

Bruksvärdering, ett alternativ till bostadsbidrag

De som i den svenska bostadsdebatten argumenterat för en ur hyresgästernas synvinkel ändamålsenlig hyressättning har sent omsider vunnit en seger: hyresregleringen från 1942 ersattes den första oktober 1975 med ett system för bruksvärdehyror. Härigenom upphörde det uppenbarligen anstötliga förhållandet att i princip likvärdiga bostäder — p g a olika byggnadsår och därmed sammanhängande olikheter i byggnadskostnaderna — hade olika hyra.

Att likvärdiga bostäder nu skall åsättas samma hyra är ett steg i riktning mot de jämviktshyror som skulle råda på en fri bostadsmarknad, men det nya systemet innebär därför inte en återgång till något slags låt-gå-politik på den svenska bostadsmarknaden. Såväl den allmänna hyresnivån som hyresskillnaderna mellan ej likvärdiga bostäder är föremål för administrativa ingrepp med ett resultat som "de fria marknadskrafterna" knappast skulle kunna åstadkomma.

När det gäller den allmänna hyresnivån och hyresskillnaderna mellan ej likvärdiga bostäder har det allmännyttiga bostadsbeståndet tilldelats en prisledande roll. För att förstå hur bruksvärde-

ringssystemet fungerar, måste man därför först sätta sig in i hur hyressättningen fungerar för denna del av bostadsbeståndet. Den omfattar ungefär hälften av det totala beståndet.

De allmännyttiga företagens bostäder

För de allmännyttiga företagen gäller att de får ta ut så höga hyror att deras självkostnader täcks. Det betyder numera att den totala hyresintäkten i ett företags *hela* bestånd skall vara lika med företagens totala kostnad för underhåll, kapitalersättning m m. Eftersom kostnaden är tämligen okänslig för hur beståndet hyrs ut, kan totalkostnaden betraktas som i stort sett konstant. Det betyder att den totala hyresintäkten också skall vara i stort sett konstant oberoende av hur och till vem bostäderna hyrs ut.

För ett visst allmännyttigt bostadsföretag, det *i*:te, med n_i bostäder och den totala kostnaden K_i , gäller alltså att det för en viss lägenhet, den *j*:te, skall ta ut hyran h_{ij} så att

$$\sum_{j=1}^{n_i} h_{ij} = K_i \quad (1)$$

Detta måste göras på sådant sätt att alla likvärdiga bostäder åsätts samma hyra, dvs så att

$$h_{ij} = h_{ik}, \text{ alla } j, k \in m \quad (2)$$

där $m = 1, \dots, M$ betecknar den *m*:te klassen av likvärdiga bostäder.

Självfallet kan kravet (1) mötas med en mångfald hyresstrukturer, som alla tillgodoser kravet (2). För att slutgiltigt bestämma h_{ij} behövs ytterligare ett krav. Detta är kravet att hyresskillnader skall kunna motiveras av skillnader i bruksvärde.

LARS SÖDERSTRÖM är docent vid nationalekonomiska institutionen i Lund. Han har främst intresserat sig för välfärdsteoretiska frågor.

BENGT TURNER är anställd vid samma institution, där han för närvarande arbetar på en doktorsavhandling om bruksvärdehyror.

För att kunna möta kravet (2) är det nödvändigt att man går igenom ett företags bostadsbestånd och fördelar dessa på bostadsklasser. Därvid tar man fasta på bostädernas egenskaper i olika hänseenden, såsom bostadsyta, köksutrustning, avstånd till centrum och närhet till grönområden. Hyresgästernas Riksförbund och SABO arbetar för närvarande med listor som uppger olika egenskaper hos bostäder (SABO [1969] och SABO — Hyresgästernas Riksförbund [1974]).

Ju flera egenskaper man betraktar, desto svårare blir det att hitta flera bostäder som är lika och därför likvärdiga. För att göra bostadsklasserna större, behöver man — om ett stort antal egenskaper skall betraktas — sammanföra *olika* bostäder till en bostadsklass. Detta görs genom att egenskaperna poängsättes, varefter bostäder som uppnår samma poäng förs till samma bostadsklass och sedan, enligt villkoret (2), åsätts samma hyra. Efter vad vi kunnat utröna sker poängsättningen av egenskaperna godtyckligt, så föreställningen att likvärdiga bostäder från och med nu skall ha samma hyra är inte helt korrekt.

Det slutliga steget vid hyressättningen av allmännyttiga företags bostäder är att prissätta de framtagna poängtalerna. Härigenom bestäms såväl den enskilda hyran för varje bostadsklass som hyresrelationerna mellan olika bostadsklasser. Priset per poäng sätts så att villkoret (1) uppfylls.

Om det skulle visa sig att olika allmännyttiga bostadsföretag på detta sätt kommer fram till olika pris på poängen, uppkommer en delikat avvägningsfråga. Antingen får man då acceptera att i princip likvärdiga bostäder i olika företags bestånd åsätts olika hyra, eller får man acceptera att villkoret (1) inte uppfylls av alla företag, dvs att vissa företag profiterar eller, eventuellt, att vissa företag går med förlust. De hittills gjorda erfarenheterna av det nya systemet tyder på att det är den första vägen man slagit in på: en viss hyresspridning bland likvärdiga bostäder föreligger mellan i princip likvärdiga bostäder i olika bostadsbestånd.

¹ Även i den ekonomiska litteraturen på bostadsmarknadens område har man varit kritisk. Se t ex, Andersson [1971, 1974], Lu-

Ett alternativ

Det beskrivna tillvägagångssättet är, trots att det rymmer ett betydande mått av godtycke, onekligen komplicerat. När man nu tar på sig allt detta besvär, kan det med fog frågas varför man inte mera ingående analyserat hyressättningens ändamålsenlighet. För närvarande nöjer man sig med att i princip likvärdiga bostäder har ungefär samma hyra och att skillnaden i hyra mellan ej likvärdiga bostäder på ett högst schematiskt sätt kan motiveras av lätt iakttagbara men godtyckligt värderade skillnader i bostädernas egenskaper. Motsvarande system på arbetsmarknaden — arbetsvärderingen — har utsatts för ingående och berättigad kritik, särskilt från löntagarhåll¹. Vad är det som säger att bruksvärdering på bostadsmarknaden är bättre?

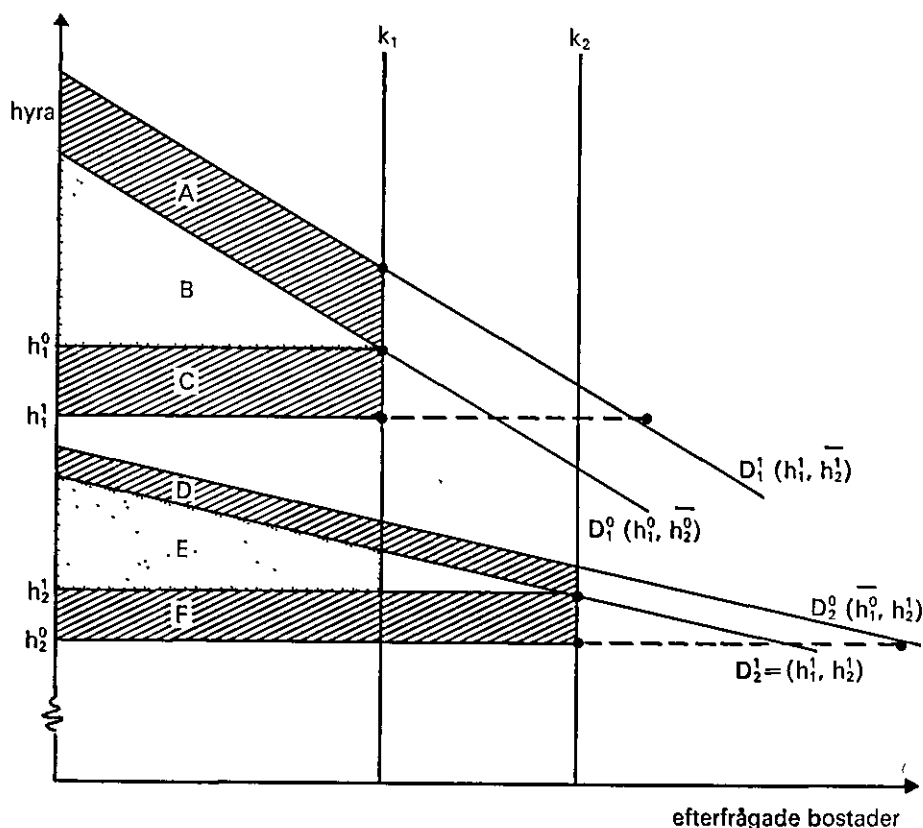
Vi vill inte här hävda att en fri hyresbildning skulle vara till hyresgästernas fromma. Men vi vill ifrågasätta om en administrativ hyressättning av skisserat slag är det bästa man kan åstadkomma. Problemet, att finna "optimala priser" på en marknad, där utbudet karakteriseras av stora fasta kostnader och en marginalkostnadsprissättning skulle medföra förluster, har diskuterats i 100 år och det finns nu en omfattande litteratur i detta ämne.² Varför inte studera denna litteratur och dra några praktiska slutsatser av den?

Redan de gamla klassikerna påpekade skillnaden mellan en varas bruksvärde (nytta) och dess bytesvärde (pris). Den som köper eller hyr en vara tillgodogör sig bruksvärdet, men betalar bara bytesvärdet. Mellanskillnaden kallas konsumentöverskott. Regeln att de allmännyttiga bostadsföretagen inte får gå med vinst, innebär sannolikt att utnyttjandet av deras bostadsbestånd genererar stora konsumentöverskott. Den intressanta frågan måste vara hur dessa konsumentöverskott skall fördelas mellan hyresgäs-

cas [1975], Rosen [1974]. En genomgång av empiriska försök till skattningar av egen-skapspriser återfinns i Ball [1973].

² Se t ex Baumol—Bradford [1970], Boadway [1975], Boiteaux [1956], Diamond—Mirrlees [1971], Harberger [1964, 1971], Hotelling [1938], Lesourne [1972], Ramsey [1927], Sen [1972], Silberberg [1972] och Stiglitz—Dasgupta [1971].

Figur 1. Sambandet mellan hyresstruktur och konsumentöverskott



Anm. Två lägen, 0 och 1, jämföres. k_1 och k_2 betecknar tillgången på bostäder i klassen 1 respektive 2. Efterfrågan anges av D_1 respektive D_2 . I läget 0 är hyrorna h_1^0 och h_2^0 . Då råder jämvikt för klassen 1 och en överskottsefterfrågan för klassen 2. Det sammanlagda konsumentöverskottet är då ytan $B + (D + E + F)$. I läget 1 är hyrorna h_1^1 och h_2^1 . Det förutsättes att $h_1^1 k_1 + h_2^1 k_1 = h_1^0 k_1 + h_2^0 k_1$, dvs att den totala hyresintäkten är lika stor i de bägge fallen. I läget 1 råder jämvikt för klassen 2 och överskottsefterfrågan för klassen 1. Det sammanlagda konsumentöverskottet är då ytan $(A + B + C) + E$. Skillnaden i konsumentöverskottet är $A - D$. Huruvida denna är positiv eller negativ är en empirisk fråga, som måste avgöras genom studier av priselasticiteter m m.

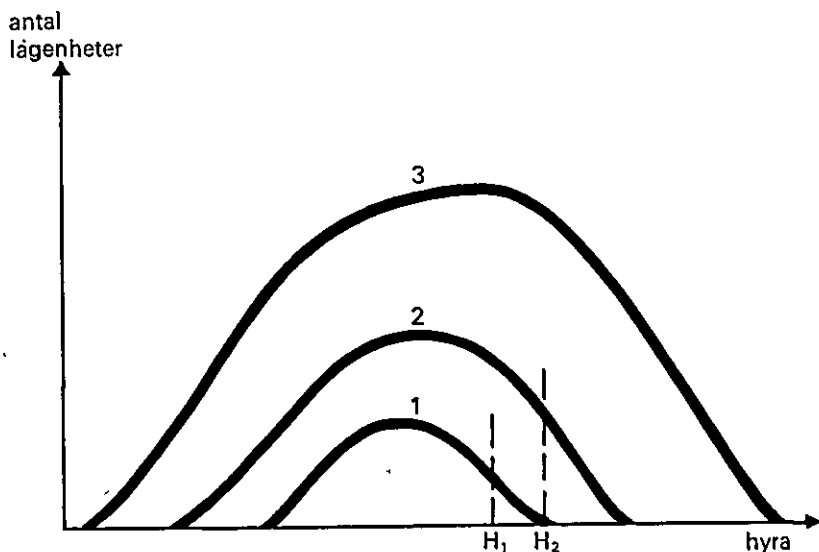
terna. Det måste från deras synpunkt vara ett önskemål att hyrorna sätts så att de genererade konsumentöverskotten blir så stora som möjligt samt, enligt någon princip, blir rättvist fördelade hyresgästerna emellan.

I ett givet bostadsbestånd, vars hyror skall uppfylla kraven (1) och (2), blir det totala konsumentöverskottet så stort som möjligt då hyrorna är satta så att en (marginell) hyreshöjning, var den än sker i beståndet, medför ett lika stort konsumentöverskottsutfall. Detta villkor kan operationaliseras med tämligen enkla mätningar av efterfrågeelasticiteten för olika typer av lägenheter (se

Baumol—Bradford [1970]). I figur 1 ges en schematisk förklaring av vad det är fråga om. Där är förutsatt att villkoren (1) och (2) är uppfyllda. Det är värt att påpeka att dessa villkor normalt omöjliggör jämvikt på bostadsmarknaden. I figuren har vi bara räknat med efterfrågeöverskott, antingen på det ena eller det andra delbeståndet. Om uthyrda lägenheter skall undvikas, måste hyrorna sättas inom de gränser vi angett i figuren.

Det här skisserade förslaget skulle medföra att den subjektiva prissättningen av poäng ersätts med objektiva mätningar av efterfrågeelasticiteter m m, vid

Figur 2. Jämförelsematerialet vid fastställandet av hyran för en bostad som ej tillhör det allmännyttiga beståndet



fastställandet av hyresskillnader samtidigt som hyresgästerna skulle få ett större utbyte, varigenom hyreslägenheten som boendeform stärker sin konkurrenskraft. Därför kunde det kanske vara något att fundera vidare över.

Övriga bostäder

För de övriga bostadsföretagen, inklusive enskilda fastighetsägare, gäller att deras hyror skall anpassas till hyrorna i de allmännyttiga företagens bostadsbestånd. Det sker genom förhandlingar, inledda med att fastighetsägaren begär att få höja en eller annan hyra.³ Vid förhandlingarna tar man fram ett s k jämförelsematerial, vilket kan sägas omfatta tre kategorier bostäder:

- 1) bostäder med samma egenskaper;
- 2) övriga likvärdiga bostäder;
- 3) ej likvärdiga bostäder.

I jämförelsematerialet ingår bostäder från såväl det allmännyttiga som det övriga bostadsbeståndet, men det förre tillmätts störst betydelse.

Vid fastställandet av hyran utnyttjas i första hand kategori 1 i jämförelse-

materialet. Man observerar för denna kategori den rådande hyresspridningen, illustrerad av frekvensfunktionen 1 i figur 2 och bestämmer en normhyra (H_1). Det senare sker schablonmässigt, efter vad vi kunnat utröna genom att man tar den högsta hyra som återstår sedan de ca 10 procenten högsta hyrorna uteslutits. Den hyra förhandlingarna gäller får ej överstiga normhyran med mera än några procent.

Om antalet bostäder tillhörande kategori 1 är litet eller om dessa bostäder uppvisar en stor hyresspridning, utvidgas jämförelsematerialet med kategori 2. Då erhålles frekvensfunktionen 2 och normhyran H_2 i figur 2. Vid behov utnyttjas även kategori 3 i jämförelsematerialet. Eftersom det då blir fråga om jämförelser mellan ej likvärdiga bostäder, måste man göra "skälighetsbedömningar" av de observerade hyresskillnaderna. Det subjektiva inslaget är här påtagligt.

I detta system finns det en tendens att normhyrorna så småningom blir minimihyror. Detta inträffar för så vitt fastighetsägarna är intresserade av hyreshöjningar och förhandlingsapparaten klarar av att någorlunda snabbt komma fram till avgöranden för den drygt 1/2 miljon bostäder det gäller. När man skall bedöma systemet på lite sikt får man

³ Fastställelseprocessen är komplicerad. Överväganden framgår av propositionerna 1968: 91, bil A och 1974: 150. Praxis framgår av Rittri [1972, 1975], Stark [1975], och Praxis i hyresmål (löpande publicering).

räkna med att dessa förutsättningar är uppfyllda och att således normhyrorna de facto utgör minimihyor på bostadsmarknaden. I så fall blir villkoret (2) ovan också i stort sett tillgodosett för den del av bostadsbeståndet som inte är allmännyttigt.

Nyproduktion och kapitalvinster

Låt oss här, som en rimlig förenkling, antaga att hyrorna i respektive bostadsklass i det allmännyttiga bostadsbeståndet är lika med normhyrorna i det övriga bostadsbeståndet samt att dessa normhyror också är de rådande marknadshyror. (För de äldsta bostäderna antar vi att det finns någon schablonmässig motsvarighet.)

Om de nyproducerade bostäderna i de allmännyttiga företagen över tiden blir allt dyrare, kommer hyrorna i hela bostadsbeståndet att stiga. Det beror på att den extra kostnaden för de nya bostäderna av de allmännyttiga företagen kan övervältras på hela deras bostadsbestånd. Det följer av villkoret (1), som säger att alla hyresgäster i ett allmännyttigt företag skall vara med och betala företagets kostnader. I och med att detta sker, stiger normhyrorna för övriga bostäder och därmed, i den takt som förhandlingsapparaten medger, även dessa bostäders faktiska hyra.

För en enskild fastighetsägare innebär detta att han plötsligt kan få högre hyror i sitt bostadsbestånd. Eftersom ingenting annat har inträffat, gör han härigenom en kapitalvinst på sitt fastighetsinnehav. Ju snabbare kostnaderna i nyproduktionen stiger och ju mera de allmännyttiga företagen bygger, desto större kapitalvinster gör övriga fastighetsägare.⁴ Även om det nya hyressättningsystemet tillfälligt medför kapitalförluster i enskilda fall, kan man alltså räkna med att det med tiden gör det lönsamt att äga en äldre hyresfastighet.

Samtidigt som enskilda fastighetsägare gör kapitalvinster på sina fastighetsinnehav, medför övervältringen av ny-

produktionens kostnader på alla hyresgäster i det allmännyttiga bostadsbeståndet att de som bor i de nyproducerade bostäderna erhåller en subvention; deras hyra är lägre än genomsnittskostnaden för dessa bostäder.

Företag som inte är allmännyttiga har svårt att ge en motsvarande subvention, varför dessa företag har svårt att hävda sig i konkurrensen med de allmännyttiga företagen.⁵ Detta är uppenbart i de fall en enskild fastighetsägare bara äger en eller ett par äldre fastigheter. Den kapitalvinst han kan göra på dessa räcker inte för att i tillräcklig grad finansiera subventioner till hyresgäster i nyproducerade lägenheter. Följden härav är att "små" enskilda fastighetsägare ej får någon lönsamhet genom att bidra till nyproduktionen. Denna kommer att helt domineras av allmännyttiga företag och större privata fastighetsbolag. Att en *dylik* koncentrationstendens i fastighetsägandet skulle vara till hyresgästernas fromma, tillåter vi oss att betvivla.

Den beskrivna effekten skulle kunna undvikas genom att staten i stället för hyresgästerna ansvarar för subventionerna till de nyproducerade bostäderna. I viss utsträckning sker detta också genom räntesubventioner m m. Det är emellertid bara en tidsfråga innan kostnaderna stigit så mycket att även en fullständig räntefrihet är otillräcklig för att hindra kostnadsökningarna och de nämnda effekterna. Då kan staten gå in med lönesubventioner, subventioner av byggnadsmaterialkostnader etc eller mera direkta subventioner till berörda hyresgäster.

Fördelningspolitiskt betraktat, vore en utveckling av detta slag olycklig. Om det är kapitalvinster i de äldre fastigheterna som är bekymret, är naturligtvis en skärpt kapitalvinstbeskattning — gärna löpande och ej som nu bara i samband med försäljningar — den rätta medicinen. Om det är fåtalsdominansen i nyproduktionen som är bekymret, kan man överväga stödåtgärder som mera direkt stimulerar ett spritt fastighetsägande.

⁴ Eftersom de allmännyttiga företagen saknar benägenhet att sälja fastigheter, kan vi bortse från eventuella kapitalvinster på deras gamla bostadsbestånd.

⁵ Vi förutsätter här att kreditmarknaden inte är "perfekt". Om fastighetsägarna kunde inteckna nuvärdet av förväntade framtida kapitalvinster, skulle den behandlade effekten vara mindre betydelsefull.

Bostadsbidragen

Det är som känt en väsentlig skillnad mellan de hyror om vilka vi talat i det föregående och de hyror som hyresgästerna faktiskt behöver betala. Mellanskillnaden är de med hänsyn till hyresgästens inkomst, barnantal etc utgående bostadsbidragen. Deras syfte är att göra de med sådant besvär framräknade hyresskillnaderna fiktiva ur flertalet hyresgästers synvinkel. Man kan med fog fråga sig vad poängsättningen, framräknandet av normhyror och det omfattande förhandlingsarbetet har för mening, när det ändå till slut är andra hyror som är relevanta för hyresgästerna. För låginkomsttagare, särskilt sådana med många barn, är ju bruksvärderingen av bara marginell betydelse. Skulle syftet därför vara att åstadkomma en "millimeterrättvisa" för höginkomsttagare, särskilt sådana utan barn?

Förslag

Från vår utgångspunkt kan ett förbättrat bruksvärderingssystem ersätta ett system med bostadstillägg av traditionellt slag. De negativa fördelningseffekter som då uppstår kan elimineras på olika sätt; för barnfamiljer med låga inkomster kan barnbidragen förstärkas, för andra låginkomsttagare kan någon form av direkta inkomstöverföringar användas.

En negativ effekt av bruksvärderingen är att det nybyggda privata hyreshuset går med förlust, medan däremot ägare av äldre privata hus kan tillskansa sig oförtjänta kapitalvinster. För att råda bot på detta kan man gå fram på två vägar. Antingen kan man införa en kombination av statliga subventioner till nyproduktionen och skärpt kapitalvinstbeskattning, eller kan man införa ett rationellt finansieringssystem. Mycket talar för att den senare vägen är den som är enklast att genomföra. Mera specifikt anser vi att ett återinförande av paritetslånesystemet vore lämpligt. Det systemet kan — om den politiska viljan och modet finns — väl anpassa låneskuldens realvärde till de kapitalvärdesförändringar som uppkommer i en inflationsekonomi med starkt stigande priser i nyproduktionen.

Svensk bostadspolitik har under sena-

re år inte varit särskilt konsekvent. Allteftersom svårigheter uppstått, har tämligen tvära kast i det ena eller andra avseendet skett. Det synes oss uteslutet att man i längden skall kunna arbeta med motstridiga principer för hyressättning och bostadsfinansiering, varför man redan nu enligt vår mening bör inrikta sig på att få en helhetslösning till stånd som kan stå emot framtida påfrestningar. I all enkelhet vill vi förorda att man därvid låter bruksvärderingssystemet, gärna förfinat, och paritetslånesystemet, gärna konsekvent tillämpat utgöra grundstenarna och att andra inslag, såsom bostadstillägg och direkta räntesubventioner, successivt avvecklas.

Referenser

- Andersson, A. E.—Strömquist, N., [1971], "PM rörande prissättning av bostadstjänster i Stockholmsregionen", *stencil* — [1974], "Bostadspolitik och nyttjandevärde av fast egendom", *Ekonomisk Debatt*, Bostadsextra, okt. *stadstjänster i Stockholmsregionen*, Stockholm
- Ball, M., [1973], "Recent Empirical Work on the Determinants of Relative House Prices", *Urban Studies*, nr 10
- Baumol, W. J.—Bradford, D. F., [1970], "Optimal Departures from Marginal Cost Pricing", *American Economic Review*, nr 60
- Boadway, R. W., [1975], "Cost-Benefit Rules in General Equilibrium", *Review of Economic Studies*
- Boiteux, M., [1956], "Sur la question des monopoles publiques astreinte à l'équilibre budgétaire", *Econometrica*, nr 24
- Diamond, P. A.—Mirrlees, J. A., [1971], "Optimal Taxation and Public Production", *American Economic Review*, nr 61
- Harberger, A. C., [1964], "Taxation, Resource Allocation and Welfare", i NBER Brookings Inst, *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System*, Princeton University Press, USA
- [1971], "Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics: An Interpretive Essay", *Journal of Economic Literature*, nr 9
- Hotelling, H., [1938], "The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates", *Econometrica*, nr 6
- Lesourne, J., [1972], *Le Calcul Economique*, andra uppl, Dunod, Paris
- Lucas, R. E. B., [1975], "Hedonic Price Function", *Economic Inquiry*, vol XIII
- Murray, R., [1975], "Bruksvärde — och sedan?", *Att bo*, nr 2
- Praxis i hyresmål*, utgiven av Statens hyresråd (löpande publicering)

Proposition 1968: 91, Bih A

Proposition 1974: 150

Ramsey, F., [1927], "A Contribution to the Theory of Taxation", *Economic Journal*, nr 37

Rittri, B., [1972], "Bostadslägenheters bruksvärdehyror", *Svensk juristtidning*, årg 57, häfte 3

— [1975], *Hyran för bostaden*, N och S

Rosen, S., [1974], "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition", *Journal of Political Economy*, nr 82

SABO, [1969], "Hyresfördelning på lägenheter av olika storlek", *stencil*

SABO—Hyresgästernas Riksförbund,

[1974], "Hyressättning", *stencil*

Sen, A. K., [1972], "Control Areas and Accounting Prices: An Approach to Economic Evaluation", *Economic Journal*, nr 82

Silberberg, E., [1972], "Duality and the Many Consumer's Surpluses", *American Economic Review*, nr 62

Stark, H., [1975], *Handbok i hyreslagsfrågor*, SABO, Stockholm, tredje upplagan

Stiglitz, J. E.—Dasgupta, P., [1971], "Differential Taxation, Public Goods and Economic Efficiency", *Review of Economic Studies*, nr 38