blir därmed begränsat. Vi ser det därför som en förtjänst att föreliggande bilaga tonar ner prognoserna, och i större utsträckning analyserar den rådande situationen och diskuterar marknads funktionssätt.

Bostadsmarknaden under 1990-talet inleds med en allmän beskrivning av bostadsmarknaden. Några för marknaden utmärkande drag lyfts fram, bl a diskuteras samspelet mellan ägande- och bostadsrättssektorn där prisbildningen är fri och hyresrättssektorn med reglerad prisbildning. Kapitlet avslutas med en översiktlig beskrivning av hushållens boendemönster och bostadsutgifter.

I kapitel 3 görs prognoser över efterfråge- och utbudsutvecklingen på bostadsmarknaden enligt tre olika tillväxtantaganden. Av prognoserna framgår bl a att dessa är mycket känsliga för ändrade förutsättningar beträffande den ekonomiska utvecklingen. Under ett "nolltillväxtalternativ" beräknas nybyggnadsbehovet under 1990-talet till drygt 400 000 lägenheter, medan behovet i "högtillväxtalternativet" beräknas till det dubbla antalet lägenheter. I kapitlet beräknas också de

statsfinansiella konsekvenserna av de olika prognosutfallen. Eventuella relativprisförändringar på bostäder till följd av skattereformen och dess finansiering beaktas emellertid inte.

De regionala konsekvenserna av olika prognosutfall analyseras i det femte kapitlet. En intressant slutsats av analysen är att ju mindre det totala nybyggnadsbehovet är, desto större kommer storstädernas andel av denna produktion att bli. I en särskild bilaga redovisas även prognoser för byggandet utanför bostadssektorn. Dessa prognoser visar på sektorns mycket starka beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen.

Minskade subventioner

Bilagens fjärde kapitel beskriver en bostadsmarknad med minskade subventioner. Bl a analyseras fördelningseffekterna av Inkomstskatteutredningens (RINK) förslag, med hänsyn tagen till hushållens olika boendeformer och inkomstnivåer. Dessutom görs en prognos för hur bostadsefterfrågan och bostadssubventionerna påverkas av skatteutredningens förslag.

Kapitlet inleds med en kortfattat hållen teoretisk diskussion omkring subventionernas effekter på bostadsmarknaden. Några egentliga slutsatser är svåra att dra av diskussionen men läsaren får en orientering om de effekter i olika riktning som subventioner, och förändringar av dessa, kan få på marknaden.

Fördelingsstudierna baseras på data från SCBs bostads- och hyresundersökning. Analysen av fördelningseffekter av det nuvarande subventionssystemet visar tydligt hur viktigt det är att bryta ner subventionerna på en disaggregerad nivå. Totalt sett visas att det nuvarande subventionssystemet verkar regressivt, dvs hushåll med högre inkomster får i genomsnitt större subventioner. Det visar sig dock att en stor del av de regressiva effekterna av subventionssystemet, för hushåll i såväl

äganderätt som bostadsrätt, försvinner vid en disaggregering efter hushållstyp och upplåtelseform. I hyresrätt är subventionsfördelningen för de flesta hushållstyper svagt progressiv. Den samlade effekten av de nuvarande bostadssubventionerna är alltså i huvudsak fördelningsmässigt neutral inom olika upplåtelseformer och hushållstyper. Höginkomsttagare och låginkomsttagare får med andra ord samma andel av subventionerna räknat per konsumtionsenhet.

Bilagens genomgång av fördelningseffekterna av förslagen i RINK är mycket intressant eftersom inkomstskattereformens skattesänkning till betydande del skall finansieras inom bostadssektorn. Förslagen i skatteutredningarna innebär bl a minskade räntebidrag och minskat värde av ränteavdragen samt ökad fastighetsskatt och reavinstbeskattning, ökad byggmoms, ökad energibeskattning och moms på förvaltningstjänster. Förslagen om förändrad moms och ändrad reavinstbeskattning beaktas dock ej i SIBs analys av skattereformens fördelningseffekter på bostadsmarknaden.

En analys görs av nettoeffekten av lägre inkomstskatt, höjda barnbidrag och ökade bostadsutgifter. Med några få undantag gäller att ökningen i disponibel inkomst överstiger ökningen i bostadsutgift. Undantagen utgörs främst av hushåll utan barn. Vid en uppdelning i olika inkomstklasser framkommer ett tydligt mönster. Nettoeffekten av RINKs förslag blir nästan genomgående, för alla upplåtelseformer, att hushåll i högre inkomstklasser gynnas. Undersökningen visar samtidigt att nettoeffekten varierar kraftigt även vid en indelning i inkomstklasser efter upplåtelseform och hushållstyp. Orsakerna till den stora spridningen kring respektive grupps medelvärde diskuteras tyvärr inte.

De förändrade bostadssubventionerna fördelar sig dock i stort sett jämnt vid en uppdelning med avseende på inkomstklasser, upplåtelseformer och hushållsty-

per. Det beror framst på att hushållssammansättningen skiljer sig åt mellan de olika upplåtelseformerna, exempelvis är hushållen i genomsnitt större i äganderätt. En jämförelse mellan de nuvarande subventionerna och förslaget enligt RINK visar att fördelningseffekterna nästan är identiska. Slutsatsen är att RINKs förslag som rör bostadsmarknaden inte leder till några direkta förändringar beträffande den relativa subventionsfördelningen mellan olika hushåll.

Bruksvärdesystemet

I kapitel 6 beskrivs inledningsvis den nuvarande normen för hyressättning – bruksvärdesystemet. Författarna konstaterar att systemet i många avseenden fungerar mindre väl. En avsikt med bruksvärdesystemet är att minska hyressplittningen, dvs hyresskillnaden mellan nya och gamla bostäder, och att skapa "rättvisa" hyresskillnader. För att lyckas med detta krävs att de allmännyttiga bostadsföretagen gör en omfördelning mellan olika årgångar så att hyresstrukturen skiljer sig från utgiftsstrukturen. Empiriska studier har visat att sådan omfördelning sker, men inte i sådan omfattning att någon egentlig anpassning till efterfrågesituationen kan sägas ske.

Vidare förs ett resonemang om vilka effekter minskade subventioner kan komma att få på en hyresmarknad med dagens hyressättningssystem. Författarnas slutsats är ett "försiktigt förmodande" om att minskade subventioner till nyproduktionen (t ex via lägre räntebidrag) leder till minskad omfördelning och därmed minskad marknadsanpassning. Skälen till detta är bl a att en omfördelning mellan olika årgångar är svårare att praktiskt genomföra ju större summa som måste omfördelas. En minskad omfördelning ökar hyressplittningen vilket kan medföra svårigheter att hyra ut lägenheter i nyproduktionen. Det i sin tur leder till minskad nyproduktion och följaktli-

gen blir nybyggnadsprognoserna även beroende av hur hyressättningen i framtiden kommer att gå till.

Det är förmodligen med en viss lättnad forskarna på SIB i denna bilaga har kunnat dra ner på arbetet med att producera underlag för Långtidsutredningens makromodeller. Det har i sin tur skapat utrymme för en mer ingående analys av de aktuella problemen på bostadsmarknaden. Sammanfattningsvis ser vi diskussionerna kring effekterna av minskade subventioner till bostadsmarknaden som mest intressanta. Dessvärre är framställningen här något rörig och svåröverskådlig. Bilagan ger bitvis ett intryck av att vara hastigt ihopskriven.

De empiriska studierna av fördelningseffekterna visar på de skilda resultat som uppkommer beroende på om och hur skillnader i boendeform, hushållsstorlek och inkomstnivå beaktas. Det är värdefullt med en analys av detta slag som grundar sig på verkliga hushållsdata och som medger att man ingående studerar fördelningseffekter av subventioner och skatteförändringar. För de politiker som skall besluta om bostadssubventionernas framtid borde detta material utgöra ett värdefullt beslutsunderlag. Effekterna på hyresmarknaden av minskade subventioner är dock osäkra och t ex beroende på hur de förhandlande parterna kommer att tillämpa hyressättningssystemet.

De prognoser över det framtida bostadsbyggandet som görs är överlag välgjorda och visar tydligt på svårigheten av att förutsäga utvecklingen på bostadsmarknaden. Det visar sig t ex i att prognoserna är kraftigt beroende av de förutsättningar som används. Som tidigare diskuterats är också utvecklingen på bostadsmarknaden i hög grad beroende av politiska beslut och därför svår att prognostisera.

Fil kand *JOHAN HANSING*
Fil kand *GÖRAN KARRESKOG*
Statens pris- och konkurrensverk

Referens

Statens institut for byggnadsforskning [1987],
Bostäder och byggande. Bilaga 8 till Lång-
tidsutredningen 1987. Allmänna forlaget,
Stockholm.