

Förord

Den djupa ekonomiska krisen under 1990-talet sved hårt, men den gav oss samtidigt värdefulla lärdomar inför framtiden. Flera rapporter har skrivits om krisens förlopp och dess orsaker. Inom välfärdsområdet har ett rikligt material tagits fram utifrån vilket viktiga lärdomar kan dras. I en bilaga till den ekonomiska värpropositionen har ett finans- och pennigpolitiskt bokslut presenterats, som bidragit till att ge oss en djupare förståelse för det som hände. Inom ett av de områden där krisen var som djupast, bygg- och bostadspolitiken, har emellertid, fram tills nu, inga heltäckande sammanställningar presenterats. Hanteringen av alla de enorma kreditförluster som uppkom har varit en långdragen process. Det är först under de senaste åren som det varit möjligt att få en någorlunda heltäckande bild av förlusterna och försöka dra lärdomar av det som hände.

ESO gav därför f.d. generaldirektören för Statens bostadskreditnämnd *Mats Rönnberg* i uppdrag att sammanställa alla de kända kreditförluster som uppkommit. Han har också försökt hitta rimliga förklaringar till varför det kunde gå så snett som det gjorde. Det är sällan som historien upprepar sig så exakt att vi kan dra direkta lärdomar av tidigare erfarenheter, men det är ändå viktigt att kritiska skeenden analyseras och diskuteras. ESO har önskat att bidra till en sådan konstruktiv diskussion om boendefinansieringen. En viktig slutsats som i detta sammanhang kan dras inför framtiden är att det måste finnas en helt annan riskmedvetenhet hos aktörerna inom bostadssektorn än som tidigare funnits. Det är frågan om så stora investeringar att för-

lusterna kan bli enorma och det inte finns ett tydligt och medvetet risktagande. Annars är risken stor att staten i slutänden än en gång blir sittandes ensam med Svarte Petter.

Som vanligt i ESO-sammanhang ansvarar författaren själv för innehållet, slutsatser och de förslag som presenteras i rapporten.

Stockholm i april 2002

Leni Björklund,
Ordförande för ESO

Innehåll

1	Sammanfattning	9
1.1	Förlusterna minst 100 miljarder.....	9
1.2	Staten stor förlorare.....	10
1.3	En långvarig kris.....	10
1.4	De minsta kommunerna byggde mest.....	12
1.5	Misstagen.....	12
1.6	Lärdomarna.....	13
2	Inledning	15
2.1	Syfte och frågeställningar.....	17
2.2	Avgränsningar.....	17
2.3	Disposition.....	18
3	Förluster på bostäder under 1990-talet	21
3.1	Inledning.....	21
3.2	Fastighetsägarförluster.....	23
3.2.1	Privata hyreshus.....	23
3.2.2	Kommuner och kommunala bostadsföretag.....	24
3.2.3	Bostadsrätter.....	26
3.2.4	Egna hem.....	27

3.3	Långivarförluster, exklusive staten.....	28
3.3.1	Bankerna.....	29
3.3.2	Bostadsinstitutet.....	29
3.3.3	Andra långgivare.....	30
3.4	Långivarförluster, staten.....	31
3.5	Sammanställning.....	32
4	Hanteringen av obeståndet.....	35
4.1	Förloppet.....	35
4.1.1	Hysesrätter.....	37
4.1.2	Bostadsrätter.....	39
4.1.3	Egna hem.....	43
5	Bostadsbyggandet åren 1985–1993.....	45
5.1	Byggandet fördelat efter upplåtelseform.....	45
5.2	Regional fördelning av byggandet.....	50
6	Finansieringsförutsättningarna 1986–1993.....	59
6.1	Finansieringsförutsättningarna före 1985.....	60
6.2	Förändringarna av förutsättningarna i mitten av 1980-talet.....	63
7	Analys och slutsatser.....	65
7.1	Förlusterna.....	66
7.2	Förlorarna.....	68
7.3	Kunde man ha undvikit förlusterna?.....	70
7.4	Bostadsbyggandet i glesbygd och i storstad.....	72
7.5	Mycket finns att lära.....	73
	Referenser.....	77

Summary.....	79
Appendix.....	83
ESO:s rapporter.....	93

Figur och tabellförteckning

<i>Figur 5.1</i>	Färdigställda lägenheter år 1985–1993 fördelade efter ägandeform.....	48
<i>Figur 5.2</i>	Färdigställda lägenheter i flerbostadshus 1985–1993.....	48
<i>Figur 5.3</i>	Färdigställda småhus efter upplåtelseform.....	50
<i>Figur 5.4</i>	Färdigställda bostadslägenheter under åren 1985–1993 i kommuner med olika antal invånare.....	52
<i>Figur 5.5</i>	Färdigställda hyreslägenheter, flerbostadshus under åren 1985–1993.....	53
<i>Figur 5.6</i>	Sambandet mellan det stöd som betalats ut till kommunerna från bostadsdelegationen och ökningen i byggandet mellan perioden 1985–1987 och perioden 1990–1992.....	57
<i>Figur 5.7</i>	Sambandet mellan den procentuella ökningen av bostadsbyggandet i olika län under åren 1985–1992 och antalet rivna flerbostadshus under de senaste åren.....	58

<i>Tabell 3.1</i>	Bostadsinstitutens kreditförluster åren 1990-1999. Miljoner kronor.....	30
<i>Tabell 3.2</i>	Venantius kreditförluster, bokförda belopp åren 1995-2000. Miljoner kronor.....	31
<i>Tabell 3.3</i>	BKN:s ersättningsbeslut åren 1993-2001.....	32
<i>Tabell 3.4</i>	Totalt realiserade kreditförluster.....	33
<i>Tabell 5.1</i>	Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter upplåtelseform.....	47
<i>Tabell 5.2</i>	Färdigställda lägenheter i småhus efter upplåtelseform.....	49
<i>Tabell 5.3</i>	Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter region.....	51
<i>Tabell 5.4</i>	Kommuner som mer än fördubblade produktionen av bostäder mellan åren 1985-1987 och 1990-1992.....	55
<i>Tabell A.1</i>	Procentuell förändring av nybyggda bostäder åren 1985-1987 och 1990-1992.....	83
<i>Tabell A.2</i>	Rivning av lägenheter i moderna flerbostads- hus efter län och under perioden 1989-1993.....	90
<i>Tabell A.3</i>	Rivning av lägenheter i moderna flerbostads- hus efter län och under perioden 1994-2000.....	91

1 Sammanfattning

1.1 Förlusterna minst 100 miljarder

Under 1990-talet har stora omvandlingar skett inom bostadssektorn. Bostadsbyggandet har varit rekordlångt. De finansiella förutsättningarna för byggande i de olika upplåtelseformerna har förändrats. Men framför allt har vi haft rekordstora förluster inom sektorn. Vi har i dag mycket beroende på dessa förluster en tudelad bostadsmarknad med helt olika förutsättningar, en med allvarligt tilltagande bostadsbrist och en med bostadsöverskott.

Det utdragna förloppet som förlusterna hade och dess spridning på flera händer har gjort det svårt att få en samlad bild av den kris som träffade bostadsfinansieringen under 1990-talet. Rapportens syfte är att söka ge en samlad bild av förlusterna. Vidare syftar rapporten till att förklara orsakerna till förlusterna, dess konsekvenser och vilka erfarenheter som kan dras av det skedda. Frågorna behandlas helt från finansieringsperspektivet.

Totalt under 1990-talet har förluster på närmare 100 miljarder kronor realiserats inom bostadssektorn. Historiskt är detta belopp rekordstort. Tidigare har förlusterna inom sektorn varit försumbara. Någon erfarenhet av att hantera förluster i denna storleksordning fanns inte hos staten, kommunerna och kreditgivarna när förlusterna uppstod. Det tog tid innan rutiner för obeståndshanteringen tog form.

1.2 Staten stor förlorare

Staten har som topplångivare och slutligt ansvarig suttit med Svarte Petter i den komplicerade obeståndshantering som ägt rum under hela 1990-talet och som fortfarande pågår. Förlusterna har hittills drabbat staten med en fjärdedel, 25 miljarder kronor, och kreditinstituten med hälften, 50 miljarder kronor. Den resterande fjärdedelen har fördelats mellan fastighetsägarna, framför allt de kommunala fastighetsägarna.

Om man skall tala om vinnare i sammanhanget är det byggbolag, byggnadsarbetare, småhusfabrikanter och andra som producerade de bostäder som skapade förlusterna. De generösa finansieringsvillkoren ledde åren 1985–1993 till ökad produktion med allt högre kostnader.

1.3 En långvarig kris

Karaktäristiskt för krisen har varit dess utdragna förlopp. Från början skymdes problemen genom den mängd räntebidrag som betalades ut. De som först drabbades av obestånd var privata hyreshusägare med litet eget kapital. Här följde konkurser för flertalet. Bostadsrättsföreningarna kom därefter. För dessa har flertalet obeståndsproblem lösts genom finansiella rekonstruktioner, inte genom konkurs. Kreditgivarna, främst staten, har fått ta förlusterna i dessa rekonstruktioner. De ekonomiska problemen hos kommunala bostadsföretag har blivit akuta först mot slutet av 1990-talet. Kommunerna har hittills fått göra betydande tillskott till sina bostadsbolag. Genom bostadsakuten har 3,4 miljarder kronor kanaliserats i huvudsak till dessa företag. Enligt kvalificerade bedömningar behövs ytterligare närmare tio miljarder kronor för att rädda nödlidande kommunala bostadsföretag.

Förlusterna härrör sig till den alldeles övervägande delen till bostäder byggda åren 1985–1993. Dessa bostadsårgångar byggdes med särskilt gynnsamma ekonomiska förutsättningar enligt då gällande finansieringssystem. Den analys som genomförts

visar hur de gynnsamma finansiella förutsättningarna bäddade för förlusterna.

Dessa gynnsamma finansieringsförutsättningar drev fram en kraftig ökning av bostadsbyggandet. Under åren 1985–1993 byggdes 400 000 lägenheter, det största bostadsbyggandet sedan miljonprogrammet. Under de fyra mest extrema åren 1987–1991 ökade bostadsbyggandet från cirka 30 000 färdigställda lägenheter årligen till cirka 70 000. Det krävdes litet eller inget eget kapital, ränterisken tog staten genom räntebidragssystemet och det skedde ingen egentlig kreditprövning av låntagare och fastighet. Att byggandet blev så stort beror på den obegränsade kredittillgången och den starka konkurrensen mellan kreditgivarna som rädde till slutet av perioden. Det var avregleringen av kreditmarknaden 1985 i kombination med de oförändrat generösa statliga räntesubventionerna och topplänen som ledde till denna för byggarna och låntagarna så fördelaktiga situation. Till bilden hör också att det var de godkända produktionskostnaderna som låg till grund för belåningen, inte marknadsvärderingar.

Finansieringsförutsättningarna styrde byggandet. Det ledde till att hyreshusbyggandet tredubblades från 12 000 år 1985 till 36 000 år 1991 samtidigt som egnahemsbyggandet var i stort sett oförändrat på en nivå runt 10 000. Andelen nybyggda privata hyreshus ökade kraftigt. Antalet sådana hus femdubblades under den aktuella perioden. Signifikant var också ökningen av byggandet av hyreshus och bostadsrätter i småhusform.

Hanteringen av obestånden som rörde de bostäder som färdigställdes åren 1985–1993 har tagit stora personella resurser i anspråk. Kreditinstituten har nu genom sina erfarenheter god kompetens inom detta område, vilket inte var fallet i början av krishanteringen. Obeståndshanteringen har varit olika beroende på ägar- och upplåtelseform. Konkurer har egentligen endast förekommit för privatägda hyreshus. I övriga fall har finansiella rekonstruktioner varit huvudregel.

1.4 De minsta kommunerna byggde mest

Ökningen av bostadsbyggandet åren 1985–1993 var så gott som helt koncentrerad till kommuner utanför storstadsregionerna. Den största ökningen skedde i kommuner med mindre än 30 000 invånare, där det sammanlagt byggdes nära 120 000 lägenheter, nästan lika mycket som i storstadsområdena. För varje inflyttad person i dessa kommuner byggdes det årligen 3,5 bostäder. Det är dessa bostäder som åstadkommit de största kreditförlusterna. I storstadsområdena byggdes under dessa år endast 0,5 bostad per inflyttad person.

Tre fjärdedelar av de kommuner som sökt stöd hos Bostadsdelegationen ökade också bostadsbyggandet mest under perioden 1985–1992. Ökningen uppgick till inte mindre än 178 % från perioden 1985–1987 till 1990–1992 i de kommuner som har fått stöd. För övriga kommuner stannade ökningen vid 94 %. I de län där byggandet ökade mest i slutet av 1980-talet rivs i dag flest lägenheter.

I Storstockholm ökade bostadsbyggandet praktiskt taget inte alls trots de gynnsamma finansiella förutsättningarna. Här lades grunden till den brist på bostäder som vi har i dag. En förklaring till det låga bostadsbyggandet är att byggandet av kommersiella lokaler prioriterades i storstadsområdena.

1.5 Misstagen

Den geografiska snedfördelningen av bostadsbyggandet åren 1985–1993 och de förluster som senare uppstod visar att det fanns tydliga systemfel i den ordning som då gällde. Långivarna, staten och kreditinstituten, prövade inte själva riskerna i långivningen. Det fanns ingen prövning av marknadsrisker och återbetalningsförmåga. Långsiktiga finansieringskalkyler existerade inte. Långivningen anknöt inte till marknadsvärden utan till produktionskostnader. Det fanns inget egentligt eget kapital i pro-

jekten utom hos egnahemmen. För ägare av privata hyreshus med personligt betalningsansvar för lån ledde detta till ekonomisk ruin.

Staten, kommunerna och kreditgivarna hade inte någon samlad bild av bostadsbyggandet, var det skedde och i vilka upplåtelseformer. I efterhand synes det märkligt att staten som största risktagare inte kontinuerligt utvärderade marknads- och kreditriskerna. Inte ens efter beslutet om skattereformen år 1989 analyserades konsekvenserna för de regionala bostadsmarknaderna.

Riskmedvetandet var dåligt hos alla. Staten och kommunerna hade ingen som helst kontroll av marknadsriskerna. Kommuner ställde ut borgen för bostadsrättsföreningar utan minsta riskprovning. Läntagarnas återbetalningsförmåga prövades inte. Kreditinstitutens kreditprovning var lika dålig. Informationen till bostadskonsumenter om ekonomiska åtaganden och risker var ytterst bristfällig. Bostadsrättshavarna hade ingen aning om riskerna med sitt solidariska ansvar för bostadsrättsföreningens lån.

1.6 Lärdomarna

Det finns mycket att lära av 1990-talets förluster. Det är viktigt att känna till orsakerna bakom dessa rekordförluster så att de inte upprepas. Erfarenheterna från krisen på 1990-talet har lett till ändringar i bostadsfinansieringen. Regler om kreditprovning har skärpts. I praktiken krävs eget kapital i bostadsprojekten, särskilt tydligt i bostadsrättshus. Kommunerna får nu inte ställa ut borgen som tidigare. Statens garantigivning skall ske med full ekonomisk täckning för riskerna.

För framtiden gäller att finansieringssystem för bostäder måste vara långsiktiga och hållbara. Kalkyler för investeringsbeslut skall beakta framtida marknadsrisker, ränterisker och kostnadsrisker. Det påtagligaste systemfelet i det tidigare finansieringssystemet var att kreditriskerna togs av andra än de som beslutade om investeringarna. Staten och bostadsinstitutet hade att acceptera lånebeslut som i praktiken togs av andra enligt gäl-

lande regler. Ett klassiskt fall av moral hazard uppstod när staten svarade för att legala och finansiella instrument fanns tillgängliga medan kommunerna tillsammans med andra aktörer svarade för den lokala bostadsförsörjningen.

Varje risktagare måste själv pröva dessa framtida risker. Staten kan inte som skedde tidigare överlåta åt annan att sköta riskprövningen om det är staten som tar risken. Kreditprövningar av låntagare och belåningsobjekt måste ske individuellt. Erfarenheterna av långivningen för bostadsärgångarna 1985–1993 visar också tydligt på behovet av att den egna insatsen i bostadsprojekten är tillräckligt stor. Finansieringskalkylerna måste dessutom ge utrymme för en snabb amortering av topplånen för att minska risknivåer och ge utrymme för eventuella nya lån för underhåll och reparationer. Vår tradition med långa amorteringstider också på topplån, är inte lämpad för dagens låginflationsökonomi.

Staten liksom kommunerna måste alltid ha en samlad överblick över sina finansiella åtaganden inom bostadssektorn. En sådan kontinuerlig genomgång behöver kopplas till planeringen av bostadsbyggandet. Kommunerna behöver ha ett aktuellt och brett underlag regionvis för sina bostadsförsörjningsplaner.

2 Inledning

Bostadsrättsföreningen Sädesärlan färdigställde år 1990 i nya bostadshus 80 bostadsrätter/lägenheter. Föreningens lån uppgick till 86,5 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 11 000 kr/kvm, dvs. en trerummare om 70 kvm belastades med en belåning om 770 000 kronor. Belåningen var helt normal i förhållande till de villkor som då gällde på kreditmarknaden. Medlemmarnas insatser (grundavgifter) var låga, mindre än 100 000 kronor per medlem. Den totala investeringen uppgick till över 90 miljoner kronor.

Tio år senare är föreningen på obestånd. Detta trots att låneskulden har sjunkit till 45 miljoner kronor, vilket motsvarar en belåning på 5 800 kr/kvm eller räknat som genomsnitt per lägenhet 406 000 kronor. Att lånen sjunkit med 41,5 miljoner kronor beror inte på att föreningen amorterat skulden utan på att långivarna tidigare har varit tvungna att successivt skriva av kapitalbelopp för att undvika en obeståndssituation. Den direkta anledningen till den ekonomiska kris som föreningen hamnat i är att nästan en tredjedel av föreningens lägenheter är vakanta, återlämnade till föreningen. Bostadsrättsinnehavarna har flyttat till andra och billigare bostäder. På orten finns ett överskott av bostäder. För att täcka kostnaderna för vakanserna och för det reparationsbehov som uppkommit behövs ett kapitaltillskott. Månadsavgiften är drygt 600 kr/kvm och år, inklusive värme, eller 3 600 kr/månad för trerummaren på 70 kvm.

Marknadsvärdet på fastigheten är betydligt lägre än föreningens låneskuld. Om föreningen går i konkurs och fastigheten säljs på exekutiv auktion som hyresfastighet kan värdet på fastigheten

beräknas till cirka 15,5 miljoner kronor, beräknat efter det krav på avkastning som ställs av en köpare. På tio år har den investering som gjordes år 1990 gått ner i värde med 71 miljoner kronor eller med över 80 %. I bostadsrättsform kan dock fastigheten bära en låneskuld som åtskilligt överstiger det värde som en köpare av fastigheten i hyresrättsform beräknas vilja betala.

Exemplet Sädesärlan är bara ett bland de tusentals bostadsprojekt som råkat i ekonomiska svårigheter på 1990-talet. Gemensamt för dessa bostäder är att de byggdes under en begränsad period, åren 1985–1993. De totala förlusterna på de bostadshus som då byggdes uppgår till miljardbelopp. De är större än nettoförlusterna av bankkrisen i början av 1990-talet. Medan bankkrisen träffade bankerna omedelbart och reglerades inom några få år kom förlusterna inom bostadssektorn senare. Förlusterna har haft ett utdraget förlopp och är ännu inte slutreglerade. Fortfarande finns ett stort antal riskprojekt hos långivarna och flera kommunala bostadsföretag kommunerna har stora ekonomiska problem och låg soliditet.

Förlusterna på bostäder under 1990-talet drabbade såväl fastighetsägare, bostadsrättsinnehavare, långgivare som skattebetalare. Den personliga ekonomin hos ett stort antal människor har påverkats av förlusterna. Långivarna har fått lägga ner stora resurser på att hantera kreditproblemen. Många kommuner har fått ekonomiska problem på grund av utvecklingen. Staten har fått ta på sig ett särskilt ansvar för följderna av krisen. Man kan konstatera att krisen har fått konsekvenser för alla.

Uppmärksamheten på bostadsfinansieringskrisen har trots det inte varit särskilt stor (Bäckström 1998). Förluster på bostäder som inte leder till konkurs får ingen offentlighet. Bankkrisen med dess dramatiska förlopp uppmärksammades på olika sätt, inte minst i media, när den pågick (Ingves & Lind 1998, Sandberg 1997). Bevakningen av bostadsfinansieringskrisen har däremot varit sporadisk och inte särskilt ingående trots att förlusterna här varit väl så stora som bankkrisens.

De problem som vi har i dag med en tudelad bostadsmarknad grundlades under byggboomen i slutet 1980-talet. Problemen med betydande bostadsöverskott i stora delar av landet kan till

stora delar förklaras av den kraftiga expansionen i bostadsbyggandet under åren 1985–1993. I de kommuner där byggandet ökade kraftigt under denna tid måste nu allt fler bostadshus rivras. Även storstadsområdena där vi i dag har en kraftig befolkningsökning och bostadsbrist har i betydande grad påverkats av de misstag som begicks under slutet av 1980-talet. Så gott som hela ökningen av bostadsbyggandet från mitten av 1980-talet till början av 1990-talet kom tillstånd utanför storstadsområdena. Stora resurser som skulle ha kunnat användas för att lösa angelägna bostadspolitiska mål måste i dag i stället läggas ned på att städa upp efter de misstag som begicks under andra hälften av 1980-talet. Det viktiga är att försöka lära sig av de misstag som begåtts så att vi i möjligaste mån kan undvika liknande förluster i framtiden.

2.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna rapport är att söka ge en samlad bild av förlusterna i bostadssektorn under 1990-talet. Hur stora var kreditförlusterna? Vem har förlusterna drabbat? Det var bostadshusen som byggdes från 1987 till och med 1993 som främst kom att drabbas av de ekonomiska problemen. Varför blev just dessa årgångar träffade av förluster? Vad var orsakerna till förlusterna?

Avsikten med rapporten är vidare att söka redogöra för bostadsfinansieringskrisens förlopp. Hur hanterades obestånden i de olika upplåtelseformerna? Hur kunde alla dessa miljarder försvinna på så kort tid? Och sist men inte minst vad kan vi lära av oss för framtiden utifrån det som skett?

2.2 Avgränsningar

Rapporten behandlar frågorna enbart från ett finansieringsperspektiv. Inga av de övriga effekterna – sociala, politiska, planeringsmässiga, arbetsmarknadsmässiga m.m. – som krisen kan ha gett upphov till behandlas i rapporten.

Andra aspekter än de som har direkt samband med frågor om bostadsfinansiering tas inte upp. Det gäller exempelvis frågor om kostnadsneutralitet mellan upplåtelseformerna, fastighetsskatter etc.

De kreditförluster som summeras avser i allt väsentligt bostadshus som är färdigställda åren 1985 till 1993. Dessa årgångar har finansierats efter samma förutsättningar. År 1985 kom avregleringen av kreditmarknaden, vilket innebar att bostadsinstituten kunde expandera sin verksamhet utan restriktioner av utlåningstak och emissionskontroll. Avregleringen startade en konkurrens på kreditmarknaden, som resulterade i en kraftig utlåningsökning. För finansieringen av ny- och ombyggda bostäder gällde samma bostadslånesystem och räntebidragssystem som tidigare. Först 1992 ändrades den statliga bostadsfinansieringen. I stället för bostadslån kom då kreditgarantier. Året efter ändrades reglerna så att produktionskostnadsbeläningen ersattes med schablonberäknade räntebidragsregler, som också lades till grund för garantigivningen. För hus som påbörjats år 1992 eller tidigare utfärdades kreditgarantier enligt de äldre reglerna. Det innebar att hus färdigställda 1993 också kom att finansieras enligt samma förutsättningar som bostadshus färdigställda åren 1985–1992.

Analysen och slutsatserna bygger på kreditmarknads- och bostadsbyggnadsstatistik. Redogörelsen grundas också på egna erfarenheter från bostadsfinansieringen de aktuella åren.

2.3 Disposition

Framställningen tar i kapitel 3 upp förlusterna i bostadssektorn under 1990-talet. Dessa kan delas upp i förluster för ägarna av bostäderna och förluster för långivarna till bostäderna. Förlusterna kan härledas till bostadsårgångarna 1985–1993.

I kapitel 4 ges en beskrivning av förlusthanteringen. Denna skiljer sig väsentligt mellan de olika upplåtelseformerna.

Bostadsbyggandet 1985–1993 genererade de förluster som rapporten skildrar. I kapitel 5 beskrivs det bostadsbyggande som skedde dessa år. Det är fördelningen efter upplåtelseformer och

efter region som här är intressant. Också ägarkategorierna är av intresse.

I kapitel 6 lämnas en redogörelse för finansieringsförutsättningar under de år då förlusterna genererades. Finansieringsystemet har haft avgörande betydelse för det byggande som skedde de aktuella åren.

Slutligen följer i kapitel 7 en diskussion om de lärdomar som kan dras utifrån erfarenheterna av förlusterna och orsakerna till att de uppstod.

3 Förluster på bostäder under 1990-talet

Realiserade förluster på bostäder byggda åren 1985–1993 har hittills uppgått till närmare 100 miljarder kronor. Av de 400 miljarder kronor som investerades har således en fjärdedel gått förlorat. Ytterligare förluster som kan komma att realiseras beroende på ränterisk och marknadsrisk ligger i storleksordningen 10–20 miljarder kronor.

3.1 Inledning

Fram till början av 1990-talet ansågs investeringar och beläning av bostadshus vara mera riskfritt än andra typer av investeringar och beläning. Detta var i och för sig inte märkligt eftersom bostäderna sedan 1940-talet kunde uppvisa låga, närmast negligerbara förlustsiffror. Det var egentligen bara egnahemsbeläning i glesbygd, som ådrog sig kreditgivarnas intresse när det gällde riskprövning. När förlusterna kom med början år 1991 innebar det ett hårdhänt uppvaknande för hela bostadssektorn och inte minst för kreditgivarna. Det visade sig då att praktiskt taget allt som byggts under perioden 1985–1993 var överbelänat i förhållande till marknadsvärden och ekonomisk avkastning. Man kunde också konstatera att förlusterna avsåg just bostadsärgångarna 1985–1993. Det stora bostadsbyggandet dessa år hade genererat en rekordutlåning från kreditinstituten men kom också att generera rekordförluster. Förluster drabbade inte bara långivarna utan även i hög grad fastighetsägarna.

Insikten om vilka förlustrisker som hängde samman med de bostäder som byggdes åren 1985 till 1993 skymdes till en början av räntebidragssystemet. Statens utbetalningar av räntebidrag höll upp ekonomin i många bostadsföretag under de första åren på 1990-talet. Staten tog ränterisken. Banker och andra kreditgivare var också under de tidigaste 1990-talsåren upptagna av att hantera lån till företag på obestånd och då särskilt lån till affärs- och kontorshus. De bankägda bostadsinstituten förde över stora delar av sina affärshuslån till moderbankerna. Förlusterna på sådana lån blev betydande både hos banker och bostadsinstituten och var en av orsakerna till bankkrisen.

Förlusterna på bostadsbyggandet kom således senare. De lån till bostäder som först kom på obestånd var lån till privata hyreshus. Husen ägdes ofta av aktiebolag eller kommanditbolag med mycket litet eget kapital.

Särskilt sårbara var hyreshus i småhusform på grund av lägenheternas stora bostadsytor och perifera lägen på orten. Men också det stora flertalet av hyreshus i flerbostadshus hade byggts i mindre orter och kom snabbt på obestånd.

Nästa våg av obestånd rörde bostadsrättsföreningar. Även här var det först bostadsrättsföreningar i småhusform som inte klarade sin ekonomi. Ofta behövdes det bara en vakant återlämnad bostadsrätt för att framkalla ett obestånd. Även bostadsrättsföreningarna i flerbostadshus fick problem med ekonomin och klarade inte sina åtaganden.

Det var först från 1995 som hela bilden av kreditriskerna stod klar. Staten bildade i juni 1995 Venantius AB som fick överta lån från Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB) för att inte SBAB skulle råka in i en finansiell kris. Venantius förvärvade på detta sätt en länestock bestående av 33 miljarder kronor i bostadslån, varav 30 miljarder kronor i topplån. Det rörde sig om lån från bostadsårgångarna 1985–1991. Statens kreditrisk för årgångarna 1992 och 1993 togs av BKN, som borgade för topplån på 25 miljarder kronor för hus påbörjade före 1993.

3.2 Fastighetsägarförluster

Förluster för fastighetsägare uppstår formellt när förlusterna realiserats efter konkurs eller försäljning av fastigheten på exekutiv auktion. För ägare med personligt betalningsansvar för lån kvarstår regressfordring även efter försäljning. När det gäller att få fram uppgifter om storleken på fastighetsägarnas förluster finns ingen statistik att tillgå. I stället får förlusterna uppskattas genom att utgå från de krav som gällde på egen insats i det finansieringssystem som då gällde. För privata ägare av flerbostadshus och småhus var kravet på egen insats 5 % av det godkända låneunderlaget. Hur stor insatsen var i praktiken är emellertid omöjligt att säga. Den kan ha varit både större och mindre än denna förutsatta procentsats.

3.2.1 Privatägda hyreshus

Den vanligaste ägarformen för privata hyreshus var aktiebolag, ofta med det minsta tillåtna aktiekapitalet om 50 000 kronor. Även ägande i form av kommanditbolag förekom, vanligen med komplementär i form av ett aktiebolag med minimalt aktiekapital. Det säger sig självt att det inte behövdes något stort underskott i bolagen förrän det blev konkurs, oftast begärd av ägarna. Förlusterna för ägarna blev självfallet i dessa fall låga.

Det förekom om än i mindre utsträckning att nybyggda privata hyreshus ägdes direkt av privatpersoner med personligt ansvar för lån eller borgen. Man såg investeringarna som en god "pensionsförsäkring". När hyrorna inte kunde höjas i den takt som behövdes för att täcka kostnaderna eller när det uppstod hyresbortfall på grund av tomma lägenheter blev det personliga betalningsansvaret för lånen förödande för fastighetsägarna. Restskulden har ofta uppgått till så stora belopp att ägarna inte har möjligheter att betala i sin livstid.

Om man utgår från de 73 000 lägenheter som byggdes i privat hyresrätt åren 1985–1993 och räknar med en genomsnittlig egen kapitalinsats av fastighetsägaren med 5 % av pantvärdet, kan to-

talförlusterna ha uppgått till mellan 3 och 6 miljarder kronor. Var inom detta intervall man hamnar beror framför allt på hur stora de genomsnittliga lägenhetsytorna var. Härtill kan läggas överkostnader, som vanligen måste finansieras med eget kapital. Med hänsyn till det stora antalet hyreshus i småhusform kan det också antas att beloppet ligger närmare 6 än 3 miljarder kronor. Beloppet kan därför försiktigtvis uppskattas till cirka 5 miljarder kronor.

3.2.2 Kommuner och kommunala bostadsföretag

För kommuner som ägare av allmännyttiga bostadsföretag och som borgensman för sina bostadsföretag och för privata bostadsrättsföreningar har bostadsårgångarna ifråga inneburit stora förluster och betalningsproblem. Det som har gjort situationen så besvärlig för kommunerna är att man inte utnyttjade möjligheterna att ta bostadslån med pantbrevssäkerhet eller topplån med statlig kreditgaranti. I stället tog kommunerna själva kreditrisken genom borgen för alla lån till sina bostadsföretag. Även om kommunerna i praktiken inte kan låta sina bostadsföretag gå i konkurs skulle en pantbrevsbelåning ha gett kommunerna ett bättre förhandlingsläge gentemot långivarna. Kommunerna ställde också frivilligt ut borgen för nybyggda bostadsrättsföreningar på totalt sett 9–10 miljarder kronor.

För att hantera frågor om statligt stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet inrättades Bostadsdelegationen från den 1 juli 1998. Under åren 1998–2001 inkom ansökningar om stöd från sammanlagt 91 kommuner, varav 39 kommuner senare har fått stöd antingen för rekonstruktion av kommunägda bostadsföretag eller för avlösen av kommunal borgen för bostadsrättsföreningar. Avslagsbeslut har meddelats 44 kommuner och åtta ansökningarna har återkallats. Sammanlagt har under dessa år för sådana åtgärder anvisats statliga bidrag på 2 060 miljoner kronor. Bidragen förutsätter att kommunerna som motprestation åtar sig att genomföra rekonstruktionsåtgär-

der i sina bostadsföretag eller att betala av borgensåtaganden med vissa belopp.

Genom Bostadsdelegationens numera i praktiken avslutade arbete har 3,4 miljarder kronor kanaliserats för att täcka rekonstruktionsåtgärder i de kommunala bostadsföretagen. Dessutom kostar avvecklingen av borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar i 14 kommuner dessa kommuner 700 miljoner kronor. Av detta belopp på totalt cirka 4,1 miljarder kronor har staten svarat för 2,1 miljarder kronor och kommunerna själva fått bidra med 2 miljarder kronor.

Det kommer att krävas ytterligare belopp för att rekonstruera kommunala bostadsföretag och för att infria kommunala borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar. En indikation om att det rör sig om stora belopp får man när man konstaterar att kommunerna hade ställt ut borgensåtaganden om cirka 9–10 miljarder kronor för bostadsrättsföreningar år 1993 då förbud infördes för kommunerna att ställa sådan borgen. Återstående rekonstruktionskostnader för kommunala bostadsföretag har i de allmännyttiga bostadsföretagens organisations (SABO:s) rapport "Midnattstimmen" beräknats till cirka 30 miljarder under en tioårsperiod (SABO 2001). Antalet outhyrda lägenheter i SABO-företagen uppskattas till 42 000 år 2010. Det innebär ett hyresbortfall i storleksordningen 19 miljarder kronor. Vidare tillkommer ett nedskrivningsbehov om cirka 7,5 miljarder kronor och nedmonteringskostnader om cirka 2,5 miljarder kronor. Tilläggas skall att SABO:s beräkningar avser de totala bostadsbestånden i de allmännyttiga bostadsföretagen. Att de bostäder som byggts åren 1985–1993 har stor del i företagens ekonomiska problem står emellertid klart.

Det är uppenbarligen förenat med svårigheter att uppskatta kommunernas förluster på sina bostadsföretag och sina borgensåtaganden. Med stöd av vad som framkommit genom Bostadsdelegationens redovisningar och genom annat material kan man beräkna att kommunerna hittills fått ta på sig förluster om 5 miljarder.

Behovet av fortsatt stöd till de kommunala bostadsföretagen har undersökts av konsultföretaget Temaplan på uppdrag av Kommunförbundet och SABO. I sin rapport beräknar Temaplan att företagen de kommande tio åren behöver tillföras ett kapital på sammanlagt 10,5 miljarder kronor. I Bostadsdelegationens årsredovisning för år 2001 uppskattas totalkostnaden till ett belopp som är 1 à 2 miljarder lägre än vad som anges i studien.

3.2.3 Bostadsrätter

Bostadsrättsinnehavares förluster inskränker sig till de grundavgifter som man betalat för bostadsrätten. Grundavgifterna skulle i princip motsvara en procent av det godkända belåningsvärdet. Insatserna kom därför att bli förhållandevis små. Förlusterna realiserar först när bostadsrättsinnehavaren flyttar från sin bostadsrätt utan att kunna sälja den för ett pris som minst motsvarar insatsen eller när föreningen går i konkurs. För krisföreningar har det varit vanligt att bostadsrättsinnehavare utnyttjat sin rätt att minst två år efter upplåtelsen återlämna bostadsrätten till bostadsrättsföreningen och därmed slippa det solidariska ansvaret för föreningens lån. På det sättet vältrar man över ansvaret på de återstående bostadsrättsinnehavarna och förvärrar föreningens ekonomi. Det blir föreningens sak att försöka sälja återlämnade bostadsrätter.

Om man beräknar den genomsnittliga grundavgiften till så lågt som 50 000 kronor på de 123 000 bostadsrätter som byggdes de aktuella åren blir det sammanlagda beloppet drygt 6 miljarder kronor. En försiktig uppskattning av realiserade förluster för bostadsrättsinnehavarna kan uppskattas till ett belopp av minst cirka 2 miljarder kronor.

Kommunerna har fått infria borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar till betydande belopp. Någon sammanställning över dessa belopp finns inte. Kostnaderna för kommunerna för att avveckla borgensåtaganden med hjälp av Bostadsdelegationen uppgår till totalt 700 miljoner kronor.

En del av det belopp som bostadsrättsinnehavarna förlorade på sina bostadsrätter fick man tillbaka genom det försäkringssystem som HSB och Riksbyggen tidigare hade byggt upp genom insatser från bostadsrättsinnehavarna. Totalt nästan 1,5 miljarder kronor kunde på så sätt återföras till bostadsrättsinnehavare eller bostadsrättsföreningar som lidit förluster. Bostadsrättsinnehavare som hann utnyttja detta försäkringsskydd innan pengarna tog slut blev skadeslösa. Beloppet ingår i totalbeloppet 2 miljarder kronor.

3.2.4 Egnahem

För egnahemsägare som råkat ut för överbelåning genom att marknadsvärdet på fastigheten gått ned blir konsekvensen att man får ett negativt eget kapital i fastigheten. När man säljer fastigheten kvarstår den låneskuld som inte kan täckas av köpeskillingen. Restskuld vid frivillig försäljning framgår inte av någon statistik. Restskulder efter exekutiv försäljning har beräknats i SOU 1999:72, Boendesociala effekter av konkurser och rekonstruktioner (s. 78 ff). Här refereras till uppgifter från Lantmäteriverket om att antalet exekutiva auktioner åren 1987 till 1999 uppgick till drygt 10 000. Av dessa ägde cirka 6 200 rum, åren 1993–1996. Flertalet av de egnahem som såldes exekutivt hade köpts åren 1989 och 1990. Den genomsnittliga skillnaden mellan exekutivt försäljningspris och tidigare köpeskillning uppgick till 145 000 kronor. Egnahemsägare som tvingats sälja sin fastighet har oftast gjort större förluster än de bostadsrättsinnehavare som förlorat insats eller köpeskillning på grund av bostadsrättsföreningens obestånd eftersom egnahemsägarens insats av eget kapital har varit större.

Förlusterna för egnahemsägare som tvingats sälja sina hus på exekutiv auktion kan således beräknas till närmare 1,5 miljarder kronor. Läger man till ett försiktigt beräknat antal frivilligt försälda hus kan de realiserade förlusterna för ägarna uppskattas till 2 miljarder kronor. Skulderna kvarstår efter exekutiv försäljning

på grund av det personliga betalningsansvaret. Ofta sker i sådana fall ett ackord med långivarna eller en skuldreglering.

Flertalet av de egna hem som blivit överbelånade till följd av att marknadsvärdena minskat finns dock kvar hos de ursprungliga ägarna. Därmed betalar ägarna också de ursprungliga kapitalkostnaderna. Förluster realiseras först när fastigheten säljs. Det innebär således att kreditinstitutens redovisade förluster på egna hem är mycket låga i förhållande till andra upplåtelseformer.

3.3 Långivarförluster, exklusive staten

I det finansieringssystem som gällde för bostadsårgångarna 1985–1993 ansvarade bankerna eller bostadsinstitutet för byggnadslångivningen. Efter färdigställandet skedde avlyft till bostadsinstitutet och SBAB. Bostadsinstitutet lämnade bundna bottenlån med en löptid om normalt fem år, vilket var ett krav för att få räntebidrag. I den konkurrens som rådde i slutet av 1980-talet förekom att bankerna och i någon mån även bostadsinstitutet lämnade lån också efter det statliga bostadslånet hos SBAB.

I fråga om kreditinstitutens förluster gäller att skilja på förluster som anges brutto och förluster som är slutliga. I det första fallet inkluderas reserveringar som görs innan slutligt utfall är känt. Med de regler som gäller för reserveringar måste dessa göras med belopp som svarar mot sämsta utfall. Det innebär att de för samma objekt ofta kan förändras mellan räkenskapsår, ibland med återvinningar. De förluster som redovisas här är de slutliga.

De ytterligare förluster som kan tillkomma skall vara reserverade hos långivarna. Det förtjänar dock att nämnas att nuvarande reserveringar kan visa sig otillräckliga om räntenivåerna framöver skulle höjas med ett par procentenheter. Räntekänsligheten hos rekonstruerade bostadsrättsföreningar är fortfarande stor.

3.3.1 Bankerna

Bankerna redovisar inte sina förluster fördelade på lån till olika ändamål såsom bostäder. Det är därför förenat med svårigheter att få fram uppgifter om bankernas förluster på lån till bostäder. Banksystemet som helhet hade kreditförluster på 11 miljarder kronor 1990, 35 miljarder kronor 1991, 70 miljarder kronor 1992 och 63 miljarder kronor 1993, sammantaget 144 miljarder kronor. Av de totala förlusterna under perioden 1990–1993 hänförs tre fjärdedelar av lån till bygg- och fastighetsbolag (Lybeck, Facit av fastighetskrisen, s. 21 f.). Förluster hos bankerna på lån till bostäder är en mindre del av förlusterna inom fastighetssektorn. En försiktig uppskattning, också av åren efter 1993, är att bankerna förlorat minst 30 miljarder kronor på grund av lån till bostäder. Uppskattningen grundar sig på underlag från några banker som redovisat sådana förluster för sig från ett par år i början av 1990-talet.

3.3.2 Bostadsinstitutet

Bostadsinstitutets förluster är också svåra att uppskatta eftersom man inte skiljer på ändamålet för utlåningen. Förlusterna redovisas med bokförda belopp inklusive reserveringsändringar.

**Tabell 3.1 Bostadsinstitutens kreditförluster åren 1990–1999.
Miljoner kronor**

År	Kreditförlust bokförda belopp
1990	120
1991	1 390
1992	3 770
1993	7 090
1994	5 600
1995	8 000
1996	4 860
1997	3 470
1998	1 810
1999	640
Summa	36 750

Källa: SCB

I beloppen ingår förluster för lån till kommersiella fastigheter. Dessutom ingår SBAB:s och Venantius bokförda förluster för bostadslån i beloppen. Om man exkluderar dessa belopp kan bostadsinstitutens totala bokförda förluster uppskattas till minst 22 miljarder kronor.

3.3.3 Andra långgivare

Utöver banker, bostadsinstitut och staten finns andra långgivare som deltagit i finansieringen av bostäderna. Det är fråga om exploatörer, typ HSB och Riksbyggen, och producenter som tagit på sig topplåneansvar eller som haft byggnadslån som inte kunnat avlyftas. Försiktigtvis kan sådana förluster uppskattas till 2 miljarder kronor.

3.4 Långivarförluster, staten

Staten har garanterat topplånefinansieringen genom lån från SBAB t.o.m. 1991 och herefter genom kreditgarantier från BKN. Venantius AB tog vid halvårsskiftet 1995 över de lån hos SBAB som innebar risk för fortsatta kreditförluster. Venantius fick genom detta en lånestock om 33 miljarder kronor, varav 30 miljarder kronor topplån. De bokförda kreditförlusterna på denna lånestock uppgår till 9 miljarder kronor.

Tabell 3.2 Venantius kreditförluster, bokförda belopp åren 1995–2000. Miljoner kronor

År	Kreditförlust total avskrivning
1995	1 310
1996	1 420
1997	2 220
1998	2 390
1999	1 350
2000	740
Summa	9 400

Källa: Årsredovisningar

I summan ingår 300–500 miljoner kronor ränte- och amorteringsfria lån, vilka ursprungligen lämnats över statsbudgeten. SBAB:s förluster år 1992 t.o.m. halvårsskiftet år 1995, bokförda belopp, uppgick till 5,1 miljarder kronor.

BKN har för äldre kreditgarantier, dvs. i praktiken för bostäder färdigställda 1992–1993, lämnat ersättning enligt tabell 3.3.

Tabell 3.3 BKN:s ersättningsbeslut åren 1993–2001

Upplåtelseform	Antal garantier	Ersatt belopp, miljoner kronor
Egnahem	822	200
Småhus, bostadsrätt	482	2 400
Småhus, hyresrätter	446	520
Flerbostadshus, bostadsrätt	346	3 340
Flerbostadshus, hyresrätt	928	2 030
Summa	3 024	8 500

Källa: BKN:s årsredovisning år 2001

För upplåtelseformerna hyresrätt och egnahem har ersättningarna till övervägande del betalats ut efter försäljning av garanterad fastighet. Motsatsen gäller för bostadsrätt, där större delen av ersättningarna betalats ut efter ackord.

BKN:s slutliga förluster blir något lägre på grund av kommunal borgen på egnahem och återvinningar av regressfordringar.

Totalt för staten som långivare, garantigivare och bidragsgivare blir förlustbeloppet hittills 24 miljarder kronor (Jennergren & Näslund 1998).

3.5 Sammanställning

En sammanställning av ovan redovisade realiserade förluster ger följande resultat, allt i miljarder kronor.

Tabell 3.4 Totalt realiserade kreditförluster.

Kategori	Miljarder kronor
Privata hyreshusägare, uppskattning	5
Bostadsrättsinnehavare, uppskattning	2
Egnahem	2
Kommuner	5
Banker, uppskattning	30
Bostadsinstitut	22
Andra långgivare	2
Staten,	24
<i>varav SBAB</i>	5
<i>Venantius</i>	9
<i>BKN</i>	8
<i>Bostadsdelegationen</i>	2
Summa	92

Till dessa förluster kommer belopp som kommuner och staten räknar med att behöva lägga ut för att rekonstruera kommunala bostadsföretag och för att ytterligare infria kommunal borgen till bostadsrättsföreningar. Enligt Finansdepartementet kan ett belopp om totalt 10 miljarder kronor behövas för omstrukturering av kommunala bostadsföretag. Regeringen bedömer i prop. 2001/02:4, s. 132, preliminärt att det i första hand kommer att behövas cirka 3 miljarder kronor under en period t.o.m. 2004 för ett sådant fortsatt stöd. Beloppen stämmer i huvudsak med de beräkningar som tidigare redovisats av Bostadsdelegationen och Temaplan.

Det totala förlustbeloppet skulle ha kunnat vara betydligt högre om inte utvecklingen i storstadsregionerna och andra expansiva regioner de senaste åren hade varit så positiv. Tillväxt och ökad efterfrågan har gjort att reserverade förluster har kun-

nat återföras. Dock hade tidigare stora förluster tagits också i dessa regioner.

Statens utgifter för räntebidrag för åren 1991/92 – 1999 uppgick sammanlagt till 375 miljarder kronor. Bidragsunderlaget enbart för årgången 1992 var 110 miljarder och det ackumulerade beloppet utbetalda räntebidrag för årgången har varit 45 miljarder kronor. Utan räntebidragen hade självfallet kapitalförlusterna varit oerhört mycket större under första hälften av 1990-talet. Efter nedgången av räntenivån sedan mitten av 1990-talet kan dock konstateras att praktiskt taget samtliga bostadshus byggda åren 1985–1993 gått ur räntebidragssystemet. För de allra flesta objekten har alltså förlusterna uppstått oberoende av förändringarna i räntebidragssystemet under 1990-talet.

4 Hanteringen av obestånd

Hanteringen av obestånden i bostadsärgångarna 1985–1993 har tagit stora resurser i anspråk. Kreditinstituten har nu genom sina erfarenheter god kompetens inom området, vilket inte var fallet i början av krishanteringen.

Obeståndshanteringen har varit olika beroende på ägar- och upplåtelseform. Konkurer har egentligen endast förekommit för privatägda hyreshus. I övriga fall har finansiella rekonstruktioner varit huvudregel.

4.1 Förloppet

När de ekonomiska förutsättningarna på bostadsmarknaden förändrades dramatiskt i början av 1990-talet efter skattereformen och i lågkonjunktur med finansiell kris stod fastighetsägare och långivare oförberedda och vad värre var utan egentlig erfarenhet att hantera obestånd av en så stor omfattning. De enstaka obestånd som förekommit tidigare hade främst avsett egna hem, som rutinmässigt försålts på exekutiv auktion. På 1970-talet gick det allmännyttiga bostadsföretaget Musköten i Ösmo i konkurs, varefter bostadshusen såldes exekutivt. Det var ett av få exempel på obestånd inom hyressektorn. Konkurer i bostadsrättsföreningar förekom inte.

Vidare dröjde det viss tid innan insikten om situationen blev tydlig. Det var fastighetsbolag med affärs- och kontorshus som stod för hela uppmärksamheten. Bostadshusen kom helt i bak-

grunden. Räntebidragen svarade för större delen av kapitalkostnaderna. De hus som färdigställdes 1992 kunde dra fördel av räntebidragsreglerna och i vissa fall under fem år få större räntebidrag än de faktiska räntekostnaderna. På grund av övergångsregler kunde man nämligen i dessa fall i efterhand välja högsta möjliga räntebidragsnivå. Detta arbitrage kunde användas för att skjuta upp obeståndet. Långivarna såg ingen anledning att i förtid ta itu med kreditriskerna. Hos banker och bostadsinstitut var fokus helt inriktat på att hantera uppsagda lån till kommersiella fastigheter, som ägdes av företag i konkurs. Den lösning som främst tillämpades för affärshusen var att fastigheterna togs över av särskilda fastighetsbolag, som ägdes av långivarna.

Man kan fråga sig om krisårgångsprojekten någonsin kan ha sett ut att kunna gå ihop. Kalkyler i Boverkets årsbok 1995, kap. 6, Utvecklingen i de s.k. krisårgångarna, visar att genomsnittliga projekt nått och jämt kan ha sett ut att klara lönsamhet utifrån de förutsättningar (inflationstakt, räntebidragssupptrappningar, fastighetsskatt) som man trodde på då investeringsbesluten togs. Någon typ av känslighets- eller kassaflödesanalyser i fråga om de ingående parametrarna i fastighetsekonomin gjordes inte.

För bostäder inom krisårgångarna har fastighetsekonomin varierat mellan olika upplåtelseformer, ägarkategorier och regioner. De olika förutsättningarna i dessa avseenden har haft stor betydelse för när i tid obeståndet uppkommit och vilken omfattning det fått. Gemensamt är dock att de enskilda objekten vad avser hyreshus och bostadsrättshus redan första året efter färdigställandet har fått svårigheter att bära sina ursprungliga kapitalkostnader. Även objekten inom storstadsregionerna har haft problem med för hög belåning i förhållande till intäkterna.

När det gäller uppkomsten av ett obestånd inom krisårgångarna är betalningsviljan hos hyresgäster och bostadsrättsinnehavare avgörande. Så länge det gick att höja hyran respektive månadsavgiften i den takt som behövdes för att täcka utgifterna gick ekonomin ihop. Men det visade sig snart att det inte fanns förutsättningar för det. Lågkonjunkturen påverkade dessutom

bostadsefterfrågan negativt. På många orter gjorde bostadsöverskottet att hyror och månadsavgifter pressades ner.

Förekomsten av eget kapital i ett projekt är likaså avgörande för när i tiden ett obestånd uppkommer. Med det låga egna kapital som fanns i krisårgångarna var känsligheten för intäkts-sänkningar och utgiftshöjningar extrem.

Hanteringen av obestånd började redan 1993. Då var det främst SBAB som topplångivare som fick ta ansvaret för att lösa akuta situationer. Även BKN fick redan i slutet av 1993 börja infra sina åtaganden. Bottenlångivarna förhöll sig då passiva. Efter viss tid insåg också bottenlångivarna att marknadsvärdenas nedgång innebar att också deras beläningsvärden inte längre räckte till. Finansiella rekonstruktioner av fastigheter involverade därmed alla långivare. Den intensivaste obeståndshanteringen tog särskild fart i mitten av 1990-talet, då alla bostadsrättsföreningar behövde få en stabilare ekonomisk situation.

En erfarenhet från de tusentals obeständsärenden som hantearats av långivarna är att det är betydligt enklare att hantera en finansiell rekonstruktion med bara en långivare inblandad. Om bottenlångivare och topplångivare är olika, som fallet var med finansieringen i krisårgångarna, blir förhandlingssituationen komplicerad. Långivarna har intresse att var för sig bevaka sina intressen, vilket ofta går ut över den sammantagna bästa lösningen till nackdel för topplångivaren. En följd av detta är att det i många fastigheter i de aktuella årgångarna under senare år förekommit byte och försäljningar av lån så att bara en långivare kvarstår.

4.1.1 Hyresrätter

Kommunala bostadsföretag har inte gått i konkurs. Kommunerna har som ägare traditionellt alltid gått i borgen för sina bostadsföretag. Eftersom en kommun inte kan gå i konkurs gäller detta också bostadsföretag med kommunal borgen. Långivarna tar således ingen kreditrisk. För lån till kommun eller lån med kommunal borgen har långivarna inget krav på kapitaltäckning.

Kreditrisken faller i första hand på kommuninvånarna och i andra hand på staten. Genom att bostadsföretagen kan utjämna kostnaderna i sitt bostadsbestånd varierar de ekonomiska förutsättningarna mellan olika bostadsföretag. Beroende på hur stort byggandet var de aktuella åren i förhållande till det tidigare beståndet och framför allt på hur många vakanser som drabbade bostadsbeståndet påverkades företagens finansiella ställning. För många kommuner har dess bostadsföretag inneburit stora ekonomiska påfrestningar, i vissa fall övermäktiga. Staten fick av sådana skäl åren 1997 och 1998 gå in och på olika sätt stödja kommunerna Haninge, Stenungsund och Bjuv. Från halvårsskiftet 1998 inrättades Statens bostadsdelegation som en särskild myndighet för att hantera frågor om statligt stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Den teknik som Bostadsdelegationen har använt för sitt arbete framgår av delegationens årsredovisningar. Från den 1 juli 2002 inrättas en ny myndighet med uppgift att ge fortsatt statligt stöd till omstrukturering av kommunala bostadsföretag. Samtidigt avvecklas den befintliga Bostadsdelegationen.

Av de bostäder som byggdes åren 1985–1993 var andelen privata hyreshus anmärkningsvärt hög. Sammanlagt 90 000 hyreslägenheter byggdes i privat regi. Byggandet koncentrerades till åren 1990–1992, då 60 % av dessa lägenheter eller 54 000 lägenheter färdigställdes oftast till mycket höga kostnader. Karakteristiskt för det privata hyreshusbyggandet var att de enskilda företagen hade ett litet antal lägenheter framför allt lokaliserade utanför storstadsområdena. Husen låg också ofta perifert på orten. Därför var det följdriktigt att just denna ägarkategori drabbades först av problemen på bostadsmarknaden. Antalet konkurser för privata hyreshusägare uppskattades av Fastighetsägarförbundet år 1994 till 1 200 – 1 500 per år. Förlusterna drabbade långivarna, främst SBAB. Fastigheterna togs i många fall över av långivarna. Konkursgäldenärerna kom ofta lindrigt undan eftersom bostadsföretagen oftast drevs som aktiebolag eller kommanditbolag med ett minimalt eget kapital.

Ett mindre antal av de privata bostadsföretagen drevs av ägare med personligt betalningsansvar. För dessa innebar konkurs och försäljning av fastighetsbeståndet personlig ekonomisk katastrof med svåra sociala problem som följde. Personliga skulder efter exekutiva auktioner på mångmiljonbelopp med lika stora ränteskulder var inte ovanliga. Restskulderna kan uppgå till tiotals miljoner kronor med lika stora belopp upplupen ränta. Det säger sig självt att sådana stora restskulder aldrig kan infrias av gäldenärerna. De har därför i de flesta fall eftergivits av långivarna genom ackord på rimliga belopp. Saneringar enligt skuldsaneringslagen har därmed inte behövt ske annat än i undantagsfall. Inte alltför ovanligt har varit att långivarnas krav lett till utdragna rättsprocesser med stora rättegångskostnader som följde. Sådana tvister har ofta slutat i förlikning för att få ett slut på processandet.

4.1.2 Bostadsrätter

För de bostadsrättsföreningar som bildades de aktuella åren kom de ekonomiska problemen något senare än för de privata hyreshusen. Åren 1985–1993 byggdes 68 000 bostadsrätter i flerbostadshus, varav 51 000 rikskooperativa, dvs. HSB och Riksbyggen. Motsvarande antal bostadsrätter i småhus var 59 000, varav 25 000 rikskooperativa. Andelen bostadsrätter i småhus är således stort. Av dessa tillhör således den större delen bostadsrättsföreningar som inte är rikskooperativa. Det var vanligtvis fråga om små bostadsrättsföreningar, ofta bildade av byggproducenter, främst trähusfabrikanter. Dessa bostadsrättsföreningar visade sig vara särskilt sårbara genom att bostadsytorna per lägenhet är stora. Bara en enstaka vakans kan därför framkalla ett obestånd.

Praktiskt taget samtliga bostadsrättsföreningar som kom till 1985–1993 har fått akuta betalningsproblem. Även föreningar i storstäderna hade problem i mitten av 1990-talet. För det stora flertalet av föreningarna har det inneburit att föreningen rekonstruerats finansiellt. Rekonstruktionerna har baserats på en bedömning av föreningens framtida kassaflöde och har omfattat

åtgärder som nedskrivning av kapitalfordringar, ränteeftergifter under kortare eller längre tid och förändrade amorteringsvillkor. Ränte- och amorteringseftergifter har ofta skett genom uppläggandet av villkorslån (mjuklån), som sätts i kraft efter viss tid om föreningens ekonomi tillåter det. I rekonstruktionsavtal tas också in föreskrifter om framtida höjningar av månadsavgifter och om storleken på drifts- och underhållskostnader. Det är framför allt staten genom Venantius och BKN som topplångivare som fått ha ansvaret för sådana rekonstruktionsavtal.

För årgångarna före 1992 har SBAB varit långivare fram till halvårsskiftet 1995, varefter Venantius AB övertog lånen. Rekonstruktionsarbetet inleddes av SBAB men har till större delen genomförts av Venantius. Över 1 600 bostadsrättsföreningar har härigenom fått en stabilare ekonomisk situation. Årgångarna 1992 och 1993 har haft kreditgarantier för topplånet hos BKN. Tekniken när det gäller rekonstruktioner har här varit att långivaren haft förhandlingsansvaret gentemot bostadsrättsföreningen. BKN har sedan tagit ställning till förhandlingsresultatet, som på grund av BKN:s regler enbart gällt nedbetalning av kapitalfordring (ackord).

Att tekniken med rekonstruktioner och inte konkurs med efterföljande exekutiv försäljning används när det gäller bostadsrättsföreningar hänger samman med att utfallet regelmässigt blir bättre för långivarna. Vid en exekutiv auktion värderas fastigheten som hyreshus med ett avkastningskrav på mellan 7,5 och 15 % beroende på läget. Bostadsrättsinnehavarna däremot har som regel inget krav på avkastning på det egna kapitalet och kan klara kapitalkostnader samt drift- och underhållskostnader som täcks av en månadsavgift som i princip motsvarar hyresläget på orten. Skillnaden mellan värdet som bostadsrättshus och som hyreshus är betydande. En ytterligare omständighet är att bostadsrättsinnehavarna som regel har ett intresse att ha kvar bostadsrätten eftersom man har betalat grundavgift eller överlåtelsepris för den och kanske gjort egna investeringar i lägenheten.

De finansiella rekonstruktionerna är beroende av förhållandena på den lokala bostadsmarknaden. Även om hyresnivåerna

på olika orter inte varierar mer än ett par hundra kronor räknat per kvadratmeter och år är skillnaderna avgörande för bostadsrättsföreningarnas ekonomi. Föreningarna kan inte ta ut högre månadsavgifter än jämförbara hyror. Det innebär att bostadsrättsföreningarnas förmåga att betala länekostnader skiljer sig avsevärt. I ett exempel kan en förening med en årsavgift på 550 kr/kvm inte klara en högre kapitalskuld än 2 800 kr/kvm. I en annan förening med en årsavgift på 750 kr/kvm kan belåningen ligga på 7 900 kr/kvm. I det förra fallet med 100 bostadsrätter har långivarna fått skriva ned sina fordringar med 44 miljoner kronor. I den senare föreningen med 60 bostadsrätter är nedskrivningen 16 miljoner kronor. För behovet av kapitalnedskrivningar är också vakansgraden i föreningen avgörande.

Det är först under de senaste åren som bostadsrättsföreningar i storstadsområdena fått en ekonomi som klarar en ursprunglig belåning på drygt 10 000 kr/kvm. Ett tecken på att en förening bör klara sin ekonomi är att det föreligger överlåtelsepriser av viss storleksordning för bostadsrätterna i föreningen. Många sådana föreningar i dessa områden har tidigare fått långivarna att skriva ned lånefordringar, vilket i efterhand kan diskuteras. Vid lånerekonstruktioner är det dock omöjligt att förutse den framtida utvecklingen.

De konkurser av bostadsrättsföreningar som skett under 1990-talet har haft speciella orsaker. För de flesta konkurserna har det ekonomiska läget för föreningarna varit ohållbart på grund av återlämnade bostadsrätter. Långivarna har inte sett någon möjlighet att genom en rekonstruktion rädda föreningen.

Ett antal konkurser kan emellertid rubriceras som bekvämlighetskonkurser, där syftet från bostadsrättsinnehavarna var att bli av med så stor del av låneskulderna som möjligt i samband med exekutiv försäljning av fastigheten. Förfaringssättet var att en av bostadsrättsinnehavarna nybildad bostadsrättsförening ropade in fastigheten på den exekutiva auktionen till ett så lågt pris som möjligt. Man kan i en del fall ha kommit överens med bottenlånggivaren om att en nybildad bostadsrättsförening fick ropa in fastigheten på auktionen till ett pris som motsvarade botten-

lånet. Härigenom blev man av med det tidigare topplånet. Ett sådant förfarande har stävjats genom att toplånggivaren själv ropat in fastigheten för skyddande av sin fordran och förekommer knappast ej längre. Förfarandet med konkurs som lösning av bostadsrättsföreningars obestånd förordades av ett antal rådgivare, som erbjöd föreningarna sina tjänster i mitten av 1990-talet. I en komplicerad obeståndssituation var det inte lätt för bostadsrättsföreningarna att ta ställning till sådana förslag. Dessa rådgivare har nu försvunnit från marknaden.

Vissa bostadsrättsföreningar, huvudsakligen rikskooperativa tillhörande HSB och Riksbyggen, har haft förmånen att ha kommunal borgen för sina lån, ofta i sin helhet från botten. Det innebär att långivarna slipper kreditrisken för lånen, som i stället tas över av kommunen. Anledningen till att vissa kommuner på detta sätt frivilligt ställde upp som borgensman var sannolikt gammal praxis. Motiveringen var att bostadsrättsföreningen härigenom slapp betala stämpelskatt för de pantbrev som annars hade behövts. Stämpelskatten är 2 % av in-tecknat belopp. Det var inte kreditgivarna som orsakade denna kommunala borgen. Något krav på kommunal borgen från långivarnas sida kunde inte ställas för statens toplån och var knappast heller aktuellt för bottenlånen med hänsyn till den kreditmarknad som då rådde.

Utställda borgensåtaganden har blivit en dyr affär för kommunerna. Som exempel kan nämnas att Timrå kommun de aktuella åren gick i borgen för fem bostadsrättsföreningar för lån på sammanlagt 416 miljoner kronor. Kommunen har senare tvingats infria 108 miljoner kronor av borgensåtagandet, varav hälften betalats av staten genom Bostadsdelegationen. Möjligheterna för kommun att ställa ut borgen på detta sätt stoppades genom lagstiftning år 1992.

4.1.3 Egnahem

Den återstående upplåtelseformen, egnahem, har i förhållande till de andra upplåtelseformerna orsakat långivarna små förluster. Den omständigheten att låntagarna har personligt betalningsansvar för fastighetslånen gör att ägarna inte kan bli fria från sina skulder om man säljer fastigheten exekutivt eller under hand. Egnahemsägarna behåller oftast sin fastighet även om den är belånad över marknadsvärdet. Det är bara om en exekutiv fastighetsförsäljning framtvings av personliga förhållanden, såsom skilsmässa eller arbetslöshet, som det uppstår förluster för långivarna. Då kvarstår emellertid en regressrätt från långivaren mot ägaren. Det blir då ofta fråga om skuldsanering enligt lag eller ackord under hand med långivaren. Man lägger upp en avbetalningsplan för att avveckla den skuld som är möjlig att betala.

För de egnahem som det här är fråga om kan även nämnas att kommunen, där fastigheten är belägen, enligt lag var tvungen att ta på sig ett fyllnadsborgensansvar för det statliga topplånet på 40 % av beloppet. Förlusten för topplånet delas således mellan staten och kommunen. Förklaringen till att kommunerna var tvungna att ställa fyllnadsborgen var att egnahemmen sedan länge ansågs som en större kreditrisk än andra objekt. På grund av detta kommunala ansvar gjorde kommunerna regelmässigt en summarisk kreditprövning av låntagarna. Detta bidrog också till att kreditförlusterna på egnahem blev låga.

5 Bostadsbyggandet åren 1985–1993

Sammanfattning av bostadsbyggandet åren 1985–1993.

Färdigställda lägenheter år 1985 jämfört med toppåret 1991.

	<u>1985</u>	<u>1991</u>
Bostadsbyggandet fördubblades:	33 000	67 000
Hyreshusbyggandet tredubblades:	13 000	36 000
Byggandet av privata hyreshus femdubblades:	3 000	16 000
Egnahemsbyggandet stod stilla:	10 800	12 500
Byggandet av hyreshus i småhusform fyrdubblades:	1 700	7 000
Byggandet av bostadsrätter i småhusform tredubblades:	3 300	9 500
Byggandet i Storstockholm stod stilla:	9 000	8 800
Byggandet i riket utanför storstads- regionerna ökade med 150 procent:	19 000	50 500

5.1 Byggandet fördelat efter upplåtelseform

År 1985 låg det totala bostadsbyggandet i riket på en nivå av cirka 30 000 lägenheter om året. Med avregleringen 1985 startade

en uppgång i bostadsbyggandet som kulminerade år 1991, då nära 70 000 lägenheter färdigställdes. Man får gå tillbaka till miljonprogrammets start i slutet av 1960-talet för att finna en så stor ökning av bostadsbyggandet. Lika dramatisk blev sedan nedgången av byggandet efter 1992. Under tidsperioden skedde en successiv förskjutning av byggandet till hyreshus på bekostnad av egnahem. Fördelningen mellan upplåtelseformer år 1985 var ungefärligen 40 % hyresrätter, 30 % bostadsrätter och 30 % egnahem. Fördelningen mellan upplåtelseformerna hade år 1992 förändrats till cirka 58 % hyresrätter, 30 % bostadsrätter och 13 % egnahem.

I det följande behandlas endast nybyggandet av bostäder. Samtidigt bör noteras att byggnadsverksamheten under dessa år också var omfattande avseende om- och tillbyggnad av befintliga bostäder. I många fall skedde sådana ombyggnader till kostnader som motsvarade nybyggnad. I förlustsiffrorna ligger därför också sådana objekt.

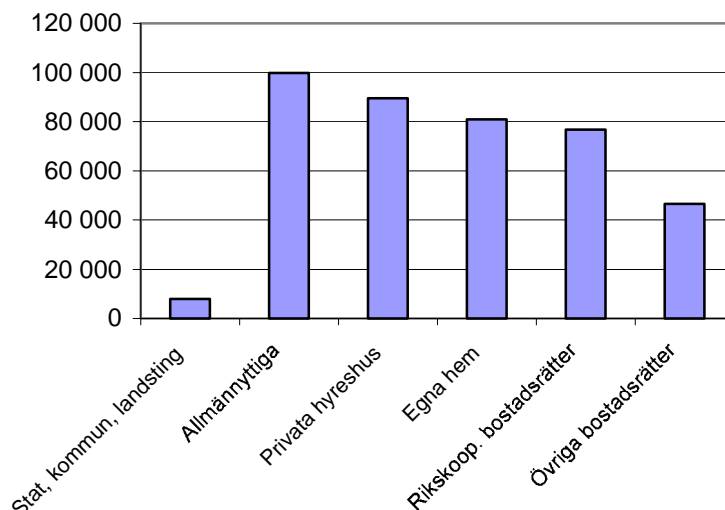
Av tabell 5.1 framgår antalet färdigställda bostäder efter upplåtelseform åren 1985–1999. Åren 1985–1993 färdigställdes totalt cirka 400 000 lägenheter, varav cirka 200 000 hyreslägenheter, 122 000 bostadsrätter och 81 000 egnahem. Den procentuella fördelningen var således 50 % hyresrätter, 30 % bostadsrätter och 20 % egnahem. Förkortningen "Ä" används i denna och följande tabeller för egna hem.

Tabell 5.1. Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter upplåtelseform

År	Antal				Procentuell fördelning		
	HR	BR	Ä	Summa	HR	BR	Ä
1985	12 700	9 500	10 800	32 900	39	29	33
1986	12 100	8 000	8 600	28 800	42	28	30
1987	12 900	9 600	8 300	30 900	42	31	27
1988	20 100	10 900	9 500	40 600	50	27	24
1989	22 900	17 000	10 500	50 400	46	34	21
1990	29 800	18 500	10 200	58 400	51	32	17
1991	36 000	18 400	12 500	66 900	54	28	19
1992	33 500	16 600	7 200	57 300	58	29	13
1993	20 200	11 700	3 300	35 100	57	33	9
1994	14 500	4 300	2 800	21 600	67	20	13
1995	8 600	1 400	2 700	12 700	68	11	21
1996	8 300	2 200	2 600	13 100	63	17	20
1997	7 400	3 100	2 500	13 000	57	24	20
1998	4 900	3 100	3 400	11 500	43	27	30
1999	4 100	3 800	3 800	11 800	35	32	33

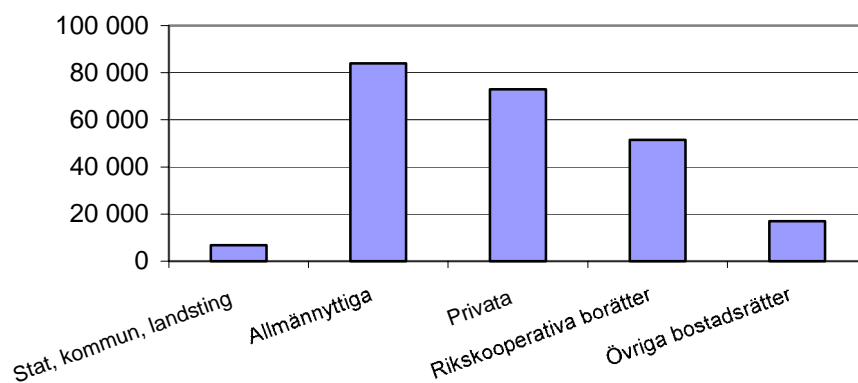
Fördelas de färdigställda lägenheterna åren 1985–1993 efter ägarform (se figur 5.1) finner man att av hyresrätterna var 100 000 allmännyttiga och 90 000 privata. Bostadsrätterna fördelas på nära 80 000 rikskooperativa och 45 000 övriga.

Figur 5.1 Färdigställda lägenheter år 1985–1993 fördelade efter ägarform.



Av de färdigställda lägenheterna i flerbostadshus åren 1985–1993 (se figur 5.2) var antalet allmännyttigt ägda lägenheter cirka 84 000 medan antalet privata hyreslägenheter var cirka 73 000. Hela 80 % av de privata hyreslägenheterna, nära 58 000, byggdes under den senare delen av perioden 1989–1993 medan det allmännyttiga byggandet var mer jämnt fördelat under hela tidsperioden.

Figur 5.2 Färdigställda lägenheter i flerbostadshus 1985–1993.



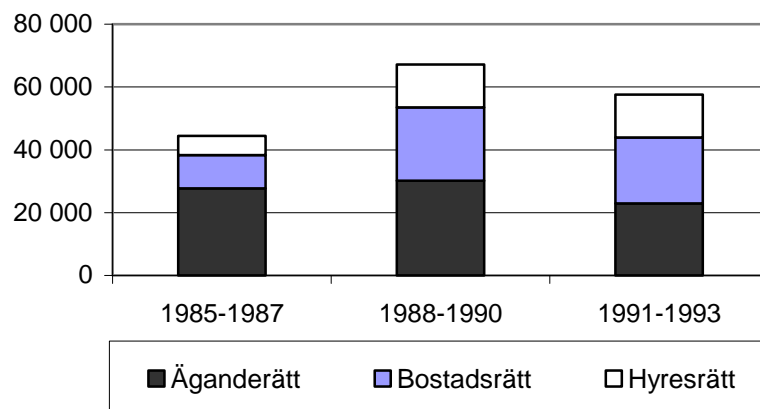
En uppdelning av antalet färdigställda småhus efter upplåtelseform och år framgår av tabell 5.2. Här finns också för jämförelsens skull åren 1994–1999 redovisade. I kreditmarknadsstatistik görs ingen uppdelning av småhus i upplåtelseformer, vilket innebär att man ofta får uppfattningen att benämningen småhus motsvarar ägarformen egnahem. Av tabellen framgår att det är långt ifrån fallet.

Tabell 5.2. Färdigställda lägenheter i småhus efter upplåtelseform

År	Antal				Procentuell fördelning		
	HR	BR	Ä	Summa	HR	BR	Ä
1985	1 800	3 300	10 800	15 800	11	21	68
1986	1 900	3 000	8 600	13 500	14	22	64
1987	2 700	4 100	8 300	15 100	18	27	55
1988	5 600	3 800	9 500	18 900	29	20	51
1989	4 400	8 100	10 500	23 000	19	35	46
1990	5 600	8 900	10 200	24 700	23	36	41
1991	6 800	9 400	12 500	28 700	24	33	43
1992	4 900	7 400	7 200	19 500	25	38	37
1993	2 000	4 100	3 300	9 400	21	44	35
1994	900	1 500	2 800	5 200	18	30	53
1995	700	400	2 700	3 700	19	10	71
1996	600	500	2 600	3 700	16	13	71
1997	600	800	2 500	3 900	14	20	66
1998	200	400	3 400	4 000	5	9	86
1999	300	1 000	3 800	5 000	5	19	76

En uppdelning av de färdigställda småhusen efter upplåtelseform och indelat i treårsperioder de aktuella åren (se figur 5.3) visar att byggandet av småhus i hyresrättsform och bostadsrättsform ökade stort åren 1988–1993 medan egnahemmen minskade både i antal och andel.

Figur 5.3 Färdigställda småhus efter upplåtelseform



5.2 Regional fördelning av byggandet

För att få en förklaring till orsakerna till kapitalförlusterna är det viktigt att veta var byggandet ägde rum de aktuella åren. Tabell 5.3 visar byggandet av bostäder åren 1985–1999 i Storstockholm, Storgöteborg, Stormalmö och övriga riket.

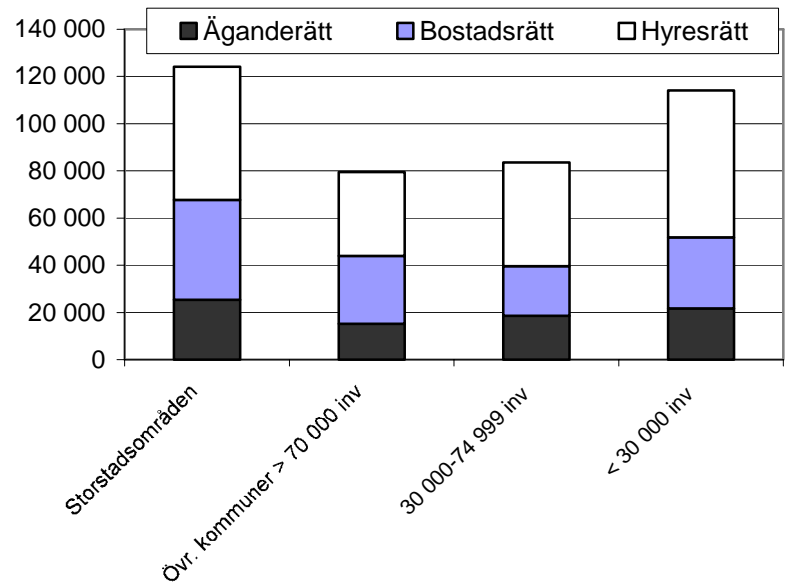
Tabell 5.3. Färdigställda lägenheter i nybyggda hus efter region

År	Antal				Summa	Procentuell fördelning			
	Stor- sthl	Stor- gbg	Stor- malmö	Övr. riket		Stor- sthl	Stor- gbg	Stor- malmö	Övr riket
1985	9 000	3 100	1 700	19 200	32 900	27	9	5	58
1986	7 200	2 100	1 900	17 600	28 800	25	7	7	61
1987	6 500	2 300	1 800	20 300	30 900	21	7	6	66
1988	6 600	4 000	2 100	27 900	40 600	16	10	5	69
1989	8 400	4 400	2 900	34 800	50 400	17	9	6	69
1990	7 700	3 600	2 600	44 600	58 400	13	6	4	76
1991	8 800	4 200	3 300	50 600	66 800	13	6	5	76
1992	8 000	4 900	4 000	40 375	57 300	14	9	7	70
1993	7 400	3 200	2 500	22 000	35 100	21	9	7	63
1994	5 200	2 100	1 100	13 200	21 600	24	10	5	61
1995	3 000	1 200	800	7 700	12 700	23	9	6	61
1996	3 200	1 600	1 000	7 200	13 100	25	12	8	55
1997	3 600	1 400	1 200	6 900	13 000	27	11	9	53
1998	3 300	1 600	1 100	5 400	11 500	29	14	9	47
1999	4 000	1 500	1 200	5 000	11 700	34	13	10	43

Under åren 1985–1993 var byggandet antalsmässigt tämligen konstant årsvis i Storstockholm medan det mer än fördubblades i övriga riket.

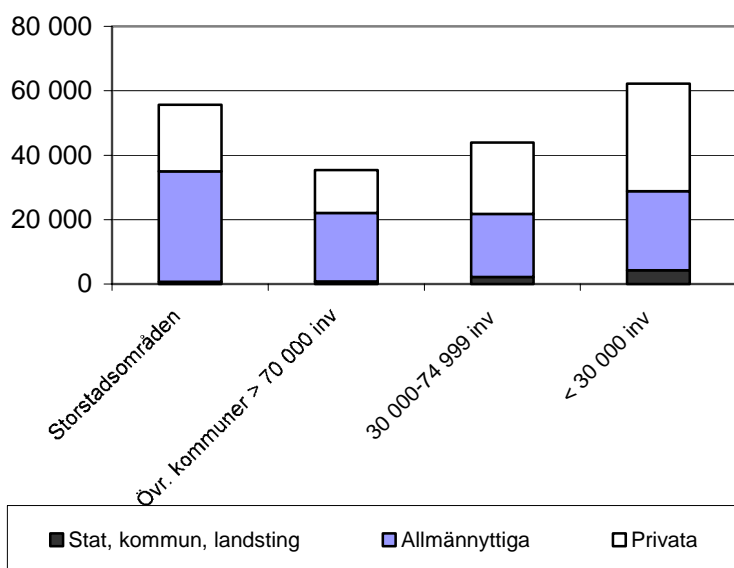
En tydligare bild av var bostadsbyggandet skedde får man om man delar in riket i fyra områden, storstad, övriga kommuner större än 75 000 invånare, övriga kommuner med 30 000–74 999 invånare och övriga kommuner med färre än 30 000 invånare. Bostadsbyggandet fördelat på detta sätt framgår av figur 5.4. Medelbefolkningen de aktuella åren i dessa fyra kategorier var respektive cirka 2,7 miljoner, 1,6 miljoner, 1,7 miljoner och 2,5 miljoner kronor.

Figur 5.4 Färdigställda bostadslägenheter under åren 1985–1993 i kommuner med olika antal invånare



Av figur 5.5 framgår omfattningen av det privata hyreshusbyggandet i de olika områdena.

Figur 5.5 Färdigställda hyreslägenheter, flerbostadshus under åren 1985-1993



Av både tabell 5.4 och tabell 5.5 framgår att byggandet framför allt skedde i kommuner med färre än 30 000 invånare. Påfallande är det stora privata hyreshusbyggandet i de små kommunerna. Räknat per invånare var visserligen byggandet ungefär lika stort i de olika kommuntyperna, men sett i förhållande till befolkningstillväxten var skillnaderna stora.

Mellan åren 1985 till 1994 ökade befolkningen med 9,3 % i storstadsområdena, 7,3 % i övriga kommuner med mer än 75 000 invånare, 5,1 % i kommuner med mellan 30 000 och 74 999 invånare och med 1,3 % i kommuner med färre än 30 000 invånare. Bostadsbyggandet i förhållande till folkökningen var i de fyra områdena respektive 56 %, 72 %, 104 % och 349 %. Det innebär för de mindre kommunerna att det för varje inflyttad person byggdes cirka 3,5 lägenheter. Relationstalen ger en drastisk bild av var i landet man byggde bostäder de aktuella åren. Lokalise-

ringen av byggandet ger en förklaring till dagens situation på de olika bostadsmarknaderna.

Statistiken över bostadsbyggandet i rikets alla kommuner de aktuella åren ger en mer detaljerad bild av var ökningen av byggandet skedde (se Appendix). Under åren 1985–1987 färdigställdes i hela riket 92 607 bostäder. Motsvarande antal för åren 1990–1992 var 182 631, en ökning med 97 %. En genomgång av samtliga kommuner visar att man i 107 kommuner ökade bostadsbyggandet mellan åren 1985–1987 och åren 1990–1992 med mer än 200 %. Nästan alla dessa kommuner tillhörde gruppen kommuner med färre än 30 000 invånare. I Stockholms kommun däremot byggdes åren 1985–1987, 7 703 lägenheter och åren 1990–1992, 7 844 lägenheter.

Den kraftiga ökningen av bostadsbyggandet i framför allt de mindre kommunerna ledde till att många av dessa hamnade i en ekonomisk kris senare under 1990-talet. De kommuner som hade en snabb ökning av bostadsbyggandet under den aktuella tidsperioden är starkt överrepresenterade bland de kommuner som tvingades söka stöd hos Bostadsdelegationen. Hela tre fjärdedelar av de 91 kommuner som sökte stöd hade haft en ökningstakt av bostadsbyggandet mellan 1985 och 1992 som översteg det genomsnittliga bostadsbyggandet i riket. I tabell 5.4 listas de 69 kommuner som sökt stöd hos Bostadsdelegationen och som ökat sitt bostadsbyggande med mer än dubbelt när man jämför åren 1985–1987 och 1990–1992.

Tabell 5.4. Kommuner som mer än fördubblade produktionen av bostäder mellan åren 1985–1987 och 1990–1992

Kommun	Antal 1985–1987	Antal 1990–1992	Ökning %
Forshaga	18	396	2 100
Munkfors	3	61	1 933
Nordmaling	33	297	800
Ödeshög	14	119	750
Laxå	17	129	659
Heby	50	372	644
Norberg	19	134	605
Boxholm	10	68	580
Finspång	49	319	551
Munkedal	57	371	551
Grums	41	256	524
Bjuv	59	363	515
Åtvidaberg	40	244	510
Fagersta	42	238	467
Herrljunga	65	361	455
Bräcke	16	86	438
Krokom	113	586	419
Karlsborg	32	163	409
Lysekil	114	562	393
Gullspång	45	205	356
Klippan	98	438	347
Lessebo	47	206	338
Nässjö	115	479	317
Stenungsund	228	945	314
Härnösand	188	761	305
Hagfors	21	84	300
Vingåker	32	127	297
Ljusnarsberg	30	115	283
Ludvika	113	427	278
Hedemora	92	342	272
Kramfors	111	408	268
Hofors	30	110	267
Hylte	107	393	267
Dorotea	32	116	263
Överkalix	36	130	261
Tomelilla	116	401	246
Malung	89	303	240
Älvsbyn	93	311	234

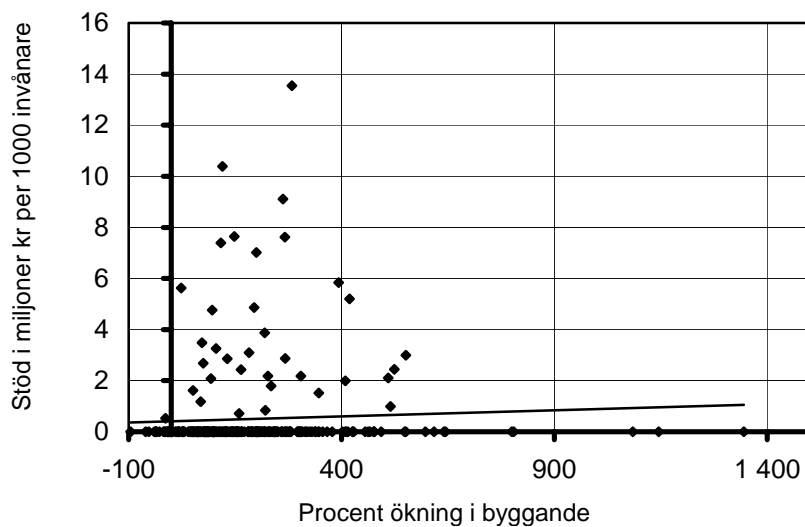
Kommun	Antal 1985–1987	Antal 1990–1992	Ökning %
Kiruna	97	317	227
Mullsjö	86	276	221
Strömsund	80	257	221
Smedjebacken	52	166	219
Götene	128	385	201
Storfors	20	60	200
Sävsjö	109	324	197
Surahammar	81	239	195
Perstorp	33	94	185
Nordanstig	51	144	182
Håbo	238	669	181
Bengtstorsfors	83	219	164
Gagnef	92	243	164
Boden	428	1 110	159
Oxelösund	37	93	151
Essunga	79	196	148
Filipstad	25	62	148
Kungsör	53	130	145
Sotenäs	223	542	143
Motala	320	772	141
Hällefors	35	81	131
Söderhamn	158	360	128
Robertsfors	94	213	127
Haparanda	204	449	120
Tidaholm	143	315	120
Olofström	123	266	116
Jönköping	964	2 058	113
Skinnskatteberg	33	70	112
Timrå	245	502	105
Hallstahammar	117	235	101
Övertorneå	82	165	101

Källa: SCB

Som framgår av figur 5.6 finns det ett tydligt samband mellan ökningen i bostadsbyggandet under perioden 1985–1992 och de utbetalningar som nu görs från den statliga Bostadsdelegationen. Alla kommuner som erhållit stöd ökade sitt byggande under den aktuella perioden. Den genomsnittliga procentuella ökningen av byggandet bland dessa kommuner uppgick till 178 %. Bland de

kommuner som inte fått något bidrag från Bostadsdelegationen ökade byggandet endast med 94 % i genomsnitt¹. Det tycks dock inte finnas något tydligt samband mellan ersättningens storlek och hur mycket byggandet ökade i de enskilda kommunerna. Däremot finns det, som framgår av figur 5.7 ett tydligt samband mellan hur kraftfull byggexpansionen var i de enskilda kommunerna och hur många lägenheter som rivits under de senaste åren.

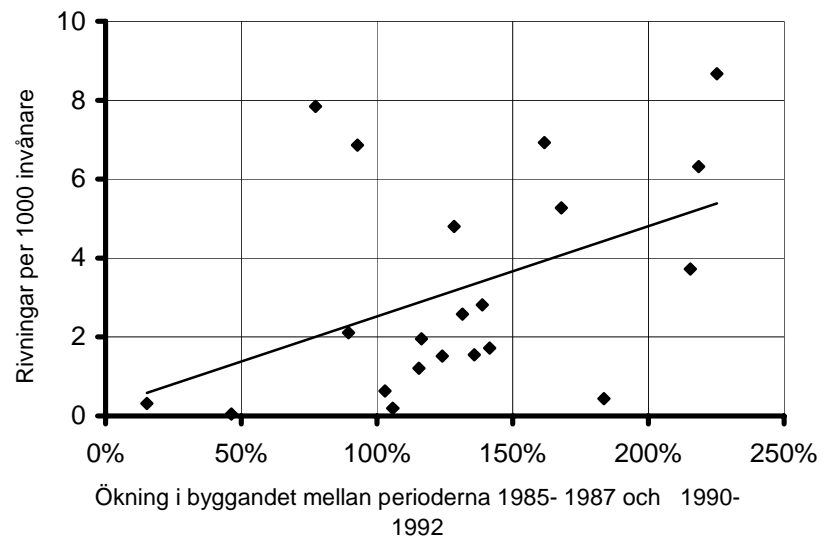
Figur 5.6 Sambandet mellan det stöd som betalats ut till kommunerna från bostadsdelegationen och ökningen i byggandet mellan perioden 1985–1987 och perioden 1990–1992².



¹ Viktat utifrån antalet lägenheter som byggdes mellan åren 1985-1987.

² Omfattar alla kommuner som byggde mer än 20 lägenheter under perioden 1985-1987

Figur 5.7 Sambandet mellan den procentuella ökningen av bostadsbyggandet i olika län under åren 1985–1992 och antalet rivna flerbostadshus under de senaste åren.



I appendix finns uppgifter om den procentuella förändringen i rikets alla kommuner av nybyggda bostäder mellan åren 1985–1987 och 1990–1992.

6 Finansieringsförutsättningarna 1986–1993

En avgörande orsak till det stora bostadsbyggandet åren 1985–1993 var de gynnsamma finansieringsförutsättningarna. Finansieringssystemet var utformat i en reglerad kredit- och kapitalmarknad med syftet att åstadkomma största möjliga bostadsbyggande. Systemet var särskilt gynnsamt för upplåtelseformerna hyresrätt och bostadsrätt. Fastighetsägarna kunde bygga med ett minimalt eget kapital utan att behöva ta hänsyn till ränterisker. Någon kreditprövning av fastighetsägare och belåningsobjekt skedde inte. Marknadsriskerna beaktades inte alls. Det var produktionskostnaderna som i princip låg till grund för belåningen.

Med avregleringen av kreditmarknaden 1985 följde en kreditexpansion. Bostadsbyggarna kunde lätt få krediter. Under sådana förhållanden var det inte märkligt att bostadsbyggandet skedde på platser där det inte fanns någon långsiktig bostadsefterfrågan. Inte heller var det konstigt att byggandet blev för dyrt i förhållande till betalningsviljan på de flesta orter. Belåningsnivån var så hög att det inte fanns utrymme för att täcka intäktsbortfall eller kostnadsökningar.

Bostadsbyggandet åren 1985–1993 expanderade som tidigare redovisats exceptionellt. Huvudorsak var självfallet de makroekonomiska förutsättningarna i form av stark efterfrågan och hög inflation. Lika viktigt var att finansieringsförutsättningarna,

dvs. finansieringssystemet och tillgången på krediter, var så förmanliga för den enskilde fastighetsägaren och för byggföretagen. För att förstå dessa förutsättningar måste man sätta dem i samband med de system som gällde före 1985.

6.1 Finansieringsförutsättningarna före 1985

Bostadsfinansieringen har varit det främsta medlet för staten att nå det bostadspolitiska målet, nämligen att ge alla medborgare möjlighet till goda bostäder till rimliga kostnader. Det principiellt viktigaste beslutet i fråga om finansieringen togs redan i slutet av 1940-talet, då staten började lämna tertiärlån, senare benämnda bostadslån, dvs. staten tog ansvaret för topplångivningen till byggandet av bostäder. Genom detta kom kravet på eget kapital vid bostadsinvesteringar att reduceras till ett minimum, i synnerhet när det gäller upplåtelseformerna hyresrätt och bostadsrätt. Sammansättningen av den svenska bostadsstocken fördelat på upplåtelseformer är i hög grad ett resultat av att staten ställt sådana lånemöjligheter till förfogande att det för allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar reellt inte har krävts något eget kapital. Också för ägare av privata hyreshus och egnahem har statens topplångivning inneburit att det inte behövts något eget kapital av nämnvärd omfattning. Det statliga stödet till topplånefinansiering kvarstår i princip fortfarande genom BKN:s kreditgarantigivning, dock i begränsad omfattning genom schablonbelopp lika för hela riket.

Den regleringspolitik som inleddes i början av 1950-talet med räntereglering, placeringsplikt mm hade som främsta syfte att prioritera finansieringen av bostadsinvesteringar. Riksbankens styrning av kapitalmarknaden utgjorde senare efter AP-fondens tillkomst i början av 1960-talet grunden för miljonprogrammet av bostäder. Delegationen för bostadsfinansiering under Riksbankens ordförandeskap träffade årligen överenskommelser med bankerna och försäkringsbolagen om kvoter för byggnadskreditiv och avlyft av byggnadskreditiv.

Regleringssystemet på kreditsidan utvecklades parallellt med regleringarna på upplåningssidan. Utlåningen kanaliserades till ny- och ombyggnad av bostäder. Utrymmet för att belåna äldre bostäder, t.ex. vid ägarbyten, var utomordentligt begränsat. Bankernas utlåning begränsades av tak. Dåvarande Bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna kvoterade tilldelningen av lånemedel kommunvis genom låneramar. Dessa rambegränsningar upphörde år 1981.

Redan år 1975 fick kommunerna rätten att själva besluta om byggandet inom kommunen. Fram till år 1992 var det kommunen som beslutade inte bara om planfrågor utan även om vilket byggande som skulle ske inom kommunen inom de givna ramar. Kommunen styrde byggandet till de ägare och upplåtelseformer som kommunen fann lämpligt. Någon prövning av den ekonomiska bärkraften i projekten eller av fastighetsägarnas soliditet skedde inte annat än av egnahemsägare. Länsbostadsnämnden hade sedan att utan egen prövning av det enskilda projektet i preliminära och slutliga beslut bestämma låneunderlag och pantvärde.

År 1979 infördes den s.k. produktionskostnadsbelåningen. Den tillkom i en tid då staten ville stimulera bostadsbyggandet genom bättre lånemöjligheter. De faktiska produktionskostnaderna skulle få ligga till grund för belåningen. Ett krav var att byggandet upphandlats i anbudskonkurrens. Vidare fick inte kostnaderna väsentligt överstiga ett schablonunderlag, vars tidskoefficient räknades upp med ett faktorprisindex. Överkostnader fick i princip inte förekomma. Från 1987 ändrades reglerna genom en s.k. räntebidragstrappa, som innebar att lån inom 110 % av schablonunderlaget berättigade till fullt räntebidrag, lån inom 125 % av schablonunderlaget berättigade till 30 procentigt räntebidrag och för lån däröver inget räntebidrag.

Reglerna om produktionskostnadsbelåning gällde alla upplåtelseformer utom egnahem, som fortsatt enbart hade en belåning som grundades på schablonunderlag.

Genom att belåningen grundades på godkända produktionskostnader anpassades lånen fortlöpande till kostnadsutvecklingen i byggbranschen. Den extremt snabba prisutvecklingen

under de aktuella åren illustreras av skuldsättningen för bostäder i kommunägda bostadsföretag. Den genomsnittliga skulden för bostadsårgången 1985 var 6 360 kr/kvm för att fem år senare ha stigit till 13 120 kr/kvm år 1992. Belåningen mer än fördubblades mellan dessa år. Realt var ökningen mellan åren cirka 30 %.

Man kan konstatera att det då gällande systemet för bostadsfinansiering var tillskapat för att åstadkomma största möjliga byggande. Varje kommun kunde utnyttja systemet för att öka bostadsbyggandet. I systemet saknades rutiner för sedvanlig kreditprövning av låntagare och av risker av olika slag. I och för sig kan detta förklaras med att inflationen dittills hade fört med sig att skulder Realt hade amorterats så att eget kapital skapats i fastigheterna. Vidare tog staten hand om ränteriskerna genom räntebidragssystemet. Likaså hade den tidigare ställt upp med särskilda hyresförlustlån vid problem med bostadsefterfrågan. Staten ställde alltså upp med stora direkta och indirekta subventioner för att främja bostadsbyggandet utan att själv utvärdera de risker som statens åtaganden förde med sig.

Enligt bostadsinstitutens författningar och bolagsordningar förutsattes skyldighet för instituten att vid belåning av ny- och ombyggda bostadshus utan egen prövning lägga det av länsbostadsnämnden fastställda pantvärdet till grund för sin belåning. Bottenlånen sträckte sig till 70 % av pantvärdet. Det innebar att instituten inte gjorde egna värderingar av låneobjekt med statliga bostadslånebeslut. De enda låneobjekt, som instituten kunde ha synpunkter på var egna hem i glesbygd, där man efter förhandlingar med länsbostadsnämnden kunde få bostadslånet fördjupat och därmed bottenlånet förminskat.

För att få räntebidrag var fastighetsägarna tvungna att ta ut bostadslån och femåriga bundna bottenlån. Det var inte tillåtet att finansiera investeringen på annat sätt, exempelvis genom ett ökat eget kapital.

Genom räntebidragssystemet kunde staten också föreskriva räntevillkoren för bottenlånen. Bostadsinstitutet fick ta ut en räntemarginal på högst 0,2 %. Marginalen på bostadslånen var 0,5 % fram till år 1992. Dessa låga reglerade räntemarginaler innebar i praktiken att låntagarna subventionerades. Som jäm-

förelse kan nämnas att dagens räntemarginaler på bottenlån kan gå upp till 1 % och på topplån upp till 4 %.

Inflationsförväntningar var säkert anledningen till att lånens amorteringstider i ett internationellt perspektiv var långa. För flerbostadshus var amorteringstiden normalt 50–60 år med annuitets- eller serielåneberäkning. Det innebar i praktiken att amorteringen på lånen de första 20 åren inskränkte sig till ett par procent av den ursprungliga kapitalskulden. Avsaknaden av amortering var ett sätt att hålla nere kapitalkostnaderna och därmed få låga hyror och månadsavgifter.

6.2 Förändringarna av förutsättningarna i mitten av 1980-talet

År 1985 genomfördes ett antal avgörande förändringar inom bostadsfinansieringen. Från halvårsskiftet startade SBAB sin verksamhet, som upplåningsinstitut för statens bostadslån. Härigenom kom bostadslånen att inte längre belasta statens budget. Villkoren för bostadslånen och långivningen förändrades emellertid inte. Länsbostadsnämnderna hanterade också i fortsättningen lånen administrativt.

I november 1985 upphävde Riksbanken alla utlåningsrestriktioner för bostadsinstitutet och för bankerna, det kanske viktigaste avregleringsbeslutet. En förutsättning från Riksbankens sida var dock att avregleringen inte fick leda till högre kostnader för bostadssektorn eller till kreditproblem för bostadsproduktionen.

En bidragande orsak till avregleringen av Riksbankens utlåningsrestriktioner kan ha varit de problem som Delegationen för bostadsfinansiering hade 1985 att komma överens med bankerna och försäkringsbolagen. Med avregleringen av kreditmarknaden följde en utlåningsexplosion hos bostadsinstitutet. På bostadssektorn liksom på andra sektorer startade en alltmer intensiv konkurrens mellan långivarna om kunderna. Bostadsinstitutet ökade sin utlåning med 20 % årligen fram till 1990. Först var det fråga om överflyttning av lån från kort till lång

marknad men från 1987 tog byggandet fart. En slutsats är att den lätta kredittillgången och konkurrensen mellan kreditinstituten i hög grad låg bakom det ökade bostadsbyggandet. Det betydde också mycket för konkurrensen att bostadsinstituten år 1987 fick rätten att själva lämna byggnadskreditiv och ränterörliga lån.

Samtidigt var belåningsförutsättningarna för ny- och ombyggda bostäder desamma som före avregleringen. Det innebar att byggherrar i sina projekt inte behövde sätta in eget kapital av någon storleksordning. Staten fortsatte att genom bostadslån ta topprisken. Kommunerna fortsatte att genom borgen ta hela kreditrisken för sina bostadsföretag och i många fall också för bostadsrättsföreningar. Någon prövning av ägarens återbetalningsförmåga gjordes inte. Belåningsobjekten värderades inte av långivarna eftersom det av länsbostadsnämnden på grundval av produktionskostnaderna fastställda pantvärdet skulle vara belåningsvärdet.

Finansieringssystemet styrde tydligt byggandet i fråga om valet av upplåtelseformer. Ökningen av byggandet av småhus i hyresrätt och bostadsrätt har sin förklaring i de skilda räntebidragssystemregler som gällde egnahem och övriga upplåtelseformer. Den garanterade basräntan var högre för egnahem. Fram till 1990 var basräntan för hyresrätt och bostadsrätt 2,7 % och för egnahem 4,9 %. Likaså var upptrappningen av basräntan snabbare för egnahemmen än för hyresrätts- och bostadsrättssmåhus, 0,15 % respektive 0,25 %. Till detta kommer skillnaderna i den egna insatsen, en procent av pantvärdet för bostadsrättshus och fem procent för egnahem.

Den omständigheten att staten genom räntebidragssystemet dels stod för ränterisken, dvs. risken för ökade kostnader på grund av räntehöjningar, dels subventionerade större delen av kapitalkostnaderna, skymde de andra risker man borde ha tagit hänsyn till. I efterhand framstår det tydligt att marknadsrisken inte alls beaktades i långivningen.

7 Analys och slutsatser

Lärdomar:

Finansieringssystem för bostäder måste vara långsiktiga. Kalkyler för investeringsbeslut skall beakta framtida marknadsrisker, ränterisker och kostnadsrisker.

Alla risktagare, dvs. fastighetsägare, långgivare och borgensmän, måste själva pröva riskerna. Kreditprovning av låntagare och belåningsobjekt måste ske individuellt.

Behovet av eget kapital för olika ägarkategorier skall svara mot kalkylerade risker i fråga om marknad, ränta och kostnad. Lånevillkor bör utformas med beaktande av kreditriskerna också i fråga om amortering.

Om staten skall lyfta av risker från fastighetsägare eller långgivare måste risken kostnadsbedömas och prissättas av staten själv. För att få rimliga riskkostnader bör fastighetsägaren och långgivaren ha ett självriskincitament.

Staten som finansiär och gentemot kommunerna som *lender of last resort* måste ha en samlad överblick över sina åtaganden inom bostadssektorn. En sådan genomgång behöver förnyas årligen.

Planeringen av bostadsförsörjningen måste ske i regionala bostadsmarknader och inte bara i de enskilda kommunerna. Kommuner och kreditgivare behöver ha ett aktuellt och brett underlag för sin planering.

7.1 Förlusterna

Åren 1985–1993 byggdes 400 000 nya bostäder. Produktionskostnaderna och därmed belåningen blev alldeles för höga i förhållande till marknadsvärdena. En stor del av bostäderna byggdes på orter med vikande bostadsefterfrågan. Till följd av detta uppgår 1990-talets realiserade förluster på bostäder till närmare 100 miljarder kronor. Förlusterna kommer att öka framöver med ytterligare ett antal miljarder. Av de 400 miljarder kronor som investerades i de nya bostäderna har således minst en fjärdedel försvunnit.

Konsekvenserna av förlusterna har varit allvarliga. Staten har fått ta ett "Svarte Petter"-ansvar, som kostat skattebetalarna stora pengar. Många kommuner har haft övermäktiga svårigheter att klar sina åtaganden. Banker och bostadsinstitut har tvingats höja sina räntemarginaler för att betala sina förluster. Många enskilda, hyreshusägare, bostadsrättsinnehavare och egnehemsägare, har drabbats hårt av förlusterna. Som slutliga betalare finns konsumenterna och skattebetalarna.

Det finns flera förklaringar till varför dessa historiskt unika stora förluster uppstod. Gemensamt för många av dem är att de hänger samman med det finansieringssystem som gällde för bostäder färdigställda fram till utgången av 1993.

I det statliga lånesystemet låg, att belåningen redan från början var så hög att projekten nätt och jämt gick ihop ekonomiskt vid färdigställandet. Detta trots att avkastningen på eget kapital i många fall var noll. Systemet förutsatte att hyror och månadsavgifter varje år kunde höjas med belopp som motsvarade dåtidens inflation. Man kan uttrycka det så att en fortsatt inflation diskonterades i belåningsvärdena. Om inflationen uteblev eller minskade fanns det inget utrymme för att möta kostnadsökningar eller intäktsbortfall. Inte heller skapades sådant utrymme genom låneamorteringar. Ett framtida läge där inflationen minskat drastiskt ingick inte i föreställningsvärlden.

Man kan också uttrycka det så att det i lånesystemet fanns utrymme för bubblor i fastighetsvärden och belåningsvärden. Finansieringssystemet skapade i sig en överbelåning, som är den främsta orsaken till förlusterna.

Vad som först ändrade förutsättningarna var att 1990–1991 års skattereform i ett slag väsentligt höjde boendekostnaderna. En serie förändringar genomfördes i syfte att likställa beskattningen på bostadsinvesteringar med beskattningen av andra kapitalinvesteringar (SOU 1990:14, SOU 1992:19 och Lind 1998). Ett enhetligt och symmetriskt kapitalskattesystem eftersträvades, vilket bland annat fick till följd att värdet av räntebidragen minskade. Fastighetsskatten höjdes kraftigt och i räntebidragssystemet ändrades basräntor och uppräkningsfaktorer. De genomsnittliga driftskostnaderna steg som en följd av att skattebasen breddades. Meningen var att dessa höjningar skulle mötas av de skattesänkningar som kom skattebetalarna till del. Man tog emellertid inte hänsyn till bostadsfinansieringssystemets konstruktion. Inte heller föregicks omläggningen av några särskilda regionala analyser. I praktiken kom de olika bostadsmarknaderna inte att fungera på förutsatt sätt. De regionala skillnaderna förstärktes. Det fanns inte utrymme att i tillräcklig mån höja hyror och månadsavgifter för att täcka kostnadshöjningarna. Erforderliga höjningar ledde i många fall till vakanser på orter där det fanns lediga bostäder.

Dessa förändringar i regelverket är en förklaring till att bostadsprojekten kom på obestånd. Att märka är dock att produktionen av nya bostäder fortsatte i ökad omfattning efter de beslut som togs om skattereformen år 1989 och som uppenbart skulle leda till kraftiga kostnadshöjningar.

Likasa är det viktigt att konstatera att höjningarna av kapitalkostnaderna i räntebidragssystemet knappast kan vara en orsak till de slutliga kapitalförlusterna. Visserligen kan upptrappningarna ha lett till att de ekonomiska problemen för bostadsföretagen tidigarelades. Men överbelåningen kvarstod även efter det att räntenivåerna i mitten av 1990-talet gick ned så lågt att räntebidragen fasades ut.

En viktig ytterligare orsak till att finansieringssystemet kollapsade var övergången år 1990 till en ekonomi syftande till låg inflation. Övergången var till stor del ett medvetet politiskt beslut. Därmed fungerade inte finansieringssystemet längre på förutsatt sätt. Det säger sig självt att ett system som bygger på en inflationsfaktor inte fungerar om denna uteblir. Även här kan det konstateras att byggandet fortsatte efter dessa beslut i ökad takt och kulminerade åren 1991–1993.

Förlusterna har kommit att fördelas ojämnt över riket med stora skillnader mellan olika orter. Detta har självfallet samband med var bostadsbyggandet skedde. Det rekordhöga byggandet i små kommuner med låg eller ingen befolkningstillväxt skapade ett bostadsöverskott som direkt slog igenom på hyror och månadsavgifter. Det blev omedelbart en press nedåt på boendekostnaderna. I läneprovningen för nya objekt fanns ingen bedömning av den framtida demografiska utvecklingen. När utflyttningen från mindre kommuner tog fart blev fallet i marknadsvärdena stort. Återigen är det brister i finansieringssystemet som ligger bakom förlusterna.

Storleken på förlusterna hänger tydligt samman med den rikliga kreditillgången efter avregleringen 1985. Utlåningen i banker och finansbolag i det närmaste fördubblades mellan 1986 och 1989. I bostadsinstitutet ökade utlåningen samtidigt med 60 procent. Detta skapade förutsättningarna för det höga bostadsbyggandet och de stora höjningarna av produktionskostnaderna och därmed belåningsvärdena.

7.2 Förlorarna

Långivarna, staten, banker och bostadsinstitut, har fått ta de största förlusterna. Staten har också i hög grad fått ta ansvaret för kommunernas förluster som ägare av bostadsföretag och som borgensman.

För statens del gäller att också se till den samlade nettoeffekten dels av skattereformen, ändringarna år 1992 av bostadsfinansieringssystemet, dels av kostnaderna för de kreditförluster som

uppkommit. Genom skattereformen och regeländringarna har bostadssektorn från att ha varit ett av statens största utgiftsområden kommit att ge ett positivt nettobidrag till statens finanser. Även om därför ändringarna bidrog till att framkalla förlusterna skulle man kunna se statens förluster som ett pris som staten fått betala för att få till stånd en bättre budgetsituation.

Mot ett sådant resonemang kan anföras att förlusterna till stor del hade uppkommit även om reglerna inte hade förändrats. Finansierings- och räntebidragsreglerna ändrades i syfte att minska statens utgifter. Förlustriskerna behandlades inte direkt i sammanhanget. Om man hade gjort det hade möjligen avvecklingen av räntebidragen kunnat utformas annorlunda. I stället för att som skedde de närmaste åren efter 1992 betala cirka 30 miljarder kronor per år i räntebidrag hade man kunnat använda dessa pengar till att skriva ned de kapitalskulder som man ändå har tvungen att skriva ned efteråt. För bottenlångivarna var emellertid dessa räntebidrag miljarde värdefulla i den situation som rådde. Man kunde skjuta upp oundvikliga obestånd. Men för staten hade det antagligen varit lönsammare att växla räntebidrag utbetalningar mot kapitalnedskrivningar. Det är dock rättvist att framhålla att en sådan diskussion då inte var aktuell med de förutsättningar som rådde.

Bankernas och bostadsinstitutens förluster berodde till stor del på en kreditprövning, som i efterhand framstår som lättsinnig. I praktiken gjordes ingen kreditprövning alls. Det berodde självfallet på de ovan beskrivna reglerna om att kreditinstituten hade att lägga till grund för sin belåning de av länsbostadsnämnderna fastställda pantvärdena. Denna regel som fanns i lagar och bolagsordningar ansågs bostadspolitiskt oundviklig och diskuterades inte. Det kan dock synas anmärkningsvärt att kreditinstituten inte på ett tidigt skede insåg konsekvenserna av skattereformen. Den omständigheten att räntebidragsreglerna kunde ändras med omedelbar verkan medan institutens upplåning var långfristig beaktades inte heller.

För fastighetsägarna är förlusternas storlek beroende av hur fastigheterna ägdes. Om ägandet skedde genom juridisk person med litet eget kapital, ofta ett aktiebolag med 50 000 kronor i

aktiekapital, blev förlusterna för ägarna små. Hade fastighetsägarna däremot personligt betalningsansvar för lånen blev konsekvenserna allvarliga. För många egnahemsägare som varit tvungna att sälja sina fastigheter har problemen varit stora.

Bostadsrättsinnehavarna kan sägas ha kommit ut väl i förhållande till andra upplåtelseformer. Den låga grundavgiften och en på grund av reglerna i bostadsrättslagen stark förhandlingsposition gentemot föreningens kreditgivare har begränsat de personliga förlusterna. Man har fått behålla sin bostadsrätt och bostadsrättsföreningens låneskuld har skrivits ner. I gengäld har kreditgivarna kunnat hålla sina förluster förhållandevis lägre än för hyreshus beroende på det större belåningsutrymmet i bostadsrättshus. Genom att bostadsrättsinnehavare inte kräver direkt avkastning på eget kapital blir belåningsgränsen högre.

7.3 Kunde man ha undvikit förlusterna?

I efterhand kan man konstatera att mycket av byggandet åren 1985 till 1993 skedde på fel orter och till alldeles för höga kostnader. Den rekordsnabba ökningen av byggandet från 30 000 lägenheter år 1985 till 70 000 lägenheter år 1991 ledde till betydande obalanser på de lokala bostadsmarknaderna och stora kreditförluster. Borde man inte redan då ha insett vad som skulle komma att hända?

Ett tydligt systemfel var att man inte tog hänsyn till marknadsriskerna. Man hade sedan 1940-talet prioriterat bostadsbyggandet i hela riket av bostadspolitiska och arbetsmarknadspolitiska skäl. Med det stora bostadsbyggandet som skedde på orter med liten eller negativ befolkningsökning borde man redan åren 1987 och 1988 ha kunnat inse marknadsriskerna eftersom belåningsgraden var så hög. Det är anmärkningsvärt att dessa risker inte beaktades även efter beslutet om skattereformen år 1989.

Ett annat systemfel i finansieringen var avsaknaden av låntagarprövning i synnerhet för privata hyreshus. Det stora byggandet av sådana hyreshus även efter beslutet 1989 om skattereformen skedde oftast med ett minimalt eget risktagande från inve-

sterarna. Det hade inte varit svårt för långivarna att redan då inse kreditriskerna.

Beroendet av hög inflation i finansieringssystemet kan också betecknas som ett systemfel eftersom det lade grunden för den överbeläning som ledde till förlusterna.

För statens del fanns det uppenbarligen ingen som hade överblick över bostadsfinansieringen. Uppgiften för myndigheterna var att förse bostadsbyggandet med bostadslån och räntebidrag. Det hade onekligen varit bra om den uppgiften hade förenats med en skyldighet att utvärdera marknads- och kreditriskerna. Då hade också andra risktagare kunnat bli medvetna om riskerna i det bostadsbyggande som skedde. Inte minst synes flertalet kommuner ha varit helt omedvetna om riskerna eftersom man frivilligt ställde ut borgen till stora belopp till bostadsrättsföreningar, som senare har kapsejsat.

Informationen från myndigheter, förmedlingsorgan, kreditgivare, egnahems- och bostadsrättssäljare till bostadskonsumenter om ekonomiska åtaganden och risker var i det närmaste obefintlig. Särskilt drabbade blev bostadsrättsköparna som på den tiden fick en ytterst bristfällig information om vilka risker som köpet av en nyproducerad bostadsrätt innebar. Sambandet mellan bostadsrättsinnehavarnas solidariska ansvar för bostadsrättsföreningens lån och rätten för en bostadsrättsinnehavare att återlämna sin bostadsrätt var okänt för de flesta. De ekonomiska planerna omfattade bara inflyttningsåret.

Den viktigaste frågan om bostadsfinansieringen borde ha ställts redan år 1985 när kreditmarknaden avreglerades. Med avregleringen ändrades förutsättningarna för finansieringen av bostäder. Med en fri kreditmarknad föll tidigare restriktioner av volymerna för ny- och ombyggnad bort. Konkurrenten om låntagarna på kreditmarknaden var stor. Eftersom den egna insatsen närmast var försumbar för byggandet av hyreshus och bostadsrätter var det inte konstigt att produktionen av sådana hus ökade i denna fria kreditmarknad. Investerarna behövde inte sätta in något riskkapital i projekten. Dessutom kunde belåningen ske till produktionskostnaderna. Byggsektorn gick för fullt i förvisningen om att husen fick full finansiering oberoende av uthyr-

nings- eller försäljningsgrad. Aktörerna inom byggsektorn gjorde goda vinster. Det fanns inget intresse från något håll att peka på riskerna i det bostadsbyggande som skedde. Staten och kommunerna insåg inte heller dessa risker.

Någon ändring av statens roll i bostadsfinansieringen blev det inte förrän i samband med budgetkrisen år 1992. De radikala ändringar som då skedde hade till främsta syfte att få ned statens utgifter. I sammanhanget förekom inte någon egentlig principiell diskussion om finansieringssystemet och om statens roll som topplångivare. De bostadspolitiska konsekvenserna för nyproduktionen av bostäder var heller inte föremål för diskussion.

I efterhand framstår det tydligt vilken betydelse som bostadsfinansieringssystemet hade för bostadsbyggandet och för den kreditbubbla som uppstod under senare hälften av 1980-talet (Wohlin 1998, Hörngren 1998 och Englund 1998). Även om kreditbubblan var tydligast i det kommersiella byggandet, där den sprack först, var bubblan inte mycket mindre i bostadsbyggandet. Det hade varit klokt om man i samband med avregleringen hade sett över statens roll i bostadsfinansieringen. Det är bara att konstatera att aktörerna på bostadsmarknaden inklusive bostadskreditgivarna då inte hade något intresse att ta upp dessa frågor till diskussion.

7.4 Bostadsbyggandet i glesbygd och i storstad

Man skulle kunna betrakta bostadsbyggandet åren 1985–1993 som ett samhällsexperiment. Experimentet visar oss hur stort byggande man kan få till stånd utan egentliga krav på egna insatser, utan hänsyn till marknadsrisker och ränterisker och med en så gott som fri tillgång på kapital. Det är därför intressant att se var byggandet skedde.

Det tydliga resultatet visar att ökningen av byggandet skedde utanför storstadsregionerna, särskilt i mindre kommuner. I synnerhet ökade byggandet där av privata hyreshus. Också byggandet av hyres- och bostadsrättshus i småhusform är markant.

I Storstockholm skedde ingen ökning alls av bostadsbyggandet under dessa år. Det ligger nära till hands att tolka detta så att det är andra orsaker än kredit tillgång och räntesubventioner som där har betydelse för att bostadsbyggandet inte ökade. Sådana faktorer är brist på mark och arbetskraft samt tröghet i planeringssystemet. En stor del av resurserna togs i anspråk för det stora byggandet av kommersiella lokaler.

En väsentlig förklaring till att bostadsbyggandet var så olika i olika kommuner synes vara kommunernas skiftande intresse att få till stånd nya bostäder. Det krävs en särskild studie för att få svar på frågan om hur starka de kommunala ekonomiska incitamenten för bostadsbyggandet var de aktuella åren (Turner 2001). Detta inte minst på grund av att det kommunala skatteutjämningsystemet på den tiden såg helt annorlunda ut. Graden av utjämnning var betydligt lägre än i dag.

7.5 Mycket finns att lära

Det finns åtskilligt att lära av förlusterna på bostäder under 1990-talet. Även om kreditgivare och andra sägs ha kort minne av dåliga tider är det viktigt att vi för framtiden tar lärdom av de misstag som gjordes under andra hälften av 1980-talet i bostadsfinansieringen. Förlusterna var rekordstora och kostnaderna för skattebetalarna gigantiska.

Det påtagligaste systemfelet i dåvarande finansieringsordning var att kreditriskerna togs av andra än de som beslutade om investeringarna. Staten, som långivare av bostadslån, och bostadsinstitut, som långivare av bottenlån, hade att acceptera lånebeslut för investeringar av det bostadsbyggande som skedde med godkännande av kommuner. Staten svarade för att legala och finansiella verktyg fanns tillgängliga medan kommuner tillsammans med andra aktörer svarade för den lokala bostadsförsörjningen. Ett klassiskt fall av moral hazard, i det här fallet att staten som risktagare överlät beslutsfunktionen på annan.

En lärdom för statens del är att det är nödvändigt att den har en samlad överblick över sina åtaganden inom bostadssektorn.

Utvecklingen behöver följas årligen. Staten som *lender of last resort* behöver också ha en aktuell och samblad bild av kommunernas åtaganden inom sektorn.

För att ge kommunerna och kreditgivare goda förutsättningar för att pröva marknadsriskerna behövs vidare ett samordnat planeringsunderlag i de regionala bostadsmarknaderna och inte bara i de enskilda kommunerna.

Om staten eller annan tar på sig kreditrisker för bostäder måste det vara ett ovillkorligt krav att den som har kreditrisken skall göra en professionell kreditprövning av både låntagare och låneobjekt. Värderingen av kreditriskerna måste vidare ligga till grund för en riktig prissättning av krediterna. Det var inte alls fallet med det dåvarande finansieringssystemet. Här lämnades både bottenlån och bostadslån till villkor som hade subventionsinslag.

Erfarenheterna av långivningen för bostadsårgångarna 1985–1993 pekar vidare på betydelsen av ett tillräckligt stort eget kapital i bostadsprojekten. Med det dåvarande kravet på eget kapital för hyreshus och bostadsrättshus hade projekten inga möjligheter att klara sig när de ekonomiska förutsättningarna försämrades. Därmed drabbades alla kreditgivare, även bottenlångivarna. För att långivarna skall kunna ge långfristiga bottenkrediter med rimlig räntemarginal måste det finnas ett tillräckligt eget kapital i fastigheten.

De senaste årens lagstiftningsarbete på kreditmarknadsområdet har syftat till att stärka obligationsemittenternas möjligheter att låna upp pengar på kapitalmarknaderna. Värdepapperisering och säkerställda obligationer är tekniker som konstruerats efter internationella förebilder. För säkerställda obligationer är förslaget att lånegränsen 70 % av belåningsvärdet/marknadsvärdet skall bli den övre gränsen för bottenlån i bostadsfastighet. Finansieringssystemet framöver kommer att bygga på en skarp gräns mellan bottenlån och topplånefinansiering. Förutsättningarna att skaffa eget kapital/topplån skiljer sig mellan upplåtelseformer och ägarformer.

För bostadsrättshus och småhus i egnahemsform är det bostadsrättsinnehavarna respektive ägarna som skaffar fram det

egna kapitalet. Det personliga betalningsansvaret fungerar i praktiken som eget kapital, vilket gör att det finns utrymme för topplån. Beroende på betalningsförmågan behöver insatsen av sparat kapital inte vara stort för dessa upplätelseformer.

För hyreshus är förutsättningarna annorlunda. Här krävs ett eget kapital i projektet, vars storlek är beroende av ägarens soliditet. Erfarenheterna från 1990-talets kreditförluster pekar entydigt på betydelsen av att fastighetsägaren har förmåga och incitament att återbetala sina lån. Utan ett eget kapital hos låntagaren eller i fastigheten blir det omöjligt att lånefinansiera investeringen. När privatpersoner med begränsad förmögenhet tog på sig personligt betalningsansvar för nybyggda hyresfastigheter som låntagare eller borgensman blev följderna oftast personlig ekonomisk ruin och stora kreditförluster för långivarna. Man borde i dessa fall ha insett att betalningsförmågan var otillräcklig. Återigen fanns här ett systemfel i finansieringsförutsättningarna.

Gemensamt för de flesta fastighetsägare framstår behovet att så snart som möjligt få ned belåningsgraden till bottenlånenivå. Med ett eget kapital i fastigheten på 30 % har fastighetsägaren en buffert för att möta ränterisker, marknadsrisker och kostnadsrisker. Vår tradition med långa amorteringstider, också på topplån, är inte lämpad för dagens låginflationsekonomi. Finansieringskalkylerna måste ge utrymme för en snabb amortering av topplån. Internationellt är lånetider på tio till femton år vanliga för sådana lån. Att överlåta amorteringar till inflationen framstår i dag inte som välbetänkt.

Det är också viktigt att få ned låneskulder för att ge utrymme för ny belåning för reparation och underhåll. En erfarenhet från byggandet åren 1985–1993 är att ett sådant behov inträffar snabbare än förut. Efter tio år behöver värmeväxlare och vitvaror bytas ut. Målning och yttre underhåll är dryga utgifter.

Amorteringstiderna har vidare betydelse för hur stora de sammanlagda räntekostnaderna blir över tiden. För konsumentkrediter finns regler i konsumentkreditlagen. Det borde vara rimligt att låntagarna inför valet av amorteringsplan ges en uppfattning om skillnaderna i räntekostnader för olika amorteringstider. Om räntekostnaderna på detta sätt görs mer synliga är det

möjligt att låntagarna väljer en kortare amorteringsplan. Sammantaget ligger det i kreditgivarnas intresse att ta med amorteringstiderna i kreditbedömningen.

Vissa ändringar har skett under senare år i linje med nu nämnda slutsatser. Regler om kreditprövning i kreditmarknadslagstiftningen har skärpts. Låntagarens återbetalningsförmåga skall alltid prövas oavsett kreditsäkerhet. I praktiken krävs nu ett eget kapital i bostadsprojekten. Belåningen av bostadsrättshus är därmed annorlunda än tidigare. Kommunerna får inte ställa ut borgen till bostadsrättsföreningar. Statens garantigivning skall ske med full ekonomisk täckning för riskerna.

Syftet med denna rapport har varit att summera erfarenheterna från finansieringen av bostadsbyggandet under åren 1985–1993. Förlusterna till följd av detta byggande har varit rekordstora. Det är staten som har mest att lära av erfarenheterna. Priset för de aktuella bostadsärgångarna för långivning och garantigivning utan prövning av kreditrisker blev högt för skattebetalarna. Men även andra aktörer har anledning att känna till dessa erfarenheter.

Referenser

- Boverket, Årsbok 1995, *Bostadsmarknaden, Danellsystemet, Kris-
årgångarna*
- Bäckström, U., 1998, Finansiella kriser – svenska erfarenheter, *Eko-
nomisk Debatt* 1998, nr 1, s 5
- Englund, P., 1998, Var avregleringen av kreditmarknaden en efter-
frågechock?, *Ekonomisk Debatt* 1998, nr 5, s 367
- Jennergren, P. och Näslund, B., 1998, Efter bankkrisen: Vad blev
notan för skattebetalarna?, *Ekonomisk debatt* 1998, nr 1, s 69
- Hörngren, L., 1998, Om bankkrisens upprinnelse, kommentar till
Lars Wohlin, *Ekonomisk Debatt* 1998, nr 4, s 295
- Ingves, S. och Lind, G., 1998, Om att hantera en bankkris, *Eko-
nomisk Debatt* 1998, nr 1, s 41
- Lind, H., 1998, Bubblor och beslutsunderlag, Fastighetsvärderingar
under boomen 1985-1990, *Ekonomisk Debatt* 1998, nr 1, s 31
- Lybeck, J. A., 1994, *Facit av finanskrisen*, SNS Förlag
- SABO 2001, *Gryningstimmen – fem förslag för en ljusare framtid*,
Rapport 2001
- Sandberg, N-E., 1997, *Byggkraschen*, Ekerlids förlag
- SOU 1990:14, *Långtidsutredningen 1990*
- SOU 1990:14, Bilaga 15, *Bostadsmarknaden under 1990-talet*
- SOU 1992:19, *Långtidsutredningen 1992*
- Strömqvist, U. och Johansson, N., 2001, *Efter bostadsakuten –
tomma bostäder kostar på*, Svenska Kommunförbundet, SABO
- Turner, B., 2001, Varför byggs det så lite där efterfrågan är som
störst?, *Ekonomisk Debatt* 2001, nr 2, s 117

Wohlin, L., 1998, Bankkrisens upprinnelse, *Ekonomisk Debatt* 1998,
nr 1, s 21
Årsredovisningar från Statens Bostadskreditnämnd, Bostadsdelega-
tionen, Venantius AB m.fl.

The government drew the short straw – a report on housing financing in 1985-1993 from the Expert Group on Public Finance. A summary

The 1990s were a decade of change within the housing sector. Housing construction was at an all-time low. The financial criteria for construction in the various forms of tenure changed. However, for players in the housing market, the main focus has been on the losses in the sector. Partly as a result of these losses, the market is now divided in two; one part with a demand for housing and the other with a housing surplus.

The protracted losses and their spread among several parties have made it difficult to obtain an overall picture of the housing financing crisis of the 1990s. The purpose of this report is to attempt to provide an overall view of the losses. The report also aims to explain the reasons for the losses, the consequences of them and the lessons that can be learnt. The issues are discussed solely from a financing perspective.

In the 1990s, losses totalling a record SEK 100 billion were realised in the housing sector. Previously, losses in this sector have been negligible. Consequently, central government, local government and credit issuers had no prior experience of handling losses of this size and it took some time before routines for managing insolvency could be established.

So far, one quarter of the losses – equivalent to SEK 25 billion – has affected central government, one half – equivalent to SEK 50 billion – has affected credit institutions and the remaining quarter is spread among property owners, primarily municipalities.

The crisis was characterised by its protracted nature. From the start, the problems were obscured by the large sums paid out in interest subsidies. Those to be affected first by insolvency were private owners of apartment buildings with low equity. Many of these went bankrupt. The next category to be affected was tenant-owner associations. The majority of these solved their insolvency problems through financial restructuring and did not have to resort to bankruptcy. Financial problems among municipal housing companies only become acute towards the end of the 1990s and many of the problems here remain to be solved.

The losses are primarily attributable to housing built between the years 1985–1993 and are due to the financing system that prevailed at that time.

During these years, 400 000 apartments were built. Housing construction accelerated significantly from 1988 and culminated in 1991. The conclusion that can be drawn is that the surge in housing construction was fuelled by the favourable financing terms, with only a small or no equity requirement, no interest rate risk, no proper credit rating and no financial strength requirements. The fact that the volume of construction became so large is due to the unlimited supply of credit that prevailed until the end of the period. Following the deregulation of the credit market in 1985, competition increased, a situation that borrowers took advantage of. In addition, lending was based on approved production costs and not on financing estimates.

Construction was steered by the prevailing financing terms, leading to a trebling in housing construction between 1985 and 1991. Private construction increased fivefold. Construction of rental apartment buildings and tenant-owned apartments in the form of single-family dwellings also rose significantly, while construction of owner-occupied homes has stagnated.

The increase in housing construction in 1985–1993 took place outside the metropolitan areas. The biggest increase occurred in municipalities with fewer than 30 000 residents. Here, almost 120 000 apartments were built, which was nearly as many as in the metropolitan areas. Almost all municipalities that applied for subsidies from the Housing Delegation were to be found among

the municipalities in which housing construction increased the most during the period. A further observation is that construction in Greater Stockholm remained stagnant in spite of the favourable financial conditions.

With regard to the construction that took place in 1985–1993 and the losses that ensued, it can be stated that systemic errors were inherent in the system that prevailed at the time. Lenders, the government and credit institutions did not appraise the actual risks inherent in lending. Market risk and ability to repay were not appraised. Long-term financing plans did not exist. Lending was not linked to market values but to production costs. The projects contained no real equity, except for in the case of single-family dwellings. For owners of private apartment buildings with a personal liability to pay loans, this led to financial ruin.

The government and credit issuers had no comprehensive picture of housing construction and thus lending. The consequences for the housing markets were not even analysed after the decision to implement the tax reforms of 1989.

The level of risk awareness was poor among all parties concerned. Information to housing consumers about financial commitments and risk was extremely inadequate.

Many lessons can be learnt from the losses made in the 1990s. It is therefore important to understand the reasons behind these record losses in order to prevent them from recurring.

ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner

(Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena

(Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel

(Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott

(Ds Fi 1983:7)

- Minskad produktivitet i offentlig sektor** – en studie av PRV
(Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader?** – prisbildningseffekter av
statligt stöd (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar**
(Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner** – modellskisser
(Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård** (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3.** Budgetunderskott,
portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av
offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg** (ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter** (Ds Fi 1983:32)

1984

- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster?** (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4.** Budgetunderskott,
utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter.
Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt** – be-
hov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva?** (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd** – ekonomiska och administrativa
effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella
standard** (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna** – hur finansmakten utövas i
nio länder (ds Fi 1984:18)
- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser** – en
metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion
(Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980
(Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn?
(Ds Fi 1985:6)

Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)

Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)

Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)

Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

Produktions- kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)

Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut
(Ds Fi 1986:2)

Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning
(Ds Fi 1986:3)

Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)

Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)

Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse
(Ds Fi 1986:12)

Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)

Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi 1986:17)
Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
Vägar ut ur jordbrukarsprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)
Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)
Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
Produktivitsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)
Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)

Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion

(Ds 1988:60)

Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)

Lönestrukturen och den ”dubbla obalansen” – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)

Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)

Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)

Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)

Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)

Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)

Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)

Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)

Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)

Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning

(Ds 1991:19)

Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet – med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)

Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)

Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)

Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1991:31)

Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)

Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)

Marginaleffekter och tröskeeffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)

SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten (Ds 1992:6)

Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)

Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)

Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)

Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)

Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)

Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)

Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)

Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)

Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)

Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)

Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?

(Ds 1993:22)

Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)

Social Security in Sweden and Other European Countries –

Three Essays (Ds 1993:51)

Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet

(Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)

Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet

(Ds 1994:16)

Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården

1960–1992 (Ds 1994:22)

Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitets-justerade produktivitetmått (Ds 1994:23)

Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980–1992

(Ds 1994:24)

Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning

(Ds 1994:31)

Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m. (Ds 1994:37)

Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de?

(Ds 1994:38)

Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)

Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie

(Ds 1994:56)

Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980–1992.

Bilagor (Ds 1994:71)

Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)

En Social Försäkring (Ds 1994:81)

Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)

Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)

Skatter och socialförsäkringar över livscykeln – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)

En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)

1995

Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)

Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)

Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)

Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)

Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)

Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)

Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)

Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

1996

Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion (Ds 1996:8)

Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)

Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)

Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)

Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)

Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)

Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier
(Ds 1996:68)

1997

Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)

Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)

Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)

Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
(Ds 1997:79)

Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken
(Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds
1998:8)

Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden
(Ds 1998:15)

Arbetsförmedlingarna – Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet
(Ds 1998:50)

Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-se-
minarium (Ds 1998:56)

Kommittéerna och Bofinken – Kan en kommitté se ut hur som
helst? (Ds 1998:57)

Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag
(Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken
som läroprocess (Ds 1999:9)

Rapport från ett ESO-seminarium – Med backspegeln som
kompass (Ds 1999:27)

Att ta sig ton – om svensk musikexport 1974–1999 (Ds
1999:28)

- Bostad sökes** – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)
- Att reda sig själv** – en ESO-rapport om rederier och subventioner (Ds 1999:47)
- Att snubbla in i framtiden** – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling (Ds 1999:49)
- Regionalpolitiken** – en ESO-rapport om tro och vetande (Ds 1999:50)
- Samhällets stöd till de äldre i Europa** (Ds 1999:61)
- Hederlighetens pris** – en ESO-rapport om korruption (Ds 1999:62)
- En akademisk fråga** – en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser (Ds 1999:65)
- Återvinning utan vinning** – en ESO-rapport om sopor (Ds 1999:66)
- Dagis och drivkrafter** – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster (Ds 1999:67)

2000

- 40-talisternas uttåg** – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar (Ds 2000:13)
- Studiebidraget i det långa loppet** (Ds 2000:19)
- Kroppen eller knoppen** – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna (Ds 2000:21)
- Med många mått mätt** – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige (Ds 2000:23)
- Privilegium eller rättighet** – en ESO-rapport om antagningen till högskolan (Ds 2000:24)
- En svartvit arbetsmarknad** – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete (Ds 2000:47)
- Utbildningens omvägar** – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning (Ds 2000:58)
- Bra träffbild, fast utanför tavlan** – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik (Ds 2000:60)
- Att granska sig själv** – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67)

2001

Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning
(Ds 2001:2)

Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas
betydelse för de kommunala skolorna (Ds 2001:12)

Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna
(Ds 2001:24)

Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling
(Ds 2001:40)

Rättvisa och effektivitet – en idéanalys (Ds 2001:42)

I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer (Ds 2001:45)

Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i
de regionala tillväxtavtalen (Ds 2001:59)

2002

Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsför-
delning och finansiering i framtiden (Ds 2002:7)