

Till statsrådet Mona Sahlin

Regeringen beslutade den 18 mars 2004 att tillsätta en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att

- genomföra en genomlysning av det nuvarande systemet för bostadsfinansiering, bostadssubventioner och bostadsmarknadens kapitalförsörjning,
- lämna förslag till vilken framtida roll staten bör ha i detta system samt
- utarbeta ett förslag till närmare utformning av statens roll i systemet.

Dåvarande statsrådet Lars-Erik Lövdén förordnade på regeringens bemyndigande Ulf Karlsson till ordförande och Björn Karlberg till huvudsekreterare i arbetsgruppen. Fr.o.m. 1 december 2004 förordnades Jessica Bylund till sekreterare i arbetsgruppen. I arbetet med detta betänkande har även deltagit Petra Andersson, Maria Hallman, Anneli Josefsson, Brita Löfgren Lewin, Thomas Pettersson och Erik Zetterström, Finansdepartementet, Peter Blomquist, Näringsdepartementet, Jan Josefsson, Justitiedepartementet samt Susanne Gerland och K A Stefan Svensson, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Ordföranden Ulf Karlsson svarar ensam för det avslutande kapitlet i rapporten, Slutsatser och förslag.

Boverket, Statens bostadskreditnämnd och Statens bostadsnämnd har bidragit med underlag för arbetet, liksom departement och myndigheter i övriga nordiska länder.

En grundläggande utgångspunkt för förslagen i det följande är en fortsatt stabil samhällsekonomi med låg inflation, låga inflationsförväntningar, väl fungerande kapitalmarknader och låga räntor. Förslagen utgår också från att beskattningen av bostäder, oavsett hustyp och upplåtelseform, blir mer neutral. Vidare förutsätts att beredningen av hyressättningsutredningens förslag

om hyressättningen i nyproduktionen resulterar i förutsebara villkor för nyproduktion av hyresbostäder.

Regeringens avgränsning av arbetsgruppens uppdrag innebär att arbetsgruppen inte skall lämna förslag i fråga om flera centrala frågor som påverkar eller ligger inom ramen för bostadspolitiken. Det kan t.ex. noteras att bostadsorganisationernas önskemål om regeländringar under senare år i stor utsträckning gällt skattefrågor och dessa har alltså inte kunnat övervägas inom arbetsgruppen.

Stockholm den 8 september 2005

Ulf Karlsson

Björn Karlberg
Jessica Bylund

Innehåll

Sammanfattning	15
Utgångspunkter för förslagen	15
Förslag	16
Bakgrund.....	17
1 Bostäder och boende	23
1.1 Boendet i svensk lagstiftning	23
1.1.1 Allmänna åligganden	23
1.1.2 Enskildas rättigheter.....	24
1.1.3 Kommunens befogenheter.....	24
1.2 Folk- och bostadsräkningen 1990.....	25
1.3 Bostadsbyggandet	25
1.4 Kalkylerat bostadsbestånd år 2003, m.m.	27
1.5 Bostadsbyggandets effekter i bostadsbeståndet.....	29
1.5.1 Bakgrund	29
1.5.2 Studier av vakanskedjor vid Institutet för Bostads- och urbanforskning.....	30
1.5.3 Temaplans studier av flyttkedjor i Malmö och Stockholm	31
1.6 Befolkning efter upplåtelseform och ålder år 2001.....	32
1.7 Boendet i SCB:s levnadsnivåundersökningar	34
1.8 Bostadsutgifter	35

2	Bostadsmarknad och bostadsbyggande i ett nordiskt perspektiv	39
2.1	Bakgrund.....	39
2.2	Bostadssektorn i samhällsekonomi.....	40
2.3	Tillväxt, inkomster och arbetslöshet.....	41
2.4	Inflation och räntor.....	46
2.5	Sparande och skulder	50
2.6	Bostadspriser och bostadsbyggande.....	56
2.6.1	Bostadsmarknadens egenskaper.....	56
2.6.2	Prisbildningen på bostadsmarknaden	57
2.6.3	Prisutvecklingen på bostäder i de nordiska länderna.....	58
2.6.4	Bostadspriser och bostadsbyggande	62
2.7	Slutsatser	67
3	Samband mellan samhällsekonomi och bostadskonsumtion inom EU.....	69
3.1	Bakgrund.....	69
3.2	Inledning.....	69
3.3	Efterfrågan på bostäder.....	70
3.3.1	Inledning.....	70
3.3.2	Inkomst	70
3.3.3	Hushållsstorlek	71
3.3.4	Statliga interventioner.....	72
3.4	Utveckling av BNP och bostadskonsumtion över tiden	72
3.5	Samband mellan BNP och bostadskonsumtion	78
3.6	Orsaker till samband mellan BNP och bostadskonsumtion.....	81
3.6.1	Statliga interventioner.....	81
3.6.2	Trögheter på marknaden	86
3.7	Sammanfattning.....	88

4	Bostadsmarknaden i några europeiska storstäder	91
4.1	Bakgrund	91
4.2	Nationella villkor	92
4.3	Regionala villkor	93
4.4	Bostadsbestånd och bostadsbyggande i storstadsregionerna.....	94
4.5	Bostadspriser	95
4.6	Hyror	96
4.6.1	Struktur på hyresmarknaden och regler för hyressättning.....	96
4.6.2	Marknadsanpassade hyror	97
4.6.3	Kostnadsbestämda eller reglerade hyror	97
4.6.4	Bytesrätt, besittningsskydd och svarta marknader.....	98
5	Regionala skillnader i bostadssektorn	99
5.1	Befolkning, ekonomi och bostadsbyggande	99
5.2	Småhusmarknaden	104
5.3	Marknadsvärden för hyreshus i olika kommuner	105
5.4	Bostadsbestånd i relation till befolkning i landets kommuner	108
5.4.1	Bostadstäthet	108
5.4.2	Förändring i bostadstätheten som indikator på bostadsbrist eller bostadsöverskott	109
5.5	Boverkets bostadsmarknadsenkät.....	112
6	Konkurrensförutsättningar i bostadsproduktion och bostadsfinansiering	113
6.1	Bostadsbyggande och byggmaterial.....	113
6.2	Byggpriser.....	115
6.3	Upphandlingsformer i bostadsbyggandet	116
6.4	Markägande	118

6.5	Upphandlingsprinciper för offentligt ägda eller reglerade hyresbostäder i EU	119
6.5.1	Bakgrund	119
6.5.2	Offentligt ägda eller reglerade hyresbostäder i EU	119
6.5.3	Upphandlingsregler	120
6.6	Bostadskreditmarknaden	122
6.6.1	Struktur och utvecklingstendenser	122
6.6.2	Säkerställda obligationer	124
6.6.3	Nya kapitaltäckningsregler	126
6.6.4	Sammanfattning och slutsatser	128
7	Befolkningsutvecklingen på medellång sikt – konsekvenser för bostadsmarknaden	131
7.1	Befolkningsutvecklingen i riket	131
7.2	Befolkningsutvecklingen i olika regioner	135
7.3	Befolkningsutvecklingen i Mälardalen	137
7.4	Befolkningsutvecklingen i Skåne	138
7.5	Sammanfattande slutsatser	139
8	Svaga grupper på bostadsmarknaden	141
8.1	Hög bostadsutgift	141
8.2	Låg bostadsstandard	145
8.3	Låg bostadsstandard och hög bostadsutgift	149
8.4	Etableringssvårigheter	152
8.5	Sammanfattning och slutsatser	154
9	Stöd och skatter för byggande och boende	157
9.1	Räntebidrag	157
9.2	Investeringssubventioner	160
9.2.1	Investeringsbidrag – regler	160

9.2.2	Investeringsstimulans och investeringsbidrag – regler.....	161
9.2.3	Stödets omfattning och geografiska fördelning.....	162
9.2.4	Boverkets rapport Många mål – få medel.....	163
9.2.5	Investeringsstödens effekter.....	163
9.2.6	ROT-avdrag, m.m.....	165
9.3	Kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder.....	166
9.3.1	Bakgrund och syfte.....	166
9.3.2	Ny garantimodell.....	168
9.3.3	Kreditgarantier för ny- eller ombyggnad före 15 april 2004.....	169
9.3.4	Kreditgarantier för ny- eller ombyggnad fr.o.m. 15 april 2004.....	170
9.3.5	Garantistock i verksamhetsgrenen Äldre garantier.....	170
9.3.6	Garantistock i verksamhetsgrenen Nya garantier	171
9.3.7	BKN:s ärendehantering.....	172
9.3.8	Kreditinstitutens synpunkter på kreditgarantierna.....	172
9.4	Stöd för kommuner med bostadsrelaterade problem	173
9.5	Bostadsbeskattning	174
9.5.1	Fastighetstaxering och fastighetsskatt	174
9.5.2	Inkomstskatt.....	175
9.5.3	Förmögenhetsskatt m.m.	176
9.6	Skattemässig neutralitet mellan ägarkategorier och upplåtelseformer	177
9.6.1	Neutralitetsbegreppet.....	177
9.6.2	Skattemässig neutralitet mellan egnahem och bostadsrättsbostäder.....	182
9.6.3	Neutralitetsproblem med nu gällande regler för bostadsrättsfastigheter	183
9.7	Bostadsbidrag.....	186
9.8	Offentligt bostadsstöd – sammanfattning	188
9.9	EG:s regler om statsstöd	188
9.9.1	Inledning	188
9.9.2	Allmänt om EG-fördragets artikel 87 och 88	189

9.9.3	Bostadssektorn och EG:s statsstödsregler	190
9.9.4	Undantagsmöjligheter som tillåter statsstöd	191
10	Slutsatser och förslag	195
10.1	I backspegeln	195
10.2	Allmänna utgångspunkter för en reform	196
10.3	Avveckling av räntebidrag	200
10.4	Statlig kreditgaranti för bostadsbyggande	203
10.5	Stöd för ungdomar och svaga grupper att etablera sig på bostadsmarknaden	203
10.5.1	Bakgrund	203
10.5.2	Utvecklingsarbete och information	207
10.5.3	Statligt bidrag för kommunala åtaganden för ungdomar och svaga grupper som etablerar sig på bostadsmarknaden	208
10.5.4	Etableringsstöd för ungdomar och svaga grupper	210
10.6	Anpassning av bostadsbeståndet till en åldrande befolkning	212
10.6.1	Teknikutveckling för förbättrad tillgänglighet för äldre	212
10.6.2	Bidrag för hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för förbättrad tillgänglighet för äldre	213
10.7	Investeringsbidrag för nya hyresbostäder	215
10.8	Utvärdering	218
10.9	Förslagens effekter	219
10.9.1	Avveckling av räntebidrag	219
10.9.2	Statlig kreditgaranti för bostadsbyggande	225
10.9.3	Stöd för ungdomar och svaga grupper att etablera sig på bostadsmarknaden	226
10.9.4	Anpassning av bostadsbeståndet till en åldrande befolkning	229
10.9.5	Sammanställning över utgifter och ramar m.m.	231
10.10	Administrativa konsekvenser	233

10.11 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	234
--	-----

Författningsbilaga 235

Förordning om investeringsbidrag för nya hyresbostäder;	235
---	-----

Bilaga. Bostadspolitiska prioriteringar och lösningar i övriga nordiska länder 239

1. Danmark	239
1.1 Ekonomiskt stöd för byggande och boende vid utgången av år 2003	239
1.2 Stöd för alment boligbyggeri	241
1.2.1 Allmänt om almene boliger	242
1.2.2 Nybyggnad	243
1.2.3 Ungdomsbostäder	243
1.2.4 Lokaler i anslutning till bostäder för äldre	243
1.2.5 Övriga bidrag för almene boliger	243
1.3 Stöd för privat boligbyggeri	243
1.3.1 Nybyggnad av privata andelsbostäder	243
1.3.2 Ungdomsbostäder	244
1.3.3 Skatteavdrag för nya privata hyresbostäder	244
1.3.4 Lag om att främja privat byggande av hyreslägenheter	244
1.4 Stadsförnyelse	246
1.4.1 Allmänt	246
1.4.2 Byggnadsförnyelse	247
1.4.3 Områdesförnyelse	247
1.5 Lån till pensionärer för betalning av egendomsskatt m.m.	248
1.6 Lag om försöksverksamhet med försäljning av almene boliger	248
2. Finland	249
2.1 Ekonomiskt stöd för byggande och boende vid utgången av år 2003	249
2.2 Aravalån	249
2.2.1 Generellt om aravalån	249

2.2.2	Aravalån för hyresbostäder	250
2.2.3	Aravalån för bostadsrättshus.....	251
2.3	Räntestöd.....	252
2.3.1	Generellt om räntestöd.....	252
2.3.2	Räntestöd för hyreshus och bostadsrättshus	252
2.3.3	Räntestöd för ombyggnad av bostadsaktiebolagshus	253
2.3.4	Räntestöd för nya ägarbostäder	253
2.3.5	Räntestöd för äldre ägarbostäder	253
2.4	Investeringsbidrag för reparationer m.m.	253
2.5	Kontraktssparande för unga som skall köpa sin första bostad (BSP).....	254
2.6	Statsborgen för lån för ägarbostäder.....	254
2.7	Vissa skattefrågor	254
2.7.1	Avdragsrätt	254
2.7.2	Stämpelskatt	255
2.8	Helsingfors stads prisreglering av aktiebostäder (Hitas)	255
2.9	Internationell utvärdering av den finska bostadspolitiken	256
2.10	Regeringens bostadspolitiska program för åren 2004– 2006	257
2.10.1	Allmänna riktlinjer.....	257
2.10.2	Ökad bostadsproduktion i områden med stor efterfrågan.....	257
2.10.3	Effektivare underhåll och ombyggnad	258
2.10.4	Problem orsakade av minskad efterfrågan på bostäder	259
2.10.5	Övriga åtgärder	259
2.10.6	Finansiering.....	260
3	Norge	261
3.1	Statslån och ekonomiskt stöd för byggande och boende vid utgången av år 2003	261
3.2	Lån från Husbanken.....	263
3.2.1	Ny- och ombyggnadslån	263

3.2.2	Startlån	264
3.3	Investeringsbidrag (boligtillskudd)	265
3.4	Bosparande för ungdom	266
4	Island	267
4.1	Den ekonomiska utvecklingen.....	267
4.2	Situationen på bostadsmarknaden	267
4.3	Bostadsfinansiering.....	267
4.4	Ränteavdrag.....	269
4.5	Bostadsbidrag.....	269
4.6	Hysesbostäder.....	269

Sammanfattning

Utgångspunkter för förslagen

De problem den generella svenska bostadspolitiken tidigare har försökt lösa har gällt kapitalbrist och höga inflationsbetingade nominella räntor, förutsättningar mycket långt borta från dagens verklighet. Den avreglerade kapitalmarknaden erbjuder i dag bostadssektorn väsentligt bättre finansiella betingelser än det varit möjligt att reglera eller subventionera fram.

Nuvarande skatteregler ger olika förutsättningar för bostadsinvesteringar beroende på hustyp, fastighetsägarkategori och upplåtelseform. Värderingsprinciper, principer för inkomstbeskattningen och skattesatser är olika. En analys visar att träffsäkerheten för löpande neutralitetsmotiverade subventioner är tveksam. Problembilden är olika i olika delar av landet. När bostäder omsätts på marknaden kapitaliseras effekter av olikheter i beskattningen, liksom effekterna av eventuella korrektiv mot dem.

Som en följd av tidigare beslut upphör de tillfälliga investeringsstöden vid utgången av år 2006.

En reformering av bostadsfinansieringen måste utgå från ett perspektiv med en låg inflation och stabila inflationsförväntningar i enlighet med Riksbankens penningpolitiska mål, dvs. en årlig inflation på omkring två procent.

Under senare år har de regionala klyftorna i Sverige ökat med på ena sidan några få växande regioner men med en stor befolkning och på andra sidan många krympande regioner med det stora flertalet av Sveriges kommuner med minskande befolkning.

Produktionsförutsättningarna för egna hem och bostadsrätter i tillväxtregionerna är helt beroende av samhällsekonomin i sin helhet, och påverkas inte av traditionell sektorpolitik. Men en bostadsfinansiering, i princip utan produktionssubventioner för sådana bostäder, behöver kompletteras med åtgärder för att hjälpa de grupper som inte klarar marknadens villkor, i första hand dem som

inte av egen kraft kan etablera sig på bostadsmarknaden. Vidare har hyresrätten något sämre kostnadsförutsättningar än övriga upplåtelseformer.

För orter med en minskande befolkning och svag kommunal ekonomi är dock problembilden en helt annan. Bostadsbeståndet behöver anpassas till de förutsättningar som ges av folkmängd och åldersfördelning. Sådana anpassningar har de ekonomiskt svagare kommunerna svårt att finansiera själva.

Förslag

Räntebidragen slopas för hus som påbörjas fr.o.m. år 2007. För hus med bidrag vid utgången av år 2006 eller påbörjade senast då avvecklas bidragen med lika delar t.o.m. bidragsåret 2013 då de upphör.

En avveckling på åtta år innebär att de årliga kostnadsökningarna för hus med bidrag begränsas till ca 12–17 kr per kvadratmeter eller ca 80–115 kr per månad för en bostad på 80 kvadratmeter. De årliga höjningarna av kapitalutgifterna för berörda hus blir nominellt ca 3 % och Realt ca 1 % med nuvarande inflationsförväntningar.

För hyreshus blir kostnadsökningarnas effekt på hyran beroende av hur de allmännyttiga bostadsföretagen påverkas av avvecklingen av bidragen. Flertalet allmännyttiga bostadsföretag har relativt små bidragsintäkter och bidragsavvecklingen bör därför få små effekter på hyressättningen. För bostadsrättshus får bidragsavvecklingen direkta effekter för årsavgifterna. Effekterna kan jämföras med årliga räntehöjningar på ca 0,1–0,3 %.

Tidsbegränsningen för *kreditgarantierna* för bostadsbyggande t.o.m. år 2008 slopas.

Medel avsätts för *utvecklingsarbete* inkl. demonstrationsprojekt och information för att *underlätta ungdomars och svaga gruppers etablering på bostadsmarknaden*.

Staten lämnar *bidrag till kommunerna* som kan användas för att bygga upp fonder för att täcka förluster för kommunal borgen för lån eller kommunala betalningsgarantier till ungdomar och svaga grupper som köper eller genom hyresavtal med besittningsskydd får en första bostad.

För ungdomar och svaga grupper med kommunal låne- eller betalningsgaranti för en första bostad fr.o.m. år 2007 lämnas ett

statligt *etableringsstöd* med 500 kronor per månad och hushåll under fem år efter beslut av kommunen.

Medel avsätts för *teknikutveckling* genom Nutek och FORMAS i *fråga om hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder* för förbättrad tillgänglighet för äldre. Teknikutvecklingen skall avse två- och trevåningshus i vanliga utföranden.

Bidrag lämnas för *hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder* för att genom förbättrad tillgänglighet för äldre skapa förutsättningar för en mer rationell fastighetsförvaltning. Bidrag lämnas i första hand för åtgärder i kommuner där antalet tomma lägenheter kan begränsas genom hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för en förbättrad tillgänglighet. Det föreslagna teknikutvecklingsarbetet bör ge underlag för utformningen av de närmare reglerna för bidrag.

Ett investeringsbidrag för att stimulera *nyproduktion av hyresbostäder* införs. Bidragssystem utformas så att det styr mot bostadstyper som är underrepresenterade på den lokala bostadsmarknaden, ökar rörligheten i bostadsbeståndet, motverkar segregation och är effektivt i meningen att det skapar ett utbud av hyresbostäder som inte hade kommit till stånd utan bidrag. I avvaktan på att en samlad bedömning av förslagen kan göras utifrån bl.a. det statsfinansiella utrymmet och remissinstansernas synpunkter har inte slutlig ställning tagits till utgiftsprofilen för det föreslagna investeringsbidraget.

Statens stöd i fråga om de statliga kreditgarantierna, bidraget för kommunala åtaganden för ungdomar och svaga grupper som etablerar sig på bostadsmarknaden, etableringsstödet för ungdomar och svaga grupper, bidraget för hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder samt investeringsbidraget för nya hyresbostäder *utvärderas* när nya regler har gällt så länge att det är möjligt att dra långsiktiga slutsatser om de avsedda effekterna av åtgärderna har uppnåtts.

Bakgrund

I kapitel 1 redovisas grundläggande uppgifter om bostäder, bostadsbyggande och boende i Sverige. I fråga om hushåll och hushållens bostadsstandard finns endast urvalsundersökningar efter 1990 års folk- och bostadsräkning. Det innebär att vi har mycket få kunska-

per om hushållsbildning och hushållens sammansättning under senare år.

I kapitel 2 jämförs bostadsmarknad och bostadsbyggande i Danmark, Finland, Norge och Sverige sedan början av 1980-talet. I alla de nordiska länderna är bostadssektorn en viktig del av samhällsekonomin. Bostadsutgifterna är i alla länderna något över eller under 20 % av de disponibla inkomsterna och bostäderna svarar för stora andelar av hushållens totala förmögenhet, i Finland 66 %, i Norge 82 % och i Sverige 71 %.

I alla de nordiska länderna har omfattningen av både nyproduktion och bruttoinvesteringar i bostäder en direkt koppling till prisutvecklingen i bostadsbeståndet. Stigande priser i beståndet innebär ökade investeringar medan sjunkande priser innebär minskande investeringar. I förhållande till folkmängden har Finland och Norge en högre nyproduktion än Danmark och, särskilt, Sverige. En förklaring till detta kan vara att den långsiktiga utvecklingen av hushållens reala disponibla inkomster varit väsentligt bättre i Finland och Norge än i Danmark och Sverige, och, för Finlands del, att bostadsstandarden varit lägre än i övriga nordiska länder.

Den högre nyproduktionen i Danmark jämfört med Sverige trots en likartad långsiktig utveckling av hushållens disponibla inkomster kan bero på flera faktorer. Bl.a. har hushållens skulder i förhållande till disponibla inkomster ökat avsevärt mer i Danmark än i Sverige sedan mitten av 1990-talet. Trots det avviker utvecklingen i Sverige från övriga nordiska länder genom det dramatiska produktionsfallet i början på 1990-talet och den mycket svaga återhämtningen fram till början av 2000-talet. Bland tänkbara förklaringar skall några nämnas.

- År 1990 var bostadskonsumtionen i Sverige väsentligt högre än i andra europeiska länder med jämförbar privat konsumtion vilket i kombination med ökade relativpriser på boendet genom skattereformen bör vara en orsak till utvecklingen.
- Under de första åren på 1990-talet var dessutom nettotillskottet av bostäder mycket stort. Visserligen var inte nyproduktionen lika hög som under miljonprogrammets toppår men under miljonprogrammet förekom också en omfattande avgång ur bostadsbeståndet som begränsade nettotillskottet. Under

några år före och efter år 1990 var avgången ur bostadsbeståndet försumbar.

- Under senare delen av 1990-talet var kreditförlusterna för hyres- och bostadsrättshus väsentligt högre i Sverige än i övriga nordiska länder vilket kan ha begränsat både byggherrarnas och långivarnas benägenhet att ta risker och medverkat till väsentligt höjda krav på eget kapital i bostadsrättsproduktionen.
- Under senare delen av 1990-talet låg andelen bostadsproduktion i egen regi genom byggtreprenörer på historiskt sett mycket höga nivåer vilket kan ha försvårat upphandlingar för byggherrar utan egen produktionskapacitet.

En entydig slutsats av det redovisade materialet är att bostadspriser och bostadsbyggande i de nordiska länderna styrs av likartade makroekonomiska förhållanden och i stort sett är opåverkade av strukturella olikheter och olikheter i sektorpolitik. Tillväxt, disponibla inkomster, inflation och räntor är alltså avgörande för utvecklingen inom bostadssektorn. Nyproduktionen av bostäder är i alla de nordiska länderna direkt relaterad till prisutvecklingen i bostadsbeståndet.

I kapitel 3 redovisas en rapport från Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala Universitet om samband mellan samhällsekonomi och bostadskonsumtion inom EU under 1990-talet. Uppgifterna visar att det finns ett visst samband mellan ländernas BNP per capita och deras bostadskonsumtion. Länder med en låg BNP per capita har även låg bostadskonsumtion och länder med en högre BNP per capita har högre konsumtion, oavsett hur konsumtionen definieras. Tydligast är sambandet när man studerar årliga utgifter per hushåll.

För Sveriges del är avvikelserna från sambandet störst då bostadskonsumtionen definieras som utgifternas andel av hushållens totala utgifter. Sverige har den högsta utgiftsandelen för bostadskonsumtion, men inte en motsvarande BNP-nivå och avviker därigenom från mönstret i Europa. Danmark har en nästan lika hög utgiftsandel för bostadskonsumtion som Sverige men den motsvaras även av en högre BNP per capita. Andra länder med en hög BNP som Irland, Nederländerna och Österrike har en betydligt lägre utgiftsandel för bostadskonsumtion än Sverige. Vår utrymmeskonsumtion, mätt som rumsantal är däremot helt i linje med vår BNP. Sverige avviker inte från Europas länder i detta avseende.

I kapitel 4 redovisas en jämförelse från år 2001 mellan bostadsmarknaderna i tolv europeiska storstäder inkl. Stockholm, baserad på en rapport från konsultföretaget Temaplan. Spridningen i bostadspriser är stor både inom och mellan storstadsregionerna. Bostadspriserna speglar i stor utsträckning den lokala köpkraften. I fråga om egenhemspriser låg Stockholm i en mellangrupp, avsevärt lägre än München, Zürich, Helsingfors och Oslo. I fråga om priser för bostadsrätter eller motsvarande är mönstret likartat. Det allmänna mönstret för prisspridningen på bostadsrätter eller motsvarande inom storstadsregionerna i fråga om läge är att priserna faller med ca 25 % när man går från centralt till halvcentralt och med ytterligare 20 % från halvcentralt till perifert. Stockholm avviker delvis från detta mönster. I Stockholm värderas centrala lägen ca 10 % högre än genomsnittet för regionerna och halvcentrala och perifera lägen 15 % respektive 25 % lägre. För storstäder med marknadsanpassade hyror är det genomgående en stark samvariation mellan hyror och priser på bostadsrätter eller motsvarande med jämförbara lägen och attraktivitetsgrader. Jämfört med övriga storstadsregioner med kostnadsbestämda eller reglerade hyror har Stockholm lägre hyror för bostäder med centralt läge och hög attraktivitet och högre hyror för bostäder med perifert läge och låg attraktivitet. För bostäder med perifert läge och låg attraktivitet är hyrorna i Stockholm jämförbara med hyrorna i storstadsregioner med marknadsanpassade hyror.

I kapitel 5 redovisas regionala skillnader i bostadssektorn i Sverige. Av Sveriges ca 100 arbetsmarknadsregioner hade bara storstadsområdena, Uppsala och Umeå en mer påtaglig befolkningstillväxt under 1990-talet. Material från åren 1997–2002 indikerar att endast i dessa regioner utom Umeå ökade bostadsbristen under perioden. Spridningen i fastighetspriser är betydande. I ca 80 av landets 290 kommuner kan nyproduktion av egenhem förväntas vara ekonomiskt rationell. I många kommuner har antalet lägenheter per invånare ökat starkt under senare år.

I kapitel 6 redovisas konkurrensförutsättningar i bostadsproduktion och bostadsfinansiering. Byggbranschen kännetecknas av hög koncentration och vertikalt integrerade företag. Inträdesbarriärerna är betydande. Bortsett från den tidigare delen av 1980-talet är utvecklingen av byggpriserna likartad med utvecklingen av priserna i bostadsbeståndet. Detta faktum indikerar att byggprisutvecklingen sedan lång tid tillbaka styrs av efterfrågan och inte av faktorer på kostnadssidan. Konkurrensen på bostadskreditmarknaden är

i dag reell och påtaglig när det gäller kreditvärdiga låntagare oavsett det gäller nyproduktion eller omsättningar av lån för äldre bostäder. Inget talar heller för att konkurrenssituationen skulle förändras till det sämre i ett överblickbart perspektiv.

I kapitel 7 redovisas befolkningsutvecklingen på medellång sikt och konsekvenser för bostadsmarknaden. De kommande tio åren ökar antalet personer 20–29 år med ca 180 000 och personer i åldrarna 65–74 år med närmare 300 000. I dessa grupper är lägenhetsboende vanligt. Senare års flyttmönster visar på en koncentration av befolkningen till tillväxtorter där studier och sysselsättning finns. På samma gång har stora delar av landet krympt befolkningsmässigt och fortsätter att krympa. Bostadsbyggande av större omfattning kommer att behöva koncentreras till ett fåtal regioner. På de andra orterna behöver bostadsbeståndet anpassas till de behov som följer av en åldrande befolkning.

I kapitel 8 görs en analys av vilka grupper som är svaga på bostadsmarknaden. Omkring 12 procent av samtliga hushåll har en bostadsutgift som överstiger 40 procent av den disponibla inkomsten samtidigt som de tillhör de 30 procent av hushållen med lägst ekonomisk standard. Störst problem med höga bostadsutgifter enligt denna definition har ensamstående pensionärer och ensamstående utan barn. De ensamstående utan barn är ofta ungdomar med låga inkomster. Detta mönster återfinns i hela landet och är inte något utpräglat storstadsproblem. Trångboddhet är vanligast bland ensamstående med barn där mer än vart tredje hushåll har för få rum enligt norm 3. Bland ensamstående utan barn gäller det ungefär var fjärde. Trångboddhet är framför allt ett ungdomsproblem. Många unga bor i enrumslägenheter och redovisas som trångbodda. Genom att kombinera måtten hög bostadsutgift och låg bostadsstandard (trångboddhet) erhålls en grupp som trots att de lägger en stor del av sin låga inkomst på boendet ändå är trångbodda. Omkring 2 procent av hushållen uppfyllde dessa kriterier. Den regionala variationen är inte så stor även om andelen är högre i större kommuner utanför Stockholms- och Göteborgsområdena. Högst andel, 4 procent, återfinns bland boende i hyresrätt. Bland familjetyperna är det ensamstående, framför allt utan barn, som är överrepresenterade. Ungdomar i åldrarna 18–24 år är klart överrepresenterade liksom de allra äldsta (över 85 år). När studenter exkluderas sjunker andelen ungdomar från 6,5 till 4,3 procent. Svagast position på bostadsmarknaden har de som inte har någon egen bostad.

I kapitel 9 redovisas stöd och skatter för byggande och boende. Regler för och effekter av gällande statligt stöd behandlas. Skatte-
reglernas effekter i första hand när det gäller neutralitet mellan
olika fastighetsägarkategorier och upplåtelseformer redovisas. Slut-
ligen behandlas effekterna av Sveriges åtaganden i EU i fråga om
utformningen av en nationell politik inom bostadssektorn.

I bilaga redovisas bostadspolitiska prioriteringar och lösningar i
övriga nordiska länder.

1 Bostäder och boende

1.1 Boendet i svensk lagstiftning

1.1.1 Allmänna åligganden

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen skall den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

I förarbetena till regeringsformen anges beträffande denna bestämmelse bl.a. följande (prop. 1975/76:209 s. 128): ”I det moderna välfärdssamhället intar de s.k. *sociala rättigheterna* – rätten till arbete, utbildning, bostad, social omvårdnad etc. – en central plats. Den enskildes välfärd i skilda hänseenden har i själva verket kommit att bli det övergripande målet för den politiska verksamheten. Det är därför naturligt att de rättigheter som har ett särskilt samband med denna målsättning får komma till uttryck i grundlagen. Som ytterligare skäl härför kan nämnas att en viss materiell standard för de enskilda individerna är en förutsättning för att den demokratiska styrelseformen skall kunna fungera tillfredsställande. Som utredningen¹ framhåller är vissa sociala och ekonomiska rättigheter nödvändiga eller i vart fall mycket betydelsefulla för att ge medborgarna förutsättningar att ta del i det politiska arbetet och ge dem intresse för demokratins bestånd.”

Bestämmelsen är ett målsättningsstadgande. Den innebär således en skyldighet för det allmänna att verka för att målen uppnås och kan på så sätt ha en politisk betydelse. Däremot är inte bestämmelsen rättsligt bindande. En domstol eller en annan myndighet kan således inte med stöd av bestämmelsen ålägga det allmänna att förse en enskild med bostad.

¹ Avser 1973 års fri- och rättighetsutredning.

1.1.2 Enskildas rättigheter

Även socialtjänstlagen (2001:453) innehåller ett målsättningsstadgande, som ansluter till bestämmelsen i regeringsformen. Enligt 3 kap. 2 § andra stycket skall socialnämnden i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Utöver denna bestämmelse ger emellertid socialtjänstlagen den enskilde en rätt till bistånd som kan innebära en skyldighet för socialnämnden att se till att en enskild får ett boende. Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår nämligen att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på något annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Regeringsrätten har i ett fall (RÅ 1990 ref 119) ålagt en socialnämnd att tillhandahålla en enskild en bostad. Av domen bör emellertid den slutsatsen kunna dras att det inte är socialnämndens skyldighet att tillgodose behovet av bostad i allmänhet. Den enskilde får själv söka bostad via bostadsförmedlingen eller ställa sig i kö för bostad på annat sätt. Först om den enskilde befinner sig i en utsatt situation och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad inträder en sådan skyldighet för socialnämnden.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ger sådana personer som omfattas av lagen en rätt till särskilt anpassad bostad under förutsättning att personen behöver sådan hjälp och att behovet inte tillgodoses på annat sätt. Det är kommunen som svarar för denna typ av insatser.

1.1.3 Kommunens befogenheter

Av kommunallagen (1991:900) följer att kommunerna får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Lagen har bedömts ge kommunerna en omfattande kompetens och anses inte resa något hinder för en kommun att t.ex. skapa och driva bostadsföretag och stödja det egna företaget på olika sätt. Däremot är det inte tillåtet för en kommun att ge stöd åt enskilda om det inte är särskilt föreskrivet. För att kommunerna skall få ge enskilda stöd har det därför varit nödvändigt att lagstifta särskilt om detta. Enligt lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet får en kommun lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras

kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad. Med stöd av denna lag kan alltså kommuner lämna borgen till enskilda personer bl.a. för nybyggnad av bostäder eller till personer som övertar ett hus som har uppförts eller byggts om med stöd av statligt reglerade bostadslån för vilka det krävs sådan borgen².

Plan- och bygglagen (1987:10) ger kommunerna planmonopol. Kommunerna har ett allmänt ansvar för användningen av mark och vatten och för bebyggelseutvecklingen inom kommunens område. Det är kommunen som fastställer översiktsplaner över markanvändningen och detaljplaner över bebyggelsens utformning. Bestämmelserna i lagen syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 §).

1.2 Folk- och bostadsräkningen 1990

Enligt den senaste folk- och bostadsräkningen år 1990 (FOB90) fanns det ca 4 045 000 bostäder i landet. Av dessa fanns 46 % i småhus och 54 % i flerbostadshus. Jämfört med FOB80 hade andelen småhus ökat något. Fördelat på ägarkategorier var andelen allmännyttig hyresrätt 22 %, andelen enskild hyresrätt 26 %, andelen bostadsrätt 14 % och andelen äganderätt 38 %. I beräkningen är andelen enskild hyresrätt något överskattad därför att bostäder utan uppgift i flerbostadshus förts till denna ägarkategori.

Praktiskt taget alla bostäder i flerbostadshus fanns i tätorter och var genomsnittligt små, oavsett upplåtelseform. Åldersfördelningen varierade däremot med äldre lägenheter i enskild hyresrätt och i någon mån i bostadsrätt jämfört med allmännyttig hyresrätt. Jämfört med FOB80 hade andelen större bostäder ökat i bostadsrätt och minskat i enskild hyresrätt.

En stor andel egna hem var äldre och fanns utanför storstadsområdena, många av dem i glesbygd.

Bostadsbeståndet enligt FOB90 med fördelning på hustyp, upplåtelseform, byggnadsperiod och lägenhetsstorlek framgår av följande tabeller.

² Se prop. 1992/93:242 s. 26 f.

Tabell. 1.1. Bostadsbeståndet i småhus enligt FOB90 efter upplåtelseform, byggnadsperiod och lägenhetsstorlek, %

Upplåtelseform	Alla, 1 000-tal	Allmännyttig	Hyresrätt enskild	Bostadsrätt	Äganderätt
<i>Byggnadsperiod</i>					
Före 1951	768	4	71	7	39
1951–60	163	5	7	7	9
1961–70	286	24	6	12	16
1971–80	434	34	6	17	26
1981–90	222	33	10	57	10
Alla, %		100	100	100	100
<i>Lägenhetsstorlek</i>					
<1 rok	72	12	11	2	3
2 rok	134	30	21	12	4
3 rok	326	29	26	28	15
4 rok	559	21	22	40	31
>4 rok	783	8	20	18	47
Alla, %		100	100	100	100
Alla, 1000-tal	1 874	58	219	60	1 538
Alla, %	100	3	12	3	82

Källa: SCB och egna bearbetningar

Tabell 1.2. Bostadsbeståndet i flerbostadshus enligt FOB90 efter upplåtelseform, byggnadsperiod och lägenhetsstorlek, %

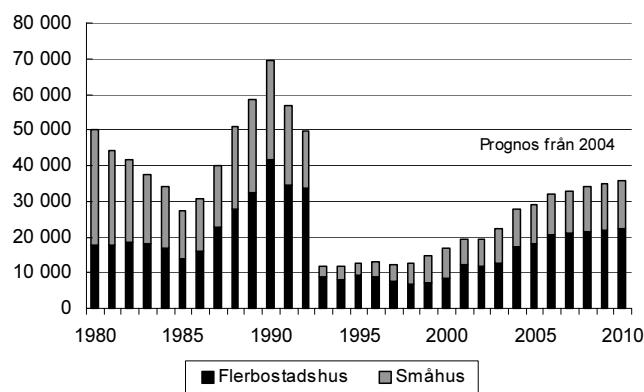
Upplåtelseform	Alla, 1 000-tal	Allmännyttig	Hyresrätt enskild	Bostadsrätt
<i>Byggnadsperiod</i>				
Före 1951	642	11	52	22
1951–60	405	20	14	24
1961–70	600	36	18	30
1971–80	324	23	8	13
1981–90	199	10	8	11
Alla, %		100	100	100
<i>Lägenhetsstorlek</i>				
<1 rok	491	19	32	13
2 rok	757	38	31	36
3 rok	648	33	24	36
4 rok	208	9	9	12
>4 rok	66	1	4	3
Alla, %		100	100	100
Alla, 1000-tal	2 170	825	840	505
Alla, %	100	38	39	23

Källa: SCB och egna bearbetningar

1.3 Bostadsbyggandet

Antalet påbörjade bostäder sedan år 1980 redovisas i diagram 1.1 nedan. Boverket anger i sin byggprognos från maj 2005 att regeringens mål om 120 000 nya bostäder under perioden 2003-2006 är inom räckhåll. Boverket räknar med att 124 000 nya bostäder tillkommer under denna period.³ Under 2005 och 2006 beräknas 32 000 respektive 35 000 bostäder påbörjas.

Diagram 1.1. Påbörjade bostäder, 1980-2010



Källa: SCB och Boverket, åren 2004-2010 är Boverkets prognos.

1.4 Kalkylerat bostadsbestånd år 2003, m.m.

SCB har på arbetsgruppens uppdrag gjort en beräkning av bostadsbeståndet vid utgången av år 2003. Beräkningen utgår från bostadsbeståndet enligt FOB90 med tillägg och avdrag för nybyggnad, ombyggnad, rivning och ändringar av upplåtelseform för tiden därefter. Förändringarna i fråga om bostadsbeståndets fördelning på hustyp och upplåtelseform framgår av följande tabell.

³ Boverkets indikatorer, maj 2005.

Tabell. 1.3. Kalkylerat bostadsbestånd år 2003 efter hustyp och upplåtelseform, 1000-tal

Upplåtelseform	Alla	Hysesrätt	Bostadsrätt	Äganderätt
<i>Hustyp</i>				
<i>Småhus</i>				
FOB90	1 874	277	60	1 538
Nybyggnad 1991–2003	112	18	28	66
Rivning 1991–2003	-1	<-1	<-1	<-1
<i>Summa småhus</i>	1 985	294	88	1 603
<i>Flerbostadshus</i>				
FOB90	2 170	1 628	505	37
Nybyggnad 1991–2003	199	143	56	0
Ombyggnad 1991–2003	27	23	4	0
Rivning 1991–2003	-31	-30	-1	0
Ändrad upplåtelseform	0	-69	69	<-1
<i>Summa flerbostadshus</i>	2 366	1 696	633	37

Källa: SCB

Rivningar av småhus redovisas inte av alla kommuner. Ändrad användning, t.ex. fritidshus/bostad eller kontor/bostad redovisas inte heller regelbundet till SCB.

Det kalkylerade bostadsbeståndets fördelning på hustyp, upplåtelseform, byggnadsperiod och lägenhetsstorlek framgår av följande tabeller.

Tabell. 1.4. Kalkylerat bostadsbestånd år 2003 efter hustyp och upplåtelseform, %

Upplåtelseform	Alla, 1 000-tal	Hysesrätt	Bostadsrätt	Äganderätt
<i>Hustyp</i>				
Småhus	1 986	15	4	81
Flerbostadshus	2 366	72	27	1
Alla hus	4 352	46	16	38

Källa: SCB

Jämfört med FOB90 har andelen bostäder i flerbostadshus med hyresrätt minskat och andelen bostäder med bostadsrätt ökat.

Tabell. 1.5. Kalkylerat bostadsbestånd år 2003 efter hustyp och byggnadsperiod, %

Byggnadsperiod	Alla, 1 000-tal	Före 1951	1951-60	1961-70	1971-80	Efter 1980
<i>Hustyp</i>						
Småhus	1 986	39	8	14	22	17
Flerbostadshus	2 366	28	17	25	13	17
Alla hus	4 352	33	13	30	17	17

Källa: SCB

Tabell. 1.6. Kalkylerat bostadsbestånd år 2003 efter hustyp och lägenhetsstorlek, %

Lägenhetsstorlek	Alla, 1 000-tal	<1 rok	2 rok	3 rok	4 rok	>4 rok
<i>Hustyp</i>						
Småhus	1 986	4	7	17	30	42
Flerbostadshus	2 366	23	35	29	10	3
Alla hus	4 352	14	22	24	19	21

Källa: SCB

Jämfört med FOB90 var bostädernas fördelning på lägenhetsstorlekar praktiskt taget oförändrad.

Sedan slutet av 1990-talet har ombyggnadsverksamheten enligt SCB omfattat omkring 20 000 lägenheter per år.

1.5 Bostadsbyggandets effekter i bostadsbeståndet

1.5.1 Bakgrund

Studier av flyttkedjor syftar till att beskriva lokala bostadsmarknaders funktionssätt och sambanden mellan olika delmarknader, t.ex. läge, hustyp, upplåtelseform och lägenhetsstorlek. Frågeställningen är alltså vilka flyttningar på den lokala bostadsmarknaden som blir följden av att ett hushåll från den lokala marknaden utan bostadsbyte flyttar in i en ledig bostad på samma marknad. En mycket stor del av alla flyttningar är lokala och beror på demografiska eller socioekonomiska skäl. Orsakerna till att den flyttning som utlöser flyttkedjan blir möjlig kan vara att bostaden är nyproducerad eller att den tidigare innehavaren avlidit eller flyttat till en annan lokal bostadsmarknad. Fokus i detta sammanhang gäller

nyproduktionens effekter på utnyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet.

1.5.2 Studier av vakanskedjor vid Institutet för Bostads- och urbanforskning

I Sverige har forskningen om vakanskedjor varit koncentrerat till Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala Universitet och dess föregångare, se t.ex. Lena Magnusson, Omflyttning på den svenska bostadsmarknaden (akademisk avhandling, 1994). Sedan 1990-talet används en vakanskedjemodell introducerad av sociologen Harrison White.

I Magnussons avhandling analyseras samtliga vakanskedjor i Gävle, Västerås och Jönköpings kommuner under åren 1975–1980 och 1980–1985. Senare har analysen upprepats för åren 1985–1990. Den genomsnittliga kedjelängden under de tre perioderna var i Gävle 1,83, 1,79 resp. 1,74, i Västerås 1,83, 1,78 resp. 1,56 och i Jönköping 1,75, 1,85 resp. 1,75. Kedjelängden inkluderar den första bostaden. Senare genomförda studier i Gävle, Helsingborg, Sjöfalle och Upplands Väsby ger ungefär samma resultat.

De längsta vakanskedjorna genereras av stora småhus med äganderätt och de kortaste av små lägenheter i flerbostadshus med hyresrätt. Nyproducerade bostäder ger upphov till en större omsättning i bostadsbeståndet än bostäder som blivit lediga på grund av dödsfall eller flyttning från den lokala bostadsmarknaden.

Magnusson har på Boverkets uppdrag studerat vakanskedjor som uppstått på grund av inflyttning år 2002 i hyresbostäder som uppförts med stöd av investeringsbidrag. I urvalet ingår ett projekt vardera i Lund, Stockholm och Västerås. I studien finns en obalans mellan antalet bostäder och antalet inflyttade familjer som bl.a. beror på att sammanboende utan barn i det statistiska underlaget betraktas som två familjer. Vakanskedjelängden uppskattas i Lund till 1,6, i Stockholm till 3,0 och i Västerås till omkring 2 även om resultatet där är osäkrare.

1.5.3 Temaplans studier av flyttkedjor i Malmö och Stockholm

Flyttkedjor i Malmö

I april 2004 redovisade Temaplan en studie om hur flyttkedjor påverkar bostadsmarknaden i Malmö. Under 1980-talet var det ett överskott på bostäder i Malmö, men sedan 1990-talet har antalet invånare ökat mer än antalet nybyggda bostäder.

I studien ingår alla nyproducerade lägenheter i Malmö år 2003 och huvuddelen av de hushåll som flyttade in i dessa bostäder år 2003. Urvalet omfattar totalt 105 bostäder och hushåll i fem bostadsområden.

Större bostäder skapade flera vakanser i bostadsbeståndet än mindre bostäder. Totalt skapade de 105 nyproducerade bostäderna 533 vakanser i beståndet, varav 122 gick till nya hushåll.

Flyttkedjor i Stockholm

I september 2004 redovisade Temaplan en studie om hur flyttkedjor påverkar bostadsmarknaderna i Stockholmsregionen.

I studien ingår alla nyproducerade hyresbostäder och ett urval av bostadsrätter i Stockholm, Solna, Sundbyberg och Lidingö under hösten 2002 och våren 2003.

En nybyggd etta skapade 1,8 vakanser i bostadsbeståndet, en tvåa 2,3 vakanser, en trea 3,7 vakanser, en fyra 4,2 vakanser och en femma eller större 5,9 vakanser. Den genomsnittliga nyproducerade bostaden skapade 3,2 vakanser i bostadsbeståndet, varav ca 1 gick till ett nytt hushåll.

Antalet skapade vakanser var proportionellt mot bostadskostnaden i absoluta tal. En nyproducerad bostad med en månads-kostnad på 4 000 kronor skapade drygt 1 vakans och en bostad med en månads-kostnad på 14 000 kronor skapade nära 7 vakanser.

Upplåtelseformen föreföll att sakna betydelse för hur många vakanser som uppstår.

Ca 75 % av de vakanta bostäderna hade samma upplåtelseform som nyproduktionen. Bostadskostnaderna för köpare av vakanta bostadsrätter var lika höga som i nyproduktionen av bostadsrätter, medan hyran för nyproducerade hyresbostäder var ca 60 % högre än hyrorna för de hyresbostäder som blev vakanta. De vakanta hyresbostäderna fanns nästan uteslutande i förorter.

De som flyttade till nyproducerade bostadsrätter och hyresrätter hade likvärdiga inkomster och representerade likvärdiga andelar unga och hushåll med barn. Etablerade äldre hushåll var mindre vanliga i nyproducerade hyresrätter.

Vakanta hyresbostäder i beståndet attraherade främst hushåll med låga inkomster.

Flyttkedjor i Göteborg

I Svenska Kommunförbundets och Temaplanets rapport Bostadsbyggande i tillväxtregioner refereras en undersökning av flyttkedjor i Göteborg genomförd av ett kommunalt bostadsföretag.

Undersökningen avsåg 57 nyproducerade bostäder varav 26 med hyresrätt och 31 med bostadsrätt.

Totalt utlöste nyproduktionen 88 flyttningar i Göteborgsregionen. 56 bostäder blev vakanta i bostadsbeståndet, varav 28 med hyresrätt, 12 med bostadsrätt och 16 med äganderätt.

14 nya hushåll kunde etablera sig på bostadsmarknaden.

1.6 Befolkning efter upplåtelseform och ålder år 2001

Uppgifter om befolkningen i Sverige finns bl.a. i SCB:s årliga undersökning av hushållens ekonomi (HEK). År 2001 fanns det i landet 1 938 000 barn i åldrarna 0–17 år och 6 917 000 vuxna i åldrarna 18–89 år, totalt 8 855 000 personer. Den vuxna befolkningens fördelning på hushållstyper framgår av följande tabell.

Tabell 1.7. Den vuxna befolkningen fördelning på hushållstyper år 2001

Hushållstyp	Antal vuxna, 1 000-tal	Andel, %
Ensamstående utan barn	1 915	28
Samboende utan barn	2 305	33
Ensamstående med barn	209	3
Samboende med barn	1 452	21
Övriga hushåll	1 035	15

Källa: SCB

Befolkningens åldersfördelning efter hustyp och upplåtelseform framgår av följande tabell.

Tabell. 1.8. Befolkningen efter ålder, hustyp och upplåtelseform år 2001, %

Ålder	Småhus			Flerbostadshus		Alla, 1000-tal
	Hyresrätt	Bostadsrätt	Äganderätt	Hyresrätt	Bostadsrätt	
0–17	10	4	54	24	7	1 938
18–29	8	2	23	48	16	1 298
30–49	8	3	46	28	13	2 439
50–64	5	2	59	21	12	1 702
65–74	6	2	51	22	17	746
75–89	9	1	27	35	22	732
Alla 18–89	7	2	43	30	14	6 917

Källa: SCB

För äganderätt och hyresrätt finns en tydlig och omvänd koppling mellan ålder och upplåtelseform över hela livscykel. För bostadsrätt var andelen i åldrarna 75–89 år högre än i övriga åldersgrupper.

Befolkningens åldersfördelning inom hyresrätt i flerbostadshus år 2002 enligt en särskild bearbetning av HEK gjord av SCB framgår av följande tabell.

Tabell. 1.9. Befolkningen efter ålder i flerbostadshus med hyresrätt år 2002, %

Ålder	Flerbostadshus, hyresrätt	
	Allmännyttig	Enskild
0–17	14	9
18–29	20	23
30–49	13	11
50–64	9	10
65–74	12	11
75–89	19	14
Alla 18–89	14	13

Källa: SCB

I allmännyttig hyresrätt var det en överrepresentation av barn och äldre jämfört med enskild hyresrätt. Tidigare var unga överrepresenterade i allmännyttig hyresrätt och äldre överrepresenterade i enskild hyresrätt.

1.7 Boendet i SCB:s levnadsnivåundersökningar

Inom ramen för SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) sammanställs uppgifter om en rad välfärdsindikatorer, däribland boendet. ULF är en urvalsundersökning som omfattar personer i åldrarna 16–84 år. Situationen år 2003 och förändringar sedan 1992/93 framgår av följande tabell.

Tabell. 1.10. Boende m.m. år 2003 enligt ULF och förändringar sedan 1992/93

Indikator	Andel år 2003, %	Förändring sedan år 1992–93, procentenheter
<i>Hustyp</i>		
Bor i småhus	55,1	-2,4
<i>Upplåtelseform</i>		
Äganderätt	48,8	-1,6
Bostadsrätt	15,7	+0,6
Hysesrätt	33,6	0,0
<i>Utrymmesstandard</i>		
Trångbodda enligt norm 2 ⁴	2,4	+0,2
Trångbodda enligt norm 3 ⁵	14,9	+1,0
Hög utrymmesstandard ⁶	42,1	+2,0
<i>Boendemiljö</i>		
Umgås med grannar varje vecka	28,1 ⁷	-2,7
> 1500 m till livsmedelsaffär	21,0 ⁸	+2,1 ⁹
Förekommer stöld eller skadegörelse	13,2	+2,2
Störd av buller eller dålig lukt	8,6 ¹⁰	-1,8 ¹¹

Källa: SCB

Sedan början av 1990-talet har förändringarna i boendet enligt ULF varit mycket små. Andelen äganderätt har dock aldrig varit så låg sedan undersökningarna började år 1980–81.

En jämförelse av boendet i olika befolkningsgrupper med uppdelning efter region, familjesituation och yrke redovisas i följande tabell.

⁴ Mer än två boende per sovrum.

⁵ Innebär att barn delar sovrum.

⁶ Mer än ett sovrum per boende.

⁷ 2001.

⁸ 1998–99.

⁹ Sedan 1990–91.

¹⁰ 2001.

¹¹ 1998–99.

Tabell.1.11. Boende m.m. i olika befolkningsgrupper år 2003 enligt ULF

Indikator	Andel år 2003, %, i olika befolkningsgrupper				
	Stockholm	Norra glesbygden	Samboende med barn	Arbetare	Högre tjänstemän
Äganderätt	30	75	68	46	53
Bostadsrätt	29	5	10	15	21
Hysesrätt	37	19	21	38	24
Trångbodda norm 3	19	8	16	16	8
Hög utrymmesstandard	32	54	30	38	50
Umgås med grannar ¹²	22	48	31	32	18
>1 500 m till livsmedelsaffär ¹³	9	43	25	23	13
Förekommer stöld eller skadegörelse	21	6	13	16	11
Störd av buller eller lukt ¹⁴	12	6	7	8	11

Källa: SCB

När det gäller bostadsbeståndets fördelning på upplåtelseformer finns det stora regionala skillnader som sammanhänger bl.a. med bebyggelsestrukturen. Även olika indikatorer på boendemiljön har sådana samband. I de stora städerna är det nära till affärer, men färre umgås med sina grannar, skadegörelse är vanligare och fler är störda av buller eller lukt.

Låg utrymmesstandard är vanligast i Stockholm och bland samboende med barn.

1.8 Bostadsutgifter

Statistik från SCB visar att ett hushåll i genomsnitt betalade ca 22 procent av den disponibla inkomsten till boendet år 2002, se tabell 1.12. Siffran anger i procent den del av den disponibla inkomsten som går till att betala boendet. Hänsyn har då tagits till hyra och reparationer (hyresrätt), avgift, kapitalutgifter, amortering och underhåll (bostadsrätt), fastighetsskatt, drift och underhåll, kapitalutgift, amortering och i förekommande fall tomträttsavgäld (egnahem). Hänsyn har på samma gång tagits till de faktorer som

¹² 2001.

¹³ 1998-99.

¹⁴ 1998-99.

minskar utgifterna för boendet. Det gäller exempelvis ränteavdrag, räntesubventioner och bostadsbidrag¹⁵

Tabell 1.12. Boendeutgifternas andel i procent av disponibel inkomst i olika inkomstgrupper efter huvudmannens ålder i Sverige år 2002

Inkomstkvintil	- 34 år	35–49 år	50–64 år	65- år	Alla hushåll
I	39,9	45,2	34,7	32,8	35,4
II	27,6	29,6	30,2	29,3	29,3
III	23,2	24,3	22,7	21,8	22,9
IV	21,3	21,5	18,7	19,0	20,1
V	20,1	19,4	15,2	13,7	17,3
Alla	23,7	22,0	19,2	23,8	21,7

Källa: Statistiska centralbyrån, BHU, 2002

Statistiken visar att boendeutgifternas andel av den disponibla inkomsten varierar kraftigt mellan olika ålders- och inkomstgrupper. Boendeutgiften är högst i hushåll där huvudmannen (den äldsta personen i hushållet) är yngre än 50 år och när hushållet har inkomster i någon av de lägre inkomstgrupperna. Boendeutgiften är lägst där huvudmannen är äldre än 50 år och hushållet har inkomster i någon av de högsta inkomstgrupperna. En av förklaringarna är att äldre personer många gånger hunnit amortera på sina bostadslån till skillnad från yngre personer. Men statistiken visar också att personer i högre inkomstgrupper – oavsett ålder – betalar en lägre andel av sin disponibla inkomst till boendet jämfört med personer i en lägre inkomstgrupp.

Detta sätt att mäta boendeutgifterna anger hur mycket hushåll i olika åldersgrupper och inkomstgrupper spenderar på sitt boende. Någon hänsyn till t.ex. bostadens storlek eller standard har inte tagits. Sådana faktorer måste mätas med andra indikatorer, se kapitlet Svaga grupper på den svenska bostadsmarknaden. Det är också viktigt att vara observant på att begreppen boendeutgift och disponibel inkomst kan definieras och beräknas på olika sätt. Exempelvis kan bostadsbidrag antingen betraktas som en inkomstförstärkning eller som en reducering av hushållets bostads-

¹⁵ Den disponibla inkomsten har reducerats med bostadsbidraget, i annat fall skulle bostadsbidraget ha medräknats två gånger, dels som en faktor som minskat utgifterna för boendet dels ökat de disponibla inkomsterna.

utgift. I tabellen ovan har bostadsbidraget betraktats som en reducering av hushållets bostadsutgift.

En annars ofta citerad siffra är att svenskarna betalar närmare 30 procent av sin inkomst till boendet. Många gånger jämförs denna siffra med siffror för andra länder och man konstaterar att det är dyrt att bo i Sverige. Denna siffra är betydligt högre än vad som redovisades i tabellen ovan eftersom den grundar sig på nationalräkenskapernas statistik men också för att det är ett annat mått. Nationalräkenskaperna anger hur stora hushållens konsumtionsutgifter är för bostad och elektricitet i relation till hushållens totala konsumtion. Siffran blir högre främst till följd av att hushållens sparande inte finns med som en delmängd, eftersom nationalräkenskapernas uppgift är att fördela hushållens konsumtion på olika ändamål. Statistiken skiljer sig åt även på andra sätt. Nationalräkenskapernas uppgifter används ofta vid jämförelser med andra länder, vilket beror på att statistiken tas fram med samma metoder. Nationalräkenskaperna utarbetas i enlighet med det Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet vilket är ett internationell jämförbart räkenskapssystem som EU-länderna åtagit sig att följa.

I kapitel 3 beskrivs sambandet mellan samhällsekonomi och bostadskonsumtion i ett antal andra europeiska länder. Där används nationalräkenskapernas uppgifter (Eurostat 2004) över hushållens konsumtionsutgifter för bostad och elektricitet som andel av hushållens totala konsumtion för att beskriva bostadskonsumtionens andel av hushållens totala utgifter, se bl.a. figur 2, 3 och 4. I kapitel 3 används således det mått och den statistik för Sverige som är jämförbar med andra länder och som skiljer sig från de uppgifter (över boendeutgifternas andel i procent av disponibel inkomst) som redovisas i detta avsnitt.

2 Bostadsmarknad och bostadsbyggande i ett nordiskt perspektiv

2.1 Bakgrund

I en analys av bostadssektorn har det nordiska perspektivet ett särskilt intresse. De nordiska länderna förutom, Island, har stora likheter i fråga om samhällsekonomi, åtminstone om man för Norge menar fastlandsekonomin, social struktur samt kulturella och politiska traditioner. Det ligger därför nära till hands att dra slutsatsen att händelser och åtgärder i ett nordiskt land skulle få likartade effekter i ett annat.

När det gäller bostadssektorn finns det dock betydande skillnader mellan länderna. Bostadsmarknadens struktur är olika med ett stort inslag av ägande i Finland och Norge och en hög andel offentlig hyresrätt i Danmark och Sverige. Kreditmarknaden för bostäder skiljer sig också med en mer än sekellång tradition med långfristiga obligationsfinansierade lån från realkreditinstitut i Danmark och Sverige och en kombination av statsbanker eller motsvarande, i huvudsak med långivning för ny- och ombyggnad, och bankfinansiering i Finland och Norge. Slutligen har bostadspolitikerna haft olika inriktning med mer generella inslag i Danmark och Sverige och mer selektiva inslag i Finland och Norge¹. Den senare skillnaden har dock fått en allt mindre praktisk betydelse i takt med att de nominella marknadsräntorna sjunkit. En frågeställning är alltså om dessa skillnader haft någon effekt på bostadsmarknaden och för bostadsbyggandet.

År 1994, efter några dramatiska år i de nordiska ekonomierna inkl. bostadsmarknaderna, publicerade Nordiska Ministerrådet rapporten *Kreditrisker och betalningsproblem i bostadssektorn*, Tema Nord 1994:666. I den del av rapporten som behandlar kre-

¹ En redovisning av bostadspolitiska prioriteringar och lösningar i övriga nordiska länder finns i bilaga.

ditrisker² finns ett antal tidsserier för åren 1980-1993 om makroekonomiska förhållanden, bostadspriser och bostadsbyggande i de nordiska länderna exkl. Island, som grund för en analys av bostadsmarknadens och bostadsbyggnadsmarknadens funktionssätt. Detta material samt en uppdatering av tidsserierna t.o.m. år 2004³ är de huvudsakliga källorna för följande framställning. Statistiken är hämtad från Statistiska centralbyrån och dess motsvarigheter i övriga nordiska länder där inget annat anges.⁴

2.2 Bostadssektorn i samhällsekonomin

I alla de nordiska länderna är bostadssektorn en viktig del av samhällsekonomin. Bostadsutgifterna är i alla länderna något över eller under 20 % av de disponibla inkomsterna och bostäderna svarar för stora andelar av hushållens totala förmögenhet, i Finland 66 %, i Norge 82 % och i Sverige 71 %. Danmark saknar statistik över hushållens förmögenheter.

Under perioden 1990-2004 har bostadsinvesteringarna som högst uppgått till mellan 7,4 % och 3,6 % av BNP i de nordiska länderna. Som lägst har bostadsinvesteringarna uppgått till mellan 3,3 % och 1,4 % under samma period.

² Projektledare Björn Karlberg och författare pol. lic. Katri Kosonen, då Löntagarnas Forskningsinstitut i Helsingfors.

³ Uppdateringen har gjorts av Hans-Åke Palmgren, Boverket, och Marie Rosberg, BKN.

⁴ www.dst.dk, www.ssb.no, www.stat.fi.

Tabell 2.1. Ekonomiska nyckeltal för bostadssektorn

	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
BNP per capita (nationell valuta)	259 130	27 430	2 790 000	341 600	256 000
Värdet av 100 enheter nationell valuta i svenska kronor (2004-12-16)	120,75	898	10,6	109,45	
Disponibel inkomst per capita	139 810 (2003)	13 678 (2003)	1 635 000 (2003)	166 330	137 980
Bostadsutgift som andel av disponibel inkomst	19,6% (2002)	16,9% (2001)	Uppgift saknas	22,7% (2001)	22,0% (2002)
Hushållens förmögenhet i egna bostäder som andel av total förmögenhet	– ⁵	66% (1998)	Uppgift saknas	82% (2003)	71% (2002)
Bostadsinvesteringar som andel av BNP 1990-2004					
Max.	4,67%	7,40%	Uppgift saknas	3,62%	5,9%
Min.	3,27%	3,30%	Uppgift saknas	2,48%	1,4%

Källa: SCB m.fl.

2.3 Tillväxt, inkomster och arbetslöshet

Alla de nordiska länderna hade en relativt gynnsam ekonomisk utveckling under 1980-talet. Bruttonationalprodukterna ökade med mellan 20 % och 35 % under hela perioden. I Danmark och Norge var den ekonomiska tillväxten relativt hög i mitten av 1980-talet, men sämre i slutet av årtiondet. Sverige hade en ganska jämn ekonomisk tillväxt ända fram till 1990-talet. Finland hade den mest instabila ekonomin som helhet. Hela ekonomin var överhettad under de sista åren på 1980-talet.

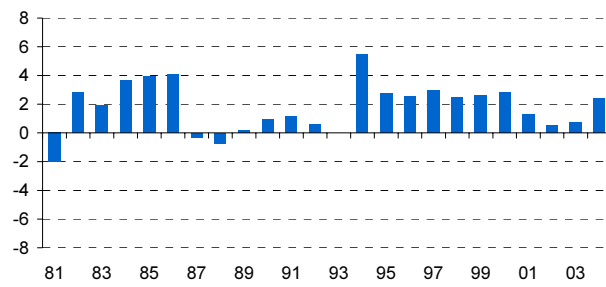
Också hushållens reala disponibla inkomster ökade under 1980-talet men mer i Danmark, Finland och Norge än i Sverige.

Den ekonomiska krisen, som följde i början av 1990-talet, var djupast i Finland, men även Sverige hade negativa tillväxttal under några år. Danmark hade en svag men positiv tillväxt medan den norska ekonomin återhämtade sig snabbast. Fr.o.m. år 1994 ökade åter tillväxten påtagligt i Danmark, Finland och Sverige men i början av det nya årtusendet dämpades den åter i alla länder. Uppgifter om förändringar av BNP redovisas i diagram 2.1 och 2.2.

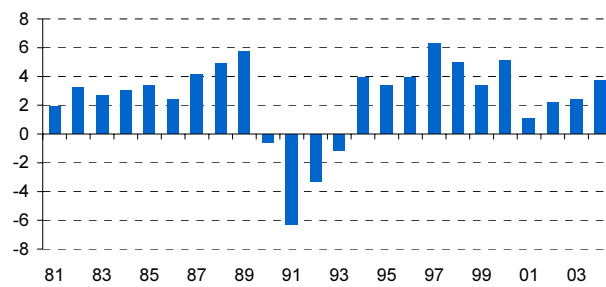
⁵ Danmark har ingen förmögenhetsbeskattning och har bl.a. därför ingen statistik över hushållens förmögenheter.

Diagram 2.1. Real förändring av BNP åren 1981–2004 (procent)

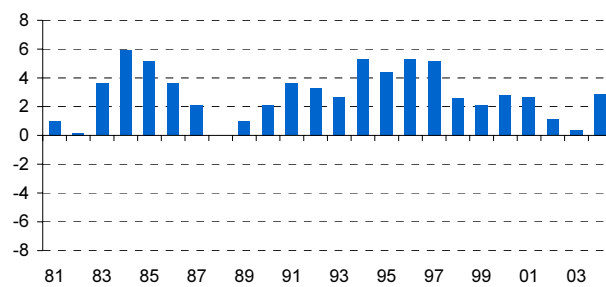
Danmark



Finland



Norge



Sverige

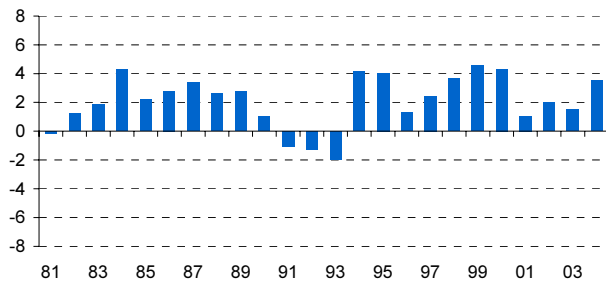
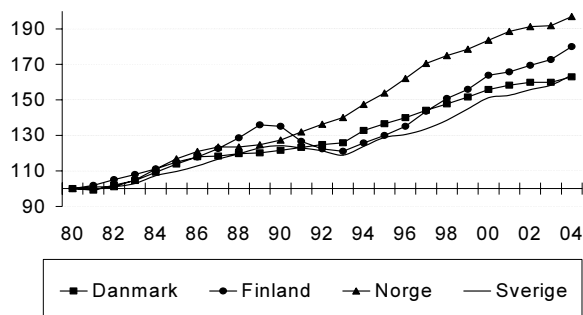


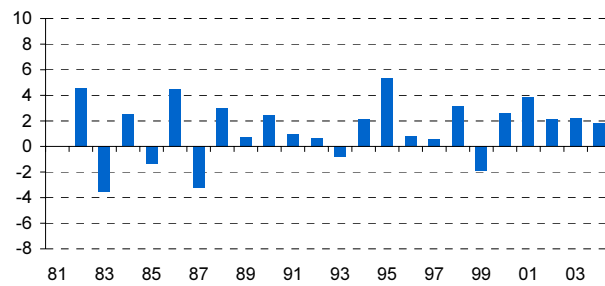
Diagram 2.2. Real utveckling av BNP åren 1980–2004 (1980=100)



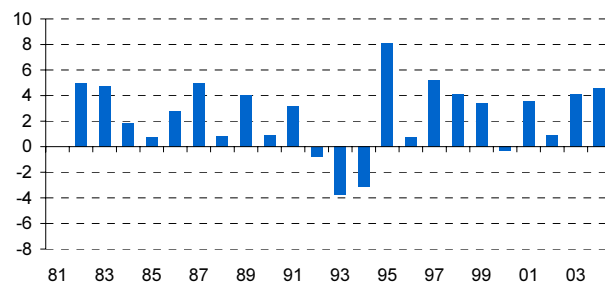
Sedan början av 1990-talet har de reala disponibla inkomsterna ökat stabilt i Norge och Danmark men avsevärt mer i Norge, medan utvecklingen varit väsentligt ojämna i Finland och Sverige. I Finland ökade de disponibla inkomsterna år 1991 trots en stark negativ tillväxt men inkomsterna sjönk sedan i tre år för att åter stiga påtagligt till början av det nya årtusendet. I Sverige ökade de disponibla inkomsterna åren 1990-1992 trots en svag eller negativ tillväxt men inkomsterna sjönk sedan under fem år för att åter stiga sedan år 1998. Uppgifter om förändringar av disponibla inkomster redovisas i diagram 2.3 och 2.4.

Diagram 2.3. Real förändring av hushållens disponibla inkomster åren 1981–2004 (procent)

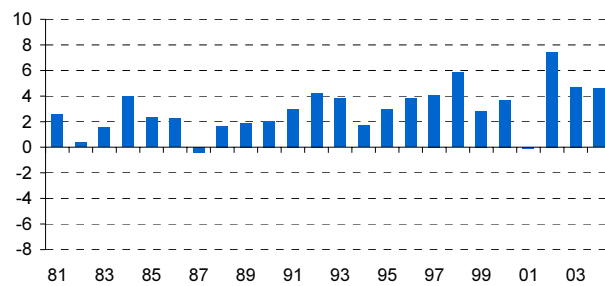
Danmark



Finland



Norge



Sverige

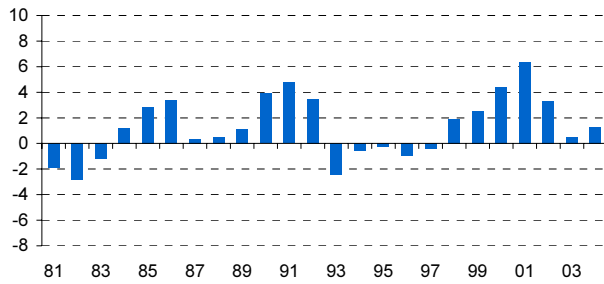
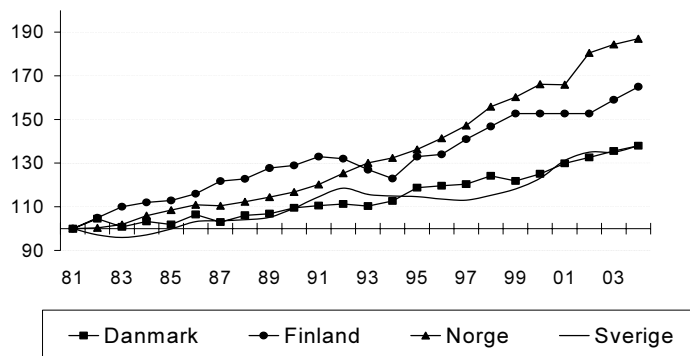
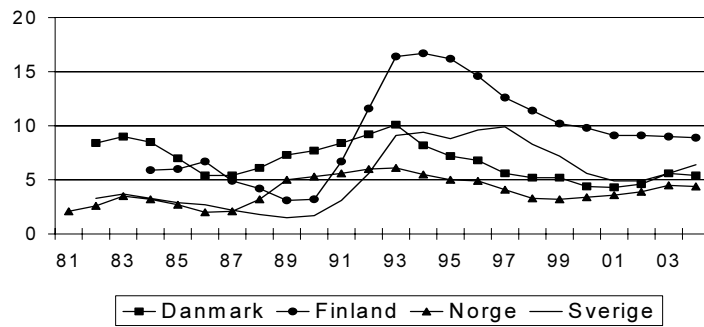


Diagram 2.4. Real utveckling av hushållens disponibla inkomster åren 1981–2004 (1981=100)



Förutom i Danmark var arbetslösheten relativt låg i alla de nordiska länderna under 1980-talet. I början av 1990-talet ökade arbetslösheten på ett dramatiskt sätt i Finland, men också i Sverige som en reflektion av den negativa tillväxten. Arbetslösheten har senare minskat men var fortfarande år 2004 på en högre nivå än tidigare i Finland och Sverige. Uppgifter om arbetslöshetsgraden redovisas i diagram 2.5.

Diagram 2.5. Arbetslöshetsgrad (OECD-mått) åren 1981–2004 (procent)



Källa: OECD

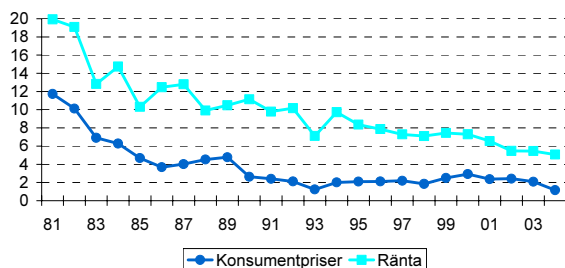
2.4 Inflation och räntor

Under 1980-talet första hälft sjönk inflationen påtagligt från tvåsiffriga nivåer i alla de nordiska länderna. I Danmark skedde sedan en svag uppgång under några år men sedan år 1990 har de danska konsumentpriserna årligen ökat med ca 2 %. I Finland och Norge var uppgången större och anpassningen till den lägre nivån senare. I Sverige steg inflationen påtagligt i slutet av 1980-talet. I början på 1990-talet föll inflationen mer än den tidigare stigit och var obetydlig under några år i slutet på årtiondet.

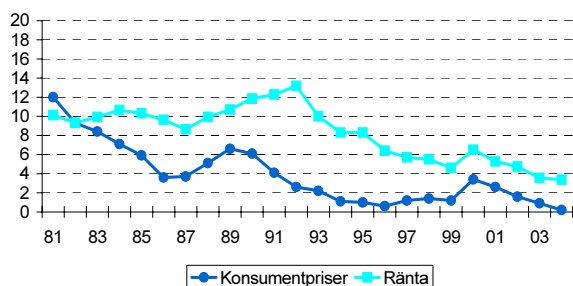
Under hela perioden har de nominella räntorna följt konsumentprisförändringarna. Uppgifter om förändringar av konsumentpriser och nominella räntor redovisas i diagram 2.6. Den vanligaste räntebindningstiden för perioden har valts för respektive land. Det innebär för Sverige femårig ränta, Danmark 30-årig ränta, Finland rörlig ränta och i Norge en vägd genomsnittlig ränta (med hänsyn till flera räntebindningstider).

Diagram 2.6. Konsumentprisförändring och nominell bostadsränta (olika räntebindingstider) åren 1981–2004 (procent)

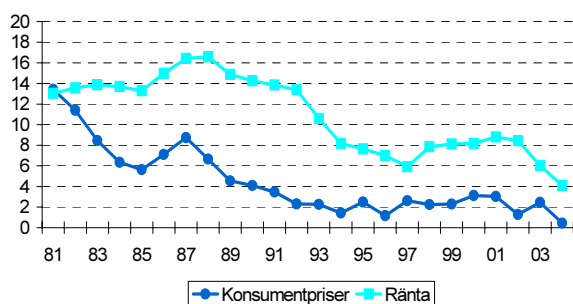
Danmark



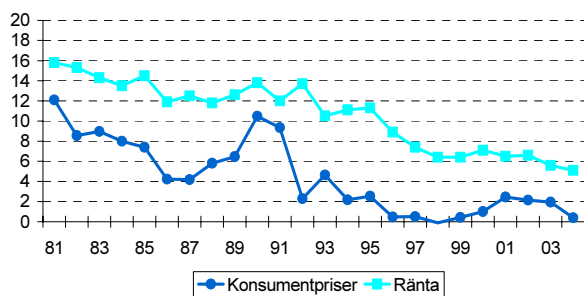
Finland



Norge



Sverige



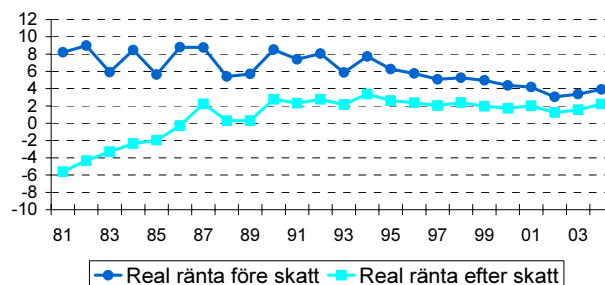
Utvecklingen av de reala räntorna skiljer sig markant mellan länderna. I Danmark var den reala räntan drygt 8 % i början av 1980-talet och fluktuerade sedan mellan 8 och 6 % till början av 1990-talet. Till år 2003 sjönk sedan den reala räntan kontinuerligt till knappt 4 %. I Finland och Norge var den reala räntan negativ i början av 1980-talet och steg sedan drastiskt till drygt 10 % till början av 1990-talet. Till år 2003 sjönk sedan den reala räntan till drygt 2 % i Finland och knappt 4 % i Norge. I Sverige var den reala räntan knappt 4 % i början av 1980-talet för att sedan stiga till 8 % år 1987 och därefter falla till drygt 2 % år 1991. År 1992 steg den reala räntan drastiskt till knappt 12 %. Från år 1994 till år 2003 sjönk sedan den reala räntan kontinuerligt till knappt 4 %, alltså till samma nivå som år 1981.

Den reala räntan efter skatt var år 1981 omkring -6 % i Danmark, Norge och Sverige och knappt -8 % i Finland. Till början av 1990-talet steg sedan de reala räntorna efter skatt i alla länderna till som mest knappt 4 % i Danmark, knappt 6 % i Finland och knappt 8 % i Norge och Sverige. År 2003 var den reala räntan efter skatt omkring 2 % i alla länderna.

Uppgifter om reala räntor före och efter skatt redovisas i diagram 2.7. Räntebindningstiderna skiljer sig mellan länderna⁶.

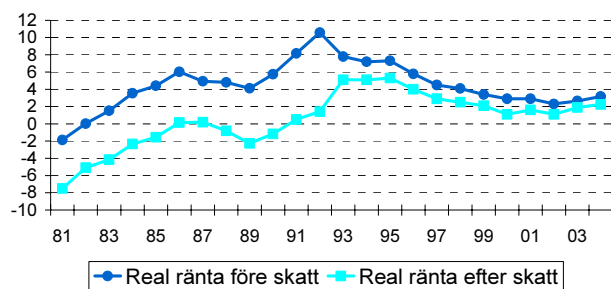
Diagram 2.7. Real bostadsränta (olika räntebindningstider) före och efter skatt åren 1980–2004 (procent)

Danmark

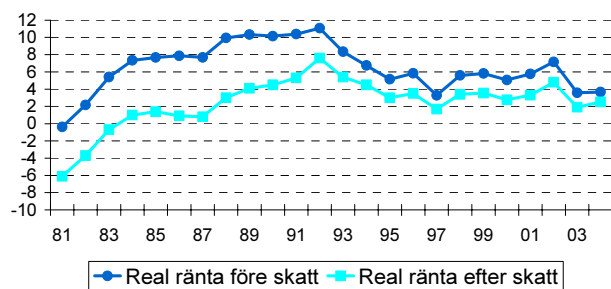


⁶ För beskrivning av ländernas räntebindningstider se diagram 2.6.

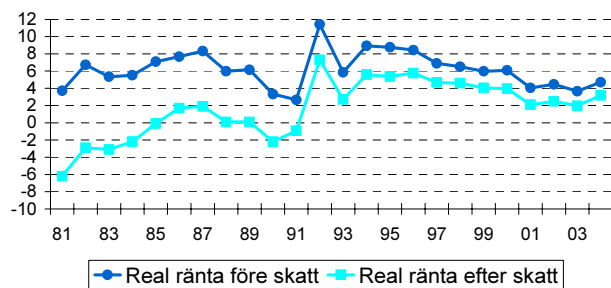
Finland



Norge



Sverige



De förändringar i skattesystemen i de nordiska länderna som påverkat utvecklingen av de reala räntorna efter skatt sammanfattas i följande tabell.

Tabell 2.2. De nordiska skattereformernas betydelse för marginalskattesatserna, exkl. sociala bidrag, i en genomsnittlig kommun år 2003

		Marginalskattesats på personlig inkomst	Marginalskattesats på kapitalinkomst	Företags- skattesats
Danmark	Före 1987	48-73	48-73	40 ^b
	Efter reformen 1987	50-68	50-56 ^c	50
	Efter reformen 1994 ^d (1998)	40,5- 58,7	40,5- 46,5/58,7 ^a	34
	Efter reformen 1998 (2002)	33-59	33/59 ^e	30
Finland	Före 1993	-56	25-56	37
	Efter reformen 1993	-56	25	25
	Efter reformen 1996	-56	28	28
	Efter reformen 2000	-56	29	29
Norge	Före 1992	26,5-50,0	26,5-40,5	50,8
	Efter reformen 1992	28-55,3	28	28
Sverige	Före 1991	37-72	37-72	52
	Efter reformen 1992 ^f	31-56	30	28
Island		38,55-45,55	10	18

a) Skattereduktionen för underskott av kapital var 46,5 % år 1998. Överskott av kapital lades till personliga inkomster och beskattades med upp till 58,7 %.

b) Företagsskattesatsen ökades till 50 % från inkomståret 1985.

c) En övergångsregel vid 1987 års reform innebar att höga överskott av kapital lades till personliga inkomster och beskattades med upp till 68 %.

d) Skattesatsen avser nivån år 1998, eftersom 1994 års reform fullföljdes då.

e) Skattereduktionen för underskott av kapital är 33 %. Överskott av kapital beskattas med upp till 59 %.

f) Inklusiv den s.k. värnskatten på 5 procentenheter.

Källa: Housing and Housing Policy in the Nordic Countries. Copenhagen 2004.

2.5 Sparande och skulder

Fram till 1980-talet var de finansiella marknaderna hårt reglerade i de nordiska länderna. Regleringen gällde både den inhemska kreditmarknaden och utländska valutarörelser. Under 1980-talet avreglerades marknaderna i båda hänseenden, vilket ökade kreditutbudet och gjorde låneräntor samt andra finansieringsvillkor mera marknadsbestämda. Avregleringens omfattning och tidsmässiga förlopp skiljer sig dock något mellan länderna.

I Danmark har regleringen på finansmarknaden alltid varit mindre omfattande än i de andra nordiska länderna. Regleringen av

bankerna utlåningsräntor slopades redan år 1979 och följande år upphävdes de kvantitativa begränsningarna av bankernas utlåning. År 1981 upphävdes kvoterna för realkreditinstitutens obligationsemissioner, som tidigare begränsat institutens nettoutlåning. Valutaregleringen avvecklades i huvudsak i mitten av 1980-talet. Från år 1983 får danskarna fritt köpa utländska börsnoterade obligationer och från år 1984 också utländska börsnoterade aktier och investeringsbevis. Från år 1983 får utlänningar köpa danska statsobligationer, vilket ökade importen av utländskt kapital. Detta medförde en märkbar ökning av den inhemska kreditgivningen. År 1988 var avregleringen av finansmarknaderna slutförd i Danmark. Att märka är dock att realkreditinstitutens verksamhet fortfarande regleras genom särskild lagstiftning.

I Norge var den kvantitativa regleringen av kreditgivningen den kanske mest omfattande i Norden. Tilläggsreservkravet, som effektivt hade kringkurit bankernas utlåning, upphävdes för första gången år 1984. Det infördes igen år 1986, men blev slutgiltigt upphävt år 1987. Ränteregleringen slopades år 1986. Placeringsplikten, som ålade bankerna att placera en viss andel av sina tillgångar i statsobligationer och andra norska obligationer, togs bort år 1985. Detta utvidgade märkbart bankernas utlåningskapacitet.

Valutaregleringen avvecklades gradvis under 1980-talet, men de viktigaste åtgärderna genomfördes först i slutet av årtiondet. Från år 1989 får utlänningar köpa norska obligationer. År 1990 avreglerades upplåning från utländska finansmarknader samt direkta investeringar i utlandet för företag och privatpersoner.

I Sverige slopades regleringen av bankernas inlåningsräntor redan år 1978. I början av 1980-talet blev kreditmarknaden lättare och bl.a. som ett led i konkurrensen – mellan på ena sidan banker och finansbolag och på andra sidan bostadsinstitut – etablerades en oreglerad obligationsmarknad vid sidan av den reglerade ("prioriterade"), som i huvudsak var avsedd för finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder. Regleringen av den prioriterade kreditmarknaden var i huvudsak informell och bestod bl.a. i föreskrifter från riksbanken om bostadsinstitutens marginaler mellan upp- och utlåningsräntor och överenskommelser med banker, försäkringsbolag och AP-fonden om placeringar i bostadsobligationer. Prioriteringsystemet slopades i december 1986 i ett läge när det var uppenbart att systemet inte längre fyllde någon funktion. För att upprätthålla en marknad för långfristiga fastighetslån finansierade genom obli-

gationer ställdes i stället inom bostadspolitikens ram vissa krav på nya bottenlån, som gällde till år 1992.

Valutaregleringen lättades gradvis under 1980-talet och avskaffades slutgiltigt år 1989.

I Finland genomfördes de mest betydelsefulla förändringarna på kreditmarknaden först år 1986, då regleringen av bankernas utlåningsräntor slopades slutgiltigt. Inlåningsräntorna var dock fortfarande reglerade, vilket är en avgörande skillnad jämfört med till exempel Sverige. Låga inlåningsräntor ökade bankernas marginaler sedan utlåningsräntorna avreglerats och innebar sålunda ett betydande incitament för kreditexpansionen i slutet av 1980-talet. Regleringen av inlåningsräntorna slopades delvis först år 1991, när källskattelagen infördes. En annan viktig förändring var den snabba utvecklingen av den kortfristiga penningmarknaden från år 1987 och framåt, vilket förbättrade bankernas möjligheter till likviditetsutjämning och grundligt förändrade den monetära politikens natur.

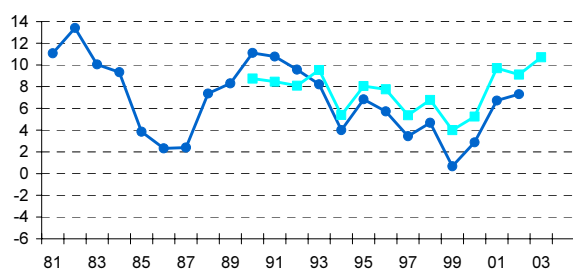
Valutaregleringen avvecklades ungefär samtidigt med regleringen av den inhemska marknaden. År 1986 tilläts långfristiga utländska lån till industriföretag och följande år även till andra företag. År 1990 blev kortfristiga utländska kapitalrörelser helt fria och år 1991 tilläts utländska lån till privatpersoner. Med detta slutfördes avregleringen av kreditmarknaden i Finland.

I Danmark avreglerades alltså den inhemska kreditmarknaden huvudsakligen i början av 1980-talet, i Sverige och Norge omkring mitten av årtiondet och Finland strax efter mitten av årtiondet. Valutaregleringen i Danmark, Norge och Sverige avvecklades lite saktare och senare än regleringen av den inhemska marknaden, men i Finland tilläts långfristig valutaupplåning ungefär samtidigt med avregleringen av den inhemska kreditmarknaden. I alla fyra länderna sammanhänger hushållens minskade sparande, ökande skuldsättning och den reala ökningen av utlåningen till allmänheten i tiden med avregleringen av kreditmarknaden: i Danmark i början av 1980-talet, i Sverige och Norge i mitten av 1980-talet och i Finland mot slutet av 1980-talet.

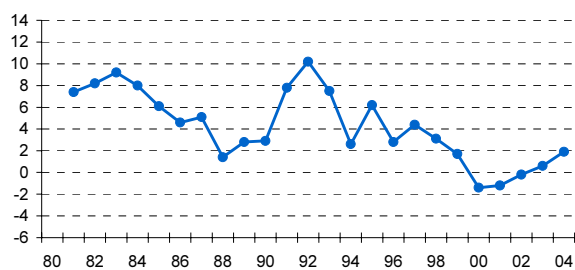
Uppgifter om hushållens sparande, hushållens skulder och real förändring av utlåning till allmänheten redovisas i diagram 2.8–2.10. För Finland saknas uppgifter över real förändring av utlåning till allmänheten.

Diagram 2.8. Hushållens sparande i förhållande till den disponibla inkomsten åren 1980–2004 (procent)

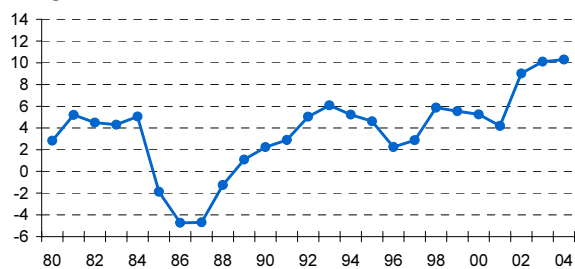
Danmark⁷



Finland



Norge



⁷ Tidsserien från 1990 för Danmark avser reviderade siffror.

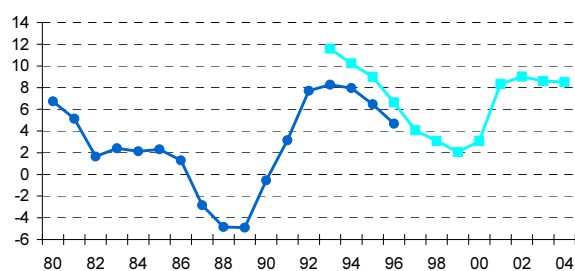
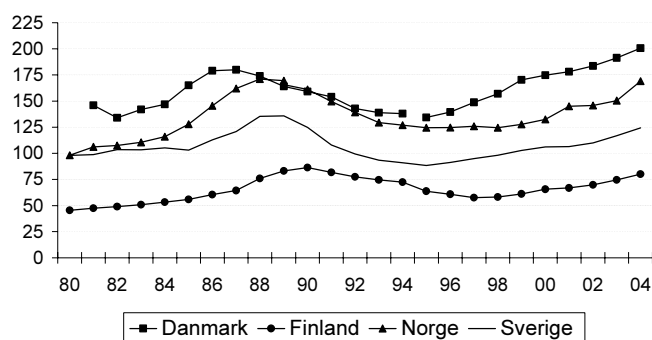
Sverige⁸

Diagram 2.9. Hushållens skulder i förhållande till den disponibla inkomsten åren 1980–2004 (procent)

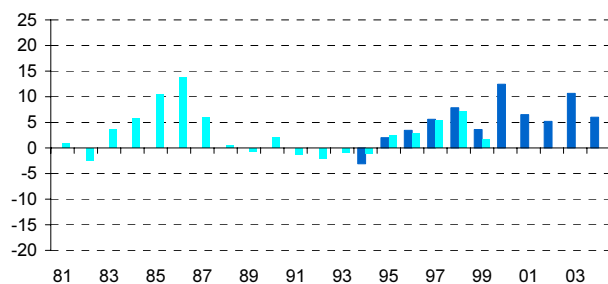


Källor: Ekonomiministeriet i Danmark, Norges Bank, Sveriges Riksbank och Statistikcentralen i Finland.

⁸ Tidsserien för Sverige från 1980 avser den äldre definitionen på sparkvot (SNA68). Tidsserien från 1993 avser den nya definitionen (SNA93, ENS 95).

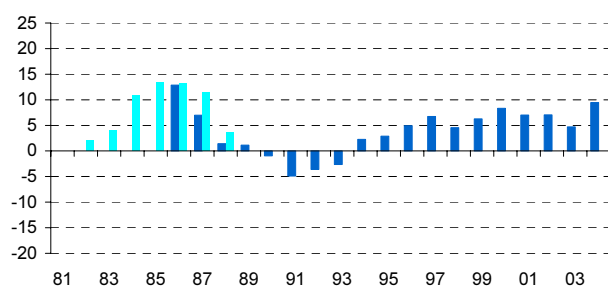
Diagram 2.10. Real förändring av utlåning till allmänheten, åren 1980–2004 (procent)

Danmark



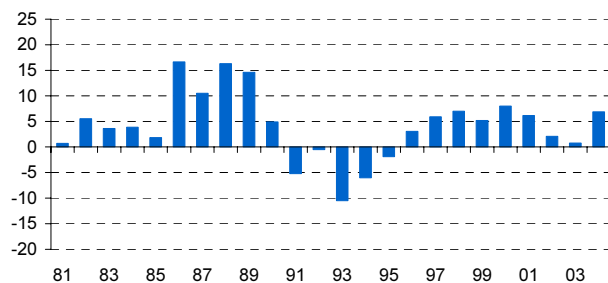
Källa: Danmarks statistikbank

Norge



Källa: Norges Bank

Sverige



Källa: Sveriges Riksbank

Som framgår av avsnitt 2.1 följde efter kreditexpansionen år av svag tillväxt i Danmark och, kortvarigt, Norge och negativ tillväxt i Finland och Sverige, samtidigt som arbetslösheten steg drastiskt, särskilt i Finland men också i Sverige och Danmark. Säkert finns det ett samband mellan den finansiella och reala ekonomin. Med ökad skuldtjänst som en följd av ökad skuldsättning och stigande reala räntor efter skatt samtidigt som tillgångspriserna började falla strävade hushållen efter att återställa balansen i sina ekonomier genom att öka sparandet och minska konsumtionen. Kreditförlusterna blev betydande och i Finland, Norge och Sverige räddades några de största bankerna genom omfattande statliga åtaganden, vilket särskilt i Finland och Sverige fick långsiktiga statsfinansiella effekter.

2.6 Bostadspriser och bostadsbyggande

2.6.1 Bostadsmarknadens egenskaper

Bostäder har egenskaper som starkt avviker från vad som gäller varor i allmänhet.

Först är bostaden *nödvändig*, det går inte med behållen mänsklig värdighet avstå från den eller att ersätta den med något annat. Bostaden har också, mer än någon annan typ av konsumtion eller investering, en *avgörande betydelse för hushållens ekonomi*.

Om man ser till egenskaper på utbudssidan är bostäder vidare *heterogena*. Det är stora variationer mellan olika bostäder i fråga om t.ex. storlek, utrustning, ålder och läge och därmed också stora variationer i pris. Bostäder är dessutom *lokalt bundna*. Överskott på en lokal marknad påverkar inte situationen på en annan lokal marknad med brist. Sist, men kanske viktigast för bostadsmarknadens unika funktionssätt, är bostäders *varaktighet*. En nybyggd bostad kommer utan större reinvesteringar att vara en del av utbudet på den lokala marknaden under mycket lång tid. Nybyggnad och avgång av bostäder påverkar alltså utbudet på den lokala marknaden marginellt jämfört med stocken av bostäder.

Även på efterfrågesidan finns hinder för snabba anpassningar till förändrade förhållanden. Även om flertalet flyttningar säkert beror på inträffade eller förväntade förändringar av hushållets storlek kan det ta lång tid att hitta en lämpligare bostad, bl.a. på grund av svår-tillgänglig *information* om utbudet, och det är besvärligt och kan

vara förenat med betydande kostnader, s.k. *transaktionskostnader*, att flytta. Efterfrågan kan vara oelastisk på kort sikt men också ändra sig snabbt och mycket.

Sammantaget innebär detta att bostadsmarknaden saknar egentligen alla egenskaper som skall finnas på en marknad med perfekt konkurrens. Men även om utbudet är oelastiskt på kort sikt och att de reala prisförändringarna därför kan vara stora över tiden kan man tänka sig att flertalet lokala marknader karaktäriseras av anpassningar till ett långsiktigt jämviktsläge, men att anpassningsprocessen är mycket långsam och att marknadspriserna på bostadsmarknaden nästan permanent överstiger eller understiger ett långsiktigt jämviktspris.

Den långsamma anpassningen av utbudet till prisförändringar kan bero på många faktorer. Det kan vara brist på tomtmark. Det kan ta lång tid att ta fram detaljplaner. Byggtiden för större projekt är också lång. Omständigheten att det kan dröja 5-10 år mellan idé och färdigt projekt skapar också osäkerhet om i vilken marknad och under vilka förutsättningar i övrigt projektet kommer att färdigställas. Investeringsbeslut i fråga om bostäder grundas överhuvudtaget i väsentligt högre grad på gissningar och förhoppningar om framtiden än andra investeringsbeslut vilket medför att det ställs mycket höga krav på investeraren att kunna klara förändrade förutsättningar, vilket i sig motverkar anpassningar av utbudet till förändringar i efterfrågan.

2.6.2 Prisbildningen på bostadsmarknaden

I ett teoretiskt perspektiv är bostadspriser en komplicerad funktion av faktorer på kostnadssidan, bl.a. produktionspriser, räntor, skatter och prisförväntningar, och faktorer på efterfrågesidan, bl.a. inkomster och inkomstförväntningar, demografiska förhållanden och kredittillgänglighet.

Om man antar att betalningsviljan för en ägarbostad är given, dvs. att ett genomsnittligt hushåll för en viss bostad accepterar bostadskostnader på ett visst belopp, är det rimligt att utgå från att förändringar av faktorer på kostnadssidan, i första hand räntor och skatter, åtminstone långsiktigt endast får prisseffekter, dvs. att det för en köpare är ganska likgiltigt vilka räntor och skatter som är aktuella vid tidpunkten för köpet. Prisförväntningarna har delvis samband med inflationen. Vid en given realränta före skatt kan en

ökad inflation stärka förväntningar om prisökningar om realräntan efter skatt ökar mindre än inflationen. Prisförväntningar kan också vara självgenererande. Om prisförväntningar, uppåt eller nedåt, beror på tidigare prisförändringar blir prisförväntningarna oberoende av ekonomiska fundamenta.

Hushållens inkomster eller snarare inkomstförväntningar är den enskilt viktigaste faktor som förklarar bostadsefterfrågan. Empiriska undersökningar visar att inkomster och bostadskonsumtion långsiktigt förändras ganska proportionellt. Det är naturligt att inkomstförväntningarna och inte de faktiska inkomsterna är viktiga när ett hushåll köper eller byter bostad. Ett köp eller byte av en bostad är ett långsiktigt åtagande och den framtida betalningsförmågan blir då viktigare än den kortsiktiga. Den förväntade inkomsten över en livscykel är dock inte direkt mätbar, och därför brukar man i empiriska studier försöka mäta den indirekt genom att använda uppgifter om t.ex. BNP eller arbetslöshet.

Demografiska faktorer har en avgörande betydelse för den antalsmässiga bostadsefterfrågan som åtminstone långsiktigt styrs av folkmängd, åldersfördelning och hushållskvoter i olika åldersgrupper även om hushållskvoterna särskilt i åldersgrupper som skall etablera sig på bostadsmarknaden också är en funktion av tillgången på bostäder. Däremot spelar demografiska faktorer mindre roll för efterfrågan på olika lägenhetsstorlekar, bostadens utrustning och övriga egenskaper.

Kreditillgängligheten har stor betydelse för efterfrågan och prisutveckling på bostadsmarknaden. Men om det finns anledning att tro att den kreditexpansion som följde på avregleringen av kreditmarknaden styrde prisutvecklingen, finns det också anledning att tro att senare års kreditexpansion snarare reflekterar prisutvecklingen på bostadsmarknaden än styr den.

2.6.3 Prisutvecklingen på bostäder i de nordiska länderna

Sedan början på 1980-talet har Danmark och Norge haft en likartad utveckling av bostadspriserna. De reala priserna steg t.o.m. år 1986 i Danmark och år 1987 i Norge för att därefter falla med ca 30 % t.o.m. år 1993. Sedan år 1994 har de reala priserna ökat kontinuerligt med ca 65 % t.o.m. år 2003.

I Sverige sjönk de reala bostadspriserna med ca 30 % t.o.m. år 1985 och steg sedan med ca 30 % t.o.m. år 1990. Åren 1991-1993

sjönk priserna åter med ca 30 % och var sedan i stort sett oförändrade åren 1994-1996. Sedan år 1997 har de reala priserna ökat kontinuerligt med ca 45 % t.o.m. år 2004.

I Finland har utvecklingen av bostadspriserna, liksom ekonomin i sin helhet, varit mer dramatisk än i de övriga nordiska länderna. De reala bostadspriserna steg med ca 100 % under 1980-talet, varav 30 procentenheter bara under år 1988. Åren 1990-1993 sjönk priserna till samma nivå som i början av 1980-talet och var sedan i stort sett oförändrade åren 1994-1995. Sedan år 1996 har de reala priserna, bortsett från år 2001, ökat kontinuerligt med nära 80 % t.o.m. år 2004.

De reala prisförändringarna på bostäder i alla de nordiska länderna har varit påtagligt ojämnare än de reala förändringarna av BNP och disponibla inkomster under hela den aktuella perioden. Ekonomiska fundamenta mätta på dessa sätt kan alltså inte förklara de stora svängningarna i bostadspriserna, även om priset i början av 1990-talet i Finland och Sverige har ett tydligt samband med den negativa tillväxten och den stora ökningen av arbetslösheten.

Under 1980-talet steg de reala räntorna efter skatt markant i de nordiska länderna, i Danmark, Finland och Sverige t.o.m. år 1987 och i Norge t.o.m. år 1986. De reala räntorna efter skatt sjönk sedan eller var oförändrade i 2-3 år och steg sedan t.o.m. år 1994 i Danmark, år 1997 i Finland och år 1992 i Norge och Sverige. Efter toppåren har de reala räntorna efter skatt sjunkit nästan kontinuerligt i alla de nordiska länderna t.o.m. år 2003, men ligger fortfarande på en historiskt sett hög nivå.

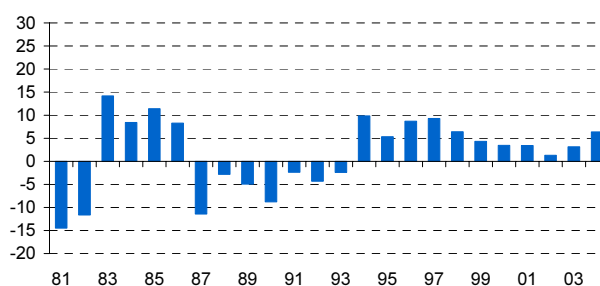
Det innebär att det i Danmark, Finland och Norge var en omvänd relation mellan ökningen av bostadspriserna och realräntorna under 1980-talet, medan bostadspriserna i Sverige sjönk under större delen av den period när realräntorna steg. Prisökningen i Sverige under 1980-talets senare del inleddes dock medan realräntorna fortfarande steg. Prisökningarna i slutet av 1980-talet i Finland, Norge och Sverige skedde när realräntorna sjönk eller var oförändrade, men i Danmark sjönk även bostadspriserna. Sedan de sista åren på 1980-talet har det varit ett tydligt samband mellan utvecklingen av reala bostadspriser och realräntor efter skatt i Finland, Norge och Sverige, men svagare i Danmark. I Danmark kan i stället de reala prisökningarna under senare år förklaras med en långvarigt stabil realränta i kombination med en ökning av hushållens skuldsättning som varit större än i övriga nordiska länder.

Den reala ökningen av bostadspriserna i de nordiska länderna sedan början (Danmark och Norge) eller efter mitten (Finland och Sverige) av 1990-talet har varit väsentligt mer långvarig än i tidigare priscykler. Om detta är ett uttryck för den långvarigt stabila (Danmark) eller positiva (Finland, Norge och Sverige) utvecklingen av realräntan efter skatt eller om ränteutvecklingen i stället närmast speglar ett långsiktigt förtroende för makroekonomin må vara osagt.

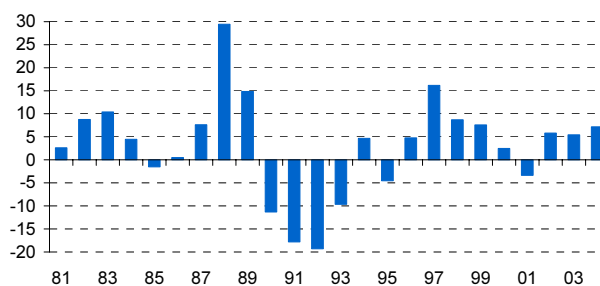
Uppgifter om nominella och reala bostadspriser redovisas i diagram 2.11 och 2.12.

Diagram 2.11. Real förändring av bostadspriser åren 1981–2004

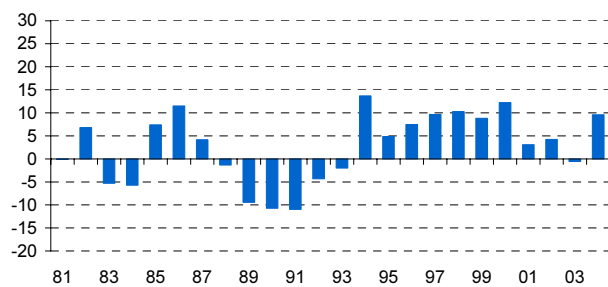
Danmark



Finland



Norge



Sverige

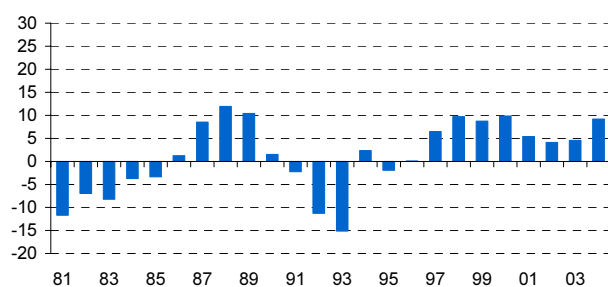
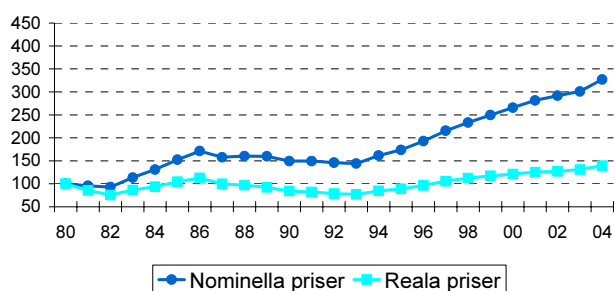
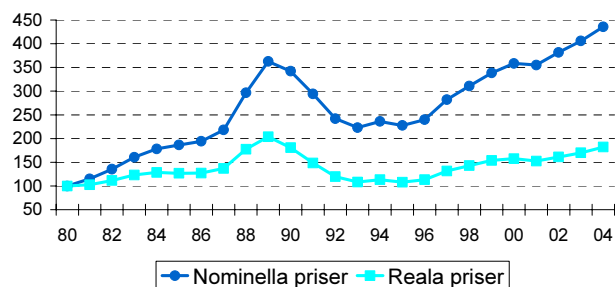


Diagram 2.12. Nominella och reala bostadspriser åren 1980–2004, (1980 = 100)

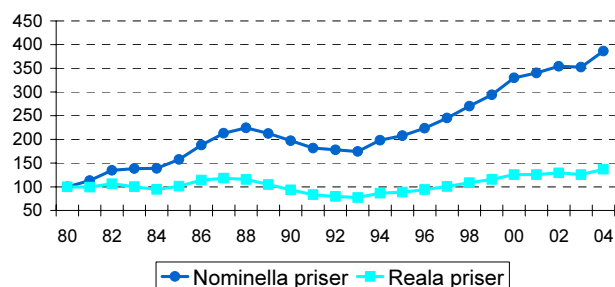
Danmark



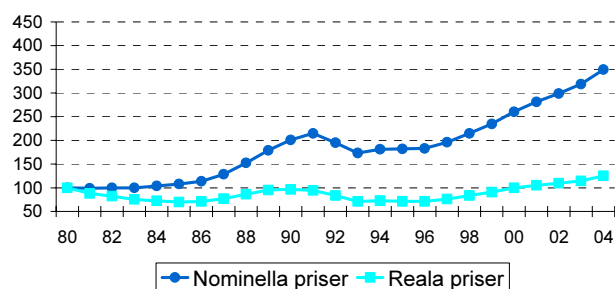
Finland



Norge



Sverige



2.6.4 Bostadspriser och bostadsbyggande

I alla de nordiska länderna har omfattningen av både nyproduktion och bruttoinvesteringar i bostäder en direkt koppling till prisutvecklingen i bostadsbeståndet. Stigande priser i beståndet innebär ökade investeringar medan sjunkande priser innebär minskade investeringar.

I förhållande till folkmängden har Finland och Norge en högre nyproduktion än Danmark och, särskilt, Sverige. En förklaring till detta kan vara att den långsiktiga utvecklingen av hushållens reala disponibla inkomster varit väsentligt bättre i Finland och Norge än i Danmark och Sverige, och, för Finlands del, att bostadsstandarden varit lägre än i övriga nordiska länder.

Den högre nyproduktionen i Danmark jämfört med Sverige trots en likartad långsiktig utveckling av hushållens disponibla inkomster kan bero på flera faktorer. Bl.a. har hushållens skulder i förhållande till disponibla inkomster ökat avsevärt mer i Danmark än i Sverige sedan mitten av 1990-talet.

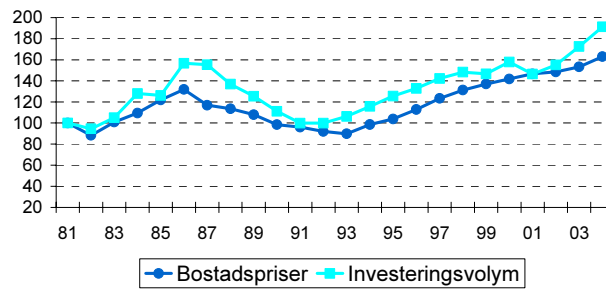
Trots dessa förklaringar avviker utvecklingen i Sverige från övriga nordiska länder genom det dramatiska produktionsfallet i början på 1990-talet och den mycket svaga återhämtningen fram till början av 2000-talet. Bland tänkbara förklaringar skall några nämnas.

- År 1990 var bostadskonsumtionen i Sverige väsentligt högre än i andra europeiska länder med jämförbar privat konsumtion vilket i kombination med ökade relativpriser på boendet genom skattereformen bör vara en orsak till utvecklingen.
- Under de första åren på 1990-talet var dessutom nettotillskottet av bostäder mycket stort. Visserligen var inte nyproduktionen lika hög som under miljonprogrammets topp-år men under miljonprogrammet förekom också en omfattande avgång ur bostadsbeståndet som begränsade nettotillskottet. Under några år före och efter år 1990 var avgången ur bostadsbeståndet försumbar.
- Under senare delen av 1990-talet var kreditförlusterna för hyres- och bostadsrättshus väsentligt högre i Sverige än i övriga nordiska länder vilket kan ha begränsat både byggherrarnas och långivarnas benägenhet att ta risker och medverkat till väsentligt höjda krav på eget kapital i bostadsrättsproduktionen.
- Under senare delen av 1990-talet låg andelen bostadsproduktion i egen regi genom byggentreprenörer på historiskt sett mycket höga nivåer vilket kan ha försvårat upphandlingar för byggherrar utan egen produktionskapacitet.

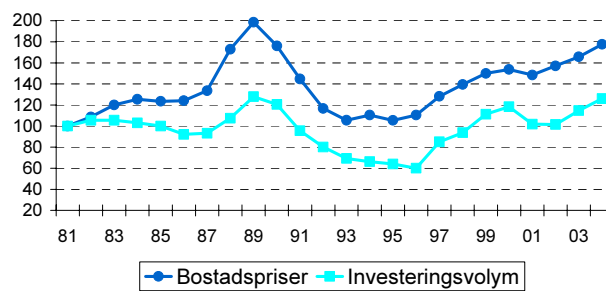
Uppgifter om reala bostadspriser och bruttoinvesteringar respektive påbörjade bostäder redovisas i diagram 2.13 och 2.14.

Diagram 2.13. Reala bostadspriser och bruttoinvesteringar i bostäder åren 1981–2004, (1981 = 100)

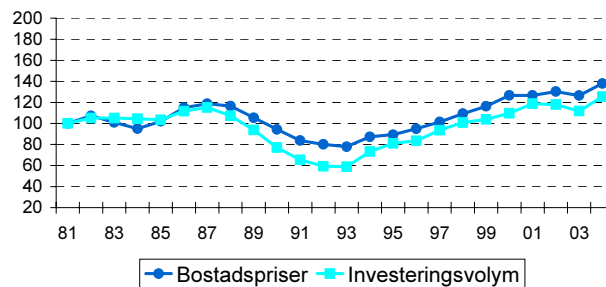
Danmark



Finland



Norge



Sverige

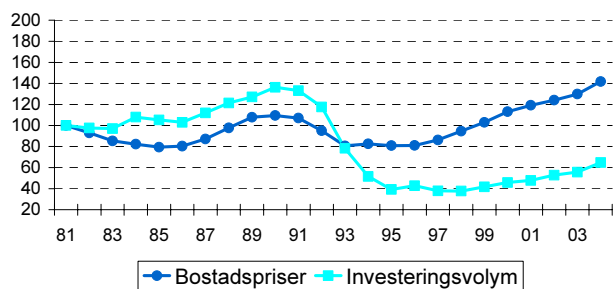
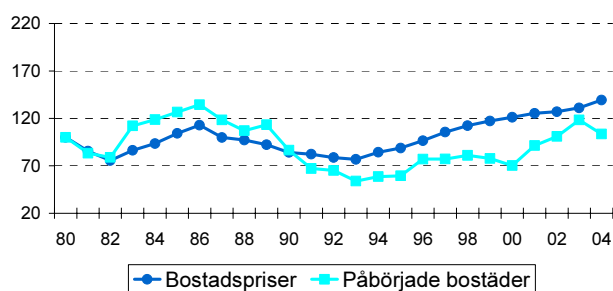
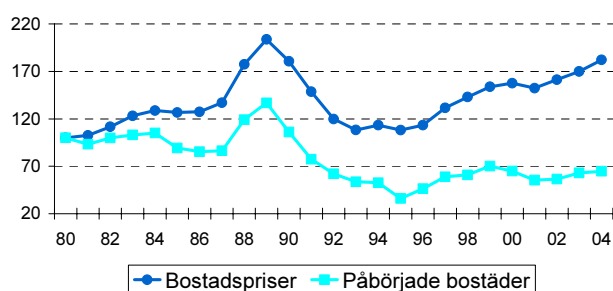


Diagram 2.14. Reala bostadspriser och påbörjade bostäder åren 1980–2004 (1980 = 100)

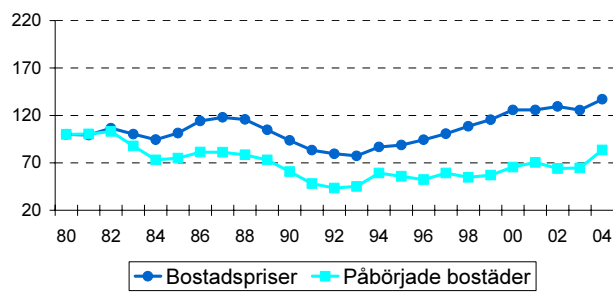
Danmark



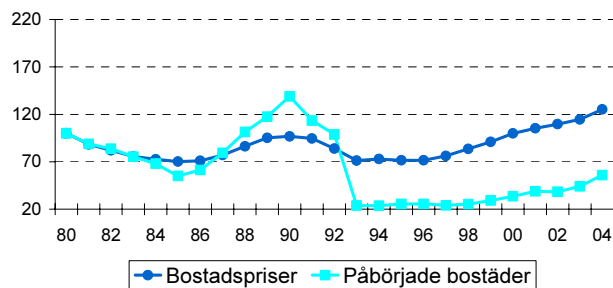
Finland



Norge

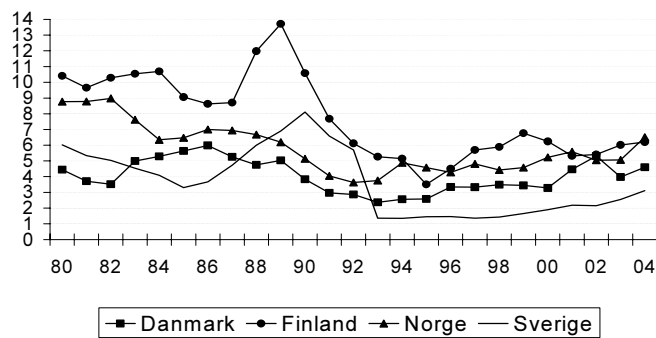


Sverige



Uppgifter om antalet påbörjade bostäder per 1 000 invånare redovisas i diagram 2.15.

Diagram 2.15. Antal påbörjade bostäder per 1000 invånare åren 1980–2004



Om man jämför förändringarna av BNP med bostadsbyggandet förefaller bostadsbyggandet i alla de nordiska länderna att med viss eftersläpning förstärka den rådande konjunkturen oavsett tillväxten ökar eller minskar. Föreställningen att nyproduktionen av bostäder skulle kunna användas som ett instrument i konjunkturpolitiken kan därför inte beläggas i redovisade uppgifter.

2.7 Slutsatser

I inledningen konstaterades att de nordiska länderna har stora likheter i fråga om samhällsekonomi, social struktur samt kulturella och politiska traditioner men också betydande skillnader när det gäller bostadssektorn, i första hand i fråga om bostadsmarknadens och kreditmarknadens struktur och inriktningen på den förda sektorpolitiken.

En entydig slutsats av det redovisade materialet är att bostadspriser och bostadsbyggande i de nordiska länderna styrs av likartade makroekonomiska förhållanden och i stort sett är opåverkade av strukturella olikheter och olikheter i sektorpolitik. Tillväxt, disponibla inkomster, inflation och räntor är alltså avgörande för utvecklingen inom bostadssektorn. Nyproduktionen av bostäder är i alla de nordiska länderna direkt relaterad till prisutvecklingen i bostadsbeståndet.

3 Samband mellan samhällsekonomi och bostadskonsumtion inom EU

3.1 Bakgrund

I detta kapitel återges utan ändringar en rapport som på arbetsgruppens uppdrag utarbetats av forskare vid Institutet för bostads- och urbanforskning vid Uppsala Universitet.¹ Två appendix till rapporten om regressionsanalys respektive statistik återges dock inte.

3.2 Inledning

I denna promemoria belyses skillnader i bostadskonsumtion mellan Sverige och ett antal andra europeiska länder. Syftet med promemorian är att studera sambandet mellan välfärdsnivå och bostadskonsumtion samt statliga interventioners betydelse för konsumtionens omfattning. Utgångspunkten för studien är att Sverige har en hög bostadskonsumtion samtidigt som landet tidigare haft höga statliga utgifter för sin bostadspolitik och samtidigt en jämförelsevis hög BNP-nivå. Under de senaste åren har bostadspolitikerna i Sverige förändrats, framför allt genom minskade subventionsnivåer. Sverige har också tappat position i den europeiska välfärdsindexen. Alltför få länder har nu en BNP jämförbar med den i Sverige.

Vilken betydelse har detta för bostadskonsumtionen? Kan skillnader i BNP och bostadssubventioner förklara variationer i bostadskonsumtionens omfattning mellan de europeiska länderna?

Frågorna belyses genom jämförelser av Sveriges utveckling med andra länder i den Europeiska Unionen. Som utgångspunkt för diskussionen har de femton länder som var medlemmar i den Europe-

¹ Karin Andersson, Elin Skansfors och Bengt Turner.

iska Unionen år 2000 valts eftersom det finns statistik som till viss del är jämförbar. Luxemburg har uteslutits ur jämförelsen på grund av att betydande mängder statistik saknas. Orsaken till att de nya medlemsländerna inte inkluderats i jämförelsen är att tillgången till statistik är begränsad och att de bostadspolitiska systemen är för annorlunda för att en jämförelse med svenska förhållanden skall vara relevant.

Promemorian inleds med en diskussion om vad som påverkar bostadsefterfrågan. Därefter beskrivs utvecklingen av och sambandet mellan BNP och bostadskonsumtion i de studerade länderna. Vidare diskuteras de statliga interventioners påverkan på detta samband. Promemorian avslutas med en sammanfattande diskussion om Sveriges situation.

3.3 Efterfrågan på bostäder

3.3.1 Inledning

I traditionella modeller över bostadskonsumtionen antas efterfrågan på bostäder bero på hushållens inkomst, hushållens storlek och bostadens nyttjandekostnad ("user cost"). Nyttjandekostnaden utgörs av priser, kapitalkostnader, driftskostnader och förväntningar. Det är variabler som påverkas av statliga interventioner (DiPasquale och Wheaton, 1996).

3.3.2 Inkomst

Inkomstens påverkan på bostadsefterfrågan studeras ofta genom inkomstelasticitet. Inkomstelasticitet definieras som den förändrade konsumtionen av bostäder som följer av en förändring i inkomsten (DiPasquale och Wheaton, 1996). Flertalet empiriska studier har lett till likartade estimerade värden på inkomstelasticiteten för bostadsefterfrågan. Generellt kan den sägas vara mindre än ett och relativt konstant mellan olika länder (Whitehead, 1999).

Vid empiriska studier av inkomstelasticitet är definitionen av inkomst betydelsefull. Beroende på om disponibel eller permanent

inkomst väljs kommer elasticiteten att variera. En orsak till variationen kan vara att anpassningen av bostadskonsumtion till en ny inkomstnivå ofta sker med fördröjning. Dessutom har förväntningar om framtida inkomster betydelse för bostadskonsumtionen. Förväntningar om ökad disponibel inkomst kan innebära en högre bostadskonsumtion än nuvarande disponibel inkomst motiverar, exempelvis för studenter i slutet av sin utbildning. På motsvarande sätt kan en minskning av disponibel inkomst förväntas vara tillfällig och då kommer troligtvis inte bostadskonsumtionen att anpassas (DiPasquale och Wheaton, 1996). Utöver inkomsten och förväntningar kan även möjligheterna till anpassning av konsumtion utgöra ett problem vid empiriska beräkningar. Finansiella hinder, statliga interventioner eller utbudet av bostäder kan göra att hushåll inte anpassar sin konsumtion till förändringar i inkomst (Whitehead, 1999).

En sammanfattande artikel om fastighetsmarknadens teorier, och däribland studier av inkomstelasticitet, har gjorts av Christine Whitehead (1999). Enligt Whitehead har studier visat att inkomstelasticiteten är relativt konstant mellan länder, men det är samtidigt troligt att variationer förekommer mellan olika grupper av hushåll inom länderna. Undersökningar har exempelvis gjorts av hur inkomstelasticiteten varierar med inkomstnivåer, och vilken betydelse upplåtelseformen har för den uppmätta elasticiteten. Skillnader i inkomstelasticitet mellan upplåtelseformer har diskuterats, och flera studier har påvisat att inkomstelasticiteten är högre för ägarsektorn än för hyressektorn (Whitehead, 1999).

3.3.3 Hushållsstorlek

Hushållsstorlekens påverkan på bostadskonsumtionens omfattning varierar beroende på om bostadskonsumtionen per hushåll eller per capita studeras. Om individerna som efterfrågar bostäder är rationella, och hänsyn inte tas till andra preferenser, är det rimligt att anta att bostadsenhetens storlek kommer att öka då antalet personer i hushållet ökar. Men ökningen kommer troligtvis att avta ju större hushållet blir och sambandet är inte linjärt (DiPasquale och

Wheaton, 1996). En orsak till att anpassningen inte är fullständig är att då hushållets storlek ökar minskar ofta hushållets inkomst per capita samtidigt som behovet av andra varor som mat och kläder växer. Behovet av andra varor kan då tränga undan det ökade behovet av bostadskonsumtion (ibid). Om i stället bostadskonsumtionen per capita studeras är det troligt att den kommer att vara högre i små än i stora hushåll eftersom nödvändiga utrymmen som kök och badrum delas av färre personer.

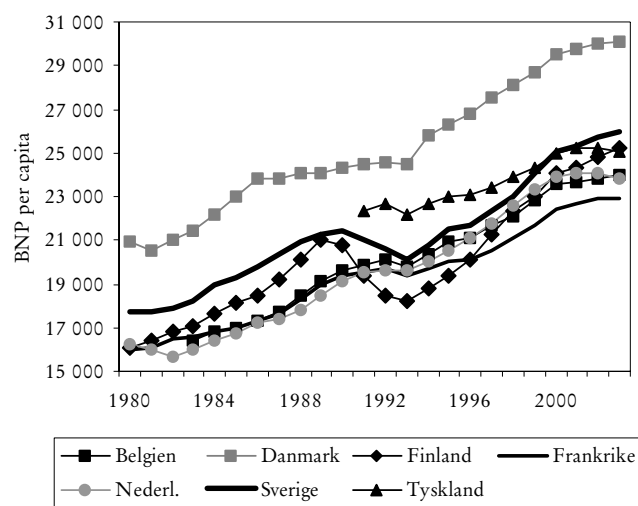
3.3.4 Statliga interventioner

Bostadspolitiska interventioner kan ha komplexa effekter på efterfrågan genom nyttjandekostnaden. Nyttjandekostnaden kan förändras genom direkta subventioner, som exempelvis räntebidrag eller bostadsbidrag, vilka kan ses antingen som ett inkomstillägg eller som en reducering av bostadsutgifterna. Om subventionen ses som ett inkomstillägg är det inte säkert att den ökade inkomsten går till bostadskonsumtion, utan ökningen kan även användas till annan konsumtion. Nyttjandekostnaden kan även förändras genom interventioner som hyresreglering, förändrade regler för bolån, fastighetsskatt eller liknande. Vilka effekter interventionerna har kan variera beroende på exempelvis upplåtelseform eller hushållens sammansättning (Malpezzi och Mayo, 1985).

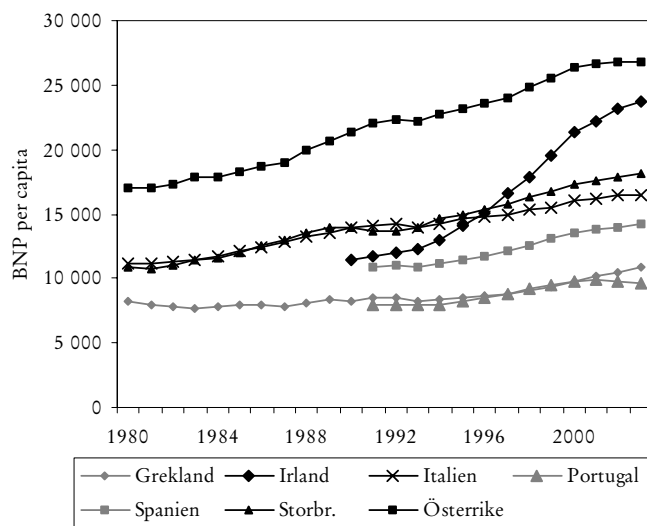
3.4 Utveckling av BNP och bostadskonsumtion över tiden

Figurerna nedan visar utvecklingen av BNP per capita över tiden i de studerade länderna (figur 3.1). Den svenska BNP-nivån har under hela tidsperioden varit bland de högre, men Danmark har under hela perioden haft högst BNP per capita. Irland har haft den mest positiva utvecklingen och har gått från att vara ett av länderna med lägst BNP till ett av länderna med högst BNP.

Figur 3.1. BNP per capita, 1995 års priser, €, år 1980-2003



Källa: Eurostat 2004

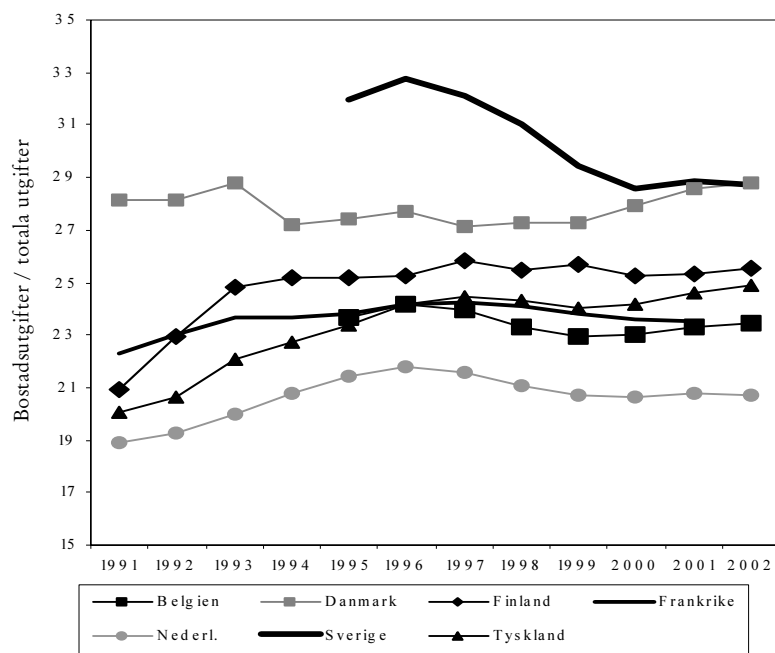


Källa: Eurostat 2004

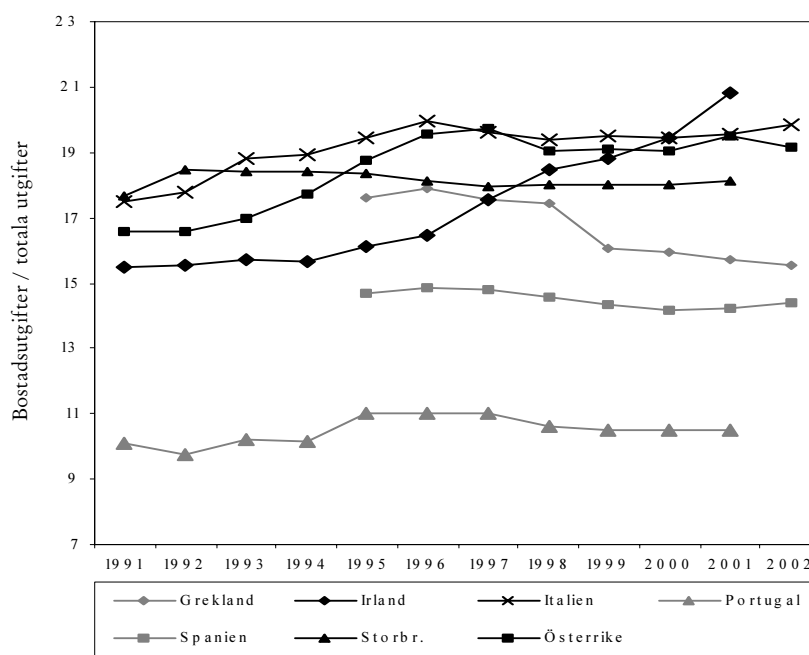
Då vi jämför bostadskonsumtionen mellan länder diskuteras tre olika variabler; (1) utgifter för bostadskonsumtionen som andel av totala konsumtionsutgifter, (2) utgifter i absoluta termer för bostadskonsumtion i Euro och (3) ytkonsumtion i form av genomsnittligt antal rum per person.

I figur 3.2 presenteras den första variabeln, andelen av hushållens totala utgifter som går till bostadskonsumtion i de utvalda länderna, under perioden 1991 till 2002. I statistiken ingår utgifter för boende, vatten, el, gas och andra bränslen. Bostadsbidrag är inte inräknade i utgifterna, men de kan ses som ett inkomstillägg och därmed en möjlighet för hushållen att öka bostadsutgifterna. Det är möjligt att statliga interventioner, som subventionerad hyra eller bidrag för produktion av bostäder, indirekt är inräknade i utgifterna som då blir lägre än vad de varit utan subventionerna. Även om det är bruttoutgifter kan dessa vara påverkade av bostadsbidrag. En vidare diskussion kring bostadspolitikens betydelse för bostadskonsumtionen förs längre fram i promemorian.

Figur 3.2. Utgifter för bostadskonsumtion som andel av hushållens totala utgifter, år 1991-2002



Källa: Eurostat 2004



Källa: Eurostat 2004

Andelen av hushållens totala utgifter som utgörs av bostadskonsumtion har förändrats mindre än BNP per capita i de flesta länder sedan 1995. Eftersom bostadskonsumtionen anpassas med en eftersläpning är det troligt att dagens konsumtionsnivå har påverkats av tidigare BNP per capita. Irland, som har haft en stark BNP-tillväxt under 1990-talet, har anpassat sin bostadskonsumtion något men den ligger fortfarande på en jämförelsevis låg nivå. I Sverige är bostadskonsumtionens andel av hushållens totala utgifter fortfarande på en högre nivå än i andra länder med motsvarande BNP per capita, trots att Sveriges BNP per capita sjönk under början av 1990-talet. Den svenska konsumtionen har dock minskat något och närmar sig nivåerna för de två andra nordiska länderna, Danmark och Finland.

Valet av variabel för att mäta bostadskonsumtionen har betydelse för promemorians syfte. Det medför vissa problem med att använda bostadsutgifternas andel av hushållens totala utgifter. Bostadsutgifternas andel av hushållens utgifter kan variera med priserna på bostäder. Om bostadspriserna ökar mer än den allmänna prisnivån kommer bostadsutgifternas andel av totala utgifter att öka utan att det sker en kvantitativ eller kvalitativ förändring av bostadskonsumtionen.

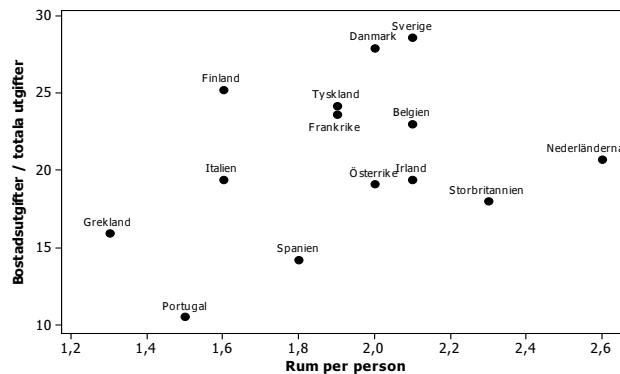
Om vi i stället väljer att studera hushållens årliga bostadsutgifter i Euro uppstår ytterligare problem eftersom variabeln, så som den presenteras i "Housing Statistics 2003"², inte är justerad för den inhemska pris- eller inkomstnivån. Variationer i bostadsutgifter mellan länderna kan därmed dölja betydligt större variationer i bostadskonsumtionens kvantitet eller kvalitet. En variabel för bostadskonsumtion som korregerar för kvalitetsskillnader mellan länderna saknas, varför man är hänvisad till det tämligen grova måttet antal rum per person.

Även definitionen av bostadskonsumtion, mätt som antal rum per person har sina begränsningar. En begränsning är att rum per person kan samvariera med beståndets uppdelning mellan upplåtelseformer. Ett land där en stor del av beståndet utgörs av småhus kommer antagligen ha fler rum per person. Dessutom kan antalet rum per person variera beroende på den genomsnittliga hushållstorleken i landet. I ett land där genomsnittligt antal personer per hushåll är högt kommer antagligen antalet rum per person att vara lägre. Orsaken är att fler personer delar på nödvändiga utrymmen som kök och badrum. Slutligen kan det finnas skillnader mellan hur stort ett genomsnittligt rum är i de olika länderna. Trots att definitionen av bostadskonsumtion, mätt som antal rum per person, har sina begränsningar kan den vara intressant att studera.

Statistik över antal rum per person har inte förändrats nämnvärt under en tioårsperiod och därför presenteras endast data för ett år. Figuren nedan visar samband mellan bostadskonsumtionen som andel av hushållens totala utgifter och som antal rum per person för de olika länderna.

² Tidsserie saknas.

Figur 3.3. Utgifter för bostadskonsumtion som andel av hushållens totala utgifter och genomsnittligt antal rum per hushåll, år 2000



Källa: Eurostat 2004

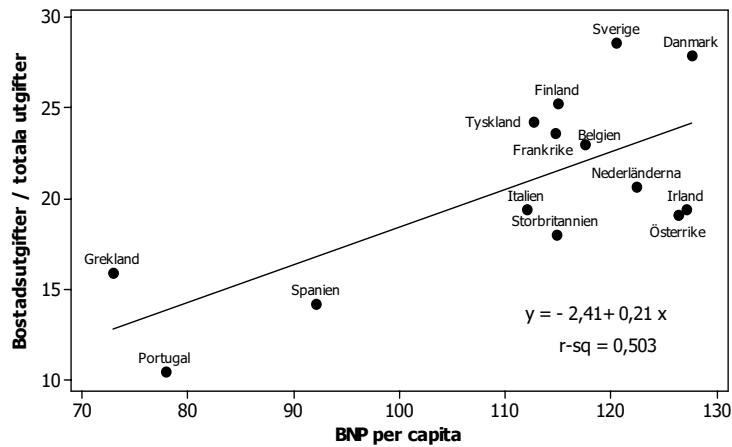
Vi föreställer oss dock att bostadsutgiftsandelen skall vara tämligen konstant för länder med olika utrymmesstandard. Orsaken är att länder med lägre utrymmesstandard i regel har en lägre BNP per capita, varigenom utgiftsandelen hålls på ungefär samma nivå som i länder med högre BNP och högre utrymmesstandard. Av figuren framgår att Grekland, Portugal och Spanien återfinns i den nedre vänstra delen av figuren. Dessa länder har en oväntat låg utgiftsandel. Det kan förklaras med att prisnivån är relativt låg och att deras BNP har ökat snabbare än bostadsutgifterna (per rumsenhet). De övriga länderna, förutom Sverige och Danmark, uppvisar en förhållandevis liten spridning vad gäller bostadsutgifter samtidigt som antalet rum per person varierar kraftigt.

3.5 Samband mellan BNP och bostadskonsumtion

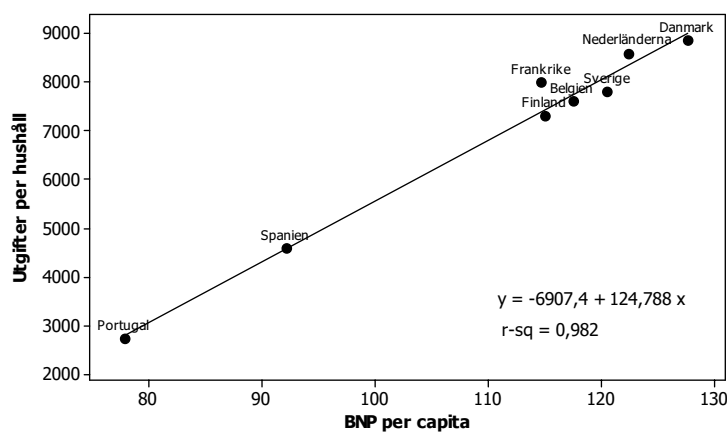
Utifrån den inledande diskussionen om inkomstelasticitet är inkomst, eller BNP på den aggregerade nivån, en tänkbar förklaring till bostadskonsumtionens omfattning. I tre figurer visas sambandet mellan BNP och de olika definitionerna på bostadskonsumtion.

Sambandet visas genom enkla regressioner vilka redovisas i spridningsdiagram.

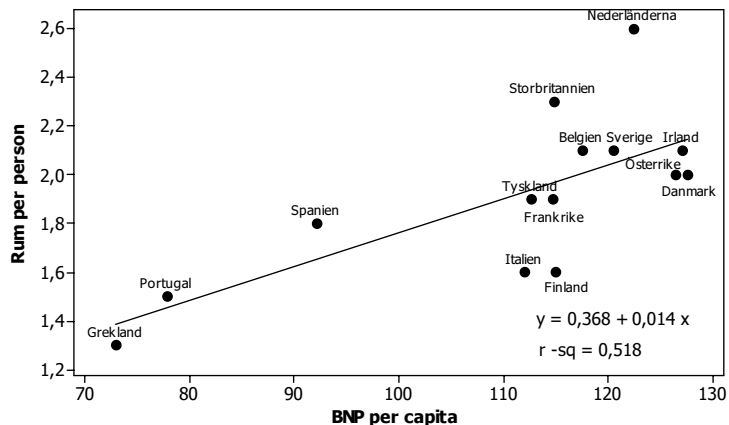
Figur 3.4. Bostadskonsumtion som andel av hushållens totala utgifter och BNP per capita, år 2000



Figur 3.5. Årliga utgifter för bostadskonsumtion per hushåll, €, år 2002 och BNP per capita, år 2000



Figur 3.6. Antal rum per person och BNP per capita, år 2000



Källa: Eurostat 2004 och Housing Statistics 2003

Samtliga spridningsdiagram visar att det finns ett visst samband mellan ländernas BNP per capita och deras bostadskonsumtion. Länder med en låg BNP per capita har även låg bostadskonsumtion och länder med en högre BNP per capita har högre konsumtion, oavsett hur konsumtionen definieras. Tydligast är sambandet då vi studerar årliga utgifter per hushåll.

För Sveriges del är avvikelser från sambandet störst då bostadskonsumtionen definieras som utgifternas andel av hushållens totala utgifter³. Sverige har den högsta utgiftsandel för bostadskonsumtionen, men inte en motsvarande BNP-nivå och därigenom avviker vi från mönstret i Europa. Danmark har en nästan lika hög utgiftsandel för bostadskonsumtion som Sverige men den motsvaras även av en högre BNP per capita. Figuren visar att andra länder med en hög BNP som Irland, Nederländerna och Österrike har en betydligt lägre utgiftsandel för bostadskonsumtion än Sverige. Vår utrymmeskonsumtion, mätt som rumsantal är däremot

³ Även för bostadsutgift i absoluta tal (figur 3.5) avviker Sverige genom att ha relativt höga utgifter. I figuren saknas dock ett antal länder med låga utgiftsandelar, på grund av databrist, varför Sverige ser mer genomsnittlig ut än vad som är fallet.

helt i linje med vår BNP. Sverige avviker inte från Europas länder i detta avseende.

3.6 Orsaker till samband mellan BNP och bostadskonsumtion

3.6.1 Statliga interventioner

Bostadspolitiken syftar till att påverka bostadskonsumtionens omfattning och inriktning. Frågan infinner sig därför i vad mån som iakttagelserna av ländernas bostadskonsumtion kan förklaras med ett inflytande från bostadspolitiken. I detta avsnitt behandlas först översiktligt förändringarna av bostadspolitiken under 1990-talet och därefter sambandet mellan de offentliga utgifterna för bostadspolitik och bostadskonsumtionen.

Inriktningen på bostadspolitiken skiljer sig mycket mellan de studerade länderna och det tar sig uttryck bland annat i skilda möjligheter till skattelättnader och subventioner för konsumenterna (ECB, 2003). Det kan vara missvisande att jämföra offentliga utgifter för bostadspolitik mellan olika länder eftersom vissa länder främst stödjer bostadskonsumtionen genom skattelättnader i stället för direkta subventioner. De förra är inte alltid uppförda som subventioner i den offentliga statistiken. Dessutom finns även skillnader mellan vilka instanser som står för bostadspolitikens kostnader, exempelvis om utgifterna är statliga eller kommunala. I tabell 3.1 presenteras offentliga utgifter för bostadspolitik som andel av BNP för år 1990 och 2000.

Tabell 3.1. Offentliga utgifter för bostadspolitik som andel av BNP år 1990 och 2000

	1990	2000
Italien	0,1	0,1
Grekland	0,2	0,2
Portugal	0,3	0,8
Tyskland	0,6	0,9
Belgien	0,8	1,0
Spanien ⁴	0,9	0,5
Nederländerna	0,9	0,7
Frankrike	1,1	1,1
Danmark	1,3	1,4
Österrike	1,3	1,3
Sverige	1,5	0,4 ⁵
Finland	1,6	1,2
Irland	*	*
Storbritannien	*	0,6

Källa: ECB 2003

Tabellen visar att det i början av 1990-talet fanns tydliga skillnader mellan ländernas utformning av bostadspolitiken och hur stor andel av BNP som utgjordes av utgifter för bostadspolitik. Under 1990-talet förändrade många länder inriktning på bostadspolitiken och länder som tidigare haft en generell bostadspolitik har i dag i större utsträckning en selektiv politik (ECB, 2003). Ett land där denna förändring har varit tydlig är Sverige, vars bostadspolitik har ändrats betydligt under 1990-talet och fram till i dag. Framför allt har bostadspolitikens förändringar avspeglats i att subventionsnivå-

⁴ I Spaniens offentliga utgifter ingår endast bostadsbidrag, statistiken kommer ifrån Baralides och Ignacio, 2004. Detta gör statistiken missvisande vid en jämförelse.

⁵ Det svenska subventionsmåttet inkluderar, i likhet med flertalet länder, inte skatteeffekter av ränteavdrag, men väl direkta subventioner i form av räntebidrag, investeringsbidrag och bostadsbidrag. Definitionerna är mycket olika varför det är svårt att jämföra länderna. Siffran avviker också från vad som redovisas för Sverige i avsnitt 7.7. Det beror dels på att bostadsbidrag till barnfamiljer inte redovisas som bostadsstöd i avsnitt 7.7 dels på att siffrorna avser olika år.

erna minskats kraftigt (ECB, 2003). Minskningen framgår av tabell 3.1 De offentliga utgifterna för bostadspolitik har minskat från 1,5 procent av BNP år 1990 till 0,4 procent år 2000. Övriga länder som enligt ECB (2003) minskat sina utgifter under samma period är Finland och Nederländerna. Dessa länder har liksom Sverige genomfört stora förändringar av bostadspolitikens inriktning och subventionsnivåer.

En av de mest betydelsefulla förändringarna i Finland har varit avregleringen av hyresmarknaden, vilken genomfördes för alla lägenheter 1995 (ECB, 2003). I likhet med Sverige har Finland även försökt minska utgifterna för bostadsbidrag genom stramare regler. Men trots nya regler har antalet bidragstagare ökat, delvis beroende på en snabbt ökande arbetslöshet. Nederländerna har i likhet med Sverige sedan efterkrigstiden haft en omfattande bostadspolitik med en hög grad av statliga interventioner. Under 1990-talet har bostadspolitikens förändrats dels genom att den blivit mer marknadsinriktad och dels genom att beslut i högre grad decentraliserats från statlig nivå till enskilda regioner. Den nya bostadspolitikens har blivit mer selektiv, med åtgärder främst riktade mot låginkomsttagare, unga eller andra grupper med sämre förutsättningar på bostadsmarknaden (Donner, 2000). Även Storbritannien har under 1990-talet genomfört omfattande förändringar av bostadspolitikens. Detta syns inte i tabellen ovan eftersom ECB (2003) saknar statistik över de offentliga utgifterna år 1990. Förändringar har skett bland annat genom att man i likhet med Sverige har fasat ut räntebidragen och minskat möjligheten till avdrag vid köp av bostad. Dessutom har de förändringar inom hyressektorn som påbörjades under 1980-talet fortsatt genom en betydande överföring av ansvar för produktion och överföring av hyreslägenheter från lokala myndigheter till housing associations (ECB, 2003).

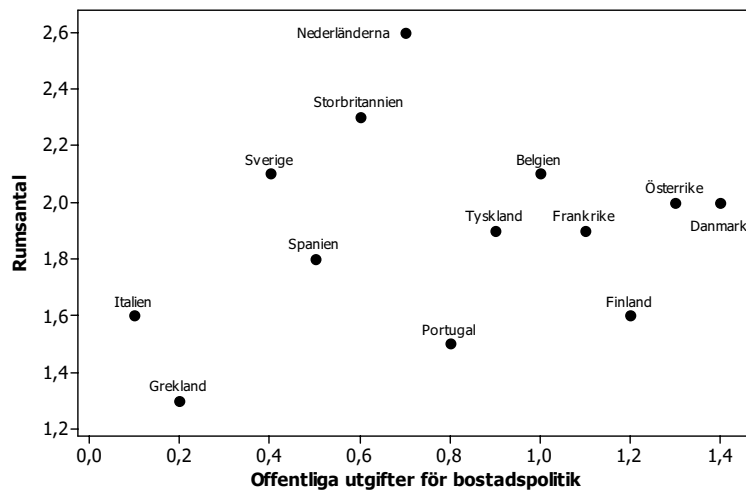
Förändringar av de statliga interventionerna förväntas ha effekter på bostadskonsumtionen. Det politiska syftet med de statliga interventionerna kan variera; antingen kan det vara att öka konsumtionen, att förbättra kvaliteten eller att minska kostnaderna. Utifrån dessa skilda målsättningar är det intressant att studera om sambandet mellan BNP och bostadskonsumtionen har påverkats av de offentliga utgifterna för bostadspolitikens. Viktigt att påpeka är

att vi endast har studerat genomsnittliga utgifter. Det framgår inte hur enskilda grupper av hushåll påverkas av subventionerna. Det är möjligt att konsumtionen för vissa inkomst- eller åldersgrupper varierar mellan länderna som en följd av statliga interventioner.

Det finns inga större avvikelser från sambandet med BNP när vi definierar konsumtionen som totala utgifter för bostadskonsumtionen. Olika konsumtionsnivåer ser ut att förklaras av skillnader i BNP per capita. Vid en översiktlig studie verkar subventionerna således inte påverka de genomsnittliga utgifterna för bostadskonsumtionen i landet. Inte heller i Sverige, där de offentliga utgifterna för bostadspolitik har varit jämförelsevis höga, verkar utgifterna för bostadskonsumtion eller utrymmeskonsumtionen i antal rum per person ha påverkats. Detta tyder på en hög kapitaliseringsgrad av de offentliga utgifterna, antingen i högre byggkostnader eller högre vinster för fastighetsägare. Ett annat alternativ är att subventionerna har setts som inkomstillägg av hushållen som då i stället kan ha ökat konsumtionen av andra varor. Slutligen måste vi reservera oss för att ytmåttet inte är en riktigt bra mätare för boendekvalitet.

Då vi studerar sambandet mellan bostadskonsumtionen definierad som antal rum per person och BNP per capita avviker några länder (se figur 3.6). Storbritannien och Nederländerna som avviker genom att de har en hög konsumtion, fler rum per person, har inte högre offentliga utgifter för bostadspolitik än de andra länderna. Andra länder, såsom Finland, har ett lågt antal rum trots att de har höga offentliga utgifter för bostadspolitik. Detta antyder återigen att de offentliga utgifterna för bostadspolitik inte påverkar ytkonsumtionen.

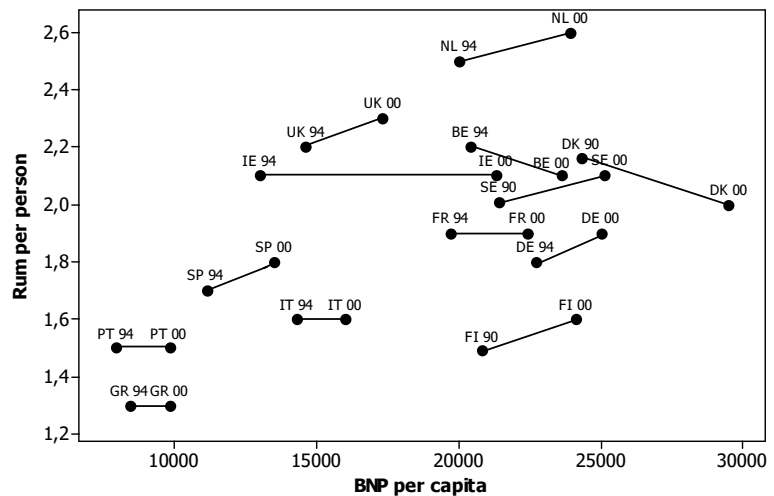
Figur 3.7. Antal rum per person och offentliga utgifter för bostadspolitik som andel av BNP, år 2000



Källa: ECB 2003, Eurostat 2004

Spridningsdiagrammet ovan visar att det inte finns något tydligt samband mellan genomsnittligt rumsantal och offentliga utgifter för bostadspolitiken, när man kontrollerar för BNP per capita. Som tidigare nämnts har genomsnittligt antal rum per person inte förändrats markant under de senaste åren. Detta gäller även för de länder som har förändrat de offentliga utgifterna för bostadspolitik (Eurostat, 2004). Det framgår av figur 3.8 som visar bostadskonsumtionen, mätt som antal rum per person i kombination med BNP per capita för några utvalda år (åren 1990 eller 1994 och år 2000).

Figur 3.8. Antal rum per person och BNP per capita, åren 1990 eller 1994 och 2000



Källa: Eurostat, 2004, Lujanen 2001, OECD 2004

Figuren visar att bostadskonsumtionen är beroende av BNP-utvecklingen. Flertalet länder har ökat sin ytkonsumtion i takt med förändringen i BNP. Det är dock svårt att hävda att den svenska ytkonsumtion har ökat långsammare än BNP-förändringen skulle indikera, som en följd av minskningen i de statliga utgifterna för bostadspolitiken. Andra faktorer, såsom lägre räntor, förändrade demografiska förutsättningar och välbästandets utvecklingen i sig betyder långt mer.

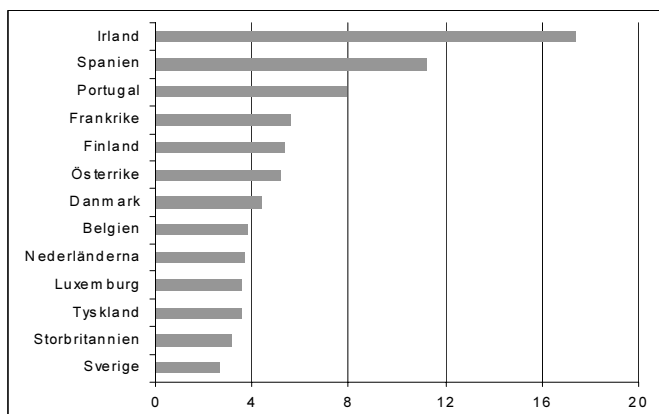
3.6.2 Trögheter på marknaden

Utifrån tidigare resonemang kan vi konstatera att det finns ett starkt samband mellan ett lands bostadskonsumtion och dess BNP per capita. En förändring av BNP per capita eller av bostadspolitiken i landet ger dock inte en omedelbar förändring i bostadskonsumtionen, vilket beror på att det finns fördröjningar i anpass-

ningen. Anpassningen sker långsamt som en följd av trögheter på marknaden, vilket kan styrkas med tidigare resonemang kring inkomstelasticitet och att bostadsstocken anpassas långsamt till förändringar i efterfrågan. Ytterligare en orsak till den långsamma anpassningen kan vara att efterfrågan av bostäder är förhållandevis konstant och förändringen vid minskade offentliga utgifter består i stället i att kostnaderna i högre grad tillfaller hushållen än staten. Om så är fallet kan det efter förändringarna finnas fler hushåll som har svårare att betala sin bostad.

Om bostadsstocken inte på kort sikt kan anpassas till lägre inkomstnivåer är det möjligt att hushållen bor på en större yta och till en högre kostnad än de önskar. De anpassar sin bostadskonsumtion efter beståndet snarare än efter sin inkomst. Det motsatta gäller vid ökningarna i BNP. Det råder med andra ord trögheter i bostadsbeståndets anpassningar. Det ger i sin tur utslag i stora skillnader i nyproduktionens omfattning, eftersom det bara är genom nyproduktion som anpassningar av beståndet till en annan BNP-nivå kan ske på lång sikt. I figur 3.9 visas antal färdigställda bostäder i EU-länderna år 2003.

Figur 3.9. Färdigställda bostäder per 1000 invånare, år 2003



Källa: Housing Statistics in the European Union 2004

Irland har den största nyproduktionen, medan Sverige är det land som bygger minst år 2003. Detta tyder på att Irland genomgår en markant anpassning mot en bostadskonsumtion som i högre utsträckning motsvarar landets BNP-nivå. För Sveriges del innebär den låga nyproduktionen 2003 att beståndet ökar mycket långsamt, vilket kan ses som en anpassning till en tidigare svagt växande BNP och till en snabb utfasning av bostadssubventionerna. Trots en växande befolkning är det därför fullt rimligt att beståndet ökar i blygsam takt. Det är konsistent med att hushållen minskar sin bostadskonsumtion över tiden. På kort sikt har hushållen dock små möjligheter att finna mindre och billiga bostäder eftersom bostadsstocken i stor utsträckning är anpassad till efterfrågan under tidigare bostadspolitik och BNP-nivå. De sydeuropeiska länderna, Portugal, Spanien och Grekland som har en låg bostadskonsumtion, tillhör de länder som under år 2003 byggde flest bostäder i Europa. I likhet med Irland är det troligt att dessa länder på sikt kommer att anpassa konsumtionen till landets BNP-tillväxt och därmed nå högre nivåer på sin bostadskonsumtion.

3.7 Sammanfattning

Enkla regressionsanalyser av BNP per capita och variabler för bostadskonsumtion visar att det finns ett samband mellan ett lands BNP per capita och dess bostadskonsumtion. För de två variabler som mäter bostadskonsumtion; antal rum per person och totala bostadsutgifter per hushåll, finns det inget stöd för att offentliga utgifter för bostadspolitiken påverkar nivån för bostadskonsumtionen.

Däremot avviker Sverige, som under en lång tid haft ett mycket omfattande stöd för bostadspolitiken, från sambandet mellan BNP och bostadsutgifternas andel av hushållens totala utgifter genom att ha en hög andel utgifter för bostadskonsumtion. Vi ser också att denna andel inte har minskat i takt med att de offentliga utgifterna för bostadspolitik har reducerats i Sverige under 1990-talet. Bostadskonsumtionens andel av totala utgifter har även legat på en oförändrad nivå i andra länder som ändrat sin bostadspolitik. Även

detta talar för att bostadspolitiken har en svag påverkan på de ekonomiska villkoren för bostadskonsumtionen.

Trots den minskade relativa nivån på Sveriges BNP per capita och de minskade subventionsnivåerna är det inte troligt att bostadskonsumtionen kommer att minska särskilt drastiskt. Mot en minskning av bostadskonsumtionen talar att konsumtionen anpassas med en viss fördröjning samt att stora delar av beståndet är anpassat till de högre subventionsnivåerna och till större hushåll än de vi har i dag, vilket kan göra det svårt för enskilda individer att sänka sin konsumtion. Ett tecken på att en anpassning ändå sker är att storleken på de nybyggda lägenheterna är mindre i Sverige än i andra länder.

Även om nyproduktionstakten är låg kommer det ta tid innan beståndet anpassats så att bostadskonsumtionen kan minska. Dessutom krävs det att produktionskostnaderna hålls nere för att inte de nya mindre bostäderna ska bli dyrare att bo i än större bostäder i det äldre beståndet. Även hushållssammansättningen i Sverige talar för att det är rimligt att vår bostadskonsumtion förblir något högre än genomsnittet i Europa. Eftersom antalet personer i ett svenskt hushåll är lägre än genomsnittet i Europa blir kostnaderna per person för gemensamma utrymmen högre i de svenska hushållen.

Sammantaget visar vår studie att olika konsumtionsnivåer främst kan förklaras med skillnader i BNP per capita. Skillnader i hushållsstorlek har liten betydelse för bostadskonsumtionen i de undersökta länderna. Tidigare och nuvarande omfattning på de offentliga utgifterna för bostadspolitiken tycks inte heller ha någon stor betydelse för bostadskonsumtionens omfattning. Av detta följer att vi kan förvänta oss en viss stabilitet i den framtida svenska bostadsstandarden. Sverige har i huvudsak en bostadskonsumtion som är bestämd av dess välståndsnivå, snarare än bostadspolitiska stödssystem.

Källförteckning:

- Baralides, A. och Ignacio. S.M. (2004) *Policy and market responses to af-fordability issues in Spain*
- DiPasquale, D. och Wheaton W.C. (1996), *Urban Economics and the Real Estate Markets*, Prentice Hall Inc., New Jersey
- Donner, C. (2001), *Housing policy in the EU*, Christian Donner, Wien
- ECB (2003), *Structural factors in the EU housing markets*, European Central Bank, Frankfurt
- Lujanen, M.(red.) (2001), *Boende och bostadspolitik i Norden*, Nord 2001:27, Nordiska Ministerrådet, Köpenhamn
- Lujanen, M.(red.) (2004), *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*, Nord 2004:7, Nordiska Ministerrådet, Köpenhamn
- Whitehead, Christine M.E.(1999), *Urban Housing Markets: Theory and Policy* i Chesire, P, Mills E.S. (red), *Handbook of regional and urban economics*, vol 3, Elsevier Science BV, Amsterdam
- Malpezzi, S. och Mayo, S.K. (1987), *The Demand for Housing in Developing Countries: Empirical Estimates from household data*, Economic Development and Cultural Change, vol. 35, issue 4, pages 687-721

Statistik:

- Eurostat, access datum: 2004-11-26, www.europa.eu.int/comm/Statistics
- Data: Key indicators on EU policy: Long term indicators: People in Europe: Households:
- Household consumption expenditure: *Housing, water, electricity and other fuels*
- Housing: *Rooms per person*
- Income and living conditions: *Average number of persons per private house-hold*
- Data: Free data explorer: Economy and finance: GDP and main aggregates: GDP
- Housing statistics in the European Union 2004, National agency for enterprise and housing, Danmark, *Dwellings newly completed*

4 Bostadsmarknaden i några europeiska storstäder

4.1 Bakgrund

I mars 2003 redovisade konsultföretaget Temaplan en rapport¹ om Stockholms bostadsmarknad i jämförelse med elva andra storstadsregioner i Europa. Denna rapport är den huvudsakliga källan för följande framställning. Här refereras i första hand rapportens empiriska delar utan ställningstagande till Temaplans slutsatser.

Stockholmsregionen konkurrerar i många avseenden inte med övriga Sverige utan med Europa som helhet. Syftet med Temaplans rapport var att jämföra Stockholmsregionens konkurrensförutsättningar med andra jämförbara storstadsregioner när det gäller att attrahera nya eller växande företag och välutbildade människor med möjligheter att välja sin egen lokalisering. En avgörande faktor vid sådana val gäller tillgången till attraktiva bostäder på en väl fungerande bostadsmarknad.

Förutom de nordiska huvudstäderna ingår i jämförelsen Amsterdam, Bryssel, Hamburg, Manchester, Milano, München, Wien och Zürich. Storstadsregionernas folkmängd varierar mellan 3,7 miljoner (Milano) och strax under 1 miljon (Oslo) och med Stockholmsregionen i mitten med 1,8 miljoner. Regionerna har en likartad bebyggelsestruktur med pendling mellan arbetsplatser i centrum och bostäder i förorter.

Temaplans rapport bygger på nationella rapporter av internationellt etablerade forskare om bostadsmarknaderna i de aktuella storstadsregionerna, underlag från nationella expertpaneler och relevanta europeiska databaser. Specialstudier har utarbetats om hyreslagstiftning och skatter som påverkar boende och bostadsbyggande.

¹ Benchmarking av Stockholms bostadsmarknad, Temaplan AB 2003. Studien har finansierats av Stockholms kommun, Fastighetsägarna Stockholm, Stockholms Byggmästareförening, AP Fastigheter AB och flertalet stora privata bygg- och fastighetsföretag verksamma i Stockholm.

4.2 Nationella villkor

I ett första steg grupperas regionerna efter nationella makrovillkor för bostadsmarknaderna under åren 1995–2000. Det gäller befolkningsutveckling, ekonomisk tillväxt, inflation, räntor, sparande och beskattning av bostadsproduktion. Med hänsyn till dessa faktorer grupperar Temaplan regionerna i fem grupper från bäst till sämst enligt följande:

1. Amsterdam
2. Manchester
3. Helsingfors och Wien
4. Oslo, Bryssel, Zürich, Hamburg och München
5. Köpenhamn, Stockholm och Milano.

Därefter jämförs de nationella bostadsmarknaderna med hänsyn till prisutvecklingen i bostadsbeståndet, omsättning, bruttoinvesteringar i bostäder, nyproduktion och byggpriser. De nationella bostadsmarknadernas utveckling grupperas från bäst till sämst enligt följande:

1. Amsterdam
2. Helsingfors
3. Wien, Köpenhamn och Manchester
4. Stockholm, Hamburg och München.

För Belgien, Italien, Norge och Schweiz är uppgifterna inte fullständiga.

Det finns ett tydligt samband mellan nationella villkor för makroekonomi och bostadsmarknad i alla länder utom Belgien med en relativt sett svagare utveckling på bostadsmarknaden. Schweiz ingår inte i denna jämförelse.

Ju högre andel av befolkningen som bor i storstadsregionerna, ju starkare blir naturligtvis sambandet mellan nationella och regionala förhållanden. Högst andel storstadsbefolkning har Köpenhamn med 34 % Helsingfors, Bryssel, Oslo, Stockholm och Wien har mellan 26 % och 20 % medan Manchester, Hamburg och Zürich har mellan 4 % och 2 %.

4.3 Regionala villkor

I ett andra steg jämförs storstadsregionerna i fråga om befolkningsutveckling, ekonomi och egenskaper på bostadsmarknaderna.

Under slutet av 1990-talet var befolkningstillväxten stark i Helsingfors, Oslo, Stockholm och Amsterdam, måttlig eller svag i Wien, Köpenhamn, Hamburg, Bryssel och Zürich och negativ i München, Milano och Manchester. Mönstret för den regionala tillväxten är likartat. Den köpkraftskorrigerade bruttoregionprodukten år 1999 (EU-genomsnittet=100) var dock högst i München (226), Hamburg (183), Oslo (166) och Milano (163), något under genomsnittet i de studerade storstadsregionerna i Köpenhamn (147) och Helsingfors (140) och lägst i Stockholm (133), Amsterdam (133) och Manchester (89).

Den lokala köpkraften före boende enligt uppgifter från Union Bank of Switzerland (Zürich=100) var förutom i Zürich högre än genomsnittet i de studerade storstadsregionerna i München, Amsterdam, Bryssel och Wien, något under i Köpenhamn och lägst i Oslo, Milano, Helsingfors och Stockholm. Uppgifter om Manchester och Hamburg saknas.

Temaplan sammanfattar de två första stegen i analysen enligt följande:

1. Amsterdam och Oslo, och möjligen också Helsingfors och Wien "redovisar" både relativt gynnsamma nationella och regionala tillväxtvillkor för sina bostadsmarknader.
2. Milano, Hamburg och Bryssel utmärks av relativt svaga både nationella och regionala tillväxtvillkor för sina bostadsmarknader.
3. Stockholm, Köpenhamn och München har präglats av svaga nationella men relativt starka regionala tillväxtförutsättningar för sina bostadsmarknader. (Bland dessa har dock hushållen i Stockholm särskilt låg köpkraft på sin bostadsmarknad.)

Manchester blir närmast en egen grupp med relativt bra nationella villkor men mycket svaga regionala villkor.

4.4 Bostadsbestånd och bostadsbyggande i storstadsregionerna

I flertalet undersökta storstadsregioner översteg andelen bostäder i flerbostadshus hälften av bostadsbeståndet år 2000. Högst var andelen bostäder i flerbostadshus i Wien med 94 % och i Milano med 91 %. I Stockholm var andelen bostäder i flerbostadshus 73 %. De lägsta andelarna fanns i Amsterdam och Bryssel med 45 % och i Oslo med 40 %.

Under 1990-talet ökade bostadsbeståndet mest i Helsingfors (18 %) och minst i Stockholm (7 %), Manchester och Köpenhamn (4 %) och i Milano (3 %).

I flertalet storstadsregioner var det ett efterfrågeöverskott på bostäder vid gällande priser år 2001/2002, men i Manchester, Bryssel och Wien var utbudet större än efterfrågan.

Byggpriserna exkl. moms och mark år 2002 varierade mellan 1 700–2 050 € i Oslo, 1 450–1 750 € i Köpenhamn och Wien, 1 300–1 650 € i Stockholm och 1 050–1 250 € i Helsingfors och Zürich.

Andelen hyresrätt i flerbostadshus år 2000 var högst i Zürich, München och Wien (ca 75 %) och lägst i Milano (19 %) och Oslo (15 %). Köpenhamn och Stockholm låg i mitten med 49 % respektive 47 %.

Andelen bostadsrätt eller motsvarande i flerbostadshus år 2000 var högst i Milano (72 %). Därefter kom Helsingfors, Stockholm och Oslo (ca 25 %). Lägst var andelen i Köpenhamn (9 %) och Amsterdam (7 %).

Under 1990-talet ökade antalet hyreslägenheter i flerbostadshus i Helsingfors med 54 %, i Wien med 12 %, i München med 11 %, i Hamburg med 7 % och obetydligt i Amsterdam, Oslo, Manchester och Köpenhamn. Antalet hyreslägenheter i flerbostadshus minskade i Stockholm med 3 % och i Milano med 35 %.

Under 1990-talet ökade antalet bostadsrättslägenheter eller motsvarande i flerbostadshus som mest i Amsterdam med 50 %, i Stockholm med 30 % och i Milano med 23 %. Även i Köpenhamn, Hamburg, Oslo och, marginellt, i Wien ökade antalet sådana lägenheter. Antalet bostadsrättslägenheter eller motsvarande i flerbostadshus minskade i München med 7 % och i Helsingfors med 9 %.

Förändringarna i bostadsbeståndens sammansättning på upplåtelseformer har inget samband med de nationella eller regionala tillväxtvillkoren för bostadsmarknaderna.

4.5 Bostadspriser

Spridningen i bostadspriser är stor både inom och mellan storstadsregionerna.

I fråga om egnahemspriser kan storstadsregionerna indelas i tre grupper. De högsta egnahemspriserna år 2001 fanns i München, Zürich, Helsingfors och Oslo med genomsnittspriser mellan 486 000 € och 378 000 €. I en mellangrupp fanns Hamburg, Wien, Amsterdam, Stockholm, Milano och Köpenhamn med genomsnittspriser mellan 280 000 € och 200 000 €. De lägsta priserna fanns i Bryssel med 107 000 €.

I fråga om priser för bostadsrätter eller motsvarande är mönstret likartat. De högsta priserna år 2001 fanns i München och Amsterdam med genomsnittspriser per kvadratmeter för en lägenhet på tre rum och kök mellan 3 700 € och 3 200 €. I en mellangrupp fanns Zürich, Hamburg, Milano, Manchester, Wien, Helsingfors, Stockholm och Köpenhamn med genomsnittspriser mellan 2 800 € och 2 200 €. De lägsta priserna fanns i Bryssel med 1 300 €.

Bostadspriserna speglar i stor utsträckning den lokala köpkraften, men de höga bostadsrättspriserna i Amsterdam beror också på ett begränsat utbud.

Prisspridningen på bostadsrätter inom storstadsregionerna har studerats genom att regionerna delats in i tre lägen, centralt, halvcentralt och perifert och varje läge efter tre attraktivitetsgrader, hög, medel och låg.

Det allmänna mönstret i fråga om läge är att priserna faller med ca 25 % när man går från centralt till halvcentralt och med ytterligare 20 % från halvcentralt till perifert. Stockholm avviker delvis från detta mönster. I Stockholm värderas centrala lägen ca 10 % högre än genomsnittet för regionerna och halvcentrala och perifera lägen 15 % respektive 25 % lägre.

Det allmänna mönstret i fråga om attraktivitetsgrad är att priserna faller med ca 20 % när man går från hög till medel och med ytterligare 15 % från medel till låg. Stockholm avviker delvis även från detta mönster. I Stockholm värderas hög attraktivitet ca 15 % lägre än genomsnittet för regionerna, medelattraktivitet ca 10 % lägre och låg attraktivitet något högre än genomsnittet.

Priset för en centralt belägen bostadsrätt med hög attraktivitet i Stockholm var 4 100 € per kvadratmeter, samma som genomsnittet för jämförda storstadsregioner. Priset för en perifert belägen bo-

stadsrätt med låg attraktivitet i Stockholm var däremot väsentligt lägre än genomsnittet för jämförda storstadsregioner.

Priset för en perifert belägen bostadsrätt med låg attraktivitet jämfört med en centralt belägen bostadsrätt med hög attraktivitet var 53 %–50 % i Zürich och Wien, 44 %–39 % i Manchester, Helsingfors, Hamburg, Bryssel och München och 34 %–28 % i Stockholm, Köpenhamn, Milano och Amsterdam.

4.6 Hyror

4.6.1 Struktur på hyresmarknaden och regler för hyressättning

Hyressättningssystemet i Sverige, och därmed också i Stockholm, är unikt i ett europeiskt (och även vidare) perspektiv, med ett omfattande kommunalt ägande av hyreshus med på företagsnivå kostnadsbestämda hyror som är normgivande även för den privata hyressektorn. Även Belgien och Norge avviker med en svagt reglerad hyressektor. Huvuddelen av hyresmarknaden i Norge består av små lägenheter som är en del av hyresvärdens egen bostad.

Den generella bilden i Europa är att en del av hyressektorn, ofta med offentliga subventioner, är mer eller mindre hårt reglerad medan en annan del är mer marknadsstyrd, men ofta med ett skydd för hyresgästen mot oskäligen hyreshöjningar.

I Helsingfors, München och Hamburg är den marknadsstyrda hyressektorn större än den reglerade.

I Amsterdam och Wien är den allmännyttiga hyressektorn med kostnadsbestämda hyror betydligt större än den privata. Även i Manchester är den allmännyttiga hyressektorn större än den privata. Den privata hyressektorn är relativt svagt reglerad. I Österrike finns dock ett särskilt hyressättningssystem för bostäder byggda före år 1945 som påminner om det svenska bruksvärdesystemet.

Även i Köpenhamn är den allmännyttiga hyressektorn med kostnadsbestämda hyror betydligt större än den privata, men 80 % av den privata hyressektorn är hyresreglerad.

I Zürich med en stor privat hyressektor regleras fastighetsägarnas vinster. De får inte överstiga räntan på fastighetslån med ett påslag på 0,5 procentenheter. Även godtagna anskaffningskostnader för fastigheten regleras.

I Milano med en liten privat hyressektor förekommer både marknadshyror och reglerade hyror.

4.6.2 Marknadsanpassade hyror

I nio av storstadsregionerna finns marknadsanpassade delar av hyressektorn som är tillräckligt stora för att jämföras.

De högsta hyrorna för nytecknade hyreskontrakt år 2001 fanns i Oslo, Helsingfors, Amsterdam och Wien med hyror för en lägenhet på tre rum och kök mellan 1 000 € och 1 200 € per månad (1 500 kr–1 750 kr. per kvadratmeter och år). I en mellangrupp fanns Milano och München med hyror på ca 800 € per månad. De lägsta hyrorna fanns i Hamburg, Manchester och Bryssel med ca 600 € per månad.

I de nio storstadsregionerna var den genomsnittliga månadshyran för en lägenhet på tre rum och kök 1 140 € i centralt läge, 820 € i halvcentralt läge och 650 € i perifert läge.

Oavsett läge var den genomsnittliga månadshyran för en lägenhet på tre rum och kök 1 120 € för bostäder med hög attraktivitet, 850 € för bostäder med medelattraktivitet och 660 € för bostäder med låg attraktivitet.

Den genomsnittliga månadshyran för en lägenhet på tre rum och kök varierade mellan 1 530 € för bostäder med centralt läge och hög attraktivitet och 500 € för bostäder med perifert läge och låg attraktivitet.

Det är genomgående en stark samvariation mellan hyror och priser på bostadsrätter eller motsvarande med jämförbara lägen och attraktivitetsgrader.

4.6.3 Kostnadsbestämda eller reglerade hyror

I sex av storstadsregionerna, exklusive Stockholm, finns kostnadsbestämda eller reglerade delar av hyressektorn som är tillräckligt stora för att jämföras. Det gäller Amsterdam, Helsingfors, Köpenhamn, Milano, Wien och Zürich.

Den genomsnittliga kostnadsbestämda eller reglerade hyran år 2001 för en lägenhet på tre rum och kök var 650 € per månad (960 kr. per kvadratmeter och år).

Den genomsnittliga månadshyran för en lägenhet på tre rum och kök varierade mellan 980 € för bostäder med centralt läge och hög attraktivitet och 410 € för bostäder med perifert läge och låg attraktivitet.

Jämfört med övriga storstadsregioner med kostnadsbestämda eller reglerade hyror har Stockholm lägre hyror för bostäder med

centralt läge och hög attraktivitet och högre hyror för bostäder med perifert läge och låg attraktivitet. För bostäder med perifert läge och låg attraktivitet är hyrorna i Stockholm jämförbara med hyrorna i storstadsregioner med marknadsanpassade hyror.

4.6.4 Bytesrätt, besittningsskydd och svarta marknader

I de länder som ingår i Temaplans analys finns det en lagreglerad rätt att byta en hyresbostad för att få tillgång till en annan bostad förutom i Sverige endast i Nederländerna och Danmark. I Danmark gäller dock bytesrätten bara inom hyressektorn.

Det hindrar inte att hyresgästens besittningsskydd i flera länder är lika starkt som i Sverige. Besittningsskyddet är dock svagt eller obefintligt i Finland, Norge, Belgien och Storbritannien. I Norge hänger det svaga besittningsskyddet samman med hyresmarknadens struktur.

I analysen har Temaplan bl.a. använt lokala expertpaneler. Enligt dessa var otillåten handel med hyresrätter vanligast i Stockholm följt av Milano, Amsterdam, Köpenhamn och Wien. Panelerna ansåg att det inte förekom svarta marknader för hyresrätter i övriga storstadsregioner.

5 Regionala skillnader i bostadssektorn

5.1 Befolkning, ekonomi och bostadsbyggande

I februari 2003 redovisade Svenska Kommunförbundet och Temaplan rapporten Bostadsbyggande i tillväxtregioner och i mars 2004 rapporten Tillväxtens geografi. Rapporterna är de huvudsakliga källorna för följande framställning.

I början på 1990-talet ökade befolkningen i alla län utom Jämtland, Västernorrland och Gävleborg. Under senare delen av 1990-talet däremot ökade befolkningen bara i storstadsområdena och i Uppsala och Hallands län. Befolkningen minskade då i 208 av 289 kommuner.

I rapporterna indelas Sverige i 100 arbetsmarknadsregioner (år 1998). Med arbetsmarknadsregion avses ett geografiskt sammanhängande område där större delen av befolkningen både arbetar eller studerar och bor, alltså en region med en stor pendling inom regionen och en liten pendling till områden utanför regionen. Arbetsmarknadsregionen har karaktären av en lokal ekonomi, och nära 85 % av alla flyttningar sker inom regionerna.

Arbetsmarknadsregionernas fördelning efter folkmängd redovisas i följande tabell.

Tabell 5.1. Arbetsmarknadsregioner efter folkmängd år 1998

Folkmängd	Antal regioner
< 10 000	22
10 000–50 000	46
50 000–100 000	9
100 000–500 000	20
> 500 000	3
Alla	100

Det har skett stora strukturella förändringar i arbetsmarknadsregionerna sedan början av 1970-talet. Antalet regioner har minskat från 187 till 100 och befolkningsandelen i de 20 största arbetsmarknadsregionerna har ökat från 55 % till nära 75 % av befolkningen.

I 22 av arbetsmarknadsregionerna ökade befolkningen under perioden 1990–2001, se följande tabell.

Tabell 5.2. Arbetsmarknadsregioner med befolkningsökning under perioden 1990–2001

Arbetsmarknadsregion	Befolkningsökning, %
Stockholm	12
Uppsala	10
Göteborg	10
Malmö	10
Umeå	9
Halmstad	6
Helsingborg	5
Jönköping	4
Linköping	4
Örebro	4
Karlstad	3
Västerås	3
Nyköping –Oxelösund	2
Växjö	1
Karlskrona	1
Kalmar	1
Gotland	1
Trollhättan	1
Borås	1
Kristianstad	1
Gislaved	1
Falun –Borlänge	1
Genomsnitt	7

Utvecklingen av folkmängd och sysselsättning efter arbetsmarknadsregionernas storlek framgår av följande tabell.

Tabell 5.3. Arbetsmarknadsregioner efter förändring av folkmängd och sysselsättning åren 1987–2002

Folkmängd	Förändring, %, av	
	folkmängd	sysselsättning
< 10 000	-12	-24
10 000–50 000	-7	-17
50 000–100 000	-1	-9
100 000–500 000	2	-8
> 500 000	12	0

Grundläggande förklaringar till det starkt positiva sambandet mellan regionstorlek och tillväxt är skalfördelar och mångfald.

De mindre regionernas konkurrensfördelar handlar i stället om miljö, närhet och låga kostnader. De offentliga transfereringssystemen medverkar dessutom till att göra kommuner och hushåll i små regioner mer oberoende av sysselsättning och tillväxt.

Utvecklingen av total lönesumma, företagens lönesumma och den offentliga sektorns lönesumma efter arbetsmarknadsregionernas storlek framgår av följande tabell.

Tabell 5.4. Arbetsmarknadsregioner efter förändring av total lönesumma, företagens lönesumma och den offentliga sektorns lönesumma åren 1987–2002

Folkmängd	Förändring, %, av lönesumma		
	totalt	i företag	i offentlig sektor
< 10 000	6	2	13
10 000–50 000	16	16	20
50 000–100 000	28	32	27
100 000–500 000	29	33	24
> 500 000	43	54	22

Statens andel av lönesumman har inget tydligt samband med regionstorlek och varierar mellan 5 % och 7 %. Kommunernas andel av lönesumman är dock påtagligt högre i mindre regioner som framgår av följande tabell.

Tabell 5.5. Arbetsmarknadsregioner efter kommunernas andel av total lönesumma år 2002

Folkmängd	Kommunernas andel , %, av total lönesumma
< 10 000	33
10 000–50 000	31
50 000–100 000	29
100 000–500 000	27
> 500 000	20

Även socialförsäkringarnas inklusive pensionernas andel av lönesumman är påtagligt högre i mindre regioner som framgår av följande tabell.

Tabell 5.6. Arbetsmarknadsregioner efter ersättningar från socialförsäkringarna i förhållande till total lönesumma år 2002

Folkmängd	Ersättningar från socialförsäkringarna i förhållande till total lönesumma, %
< 10 000	70
10 000–50 000	57
50 000–100 000	47
100 000–500 000	45
> 500 000	37

På grund av befolkningsutvecklingen är dock ökningen av ersättningarna från socialförsäkringarna svagare i mindre regioner än i större.

Medelpriser för egnahem (kronor per kvadratmeter) år 2002 och antalet färdigställda bostäder per 1 000 invånare åren 1998–2002 efter arbetsmarknadsregionernas storlek framgår av följande tabell.

Tabell 5.7. Medelpriser för egna hem (kronor per kvadratmeter) år 2002 och antalet färdigställda bostäder per 1 000 invånare åren 1998–2002

Folkmängd	Egnahemspris, kr per kvadratmeter år 2002	Färdigställda bostäder per 1 000 invånare åren 1998–2002
< 10 000	2 700	0,2
10 000–50 000	4 000	0,5
50 000–100 000	5 500	1,0
100 000–500 000	6 100	1,3
> 500 000	12 000	2,3

Antalet nya invånare per färdigställd bostad i arbetsmarknadsregioner med befolkningsökning under åren 1997–2002 framgår av följande tabell.¹

Tabell 5.8. Arbetsmarknadsregioner med befolkningsökning åren 1997–2002 efter antal nya invånare per färdigställd bostad åren 1997–2002

Arbetsmarknadsregion	Antal nya invånare per färdigställd bostad åren 1997–2002
Stockholm	3,1
Uppsala	2,8
Göteborg	3,0
Malmö	3,1
Umeå	0,7
Halmstad	1,1
Helsingborg	1,6
Jönköping	1,9
Linköping	0,2
Örebro	1,2
Karlstad	0,2
Västerås	1,4
Nyköping–Oxelösund	3,6
Växjö	-0,2
Karlskrona	-0,2
Kalmar	-0,5

forts.

¹ Källa: Den Nya Ekonomiska Geografin och ekonomisk tillväxt. Temaplan.

Arbetsmarknadsregion	Antal nya invånare per färdigställd bostad åren 1997–2002
<i>forts.</i>	
Gotland	-0,8
Trollhättan	0,9
Borås	2,4
Kristianstad	-0,6
Norrköping	-0,9
Falun–Borlänge	-5,9

Om man antar att den genomsnittliga hushållsstorleken är omkring 2 kan bostadsbristen i vart fall inte ha ökat i arbetsmarknadsregioner med 2 eller färre nya invånare per färdigställd bostad. I Nyköping–Oxelösund och Borås med tal över 2 var antalet lägenheter lediga för uthyrning i allmännyttiga bostadsföretag den 1 mars år 2003 76 i Nyköpings och Oxelösunds kommuner och 127 i Borås kommun.

5.2 Småhusmarknaden

Måttet Tobins q kan ge indikationer på om småhusmarknaden på en ort är i balans eller ej. Tobins q anger kvoten mellan marknadsvärdet och produktionskostnaden. Enkelt uttryckt ger ett q -värde över 1 en signal om att det är lönsamt att göra en investering, medan ett värde under 1 indikerar att investeringen inte är lönsam. Om q -värdet är 1 motsvarar värdet av investeringen kostnaden för att producera ett likvärdigt småhus. Marknaden är i denna situation i balans.

Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) har på arbetsgruppens uppdrag beräknat Tobins q i samtliga kommuner för åren 2003 och 2004.² Till grund för beräkningarna ligger försäljningspriser för småhus och produktionskostnader.³

En sammanställning visar att ca 80 kommuner har ett Tobins q på över 1. Det motsvarar ca en fjärdedel av kommunerna. De allra

² Tommy Berger, Institutet för bostads- och urbanforskning.

³ SCB:s redovisning av produktionskostnaderna i sex olika geografiska områden har använts. Till följd av eftersläpning i statistiken har en trendframskrivning av produktionskostnaderna gjorts som baseras på de senaste årens produktionskostnadsutveckling. Produktionskostnadsstatistiken visar det totala pris som byggherren har fått betala till sina leverantörer. Entreprenörernas och leverantörernas faktiska kostnader är bara kända för dem själva och finns inte i den officiella statistiken.

flesta av dessa kommuner finns i Stockholm, Västra Götaland eller i Skåne. De övriga kommunerna har alla ett Tobins q på mindre än 1.

Tabell 5.9. De 20 kommuner med högsta Tobins q år 2003 och 2004

Kommuner 2003	Tobins q 2003	Kommuner 2004	Tobins q 2004
1 Danderyd	2,45	1 Sundbyberg	2,61
2 Sundbyberg	2,26	2 Solna	2,44
3 Lidingö	2,19	3 Danderyd	2,39
4 Solna	2,11	4 Lidingö	2,25
5 Vaxholm	2,09	5 Stockholm	2,08
6 Stockholm	1,98	6 Sotenäs	1,97
7 Nacka	1,96	7 Nacka	1,97
8 Värmdö	1,75	8 Öckerö	1,91
9 Sotenäs	1,70	9 Göteborg	1,85
10 Öckerö	1,68	10 Vaxholm	1,85
11 Göteborg	1,67	11 Vellinge	1,85
12 Sollentuna	1,67	12 Värmdö	1,79
13 Vellinge	1,63	13 Sollentuna	1,70
14 Tyresö	1,62	14 Partille	1,67
15 Tanum	1,58	15 Mölndal	1,67
16 Nykvarn	1,57	16 Malmö	1,66
17 Tjörn	1,56	17 Båstad	1,64
18 Partille	1,55	18 Kungälv	1,64
19 Malmö	1,54	19 Kungsbacka	1,59
20 Trosa	1,48	20 Södertälje	1,58

Källa: Institutet för bostads- och urbanforskning

5.3 Marknadsvärden för hyreshus i olika kommuner

NewSec Analys har under hösten 2004 på arbetsgruppens uppdrag gjort en sammanställning av marknadsvärden för flerbostadshus i 110 kommuner i Sverige. Beräkningarna bygger på faktiska hyresnivåer, kostnader för drift och underhåll (inkl. tillräckliga avsättning bl.a. för stam- och takbyten), fastighetsskatt, vakansgrader och direktavkastningskrav för bostäder i mycket bra (A) och sämre (C) lägen. Marknadsvärden beräknade på detta sätt reflekterar vad en rationell köpare av ett hyreshus är beredd att betala på

respektive marknad. Redovisade marknadsvärden avser bostäder med värdeår fr.o.m. år 1994.

Kommunerna med de högsta marknadsvärdena för bostäder i Sverige och till dessa relaterade hyresnivåer framgår av följande tabell (marknadsvärden avrundade till närmaste hundratal kronor och årshyror avrundade till närmaste tiotal kronor).

Tabell 5.10. Marknadsvärden och hyresnivåer för bostäder i 52 svenska kommuner. Kronor per kvadratmeter

<i>Kommun</i>	<i>Läge A</i>		<i>Läge C</i>	
	Värde	Årshyra	Värde	Årshyra
1. Stockholm	27 100	1 410	14 600	1 150
2. Göteborg	22 000	1 250	8 900	1 040
3. Malmö	18 600	1 350	11 500	1 140
4. Solna	18 100	1 140	13 500	1 140
5. Lund	17 700	1 160	11 900	1 160
6. Danderyd	16 300	1 020	10 400	1 020
7. Vaxholm	15 600	1 150	13 700	1 150
8. Helsingborg	14 800	1 180	8 300	990
9. Lidingö	14 200	1 080	11 000	1 080
10. Sundbyberg	13 600	1 050	10 400	1 050
11. Täby	13 500	1 140	11 100	1 140
12. Ekerö	13 400	1 100	9 900	1 100
13. Tyresö	12 400	1 050	10 000	1 050
14. Nacka	12 200	1 070	9 900	1 070
15. Sigtuna	12 200	1 080	9 700	1 080
16. Uppsala	12 200	1 050	8 100	970
17. Sollentuna	12 100	1 090	8 500	1 090
18. Österåker	12 000	1 060	10 300	1 060
19. Kalmar	12 000	1 100	7 400	960
20. Järfälla	11 800	1 040	9 600	1 040
21. Kungsbacka	11 800	1 020	5 700	930
22. Vellinge	11 600	1 170	10 700	1 170
23. Upplands Väsby	11 600	1 050	10 000	1 050
24. Värmdö	11 500	1 000	9 400	1 000
25. Vallentuna	11 400	1 020	8 700	1 020
26. Mölndal	11 400	960	6 800	940
27. Södertälje	11 300	1 070	8 500	1 070
28. Haninge	11 100	1 060	9 200	1 060
29. Örebro	10 800	990	9 200	990
30. Västerås	10 800	1 080	5 000	800
31. Karlskrona	10 600	1 050	7 300	1 050
32. Umeå	10 600	1 000	6 100	840

forts.

Kommun	Läge A		Läge C	
	Värde	Årshyra	Värde	Årshyra
<i>forts.</i>				
33. Karlstad	10 500	1 030	6 900	1 000
34. Linköping	10 500	1 000	6 000	810
35. Upplands –Bro	10 400	1 080	8 600	1 080
36. Burlöv	10 400	1 030	6 500	850
37. Alingsås	10 300	970	6 600	970
38. Norrköping	10 200	970	6 300	890
39. Borås	10 100	980	7 000	980
40. Jönköping	10 100	980	6 900	910
41. Ängelholm	10 000	1 010	7 700	1 010
42. Lomma	9 900	1 000	8 800	1 000
43. Huddinge	9 800	960	8 100	960
44. Norrtälje	9 700	1 030	5 900	920
45. Staffanstorps	9 600	1 030	8 400	1 030
46. Kungälv	9 500	930	6 100	930
47. Gotland	9 500	1 040	5 300	920
48. Sundsvall	9 400	980	5 100	890
49. Halmstad	9 300	940	7 400	940
50. Stenungsund	9 100	1 040	5 700	960
51. Härryda	9 100	940	5 600	940
52. Partille	9 000	920	6 700	920

Av de 52 kommunerna i tabellen ligger 38 i någon av de tre storstadsregionerna.

I följande kommuner var marknadsvärdena på bostäder i A-läge mellan 9 000 kr. och 8 000 kr. per kvadratmeter (i bokstavsordning):

Ale, Eskilstuna, Falun, Gävle, Kristianstad, Lerum, Luleå, Nyköping, Nynäshamn, Ronneby, Salem, Trollhättan, Varberg, Växjö, Ystad och Öckerö.

I följande kommuner var marknadsvärdena på bostäder i A-läge mellan 8 000 kr. och 7 000 kr. per kvadratmeter (i bokstavsordning):

Borlänge, Botkyrka, Eslöv, Falkenberg, Hässleholm, Karlshamn, Karlskoga, Kävlinge, Landskrona, Lidköping, Ludvika, Oskarshamn, Skövde, Strängnäs, Svedala, Trelleborg, Uddevalla, Vänersborg, Värnamo, Västervik och Östersund.

I följande kommuner var marknadsvärdena på bostäder i A-läge mellan 7 000 kr. och 6 000 kr. per kvadratmeter (i bokstavsordning):

Arvika, Gislaved, Hudiksvall, Ljungby, Mark, Nässjö, Piteå, Sandviken, Skellefteå, Tranås, Vetlanda och Örnsköldsvik.

I följande kommuner var marknadsvärdena på bostäder i A-läge under 6 000 kr. per kvadratmeter (i bokstavsordning):

Boden, Bollnäs, Enköping, Falköping, Härnösand, Katrineholm, Mjölby, Motala och Söderhamn.

Under förutsättning att det är möjligt att upphandla nya hyreshusprojekt till produktionspriser som kan förräntas är nya hyreshusprojekt företagsekonomiskt lönsamma i relation till marknadsvärdet endast i de attraktivaste delarna av storstäderna. I övriga kommuner får hyreshusproducenter stora och resultatbelastande nedskrivningsbehov. Låga marknadsvärden medför också att behovet av eget kapital blir mycket högt.

Förräntningsbara produktionspriser för hyreshus i de attraktivaste delarna av storstäderna är väsentligt lägre än priserna för jämförbara bostadsrättsprojekt.

5.4 Bostadsbestånd i relation till befolkning i landets kommuner⁴

5.4.1 Bostadstäthet

Hur utbudet av permanentbostäder förhåller sig till befolkningens storlek kan kallas kommunens *bostadstäthet*, och mätas i antal bostäder per 100 invånare. Vid årsskiftet 2002–2003 fanns i riket som helhet 48,4 bostäder per 100 invånare. Lägst bostadstäthet hade Värmdö kommun med 34,7 bostäder per 100 invånare. Högst låg Åsele kommun med 60,6 lägenheter per 100 invånare.

En hög eller låg bostadstäthet säger i sig inte att det råder överskott eller brist på bostäder i den enskilda kommunen. Hur många bostäder som behövs för att den lokala bostadsmarknaden skall vara i balans varierar kraftigt mellan kommunerna och beror på hushållsstrukturen på orten. Små barn bor vanligen ihop med en eller flera vuxna, medan många äldre pensionärer bor ensamma kvar i sin bostad. Förortskommuner med stor andel barnfamiljer behöver därför väsentligt färre bostäder per capita än glesbygdskommuner med åldrande befolkning.

⁴ Underlaget för avsnittet kommer från SBN.

5.4.2 Förändring i bostadstätheten som indikator på bostadsbrist eller bostadsöverskott

Inom en och samma kommun är dock sannolikt strukturen rätt stabil sett över en avgränsad tid. Om man därför ser på hur bostadstätheten har förändrats i de enskilda kommunerna mellan åren 1990 – då antalet lediga lägenheter i allmännyttan var som lägst – och 2002 får man en rätt god bild av hur balansen på den lokala bostadsmarknaden har drivits mot ett läge med brist eller överutbud av bostäder. För riket som helhet ökade bostadstätheten under denna tid med 1,3 bostäder per 100 invånare. I Värmdö minskade bostadstätheten under samma tid med 6,0 lägenheter per 100 invånare och i Åsele ökade den med 9,0 lägenheter per 100 invånare.

I de följande två kartbilder visas hur bostadstätheten har ändrats – i antal bostäder per 100 invånare – i kommunerna mellan åren 1990 och 2002.

Ju mörkare blå färg en kommun har i kartbilden – desto mer har bostadsutbudet i kommunen ökat mellan åren 1990 och 2002 uttryckt som antal tillgängliga bostäder per 100 invånare, främst till följd av att antalet invånare har minskat. I områden med rödaktiga färger har bostadstätheten tvärtom minskat under denna tid, vilket indikerar en tilltagande bostadsbrist, främst till följd av att antalet invånare har ökat snabbare än antalet lägenheter. För två av kommunerna med rödaktiga färger, Norrtälje och Värmdö, är det sannolikt att ett relativt stort antal fritidsbostäder under perioden omvandlats till permanentbostäder.

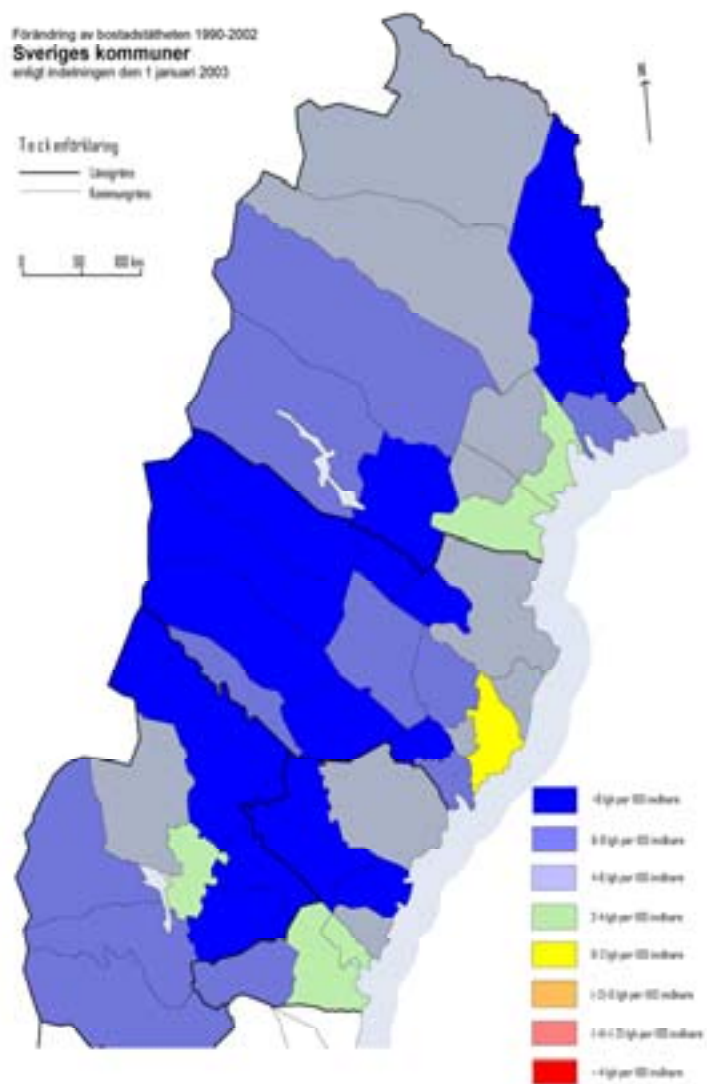
Vad färgnyanserna i figurerna visar kan också sägas vara temperaturen på de lokala bostadsmarknaderna – ju blåare desto mer avkyld marknad. I områden med ökande bostadstäthet kommer andelen övertaliga bostäder att accelerera med en viss eftersläpning – sannolikheten för att en bostad helt töms när någon flyttar eller dör blir allt större ju mindre de enskilda hushållen är.

Avfolkningen i inlandskommunerna har minskat under de allra senaste åren, jämfört med den höga takt som rådde när den senaste högkonjunkturen kulminerade åren 1998–2000. Det är sannolikt att utflyttningen från dessa kommuner åter ökar den dag som nästa konjunkturcykel har utvecklats så långt att efterfrågan på arbetskraft på nytt tar fart i de expansiva delarna av landet.

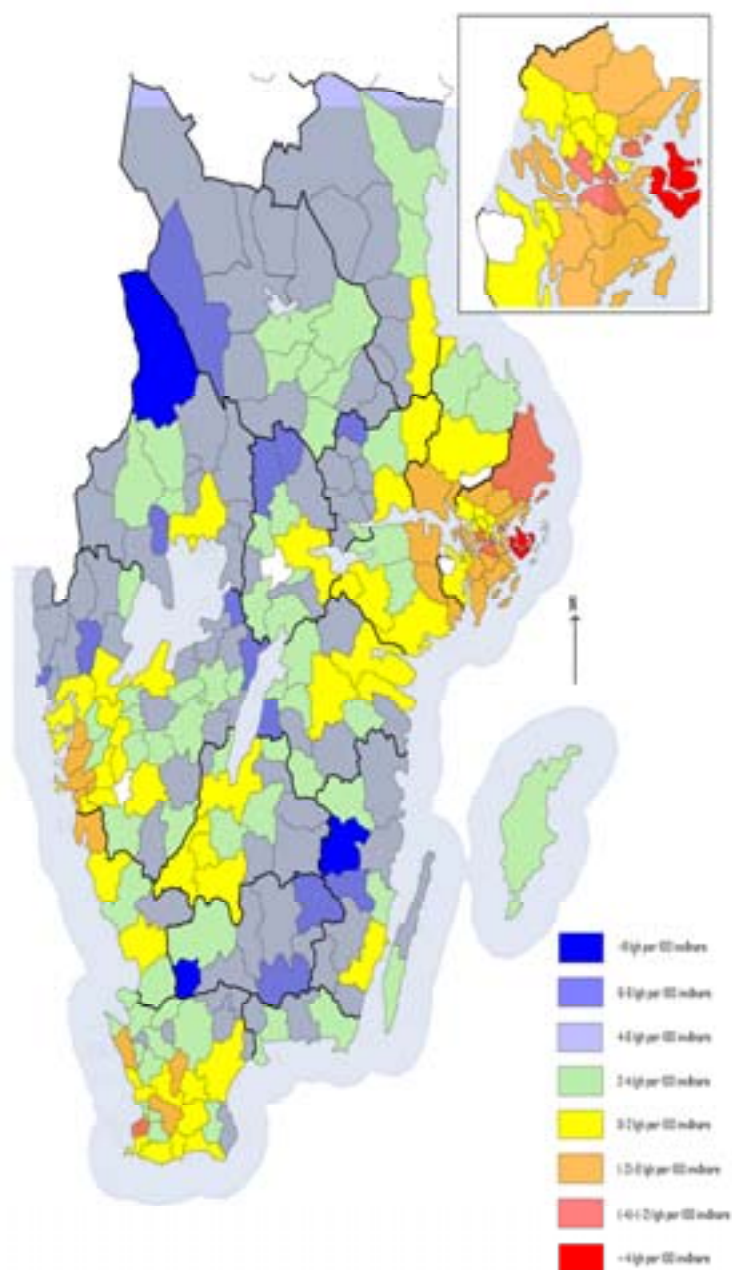
De kommuner som under de närmaste åren kan komma att behöva stöd för att strukturera om sina bostadsföretag ligger med

stor säkerhet i de mörkast färgade delarna av landet i de två kartorna.

Figur 5.1 Förändring i bostadstäthet 1990-2002, kommuner i norra Sverige.



Figur 5.2 Förändring i bostadstäthet 1990–2002, kommuner i södra Sverige.



5.5 Boverkets bostadsmarknadsenkät

I sin bostadsmarknadsenkät för år 2004, som återger kommunernas uppfattning om bostadsmarknadsläget i respektive kommun, redovisar Boverket att av totalt 290 kommuner hade 110 kommuner generell bostadsbrist och 49 kommuner generell balans på bostadsmarknaden men brist i centralorten. Mer än hälften av landets kommuner skulle således enligt bostadsmarknadsenkäten ha någon typ av bostadsbrist.

Av avsnitten 5.2 och 5.3 följer att det i ett antal av dessa kommuner med uppgiven bostadsbrist inte finns någon rationell marknad för nyproduktion av bostäder.

6 Konkurrensförutsättningar i bostadsproduktion och bostadsfinansiering

6.1 Bostadsbyggande och byggmaterial

I Konkurrensverkets rapport 2002:4 finns i avsnittet Bygg och bo en redovisning av konkurrensförutsättningarna i byggsektorn. Detta avsnitt är den huvudsakliga källan för följande framställning.

I husbyggnadssektorn finns fyra dominerande företag, ett fåtal medelstora och många små företag, se följande tabell.

Tabell 6.1. De dominerande husbyggnadsföretagen år 2002

Företag	Omsättning entreprenadverksamhet i Sverige, mdkr
Skanska	25,5
Peab	17,9
NCC	17,6
JM	7,3

Källa: Konkurrensverket

Företag med fler än 50 anställda var år 2003 ca 1 % av antalet företag men svarade för 63 % av omsättningen.

År 2001 uppgick bygginvesteringarna till ca 110 miljarder kr. och investeringarna i underhåll ca 75 miljarder kr.

Byggmaterialhandeln omsatte samma år ca 20 miljarder kr. och dominerades av stora företag med höga marknadsandelar. Importen var liten och förmedlades genom de stora företagen i branschen.

Marknaderna för fabriksbetong och cement är geografiskt begränsade på grund av höga transportkostnader eller produkternas karaktär av färskvaror.

Marknaden för fabriksbetong dominerades av fyra rikstäckande företag. Dessutom fanns ett antal mindre, lokala aktörer.

Marknaden för cement dominerades av den tyskägda Scancem-koncernen som genom dotterbolaget Cementa, den enda cementtillverkaren i Sverige, hade en marknadsandel på nära 90 % av cementmarknaden.

Marknaden för stomkompletteringsmaterial, dominerades av ett fåtal utlandsägda företag som strävar efter att sälja kompletta byggsystem med de egna produkterna som grund.

På marknaden för gipsskivor hade brittiskägda Gyproc en marknadsandel på 50 %, Knauf Danogips GmbH en marknadsandel på 30 %, Norgips Svenska AB en marknadsandel på 15 % och La Farge en marknadsandel på 5 %.

På marknaden för mineralull fanns två ungefär lika stora företag, Saint-Gobain Isover AB, tidigare Gullfiber AB, och finskägda Parock AB med en sammanlagd marknadsandel på 70-75 %. I början på 2000-talet ökade Roxull AB, dotterbolag till danska Rockwool, världens största tillverkare av stenullsisolering, sina marknadsandelar starkt. Jämfört med Norden och Europa i övrigt var priserna på mineralull låga i Sverige.

VVS-grosshandeln omfattade ca 35 000–40 000 artiklar. De rikstäckande grossisterna Ahlsell AB, Dahl Sverige AB och Onninen AB lagerförde ca 23 000–25 000 artiklar. Gustavsberg, Ifö och Ido var dominerande tillverkare av sanitetsporslin.

För byggprodukter gäller EU:s byggproduktdirektiv som innehåller krav på byggprodukter i fråga om hälsa och säkerhet. Produkter tillverkade enligt harmoniserad standard förutsätts uppfylla direktivets krav. Sådana produkter får förses med CE-märke och får säljas i alla EU- och EES-länder. Direktivet syftar inte till att harmonisera nationella byggregler och kraven gäller den färdiga byggnaden som helhet vilket förutsätter produkten använts på det sätt tillverkaren avsett. EU:s byggproduktdirektiv ingår i svensk lagstiftning genom lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Konkurrensverket sammanfattar sin bedömning av byggbranschen på följande sätt (s. 167):

Hög koncentration och vertikalt integrerade företag kännetecknar byggbranschen. Inträdesbarriärerna är betydande. Samarbetskulturen

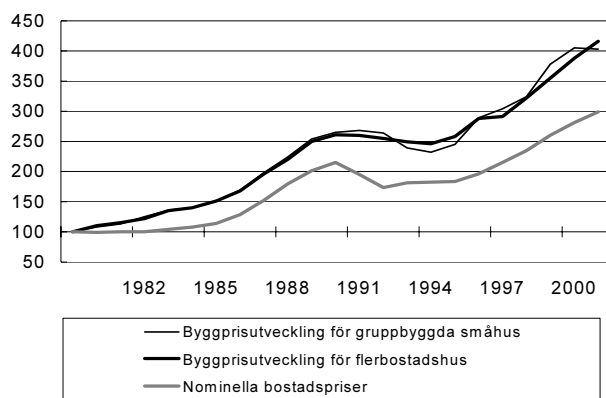
inom byggandet är dessutom påtaglig med en lång rad branschspecifika organ, t.ex. branschföreningar. Branschöverskridande samarbeten förekommer särskilt i fråga om standardisering av produkter och processer, men också när det gäller utformning av kontraktsvillkor för t.ex. entreprenader. Traditionella och sedan lång tid inarbetade strukturer i el- och VVS-materialbranscherna försvårar för beställarna att finna nya och alternativa vägar för distribution av sådana produkter samt motverkar pristransparens. Härtill kommer ett traditionellt skråtänkande med klart avgränsade ansvarsområden för olika yrkesgrupper och företag.

Boverket har på regeringens uppdrag inrättat ett Byggbkostnadsforum med syfte att bl.a. genom information, upplysning och utveckling på sikt få ner byggbkostnaderna. Byggbkostnadsforum stödjer även pilotprojekt bl.a. med inriktning på upphandlingsfrågor.

6.2 Byggpriser

Byggprisutvecklingen enligt SCB:s byggnadsindex och utvecklingen av nominella bostadspriser i bostadsbeståndet framgår av följande diagram. Byggpriserna enligt SCB avser de priser beställaren betalat för den färdiga produkten.

Figur 6.1. Byggprisutvecklingen för gruppbyggda småhus och flerbostadshus samt den nominella utvecklingen av bostadspriser åren 1980–2002. Index 100=1980



Källa: SCB

Bortsett från den tidigare delen av 1980-talet är utvecklingen av byggpriserna likartad med utvecklingen av priserna i bostadsbeståndet (se avsnitt 2.6.3). Detta faktum indikerar att byggprisutvecklingen sedan lång tid tillbaka styrs av efterfrågan och inte av faktorer på kostnadssidan. Den något högre ökningen av byggpriserna jämfört med priserna i beståndet under senare år kan bl.a. förklaras med en högre standard och attraktiva lägen.

Under den tidigare delen av 1980-talet var prisökningarna i bostadsbeståndet begränsade medan byggpriserna steg med drygt en tredjedel. En möjlig förklaring till byggprisutvecklingen under denna period är den ändring av räntesubventionerna som gjordes år 1980. Före år 1980 grundades räntesubventionerna på schablonbelopp som i praktiken understeg redovisade produktionskostnader. För anbudsupphandlade hyres- och bostadsrättshus ändrades reglerna år 1980 så att räntesubventionerna i stället grundades på produktionskostnaderna, s.k. produktionskostnadsbelåning. Denna regeländring kan ha medverkat till att det etablerades en högre prisnivå i bostadsproduktionen under början på 1980-talet, trots att prisökningarna i bostadsbeståndet var begränsade.

6.3 Upphandlingsformer i bostadsbyggandet

Inom ramen för SCB:s nybyggnadskostnadsstatistik för flerbostadshus redovisas upphandlingsformer för nybyggda bostäder med beslut om statligt stöd.

Under den tidigare delen av 1980-talet var andelen byggande i egen regi i genomsnitt under 10 %. Under de följande tio åren var andelen byggande i egen regi relativt jämn och i genomsnitt under 20 %. Andelen byggande i egen regi åren 1995–2002 framgår av följande tabell.

Tabell 6.2. Nybyggda bostäder i flerbostadshus med beslut om statligt stöd 1995–2002 byggda i egen regi

År	Andel i egen regi, %
1995	43
1996	41
1997	64
1998	47
1999	69
2000	50
2001	37
2002	46

Källa: SCB

Andelen byggande i egen regi var även i början på 2000-talet historiskt sett högt även om en viss nedgång skett efter toppåret 1999.

I Svenska Kommunförbundets och Temaplans rapport Bostadsbyggande i tillväxtregioner redovisas en undersökning av konkurrensförutsättningarna på marknaderna för nyproduktion av bostäder i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna. Nyproduktionsmarknaden delas upp i en marknad för externa entreprenader och en marknad för egenutvecklade projekt. Marknadsandelarna åren 1999–2001 för de fyra stora byggföretagen, Skanska, NCC, Peab och JM, framgår av följande tabell.

Tabell 6.3. Marknadsandelar, %, för de fyra stora byggföretagen i nyproduktion av flerbostadshus och gruppbyggda småhus i storstadsregionerna åren 1999–2001

Region	Externa entreprenader	Egenutvecklade projekt
Stockholm	32	55
Göteborg	34	29
Malmö	59	20

Källa: Svenska kommunförbundet och Temaplan

Slutsatserna av undersökningen blir beroende av hur stor respektive marknad är.

6.4 Markägande

I samma rapport redovisas en enkät om kommunernas markägande till åtta kommuner i storstadsområdena och till Uppsala kommun. Stockholm och Göteborg ägde ungefär hälften av den mark som skall bebyggas. Härryda, Malmö och Lund ägde det mesta, medan Mölndal ägde det mesta som avsåg äganderätt och Uppsala det mesta som avsåg äganderätt och hyresrätt. Mölndal ägde även mark som avsåg bostadsrätt. Täby och Huddinge ägde nästan inget av den mark som skall bebyggas.

Kommuners mark som säljs externt skall i princip marknadspris-sättas. Däremot kan en kommun sälja mark under marknadspris till ett av kommunen helägt bolag.

Enligt årsredovisningarna för år 2003 disponerade de fyra stora byggföretagen byggrätter för bostäder i Sverige som framgår av följande tabell.

Tabell 6.4. De fyra stora byggföretagens bostadsbyggrätter (antal bostäder) i Sverige enligt årsredovisningarna för år 2003

Företag	Antal byggrätter	därav i Storstockholm
Skanska	10 400 ¹	Ingen uppgift
NCC	11 700	6 600
Peab	14 000 ²	Ingen uppgift
JM	17 700 ³	10 300

Källa: Årsredovisningarna för år 2003

De fyra stora byggföretagens markinnehav och optioner på mark motsvarade drygt tio årsproduktioner av bostadsrätter på samma nivå som färdigställandet år 2002.

I Storstockholm har HSB byggrätter för 4 000–5 000 bostäder och Riksbyggen byggrätter för ca 2 500 bostäder.

¹ Exkl. optioner.

² Om den genomsnittliga bostaden blir 70 kvadratmeter.

³ Marknadsvärde ca 4 miljarder kr.

6.5 Upphandlingsprinciper för offentligt ägda eller reglerade hyresbostäder i EU⁴

6.5.1 Bakgrund

Villkoren för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer som tillhandahåller dessa tjänster diskuteras just nu inom EU⁵. Bakgrunden till diskussionen är att varje medlemsstat själv bestämmer vilka tjänster som ska levereras och hur dessa ska organiseras. Samtidigt lyder alla medlemsstater under EG:s konkurrensbestämmelser såsom reglerna om statligt stöd och direktiv för upphandling av offentliga tjänster.

Boende för medborgarna kan under vissa omständigheter betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, och Sverige har delvis valt att tillhandahålla det vi benämner allmännyttigt boende genom kommunala bostadsbolag. Hur myndigheterna valt att organisera tillhandahållandet av boende varierar mellan länderna, vilket leder till skilda villkor för de offentligt ägda eller reglerade bostäderna inom EU, t.ex. i fråga om nybyggnad, ombyggnad och underhåll.

6.5.2 Offentligt ägda eller reglerade hyresbostäder i EU

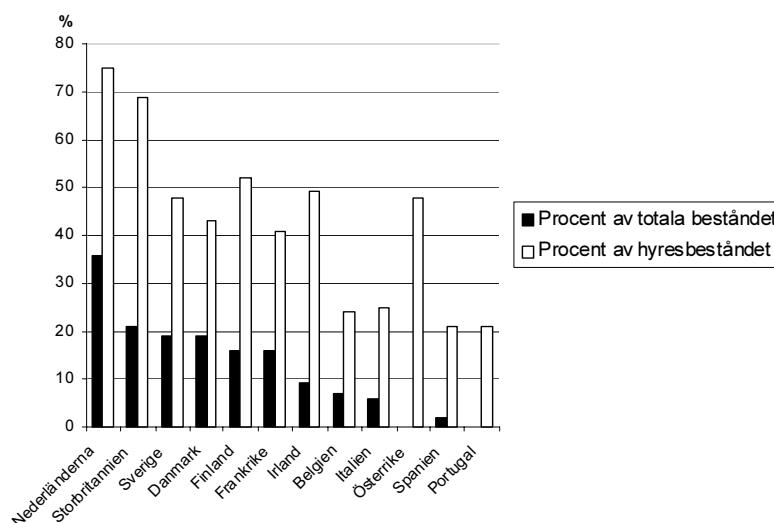
Offentligt ägda eller reglerade bostäder kan betecknas på ett flertal olika sätt, på engelska t.ex. "social housing", "public housing" och "non-profit housing".

Generellt kan sägas att i länder med en stor andel offentligt ägda bostäder liknar sektorn mer den svenska allmännyttan, medan sektorn i länder med en liten andel offentligt ägda bostäder mer har karaktär av en social bostadssektor. Detta gäller med undantag av Storbritannien som har en mycket stor offentligt ägd social bostadssektor⁶.

⁴ Avsnittet baseras på en rapport som på arbetsgruppens uppdrag utarbetats av Karin Andersson, Elin Skansfors och Bengt Turner vid Institutet för Bostads- och Urbanforskning vid Uppsala Universitet.

⁵ Europeiska kommissionen (2004), Vitbok om tjänster i allmänhetens intresse, KOM (2004) 374, http://europa.eu.int/comm/off/white/index_sv.htm

⁶ Turner, B (1998), En internationell utblick (An international outlook), i *Ägarstyrning av kommunens bostadsföretag: rapport nr 4*, Svenska kommunförbundet, Stockholm.

Figur 6.2. Andel offentligt ägda bostäder år 2000⁷

Källa: Housing Statistics in the European Union 2003

6.5.3 Upphandlingsregler

Institutet för Bostads- och urbanforskning, IBF, har genomfört en enkätundersökning om upphandlingsregler för allmännyttiga eller sociala hyresbostäder i de åtta EU-länder som i detta avseende bäst lämpar sig för jämförelser med Sverige. Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Tyskland och Österrike hör närmast till den allmännyttiga kategorin och Belgien och Storbritannien till den sociala.

I Danmark och Frankrike upphandlas, i likhet med Sverige, nybyggnad och ombyggnad offentligt. I dessa länder finns det även någon form av nationella riktlinjer eller lagar för nybyggnad och ombyggnad av offentligt ägda eller reglerade bostäder. I Österrike upphandlas en mindre del av produktionen offentligt, men där sker det utan att speciella nationella riktlinjer upprättats. Även Storbritannien har i enkätsvaren angett att de har nationella riktlinjer om upphandling, men trots det upphandlas nybyggnad och ombyggnad inte offentligt. Det är endast i Frankrike som även underhåll av bostadsstocken upphandlas offentligt. Detta trots att det, i enlighet

⁷ Spanien och Österrike år 1990.

med riktlinjerna för offentlig upphandling, även borde förekomma i övriga länder där sådana regler finns (Danmark, Sverige, Storbritannien). I Nederländerna saknas nationell lagstiftning eller riktlinjer för hur upphandling ska ske för nybyggnad och ombyggnad, och där förekommer inte heller någon offentlig upphandling.

Danmark är det enda landet som angett att arbetet med nybyggnad inte alltid utförs i extern regi. Vissa av boligselskaberna har en egen avdelning för nyproduktion. Den entreprenadform som används vid nybyggnad i Danmark, när det inte görs i egen regi, är totalentreprenad eller CM (*Construction management*). Bostadsbolagen lägger alltså även ut projekteringen på entreprenad. Även i Storbritannien lägger bostadsbolagen i de flesta fall ut projekteringen på entreprenad. I de övriga länderna använder bostadsbolagen i större utsträckning general- och delentreprenad, vilket betyder att bolagen projekterar nybyggnaden själva (eller med andra konsulter än de som genomför entreprenaden). För ombyggnad är svarsbilden inte lika entydig. I både Danmark och Österrike utförs en stor del av ombyggnaderna av bostadsföretagen själva. Även Sverige och Storbritannien har uppgett att endast en del av ombyggnadsarbetena utförs externt (*subcontracts part of the construction*). Med underhåll förhåller det sig annorlunda. Där har alla länder utom Frankrike uppgett att de har en egen avdelning som utför åtminstone en del av arbetet.

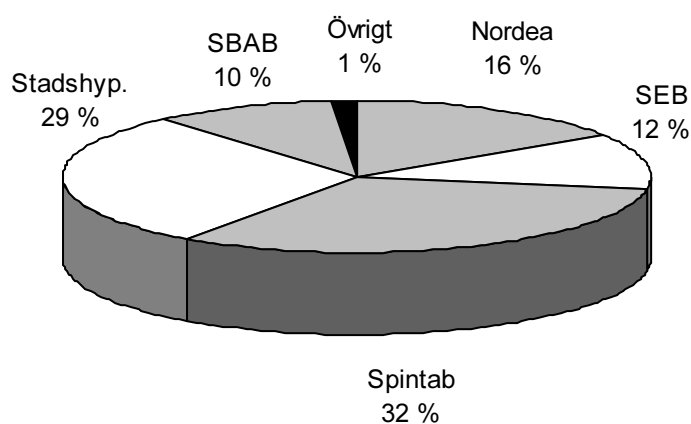
Danmark och Nederländerna, där sektorn består av privat ägda "housing associations", förefaller att ha mycket olika förhållningsätt till offentlig upphandling. Trots att de danska boligselskaberna inte ägs av kommunen tycks de nationella riktlinjerna för offentlig upphandling gälla. I Nederländerna står bostadsföretagen däremot inte under offentliga upphandlingsregler. Bostadsföretagen i de två länderna använder sig även av olika anbudsförfaranden och entreprenadformer. I Nederländerna förekommer visserligen ingen offentlig upphandling, men bostadsföretagen använder sig av öppet anbudsförfarande både vid nybyggnad och ombyggnad till skillnad från Danmark där bostadsbolagen tar in inbjudna eller förhandlade anbud. Storbritannien utmärker sig genom att ha en stor andel bostäder som ägs av kommunerna, men trots det upphandlas nybyggnad och ombyggnad inte i enlighet med direktiven för offentlig upphandling. I övriga länder, Finland, Frankrike, Sverige och Österrike, upphandlar de kommunalt ägda bostadsbolagen offentligt.

6.6 Bostadskreditmarknaden

6.6.1 Struktur och utvecklingstendenser

Den svenska obligationsmarknaden har traditionellt dominerats av två låntagarkategorier, svenska staten och bostadsinstituten. För närvarande finns det fem svenska bostadsinstitut som aktivt lånar på den institutionella marknaden. De två största är bankägda Spintab och Statshypotek. Därefter kommer Nordea Hypotek, SEB-Bolån samt det statligt ägda SBAB. Förutom dessa finns det ett antal mindre svenska aktörer.

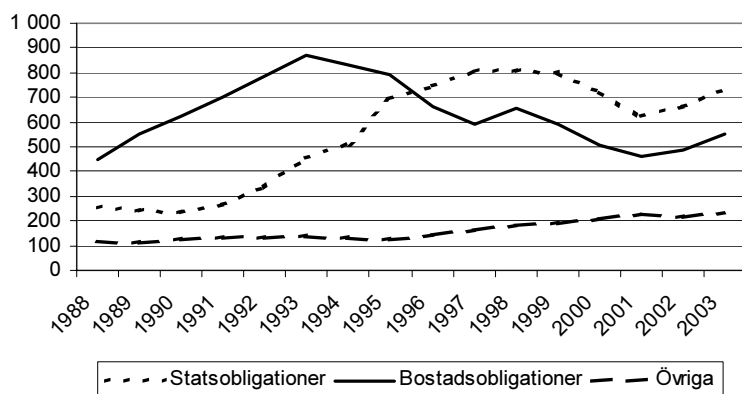
Figur 6.3. Bostadsinstitutens marknadsandelar, mars 2004



Källa: SCB

Av den totala volymen utestående obligationer på 1 515 miljarder kr stod staten och bostadsinstituten för sammantaget 1 281 miljarder kr, ca 85 procent. Volymen utestående bostadsobligationer uppgick till 549 miljarder kr, eller 36 procent av den svenska obligationsmarknaden. Historiskt har svenska bostadsinstitut utgjort en större andel av marknaden, men under de senaste åren har den utestående volymen bostadsobligationer sjunkit i takt med att efterfrågan på rörliga bolån har ökat. Bostadsinstituten har då i stället ökat sin upplåning via certifikat och obligationer med rörlig ränta.

Figur 6.4. Obligationsmarknadens sammansättning, utestående nominella belopp, miljarder kr



Källa: SCB

Efterfrågan på bolån styrs bland annat av prisutvecklingen på fastigheter, ränteläget och utvecklingen av hushållens disponibla inkomster. Under senare år har utvecklingen i dessa variabler haft en gynnsam inverkan på bostadsinstitutens utlåning. Exempelvis har de svenska bostadsräntorna, i linje med övriga marknadsräntor, fallit kraftigt under senare år till historiskt låga nivåer, se avsnitt 2.4. Hushållens räntekostnader för bolån har därmed minskat. Bolåneräntorna väntas dock stiga i takt med allt bättre konjunktursignaler och ett allmänt högre ränteläge.

Det kan konstateras att svenska placerare blivit allt mer internationella och att de fått allt större möjligheter att placera i aktier. Det innebär att någon större efterfrågeökning på bostadsobligationer från svenska placerare troligtvis inte är att vänta. Däremot finns det en potential till ökad efterfrågan från utländska placerare till följd av den reformering av pensionssystemen som pågår runt om i Europa.

Internationaliseringen av de finansiella marknaderna har fortsatt i snabb takt och det finns ett behov av gemensamma regleringar för att marknaden skall bli mer överskådlig. För svensk del innebär det bland annat införande av en lag om säkerställda obligationer som likställer svenska bostadsinstituts upplåning med flera andra europeiska länders bostadsfinansiering. Det pågår även arbete med att införa nya kapitaltäckningsregler. De närmaste åren kommer dessa

strukturella förändringar att få konsekvenser för bostadsinstitutens verksamhet och delvis påverka prissättningen av upplåningen.

6.6.2 Säkerställda obligationer

Den 1 juli 2004 trädde ett nytt svenskt regelverk i kraft som medför att det i Sverige, liksom i övriga Europa, blir möjligt att emittera säkerställda obligationer. En säkerställd obligation kännetecknas av att:

- En given tillgångsmassa måste vara direkt kopplad som säkerhet till den emitterade obligationen under hela löptiden.
- Kreditinstitutet som ger ut obligationen skall stå under särskild offentlig tillsyn.
- Vid betalningsförmåga prioriteras säkerhetsmassan för återbetalning av ränta och kapital, dvs. obligationen har förmånsrätt vid konkurs.

Tidigare har svenska bostadsinstitut inte ställt några formella säkerheter för sin obligationsupplåning, vare sig på den svenska eller på den utländska kapitalmarknaden. Upplåningen har skett mot bostadsinstitutets namn och med s.k. negativklausuler i obligationsprospekten. Det innebär att svenska obligationer har emitterats mot respektive instituts balansräkning, medan man i andra europeiska länder emitterat obligationer mot pooler av säkerheter.

Arbetet med att införa en lagstiftning om säkerställda obligationer i Sverige har pågått en längre tid. Redan år 1997 föreslog en utredning införandet av s.k. guldkantade obligationer, men förslaget motarbetades av bland annat Riksbanken eftersom de ansåg att det skulle innebära en återreglering av finanssektorn. De flesta länder i Europa har i dag en likartad lagstiftning som stödjer möjligheten att emittera säkerställda obligationer. Regelverken är ofta kopior av den tyska lagstiftningen för Pfandbriefe, som ursprungligen skapades redan på 1800-talet. Ett av få länder som inte har en lagstiftning för säkerställda obligationer är England. Där har i stället bostadsinstitutet utvecklat en metod att emittera värdepapper med många karaktäristika som återfinns hos säkerställda obligationer.

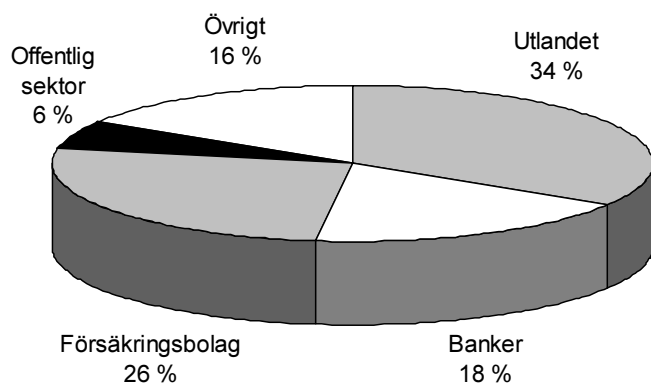
Idén om säkerställda obligationer syftar till att kreditgivare som tar pant i fastigheter skall kunna använda dessa lån som säkerhet för att emittera obligationer. Tanken är att om inte emittenten kla-

rar av sina åtaganden så skall säkerheten, dvs. lånen, kunna användas för att infria dessa åtaganden. Hur mycket och vilka typer av fastigheter som får pantsättas skiljer sig åt mellan olika länder. Vissa regelverk, återigen med Tyskland som förebild, håller isär pant i fastigheter och lån mot borgen från kommuner och liknande.

Den svenska lagstiftningen gäller för alla typer av kreditinstitut som lånar ut mot pant i fastighet eller ägnar sig åt annan typ av utlåning som kan användas som säkerhet. Institutet måste föra register över säkerheterna och de fastigheter som belånas skall marknadsvärderas. Det finns även regler för hur hög belåningsgraden får vara; fast egendom, tomt- och bostadsrätter får belånas till 75 procent av marknadsvärdet, lantbruksfastigheter till 70 procent och lån mot kommunal eller statlig säkerhet kan belånas till 100 procent. När det gäller kommersiella fastigheter får dessa belånas till 60 procent, men denna typ av fastigheter får endast utgöra 10 procent av den totala säkerhetsmassan.

Trots att det nya regelverket redan trätt i kraft kan det dröja innan det finns säkerställda obligationer att handla i den svenska marknaden. För att kunna hantera säkerställda obligationer måste instituten ha system och rutiner på plats. Slutligen måste emittenterna även föra en del diskussioner med investerarna för att dessa skall förstå vad konverteringen av de utestående obligationerna egentligen innebär.

Figur 6.5. Ägandet av bostadsinstitutens samtliga utestående värdepapper, mars 2004



Källa: SCB

Lagen om säkerställda obligationer bör leda till att kreditrisken i bostadsobligationer blir lägre. En förhållandevis stor andel av den utestående svenska obligationsstocken ägs av utländska placerare och dessa kommer att uppskatta att de svenska obligationerna blir mer jämförbara med europeiska säkerställda obligationer. Det innebär troligtvis att svenska bostadsobligationer blir mer attraktiva för internationella investerare. Sammantaget bör lagregleringen och dess konsekvenser pressa upplåningskostnaderna för bostadsinstituten och på sikt därmed innebära lägre boräntor för konsumenterna.

6.6.3 Nya kapitaltäckningsregler

Ett nytt förslag till kapitaltäckningregler har utarbetas av Baselkommittén inom Bank of International Settlement (BIS). Förslaget kommer att innebära lägre kapitalkrav på de svenska bostadsinstituten. Flera undersökningar tyder på att det därmed blir förmånligare att inneha utlåning i form av bolån. De nya reglerna träder inte i kraft förrän om ett par år, men det är fullt tänkbart att ett flertal aktörer vill positionera sig på marknaden i ett tidigt skede, vilket kan innebära ökad konkurrens om bolånekunderna med fallande räntemarginaler som följd.

Alla kreditinstitut i de flesta utvecklade länder lyder under någon form av kapitaltäckningslag. Dessa lagar baseras på ett gemensamt regelverk för G-10 länderna (Basel Accord 88) som BIS arbetade fram i slutet av 1980-talet. Syftet med det gemensamma regelverket är att säkerställa att banker skall ha tillräckligt buffertkapital för att täcka sina risker, och att man därmed skall skapa en stabil och sund utveckling i det internationella banksystemet.

Den grundläggande idén med beräkning av kapitaltäckning innebär att en kapitalbas i form av eget kapital och efterställda krediter skall relateras till de riskvägda tillgångarna. Kapitalkravet skall enligt lag i de flesta länder, så även i Sverige, vara minst 8 procent. Riskvikterna är avgörande för kapitalkravets storlek och beror på vilken typ av bakomliggande tillgång som åsyftas. Tillgångar delas in i fyra kategorier med olika riskvikter; stat (0 procent), bank (20), bostad (50) och övrigt (100). Det innebär exempelvis att en kredit med säkerhet i bostäder måste kapitaltäckas till 50 procent, vilket medför att det måste finnas en kapitalbas som motsvarar hälften av kapitaltäckningskravet på 8 procent, dvs. 4 procent.

Det nya förslaget till kapitaltäckningsregler innebär att det kommer att krävas mindre kapital för att täcka eventuella kreditrisker. Som förslaget ser ut idag, kommer banker med utlåning mot privatpersoner samt små och medelstora företag (s.k. retail) och som har stor hypotekslåning att gynnas av de nya reglerna. Exempelvis föreslås att utlåning mot säkerhet i boende, som idag riskviktas till 50 procent, skall sänkas till 35 procent. Detta kommer givetvis att få stora effekter på bostadsinstitutens kapitaltäckning och beräkningar tyder på att samtliga institut kommer att vara överkapitaliserade vid en sådan förändring. Det finns dock delar i förslaget som verkar i motsatt riktning, exempelvis att mer kapital måste avsättas för att täcka operativa risker. Effekterna av lägre kapitalkrav för att täcka kreditrisker kommer dock att vida överskrida effekterna av ökade krav för att täcka operativa risker.

De nya kapitaltäckningsreglerna förväntas gälla från början av år 2007. Eftersom de emittenter som tänker använda de mest avancerade riskviktningssmodellerna kommer att krävas på historiska data två år tillbaka i tiden, håller banker över hela världen redan idag på att arbeta med implementeringen av dessa regler.

Parallellt med Baselkommitténs arbete har ett arbete om nya kapitaltäckningsregler inom EU bedrivits. I juli 2004 lade kommissionen fram ett direktivförslag som regeringen har remitterat. Enligt direktivförslaget skall de nya kapitaltäckningsreglerna vara genomförda senast den 31 december 2006.

Kommissionens direktivförslag stämmer till stora delar överens med Baselkommitténs förslag och syftet är alltså att främja stabiliteten i det finansiella systemet. Det innebär exempelvis att instituten skall beräkna kapitalkrav som bättre avspeglar såväl kreditrisker som operativa risker i verksamheter.

En annan viktig del i det nya regelverket är de krav som ställs på tillsynsmyndigheterna och som innebär att dessa skall spela en mer aktiv roll jämfört med idag. Tillsynsmyndigheterna skall se till att alla institut uppfyller ett kapitalkrav som står i relation till riskerna i deras verksamheter. De skall också granska och bedöma institutens riskhanterings- och kontrollsystem, ägarstyrning och övriga mekanismer för intern kontroll.

En ytterligare viktig del i det nya regelverket handlar om genomlysning. Institutet har en skyldighet att offentliggöra information som rör de risker de är utsatta för. Syftet med detta är att marknadsaktörer skall få den information som de behöver för sin

bedömning av institutens risktagande, vilket stärker marknadens funktion.

Sammantaget kan konstateras att förslaget till nya kapitaltäckningsregler, oavsett om de kommer från Baselkommittén eller från kommissionen, kommer att innebära stora förändringar för många banker och kreditinstitut. För svenska bostadsinstitut kommer förslaget att innebära lägre kapitalkrav och att ett överskott på kapital kommer att uppstå. Ett överskott som antingen kan betalas tillbaka till ägarna, eller användas till att expandera utlåningen.

6.6.4 Sammanfattning och slutsatser

Bolåneräntorna kan förväntas stiga framöver i takt med allt bättre konjunktursignaler och ett allmänt högre ränteläge. Ränteuppgången kan dock till viss del begränsas av strukturella förändringar på obligationsmarknaden:

- Lagen om säkerställda obligationer bör leda till lägre kreditrisk i bostadsobligationer och till att svenska bostadsobligationer blir mer attraktiva för utländska investerare. Detta bör pressa upplåningskostnaderna för bostadsinstituten och på sikt därmed innebära lägre boräntor för konsumenterna.
- Förslaget till nya kapitaltäckningsregler kommer att innebära lägre kapitalkrav på de svenska bostadsinstituten. Flera undersökningar tyder på att det därmed blir förmånligare att inneha utlåning i form av bolån, vilket innebär ökad konkurrens om bolånekunderna med fallande räntemarginaler som följd.

Sammantaget kan konstateras att förändringarna kommer att få konsekvenser för bostadsinstitutens verksamhet och delvis påverka prissättningen av upplåningen. Marknadsaktörer bedömer att lagen om säkerställda obligationer och dess konsekvenser kan komma att pressa ihop bospreaden med 5–10 räntepunkter. Förslaget till nya kapitaltäckningsregler kan kanske pressa boräntorna med ytterligare 5–10 räntepunkter. Det är högst troligt att effekten på boräntorna av ovanstående förändringar kommer att ske successivt och att boräntorna kommer att ha anpassat sig fullt ut till de nya reglerna innan tidpunkten för reglernas ikraftträdande.

Omständigheten att förbättrade förutsättningar för bostadsinstitutens upplåning också kommer att få effekter på utlåningsrän-

torna speglar konkurrenssituationen på marknaden. Konkurrensen är i dag reell och påtaglig när det gäller kreditvärdiga låntagare oavsett det gäller nyproduktion eller omsättningar av lån för äldre bostäder. Inget talar heller för att konkurrenssituationen skulle förändras till det sämre i ett överblickbart perspektiv.

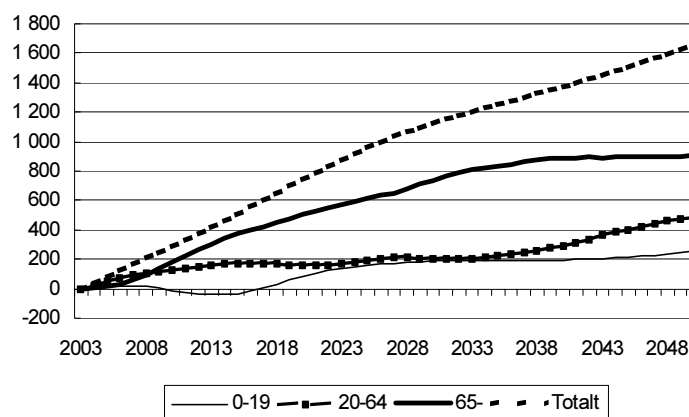
7 Befolkningsutvecklingen på medellång sikt – konsekvenser för bostadsmarknaden

7.1 Befolkningsutvecklingen i riket

Befolkningens storlek och ålderssammansättning är centrala utgångspunkter vid bedömningar av framtida behov av bostäder. Mellan åren 1993 och 2003 ökade befolkningen med sammanlagt ca 230 000 personer. Samtidigt skedde förhållandevis stora förändringar i befolkningens ålderssammansättning. Antalet personer yngre än 30 år minskade medan antalet personer i åldrarna 50–64 år ökade kraftigt. Antalet personer mellan 30–49 år förblev i stort sett oförändrat liksom antalet personer äldre än 65 år. Dessa förändringar skiljer sig på många sätt från dem som väntas de kommande decennierna.

I dag kännetecknas den svenska befolkningen av en växande andel äldre och en minskande andel yngre människor. Enligt Statistiska centralbyråns prognos, från våren 2004, kommer befolkningen att växa till drygt 10,6 miljoner personer år 2050. Det är i första hand antalet personer som är äldre än 65 år eller äldre som växer. Denna grupp beräknas öka med drygt 900 000 personer till nära 2,5 miljoner personer år 2050. Under samma period beräknas personer i yrkesverksamma åldrar (20–64 år) öka med knappt 500 000, se diagram 7.1.

Diagram 7.1 Sveriges befolkning olika åldrar, förändring jämfört med 2003, tusental personer



Källa: SCB och egna beräkningar

Men också i ett kortare perspektiv – fram till år 2013 – sker förhållandevis stora befolkningsförändringar. Under perioden 2003–2013 förväntas befolkningen som helhet att växa med drygt 421 000 personer, varav antalet personer över 65 års ålder svarar för drygt 304 000 personer. Detta kan jämföras med perioden 1993–2003 när antalet personer över 65 år istället i det närmaste förblev oförändrat. Samtidigt som många personer lämnar de yrkesverksamma åldrarna de kommande tio åren ökar antalet personer i åldrarna 20–29 år med nästan 180 000 personer. Denna ökning medför ett nettotillskott till de yrkesverksamma åldrarna fram till omkring år 2015. Nettotillskottet av personer i icke yrkesverksamma åldrarna är dock betydligt större, de ökar med ca 265 000 personer. Sammanfattningsvis är det i första hand personer i åldersgrupperna 20–29 år och 65–74 år som ökar i antal den kommande tioårsperioden.

Tabell 7.1 Befolkningen år 2003 i olika åldersgrupper samt befolkningsförändringar

	0–19	20–29	30–49	50–64	65–74	75 +
År 2003	2 152 000	1 076 000	2 456 000	1 750 000	746 000	795 000
2003-2013	- 41 000	176 000	1 000	- 18 000	298 000	6 000
2003-2023	136 000	36 000	42 000	91 000	294 000	279 000
2003-2030	186 000	100 000	49 000	54 000	336 000	403 000
2003-2050	259 000	204 000	148 000	138 000	308 000	598 000

Källa: SCB och egna beräkningar

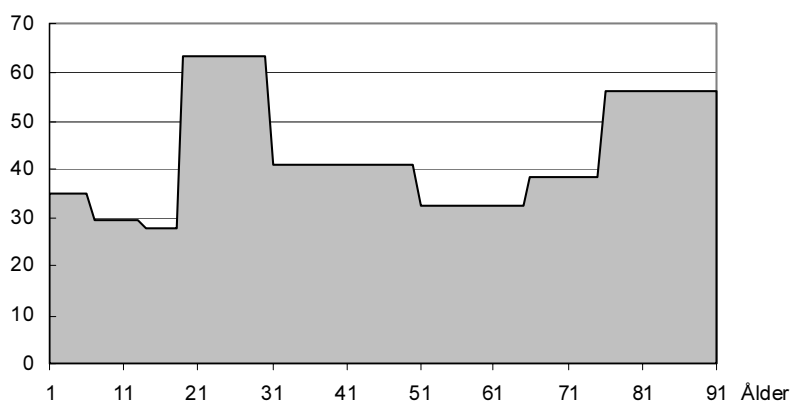
Den statliga Långtidsutredningen (SOU 2000:7¹) konstaterade att för bostadsmarknaden generellt sett tyder kommande förändringar i befolkningens ålderssammansättning på att efterfrågan på lägenheter i flerbostadshus – såväl hyresrätter som bostadsrätter – kommer att öka i framtiden. Denna trend väntas börja omkring år 2004 och bli bestående fram till ca år 2040. Detta följer av att människors val av boendeform i hög grad styrs av var man befinner sig i livscykel.

Boendestatistik från SCB visar att i genomsnitt 30 procent av barn och ungdomar i åldrarna 0–17 år bor i flerbostadshus. Andelen barn som bor i flerbostadshus minskar ju äldre barnen blir som en följd av att barnfamiljer ofta flyttar till småhus, se diagram 7.2. När ungdomarna sedan flyttar från föräldrahemmet sjunker småhusboendet kraftigt. Omkring 64 procent av dem som är 18–29 år bor i flerbostadshus – vanligen i hyresrätt. När ungdomarna blir äldre och bildar familj ökar småhusboendet igen. Omkring 60 procent av dem som är 30–49 år bor i småhus medan resterande ca 40 procent bor i flerbostadshus. Av åldersgruppen 50–64 år bor 33 procent i flerbostadshus och 67 procent i småhus. När den yrkesverksamma tiden är förbi och barnen flyttat hemifrån lämnar många sitt boende i småhus för en bostads- eller hyresrätt i flerbostadshus. I storstäder väljer många äldre att köpa bostadsrätter, medan samma åldersgrupp på mindre orter hellre väljer att hyra en lägenhet av allmännyttan eller av en privat fastighetsägare. Av dem som är äldre än 75 år bor omkring 56 procent i flerbostadshus. (SCB 2003²)

¹ Långtidsutredningen 1999/2000, bilaga 9, *En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi*.

² Statistiska centralbyrån, *Befolkningens boende 2003*, Sammanställning över nationell och internationell boendestatistik, 2003.

Diagram 7.2. Andel boende i flerfamiljshus, hela riket 2001



Källa: SCB och egna bearbetningar

Långtidsutredningen drog slutsatsen att befolkningens ålderssammansättning på lång sikt kommer att öka efterfrågan på lägenheter i flerbostadshus. Samtidigt finns det givetvis andra faktorer – utöver förändringar i befolkningens ålderssammansättning – som kommer att påverka efterfrågan på olika typer av bostäder. Inte minst är regionala variationer i hushållens ekonomiska villkor och tillgången på olika typer av bostäder viktiga faktorer.

Det finns givetvis osäkerheter också i SCB:s befolkningsprognos. Prognosen baseras på antaganden om fyra variabler: fruktsamhet, dödlighet, in- och utvandring. De variabler som varierar mest och som är svårast att göra goda prognoser för är invandringen och fruktsamheten. Invandrarna har under de senaste tio till femton åren i stor utsträckning varit flyktingar och antalet bestäms av svårprognostiserade oroligheter runt om i världen. Svårigheten att förutse antalet flyktingar innebär att SCB fastställer en långsiktig nivå på antalet individer som flyttar in respektive ut vilket ger upphov till en nettoförändring. SCB räknar på lång sikt med ett invandringsöverskott på ca 28 000 personer per år. För bostadsmarknaden behöver tillfälliga årliga variationer inte ha någon större betydelse.

7.2 Befolkningsutvecklingen i olika regioner

SCB publicerar befolkningsprognoser endast för riket som helhet vilket innebär att det saknas officiella befolkningsprognoser för kommuner eller regioner. Länsstyrelser, regioner, landsting och kommuner är några av de intressenter som gör befolkningsprognoser på kommun eller regionnivå – men de saknar många gånger det nationella perspektivet.³ För några år sedan gav Landstingsförbundet Inregia AB i uppdrag att ta fram befolkningsscenarier för länens befolkningsutveckling bl.a. med utgångspunkt från den befolkningsprognos som SCB hade genomfört för riket som helhet⁴. Syftet med scenarierna var att stimulera till fortsatt debatt om befolkningsutvecklingen och dess konsekvenser ur ett regionalt perspektiv.

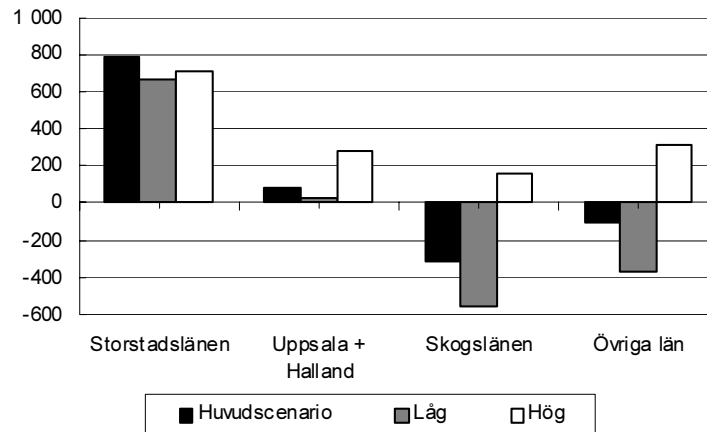
Huvudscenariot visade att nästan hela Sverige, utom Stockholms, Uppsalas, Skånes, Västra Götalands och Hallands län kommer att ha mindre befolkning om trettio år än idag. Detta beräknas inträffa om inte något radikalt sker med fertilitet, omflyttning eller inflyttning. Endast i ett fåtal län väntas befolkningen växa i någon större utsträckning, se diagram 7.3.

Även två alternativa befolkningsscenarier för länen utarbetades; dels ett lågscenario, dels ett högscenario. Dessa alternativ visar på i huvudsak samma utveckling; att befolkningsökningen koncentreras till ett fåtal regioner i framtiden. I högscenariot ökar emellertid befolkningen i alla län. Av prognosunderlaget framgår dock att detta scenario snarare beskriver vilka demografiska förändringar som skulle behövas för att samtliga län skulle få en positiv befolkningsutveckling än att det utgör en trolig utveckling.

³ SCB åtar sig sedan en tid tillbaka att göra regionala befolkningsprognoser på uppdrag.

⁴ Landstingsförbundet, *Kan hela Sverige leva? Scenarier för länens befolkningsutveckling till 2030, 2000*.

Diagram 7.3 Befolkningsförändring under perioden till 2030 på grupper av län, tusental



Källa: Landstingsförbundet, Kan hela Sverige leva? – Scenarier för länens befolkningsutveckling till 2030

De länsvisa befolkningsprognoserna säger emellertid inte särskilt mycket om den regionala bostadsefterfrågan. Ett exempel på detta är Umeå som ligger i Västerbottens län och som redovisas som skogslän i diagrammet. Befolkningsutvecklingen i Umeå är positiv till skillnad från många inlandskommuner i Västerbottens län. Vid analys av bostadsefterfrågan krävs därför att man avgränsar regionala bostadsmarknader på ett mer funktionellt sätt än vid länsgränserna. Dessutom måste hänsyn tas till andra faktorer som påverkar bostadsefterfrågan. Det gäller t.ex. hushållsbildningsmönster, inkomstutveckling och prisutveckling på orten, se kapitlet Regionala skillnader i bostadssektorn.

Trots det ger de länsvisa befolkningsprognoserna en uppfattning om den demografiska utmaning i form av både minskande och åldrande befolkning som många län står inför. I en rapport från Svenska Kommunförbundet och Temaplan⁵ konstateras att Sveriges ekonomiska geografi har gått in i en ny fas under de senaste tio åren, se även avsnitt 5.1. Befolkningsstatistiken och den ekonomiska statistiken visar tydligt att stora delar av landet har krympt och fortsätter att krympa. Tillväxten i antal hushåll och

⁵ Svenska Kommunförbundet och Temaplan, *Bostadsbyggande i tillväxtregioner*, 2003.

hushållens inkomster har starkt koncentrerats till ett fåtal tillväxtorter, samtidigt som huvuddelen av landets kommuner fått en minskande befolkning. Utvecklingen har också förstärkts de senaste fem åren.

7.3 Befolkningsutvecklingen i Mälarregionen

Några länsstyrelser och regioner har nyligen presenterat aktuella befolkningsprognoser. Det gäller bl.a. de fem länsstyrelserna i Mälarregionen (Stockholm, Uppsala, Södermanland, Örebro och Västmanland) som gemensamt tagit fram en befolkningsprognos för regionen fram till år 2030. Prognosen består av tre alternativa befolkningsframskrivningar som alla har SCB:s nationella befolkningsprognos som utgångspunkt. Skillnaden mellan alternativen bygger på olika antaganden om den inrikes omflyttningen.

I lågalternativet som är en framskrivning av ett genomsnitt av de senaste 15 årens flyttmönster, ökar befolkningen i Stockholm-Mälarregionen fram till år 2010 respektive 2030 med 6 respektive 21 procent. Det motsvarar en ökning med drygt 180 000 invånare respektive 600 000 invånare.

I medel- och högalternativen, som baseras på framskrivningar av flyttmönstren de senaste fem respektive tre åren, är skillnaderna jämfört med lågalternativet fram till år 2010 inte särskilt markant. Däremot uppstår betydande skillnader i det längre tidsperspektivet. Fram till år 2030 handlar det om ca 200 000 ytterligare eller en ökning med 800 000 personer, se tabell 7.2.

Tabell. 7.2 Befolkningsförändringar i Stockholm-Mälarregionen och riket fram till 2010 och 2030, tusental invånare, relativ förändring

	Låg Antal	- i %	Medel Antal	- i %	Hög Antal	- i %
<i>Stockholm-Mälarregionen</i>						
Fram till år 2010	+ 183	+ 6 %	+ 228	+ 8 %	+ 214	+ 7 %
Fram till år 2030	+ 612	+ 21 %	+ 801	+ 27 %	+ 741	+ 25 %
<i>Riket</i>						
Fram till år 2010	+ 274	+ 3 %	+ 274	+ 3 %	+ 274	+ 3 %
Fram till år 2030	+ 840	+ 9 %	+ 840	+ 9 %	+ 840	+ 9 %

Källa: Fördel Stockholm Mälarregionen, Befolkningsutvecklingen i Stockholm-Mälar-regionen fram till år 2010 och år 2030 – tre framskrivningsalternativ

Sammanfattningsvis så motsvarar befolkningsökningen i de tre alternativen mellan 75 och 95 procent av den beräknade befolkningsökningen i riket som helhet. Detta är samma tendens som konstaterades i den länsvisa befolkningsprognosen ovan – att befolkningsökningen i framtiden kommer att koncentreras till ett fåtal regioner.

Det är dock en avsevärd skillnad mellan kommunerna inom regionen. Befolkningsökningen beräknas bli störst i Stockholmskommunerna i alla tre alternativen. Men befolkningen beräknas också öka i många andra kommuner som en följd av de investeringar som har gjorts i järnvägsnätet under senare år. Kommuner som beräknas växa kraftigt är bl.a. Värmdö, Vaxholm, Sundbyberg, Stockholm och Uppsala. Till de kommuner som beräknas minska hör Oxelösund, Laxå, Hällefors och Hallstahammar.

I samtliga tre alternativ är det i första hand antalet personer över 65 år som ökar medan ökningen för andra åldersgrupper är betydligt mindre. Jämfört med befolkningsförändringarna i riket antas dock åldersgrupperna 0–19 år och 20–54 år öka betydligt mer i Stockholm-Mälarenregionen. Det beror på antagandena om senare års flyttmönster – unga personer flyttar ofta från andra delar av landet till Stockholm-Mälarenregionen. Till exempel beräknas personer i åldern 20–29 år enligt prognosen öka dubbel så fort i Stockholm-Mälarenregionen jämfört med riket som helhet fram till år 2010. Mellan 2001–2010 förutspås antalet 20–29-åringar öka med ca 40 000 personer i Stockholm-Mälarenregionen, enligt prognosens medelalternativ.

7.4 Befolkningsutvecklingen i Skåne

Även Region Skåne presenterade nyligen en ny befolkningsprognos. Prognosen sträcker sig fram till år 2013 och visar på liknande antaganden när det gäller flyttmönster. Under den kommande tioårsperioden prognostiseras en betydligt kraftigare befolkningsökning än tidigare. Av prognosen framgår att Skånes befolkning ökade med i genomsnitt ca 6 450 personer per år den senaste femårsperioden och väntas växa med i genomsnitt ca 10 360 personer per år under den kommande femårsperioden, se tabell. De fem påföljande åren väntas befolkningen öka ännu kraftigare med drygt 12 000 personer per år. Huvuddelen av folkökningen uppges bero på att antalet inflyttare förväntas bli större än antalet som flyttar

från länet. Totalt beräknas befolkningen i Skåne öka med 112 000 fram till år 2013. Av dessa är drygt 23 000 personer i åldrarna 20–29 år.

Tabell. 7.3 Befolkningsutvecklingen i Skåne fram till år 2013

År	Folkmängd vid årets slut	Genomsnittlig årlig förändring
1993	1 093 367	
1998	1 120 426	
2003	1 152 697	
<i>Prognos</i>		
2008	1 204 516	
2013	1 264 616	
<i>Årlig förändring</i>		
1999-2003	-	6 454
2004-2008	-	10 364
2009-2013		12 020

Källa: Region Skåne, Regionala utvecklingsstaben

Liksom i Mälardalen skiljer sig utvecklingen åt mellan olika kommuner. Liksom tidigare beräknas folkökningarna vara starkast i de västra delarna av länet med en svagare utveckling i de norra och östra delarna. Däremot väntas inte fördelningen bli lika ojämn som under 1990-talet. Man konstaterar att befolkningstillväxten under de senare åren i allt större utsträckning spridit sig ut från de stora städerna. Mycket tyder på att detta mönster kommer att bestå eftersom det ökade barnafödandet i regionen förmodas ge större efterfrågan på billiga småhus.

7.5 Sammanfattande slutsatser

De omfattande förändringarna i befolkningens ålderssammansättning de kommande åren väntas ge återverkningar på bostadsmarknaden. Förändringarna tyder på att efterfrågan på lägenheter i flerbostadshus generellt sett kommer att öka eftersom antalet personer där sådant boende är vanligt ökar mest. De kommande tio åren ökar antalet personer 20–29 år med ca 180 000 och personer i åldrarna 65–74 år med närmare 300 000. I dessa grupper är lägenhetsboende vanligt. Antalet dödsfall per år beräknas samtidigt ligga på en oförändrad nivå under hela den kommande tioårsperioden, lite

drygt 90 000 döda personer per år. Om hänsyn skulle tas till enbart den demografiska utvecklingen skulle det antalsmässiga nettotillskottet av bostäder behöva öka med ca 195 000 de kommande tio åren. Efterfrågan på bostäder beror dock på många fler faktorer, inte minst sysselsättningsutvecklingen.

Senare års flyttmönster visar på en koncentration av befolkningen till tillväxtorter där studier och sysselsättning finns. På samma gång har stora delar av landet krympt befolkningsmässigt och fortsätter att krympa. Denna utveckling har också förstärkts under de allra senaste åren.

Med utgångspunkt från befolkningsprognoser kommer bostadsbyggande av större omfattning att behöva koncentreras till ett fåtal regioner. På de andra orter behöver bostadsbeståndet anpassas till de behov som följer av en åldrande befolkning. Allt fler äldre ställer större krav på bostädernas utformning och tillgänglighet.

8 Svaga grupper på bostadsmarknaden

Det är inte helt uppenbart vad som menas med att ha en svag position på bostadsmarknaden. Rimligen avses personer som av någon anledning inte har råd med en bostad av tillräcklig storlek eller standard. Vad som avses med en rimlig standard eller ”inte ha råd” är inte heller självklart. I detta kapitel studeras förekomsten av svaga grupper på bostadsmarknaden med hjälp av tre olika angreppssätt:

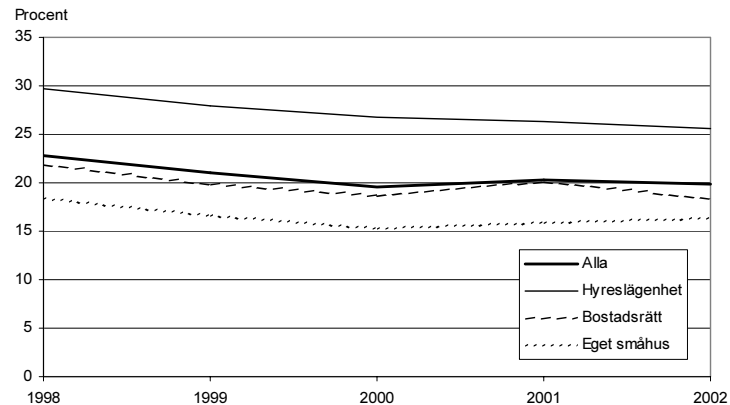
1. *Hög bostadsutgift.* Hushåll där bostadsutgiften utgör en så stor del av den disponibla inkomsten att annan konsumtion i stor utsträckning kan befaras trängas undan.
2. *Låg bostadsstandard.* Hushåll vars bostadsstandard, med utgångspunkt från deras behov, inte uppfyller de krav som rimligen kan ställas på en modern bostad.
3. *Etableringssvårigheter.* Hushåll som av olika skäl inte har lyckats ta sig in på marknaden.

8.1 Hög bostadsutgift

Ett vanligt sätt att bedöma om hushållens bostadsutgifter är stora eller inte är att relatera dem till den disponibla inkomsten. År 2002 använde hushållen i genomsnitt knappt 20 procent av sina disponibla inkomster till boendekonsumtion, denna andel har minskat med ungefär 3 procentenheter sedan år 1998. De som bor i hyresrätt använder störst andel av sin inkomst till boendet, detta beror framförallt på att de har lägre inkomster än de som bor i

bostadsrätter eller egna småhus. I figur 8.1 visas hur kvoten mellan disponibel inkomst och bostadsutgiften har utvecklats för boende i olika upplåtelseformer sedan år 1998.¹

Figur 8.1. Bostadsutgiftens genomsnittliga andel av disponibel inkomst per upplåtelseform



Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Var gränsen för när ett hushålls bostadsutgift utgör en så stor andel av den disponibla inkomsten att dess ekonomi därav blir ansträngd är godtyckligt. I det följande har gränsen satts till 40 procent.

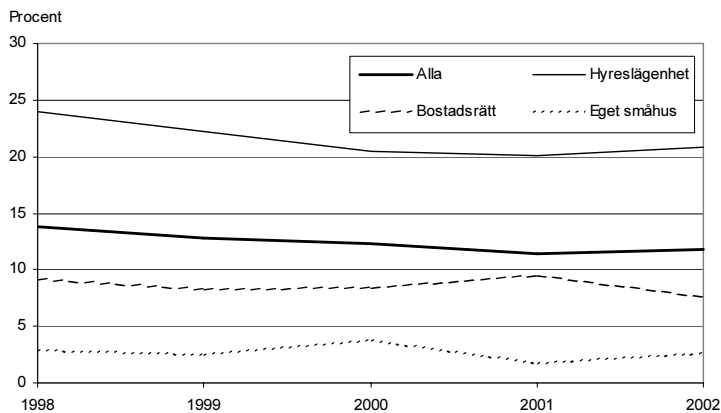
Ett hushåll med god ekonomi kan välja att lägga en stor del av inkomsten på boendet. Bostadsutgiften kan därför för dessa hushåll överstiga 40 procent av den disponibla inkomsten utan att hushållet för den sakens skull kan anses ha en svag position på bostadsmarknaden. Den höga bostadsutgiften är i dessa fall ett uttryck för hushållets preferenser. För att inte få med denna typ av hushåll under definitionen av svaga hushåll sätts även ett villkor på den disponibla inkomsten. En svag position på bostadsmarknaden, på grund av hög bostadsutgift, anses de hushåll ha vars bostadsutgift överstiger 40 procent av den disponibla inkomsten om de dessutom tillhör de 30 procent med lägst ekonomisk standard.² I figur 8.2 nedan

¹ De kvoter som redovisas här skiljer sig från de som Boverket redovisar i sin rapport från maj 2004. Den huvudsakliga förklaringen är att Boverket inkluderar en schablonmässigt beräknad amortering motsvarande 2 procent av skuldbeloppet i boendeutgiften. Då en amortering i allt väsentligt kan betraktas som sparande är detta förfarande högst tveksamt.

² Ett alternativ till kravet att tillhöra de 30 procent av hushållen som har lägst ekonomisk standard är att normera bostadsutgiften. Bostadsutgiften tillåts i beräkningarna då inte överstiga någon normerad rimlig nivå som varierar med hushållsstorlek och eventuell region.

redovisas andelen svaga hushåll enligt denna definition uppdelade på upplåtelseform.

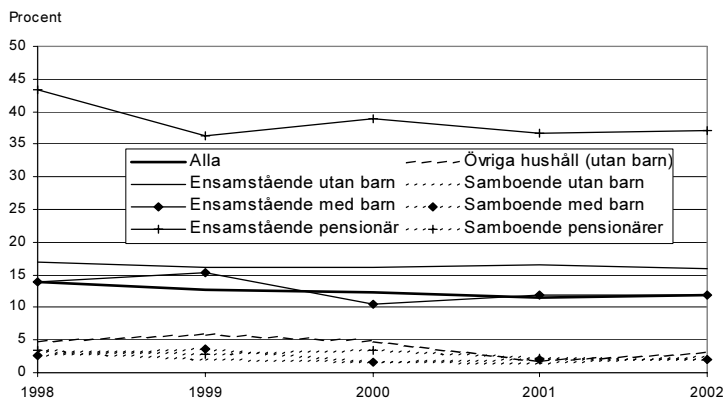
Figur 8.2. Andel hushåll med en hög bostadsutgift per upplåtelseform



Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Enligt denna definition har ungefär 12 procent av samtliga hushåll besvärande höga bostadsutgifter. Högst andel återfinns hos de som bor i hyresrätter där andelen ligger på drygt 20 procent. Nedan följer samma redovisning uppdelat på familjetyper.

Figur 8.3. Andel hushåll med en hög bostadsutgift per familjetyp

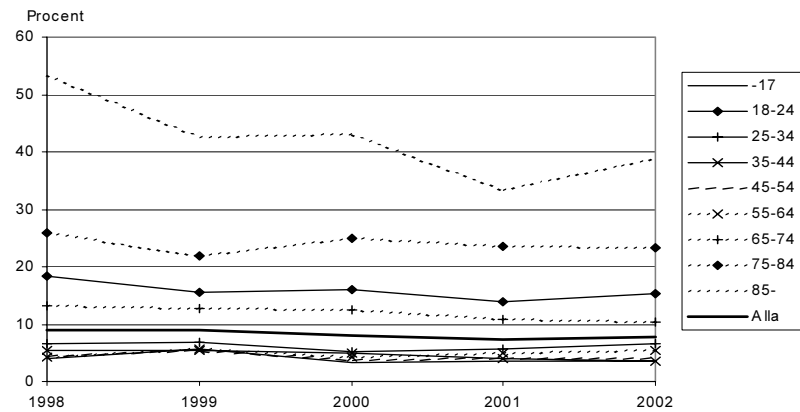


Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Denna metod används bl.a. i Canada när "housing affordability" skall beräknas. *Core housing need in Canada* (1991). Canada Mortgage and Housing Corporation.

Störst problem med höga bostadsutgifter enligt denna definition har ensamstående pensionärer följt av ensamstående utan barn. De ensamstående utan barn är ofta ungdomar med låga inkomster, att dessa har höga bostadsutgifter i förhållande till sin inkomst bekräftas av figur 8.4 där det framgår att det bland ungdomar (18–24 år) finns en stor andel med höga bostadsutgifter.

Figur 8.4. Andel hushåll med en hög bostadsutgift per åldersgrupp³



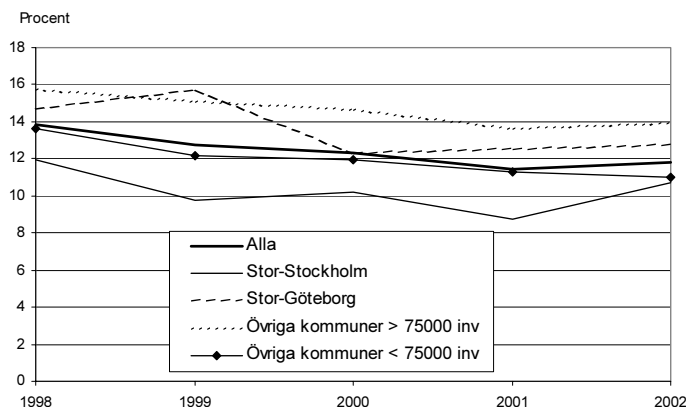
Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Överlägset högst andel återfinns bland de allra äldsta (över 84 år)⁴. I denna grupp finns sannolikt många änkor/änklingar som bor kvar i den bostad de tidigare delade med sin make/maka. Det kommer senare i kapitlet att visas att de äldre mer sällan än andra har en låg bostadsstandard. En regional indelning visar att höga bostadsutgifter (i förhållande till inkomsterna) inte är ett utpräglat storstadsproblem. Högst är andelen i större kommuner utanför Stockholms- och Göteborgsområdena. Lägsta andel återfinns i stockholmsområdet (detta avser andelar inom områdena, om vi redovisar antal blir bilden givetvis en helt annan).

³ Redovisningen avser här individer medan alla andra redovisningar avser hushåll. Den totala andelen med höga bostadsutgifter blir här lägre än tidigare. Detta beror på att det finns fler individer i de hushåll som inte har höga bostadsutgifter, genomsnittsvärdet blir därför lägre.

⁴ Redovisningen omfattar inte personer som bor i särskilt boende.

Figur 8.5. Andel hushåll med en hög bostadsutgift per region



Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

8.2 Låg bostadsstandard

Vare sig hushållen har höga eller låga bostadsutgifter så kan bostadens skick och storlek vara otillräcklig. Vad som kan anses vara en adekvat bostadsstandard är, liksom tidigare frågan om en för hög bostadsutgift, godtyckligt. Den bostadspolitiska målsättningen om vad som är en god bostadsstandard har förändrats över tiden. Det har skett en kraftig höjning av hushållens faktiska utrymmesstandard och bostadskvalitet sedan riksdagen 1945 uttalade som målsättning för den framtida bostadsstandard att "på längre sikt eftersträvas en sådan utrymmesstandard att trångboddhet, angiven genom normen mer än två boende per boningsrum, avskaffas". Under lång tid tidigare hade inom bostadsstatistiken trångboddhet definierats föreligga när det fanns "mer än två boende per rumsenhet (boningsrum eller kök)". I mitten av 1960-talet antog riksdagen långsiktiga mål om bostadsstandard, i dagligt tal kallad trångboddhetsnorm 2, som mål för bostadspolitiken⁵. Denna norm innebär att ett hushåll räknas som trångbott om det finns fler än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade. Trångboddhetsnorm 2 tillåter således att enpersonshushåll bor i 1 rum och kök. I samband med riksdagens beslut om nya regler för bostadsbidrag (prop. 1986/87:48) uttalades att "Alla hushåll bör på sikt kunna hålla sig med moderna bostäder som ger varje barn ett eget

⁵ Höjd bostadsstandard (SOU 1965:32).

rum”. Enligt denna trångboddhetsnorm 3 skall alla hushållsmedlemmar disponera ett eget sovrum (makar antas dock dela sovrum) utöver kök och vardagsrum, detta får till följd att alla som bor i enrumslägenheter betraktas som trångbodda. I dagsläget förekommer både norm 2 och norm 3 i offentlig statistik.

Trångboddhetsnormerna baseras uteslutande på antalet rum i bostaden och säger ingenting om bostadens standard i övrigt eller om vilka reparationsbehov som föreligger. Normerna påverkas inte heller av storleken på rummen utan endast av antalet rum. Normerna får därför anses vara en ganska trubbig indikator på låg bostadsstandard.

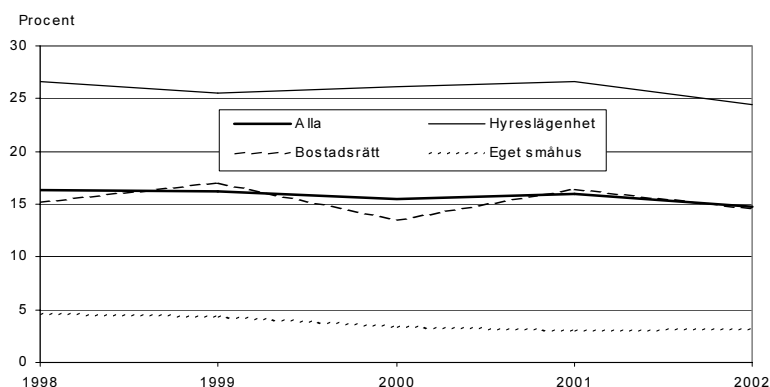
Enligt norm 2 var ca 2 procent av befolkningen trångbodda år 2002. Motsvarande siffra för norm 3 är knappt 15 procent. I figur 8.6a och 8.6b nedan visas hur utbredd trångboddheten är inom olika upplåtelseformer enligt de bägge normerna.

Figur 8.6 a. Andel trångbodda hushåll enligt norm 2 per upplåtelseform



Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Figur 8.6 b. Andel trångbodda hushåll enligt norm 3 per upplåtelseform

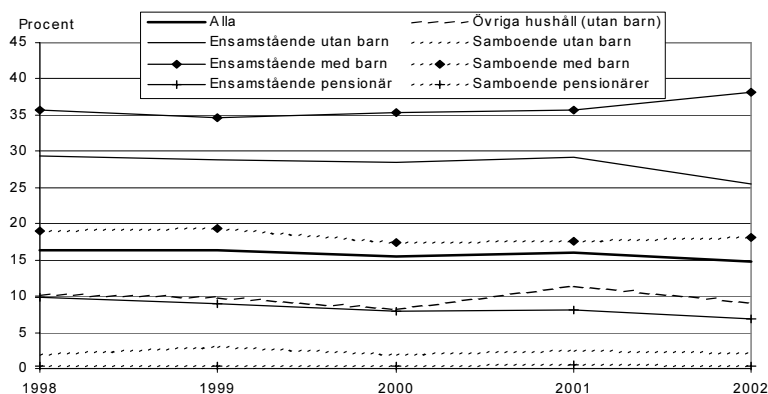


Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Lägst utrymmesstandard har boende i hyresrätt där ungefär en fjärdedel är trångbodda enligt norm 3. Bland boende i eget hem är trångboddhet ett ovanligt fenomen. Fortsättningsvis används endast trångboddhetsnorm 3.

Då makar antas dela sovrum blir utrymmesnormen lika stor för ensamstående som för sammanboende. Då ensamstående oftast ensamma skall bekosta boendet är det därför knappast någon överraskning att trångboddhet är betydligt vanligare i denna grupp (figur 8.7).

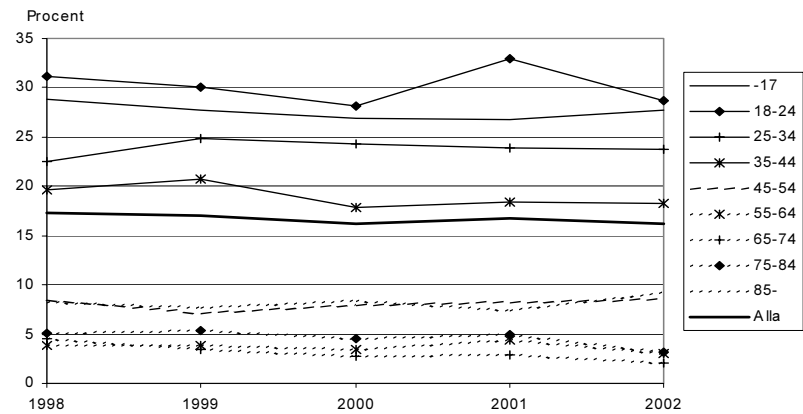
Figur 8.7. Andel trångbodda hushåll per familjetyp



Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Trångboddhet är vanligast bland ensamstående med barn där mer än vart tredje hushåll har för få rum enligt normen. Bland ensamstående utan barn gäller det ungefär var fjärde. Lägst andel trångbodda återfinns bland ålderspensionärerna, framförallt bland samboende där så gott som samtliga har tillräckligt många rum för att undgå trångboddhet.

Figur 8.8. Andel trångbodda hushåll per åldersgrupp⁶

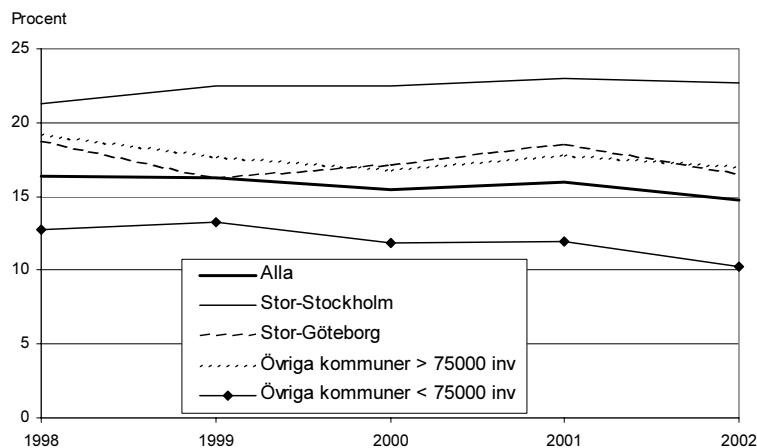


Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Trångboddhet är framförallt ett ungdomsproblem. Många unga bor i enrumslägenheter och redovisas därför som trångbodda i figur 8 ovan. Andelen trångbodda minskar med ökande ålder och är lägst bland 65–74 åringar, vid högre ålder ökar andelen något. Detta livscykelmönster är naturligt då unga familjer är förhållandevis nyetablerade på bostadsmarknaden (jämfört med äldre hushåll), har de dessutom barn så är antalet hushållsmedlemmar stort. Äldre har en bättre förankring på marknaden och när barnen flyttat hemifrån blir trångboddhet ett ovanligt problem.

⁶ Redovisningen per åldersgrupp avser här individer medan alla andra redovisningar avser hushåll. Den totala andelen med trångbodda blir här högre än tidigare. Detta beror på att det finns fler individer (framförallt barnfamiljer) i de hushåll som är trångbodda, genomsnittsvärdet blir därför högre.

Figur 8.9. Andel trångbodda hushåll per region



Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Små bostäder är vanligast i Stockholmsområdet och förekomsten av trångboddhet minskar med ortstorleken.

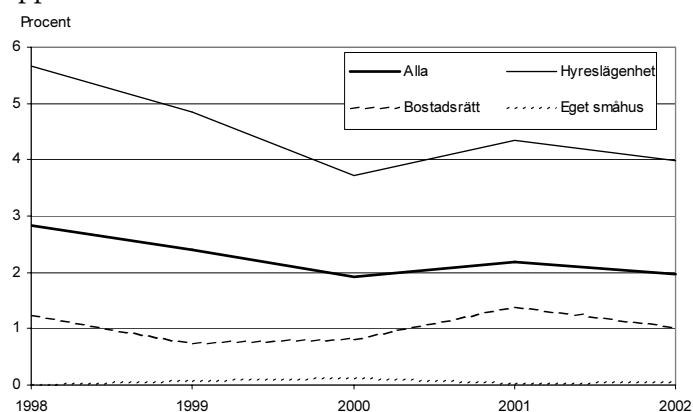
8.3 Låg bostadsstandard och hög bostadsutgift

På samma sätt som en hög bostadsutgift (i förhållande till inkomsten) kan vara ett utfall av hushållets preferenser snarare än ett tecken på "en svag position på bostadsmarknaden" så kan trångboddhet också bero på preferenser. Många av de unga hushåll som idag är trångbodda skulle sannolikt kunna kosta på sig en tvårumslägenhet om de prioriterade ner annan konsumtion eller, åtminstone i Stockholm, valde ett mindre attraktivt läge. För att isolera de som verkligen kan anses ha en svag ställning på bostadsmarknaden⁷ kombineras de bägge tidigare indikatorerna. Genom att kombinera kravet på hög bostadsutgift och låg bostadsstandard erhålls en grupp som trots att de lägger en stor del av sin (låga) inkomst på boendet ändå är trångbodda.⁸

⁷ Bland dem som faktiskt har en bostad skall kanske tilläggas, de som överhuvudtaget inte har ett eget boende är ju *ännu* svagare.

⁸ Detta synsätt påminner om det kanadensiska *core housing need*. I det kanadensiska måttet ingår dock förutom *affordability* och *adequacy* även *sustainability* som är en indikator för större renoveringsbehov.

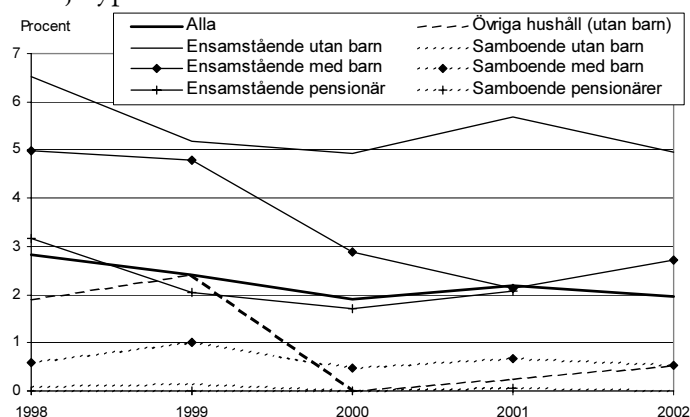
Figur 8.10. Andel med en svag position på bostadsmarknaden per upplåtelseform



Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Enligt denna definition hade ungefär två procent av hushållen en svag position på bostadsmarknaden år 2002. Andelen har minskat något de senaste åren. Högst andel, fyra procent, återfinns bland boende i hyresrätt.

Figur 8.11. Andel med en svag position på bostadsmarknaden per familjetyp

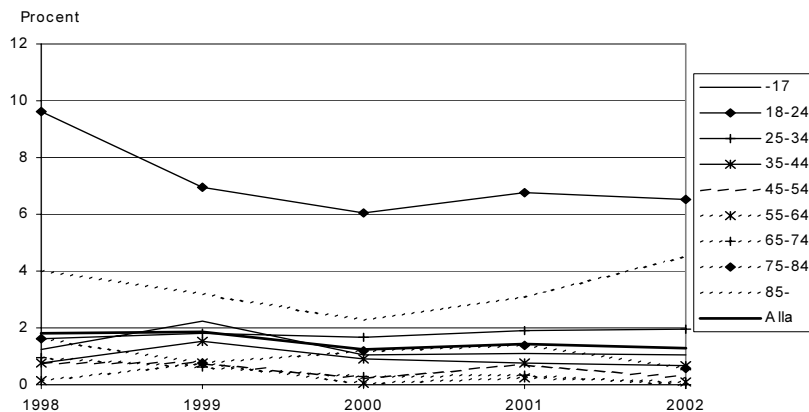


Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Bland familjetyperna är det som väntat ensamstående, framförallt utan barn, som är överrepresenterade. En stor del av dessa är studerande, om studenter exkluderas ur analysen sjunker andelen bland

ensamstående utan barn till 2,6 procent och den totala andelen sjunker till 1,2 procent. Att studenterna är överrepresenterade återspeglas även när redovisningen sker per åldersgrupp (figur 8.12).

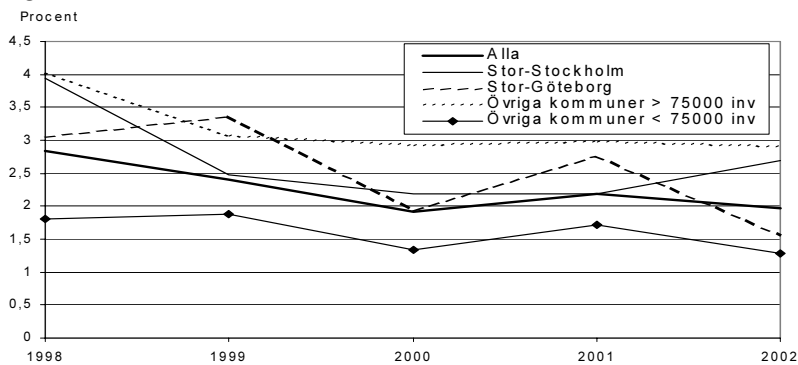
Figur 8.12. Andel med en svag position på bostadsmarknaden per åldersgrupp



Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Ungdomar i åldrarna 18–24 är klart överrepresenterade, men även bland de allra äldsta är andelen större än i övriga grupper. Om studenter exkluderas sjunker andelen bland ungdomar från 6,5 till 4,3 procent, om även socialbidragsmottagare exkluderas blir andelen 2,7 procent.

Figur 8.13. Andel med en svag position på bostadsmarknaden per region



Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Den regionala variationen är inte så stor, andelen är högst i större kommuner utanför Stockholms- och Göteborgsområdena.

8.4 Etableringssvårigheter

Svagast position på bostadsmarknaden har givetvis de som inte har någon bostad överhuvudtaget. Dessa har av någon anledning, trots behov av en bostad, inte lyckats ta sig in på marknaden. I denna grupp återfinns bl.a. bostadslösa och hemlösa. De problem som hör samman med hemlöshet är i första hand att betrakta som sociala och faller utanför denna utrednings uppdrag. Bland dem som inte har lyckats ta sig in på bostadsmarknaden finns också ungdomar som i vuxen ålder bor kvar hos sina föräldrar. SCB:s Bostads- och hyresundersökningar (BHU) visar entydigt på att både yngre och äldre unga vuxna haft svårare att etablera sig på den reguljära bostadsmarknaden sedan början av 1990-talet.

Sammanställningar av data från BHU-undersökningarna⁹ visar att i början på 1990-talet hade ca 50 procent av 21-24-åringarna etablerat sig på bostadsmarknaden, oavsett om de var bosatta i någon av storstadsregionerna eller i någon annan tillväxtregion. I mitten av 1990-talet bestod ungefär samma etableringsmönster som i början av årtiondet – hälften eller drygt hälften hade egen bostad.

Denna bild förändrades kraftigt i början av 2000-talet i samtliga storstadsregioner och på andra tillväxtregioner. I början av 2000-talet nära halverades andelen 21-24-åringar som etablerat sig på bostadsmarknaden i Stockholm och Göteborgsregionen. Även i Malmöregionen och på andra tillväxtorter var minskningen stor.

Även i gruppen 25-30-åringar har etableringstakten fallit sedan mitten av 1990-talet. Vid mitten av 1990-talet var det mellan 70-90 procent som etablerat sig på den reguljära bostadsmarknaden med de lägsta andelarna i storstadsregionerna. I början av 2000-talet var etableringsnivåerna 15 till 20 procentenheter lägre.

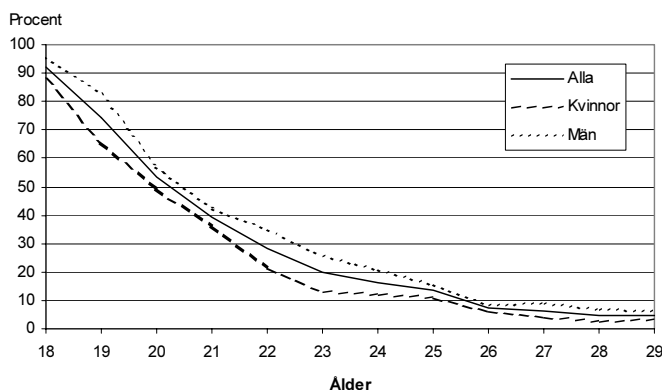
Statistik över andelen kvarboende, dvs. ungdomar som bor kvar hos sina föräldrar, visar att dessa mönster består också in på 2000-talet.

⁹ Data redovisas i rapporten *En egen härd, Unga vuxnas etablering på bostadsmarknaden*, Statens bostadskreditnämnd, april 2005.

Kvarboende

Enligt SCB:s HEK-undersökning bodde drygt 29 procent av ungdomarna i åldersgruppen 18–29 år kvar hos sina föräldrar år 2002. Andelen var högre bland män (33 %) än bland kvinnor (25 %). I figur 8.14 nedan visas hur andelen kvarboende minskar med ökande ålder.

Figur 8.14. Andel kvarboende per ålder och kön 2002



Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Kvinnor flyttar hemifrån betydligt tidigare än män, vid 19 års ålder bor nästan 83 procent av männen kvar hos sina föräldrar jämfört med drygt 65 procent av kvinnorna. Militärtjänstgöring kan sannolikt förklara en del av skillnaden men mönstret kvarstår även vid högre åldrar. Andelen kvarboende 29-åringar är dubbelt så hög bland männen (6,4 %) som bland kvinnorna (3,2 %).

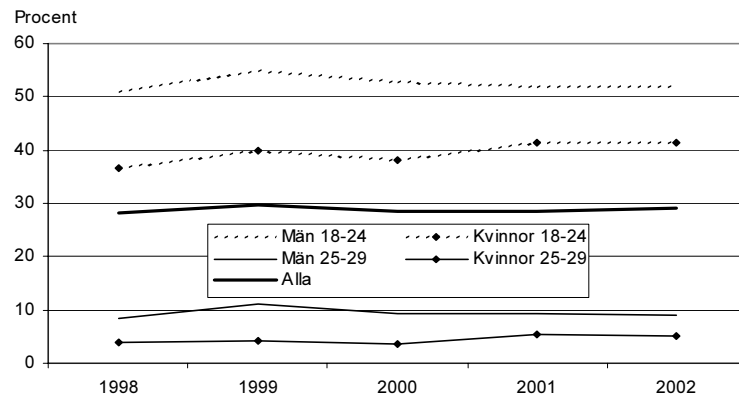
Det är inte självklart att de som fyllt 18 år och således är myndiga omedelbart efterfrågar en egen bostad även om sådana skulle finnas tillgängliga och betalningsförmåga föreligga. Det är alltså inte självklart att kvarboende alltid skall ses som en indikator på bostadsbrist eller ”en svag position på bostadsmarknaden”. En indikator på ungas efterfrågan av bostäder är *etableringsåldern*, definierad som den ålder vid vilken 75 procent av en årskull är sysselsatt. Denna var år 2000 26 år för män och 29 år för kvinnor.¹⁰ Kvarboende borde enligt denna indikator vara vanligare bland kvinnor än bland män. En tillbakablick visar att etableringsåldern har ökat

¹⁰ Ofärd i välfärden (SOU 2001:54).

kraftigt de senaste åren, framförallt för kvinnor. År 1990 var etableringsåldern 22 år för män och 23 år för kvinnor.

Andelen kvarboende kan bara följas från år 1998, för åren dessförinnan varierar definitionen så pass mycket att en konsistent jämförelse ej kan göras. I figur 8.15 visas utvecklingen över tid.

Figur 8.15. Andel kvarboende 1998–2002



Källa: HEK, SCB, Finansdepartementets beräkningar

Andelen kvarboende har varit stabil under den redovisade perioden. Över tiden har dock skillnaderna mellan män och kvinnor att minskat något, förändringen är dock inte dramatisk.

8.5 Sammanfattning och slutsatser

Omkring 12 procent av samtliga hushåll har en bostadsutgift som överstiger 40 procent av den disponibla inkomsten samtidigt som de tillhör de 30 procent av hushållen med lägst ekonomisk standard. Störst problem med höga bostadsutgifter enligt denna definition har ensamstående pensionärer och ensamstående utan barn. De ensamstående utan barn är ofta ungdomar med låga inkomster. Detta mönster återfinns i hela landet och är inte något utpräglat storstadsproblem.

Trångboddhet är vanligast bland ensamstående med barn där mer än vart tredje hushåll har för få rum enligt norm 3. Bland ensamstående utan barn gäller det ungefär var fjärde. Trångboddhet är framförallt ett ungdomsproblem. Många unga bor i enrumslägenheter och redovisas som trångbodda.

Genom att kombinera måtten hög bostadsutgift och låg bostadsstandard (trångboddhet) erhålls en grupp som trots *att de lägger en stor del av sin låga inkomst på boendet ändå är trångbodda*. Omkring 2 procent av hushållen uppfyllde dessa kriterier. Den regionala variationen är inte så stor även om andelen är högre i större kommuner utanför Stockholms- och Göteborgsområdena. Högst andel, 4 procent, återfinns bland boende i hyresrätt. Bland familjetyperna är det ensamstående, framförallt utan barn, som är överrepresenterade. Ungdomar i åldrarna 18–24 år är klart överrepresenterade liksom de allra äldsta (över 85 år). När studenter exkluderas sjunker andelen ungdomar från 6,5 till 4,3 procent.

Svagast position på bostadsmarknaden har de som inte har någon egen bostad. I denna grupp återfinns bostadslösa, hemlösa men även kvarboende dvs. ungdomar som i vuxen ålder bor kvar hos sina föräldrar. Enligt SCB var omkring 29 procent av ungdomarna i åldrarna 18–29 år kvarboende år 2002. Kvarboende skall emellertid inte alltid ses som en indikator på bostadsbrist eftersom det inte är självklart att de som fyllt 18 år och myndiga omedelbart efterfrågar en egen bostad. Ungdomar kan av olika anledningar vilja bo kvar hos sina föräldrar en tid. Andelen kvarboende har varit stabil sedan år 1998, vilket är det år från vilket utvecklingen kan följas.

9 Stöd och skatter för byggande och boende

9.1 Räntebidrag

Enligt förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention lämnas sedan 1 januari 1993 löpande bidrag för ny- och ombyggnad av bostäder. Bidrag lämnas med en andel av en schablonberäknad räntekostnad. De första åren var bidragsreglerna utformade för att skapa en gradvis anpassning av subventionsandelen ned till en nivå som motsvarade skattesatsen för kapitalinkomster. Sedan anpassningen genomförts lämnas bidrag för hyres- och bostadsrättshus med 30 % av en schablonberäknad räntekostnad.

Den schablonberäknade räntekostnaden beräknas med utgångspunkt i ett bidragsunderlag multiplicerad med en subventionsräntesats.

Vid nybyggnad beräknas bidragsunderlaget med utgångspunkt i schablonbelopp per kvadratmeter uppvärmd bruksarea ovan mark per lägenhet, dock högst 120 kvadratmeter per lägenhet. Schablonbeloppen är 11 000 kr per kvadratmeter upp till 35 kvadratmeter per lägenhet. För större lägenheter minskas bidragsunderlaget med 35 kr per kvadratmeter för hela den bidragsgrundande ytan per lägenhet. Det maximala bidragsunderlaget är 963 000 kr, vilket motsvarar 8 025 kr per kvadratmeter för en lägenhet på 120 kvadratmeter.

Vid ombyggnad motsvarar bidragsunderlaget 90 % av skälig, faktisk kostnad för ombyggnaden till den del kostnaden överstiger 100 000 kr. Bidragsunderlaget får dock inte överstiga 80 % av bidragsunderlaget för en motsvarande nybyggnad minskat med det ombyggda husets värde före ombyggnaden (normalt taxeringsvärdet multiplicerat med 1,33).

Om en bostadsrättsförenings lån är lägre än bidragsunderlaget lämnas bidrag grundade på lånebeloppet.

Bidragsunderlagen minskas med vissa investeringsstöd, dock inte nu aktuella investeringsstöd för hyresbostäder.

Subventionsräntesatsen fastställs varje vecka av Boverket med utgångspunkt i upplåningsräntan för femåriga bostadsobligationer.

Bidragstiden räknas från husets färdigställande, eller, om ansökan om bidrag inkommer efter färdigställandet, från dagen då ansökan kom in. Bidragstiden indelas i femårsperioder. Under varje femårsperiod beräknas bidraget med utgångspunkt i den subventionsräntesats som gällde när femårsperioden började löpa. Den första femårsperioden får senareläggas av bidragstagaren, dock längst till ett år efter det att bidragstiden börjat löpa. I dessa fall beräknas bidraget med utgångspunkt i en subventionsräntesats som motsvarar räntan på rörliga lån från bidragstidens början till den första femårsperioden börjar löpa.

Räntebidragen inkomstbeskattas både för ägare av hyreshus och bostadsrättsföreningar.

Ramanslaget för räntebidrag är knappt 1 800 mkr för år 2005.

Bidragens effekter på individuell nivå (kr per kvadratmeter) för nybyggda hyres- och bostadsrättshus färdigställda de senaste tio åren framgår av följande tabell. Förutsättningar för beräkningarna är följande:

- Huset färdigställt 1 januari respektive år.
- Bidragsunderlag 10 000 kr per kvadratmeter.
- Subventionsränta fem år första hela veckan respektive år.
- Bidragsandel alla år 30 %.

Tabell 9.1. Räntebidrag enligt gällande regler. Kr per kvadratmeter före skatt

Hus färdig- ställda år	Bidrag år		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Medel- värde
	1996	1997									
1996	259	259	259	259	259	147	147	147	147	147	203
1997		180	180	180	180	180	161	161	161	161	172
1998			183	183	183	183	183	137	137	137	166
1999				134	134	134	134	134	136	136	135
2000					187	187	187	187	187	105	173
2001						147	147	147	147	147	147
2002							161	161	161	161	161
2003								137	137	137	137
2004									136	136	136
2005										105	105

Källa: Egna beräkningar

Om räntebidragen i stället beräknats med utgångspunkt i ettåriga bidragsperioder och subventionsräntan för rörliga lån i januari månad respektive år hade effekterna blivit följande.

Tabell 9.2. Räntebidrag enligt modifierade regler. Kr per kvadratmeter före skatt

Hus färdig- ställda år	Bidrag år										Medel- värde
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
1996	270	120	135	120	108	135	120	120	90	60	128
1997		120	135	120	108	135	120	120	90	60	112
1998			135	120	108	135	120	120	90	60	111
1999				120	108	135	120	120	90	60	108
2000					108	135	120	120	90	60	106
2001						135	120	120	90	60	105
2002							120	120	90	60	98
2003								120	90	60	90
2004									90	60	75
2005										60	60

Källa: Egna beräkningar

Om det tidigare bidragssystemet med en garanterad ränta på 2,7 % det första året och en höjning av den garanterade räntan med 0,25 procentenheter per år för hyres- och bostadsrättshus hade behållits, men med förutsättningar i övrigt enligt beräkningen för gällande regler (i det tidigare bidragssystemet minskade bidragen även genom att bidragsunderlaget minskade över tiden vilket bortses från här) hade effekterna blivit följande.

Tabell 9.3. Räntebidrag enligt tidigare regler. Kr per kvadratmeter före skatt

Hus färdig- ställda år	Bidrag år										Medel- värde
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
1996	593	568	543	518	493	94	69	44	19	0	294
1997		331	306	281	256	231	141	116	91	66	202
1998			341	316	291	266	241	62	37	12	196
1999				175	150	125	100	75	58	33	102
2000					352	327	302	277	252	0	252
2001						219	194	169	144	119	169
2002							266	247	216	191	230
2003								187	162	137	162
2004									183	158	114
2005										80	80

Källa: Egna beräkningar

Enligt Boverket omfattade besluten om räntebidrag för nybyggnad fram till halvårsskiftet 2004 ca 68 000 bostäder med hyresrätt varav knappt 19 000 i särskilda boendeformer för personer som behöver omsorg eller vård och minst 18 500 i studentbostäder. Ca 13 500 bostäder hade stöd enbart med räntebidrag. För övriga hyresbostäder hade också annat statligt stöd lämnats.

Besluten om räntebidrag för nybyggnad omfattade under samma period ca 38 500 bostäder med bostadsrätt. Ca 90 % av dessa hade stöd enbart med räntebidrag.

Enligt en undersökning¹ var fördelningen på hushållstyper år 2002 i hyres- och bostadsrättshus med stöd enbart med räntebidrag följande: ensamstående utan barn 73 %, ensamstående med barn 5 %, samboende utan barn 12 % och samboende med barn 10 %. Medianinkomsten var 133 100 kr per konsumtionsenhet, andelen fattiga² 27 % och andelen med bostadsbidrag 10 %.

9.2 Investeringssubventioner

9.2.1 Investeringsbidrag – regler

Enligt förordningen (2001:531) om statligt investeringsbidrag för byggande av bostäder som upplåts med hyresrätt i *områden med bostadsbrist* lämnas investeringsbidrag för bostäder påbörjade före utgången av år 2006. Bidrag lämnas för nybyggnad och ombyggnad av byggnad som tidigare till övervägande del använts för annat ändamål än bostäder. En förutsättning för bidrag är att projektet till sin karaktär är ägnat att säkerställa att boendekostnaderna är rimliga, vilket i tillämpningen under normala omständigheter innebär att hyran inte skall vara högre än ca 900–1 100 kr per kvadratmeter beroende på bidragsandel för en lägenhet på ca 60 kvadratmeter.

Utanför nedan angivna områden lämnas investeringsbidrag med 15 % av bidragsunderlaget för räntebidrag (ca 10 000 kr per kvadratmeter för en lägenhet på 65 kvadratmeter), dock högst 90 000 kr per lägenhet. I Göteborgsregionen, Malmöregionen och kommuner som gränsar till Stockholmsregionen lämnas bidrag med högst 20 % av bidragsunderlaget, dock högst 120 000 kr per

¹ Vilka hushåll gynnas av statligt stöd till bostadsbyggandet, Lena Magnusson, 2004.

² Med disponibla inkomster under 60 % av medianinkomsten i landet.

lägenhet. I Stockholmsregionen lämnas bidrag med högst 25 % av bidragsunderlaget, dock högst 150 000 kr per lägenhet.

Ramanslaget för investeringsbidrag är 600 miljoner kronor för år 2005.

9.2.2 Investeringsstimulans och investeringsbidrag – regler

Enligt förordningen (2003:506) om investeringsstimulans för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder lämnas investeringsstöd i form av kreditering på skattekonto för bostäder påbörjade före utgången av år 2006. Stöd lämnas för nybyggnad och ombyggnad av byggnad som tidigare till övervägande del använts för annat ändamål än bostäder. Förutsättningar för stöd är bl.a. att bostaden byggs i *tillväxtområden med bostadsbrist*, att bostaden är högst 70 kvadratmeter och att projektet till sin karaktär är ägnat att säkerställa att boendekostnaderna är rimliga, vilket i tillämpningen under normala omständigheter innebär att hyran inte skall vara högre än ca 900–1 100 kr per kvadratmeter beroende på stödets storlek för en lägenhet på ca 60 kvadratmeter. Mottagaren av stödet skall förbinda sig att i tio år använda bostäderna på avsett sätt och enligt ursprungliga villkor och att inte under tioårsperioden sälja huset för att kringgå villkoren.

Stöd lämnas med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den mervärdeskatt som fastighetsägaren betalat för projektet och den mervärdeskatt som skulle ha betalats om skattesatsen varit 6 procent.

Utanför nedan angivna områden är stödet högst 1 500 kr per kvadratmeter, dock högst 90 000 kr per lägenhet. I Göteborgsregionen, Malmöregionen och kommuner som gränsar till Stockholmsregionen är stödet högst 2 000 kr per kvadratmeter, dock högst 120 000 kr per lägenhet. I Stockholmsregionen är stödet högst 2 500 kr per kvadratmeter, dock högst 150 000 kr per lägenhet.

Investeringsstöd och investeringsbidrag kan kombineras. Då minskas investeringsbidraget. Utanför nedan angivna områden lämnas då investeringsbidrag med 6 % av bidragsunderlaget för räntebidrag, dock högst 36 000 kr per lägenhet. I Göteborgsregionen, Malmöregionen och kommuner som gränsar till Stockholmsregionen lämnas bidrag med högst 8 % av bidragsunderlaget, dock högst 48 000 kr per lägenhet. I Stockholmsregionen lämnas bidrag

med högst 10 % av bidragsunderlaget, dock högst 60 000 kr per lägenhet.

För projekt med både investeringsstöd och investeringsbidrag blir de maximala stödbeloppen följande. Utanför nedan angivna områden är stöden högst ca 2 100 kr per kvadratmeter eller 126 000 kr per lägenhet. I Göteborgsregionen, Malmöregionen och kommuner som gränsar till Stockholmsregionen är stöden högst ca 2 800 kr per kvadratmeter eller 168 000 kr per lägenhet. I Stockholmsregionen är stöden högst ca 3 500 kr per kvadratmeter eller 210 000 kr per lägenhet. Detta innebär att den subventions-optimerade lägenheten är på ca 60 kvadratmeter.

9.2.3 Stödets omfattning och geografiska fördelning

Investeringsstödens omfattning och geografiska fördelning t.o.m. första halvåret 2004 var följande.

Tabell 9.4. Antal bostäder med beslut om investeringsstöd för nybyggnad

	Inv.bidrag före 2003-08-15	Inv.bidrag och inv.stimulans	Inv.stimu- lans	Inv.bidrag fr.o.m. 2003-08-15	Summa
Hela riket	5 941	4 188	729	301	11 168
Stockholmsreg. ³	1 525	433	271	-	2 229
Göteborgsreg.	1 008	561	40	4	1 613
Malmöreg. ⁴	630	835	86	30	1 581
Större högskolek. ⁵	1 318	1 402	188	34	2 942
Övriga riket	1 460	957	144	242	2 803

Källa: Boverket

25 % av antalet bostäder som fått stöd finns i kommuner utanför storstadsregionerna och de större universitets- eller högskolekommunerna, kommuner som normalt inte förknippas med bostadsbrist. 56 % av antalet bostäder med stöd ägdes av allmännyttiga bostadsföretag och 44 % av privata fastighetsägare.

³ Inkl. Uppsala.

⁴ Inkl. Helsingborg och Lund.

⁵ Linköping, Jönköping, Växjö, Karlstad, Örebro, Västerås och Umeå.

Under andra halvåret 2004 beslutades om stöd för 2 490 bostäder varav 801 i Skåne län, 573 i Stockholms län och 229 i Västra Götalands län.

9.2.4 Boverkets rapport Många mål – få medel

Boverket konstaterar bl.a. följande om investeringsstöden:

- investeringsstöden har haft effekt på såväl omfattningen och inriktningen på bostadsbyggandet som på hyresnivåerna,
- stöden har kommit till användning huvudsakligen i regioner med bostadsbrist och tillväxt,
- hyresnivåerna har blivit märkbart lägre än de annars skulle ha varit,
- de som har flyttat in i dessa bostäder har i förhållandevis hög grad varit hushåll med relativt sett svag ställning på bostadsmarknaden. Ensamföräldrar, unga hushåll, enboende och hushåll med låga inkomster är överrepresenterade,
- hyresnivåerna är egentligen för höga för att hushåll med endast en försörjare ska ha råd att bo i dem,
- investeringsstöden medför att den egna kapitalinsatsen kan minskas och investeringskalkylen förbättras. I lägen där det är svårigheter att få tillräcklig lånefinansiering kan investeringsstöden bidra till en lösning genom att lånebehovet kan sänkas och hyreskalkylen förbättras.

9.2.5 Investeringsstödens effekter

I kapitel 2 Bostadsmarknad och bostadsbyggande i ett nordiskt perspektiv konstateras att bostadspriser och bostadsbyggande i de nordiska länderna styrs av likartade makroekonomiska förhållanden och i stort sett är opåverkade av strukturella olikheter och olikheter i sektorpolitik. Tillväxt, disponibla inkomster, inflation och räntor är alltså avgörande för utvecklingen inom bostadssektorn. Nyproduktionen av bostäder är i alla de nordiska länderna direkt relaterad till prisutvecklingen i bostadsbeståndet.

De externa forskare som i en av delstudierna⁶ till Boverkets rapport gör en fristående bedömning av vilka effekter stöden haft på bostadsbyggandet menar också att investeringsbidraget inte nämnvärt bidragit till att öka bostadsutbudet. Forskarna menar att investeringsbidraget i stället innebär att en större andel av nyproduktionen i vissa områden byggs med hyresrätt i stället för med bostadsrätt.

Det gäller dock inte i Stockholmsregionen där investeringsstödet har utnyttjats i mycket begränsad utsträckning. Det beror bl.a. på att stödet vanligen inte är fastighetsekonomiskt lönsamt vid gällande hyresnivåer. Om en fastighetsägare i Stockholmsregionen i stället för att ta ut en marknadshyra på 1 400 kr per kvadratmeter accepterar att ta ut en hyra på 1 100 kr per kvadratmeter och då får ett investeringsstöd med 3 500 kr per kvadratmeter minskar det förräntningsbara produktionspriset med 7 500 kr per kvadratmeter vid en ränta på 4 % och med 6 000 kr per kvadratmeter vid en ränta på 5 %.

Även om investeringsstödet utnyttjats i större utsträckning i Göteborgs- och Malmöregionerna uppstår motsvarande effekter där. Investeringsstödet kan alltså förväntas vara fastighetsekonomiskt olönsamt på flertalet bostadsmarknader i tillväxtområden med bostadsbrist.

En inte obetydlig del av investeringsstödet har lämnats i kommuner som inte förknippas med bostadsbrist. I många av dessa kommuner är den lägsta rikthyran i stödsystemet, 900 kr per kvadratmeter, en hög hyra i förhållande till hyresnivån i övrigt. I dessa kommuner kan därför investeringsstödet ha medverkat till att höja hyresnivån. Med ett större utbud till en hög hyra skulle sannolikt vakansproblem kunna uppstå.

En genomgång av soliditeten för de allmännyttiga bostadsföretagen i tillväxtregionerna visar att den med få och vanligen små undantag är så god att förekomsten av investeringsstöd inte annat än marginellt kan ha påverkat investeringsbesluten i dessa företag. Däremot kan investeringsstödet ha gjort det möjligt för vissa privata företag eller personer med ett litet eget kapital att bygga hyresbostäder, se nedan.

Boverket konstaterar att i lägen där det är svårigheter att få tillräcklig lånefinansiering kan investeringsstöden bidra till en lösning genom att lånebehovet kan sänkas och hyreskalkylen förbättras.

⁶ Delstudien av ECON Analys AB, *Effekter av offentligt stöd till bostadsbyggandet*, sid 81

Det innebär således att aktörer med projekt – som banker och andra kreditinstitut bedömer inte är långsiktigt bärkraftiga – kommer in på marknaden med hjälp av det statliga stödet. De gängse spelreglerna för kreditförsörjning sätts på så vis ur spel. Det statliga stödet ersätter det egna kapitalet hos mindre kapitalstarka aktörer. Genom att staten, i praktiken, tar över finansieringsansvaret för det egna kapitalet snedvrids bedömningen av risken i projektet. De aktörer som fattar ett investeringsbeslut skall också bära den ekonomiska risken i projektet.

BKN har gjort en genomgång av de projekt med investeringsstöd som också varit aktuella för kreditgarantier. Det har inte varit möjligt att åstadkomma en absolut koppling mellan Boverkets och BKN:s ärendestatistik. BKN har prövat projekt med sammanlagt 1 940 bostäder varav knappt 800 studentbostäder, alla med privata ägare. Det är mindre än 20 % av det totala antalet bostäder med investeringsstöd. Det helt övervägande antalet projekt med investeringsstöd har alltså kommit till stånd utan att det varit nödvändigt med kreditgaranti, vilket kan tolkas så att inte heller investeringsstödet varit avgörande för projektens genomförande. För flertalet projekt med kreditgaranti har investeringsstödet kompenserat ett begränsat eget kapital. Det kan alltså antas att stödets effekter på bostadsbyggandets omfattning i huvudsak gäller projekt med både investeringsstöd och kreditgaranti,

Ett syfte med investeringsbidraget att uppnå en ökad produktion av främst små eller medelstora hyreslägenheter i områden med bostadsbrist. Det kan ifrågasättas, se även avsnitt 1.4, om det är just små och medelstora lägenheter som behövts för att skapa bättre balans på bostadsmarknaderna i tillväxtregionerna. Ett utbud av fler större lägenheter hade möjligen skapat fler lediga mindre lägenheter genom att ge upphov till ökad rörlighet och flyttkedjor. På så vis hade skapats en bättre balans på bostadsmarknaden.

9.2.6 ROT-avdrag, m.m.

Enligt lagen (2004:752) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus minskas skatten för ägare av småhusenheter, dock inte bostadsrättsföreningar, hyreshusenheter och bostadsrätt som är privatbostad med 30 % av arbetskostnaden för underhåll, reparation samt om- och tillbyggnad utförd av någon

som har F-skattsedel under perioden 15 april 2004–30 juni 2005. Om arbetskostnaden understiger 2 000 kr ges ingen skattereduktion.

För ägare av småhus och bostadsrätt som är taxerad som småhusenhet är den högsta skattereduktionen 10 500 kr. För ägare av annan bostadsrätt är den högsta skattereduktionen 5 000 kr.

För ägare av hyreshusenhet (fysisk person, bolag, bostadsrättsförening eller annan) är skattereduktionen per berörd taxeringsenhet det högsta av 20 000 kr eller tre gånger fastighetsskatten för bostäder kalenderåret 2004.

För näringsidkare räknas skattereduktionen som stöd av mindre betydelse enligt EG-regler. Enligt 20 § förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet får inte sådant stöd till en näringsidkare överstiga 100 000 € under en treårsperiod.

Syftet med skattereduktionen är sysselsättningspolitiskt.

Enligt lagen (2003:1204) om skattereduktion för vissa miljöförbättrande installationer i småhus lämnas stöd för installation av biobränsleeldade uppvärmningssystem vid nybyggnad och energieffektiva fönster vid ombyggnad för installationer som görs under perioden 1 januari 2004–31 december 2006. Skattereduktionen är högst 15 000 kr respektive 10 000 kr per småhus.

9.3 Kreditgarantier för ny- och ombyggnad av bostäder

9.3.1 Bakgrund och syfte

Kreditgarantier är en del av statens insatser för att främja bostadsförsörjningen och administreras av Statens bostadskreditnämnd (BKN). Verksamheten vid BKN startade den 1 januari 1992 i anslutning till att kreditgarantier ersatte det dittillsvarande systemet med statliga bostadslån.

I början av 1990-talet inleddes en genomgripande omläggning av det statliga bostadsfinansieringssystemet. Det system som då gällde beslutades av riksdagen år 1974 och hade därmed varit i kraft i mer än femton år. Det nya finansieringssystemet enligt propositionen 1990/91:34 Ny bostadsfinansiering, m.m. byggde på förutsättningen att hela lånefinansieringen skulle ske på den allmänna lånemarknaden. Skattesubventionen för egnahemsägare, i enlighet med riksdagens beslut om det reformerade skattesyste-

met, föreslogs för hyres- och bostadsrättshus motsvaras av ett skattekompenserande räntebidrag på 30 procent av räntekostnaden. Räntelån, upptagna på den allmänna kreditmarknaden, föreslogs införas för att möjliggöra omfördelning över tiden av låneräntorna. Räntelånen och en del av de investeringslån som skulle tas upp på den allmänna kreditmarknaden skulle kunna garanteras genom statliga kreditgarantier. Den ensamrätt som Statens Bostadsfinansieringsbolag (SBAB) dittills haft när det gällde att bevilja bostadslån avvecklades. SBAB och övriga kreditinstitut har därefter haft samma förutsättningar att lämna lån till bostäder med statliga kreditgarantier.

I regeringsförklaringen efter riksdagsvalet hösten 1991 meddelade den nytilträdde regeringen att det beslutade systemet med räntelån inte skulle genomföras samt att ett nytt förenklat lånesystem skulle gälla fr.o.m. år 1993. I propositionen 1991/92:56 om bostadsbyggandets finansiering år 1992, m.m. aviserade regeringen förslag om en mer långsiktig förändring av bostadsfinansieringen. I avvaktan på detta redovisades förslag i fråga om räntebidragen och bostadsbyggandets kreditförsörjning för år 1992. Bl.a. föreslogs att de skattekompenserande räntebidragen och realräntebidragen inte skulle införas. I stället skulle tills vidare räntebidrag lämnas enligt i stort sett redan gällande villkor. I enlighet med vad som tidigare beslutats föreslogs att den statligt reglerade bostadslångivningen skulle upphöra fr.o.m. den 1 januari 1992. I stället infördes det tidigare föreslagna systemet med statliga kreditgarantier för lån på kreditmarknaden, i ett mot bostadslånet motsvarande säkerhetsläge.

Ett förslag om delvis nytt system för statens stöd till bostadsfinansieringen lades fram i kompletteringspropositionen för budgetåret 1992/93 (prop. 1991/92:150 bil. I:5). De schablonbelopp som användes i den nya bidragssystemet användes också i kreditgarantisystemet för att beräkna kreditgarantins storlek och säkerhetsläge.

Det finns inga särskilda målsättningar för de statliga kreditgarantierna. I stället gäller bostadspolitikens allmänna mål bl. a. att medverka till att underlätta ny- och ombyggnader av efterfrågade bostäder, att hålla nere boendekostnaderna och att främja konkurrensen på kreditmarknaden mm.

Statliga kreditgarantier lämnas för den del av lånefinansieringen där kreditgivaren inte är beredd att ge kredit enbart mot pantbrev i fastigheten. Kreditgarantierna förväntas därför leda till att institu-

tens begränsningar vid medverkan i toppbelåningen av bostäder reduceras eller faller bort och att de därmed medverkar vid sådan finansiering. Garantierna skall sålunda medverka till att fler bostäder byggs. Möjligheterna till att få statlig kreditgaranti motiveras också av regionalpolitiska skäl.

Garantierna förväntas medföra att kreditinstitutens kostnader blir lägre. En orsak till detta anges i prop. 1997/98:119 vara att kravet på kapitaltäckning bortfaller för sådan utlåning som sker mot säkerhet i form av statlig kreditgaranti. Genom att kreditgarantier utfärdas för lån till bostäder kan även topplånen finansieras med obligationer, vilket bör leda till bl. a. lägre ränta och längre kredittider och därmed lägre amorteringar jämfört med om topplånen finansierats genom banksystemet. Denna lägre lånekostnad förväntas föras över till de boende i form av lägre boendekostnader.

9.3.2 Ny garantimodell

Riksdagens beslut om ett tak för den offentliga sektorns utgifter innebär ökade krav på utgiftskontroll på alla områden. Med anledning av detta infördes en ny modell för garantihanteringen i staten fr.o.m. år 1997 (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53). Systemet med statliga kreditgarantier skall fungera marknadsmässigt i det avseendet att verksamhetens kostnader för administration och skadereglering över tiden skall täckas av verksamhetens intäkter normalt i form av avgifter för kreditgarantier. Avgiften skall vidare spegla risken i den enskilda garantin/gruppen av garantier. Garantigivningen skall vidare finansieras utanför statsbudgeten bl. a. via konto i Riksgäldskontoret.

Den nya modellen innebär att garantier för bostadsinvesteringar som lämnats från och med år 1997 bara skall finansieras med garantiavgifter, som skall vara kostnadstäckande. Dessa garantier hanteras av BKN inom verksamhetsgrenen Nya garantier, fr.o.m. år 2005 benämnd Kreditgarantier. Garantier som lämnats före 1997 finansieras med garantiavgifter och vid behov med anslag från statsbudgeten. Dessa garantier hanteras av BKN inom verksamhetsgrenen Äldre kreditgarantier. I slutet av 1990-talet var förlusterna inom denna verksamhetsgren betydande. Fonderade avgifter räckte inte annat än marginellt till för att täcka infriandet av ga-

rantierna utan medel har anvisas på statsbudgeten för detta ändamål.

9.3.3 Kreditgarantier för ny- eller ombyggnad före 15 april 2004

För kreditgarantier för ny- eller ombyggnad lämnade före 15 april 2004 gäller följande regler enligt förordningen (1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder. Författningsregleringen innebär att systemet har karaktären av ett ensidigt och inom vissa ramar ändringsbart åtagande från staten gentemot långivarna.

Garanti lämnas med högst 30 % av ett garantiunderlag. I vissa områden där värdeutvecklingen är svag kan garanti lämnas med högst 40 % av underlaget.

Garantiunderlaget motsvarar underlaget för räntebidrag för huset.

Det garanterade lånet skall ligga i direkt anslutning till lån som endast har pant i fastigheten som säkerhet. Garantilånets säkerhetsläge beror således på långgivarens värdering men maximeras av ett pantvärde. Pantvärdet motsvarar garantiunderlaget med vissa tillägg för lokaler m.m.

Kreditgarantin kan lämnas för hus som är färdigställt och som beviljats statligt räntebidrag och för nya egnahem som sedan år 2000 inte får bidrag. En ytterligare förutsättning är att låntagaren långsiktigt bedöms kunna betala löpande utgifter för fastigheten. Garantin lämnas mot säkerhet i form av panträtt i fastigheten.

Garantin måste begäras inom ett år efter färdigställandet och kan gälla i högst 25 år efter färdigställandet.

Ersättning ur garantin kan lämnas om låntagaren inte fullgör sina åtaganden mot långgivaren och huset därför måste säljas. Garantin ersätter långgivarens förluster upp till det garanterade beloppet med vissa tillägg för ränta och övriga kostnader. Om garantin utlöses blir låntagaren återbetalningsskyldig mot BKN.

Under vissa förutsättningar kan ersättning utbetalas även om fastigheten inte säljs, s.k. ackord.

Avgiften, som beslutas av BKN, är enligt särskild författning (SFS 2002:2) 0,5 % av det garanterade beloppet per år, om inte BKN i ärende om kreditgaranti beslutat att annan avgift skall gälla.

9.3.4 Kreditgarantier för ny- eller ombyggnad fr.o.m. 15 april 2004

Sedan 15 april 2004 lämnas kreditgarantier för ny- eller ombyggnad m.m. enligt förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. De närmare villkoren för en enskild kreditgarantin regleras i civilrättsligt bindande avtal mellan BKN och kreditinstitutet. Av avtalet framgår bl.a. kreditgarantins storlek, inomläget för pantsäkerheten, garantiavgiftens storlek och hur eventuella tvister om avtalet skall lösas. Kreditgaranti lämnas bara till kreditinstitut som träffat ett ramavtal med BKN om kreditprövning och låneförvaltning i fråga om lån med kreditgaranti. Ramavtalet får på så sätt återverkningar för garantiavtalen.

Kreditgarantin får avse högst ett belopp som motsvarar 90 % av fastighetens eller tomträttens marknadsvärde efter ny- eller ombyggnaden. Kreditgarantin får vara högst 2 000 000 kr per lägenhet. Om tidigare nämnda schablonbelopp är högre än 90 % av marknadsvärdet får i stället kreditgarantin avse högst schablonbeloppet. Reglerna innebär att kreditgarantin kan omfatta hela lånet och inte bara som tidigare ett topplån.

Reglerna för ersättning och regressfordringar är i princip desamma som tidigare, men BKN har fått en handlingsutrymme att efter egen bedömning lämna ersättning till kreditinstitutet, om det kan antas minska de totala förlusterna för kreditgarantin.

Den årliga avgiften, som beslutas av BKN, är enligt särskild författning (SFS 2004:158) 0,25 % inom 70 % av marknadsvärdet, 0,4 % mellan 70 % och 90 % av marknadsvärdet och 0,6 % över 90 % av marknadsvärdet. BKN kan dock i enskilda fall avtala om att annan avgift skall gälla.

Även bestämmelserna om kreditgaranti är tidsbegränsade men med hänsyn till villkoren för investeringsstöd för hyresbostäder numera till utgången av år 2008.

9.3.5 Garantistock i verksamhetsgrenen Äldre garantier

Garantistocken i verksamhetsgrenen Äldre garantier var som mest drygt 25 mdkr i mitten av 1990-talet. Vid utgången av år 2004 hade sammanlagt knappt 8,8 mdkr utbetalats i ersättning för förluster till långivarna, varav knappt 6 mdkr avsåg bostadsrättsföreningar och drygt 2,6 mdkr avsåg hyreshus. Ersättningarna är nästan ute-

slutande hänförliga till hus påbörjade t.o.m. år 1992, de flesta med beslut om författningsreglerade bostadslån, som inte kunde fullföljas när dessa lån sloades i samband med att garantisystemet tillkom. Överbelåningen var i många fall uppenbar redan från början, men obestånden fördröjdes av stora räntesubventioner under den första femårsperioden.

Enligt rapporten Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993 (Ds 2002:9) realiserades på 1990-talet förluster på sammantaget närmare 100 mdkr inom bostadssektorn, varav ca 25 mdkr föll på staten.

Vid utgången av år 2004 var den totala garantistocken i verksamhetsgrenen Äldre garantier drygt 6,5 mdkr, en minskning med drygt 1,1 mdkr under året. Nästan hela minskningen berodde på att garantier sagts upp. Ersättningarna för förluster var 20 mnkr under året. Garantireserven var vid utgången av år 2004 drygt 1,2 mdkr.

9.3.6 Garantistock i verksamhetsgrenen Nya garantier

Garantistocken inom verksamhetsgrenen med fördelning på ändamål och upplåtelseform vid utgången av år 2004 framgår av följande tabell (belopp i mnkr).

Tabell 9.5.

	Antal garantier	Antal lägenheter	Summa garantibelopp
<i>Nybyggnad</i>			
Bostadsrätt	223	6 682	1 116
Hysesrätt	139	3 551	552
Egnahem	358	360	95
Summa nybyggnad	720	10 593	1 763
<i>Ombyggnad</i>			
Bostadsrätt	43	1 892	103
Hysesrätt	38	777	69
Egnahem	5	5	1
Summa ombyggnad	86	2 674	173
<i>Ofördelat</i>	52		112
Summa	858	13 267	2 047

Källa: BKN:s årsredovisning 2004

År 2004 tillkom garantier på ca 180 mnkr vilket motsvarar ca 1 000 lägenheter, en marginell ökning jämfört med år 2003. Garantier på nära 630 mnkr sades upp under år 2004, vilket innebär att den totala garantistocken minskade med knappt 450 mnkr under året. Inga ersättningar för förluster utbetalades under året. Sedan år 1997 när verksamhetsgrenen tillkom har mindre än en miljon kronor utbetalats i ersättning i verksamhetsgrenen.

Med reservation för mätproblem var marknadstäckningen för flerbostadshus 8 % både för tecknade garantier och förhandsbesked med stora geografiska variationer. Marknadsandelen i Storstockholm och Storgöteborg var endast någon procentenhet. Antalet lägenheter med förhandsbesked ökade dock totalt från ca 700 år 2003 till ca 1 300 år 2004.

Garantireserven var vid utgången av år 2004 96 mnkr vilket motsvarar bedömda förlustrisker vid en ränta på ca 6,5 %.

9.3.7 BKN:s ärendehantering

Garantiavtal enligt de nya reglerna för kreditgarantier fr.o.m. 15 april 2004 hade fram till slutet av maj 2005 tecknats för 997 lägenheter med ett garanterat belopp på 162 mnkr, varav 711 lägenheter med hyresrätt (111 mnkr), 285 lägenheter med bostadsrätt (51 mnkr) och en lägenhet med äganderätt. Alla tecknade garantier utom en avsåg garantier för topplån. Flertalet tecknade garantier hade beräknats med utgångspunkt i fastigheternas marknadsvärde.

Positiva förhandsbesked hade därutöver under samma period lämnats för 2 319 lägenheter med ett garanterat belopp på 278 mnkr, varav 1 765 lägenheter med hyresrätt (185 mnkr), 92 lägenheter med kooperativ hyresrätt (28 mnkr) och 462 lägenheter med bostadsrätt (65 mnkr).

9.3.8 Kreditinstitutens synpunkter på kreditgarantierna

Representanter för bostadskreditinstituten menar samstämmigt att kreditgarantier är ett viktigt instrument – trots den i dag relativt ringa omfattningen – för att byggprojekt skall komma tillstånd i mer perifera lägen. Det gäller bl.a. de orter som ligger utanför men i närheten av någon tillväxtort. I dag behövs däremot inte kreditgarantin för projekt i storstäderna eller på andra

tillväxtorter eftersom marknadsvärdena i sig är tillräckligt höga. Instituterna betonade att detta är de förhållanden som gäller just nu men som kan komma att förändras beroende på hur bostadsmarknaden utvecklas på sikt. Ett av kreditinstituterna menade att en del av projekten kunde ha genomförts även utan kreditgarantin.

Bostadskreditinstituterna underströk den i dag hårda konkurrensen mellan instituten om att öka sina utlåningsvolymerna. De angav också att konkurrensen vid villkorsändringar av lån i kombination med stigande fastighetspriser är den enskilt största orsaken till att kreditgarantier sägs upp i den förhållandevis stora utsträckning som skett under senare år. Inget bostadskreditinstitut har något intern policy att minska antalet kreditgarantier.

De komplement till tidigare regler för statliga kreditgarantier för bostadsbyggande som infördes 2004 framhölls av alla institut som positiva och som en nödvändig anpassning till rådande förhållanden. Kreditinstituterna uppfattade dock tidsbegränsningen av garantisystemet till år 2008 som en möjlig signal om att staten avser upphöra med nya garantiåtaganden. Flertalet kreditinstitut framhöll värdet av känna till statens åtagande på lång sikt samt stabila regelverk.

9.4 Stöd för kommuner med bostadsrelaterade problem

Enligt förordningen (2002:664) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet lämnas bidrag till kommuner eller statliga kreditgarantier för lån som tas av en kommun eller ett kommunalt bostadsföretag eller ersätter kommunal borgen för lån till bostadsrättsföreningar.

Bidrag lämnas av Statens bostadsnämnd (SBN) direkt eller efter regeringens godkännande. Kreditgarantier lämnas av Statens bostadskreditnämnd (BKN) efter medgivande av SBN eller regeringen.

Bidrag lämnas till kommuner som med hänsyn till sina samlade åtaganden inte har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att genomföra nödvändiga omstruktureringar av kommunala bostadsföretag. Villkoren för stödet regleras i avtal mellan SBN och kommunen. Vid utgången av år 2004 hade SBN eller dess föregångare Bostadsdelegationen träffat avtal med ca 50 kommuner om nödvändiga åtgärder och deras finansiering.

Vid utgången av år 2004 hade BKN lämnat ca 30 kreditgarantier som ersatt kommunal borgen för bostadsrättsföreningar med ett totalt belopp på ca 600 mkr. Beräknade förluster på garantierna finansieras av SBN. Inga kreditgarantier hade lämnats för lån till kommuner eller kommunala bostadsföretag.

9.5 Bostadsbeskattning

9.5.1 Fastighetstaxering och fastighetsskatt

Enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), FTL, indelas vid fastighetstaxeringen bostadshus normalt i småhus eller hyreshus. Med småhus avses bostadshus med högst två lägenheter. Hus med fler lägenheter än två är hyreshus. Bostadshus tillsammans med tillhörande mark indelas i småhusenheter eller hyreshusenheter. Från bostäder på lantbruksenheter bortses i det följande. Ägarkategori eller upplåtelseform har ingen betydelse för indelningen.

Taxeringsvärde skall motsvara 75 % av taxeringsenhetens marknadsvärde. Normalt beräknas taxeringsvärdet för småhusenheter enligt en ortsprismetod och taxeringsvärdet för hyreshusenheter enligt en avkastningsmetod med utgångspunkt i hyresnivån för jämförbara hus. I vissa fall kan även en produktionskostnadsberäkning användas.

Enligt lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt betalas fastighetsskatt med 1,0 % av taxeringsvärdet för småhusenheter och 0,5 % för hyreshusenheter. Särskilda regler gäller för fastigheter i utlandet. Fastigheter med nybyggda småhus eller hyreshus åsätts ett värdeår vid fastighetstaxeringen. Värdeåret utgörs av småhusets eller hyreshusets nybyggnadsår om till- eller ombyggnad inte har skett. För sådana fastigheter betalas ingen fastighetsskatt under fem år fr.o.m. året efter färdigställandet och därefter halv fastighetsskatt i ytterligare fem år. Värdeåret kan ändras om till- eller ombyggnader gjorts. Hur värdeåret beräknas i dessa fall skiljer sig åt mellan småhus och hyreshus.

Enligt lagen (2001:906) om skattereduktion för fastighetsskatt begränsas uttaget av fastighetsskatt i vissa fall för ägare till privatbostäder för permanent bruk taxerade som småhusenheter. I princip skall ett hushåll inte behöva betala mer än 5 % av hushållsinkomsten i fastighetsskatt för taxeringsvärden inom vissa

gränser. År 2003 påverkade begränsningsregeln ca 100 000 individer.

År 2004 beräknas statens totala inkomster från fastighetskatt för bostäder ha uppgått till ca 17,7 mdkr, varav ca 13,9 mdkr från småhusenheter varav huvuddelen är privatbostäder, ca 1,2 mdkr från hyreshusenheter ägda av privatbostadsföretag och 2,6 mdkr från övriga hyreshusenheter.

9.5.2 Inkomstskatt

I inkomstskattelagen (1999:1229), IL, regleras inkomstbeskattningen av fastigheter. I 2 kap. IL finns därför en mängd definitioner och förklaringar till hur vissa termer och uttryck används i IL. Samtidigt anges att en mängd centrala begrepp skall ha samma betydelse som i FTL. Följande definitioner kan vara av intresse i detta sammanhang.

Med privatbostad avses ett småhus som till övervägande del används som permanent bostad eller fritidsbostad för ägaren eller hans närstående. Detsamma gäller även en bostad som innehas av en delägare i ett privatbostadsföretag.

Fastigheter delas upp i privatbostadsfastigheter och näringsfastigheter. Det som inte är privatbostadsfastighet är näringsfastighet. En förutsättning för att anses som privatbostadsfastighet är att småhuset är en privatbostad.

En s.k. äkta bostadsrättsförening är ett privatbostadsföretag. Med privatbostadsföretag avses i huvudsak svensk ekonomisk förening eller svenskt aktiebolag vars verksamhet till klart övervägande del består i att åt sina medlemmar eller delägare tillhandahålla bostäder i byggnader som ägs av föreningen eller bolaget. Privatbostadsrätt är en andel kopplad till en privatbostad i ett privatbostadsföretag. Annan bostadsrätt i ett privatbostadsföretag är näringsbostadsrätt.

Ägare av en bostad beskattas inte för någon förmån av eget nyttjande av privatbostad. Om ägaren lånat pengar till bostaden medges avdrag för skuldräntor. Det är inte någon skillnad jämfört med andra skuldräntor. Avdraget görs i inkomstslaget kapital. Inkomst av kapital beskattas med 30 procent. Om skuldräntorna leder till underskott av kapital medges skattereduktion. Avdrag medges även för tomträttsavgäld. Skattereduktionen på grund av

avdrag för räntor som avsåg boende år 2002 har beräknats till 10,5 mdkr⁷.

Inkomst vid uthyrning av privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyresrätt tas upp i inkomstslaget kapital. Från inkomsten medges avdrag med 4 000 kr. Vid uthyrning av privatbostadsfastighet skall dessutom 20 procent av intäkten dras av. Vid uthyrning av hyresrätt skall motsvarande del av upplåtarens hyra dras av. För bostad som innehas med bostadsrätt skall den del som motsvarar innehavarens avgift eller hyra dras av till den del den inte motsvarar kapitaltillskott.

Privatbostadsföretag beskattas enligt en schablonmetod, vilket innebär att de som inkomst tar upp 3 % av fastighetens taxeringsvärde året före taxeringsåret och, i förekommande fall, räntebidrag. Från inkomsten görs avdrag för räntor och, i förekommande fall, tomträttsavgäld. Inkomsten beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet och överskott beskattas med 28 %.

Underskott förs vidare till kommande år.

Skatten på schablonintäkten för privatbostadsföretag (utan lån) motsvarar en fastighetsskattesats på 0,84 % av taxeringsvärdet.

Totalt kan schablonintäkterna för privatbostadsföretag beräknas till knappt 8 mdkr. Den totala utlåningen till bostadsrättsföreningar vid utgången av år 2003 var ca 185 mdkr. De ackumulerade underskotten kan beräknas till ca 70 mdkr.

När en fastighet säljs beskattas kapitalvinster i inkomstslaget kapital. Den beskattningsbara vinsten vid försäljning av privatbostäder är lägre än den beskattningsbara vinsten vid försäljning av näringsfastigheter. Vid försäljning av permanentbostad kan uppskov med betalning av kapitalvinsten medges under vissa förutsättningar.

9.5.3 Förmögenhetsskatt m.m.

Förmögenhetsbeskattningen regleras i lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt.

Den skattepliktiga förmögenheten är skillnaden mellan värdet på vissa tillgångar och skulder. Tillgångar som inte förmögenhetsbeskattas är bl.a. företagstillgångar inkl. näringsfastigheter. Om en näringsfastighet innehåller en bostadslägenhet som fastighetsäga-

⁷ Housing and Housing Policy in the Nordic Countries, Copenhagen 2004.

ren användar skall däremot värdet av denna tas upp till beskattning.

Den beskattningsbara förmögenheten är skattepliktig förmögenhet utöver 1 500 000 kr för ensamstående och 3 000 000 kr för makar. Skattesatsen för fysiska personer är 1,5 %.

Fastigheter i Sverige tas upp till taxeringsvärdet. Om ägaren till en privatbostad har skattereduktion för fastighetsskatt medges även skattereduktion för den del av förmögenhetsskatten som avser fastigheten.

Privatbostadsföretag förmögenhetsbeskattas inte. I stället beräknas medlemmens eller delägarens skattepliktiga förmögenhet med utgångspunkt i dennes andel av privatbostadsföretagets nettoförmögenhet. Marknadsvärdet på andelen ingår således inte i den skattepliktiga förmögenheten.

Vid förvärv av fast egendom betalar förvärvaren stämpelskatt. Stämpelskatten för fysiska personer är 1,5 % av egendomens värde.

9.6 Skattemässig neutralitet mellan ägarkategorier och upplåtelseformer

9.6.1 Neutralitetsbegreppet

Frågan om skattemässig neutralitet mellan olika kategorier av fastighetsägare – juridiska eller fysiska personer – och olika upplåtelseformer – hyresrätt, bostadsrätt eller äganderätt – har diskuterats i en rad utredningar de senaste trettio åren. Framförallt i Fastighetsbeskattningskommitténs betänkande Likformig och neutral fastighetsbeskattning, SOU 2000:34, fördes en ingående neutralitetsdiskussion. En viktig del i Fastighetsbeskattningskommitténs uppdrag var att utreda i vilken utsträckning de dåvarande skattereglerna uppfyllde målet om skattemässig neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer och att redovisa vilka förändringar i skattereglerna som krävdes för att detta mål skulle uppnås. Då neutralitetsfrågan belystes på ett genomgripande sätt i kommitténs betänkande baseras resonemangen i detta avsnitt på Fastighetsbeskattningskommitténs analyser.

Eftersom innebörden av neutralitetsbegreppet kan vara svårt att definiera och olika debattörer tolkar begreppet på olika sätt, inledde kommittén i enlighet med sina direktiv sin analys med att utreda hur kravet på skattemässig neutralitet skall definieras och

avgränsas. Utgångspunkten för kommitténs arbete var i hög grad det likformighetsmål som låg till grund för 1991 års skattereform. Detta mål innebär att man så långt som möjligt söker utforma beskattningen så att olika typer av kapitalinvesteringar beskattas lika. Reglerna skall dels vara rättvisa, dels skall de förhindra att en alltför stor del av sparandet och investeringarna kanaliseras till en viss sektor enbart på grund av att denna sektor är skattemässigt gynnad. Med denna utgångspunkt fann kommittén det naturligt att neutralitet i bostadsbeskattningen definieras utifrån de effekter som skattereglerna har på den enskildes samtidiga val av upplåtelseform och sparform som bostadsvalet utgör. Detta formulerades av kommittén enligt följande: målet om neutralitet i beskattningen av olika boendeformer innebär att olika typer av inkomster och kostnader som är förknippade med bostaden behandlas på ett likvärdigt sätt i beskattningen oavsett upplåtelseform.

De alternativa tolkningarna av neutralitetsbegreppets innebörd som fastighetsbeskattningskommittén diskuterade var för det första att neutralitet skulle innebära att boende i olika upplåtelseformer skall betala lika mycket skatt per kvadratmeter bostadsyta. Då denna syn på neutralitet helt saknar koppling till bostadsbeskattningens roll i kapitalinkomstbeskattningen – likformighet i beskattningen av bostadstillgångar och andra typer av kapitaltillgångar kräver ett marknadsvärdebaserat underlag för uttag av skatt – avvisades den av kommittén.

Det andra alternativa synsättet som analyserades i betänkandet var att bostadsbeskattningen skall utformas så att skillnader i bostadsutgifter mellan olika upplåtelseformer utjämnas. Fastighetsbeskattningskommittén framhöll att om det vore så att egnahemsägarens utgifter och hyresgästens hyra utgjorde betalning för samma typ av tjänster vore detta kanske en rimlig tolkning av neutralitetsmålet. Så är emellertid inte fallet enligt kommittén. Exempelvis betalar hyresgästen genom hyran inte bara för nyttjandet av bostaden utan också för förvaltning och underhåll. Kostnaderna för detta ingår endast till en del i egnahemsägarens utgifter. Å andra sidan utgör en del av det som redovisas som egnahemsägarens boendeutgifter en form av sparande. Någon sådan komponent finns inte i hyresgästens hyra. Fastighetsbeskattningskommittén drar utifrån sitt resonemang slutsatsen att då en del av de skillnader i bostadsutgifter som kan finnas mellan olika boendeformer kan hänföras till att egnahemsägarens boendeutgifter och hyresgästens hyra inte utgör betalning för samma sak finns det generellt

inte något skäl att utforma bostadsbeskattningen så att skillnaderna i bostadsutgifter mellan upplåtelseformerna utjämnas.

Noteras kan att den tolkning av neutralitetsmålet som Fastighetsbeskattningskommittén fastnade för i det närmaste överensstämmer med de tolkningar som Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen, SOU 1992:47, och Fastighetsbeskattningsutredningen, SOU 1994:57, kom fram till. Även om någon explicit definition av neutralitetsbegreppet inte går att finna i dessa utredningar ger den argumentation som ligger bakom de förslag som presenteras uttryck för uppfattningen att skattemässig neutralitet mellan upplåtelseformerna innebär att de olika typer av inkomster och kostnader som är förknippade med bostaden behandlas på ett likvärdigt sätt vid beskattningen av olika upplåtelseformer.

De nämnda utredningarna har alltså nått fram till slutsatsen att neutralitet mellan de olika upplåtelseformerna kräver att inkomster och kostnader skattemässigt behandlas likvärdigt i beskattningshänseende. Frågan som infinner sig då är om detta praktiskt är möjligt att åstadkomma då de som hyr sin bostad beskattas indirekt, genom beskattningen av den näringsverksamhet som fastigheten ingår i, medan boende i egnahem beskattas direkt. Det föreligger ju ett allmänt krav på att näringsverksamheter, oavsett om det är uthyrning av bostäder eller annan näringsverksamhet, skall beskattas på samma sätt.

Hur skall man alltså hantera det förhållandet att beskattningen av hyresfastigheter respektive ägarbostäder till synes styrs av olika neutralitetsmål? Medan beskattningen av hyresfastigheter styrs av målet om neutralitet mellan olika typer av näringsverksamhet har beskattningen av ägarbostäder utformats utifrån målet om likformighet mellan olika typer av kapitaltillgångar. Kommittén påpekar dock i sitt betänkande att den grundläggande idén bakom det likformighetsmål som skall styra kapitalinkomstbeskattningen i stort – att genom en likvärdig skattemässig behandling av olika typer av inkomster och kostnader förknippade med kapitalanvändningen så långt som möjligt begränsa skattesystemets inverkan på den enskildes val av sparform – även är kärnan i det neutralitetsmål som skall ligga till grund för utformningen av beskattningen av olika typer av näringsverksamhet. Detta medför att en konsekvent tillämpning av likformighetsprincipen i kapitalbeskattningen under vissa förutsättningar också torde resultera i skattemässig neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer.

Den centrala slutsats som Fastighetsbeskattningskommittén drog var att beskattningen av hyresbostadsfastigheter respektive ägarbostäder kan utformas utifrån två olika neutralitetsmål utan att detta behöver stå i motsättning till målet om skattemässig neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer. Kommittén fann dock att fastighetsskatten fyller olika uppgifter för ägda bostäder respektive hyresbostäder. Man konstaterade att fastighetsskatten för ägda bostäder utgör en skatt på bostadskapitalets direktavkastning. För att likformighet i beskattningen av olika kapitaltillgångar skall uppnås måste avkastningen av det kapital, som de ägda bostäderna representerar, beskattas i samma utsträckning som andra kapitalinkomster. Detta kan ske antingen genom en schablonintäkt, som tas upp till beskattning som inkomst av kapital, eller genom en särskild fastighetsskatt.

Avkastningen av kapitalet i ägda bostäder består av två delar. Den ena utgörs av nyttjandevärdet av bostaden och motsvarar direktavkastningen av det kapital som är placerat i bostaden. Den andra utgörs av de värdeförändringar – kapitalvinster eller kapitalförluster – som äger rum under innehavstiden.

Den löpande beskattningen, som enligt gällande regler sker genom fastighetsskatten, tar framförallt sikte på den första delen, direktavkastningen eller nyttjandevärdet, medan kapitalvinstbeskattningen tar sikte på den del av avkastningen som har sin grund i kapitalets värdeförändringar. Liksom för andra kapitaltillgångar, konstaterade man, bör avkastningen av hela bostadskapitalet tas upp till beskattning oavsett hur det finansieras. Samtidigt bör avdrag medges för utgiftsräntor på eventuella lån på fastigheten. Därigenom kommer nettoskatteuttaget, dvs. det löpande skatteuttaget för bostadskapitalet minskat med den skattelättnad som följer av ränteavdragen för bostadslånen, ändå att vara beroende av i vilken utsträckning bostaden finansierats med eget respektive lånat kapital.

För ägda bostäder är således fastighetsskattens huvudsakliga funktion att beskatta bostadskapitalets direktavkastning. Inom hyressektorn däremot kan direktavkastningen, dvs. fastighetsägarens nettohyresintäkter, beskattas konventionellt. En särskild fastighetsskatt på hyresbostadsfastigheter ansågs därför inte vara motiverad utifrån ett neutralitetsperspektiv. Beskattas ägda bostäder för avkastningen av bostadskapitalet, i samma utsträckning som avkastningen av fastighetskapitalet i hyressektorn, finns det inte skäl att med särskilda räntebidrag till hyresbostadsfastigheter

kompensera för bostadsägarens möjlighet till avdrag för bolåneräntorna.

Utredningens analys visar att skattemässig neutralitet mellan hyresgäster och egnahemsägare förutsätter både att alternativavkastningen på det kapital som finns nedlagt i ägarbostaden beskattas med en skattesats som motsvarar bolagsskattesatsen och att avdrag medges för ägarens ränteutgifter.

I den konventionella beskattningen av ett hyreshus tas hela hyresintäkten upp till beskattning samtidigt som avdrag medges för driftkostnader och utgiftsräntor. Det innebär att skatten endast baseras på nettointäkten av det kapital som hyresbostaden representerar. För egnahemsfastigheten däremot innebär schablonbeskattningen, i form av en fastighetsskatt, att nyttjandevärdet av hela bostadskapitalet tas upp till beskattning. Möjligheten till avdrag för utgiftsräntor innebär dock att beskattningen i praktiken endast träffar den del av nyttjandevärdet, eller direktavkastningen, som härrör från det egna (obelånade) bostadskapitalet.

Kombinationen av egnahemsägarens möjlighet till avdrag för utgiftsräntor och en fastighetsskatt, baserad på hela det kapital som egnahemsfastigheten representerar, medför alltså (under vissa förutsättningar) att nettoskatteuttaget blir likvärdigt med en konventionell beskattning av nettointäkten av kapitalet i hyresbostäderna. Sammanfattningsvis kom Fastighetsbeskattningskommittén fram till att:

1. det inte är motiverat att med särskilda räntebidrag till hyresbostäder kompensera för egnahemsägarens möjligheter till avdrag för utgiftsräntor, och
2. det inte heller är motiverat att vid sidan av den konventionella inkomstbeskattningen av hyresföretagen ta ut en särskild fastighetsskatt.

De teoretiska förutsättningar som låg till grund för dessa slutsatser motsvaras visserligen inte helt av de verkliga förhållandena. Under förutsättning att beskattningen av de ägda bostäderna kan upprätthållas på en nivå som är förenlig med likformighetskravet i kapitalbeskattningen – och med realistiska anspråk på neutralitet i beskattningen – finns det dock skäl att ompröva åtminstone ett av de motiv som låg bakom utformningen av det nuvarande räntebidragssystemet: nämligen att räntebidragen behövs som kompensation för egnahemsägarnas ränteavdrag.

9.6.2 Skattemässig neutralitet mellan egnahem och bostadsrättsbostäder

I rättsligt och praktiskt hänseende utgör boende i bostadsrätt en blandning av egnahemsboende och hyresboende. Ekonomiskt sett överväger dock likheterna mellan egnahem och bostadsrätt. I båda fallen rör det sig om en boendeform där den boende äger sin bostad, även om det i bostadsrättshavarens fall rör sig om ett indirekt ägande. Det innebär att bostadsrättshavaren, liksom egnahemsägaren, har ett visst kapital placerat i sin bostad.

I det enkla fall där privatbostadsföretagets fastighet är obelånad, enbart rymmer lägenheter upplåtna med bostadsrätt och utgör föreningens enda tillgång motsvaras detta kapital helt och hållet av bostadsrättens överlåtelsevärde. I detta fall speglar alltså bostadsrättens köpeskilling det kapital som bostaden representerar på samma sätt som egnahemsfastigheternas köpeskillingar. I de fall där föreningen har lån på fastigheten utgör bostadsrättens överlåtelsevärde emellertid endast en del av bostadens kapitalvärde. Den andra delen representeras av den andel i föreningens skuld som är knuten till bostadsrättslägenheten. Även denna situation är dock i princip jämförbar med motsvarande situation för en belånad egnahemsfastighet där lånen inte kan lösas av säljaren utan måste övertas av köparen.

Det förhållandet att föreningen svarar för huvuddelen av de löpande kostnaderna för drift och underhåll av en bostadsrättsfastighet utgör visserligen en skillnad mellan bostadsrätten och egnahemmet. Detta särdrag är dock av mindre ekonomisk betydelse eftersom varje bostadsrättsinnehavare i praktiken svarar för sin del av kostnaderna genom avgiften till föreningen.

Till skillnad från egnahemsägaren är bostadsrättshavaren visserligen beroende av hur övriga medlemmar i föreningen anser att förvaltningen bör organiseras. Det kan ha betydelse för storleken av det kapital som bostadsrätten representerar och därmed även för bostadsrättslägenhetens marknadsvärde. Det påverkar dock inte det grundläggande förhållandet att bostadsrättshavaren liksom egnahemsägaren har ett visst kapital placerat i sin bostad som ger en viss avkastning i form av ett nyttjandevärde. Även om de organisatoriska och rättsliga skillnaderna mellan de två formerna av ägarbostäder kan ha betydelse för bostadens marknadsvärde, och därmed för storleken av det kapital som bostaden representerar, bör avkastningen, utifrån ett alternativavkastningsperspektiv och

uttryckt i procent av kapitalvärdet vara densamma. Med hänvisning till såväl likformighetsmålet i kapitalinkomstbeskattningen som målet om neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer bör avkastningen av bostadskapitalet beskattas enligt samma principer både för bostadsrätt och äganderätt.

9.6.3 Neutralitetsproblem med nu gällande regler för bostadsrättsfastigheter

Dagens system för taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheter uppvisar större likheter med de regler som gäller för hyresfastigheter än med de bestämmelser som tillämpas för egnahem.⁸ Liksom hyresfastigheterna beskattas nettohyresvärdet av bostadsrättsfastigheterna som inkomst av näringsverksamhet. För äkta bostadsrättsföreningar sker detta dock inte genom konventionell beskattning utan genom en schablonmetod. Denna innebär att föreningen som inkomst tar upp 3 procent av taxeringsvärdet. Från denna inkomst medges endast avdrag för utgiftsräntor och tomträttsavgäld. Därtill belastas hyreshusenheter som ägs av bostadsrättsförening med fastighetsskatt med samma skattesats som gäller för andra hyreshus, dvs. 0,5 procent från och med år 2001. För småhus som ägs av bostadsrättsförening betalas dock, förutom inkomstskatt på schablonintäkten, fastighetsskatt med samma skattesats som för andra småhus, dvs. 1,0 procent från och med år 2001. Till skillnad från vad som gäller för egnahemsfastigheter lämnas räntebidrag till ny- och ombyggda bostadsrättsfastigheter enligt i stort sett samma regler som för hyresfastigheter.

Såsom framhållits ovan är dock bostadsrättsbostäderna sedan en längre tid tillbaka i ekonomiskt hänseende snarare att jämföras med egnahem. De principer som gäller för taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheterna skiljer sig dock från de regler som tillämpas för egnahem i tre väsentliga avseenden. För det första speglar bostadsrättsfastigheternas taxeringsvärden i många fall inte det samlade marknadsvärdet på de enskilda bostadsrättslägenheterna. För det andra överstiger den totala skattesatsen, genom dubbelbeskattningen⁹, den skattesats som gäller för egnahem. För

⁸ För småhus som ägs av bostadsrättsförening tillämpas dock samma taxeringsregler som för andra småhus. Detsamma gäller fastighetsskatten som utgår på samma sätt som för andra småhus.

⁹ Med dubbelbeskattning avses kombinationen av schablonintäkt om 3 procent av taxeringsvärdet som beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet och fastighetsskatt.

det tredje är den skattelättnad som föreningarna erhåller till följd av avdrag för utgiftsräntor i många fall lägre än den som gäller t.ex. egnahemsägarens eller bostadsrättsinnehavarens personliga skuldräntor. För fastigheter med räntebidrag enligt 1993 års regler kan dock det samlade räntestödet i form av skattelättnad och räntebidrag i vissa fall överstiga det som gäller för personliga utgiftsräntor.

Det förstnämnda förhållandet har sin grund i att upplåtelseformen enligt dagens regler inte skall tillmätas någon vikt i samband med fastighetstaxeringen. Bostadsrättslägenheter i fastigheter som är klassade som hyreshusenheter (dvs. fastigheter med fler än två lägenheter) värderas som om de vore upplåtna med hyresrätt. Bostadsrättslägenheter i småhus värderas på samma sätt som andra småhus, vilket i praktiken innebär att de värderas som om de vore upplåtna med äganderätt. För båda typerna av bostadsrättsbostäder blir följden i många fall att den enskilda bostadens andel av fastighetens taxeringsvärde inte speglar bostadens marknadsvärde. Även om grunden till detta är gemensam – att upplåtelseformen inte beaktas i fastighetstaxeringen – så uppstår avvikelser på olika sätt för bostadsrättslägenheter i småhus respektive hyreshus.

Den andra avvikelserna från de principer som gäller för beskattningen av egnahem är dubbelbeskattningen som uppstår genom kombinationen av fastighetsskatt och schablonintäktsbeskattning. Tillsammans resulterar fastighetsskatten på 0,5 procent av taxeringsvärdet och den skatt som tas ut på schablonintäkten i ett skatteuttag på 1,34 procent av taxeringsvärdet för dessa fastigheter.¹⁰ Det är betydligt högre än den skattesats på 1,0 procent som gäller för egnahemsfastigheterna. På samma sätt som för hyresbostadsfastigheter kan fastighetsskatten för vissa delar av beståndet ses som en del av ett system för omfördelning av kapitalkostnaderna över tiden för en och samma fastighet. Den andra delen av detta system utgörs då av de olika typer av räntebidrag som utgått för ny- och ombyggnader enligt 1992 års regler eller tidigare. Någon sådan roll kan fastighetsskatten dock inte anses ha för föreningar som inte omfattats av dessa bidrag.

Dubbelbeskattningen skulle också kunna ses som en kompensation för att taxeringsvärdena för bostadsrättsfastigheter i vissa fall inte återspeglar summan av bostadsrättslägenheternas marknadsvärden. För vissa delar av bostadsrättsbeståndet motverkar

¹⁰ Den totala skattesatsen motsvaras av $0,005 + 0,28 \times 0,03 = 0,0134$.

detta givetvis de brister i neutraliteten som relativt sett låga taxeringsvärden kan ge upphov till. I de delar av beståndet där taxeringsvärdena överskattar bostadsrättslägenheternas marknadsvärden, missgynnas emellertid de boende ytterligare av denna ordning i förhållande till vad som gäller för boende i egnahem.

Den tredje skillnaden mot beskattningen av egnahem är att den skattelättnad som föreningen får till följd av avdrag för utgiftsräntor i många fall är lägre än den som gäller för egnahemsägarens utgiftsräntor. För att kompensera för denna brist i neutraliteten lämnas s.k. eviga räntebidrag även till bostadsrättsfastigheter. Dessa bidrag utgår dock endast för nybyggda fastigheter samt för vissa typer av ombyggnader i beståndet. För andra typer av åtgärder, såsom mer omfattande underhålls- och reparationsinsatser som också kan behöva lånefinansieras, lämnas inga räntebidrag. Vidare baseras bidraget inte på de faktiska räntekostnaderna utan fastställs schablonmässigt. Därför ger räntebidragen inte alltid full kompensation för de begränsningar i ränteavdragsmöjligheterna som dagens skatteregler innebär för boende i bostadsrättsbostäder. I vissa fall kan de, å andra sidan, medföra en viss överkompensation eftersom avdrag medges i inkomstbeskattningen även för den del av utgiftsräntorna som omfattas av räntebidrag.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att dagens regler för taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheter resulterar i mycket olika skattebelastning för olika typer av bostäder upplåtna med bostadsrätt. I vissa fall är denna boendeform skattemässigt gynnad i jämförelse med boende i egnahem. Det gäller framförallt fastigheter för vilka föreningens skulder är relativt små och som är belägna i områden där bruksvärdeshyrorna är låga i förhållande till vad som skulle gälla vid fri, marknadsmässig hyressättning.

För andra delar av bostadsrättsbeståndet innebär dock nuvarande regelverk att boende i bostadsrätt missgynnas skattemässigt jämfört med i första hand egnahemsboende. Det gäller framförallt boende i fastigheter som är högt belånade, dvs. boende i relativt nyproducerade eller nyligen ombyggda fastigheter. Även de som är bosatta i områden där bruksvärdeshyrorna överstiger de marknadsmässiga hyror, som skulle gälla under fri hyressättning, missgynnas genom att bostadsrättslägenheternas marknadsvärden här tenderar att överskattas i taxeringen. Det gäller framförallt i områden där andelen vakanta hyreslägenheter är hög.

9.7 Bostadsbidrag

Bostadsbidraget i dess nuvarande utformning har vuxit fram genom en serie av reformer. Sitt ursprung har det i de stödformer som började utvecklas vid mitten av 1930-talet. Bidraget har haft som mål att höja bostadsstandarden, särskilt för barnfamiljer, att minska trångboddheten och att utjämna kostnadsskillnader för de boende, dels mellan olika regioner i landet, dels mellan nyare och äldre bostäder med likvärdig standard. Bostadsbidraget har dessutom haft som mål att allmänt stärka de ekonomiskt svaga hushållens bärkraft. Betoningen av dessa delmål har varierat över tiden.

I dag har bostadsbidraget såväl bostadspolitiska som familjepolitiska syften. Det bostadspolitiska målet är att alla skall ha förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Såsom ett ekonomiskt familjestöd har bostadsbidraget som mål att inom ramen för den generella välfärden minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan familjer med respektive utan barn.

Bostadsbidrag är en behovsprövad förmån som lämnas till barnfamiljer samt till ungdomar som fyllt 18 men inte 29 år och som inte har barn. Om bidrag skall lämnas bestäms huvudsakligen med ledning av hushållets sammansättning, hushållets bidragsgrundande inkomst, bostadskostnaden och bostadens storlek. Bestämmelser om bostadsbidrag finns främst i lagen (1993:737) om bostadsbidrag och i bostadsbidragsförordningen (1993:739).

Bostadsbidrag till barnfamiljer lämnas till hushåll med barn som är yngre än 18 år, eller som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Bidraget består av två delar. Den ena delen är ett särskilt bidrag som lämnas till hushåll med hemmavarande barn, dvs. barn som bor varaktigt i hushållet. Dess storlek beräknas efter antal barn i familjen, och inte efter bostadskostnad. Den andra delen är ett bidrag till kostnader för bostaden och är således beroende av vilken bostadskostnad hushållet har men även av antal barn i hushållet.

Bostadsbidraget reduceras med 20 procent av den del av den bidragsgrundande inkomsten som överstiger 117 000 kronor för en ensamstående vuxen med barn eller 58 500 kronor för var och en av makar eller sambor med barn. Det innebär att bostadsbidraget i sig ger en marginaleffekt med 20 procent i de inkomstlagen där det reduceras.

Tabell 9.6. Bostadsbidrag år 2005. Inkomster i kr per år och bidrag i kr per månad

	Inkomstgräns oreducerat bidrag	Oreducerat bidrag	Inkomstgräns när bidraget upphör
Ungdomar 18-28 utan barn ¹¹			
Ensamstående	41 000	1 100	80 000
Samboer	58 000	1 100	100 000
Barnfamiljer ¹² alt. 1 ¹³ med			
1 barn	117 000	2 500	265 000
2 barn	117 000	3 100	310 000
3+ barn	117 000	3 900	355 000
Barnfamiljer alt. 2 ¹⁴ med			
1 barn	58 500	2 500	203 000
2 barn	58 500	3 100	244 000
3+ barn	58 500	3 900	287 000

Källa: Lagen (1993:737) om bostadsbidrag

Den nedre inkomstgränsen för statlig skatt är 26 100 kr per månad, dvs. 313 000 kr per år. För ensamstående med ett eller två barn har bostadsbidraget upphört när statlig skatt börjar betalas. För ensamstående med tre barn upphör bostadsbidraget vid en månadsinkomst på ca 29 600 kr, dvs. 355 000 kr per år. Den samlade margineffekten för dessa hushåll i inkomstintervallet när de både får bostadsbidrag och betalar statlig skatt är nära 80 %. Inga samboende som har bostadsbidrag betalar statlig skatt.

Riksdagen har nyligen efter förslag i prop. 2004/05:112 beslutat om ändrade regler för bostadsbidrag för år 2006. Ändringarna innebär bl.a. att det särskilda bidraget för hemmavarande barn höjs och att ett umgängesbidrag införs. Den del av bostadsbidraget som lämnas för bostadskostnaden sänks genom att den högre av nuvarande två ersättningsnivåer sänks till den lägre nivån. I propositionen aviseras också en översyn av bostadsbidragen i syfte att analysera hur väl de fyller sina mål.

¹¹ Bidraget minskas med en tredjedel av inkomster utöver inkomstgränsen för oreducerat bidrag.

¹² Bidraget minskas med 20 % av inkomster utöver inkomstgränsen för oreducerat bidrag.

¹³ Alla ensamstående och samboende som båda har en bidragsgrundande inkomst >58 500 kr. Bidraget för samboende grundas på den sammanräknade inkomsten.

¹⁴ Samboende i hushåll där minst en har en bidragsgrundande inkomst ≤ 58 500 kr. Bidraget grundas på den högsta inkomsten.

Antalet hushåll med bostadsbidrag var år 2003 ca 270 000. Två tredjedelar av stödmottagarna var ensamföräldrar. Återstoden var lika fördelad mellan samboende med barn resp. ungdomar mellan 18 och 29 år. Det sammanlagda bostadsbidragsstödet var år 2003 drygt 3,5 mdkr, något högre än anslaget för år 2005.

9.8 Offentligt bostadsstöd – sammanfattning

Tabell 9.7. Offentligt bostadsstöd

Bostadsstöd år 2005	mndkr	%	andel av BNP ¹⁵ , %
<i>Produktionsstöd</i>			
Räntebidrag	1 800	60	
Investeringsbidrag ¹⁶	600	20	
Investeringsstimulans ^{17,18}	150	5	
Summa produktionsstöd	2 550	85	0,10
<i>Konsumtionsstöd¹⁹</i>			
Bostadsbidrag till ungdomar utan barn	280	10	
Summa konsumtionsstöd	280	10	0,01
Stöd till svaga kommuner	150	5	0,00
Summa bostadsstöd	2 980	100	0,11

Källa: Egna beräkningar

9.9 EG:s regler om statsstöd

9.9.1 Inledning

Många sektorpolitiska stödformer har en lång nationell historia. Sedan Sverige kom att omfattas av EES-avtalet måste nationella stödssystem utformas så att de är förenliga med EG-rätten, bl.a. med EG:s statsstödsregler.

¹⁵ År 2003.

¹⁶ Upphör vid utgången av år 2006.

¹⁷ Upphör vid utgången av år 2006.

¹⁸ År 2004.

¹⁹ Bostadsbidragen ingår i politikområdet Ekonomisk familjepolitik. På grund av att praktiskt taget alla barnfamiljer har minst de bostadskostnader bidragssystemet förutsätter har bostadsbidragen för barnfamiljer i praktiken i huvudsak kommit att utvecklas till att bli inkomstprövade barnbidrag. De ingår därför inte i sammanställningen av offentligt bostadsstöd.

9.9.2 Allmänt om EG-fördragets artikel 87 och 88

Det övergripande syftet med EG:s statsstödsregler är att förhindra snedvridningar av konkurrensen på den gemensamma marknaden. Statlig eller annan offentlig intervention på bostadsmarknaden kan komma i beröring med EG:s statsstödsregler.

Utgångspunkten för att bedöma om en offentlig åtgärd berörs av statsstödsreglerna är de bestämmelser som finns i EG-fördragets artikel 87.1:

Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

En nedbrytning av artikel 87.1 visar att ett antal kriterier måste vara uppfyllda för att det skall vara fråga om statsstöd i fördragets mening:

- *Offentliga medel* måste utnyttjas och
- *konkurrensen* påverkas, faktiskt eller potentiellt, genom någon form av *ekonomisk fördel*
- som är *selektiv*, dvs. gynnar vissa företag eller viss produktion samt
- medför påverkan på *handeln mellan medlemsstaterna*.

Samtliga kriterier måste vara uppfyllda för att artikel 87.1 skall ha relevans.

EG:s stödbegrepp omfattar subventioner i alla dess former alltifrån rena bidrag och förmånliga lån/garantier till mera subtila företeelser såsom offentliga köp av varor och tjänster på icke marknadsmässiga grunder eller utövandet av offentligt ägande i former som avviker från beteendet hos privata ägare av företag.

Enligt fördraget måste åtgärder som utgör statsstöd anmälas till kommissionen (artikel 88.3). Stöd får inte verkställas förrän det har godkänts såsom förenligt med fördraget. Artikel 87.1 innebär således ett principiellt förbud mot statsstöd där dock kommissionen har möjlighet godta stöd med hjälp av någon av fördragets olika undantagsbestämmelser. De huvudsakliga undantagsmöjligheterna återfinns i artikeln 86.2 som gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse samt i artiklarna 87.2 och 87.3. Enligt sär-

skilda bestämmelser finns därutöver utrymme att lämna stöd inom jordbruks-, fiske- och transportsektorerna.

I den mån stöd lämnas av en medlemsstat i strid med fördragets regler så gäller enligt etablerad praxis att stödet skall återkrävas från stödmottagare inkl. upplupen ränta. Återkrav av stöd som är oförenligt med fördraget skall verkställas utan dröjsmål i enlighet med tillämpliga nationella bestämmelser. Preskriptionstiden för statsstöd är satt till 10 år.

9.9.3 Bostadssektorn och EG:s statsstödsregler

Historiskt sett kan tillämpningen av statsstödsreglerna i mycket sägas ha varit inriktad på den varuproducerande industrin. Sedermera har dock tillämpningen också utvecklats inom olika delar av tjänstesektorn i takt med att den gränsöverskridande handeln har vidgats. Med utgångspunkt från själva fördraget finns inga sektorsvisa förbehåll, utan statsstödsreglerna kan tillämpas så snart de grundläggande kriterierna enligt artikel 87.1 kan anses vara uppfyllda.

När det gäller bostadssektorn har denna under lång tid inte berörts i statsstödssammanhang. På senare år har dock kommissionen behandlat ärenden där stöd till fastighetsägare har bedömts utgöra en sådan ekonomisk fördel som har implikationer för konkurrens och handel på den gemensamma marknaden. Ett exempel som gäller allmännyttiga kommunala bostadsföretag är det irländska fallet Housing Finance Agency²⁰ vars lånegarantier för bostadssociala ändamål i kommunerna ansågs utgöra statsstöd hänförligt till EG-fördragets artikel 87.1. Ett annat och näraliggande exempel är den svenska regeringens stöd för att stimulera byggande av mindre hyresbostäder²¹. Kommissionen bedömde i det fallet att statsstödsreglerna var tillämpliga efter en analys av bl.a. den nationella fastighetsmarknadens utveckling. Med beslut av detta slag har kommissionen således formulerat en viss praxis som får konsekvenser för medlemsstaternas politikutformning på bostadsområdet.

För svensk del kan i sammanhanget vidare nämnas att det s.k. ROT-avdrag som ger rätt till viss skattereduktion för fastighets-

²⁰ Kommissionens ärende N 209/2001 – Irland.

²¹ Kommissionens ärende N 40/2003 – Sverige. Förordning (2003:506) om investeringsstimulans för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder.

reparationer m.m. under perioden den 15 april 2004 till och med den 30 juni 2005, har utformats med hänsyn till EG:s statsstödsregler. ROT-avdraget har begränsats beloppsmässigt så att det faller under särskilda gemenskapsbestämmelserna om s.k. försumbart stöd²². Detta innebär att åtgärden inte behöver prövas och godkännas av EU-kommissionen, eftersom sådana mindre stöd (högst 100 000 € per företag under en treårsperiod) definitionsmässigt anses falla utanför tillämpningsområdet för artikel 87.1 i fördraget.

Några av våra nordiska grannar omfattas av EES-avtalets bestämmelser om statligt stöd. Dessa bestämmelser har utformats med utgångspunkt från EG:s regler och EFTA:s övervakningsmyndighet (ESA) vinnlägger sig om en tillämpning av regelverket i enlighet med praxis inom EG. När det gäller statsstöd inom bostadssektorn kan noteras att EES-reglerna har tillämpats på såväl den norska Husbanken²³ som den isländska Bostadsfonden²⁴. I fokus för prövningen av dessa ärenden har stått frågan om förekomsten av stöd kan anses ha en otillbörlig påverkan på konkurrensen inom bolånesektorn.

9.9.4 Undantagsmöjligheter som tillåter statsstöd

Den omständigheten att en åtgärd bedöms utgöra statsstöd innebär inte att den är omöjlig att genomföra. I både det irländska och svenska fallet som prövats enligt statsstödsreglerna fann kommissionen att åtgärderna kunde godtas med hänvisning till olika undantagsbestämmelser i fördraget. När det gällde norska Husbanken och Islands Bostadsfond bedömde ESA att åtgärderna hade karaktär av stöd men att de samtidigt var förenliga med EES-avtalets bestämmelser.

I fallet kring irländska Housing Finance Agency fann kommissionen att lånegarantierna kunde godtas enligt artikel 86.2, dvs. som ett stöd för utförande av s.k. *tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Som grund för sitt beslut anförde kommissionen bland annat att en allmännyttig bostadspolitik är helt i linje med EG-fördragets grundläggande målsättning. En sådan anses vara en legitim del av den offentliga politiken och den hade i detta fall utformats på ett sätt som motsvarade de specifika villkor som gäller

²² EGT L 10, 13.1.2001.

²³ Efta:s övervakningsmyndighet, beslut 121/00/COL.

²⁴ Efta:s övervakningsmyndighet, beslut 213/04/COL.

för stöd enligt artikel 86.2. Således ansåg kommissionen att åtgärden var tydligt formulerad och avgränsad, proportionell och utan inslag av överkompensation. Som grund för sin bedömning framhöll kommissionen bland annat att stödet tydligt riktats in på hushåll med låga inkomster vilka bevisligen inte kunnat ordna sitt boende på annat sätt. Åtgärden hade således en tydlig karaktär av "social housing". Stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utgjorde också det legala undantag enligt vilket ESA motiverade sina beslut om den norska Husbankens och den isländska Bostadsfondens förenlighet med EES-avtalets bestämmelser (artikel 59.2). I bägge fallen ansåg ESA att finansieringsorganen anförtrotts uppdrag att utföra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utan inslag av överkompensation eller risk för handelspåverkan inom EES-området i strid med det gemensamma intresset.

I det svenska ärendet gällande mindre hyres- och studentbostäder valde kommissionen att godkänna stödet med hänvisning till artikel 87.3 c. Denna artikel möjliggör stöd för att "...underlätta utvecklingen av viss näringsverksamhet..." och som en närmare motivering uppgav kommissionen att det var fråga om en åtgärd för att uppnå balans på den svenska bostadsmarknaden där stödet inte diskriminerar mellan utländska och inhemska investerare. Stödåtgärden ansågs också vara begränsad till minsta nödvändiga belopp och kommissionen noterade att den tidsbegränsats (4 år) samt ytterst syftade till att gynna slutkonsumenten, dvs. den framtida hyresgästen. Mot den bakgrunden ansågs stödet inte riskera påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset i den mening som avses i artikel 87.3 c i fördraget.

I diskussionen kring fördragets undantagsmöjligheter kan möjligen också nämnas artikeln 87.2. Enligt denna är "stöd av social karaktär som till enskilda konsumenter..." förenligt med fördraget "...under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung". I det irländska stödärendet kommenterade kommissionen denna artikel och menade att den inte var tillämplig eftersom åtgärden inte var tillgänglig för alla konsumenter på ett icke-diskriminerande sätt, dvs. endast vissa (sämre bemedlade) hushåll kunde komma i fråga. Potentiellt kan denna artikel således tänkas ha relevans för bostadssociala ändamål, men någon känd praxis som visar på vilket sätt detta kan komma till uttryck finns veterligen inte. Artikel 87.2 tillämpas knappast alls heller i andra sammanhang.

Den sedan länge etablerade uppfattningen att bostadspolitiken är en strikt nationell angelägenhet utan beröring till Europeiska Gemenskapens regelverk synes svår att upprätthålla. Såsom redovisats finns en begynnande praxis hos EU-kommissionen som visar att gemenskapsbestämmelserna om statligt stöd i vissa fall kan vara tillämpliga och att gränser därmed sätts för det spelutrymme som medlemsstaterna har när det gäller offentligt stöd i olika former. Även inom ramen för EES-avtalets tillämpning har statsstödsaspekterna aktualiserats med avseende på utformningen av bostadsfinansiering i statlig regi.

Samtidigt som detta kan konstateras torde det stå klart att kommissionen knappast ser bostadspolitiken som ett område där den fria konkurrensen skall hävdas till varje pris och att man därför skulle vara beredd driva en starkt restriktiv inställning till nationellt statsstöd. I jämförelse med hanteringen av vissa andra sektorer förefaller kommissionen snarast vara relativt flexibel genom att godkänna stöd med hänvisning direkt till fördragets artikel 87.3 c och genom att tillämpa bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 86.2 på ett förhållandevis lyhört sätt. I juni 2005 beslutade kommissionen att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 86.2 som avser bostadssektorn, dvs. stöd för socialt eller ekonomiskt svaga grupper, på vissa villkor undantas från medlemsstaternas skyldighet att förhandsanmäla statsstöd enligt artikel 88.3. Kommissionens hållning utesluter naturligtvis inte att konflikter kan uppstå i en process där medlemsstaternas bostadspolitiska instrument behöver genomgå en anpassning till det regelverk som gäller.

10 Slutsatser och förslag

10.1 I backspegeln

Sedan det andra världskriget har den svenska bostadspolitikerna huvudsakligen varit inriktad på generella åtgärder.

Bakgrunden till denna inriktning av bostadspolitikerna var från början den låga bostadsstandarden, med dåliga bostäder och trångboddhet, och den antalsmässiga bostadsbristen som berörde breda grupper av befolkningen. Sedan bostadsinvesteringarna hållits tillbaka under 1950-talet till förmån för andra investeringar prioriterades bostadsbyggandet under 1960-talet genom det s.k. miljonprogrammet åren 1965–1974. Bostadsbyggandets omfattning och inriktning var tillsammans med pensionsfrågan bland de mest uppmärksammade inrikespolitiska frågorna under denna tid.

Sedan den antalsmässiga bostadsbristen i stort avvecklats i början på 1970-talet förvärrades ett annat problem gemensamt för hela bostadssektorn, stigande inflationsbetingade nominella räntor. Före år 1968 begränsades nettoräntorna för nyproduktionen av bostäder i huvudsak genom räntebidrag för bottenlån och underränta på statslån, under åren 1968–1974 genom lån för att omfördela ränteutgifter, paritetslån och räntelån, och efter år 1974 återigen genom räntebidrag. När räntesubventionerna för bostäder var som högst i början på 1990-talet omfattade de knappt 2 % av BNP och resulterade i nettoräntor i det subventionerade bostadsbeståndet på mellan 2,7 % i nya och ca 10 % i äldre hus.

De problem den generella svenska bostadspolitikerna har försökt lösa har alltså gällt kapitalbrist och höga inflationsbetingade nominella räntor, förutsättningar mycket långt borta från dagens verklighet. Den avreglerade kapitalmarknaden erbjuder i dag bostadssektorn väsentligt bättre finansiella betingelser än det varit möjligt att reglera eller subventionera fram.

De goda samhällsekonomiska förutsättningarna för bostadssektorn gynnar dock i första hand dem som är etablerade på markna-

den för egnahem och bostadsrätter genom sjunkande bostadsutgifter och stigande bostadspriser.

10.2 Allmänna utgångspunkter för en reform

En ny bostadsfinansiering måste vara långsiktigt stabil. De åtaganden som staten gör måste kunna fullföljas.

Bostadsfinansieringen måste också vara realistisk sedd från låntagarsynpunkt. Hushållen får inte lockas in i åtaganden som de riskerar att inte klara av därför att kostnaden för bostäder fortlöpande ökar i reala termer och därmed också år efter år minskar utrymmet för övrig konsumtion. Med låg eller obefintlig inflation minskar utrymmet för att omfördela bostadsutgifter över tiden.

Bostadsfinansieringen måste vidare vara realistisk sedd även från marknadens horisont. Det går inte att upprätthålla en väl fungerande kreditmarknad för objekt som är svåra eller omöjliga att värdera. Grundläggande osäkerheter om utfallet och varaktigheten av subventioner och skatteregler hanteras av marknaden så att hela dess beteende bestäms av "worst case"-scenariot.

Nuvarande skatteregler ger olika investeringsförutsättningar beroende på hustyp, fastighetsägarkategori och upplåtelseform. Värderingsprinciper, principer för inkomstbeskattningen och skattesatser är olika. Jämför man den totala skattebilden för på ena sidan ägare av senare byggda småhus med äganderätt (egnahem) och på andra sidan bostadsrättshavare och bostadsrättsföreningar taxerade som hyreshusenheter — är inte skillnaderna särskilt stora, se tablå. Valda värden för priser, lånefördelning mellan bostadsrättsförening och bostadsrättshavare samt taxeringsvärden bedöms vara vanliga för nya hus i närförorter i tillväxtregioner, där skattereglerna kan påverka bostadsproduktionens omfattning och inriktning.

Tabell 10.1 Neutralitet – räntor¹ och skatt (kr/m²) vid lika stora investeringar i äganderätt och bostadsrätt

	Äganderätt	Bostadsrätt flerbostadshus
Pris ²	25 000	16 700 ³
Bostadsrättsföreningens lån	–	8 300
Summa lån	25 000	25 000
Taxeringsvärde	18 750 ⁴	11 050 ⁵
Fastighetsskatt ⁶	+187.50	+55.25
Ränta personliga lån	+1 000.00	+668.00
Skattereduktion personliga lån	–300.00	–200.40
Ränta bostadsrättsföreningens lån ⁷	–	+332.00
Bostadsrättsföreningens inkomstskatt ⁸	–	0.00
Nettoskattebelastning	–112.50	–145.15 ⁹
Summa skatt och räntor	887.50	854.85

Källa: Egna beräkningar

I fråga om småhus som upplåts med bostadsrätt eller hyresrätt har Egendomsskattekommittén i betänkandet (SOU 2004:36) Reformerade egendomsskatter presenterat ett alternativt lagförslag som innebär att skattesatsen för fastighetsskatt skall vara densamma som för andra näringsfastigheter. Om lagförslaget antas blir beskattningen mer likvärdig.

En neutralitetskalkyl för hyreshus förutsätter fler antaganden både på intäktssidan och kostnadssidan. Om man antar att det skattemässiga resultatet före värdeminskningssavdrag är 0 kr och att värdeminskningssavdraget är 400 kr blir det skattemässiga underskottet 400 kr per kvadratmeter. Beroende på ägarens skattesituation i övrigt blir skattereduktionen för underskottet som minst 0 kr och som mest 100 kr per kvadratmeter. Outnyttjade underskott får föras fram. Även med en maximal skattereduktion har hyresrätten något sämre kostnadsförutsättningar än övriga upplåtelseformer vilket sannolikt förs över på hyresgästerna genom en högre hyra.

¹ Låneränta 4 %.

² Hela marknadsvärdet antas vara belånat.

³ Om bostadsrättsföreningen varit obelånad hade priset varit 25 000 kr.

⁴ 75 % av marknadsvärdet.

⁵ 8,5 * en bedömd hyresnivå på 1 300 kr per kvadratmeter.

⁶ Full fastighetsskatt.

⁷ Som betalas av medlemmen via avgiften till föreningen.

⁸ 330 kr–332 kr * 28 %.

⁹ Föreningens skattemässiga underskott på 2 kr får föras fram.

Hyressättningsutredningen har i betänkandet (SOU 2004:91) Reformerad hyressättning lämnat förslag bl.a. om ett nytt system för hyressättning i nyproduktionen. Arbetsgruppen utgår i sina överväganden från att beredningen av hyressättningsutredningens förslag leder till att bedömningarna av framtida hyresintäkter kan bli avsevärt säkrare än de är för närvarande.

Hyressättningen i nyproduktionen har ett direkt samband med hyressättningen i bostadsbeståndet. Av kapitel 4 framgår bl.a. att den svarta handeln med hyreslägenheter kan antas vara mer omfattande i Sverige än i de flesta andra europeiska länder, vilket har samband med hyresstrukturen i orter med bostadsbrist. Hyressättningsutredningen har i det nämnda betänkandet även lämnat förslag som syftar till att underlätta att anpassa hyresstrukturen så att den bättre skulle spegla bostädernas egenskaper.

Sammantaget är träffsäkerheten för löpande neutralitetsmotive-rade subventioner tveksam. Problembilden är olika i olika delar av landet. När bostäder omsätts på marknaden kapitaliseras effekter av olikheter i beskattningen, liksom effekterna av eventuella korrektiv mot dem.

Av kapitel 2 och 3 följer att produktionsförutsättningarna för de marknadsstyrda delarna av bostadssektorn, egnahem och bostadsrätter, är helt beroende av samhällsekonomin. Hög tillväxt, ökande disponibla inkomster, låg inflation, låga räntor och starka offentliga finanser är avgörande för en positiv utveckling. Sektorpolitiken har däremot ett svagt samband med det marknadsstyrda utbudet av bostäder, vilket för övrigt gäller även i de övriga nordiska länderna och i det övriga Europa.

I kapitel 6 redovisas bl.a. den starka vertikala integration och oligopolistiska struktur som numera karaktäriserar bostadsbyggandet. På en sådan marknad kapitaliseras räntebidragen. Räntebidragen blir prisdrivande, eftersom de inte är förenade med prisreglering, och når alltså i liten utsträckning fram till konsumenten.

Angivna faktorer – räntebidragens svaga koppling till frågan om neutralitet mellan ägarkategorier och upplåtelseformer, bostadsbyggandets avgörande beroende av makroekonomiska förutsättningar och bristen på konkurrens i bostadsbyggandet – innebär att räntebidragen för nya bostäder kan slopas utan långsiktigt negativa effekter för bostadsbyggande eller bostadskonsumenter. För denna slutsats talar också att bidragsbeloppen per kvadratmeter är låga i nuvarande ränteläge, och skulle vara ännu lägre om bidragen grun-

dades på normala genomsnittliga räntebindningsperioder, se avsnitt 9.1.

För de tillfälliga investeringsstöden för hyreshus gäller restriktioner för hyressättningen. Mycket talar dock för att rikthyrorna är för låga i bristområden och för höga i andra områden, se avsnitt 9.2. Det nettotillskott stödet ger till beståndet av hyreshus kan i vart fall delvis bero på att stöden fyller ut brister på eget kapital. Ett tillräckligt stort eget kapital krävs för att byggherren skall bära den ekonomiska risken för ett investeringsbeslut. Som en följd av tidigare beslut upphör de tillfälliga investeringsstöden vid utgången av år 2006.

I det föregående har konstaterats att hyresrätten har något sämre kostnadsförutsättningar än övriga upplåtelseformer. I avsnitt 10.7 redovisas ett nytt bidragssystem för att stimulera nyproduktion av hyresbostäder. Angelägna egenskaper för ett sådant bidragssystem är att det styr mot bostadstyper som är underrepresenterade på den lokala bostadsmarknaden och ökar rörligheten i bostadsbeståndet, att det motverkar segregation och att det är effektivt i meningen att det skapar ett utbud av hyresbostäder som inte hade kommit till stånd utan bidrag.

En reformering av bostadsfinansieringen måste utgå från ett perspektiv med en låg inflation och stabila inflationsförväntningar i enlighet med Riksbankens penningpolitiska mål, dvs. en årlig inflation på omkring två procent. Bostadsfinansiering under hög inflation har vi stora erfarenheter av, erfarenheter som är lätta att använda om förutsättningarna skulle ändra sig.

Under senare år har de regionala klyftorna i Sverige ökat med på ena sidan några få växande regioner men med en stor befolkning och på andra sidan många krympande regioner med det stora flertalet av Sveriges kommuner med minskande befolkning.

Produktionsförutsättningarna för egnahem och bostadsrätter i tillväxtregionerna är som nämnts helt beroende av samhällsekonomi i sin helhet, och påverkas inte av traditionell sektorpolitik. Men en bostadsfinansiering, i princip utan produktionssubventioner för sådana bostäder i tillväxtorter, behöver kompletteras med åtgärder för att hjälpa de grupper som inte klarar marknadens villkor, i första hand dem som inte av egen kraft kan etablera sig på bostadsmarknaden.

För orter med en minskande befolkning och svag kommunal ekonomi är dock problembilden en helt annan. Bostadsbeståndet behöver anpassas till de förutsättningar som ges av folkmängd och

åldersfördelning. Sådana anpassningar har de svagare kommunerna svårt att finansiera själva.

Föreställningen att det på 2000-talet skulle finnas förutsättningar för en sammanhållen nationell bostadspolitik ter sig i detta perspektiv ogrundad.

10.3 Avveckling av räntebidrag

Förslag: Bidrag enligt förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention slopas för hus som påbörjas fr.o.m. år 2007.

För hus med sådana bidrag vid utgången av år 2006 påbörjas en avveckling av bidragen år 2007. För sådana hus beräknas hur stort bidraget hade varit vid utgången av år 2006 om bidraget hade grundats på den subventionsräntesats som gällde då. Om bidraget beräknat på detta sätt är lägre än det faktiska bidraget sker avvecklingen med utgångspunkt i det beräknade bidraget. För tiden 1 januari–31 december 2007 lämnas bidrag med sju åttondelar av det beräknade eller faktiska bidraget vid utgången av år 2006. Bidraget minskas därefter årligen med en åttondel av det belopp på vilket bidragsavvecklingen grundas. Det sista bidragsåret för dessa hus blir då år 2013.

För hus påbörjade före år 2007 men för vilka bidragstiden inte börjat löpa vid utgången av år 2006 beräknas bidragen som om bidragstiden börjat löpa vid utgången av år 2006. Bidraget utbetalas från tidpunkten för husets färdigställande. Även för dessa hus blir då det sista bidragsåret år 2013.

Skälen för arbetsgruppens förslag i fråga om nya projekt har redovisats i avsnitt 10.2.

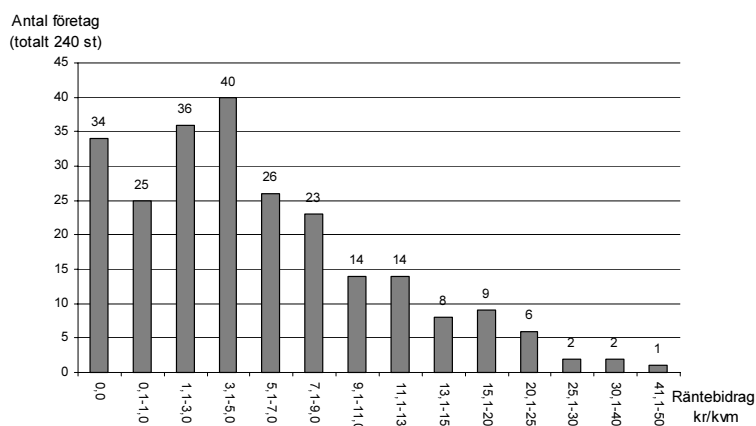
En avveckling på åtta år, inklusive det sista året med fulla bidrag, innebär att de årliga kostnadsökningarna för hus med bidrag begränsas till ca 12–17 kr per kvadratmeter eller ca 80–115 kr per månad för en bostad på 80 kvadratmeter. De årliga höjningarna av kapitalutgifterna för berörda hus blir nominellt ca 3 % och Realt ca 1 % med nuvarande inflationsförväntningar.

För hyreshus blir kostnadsökningarnas effekt på hyran beroende av hur de allmännyttiga bostadsföretagen påverkas av avvecklingen av bidragen. Flertalet allmännyttiga bostadsföretag har relativt små bidragsintäkter och bidragsavvecklingen bör därför få små effekter på hyressättningen. För bostadsrättshus får bidragsavvecklingen

direkta effekter för årsavgifterna. Effekterna kan jämföras med årliga räntehöjningar på ca 0,1–0,3 %. Enligt BKN:s riskanalys kan det stora flertalet berörda privata fastighetsägare utan vakansproblem betala räntor upp till drygt 6 %. De klarar alltså betydande räntehöjningar från dagens nivå.

Enligt den ekonomiska statistiken från SABO utbetalades ca 362 miljoner kronor år 2003 i räntebidrag till de 240 SABO-företag som lämnat uppgifter. Av dessa hade 34 företag inga räntebidrag och endast 20 SABO-företag hade räntebidrag på mer än 15 kronor per kvadratmeter, se figur nedan. Enligt SABO är det flesta av dessa 20 företag solida, men några finns på vikande marknader. De fem företagen med räntebidrag på mer än 25 kr per kvadratmeter är små, de har i genomsnitt knappt 1 100 lägenheter.

Figur 10.1 Räntebidragens storlek efter antal SABO-företag år 2003



Källa: SABO

I diskussionen om en avveckling av räntebidragen har framförts farhågor om att en avveckling skulle medföra en strimling, dvs. en omläggning från gemensamma till personliga lån i bostadsrättsföreningar, när inte längre bidragssystemet styr föreningens belåning. En fullständig individualisering av belåningen i nya bostadsrättsföreningar skulle ytterligare begränsa kretsen av möjliga köpare. Det finns dock ingen anledning att i framtiden begränsa föreningens belåning mer än vad som leder till ett skattemässigt nollresultat. Det innebär i ett fortsatt lågt ränteläge att nya bostadsrättsföre-

ningar kommer att ha en belåning som motsvarar den som varit vanlig under senare år och medför således inte någon ökad risk för strimlade lån.

I diskussionen om en avveckling av räntebidragen har också framförts att bidragens värde i första hand ligger i att systemet ger bidragsmottagarna ett visst skydd för framtida räntehöjningar. Men det är inte rimligt att tro att statens utgifter för räntebidrag skulle tillåtas att stiga starkt på grund av högre räntor och/eller produktionsvolym. En avveckling av bidragssystemet vid en tidpunkt när kostnaderna för bidragen riskerar att stiga snabbt skulle sannolikt bli avsevärt mer dramatisk än den avveckling som föreslås nu.

Med hänsyn till att räntebidragen i praktiken är lika stora för hyresrätt och bostadsrätt, se avsnitt 9.1, förändrar inte en avveckling av räntebidragen konkurrensförutsättningarna mellan dessa upplåtelseformer.

Som redovisats i avsnitt 10.2 kan slojade räntebidrag för nyproduktion av bostäder inte förväntas medföra ökade bostadsutgifter, allt annat oförändrat. Någon långsiktig inverkan på bostadsproduktionens omfattning eller inriktning bör därför inte uppkomma. I likhet med vad som inträffade när det tidigare räntebidragssystemet upphörde vid utgången av år 1992 kan man dock räkna med att ett större antal lägenheter i formell mening påbörjas år 2006 jämfört med år 2007. Det behöver dock inte innebära att ett betydligt större antal lägenheter kommer att bli färdiga år 2007 jämfört med år 2008. Effekterna kan alltså förväntas bli statistiska i högre grad än reella. Den föreslagna subventionsavvecklingen för hus som påbörjas före år 2007 och som inte har räntebidrag vid utgången av år 2006, bör skapa förutsättningar för att berörda projekt färdigställs så snart som möjligt.

De avgörande förutsättningarna för den framtida produktionen av egnahem och bostadsrätter ges inte av en subventionsavveckling utan av utvecklingen av makroekonomiska faktorer som tillväxt, disponibla inkomster och räntor.

Beräkningar har också gjorts över alternativa avvecklingperioder på fem respektive tio år. Dessa beräkningar redovisas i avsnitt 10.9.

10.4 Statlig kreditgaranti för bostadsbyggande

Förslag: Tidsbegränsningen för kreditgarantierna för bostadsbyggande slopas.

Som komplement till tidigare regler för statliga kreditgarantier för bostadsbyggande infördes den 15 april 2004 nya regler med syfte att underlätta bostadsbyggande i tillväxtregioner, se avsnitt 9.3.4. Trots regeländringarna år 2004 var efterfrågan på kreditgarantier fortsatt svag under år 2004. Flertalet garantier som lämnades år 2004 lämnades dock enligt den nya reglerna. Efterfrågan på kreditgarantier hade sannolikt varit nästan obefintlig om inte regeländringarna genomförts. De stora bostadsinstituten ser positivt på regeländringarna och menar att garantisystemet bidrar till en bostadsproduktion som annars i flertalet fall inte skulle ha kommit till stånd eller kommit till stånd under sämre ekonomiska förutsättningar.

Garantisystemet är för närvarande tidsbegränsat, från början till utgången av år 2006 och numera till utgången av år 2008. Nya garantiregler för tillväxtorter kan vara svåra att etablera om långivarna bedömer att reglerna är tillfälliga, och att staten avser att relativt snabbt upphöra med nya garantiåtaganden. Mot den bakgrunden bör tidsbegränsningen av statens stöd för bostadsbyggandet genom kreditgarantier slopas. I stället bör kreditgarantisystemet utvärderas när de nya reglerna har gällt så länge att det är möjligt att dra långsiktiga slutsatser om de avsedda effekterna av regeländringarna uppnåtts, se avsnitt 10.8. Ett slopande av tidsbegränsningen ger inga statsfinansiella effekter eftersom garantisystemet finansieras genom kostnadstäckande avgifter.

10.5 Stöd för ungdomar och svaga grupper att etablera sig på bostadsmarknaden

10.5.1 Bakgrund

Mycket talar för att det har blivit svårare för ungdomar att skaffa sig en egen bostad. Det hänger nära samman med att bostadsbristen ökat i storstadsregionerna och med ungdomarnas allt senare inträde på arbetsmarknaden. I kapitel 8 Svaga grupper på bostadsmarknaden definierades etableringsåldern som den ålder vid vilken

75 procent av en årskull är sysselsatt. Etableringsåldern var år 2000 26 år för män och 29 år för kvinnor. En tillbakablick visar att etableringsåldern, definierad på detta sätt, har stigit kraftigt. År 1990 var etableringsåldern 22 år för män och 23 år för kvinnor.

En annan förklaring till att det har blivit svårare för ungdomar att skaffa sig en egen bostad är att i flertalet av kommunerna inom storstadsregionerna sammanfaller bristen på lämpliga bostäder för ungdomar med en generell bostadsbrist. I övriga kommuner är det just gruppen unga som har problem på bostadsmarknaden trots att det inte råder någon generell brist på bostäder. Problemet i kommuner där det finns lediga lägenheter är ofta att de tillgängliga lägenheterna är för stora och/eller för dyra för ungdomar även om de har en inkomst, eller att lägenheterna inte har rätt geografiskt läge.

Ungdomars möjligheter att etablera sig på den reguljära bostadsmarknaden har styrts av möjligheterna att skaffa sig en hyresrätt. Hyresbostäder har varit den nästan helt dominerade upplåtelseformen för unga vuxna 21–24 år.¹⁰ I syfte att underlätta för unga att etablera sig på bostadsmarknaden är det därför av särskilt intresse att bättre utnyttja hela det befintliga bostadsbeståndet – även bostadsrättsbeståndet. Analyser visar att bostadsutgiften uttryckt i kronor per kvadratmeter blir likvärdig mellan hyresrätt och bostadsrätt vid bostadsrättspriser på ca 10 000 kr per kvadratmeter, förutsatt att man skulle kunna lånefinansiera hela köpeskillingen. Vid denna prisnivå blir bostadsutgiften ca 850 kr per kvadratmeter, dvs. samma utgiftsnivå som den genomsnittliga hyresnivån i det allmännyttiga hyresrättsbeståndet.¹¹

I landets samtliga tillväxtregioner är det ett tiotal kommuner – främst i Stockholmsregionen – där prisnivån i genomsnitt är högre än 10 000 kr per kvadratmeter. I många kommuner och delar av kommuner, också i tillväxtregioner, är priserna emellertid betydligt lägre. Också i Göteborg och Malmö finns exempel på områden med priser lägre än 10 000 kr per kvadratmeter.

Staten och kommunerna har ett gemensamt ansvar för bostadsförsörjningen. Ansvarsfördelningen bygger på den i och för sig självklara förutsättningen att bostadsförhållanden är något som måste ordnas lokalt. Genom lagstiftning påverkar staten fysisk planering, byggande samt förutsättningar för ägande och upplåtelse av

¹⁰ *En egen härd, Unga vuxnas etablering på bostadsmarknaden*, s 12, Statens bostadskreditnämnd, april 2005.

¹¹ Det gäller vid en lånefinansiering med 5 procents ränta, skattereduktion med 30% av låneräntan och en avgift till föreningen på 550 kr per kvadratmeter.

bostäder. Ett syfte är att ge kommunerna förutsättningar att föra en aktiv bostadspolitik. Hur förutsättningarna utnyttjas är från tid till annan beroende av kommunala beslut.

I kommuner där det byggts bostäder har arbetet med bostadsfrågor nästan uteslutande handlat om fysisk planering. Frågan om svaga grupper, däribland ungdomars, etablering på bostadsmarknaden ligger inom ramen för kommunernas ansvar, men kommunerna saknar i dag i många fall organisation för att hantera den. Det är därför angeläget att skapa nya instrument för kommunerna att arbeta aktivt för att hjälpa ungdomar att etablera sig på bostadsmarknaden. Även andra svaga grupper på bostadsmarknaden bör dra nytta av en sådan utveckling.

I Norge finns en ordning med startlån för att underlätta svaga hushålls etablering på bostadsmarknaden, se bilagans avsnitt 3.2.2.

Huvuddelen av de behovsprövade startlånen förmedlas från Husbanken till kommunerna för vidareutlåning till "vanskeligstilte" på bostadsmarknaden. Kommunerna bestämmer själva om de vill arbeta med startlån eller inte och har vida ramar för tillämpningen av låneordningen. Kommunerna kan använda statsbidrag för boligtillskudd för avsättningar till förlustfonder för startlån. Staten står alltså i praktiken för större delen av förlustrisken för startlån.

Förutsättningarna i Sverige avviker så starkt från vad som gäller i Norge att motsvarande låneordning inte kan etableras här. I Sverige behövs ingen utlåning från staten till kommunerna för att trygga tillgången på lån. Däremot behövs instrument för att underlätta svaga grupper etablering på hyresmarknaden. Problemen i de båda länderna är dock gemensamma, och norska kommuners metoder för att arbeta med hushåll med svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden kan vara till vägledning för svenska kommuner. Bl.a. har Husbanken finansierat ett administrativt system för att hantera startlån och ett utvecklingsarbete om kommuners arbete med startlån i Oslo kommun, som nyttiggörs i övriga kommuner som arbetar med startlån i Norge.

BKN har på regeringens uppdrag redovisat förslag till direkta statliga åtgärder för att underlätta ungdomars etablering på bostadsmarknaden. BKN har föreslagit att etablering i hyresrätt underlättas genom att staten ersätter 80 % av kommunernas förluster för betalningsgarantier för tre månaders hyra för ungdomar mellan 18 och 30 år, och att etablering i övriga upplåtelseformer underlättas genom en statligt kreditgaranti för ungdomar för lån till 95 % av bostadspriser mellan 150 000 kr och 600 000 kr. Kreditgarantin

föreslås gälla alla bostadsköp, inte bara ett första, och lämnas utan behovsprövning.

BKN:s förslag i sin helhet är tillgängliga på BKN:s hemsida, www.bkn.se.

BKN:s förslag om betalningsgaranti för hyra innebär att behovsprövningen av betalningsgarantier och förlustrisken delas mellan två huvudmän, staten och kommunerna, där kommunerna beslutar om betalningsgarantier men staten står för den huvudsakliga förlustrisken. Förslaget förutsätter också obligatoriska kommunala bostadsförmedlingar.

BKN:s förslag om ersättning till kommunerna för förluster för hyresgarantier medför att kommunerna i enskilda fall inte får tillräckliga incitament att bedöma behovet av och risken med ett kommunalt åtagande.

Även förslaget om statliga kreditgarantier kan föranleda invändningar. Förslaget om en icke behovsprövad statlig kreditgaranti för lån till unga vuxna för alla bostadsköp innebär att staten på sikt kan få en betydande portfölj av nya statliga åtaganden. Förslaget kan också, genom sin generella utformning, få prisdrivande effekter, i första hand på bostadsrättsmarknaden.

De som nekas lån till en första bostad på den reguljära kreditmarknaden har i första hand problem med sin betalningsförmåga utan koppling till värdet av säkerheten för lånet. Om lånegarantier skall kunna underlätta etablering i bostadsrätt eller egnahem måste de kopplas till åtgärder som förbättrar den lånesökandes betalningsförmåga. Lånegarantier för hushåll som etablerar sig på bostadsmarknaden bör vidare vara behovsprövade, en uppgift som kommunerna är väsentligt mer lämpade för än staten.

Förslagen i det följande är inriktade på att stimulera kommunerna att genomföra nödvändiga åtgärder med samma syfte som BKN:s förslag. Kommunerna har bättre förutsättningar än staten att bedöma vilka hushåll som inte av egen kraft kan etablera sig på bostadsmarknaden.

10.5.2 Utvecklingsarbete och information

Förslag: Högst 50 miljoner kronor avsätts för utvecklingsarbete inkl. demonstrationsprojekt och information om hur kommuner i tillväxtregioner kan underlätta ungdomars och svaga gruppers etablering på bostadsmarknaden.

Ungdomars och svaga gruppers etablering på bostadsmarknaden är i Sverige ett problem i första hand i de tre storstadsregionerna och i vissa universitetsorter utanför storstäderna. De tre storstadsregionerna är var för sig sammanhållna bostadsmarknader. Ungdomars och svaga gruppers etableringsproblem kan lösas inom hela regionen och inte uteslutande i folkbokföringskommunen. Det innebär för storstadsregionerna att ett utvecklingsarbete i första hand bör inriktas på samverkan mellan alla berörda kommuner, men också på att lösa de kompetensproblem som följer av att en kommun visserligen får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att köpa eller hyra en permanentbostad, men att denna rätt gäller kommunens egna invånare. Utvecklingsarbetet skall avse åtgärder som går utöver kommunernas skyldighet att lämna enskilda bistånd enligt socialtjänstlagen. Sveriges Kommuner och Landsting bör vara huvudman för det centrala utvecklingsarbetet.

Ett centralt utvecklingsarbete bör i första hand syfta till att skapa underlag för demonstrationsprojekt i de tre storstadsregionerna och i någon universitetsort med utgångspunkt i en analys av de olika bostadsmarknadernas särdrag och olikheter i fråga om ungdomars och svaga gruppers svårigheter att etablera sig på marknaderna. En samordning bör ske med de åtgärder som pågår i kommunerna finansierade med medel enligt riksdagens ungdomspolitiska beslut. Det finns en grundläggande koppling mellan ungdomars situation på bostadsmarknaden och på arbetsmarknaden. Svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden skapar också svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden.

Demonstrationsprojekten bör pågå under högst tre år och utvärderas under projektens gång och efter det att de avslutats. Ett grundläggande syfte med projekten bör vara att hitta arbetsformer som de berörda kommunerna anser är så meningsfulla att kommunerna själva vill finansiera mer varaktiga insatser.

10.5.3 Statligt bidrag för kommunala åtaganden för ungdomar och svaga grupper som etablerar sig på bostadsmarknaden

Förslag: Staten lämnar bidrag till kommunerna som kan användas för att bygga upp fonder för att täcka förluster för kommunal borgen för lån eller kommunala betalningsgarantier till ungdomar och svaga grupper som köper eller genom hyresavtal med besittningsskydd får en första bostad. En förutsättning för bidrag är att berörda hushåll också fått etableringsstöd enligt följande avsnitt 10.5.4. Bidrag lämnas med fyra procent av den årliga förändringen av kommunernas åtagande fr.o.m. år 2007, dock högst 8 600 kr per hushåll med borgen för lån och högst 1 200 kr per hushåll med betalningsgaranti för hyra. För det statliga bidraget gäller en årlig total ram på 100 miljoner kronor.

Enligt lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet får en kommun lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad. Däri inkluderas bl.a. borgen för lån och betalningsgarantier, se även avsnitt 1.1.3.

Om en kommun skall kunna lämna borgen för ett lån krävs att det finns ett lån att lämna borgen för. Bestämmelser om kreditprövning finns bl.a. i 8 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Enligt denna skall ett kreditinstitut innan det beslutar att bevilja en kredit pröva risken för att de förpliktelser som följer av kreditavtalet inte kan fullgöras. Av detta följer att institutet bör ta ställning till bl.a. låntagarens ekonomiska situation och säkerheter som ställs av låntagaren eller tredje man. Även villkoren för krediten – t.ex. volym, ränta och löptid – inverkar på låntagarens fullgörelseförmåga. Sammantaget skall bedömningen leda fram till att förpliktelserna på goda grunder kan förväntas bli fullgjorda.

Bestämmelser om kreditprövning finns även i 5 a § konsumentkreditlagen (1992: 830). Enligt den skall näringsidkaren, innan en kredit beviljas, pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Enligt Konsumentverkets tillhörande riktlinjer skall kreditprövningen framför allt syfta till att bedöma den kreditsökandes framtida betalningsförmåga.

För lån med borgen från stat eller kommun som säkerhet gäller att kreditinstitutet inte behöver kapitaltäckning för lånen. En förutsättning för att sådana lån skall vara befriade från kapitaltäckningskrav är dock att borgensåtagandet täcker alla betalningskrav som kreditinstitutet kan rikta mot låntagaren under lånets hela löptid. Borgensåtagandet kan alltså inte begränsas till kortare tid än löptiden eller förenas med någon typ av självrisk för kreditinstitutet.

Kapitaltäckningskrav för lån för bostäder i övrigt är för närvarande fyra procent. Räntan på lån med offentlig borgen borde alltså kunna vara lägre än för andra lån för samma ändamål. Räntesättningen borde ytterligare påverkas av att krediten är riskfri. Om detta blir följderna skulle en kommunal borgen för ungdomar och svaga grupper som köpt sin första bostad också bidra till att förbättra låntagarens betalningsförmåga. För att skapa garantier för att värdet av borgensåtagandet får genomslag i räntesättningen kan man tänka sig en ordning där kommunen träffar ramavtal med olika kreditinstitut om villkoren för lån med kommunal borgen. En kommunal borgen kan förenas med en avgift för långivaren för att täcka administrativa kostnader eller framtida förluster. I ett ramavtal kan också regleras hur en eventuell löpande avgift får övervältas på låntagaren.

För att stimulera kommunerna att lämna borgen eller betalningsgarantier för ungdomar och svaga grupper som etablerar sig på bostadsmarknaden bör staten lämna ett bidrag till kommunerna som kan användas för att bygga upp fonder för att täcka förluster som kan uppkomma om kommunen lämnar borgen för lån för köp av en första bostad eller garanterar hyresbetalningar för en första hyresbostad, om bostaden upplåtits av fastighetsägaren och hyresavtalet är förenat med besittningsskydd. Bidrag bör lämnas med fyra procent, samma procentsats som kapitaltäckningskravet för lån för bostäder, av den årliga förändringen av kommunernas åtagande fr.o.m. år 2007, dock högst 8 600 kr per hushåll med etableringsstöd enligt avsnitt 10.5.4 och borgen för lån och högst 1 200 kr per hushåll med etableringsstöd enligt avsnitt 10.5.4 och betalningsgaranti för hyra.

Om en kommun ersatt ett kreditinstitut på grund av ett borgensåtagande kommer kommunen att ha en regressfordring på låntagaren. Med hänsyn till att en stor del av kommunernas åtaganden bör komma att avse ungdomar som sannolikt kommer att få en positiv inkomstutveckling, bör stora delar av förlusterna kunna återvinnas.

Generellt sett är kreditrisker och kreditförluster som avser fysiska personer mycket små, se t.ex. Finansinspektionens rapport (2004:6) Hushållens ökade lån – en riskanalys. För bedömningen talar också erfarenheterna från BKN:s kreditgarantier och de norska startlånen.

För det statliga bidraget bör gälla en årlig ram på 100 miljoner kronor. Bidraget bör administreras av Boverket. Boverket får fördela ramen för bidrag på kommunerna, så att kommunerna i förväg vet hur stora åtaganden som kommer att berättiga till bidrag. Vid ramfördelningen får användas samma fördelningsnycklar som vid fördelningen av ramen för etableringsstöd, se avsnitt 10.5.4. Kommunerna får sedan årligen rapportera vilka åtaganden som gjorts och vilka hushåll som berörts. Vid utgången av varje år fr.o.m. år 2007 sammanställer Boverket vilka förändringar som skett i kommunernas åtaganden och betalar fyra procent av den årliga förändringen, upp till angivna högsta beloppsgränser, inom den ram som tilldelats kommunen. Det innebär att en första utbetalning till kommunerna kan göras år 2008.

10.5.4 Etableringsstöd för ungdomar och svaga grupper

Förslag: För ungdomar och svaga grupper med kommunal låne- eller betalningsgaranti för en första bostad fr.o.m. år 2007 lämnas ett statligt etableringsstöd med 500 kronor per månad och hushåll under fem år efter beslut av kommunen. För etableringsstödet gäller en årlig total ram på 85 miljoner kronor för nya åtaganden t.o.m. år 2011.

Förutsättningarna att genom kommunal borgen för lån eller kommunala betalningsgarantier för hyra underlätta för ungdomar och svaga grupper att etablera sig på bostadsmarknaden skulle förbättras om sådana hushåll med borgen eller betalningsgarantier fick ett till kommunens åtagande kopplat löpande statligt bidrag, etableringsstöd, och därigenom en bättre betalningsförmåga. Etableringsstödet föreslås bli 500 kr per månad och hushåll under fem år.

Betalningsgarantierna skall avse hushåll med en första hyresbostad upplåten av fastighetsägaren och hyresavtal med besittningsskydd.

Kommunerna bör besluta om etableringsstöd inom en ram som tilldelats kommunen. En förutsättning för att etableringsstöd skall

kunna lämnas bör visserligen vara att kommunen lämnat borgen eller betalningsgarantier för svaga grupper, men kommunen är självfallet oförhindrad att lämna borgen eller betalningsgarantier även för andra hushåll än de som får etableringsstöd.

Ett etableringsstöd till ungdomar och svaga grupper på 500 kr per månad skapar vid en ränta på 4 % betalningsförmåga för ett lån på knappt 215 000 kr.

Som redovisats i kapitel 8 var år 2002 andelen kvarboende i åldersgruppen 18–24 år drygt 50 % för män och drygt 40 % för kvinnor. Andelen kvarboende i åldersgruppen 25–29 år var knappt 10 % för män och ca 5 % för kvinnor. Den genomsnittliga disponibla inkomsten för unga 18–29 år uppgick till 10 164 kronor per månad år 2002 (SCB, HEK). Många unga har således ekonomiska förutsättningar att utan offentligt stöd etablera sig på bostadsmarknaden, men av SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) framgår att andelen unga som har svårt att klara löpande utgifter är större än för andra åldersgrupper. År 2003 hade var femte ung man och var fjärde ung kvinna svårt att klara de löpande utgifterna. Samtidigt saknade 22 procent av de unga männen och 28 procent av de unga kvinnorna mindre kontantmarginal, som i undersökningen angavs till 14 000 kronor. Etableringsstöd för ungdomar och svaga grupper som med kommunens hjälp etablerar sig på bostadsmarknaden innebär således en riktad satsning till grupper på bostadsmarknaden som har en låg ekonomisk standard.

Bla. för att skapa incitament för kommunerna att rikta etableringsstödet till de grupper som behöver det bäst bör det finnas en ram för beslut om stöd. Den totala årliga ramen för nya åtaganden bör vara 85 mnkr åren 2007–2011. Därefter blir kostnaderna för stödet oförändrade.

Etableringsstöd för ungdomar och svaga grupper bör administreras av Boverket. Boverket får fördela ramen för etableringsstöd på kommunerna. Etableringsstödet utbetalas sedan av Boverket till berörda hushåll efter kommunens beslut.

Vid den kommande översynen av bostadsbidragssystemet, se avsnitt 9.7, skall även det här föreslagna etableringsstödet beaktas i syfte att få till stånd en bästa möjliga samordning av de båda systemen.

10.6 Anpassning av bostadsbeståndet till en åldrande befolkning

10.6.1 Teknikutveckling för förbättrad tillgänglighet för äldre

Förslag: 30 miljoner kronor avsätts för teknikutveckling genom Nutek och FORMAS i fråga om hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för förbättrad tillgänglighet för äldre. Teknikutvecklingen skall avse två- och trevåningshus i vanliga utföranden.

Av kapitel 7 framgår att den svenska befolkningen i dag kännetecknas av en växande andel äldre och en minskande andel yngre människor. Enligt Statistiska centralbyråns prognos, från våren 2004, kommer befolkningen att växa till drygt 10,6 miljoner personer år 2050. Det är i första hand antalet personer som är äldre än 65 år eller äldre som växer. Denna grupp beräknas öka med drygt 900 000 personer till nära 2,5 miljoner personer år 2050. Under samma period beräknas antalet personer i yrkesverksamma åldrar (20–64 år) öka med knappt 500 000.

Men också i ett kortare perspektiv – fram till år 2013 – sker förhållandevis stora befolkningsförändringar. Under perioden 2003–2013 förväntas befolkningen som helhet att växa med drygt 421 000 personer, varav antalet personer över 65 års ålder svarar för drygt 304 000 personer. Detta kan jämföras med perioden 1993–2003 när antalet personer över 65 år istället i det närmaste förblev oförändrat.

Allt fler äldre ställer krav på bostädernas utformning och tillgänglighet. Som redovisats i kapitel 7 kommer förändringarna i befolkningens ålderssammansättning de kommande åren att ge återverkningar på bostadsmarknaden. Förändringarna tyder på att efterfrågan på lägenheter i flerbostadshus generellt sett kommer att öka eftersom antalet personer där sådant boende är vanligt ökar mest. Samtidigt har många kommuner ett vikande befolkningsunderlag.

Som ett led i det tioåriga bostadsförbättringsprogram riksdagen beslutade om år 1983 gav regeringen byggforskningsrådet i uppdrag att aktivt medverka till att experimenthissar installerades på olika platser i landet genom bl.a. provserieupphandling och samupphandling. Även andra projekt startades. Ett av dessa syftade till att utveckla projekteringsteknik för hissinstallation med mallar för kravspecifikationer, ett annat att utarbeta kalkylhjälpmedel. Arbe-

tet resulterade i att kostnaderna för installation av hissar i tre- och fyrvåningshus kunde sänkas med ca en tredjedel genom förbättrade upphandlingsrutiner, minskade byggnadsarbeten, snabbare genomförande och ytsnålare hissar.

På motsvarande sätt bör nu Nutek och FORMAS, forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, få medel för teknikutveckling i fråga om hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för att underlätta för äldre att bo kvar hemma. Utvecklingsarbetet bör i första hand inriktas mot de typer av två- och trevåningshus från 1950- talet och 1960-talet som är vanligast i de mindre kommunernas tätorter. Utvecklingsarbetet bör starta under år 2006 och pågå under tre år. Arbetet bör ske i samverkan med Boverket, byggindustrin, byggherrar och bostadsförvaltare.

10.6.2 Bidrag för hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för förbättrad tillgänglighet för äldre

Förslag: Bidrag lämnas för hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för att genom förbättrad tillgänglighet för äldre skapa förutsättningar för en mer rationell fastighetsförvaltning. Bidrag lämnas i första hand för åtgärder i kommuner där antalet tomma lägenheter kan begränsas genom hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för en förbättrad tillgänglighet. Det föreslagna teknikutvecklingsarbetet bör ge underlag för utformningen av de närmare reglerna för bidrag. Den årliga ramen för beslut om bidrag fastställs till 50 miljoner kronor fr.o.m. år 2007.

Statens nuvarande stöd till kommuner med bostadsrelaterade problem genom Statens bostadsnämnd, SBN, har redovisats i avsnitt 9.4. Stödet har i första hand syftat till att göra det möjligt för de ca 50 kommuner som fått stöd att begränsa utbudet av bostäder bl.a. genom rivningar.

Enligt SBN:s bedömning är antalet övertaliga bostäder nu väsentligt lägre än vad tidigare prognoser gett vid handen. Utflyttningen från berörda kommuner är begränsad och väntas förbli det under de närmaste åren. Kommunernas ekonomi kommer samtidigt att förbättras.

Trots det återstår betydande obalanser mellan bostadsbehov och bostadsbeståndets sammansättning.

SBN redovisar i sitt budgetunderlag för budgetåren 2006–2008 att befolkningens sammansättning successivt förskjuts till en allt högre andel i äldre åldersgrupper i de kommuner som alltjämt tappat invånare. Det tvingar fram en omorientering inom kommunernas äldreomsorg, från en mycket resurskrävande institutionsvård till ett eget boende med stöd från den kommunala hemtjänsten. Det medför att behovet av bostäder som är anpassade till sådan vård i hemmet snabbt ökar under de kommande åren. Endast en begränsad andel av de kommunala företagens bostäder är anpassade till sådana behov. Exempelvis har få hus på mindre orter hiss, vilket leder till att kommunerna har svårt att avvara lägenheter i bottenvåningarna på flerbostadshus som i övrigt står tomma. Därmed försvåras en ekonomiskt nödvändig omstrukturering och rationalisering av fastighetsförvaltningen.

I avsnitt 10.6.1 föreslås att medel avsätts för ett teknikutvecklingsarbete för att underlätta att komma till rätta med sådana obalanser. Det föreslagna teknikutvecklingsarbetet bör ge underlag för även utformningen av en bidragsform för hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för att underlätta för äldre att bo kvar hemma. Det handlar bl.a. om att bedöma ändamålsenliga tekniska lösningar och lämpliga upphandlingsformer och därmed kostnader och lönsamhet för olika typer av investeringar i tillgänglighetsskapande åtgärder som bör beaktas vid utformningen av ett generellt bidragssystem. Det föreslagna teknikutvecklingsarbetet bör också bidra till att även de som inte får stöd kan genomföra hissinstallationer och nödvändiga byggnadstekniska på ett billigare och mer ändamålsenligt sätt än vad som i dag är möjligt.

I avvaktan på resultatet av teknikutvecklingsarbetet i fråga om utformningen av en bidragsform för hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för förbättrad tillgänglighet för äldre, bör bidrag för sådana ändamål lämnas bara till kommuner som får eller har fått stöd för omstrukturering av sina bostadsföretag även för kostnaderna för att anpassa befintliga bostäder till den icke institutionsbundna äldreomsorgens behov. För att säkra att dessa bostäder fortsatt disponeras för äldre med sådana vårdbehov bör stödet lämnas för anpassning av bostäder som blockförhyrs med långtidsavtal av kommunen för vidare uthyrning genom kommunens förmedling till hushåll som behöver stöd från hemtjänsten. Stödet bör kunna avse kostnaden för sådana anpassningsåtgärder som kommunen utför inom ramen för hyresavtalet och som därför inte påverkar hyran i förhållandet mellan kommunen och husets ägare.

Stödet bör kunna lämnas oavsett vem som äger huset och således inte villkoras av att huset ägs av kommunen eller ett kommunalt bostadsföretag. Stödets storlek bör avvägas med hänsyn till kommunens ekonomiska förutsättningar att genomföra åtgärderna.

En generell bidragsordning bör kunna beslutas under år 2008.

Stödet bör administreras av Boverket.

I enlighet med gemenskapsreglerna om statligt stöd bör bidragen till hissar m.m. anmälas till EU-kommissionen för godkännande.

10.7 Investeringsbidrag för nya hyresbostäder

Förslag: Ett investeringsbidrag för att stimulera nyproduktion av hyresbostäder införs. Bidrag lämnas i första hand i de kommuner i tillväxtområden som har den största bostadsbristen och till de byggherrar som erbjuder de lägsta hyresnivåerna i förhållande till bidragsbeloppen. Bidrag lämnas för högst 120 kvadratmeter per bostad. Mottagaren av bidraget skall förbinda sig att under tio år efter det att bostäderna färdigställts dels bibehålla en låg hyresnivå, dels inte överlåta bostäderna till annan än den som avser att använda bostäderna i enlighet med förutsättningarna för bidraget och tar på sig samma skyldighet att återbetala bidraget som bidragsmottagaren.

Ett investeringsbidrag för nyproduktion av hyresbostäder införs. Angelägna egenskaper för ett sådant bidragssystem är att det styr mot bostadstyper som är underrepresenterade på den lokala bostadsmarknaden och ökar rörligheten i bostadsbeståndet, att det motverkar segregation och att det är effektivt i meningen att det skapar ett utbud av hyresbostäder som inte hade kommit till stånd utan bidrag.

Ett sådant bidrag bör i likhet med den nuvarande investeringsstimulansen, se avsnitt 9.2.2, lämnas för anordnande av bostäder som upplåts med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt i tillväxtområden med bostadsbrist. Investeringsbidrag bör även lämnas för anordnande av studentbostäder som upplåts med hyresrätt på eller i anslutning till orter med universitet eller högskola, om orterna är belägna i tillväxtområden med brist på sådana bostäder.

Bostäderna skall vara avsedda för permanent bruk och självständigt boende. För andra bostäder än studentbostäder skall hyresavtalen ge hyresgästerna besittningsskydd, även för tid efter det att

de restriktioner som är förenade med bidragen har löpt ut. Andra bostäder än studentbostäder får inte vara avsedda för viss kategori av boende.

Bidragsgivningen bör prioriteras hårt.

Bidrag bör i första hand lämnas i de kommuner i tillväxtområden som har den största bostadsbristen.

I dessa kommuner bör bidrag lämnas till de byggherrar som erbjuder de lägsta hyresnivåerna i förhållande till bidragsbeloppen. Denna hyresnivå skall dock vara minst 200 kr per kvadratmeter och år lägre än den hyresnivå som hade gällt för bostäder anordnade utan stöd av bidrag på fastigheten eller tomträtten. Beloppet är avvägt med hänsyn till de föreslagna bidragsbeloppen, se nedan. Mottagaren av bidraget skall förbinda sig att under tio år efter det att bostäderna färdigställts inte efter den första upplåtelsen begära hyreshöjningar utöver avtalade genomsnittliga hyreshöjningar inom allmännyttiga bostadsföretag på orten, och att inte överlåta de bostäder som anordnats med stöd av bidraget till någon som avser att använda dem i strid mot förutsättningarna för bidrag. Om det finns särskilda skäl bör dock Boverket få medge större hyreshöjningar än vad som följer av huvudregeln.

Byggherren bör själv kunna välja om bidragsansökan skall gälla alla bostäder eller enbart vissa bostäder i varje byggprojekt. Om bidrag lämnas enbart för vissa bostäder i ett byggprojekt kommer olika villkor att gälla för upplåtelser av bostäder i projektet.

Bidrag bör lämnas för högst 120 kvadratmeter per bostad. Det möjliggör byggande av större bostäder som kan förväntas skapa längre flyttkedjor i bostadsbeståndet än byggande av små bostäder.

Tekniska och funktionella krav på byggande finns i plan- och bygglagen (1987:10), PBL, och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVL. Sedan 1 juli 1995 gäller ett kontrollsystem i byggandet som innebär att byggherren har ansvar för att uppfylla de i lagstiftningen angivna kraven på egenskaper hos byggnader. För att säkerställa att byggherren har tillräcklig kompetens för detta skall byggherren utse en kvalitetsansvarig för projektet. Kontrollsystemet har kritiserats. PBL-kommittén (M 2002:05) har till uppgift bl.a. att pröva vilka förändringar av lagstiftningen som behövs för en effektiv kontroll av att samhällskraven på byggnader infrias, t.ex. krav på tillgänglighet och en god inomhusmiljö. PBL-kommittén avser att lämna sina förslag inom kort. Det bör medföra – i det aktuella tidsperspektivet – att någon särskild granskning av byggprojektets tekniska och funktionella

egenskaper inte behöver göras vid bidragsgivningen. Det är tillräckligt om det för byggprojektet finns bygglov för bygglovpliktiga åtgärder innan bostäderna påbörjas.

De bostäder som anordnas med stöd av bidraget skall vid den första upplåtelsen förmedlas av den kommunala bostadsförmedlingen eller i samarbete med kommunen.

För att säkerställa att byggherren har ekonomiska förutsättningar att genomföra och förvalta projektet i enlighet med villkoren för bidraget, bör det göras en självständig ekonomisk prövning av byggherre och projekt vid sidan av en sedvanlig kreditprövning av en långivare. Om det ställs som krav för bidrag att det för lån eller delar av lån som belastar fastigheten eller tomträtten efter det att bostäderna färdigställts under minst tio år skall finnas kreditgaranti enligt förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. kommer en sådan prövning att göras av BKN.

Byggherren/bidragsmottagaren bör förbinda sig att under tio år efter det att bostäderna färdigställts inte utan medgivande från Boverket begära hyreshöjningar utöver avtalade genomsnittliga hyreshöjningar inom allmännyttiga bostadsföretag på orten, och att inte överlåta bostäderna till annan än den som dels avser att använda bostäderna enligt förutsättningarna för bidraget, dels tar på sig samma skyldighet som mottagaren av bidraget att återbetala bidraget.

Bidrag bör lämnas med följande belopp:

1. i kommuner i Stockholmsregionen med 3 000 kronor per kvadratmeter, dock högst 360 000 konor per lägenhet,
2. i kommuner i Göteborgsregionen, Malmöregionen och kommuner som gränsar till Stockholmsregionen med 2 500 kronor per kvadratmeter, dock högst 300 000 konor per lägenhet och
3. i övriga kommuner med 2 000 kronor per kvadratmeter, dock högst 240 000 konor per lägenhet.

Den regionala differentieringen av bidragsbeloppen är densamma som i gällande tillfälliga investeringsstöd. Jämfört med dessa investeringsstöd är bidragsbeloppen per kvadratmeter lägre och beloppen per lägenhet högre. Avvägningen har gjorts med utgångspunkt i att bidrag enligt förslaget kan lämnas för avsevärt större ytor per lägenhet än vad som gäller för närvarande, och att bidragsbeloppen

skall vara realistiska med tanke på de krav på hyressättningen som redovisats i det föregående.

Som säkerhet för byggherrens åtaganden skall lämnas pantbrev på belopp som motsvarar bidragsbeloppet inom 90 procent av värdet av fastigheten eller tomträtten. Detta krav tryggar inte bara byggherrens åtaganden utan också att det finns ett tillräckligt stort eget kapital i projektet.

I avsnitt 10.3 finns förslag om att slopa räntebidragen med början år 2007. Förslagen är utformade så att all räntebidragsadministration då kommer upphöra på länsstyrelserna. Med hänsyn till detta och till att ett bidragssystem som det redovisade kommer att kräva hårda prioriteringar mellan olika regioner och byggherrar bör bidragen administreras centralt av Boverket.

Av kapitelbilaga framgår hur de redovisade investeringsbidragen för nya hyresbostäder skulle kunna författningsregleras. Av bilagan framgår också ytterligare villkor för bidrag och förutsättningar för återkrav av bidrag.

Det statsfinansiella utrymmet för investeringsbidraget för nya hyresbostäder bestäms med utgångspunkt i det utrymme som skapas när räntebidragen avvecklas. Utrymmet beror på ränteläget när avvecklingen inleds och den avvecklingstakt som väljs.

I enlighet med gemenskapsreglerna om statligt stöd bör investeringsbidragen för nya hyresbostäder anmälas till EU-kommissionen för godkännande.

10.8 Utvärdering

Förslag: De statliga kreditgarantierna (avsnitt. 10.4), bidraget för kommunala åtaganden för ungdomar och svaga grupper som etablerar sig på bostadsmarknaden (avsnitt 10.5.3), etableringsstödet för ungdomar och svaga grupper (avsnitt 10.5.4), bidraget för hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder (avsnitt 10.6.2) samt investeringsbidraget för nya hyresbostäder (avsnitt 10.7) utvärderas när det gått tillräckligt lång tid för att åtgärdernas effekter skall kunna bedömas.

Statens stöd i fråga om de statliga kreditgarantierna, bidraget för kommunala åtaganden för ungdomar och svaga grupper som etablerar sig på bostadsmarknaden, etableringsstödet för ungdomar och svaga grupper, bidraget för hissinstallationer och byggnadstek-

niska åtgärder samt investeringsbidraget för nya hyresbostäder utvärderas när nya regler har gällt så länge att det är möjligt att dra långsiktiga slutsatser om de avsedda effekterna av åtgärderna har uppnåtts, dvs. år 2010 eller år 2011.

Utvärderingarna bör genomföras av oberoende granskningsorgan, och, i de fall sådana anslag finns, finansieras genom sakanslaget för den verksamhet som berörs av utvärderingen.

10.9 Förslagets effekter

10.9.1 Avveckling av räntebidrag

Förslaget i korthet:

- Bidrag enligt förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnadssubvention slopas för hus som påbörjas fr.o.m. år 2007. För hus med sådana bidrag vid utgången av år 2006 påbörjas en avveckling av bidragen år 2007. För sådana hus beräknas hur stort bidraget blir vid utgången av år 2006 om bidraget grundas på den subventionsränta som gällde då. Om bidraget beräknat på detta sätt är lägre än det faktiska bidraget sker avveckling med utgångspunkt i det beräknade bidraget. Från år 2007 lämnas bidrag med sju åttondelar av det faktiska eller beräknade bidraget vid utgången av år 2006. Från år 2008 lämnas bidrag med sex åttondelar av det faktiska eller beräknade bidraget vid utgången av 2006, från år 2009 lämnas bidrag med fem åttondelar av det faktiska eller beräknade bidraget vid utgången av 2006 osv. Det sista bidragsåret blir år 2013. För projekt som pågår vid utgången av år 2006 räknas bidragstiden från 1 januari år 2007.

Huvudalternativ – avveckling på åtta år

Boverket har på arbetsgruppens uppdrag beräknat statens utgifter vid avveckling av räntebidrag för ny- och ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus under en åttaårsperiod enligt de avvecklingsvillkor som närmare beskrivits i avsnitt 10.3. En avvecklingsperiod på åtta år innebär att statens utgifter beräknas minska med ca 240 miljoner kronor per år från år 2007, se tabell.

Tabell 10.2 Beräknade utgifter för anslaget 31:2 Räntebidrag m.m., miljoner kronor

År	Huvudalternativ; utgifter för anslaget 31.2 räntebidrag m.m. vid en avveckling under 8 år
2007	1 895
2008	1 650
2009	1 380
2010	1 115
2011	850
2012	585
2013	320
2014	55 ^{*)}

Källa: Boverket, beräkningarna är genomförda med följande ränteantaganden för subventionsräntan; år 2007 första halvåret 4,19 % och andra halvåret 4,27 %, år 2008 första halvåret 4,31 % och andra halvåret 4,34 %. För åren därefter har subventionsräntan antagits vara 4,34 %.

*) År 2014 kommer de sista räntebidragsubbetalningarna att göras och de avser det sista kvartalet år 2013.

En känslighetskalkyl visar att en subventionsränta som är 1 procentenhet högre innebär ökade utgifter med 160 miljoner kronor år 2007, jämfört med vad som redovisas i tabellen ovan. En subventionsränta som är 1 procentenhet lägre innebär minskade utgifter med 160 miljoner kronor.

Utgångspunkten för beräkningarna är således att räntebidragen börjar avvecklas från år 2007. Vid utgången av år 2006 beräknas hur stort bidraget blir om bidraget grundas på den subventionsränta som gäller då. Om räntebidraget beräknat på detta sätt visar sig vara lägre än det faktiska bidraget sker avvecklingen utifrån det beräknade bidraget. I praktiken innebär det att räntebidragets storlek, för en del av husen, beräknas och fastställs till ett lägre belopp från år 2007 samtidigt som den åttaåriga avvecklingen inleds med utgångspunkt från detta bidragsbelopp. Under år 2007 lämnas bidrag med sju åttondelar av det faktiska eller beräknade bidraget. Under år 2008 lämnas bidrag med sex åttondelar av det faktiska eller beräknade bidraget, under år 2009 lämnas bidrag med fem åttondelar etc. De årsvisa andelstalen (7/8, 6/8, 5/8 osv.) gäller även för sådana ny- och ombyggnader som påbörjats före utgången av år 2006. Det innebär att ett projekt som färdigställs t.ex. år 2008 kommer att erhålla 6/8 av räntebidraget det första bidragsåret.

Avveckling av räntebidragen under en åttaårsperiod innebär att kostnadsökningarna i bostäder med räntebidrag kan begränsas till 12–17 kronor per kvadratmeter per år. Tabellen nedan visar de

kostnadsökningar som kan väntas för bostäder med olika stora lägenhetsytor. För beräkningarna i tabellen är utgångspunkten att avvecklingen av räntebidragen i sin helhet överförs på de boende och resulterar i högre bostadskostnader.

Tabell 10.3 Kostnadsökningar i lägenheter med olika storlekar vid avveckling av räntebidragen, huvudalternativet

Lägenhetsstorlek, kvadratmeter	Beräknad årlig kostnads- ökning ^{*)} , kr	Den årliga kostnadsökningen fördelad per månad, kr
40	680	55
80	1 185	95
120	1 515	125

Källa: Boverket

^{*)} Beräknad med ett ränteantagande för subventionsräntan på 4,19 procent.

På samma sätt som räntebidragens effekt på bostadskostnaderna hyreshus är svåra att bedöma är det också svårt att bedöma i vilken utsträckning avveckling av räntebidragen resulterar i högre bostadskostnader. Effekten på hyran i hyresrätter kommer att bero på hur de allmännyttiga bostadsföretag påverkas av avvecklingen. Eftersom de allra flesta allmännyttiga bostadsföretagen har små räntebidragsintäkter, se avsnitt 10.3, är det troligt att effekterna på hyran i många fall blir lägre än vad som redovisas i tabellen.

I nybyggda hus med räntebidrag är den genomsnittliga hyreslägenheten mindre än den genomsnittliga bostadsrättslägenheten. I hyresrättshus med räntebidrag är den genomsnittliga lägenheten 72 kvadratmeter medan den genomsnittliga lägenheten i bostadsrätts-hus med räntebidrag är 93 kvadratmeter.¹² Det innebär att avveckling av räntebidragen i absoluta tal kommer att innebära en något större effekt på bostadskostnaderna för en genomsnittlig bostadsrätt än för en hyresrätt i de fall avvecklingen av räntebidragen i sin helhet överförs till de boende som högre bostadskostnader, se tabell.

¹² Avser den genomsnittliga bidragsberättigade lägenhetsarean.

Tabell 10.4 Beräknade kostnadsökningar för en genomsnittlig hyresrätt och en genomsnittlig bostadsrätt i hus med räntebidrag^{*)}

Lägenhetsstorlek, kvadratmeter	Beräknad årlig kostnadsökning, kr	Den årliga kostnadsökningen fördelad per månad, kr
72 (genomsnittlig hyresrätt)	1 075	90
93 (genomsnittlig bostadsrätt)	1 285	105

Källa: Boverket

^{*)} Beräknad med ett ränteantagande för subventionsräntan på 4,19 procent.

Effekter av det beräknade räntebidraget från år 2007

Omkring 43 600 lägenheter kommer att beröras av den regel som innebär att räntebidragen från den 1 januari år 2007 beräknas med utgångspunkt från den subventionsräntesats som gäller vid utgången av år 2006 (som vid denna tidpunkt antas uppgå till 4,19 %). Det motsvarar ca 23 procent av alla nybyggda lägenheter med räntebidrag. I praktiken innebär det, som tidigare har framgått, att räntebidragets storlek för dessa ca 43 600 nybyggda lägenheter kommer att beräknas och fastställas till ett lägre belopp jämfört med det faktiska räntebidraget.

För staten innebär regeln, som innebär att räntebidragen beräknas utifrån den subventionsränta som gäller vid utgången av år 2006, lägre utgifter än vid ett alternativ där endast avveckling (med 1/8) skulle inledas från år 2007. Enligt Boverket innebär regeln en sammantagen statsbudgeteffekt på ca 100 miljoner kronor.

Det är i första hand nybyggda hus med en förhållandevis hög subventionsränta – högre än den antagna 4,19 % vid utgången av år 2006 – som kommer att beröras av denna regel. I tabellen nedan redovisas vilka subventionsräntor dessa ca 43 600 lägenheter har och inom vilka intervall på subventionsräntan lägenheterna fördelar sig. För de flesta lägenheterna, ca 70 procent, kommer subventionsräntan att justeras med mindre än 1 procentenhet. För 12 procent av lägenheterna, eller drygt 5 000 lägenheter, kommer subventionsräntan att justeras ned med 1–1,2 procentenheter. För 18 procent, eller drygt 8 300 lägenheter, kommer subventionsräntan att justeras med 1,3–1,6 procentenheter vid årsskiftet 2006/2007. För dessa lägenheter kan det beräknade lägre räntebidraget innebära ytterligare effekter på bostadskostnaderna än vad som redovisades i tabell 10.3.

Tabell 10.5 Antal lägenheter som kommer att beröras av justerad subventionsränta vid årsskiftet 2006/2007

Gällande subventionsränta för dessa lägenheter	Antal lägenheter som berörs av justeringen
4,19 – 4,61	15 996
4,62 – 5,02	14 201
5,03 – 5,44	5 056
5,45 – 5,85	8 353

Källa: Boverket

Uppgifter från Boverket visar att det är ca 26 600 hyresrätter och ca 17 000 bostadsrätter som kommer att beröras. Mer än 75 procent av bostadsrätterna ligger i Stockholms, Västra Götalands eller Skåne län. Hyresrätterna har något större geografisk spridning. Av hyresrätterna ligger knappt 50 procent i Stockholms, Västra Götalands eller Skåne län.

Alternativa tidsperioder för avveckling av räntebidragen

Boverket har på arbetsgruppens uppdrag även beräknat statens utgifter om räntebidragen skulle avvecklas under fem respektive tio år. I ett alternativ där räntebidragen avvecklas under 5 år minskar statens utgifter med ca 350 miljoner kronor per år från år 2007 och det sista bidragsåret blir år 2011. I ett alternativ där räntebidragen avvecklas under 10 år minskar statens utgifter med ca 200 miljoner kronor per år från år 2007 och det sista bidragsåret blir då år 2016, se tabell.

Tabell 10.6 Beräknade utgifter för anslaget 31:2 Räntebidrag m.m., olika alternativ, miljoner kronor

År	Alternativ 5-årig avveckling; utgifter för anslaget 31.2 räntebidrag m.m.	Alternativ 10-årig avveckling; utgifter för anslaget 31.2 räntebidrag m.m.
2007	1 760	1 940
2008	1 365	1 745
2009	940	1 530
2010	515	1 315
2011	90 ^{*)}	1 105
2012	0	890
2013		680
2014		465
2015		255
2016		45 ^{*)}

Källa: Boverket

^{*)} År 2011 respektive år 2016 görs de sista räntebidragsutbetalningarna. De avser det sista kvartalet föregående år.

Av nedanstående tabell framgår beräknade effekter på bostadskostnaderna för nybyggda lägenheter vid en femårig respektive tioårig avveckling av räntebidragen. Vid en avveckling av räntebidragen under en femårsperiod beräknas kostnadsökningarna i bostäder med räntebidrag till 1 895 kronor per år för en lägenhet på 80 kvadratmeter. Med en avveckling under en tioårsperiod beräknas kostnadsökningarna i stället till 950 kronor per år för samma lägenhet.

Tabell 10.7 Kostnadsökningar i lägenheter med olika storlekar vid avveckling av räntebidragen för en fem- respektive tioårig avvecklingsperiod^{*)}

Lägenhetsstorlek, kvadratmeter	Avveckling 5 år; Beräknad årlig kostnadsökning, kr	Avveckling 5 år; Den årliga kostnadsökningen fördelad per månad, kr	Avveckling 10 år; Beräknad årlig kostnadsökning, kr	Avveckling 10 år; Den årliga kostnadsökningen fördelad per månad, kr
40	1 090	90	545	45
80	1 895	160	950	80
120	2 420	200	1 210	100

Källa: Boverket

^{*)} Beräknad med ett ränteantagande för subventionsräntan på 4,19 procent.

Även för beräkningarna i tabellen ovan har utgångspunkten varit att avveckling av räntebidragen i sin helhet överförs till de boende och resulterar i högre bostadskostnader.

Effekter för kreditgarantierna

Avvecklingen av räntebidragen vid nuvarande räntenivåer bedöms inte innebära någon nämnvärd ökad förlustrisk för de kreditgarantier som Statens bostadskreditnämnd (BKN) har lämnat. Enligt BKN kan den teoretiska förlustrisken vid olika räntesatser beräknas enligt nedanstående tabell. Flertalet garanterade lån har för närvarande låneräntor på 3-3,5 %. Med stigande räntor kan en viss ökad förlustrisk uppstå. Enligt BKN:s riskanalys kan det stora flertalet berörda privata fastighetsägare utan vakansproblem betala räntor upp till drygt 6 %. De klarar således betydande räntehöjningar från dagens nivå. Vid utgången av år 2004 var garanti-reserven 96 miljoner kronor vilket motsvarar bedömda förlustrisker vid en ränta på ca 6,5 %.

Tabell 10.8 Teoretisk förlustrisk för garantistocken i verksamhetsgrenen Nya garantier i mars 2004, miljoner kronor, vid olika räntesatser

	5 %	6 %	7 %	Marknadsvärde
Bostadsrättsföreningar	0	10	39	221
Analyserade hyreshus	20	31	60	306
Ej analyserade hyreshus	8	12	23	116
Alla	28	53	122	643

Källa: Statens bostadskreditnämnd, budgetunderlag för 2006 – 2008.

10.9.2 Statlig kreditgaranti för bostadsbyggande

Förslaget innebär att:

- Tidsbegränsningen för kreditgarantierna för bostadsbyggande slopas.

Förslaget innebär inga statsfinansiella konsekvenser eftersom garantisystemet finansieras genom kostnadstäckande avgifter. Kreditinstituten har uppfattat tidsbegränsningen av garantisystemet till

år 2008 som en signal om att staten avser att upphöra med nya garantiåtaganden. Förslaget innebär att staten tydliggör sitt åtagande på längre sikt.

10.9.3 Stöd för ungdomar och svaga grupper att etablera sig på bostadsmarknaden

Utvecklingsarbete och information

Förslaget innebär i korthet att:

- högst 50 miljoner kronor avsätts för utvecklingsarbete, inkl. demonstrationsprojekt och information om hur kommuner i tillväxtregioner kan underlätta ungdomars och svaga gruppers etablering på bostadsmarknaden.

Tabell 10.9 Beräknade utgifter för utvecklingsarbete och information,

År	Mnkr kronor
2007	30
2008	10
2009	10

Källa: Egna beräkningar

Medlen ska användas för centralt utvecklingsarbete för att skapa underlag för demonstrationsprojekt i de tre storstadsregionerna och i någon universitetsort med utgångspunkt från de fyra olika bostadsmarknadernas särdrag i fråga om ungdomars och svaga gruppers svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaderna. Utvecklingsarbetet ska omfatta sådana åtgärder som går utöver kommunernas skyldighet att lämna bistånd enligt socialtjänstlagen.

Statligt bidrag för kommunala åtaganden för ungdomar och svaga grupper som etablerar sig på bostadsmarknaden

Förslaget i korthet:

- Staten lämnar bidrag till kommunerna som kan användas för att bygga upp fonder för att täcka förluster för kommunal borgen för lån eller kommunala betalningsgarantier till ungdomar och svaga grupper som köper eller genom hyresavtal med besittningsskydd får en första bostad. Bidrag lämnas med fyra procent av den årliga förändringen av kommunernas åtagande fr.o.m. år 2007, dock högst 8 600 kr per hushåll med borgen för lån samt högst 1 200 kr per hushåll med betalningsgaranti för hyra. För det statliga bidraget gäller en årlig total ram på 100 miljoner kronor.

Statens beräknade utgifter för bidrag till kommunerna redovisas i tabellen nedan. Utgifterna har beräknats med utgångspunkten att statens bidrag uppgår till fyra procent av det garanterade beloppet. Storleken på det garanterade beloppet har beräknats med hjälp av antaganden om hur många personer som kan komma ifråga för kommunal borgen eller betalningsgarantier samt hur stort det garanterade beloppet är.

Förebilden för volymantagandet är de norska startlånen. I Norge fick sammanlagt 6 957 personer s.k. startlån år 2004 enligt uppgifter från Husbanken. Knappt hälften av startlånen gällde förstagångsetableringar på bostadsmarknaden, en dryg fjärdedel gällde 'vanskligstilte' och ca 15 procent gällde s.k. reetableringar på bostadsmarknaden (personer som av olika anledningar, t.ex. efter en skilsmässa, behöver en ny bostad). En mindre andel av startlånen beviljades bostadslösa, funktionshindrade och flyktingar. Vid ett antagande om att kommunala hyresgarantier eller borgen i Sverige skulle få ungefär samma omfattning som de norska startlånen, skulle omkring 14 000 personer komma i fråga för kommunal borgen eller betalningsgaranti år 2007.¹³ Förslaget omfattar inte de åtaganden som kommunernas är skyldiga att göra i enlighet med socialtjänstlagen.

¹³ I Sverige finns drygt 9 miljoner invånare medan det i Norge finns ca 4,6 miljoner. En volym på ca 14 000 hushåll motsvarar således ungefär samma omfattning som startlånen har i Norge.

Tabell 10.10 Beräknade utgifter för bidrag för kommunala åtaganden, miljoner kronor

År	Antal hushåll med garanti, årlig förändring (inom parentes)	Totalt garanterat belopp samt förändring i jämförelse med föregående år (inom parentes)	Beräknade statliga utgifter; 4 procent av det garanterade beloppet
2007	14 000 (+14 000)	2 467 (2 467)	-
2008	28 000 (+14 000)	4 933 (2 467)	99
2009	42 000 (+14 000)	7 400 (2 467)	99
2010	56 000 (+ 14 000)	9 867 (2 467)	99
2011	70 000 (+14 000)	12 334 (2 467)	99

Källa: Egna beräkningar

Beräkningarna som redovisas utgår från de maximala belopp för bidrag per hushåll som föreslås i avsnitt 10.5.3. Vidare har utgångspunkten varit att 80 procent av garantierna kommer att omfatta garantier för lån till en bostad och 20 procent betalningsgarantier för hyror. Kostnader för hyresförluster beräknas bli begränsade eftersom de som mest kan omfatta obetalda hyror för 6 månader. En första utbetalning från staten kan göras år 2008.

Etableringsstöd för ungdomar och svaga grupper

Förslaget i korthet:

- för ungdomar och svaga grupper med kommunal låne- eller betalningsgaranti för en första bostad fr.o.m. år 2007 lämnas ett etableringsstöd med 500 kronor per månad och hushåll. Stödet lämnas i högst fem år. För etableringsstödet gäller en årlig total ram på 85 miljoner kronor för nya åtaganden t.o.m. år 2011. Boverket föreslås administrera bidraget.

Statens utgifter för etableringsstöd redovisas i tabellen nedan. Utgångspunkten för beräkningarna har varit att ca 14 000 hushåll kommer ifråga för kommunal låne- eller betalningsgaranti år 2007 och därmed också för etableringsstödet (för volymantaganden se avsnittet Statligt bidrag för kommunala åtaganden för ungdomar och svaga grupper som etablerar sig på bostadsmarknaden). För åren därpå antas antalet hushåll som kommer i fråga för etableringsstöd öka varje år med ca 14 000 hushåll till 70 000 år 2011.

Statens utgifter beräknas till 42 miljoner kronor år 2007, vilket avser en halvårseffekt eftersom hela etableringsstödet inte bedöms hinnas betalas ut redan under första året (till följd av att beslut om stöd kommer att fattas kontinuerligt under året). Utgifterna år 2008 inkluderar stöd beslutade år 2007 (84 miljoner kronor) samt en halvårseffekt för etableringsstöd beslutade under år 2008 (42 miljoner kronor). År 2008 beräknas statens utgifter för etableringsstödet således uppgå till 126 miljoner kronor. På samma sätt beräknas utgifterna för 2009, 2010 och 2011, se tabell.

Tabell 10.11 Beräknade utgifter för etableringsstöd 2007–2011, miljoner kronor

År	Antal hushåll med etableringsstöd	Beräknade utgifter
2007	14 000	42
2008	28 000	126
2009	42 000	210
2010	56 000	294
2011	70 000	378

Källa: Egna beräkningar

Stödet föreslås administreras av Boverket. Boverket får fördela ramen för etableringsstöd till kommunerna. Kommunerna rapporterar kontinuerligt de åtaganden som gjorts och vilka hushåll som berörts till Boverket. Boverket betalar därefter ut stödet.

10.9.4 Anpassning av bostadsbeståndet till en åldrande befolkning

Teknikutveckling för förbättrad tillgänglighet för äldre

Förlaget innebär i korthet att:

- 30 miljoner kronor avsätts för teknikutveckling genom Nutek och FORMAS i fråga om hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för förbättrad tillgänglighet för äldre.

Tabell 10.12 Beräknade utgifter för teknikutveckling m.m.

År	Mnkr kronor
2007	20
2008	10

Källa: Egna beräkningar

Bidrag för hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för förbättrad tillgänglighet för äldre

Förlaget i korthet:

- Bidrag lämnas för hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för att genom förbättrad tillgänglighet för äldre skapa förutsättningar för en mer rationell fastighetsförvaltning. Bidrag lämnas i första hand för åtgärder i kommuner där antalet tomma lägenheter kan begränsas genom hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder för förbättrad tillgänglighet. Den årliga ramen för beslut om bidrag fastställs till 50 miljoner kronor fr.o.m. år 2007 i de ca 50 kommuner som inledningsvis blir aktuella för stöd.

Utgångspunkten för beräkningen är ett behov på 3–4 hissar per kommun. Det innebär att ca 50 lägenheter skulle göras tillgängliga i en kommun med 4 hissinstallationer. En hissinstallation innebär att fler lägenheter – även de ovan markplan – blir tillgängliga för äldre personer med behov av äldreomsorg och vård. På så vis skapas förutsättningar för en mer effektiv bostadsförvaltning samtidigt som åtgärderna underlättar för kommunernas äldreomsorg.

Med hänsyn till att det tar lång tid att genomföra åtgärder för att förbättra tillgänglighet som inkluderar omfattande byggnadstekniska ingrepp (bl.a. torde flertalet berörda hus behöva evakueras) och till att bidrag beviljas innan arbetena påbörjas och utbetalas sedan de färdigställts, blir inga utbetalningar av bidrag aktuella före år 2008. Statens utgifter beräknas således till 50 miljoner kronor åren 2008-2011, se tabell.

Tabell 10.13 Beräknade utgifter för hissinstallationer och byggnadstekniska åtgärder

År	Mnkr
2008	50
2009	50
2010	50
2011	50

Källa: Egna beräkningar

10.9.5 Sammanställning över utgifter och ramar m.m.

I tabell 10.14 nedan redovisas de sammantagna statsbudgeteffekterna (utgifterna) av förslagen.

Tabell 10.14 Sammanställning – utgiftseffekter av förslagen, miljoner kronor

Förslag	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Utgifter för räntebidrag</i>					
Avveckling under 8 år	1 895	1 650	1 380	1 115	850
<i>Statlig kreditgaranti</i>					
Slopad tidsbegränsning	0	0	0	0	0
<i>Insatser för ungdomar m.fl.</i>					
Utvecklingsarbete och information ^{*)}	30	10	10		
Statligt bidrag till kommuner för borgen och betalningsgarantier	0	99	99	99	99
Etableringsstöd för unga och svaga grupper	42	126	210	294	378
<i>Insatser för kommuner</i>					
Teknikutveckling (Nutek och FORMAS) ^{*)}	20	10			
Bidrag till hissar och byggnadstekniska åtgärder ^{*)}		50	50	50	50
Totalt	1 987	1 945	1 749	1 558	1 377

Källor: Boverket och egna beräkningar.

^{*)} Avser tidsbegränsade insatser.

Investeringsbidrag för nya hyresbostäder

Ett förslag till investeringsbidrag för nya hyresbostäder redovisas närmare i avsnitt 10.7. Det statsfinansiella utrymmet för ett sådant bidrag bestäms med utgångspunkt i det utrymme som skapas när räntebidragen avvecklas.

Avvecklingen av räntebidragen under 8 år innebär att ett statsfinansiellt utrymme successivt skapas från år 2009 för ett investeringsbidrag för att stimulera nyproduktion av nya hyresbostäder. Utgiftsutrymmet kan beräknas till ca 250 miljoner kronor år 2009, ca 440 miljoner kronor år 2010 och till ca 620 miljoner kronor år 2011, under förutsättning att ränteläget utvecklas på samma sätt som antagits i beräkningarna av utgifterna för räntebidragen i avsnitt 10.9.1.

En årlig ram på exempelvis 400 miljoner kronor från år 2007 för ett investeringsbidrag för nyproduktion av hyresbostäder innebär att statens utgifter blir ca 1 950 miljoner kronor år 2009, 1 960 miljoner kronor år 2010 och till 1 780 miljoner kronor år 2011, jämfört med de utgifter som redovisades i tabell 10.14.

Tabell 10.15 Beräknade utgifter för staten inklusive en beslutsram för investeringsbidrag på 400 miljoner kronor från år 2007, jämför med tabell 10.14

År	Mnkr
2007	1 987
2008	1 945
2009	1 949
2010	1 958
2011	1 777

Källa: Egna beräkningar

Utgångspunkten för beräkningarna är dels tidigare erfarenheter när det gäller utbetalningar, dels att projekten kommer att ligga i tillväxtregioner. Det innebär att en ram på 400 miljoner kronor kan beräknas ge utgifter två och tre år senare. En ram på 400 miljoner kronor år 2007 beräknas således ge utgifter åren 2009 och 2010 med 200 miljoner kronor respektive år. En ram år 2008 beräknas ge utgifter på 200 miljoner kronor år 2010 och 200 miljoner kronor år 2011.

En ram på 400 miljoner kronor räcker till en nyproduktion av ca 2 600 lägenheter med en medellägenhetsyta på 60 kvadratmeter.

Ramar

I tabell 10.16 redovisas förslag till ramar för förslagen.

Tabell 10.16 Förslag till ramar för nya åtaganden, miljoner kronor

Förslag	Ram 2007	Ram 2008	Ram 2009	Ram 2010	Ram 2011
Utvecklingsarbete och information	30	10	10		
Statligt bidrag till kommuner för borgen och betalningsgarantier	100	100	100	100	100
Etableringsstöd för unga och svaga grupper	85	85	85	85	85
Teknikutveckling	20	10			
Bidrag till hissar och byggnadstekniska åtgärder	50	50	50	50	50
Totalt	285	255	245	235	235

Källa: Egna beräkningar

Till skillnad från ramarna för nya åtaganden kan anslagsnivån för det statliga bidraget till kommuner för borgen och betalningsgarantier, etableringsstödet och bidraget till hissar läggas lägre år 2007 än vad som redovisas i ovanstående tabell, eftersom det tar viss tid innan systemen kommer igång och utgifter uppstår, se tabell 10.14.

10.10 Administrativa konsekvenser

Det är i första hand förslagen om avveckling av räntebidragen, införande av ett statligt bidrag för kommunala åtaganden för ungdomar och svaga grupper, införande av ett etableringsstöd samt ett bidrag till hissar m.m som ger administrativa konsekvenser. Även ett investeringsbidrag för nya hyresbostäder ger administrativa konsekvenser på sikt.

Avvecklingen av räntebidragen innebär att ärendehantering och administration m.m. av räntebidragsärenden minskar på länsstyrel-

serna och på Boverket från år 2007. Den 31 december 2006 upphör förordningen (2001:531) om statligt investeringsbidrag och förordningen (2003:506) om investeringsstimulans. För länsstyrelserna och Boverket uppskattas preliminärt dessa förändringar motsvara en minskad administration med sammantaget ca 15–20 årsarbetskrafter. För Boverkets del uppskattas förändringarna innebära minskad administration med sammantaget 3–4 årsarbetskrafter på sikt. För Boverket beräknas emellertid förslagen om det statliga bidraget för kommunala åtaganden för ungdomar och svaga grupper, etableringsstöd, bidraget till hissar och investeringsbidrag för nya hyresbostäder samtidigt öka behovet av administration från år 2007. Förberedelser måste dock göras redan när stödformerna beslutats. Den ökade administrationen innebär bl.a. handläggning, utbetalning, uppföljning etc. av det statliga bidraget för kommunala åtaganden för ungdomar och svaga grupper, etableringsstödet samt handläggning m.m. av bidraget till hissar och investeringsbidraget för nya hyresbostäder. Den ökade administrationen kan på sikt uppskattas till ca 5–10 årsarbetskrafter.

Sammantaget bedöms administrationen inom statsförvaltningen på sikt kunna minska med 10–15 årsarbetskrafter. Effekterna för de enskilda myndigheterna behöver emellertid kartläggas och analyseras ytterligare för att en mer exakt bedömning av effekterna för statsförvaltningen som helhet ska bli möjlig.

10.11 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Enligt den kommunala finansieringsprincipen, som inte är lagfäst men som har godkänts av riksdagen och tillämpas sedan år 1993, bör inte kommuner och landsting åläggas ny arbetsuppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Principen omfattar statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten.

Finansieringsprincipen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för kommunal verksamhet. Som huvudregel gäller att principen inte omfattar frivillig verksamhet.

Alla de förslag som arbetsgruppen lämnar och som berör kommunerna omfattar frivillig verksamhet.

Författningsbilaga

Förordning om investeringsbidrag för nya hyresbostäder;

utfärdad den 00 juni 2006.

Regeringen föreskriver¹ följande.

Inledande bestämmelser

1 § Enligt denna förordning kan investeringsbidrag lämnas för anordnande av bostäder som upplåts med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt i tillväxtområden med bostadsbrist. Investeringsbidrag lämnas även för anordnande av studentbostäder som upplåts med hyresrätt på eller i anslutning till orter med universitet eller högskola, om orterna är belägna i tillväxtområden med brist på sådana bostäder.

Bidrag kan lämnas för ett valfritt antal bostäder i varje byggprojekt.

Bostäderna skall vara avsedda för permanent bruk och självständigt boende. För andra bostäder än studentbostäder skall hyresavtalen ge hyresgästerna besittningsskydd. Andra bostäder än studentbostäder får inte vara avsedda för viss kategori av boende.

Innebörden av vissa uttryck i denna förordning

2 § Med bostäder avses bostadslägenheter och utrymmen som hör till lägenheterna.

¹ Jfr prop. 2005/06:00, bet. 2005/06:BoU0, rskr. 2005/06:00.

3 § Med studentbostäder avses bostäder för studenter vid universitet eller högskola.

4 § Med anordnande avses nybyggnad samt ombyggnad av byggnad eller del av byggnad som tidigare använts för annat ändamål än bostäder.

Förutsättningar för investeringsbidrag

5 § Som förutsättningar för att bidrag skall lämnas gäller att

1. det skall finnas bygglov för bygglovpliktiga åtgärder innan bostäderna påbörjas,

2. byggentreprenör eller tillverkare av byggelement som anlitas för det projekt bidraget avser skall ha F-skattebevis eller, i fråga om utländska företag, dokumentation av motsvarande kontroll i fråga om skatter och avgifter i hemlandet,

3. bostäderna vid den första upplåtelsen förmedlas av den kommunala bostadsförmedlingen eller i samarbete med kommunen, och

4. det för lån eller delar av lån som belastar fastigheten eller tomträtten efter det att bostäderna färdigställts under minst tio år finns kreditgaranti enligt förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

Mottagaren av bidraget skall förbinda sig att under tio år efter det att bostäderna färdigställts inte utan medgivande från Boverket begära hyreshöjningar utöver avtalade genomsnittliga hyreshöjningar inom allmännyttiga bostadsföretag på orten, och att inte överlåta de bostäder som anordnats med stöd av bidraget till annan än den som dels avser att använda bostäderna i enlighet med förutsättningarna för bidraget, dels tar på sig samma skyldighet som mottagaren av bidraget att återbetala bidrag enligt 9 § 3.

Som säkerhet för åtaganden enligt andra stycket skall lämnas pantbrev på belopp som motsvarar bidragsbeloppet inom 90 procent av värdet av fastigheten eller tomträtten.

Bidragets storlek

6 § Bidrag lämnas med följande belopp:

1. i kommuner i Stockholmsregionen med 3 000 kronor per kvadratmeter, dock högst 360 000 kronor per lägenhet,
2. i kommuner i Göteborgsregionen, Malmöregionen och kommuner som gränsar till Stockholmsregionen med 2 500 kronor per kvadratmeter, dock högst 300 000 kronor per lägenhet och
3. i övriga kommuner med 2 000 kronor per kvadratmeter, dock högst 240 000 kronor per lägenhet.

Bidrag lämnas för högst 120 kvadratmeter per bostad.

Ansökan om bidrag

7 § Ansökan om bidrag skall göras av ägaren eller en blivande ägare till det eller de hus där bostäderna skall anordnas.

Ansökan skall innehålla uppgifter om vilka bostäder i byggprojektet som ansökan avser och de uppgifter som behövs för att bedöma om förutsättningarna för bidrag enligt 5 § uppfylls eller kommer att kunna uppfyllas när bostäderna är färdigställda.

Ansökan skall vidare innehålla uppgifter om hyresnivån vid den första upplåtelsen av bostäderna. Denna hyresnivå skall vara minst 200 kr per kvadratmeter lägre än den hyresnivå som hade gällt för bostäder anordnade utan stöd av bidrag på fastigheten eller tomt-rätten.

Beslut om och utbetalning av bidrag

8 § Frågor om bidrag prövas av Boverket.

Bidrag lämnas i första hand i de kommuner som har den största bostadsbristen och till dem som erbjuder de lägsta hyresnivåerna i förhållande till bidragsbeloppen.

Beslut om bidrag skall återkallas om projektet inte påbörjats inom ett år eller inte färdigställts inom tre år från bidragsbeslutet eller om ansökan om utbetalning av bidrag inte lämnats inom den tid som anges i fjärde stycket.

Bidrag betalas ut efter särskild ansökan som skall ha kommit in senast sex månader efter färdigställandet. Av ansökan skall framgå att den som ansöker om utbetalning av bidrag är antecknad som fastighetsägare eller tomträttshavare i fastighetsregistrets inskriv-

ningsdel, att förutsättningarna för bidrag enligt 5 § uppfylls och att hyresnivån högst motsvarar vad som uppgetts enligt 7 § tredje stycket.

Återkrav av bidrag

9 § Boverket får besluta om återkrav av utbetalt bidrag helt eller delvis om

1. den som mottagit bidraget genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakat att bidraget lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp,

2. bidrag i något annat fall lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och mottagaren skäligen borde ha insett detta eller

3. mottagaren av bidraget, eller den som åtagit sig skyldighet att återbetala bidraget, inte uppfyller sina förpliktelser enligt 5 § andra och tredje stycket.

10 § Boverket får helt eller delvis befria bidragsmottagaren, eller den som åtagit sig skyldighet att återbetala bidraget, från återbetalningsskyldighet enligt 9 § om det finns särskilda skäl.

Överklagande

11 § Boverkets beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2007.

På regeringens vägnar

MONA SAHLIN

Lena Ingvarsson
(Miljö- och samhällsbyggnads-
departementet)

Bostadspolitiska prioriteringar och lösningar i övriga nordiska länder

1. Danmark

1.1 Ekonomiskt stöd för byggande och boende vid utgången av år 2003

Statligt räntebidrag lämnas för byggande av almene boliger och andelsbostäder. Investeringsbidrag lämnas för bostäder för unga, lokaler i anslutning till bostäder för äldre, nybyggnad av privata hyresbostäder¹ och, övergångsvis, för nybyggnad av andelsbostäder. Investeringsbidrag lämnas även för stadsförnyelse. Allmänt bostadsbidrag (boligsikring) lämnas till alla hushållstyper men bara för boende i hyresbostäder. Bostadsbidrag till pensionärer (boligydelse) lämnas för boende i alla upplåtelseformer med stödet för pensionärer i andels- och ägarbostäder ges primärt som lån. Bostadsbidragen är kommunala men staten betalar statsbidrag till 50 % av kostnaden för allmänna bostadsbidrag och 75 % av kostnaden för bostadsbidrag till pensionärer. Danmark har en obegränsad avdragsrätt för räntor. Bostadsbidrag och avdragsrätten generellt berörs inte vidare här.

¹ Sedan år 2004.

Tabell 1. Offentligt bostadsstöd i Danmark år 2003, md Dkr

	Stat	Kommun	Summa	%	andel av BNP, %
<i>Produktionsstöd</i>					
<i>Almene boliger</i>					
-räntebidrag	2,6	<0	2,6	9	
-kommunalt grundkapital	0	0,6	0,6	2	
-årliga bidrag för ungdomsbostäder	0,1	0	0,1	>1	
-investeringsbidrag för lokaler i anslutning till bostäder för äldre	0,1	0	0,1	>1	
<i>Private boliger</i>					
-investeringsbidrag för andelsboliger	0,1	<0	0,1	>1	
-investeringsbidrag för ungdomsbostäder	0,1	0	0,1	>1	
-skatteavdrag för nya hyresbostäder	0,3	<0	0,3	1	
Stadsförnyelse	0,4	0,4	0,8	3	
Summa produktionsstöd	3,7	1,0	4,7	16	0,34
<i>Konsumtionsstöd</i>					
Allmänt bostadsbidrag	1,3	1,2	2,5	8	
Bostadsbidrag till pensionärer	5,5	1,8	7,3	25	
Skattereduktion för räntor	0	15,2 ²	15,2	51	
Summa konsumtionsstöd	6,8	18,2	25,0	84	1,80
<i>Summa bostadsstöd</i>	<i>10,5</i>	<i>19,2</i>	<i>29,7</i>	<i>100</i>	<i>2,14</i>

År 2003 har staten inkomster från Landsbyggefonden, se avsnitt 1.2.1, på nära 1 500 mn Dkr. Beloppet motsvarar statens ökade kostnader för räntebidrag för almene boliger som beror på den ökade lånefinansiering som följer av att kravet på kommunalt grundkapital tillfälligt sänkts från 14 % till 7 %.

Av statens kostnader för stadsförnyelse åren 2004–2007 finansieras 50 mn Dkr per år externt genom Grundejernes Investeringsfond.

Ett system med skattepremierat bosparande upphörde vid utgången av år 1993.

² År 2002. Samma år hade kommunerna inkomster från egendomskatter på 10,2 md Dkr.

1.2 Stöd för alment boligbyggeri

1.2.1 Allmänt om almene boliger

I Danmark omfattar almene boliger cirka 20 procent av alla bostäder. Bostäderna har uppförts med stöd av staten och kommunerna. Det finns särskild lagstiftning om almene boliger. Ett krav för offentligt stöd kan vara att vissa bostäder fördelas efter sociala kriterier.

Almene boliger som inte ägs av en kommun ägs av en almene boligorganisation som arbetar utan vinstsyfte. Basen i organisationen är en eller flera avdelningar i vilka bostäderna är belägna. Varje avdelning har en styrelse som utses bland de boende. Boligorganisationen har en översta myndighet och en styrelse. De boende i organisationens avdelningar har majoritet både i den översta myndigheten och i styrelsen. Kommunen har tillsynsansvar för boligorganisationen och skall godkänna viktigare beslut. I Danmark finns drygt 800 boligorganisationer med drygt 7 500 avdelningar.

Avdelningarna är i princip helt åtskilda från varandra när det gäller ägande och hyressättning. En konkurs i en avdelning drabbar således inte boligorganisationen eller övriga avdelningar i den. Hyran bestäms med utgångspunkt i en balansprincip och skall motsvara avdelningens kostnader. Denna balansprincip är en viktig del av hyresgästinflytandet; de boende kan själva besluta om investeringar och drift och får själva ta de ekonomiska konsekvenserna av sina beslut.

Det förekommer dock ekonomisk omfördelning både mellan avdelningarna i en boligorganisation (intern omfördelning) och mellan boligorganisationerna (extern omfördelning).

Varje boligorganisation har en dispositionsfond. I dispositionsfonden samlas avdelningarnas likvida medel. Dessutom betalar avdelningarna till dispositionsfonden skillnaden mellan ursprungliga kapitalkostnader och de lägre kapitalkostnader som uppkommer över tiden när lån amorteras. Minskade lån sänker således inte avdelningens utgifter fullt ut. Dispositionsfonden får användas för avdelningar med problem, t.ex. kostnader för outhyrda lägenheter.

Extern omfördelning sker genom att avgifter betalas till en landstäckande fond, Landsbyggefonden, som kan användas för stöd till boligorganisationer med problem och till finansiering av

alment bostadsbyggande. Avgifterna betalas av hyresgäster i hus uppförda fram till år 1970. Fr.o.m. år 1999 har den externa omfördelningen förstärkts avsevärt på så sätt att hälften av avdelningarnas betalningar till boligorganisationernas dispositionsfonder överförs till Landsbyggefonden. Särskilt det sista medför att Landsbyggefonden tillförs betydande medel under de kommande åren.

För hus som uppförts sedan den 1 juli 1986 har betalats en avgift på en procent av produktionskostnaden till en Byggskadefond, som betalar reparationer av byggsador i hus för vilka avgift betalats.

Effekterna av den interna och externa omfördelningen är att almene boliger är självfinansierande när det gäller det nuvarande bostadsbeståndet. På sikt är avsikten att även nybyggnad av almene boliger genom Landsbyggefonden skall självfinansieras inom sektorn.

1.2.2 Nybyggnad

I Danmark finansieras alment boligbyggeri för närvarande med realkreditlån på 91 %, kommunalt grundkapital på 7 % och insatser från de boende på 2 % av godkända produktionspriser. Priserna får fr.o.m. år 2004 inte överstiga vissa maximibelopp, för familjebostäder i huvudstadsregionen 17 000 Dkr per kvadratmeter och i andra delar av landet 14 500 Dkr per kvadratmeter. För räntekostnader över 3,4 % av den godkända anskaffningssumman betalar staten räntebidrag (ydelsesstøtte) till långivarna. Vid beräkningen av bidraget uppräknas den ursprungliga anskaffningssumman årligen med 75 % av nettoprisindex.

Före år 1999 finansierades alment boligbyggeri uteslutande med indexlån. Sedan år 1999 beslutar staten årligen om vilken typ av realkreditfinansiering som skall ligga till grund för beräkningen av räntebidrag. Sedan år 2000 finansieras allmännyttigt boligbyggeri med 30-åriga lån med årlig räntejustering. För realkreditlån över 65 % av egendomens värde krävs kommunal garanti.

En förutsättning för statligt stöd till alment boligbyggeri är att projektet upphandlas i konkurrens.

Staten gör ingen prövning av vilka projekt som skall omfattas av bidrag. Kommunerna har alltså ett obegränsat inflytande över både omfattning och inriktning av alment boligbyggeri.

1.2.3 Ungdomsbostäder

Löpande bidrag lämnas för almene boliger för unga under utbildning eller med socialt betingade behov. Bidraget det första året var år 2004 147 Dkr per kvadratmeter. Bidraget omräknas en gång per år med 75 % av förändringen av nettoprisindex. Staten svarar för 80 % av kostnaden för bidraget och kommunerna för 20 %.

1.2.4 Lokaler i anslutning till bostäder för äldre

Investeringsbidrag lämnas för att anordna lokaler för service i anslutning till almene äldreboende. Bidraget är 40 000 Dkr per bostad i anslutning till lokalen, dock högst 60 % av den godkända kostnaden för lokalen. Sådant bidrag kan även lämnas för andelsboliger med statligt stöd, men omfattningen är obetydlig.

1.2.5 Övriga bidrag för almene boliger

Bidrag med små belopp lämnas bl.a. för bostäder för yngre fysiskt handikappade, kostnader för flyktingars utflyttning och betalning av insatser efter ombyggnad till äldreboende.

1.3 Stöd för privat boligbyggeri

1.3.1 Nybyggnad av privata andelsbostäder

Nybyggnad av privata andelsbostäder finansieras till 80 % med realkreditlån med kommunal garanti och till 20 % med insatser av andelshavarna.

För andelsbostäder byggda före år 2002 lämnas räntebidrag för realkreditlånet. För bostäder finansierade med indexlån (t.o.m. år 1998) betalar kommunerna 10 % av bidraget. För bostäder finansierade med nominella lån (åren 1999–2001) betalar kommunerna 33 % av bidraget.

För andelsbostäder byggda fr.o.m. år 2002 ersattes räntebidraget av ett investeringsbidrag. Bidraget har minskat för varje följande år och var år 2004 600 Dkr per kvadratmeter. Staten sva-

rar för 67 % av bidraget och kommunerna för 33 %. År 2005 upphör bidraget.

1.3.2 Ungdomsbostäder

För perioden 2003–2007 har avsatts totalt 1 000 mn Dkr för investeringsbidrag för privata ungdomsbostäder. År 2004 var ramen 275 mn Dkr. Den fördelas regionalt till områden och kommuner där behovet är störst. De bästa projekten med hänsyn till anspråk på bidrag per bostad i relation till kvalitet, läge och hyra prioriteras. Bidraget motsvarar högst hälften av ett genomsnittspris för almene ungdomsboliger.

1.3.3 Skatteavdrag för nya privata hyresbostäder

För att främja byggande av privata hyresbostäder fick pensionsinstitut och investerare som betalar företagsskatt fr.o.m. år 2003 möjligheter att göra avdrag för anskaffningssumman för nya hyresbostäder. Avdragsrätten var år 2003 rambegränsad till 1 000 mn Dkr per år och fördelades efter ansökan av byggherren. Ordningen med skatteavdrag har ersatts med en bidragsordning, se följande avsnitt.

1.3.4 Lag om att främja privat byggande av hyreslägenheter

År 2004 infördes bidrag för byggande av privata hyresbostäder.

Ramen för bidraget är 380 mn Dkr år 2004, 190 mn Dkr år 2005 och 95 mn Dkr år 2006 och 2007.

För att berättiga till bidrag skall projekten enligt huvudreglerna uppfylla följande krav:

1. vara belägna i kommuner där behovet av nya hyresbostäder är särskilt stort,
2. uteslutande omfatta hyreslägenheter för permanent boende (högst 20 % av arealen får dock bestå av lokaler för annat än boende; bidrag lämnas inte för lokaler),
3. innehålla minst 15 och högst 200 lägenheter,

4. lägenheterna skall ha en area på minst 85 kvadratmeter (högst 5 % av bostadsarealen får dock bestå av lägenheter mellan 65 och 85 kvadratmeter),
5. uppfylla vissa tekniska och funktionella krav och
6. inte ha beviljats bygglov när ansökan om bidrag lämnas in.

Ansökan om bidrag får högst omfatta 20 % av vissa maximala anskaffningssummor, som högst är 3 500 Dkr per kvadratmeter bostadsareal för mark- och exploateringskostnader och 13 500 Dkr per kvadratmeter bostadsareal för anskaffningssumman i övrigt eller högst 1 800 000 Dkr per lägenhet. De maximala anskaffningssummorna anges i 2003 års priser och omräknas med förändringar av nettoprisindex.

Ansökan om bidrag skall innehålla:

1. uppgifter om den fastighet eller de fastigheter huset eller husen skall uppföras på,
2. en försäkran från den som ansöker om bidrag att vederbörande har ekonomiska förutsättningar att genomföra projektet,
3. intyg från en revisor som bestyrker försäkran enligt 2. och
4. en finansieringsplan för projektet.

Om villkoren uppfyllts beviljas bidrag preliminärt till den som ansökt om det lägsta bidraget per kvadratmeter bostadsarea i relation till de maximala anskaffningssummorna.

Bidrag beviljas slutligt om den sökande inom 14 dagar efter det preliminära beslutet dokumenterar sin äganderätt till den fastighet där huset skall uppföras eller att det finns ett avtal om köp av fastigheten. Köpeavtalet kan gälla under förbehållet att köparen får det sökta bidraget. Köparen skall lämna säkerhet för avtalets fullföljd i form av deposition eller bankgaranti.

Ett slutligt beslut om bidrag för en fastighet upphör att gälla om:

1. det inte finns bygglov inom nio månader från beslutet om bidrag,
2. huset inte är färdigt inom fyra år efter beslutet om bygglov och
3. ansökan om utbetalning av bidrag inte kommit in inom ett år efter det att huset är färdigt.

För byggande på flera fastigheter gäller något andra regler.

Bidragsmottagaren skall, senast när huset är färdigt, i domstol inteckna en deklaration att lägenheterna skall hyras ut för permanent boende och att hyran inte under tio år skall höjas på grund av förbättringar, om inte förbättringarna krävs på grund av regler som tillkommer efter husets färdigställande. Inteckningen skall ha bättre rätt än pantbrev i egendomen. Kommunen skall bevaka att åtagandena fullföljs.

Om bl.a. följande villkor är uppfyllda betalas bidraget ut:

1. det slutliga beslutet om bidrag inte har upphört att gälla,
2. projektet genomförts enligt ansökan och övriga regler och
3. de faktiska anskaffningssummorna inte överstiger de maximala. De faktiska anskaffningssummorna skall dokumenteras och bestyrkas av en revisor. Om huset innehåller lokaler skall kostnaderna fördelas på bostäder och lokaler.

Hyran fastställs enligt generella regler som gäller för alla bostäder färdigställda efter år 1991. Vid den första upplåtelsen kan parterna fritt avtala om hyrans storlek. Den avtalade hyran omräknas sedan med nettoprisindex eller ändras med fasta belopp vid fasta tidpunkter.

Erfarenheterna från det första årets bidragsverksamhet är generellt att de projekt som får stöd inte skulle ha tillkommit utan stöd, och således att bidragsordningen i den meningen är effektiv.

1.4 Stadsförnyelse

1.4.1 Allmänt

Mer omfattande offentligt stöd för stadsförnyelse har funnits sedan år 1969. I slutet av år 2003 beslutade Folketinget om väsentliga förändringar av stödet fr.o.m. år 2004. Stöd lämnas numera för

- byggnadsförnyelse och
- områdesförnyelse.

Kommunerna ansöker om ramar för statligt stöd.

Begränsade statliga medel finns också för forskning, utveckling, försök, information och vägledning om stadsförnyelse.

1.4.2 Byggnadsförnyelse

Stödet till byggnadsförnyelse omfattar utgifter för ombyggnad och förbättring av privata hyresbostäder, andelsboliger och ägarbostäder. Också ombyggnad av lokaler för näringsverksamhet till bostäder omfattas.

Till detta kommer stöd för planläggning och vissa andra utgifter som inte kan hänföras till en bestämd egendom. Utgifterna kan avse bl.a. ersättningar till ägare eller hyresgäster, expropriation och gemensamma friytor.

Förbättringsutgifter i hyresbostäder förutsätts finansieras genom hyreshöjningar som motsvarar kostnaden för att finansiera förbättringen med ett lån på 20 år. Kommunerna kan dock lämna stöd för att utjämna höjningsbehovet för hyresgäster som bodde i huset före förbättringen. Hyresgästen skall dock betala minst 1/3 av den nödvändiga hyreshöjningen från början och hela höjningen senast efter 10 år.

Stöd kan även lämnas för utgifter för eftersatt planerat underhåll i hyreshus, om ägaren inte kan finansiera det själv. För akut underhåll lämnas inte stöd.

Stöd lämnas även för utgifter för förbättring och underhåll av ägarbostäder och andelsbostäder. Huvudregeln är att stödet skall täcka högst 1/4 av utgifterna, men utgifter för kulturhistoriska värdefull bebyggelse kan täckas till 1/3. I första hand utgifter för grunder, fasader, tak och installationer beaktas.

Utgifterna för byggnadsförnyelse betalas av kommunerna som därefter återfår 50 % av beloppet från staten.

1.4.3 Områdesförnyelse

Stöd för områdesförnyelse avser utgifter för särskilt prioriterade områden, t.ex. områden som använts för näringsverksamhet och fysiskt nedslitna eller socialt belastade bostadsområden. Stödet förutsätter största möjliga privata medfinansiering. Utgifterna betalas av kommunerna som därefter återfår högst 1/3 av beloppet från staten.

1.5 Lån till pensionärer för betalning av egendomsskatt m.m.

Vissa grupper äldre har möjligheter att få lån från kommunerna för att betala egendomsskatter, vissa anslutningsavgifter m.m. enligt lagen om lån till betalning av egendomsskatter.

Lån ges om ägaren till egendomen eller ägarens make/maka är folkbokförd i Danmark och har fyllt 65 år eller får pension eller vissa liknande inkomster. Lån lämnas för betalning av egendomsskatter m.m. som avser permanent- eller fritidsboende för ägaren eller ägarens hushåll. Som säkerhet för lån lämnas pantbrev i egendomen. Den årliga räntan motsvarar hälften av centralbankens diskonto 1 oktober föregående år.

Ansökan om lån lämnas till den kommun där egendomen är belägen.

1.6 Lag om försöksverksamhet med försäljning av almene boliger

Lagen, beslutad år 2004, innebär att om kommunen eller en boligorganisation efter ansökan fått tillstånd att delta i försöksverksamheten, och om också den berörda boligavdelningen är positiv, skall hyresgäster i almene boliger få möjligheter att köpa sin bostad som ägarbostad. De som inte väljer att köpa fortsätter att vara hyresgäster. Det kan alltså bli två upplåtelseformer i samma hus.

Avdelningar med tomma lägenheter kan sälja de tomma lägenheterna på den öppna marknaden.

2 Finland

2.1 Ekonomiskt stöd för byggande och boende vid utgången av år 2003

I Finland lämnas ekonomiskt stöd för byggande och boende i huvudsak som aravalån, räntestöd, bostadsbidrag för alla hushållstyper och upplåtelseformer och avdragsrätt för räntor som avser permanent boende. Avdragsrätten är mer begränsad än i de skandinaviska länderna, både i fråga om ändamål och belopp. Bostadsbidrag och avdragsrätten generellt berörs inte vidare här.

Tabell 2. Bostadsstöd i Finland år 2002

Bostadsstöd	mn €	%	andel av BNP, %
<i>Produktionsstöd</i>			
Underränta på aravalån	84	5	
Räntestöd	93	6	
Reparationsstöd	31	2	
Övriga bidrag	57	4	
Summa produktionsstöd	265	17	0,19
<i>Konsumtionsstöd</i>			
Allmänt bostadsbidrag	413	26	
Bostadsbidrag för pensionärer	259	16	
Bostadsbidrag för studenter	220	14	
Skattereduktion för räntor	440	28	
Räntestöd för unga som köper sin första bostad	3	0	
Summa konsumtionsstöd	1 335	83	0,95
<i>Summa bostadsstöd</i>	1 600	100	1,14

2.2 Aravalån

2.2.1 Generellt om aravalån

Arava betyder kommitté; lånen är namngivna efter en kommitté som i slutet av 1940-talet föreslog att staten skulle engagera sig direkt i bostadsfinansieringen.

Statens bostadsfond eller, i fråga om hus med högst två lägenheter, kommunen beslutar om aravalån. Lånen finansieras utanför statsbudgeten, tidigare genom värdepapperisering (Fennica-programmet) men under senare år genom räntor och amorte-

ringar på tidigare budgetfinansierade lån eller, om det behövs, direkt upplåning i statens namn genom Statskontoret. Lånen förvaltas av Statskontoret.

Bostadsfonden har ramar både för upplåning och utlåning.

Som ett första steg i låneprövningen av nybyggnadsprojekt granskar Bostadsfonden ritningarna för projektet. Med godkända ritningar som underlag anbudsupphandlas därefter projektet. Om anbudsupphandlingen ger godtagbara produktionskostnader genomförs projektet med stöd av aravalån. De färdigställda bostäderna upplåts sedan till självkostnadspris. För ägare med mer än ett hus gäller självkostnadsprincipen för beståndet som helhet.

År 2003 konkurrensupphandlades 82 % av nybyggnadsprojekten med aravalån.

2.2.2 Aravalån för hyresbostäder

Lån lämnas för nybyggnad och köp av hyreshus, köp av aktier i nya och äldre bostadsaktiebolag om aktielägenheten skall användas som hyresbostad och för ombyggnad av hyreshus.

Lån lämnas till kommuner och andra offentliga organisationer, försäkringsföretag och organisationer som Bostadsfonden godtagit som allmännyttiga eller till aktiebolag som ägs av sådana som kan få lån.

Lånebeloppet motsvarar högst 90 % av godkända mark- och byggkostnader (95 % vid tomträtt). Lånetiden är ca 40 år (högst 45 år). Lånet skall amorteras enligt en serieplan eller enligt en annuitetsmodell. Annuitet det första året är då 3,7 %. Annuiteten ändras årligen i takt med inflationen. Om genomsnittsräntan de tre senaste åren på 10-åriga statsobligationer (referensräntan) är högre än 3,4 % (självriskräntan) subventioneras låneräntan. Subventionsandelen minskar över tiden och upphör senast efter 24 år. Referensräntor över 6 % påverkar dock inte låntagarnas räntebetalningar.

Hyresbostäderna skall användas som sådana i 45 år. Hyreshus med lån får inte överlätas till andra än kommunen eller till någon som kommunen godtagit. Överlåtelsen sker då till ett reglerat pris.

Bostäderna skall anvisas efter social behovsprövning. Inkomster och förmögenheter får inte överstiga vissa belopp. Även bostadsbehovet för det hushåll som ansöker om bostad är viktigt.

Priset för en nyproducerad aravahyresbostad är nära 2 000 € per kvadratmeter i huvudstadsregionen och ca 1 400 € per kvadratmeter i övriga landet.

Hyran för en genomsnittlig aravahyresbostad i huvudstadsregionen år 2003 var drygt 97 € per kvadratmeter och år, jämfört med 135 € för en fritt finansierad hyresbostad.

2.2.3 Aravalån för bostadsrättshus

Bostadsrätt i Finland, som tillkom som upplåtelseform i början av 1990-talet, kan närmast jämföras kooperativ hyresrätt i Sverige. Bostadsrättshus ägs antingen av externa ägare eller, undantagsvis, av bostadsrättsföreningar, se nedan. De boende betalar en insats på ca 15 % av produktionskostnaden, har ett omfattande inflytande över förvaltningen av huset och ett starkt besittningsskydd. Bostäderna kan överlåtas till personer som godkänts av kommunen eller till närstående. Vid överlåtelse gäller prisreglering.

Lån lämnas för nybyggnad, köp och ombyggnad av bostadsrättshus.

Lånebeloppet motsvarar högst 85 % av godkända mark- och byggkostnader.

Lån lämnas till kommuner och andra offentliga organisationer och organisationer som Bostadsfonden godtagit som allmännyttiga (inkl. bostadsrättsföreningar) eller till aktiebolag som ägs av sådana som kan få lån.

Lånevillkoren är desamma som för hyreshus med undantag för att annuiteten det första året är 3,9 % och att räntesubventionen upphör senast efter 22 år.

Nya bostadsrättsbostäder anvisas till hushåll som kommunen godkänt. Hushållet får enligt lagen om bostadsrättsbostäder inte ha en tillfredsställande ägarbostad i kommunen eller i övrigt ha en så hög förmögenhet att det kan finansiera sitt boende på den oreglerade marknaden.

2.3 Räntestöd

2.3.1 Generellt om räntestöd

Räntestöd lämnas för lån på den allmänna kreditmarknaden för samma ändamål och till samma låntagare som aravalån. Räntestöd i dessa fall lämnas av Bostadsfonden, dock bara för ändamål som en kommun förordat. För sådana räntestödslån lämnar staten enkel borgen. Ansökningar om räntestöd prövas i princip på samma sätt som ansökningar om aravalån, men Bostadsfonden bevakar också långivarens räntemarginal. Låntagaren måste begära anbud på lån från flera långgivare. Ett kommunägt hypoteksinstitut har den största marknadsandelen i fråga om räntestödslån.

År 2003 konkurrensupphandlades 68 % av nybyggnadsprojekten med räntestöd.

Bostadsfonden kan dessutom lämna räntestöd för lån för ombyggnad av bostadsaktiebolagshus. Räntestödet lämnas för nödvändiga åtgärder i fråga om tak, fasader och rörstammar i bostäder som bedöms behövas i ett längre perspektiv.

Räntestöd lämnas även för nybyggnad och köp av äldre egna hem samt köp av aktier i nya eller äldre bostadsaktiebolag (ägarbostäder). Stöd lämnas för en bostad per hushåll. Sådant stöd beslutas av kommunen.

2.3.2 Räntestöd för hyreshus och bostadsrättshus

Räntestöd lämnas för lån som motsvarar för hyreshus högst 90 % och för bostadsrättshus högst 85 % av godkända mark- och byggkostnader. Lånetiden är högst 45 år.

Lånen skall amorteras antingen enligt en serieplan eller enligt en annuitetsmodell. Annuiteten det första året är då 3,7 %. Annuiteten ökar årligen med inflationen och ett tillägg.

Räntestödet lämnas för ränta som överstiger 3,4 %. Räntestödet det första året är 95 % av överskjutande belopp. Det minskas sedan med först 4 procentenheter per år och efter tio år med 6 procentenheter per år.

2.3.3 Räntestöd för ombyggnad av bostadsaktiebolagshus

Räntestöd lämnas för lån som motsvarar högst 40 % av godkända kostnader.

Lånet skall amorteras så att det återstår högst 90 % av skulden efter 8 år och högst 70 % av skulden efter 15 år.

Räntestöd lämnas för 28 % av räntan på lånet. Räntestödet upphör efter 15 år.

2.3.4 Räntestöd för nya ägarbostäder

Räntestöd lämnas efter social behovsprövning för lån som motsvarar högst 80 % av godkända mark- och byggkostnader.

Räntestödet lämnas för ränta som överstiger 4,5 %. Räntestödet är 70 % av överskjutande belopp de första fem åren och 50 % de följande fem åren.

2.3.5 Räntestöd för äldre ägarbostäder

Räntestöd lämnas efter social behovsprövning för lån som motsvarar högst 80 % av det godkända priset.

Räntestödet lämnas för ränta som överstiger 4,5 %. Räntestödet är 60 % av överskjutande belopp de första fyra åren och 40 % de följande fyra åren.

2.4 Investeringsbidrag för reparationer m.m.

Reparationsstöd lämnas för följande ändamål.

Reparation av bostäder för äldre och handikappade. Bidraget motsvarar enligt huvudregeln högst 40 % av godkända kostnader och beslutas av kommunen.

Installation av hiss och andra tillgänglighetsskapande åtgärder. Bidraget motsvarar högst 50 % av godkända kostnader och beslutas av Bostadsfonden.

Reparation för att undanröja sanitära olägenheter i bostäder ägda av hushåll i en svår ekonomisk situation. Bidraget motsvarar högst 40 % av godkända kostnader och beslutas av kommunen.

Reparation och förbättring av klimatskärm, tekniska system, gemensamma utrymmen och utemiljö i bostäder ägda av

bostadsaktiebolag belägna i förorter som omfattas av särskilda utvecklingsinsatser enligt Bostadsfondens beslut. Bidraget motsvarar enligt huvudregeln högst 10 % av godkända kostnader och beslutas av kommunen.

Dessutom finns vissa bidrag till tekniska utredningar och energiåtgärder.

2.5 Kontraktssparande för unga som skall köpa sin första bostad (BSP)

Personer som är 18–30 år gamla och som inte äger minst 50 % av en bostad kan få en bosparpremie på 1 % per år för regelbundet sparande i minst 2 år. För sådana bosparare lämnas räntestöd för lån för köp av en första bostad. Lånebeloppet är maximerat till som högst 72 400 € och som lägst 47 100 € beroende på region.

Räntestödet lämnas för ränta som överstiger 4,5 %. Räntestödet är 70 % av överskjutande belopp under 6 år.

Varje år tillkommer 3 000–4 000 nya sparavtal vilket innebär att sparandet omfattar ca 5 % av åldersgruppen.

2.6 Statsborgen för lån för ägarbostäder

Staten lämnar enkel borgen för lån för köp av nya eller äldre ägarbostäder. Lånet får vara högst 85 % av priset för bostaden. Borgen omfattar högst 20 % av lånet, dock högst 25 250 €. För borgen betalas en avgift på 2,5 % av borgensbeloppet. Avgift betalas dock inte för borgen för lån med räntestöd.

Systemet med statsborgen för ägarbostäder har en marknadstäckning på ca 30 % för nya lån och ca 25 % för lånestocken. Lånestocken med statsborgen är ca 35 md €. Förlusterna har hittills varit små.

2.7 Vissa skattefrågor

2.7.1 Avdragsrätt

Avdragsrätt för räntor begränsas i Finland till lån för stadigvarande bostad, studier eller förvärvsverksamhet. Underskott i inkomstslaget kapital kan endast i begränsad omfattning kvittas

mot skatt på förvärvsinkomster. Underskott på mellan högst 1 400 € (en vuxen) och 3 500 € (två vuxna och två eller flera barn) minskar beskattningen med 28 %.

Underskott som avser räntor för lån för en första bostad minskar beskattningen med 30 %. (Särregeln om underskott för en första bostad tillkom när skattesatsen i inkomstslaget kapital var 25 %). Av dem som köpte bostad år 2001 var 38 % köpare av en första bostad. Av dem finansierade 36 procentenheter köpet med lån och utnyttjade således avdragsrätten.

2.7.2 Stämpelskatt

Köpare av en första bostad är befriade från överlåtelseskatt. Skattesatsen är 4 % för egnahem och 1,6 % för aktiebostäder.

2.8 Helsingfors stads prisreglering av aktiebostäder (Hitas)

Sedan exploateringen av östra Skatudden i centrala Helsingfors i slutet på 1970-talet har Helsingfors stad ett särskilt system för produktion och prisreglering av aktiebostäder som byggs på kommunal mark.

När den fysiska planeringen och projekteringen av ett nytt område är klara låter staden en byggherrekonst konsult konkurrensupphandla bostadsproduktionen med ett eller flera bostadsaktiebolag som beställare. Staden är grundande aktieägare och har rätt att teckna eller köpa de bostadsaktier staden vill. Bolagsordningen skall godkännas av staden och får inte ändras utan stadens medgivande. Marken upplåts med tomträtt till bostadsaktiebolagen mot en självkostnadsbaserad tomträttsavgäld. De nyproducerade bostäderna säljs sedan till självkostnadspris. Vid senare försäljningar indexomräknas det ursprungliga priset med tillägg eller avdrag för förändringar i lägenhetens standard. Helsingfors stad har rätt att förköpa aktierna till det reglerade priset. Formellt är regleringarna en del av tomträttsavtalet och därför i princip eviga.

Produktionen av Hitasbostäder var relativt sett mest omfattande under slutet av 1980-talet. Under de senaste åren har produktionen motsvarat omkring 10 % av bostadsproduktionen i

Helsingfors stad. Priset för en nyproducerad Hitasbostad är ca 2 200 € per kvadratmeter.

Tidigare lämnades aravalån för byggande av sociala aktiebostäder. Regleringen av bostädernas användning och pris var en del av låneavtalet. När sådana aravalån till bostadsaktiebolag i Helsingfors stad slutamorteras, och den statliga regleringen således upphör, går bolagen i stället in i Hitassystemet.

Hitassystemet omfattar för närvarande ca 20 000 bostäder varav ca 15 000 byggts som Hitasbostäder och ca 5 000 överförts från aravasystemet.

2.9 Internationell utvärdering av den finska bostadspolitiken

Den finska regeringen lät i början av 2000-talet genomföra en internationell utvärdering av bostadspolitiken. Generellt anses den förda politiken ha gett gott resultat, en förbättrad utrustnings- och utrymmesstandard och ett minskat antal bostadslösa. Bostadsproduktionen har hållits upp även i dåliga tider genom statens stöd. Integrationen mellan olika socio-ekonomiska grupper och olika åldersgrupper är relativt god på grund av blandningen av upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar i samma bostadsområden och på grund av den blandning av upplåtelseformer i samma hus som blir följden av att aktiebostäder används som sociala hyresbostäder.

Utvärderarna konstaterar också att köerna till sociala hyresbostäder är långa, att det inte byggs tillräckligt många hyresbostäder utan statligt stöd och att antalet bostadslösa inte längre har minskat under de senaste åren. En del stöd är inte tillräckligt behovsinriktat. Flerbostadshusen är överrepresenterade i bestånd och produktion.

Valfrihet i fråga om upplåtelseform och hustyp anses önskvärd. Ägarbostäder, särskilt i småhus, kan främjas genom en utveckling av systemet med statsborgen. Dessutom bör man ägna uppmärksamhet åt prisstabiliteten på ägarbostadsmarknaden och hanteringen av ränterisker.

Utvärderarna anser vidare att finansieringen av aravalångivningen är konkurrenskraftig men att den förmånliga upplåningen fullt ut borde återspeglas i utlåningsvillkoren för att vara konkurrenskraftig med bostadsfinansiering på marknaden.

2.10 Regeringens bostadspolitiska program för åren 2004–2006

2.10.1 Allmänna riktlinjer

I landets tillväxtcentra har ett otillräckligt utbud av bostäder medfört höga priser och hyror. Markpolitiken är viktig och kommunernas åtgärder avgörande när det gäller att öka utbudet av bostäder.

Samtidigt måste staten förebygga risker för kreditförluster i områden där befolkning och bostadsefterfrågan minskar.

EMU innebar stora omställningar för den finska bostadsfinansieringen. Det finns en tillräckigt tillgång till krediter, amorteringstiderna har förlängts och räntorna har sjunkit till en knapp tredjedel jämfört med situationen för tio år sedan, Dessa förändringar är strukturella, vilket inte utesluter framtida räntevariationer.

Kostnaderna för befolkningens åldrande måste prioriteras. Samtidigt innebär de strukturella förändringarna på den finansiella marknaden att behovet av bostadspolitiskt stöd minskar. Även den minskande befolkningstillväxten och en lägre efterfrågan på aravalån begränsar behovet av produktionsstöd.

2.10.2 Ökad bostadsproduktion i områden med stor efterfrågan

Villkoren för räntestöd för lån som lämnas fr.o.m. år 2004 ändrades så att de blev likvärdiga med räntesubventionerna för aravalån. Avsikten är att öka andelen räntestödslån i den sociala bostadsproduktionen så att den år 2007 är dubbelt så hög som andelen aravalån.

För nybyggnad, köp och ombyggnad av bostäder för särskilda grupper (t.ex. bostadslösa, äldre, dementa, psykiskt sjuka, fysiskt handikappade, studerande och ungdomar som behöver särskilt stöd) lämnas fr.o.m. 2005 ett investeringsbidrag som minskar räntestödslånet.

Försäljningar av fastigheter ägda av allmännyttiga samfund förenklades under år 2004 med syftet att göra det möjligt att använda försäljningsvinster för ny- och ombyggnad. Begränsningarna i fråga om användning och överlåtelse av bostäderna

förkortades från 45 år till 35 år för bostäder med lån från 1980-talet och till 40 år för bostäder med lån fr.o.m. år 1990.

I tillväxtområden gjordes inkomstgränserna för aravalån och räntestöd för hyresbostäder enhetliga genom att de lägre inkomstgränserna för aravalån slopas. Kvarvarande inkomstgränser höjdes så att även medelinkomsttagare skall få möjligheter att få sociala hyresbostäder. I övriga områden slopades inkomstgränserna. Vid fördelning av bostäderna används även i fortsättningen behovskriterier.

Ett särskilt bidrag för nya exploateringsområden i Helsingforsregionen införs år 2006 och skall gälla under fem år. Kostnaden beräknas till 5 mn €.

Bidrag för kommunalteknik, som sedan år 2002 funnits för Helsingforsregionen, utvidgas år 2005 till att gälla alla tillväxtområden. Kostnaderna för utvidgningen beräknas till 50 mn € under fem år.

Finansministeriet skall utreda skattevillkoren för gemensamt ägda aktiebostäder avsedda för uthyrning (fastighetsfonder) med syftet att öka utbudet av hyresbostäder finansierade på marknaden.

2.10.3 Effektivare underhåll och ombyggnad

Räntestödet för ombyggnad av bostadsaktiebolag styrs mot åtgärder som avser rörstammar, tak, fasader och fönster.

Möjligheterna för i första hand bostadsaktiebolag att göra större skattefria avsättningar för framtida reparationer och ombyggnader utreds under år 2005.

Skattelagstiftningen förtydligas under år 2005 så att den ger ett direkt stöd för ny praxis från Högsta Förvaltningsdomstolen, som godtagit direktavdrag för kostnader för reparationer och ombyggnader för ägare av hyreshus.

Bidragen för att installera hiss och för att ta bort rörelsehinder gjordes enhetliga så att de täcker högst 50 % av kostnaderna fr.o.m. år 2004.

År 2006 införs bidrag för ombyggnad för att förebygga hälsorisker.

År 2005 införs bidrag till låginkomsttagare som måste uppfylla skärpta krav på enskilda avlopp i glesbygd. Kostnaden beräknas till 3 mn € per år.

Senast år 2006 införs ett behovsprövat bidrag för avhjälpa fukt- och mögelskador, Kostnaden beräknas till 1–2 mn € per år.

Förslag skall lämnas om tjänster som gör det möjligt för äldre och handikappade att bo kvar hemma.

En utvidgning av bidrag för energisparande i småhus övervägs.

2.10.4 Problem orsakade av minskad efterfrågan på bostäder

År 2006 blir det möjligt att delvis efterskänka aravalån för att förebygga kreditförluster. Även husets ägare får bidra till att minska skulden. Kostnaden beräknas till 3–4 mn € per år.

År 2006 införs även ett bidrag för rivning. Kostnaden beräknas till 2 mn € per år.

År 2006 startas ett femårigt projekt för att höja kvaliteten på bostadsområden dominerade av flerbostadshus och med minskad efterfrågan på sociala hyresbostäder. Kostnaden beräknas till totalt 2 mn €.

År 2004 utvidgades möjligheterna att lämna räntestöd för köp av äldre ägarbostäder. Utvidgningen avser högst 200 bostäder per år.

År 2005 slopas förmögenhetsprövningen vid fördelningen av sociala bostadsrättslägenheter för personer som fyllt 50 år. I områden med svag efterfrågan på bostadsrättslägenheter blir det möjligt att omvandla dem till i första hand hyreslägenheter.

2.10.5 Övriga åtgärder

Inom ramen för oförändrade kostnader omprövas reglerna för bostadsbidrag under år 2005. Syftet är bl.a. att öka stödet för större bostäder och att minska bidragstagarnas beroende av socialbidrag.

År 2004 sänktes räntorna på aravalån lämnade före år 1990 från i huvudsak 5,5 % till 4,25 %. År 2005 förlängs amorteringstiderna för dessa lån.

Maximibeloppen för att utnyttja underskott i inkomstslaget kapital höjs för barnfamiljer.

År 2004 sänktes självriskräntan för räntestöd för lån kopplade till bospärande för ungdomar till 3,8 % och räntestödet

förlängdes från 6 till 10 år. Självfinansieringsandelen sänktes bl.a. genom vidgade möjligheter till statsborgen.

Även för räntestödslån för ägarbostäder sänktes självriskräntan till 3,8 %.

2.10.6 Finansiering

Samtliga kostnader för utvidgat stöd inom bostadsfinansieringen belastar Statens bostadsfond utan tillskott från statsbudgeten.

3 Norge

3.1 Statslån och ekonomiskt stöd för byggande och boende vid utgången av år 2003

Den statliga Husbanken lämnar i huvudsak utan behovsprövning bottenlån för nybyggnad och ombyggnad av bostäder samt behovsprövade topplån (startlån) för nybyggnad, ombyggnad och köp av bostäder och lån för vissa andra ändamål. Låneräntan är relaterad till statens upplåningskostnader för lån med olika löptider. Husbanken har en i princip gemensam ram för all utlåning men startlån och lån för förskolor m.m. skall prioriteras. De senaste åren har ramen varit 14,5 miljarder Nkr. Före år 1996 var de icke behovsprövade bottenlånen kopplade till generella räntesubventioner. Husbankens lånestock motsvarade drygt 10 % av all utlåning mot pantsäkerhet i bostäder vid utgången av år 2002.

Tabell 3. Husbankslån år 2003

	md Nok	%
<i>Låneändamål</i>		
Bottenlån	9,5	68
varav för nybyggnad	7,9	56
varav för ombyggnad och förbättring	1,6	11
Topplån – startlån	3,9	28
Lån för förskolor m.m.	0,6	4
<i>Summa lån</i>	14,0	100

År 2002 var det genomsnittliga nybyggnadslånet nära 840 000 Nok per lägenhet, vilket motsvarade 70 % av bostadens värde. Ca 45 % av nyproduktionen finansierades med husbankslån. Den största gruppen lån, 51 %, avsåg exploatörer som byggde ägarbostäder för försäljning till privatpersoner. Exploatörerna får förhandslöften om lån under förutsättning att köparna kan godtas som låntagare. Ca 20 % av lånen avsåg borettslag och ca 12 % privatpersoner som själva upphandlat sina bostäder.

I Norge lämnas ekonomiskt stöd för byggande och boende i huvudsak som investeringsbidrag för byggande av bostäder för grupper med särskilda behov, bostadsbidrag för barnhushåll och pensionärer som bor hyreshus, borettslag eller egnahem med lån

från Husbanken samt avdragsrätt för räntor. Bostadsbidrag och avdragsrätten generellt berörs inte vidare här.

Tabell 4. Bostadsstöd i Norge år 2002

Bostadsstöd	md Nok	%	andel av BNP, %
<i>Produktionsstöd</i>			
Investeringsbidrag	3,5	16	
Summa produktionsstöd	3,5	16	0,22
<i>Konsumtionsstöd</i>			
Bostadsbidrag	1,8	8	
Skattereduktion för räntor	16,7	76	
Summa konsumtionsstöd	18,5	84	1,18
<i>Summa bostadsstöd</i>	<i>22,9</i>	<i>100</i>	<i>1,40</i>

Det direkta ekonomiska stödet administreras av Husbanken.

I Norge är inte borettslag skattesubjekt. Borettslagets skattemässiga inkomster och utgifter samt förmögenhet och skulder fördelas i stället på medlemmarna i borettslaget i relation till deras andelar i den gemensamma egendomen.

Ägare av bostäder och medlemmar i borettslag inkomstbeskattades före år 2005 för bostaden genom en schablonmetod. Som intäkt togs upp en andel av bostadens beskattningsvärde. Beskattningsvärdet är mycket lågt, för nya hus 20–30 % av produktionspriset. Medlemmar i borettslag inkomstbeskattas även för sin andel av borettslagets ränteinkomster och eventuella kapitalvinster. Från inkomsterna görs avdrag för ränteutgifter. Medlemmar i borettslag kan även göra avdrag för sin andel av eventuella kostnader för att reparera extraordinära byggsador utöver ett minimibelopp.

Stortinget beslutade under hösten 2004 att ta bort intäkts-schablonen fr.o.m. år 2005.

Kommunerna kan besluta om att ta ut kommunal fastighets-skatt. Om kommunal fastighetsskatt tas ut skall skattesatsen enligt lag som huvudregel vara mellan 2 och 7 promille av beskattningsvärdet.

3.2 Lån från Husbanken

3.2.1 Ny- och ombyggnadslån

Den 1 juli 2005 blev Husbankens nybyggnadslån och ombyggnadslån sammanslagna till ett bottenlån (grunnlån). Det är möjligt att ansöka om lån enligt äldre regler under hela år 2005.

Husbankens nybyggnadslån täcker godkända kostnader för mark och byggnad upp till 80–90 % av bostadens värde. Bostaden skulle tidigare uppfylla en minimistandard men inte överstiga en maximistandard. I praktiken innebär detta att bostädernas storlek har varierat mellan 50 och 120 kvadratmeter.

Lånets storlek beräknades med utgångspunkt i ett baslån differentierat på tre lägenhetsstorlekar. Förutom baslånet gjordes lånetillägg för åtgärder som gällde:

- hälsa, miljö och säkerhet,
- tillgänglighet,
- utomhuskvaliteter för minst fem bostäder,
- bostäder i särskilda områden,
- garage för funktionshindrade och
- bostäder i Finnmark och Nord-Troms.

Husbankens lån för ombyggnad och förbättring var antingen projektinriktade (ca 80 %) eller personinriktade (ca 20 %).

De projektinriktade lånen lämnades i allt väsentligt till borettslag byggda under efterkrigstiden för ombyggnader av tak och fasader eller andra åtgärder för att spara energi eller för utbyte av rörstammar och badrum. Innan åtgärderna genomfördes kunde fastighetsägaren få bidrag från Husbanken för att göra en åtgärdsplan som redovisar förbättringsbehov, olika alternativ för förbättringar och kostnader.

De personinriktade lånen var behovsprövade och avsåg bl.a. mer omfattande åtgärder för att göra det möjligt för äldre att bo kvar.

Stortinget beslutade i juni 2004 efter förslag i St.meld. nr 23 (2003-2004) att ersätta de olika lånetyperna av ett enhetligt bottenlån från Husbanken. Som redovisats tidigare trädde beslutet i kraft den 1 juli 2005.

Bottenlån skall lämnas för ny- samt ombyggnad och förbättring av bostäder, ombyggnad av lokaler till bostäder och köp av äldre hyresbostäder.

Utlåningen målinriktas mot grupper som inte får lån eller får lån men med oförmånliga villkor på den öppna kreditmarknaden men som ändå kan tänkas ha förutsättningar att betala ränta och amortering på lånet, mot rimliga bostäder som uppfyller krav på miljö och tillgänglighet och mot bostadsbyggande i de delar av landet där det är svårt att finansiera byggande med marknadsmässiga lån.

Tidigare regler om minimistandard och olika lånetillägg vid nybyggnad slopades. Ett grundläggande krav för att få lån är att bostäderna skall uppfylla höga krav i fråga om miljö och tillgänglighet. Andra kvaliteter än sådana som gäller miljö och tillgänglighet skall stimuleras genom byggnadslagen, förbättrad rådgivning från Husbanken, i kommunerna genom fysisk planering och exploateringsavtal och genom krav och önskemål från byggherrar och bostadsköpare. Därigenom reduceras vad som kan uppfattas som en dubbel offentlig behandling av byggfrågor i kommunerna och Husbanken.

För att premiera byggandet av mindre och rimliga bostäder behålls i viss utsträckning maximigränser för vilka kostnader som kan finansieras med husbankslån. Maximigränserna differentieras i varje enskilt låneärende efter regionala skillnader i mark- och byggkostnader. Andra kostnadskrav slopas.

Långivningens inriktning på bostadsbyggande i de delar av landet där det är svårt att finansiera byggande med marknadsmässiga lån understryker Husbankens regionalpolitiska betydelse. Husbanken åläggs samtidigt försiktighet vid finansiering av bostäder i områden med utflyttning och sjunkande bostadspriser som är förenad med betydande kreditrisker.

3.2.2 Startlån

Startlånen ersatte år 2003 två tidigare låneordningar med samma ändamål. Huvuddelen av de behovsprövade startlånen förmedlas från Husbanken till kommunerna för vidareutlåning till "vanskeligstilte" på bostadsmarknaden. Kommunerna bestämmer själva om de vill arbeta med startlån eller inte.

Startlånen är avsedda för grupper som inte får lån eller får lån men med oförmånliga villkor på den öppna kreditmarknaden men som ändå kan tänkas ha förutsättningar att betala ränta och amortering på startlånet. Räntan på startlånet, som grundas på

statens upplåningskostnader för lån med olika räntebindningsperioder, är ofta lägre än räntan på ett topplån från en bank. Vid bedömningen av vilka personer som är "vanskeligstilte" används ekonomiska, juridiska, fysiska, sociala och medicinska kriterier. Focus i bedömningen ligger på orsaken till personernas svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden.

Ändamålen för de startlån som lämnas av kommunerna bestäms relativt fritt av kommunerna själva. Startlånet kan användas för köp av en ny eller en äldre bostad samt för ombyggnad och refinansiering för att ersätta lån med oförmånliga villkor. Det vanliga är att startlånet är ett topplån för en bostad med bottenlån i Husbanken eller ett privat kreditinstitut. Startlånet kan dock täcka hela finansieringsbehovet ibland i kombination med ett investeringsbidrag (boligtillskudd), se avsnitt 3.3. Kommunerna uppmuntras att samarbeta med privata kreditinstitut om lånefinansieringen och i de flesta kommuner sköts förvaltningen av startlån av en privat samarbetspartner. Förluster på kommunala startlån mellan 100 % och 75 % av lånet täcks av kommunen medan förluster därutöver täcks av staten. Kommunerna har kunnat använda en del av medlen för boligtillskudd till förlustfonder för startlån. Avsättningarna till förlustfonder har begränsats på grund av att förlusterna har varit små, se nedan. Staten har alltså i praktiken stått för större delen av förlustrisken för startlån.

År 2004 utbetalades nära 7 000 startlån med ett totalt belopp på ca 2 900 mn Nok. Nära 4 500 lån avsåg ensamstående med eller utan barn. Drygt 3 000 lån eller 45 % avsåg förstagångsetablering på bostadsmarknaden. 26 % avsåg ekonomiskt vanskeligstilte och 16 % återetablering på bostadsmarknaden, t.ex. efter en separation. Nära 4 400 ansökningar om startlån avslogs, drygt 2 700 av dem på grund av bristande betalningsförmåga.

Vid utgången av år 2004 fanns det startlån eller motsvarande äldre lån med ett totalt belopp på ca 11 300 mn Nok och fonder för att täcka framtida förluster på nära 340 mn Nok. Förlusterna år 2004 var nära 13 mn Nok.

3.3 Investeringsbidrag (boligtillskudd)

Under åren 1998–2002 gällde i Norge en Handlingsplan för eldreomsorgen som bl.a. inneburit att staten lämnat betydande

investeringsbidrag till kommunerna för att anordna omsorgsbostäder i form av kommunala hyresbostäder. Bidragsgivningen har administrerats av Husbanken men har nu upphört.

När räntesubventionerna för lån i Husbanken avskaffades år 1996 var tanken att statens subventioner i stället skulle lämnas i form av målriktade bidrag (boligtillskudd) för vanskeligstilte. För år 2003 var den totala ramen för boligtillskudd nära 700 mn Nok. Boligtillskudd lämnas bl.a. för etablering i ägd bostad, för etablering i hyresbostad och för bostadsanpassning.

Boligtillskudd för etablering i ägd bostad lämnas genom kommunerna och för etablering i hyresbostad av Husbanken. Bidraget motsvarar normalt 20 % av bostadens pris. Bidragen för etablering i hyresbostad lämnas nästan uteslutande till kommunerna och fördelas ganska lika mellan nya och äldre bostäder. Det finns ingen koppling mellan bidraget och hyressättningen.

Boligtillskudd för bostadsanpassning lämnas genom kommunerna.

Av det belopp kommunerna tilldelas för boligtillskudd har högst 20 % kunnat avsättas till förlustfonder för startlån.

3.4 Bosparande för ungdom

Personer upp till 33 år kan minska sin skatt genom reglerna om bosparande för ungdomar. Det maximala årliga sparandet är 15 000 Nok och skatteminskningen är 20 % av sparbeloppet, dvs. högst 3 000 Nok. Det totala sparandet får inte överstiga 100 000 Nok. Sparandet kan bara användas för köp av en bostad. Den totala kostnaden för det skattesubventionerade bosparandet är ca 400 mn Nok.

Förslag till förändringar av det norska skattesystemet har redovisats av Skatteutvalget (NOU 2003:9). Utvalget anser att en förutsättning för att delta i bosparandet är att man har råd att binda likviditet och att ordningen därför inte riktar sig till dem som har låga inkomster. De som sparar har högre förmögenhet än genomsnittet. Detta indikerar att det skattesubventionerade bosparandet i första hand medför en omplacering av förmögenhet och inte ett ökat sparande. Utvalget föreslår att det skattesubventionerade bosparandet avvecklas.

4 Island

4.1 Den ekonomiska utvecklingen

Den isländska tillväxten var mycket hög under slutet av 1990-talet, men sjönk sedan. År 2002 var tillväxten negativ. De närmaste åren räknar man åter med hög tillväxt bl.a på grund av stora investeringar i en aluminiumfabrik och ett vattenkraftprojekt på östra Island. Dessa investeringar kommer att påverka ekonomin till år 2007.

Inflationen har sjunkit starkt under senare år. Islands nationalbanks inflationsmål på 2,5 % uppnåddes i slutet av år 2002. Arbetslösheten är låg.

4.2 Situationen på bostadsmarknaden

Ca 80 % av omsättningen på bostadsmarknaden i Island sker i huvudstadsregionen. De reala priserna var ganska stabila under större delen av 1990-talet men ökade sedan med ca 40 % mellan år 1999 och början av år 2001. Därefter sjönk priserna något men har sedan år 2002 återigen stigit, sedan år 2004 starkt, som en följd av ökade disponibla inkomster, ökat utbud av lån och lägre räntor.

Även bostadsinvesteringarna ökar som en följd av stigande bostadspriser.

4.3 Bostadsfinansiering

Aktörer i den isländska bostadsfinansieringen är staten genom Bostadsfonden, banker och pensionsfonder. Bostadsfonden finansierar både nybyggnad och köp av äldre bostäder och har en marknadsandel på nära 80 %.

Det tidigare statliga isländska bostadsfinansieringssystemet, som inrättades år 1989, var reellt och i fråga om upplåning baserat på en slags korsning mellan obligationsupplåning och värdepapperisering. Systemet innebar att bostadsköparen inte fick ett traditionellt lån av Bostadsfonden, utan undertecknade ett skuldebrev på vissa villkor med pantsäkerhet i bostaden, och lämnade säljaren en bostadsobligation (husbrev) på samma belopp och med samma återbetalningsvillkor som skuldebrevet. Både skul-

debrev och husbrev var indexreglerade. Säljaren kunde sedan använda bostadsobligationen på tre sätt: som ett inflationskyddat sparobjekt, som betalningsmedel för en ny bostad, eller kunde han sälja det på marknaden. Skuldebrevet täckte högst 65 procent av bostadens värde (70 procent för förstagångsköpare), dock högst 85 % av brandförsäkringsbeloppet eller högst 8 mn ISK för en äldre bostad och högst 9 mn ISK för en ny. Bostadsobligationerna garanterades av staten. De registrerades på Islands värdepapperbörs. Bostadsfonden och centralbanken garanterade deras likviditet. Det nödvändiga lånekapitalet togs upp på marknaden, och pensionsstiftelser och banker var de största placerarna. År 2003 var marknadsvärdet på bostadsobligationerna högre än deras nominella belopp.

Kommunerna kunde på sociala grunder lämna tilläggs lån utöver Bostadsfondens lån. Tilläggs lånet täckte högst 90 % av ett maxipris. År 2002 lämnades omkring en tredjedel av Bostadsfondens lån i kombination med tilläggs lån.

Vid halvårsskiftet 2004 avskaffades systemet med husbrev och Bostadsfonden övergick i stället till konventionella penninglån och upplåning på kapitalmarknaden genom indexobligationer på 20, 30 och 40 år. Ägarna till äldre husbrev erbjöds att byta husbreven mot obligationer, något som också accepterats av ett stort flertal. Förändringen har medfört att Bostadsfondens upplåningskostnader sjunkit bl.a. på grund av en förbättrad likviditet i marknaden.

Alltinget beslutade under hösten 2004 med verkan från år 2005 att höja belåningsgraden för Bostadsfondens utlåning från 65 % till 90 % av ett maximalt värde. Det maximala värdet är för närvarande mn 13 ISK både för äldre och nya bostäder. I samband med höjningen av belåningsgraden avvecklas tilläggs lånen.

Höjningen av belåningsgraden har på den isländska regeringens initiativ prövats av Efta:s övervakningsmyndighet (ESA) som samtidigt prövat klagomål från den isländska bankföreningen på Bostadsfondens verksamhet. I augusti 2004 beslutade ESA att Bostadsfondens verksamhet inkl. den höjda belåningsgraden var förenlig med EES-avtalet. Efter att tidigare ha erbjudit bostadslån med reala räntor mellan 7,5 och 10 % har bankerna sedan augusti 2004 erbjudit bostadslån inom 80 % av belåningsvärdet till räntor som är likvärdiga med Bostadsfondens. Den nya konkurrensen kommer på sikt att minska Bostadsfondens mycket höga marknadsandel.

4.4 Rän-teavdrag

I Island finns inte avdragsrätt för räntor. En andel av ränteutgifterna för bostadslån kan efter behovsprövning dock återbetalas av staten. Återbetalningens storlek beror på hushållets inkomst, förmögenhet och ränteutgift.

4.5 Bostadsbidrag

Island införde bostadsbidrag till hushåll i hyresbostäder år 1995. Andelen hushåll med bidrag är liksom i Norge lågt, ca 5 %, jämfört med Danmark och Finland där andelen hushåll med bidrag är ca 20 %.

4.6 Hyresbostäder

Andelen hyresbostäder i Island är lägst i Norden. År 2001 beslutade kommunerna, Bostadsfonden och några pensionsfonder om ett samarbete för att bygga 2 200 hyresbostäder på fyra år. För 400 bostäder per år eller totalt 1 600 bostäder lämnas lån med en ränta på 3,5 %. Bostäder för funktionshindrade och äldre prioriteras. För 150 bostäder per år eller totalt 600 bostäder lämnas lån med en ränta på 4,5 %.