

Bostadsmarknad, dispositionsformer, beskattning och finansiering

Den bostadspolitiska diskussionen är idag på många sätt mer tekniskt inriktad än för något decennium sedan. Det är med ett visst vemod författaren till denna uppsats erinrar sig hur pass enkel och renodlad kunskap ekonomerna kunde presentera åren kring 1960 och fortfarande ge ett intryck av nytänkande och fräschhet. En skrift som Bostadsbristen [Bentzel mfl 1963] och tidigare, likartade bidrag från Sven Rydenfelt hade som huvudsakligt budskap att bostadsbristen i hög grad var ett ransonerings- och prisbildningsproblem och att det fanns tekniska möjligheter — exempelvis reversmetoden [Ståhl 1964 s 180] eller en kooperativisering av bostadsbeståndet — som skulle kunna lösa allokeringproblemet utan att förändra den inkomst- och förmögenhetsfördelning som hyresregleringen och självkostnadsprincipen hade åstadkommit.

Den bostadsekonomiska teoriutvecklingen har därefter knappast utvecklats särskilt mycket. En del empiriska studier som främst belyser inkomst- och priselasticitet har tillkommit [Eriksson & Du Rietz 1969, Lindbeck 1972]. Tolkningarna är dock långtifrån entydiga, delvis beroende på att den prisreglerade marknaden skapar en rad mycket speciella problem för de traditionella ekonomiska ansatserna, delvis beroende på den allmänna underutveckling som präglat det bostadsstatistiska systemet. Om man medvetet vill sätta marknaden som allokeringinstrument ur spel är det uppenbart att det fordras oerhört mycket större centralt lagrad informationsmängd än i en någorlunda fungerande marknad; åtminstone om man önskar att

den centralt dirigerade marknaden skall ge acceptabla allokeringresultat. I själva verket saknas på många områden mycket väsentlig information för att överhuvudtaget bedöma hur pass bra bostadspolitiken lyckats. Gissningar och skattningar från ofullständiga data eller osystematiska egenobservationer har i hög grad fått ersätta en systematisk empirisk analys.

Ett område som kan bli av stort intresse är en parallell utveckling på bostadsområdet av den teoriutveckling som under senare år ägt rum inom arbetsmarknadsteori med studier kring mångdimensionaliteter i varubegreppen [Holm 1964], konsumenternas informations- och sökprocesser och olika slag av trögheter i anpassningsmekanismerna. Ett ytterligare problem är att man på bostadsmarknaden vid ett givet lägenhetsutbud simultant skall nå ett jämviktsläge såväl med avseende på prisstrukturen som hushållstrukturen.¹ Någon mer betydande utveckling på detta i sig intressanta område — som skulle ge en mer realistisk bild av en bostadsmarknad med jämviktsprisbildning — har dock ännu inte presenterats. Den bostadsekonomiska analysen har därför tvingats att arbeta med förenklingar som lätt missuppfattats av de personer som dagligen arbetar inom sektorn och som därmed har en tendens att snarare se de många speciella problemen i stället för de generella sambanden.

¹ I jämvikt skall det finnas ett hushåll i varje lägenhet. Hushållen är i sin tur "koalitioner" av individer. En förändring i lägenhetsutbudet påverkar såväl prisstrukturen som koalitionsstrukturen.

I Utvecklingstendenser

Några av de mest betydelsefulla utvecklingstendenserna på marknaden under det senaste decenniet kan anges med följande punkter:²

1. Miljonprogrammet och lägenhetsöverskottet

Ett politiskt beslut som programmet om en miljon lägenheter kan ses som en sista(?) stor ansträngning att bygga bort bristen. Det är lätt att observera att denna ambition har lett till att ett utbudsöverskott uppstått i delmarknaden för nya hyreslägenheter. Den ekonomiska tolkningen av detta fenomen är dock inte lika uppenbar. Visserligen har paritetslånen (se nedan) medfört en bättre tidsmässig fördelning än tidigare av hyran under husets livslängd i ett självkostnadsföretag, men man kan med viss rätt hävda att paritetslånen utformning (och vissa institutionella förhållanden) inte anpassats tillräckligt till en inflationsökning och att nuvarande norm för tidsfördelningen genererar en kvarstående hyressplittning.

De allmännyttiga (kommunala) bostadsföretagen med hyror bestämda i förhandlingar men på basis av självkostnader har också något av en partiell monopolsituation i sin delmarknad. Ett försök att få alla lägenheter uthyrda i nyproduktionen genom att sänka hyrorna kan medföra en minskning av totalintäkterna och en ökad likviditetsbelastning för det kommunala bolaget. Den stora roll initialhyrorna spelar i hela förhandlingsprocessen och den fortsatta hyres sättningen under fastighetens livslängd skapar incitament för företagen att få så höga initialhyror som möjligt. En snabb anpassning ner till en (partiell) jämviktsnivå ger företaget en dålig utgångspunkt för framtida förhandlingar om hyreshöjningar. Något ironiskt kan man konstatera att risken för de lokala monopol med privata ägare och därmed ett dåligt nyttjat bostadsbestånd som var ett starkt

² "Betydelsefulla" kan här tolkas som "mest iögonfallande" eller liknande utan krav på att ett sådant kontrapunktiskt förlopp närmare behöver specificeras. För författaren är den teoretiska diskussionen och ekonomernas förslag kring 1963—64 en naturlig jämförelsepunkt [Bentzel m fl 1963, Ståhl 1964].

motiv för tillkomsten av de allmännyttiga självkostnadsföretagen i fyrtiotalets bostadsutredningar ser ut att lika väl förverkligas med den nya företagsstrukturen.

2. Paritetslånen

Införandet av paritetslånen år 1968 efter ett omfattande utredande om bl a indexlån för bostadsfinansieringen [Arvidsson 1960, Ståhl 1964] och den slutliga kompromissen [Arvidsson 1966] har medfört att några av de värsta olägenheterna med självkostnadshyror i en ekonomi med penninglån och kontinuerlig inflation har undanröjts. Man lyckades i utredningarna effektivt visa att hyressplittningen sammanhängde med en olämplig periodisering av utgifter för räntor och amorteringar och att en rimlig initialhyra kunde uppnås utan subventioner och vid en positiv realräntesats. Det reala betraktelsesättet har dock endast delvis slagit igenom och man kan konstatera att det kvarstår en penningillusion såväl i stora delar av de institutionella system som omger bostadsmarknaden (inteckningsväsen, bokföringsregler, taxeringsregler och kreditinstitut) som hos de politiker som har haft det bostadspolitiska ansvaret.

Som senare skall visas har man avstått från att genomföra vissa förändringar och medvetet genomfört andra åtgärder som lett till att *principerna* för paritetslånen ej till fullo kunnat utnyttjas. Detta har lett till en troligtvis relativt betydande hyressplittning och högre initialhyror än nödvändigt. Kritiken har orättvist kommit att riktas mot själva paritetslånen och ej mot dem som skulle förvalta en betydande intellektuell och institutionell innovation.

3. Politiseringen

Bostadsmarknadens politisering är mer definitiv än någonsin. Det är inte längre fråga om att undanröja aktuella, potentiella eller inbillade marknadsimperfectioner, utan hyra och bostadskostnad har blivit ett pris som till stor del bestäms i den politiska sektorn med majoritetsbeslut som dominerande beslutsregel. Det är relativt lätt att visa att ett sådant

beslutsförfarande med realistiska förutsättningar om inkomstfördelning och bostadsefterfrågan kan leda till ett lägre direkt pris för konsumenterna och en skattefinansiering av skillnaden mellan verkligt pris och konsumentpris. I ett läge där det är svårt att ytterligare skärpa progressiviteten direkt i skattesystemet kan det likväl vara möjligt att genom majoritetsbeslut få igenom prissubventioner som är inkomstrelaterade efter en progressiv skala och med en finansiering med en proportionell skatt. Det är inte otroligt att ekonomerna under lång tid har underskattat de politiska beslutsmekanismerna och det politiska livets interna dynamik [Ståhl 1974 a, 1974 b]. En mer realistisk allokering- och välfärdsteori skall kanske utgå från majoritetsregelns bestämda egenskaper snarare än den hyperdemokratiska paretoanska regeln med individuell vetorätt (som också karakteriserar den perfekta marknaden).

Den politisering kan observeras på olika sätt. Belysande är de målformuleringar som boende- och bostadsfinansieringsutredningarna arbetade med i sitt betänkande "Solidarisk bostadspolitik" [SOU 1974: 17 s 75 ff]:

"Bostaden är av grundläggande betydelse för varje människa, lika viktig som tillgång till utbildning och sjukvård.³

Kostnaderna för bostäderna betalas både genom gemensamma och enskilda insatser. ——— Priserna skall vara rimliga i förhållande till betalningsförmågan. ——— Ansträngningarna skall inriktas på att ge goda bostäder åt alla efter vars och ens behov. Medlen bör utformas för en solidarisk bostadspolitik."

Argumentationen pekar på att bostadspriset bör bestämmas genom en politisk beslutsprocess snarare än genom en marknadsprocess. Bostäder betraktas i likhet med vad som gäller för vissa andra sociala varor som en del av den semi-offentliga konsumtionen, trots att det verkligen inte är fråga om en i tek-

nisk mening kollektiv nyttighet.⁴ Rent praktiskt har denna politisering fått ett uttryck bl a i nuvarande system för individuella bostadssubventioner. Systemet har snabbt utvecklats från ett inkomstprövat extra barnstillägg till ett hyres- och inkomstberoende stöd som numera kan utgå till alla slag av hushåll — även ensamstående icke-pensionärer. Man kan visserligen hävda att de delar av stödet som utgår till hushåll med höga hyreskostnader i första hand har setts som ett slags näst bästa lösning för att korrigera för en olämpligt satt hög initialhyra i nya bostäder och/eller för att underlätta uthyrningen av annars tomma lägenheter. Men detta stöd — liksom stödet till pensionärerna — har nu fått en sådan omfattning att det antingen fordras en hyperinflation eller ett nytt socialt kontrakt med en översyn av hela skatte- och bidragssystemet — för att de hyresberoende subventionerna skall avvecklas. Typiskt för läget är också var mycket dåliga kunskap om fördelnings- och allokeringseffekterna av denna subventionsform.

Det andra väsentliga inslaget i politiseringsprocessen är att produktionen av bostadstjänsterna i ökad utsträckning sker genom sk allmännyttiga (kommunala) bostadsföretag med självkostnadsprissättning. Det finns inte här någon anledning att närmare gå in på hela den politiska beslutsprocess som finns på produktionssidan med kommunala organ och myndigheter, fackföreningar och byggföretag som politiska aktörer. Det räcker att konstatera att politiska (röstmaximerings-) kalkyler snarare än ekonomiska lönsamhetskalkyler är styrande för stora delar av utbudet.⁵ Det finns också ett påtagligt politiskt tryck att skjuta den politiska processen allt längre

⁴ Vi bortser här från de externa effekter som kan föreligga vid utformningen av bostadsområden. Planmonopolet kan dock vara ett fullt tillräckligt medel för att åstadkomma önskade effekter.

⁵ Detta förhållande utesluter självklart inte att en politisk kalkyl i ett system med majoritetsbeslut under vissa betingelser skulle kunna ge ungefär samma resultat som en ekonomisk lönsamhetskalkyl. Vår kunskap på detta område är dock otillräcklig för att några mer bestämda slutsatser skall kunna göras.

³ Det är något oklart varför utredningen ej här nämner mat, kläder, bränsle, hygienartiklar, etc, etc. Typiskt för argumentationen är också att man inte skiljer mellan de första enheterna av varje nyttighet och marginal konsumtion.

tillbaka i produktionskedjan⁶ och en tendens att skylla misslyckanden eller svårigheter på de fortfarande marknadsstyrda produktionsfaktorerna som byggsämnesindustri eller markägare.

Det är uppenbart att ekonomer som pekar på onödiga allokeringsförluster eller ett slags rationell önskvärdhet av mer marknadsorienterade lösningar (kombinerade med kompenserande allmänna transfereringar) har vissa svårigheter att bli bönhörda när de politiska aktörerna snarare är intresserade av förslag som ökar antalet röster (eller förhindrar ett bortfall av röster). Det är också självklart svårt att finna gehör för synpunkten att individen är mer rationell i sitt kontinuerliga marknadsval och informationssökande än i den vart tredje år återkommande politiska valhandlingen med dess oklara alternativformuleringar, paketlösningar och nervöst upphetsade atmosfär med stora mängder av medvetet falsk och ofullständig information.

4. Regleringsavveckling

Denna ökade politisering av marknaden har dock i viss utsträckning motverkats av att det direkta marknadsinflytandet ökat på speciella delar av bostadsmarknaden. Den tidiga ekonomkritiken riktades naturligt nog mot hyresregleringen, som primärt gällde det stora bestånd av privatägda lägenheter som i huvudsak byggts före 1942. Så sent som 1960 var detta bestånd ca 900 000 lägenheter. Det allmännyttiga beståndet omfattade vid samma tidpunkt ca 300 000 lägenheter och de kooperativa lägenheterna utgjorde ca 250 000. Den stora hyressplittningen förelåg framförallt mellan de därvid relativt nya kommunala lägenheterna och de äldre privatägda. Hyresregleringen har därefter avvecklats utanför de större städerna och omfattar ej alls beståndet byggt efter 1958. Antalet hyresreglerade lägenheter var i början av 70-talet ca 400 000. Minskningen hade delvis också skett genom "naturlig avgång". Antalet kommunala lägenheter hade stigit till 650 000 och de kooperativa till 450 000. Men även om den for-

mella regleringen till större delen avvecklats finns dock en betydande hyreskontroll kvar indirekt genom bruksvärdeprincipen med domstolar som sista dömande instans i frågan om "det rättvisa priset" och med de allmännyttiga företagen som likare. I brist på empiriska analyser kan man våga en förmodan att effekten av denna avveckling inte blivit särskilt stor, även om de senaste årens klausuler om hyreshöjningar i samband med reparationer kan ha minskat en i övrigt mycket stor hyressplittning. Det finns också allmänna indikationer på att det allra äldsta beståndet med omodern kvalitet knappast uppvisar någon större disparitet.

En mer betydelsefull åtgärd var antagligen att marknaden för bostadsrätter släpptes fri 1969 för alla årgångar. Samtidigt avvecklades den aldrig särskilt effektiva kontrollen vid överlåtelse av statligt belånade egna hem. Det finns knappast någon anledning att i dag ifrågasätta att det finns en reell marknadsprusbildning på bostadsrätter. Försöken till en intern priskontroll inom HSB kom snabbt av sig.

Nuläget karakteriseras således av fri prusbildning på villor och bostadsrätter, självkostnadsprissättning inom det allmännyttiga beståndet och hyreskontroll eller bruksvärdeprincip i ett krympande bestånd av privatägda lägenheter.

Självkostnadsprincipen har i viss mån också modifierats. Som påpekades ovan ger paritetslånen för en viss given fastighet bättre möjligheter att få en *synkronisering* mellan den del av hyran som efter avdrag för driftutgifterna återstår för att täcka räntor och amorteringar och de faktiska utgifterna för räntor och amorteringar om man samtidigt önskar att hyran har en utveckling över tiden som ger paritet i förhållande till en nybyggd lägenhet. Paritetslånen ger således en utjämning över tiden inom en fastighet. Men självkostnadsföretagen har också möjligheter att betrakta de samlade utgifterna och inkomsterna från sitt totala fastighetsbestånd och genomföra utjämnningar mellan fastigheter och ge de olika lägenheterna bruksvärdehyror oberoende av historiska kostnader. Det är dock något osäkert hur långt en sådan poolning drivits. En undersökning från Malmö—

⁶ Jämför samma diskussion inom sjukvård och utbildning kring läkemedels- och läromedelsindustri.

Lund 1968 visade att det i stort sett endast var Akademiska Föreningen som hårt genomfört poolning. Detta är rätt naturligt med hänsyn till den snabba omsättningen av hyresgäster i ett studentbostadsföretag. För ett kommunalt bolag är det svårt att låta gamla hyresgäster, som efter en tid vill ha förmånen av lägre hyror efter att tidigare ha betalat "för hög" hyra, ständigt få uppleva hyreshöjningar orsakade av likviditets-svårigheter i nyproduktionen.

5. Småhusexpansionen

Den i den aktuella debatten — vid sidan av de nya outhyrda lägenheterna — mest uppmärksammade frågan gäller den snabba expansionen av småhusmarknaden. Förklaringarna till expansionen kan vara många. Även om det — mot förmodan — inte skulle vara ekonomiskt gynnsammare att äga ett eget hem än att hyra en lägenhet eller att bo kooperativt skulle expansionen kunna inträffa som en följd av en olämplig fördelning i beståndet mellan villor och flerfamiljshus. Ambitionerna att bygga bort bristen innebar också en stark satsning på flerfamiljshus (och i konsekvens därmed hyreslägenheter eller kooperativa lägenheter). En mindre rigorös central styrning av fördelningen bla som följd av avsättnings-svårigheterna för nya lägenheter och press från byggnadsindustrin och dess anställda att hålla upp produktionen kan ha medfört en konsumentanpassning av investeringarna där man genom en mycket kraftig förskjutning i nytillskottet (flow) försöker korrigera en kumulerad snedvridning i beståndet (stock). Även om detta inte är hela förklaringen så kan det aldrig nog starkt understrykas att nyinvesteringarnas fördelning mellan olika typer och storlekar främst är till för att korrigera obalanser i stocken. *Det är således alltid meningslöst att få nyproduktionen att överensstämma med exempelvis de nytillkommande hushållens preferenser.*⁷

⁷ Likartade svårigheter att se flow-stock-sambanden präglar delar av arbetsmarknadspolitiken när man söker utbilda arbetslösa till bristyrken i stället för att observera och utnyttja de stora rörelserna inom stocken av sysselsatta och befintliga arbeten [Persson 1973].

En annan typ av förklaringar sammanhänger med preferensförändringar och/eller prisförändringar på substitut- och komplementvaror. Ökad fritid och obeskattad gördetsjälv-verksamhet gynnar definitivt småhusbyggandet. Bättre transporter, ökad bilism och avdragsrätt för resor till arbetet (som åtminstone delvis är av konsumtionskaraktär) gynnar likaså småhusbyggandet.⁸ Ökad kvinnlig förvärvsverksamhet, önskemål om service (butiker, barndaghem) etc kan möjligen öka efterfrågan på flerfamiljshus. Man måste dock ha i minnet att i flertalet svenska städer med 100 000 invånare eller mindre föreligger det inte några påtagliga skillnader i arbetsresor och servicetillgänglighet mellan flerfamiljshus och småhus. "Levitt-towns" är en utpräglad storstadsföreteelse och Stockholmstidningarnas upphetsade småhus-höghusdebatt läses med lätt road skepsis i landensiska radhus på gång- eller cykelavstånd från citykärna, regionsjukhus, universitet eller multinationella företags kontor och verkstäder.

Den förklaring som dominerat debatten är emellertid att den dispositionsform som mer eller mindre automatiskt är knuten till småhus — äganderätten — är skatte- och prismässigt gynnad jämfört med flerfamiljshusen, som i sin tur är kombinerade antingen med hyresrätt eller med bostadsrätt, dvs i praktiken kommunalt eller kooperativt ägande. Argumenten är flera. Man pekar på en ofullständig prissättning. Transporter, anslutningar av el, vatten och avlopp samt service skulle egentligen vara dyrare i småhusområden än i flerfamiljshusområden. För det första är det oklart

⁸ Arbetsresorna och avdragsrätten för dessa (samt de sk 50-korten) utgör ett speciellt problem. Det finns i sig ingen anledning att en individ som väljer en billigare eller trevligare lägenhet längre bort skall få gora avdrag för ökade transportkostnader (eller subventioneras under transporterens marginalkostnad). En praktisk lösning kan vara att slopa avdragsrätten generellt, öka schablonavdraget men medge avdrag under en begränsad period — säg tre år — för ökade reskostnader i samband med byte av *arbetsplats*. Efter övergångsperioden gäller presumptionen att individen anpassat sitt val av bostad. Informella uppgifter från taxeringsexperten antyder också att detta väsentligt skulle underlätta deklarations- och taxeringsförfarandet.

om det faktiskt förhåller sig så. Täta småhus- eller villaområden kräver ingen eller obetydligt mer mark än höghus utspridda i tallskogen. För det andra kan problemet, om det faktiskt existerar, mycket lätt korrigeras genom att kommunerna har en kostnadsanpassad pris-sättning på anslutningar, låter områdes-föreningar svara för interna vägar och grönytor och kanske till och med tar upp en abonnemangavgift knuten till huset/lägenheten för att täcka fasta kostnader för viss odelbar service. Att först subventionera och sedan reglera förefaller mindre rationellt.

Man pekar också på att småhus/ägan-derätt genom fastighets- och realisations-beskattnings är (starkt) gynnad jämfört med flerfamiljshus/hyresrätt. Eftersom detta problem skall bli ett huvudtema i det följande väntar vi med behandlingen, även om det redan nu kan sägas att debatten kanske inte observerat alla faktorer och att det kan finnas mycket enkla korrigeringar. I viss mån kopplat till denna debatt kan vi också finna en sparandediskussion. Ett svenskt hushåll som under en viss period vill spara för att senare konsumera — exempelvis som tillägg till pensionen — har ganska små möjligheter. Långsiktigt sparande i penningobligationer eller kapitalräkningar har under de senaste decennierna efter skatt gett en negativ realränta. Denna låga avkastning är i hög grad beroende av att man politiskt önskat sänka räntan just för bostadsproduktionen. Detta förhållande gynnar självklart en situation där hushållet är låntagare och samtidigt fastighetsägare. Om räntan politiskt alltid hålles så låg att marginella fastighets-ägare skall klara sig från kapitalförluster, finns det ingen anledning att uppträda som långgivare om man i stället direkt kan spara i form av en fastighet.

Aktiemarknaden är förhållandevis liten; nettovärdet efter avdrag för det ömsesidiga innehavet börsnoterade företag emellan torde i dag vara 20—25 miljarder kronor. Även om aktierna har en relativt hög likviditet finns dock risker och administrations- och informationskostnader som talar mot aktierna som en mycket spridd och dominerande privat sparform. Egna företag är om möjligt en ännu mindre attraktiv möjlighet för fler-

talet hushåll.

Vid sidan av penningfordringar, småhus och aktier finns en fjärde sparform, nämligen eget arbete som kan ge ökade ATP-utbetalningar. Nu är emellertid detta system så vist konstruerat att en individ som under ett år ökar sin inkomst och sina (arbetsgivarens) premieinbetalningar knappast med någon säkerhet kan räkna med en ökning av pensionsutbetalningen. (De privata pensionsförsäkringarna fungerar ungefär lika dåligt som placeringar i nominella fordringar med undantag för vissa möjligheter till en bättre skatteperiodisering.) Visserligen har ATP-systemet som *helhet* en realräntesats som ligger omkring tillväxttakten i BNP men avkastningen för en individ kan variera mellan —100 procent och ett antagligen mycket stort positivt tal beroende på inkomstprofilen över tiden. Ingen kan med säkerhet i förväg säga vilken avkastning detta slag av sparande har. Dessutom är ATP-tillgodohavandena sällsynt illikvida.

I ett sådant läge är det knappast att förvåna sig över att hushåll väljer egna fastigheter som sparandeobjekt: det är den enklaste och säkraste placeringsformen. Det är inte heller orimligt att tänka sig att intresset för kompletterande långsiktigt sparande ökat i och med att flera när taket i ATP-systemet samtidigt som andra sparformer knappast ökat i attraktivitet.⁹

Man kan här möjligen göra en reservation för sparande i form av skilda objekt — konst, frimärken, antikviteter, segelbåtar etc — som har en mycket gynnsam skattemässig behandling även jämfört med egna hem genom att ingen beskattning av kapitaltjänster eller realisationsvinster förekommer. Den samhällsekonomiska inoptimaliteten i sådana delvis reellt mycket resurskrävande sparformer är dock uppenbar och det är förvånansvärt att inga former för beskattning genomförts. En enkel sådan möjlighet är höga skattesatser på komplementvaran brand- och stöldförsäkringar. En sådan beskattning har också

⁹ Resonemangen kan med lätthet utvecklas till en stark plaidoyer för indexlån som en rimlig och enkel sparform för hushållens kompletterande sparande utöver ATP-systemet.

det goda med sig att skatteflykt i form av bättre förvaring och lägre försäkringsskydd också kan verka kriminalitetssminskande.

II Dispositionsformerna

De olika dispositionsformer som är aktuella på den svenska bostadsmarknaden är i huvudsak:

- a. äganderätt till och samtidig disposition av lägenheten,
- b. medlemskap i ekonomisk förening och dispositionsrätt till viss lägenhet,
- c. hyresrätt till viss angiven lägenhet.

Egna hem

Den första dispositionsformen är nästan uteslutande begränsad till enfamiljshus. Formen innebär att ägaren personligen mot säkerhet i fastigheten och mot kompletterande personliga säkerheter svarar för fastighetens belåning. Detta innebär att återbetalningskrav åtminstone i princip kan riktas mot alla de tillgångar ägaren har, dvs ägaren kan inte begränsa sin betalningsskyldighet just till fastigheten. Detta slag av omfattande personlig ansvarighet torde vara dominerande även om det är tekniskt fullt möjligt för en individ att äga ett eget hem via ett bolag (aktiebolag eller kommanditbolag) och därigenom begränsa sin personliga ansvarighet. I princip innebär således egnehemsägandet att fastigheten är en välintegrerad del i hushållets ekonomi. Individen kan belåna fastigheten för att finansiera annan verksamhet och vice versa.

Detta förhållande återspeglas också i skattebehandlingen där det är svårt att separera vilka ränteutgifter som skall föras till fastigheten och vilka som skall föras till andra förvärvskällor för individen. Visserligen försöker man redovisningsmässigt upprätthålla fiktionen om specialdestinering men en ofullständig redovisning ger i allmänhet inga beskattningseffekter.¹⁰

För att beskatta intäkterna från fastigheten användes ett starkt schablonmäs-

sigt förfarande. Varje fastighet åsättes ett taxeringsvärde som i princip skall utgöra 75 procent av fastighetens marknadsvärde. I en ekonomi med kontinuerlig inflation gäller dock ej denna princip fullt ut, beroende på ett avsevärt tidsmässigt avstånd mellan fastighetsomtaxeringarna — fem år eller i vissa fall längre perioder. Detta innebär att flertalet fastigheter omedelbart före ett taxeringstillfälle endast har ett taxeringsvärde som kanske är 50 procent av marknadsvärdet. Omtaxering mellan taxeringstillfällen sker endast vid mer omfattande tillbyggnader. Man räknar sålunda med att 1975 års taxering kommer att leda till en engångshöjning med ca 30 procent av taxeringsvärdena för flertalet fastigheter.

För fastigheten beräknas sedan en hypotetisk kapitalinkomst som utgör 2 procent av taxeringsvärdet. Procentsatsen, den s k intäktsprocenten är dock progressiv. För taxeringsvärden över 150 000 kronor är den 4 procent och över 225 000 kronor 8 procent. Det så beräknade schablonvärdet betraktas som inkomst från fastighetskapitalet och lägges till övriga inkomster samtidigt som alla *nominella* ränteutgifter betraktas som avdragsgill kostnad. Flertalet högt belånade fastigheter kommer därvid att ge en taxeringsmässig förlust som är skillnaden mellan de nominella ränteutgifterna och det beräknade schablonvärdet. Dock skall alltid 2 procent av taxeringsvärdet tas upp till kommunal beskattning, det s k garantibeloppet. Dessutom får varje på fastigheten boende ägare dra av ett schablonbelopp på 500 kronor.

Det faktum att flertalet nya och/ eller högt belånade egna hem ger en taxeringsmässig förlust har varit den centrala frågan i den aktuella diskussionen om fastighetsbeskattningens neutralitet.

Man har därvid pekat på att intäktsprocenten 2 procent klart understiger en nominell ränta i dagsläget på 8—9 procent. När beskattningen infördes i början av seklet var intäktsprocenten 5 procent och man uttalade som princip att talet skulle följa den långa obligationsräntan. Nedsättningen kom delvis i samband med lågräntepolitiken. Men det är också karakteristiskt för systemet att ta-

¹⁰ Undantag är möjligen sommarstugor i annan kommun än hemortskommunen. Det lånar sig nästan alltid att få lån till dessa fastigheter på ett sätt så att det ej framgår att lånen är avsedda för sommarstugan.

let senare sänkts trots ett övergivande av den rena lågräntepolitiken. Sänkningar har skett i samband med taxeringsvärdehöjningar med det uttalade motivet att man inte skulle skärpa beskattningen. Det bör också betonas att beskattningen är effektiv i den meningen att den ger beskattningsbara nettointäkter för äldre, neramorterade fastigheter.

Men det är också viktigt att man vid denna beskattning klart skiljer mellan en real kalkyl och en nominal kalkyl. Intäktschablonen är delvis uttryck för ett realt betraktelsesätt — åtminstone på sikt följer taxeringsvärdena allmänna ökning i prisnivå och kostnader för nyproduktionen. Man kan också säga att nuvarande beskattning innebär att 1,5 procent av marknadsvärdet (2 procent på ett taxeringsvärde som är 75 procent av marknadsvärdet) tas upp till beskattning men att den reala omräkningen av marknadsvärdet först sker med långa tidsfördröjningar. Fastigheter blir således likställda med en realt beskattad obligation med en räntesats på 1,5 procent där kapitalbeloppet regleras med ett fastighetsprisindex och endast realräntedelen beskattas.

För utgiftssidan gäller däremot en nominalistisk princip. Hela räntesatsen är avdragsgill, även till den del räntan enbart bidrar till att hålla ett realt kapital intakt. Den nominala principen innebär med andra ord att reala amorteringar till viss del är en avdragsgill kostnad. Som visades uttryckligt i värdesäkringskommitténs betänkande [SOU 1964: 1 och 2] och som skall behandlas ytterligare längre fram är det alltid synnerligen vanskligt att blanda reala och nominala principer i beskattningen, särskilt om den ena principen gäller för utgiftssidan och den andra för inkomstsidan.

Realisationsvinstbeskattningen är också i princip real. Vid en försäljning efter 2 år beskattas 75 procent av skillnaden mellan försäljningspriset och ett med ett allmänt prisindex uppräknat köpris. Dessutom får säljaren göra ett schablonavdrag på 3 000 kronor för varje år fastigheten innehafts. Eventuell realisationsförlust får endast dras av mot annan realisationsvinst, dvs vi har samma asymmetri som vid aktiebeskattningen, även om schablonmetoden för

aktier är helt annorlunda utformad.

En mycket speciell egenhet i det svenska systemet som omedelbart bör framhållas är kopplingen mellan egna hem/villor och privatägande med lägenhetsdisposition. Den svenska fastighetslagstiftningen känner inte till möjligheten att man kan äga en lägenhet som en del av en fastighet. Man tycker annars att det skulle ligga nära till hands för dem, som önskar en formell jämställdhet mellan egna hem och lägenheter i flerfamiljshus, att argumentera för ett vidgat fastighetsbegrepp som gav möjlighet till ägande av lägenhet och del av fastighet.

Bostadsrätt

Den andra dispositionsformen är medlemskap i en bostadsrättsförening (ekonomisk förening) som automatiskt är knuten till disposition av en lägenhet. Den personliga ansvarigheten är här strikt begränsad till själva medlemskapet, dvs fordringar på bostadsrättsföreningen är endast skyddade av bostadsrättsföreningens tillgångar. Fastighetsbeskattningen fungerar här med en likartad schablonmetod, dock med skillnaden att intäktspocenten satts till 3 procent av taxeringsvärdet. Om en skattemässig förlust uppstår kan denna inte skiftas vidare bland föreningens medlemmar. Periodiseringsmöjligheterna är starkt begränsade inom föreningens ram. Däremot förekommer ingen beskattning alls av den hypotetiska avkastning som medlemmarnas insatser kan anses ge.

Medlemmen beskattas endast för förmögenhetsvärdet av bostadsrätten vid en eventuell förmögenhetsbeskattning. Bostadsrätter betraktas som lösegendom och realisationsvinstbeskattas som sådan, dvs full skattefrihet inträder efter 5 år. (Samma regel gäller för frimärken, antikviteter, båtar etc även om det kan finnas starka skäl att betvivla beskattningens eller taxeringsapparatus faktiska effektivitet i dessa senare fall.)

Det bör också framhållas att belåningsmöjligheterna för bostadsrätter är begränsade. Visserligen kan man till viss del närma sig villabeskattningen genom att den ekonomiska föreningen står för en mycket liten del av lånen och resten är personliga lån mot borgen eller annan säkerhet. Banklagstiftningen tillåter

inte belåning av bostadsrättsbevis, som enligt lagstiftningen är att betrakta som lösöre. Man kan möjligen för formens skull även överlämna bostadsbeviset som ett slags handpant — legalt närmast jämförbart med klockor som tillfällig pant för en krogräkning. Handpant ligger visserligen bra till i förmånsrättsordningen men det är svårt att bygga upp ett mer reguljärt system för belåning av bostadsrätter på detta vis. Genom en relativt enkel förändring i fastighetslagstiftning och inteckningsförordning skulle det dock vara möjligt att skapa ett panträtts- och inteckningsinstitut för bostadsrätter och formellt jämställa dessa med villainnehav. Nuvarande ordning innebär i huvudsak att möjligheten endast står öppen för personer som har andra tillgångar eller goda borgensmöjligheter (ex vis att alla i en bostadsrättsförening går i borgen för varandra). Det bör återigen understrykas att dessa personer därvid ej schablonbeskattas för sina hypotetiska kapitalintäkter, men väl får göra alla ränteavdrag. Man kan således lägga själva föreningens belåningsnivå så lågt att någon skattemässig förlust ej behöver redovisas i föreningen.

Hyresrätt

Den tredje dispositionsformen är hyresrätt. Denna är utförligt reglerad i hyreslagen. Därutöver har tillkommit ett förhandlingssystem vars karaktär här inte närmare behöver behandlas. Det är dock lätt att dra vissa paralleller med arbetsmarknadslagstiftningen även om den senare inte har en domstolsprövning som sista instans i en prisetförhandling. Lagstiftningen syftar inte primärt till att nå jämviktshyror utan inriktas på en rad svårtolkade begrepp som skäligen hyra etc. Rättspraxis har knappast heller utvecklats i riktning mot jämviktshyror. Det torde inte heller vara möjligt att etablera indexreglerade hyreskontrakt (till skillnad från den delvis parallella arrendelagstiftningen). I praktiken fungerar pris-sättningen så att utgångspunkten för förhandlingar är den tidigare reglerade hyran eller en förstagångshyra. Generella höjningar — som torde vara svåra att överklaga — genomförs efter centrala förhandlingar. Vissa specificerade förbättringar leder också till hyreshöj-

ningar. En privat hyresvärd torde ha små möjligheter att få ut hyreshöjningar utöver dessa mer generella höjningar. För allmännyttiga företag torde förhandlingssystemet vara helt avgörande.

När det gäller fastighetsägarens skattebehandling kan man skilja mellan tre grupper:

- a. större privata fastighetsägare,
- b. allmännyttiga företag,
- c. små privata fastighetsägare.

För den första gruppen är beskattningsreglerna i allt väsentligt lika med beskattningen av företag. Skillnaden mellan faktiska intäkter och kostnader beskattas som vinst eller inkomst. Fastigheten avskrivs därvid med 1,5—1,75 procent per år för byggnadsdelen och med en väsentligt högre procentsats för maskiner, hissar, pannor etc. Realisationsvinstbeskattningen är dock real.

För den andra gruppen tillämpas schablonbeskattningen med treprocentsregeln. Detta innebär att ett allmännyttigt företag kommer att redovisa skattemässiga förluster för nya fastigheter och med hög belåning. Dessa förluster kan kvittas mot nettoöverskott för äldre fastigheter med låg belåning, om sådana ingår i företagets portfölj. Det faktiska utfallet av beskattningen blir således beroende av *sammansättningen* av företagets fastighetsportfölj. Man skall också hålla i minnet att den genomsnittliga skattesatsen för allmännyttiga och kooperativa företag — ca 40 procent — i allmänhet är lägre än marginalskattesatserna för egnahemsägarna. I den mån en innehavare av hyresrätt vid kontraktsöverlåtelse kan tillgodogöra sig ett icke legalt pris torde denna vinst också vara oåtkomlig för beskattning.

Den tredje gruppen av ägare utgöres av personer som äger en eller två lägenheter (en- eller tvåfamiljshus). För dessa gäller att intäkterna schablonbeskattas medan samtliga ränteutgifter är avdragsgilla. Man kan alltså säga att beskattningen baseras på fiktionen att ägarna i dessa fall själva bor i fastigheten. Om schablonbeskattningen av villor skulle vara påtagligt mycket gynnsammare än beskattningen av lägenheter i flerfamiljshus är det märkligt att denna kryphålsmarknad inte fått en större omfattning.

En preliminär slutsats av denna ge-

nomgång måste bli att det vore synnerligen märkligt om de olikartade beskattningsreglerna skulle ge neutralitet i den meningen att en individ skulle vara helt indifferent i valet mellan dispositionsform för ett antal identiska lägenheter med samma produktionskostnad och där den framtida hyresnivån antingen är en självkostnadshyra eller en förhandlad "skälig" hyra eller där en ägd fastighet kan köpas till produktionskostnaden. Däremot skapar alltid marknaden en tendens till neutralitet i den meningen att om egna hem skulle vara skattemässigt gynnade så kommer denna skattevinst att kapitaliseras och främst tillfalla förstagångsköparen som ett slags ränta för hans registrering i den kommunala egnahemsköen. Problemet med kapitalisering har dock även en annan sida: små förändringar i skattereglerna kan ge upphov till en lång rad icke förutsedda eller avsedda förmögenhetsomfördelningseffekter, inte minst i ett läge där marknaden anpassat sig till ett visst skattesystem. Bostädernas stockkaraktär försvårar snabba förändringar av beskattningsprinciperna. Visserligen kan man tänka sig övergångar av ett sådant slag att endast nytillkommande lägenheter beskattas med nya och mer rationella principer. Men ett samtidigt problem är att man inte uppnår den enkelhet och överskådlighet som kan vara ett väsent-

ligt och självständigt värde i rättssystemet.

III Är villaägaren gynnad?

Ett exempel

Det är vanligt att utgå från att nuvarande beskattningsregler — sådana de beskrevs i föregående avsnitt — systematiskt gynnar villaägande i första hand i förhållande till hyresgäster i allmännyttiga företag.

Vi har delvis fått en vulgärargumentation som skjutit in sig på själva avdragsrätten för villaägarnas räntor. Det har därvid dykt upp förespråkare för att slopa avdragsrätten för villägare. Svårigheterna att isolera vad som är fastighetslån är dock uppenbara. Inte lika uppenbara men betydligt värre och svåröverskådligare är de konsekvenser detta skulle få för kreditmarknaden om inte räntor behandlas efter samma principer på inkomst- och utgiftssidan. Ett slopande av avdragsrätten skulle fullständigt kunna förstöra räntebildningen på kreditmarknaden samtidigt som fastighetsägaren utan några lån skulle åtnjuta alla schablonbeskattningens fördelar.

Mer seriösa skribenter [Lundgren 1973] har med all rätt gått emot slopandet av avdragsrätten och i stället pekat på den "bristande neutralitet" som uppstår genom att den private fastighets-

Tabell 1. Nya lägenheter

	Dispositionsform		
	Äganderätt	Bostadsrätt	Hyresrätt
Fastighetsvärde	100 000	100 000	100 000
Taxeringsvärde	80 000	80 000	80 000
Företagets belåning	0	80 000	100 000
Egen belåning	100 000	20 000	0
Beräknad schablonintäkt	1 600	2 400	2 400
Schablonavdrag	500	0	0
Företagets ränteutgift	0	4 800	6 000
Individens ränteutgift	6 000	1 200	0
Skattemässig förlust i företag	0	2 400	3 600
Skattemässig förlust hos individ	4 900	1 200	0
Skatteminskning hos individ, 60 procent marg. skatt	2 940	720	0
Kommunal garantiskatt	400	400	400
<i>Sammanställning:</i>			
Ränteutgift	6 000	6 000	6 000
+ Kommunal garantiskatt	400	400	400
— Skatteminskning	— 2 940	— 720	0
= Nettoutgift	3 460	5 680	6 400

Tabell 2. Lägenheter efter 20 år

	Dispositionsform		
	Äganderätt	Bostadsrätt	Hyresrätt
Fastighetsvärde	265 000	265 000	265 000
Taxeringsvärde	212 000	212 000	212 000
Företagets belåning	0	80 000	100 000
Egen belåning	100 000	20 000	0
Beräknad schablonintäkt	4 240	6 360	6 360
Schablonavdrag	500	0	0
Företagets ränteutgift	0	4 800	6 000
Individens ränteutgift	6 000	1 200	0
Skattemässig vinst i företag	0	1 560	360
Skatt i företag 40 %		624	144
Skattemässig förlust hos individ	2 260	1 200	0
Skatteminskning hos individ 60 %	1 356	720	0
Kommunal garantiskatt	1 060	1 060	1 060
<i>Sammanställning</i>			
Ränteutgift	6 000	6 000	6 000
+ Skatt	0	624	144
+ kommunal garantiskatt	1 060	1 060	1 060
— skatteminskning	— 1 356	— 720	0
= Nettoutgift	5 704	6 964	7 204

ägaren kan utnyttja förlustavdraget medan detta inte är möjligt i samband med bostadsrätt eller hyresrätt. Lundgrens huvudresonemang kan belysas med sammanställningen i *tabell 1* som följer Lundgrens sifferantaganden (med bl a 6 procents räntesats).

I detta exempel är det klart att den nyblivne villaägaren är gynnad — om inte hans skattevinst redan kapitaliserats som ett högre produktionsvärde och markvärde med åtföljande förändring även av taxeringsvärdet. Villaägaren är gynnad därför att han dels har en lägre intäktspocent, dels kan utnyttja den skattemässiga förlusten som ett avdrag från övriga inkomster. Så långt är resonemanget invändningsfritt. Men låt oss se hur exemplet ser ut efter 20 år. För enkelhetens skull antar vi att inga nominala amorteringar genomföres men att prisnivån ökar med 5 procent per år och att taxeringsvärdena följer prisnivån. Detta innebär att man får en relativt kraftig real amortering genom kombinationen inflation-nominalränta. Vi bortser för enkelhetens skull från förekomsten av paritetsslån, som i detta sammanhang endast ger en annan periodisering av de faktiska utgifterna. Se *tabell 2*.

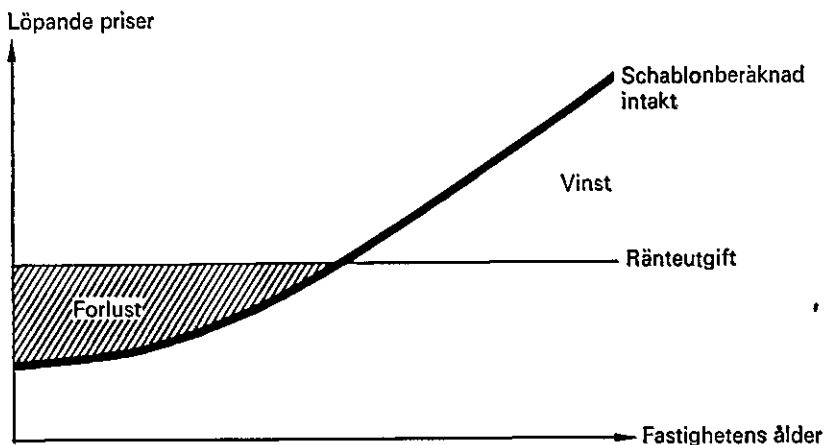
Det har i detta inte fullt realistiska exempel skett en betydande utjämning. De

kommunala och kooperativa företagen beskattas nu netto genom att schablonintäkten överstiger ränteutgifterna. Egnahemsägaren skulle också haft en effektiv beskattning om han hade haft 3 procent i stället för 2 procent i schablonintäkt. Den huvudsakliga fördelen för individen vid denna tidpunkt är just denna skillnad i intäktspocent — inte att han kan göra förlustavdraget. Vid en beskattning av en positiv skillnad mellan schablonintäkt och ränteutgifter har han snarast en nackdel genom att han har en högre marginalskattesats än företagen.

Om vi går ännu längre fram i tiden kommer differenserna att ytterligare utjämnas. Vid *samma* intäktspocent kommer det allmännyttiga företaget så småningom i den bästa positionen.¹¹

Det skall emellertid framhållas att egnahemsägaren och bostadsrättsinnehavaren gör en vinst i förhållande till hyresgästen om de efter en viss tid flyttar till ett nytt hus. De två första kommer inte att uppleva någon realisationsvinstskatt och försäljningsvärdet av den gamla fastigheten/bostadsrätten täcker kostna-

¹¹ Om det föreligger en *bestående* skattemässig fördel för egnahemsägaren så leder detta också till högre marknadsvärde (och taxeringsvärde) varför neutralitet i beskattningen likväl kan föreligga på lång sikt.



Figur 1. Skattemässiga intäkter och utgifter under fastighets livstid

derna för en ny lägenhet. Hyresgästen måste däremot byta till en lika hårt neramorterad lägenhet för att behålla sin relativa vinst — annars får han börja om från början igen.

Det förefaller här som om hyresgästen trots allt skulle kunna vara missgynnad. Men inte ens detta är helt säkert. Ett kommunalt företag har stora möjligheter att kvitta skattemässiga förluster i en fastighet mot skattemässiga vinster i andra och äldre fastigheter. Om detta är möjligt — vilket det kan vara om de kommunala företagen har ett bestånd med en lämplig fördelning över årgångarna — sjunker hyran från 6 400 kronor i det första exemplet till knappt 5 000 kronor. I ett sådant läge är det främst de kooperativa företagen som är missgynnade som inte längre har de skattemässiga poolningsmöjligheterna. Men som tidigare påpekats har dessa en annan möjlighet — nämligen att alltid välja en belåningsnivå i företagen som precis ger en ränteutgift som svarar mot schablonintäkten och finansiera resten med personlån av medlemmarna.

Ett annat något svåröverskådligt problem gäller de direkta bostadssubventionernas storlek för egnahemsägare. I princip användes för beräkningen av en alternativ hyra för egna hem vissa

schabloner. Bl a tas ingen hänsyn till ränta på egen insats. Detta innebär att en pensionär i ett neramorterat eget hem i stort sett endast får sina faktiska ränteutgifter ersatta. (Samtidigt kan bostadsbidraget minskas genom att en del av förmögenheten betraktas som inkomst.) Det är inte omedelbart säkert att det över en viss tidsperiod därmed blir lönsammare att välja ett eget hem (och spara) i stället för att bo med hyresrätt och få större delen av hyran betald.

Problem och lösningar

Även om det således med en mycket skicklig skatteplanering skulle vara möjligt att uppnå neutralitet är detta inte en tillfredsställande situation. Det väsentliga neutralitetsproblemet förefaller att vara att allmännyttiga och kooperativa företag normalt aldrig kan utnyttja de skattemässiga förlusterna i form av minskad skatt på andra inkomster.

Problemet illustreras i figur 1. I början av fastighetens livslängd är den avdragsgilla räntan högre än den beräknade schablonintäkten. Genom inflationen ökar schablonintäkten successivt eftersom taxeringsvärdena — med viss eftersläpning — följer marknadsvärdet. Efter en viss tid kommer schablonintäkten att vara större än ränteutgiften, dvs när fas-

tigheten amorterats med hjälp av inflation och höga nominalräntesatser. För ett eget hem inträder således först en period med skattemässiga förluster som kan dras av mot andra inkomster hos fastighetsägaren och därefter en period med beskattningsbar vinst från fastigheten. Ett allmännyttigt företag kan däremot normalt inte utnyttja den skattemässiga förlusten — streckade ytan i figuren — men kommer att beskattas när det föreligger en skattemässig vinst.

Detta problem kan lösas på en rad olika sätt. En metod som föreslogs av en tidigare utredning — den s k bostadsbeskattningsutredningen i sitt förslag 1971 — var att fördela förlusten mellan hyresgäster och medlemmar samt att låta dessa göra motsvarande förlustavdrag. I princip skulle detta också innebära att hyresgästerna skulle beskattas för skattemässiga vinster i ett senare skede av husets historia. Denna metod är dock tekniskt sett föga elegant genom att den bryter vissa civilrättsliga principer. Som framgått av det tidigare avsnittet om dispositionsformer har hyresgästen ingen del i fastighetens vinster eller förluster. Det kan förefalla mindre lämpligt att bryta denna princip just för skattemässiga förluster och vinster.

En annan metod är att medge att det allmännyttiga företaget får balansera skattemässiga förluster fram till den tidpunkt skattemässig vinst börjar föreligga. Det är därvid självklart att den balanserade förlusten årligen skall räknas upp med den aktuella räntesatsen. Det är dock möjligt att den med schablonmetoden beräknade vinsten *aldrig* blir så stor att tidigare förluster kan dras av. Detta beror i så fall på att schablonintäktsprocenten satts för lågt i förhållande till aktuella räntesatser, avskrivningstakt och inflationstakt.

Visserligen kan man i princip hävda att nuvärdet av räntor och amorteringar skall svara mot nuvärdet av beräknade kapitaldelar i hyran och att motsvarande skattemässiga avdrag och intäkter skall gå jämnt upp över fastighetens hela livslängd. Men om så inte är fallet kommer de allmännyttiga företagen att missgynnas i förhållande till egnahemsägare som får göra förlustavdrag omedelbart. Dessutom innebär en balansering av förlus-

terna en från likviditetssynpunkt mindre lämplig periodisering av utgifter och inkomster för en företagstyp som ständigt har likviditetsproblem. Det bör vara en fördel att så snabbt som möjligt göra de skattemässiga avdragen.

En nästan fullständig neutralitet kan i stället uppnås om de allmännyttiga och kooperativa företagen *kompenstras direkt* för sina skattemässiga förluster. Detta skulle innebära att staten varje år till ett allmännyttigt företag betalar ut ett belopp som svarar mot den skatteminskning företaget skulle ha haft om den skattemässiga förlusten hade kunnat dras av mot annan inkomst. En sådan kompensation är visserligen något märklig men kan motiveras just med utgångspunkt från att företagen normalt inte får driva annan verksamhet än fastighetsrörelse och att schablonbeskattningen i sig är en speciell konstruktion som i en inflationsekonomi fordrar kompensationer för att fungera. En direkt kompensation för skattemässiga förluster har också en lång rad fördelar. Lösningen går direkt på det aktuella problemet: ett skattemässigt problem löses med en skatteteknisk förändring. Om schablonintäkten beräknas någorlunda korrekt innebär detta att beskattningen av fastigheter blir helt oberoende av marginalskattesatsen.

Storleksordningen av den nödvändiga kompensationen kan vara omkring 2 000 miljoner kronor. Effekterna blir att allmännyttiga och kooperativa lägenheter kan sänka sina initialhyror och att paritet (neutralitet) uppnås i förhållande till egna hem. Rent finansiellt kan utbetalningen bli lägre genom minskade krav på direkta bostadssubventioner. Man kan också utnyttja den lägre initialhyran till att göra räntenivån mindre beroende av bostadsmarknadshänsyn, dvs höja räntan i riktning mot ett jämviktsvärde.

Det är märkligt att denna mycket enkla metod för att korrigera ett "orättvist" skattesystem överhuvudtaget ej diskuteras i bostadsskattekommitténs betänkande [SOU 1974: 16]. Den politiska debatten i dag syns också vara mer inriktad på skilda slag av "näst-bästa" lösningar som exempelvis en permanent räntesubvention till de allmännyttiga företagen samt ökade bostadssubventio-

ner i stället för enkla och direkta lösningar av det problem, som föreligger i själva asymmetrin i beskattningen av förluster och vinster i en inflationsekonomi. Personligen skulle jag varna för att lösa skattetekniska problem med kreditmarknadssubventioner; om några år kommer man inte ihåg varför subventionen infördes och dess samband med en skatteteknisk olyckshändelse har glömts bort.

För att visa att det inte är några mer omfattande utredningar som behöver genomföras, presenteras en komplett lag om kompensationen i en appendix. Det är till och med möjligt att denna skattekompensation i dag är fullt tillräcklig som enda kortsiktig reform för att lösa de akuta politiska problemen.

På litet längre sikt måste emellertid hela schablonbeskattningen av fastigheter utredas. En central punkt är därvid storleken på den sk intäktspcenten och dess anpassning till ett realt betraktelsesätt. I en helt real kalkyl kan följande resonemang tillämpas: Vid en långsiktig jämvikt kommer kapitaldelen av hyran att svara mot realräntesatsen plus fastighetens depreciering. En beskattning som för en fastighet belånad till 100 procent ger skattemässiga intäkter lika med skattemässiga utgifter kräver att *intäktspcenten sättes lika med realräntesatsen plus en beräknad förslitningsfaktor*. Intäktspcent och depreciering beräknas därvid på fastighetsvärden som räknats upp med den allmänna prisnivåförändringen.

Den *nuvarande* beskattningen utgår från en real norm på intäktssidan medan man på utgiftssidan tillämpar en nominal princip: nominalräntesatsen är avdragsgill även om denna delvis utgör ett slags real amortering. Man kan också säga att man i dagens beskattning medger en mycket snabb skattemässig avskrivning av fastigheter genom att låta hela nominalräntesatsen vara avdragsgill. I praktiken innebär beskattningen dessutom att avskrivning medges på markvärden.

En mer rationell fastighetsbeskattning kan lämpligen utformas efter följande riktlinjer. Det är viktigt att skilja mellan beskattningen av rena markvärden och beskattningen av rena byggnadsinveste-

ringar. En mer utförlig behandling av möjliga reformer när det gäller markbeskattningen — exempelvis med lägesberoende avgifter som ett alternativ till offentligt ägande — ligger dock utanför ramen för denna uppsats. Preliminärt förutsättes således att beskattningen avser endast själva byggnadsvärdet. Utgångspunkten för beskattningen blir dels ett realränteantagande, dels ett antagande om deprecieringen. Tillsammans utgör dessa två tal själva schablonintäkten. Nominella räntebetalningar får under ett år endast avdras till den del de överstiger schablonintäkten medan resten får balanseras till kommande år och avdras successivt allteftersom schablonintäkten ökar i nominella termer under ett inflationsförlopp. Utan att behöva övergå till indexlån har man därigenom kommit mycket nära ett sådant system. En utformning av beskattningen på detta sätt blir en naturlig konsekvens av det reala betraktelsesätt som låg bakom paritetens införande.

IV Paritetenslån

När de nuvarande paritetenslånen infördes 1968 utgick man från en allmän räntnivå kring 6 procent och en inflations-takt kring 3 procent. Man förutsatte i den ursprungliga kalkylen att bottenlånen skulle kunna amorteras över 60 år och det statliga lånet över ca 30 år. Denna kalkyl ledde fram till en sk basannuitet på 5,1 procent. I princip är lånet konstruerat på så sätt att fastighetsägaren betalar en nominalt fixerad annuitet — i kalkylen 6,16 procent — på bottenlånet. Under första året skall den totala annuiteten på hela fastigheten vara 5,1 procent, vilket innebär för en fastighet med värdet 100 000 kronor att den totala posten för räntor och amorteringar skall vara 5 100 kronor. Om bottenlånet utgör 70 procent blir utgiften för annuiteten 4 300 och ca 800 kronor återstår för statslånet. Räntan på detta lån (30 procent av 100 000) är dock 1 800 kronor och detta innebär att 1 000 kronor av räntan lägges till skulden.

Om paritet skall upprätthållas mot nyproduktionen skall basannuiteten ökas med paritetstalet som anger prisföränd-

ringen till 5 100 kronor \times 1,03, dvs 5 230 kronor. Utgiften för bottenlånet är fortfarande 4 300 kronor och det återstår 930 kronor till det statliga lånet. Räntan på detta är emellertid nu 1 860 kronor (6 procent av 30 000 kronor plus skuldökningen 1 000 kronor). Statslånet får således ökas med ytterligare 930 kronor. Processen går sedan vidare och med de angivna antagandena kommer statslånet efter ca 25 år att vara slutamorterat, trots den initiala nominala skuldökningen.

Den ovanstående beskrivningen av paritetslånet är i nominala termer och i överensstämmelse med den som gavs i betänkanden och propositioner. Det är inte att förvåna att man i ett utpräglat nominalistiskt system på sina håll blev smått oroad över att hela tiden se skuldbördan växa (i nominala termer). Detta problem skärptes också genom att räntenivån successivt steg mot 7,5 procent varvid skuldökningen på statslånet ytterligare ökade. Det bör emellertid understrykas att denna räntehöjning inte kompenserade för den samtidiga ökningen av inflationstakten som inträffade, varför man kan säga att hela paritetslånesystemet efter några år baserades på ett högre realränteantagande än ursprungliga 3 procent.

Den rationella möjligheten hade självklart varit att man efterhand modifierat realränteantagandet och arbetat med en lägre basannuitet som svarade mot den nya kombinationen av nominalränta och inflationsnivå. Om man utgår från en realräntenivå på 2 procent, ett antagande om successiv depreciering av realhyran på 0,75 procent per år för att få paritet i förhållande till nya fastigheter och en livslängd på 50 år skulle det räcka med en basannuitet på 3,7 procent, dvs en initialhyra på 3 700 i det anförda exemplet. Denna hyra skall sedan varje år räknas upp med index och sedan minskas med 0,75 procent för att hänsyn skall tas till det kvalitetsmässiga föråldrandet.

I stället valde man tekniken att behålla den högre basannuiteten men att inte låta paritetstalet återspegla de verkliga prisförändringarna. Genom politiska beslut undvek man visserligen inflationsmotiverade hyreshöjningar i be-

ståndet med paritetslån, men fick i stället en hög nivå i själva nyproduktionen och erhöll återigen tendenser till hyresplittring mellan olika årgångar.

Det ovanstående resonemanget visar också att man med en mycket enkel modifiering av paritetslånesystemet kan få det att fungera tillfredsställande. En realräntenivå på 2 procent är i dag fullt rimlig; även om man skulle höja den till 3 procent men accepterar en depreciering på 0,75 procent och en livslängd på 50 år är en basannuitet på 4,5 procent tillräcklig. Den snarast fiskala ambitionen att få statslånet slutamorterat över 30 år utgör i sig närmast en garanti för en långsiktig disparitet mellan olika årgångar.

Det finns därmed inte heller någon anledning att införa en så pass konstig konstruktion som de föreslagna utjämningslånen — som i mycket hög grad accepterar ett nominalt synsätt. Tvärtom är det troligt att man med några smärre institutionella förändringar kan underlätta paritetslånenas funktionsmöjligheter samtidigt som man också skapar en större förståelse hos allmänheten för att man lever i en inflationsekonomi med nominalräntesatser som har en inflationsbetingad delkomponent. Upplysningsverksamheten bör snarast inriktas på att framhålla att det i en inflationsökonomi är normalt att för långsiktiga investeringar "låna till räntebetalningarna".

Med ett sådant betraktelsesätt är den aktuella bostadspolitiska problematiken egentligen ganska enkel. Utan några större problem när det gäller att få nyproduktionens kostnader amorterade på sikt och med en långsiktig avkastning realt på 3 procent på bostadsobligationer är det möjligt att sänka dagens initialhyror så att de svarar mot en basannuitet på ca 4,5 procent. Man kan också säga att en sådan lägre hyresnivå också är förenlig med aktuella räntenivåer på bostadslån på 12—13 procent, dvs en realränta på 3 procent och en inflationstakt kring 9—10 procent. Om man med en bättre utformning av paritetslånen kan åstadkomma en periodisering av räntor och amorteringar som följer en real plan behöver egentligen inte bostadspolitiken och bostadsfinansieringen utgöra något

hinder för penning- och räntepolitiken. Det finns ingenting konstitutivt i bostadspolitiken som kräver negativa realräntor, de flesta problemen förefaller att vara likviditets- och periodiseringsproblem.

Ett annat problem är att de allmännyttiga företagen har ett mycket lågt eget kapital. Detta kan i sin tur ge incitament för borgenärer att kräva en snabbare amortering än nödvändigt för att skydda sina egna fordringar. Man kan inte underlåta att misstänka att de statliga kraven med en fullständig amortering över 30 år i viss utsträckning återspeglar sådana konventionella borgenärsvärderingar.

En omläggning av paritetsslånen behöves således inte innebära att en sänkning av initialhyrorna (och en snabbare höjning av hyrorna under husets livslängd för att säkerställa pariteten) kräver ytterligare statliga subventioner. Det kan visserligen vara möjligt att man i ett nervöst politiskt läge kallar "lån till räntor" för subventioner (som sedan skall återkrävas). Antagligen är det bättre med en på kort sikt något svårare men på lång sikt hederligare och enklare argumentation.

Man kan också säga att man aldrig tillfullo utnyttjat de möjligheter att "simulera" indexlån i en i övrigt nominal inflationsekonomi som paritetsslånen innebär. Till detta kommer en del rena klumpigheter i själva konstruktionen. Bottenlånet fungerar hela tiden som ett penninglån, medan statslånet får ta över hela inflationseffekten. Taxeringsvärdet följer inte automatiskt prisnivåförändringarna och initialt ledde också konventionella redovisningsprinciper till att fastigheter med paritetsslån visade bokföringsmässiga förluster, genom att man inte kunde göra en uppskrivning av tillgångarna som svarade mot den nominala ökningen av lånen, trots att en viss real amortering faktiskt ägde rum.

De institutionella förändringar det är fråga om gäller främst en indexreglering av taxeringsvärden och vissa motsvarande förändringar inom inteckningsväsendet. Nuvarande system för panträtter är utpräglat nominalt och försvårar en rationell finansiering med paritetsslån. För den normala fastigheten svarar mot

bottenlånet en inteckning bestämd i kronor. Mot det statliga paritetsslånet, som skall absorbera prisnivåökningarna, svarar i sin tur en inteckning som redan i utgångsläget är väsentligt större än själva lånet, dvs det föreligger ett betydande överhypotek. Denna inteckning följer omedelbart på inteckningen för bottenlånet.

Om fastigheten är belånad till 100 000 kronor innebär detta att bottenlånet har en inteckning för de första 70 000 kronorna och det statliga lånet en inteckning på 40—50 000 kronor där överhypoteket är till för att skydda en framtida ökning av skuldbeloppet. Detta innebär att om fastighetsägaren vill belåna fastigheten ytterligare får detta ske mot inteckningar som initialt ligger en bra bit över skorstenskanten. Det är därmed inte heller möjligt att få en mot inflationen svarande successiv höjning av bottenlånen; motsvarande inteckningar kommer att få ett sämre prioritetsläge, och komma efter det statliga lånet.

Detta problem kan lätt avhjälpas genom att inteckningarna anges som andelar av taxeringsvärdet och att detta i sin tur årligen regleras med paritetstalet. Några större tekniska problem i ett fastighetsregister som skall överföras på data innebär inte ett system med indexreglerade taxeringsvärden och inteckningar.

En lösning av detta slag innebär också att det normala bör bli att även bottenlånet successivt ökar nominalt (men minskar svagt realt) och att såväl statslån som bottenlån fungerar som ett slags "simulerade" indexlån med nominalränteklausul och real amorteringsplan. (Vi förutsätter här att man av diverse skäl inte vill ta det annars fullt rationella steget och införa indexlån; många av de goda egenskaperna med indexlån kan som här visats dock överföras till en ekonomi med penninglån men med en förändring i real riktning av vissa institutioner.)

Ett system med indexreglerade taxeringsvärden och inteckningar ger också möjligheter till mycket enkla lösningar av finansieringen — om vissa motsvarande förändringar i banklagstiftning och kreditpolitik genomföres. I sig behövs inte konstruktionen med paritetsslån

alls. Med inteckningar som följer index kan det bli en fullt naturlig process att borgenär och gäldenär varje år förhandlar om hur stor del av räntan som skall läggas till kapitalet för att man skall bibehålla en oförändrad real belåningsnivå av fastigheten. Vid sådana förhandlingar kan man också ta hänsyn till lokala variationer som kan motivera en snabbare eller långsammare real amorteringstakt. Inteckningssystemet måste också kompletteras med en regel om att gäldenären kan påkalla en omprövning av en indexreglerad inteckning om det reala överhypteket blir för stort.

De centrala parametrarna i ett system av detta slag blir dels en beräknad realräntesats — bestämd av nominalräntnivå och inflationstakt, dels ett uppräkningsstal motsvarande paritetstalet och i hög grad automatiskt bestämt av prisstegringarna på byggnadssidan. (Kritiken mot att årliga uppräkningsningar skall ske på basis av den aktuella inflationstakten och att detta skapar "ryckighet" och osäkerhet jämfört med ett i förväg för flera år fastställt procenttal för prishöjningarna kan lämnas därhän, kritiken baseras på ett nominalistiskt betraktelsesätt och orimligheten inses lätt om vi skulle tillämpa argumentet på lönebildningen.) Däremot finns det starka skäl att låsa realränteantagandet långsiktigt och endast låta det justeras på basis av glidande medelvärden för den observerade realränteutvecklingen. Detta innebär att *hyresnivåerna* blir relativt oberoende av tillfälliga realränteförändringar sammanhängande med bristande synkronisering mellan nominalräntnivå (penningsräntesats) och inflationsnivå, medan *förändringarna* i hyresnivå följer prisutvecklingen.

Paritetslånen antaganden om realräntesats, och avskrivningstakt kan därmed automatiskt ligga till grund för beskattningen. Man kan också säga att den beskattningsmetod som rekommenderades i föregående avsnitt utgår från att en fastighet finansierad till 100 procent med paritetslån varje år skall ha likhet mellan skattemässiga schablonintäkter och skattemässiga ränteutgifter, varvid de senare dels täcker en realräntesats, dels en real amortering.

Det kan också vara av intresse att få

ett automatiskt system som ger realistiska taxeringsvärden. En sådan möjlighet är att alltid låta taxeringsvärdet vara bas för det pris som betalas vid expropriering eller kommunal förköpsrätt. Man kan till och med tänka sig ett system där en speciell myndighet alltid har rätt att överta fastigheten till säg 1,33 gånger det av fastighetsägaren uppgivna taxeringsvärdet. Fastighetsägaren kan å sin sida alltid kräva att få sälja fastigheten till myndigheten till samma pris, dvs myndigheten får incitament att inte övertaxera fastigheten och fastighetsägaren får små incitament till undertaxering. En spellösning av detta slag — som kanske är politiskt något orealistisk — skulle emellertid väsentligt minska riskerna vid fastighetsbelåning och underlätta en rationell finansiering.

Det förefaller efter denna genomgång som om de problem de samlade tre utredningarna — bostadsskattekommittén, boendeutredningen och bostadsfinansieringsutredningen — sökte lösa kan klaras med förhållandevis måttliga förändringar av dagens system: De åtgärder som krävs är:

a. Indexreglering av taxeringsvärden och inteckningsväsen.

b. Fastläggande av ett realränteantagande för bostadsfinansieringen. Detta värde kan långsiktigt förskjutas.

c. Bestämning av årliga paritetstal eller indexhöjningar efter strikt automatiska regler.

d. En modifiering av nuvarande paritetslånesystem så att det anpassas nedåt till en mer realistisk realräntesats och med en förlängning av amorteringsplanen. Det förefaller som om en sänkning av initialhyrorna är möjlig utan några subventioner, dvs bostadsbeståndet i dag tål en positiv realräntesats. I konsekvens härmed skall de årliga uppskrivningarna aldrig få manipuleras av politiskt-taktiska skäl.

e. En anpassning av beskattningsreglerna till realränteantaganden, deprecieringsfaktorer och paritetstal i bostadsfinansieringen. Avdrag medges därvid omedelbart endast för utbetalade räntor; räntor som lägges till kapitalet blir avdragsgilla i samband med räntelånen amortering.

f. Informationen inriktas på att för-

Tabell 3

Årgång (klass- mitt)	Obser- verad hyra	Hypote- tisk hyra	Diffe- rens
1900	63	62	+1
1910	62	67	-5
1930	71	77	-6
1945	75	86	-11
1955	81	93	-12
1962	93	98	-5
1967	102	102	0

Källa: Hyresundersökningen 1972. Hyreslägenheter i Stockholmsområdet [SCB Bo 1973: 31].

klara hur ett rationellt finansieringssystem och beskattningssystem skall fungera i en inflationsekonomi med ett öppet erkännande av inflationsproblematiken — vilket man inte kan säga om den information som f n ges. Ett genomförande av punkterna a och g (nedan) är här synnerligen viktig för att allmänheten skall förstå och anpassa sitt beteende till inflationsekonomi.

g. Indexreglerade hyreskontrakt underlättas eller görs till normalkontrakt. En sådan indexreglering utesluter inte att man i kontraktet bygger in en deprecieringsklausul — säg 0,75 procent per år — för att hänsyn skall tas till relativa kvalitetsmässiga försämringar mellan gammalt och nytt bestånd.

V Bostadsmoms?

De åtgärder som här skisserats löser i första hand problemen i det relativt nya och nytillkommande beståndet. Men det finns en kvarstående hyressplittning i det gamla beståndet som det finns anledning att uppmärksamma. I ovanstående *tabell 3* visas den genomsnittliga kvadratmeterhyran per år i hyreslägenheter i Stockholmsområdet för olika årgångar. Denna hyra jämföres med en hypotetisk jämviktshyra som utgår från nyproduktionen men förutsätter att en viss lägenhet alltid skall vara 0,75 procent dyrare än en lägenhet från året omedelbart innan.

Om resonemanget är riktigt innebär det att lägenheterna från tidigt 1960-tal skulle tåla en hyreshöjning på 5 kr/m² och år utan att pariteten äventyras. För

50-talslägenheterna blir motsvarande höjning 12 kronor osv. Även om hyresgästerna i dessa äldre fastigheter med viss rätt kan säga att de själva har haft sina svåra år bakom sig och nu skall komma i åtnjutande av fördelen av att med höga penningräntesatser och inflation ha amorterat ner husen, håller resonemanget inte helt när hänsyn tas till att dessa fastigheter fått tidigare subventioner som ej återbetalats och att de systematiskt kommit i åtnjutande av en medveten lågräntepolitik. För nytillträdande hyresgäster i det äldre beståndet gäller argumentet knappast alls.

För år 1974 och 1975 har momsen temporärt avvecklats för bostadsproduktionen. Det förefaller svårt att politiskt återinföra momsen — inte minst genom att det ger en omotiverad engångshöjning för de nya fastigheterna. En möjlig lösning av detta problem är att i fortsättningen momsbelägga bostadstjänsterna men momsbefria nyproduktionen permanent. Hyressplittningen i det äldre beståndet minskar dessutom. En 15-procentig moms för lägenheter byggda fram till 1960, 7 procent för lägenheter byggda 1961—65 och ingen moms därefter skulle ge en totalintäkt på omkring 500 miljoner kronor. En motsvarande beskattning av egnahem och kooperativa lägenheter ger momsintäkter på minst lika mycket. Visserligen kan vissa problem uppstå för det allra äldsta beståndet som i dag kanske ligger nära marknadsjämviktshyror. En moms kan möjligen få den positiva effekten att sanering påskyndas. Några större möjligheter att i denna del av beståndet övervältra skatten på hyresgästerna torde dock inte finnas. En differentierad moms av detta slag skulle således leda till såväl bättre hyresstruktur och allokering som en mer rättvis fördelning. Man kan möjligen invända att äldre egnahemsägare kan få svårt att likviditetsmässigt klara höjda schablonintäkter och en moms. En lämplig första uppgift för en statlig bostadsbank kan vara att hjälpa dessa fastighetsägare att öka belåningen och därmed minska likviditetsbelastningen.

Ett alternativ till momsen — åtminstone vad avser allmännyttiga företag — är att tvinga dessa att successivt bygga upp ett eget kapital med hjälp av hyres-

höjningar i det äldre beståndet. Enklast torde detta kunna ske genom att belåningen i nya allmännyttiga fastigheter sänks till samma nivå som för kooperativa eller privata företag.

Referenser

- Arvidsson, G., [1960], *Indexlån som bostadslån*, stencilerad arbetspromemoria för Värdesäkringskommittén
- [1966], "Om indexlån som bostadslån och därmed sammanhängande frågor", i *SOU 1966: 44 Bostadspolitiskt kreditstöd*
- Bentzel, R., Lindbeck, A., Ståhl, I., [1963], *Bostadsbristen*, Uppsala
- Eriksson, G., Du Rietz, G., [1969] *Bostads efterfrågans bestämningsfaktorer*, Uppsala
- Holm, P., [1964], "Bostadsmarknaden i ett expanderande samhälle", i *SOU 1964: 3 Konsumtionsmönster på bostadsmarknaden*
- Lindbeck, A., [1972], *Hyreskontroll och bostadsmarknad*, Uppsala
- Lundgren, N., [1973], "Hur gynnad är villaägaren?", *Ekonomisk Debatt* årg 1, nr 4
- Persson, I., [1973], "En arbetsmarknadsteori för 1970-talet", *Ekonomisk Debatt* årg 1, nr 7
- SOU 1974: 16 *Neutral bostadsbeskattning*
- SOU 1974: 17 *Solidarisk bostadspolitik*
- Ståhl, I., [1964], "Bostadsmarknad och indexlån", Kapitel 5 i *SOU 1964: 2, Indexlån II*
- [1974 a], "Den offentliga sektorn", i *Svensk Ekonomi*, red B. Södersten, Stockholm

— [1974 b], "En ny bostadspolitik?", *Ekonomisk Debatt* årg 2, nr 4

Appendix

Lag om kompensation vid skattemässig förlust hos allmännyttigt bostadsföretag och bostadsrättsförening.

§ 1.

Uppkommer skattemässig förlust enligt Kommunalskattelagen §§ xyz i allmännyttigt bostadsföretag eller bostadsrättsförening skall kompensation utgå med ett belopp som svarar mot den tillämpliga skattesatsen multiplicerad med förlustbeloppet.

Tillämpningsföreskrifter:

§ 1.

Ansökan om kompensation skall överlämnas samtidigt med allmän självdeklaration. Beslut om kompensation fastställs av taxeringsnämnd och därvid fastställt belopp utbetalas av länsstyrelse senast två månader efter taxeringens fastställande.

§ 2.

Talan mot beslut om kompensation sker i den ordning som i övrigt stadgas i skattemål.