

En ny bostadspolitik?

Den bostadspolitiska debatten har under de senaste åren främst inriktats på två områden: de höga hyrorna i nyproducerade lägenheter i flerfamiljshus och tendenserna till utbudsöverskott (lediga lägenheter) i denna del av beståndet samt olikheterna i beskattning av egna hem och hyres- eller bostadsrättslägenheter. Förslag till reformer som berör finansiering och räntevillkor i det nyare beståndet och nyproduktionen har nyligen framlagts av bostadsfinansieringsutredningen (i samarbete med den sk boendeutredningen) i ett betänkande med titeln "Solidarisk bostadspolitik" [SOU 1974: 17], ett nytt begrepp som snarare syftar till att stimulera vissa politiska associationsbanor än att karakterisera ett visst slag av bostadspolitik.

Beskattningen av fastigheter, eller i praktiken beskattningen av egna hem, behandlas av en annan utredning — bostadsskattekommittén — och presenteras i ett betänkande, som med skattejuristernas mer utpräglade försiktighet icke kallas för "Solidarisk bostadsbeskattning" utan "Neutral bostadsbeskattning" [SOU 1974: 16].

Professor INGEMAR STÅHL, Lunds universitet, har gjort sina vetenskapliga insatser framför allt inom förvaltningsekonomi. Han har även varit praktiskt verksam som ekonomisk expert i försvars- och utbildningsfrågor samt arbetet vid OECDs direktorat för arbetsmarknadsfrågor.

Man hade kanske väntat en mer omfattande debatt i dagspressen i samband med att de bägge utredningarna framlades i mitten av mars. Anledningarna till det ganska svala mottagandet kan vara två — som självklart inte behöver utsluta varandra. För det första räknar ingen på allvar med att utredningarnas förslag direkt skall ligga till grund för en förändrad bostadspolitik, utan förväntningarna knyts i stället till det inom- och mellandepartementala arbete som pågår, och som kan resultera i ett konkret program efter sommaren. För det andra har utredningarna i hög grad lyckats snärja in sig i rent tekniska resonemang, som torde vara mycket svårgenomträngliga inte bara för genomsnittsväljaren utan även för vissa av utredningarnas ledamöter. En mindre pedagogisk presentation än bostadsfinansieringsutredningens beskrivning av sitt huvudsakliga förslag — paritetsslånens ersättande av sk utjämningslån — får man leta efter även i SOU-serierna. Genom förslaget karakteriseras av en preliminär promemoria författad av en något överambitiös expert minskar naturligtvis även trovärdigheten i utredningens förslag.

Den politiska marknaden

Många ekonomer har under de senaste decennierna snarast varit villiga att ställa frågan: Behövs det verkligen en speciell bostadspolitik? Kan inte en marknadslösning vara tillräcklig? Föreligger det just för bostäder några så kraftiga marknadsimperfektioner att omfattande politiska åtgärder är nödvändiga? Med utgångspunkt från förhållandevis allmänna välfärdsteoretiska be-

traktelsesätt kan man visa att om man accepterar den rådande inkomst- och förmögenhetsfördelningen så kan en jämviktsprisbildning på bostäder leda till ett läge med konsumtionseffektivitet (paretoeffektivitet). Jämviktsprisbildning kan självklart kombineras med ett omfattande offentligt ägande. Man kan till och med sträcka sig så långt att det först med ett omfattande offentligt ägande från fördelningssynpunkt blir acceptabelt med jämviktsprisbildning, främst med tanke på de kapitalvinster som gärna uppstår i fastighetsmarknaden.

I den välfärdsteoretiska analysen kan man däremot inte peka på några egenskaper likartade dem som finns exempelvis på utbildnings- eller vårdsidan och som leder till "marknadsmislyckanden" på dessa senare områden. De externa effekter som föreligger i själva bebyggelseplaneringen tillvaratas redan genom en långt driven planlagstiftning. Man kan möjligen hävda att barnens välfärd kommer i skymundan i hushållets patriarkaliska (eller matriarkaliska) planering. Rena inkomstsubventioner hjälper inte, eftersom dessa inte direkt påverkar barnens standard. Hänsyn till barnen skulle således motivera direkt konsumtionsstyrande bostadssubventioner till barnfamiljer. Men samtidigt kan man peka på att samhället på andra områden inte varit lika generöst mot barnfamiljerna. Under lång tid innebar högprislinjen på livsmedel en rakt motsatt effekt för barnfamiljerna.¹

Felet med ekonomernas kritik har inte varit den välfärdsteoretiska analysapparaten utan att man medvetet eller omedvetet bortsett från vissa drag i den politiska utvecklingen som gjort bostadssektorn — men inte varan bostad — speciell. I och med hyresregleringens införande, den relativt snabba inflationsutvecklingen och framväxten av kommunala självkostnadsföretag, som kom att dominera nyproduktionen, blev hyresnivån ett "politiskt" pris; ett pris som inte bestämdes över marknaderna utan i sista hand genom majoritetsbeslut i ett politiskt system med väl uppbyggd partistruktur och med kompletterande påtryckningsgrupper, som hyresgäströrelsen och byggnadsindustrins arbetare och företag. Genom hyrans relativt höga andel

i hushållsbudgeten kommer hyresändringar också direkt och märkbart att påverka hushållens reala, disponibla inkomster.

En politisering av marknaden underlättades självklart av att bostadsproduktionen är en typiskt skyddad hemmamarknadssektor. Den intressanta kalkylen är inte en samhällsekonomisk kalkyl som visar hur en viss åtgärd påverkar marknadens effektivitet utan en politisk kalkyl över vunna och förlorade röster i ett strategiskt spel där oppositionen samtidigt gör sina drag. Många av de drag på bostadsmarknaden som i en abstrakt välfärdsteoretisk analys ter sig mindre rationella eller rent ut sagt befängda blir lättare att förklara med en modell av det parlamentariska systemet.

I och med att väljarna, eller åtminstone vissa grupper av väljare, är medvetna om den politiska prissättningens karaktär och att beskattning-subventionering alltid till viss del kan ersätta marknadspriserna är det också mycket svårt för de politiska partierna att minska sina engagemang på bostadsmarknaden, även om de skulle vilja. I det politiska systemets dynamik ligger ständiga krav på att vara aktiv och att komma med förslag som attraherar marginalväljargrupper. Det är mycket lättare att bli riksdagsman i nominering och i val genom att kräva aktiva åtgärder än att föreslå en politisk pacifiering och ett *disengagement* inom ett område som i stort sett skulle kunna skötas marknadsvägen och med ett minimum av konsumtionsstyrande subventioner.

Politiseringen har självklart förstärkts av att det är möjligt att med ett fåtal beslut ändra hyresnivån. Särskilt lockande blir åtgärder med effekter på hyran genom att ett enda pris — räntesatsen på bostadskrediter — väger så tungt i hyreskalkylen och att detta pris traditionellt behärskats med politiska åtgärder. Därigenom har skapats ett politiskt bostadsmarknads-kapitalmarknads-komplex. Genom att ändra räntesatsen med en procentenhet ändras en beräknad självkostnadshyra med 10—15 procent och disponibel realinkomst för vissa grupper med 2—3 procent, dvs samma

¹ De fria skolmåtidenarna kan möjligen tolkas som en viss kompensation som direkt garanterar barnen en hög andel av subventionen.

resultat som i en lönerörelse. En diskussion om allokeringseffektivitet på bostads- och kapitalmarknaderna är från agitatorisk synpunkt väsentligt svårare. Även om man lyckas klargöra de rent cirkulatoriska sambanden mellan priser, skatter och subventioner så är det teoretiskt fullt tänkbart att man vid givna beskattningsprinciper (exempelvis en progressiv skatteskala som multipliceras med en uttagsfaktor), given initial inkomstfördelning och bostadskonsumtion skulle kunna få majoritetsbeslut för lägre hyra genom ökade subventioner och högre skatter. För flertalet hushåll är också genom ATP-systemets konstruktion en räntehöjning mer utgiftskrävande än inkomstökande. I alla fall är det mycket svårt för det enskilda hushållet att se ett samband mellan avkastningen i AP-fonderna, den egna pensionen och det framtida avgiftsuttaget.

Bostadspolitikens medel

Det är viktigt att hålla dessa politiska aspekter i minnet när man diskuterar de skilda medel, som förekommer i bostadspolitik. Valet av medel torde sällan ha motiverats av någon djupare samhälls-ekonomisk eller välfärdsteoretisk kalkyl utan snarast framsprungit ur nödvändigheten att ha tillräckligt attraktiva program i nästa val. Statsvetarna har inte heller övertygande lyckats visa att majoritetsbeslut i ett flerpartisystem och med möjligheter till kohandel (*log-rolling*) ger paretoeffektiva lösningar på marknader med i hög grad privatiserbara varor eller tjänster.

I en ekonomisk diskussion av bostadspolitik kan man särskilja följande fyra grupper av åtgärder:

- a. Direkta hyressubventioner till vissa *hushållsgrupper*.
- b. Allmänna regler för hyressättning samt principer för vissa företagsformers hyreskalkyler.
- c. Finansiering samt subventionering av vissa typer av *bostäder*.
- d. Skattereglernas utformning för skilda typer av bostäder.

Ambitiösa bostadspolitiker skulle säkert vilja tillfoga markprisreglerande åtgärder, upprättandet av kommunala bostadsbyggnadsprogram etc. Markprissub-

ventioneringen — som normalt tillfaller den förste fastighetsägaren vid en försäljning — har emellertid tidigare behandlats i denna tidskrift [Du Rietz 1973] och mer sofistikerade reformer på området — som en zonbeskattning eller skilda slag av serviceavgifter för att dra in den värdestegring, som skapas av kommunala infrainvesteringar, — är tillräckligt omfattande för att vara värda en separat behandling. Medvetet kommer således markfrågan att förbigås.

När det gäller konsumtionsstyrande subventioner är att märka att det som faktiskt kallas statligt bostadstillägg och som utgår med 900 kronor per barn och år vid inkomster kring 20 000 kronor, men sedan successivt trappas av, inte längre är beroende av den valda bostadskonsumtionen. Detta bidrag innebär snarast att familjer i vissa inkomstlägen beskattas efter skatteskalar som varierar med antalet barn. Det statligt subventionerade *kommunala* bostadstillägget är däremot beroende av bostadsutgiften. Subventionen utgör 80 procent av hyreskostnaden mellan ett lägre och ett övre intervall. Denna typ av bidrag har under 1974 utsträckts även till ensamstående och makar utan barn. Motiven är således inte längre att specifikt förstärka inkomstsvaga barnfamiljers efterfrågan, utan att överhuvudtaget stimulera efterfrågan riktad mot nyare och dyrare lägenheter. För en fembarnsfamilj som flyttar från en lägenhet som kostar 400 kronor/månad till en lägenhet som kostar 1 025 kronor per månad (dvs från lägre till övre gränsen för fembarnsfamiljer) ökar den faktiskt utbetalda hyran för familjen från 400 kronor till 525 kronor.

Möjligen kan man tolka de under senare år alltmer utsträckta hyres-, inkomst- och barnberoende subventionerna som ett sätt att delvis lösa paritetsproblemen (se nedan). En icke önskad bieffekt av dessa subventioner har blivit de mycket kraftiga höjningarna av marginaleffekterna i vissa inkomstlägen. För inkomster över 31 000 kronor per år reduceras bidragen med 24 procent av den taxerade inkomsten. Dessa frågor har utförligt behandlats i denna tidskrift av Lars Matthiessen [1973].

Självkostnadshyror och inflation

Under lång tid var hyresreglering och hyreskontroll de väsentligaste inslagen i en hyrespolitik som syftade till kostnadsbestämda hyror. Genom den successiva avvecklingen av hyresregleringen och det faktum att det hyresreglerade beståndet främst utgöres av äldre lägenheter har den praktiska betydelsen av den rena regleringen blivit allt mindre. Förekomsten av en marknad för kontrakt vid sidan av regleringen bidrog antagligen trots formella lagförbud till en viss uppmjukning av den i övrigt mycket stela hyressättningsprincipen. En mycket viktig händelse var också den fria prisbildningen på bostadsrätter.

I stället har självkostnadsprincipen för hyressättningen i de allmännyttiga bostadsföretagen blivit det mest betydelsefulla inslaget. När man diskuterar självkostnadsprincipen bör man komma ihåg att denna ursprungligen syftade till att åstadkomma långsiktiga jämviktshyror. I ett tillstånd som påminner om ett marschallianskt långsiktigt jämviktsläge kommer även vid en fri prisbildning hyrorna att i ett jämviktsläge svara mot självkostnaden (eventuellt begränsad till de senast byggda lägenheterna).

Om man bortser från variationer som kan vara betingade av relativa lägesförändringar eller kvalitetsskillnader mellan skilda hus var det avgörande problemet med de ursprungliga självkostnads-kalkylerna att dessa inte på något sätt tog hänsyn till en inflatorisk utveckling. De allmännyttiga företagen finansierar nästan hela eller hela fastigheten med externa krediter, och med mycket små insatser av eget riskkapital.

Detta förhållande innebär att självkostnadsprincipen inte bara innebär att hyrorna på sikt skall täcka kapitalkostnaderna, utan att varje års hyra skall täcka varje års kapitalutgifter. De allmännyttiga företagen har eller hade helt enkelt inte eget kapital tillräckligt för att täcka tillfälliga avvikelser mellan ett års hyresintäkter och samma års kapitalutgifter.

Belåningen sker dels genom krediter förmedlade genom hypoteksinstitut, dels genom statliga lån. Den normala fördel-

ningen är för närvarande 70 respektive 30 procent för ett allmännyttigt bostadsföretag som hyr ut sina lägenheter.²

Om man antar att hela denna belåning utgöres av ett annuitetslån — dvs summan av räntor och amorteringar är konstanta för varje år under lånets löptid — samt att lånets löptid exakt svarar mot fastighetens ekonomiska livslängd kommer fastighetens kapitalutgifter att utvecklas på ett sätt som antydes med den streckade linjen i *figur 1*. Nominalt, dvs i löpande priser, kommer utgifterna att vara konstanta. Realt, dvs i fasta priser, kommer utgifterna att vara högst i början av fastighetens livslängd för att därefter sjunka.

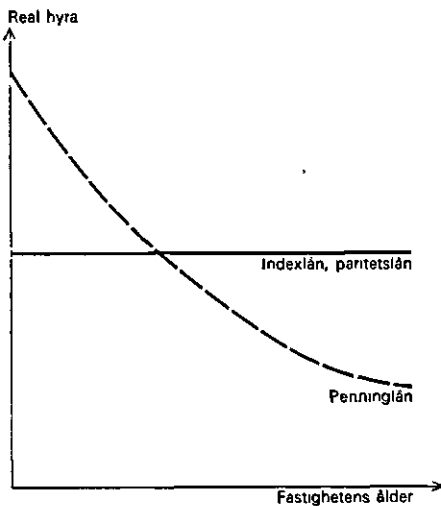
Den intressanta frågan är nu hur hyran kommer att utvecklas. Ett företag som tillämpar en strikt självkostnads-kalkyl, vilket i praktiken innebär att varje års kapitalutgifter skall täckas av en motsvarande kapitaldel av hyran, tvingas till en hyressättning som helt följer lånens ränte- och amorteringsvillkor. Problemet är nu att i en inflationsekonomi med penninglån eller nominala krediter så kommer det *reala* värdet av annuiteterna att vara ständigt *sjunkande* och vi får en hyresutveckling med relativt höga reala initialhyror och mycket låga reala hyror mot slutet av fastighetens livslängd. Vid en given penningräntesats sjunker realhyran snabbare om inflationstakten ökar.

Driftkostnaden kommer i löpande priser att i stort sett följa inflationen, medan däremot kapitalutgifterna vid ett nominalt annuitetslån kommer att vara konstanta. Självkostnadsprincipen kommer därvid ofelbart att i en inflationsökonomi leda till en avsevärd och inflationsberoende hyressplittning med "låga" hyror i äldre fastigheter och höga hyror i nyttillkommande fastigheter.

För att redovisa några principiella problem har i figuren lagts in en linje som tänkes svara mot en hypotetisk jämviktshyra över tiden. Om man bortser

² Framställningen är med nödvändighet förenklad och ingen hänsyn tas till de variationer som historiskt förekommit eller förekommer mellan olika typer av låntagare. De principiella problemen belyses bäst med ett allmännyttigt företag som lånar till hela fastighetens produktionskostnad.

Figur 1. Real hyresutveckling vid skilda former för fastighetsbelåning.



från kvalitetsskillnader mellan olika årgångar samt antar att det inte förekommer några relativa förskjutningar mellan byggnadskostnader och konsumentpriser över tiden kan denna hypotetiska långsiktiga jämviktshyra beskrivas som en i reala termer konstant hyra. I löpande priser kommer hyran att stiga i samma takt som övriga priser.

För enkelhetens skull antas att driftkostnader och periodiserade underhållskostnader är konstanta över tiden. Det räcker därför med att betrakta "kapitaldelen" av hyran. Ändrade antaganden om kvalitetsskillnader mellan olika årgångar eller en lägre eller högre produktivitet utveckling i byggnadsindustrin än i ekonomin i övrigt kan lätt fogas in i resonemangen men ändrar ingenting väsentligt i de principiella resonemangen.

Denna långsiktiga jämviktshyra tänkes vara bestämd så att det dels föreligger jämvikt på marknaden för det existerande bostadsbeståndet, dels att nyproduktionen icke ger övernormala vinster utan nuvärdet av framtida hyresintäkter precis täcker produktionskostnaderna (och driftskostnaderna).

Om utgifterna utvecklas längs den streckade linjen och hyressättningen enligt självkostnadsprincipen följer kapitalutgifterna men jämviktshyran i stället följer den heldragna linjen så är det uppenbart att problem kommer att uppstå.

Dessa kan lösas på ett antal olika sätt.

En mycket passiv metod är att inte göra någonting alls, utan att låta den nominala kalkylen helt slå igenom. Detta kan gå bra om den temporära jämviktshyran till följd av snabb efterfrågetillväxt och tillbakahållet utbud ligger ovanför den långsiktiga nivån. Det var antagligen möjligt att under 50-talet och början av 60-talet hyra ut lägenheter även till den nominala kalkylens relativt höga initialhyror. En betydande hyresplittring blev dock följden. I en mindre utpräglad bristsituation uppstår dock problem — nybyggda lägenheter blir svåruthyrda tills den fortgående inflationen kommer som en räddare.

Under stora delar av efterkrigstiden kombinerades emellertid den nominala långivningen och hyreskalkylen med räntesubventioner i början av husets livslängd. Dessa subventioner utvecklades successivt. Man kan säga att man med dessa subventioner skar bort de initiala topphyrorna. Att fylla igen svackorna senare under fastighetens livslängd med hjälp av en hyresskatt som successivt ökade och att således med en kombination av subventioner och skatter eliminera hyresplittringen, åstadkomma lika hyror i likvärdiga bostäder oberoende av produktionsår (hyresparitet) var emellertid förslag som stannade på utredningsstadiet.

Nyorienteringen kom dels med värdesäkringskommitténs betänkande om indexlån, dels med det några år senare presenterade förslaget om paritetslån. Värdesäkringskommittén visade att man i princip kunde lösa hela hyresparitetsproblemet med hjälp av indexlån [SOU 1964: 1 och 2]. För ett indexlån gäller att kapitaldelen varje år skrivs upp med index. Vid jämvikt mellan traditionella penninglån och indexlån är det rimligt att räkna med att räntesatsen på penninglånet överstiger indexlånets realräntesats med ett tal som svarar mot den förväntade prisförändringen. Om ett penninglån har en räntesats på 8 procent, den förväntade prisstegringen är 6 procent så blir den reala avkastningen på penninglånet 2 procent. Ett indexlån borde ha ungefär samma ränta. Med ett likartat betraktelsesätt kan man säga att den del av penningräntesatsen som sva-

rar mot inflationen utgör ett slags amortering på det ursprungliga kapitalet.

Om bostäderna i stället finansierades med indexlån av annuitetstyp så kunde den initiala hyran sättas lägre än med penninglån av traditionell typ. I en inflationsekonomi skulle värdet i löpande priser av en konstant real annuitet öka över tiden och man skulle få en automatisk anpassning till en långsiktig jämviktshyra och en säkerställd hyresparitet. Indexlån blev dock aldrig någon verklighet. Beskattningsproblemen och svårigheterna vid internationella kapitalrörelser var väsentliga tekniska hinder. Politiskt sett hade kanske också en introduktion av indexlån på ett besvärande sätt avslöjat att kreditmarknaden ofta arbetade med negativa realräntor.

Paritetslånen

I stället tillkom konstruktionen med paritetslån [SOU 1966: 44]. Dessa baseras på en kombination av penninglån och real kalkylprincip. I korthet fungerar paritetslånen på så sätt att den totala kapitalutgiften, som är hyresbestämmande, sättes till 5,1 procent av produktionskostnaden under första året. Fastigheten betalar räntor och amorteringar som normalt på underliggande lån. För statslånet gäller emellertid att kapitalbeloppet ökar med exakt så stort belopp att den sammanlagda kapitalutgiften blir 5,1 procent. I praktiken går det till så att en del (större delen) av det statliga lånets ränta läggs till kapitalet. Den s k basannuiteten på 5,1 procent är i princip tänkt som ett reellt konstant belopp, vars värde i löpande priser skall höjas med byggnadskostnadsindex för att paritet mellan lägenheter i skilda årgångar skall garanteras. Under några år med stark stegring av byggnadskostnaderna har dock modet svikit regeringen, som fastlägger det årliga omräknings-talet, och ökningarna har blivit lägre. Något kortfattat kan man säga att paritetslånegivningen fungerar som penninglån men med en real kalkyl för sammanlagda årliga ränte- och amorteringsutgifter. Det totala skuldbeloppet i löpande priser tillåts öka med (byggnadskostnads-)inflationen. Men genom att lånen fortfarande är penninglån blir slutbetal-

ningstidpunkten aningen osäker och beroende på om det inflationsantagande man gjort när man fastlagt den reala basannuiteten i förhållande till lånens penningräntesatser verkligen håller.

Paritetslånen främsta syfte var att underlätta för de s k allmännyttiga företagen att uppnå hyresparitet utan några subventioner. Men genom att man avstått från att höja basannuiteten i beståndet så mycket som svarar mot indexhöjningen samtidigt som de nytillkomna lägenheterna automatiskt blivit dyrare (i löpande priser) har paritetsmålet spräckts redan efter fem år. För egnehemsägare som tagit paritetslån har dessa bidragit till att ge en likviditetsbelastning över tiden som är bättre anpassad till hushålllets inkomstutveckling i en ekonomi med ständig inflation.

Kritiken mot paritetslånen har varit lika stark som osaklig. I hög grad har kritikerna präglats av penningillusion då man hävdade att "man lånar till räntor och skjuter skulder framför sig". En enkel omräkning till en real kalkyl visar självklart att så inte är förhållandet. De senaste årens utveckling med en fastlåsnings av penningräntesatsen och en ökad inflation, dvs en sjunkande realräntenivå, kan i stället tolkas så att basannuiteten satts något för högt och att det skulle vara möjligt att uppnå full återbetalning vid en sänkning av basannuiteten men med ett bibehållande av den strikta följsamheten till ökade byggnadskostnader. Regeringen har i stället valt att uppge själva paritetsprincipen men att bibehålla den relativt höga basannuiteten.

När paritetslånen infördes 1968 räknade man med en treprocentig inflation per år. Den allmänna räntenivån för långsiktiga bostadskrediter låg omkring 6 procent. Sedan dess har inflationsnivån förskjutits drastiskt uppåt utan att motsvarande förändring skett av räntenivån. Detta innebär en faktisk sänkning av realräntenivån. Man kan också säga att basannuiteten 5,1 procent baserades på en föreställning om att den reala räntenivån skulle ligga omkring det heliga talet tre. En höjning av räntenivån till 7,5 procent och en inflationsnivå av åtminstone samma storleksordning skulle således medge att basannuiteten sänktes

till 2—3 procent med ett bibehållande av kravet att fastighetslånen skall färdig-amorteras på sikt, utan några subventionsinslag. Den enklaste åtgärden förefaller således att vara att acceptera att vi fått en högre inflationsnivå och en lägre realräntenivå och att anpassa paritetslånen i förhållande till detta.

Det är således inte paritetslånen det är fel på, utan felet ligger i att man valt orealistiska tal på räntenivå och inflationsnivå vid beräkning av paritetstalet. De nuvarande antagandena innebär att man med inflationens hjälp kommer att slutamortera fastigheterna snabbare än nödvändigt. Rekommendationen skulle således bli: behåll paritetslånen och låt prisförändringarna över tiden slå ut fullt i hyrorna men sänk basannuiteten till en nivå som förefaller mer realistisk vid nuvarande räntesatser och inflationsnivå.³

Att bibehålla en oförändrad basannuitet och att begränsa de inflationsbetingade hyreshöjningarna är ett återfall i den "penningillusion" som behärskade svensk bostadspolitik de första decennierna efter kriget.

Individuella lösningar

Men är det verkligen nödvändigt med en formell konstruktion som paritetslånen för att lösa paritetsproblemen mellan fastigheter av skriftande ålder i en ekonomi med ständig men varierande grad av inflation? Det radikala receptet är visserligen en övergång till indexlån men även med penninglån och vissa institutionella förändringar kan man komma långt. Det kanske enklaste sättet är att förändra vissa traditioner inom kreditväsendet. Enklast är att belysa med ett exempel:

En individ som har köpt ett nybyggt hus för 200 000 kronor och (något orealistiskt) lyckats belåna hela fastigheten med ett lån med räntesatsen 7 procent och en amorteringsperiod på 50 år skall betala en annuitet på 7,2 procent. Efter ett år har han betalat in 14 400 kronor. Den återstående låneskulden är 199 600 kronor. Men om inflationen samtidigt är 6 procent är huset vid årets slut värt 212 000 kronor. Från detta värde skall dock dras värdeminskning till följd av förslitning, teknisk obsolens el-

ler förändrade *lokala* marknadsförutsättningar. Men denna värdeminskning kan också delvis kompenseras av värdeökningar till följd av förbättringar eller gynnsammare lokala marknadsförutsättningar. Vilket som är nettoresultatet är mycket svårt att avgöra för en utomstående, som ej har specifik kännedom om fastigheten eller den lokala marknaden. Antag att man kommer fram till att fastighetens marknadsvärde efter det att hänsyn tagits till alla förändringar är 208 000 kronor. Detta innebär i så fall att fastighetsägaren genom amorteringar, inflation och reala värdeförändringar ökat sin förmögenhet med 8 400 kronor och att han samtidigt som han betalade in 14 400 till banken skulle kunna ta upp ett nytt 49-årigt lån på 8 400 kronor. Därigenom skulle den reala skuldbelastningen vid årets slut i förhållande till fastighetens marknadsvärde fortfarande vara 100 procent. En person som verkligen vill bygga upp en nettoförmögenhet i form av fastighetsinnehav kan självfallet välja att låna upp mindre, inte låna alls eller amortera snabbare.

Exemplet visar att man — om man konsekvent tillät en ökning av belåningen så att den reala skuldbelastningen är oförändrad — med ett i stort sett traditionellt finansieringssystem baserat på penninglån skulle kunna uppnå paritetsmålsättningarna. Poängen med exemplet är att kreditgivaren och fastighetsägaren gemensamt gör en värdering och kommer överens om vilken del av annuiteten som utan större risker skulle kunna finansieras med en (nominalt) ökad upplåning. Ett system av detta slag skulle också underlättas om hypoteksinstitut och banker fick generell möjlighet att i takt med inflationen skriva upp tidigare medgivna lån. Tekniskt kan detta kräva något slag av indexreglering av in-teckningar, pantvärden och taxeringsvärden samt att fastigheter bokföringsmässigt skall redovisas med ett index-

³ Ett fullständigt accepterande av att realräntenivån är negativ vid en inflationsnivå på 10—11 procent och en penningräntesats kring 7 procent skulle innebära att basannuiteten kunde sättas mycket nära noll, dvs hela räntebeloppet kunde läggas till kapitalet och likväl skulle det reala värdet av lånen sjunka över tiden.

reglerat historiskt anskaffningsvärde (minskat med *real* värdeminskningar).

I sig är alltså inte paritetslånekonstruktionen en nödvändig förutsättning för att paritet skall skapas. Det skulle gå lika bra eller eventuellt bättre med en successiv ökning av den traditionella belåningen. Till denna metods fördel talar också att information om lokala förutsättningar som påverkar värdestegring normalt inte finns i de något anonyma länsbostadsnämnderna men väl hos lokala banker.⁴

Den kanske viktigaste invändningen mot en sådan "automatisk" eller decentraliserad lösning av finansieringsproblematiken är att den nuvarande lagstiftningen — vid sidan av kreditmarknadsreglerande åtgärder — explicit försvårar en systematisk ökning av fastighetsbelåningen. Inteckningar är givna i kronor och hyreslagstiftningen innehåller ett förbud mot indexreglerade hyreskontrakt. (Arrendelagstiftningen baseras däremot just på en indexreglering av kontrakten.) Men att införa en indexreglering av inteckningar är inte någon teknisk omöjlighet och en indexreglering av hyror med ett byggnadskostnadsanknutet index skulle automatiskt underlätta uppnåendet av paritetshyror.

Utjämningslånen

Enkla lösningar av de slag som här diskuterats och som ger möjlighet till lägre hyror i nyproduktionen utan att den långsiktiga återbetalningsförmågan riskeras har dock inte lockat bostadsutredningarna.⁵ Deras utgångspunkt har i stället varit det skolastiska problemet om det rättvisa priset och de följer därvid en medeltida tradition som avbröts av de senaste tvåhundra årens pristeoretiska utveckling. Till utredningens heder måste dock anföras att de arbetar med en empirisk precision som Thomas ab Aquino aldrig nådde fram till.

Det rättvisa eller rimliga priset — som utgör själva utgångspunkten i förslaget — tänkes bestämt av en politisk och bostadssocial värdering av hur stor del av en normalinkomst som skall gå till hyra för en normalbostad. I utredningens exempel når man fram till att en kapitalutgift på 52 kr/m² för hus i

1974 års produktion är "rimlig", medan äldre hus bör få en lägre nivå för att relativ paritet skall uppnås. Man har därvid utgått från en nivå på 40 kr/m² för hus färdigställda 1958. En kapitalutgift på 52 kr/m² svarar vid de aktuella produktionspriserna (1 400 kr/m²) mot 3,7 procent av produktionskostnaden. Detta tal benämner man *bostadsräntan*.

Den principiella tanken är nu att fastighetsägaren på sitt lån — 1 400 kr/m² — under det första året skall betala totalt i räntor och amorteringar endast 3,7 procent, dvs 52 kr/m² som vid en självkostnadsprincip också blir kapitaldelen i hyran. Under detta första år betalar fastighetsägaren först normala räntor och amorteringar på bottenlånen (och får normal avkastning på eventuell egen insats). Vad som därefter återstår till 3,7 procent på *hela* beloppet blir kapitalersättning på det statliga lånet. Räcker däremot inte 3,7 procent till att betala kapitalutgifterna för bottenlånen får staten skjuta till mellanskillnaden.

Man kan möjligen tolka förslaget så att det statliga lånet fungerar som ett slags riskkapital och att staten garanterar full ersättning till andra långgivare vid en politiskt given hyresnivå på 52 kr/m². Hänsyn till inflationen skall dock inte ske automatiskt utan man föreslår i utredningen att *bostadsräntan* för en viss årgång skall räknas upp med en *s k utjämningsfaktor*, som bestäms 3—5 år i taget.

Denna uppräknings eller utjämningsfaktor skall garantera ett visst mått av

⁴ Det skall inte tolkas som en indiskretion om det nämnes att paritetslånets uppfinnare i den förhållandevis gynnsamma lundsiska kreditmarknaden hade satt den här beskrivna metoden i system. Författaren kan dock själv intyga vilka praktiska svårigheter som föreligger när det gäller att få traditionellt fungerande bankkamrerare att i en inflationsperiod medge ytterligare lån som ligger väsentligt ovanför det ursprungliga fastighetsvärdet. Paritetslånets stora anspråk på icke utnyttjade inteckningar har på denna punkt snarast förvärrat situationen för en rationell individuell ökning av belåningen.

⁵ En bättre omfördelning av räntor och amorteringar över tiden kan självklart också användas till att vid oförändrad initialhyra öka räntesatsen och därmed minska den bördä för kreditpolitiken som bostadsfinansieringens låga räntesatser utgör.

hyresparitet. Utredningen arbetar med exempel med en årlig uppräknings av 3—3,5 procent. Detta innebär att låneskulden är nominalt konstant, medan den faktiska bostadsräntan för en viss årgång ökar över tiden. Efter 5 år och med en årlig uppräknings på 3,5 procent blir således bostadsräntan 6,9 procent, dvs $3,7 \text{ procent} \times 1,035^5$. Efter 40 år blir den faktiska bostadsräntan under samma förutsättningar 14,6 procent. Konstruktions innebär således — om man bortser från amorteringar — att den faktiska låneskulden inte ökar men att räntesatsen ökar med en viss faktor per år. Under vissa förutsättningar kommer man fram till effekter som är ungefär likvärdiga med paritetsslånen. Den höga bostadsräntan under fastighetens senare livslängd är därvid fullt tillräcklig för att förränta och amortera såväl det ursprungligen statliga lånet som den utblivna eller negativa avkastningen på det statliga lånet i början av lånets livslängd.

Men det är svårt att se att denna något bisarra konstruktion med utjämningslån skulle ha några fördelar jämfört med paritetsslånen eller en individuell uppjustering av låneskulden. Man återinför mycket av det nominalistiska betraktelsesättet i stället för att gå vidare med ett reall betraktelsesätt och ett konsekvent införande av indexreglerade in-teckningar och taxeringsvärden. Utjämningslånen inför också ett nytt tvångsmoment. Den som en gång fått statliga lån kan inte tillåtas att vara med enbart de första åren utan måste ha lånen under hela fastighetens livslängd. De statliga lånen får mer karaktär av fiskal åtgärd eftersom det statliga förräntningskravet inte är bestämt i förväg eller har någon anknytning till övriga räntesatser på kreditmarknaden.

Man uppnår inte heller automatiskt paritetsslånen eftersom omräkningsfaktorn inte är direkt knuten till prisutvecklingen utan bestäms genom politiska beslut för flera år i taget. Ett genomförande av utjämningslånen skulle innebära att man återigen tar ett steg bort från normaliseringen av såväl bostadsmarknaden som kreditmarknaden utan att egentligen vinna någonting. Utjämningslånen bidrar också effektivt till att göra

bostadspolitiken mer svåröverskådlig för den vanlige väljaren och med betydande risker för uppkomsten av en bostadspolitisk administration med informationsmonopol och "vested interests".

Beskattningen

Bostadsskattekommittén föreslår i sitt betänkande dels en uppjustering av de schablonvärden som användes vid beskattningen av egna hem, dels införande av speciella avdrag för hyresgäster i flerfamiljshus. Hyresgästerna skulle i deklarationen få dra av den del av hyran som ligger över 10 procent av den sammanräknade inkomsten, dock skulle avdraget högst få bli 4 000 kronor. Eftersom problemen kring fastighetsbeskattningen utförligt diskuterats i denna tidskrift av Nils Lundgren [1973] kan det här räcka med några korta randanteckningar.

Kommittén har — till skillnad från många politiker — insett att problemet med villabeskattningen inte sammanhänger med avdragsrätten för gåldräntor utan med storleksordningen av det schablonbelopp som kan anses utgöra fastighetens avkastning. Men just detta problem borde diskuteras med en strikt uppdelning mellan en real och en nominal kalkyl.

I sig råder det en viss enighet om att det bör råda en neutralitet mellan placeringar i fordringar, fastigheter eller lösöre som fritidsbåtar, konst eller frimärken. En svårighet är emellertid att placeringar i lösöre av varaktig typ inte beskattas. Vid höga marginalsattesatser blir sådana placeringar därför alltid gynnade — med återverkningar på prisbildningen. En praktisk möjlighet att åstadkomma något som liknar beskattning av sådana nu obeskattade värdeföremål vore självklart att införa mycket höga skatter på komplementvaran brand- och stöldförsäkringar för lösöre. Visserligen kan detta leda till en viss flykt av föremål ur landet men denna risk får vägas mot önskemålen av en mer rättvis beskattning.

Problemet med nuvarande fastighetsbeskattning och realisationsvinstbeskattning är att en nominal och en real princip blandas. En konsekvent *nominal* be-

skattning skulle innebära att schablonvärdet för en fastighet bestämdes med utgångspunkt från aktuella räntesatser. Detta skulle ge "intäktsprocenter" av storleksordningen 7—8 procent och normalt skulle det aldrig bli aktuellt med förlustavdrag. Men en sådan konsekvent beskattning skulle också innebära att taxeringsvärdena aldrig skulle justeras för penningvärdeförändringar.

En lika konsekvent *real* beskattning skulle baseras på en lägre realräntenivå — kanske 2—3 procent — men *årliga uppskrivningar av taxeringsvärdena*, åtminstone i takt med penningvärdets fall eller byggkostnadsprisernas uppgång. Det nuvarande systemet kan mycket välvilligt tolkas som en ofullständig variant av den senare, *real* normen. Taxeringsvärdena är dock systematiskt för låga och uppskrivningarna kommer alltför sällan i en ekonomi med hög inflationstakt. Tyvärr saknar kommitténs betänkande all diskussion på denna avgörande punkt.

En *real* beskattningsnorm — i en inflationsekonomi i vilken bostadsfinansieringen sker med penninglån — kommer att innebära att fastighetsägaren under de första åren har större ränteutgifter än schablonintäkten. För en fastighetsägare med andra inkomster kan detta förhållande utnyttjas som ett förlustavdrag, medan ett allmännyttigt bostadsföretag som saknar andra inkomster ej kan utnyttja förlustavdraget. Efter en tid — när inflationen gett en snabb *real* amortering av lånen — bör schablonintäkten vara större än ränteutgifterna. För äldre villaägare — som kan misstänkas tillhöra "vårt parti" — blir därvid villabeskattningen effektiv. Samma förhållande gäller äldre bostadsrättsföreningar. Villaägaren har dock tidigare kunnat utnyttja förlustavdraget medan detta inte gäller bostadsrättsföreningen eller det allmännyttiga bostadsföretaget. I denna mycket speciella mening är den *private* villaägaren gynnad. Att eliminera denna "orättvisa" är dock ganska enkelt. En metod är att låta bostadsföretagen över evig tid balansera skattemässiga förluster, som sedan kan utnyttjas när beskattningen börjar bli effektiv.

Utredningens förslag om avdragsrätt

för viss del av hyran får snarast betraktas som ett hugskott. Ett genomförande av ett sådant förslag skulle ytterligare skärpa margineffekterna. En person som tjänar 35 000 kronor och har en hyra på 7 000 kronor per år skulle få dra av 3 500 kronor. Om inkomsten ökar till 40 000 kronor skulle avdraget minska till 3 000 kronor. En inkomstökning med 5 000 kronor skulle alltså beskattas som om den uppgått till 5 500 kronor. Det aktuella problemet är inte att ytterligare öka margineffekterna eller att göra beskattningen beroende av hyran (eller hyran beroende av inkomsten) utan snarast att gå tillbaka till hyresberoende skatter och inkomstberoende hyror.

Den slutsats som kan dras av de här förda resonemangen är att ett mer konsekvent tillämpande av det *real*a betraktelsesätt som ursprungligen låg bakom införandet av paritetlånen kan vara fullt tillräckligt för att lösa många av de problem som bostadspolitiken hamnat i. Receptet innehåller en revidering av basannuiteten nedåt, ett konsekvent fasthållande av årliga uppjusteringar av paritetstalet i takt med index samt ett lika konsekvent införande av indexreglerade in-teckningar och taxeringsvärden. Med ett *real*t betraktelsesätt från kreditinstitutens sida när det gäller att bevilja tilläggs-lån för att hålla den *real*a skuldbelastningen konstant blir det också möjligt att var och en på ett smidigare sätt skulle kunna välja form för belåning och amorteringstakt. Den hyresnivå som därvid skulle uppnås kan också göra stora delar av de speciella hyressubventionerna överflödiga.

Referenser

- Du Rietz, G., [1973], "Markpolitiken i Sverige — från planmonopol till detaljreglering", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 6
Lundgren, N., [1973], "Hur gynnad är villaägaren?" *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 4
Matthiessen, L., [1973], "Margineffekterna, indexreglering och regeringens skatteförslag", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 5
SOU 1964: 1 och 2, *Indexlån* del I och II, Stockholm
SOU 1966: 44, *Bostadspolitiskt kreditstöd*, Stockholm
SOU 1974: 16, *Neutral bostadsbeskattning*, Stockholm
SOU 1974: 17, *Solidarisk bostadspolitik*, Stockholm