

Vad hände med den sociala bostadspolitiken?

Bostadsmarknaden i Sverige har av tradition utmärkts av små skillnader i bostadskonsumtion mellan olika hushåll. Skillnader i inkomst har genom ett massivt subventionssystem inte fått fullt genomslag i konsumtionsskillnader. Bostadsutgiftens andel av inkomsten har däremot ökat under perioden 1982 till 1993. Låginkomsttagare använder en större del av sin inkomst på bostadskonsumtionen än höginkomsttagaren. Dessa skillnader har ökat under perioden i takt med att bostadssubventionerna har minskat och inkomstskillnaderna har ökat. Trögheter på framför allt hyresmarknaden har försvårat en anpassning till en mindre reglerad bostadsmarknad. Slutsatsen är att framtiden kommer att kännetecknas av fortsatta anpassningar.

I Sverige har vi världens högsta bostadsstandard. En bostadsstandard som dessutom är ovanligt jämnt fördelad mellan hushåll med olika inkomster. Det är den bild som de flesta av oss håller för sann.

I mångt och mycket är bilden också sann. Ser vi till vår utrymmesstandard ligger vi på den övre halvan i Europa, även om det nu finns länder med högre eller lika hög utrymmesstandard. Dit hör Danmark, Tyskland och Norge. Tar man hänsyn till att Sverige har genomsnittligt sett små hushåll och att små hushåll behöver mera utrymme per person än stora hushåll, försämras Sveriges position. Räknar man däremot in Sveriges alla fritidshus i utrymmesstandarden förbättras positionen. Utsträcker vi jämförelsen till utomeurope-

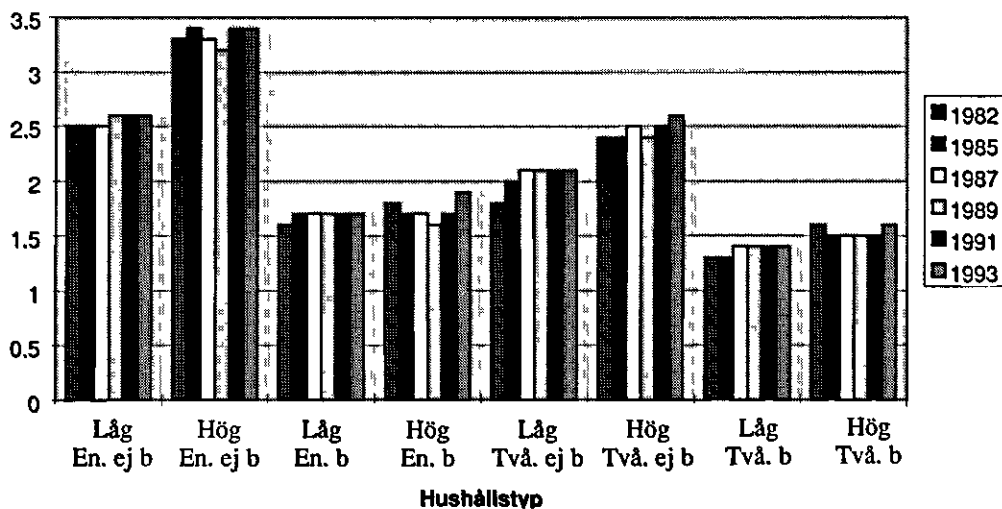
iska länder kan vi konstatera att tex Kanada och USA ligger långt före Sverige.

Sverige förefaller ha små skillnader i utrymmesstandard mellan olika grupper i samhället. *Figur 1* visar att för ensamstående med barn eller par med barn är utrymmesstandarden, mätt som antal rum per boende, närmast identisk. För ensamstående eller par utan barn finns det däremot vissa skillnader i utrymmesstandard. Det tyder på att bostadsbidrag och andra subventioner som är riktade till barnhushåll har haft effekt på konsumtionsfördelningen.

Denna enligt min mening positiva bild av hur bostäderna är fördelade förtar inte det faktum att det naturligtvis finns betydande skillnader mellan hushåll med låga och höga inkomster. Skillnaderna blir än större om man väger in kvalitetsaspekter. Hushåll med låga inkomster bor i stor utsträckning i hårt segregerade, men byggnadstekniskt välhållna, bostadsområden. Och hushåll med höga inkomster bor i högre utsträckning i goda bostadsmiljöer. Spannet är emellertid inte alltför stort sett i europeisk belysning. Vi saknar slummiljöer med privata fastighetsägare som ser

BENGT TURNER är docent i nationalekonomi och verksam vid Institutet för bostadsforskning vid Uppsala universitet. Hans forskning är inriktad på studier av bostads- och fastighetsmarknaden.

Figur 1 Rumsenheter per boende för olika typer av hushåll med låga respektive höga inkomster under perioden 1982 till 1993



det som en affärsidé att tillhandahålla bostäder av låg kvalitet till hushåll med låga inkomster.

Syftet med denna artikel är att belysa de trender som finns på bostadsmarknaden, och jag ställer mig frågan om ökade inkomstskillnader i samhället¹, i kombination med skatte- och bostadsfinansieringsreformer, har ökat gapet mellan de rika och de fattigas bostadsutgifter och bostadsstandard. Jag skall använda mig av Statistiska Centralbyråns Bostads- och hyresundersökning från åren 1982, 1985, 1987, 1989, 1991 och 1993. Denna undersökning som varje gång omfattar cirka 12 000 hushåll innehåller rika uppgifter om hushållens sammansättning, inkomster och bostadsstandard. Det finns också detaljerade uppgifter om bostädernas hyror och priser och fastigheternas egenskaper i övrigt.

Bostadspolitiska förändringar – realekonomi – överkonsumtion

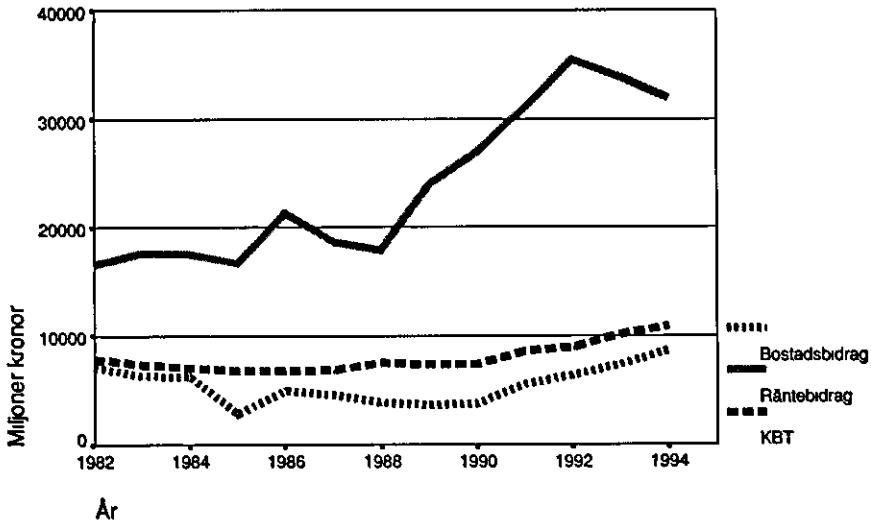
Bostadssubventionerna var frikostiga under hela 1980-talet. Se *Figur 2* som bygger

på Boverkets beräkningar. Räntebidragen var reellt konstanta och varierade mellan 15 och 20 miljarder i 1974 års priser ända fram till år 1988 varefter de dubblerades fram till år 1992, delvis som en följd av ett kraftigt ökat byggande och reellt stigande byggkostnader. Under senare år har de totala räntebidragen fallit. Bostadsbidragen var tämligen konstanta i reala termer under perioden, även om man kan se en nedgång för bostadsbidragen fram till år 1990. De har sedan ökat något, men har i huvudsak en inkomsteffekt, snarare än en allokerings-effekt, eftersom flertalet hushåll med bostadsbidrag ligger nära den övre hyresgränsen (Björklund, m fl, [1995]), vilket innebär att nettoboendeutgifterna inte på marginalen påverkas av bostadsbidragen.

Sammantaget utgör bostadsbidragen och räntebidragen år 1994 18 procent av de totala boendekostnaderna. Därtill kommer de skattelättnader som småhusägare och bostadsrättsinnehavare kan erhålla ge-

¹ Se t ex Halleröd [1996] som visar att inkomstklyftorna har ökat och konsumtionsutrymmet har blivit allt snedare fördelat mellan åren 1985 och 1992.

Figur 2 Utvecklingen av bostadsstödet under perioden 1982–94. 1994 års priser



Källa: SOU 1995:133, s 43 och SOU 1995:98, s 12.

nom rätten att göra skatteavdrag för skuldräntor. Det är inte förvånansvärt att statsfinansiella skäl kan tala för en reformering av subventionssystemet. Det är inte heller förvånande om fastighetsmarknaden är känslig för både planerade och verkliga förändringar i regelverket och subventionsgivningen.

Bostadsmarknaden har under den tidsperiod som studeras här utsatts för tre större chocker med ursprung i bostadspolitiken. Den första var en skattereform (den underbara natten) som gradvis under perioden 1982 till 1985 reducerade den effektiva skattesatsen vid underskottsavdrag. Den stora skattereformen 1991 medförde en ytterligare sänkt skattesats för underskottsavdrag på 30 procent och en höjd fastighetsskatt (1,2 procent, senare höjt till 1,5 procent) som ersatte den schablonintäktsbeskattning som samtidigt slopades.

För att bibehålla jämvikt i de statsfinansiella åtagandena mellan olika sektorer på bostadsmarknaden reducerades räntebidragen till hyres- och bostadsrättshus. Den garanterade räntan för nyproduktion höj-

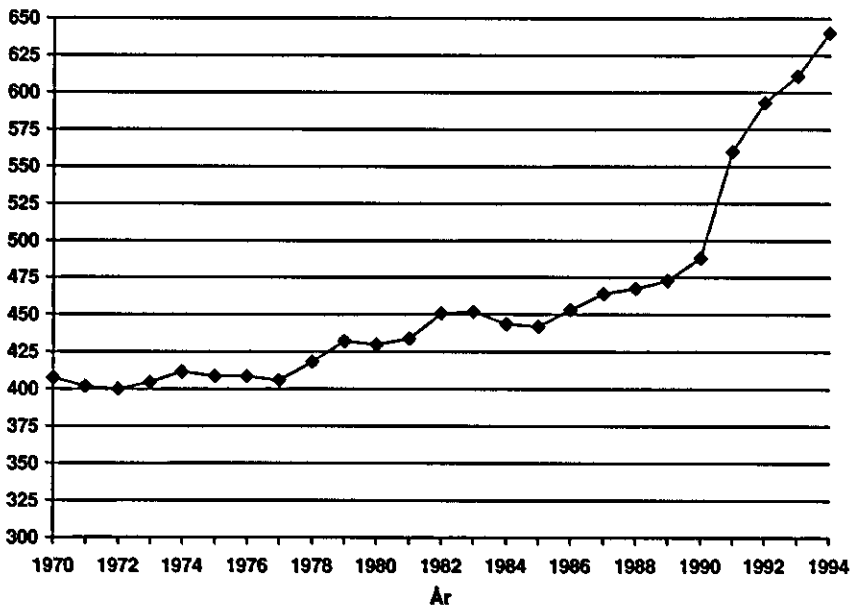
des från 2,7 till 3,4 procent. Den lägre byggmomsen togs bort och ersattes med den vanliga moms-skattesatsen för varor och tjänster. Samtidigt momsbelades drifts- och underhållsutgifter inom bostadssektorn.

En finansieringsreform (Danellsystemet) syftade till att helt avskaffa räntebidragen till småhus år 2002, och kraftigt reducera dem till hyres- och bostadsrättshus under samma tidsrymd.

Det kan räcka med att konstatera att beslutade reformer på bostadsmarknadens område har medfört betydande utgiftsökningar, och att det finns robusta planer på en fortsatt subventionsavveckling. *Figur 3*, nedan visar den reala hyresutvecklingen under åren 1970 till 1994. Under denna period steg hyrorna från 400 kronor per kvadratmeter för en lägenhet om tre rum och kök till 640 kronor år 1994 – allt uttryckt i 1994 års prisläge.

Under några få år har Sverige gått från en situation med höga subventioner och en starkt reglerad marknad till en bostadsmarknad där subventionerna avvecklas i

Figur 3 Hyror i kommunäga bostäder (3 rum och kök), 1970–94 i kronor per kvadratmeter i 1994 års priser



Källa: Bostads- och hyresundersökningen, Statistiska centralbyrån, olika år.

allt raskare takt, samtidigt som bostadsmarknaden går mot en allt starkare marknadsanpassning.

Minskade subventioner och samtidigt en djup lågkonjunktur med fördubblade arbetslöshetstal medför naturligtvis en starkt minskad efterfrågan på bostadsmarknaden med prisfall, överbelåning, tomma lägenheter, liten eller obefintlig nyproduktion och arbetslösa byggnadsarbetare. Eftersom anpassningarna på bostadsmarknaden är långsamma kommer dessa problem att kvarstå under en följd av år framöver.

En första översikt över bostadskonsumtionens fördelning

Vi föreställer oss att hushåll med låga inkomster betalar en större andel av sin inkomst i hyra och att de dessutom konsumerar bostäder av en lägre kvalitet än hushåll med höga inkomster.

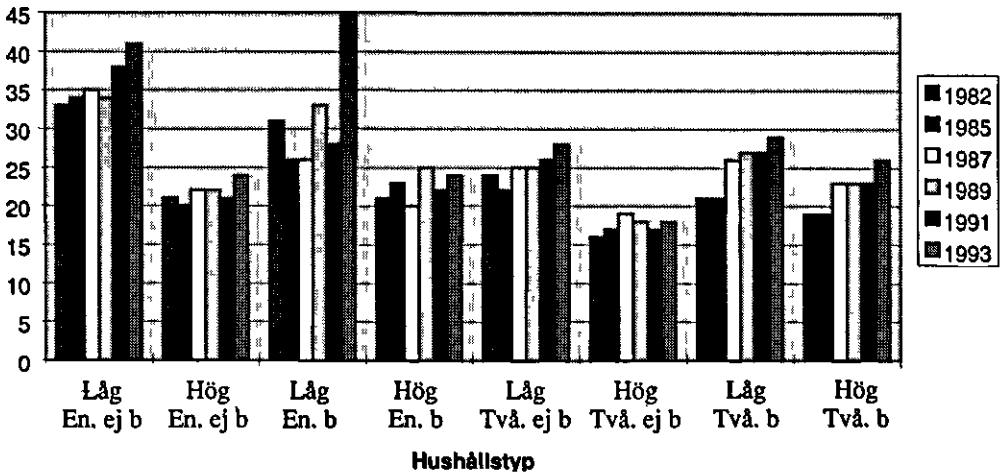
Figur 4 visar bostadsutgifterna för hus-

håll med låga inkomster (de 20 procenten med de lägsta inkomsterna) och hushåll med höga inkomster (de 20 procent med de högsta inkomsterna²). Det är uppenbart att höginkomsttagarna alltid betalar en lägre andel av sin inkomst för bostaden än låginkomsttagarna. Det gäller för alla tidpunkter under perioden och för alla hushållstyper och även upplåtelseformer. I genomsnitt ligger skillnaden på 6 till 8 procentenheter under åren närmast efter 1982. Därefter har skillnaderna ökat.

Skillnaderna i bostadsutgiftsandel är störst för hushållsgruppen ensamstående utan barn. Låginkomsttagarhushåll som består av två vuxna med barn har en bostadsutgiftsandel på cirka 35 procent, medan höginkomsttagarnas utgiftsandel är så

² Definierat som disponibel hushållsinkomst. Decilindelning har gjorts inom respektive hushållsgrupp. Pensionärer är i efterhand borttagna ur materialet. Enstaka extremobservationer är också avlägsnade (bl a med boendeutgifter som överstiger inkomsten).

Figur 4 Bostadsutgiftsandel i procent för olika typer av hushåll med med låga respektive höga inkomster under perioden 1982 till 1993



låg som 20 procent (se *Figur 1*). Det är en anmärkningsvärt stor skillnad, särskilt som bostadsbidragen är subtraherade från bostadsutgifterna. Det är lätt att föreställa sig hur litet konsumtionsutrymme för annan konsumtion blir för denna kategori av låginkomsttagare.

Likartade skillnader – fast på en lägre nivå – råder för övriga hushållstyper. Låginkomsttagarna lägger i allmänhet cirka 25 procent av sin inkomst på bostaden, medan den genomsnittliga höginkomsttagaren använder knappt 20 procent av sin inkomst.

Hur kan nu skillnaderna i bostadsutgiftsandel förklaras? Beror det på att låginkomsttagarna har en bostadsstandard i paritet med höginkomsttagarna, eller är i stället förklaringen att betydande skillnader i bostadskonsumtion förenas med ännu större inkomstskillnader?

Svaret är i huvudsak det förra. Det framgår av *Figur 1* att skillnaderna i bostadskonsumtion – mätt som antal rum per boende – är små mellan hushåll med låga och höga inkomster. Bland vuxna ensamstående eller par med barn har låginkomsttagarna ungefär samma utrymmesstandard som höginkomsttagarna. Det medför betydande

skillnader i bostadsutgiftsandelarna. Likartade relationer råder för övriga hushållsslag.

Endast bland ensamstående utan barn är skillnaderna i utrymmesstandard mer uttalade. Låginkomsttagarna har cirka 2,5 rumsenheter per boende, medan motsvarande höginkomsttagare har cirka 3,3 rum i genomsnitt. Trots det finns det markanta skillnader i bostadsutgiftsandel, vilket förklaras med att inkomstspridningen är stor inom denna hushållsgrupp. Bostadskonsumtionen är också större i kvantitativa termer än för övriga hushållstyper, vilket beror på att även enpersonshushåll måste bestå av minst ett rum och kök.

Utvecklingen över tiden

En noggrannare jämförelse mellan låg- och höginkomsttagarnas situation vid olika tidpunkter visar att skillnaderna mellan grupperna har ökat under perioden 1982–93. Den statistiska analysen, vars resultat återges i *Tabell 1*, har som referenspunkt bostadsutgiftsandelen hos ett hushåll med medelinkomst (tredje till åttonde decilen) som består av en ensamstående vuxen utan barn i hyresrätt år 1980.

Tabell 1 Regressionsanalys av bostadsutgiftsandelens förklaringsfaktorer
 Beroende variabel: Bostadsutgift, netto efter bidrag, som andel av disponibel hushållsinkomst, procent

Variabel	Parameter- estimat	Standard fel
Intercept	24,212**	0,235
Låginkomsttagare (i stället för medelinkomsttagare)	7,279**	0,330
Höginkomsttagare (dito)	-1,775**	0,254
Äganderätt (i stället för hyresrätt)	1,299**	0,276
Bostadsrätt (dito)	-3,980**	0,266
Ensamstående med barn (i stället för ensamstående utan barn)	-2,474**	0,413
Sammanboende utan barn (dito)	-5,639**	0,297
Sammanboende med barn (dito)	-6,887**	0,292
Tidstrend (procentenheter per år)	0,400**	0,027
Tidstrenden för låginkomsttagare (procentenheter per år)	0,200**	0,038
Dito för höginkomsttagare	-0,226**	0,029
Tidstrenden för hushåll i äganderätt (procentenheter per år)	0,386**	0,032
Dito hushåll i bostadsrätt	0,360**	0,031
Tidstrenden för ensamstående med barn (procentenheter per år)	0,063	0,048
Dito sammanboende utan barn	-0,337**	0,034
Dito sammanboende med barn	-0,146**	0,033
Antal observationer	52 764	
R ² , korregerat	0,19	

** markerar signifikans på enprocentsnivån.

Siffrorna i tabellen kan tolkas som övriga gruppers avvikelser från detta referenshushåll. Den beroende variabeln är netto-bostadsutgift som andel av den disponibla inkomsten i hela procent.

Estimatet för låg- resp höginkomsttagarna anger då att gapet år 1980 är drygt 9 procentenheter. Utgångsnivån är 24,2 procent för medelinkomsttagaren år 1980. Det framgår också av regressionsanalysen att hushåll i äganderätt har en högre bostadsutgiftsandel än hushåll i hyresrätt – allt annat lika, medan det motsatta gäller för hushåll i bostadsrätt där andelen är nära 4 procentenheter lägre än i hyresrätt.

Ensamstående utan barn har den högsta bostadsutgiftsandel. Allra lägst är andelen för hushållstypen sammanboende med barn, där andelen är nära 7 procentenheter lägre än för ensamstående utan barn. Detta

kan förklaras med att flera individer delar på gemensamma, odelbara faciliteter såsom kök och toalett, vilka alltså i viss utsträckning kan betraktas som kollektiva varor.

Resterande parameterestimat avser tidstrender för de tidigare redovisade variabelerna. Bastrenden är 0,4 procentenheter per år. Tidstrenden för låg- respektive höginkomsttagare skall tolkas som att bostadsutgiftsandel stiger snabbare för låginkomsttagare än för höginkomsttagare; +0,200 respektive -0,226 procent, vilket innebär att gapet vidgas med 0,426 procentenheter per år.

Tidstrenderna i visar i övrigt att bostadsutgiftsandel stiger snabbare för hushåll i äganderätt respektive bostadsrätt än för hushållen i hyresrätt. Tidstrenden för de olika hushållstyperna visar däremot

på en något långsammare ökning än i referensfallet ensamstående utan barn. Det skall också påpekas att tidstrenden för ensamstående med barn är det enda parameterestimaten som inte är signifikant. I övrigt är hela skattningen signifikant och förklarar 19 procent av variationen i datamaterialet. Hela skattningen är baserad på 52 764 observationer.

Den bild som regressionsanalysen förmedlar kan göras tydlig genom att i en figur rita upp det skattade värdet för några typfall av hushåll. Underlaget för valet av typfall finns i *Tabell 2*, nedan som återger en frekvensfördelning av hushållstyper i kombination med upplåtelseform.

I *Figur 5* har skattade värden för ensamstående utan barn i hyresätt och sammanboende med barn i äganderätt ritats upp. Resultatet stämmer väl med den bild som förmedlas av regressionsanalysen.

Varför sker det ingen anpassning på bostadsmarknaden?

Varför växer gapet i bostadsutgiftsandel mellan låginkomsttagare och höginkomsttagare? En första förklaring är att bostadssubventionerna har avvecklats, samtidigt som inkomstskillnaderna har ökat. Det leder till följdfrågan: varför har inte låginkomsttagarna anpassat sin bostadskon-

sumtion efter de nya förutsättningar som råder, så att bostadsutgifterna kommer att utgöra en minskande del av den disponibla inkomsten?

En enkel förklaring kan vara att de resursrika hushållen har möjlighet att reducera sin bostadskonsumtion som ett svar på de minskade subventionerna och de ökade relativkostnaderna för boendet. De resurssvaga hushållen har inte denna möjlighet – mycket beroende på att de redan från början har en låg bostadskonsumtion. Det är detta som förklarar varför låginkomsttagarnas bostadsutgifter stiger så snabbt över tiden: de sitter helt enkelt fast i en bostadsstandard som är för hög under de nya ekonomiska villkor som råder. De har blivit ditlurade i en tro på eviga subventioner, hög sysselsättning och stigande tillväxt i ekonomin. Nu får de betala priset.

Den marknadsekonomiska bakgrunden är given; när bostadsutgifterna stiger vänds hushållens efterfrågan mot mindre lägenheter. För låginkomsttagarna, som redan bor i de minsta och billigaste lägenheterna, finns inte denna utväg i samma omfattning som för övriga grupper.

Argumentet skall inte överdrivas eftersom en hel del anpassning på bostadsmarknaden äger rum via hushållsbildningen och ger ökad tillgång på små bostäder. Unga individer kan vänta med att

Tabell 2 Hushåll fördelade på hushållstyp och upplåtelseform i procent år 1993

Hushållstyp	Upplåtelseform			
	hyresrätt	bostadsrätt	äganderätt	summa
Ensamstående utan barn	28,6	8,5	6,2	43,3
Ensamstående med barn	3,9	0,8	1,2	5,9
Sammanboende utan barn	8,8	4,5	16,9	30,2
Sammanboende med barn	4,2	1,8	14,6	20,6
Summa	45,5	15,6	39,0	100,0

Källa: Bostads- och hyresundersökningen år 1993 och egna bearbetningar.

flytta ut från föräldrahemmet, eller välja att bo ihop med kompisar i större lägenheter. Det är emellertid bara en engångseffekt, även om den har nog så stor betydelse i den period vi lever i just nu. Samtidigt sker en anpassning genom att nyproduktionen minskas och styrs bort från större bostäder för att i stället inriktas mot mindre bostäder.

På kort sikt kan de ökande bostadsutgiftsandelarna, och det vidgade gapet mellan låg- och höginkomsttagarna, förklaras med trögheter på bostadsmarknaden. En orsak är att även om hushållen skulle kunna byta ner sig finns det ett psykologiskt motstånd mot flyttningar som delvis kan förklaras med flyttkostnader. En annan orsak är att prisanpassningarna bara fungerar på bostadsrätts- och småhusmarknaden. Minskade subventioner har där medfört lägre priser – i alla fall på kort sikt. Det är till glädje främst för nya hushåll på bostadsmarknaden. Samtidigt faller priserna mer på stora bostäder än på små, som visas av Englund, Hendershott

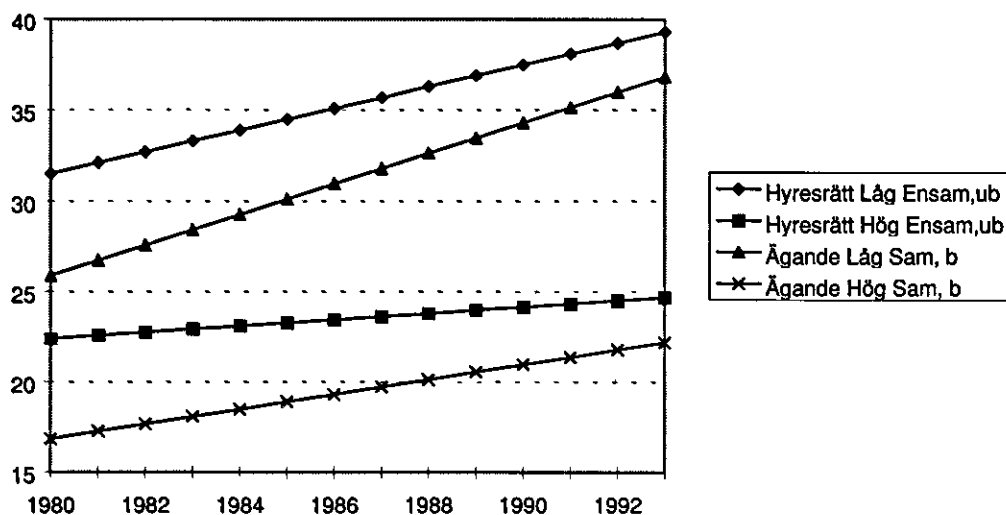
och Turner [1995], vilket förtar en del av flyttbenägenheten.

På hyresmarknaden är prisstelheten betydande. Hyromna sätts av de kommunala bostadsföretagen som ofta är marknadsledande på sin lokala bostadsmarknad. Deras hyresnivå anpassas snarast uppåt än nedåt när bostadssubventionerna försvinner. De ändrar inte heller gärna sin hyresstruktur (se Berger, Jonsson & Turner [1994]). Eftersom låginkomsttagarna är överrepresenterade i hyressektorn kan det vara en förklaring till den kraftigt stigande bostadsutgiftsandelen under den studerade perioden. Prisstelheten kombineras sedan med svårigheter att minska bostadskonsumtion genom byte till en mindre eller billigare bostad.

Utvecklingen på längre sikt – ett vidare perspektiv

Bostadsutgifterna stiger för hushåll med låga inkomster och gapet vidgas mellan dessa hushåll och de hushåll som har höga

Figur 5 Skattade värden för bostadsutgiftsandelens utveckling över tiden för låg- respektive höginkomsttagare under perioden 1980 till 1993. Ensamstående utan barn i hyresrätt respektive sammanboende med barn i äganderätt.



inkomster. Skillnaderna i konsumtion av andra varor och tjänster ökar, i takt med att bostadsutgifterna åter upp allt mer av den disponibla inkomsten för låginkomsttagarna.

På längre sikt kan hushåll med små resurser anpassa sig till de ökade bostadsutgifterna och de ökade inkomstskillnaderna i samhället genom att minska sin bostadskonsumtion och välja billigare bostäder. En effekt av detta är större skillnader i bostadskonsumtion mellan olika grupper i samhället. Dessa skillnader accentueras genom bortfallet av de bostadssubventioner som syftade till en jämnare bostadskonsumtion.

I kombination med en starkare marknadsanpassning av hyror kan utvecklingen också leda till en ökad socioekonomisk segregation. De billigare områdena kommer att i stor utsträckning vara de minst attraktiva områdena, vilka då i allt högre grad kommer att bebos av låginkomsttagare som försöker bibehålla ett självständigt boende till låga kostnader.

Om det politiska synsättet och samhällets ekonomiska förutsättningar inte ändras kommer ett av socialpolitikens flaggskepp definitivt att börja sin seglats ut på marknadsekonomins stormiga hav.

Referenser

- Berger, T, Jonsson, R & Turner, B, [1994] "What Determines Rents in Public Housing in Sweden?", *Scandinavian Housing and Planning Research*, nr 11, s 95-111.
- Björklund, A, Palme, M & Svensson, I, [1995], *Assessing the Effects of Swedish Tax and Benefit Reforms on Income Distribution Using Different Income Concepts*, Tax Reform Evaluation Report No 13.
- Boverket, *Anslagsframställning budgetåret 1997*, februari 1996.
- Englund, P, Hendershott, P H & Turner, B, [1995] "The Tax Reform and the Housing Market", *Swedish Economic Policy Review*, vol 2, no 2, s 318-356.
- Halleröd, B, [1996], "När har Sverige blivit nog ojämnt?" *Ekonomisk Debatt*, årg 24, nr 4, s 267-279.
- SOU 1995:98, *1990-talets bostadsmarknad – en första utvärdering*, delbetänkande av den Bostadspolitiska utredningen.
- SOU 1995:133, *Bostadsbidragen – effektivare inkomstprövning – besparingar*, betänkande av bostadsbidragsutredningen 1995.