

Stabilisering av bostads- kreditmarknaden

SOU

1993:104

Betänkande av Bostadskreditutredningen



Statens offentliga utredningar
1993:104
Finansdepartementet

Stabilisering av bostads- kreditmarknaden

Betänkande av Bostadskreditutredningen
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13492-6
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet Bo Lundgren

Genom beslut den 19 augusti 1993 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om kreditmarknaden att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera fastighetsmarknaden och dess problem samt utreda orsakerna till de svårigheter som finns på bostadskreditmarknaden och lämna förslag till hur dessa skall lösas. Med stöd av detta bemyndigande förordnades jag samma dag som särskild utredare.

Som sakkunnig förordnades samtidigt Per-Åke Eriksson, Christina Gustafsson, Björn Hasselgren, Tomas Niemelä, och Peter Rentsch-Jonas. Stellan Lundström har bistått med en uppsats om fastighetsmarknaden på 1990-talet. Denna återfinns i en bilaga.

Den 18 oktober 1993 överlämnade jag mina förslag i form av en skrivelse till statsrådet Bo Lundgren. Därmed möjliggjordes en så skyndsam behandling av mina förslag att riksdagen skulle kunna ta ställning till dem redan under hösten 1993. Härmed överlämnar jag det slutliga betänkandet med förslag i syfte att stabilisera bostadskreditmarknaden.

Stockholm i november 1993

Georg Danell

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Situationen på fastighets- och bostadskreditmarknaden	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Bostadsbeståndet och byggnationen - aktuellt läge och problem	11
1.2.1 Problemen är störst i beståndet färdigställt 1987-1992	11
1.2.2 Nyproduktion	13
1.3 Bostadsinstituten och bankerna	14
1.3.1 Kreditgivning till bostäder	14
1.3.2 Bostadsinstitutens resultat	18
2 Vad påverkar värdet av fastigheter?	20
2.1 Fastighetsvärdering är ingen exakt vetenskap	20
2.2 Kreditprövning i en avreglerad marknad	20
2.3 Värdebegrepp	22
2.4 Värderingsmetoder	23
2.5 Faktorer som påverkar fastigheters marknadsvärde	25
2.5.1 Grundläggande värdepåverkande faktorer	25
2.5.2 Hyra	26
2.5.3 Fastighetsskatt	29
2.5.4 Förräntningskrav och räntor	30
2.5.5 Inflation och finansiering	31
2.5.6 Räntebidrag	32
3 Stabilisering av bostadskreditmarknaden	34
3.1 Förändrade ekonomiska förhållanden	34
3.2 Problemen på bostadsfastighetsmarknaden och för bostadskreditgivningen	36
3.2.1 Bostadsfastighetsmarknaden	36
3.2.2 Bostadskreditgivningen	37
4 Förslag till förändrade regler	42
4.1 Avreglera det tidigare räntebidragssystemet	43

4.2 Statlig kreditgaranti för omfördelningslån	56
4.3 Minskade kreditförluster	48
4.4 Ökad statlig kreditgaranti för ny- och ombyggnad	49
5 Konsekvenser för staten och bostadssektorn	52
<i>Bilaga 1</i>	<i>53</i>
<i>Bilaga 2</i>	<i>69</i>

Sammanfattning

Problemen på bostads- och byggmarknaderna skall ses mot bakgrund av de allmänna ekonomiska förhållandena. Svensk ekonomi är mitt inne i efterkrigstidens djupaste lågkonjunktur. De misstag som begåtts i den ekonomiska politiken, framför allt under 1980-talet, har lett till att de strukturella problemen i statens finanser nu ligger blottlagda. Det framstår som uppenbart att många utgiftssystem och den skattebelastning som byggts upp under decennier i grunden försämrat landets ekonomiska möjligheter. För att komma tillrätta med dessa problem krävs en översyn av skattesystemen och olika regleringssystem så att de inte hindrar den ekonomiska tillväxt som är nödvändig för att Sverige skall komma ut ur den ekonomiska krisen. Omställningsprocessen är både omfattande och nödvändig. Denna äger rum samtidigt som samhället och näringslivet måste hantera de negativa effekterna av 1980-talets ekonomiska politik. Särskilt tydliga är effekterna på finans- och fastighetsmarknaderna, vars kriser är två sidor av den prisuppdrivande kreditgivningen under 1980-talet och som nu visar sig sakna tillfredställande säkerheter.

De nuvarande problemen på fastighetsmarknaden, framför allt för hus byggda sedan mitten av 1980-talet och problemen för byggbranschen och dess kreditförsörjning är hänförliga till förhållandena under andra hälften av 1980-talet. Under dessa år har det producerats alltför många bostäder och till alltför hög kostnad. Alltför få hushåll efterfrågar dessa bostäder, vilket innebär att fastigheterna har ett betydligt lägre värde än vad de kostat att bygga. Låneskulden överstiger därför i många fall marknadsvärdet på fastigheten. Denna situation innebär potentiella kreditförluster för kreditgivare, vilket verkar inskränkande på resurserna för nya kreditengagemang. Den största skadan av förhållandena under andra hälften av 1980-talet torde ändå vara den höga produktionskostnadsnivå som då etablerades. Ett framtida bostadbyggande förutsätter nya bostäder. Det kommer att kräva insatser av alla som har inflytande över dessa kostnader och som medverkat till att driva upp kostnadsnivåerna. Det gäller inte minst de kostnader som kommunerna har inflytande över.

Av beräkningar som redovisas i utredningens betänkande framgår att av cirka 240 miljoner kronor i lån till bostadsbyggandet 1987-1992 anses endast 100 miljarder kronor ha tillfredställande säkerheter i fastigheterna. Lån motsvarande 70 miljarder kronor anses sakna fullgod säkerhet. Att närmare uppskatta hur mycket av dessa som kan leda till förluster är inte möjligt.

Utredningen föreslår ett paket av åtgärder för att stabilisera bostadskreditmarknaden:

1. Avreglering av det gamla räntebidragssystemet för att fastighetsägare skall kunna förhandla om sina lånevillkor med kreditgivare utan att räntebidraget helt eller delvis upphör. Således skall det vara möjligt att bryta det gamla lånets löptid för att kunna växla ned från hög ränta till en lägre ränta men med bibehållet räntebidrag.
2. För att förhindra att fastighetsägare sätts i konkurs i syfte att bli löst från det statliga lånet men ändå behålla fullt räntebidrag föreslås att förlust av det statliga lånet skall kvittas mot nuvärdet av kvarvarande räntebidrag.
3. En statlig kreditgaranti motsvarande 10 % av bidragsunderlaget föreslås för att bl a täcka den ränteskillnadsersättning som uppkommer vid förtida inlösen för att få lån med lägre ränta. Den statliga kreditgarantin ges kreditgivare för att denne som ett led i rekonstruktionen av fastighetsägare med fastigheter färdigställda 1985 och senare med de äldre räntebidragsbestämmelserna skall kunna erbjuda ett omfördelningslån på upp till 20 år.
4. För att förbättra kreditsituationen för nya byggprojekt föreslås att den statliga kreditgarantin för de bostäder som påbörjas före 1995 skall utvidgas från 30 % till 40 % av bidragsunderlaget. Från såväl byggherrar som kreditgivare har framhållits att 1992 års system har brister när det gäller bottenlånefinansieringen och värdet av givna kreditgarantier. Bestämmelserna för 1993 års kreditgarantisystem är utformade så att dessa nackdelar med 1992 års kreditgarantisystem undanröjts. Det är rimligt att de projekt som uppförs enligt 1992 års räntebidragsregler får del av fördelarna i 1993 års kreditgarantisystem. Därmed undanröjs även problemen med krav på kommunal borgen för småhusbyggande.

De föreslagna åtgärderna syftar till att förbättra stabiliteten på bostadsmarknaden för bostadsbyggandet. Tillsammans med riksdagens beslut om villkor för räntebidrag både för de fastigheter som byggs och de som

skall byggas har därmed de ekonomiska förutsättningarna klarlagts för sådan tid som är möjlig vid lågkonjunktur och med stora behov av ekonomisk omställning.

Den grundläggande förutsättningen för en sådan stabilisering ligger dock i en ekonomisk politik som leder till ett lågt ränteläge, låg inflation och ekonomisk tillväxt.

De föreslagna åtgärderna har utformats på ett sådant sätt att de sammantaget inte skall leda till ökade utgifter för staten så att den övergripande ekonomiska målsättningen äventyras.

1 Situationen på fastighets- och bostadskreditmarknaden

1.1 Bakgrund

Den svenska ekonomin har de senaste åren drabbats av den djupaste lågkonjunkturen under efterkrigstiden. Den ekonomiska nedgången är till stor del given av faktorer i vår omvärld men har i vissa avseenden förstärkts genom strukturella förhållanden inom landet. Bland de av omvärlden givna faktorerna märks främst den vikande konjunkturen på Sveriges viktigaste exportmarknader som slagit hårt mot vår industri. En del av de åtgärder som under senare år vidtagits för att rätta till strukturella problem i den svenska ekonomin har vidare vid övergången till nuvarande regler bidragit till att tillfälligt förstärka problemen. De åtgärder som avses är t.ex. avregleringen av kreditmarknaden, avskaffandet av valutaregleringen, skattereformen samt förändringarna i bostadsfinansieringssystemet.

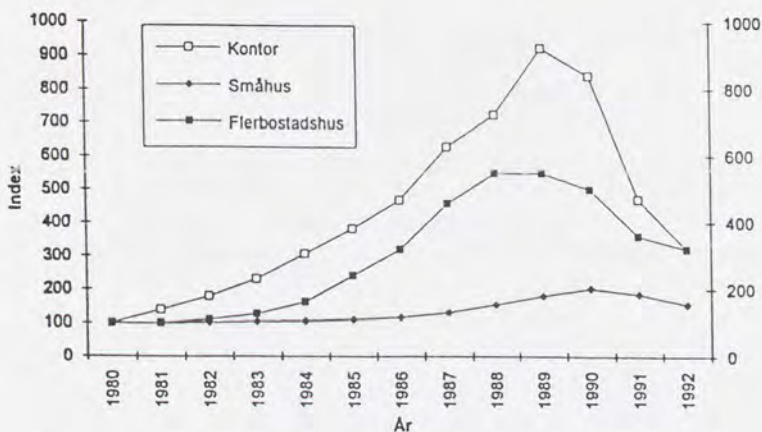
Ett av symptomen på lågkonjunkturen har varit omfattande problem inom den finansiella sektorn, vilka i sin tur bidragit till att förvärpa lågkonjunkturens förlopp. Ett av finanskrisens kännetecken är problemen på fastighetsmarknaden och då i första hand marknaden för kommersiella fastigheter. Obeståndsproblematik i relation till kommersiella fastigheter har dominerat de senaste årens utveckling för banker och andra finansiella institut.

Under senare tid har problemen även spritt sig till marknaden för bostadsfastigheter. Dessa svårigheter har delvis annan grund än de som gäller för den kommersiella fastighetsmarknaden. Problemen på bostadsmarknaden är i högre grad än för kommersiella fastigheter kopplade till statliga regelsystem och bostadssubventioner. De främsta problemen återfinns i segmentet av bostäder färdigställda åren 1987-1992.

Flera av krissymptomen har sin grund i den stora förändring som inträtt i ekonomin genom övergången från hög till lägre inflation. En av effekterna har varit att den lägre inflationstakten undanröjt förutsätt-

ningarna för den prisstegring på fastigheter som rådde under 1980-talet. Detta har gjort att processen med stigande produktionskostnader, kraftigt växande kreditstockar och höjda belåningsgrader fått ett abrupt slut. Vi har istället fått se kraftiga prisfall på fastigheter under de senaste åren. Först och kraftigast drabbades de kommersiella fastigheterna. I ett senare skede och med något mindre kraft har sedan flerbostadshus och småhus drabbats av prisfall. Nedan visas prisutvecklingen för dessa olika fastighetskategorier mellan åren 1980 och 1992.

Diagram 1.1 Prisutveckling för olika fastighetskategorier åren 1980-1992, 1980 = 100



Källa: Enskilda Research

Prisstegringen under 1980-talet var störst för de kommersiella fastigheterna¹. Prisuppgången för flerbostadshus och småhus var betydligt mer begränsad. Bl.a. härav följer anknytningen av problemen främst till de kommersiella fastigheterna. Andra förklaringar är att hyressättningen är fri på dessa fastigheter och därför i högre grad följer marknaden i nedgångsfasen än på bostadssidan. Hushållens ekonomi torde dessutom i allmänhet drabbas med en viss eftersläpning vid ingången till en lågkonjunktur.

¹Här representerade av kvm-hyra för kontorslokaler i Stockholm.

Då fastighetspriserna faller uppstår säkerhetsbrister hos kreditinstituten för de lån som i många fall finansierat prisuppgången. Om lånen inte kan förnyas och nytt kapital tillskjutas sker en utslagningsprocess. Motsvarande fenomen uppkommer nu i ökande grad även för flerbostadshus och småhus.

En följd av det tidigare bostadsfinansieringssystemet är att insatserna av eget kapital är mycket begränsade hos många egnahemsägare, bostadsrättsföreningar och bostadsföretag. Det har sin förklaring i att det varit möjligt och ansetts " normalt " att belåna fastigheter till i stort sett hela produktionskostnaden. Ett tydligt exempel på dessa förhållanden är de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen, som har ett mycket begränsat eget kapital, ca 7 % i genomsnitt. Motståndskraften mot kostnadsökningar eller intäktsminskningar är mot denna bakgrund låg bland många fastighetsägare.

De ekonomiska problemen på fastighetsmarknaden avspeglas bl.a. i antalet inkomna ärenden för exekutiva åtgärder samt i antalet slutligen försålda fastigheter hos landets kronofogdemyndigheter.

Tabell 1.1 Antal fastigheter inkomna för exekutiv försäljning samt fastigheter försålda vid exekutiv auktion åren 1990-1993

År	Inkomna	Försålda
1990	5085	548
1991	7 935	1 030
1992	14 406	1 961
1993*	9 553	1 799

* T.o.m. juni. Definitionen på inkomna ärenden har ändrats under år 1993. Den nya definitionen ger högre värden än tidigare.

Källa: Riksskatteverket

Under perioden 1990-1993 har antalet inkomna ärenden och försålda fastigheter ökat kraftigt. Det finns vidare uppgifter som tyder på att ärendetillströmningen kan öka ytterligare under resten av år 1993 samt under år 1994. Samtidigt sker sannolikt en omfördelning mot högre andelar småhus och minskande andelar flerbostadshus. Det kan således bli allt fler hushåll som drabbas av obeståndssituationer. Beloppsmässigt, d.v.s. mätt i volymen nödlidande krediter, behöver ökningen inte bli lika påtaglig eftersom lånebeloppen är betydligt lägre för småhus än för flerbostadshus.

Det statliga systemet för bostadsfinansiering, som varit grunden för byggande och förvaltning av bostadsfastigheter, har parallellt med att den finansiella krisen utvecklats genomgått omfattande förändringar. Dessa förändringar har påverkat såväl förutsättningarna för nybyggnation som beståndet av räntebidragsberoende fastigheter. De nya spelreglerna har också inneburit att aktörerna på bostadsmarknaden måst lära sig att agera i nya roller där behovet av självständiga riskbedömningar och ekonomiskt ansvarstagande förstärkts jämfört med tidigare på flera olika nivåer i systemet.

Som en del av ansträngningarna för att sanera statsfinanserna har riksdagen beslutat att förutom de löpande avtrappningarna av bostadssubventionerna även göra extra avtrappningar av räntebidragen. Dels har den garanterade räntan justerats upp fr.o.m. den 1 januari 1993, dels har en besparing på räntebidragen om tre miljarder kronor lagts ut över åren 1994-1996, varav merparten faller på de äldre årgångarna i räntebidragssystemet. Dessa förändringar har givetvis påverkat och kommer att påverka marknaden för bostadsfastigheter. Ansträngningarna för att sanera statsfinanserna har i sin tur sannolikt varit en bidragande orsak till att ränteläget fallit under år 1993. Nettoeffekten på kort sikt för bostadsmarknaden av dessa åtgärder är därmed svår att bedöma. Otvetydigt har dock ränteläget en avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen på denna marknad eftersom räntekostnaderna utgör en betydande kostnads-post för fastighetsägare. Särskilt gäller detta nybyggda fastigheter med hög belåning.

Ränteläget påverkar fastighetsägarnas ekonomiska ställning och därmed kreditgivarnas situation. Ett lägre ränteläge gör att fler låntagare förmår att betala sina räntor och bör således minska volymen av nödlidande krediter. Vidare innebär lägre räntor att finansieringskostnaden för kreditinstituten nödlidande fordringar sjunker, vilket stärker räntenettot och motståndskraften hos bostadsinstituten. På sikt är dock realräntan efter skatt sannolikt en av de mest avgörande parametrarna för att förklara förhållandena på bostadsmarknaden. Denna byggs upp av en rad faktorer som inflationstakt, nominell räntenivå samt skattesystemets avdragsregler.

De bostadsfinansierande institutens lån till bostadsfastigheter har i genomsnitt en återstående räntebindningstid på drygt 2,5 år. Till detta kommer olika former av toppbelåning för fastighetsfinansiering med en genomsnittligt kortare räntebindningstid. Sammantaget innebär detta att ränteförändringar inte annat än långsamt slår igenom för befintliga fastigheter. Däremot gynnas nybyggnationen mer direkt av fallande

räntor. Visserligen finns möjligheten att placera om lån till bostäder tidigare än vid förfallodatumen men detta hämmas av att det är förknippat med avgifter som kan göra operationen ekonomiskt ointressant. För de fastigheter som har statlig belåning enligt regler gällande t.o.m. år 1991 saknas dessutom i princip möjligheter att placera om lånen med nuvarande bestämmelser.

Fortsatt fallande räntenivåer är givetvis ett positivt inslag i ett framtida scenario och avspeglar egentligen en återgång till en mer normal realränta efter det senaste årets extrema nivåer. Även om så skulle ske är det svårt att, mot bakgrund av svårigheterna att på kort sikt dra nytta av detta enligt nuvarande regler, se att detta ensamt och på kortare sikt kommer att avhjälpa svårigheterna i beståndet av fastigheter med tidigare räntebidragsregler. För dessa tillfaller kostnadsminskningen med nuvarande regler dessutom till största delen staten. För nybyggnationen skulle givetvis ytterligare räntenedgångar underlätta.

1.2 Bostadsbeståndet och byggnationen - aktuellt läge och problem

1.2.1 Problemen är störst i beståndet färdigställt 1987-1992

De problem som genererades av det tidigare statliga bostadssubventions-systemet har ansamlats i det befintliga beståndet av bostäder. Flertalet av problemen är förknippade med segmentet av bostäder färdigställda åren 1987-1992. Det tidigare systemet för bostadssubventioner gav bl.a. grund för starkt stigande byggkostnader under slutet av 1980-och inledningen av 1990-talet. Produktionskostnaden för nyproducerade flerbostadshus steg t.ex. från genomsnittligt ca 8 000 kr/kvm år 1987 till närmare 12 000 kr/kvm år 1992.

Staten garanterade i detta system finansieringen av nybyggnationen och absorberade delar av de höjda byggkostnaderna via höjda underlag för statliga räntesubventioner. Till följd av detta kombinerat med en hög efterfrågan på nya bostäder färdigställdes ett stort antal bostäder under

slutet av 1980-talet. Detta avspeglas bl.a. i nybyggnadsstatistiken samt i statistiken över räntebidragens fördelning på olika årgångar.

Tabell 1.2 Antalet färdigställda lägenheter åren 1987-1992

År	Flerbo- stadshus	Småhus	Summa
1987	15 699	15 145	30 884
1988	21 094	19 481	40 575
1989	27 376	23 026	50 402
1990	33 746	24 680	58 426
1991	38 201	28 665	66 886
1992	37 787	19 532	57 319

Källa: Boverket/SCB

Bostadsbyggandet var totalt sett högt under slutet av 1980-talet och inledningen av 1990-talet. Trenden mot högre produktionsvolymen bröts dock under år 1992. Först märktes minskningen för småhus, för vilka antalet färdigställanden minskade med ca 30 % mellan åren 1991 och 1992. Det minskade byggandet av flerbostadshus kommer framför allt att inträffa under åren 1993 och 1994.

De stigande produktionskostnaderna och den höga produktionsvolymen under åren i slutet av 1980-talet gör att en stor del av de statliga utgifterna för räntebidrag går till dessa årgångar. Hela 68 % av räntebidragen för budgetåret 1992/93 fördelades t.ex. på fastigheter färdigställda under åren 1987-1992. Merparten (70 %) av räntebidragsutgifterna budgetåret 1992/93 avsåg nybyggnation av bostäder. Resten, ca 30 %, avsåg ombyggda bostäder.

I det tidigare räntebidragssystemet saknas mekanismer som kan hantera fallande fastighetspriser och obeståndssituationer på ett smidigt sätt. Tvärtom kan sägas att räntebidragssystemet i sig snarast givit lånningar som bidragit till att förvärra problemen i den nedgångsfas som vi nu ser. Från kreditinstitutens sida har uppmärksamats att obeståndssituationen är särskilt oroande inom vissa delar av bostadsmarknaden och särskilt i vissa boendeformer.

I geografiska termer uppges obeståndsfrekvensen vara störst i orter utanför regioncentra i landets olika delar. Vidare är svårigheterna överrepresenterade i fastigheter som färdigställts under senare år. I den nuvarande fasen av den finansiella krisen förefaller privata bostadsrätts-

föreningar i fastigheter byggda under senare del av 1980-talet och inledningen av 1990-talet vara relativt sett mer utsatta för obestånd än övriga boendeformer. Från bostadsinstituten har under senare tid just bostadsrättsföreningarnas finansiella svårigheter framhållits.

Obeståndssituationen vad gäller småhus förefaller vara mer jämnt spridd över landet. Återigen är det dock fastigheter omsatta eller färdigställda under de senaste åren som drabbas i högre grad än andra. Trots att volymen av krediter som drabbas inte framstår som anmärkningsvärt hög döljer sig bakom dessa siffror givetvis en stor mängd tragedier för enskilda hushåll.

I övrigt drabbas små fastighetsförvaltare i allmänhet hårdare än stora då obeståndssituationer uppstår. De små har till skillnad från större förvaltare mindre möjligheter att slå ut ökade kostnader eller intäktsbortfall till följd av vakanser över ett större bestånd av lägenheter. Uppgifter från Fastighetsägareförbundet från våren 1993 bekräftar också att det bland förbundets medlemmar främst är de små privata fastighetsägarna som drabbas av svårigheter i nuvarande läge.

I en rapport från Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) från våren 1993 redovisas den finansiella ställningen bland de 280 medlemsföretagen mot bakgrund av bokslutsuppgifter från år 1991. Denna studie tyder på att mellan 40 och 100 av medlemsföretagen kan behöva stärka sitt egna kapital under åren 1993-1997. Även här är det i första hand frågan om mindre företag med hög andel nyproduktion som kan råka i svårigheter.

1.2.1 Nyproduktion

Vad gäller nyproduktionen kan konstateras att den under senare tid i stort sett uteslutande bestått av färdigställande av fastigheter påbörjade med 1991-1992 års subventioner som grund. Vid övergången till det nya subventionssystemet år 1993 framstod det som attraktivt att igångsätta objekt så att de kunde omfattas av de tidigare räntebidragsreglerna. Påbörjandetalen blev därför betydligt högre än vad som annars skulle ha blivit fallet under dessa år. Detta skulle kunna tolkas som att byggherrarna gjorde medvetna spekulationer i framtida fastighetsvärden mot bakgrund av förväntan om en bibehållen hög inflationstakt.

Påbörjandet av nya lägenheter med 1993 års regler förefaller vara mycket lågt. Den svaga efterfrågan på nya lägenheter och osäkerheten om

kommande ekonomiska förutsättningar har bidragit till denna situation. Enligt uppgifter från Byggtreprenörerna kan påbörjandet också under år 1994 förväntas bli mycket lågt. Boverkets prognos tyder på att högst 20 000 lägenheter årligen kommer att färdigställas åren 1993 och 1994. Ombyggnadsverksamheten kan förväntas få en något högre omfattning under dessa år.

Ett speciellt förhållande avser de fastigheter som påbörjats eller färdigställts under gångna år men som ännu inte fått någon slutlig och långsiktig finansiering. Byggnadsföretagen gör i dessa sammanhang gällande att bostadsinstitut och banker skulle vara överdrivet restriktiva vid sina ekonomiska bedömningar av dessa objekt. Uppgifter förekommer om att kreditgivningen helt avstannat. Som nedan redovisas är detta inte en helt korrekt bild av utvecklingen. Även i nuvarande för bostadsinstituterna extrema situation sker en viss nytulning till nybyggnation.

Tidigare har uppgifter framförts om omfattningen av de objekt som behöver avlyft från kortfristig till långfristig finansiering. En bedömning från Byggtreprenörerna från våren 1993 antyder att det kan vara frågan om ca 15-17 000 lägenheter. Detta skulle innebära att kortfristiga lån om ca 15-17 miljarder kronor sökte avlyft till långfristig finansiering.

Aktuella uppgifter tyder nu emellertid på att omfattningen av de fastigheter som söker avlyft kanske har överskattats. Dels ingår i totalsumman om 15-17 000 lägenheter sannolikt objekt som ännu inte påbörjats, dels har ett stort antal objekt fått slutlig finansiering sedan våren 1993. Den aktuella volymen av objekt som inte får avlyft är därför sannolikt relativt begränsad.

1.3 Bostadsinstitut och bankerna

1.3.1 Kreditgivning till bostäder

Finansieringen av bostadsmarknaden domineras av åtta bostadsfinansierande s.k. mellanhandsinstitut. Sex av dessa är dotterbolag inom bankkoncernerna. Vid sidan av dessa finns två icke bankanknutna institut; dels Stadshypotek AB med den största enskilda marknadsandelen, dels Statens Bostadsfinansierings aktiebolag (SBAB) vars låneportfölj domineras av bostadslån givna av staten i det tidigare bostadsfinansieringssystemet.

Bankerna spelar vid sidan av bostadsinstitutet en viktig roll för att å ena sidan ge kortfristiga krediter under byggnadstiden, å andra sidan bidra med toppbelåning utöver de nivåer som bostadsinstitutet normalt finansierar, d.v.s. över ca. 75 % av marknadsvärdet. Utlåning via bankerna sker givetvis också till bostadsföretag och hushåll utan säkerhet i form av inteckning i fastighet, trots att ändamålet med krediten kan vara bostadsfinansiering av olika slag. Tillförlitlig statistik över denna utlåning saknas dock. Vid nybyggnation spelar bankerna sin kanske viktigaste roll som kreditgivare av kortfristiga krediter under byggnadstiden, via s.k. byggnadskreditiv. Jämfört med bostadsinstitutets utlåningsvolym är dock bankernas utlåning till bostadsfastigheter betydligt mer begränsad.

De bostadsfinansierande mellanhandsinstitutet har under senare år mött en ny situation i vilken de ställts inför flera utmaningar. De har bl.a. drabbats av ökande kreditförluster och samtidiga krav på stärkt soliditet i form av kapitaltäckningskrav, vilket betydligt ökat finansieringsbördan. Detta har avspeglats i en stigande räntemarginal mellan statsobligationsräntan och bostadsinstitutets utlåningsränta. Samtidigt har institutet alltmer fått rollen att självständigt göra bedömningar av risken och lönsamheten i de objekt som de finansierar, en roll som staten via länsbostadsnämnderna hade i det tidigare systemet.

Även institutets strategiska inriktning har varit föremål för betydande förändringar. Från en reglerad situation med en traditionell roll som bottenlångivande institut har de via offensiva satsningar på utvidgning av verksamhetsområdet och med hård konkurrens om marknadsandelar på en starkt växande marknad under slutet av 1980-talet, genomfört en i flera fall brutal återgång till en mer traditionell och försiktig verksamhetsinriktning. Bostadsinstitutets utlåning domineras i dag som resultat av denna process av utlåning till flerbostadshus och småhus. Utlåning till kommersiella lokaler och kortfristig utlåning (bl.a. byggnadskreditiv) har av de bostadsinstitut som ingår i bankkoncerner till betydande del återförts till moderbankerna.

Vid utgången av augusti 1993 fördelades bostadsinstitutens långfristiga lånestock enligt nedan.

Tabell 1.3 Bostadsinstitutens långfristiga lånestock 1993-08-31

Fastighetstyp	Mdr kronor	%
Småhus	396	41,6
Flerbostadshus	437	46,0
Affärs- och kontorshus	47	4,9
Bostadsrätter	29	3,1
Övrigt*	42	4,4
Summa	951	100,0

* Ej fördelade stockar samt utlåning till kommuner.

Källa: Sveriges Riksbank

Stocken av krediter till flerbostadshus utgörs här både av utlåning till hyreshus och till bostadsrättsföreningar. Utlåning till enskilda bostadsrätter återfinns under kategorin bostadsrätter.

Bruttoutlåningen från bostadsinstitutet under åren 1987-1993 redovisas nedan. Endast en mindre del av dessa nya lån bidrar till att öka lånestocken netto eftersom amorteringar även förekommer. Tabellen visar att bruttoutlåningen i nominella tal vuxit starkt under de senaste sju åren.

Tabell 1.4 Bostadsinstitutens nya slutliga lån till vissa fastighetstyper åren 1987-1993, mdr kronor brutto, tolv månaderstal t.o.m. augusti respektive år

Fastighetstyp	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Småhus	6 709	7 397	10 187	13 176	18 105	12 412	5 617
Flerbostadshus	8 640	10 325	18 123	23 843	37 646	32 294	46 763
Affärs- och kontorshus	252	867	1 762	869	1 474	1 482	503
Summa	15 601	18 589	30 072	37 888	57 225	46 188	52 883

Källa: Sveriges Riksbank

Bruttoutlåningen under tolv månadersperioden t.o.m. augusti 1993 ligger på en något högre nivå än motsvarande period år 1992. Det finns således

inte fog för att hävda att bostadsinstituten, som grupp räknat, slutat ge nya lån. Variationer finns dock givetvis mellan instituten beroende på finansiell styrka och strategisk inriktning. Merparten av nyutlåningen avser med största sannolikhet tidigare igångsatta objekt som på ett tidigare stadium erhållit lånelöften av olika slag. Nyutlåningen till objekt enligt 1993 års regler är enligt uppgift från bostadsinstituten mer begränsad. Tillförlitlig statistik saknas dock.

Inom ramen för den övergripande utvecklingen märks att utlåningen till nybyggnad av småhus kraftigt har avtagit under senare år. Utvecklingen redovisas nedan.

Tabell 1.5 Andel av bruttoutlåningen avsedd för nybyggnad åren 1987-1993, tolv månaderstal t.o.m. augusti

Fastighetstyp	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Småhus	37 %	27 %	24 %	26 %	27 %	27 %	19 %
Flerbostadshus	39 %	38 %	44 %	58 %	57 %	56 %	68 %
Affärs- och kontorshus	11 %	13 %	14 %	16 %	12 %	11 %	8 %
Totalt	37 %	30 %	31 %	39 %	39 %	39 %	50 %

Källa: Sveriges Riksbank

Nära nog en halvering av andelen nya krediter avsedda för nybyggnad till småhus har skett jämfört med år 1987. Sett över en längre tidsperiod har i stället flerbostadshusen ökat sin andel av nyutlåningen. Statistiken tyder på att det framförallt är nybyggnadsobjekt som nu tillkommer i denna kategori. Under tolv månadersperioden t.o.m. augusti 1993 har 68 % av bruttolångivningen från bostadsinstituten till flerbostadshus avsett nybyggnad.

Den kraftiga utlåningstillväxten under åren 1989-1992 avspeglas i sammansättningen av institutens kreditstock. Av stocken vid utgången av år 1992 var 57 % utlånad under åren 1989-1992. Variationerna mellan enskilda institut är betydande. Andelen nyutlåning varierar mellan 35 och 90 % under den aktuella perioden. Sannolikt har de institut som har den högsta andelen nyutlåning en idag potentiellt sett mer riskfylld portfölj än

övriga institut. De institut som i högre grad arbetat med att förnya tidigare givna lån bör ha en relativt sett lägre risknivå än övriga institut.

I en situation då kapitaltäckningsgraderna och lönsamheten i instituten utsatts för stora påfrestningar har dessa helt naturligt intagit en försiktig och avvaktande attityd gentemot ökat risktagande. En situation har således uppstått i vilken instituten inte är beredda att ta på sig nya risker. Detta avspeglas också i att instituten gör försiktiga ekonomiska kalkyler av nya objekt samt att de successivt sänkt belåningsgraderna. Dessa uppgår nu som tidigare nämnts vid belåningstillfället till ca 75 % av ett uppskattat marknadsvärde för småhus och flerbostadshus och till ca 60 % för enskilda bostadsrätter.

1.3.2 Bostadsinstitutens resultat

De senaste årens resultatutveckling i bostadsinstitutet har sammantaget visat på en vikande trend. I tabellen nedan redovisas utvecklingen under åren 1991-1993 samt en schematisk prognos för helåret 1993.

Tabell 1.6 Resultatutveckling bostadsinstitutet åren 1991-1993, mkr

	1991	1992 30/6	1993	1993*
Rörelseintäkter	8 650	10 793	5 423	10 846
Rörelseomkostnader	2 717	2 388	1 172	2 344
Kreditförluster	1 276	5 957	3 815	7 630
Rörelseresultat	4 652	2 447	437	874

* 1:a halvåret multiplicerat med 2.

Resultatutvecklingen har varit negativ för bostadsinstitutet som grupp räknat. Kreditförlusterna har ökat kraftigt men ligger ändå på en låg nivå jämfört med bankerna. År 1992 uppgick kreditförlusterna till ca 0,6 % i bostadsinstitutet mot nästan 8 % i moderbankerna.

Utvecklingen under första halvåret 1993 tyder på en fortsatt svag utveckling för instituten. Samlade kreditförluster om ca 8 miljarder kronor förefaller inte otroliga för helåret 1993. Trots ökande räntenetton förmår därför inte instituten att upprätthålla lönsamheten. Utökningar av kapitalbaserna har måst tillgripas genom upplåning och ägarkapitaltillskott.

Uppskattningar från bostadsinstituten tyder på att kreditförlustnivån kommer att vara fortsatt hög under år 1994 samtidigt som möjligheterna för instituten att upprätthålla sina räntemarginaler sannolikt kommer att minska. Det senare dels genom ökande konkurrens, dels genom ett opinionsmässigt tryck på instituten att sänka sina marginaler.

Det finansiella läget för bostadsinstituten kommer även under resten av år 1993 och år 1994 att vara ansträngt. Den finansiella ställningen skiljer sig emellertid som ovan nämnts relativt mycket åt mellan bostadsinstituten. SBAB, som bl.a. förvaltar statliga bostadslån givna efter år 1985, har en särskilt riskfylld situation. Dels har institutet en stor andel belåning i höga säkerhetslägen (de statliga bostadslånen är i princip topplån även om belåning utöver dessa nivåer förekommer via de övriga instituten), vilket ger stora förlustrisker i denna helt dominerande del av portföljen vid obeståndssituationer. Dels saknar SBAB till skillnad från de bankägda instituten möjligheten att överföra delar av sina dåliga lån till en moderbank. SBAB har för det första halvåret 1993 redovisat en betydande engångsavsättning för befarade kreditförluster. Denna avsättning har medfört att SBABs kapitalbas minskat. Institutet hade till följd av detta vid halvårsskiftet en relativt begränsad ytterligare förlusttålighet innan kapitaltäckningskravet om 8 % underskrids.

2 Vad påverkar värdet av fastigheter?

2.1 Fastighetsvärdering är ingen exakt vetenskap

Fastighetsvärdering är ingen exakt vetenskap i den meningen att man kan mäta eller bestämma en fastighets värde. Fastighetsvärdet kan endast vara föremål för bedömning. Svårigheten att göra bedömningar om framtiden leder till att fastighetsvärdering får ett ganska omfattande mått av osäkerhet. Osäkerheten beträffande den framtida utvecklingen blir större ju längre kalkylperiod man betraktar. För att minska osäkerheten försöker man göra analyser bakåt i tiden för att hitta trender, påverkande faktorer och orsakssamband.

Bedömningar av framtida hyresnivåer, räntor m.m. i samband med fastighetsvärdering bygger således på en analys av den historiska utvecklingen för dessa faktorer kompletterad med prognoser av samhällsekonomin framtida utveckling kopplade till fastighetsekonomiska parametrar. Under 1980-talets högkonjunktur var förväntningarna för hyresutveckling, vakanser, värdeutveckling och räntekrav mycket optimistiska. Med facit i hand är det uppenbart att de prognoser om den ekonomiska utvecklingen som fastighetsvärderingar då byggde på var felaktiga.

I de följande avsnitten redovisas kortfattat vilka principer och metoder som tillämpas vid fastighetsvärdering i samband med kreditprovning beträffande bostadsfastigheter. Fastighetsvärdet är i hög grad beroende av de antaganden och bedömningar som görs om framtiden. En sammanställning har gjorts av de strategiskt viktigaste värdepåverkande faktorerna. Avslutningsvis görs ett försök till kvantifiering av värderingsmetodens känslighet för förändringar i de olika ingående parametrarna med stöd av ett värderingsexempel.

2.2 Kreditprovning i en avreglerad marknad

Ändrade rutiner vid kreditprovning för bostäder har blivit nödvändiga, bl.a. genom den avreglering som skett av bostadsfinansieringssystemet.

De pantvärden baserade på produktionskostnader för bostäder som länsbostadsnämnderna tidigare fastställde accepteras inte längre som underlag för kreditgivning. Kreditgivning baseras när det gäller flerbostadshus istället på fastighetens nettotinkomster, s.k. kassaflöde, och marknadsvärde. De ändrade rutinerna saknar ofta betydelse i storstädernas centrala delar med hög efterfrågan på bostäder, men i mindre orter med höga vakanstal har detta haft stor inverkan.

Att högre krav ställs på fastighetsekonomiska analyser i samband med kreditgivning beror också på omställningen i samhället från hög till lägre inflation. I höginflationsekonomin uppstod initiala likviditetsproblemen för fastigheter vid höga belåningsgrader. Dessa var dock relativt snabbt övergående genom att ränte- och amorteringsbetalningarna urholkades av inflationen. Samtidigt som fastigheternas värde steg sjönk den nominella belåningsgraden. Att risken för kreditgivaren minskade relativt omgående var bakgrunden till att de höga belåningsgraderna kunde accepteras.

Låginflationsekonomin gynnar större egna kapitalinsatser i boendet eftersom en låg inflation med bibehållna höga belåningsgrader innebär en ökad risk för kreditgivarna med anledning av att en svagare värdeutveckling för fastigheter kan förväntas. Vid övergången till ett nytt system med låg inflation krävs att man i högre grad kalkylerar i termer av lönsamhet, istället för att som tidigare ägna uppmärksamheten åt likviditetsaspekter.

Marknadsvärdet bedöms idag ha fått en minskad betydelse som underlag för kreditgivning. Enligt kreditgivarna koncentreras istället beslutsunderlaget vid kreditprövning till analyser över kundens återbetalningsförmåga, soliditet och för flerbostadshus analyser av fastighetens kassaflöde över tiden. Utgångspunkten för kreditgivning till flerbostadshus är vanligen att fastighetens avkastning minst måste täcka kostnaderna för det lånade kapitalet, d.v.s. att fastigheten skall "gå runt". För att uppfylla kreditgivarnas likviditetskrav måste normalt fastighetsägares egna kapitalinsats ökas väsentligt jämfört med vad som accepterades i det tidigare bostadsfinansieringssystemet. Beslutsunderlaget omfattar också riskanalyser beträffande den aktuella orten som underlag för en bedömning av bl.a. utvecklingen på fastighets- och hyresmarknaden. Stor vikt läggs i dessa vid den aktuella uthyrningssituationen i fastigheten samt risk för framtida vakanser.

2.3 Värdebegrepp

Den grundläggande värdeteorin för fastigheter skiljer sig inte från den rörande andra varor som ger nyttigheter under en längre tidsperiod. Värde uppstår generellt genom att varor ger nytta, fyller behov och utgör en begränsad resurs. Värdet för en och samma fastighet kan variera för olika individer, eftersom varje person har unika förutsättningar att utnyttja fastighetens avkastning. Man har också en individuell och således subjektiv värdesättning av konsumtionsmöjligheter vid olika tidpunkter, d.v.s. man har olika förräntningskrav. Det *individuella avkastningsvärdet* kan definieras som nuvärdet av förväntad framtida avkastning. Det *individuella avkastningsvärdet* är av central betydelse i samband med överväganden om investeringar i den löpande förvaltningen av en fastighet, samt vid köp och försäljningar. Det *individuella avkastningsvärdet* kan beräknas med sedvanliga metoder för investeringskalkylering enligt nuvärdemetoden.

De *individuella avkastningsvärdena* utgör grunden för all prisbildning och därmed för begreppet *marknadsvärde*. Marknadsvärdet för en fastighet härleds ur utbud och efterfrågan för den specifika fastigheten. Marknadsvärde definieras som det mest sannolika priset vid en försäljning på den öppna fastighetsmarknaden, d.v.s. det pris till vilket det är mest sannolikt att både säljare och köpare är nöjda. Eftersom marknadsvärdet oftast inte är en enskild individs subjektiva bedömning utan resultatet av flera individers sammanlagda bedömning kan det sägas vara mer objektivt ur den enskilde individens perspektiv. På marknaden kan emellertid priser noteras som avviker från det mest sannolika och spridningen kan vara stor. Marknadsvärdet för en fastighet kan därför aldrig mätas eller bestämmas, utan endast vara föremål för bedömning.

Värdebedömning innebär således uppskattning av ett kapitalvärde, dvs. avkastningsvärde eller marknadsvärde. I samband med handläggning av obeståndsärenden hos kreditinstituten och vid interna värderingar av fastighetsbestånd i börsnoterade företag har dock även varianter av kapitalvärden framförts ha relevans i nuvarande marknadsläge. Man talar t.ex. om "avkastningsbaserade långsiktiga marknadsvärden". Avsikten är att man vid bedömning av förräntningskrav vill bortse från den situation som nu råder på fastighetsmarknaden, med stort utbud och svag efterfrågan. Kalkylen baseras istället på långsiktiga förväntningar om bl.a. lägre räntenivåer, vilket resulterar i högre värdenivåer än vad dagens tunna marknad antyder.

Att det centrala värdebegreppet i samband med kreditgivning blivit marknadsvärdet sammanhänger med att det kan anses motsvara vad panten skulle kunna realiseras för. Även i andra sammanhang är marknadsvärdet det värdebegrepp som används i värdeutlåtanden för fastigheter. Det är exempelvis det värdebegrepp som påbjuds av staten, bl.a. i Finansinspektionens värderingsregler för kreditinstitutens redovisning, i fastighetstaxeringen, som underlag för bankstödet, vid tvångsinlösen m.m.

2.4 Värderingsmetoder

Marknadsvärdebedömning kan göras med två metoder, via avkastningsmetoder eller via ortsprismetoden. Ortsprismetoden innebär att man utgår från prisinformation från den aktuella delmarknaden. Ortsprismetodens tillämpning förutsätter viss omsättning på marknaden samt att fastigheterna är enhetliga. Detta för att prisinformationen skall kunna jämföras. Beträffande bostadsfastigheter, både småhus och flerbostadshus, har metoden vunnit tillämpning.

Den rådande marknadssituationen kännetecknas emellertid av få "frivilliga" försäljningar, d.v.s. som inte har samband med obestånd, och den dominerande köparkategorin är banker. I denna tunna marknad anses ortsprismetoden inte vara tillämplig för avkastningsfastigheter. Ortsprismetoden har också den nackdelen att möjligheterna att beakta fastighetens unika förutsättningar t.ex. vakanstal är begränsade. För småhus baseras dock marknadsvärdet normalt på historiska prisuppgifter.

Då den direkta informationen från marknaden är bristfällig övergår marknadsvärdebedömningarna till att i högre grad utgå från analyser av den framtida avkastningen. I sin enklare form innebär detta att man utnyttjar erfarenhetstal kopplade till fastighetsmarknaden. En s.k. direktavkastningskalkyl eller evighetskapitalisering görs med utgångspunkt från driftnettot för det första året (normalår) och bygger på följande formel.

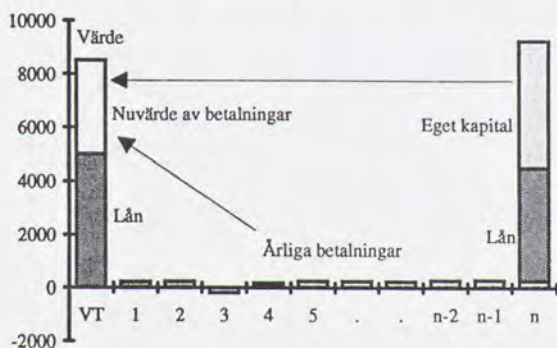
$$V = \frac{f}{p_{dt}}$$

f = Fastighetens värde
 f = Driftnetto
 p_{dt} = Direktavkastningskrav på totalt kapital

Ettårskalkyler enligt ovan innebär att direktavkastningskravet får avspejla allt, t.ex. fastighetens hyresutveckling, låneräntor på befintliga bundna lån och räntekrav på eget kapital m.m. Direktavkastningskravet bestäms utifrån bl.a. avkastningen på andra tillgångar och vilken risk som åsatts fastigheter. Metoden kan inte fånga in de eventuella förändringar som sker i framtiden.

I en cash-flowkalkyl beräknas fastighetens värde som nuvärdet av framtida betalningar. Fördelen med kalkyler på flerårsbasis med betalningsflödesanalys är att effekter av t.ex. hyresförändringar, vakanser, finansieringsbetalningar, ändringar i fastighetsskatt och avtrappning i räntesubventioner kan beaktas på ett logiskt sätt. Detta är också väsentligt för att belysa likviditeten under kalkylperioden. Principen för cash-flowkalkyler framgår av figur 2.1.

Figur 2.1 Princip för cash-flowkalkyl



De årliga betalningarna eller kassaflödet är nettot av in- och utbetalningar för hyror, drift, underhåll, fastighetsskatt, tomträttsavgäld, räntor och amorteringar. Den vänstra stapeln utgör avkastningsvärdet och erhålls genom summering av nuvärden av betalnetton under kalkylperio-

den, nuvärdet av eget kapital vid kalkylperiodens slut samt lånat kapital vid värdetidpunkten. Om marknadens bedömningar och förräntningskrav läggs till grund för cash-flowkalkylen kan det beräknade avkastningsvärdet användas för bedömning av fastighetens marknadsvärde.

Då fastighetsmarknaden tillskriver de framtida räntebidragen en hög risk görs värdebedömning av ny- och ombyggda bostadsfastigheter normalt på följande sätt. I ett första steg bedöms fastighetens marknadsvärde utan beaktande av räntebidragen. Nuvärdet av räntebidragen beräknas därefter separat, oftast med ledning av någon enkel multipel applicerad på aktuellt räntebidrag. För att beakta de risker som förknippas med de framtida räntebidragen tillämpas vid denna form av nuvärdeberäkning en relativt hög kalkylränta.

Eftersom man i en cash-flowkalkyl på ett realistiskt och logiskt sätt kan avspiegla händelseförlopp är den en lämplig utgångspunkt vid kvantifiering av olika faktorerers påverkan på marknadsvärdet (nuvärdet), vilket görs i nästa avsnitt.

2.5 Faktorer som påverkar fastigheters marknadsvärde

2.5.1 Grundläggande värdepåverkande faktorer

De grundläggande faktorer som påverkar avkastningsfastigheters marknadsvärde är följande.

- Förväntade driftnetton (kassaflöde)
- Marknadens krav på förräntning av fastighetskapital.

Driftnettot är beroende både av den enskilda fastighetens förutsättningar och den samhällsekonomiska utvecklingen i stort beträffande tillväxt, arbetslöshet, räntor, inflation etc. Även ortens förutsättningar vad gäller befolknings- och näringslivsutveckling bedöms ha avgörande betydelse för driftnettot i framtiden. Driftnettot påverkas också av institutionella regler av olika slag som ger de allmänna förutsättningarna för fastighetsföretagande, bl.a. skatteregler och regler om räntebidrag.

Det prisfall som skett på fastigheter har förorsakats både av sjunkande hyresnivåer och höjda avkastningskrav. Internationella och historiska jämförelser visar att dessa två krafter ofta verkar samtidigt. I Sverige blev effekten av denna samverkan särskilt dramatisk vad gäller kommersiella

fastigheter. Av de två faktorerna är det endast driftnettot för fastigheten som den enskilde fastighetsägaren delvis kan påverka. Förräntningskravet på fastigheter ges av marknaden.

De väsentliga värdepåverkande faktorerna för fastigheter har sammanställts nedan. Utöver basfaktorn hyran kommer värdepåverkan av fastighetsskatt, räntekrav, inflationseffekter och finansiering samt räntebidrag att analyseras. Ett försök till kvantifiering av faktorernas värdepåverkan har gjorts genom känslighetsanalys för parameterantaganden i en cash-flowkalkyl för ett värderingsexempel. Exemplet avser ett nybyggt flerbostadshus med räntebidrag.

2.5.2 Hyra

Hyresnivån och dess utveckling måste anses vara den enskilda faktor som har störst inverkan på marknadsvärdet. Årshyrorna på bostäder uppgår i snitt för landet till ca 600 kr/m² per januari 1993². För de bostäder som byggts år 1986 och senare är hyran genomsnittligt drygt 700 kr/m². Nyproducerade bostäder i storstäder kan ha hyresnivåer överstigande 1.000 kr/m².

Möjligheterna att höja hyrorna för att möta kostnadsökningar av olika slag påverkas av den aktuella hyresnivån och dess relation till marknads-hyran/betalningsviljan. Förekommer vakanser innebär det en press nedåt på hyrorna. Antalet tomma bostadslägenheter har ökat och uppgår hösten 1993 till ca 55.000³ i landet, inklusive ca 5.000 osålda bostadsrätter. Tomma bostadslägenheter som är lediga till uthyrning uppgår till ca 3,3 %⁴ av bostadslägenhetsbeståndet i hyreshus. Den största andelen lediga bostadslägenheter finns i det nyproducerade beståndet. I september uppgick andelen lediga lägenheter i hus byggda efter 1990 till 9,4 %. I orter med mindre än 75.000 invånare är andelen lediga lägenheter högre än genomsnittet, ca 5,4 %. I ett 40-tal kommuner finns vakanser överstigande 10 % av beståndet. De hyreslediga lägenheterna är således ojämnt fördelade i landet och beståndet. I centrala delar av större städer finns inga vakansproblem.

² Källa: SCB: Bostads- och hyresundersökningen

³ Källa: SCB november 1993

⁴ SCB november 1993

I Sverige lägger hushållen för närvarande ca 28 % av den disponibla nettotinkomsten på boendet, vilket internationellt sett är en hög andel. Utvecklingen av hushållens möjlighet att betala och betalningsvilja för bostäder får avgörande betydelse för hyresutvecklingen, vilket i sin tur är av största betydelse för ekonomin i bostadsfastigheter med höga produktionskostnader och snabbt sjunkande räntebidrag.

Hushållens framtida konsumtionsutrymme för boende är beroende av tillväxten i samhällsekonomin. Minskad arbetslöshet bidrar till att öka hushållens disponibla inkomst. Hur den privata konsumtionen utvecklas beror också av förändringar i sparandet. Hur slutligen betalningsviljan för bostäder utvecklas kan även påverkas av ändrade preferensmönster beträffande bostäder.

I Konjunkturinstitutets prognos från våren 1993 anges att den privata konsumtionen under perioden 1995-2000 förväntas öka med ca 2,5 % årligen och att inflationstakten årligen förväntas uppgå till 3,7 %. Detta har resulterat i att t.ex. de riktlinjer som används till stöd för värderingen av fastigheter i samband med bankstödet utgår från en hyresökning i intervallet -1 till +3% per år för ny- och ombyggda bostadsfastigheter, beroende på hyresnivån i utgångsläget. För äldre bostäder bedöms dock hyresökningen den närmaste tioårsperioden kunna ske i takt med eller något över inflationen. För attraktiva objekt i storstädernas centrala delar förväntas en hyrestillväxt som väsentligt överstiger inflationstakten.

Effekten på avkastningsvärdet av olika antaganden om hyresnivå, hyresutveckling och vakansgrad beräknat utifrån kassaflöden framgår av följande exempel. Exemplet avser ett flerbostadshus byggt år 1991 i utkanten av en mellansvensk stad till en produktionskostnad om ca 12.000 kr/m². Fastigheten tillhör således den del av beståndet som kan sägas ha de största problemen. Räntebidragsunderlaget utgör 11.000 kr/m², vilket kraftigt överstiger ett bedömt marknadsvärde på ca 8.350 kr/m² (inkl räntebidrag). Hyran som i normalalternativet (som underlag för marknadsvärdebedömning) är 800 kr/m², antas öka med 2 % per år och vakansen antas långsiktigt vara 2,5 %. Kostnaderna för drift- och underhåll på 240 kr/m² förväntas öka i takt med inflationen. Nuvärdeberäkning av kassaflödena har gjorts med ett avkastningskrav på 12 % med undantag av räntebidragen som nuvärdeberäknats med 15 %. Kalkylperioden är 10 år. I nedanstående tabell redovisas i tur och ordning effekten på ett avkastningsvärde av att alternativ hyresnivå, vakansgrad och hyresutveckling läggs till grund för avkastningskalkylen. De paramet-

rar som inte anges har då hållits oförändrade, d.v.s. till de ovan antagna värdena.

Tabell 2.1 Effekten på avkastningsvärdet av olika antaganden om hyresnivå, vakans och hyresutveckling

Hyresnivå

Hyra	Inflation	Hyres- ökning	Nuvärde exkl räntebidr	Nuvärde inkl räntebidr
kr/kvm	%/år	%/år	kr/kvm	kr/kvm
700	4	2	4 818	7 282
800	4	2	5 879	8 343
900	4	2	6 940	9 404
1050	4	2	8 532	10 996

Vakans

Vakanstal	Nuvärde exkl räntebidr	Nuvärde inkl räntebidr
0 %	6 097	8 561
2,5 %	5 879	8 343
10 %	5 226	7 690

Hyresutveckling

Hyra	Inflation	Hyres- ökning	Nuvärde exkl räntebidr	Nuvärde inkl räntebidr
kr/kvm	%/år	%/år	kr/kvm	kr/kvm
800	4	0	4 935	7 399
800	4	2	5 879	8 343
800	4	4	6 960	9 424
800	4	7	8 880	11 343

Källa: Egen beräkning

Ett antagande om ökning/minskning av hyresnivån med 100 kr/m² påverkar nuvärdet med 13 % (värde inkl räntebidrag). De höga produktionskostnaderna kräver en hyra på ca 1050 kr/m² för att kalkylen skall gå ihop. Utan vakanser ökar nuvärdet med ca 3 % och med 10 procents

vakans minskar nuvärdet med 9 % jämfört med den antagna vakansgraden om 2,5 %. Antas hyresutveckling ske i takt med den antagna inflationen på 4 % istället för med 2 % per år ökar detta nuvärdet med 13 %. För att fastigheten skall gå runt krävs en hyresutveckling med ca 7 % per år. Hyresnivån, vakansgraden och takten i hyreshöjningar påverkar nuvärdet i samma grad (med samma belopp) för flerbostadshus utan räntebidrag. Skillnaden är bara att dessa värden totalt sett ligger på en lägre nivå.

2.5.3 Fastighetsskatt

Fastighetsskatten är 2,5 % av taxeringsvärdet för flerbostadshus och 1,5 % av taxeringsvärdet för småhus. För bostadshus byggda år 1991 och senare är fastighetsskatten reducerad. Under de första fem åren efter färdigställandet erläggs ingen fastighetsskatt. För nästkommande femårsperiod är skattesatsen reducerad till 1,25 %. Beträffande ombyggda flerbostadshus är reglerna kopplade till åsatt värdeår för fastigheten. Reducering av fastighetskatten sker också för flerbostadshus med värdeår 1977 - 1990.

För flerbostadshus sker allmän fastighetstaxering under år 1994 varvid skatteunderlaget ändras. Taxeringsvärdena kommer enligt preliminära bedömningar att höjas med i genomsnitt ca 70 % för hyreshus, med stora variationer beroende på ålder och läge. Någon justering av skattesatserna har ännu inte beslutats.

Att fastighetsskatten har stor betydelse för avkastningsvärdet framgår av följande exempel. (Förutsättningar för kalkylen redovisas i föregående avsnitt)

Tabell 2.2 Fastighetsskattens effekt på avkastningsvärdet

Fastighetsskatt efter reduceringsperiod	Nuvärde av fastighetsskatt kr/kvm	Nuvärde inkl räntebidr kr/kvm
Ingen fastighetsskatt	0	8 999
Skattesats sänkt till 1,5 %	394	8 605
Nuvarande skattesats	656	8 343

Källa: Egen beräkning

Den nuvarande skattesatsen om 2,5 % är mycket hög i förhållande till avkastningen inom flerbostadssektorn. För ett flerbostadshus byggt år 1991 innebär gällande regler en skattebefrielse fram till år 1996, och en reducering till 1,25 % för perioden 1997 - 2001 och därefter full skatt. Taxeringsvärdet antas i exemplet bli 6.500 kr/m² år 1994 och p.g.a. fallande marknadsvärden 4.500 år 2000. Detta påverkar avkastningsvärdet med 8 % eller med ca 650 kr/m². I detta ligger dels en effekt av att betalningsnettona minskar efter år 1996, dels att restvärdet sjunker. Fastighetsskatten blir vid oförändrad skattesats (hälften av 2,5%) ca 80 kr/m² år 1997.

Fastighetsskatten medför kännbara likviditetspåfrestningar när den efter fem år skall börja erläggas respektive när den ökar efter tio år. Beräkningarna har baserats på ett taxeringsvärde enligt Riksskatteverkets anvisningar för år 1994.

2.5.4 Förräntningskrav och räntor

En bostadsinvestering bör i normalfallet motiveras utifrån att den förräntar investerat kapital. På lång sikt är det fastighetens driftnetto som skall bära kostnaden för lånat kapital och ge utrymme för förräntning på eget kapital. Förräntningen måste på lång sikt vara konkurrenskraftig med andra alternativ som aktier, obligationer etc.

Förräntningskravet styrs således i grunden av kapitalmarknaden och kan anses bero på följande komponenter.

- riskfri realränta, t.ex. statsobligationer med lång löptid
- risktillägg för den aktuella hyres- och fastighetsmarknaden

- real avskrivningspost och real förändring i driftnettot

Olika antaganden om direktavkastningskrav och kalkylränta påverkar generellt fastigheters avkastningsvärde i mycket hög grad, dock inte fastigheter som har räntebidrag. Flerbostadshus med räntebidrag enligt gällande regler för år 1991 och tidigare, är okänsliga för ändringar i räntenivå på lån, avkastningskrav eller kalkylränta. Detta är en effekt av att räntebidragen anpassas därefter samt att finansieringen är bunden under femårsperioder. En varaktig sänkning av låneräntorna innebär med gällande regler inte någon fördel för fastighetsägaren förrän de statliga räntebidragen löper ut. Detta sker emellertid tidigare vid en sänkning av den långa räntan. Fördröjning sker dock med hänsyn till bindningstiden på lånen.

I 1992 års stödsystem är räntebidraget frikopplat från den faktiska finansieringen. För dessa fastigheter påverkas avkastningsvärdet i högre grad av antaganden om räntor och avkastningskrav.

2.5.5 Inflation och finansiering

Osäkerhet om det framtida penningvärdet medför en ökad risk vid investeringar. Det innebär att en extra riskpremie krävs som kompensation. Inflationen ökar således avkastningskraven på fastighetsmarknaden, vilket inte bara gäller de nominella kalkylräntekraven. En lägre inflation skulle principiellt bidra till lägre avkastningskrav på fastighetsmarknaden och därmed högre fastighetsvärden. Denna slutsats måste dock modifieras något eftersom hög inflation i kombination med hög belåning, vid rådande nominella skattesystem, har gynnsamma effekter på lönsamheten vid fastighetsinvesteringar, särskilt bostadsfastigheter.

Värdet på nominella tillgångar och skulder urholkas av inflationen, medan fastigheter, som i vart fall tidigare ansetts höra till reala placeringar, i allmänhet klarar sig gott i värdehänseende. För bostadsfastigheter med hög belåning har en hög inflation positiva effekter allt annat givet, eftersom inflationen kan sägas amortera av lånen. Konsekvensen blir dock höga initiala kostnader genom en i nominella tal hög låneränta, vilket bidragit till att räntesubventioner har blivit nödvändiga.

Boendekalkyler kunde tidigare vid hög inflation i stort sett begränsas till att avse det första året, eftersom situationen sedan kunde förväntas bli bättre ur likviditetssynpunkt. Skattesystemet med höga marginaleffekter sänkte tillsammans med inflationen finansieringskostnaden för lånefinansi-

erade investeringar, så att den för privatpersoner t.o.m. reallt var negativ under 1970-talet.

Inflationstakten har under perioden 1970 - 1991 varit i genomsnitt 8 % årligen. För år 1993 torde inflationen bli ca 5 %. Riksbankens mål är att inflationen varaktigt skall ligga på nivån 2 % $\pm$ 1 % från och med år 1995.

Att notera är att ökad inflation i nuvarande läge inte skulle kunna lösa de strukturella problemen som skapats av höginflationsekonomin. Vid höga vakanstal är sambandet mellan hyresutveckling och inflation svagt varför fastighetsmarknaden inte kan få någon större hjälp av högre inflation.

2.5.6 Räntebidrag

Kopplingen av räntebidragen till det statliga bostadslånet och problematiken i samband med konkursförfaranden innebär ett problem för fastighetsmarknadens aktörer. I det äldre subventionssystemet (före 1992) är räntebidraget avhängigt av bostadslånet, vilket innebär att räntebidraget kan förloras vid en konkurs. Om det sammanlagda värdet av fastigheten och nuvärdet av räntebidraget understiger bostadslånets inomläge bedöms risk finnas för att delar av räntebidraget bortfaller. Hur mycket kan i allmänhet inte klargöras innan priset bestämts vid en exekutiv försäljning. Detta föranleder fastighetsvärderare att i samband med exekutiva förfaranden ange marknadsvärdet för fastigheten exklusive respektive inklusive räntebidrag. Att koppling finns mellan finansiering och räntebidrag innebär således att en entydig värdering av fastigheten försvåras.

Den osäkerhet som är förknippad med räntebidragen har medfört att kreditgivare och tilltänkta köpare ofta bortser helt från räntebidragens påverkan på marknadsvärdet, i vart fall beträffande fastigheter med subventioner enligt det äldre systemet. För fastigheter med räntebidrag enligt regler från år 1992 saknar den faktiska finansieringen betydelse och någon risk finns inte för att räntebidraget förloras av den anledningen.

I det värderingsexempel som tidigare använts ovan för kvantifiering av värdepåverkan, utgör nuvärdet av räntebidraget ca 2.500 kr/m². Räntebidraget för år 1993 motsvarade i exemplet ett värde av 792 kr/m². Vid beräkningarna har de beslutade nedtrappningarna av räntebidragen åren

1994 - 1996 beaktats, däremot inte den extra avtrappning som aviserats komma att ske åren 1997-1998.

Nuvärdet av räntebidraget utgör således knappt en tredjedel av det bedömda marknadsvärdet för fastigheten i detta exempel. Avtrappningen sker successivt under ca tio år och därefter bortfaller räntebidraget. Denna tidsperiod varierar med avseende på ränteläget på kreditmarknaden. Ett lägre ränteläge leder till en snabbare avtrappning. Avtrappningen bidrar således till att fastigheten under denna tid får en negativ värdeutveckling från ca 8.350 kr/m² till ca 6.000 kr/m².

3 Stabilisering av bostadskreditmarknaden

3.1 Förändrade ekonomiska förhållanden

Problemen på bostads- och byggmarknaderna skall ses mot bakgrund av de allmänna ekonomiska förhållandena. Svensk ekonomi är mitt inne i efterkrigstidens djupaste lågkonjunktur. De misstag som begåtts i den ekonomiska politiken, framför allt under 1980-talet, har lett till att de strukturella problemen i statens finanser nu ligger blottlagda. Det framstår som uppenbart att många utgiftssystem och den skattebelastning som byggts upp under decennier i grunden försämrat landets ekonomiska möjligheter. För att komma tillrätta med dessa problem krävs omfattande omprövning och besparingar av statens utgifter. Samtidigt krävs en översyn av skattesystemen och olika regleringssystem så att de inte hindrar den ekonomiska tillväxt som är nödvändig för att Sverige skall komma ut ur den ekonomiska krisen. Omställningsprocessen är både omfattande och nödvändig. Denna äger rum samtidigt som samhället och näringslivet måste hantera de negativa effekterna av 1980-talets ekonomiska politik. Särskilt tydliga är effekterna på finans- och fastighetsmarknaderna, vars kriser är två sidor av den prisuppdrivande kreditgivningen under 1980-talet och som nu visar sig sakna tillfredsställande säkerheter.

Dessa grundläggande problem för landets ekonomi berör således i hög grad fastighetsmarknaden och bostadsbyggandet. De tar sig bl.a. uttryck i att fastighetsinvesteringar inte kan lånefinansiera investeringar i samma omfattning som tidigare, oavsett om det gäller nyproduktion eller investeringar i befintligt bestånd. Indirekt får detta effekter för byggbranschen genom att byggprojekt, baserade på tidigare förutsättningar, inte kommer till stånd eller får svårigheter att få lån. De förändrade ekonomiska förutsättningarna, framför allt speglade i en vikande efterfrågan, har lett till en nedgång i bostadsbyggandet. Därav har följt

konkurser hos byggföretag och arbetslöshet bland de anställda i byggbranschens olika förädlingsled.

Problemen i byggbranschen har förvärrats till följd av det omfattande bostadsbyggande som ägt rum sedan år 1987. Detta omfattande bostadsbyggande tog i anspråk en stor del av framtida marknadsutrymme för nya bostäder och av utrymmet för krediter till bostadsbyggandet. Att en sådan utveckling leder till en rekyl i form av nedgång i bostadsbyggandet är logiskt. Nedgången i byggbranschen, om än inte omfattningen, med åtföljande problem är därför till betydande del en förutsägbar konsekvens av de senaste årens mycket omfattande bostadsbyggande.

Dessvärre sammanföll det ökade bostadsbyggandet med en tid, karaktäriserad av överefterfrågan på byggresurser, dels för ombyggnad av bostäder, dels för nybyggnad av kontors- och industrifastigheter. Tillsammans med det dåvarande räntebidragssystemet, som innebar att man fick mer räntebidrag ju dyrare man byggde, fick det till följd att produktionskostnaderna steg kraftigt. Under början av 1980-talet låg den totala produktionskostnaden på ca 4 000 kr/kvm för flerbostadshus. Under de senaste åren har produktionskostnaden överstigit 11 000 kr/kvm. Nivåerna på de anbud som avgetts under senare tid har legat avsevärt lägre. Ändock torde man kunna konstatera att flertalet av de projekt som har igångsatts och som i dag har problem att få tillfredsställande lånefinansiering är projekterade till tidigare års alltför höga kostnadsnivå.

Under samma tid som bostadsbyggandet och produktionskostnaderna ökade inträffade förändringar i den allmänna ekonomin. De påverkade förutsättningen för fastighetsägande och för hushållens utrymme för konsumtion av boende. Inte minst skattereformen, som innebar att bostadskostnaderna i högre grad än tidigare betalas via hyresavier etc än via skattsedeln, gjorde att de faktiska bostadskostnaderna blev synliga. Skattereformen innebar också en breddning av moms-underlaget vilket bl.a. innebar momsuttag på byggande och fastighetsförvaltning i samma utsträckning som för andra varor och tjänster. Den kanske mest betydelsefulla förändringen är ändå övergången från en höginflationsekonomi med tidvis negativa realräntor till en låginflationsekonomi med höga realräntor. Denna förändring har på ett dramatiskt sätt ändrat de ekonomiska förutsättningarna för 1980-talets fastighetsinvesteringar. Den djupa lågkonjunkturen tillsammans med de strukturella problemen i vår ekonomi har skapat arbetslöshet och andra problem som också påverkar hushållens efterfrågan på bostäder. Därtill kommer de besparingar av

räntebidragen som varit nödvändiga av statsfinansiella skäl och som medverkat till att skapa förutsättningar för räntesänkningar. Trots att räntebidrag ändå erhålls med över 50 000 kr om året och sammantaget med 100 000-tals kronor under de första åren efter en nyproduktion, efterfrågar hushållen nyproducerade bostäder i mindre utsträckning än tidigare. Redan hösten 1991 noterades flera tecken på att minskad efterfrågan på nybyggda bostäder. För fastighetsägare innebär det ökande vakanser och till att projekten inte bär sig ekonomiskt och därmed till låga värden för nybyggda fastigheter.

Sammantaget kan jag således konstatera att både de nuvarande problemen på fastighetsmarknaden, framför allt för hus byggda sedan mitten av 1980-talet och problemen för byggbranschen och dess kreditförsörjning är hänförliga till förhållandena under andra hälften av 1980-talet. Under dessa år har det producerats alltför många bostäder och till alltför hög kostnad. Alltför få hushåll efterfrågar dessa bostäder, vilket innebär att fastigheterna har ett betydligt lägre värde än vad de kostat att bygga. Låneskulden överstiger därför i många fall marknadsvärdet på fastigheten. Denna situation innebär potentiella kreditförluster för kreditgivare, vilket verkar inskränkande på resurserna för nya kreditengagemang. Den största skadan av förhållandena under andra hälften av 1980-talet torde ändå vara den höga produktionskostnadsnivå som då etablerades. Ett framtida bostadsbyggande förutsätter en anpassning av produktionskostnaderna till en sådan nivå att hushållen efterfrågar nya bostäder. Det kommer att kräva insatser av alla som har inflytande över dessa kostnader och som medverkat till att driva upp kostnadsnivåerna. Det gäller inte minst de kostnader som kommunerna har inflytande över.

3.2 Problemen på bostadsfastighetsmarknaden och för bostadskreditgivningen

3.2.1 Bostadsfastighetsmarknaden

Problemen på marknaden för bostadsfastigheter är, som jag tidigare beskrivit, till stor del förknippade med det högt belånade och till höga produktionskostnader uppförda segmentet av fastigheter färdigställda åren 1987-1992. Till följd av den kraftiga konjunkturedgången och de stats-

finansiella problem som lett till besparingar, bl.a. inom den statliga bostadsfinansieringens område, har en situation präglad av utbudsöverskott uppstått, speciellt vad gäller nya bostäder. Låntagare hos bostadslåneinstitutet, främst i det ovan angivna beståndet av bostäder, har också i vissa fall fått svårt att fullgöra sina förpliktelser. Särskilt hårt drabbas i dessa avseenden de boendeformer som saknar större ekonomisk stabilitet, dvs. mindre, privata bostadsrättsföreningar och mindre, privata fastighetsägare.

Problemet består huvudsakligen i att vissa låntagare inte förmår att betala sina kapitalutgifter vid den aktuella räntenivån för lån tagna i slutet av 1980-talet, vilken kan vara omkring 13-14 %, samt att belåningen är så hög att motståndskraften mot minskade intäkter, t.ex. vid ökad vakansgrad, brister.

Problemen förstärks av att det tidigare subventionssystemet försvårar uppgörelser som innebär att lånevillkor, t.ex. räntan, omförhandlas på de befintliga lånen. Sker sådana uppgörelser mellan långivare och låntagare innebär det i normalfallet att hela räntebidraget bortfaller. Det saknas därför i praktiken möjligheter för låntagaren att t.ex. förtidsamortera lånen eller att lösa av dem mot annan finansiering. Processen i samband med exekutiva försäljningar är också svår att hantera i detta subventionssystem. Entydiga regler saknas som definierar hur stora delar av räntebidragen som skall kvarstå, t.ex. om delar av det statliga bostadslånet bortfaller. Processen kan därför bli långdragen och förorsaka såväl långivare som låntagare stora extra kostnader.

3.2.2 Bostadskreditgivningen

Bostadslåneinstitutet står för merparten av långivningen direkt till bostäder. Bankerna har mindre marknadsandelar och är främst inriktade på att ge kortfristiga krediter under byggtiden, s.k. byggnadskreditiv, samt lån till kommersiella fastigheter. Jag väljer därför att i fortsättningen främst behandla bostadslåneinstitutets situation.

Kreditförlusterna leder till försvagningar av bostadslåneinstitutets ekonomi. De måste dels belasta sina rörelseresultat med inträffade kreditförluster, dels göra reservationer för framtida sådana. Totalt uppgick dessa förluster för bostadslåneinstitutet till ca 0,6 % av det utlånade kapitalet under år 1992. En försiktig bedömning ger vid handen

att denna nivå stiger under år 1993. Fortfarande är detta dock nivåer långt under kreditförlusternas nivå inom bankerna, som nått över 5 %.

Att mer bestämt kvantifiera de samlade förlustriskerna för bostadslåneinstituterna är dock svårt. De beräkningar som kan göras är behäftade med betydande osäkerhet. För den mest räntebidragsberoende lånestocken avseende fastigheter byggda under åren 1987-1992 torde riskerna vara mest överhängande. Dessa lån uppgår till ca 240 miljarder totalt. Utav dessa lån är motsvarande ca 100 miljarder kronor relativt säkra inom ramen för kommunal borgen och kommunalt förlustansvar. Återstår ca 140 miljarder kronor i utlåning. Priset på detta nyare bestånd kan idag uppskattas till ca 50 %, vilket innebär att det totala värdefallet för de berörda fastigheterna motsvarar ca 70 miljarder kr. Således saknar lån motsvarande ca 70 miljarder kronor fullgod säkerhet i form av panträtt i fastigheter. Att mer bestämt beräkna hur stor del av dessa som leder till realiserade förluster är knappast möjligt. Till en sådan bedömning bör även läggas förlustrisker i övriga delar av det högbelånade fastighetsbeståndet. Det står ändå klart att även om en endast en mindre del av förlustriskerna skulle materialiseras blir förlusterna kännbara för kreditgivarna. Det bör dock framhållas att det inte föreligger någon risk för institutens förmåga att fullgöra sina förpliktelser i tid eftersom samtliga institut omfattas av den statliga garantin för stabiliteten i det finansiella systemet

Det skall också noteras att bostadslåneinstituterna, som grupp räknat, även det första halvåret 1993 gjorde en samlad rörelsevinst med drygt 400 miljoner kronor. Bostadslåneinstitutens sammanlagda förmåga att ge nya krediter var också god vid halvårsskiftet. De kapitalbaserade instituten hade vid detta tillfälle givetvis utrymme att ge nya krediter motsvarande mer än 200 miljarder kronor mot säkerhet i fastigheter. Den ekonomiska ställningen varierar givetvis mellan instituten men som grupp räknat kan man ändå konstatera att de inte saknar förmåga att ge nya lån trots den besvärande kreditförlustsituationen.

Under hösten 1991 började bottenlåneinstituterna ifrågasätta om utlåning i förhållande till länsbostadsnämndernas beslutade pantvärde (i princip produktionskostnaden) var förenligt med kreditinstitutens grundregler om tillfredsställande säkerheter för sina lånefordringar. Det kan nu konstateras att den tidigare kreditgivningen som baserats på länsbostadsnämndernas beslut har resulterat i en hög risk för kreditförluster, framför allt i de senast byggda årgångarna.

De tidigare redovisade ekonomiska förändringarna har lett fram till en nödvändig omprövning av kreditinstitutens kreditgivning till bostadsbyggande. De myndighetsbeslutade pantvärdena har under senare år alltmer frångåtts som grund för kreditgivningen. Kreditgivningen är numera baserad på projektets ekonomi, dvs om det bedöms finnas hushåll som är beredda att acceptera sådana bostadsutgifter att de täcker räntekostnaderna. Kreditgivningen sträcker sig inte längre än att instituten är säkra på att vid tvångsförsäljning få täckning för skulden. Kreditgivaren gör också en noggrannare prövning av låntagaren än tidigare. Kreditgivning förutsätter numera en bedömning av att låntagaren sannolikt klarar sina förpliktelser mot långivaren under överskådlig tid. En sådan bedömning är också en förutsättning för att den statliga kreditgarantin till instituten för de lån som lämnas utöver bottenlånet skall gälla.

Från byggherresidan har ibland hävdats att kreditinstituten hanterar kreditgivningen för snävt. För kreditgivare måste dock utgångspunkten vara att låntagaren kan förväntas klara framtida ränteutgifter på lånen och att bottenlånegivningen från kreditinstituten inte ges större omfattning än vad som motsvaras av tillfredsställande säkerheter i fastigheten. Sedan år 1992 underlättar staten ytterligare lånefinansiering genom att ge kreditinstituten en kreditgaranti i viss omfattning utöver de lån som har tillfredsställande säkerheter i fastigheten. De som bygger bostäder till högre kostnader än vad som motsvaras av tillfredsställande säkerheter i fastigheten och av utrymmet för den statliga kreditgarantin måste vara beredda att finansiera detta med egen kapitalinsats eller med lån från andra som är beredda att ta risker för sådan långivning som saknar säkerhet i fastigheten.

Från kreditgivarnas sida anförs att byggherrarnas minskade möjligheter till lånefinansiering huvudsakligen beror på att det är för stor skillnad mellan produktionskostnaden och den färdigbyggda fastighetens värde. Produktionskostnaderna är helt enkelt för höga för att lånefinansiering av produktionskostnaden skall kunna ske i den omfattning som byggbranschen varit van vid. I det tidigare räntebidragssystemet ställdes inga eller endast mycket begränsade krav på egen kapitalinsats. Förhållandena under andra hälften av 1980-talet, då krediter till fastighetsinvesteringar gavs på ett alltför generöst sätt, innebar också ingen eller liten egen kapitalinsats. Det är i flertalet fall just dessa fastighetsinvesteringar, oavsett om det är fråga om nyproduktion eller investeringar i bebyggda

fastigheter, som i dag har ekonomiska problem, genom att skuldsättningen ofta överstiger fastigheternas värde.

En grundläggande förutsättning för lånefinansiering av bostadsbyggande och därmed för att byggbranschens problem skall kunna lösas är att produktionskostnaden står i rimligt förhållande till hushållens betalningsvilja för nyproducerade bostäder och att byggherren i rimlig omfattning ställer upp med en egen kapitalinsats. Ansvaret för att denna balans ska uppstå åligger såväl byggare och byggherrar som kommunerna. Det gäller för alla som har en påverkan på den totala produktionskostnaden att bidra till att denna sänks och anpassas till mer normala förhållanden än de som blivit en följd av bygg- och fastighetsboomen under andra hälften av 1980-talet.

På statsmakterna vilar ett övergripande ansvar för att bostadsbyggandet och fastighetsägandet ges sådana villkor att produktions- och boendekostnaderna kan hållas på en rimlig nivå. Det måste huvudsakligen åstadkommas genom en ekonomisk politik som skapar förutsättningar för ett lågt ränteläge och för en sådan tillväxt i ekonomin att hushållen kan efterfråga bostäder och näringslivet lokaler.

Därutöver är det nödvändigt med mer specifika åtgärder när det gäller fastighetsägande och bostadsbyggande.

Jag har därvid noterat att det i fastighetsbeskattningsutredningen pågår en översyn av fastighetsbeskattningen. Utgångspunkten för utredningsarbetet är att beskattningen av fastighetsägande inte skall vara mer omfattande än för andra kapitalinvesteringar eller annan näringsverksamhet. I detta sammanhang vill jag också peka på annalkande problem med nuvarande regler för reduktion av fastighetsskatten. Det gäller då nybyggda bostadsfastigheter skall fasas in i fastighetsskattesystemet för att efter fem år betala halv fastighetsskatt och efter ytterligare fem år full fastighetsskatt. Den kostnadsbelastning som dessa fastigheter därvid utsätts för kommer att vara ytterst kännbar.

Vidare har jag noterat att det görs en översyn av olika regleringar som hindrat hushållens värderingar att komma till uttryck. Bl.a. görs en översyn av byggregler och av plan- och bygglagstiftningen för att förenkla och för att undanröja den eventuella onödiga kostnadsbelastning som följer av hittillsvarande regelverk.

Jag har också noterat att regeringen, sedan mitt utredningsarbete igångsatts, fattat beslut om att tillsätta en utredning avseende bosparandet. Därutöver vill jag framhålla vikten av att skapa legala förutsättningar för ägarlängheter. Det har från samtliga kreditinstitut understrukits att det

på ett avgörande sätt skulle förbättra lånefinansieringen av bostadsbyggandet. En ägarlägenhet ger kreditgivare bättre säkerheter och därmed möjligheter för låntagare att få bättre lånevillkor.

Alla dessa åtgärder är betydelsefulla för att det framtida boendet och bostadsbyggandet skall kunna ske på hushållens villkor. Förutom de generella statliga stödsystemen kan mer individuellt anpassat stöd, t.ex. via kommunerna, krävas för att bostadsfrågan för inkomstsvaga hushåll och andra svaga grupper skall kunna lösas.

4 Förslag till förändrade regler

Min bedömning, baserad på den tidigare redovisade genomgången, är att de problem som i huvudsak är förknippade med de krediter som givits till de senaste årgångarna i det tidigare subventionssystemet, nu nått sådan omfattning att ytterligare åtgärder från statsmakternas sida är påkallade. Dessa åtgärder bör syfta till att förbättra marknadens funktionssätt genom ökad flexibilitet samt bidra till att minska risken för konkurser med åtföljande kreditförluster.

Inom ramen för riksdagens beslut om räntebidragens omfattning, bör man således söka en ordning som minskar riskerna för att fastighetsägare skall gå i konkurs. Det är angeläget både för berörda fastighetsägare och de boende. Det är angeläget också för att inte orsaka både staten och bottenlånegivare kreditförluster. För staten gäller det de lån som SBAB tidigare ålagts att ge med sämre säkerhetsläge än bottenlånen. Vid konkurs är risken i många fall överhängande att SBAB inte får täckning för sin fordran. Av de uppgifter som erhållits från bottenlåneinstituten framgår att de bedömer att flera ägare av de bostadsfastigheter som uppförts sedan mitten av 1980-talet kommer att få problem att klara sina ränteförpliktelser. De kreditförluster som därmed ligger i farans riktning måste instituten göra reserveringar för. Därmed följer att utrymmet för nya engagemang begränsas i motsvarande grad. Genom att begränsa riskerna för att fastighetsägare hamnar i obeståndssituationer kan man också begränsa kreditgivares behov av att göra reserveringar.

Åtgärderna bör således ha inriktningen att ge fastighetsägare och kreditgivare förbättrade möjligheter att ta tillvara allt utrymme för att minska fastighetsägarens kapitalutgifter. En angelägen åtgärd vore att öppna möjligheterna för fastighetsägare och kreditgivare att träffa överenskommelser om förändringar av lånevillkor som kan möjliggöra en minskning av förlustriskerna.

Det är därvid naturligt att göra en översyn av äldre bestämmelser för statens stöd till ny- och ombyggda bostäder för att överväga sådana förändringar som kan öka fastighetsägares möjligheter att minska sina kapitalutgifter.

4.1 Avreglera det tidigare räntebidragssystemet

Under år 1993 har det till finansdepartementet inkommit framställningar om ändringar i de tidigare räntebidragsreglerna. Det har framhållits att reglerna har brister som innebär att de fastighetsägare som är räntebidragsberoende inte ges möjligheter att minimera sina kapitalutgifter. De brister som pekas på är de delar i regelverket som innebär vissa formkrav för att räntebidrag skall utgå.

En genomgång har visat att reglerna i det tidigare räntebidragssystemet förhindrar en flexibel hantering av lånesituationen för utsatta låntagare. Reglerna innebär nämligen att räntebidragets storlek är villkorat dels av den faktiska lånefinansieringen, dels av att det finns statligt bostadslån, dels av att lånen binds under fem-årsperioder, dels av det s.k. nettoaviseringsystemet. Bl.a. dessa villkor innebär ett onödigt hinder för fastighetsägare som önskar minimera sina kapitalutgifter. Förbättrade lånevillkor eller ökade insatser av eget kapital minskar räntebidragen i motsvarande grad. Det ligger i sakens natur att med en sådan ordning kan inte tillmötesgående från befintliga kreditgivare för att förhindra konkurser eller möjligheter att få en fördelaktigare lånefinansiering vara till hjälp för fastighetsägare som har ekonomiska problem. Det finns därför all anledning att utmönstra dessa bestämmelser ur regelverket och lämna bättre utrymme för fastighetsägare och kreditgivare att finna lösningar som innebär att obeståndssituationer kan undvikas.

Förslag: Tidigare räntebidragsbestämmelser bör ändras så att de i likhet med bestämmelserna för 1993 års räntebidragssystem innebär att räntebidraget storlek skall vara oberoende av finansieringsform och av faktisk lånekostnad.

Räntebidrag efter exekutiv auktion

En sådan avreglering får dock inte leda till ett ökad intresse att genom konkurser bli löst från det statliga bostadslånet och ändå erhålla oförändrat räntebidrag. Det skulle sannolikt leda till ett ökat antal

konkurser och exekutiva försäljningar med åtföljande press nedåt på fastighetspriserna. Därmed motverkas huvudsyftet med de föreslagna åtgärderna, nämligen att undvika konkurser som leder till kreditförluster både för staten och för kreditinstituten. Därför måste avregleringen kompletteras med särskilda regler för räntebidrag vid exekutiv försäljning m.m. Intresset av konkurs motverkas om reglerna utformas så att staten efter förlust av det statliga lånet inte skall vara tvungen att lämna räntebidrag för de kvarvarande lånen. Statens intressen vid en konkurssituation tillgodoses bäst med regler som innebär att förlust av det statliga lånet skall kvittas mot nuvärdet av kvarvarande räntebidrag.

Vid mina överläggningar med kreditinstituten har några av dem förordat en ordning som innebär att de skall kunna få behålla räntebidrag även om det pris de erbjuder vid en exekutiv auktion innebär en förlust på det statliga lånet. Deras förslag innebär bl.a. att om bottenlåneinstitutet i en sådan situation skulle få rätt till en viss mindre andel -t.ex. 30 %-av räntebidragens nuvärde, skulle institutet kunna överta ansvaret för SBAB-lånet till den del som motsvarar resterande del av detta nuvärde -i exemplet 70 %. Vidare skulle den del av det ursprungliga SBAB-lånet som inte blir täckt på detta sätt kunna ges formen av ett villkorslån utan eller med låg ränta under t.ex. tre år, vilket skulle bevara möjligheten till värdeåtervinning för statens del. En modell av detta slag skulle enligt förslagsställarna uppskjuta frågan om realiserandet av förluster tills marknaden kommer i bättre balans. SBAB har för sin del också förordat en liknande modell som skulle kunna tillämpas även före konkurs och även kunna ersätta det förslag till statlig kreditgaranti för omfördelningslån som redovisas närmare i följande avsnitt.

För min egen del har jag bedömt att en sådan förhållandevis förmånlig behandling vid en konkurs skulle kunna minska intresset från kreditgivare att medverka till att undvika att fastighetsägare sätts i konkurs. Det skulle således äventyra huvudsyftet med mina förslag. Jag konstaterar också att en sådan ordning skulle innebära ökade kostnader för staten, för vilka det saknas finansiering. Det gäller inte minst den kostnadsökning som följer att staten utöver räntebidrag även skulle erbjuda räntefrihet, helt eller delvis, på det föreslagna villkorslånet. Därtill vill jag framhålla att varken nuvarande regler eller mina föreslagna förändringar lägger hinder i vägen

för SBAB att medverka till sådana finansiella lösningar, om de kan leda till att kreditförlusterna kan minimeras.

Förslag: Vid försäljning som innebär förlust på det statliga lånet skall förlusten kvittas mot nuvärdet av kvarvarande räntebidrag. Är nuvärdet större än förlusten lämnas räntebidrag med utgångspunkt från resterande nuvärdesbelopp, omräknat till ett justerat låneunderlagsbelopp för beräkning av den bidragsberättigade räntekostnaden.

SBAB

Jag har i detta sammanhang noterat SBAB:s framställning om statliga kreditgarantier för täckande av tänkbara förluster på de lån som SBAB tidigare ålagts att ge baserade på länsbostadsnämndernas beslut. Jag har inte uppfattat det som en del av mitt utredningsuppdrag att lägga fram förslag i denna fråga. Jag anser ändå att de av SBAB föreslagna kreditgarantierna riskerar att äventyra konkurrensneutraliteten gentemot övriga bostadslåneinstitut. Det förefaller därför fördelaktigare om staten som ägare till SBAB finner andra former för att ta sitt ansvar för de myndighetsbeslutade lånen så att SBAB:s fordringsägare garanteras värdet av sina fordringar. Med hänsyn till den speciella bakgrunden till SBAB:s situation bör detta ansvarstagande ske utanför ramen för Bankstödsnämndens verksamhet.

För att förstärka konkurrensneutraliteten bör man göra en tydlig åtskillnad mellan den myndighetsutövning och det behov av kapitalförstärkning som följer den äldre myndighetsbeslutade lånestocken, uppgående till ca 93 miljarder kronor, och den verksamhet som avser den långivning, motsvarande lån på ca 40 miljarder kronor, som lämnats i konkurrens. Denna åtskillnad, och ansvarstagandet för de myndighetsbeslutade lånen, bör ske på ett sådant sätt att inte ställningen för innehavare av SBAB:s obligationer påverkas. Eftersom osäkerhet om SBAB:s framtida ställning starkt påverkar institutets upplåningssituation

bör staten som ensamägare till SBAB snarast klargöra sin uppfattning att man ämnar göra sådana åtaganden.

Nettoavisering

Eftersom bestämmelserna för den s.k. nettoaviseringen nyligen ändrats så att den inte innebär ett absolut villkor för räntebidrag kan dessa bestämmelser behållas. De bör dock kompletteras med bestämmelser som gör det möjligt för kreditgivare att försäkra sig om att räntebidrag används till att betala räntorna på de lån som ges. Därför bör kreditinstitut erbjudas möjlighet att få tillämpa nettoaviseringssystemet även för räntebidrag som betalas ut enligt 1992 och 1993 års bidragssystem. En sådan ordning skulle förbättra förutsättningarna för lånefinansiering, både i samband med refinansiering och vid ny- eller ombyggnad.

Förslag: Kreditgivare som står under Finansinspektionens tillsyn bör erbjudas möjligheten att tillämpa det s.k. nettoaviseringssystemet även när det gäller bostadssubventioner enligt 1992 och 1993 års bidragssystem.

4.2 Statlig kreditgaranti för omfördelningslån

Under utredningsarbetet har framkommit att statliga kreditgarantier för s.k. omfördelningslån skulle kunna underlätta fastighetsägars möjligheter att begränsa sin ränteutgifter och därmed undvika konkurs. Med omfördelningslån avses en ytterligare belåning för att begränsa ränteutgifterna under en övergångstid.

Det kan visserligen finnas anledning att utifrån principiella utgångspunkter hysa betänkligheter mot sådana lån, bl.a. för att de leder till en ökad belåning av ett redan högbelånat segment. Mot detta kan dock anföras att omfördelningslån kan ha betydelse för fastighetsägars möjligheter att undvika konkurs i avvaktan på att bostadsmarknaden återhämtar sig. Många fastighetsägare har idag stort intresse av att komma i åt-

njutande av det lägre ränteläget i stället för den högre ränta som gäller för det bundna lånet. Tillsammans med det tidigare förslaget om avreglering av räntebidragsreglerna skulle ett omfördelningslån, för att betala den ränteskillnadsersättning som då krävs, skapa förutsättningar för lägre ränteutgifter. Ett omfördelningslån skulle även på annat sätt kunna medverka till att risken för att fastighetsägare går i konkurs minskas.

Jag konstaterar att i riksdagens beslut år 1992 om det statliga stödet för det framtida bostadsbyggandet inkluderas en begränsad kreditgaranti för ett omfördelningslån, i syfte att överbrygga höga initiala ränteutgifter. Motsvarande kreditgarantier bör även kunna innebära fördelar för fastighetsägare med räntebidrag enligt äldre bestämmelser.

Möjligheten att utnyttja omfördelningslån i detta nya syfte bör dock uttryckligen begränsas så att endast verkligt angelägna fall kommer ifråga. Med hänvisning till de förhållanden som beskrivits i de inledande avsnitten bör statlig kreditgaranti främst komma att beröra de fastigheter som färdigställts år 1988 och senare. Även fastigheter som färdigställts några år tidigare kan ha liknande ekonomiska problem och bör därför också få denna möjlighet.

Reglerna bör utformas så att bostadslåneinstituten vid eventuella framtida skadefall, då det statliga kreditförsäkringsåtagandet måste infrias, skall kunna påvisa att lånet givits mot bakgrund av en rimlig plan för hur ekonomin för den aktuella låntagaren skulle utvecklas under lånets löptid.

Vidare menar jag att det måste göras klart för bostadslåneinstituten att omfördelningslån inte får utnyttjas för att i större och planmässig omfattning förtidslösa tidigare lån. Det kan vid sidan av de betänkligheter som nämnts ovan nämligen heller inte uteslutas att sådana operationer skulle ge upphov till påverkan på ränteläget på kreditmarknaden. Omfördelningslånen med vidhängande kreditgarantiåtaganden från statens

sida är således inte avsett att bli en rättighet för låntagare utan en möjlighet att tillgripa för att undvika konkurs.

Förslag: Statliga kreditgarantier bör ges för omfördelningslån avseende de fastigheter som ingår i det äldre räntebidragssystemet. Sådana kreditgarantier bör endast ges till de fastigheter som färdigställts år 1985 och senare enligt tidigare låne- och kreditgaranti-bestämmelser och endast om lånet är ett led i en rekonstruktion för att undvika en obeståndssituation. Kreditgarantier bör utgå med motsvarande högst 10 % av bidragsunderlaget och gälla i högst 20 år. För att finansiera garantin bör en avgift tas ut som motsvarar riskerna med en sådan garanti.

I detta sammanhang har frågan väckts om inte denna ordning bör föranleda ändring av bokföringsreglerna, bl.a. för att inte ett sådant omfördelningslån skall leda till krav på upprättande av likvidationsbalansräkning. Jag är dock inte beredd att förorda särskilda bokföringsregler för detta ändamål som skulle åsidosätta aktiebolagslagens regler i detta avseende. Om ett omfördelningslån leder till att likvidationsbalansräkning skall upprättas får det i den situationen överlämnas åt fordringsägarna, vilka i dessa fall främst torde vara samma kreditgivare som avser att ge lånet, att bedöma vilka åtgärder som är lämpliga. Eventuellt behov av särskilda bokföringsregler i övriga fall får övervägas i särskild ordning.

4.3 Minskade kreditförluster

Som tidigare framhållits är syftet med de föreslagna förändringarna att ge fastighetsägare och kreditgivare större möjligheter att tillsammans medverka till att undvika obeståndssituationer hos fastighetsägare. Under senare tid har framför allt bostadsrättsföreningars ekonomiska problem kommit i förgrunden. Det har hävdats att bostadsrättsföreningar genom sin upplåtelseform är ekonomiskt instabila. Den ekonomiska konstruktionen kan leda till att hela föreningens ekonomi raseras, även om endast ett fåtal bostadsrättshavare får sådana ekonomiska problem att de måste

lämna bostadsrätten och ingen annan kommer i deras ställe. Det beror då ofta på att föreningens sammanlagda åtaganden är så stora att även om kvarvarande hushåll har stabil ekonomi så klarar de inte att bära bördan av de tomma lägenheterna. Särskilt för de bostäder som byggts under senare år överstiger föreningens lån ofta fastighetens värde. Det gör att kreditinstituten ser risker för kreditförluster i flera bostadsrättsföreningar. Framför allt små bostadsrättsföreningar, som inte omfattas av utfästelser från Riksbyggens och HSB:s Garantifond anses därvid vara särskilt utsatta. De förslag som tidigare redovisats bör underlätta en lösning även av deras problem. Därutöver bör det vara förenligt med en kreditgivares intresse att, i samförstånd med en bostadsrättsförening, kunna överta de bostadsrätter som står tomma. Kreditgivaren kan då, i avvaktan på att bostadsrätten går att sälja till ett rimligt pris, hyra ut lägenheten i andra hand och därmed få ett viss täckning för sina utgifter. Föreningen får med en sådan ordning en ekonomisk stadga och risken för konkurs och kreditförluster kan minska.

Under mitt utredningsarbete har från olika låntagarkategorier föreslagits statliga åtgärder för att minska kreditinstitutens räntemarginaler. Jag ser dock betydande nackdelar med en sådan ordning. Inte minst riskerar en sådan åtgärd reducera kreditinstitutens intjäningsförmåga så att utrymmet för nytulning minskar och förvärrar problemen i byggbranschen. Jag anser att det ligger i sakens natur att kreditgivare som medverkar i stabiliseringen av fastighetsägarnas ekonomi också visar återhållsamhet med sina räntemarginaler, med hänsyn till krav på kapitaltäckning, utländska refinansieringsmöjligheter m.m. Institutet har också visat förståelse för detta synsätt. Därigenom minskar riskerna för kreditförluster hos kreditgivare. Det leder i sin tur till att deras behov av reserveringar för tänkbara kreditförluster blir mindre. Så snart kreditförlusterna börjat minska bör man också kunna räkna med en återgång till en lägre nivå. Mot denna bakgrund föreligger, enligt min uppfattning, inte tillräckliga skäl att lägga fram förslag som skulle innebära reglering av institutens marginaler.

4.4 Ökad statlig kreditgaranti för ny- och ombyggnad

Som tidigare nämnts har anförts att det förelegat svårigheter att få krediter för bostadsbyggande i tillräcklig omfattning. Vidare har anförts

att kraven på kommunal borgen för att få lån med statlig kreditgaranti till småhusbyggen utgör en restriktion för kreditgivning för detta bostadsbyggande. De förändrade ekonomiska förutsättningarna som beskrivits i de inledande avsnitten innebär att byggbranschen nu är inne i en besvärlig omställningsprocess. Det finns därför skäl att för en begränsad tid ytterligare förbättra byggherrarnas möjligheter att i rimlig omfattning lånefinansiera ekonomiskt sunda bostadsbyggnadsprojekt.

I 1993 års kreditgarantisystem finns som tidigare nämnts även möjlighet att få kreditgarantier för ett omfördelningslån motsvarande 10 % av garantiunderlaget. Bestämmelserna innebär dessutom att i områden med svag värdetillväxt får denna kreditgaranti tas i anspråk redan vid investeringen. Den sammanlagda kreditgarantin utvidgas då så att det går att erhålla statsgaranterade lån motsvarande 40 % av garantiunderlaget.

För att överbrygga svårigheterna för byggbranschen i den djupa lågkonjunktur som landet och byggbranschen befinner sig i bör denna utvidgning av kreditgarantin vara möjlig över hela landet under en begränsad tid.

Från såväl byggherrar som kreditgivare har framhållits att 1992 års system för kreditgarantier leder till problem om den färdigbyggda fastighetens värde inte är sådant att det möjliggör bottenlånefinansiering upp till 70 % av produktionskostnaden. Det har också hävdats att det i förväg kan vara svårt att bedöma om och hur stora kreditgarantier som kan komma att utgå. Denna osäkerhet anses försvåra kreditgivningen.

Bestämmelserna för 1993 års kreditgarantisystem är utformade så att dessa nackdelar med 1992 års kreditgarantisystem undanröjts. Det är rimligt att de projekt som uppförs enligt 1992 års räntebidragsregler får del av fördelarna i 1993 års kreditgarantisystem. Därmed undanröjs även de tidigare anförda problemen med krav på kommunal borgen för småhusbyggande.

Förslag: De bostadsbyggnadsprojekt som påbörjas före utgången av år 1995 bör kunna få en statlig kreditgaranti om 40 %, under förutsättning att kraven för statlig kreditgaranti är uppfyllda i övrigt. Även de projekt som påbörjats enligt 1992 års räntebidragsregler bör ges möjlighet att få lån med den kreditgaranti som gäller i 1993 års system för statens stöd till bostadsbyggandet. För att få likformighet beträffande krav på egen kapitalinsats bör denna kreditgaranti inte ges för lån som ligger över 90 % av bidragsunderlaget enligt 1992 års räntebidragsregler.

5 Konsekvenser för staten och bostadssektorn

De föreslagna åtgärderna syftar till att förbättra stabiliteten på bostadsmarknaden och för bostadsbyggandet. Tillsammans med riksdagens beslut om villkor för räntebidrag både för de fastigheter som byggts och de som skall byggas har därmed de ekonomiska förutsättningarna klarlagts för sådan tid som är möjlig vid lågkonjunktur och med stora behov av ekonomisk omställning.

Den grundläggande förutsättningen för en sådan stabilisering ligger dock i en ekonomisk politik som leder till ett lågt ränteläge, låg inflation och ekonomisk tillväxt.

De föreslagna åtgärderna har utformats på ett sådant sätt att de sammantaget inte skall leda till ökade utgifter för staten så att den övergripande ekonomiska målsättningen äventyras.

Bilaga 1

Fastighetsmarknaden på 1990-talet - prognoser och stabiliseringsåtgärder

Av Stellan Lundström

Inledning

Orsakerna till den rådande situationen på fastighetsmarknaden är dels konjunkturella och dels strukturella. Den svårartade recessionen på den svenska fastighetsmarknaden har sina direkta paralleller i andra länder, men den kraftiga prisuppgången och det därpå följande prisfallet för fastigheter måste sökas i att strukturella faktorer, som grundlagts under lång tid, samverkar med lågkonjunkturen. De djupgående svenska fastighets- och bankkrisen är då inte bara ett konjunkturfenomen utan även produkt av en längre process.

De direkt synbara orsakerna till dagens förhållanden på fastighetsmarknaden kan i stor utsträckning spåras tillbaka till tiden före 1990. Utan försök till rangordning efter betydelse kan följande punkter anges:

- I Sverige har det under lång tid byggts upp ett i internationellt perspektiv stort bestånd av bostäder och lokaler. Sverige är i världsstopp vad gäller bostadsyta per person, kontorsyta per anställd och lokalyta per person i den offentliga sektorn. I en kraftig lågkonjunktur med negativ tillväxt i samhällsekonomin minskar åtgångstalen, vakanserna stiger och fastighetspriserna faller
- En extremt lång och markerad högkonjunktur under 1980-talet har åtföljts av en djup lågkonjunktur under 1990-talets första hälft
- Mycket kapital sökte under 1980-talets senare hälft placering. Stora delar av kapitalet flödade till fastighetssektorn vilket drev upp bygg- och fastighetspriserna

- En lång period med hög realränta under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet bidrog i samverkan med skattereformen till att fastighetspriserna sjönk
- Avregleringen av kredit- och valutamarknaderna kom mitt i en extrem högkonjunktur. Mycket kapital sökte då nya banor för placering och avregleringen genomfördes före skattereformen vilket attraherade kapital till låneintensiva fastighetsinvesteringar
- Kombinationen av förväntningar om inflation, lånefinansiering och skattesystem gynnade under 1970- och 1980-talen fastighetsinvesteringar med litet eget kapital
- En samtidig och omfattande produktion av lokaler och bostäder gav under senare delen av 1980-talet knapphetspriser för olika produktionsfaktorer och realt sett kraftigt ökade produktionskostnader
- Omfattande subventioner till bostadsbyggandet gjorde byggherrarna okänsliga för realt ökade produktionskostnader och man tog för givet att alla trender med tillväxt och subventioner kunde prolongeras långt in i framtiden
- Kostnaderna för nyproduktion hamnade på en nivå som långsiktigt inte kan förräntas på ens en normal marknad. Den avskrivning som nu på olika sätt sker av "överkostnaderna" blir särskilt svår då den äger rum i en extrem lågkonjunktur
- Stor andel bostäder, men även lokaler, byggdes på orter som på lång sikt kan förväntas ha svag ekonomisk bas
- De beslutsunderlag som togs fram vid investeringar och kreditgivning fokuserade nästan enbart på dagsaktuellt marknadsvärde. Några långsiktiga överväganden, marknadsanalyser och uttalade riskanalyser gjordes sällan.

Utgångspunkten för olika typer av stabiliserande åtgärder under 1990-talet finns i kombinationen av samhällsekonomisk utveckling och det institutionella regelsystemet. Grunden för en god fastighetsekonomi läggs alltid i orters och regioners ekonomiska bas. Dessutom krävs spelregler för byggande, finansiering, beskattning, hyressättning etc. som minskar osäkerheten och transaktionskostnaderna för aktörerna och medger ett effektivt utnyttjande av fastighetsresurserna.

De stabiliseringsåtgärder som vidtas från samhällets sida kan i stor utsträckning formuleras som hjälp till självhjälp. Det innebär att fastighetsföretag, finansörer, branschorganisationer m.fl. har ett stort ansvar när det gäller att skapa långsiktigt hållbara företag och spelregler. Efterfrågeanalyser, kostnadseffektivisering, etiska regler, branschnormer,

auktorisation etc. utgör exempel på åtgärder inom branschen vilka syftar till stabilitet.

Den fortsatta framställningen byggs upp runt två teman: 1) Kortfattade prognoser för fastighetsmarknaden på 1990-talet, och 2) en genomgång av olika områden där det finns behov av åtgärder som verkar stabiliserande på fastighetsmarknaden. Texten baseras i huvudsak på tidigare forsknings- och utvecklingsarbeten under 1992/93. Framställningen sorteras under följande rubriker där de tre första behandlar dagsläget och de övriga inrymmer funderingar om stabiliserande åtgärder:

- Lokalhyresmarknaden
- Bostadshyreshusmarknaden
- Småhus- och bostadsrättsmarknaderna
- Samhällsekonomiska förutsättningar
- Institutionella spelregler
- Hantering av "bankfastigheterna"
- Ökad information och högre kompetens
- Avslutning

Lokalhyresmarknaden

Marknaden för kontors- och affärsfastigheter har efter tre års kraftigt prisfall nått ett bottenläge och en klar stabilisering syns sedan våren 1993. Priserna har då fallit med i storleksordningen 40 till 80 procent från toppnivån 1990. Några generella prisökningar av betydelse kommer dock inte de närmaste åren. Och det är först bortåt sekelskiftet som förväntningarna om stigande hyror och fastighetspriser når den nivå att någon betydande nyproduktion kommer att ske.

Prognosen för lokalfastighetsmarknaden baseras på utländska erfarenheter - USA, England, Norge etc. - i kombination med analys av underliggande faktorer. Den viktigaste direkta prisbildande faktorn i dagsläget är vakanssituationen. Med överlag 7 till 10 procents vakans på de största marknaderna är pressen på hyresnivån kraftig. Lokalt är vakanserna ännu större. De prognoser som bl.a. Konjunkturinstitutet lagt fram under hösten 1993 pekar på en fortsatt svag BNP-utveckling de närmaste åren. Detta ger då inget underlag för tro om en snar och generell återhämtning på lokalhyresmarknaden. Fortsatt höga vakanser gör att sänkta räntor inte alltid får förväntat genomslag på fastighetspriserna.

Kraftiga rationaliseringar inom industrin, tjänsteföretag och den offentliga sektorn gör att det s.k. åtgångstalet (kvm/anställd) kommer att minska de närmaste åren. Ett genombrott för informationsteknologin gör att s.k. "middle management" minskar och allt fler människor kan sköta sitt arbete i hemmamiljö. Detta minskar och förändrar på sikt behovet av det som traditionellt kallas kontor. Samtidigt ställs nya och utökade krav på bostaden som arbetsplats.

Rationaliseringar inom den offentliga sektorn gör att kanske 5-10 miljoner kvm lokaler av skiftande kvalitet förs ut på den öppna marknaden under en 10-årsperiod. Detta sker dels genom att man säger upp externa förhyrningar och dels genom att egna lokaler hyrs ut externt.

Prisbilden splittras för lokalhyresfastigheter eftersom köparna i allt större utsträckning betalar för hyreskontrakten och gör en värdering av hyresgästerna. Hyresgästens stabilitet, kontraktets längd etc. får allt större betydelse för prisbildningen.

Sammantaget kommer marknaden för kontorsfastigheter att vara svag under flera år tills dess att säljare och köpare fått klart för sig vilka samhällsekonomiska förutsättningar som gäller. Likviditeten i marknaden kommer att vara begränsad vilket ger bristande information och stor osäkerhet. Investerare och finansiärer betraktar därför kommersiella fastighetsprojekt med stor skepsis. Det finns dock undantag. Exempelvis kommer rena affärsfastigheter att klara sig relativt bra eftersom hyran i regel är relaterad till en relativt stabil omsättning. Fastigheter med långa och stabila kontrakt finner också en god marknad.

Bostadshyreshusmarknaden

Marknaden för bostadshyreshus kan grovt delas in i två delmarknader; fastigheter med och utan räntebidrag. Dessutom finns en stor skillnad mellan olika geografiska lägen beroende på ekonomisk bas och vakanssituation.

Generellt sett har bostadshyreshus utan räntebidrag på orter med god ekonomisk bas de ljusaste marknadsutsikterna. Eftersom hyresnivåerna nu nått marknadsnivå på de flesta orter kommer de generella hyresökningarna under ett par år i lågkonjunkturen att bli måttliga. På vissa orter och i vissa lägen kommer hyrorna även att sänkas. Detta bidrar till en lugn utveckling av fastighetspriserna. Men eftersom bostadsbyggandet nu dras ned till ett minimum kan en bristsituation förutspås om ett par år.

Ty i nästa markerade högkonjunktur ska ett antal ungdomskullar samtidigt ut på bostadsmarknaden. Detta leder till höjda hyror och stigande fastighetspriser.

En mer marknadsmässig hyressättning leder sannolikt till högre vakanser. Tre till fem procents jämnt fördelad vakans kan vara ett riktmärke för en fungerande hyresmarknad. En viss vakansgrad bör därför finnas med i alla typer av projekt- och lönsamhetskalkyler. Detta ger en viss tålighet mot hyresbortfall och hyresförluster. På vissa orter kan man förvänta sig att vakanserna under lång tid kommer att ligga på en relativt hög nivå. På sådana orter kan rivning - eventuellt subventionerad av staten - utgöra en stabiliserande faktor för fastighetsmarknaden.

Bostadshyreshus nyproducerade eller ombyggda efter 1986/87 med betydande andel räntebidrag bildar idag en alldeles speciell delmarknad. En förhållandevis stor andel av denna kategori fastigheter finns i privat ägo på orter med svag ekonomisk bas och stigande vakanser. Hanteringen av dessa fastigheter kräver särskilda åtgärder de närmaste åren. Ty fastigheterna är dyrt producerade och förfarandet med upptrappade räntebidrag förutsätter en inflationstakt på minst 6 á 7 procent. Vid lägre inflation blir såväl likviditet som lönsamhet ansträngd.

Om nivån för den långa räntan faller ned till 5 á 6 procent försvinner räntebidragen snabbt för fastigheter med räntebidrag. Marknadsvärdet på orter med svag ekonomisk bas, beräknat som nuvärdet av förväntade driftnetton, är då i många fall inte högre än halva den ursprungliga produktionskostnaden och belåningen. Exempelvis så kan ett driftnetto på 500 kr per kvm år 1 åsättas ett direktavkastningskrav på 10 procent. Nuvärdet vid en evighetskapitalisering blir då 5 000 kr per kvm ($500/0,10$). Detta ska ställas i relation till nyproduktionskostnader på 10 000 kr per kvm eller mer.

Prisbildningen idag är ytterst oklar för fastigheter med räntebidrag eftersom de upphör att utgå om viss andel av det statliga bostadslånet faller bort. Till bilden hör att vissa bottenlånggivare idag inte tillmäter räntebidraget något större värde vid sin kreditgivning eftersom osäkerheterna anses för stora.

Sammantaget är marknaden för bostadshyreshus relativt stabil. Undantaget är fastigheter med stor andel räntebidrag, ty för dessa är betydande prisfall att vänta vilket sätter låneinstitut med toppfinansiering i en prekärr situation. Många ägare kommer också att se sitt egna kapital gå förlorat.

Småhus och bostadsrättsmarknaderna

Lokalhyresmarknaden och bostadshyreshusmarknaderna är investeringsmarknader. Detta står i viss kontrast till småhus- och bostadsrättsmarknaderna som i stor utsträckning är konsumtionsmarknader. Omsättning och prisbildning hos de senare marknaderna drivs därför i större utsträckning av demografiska och sociala faktorer. Avgörande för prisbildningen är dock i tur och ordning hushållens förväntade inkomster och kostnaden efter skatt för det lånade kapitalet.

Småhus- och bostadsrättsmarknaderna har stabiliserats under 1993. Detta har skett mycket tack vare den kraftigt fallande räntan som vägt upp de ökande arbetslöshetstalen. Med förväntningar om låg inflation och när arbetslösheten är hög känner köparna en betydande kapitalrisk. Detta påverkar främst beteendet på bostadsrättsmarknaden. Priserna kan då för en tid sjunka till nivåer där boendeutgifterna i bostadsrätt är lägre än för motsvarande hyresrätt. Givet att räntan ligger kvar på låg nivå och att arbetslösheten hålls i schack kan vi de dock närmaste åren förvänta oss ökad omsättning och en relativt stabil prisbild för bostadsrätter och småhus på de flesta orter.

Om ett par år slår en ökad efterfrågan igenom. Hushållen har då amorterat av 80-talets skuldsättning och det finns ett uppdämt behov av bostäder. Prisuppgången dämpas dock av att skattereformen ger ökade kapitalkostnader efter skatt samtidigt som kreditinstituten generellt skärper kraven på eget kapital. Kreditgivarna kommer särskilt att genomlysas bostadsrättsföreningarna. Större vikt läggs vid ombyggnads- och reparationsbehov, föreningens ekonomiska styrka. Och inte minst utvärderas förekomsten av stora räntebidrag.

De direkta problemen finns på orter med sviktande ekonomisk bas och i det dyrt producerade beståndet från tiden efter 1986/87. Inom detta bestånd fortsätter problemen ytterligare ett antal år tills dess att "överkostnaden" på ett eller annat sätt skrivits av. Förhållandevis många småhusägare och bostadsrättshavare kommer i den processen att förlora sina kapitalinsatser.

Sammantaget är det nu mycket som talar för att det inte kommer en s.k. tredje våg med obestånd hos hushållen. En förhållandevis låg ränta och vissa tecken till en stabiliserad arbetsmarknad talar för detta. Men skulle räntan nu stiga till följd av ökade inflationsförväntningar hamnar många enskilda hushåll på obestånd. Oavsett ränteutvecklingen så får många hushåll vidkännas stora förmögenhetsförluster eftersom bostads-

priserna generellt stiger först om ett par år. Prisuppgången kommer då främst för mindre hus och bostadsrätter på orter med stark ekonomisk bas.

Samhällsekonomiska förutsättningar

Fastigheter lever aldrig något eget liv. Deras ekonomi och värde är alltid en produkt av samhällets och ortens ekonomi. Förutsättningarna för en god värdeutveckling läggs i den ekonomiska basen, d.v.s. i en god infrastruktur och i ett väl fungerande näringsliv som ger sysselsättning och inkomster.

Väsentligt för en stabil fastighetsmarknad är en samhällsekonomi med god tillväxt och hög sysselsättning. För att hushåll och företag ska göra långsiktiga kapitalbindningar i fast egendom krävs förväntningar om stabila och helst ökande realinkomster och för att långsiktiga investeringar ska ske i byggnader och anläggningar krävs förväntningar om en låg och stabil realräntenivå. Långsiktiga riskfria realräntor över 3 å 4 procent hämmar investeringar i fastigheter.

Inflationen som isolerad företeelse skapar inga värden. Men långa perioder med hög inflation tillsammans med lånefinansiering och beskattning skapar beteendemönster som får långsiktiga effekter. Eftersom skattesystemet inte är inflationsneutralt prioriteras lånefinansiering framför finansiering med eget kapital.

Särskilt övergången från hög till låg inflation ger problem. Hushåll och företag har efter en lång tid med hög inflation "fel balansräkning", d.v.s. för litet eget kapital. Och vid förväntningar om låg inflation upplever såväl husköpare som långivare en kapitalrisk. Det ger osäkerhet och ökade krav på amorteringar. Kapitalrisken gör att framför allt köp av bostadsrätter upplevs som osäkert eftersom prisnivån kan svänga relativt kraftigt.

Sammanfattningsvis kan man säga följande om fastighetsmarknaden i relation till samhällsekonomin:

- Tillväxten i orters och regioners ekonomiska bas är helt avgörande för den långsiktiga fastighetsekonomin
- En stabil tillväxt och låg arbetslöshet ger grund för en långsiktig efterfrågan på bostäder och lokaler
- En låg realränta skapar förutsättningar för fortlöpande investeringar och förnyelse av fastighetskapitalet

- Förväntningar om låg inflation motverkar "för hög" lånefinansiering och därmed skapas långsiktigt stabilare ekonomi för hushåll och företag

Institutionella spelregler

Med institutionella spelregler avses här system för beskattning, finansiering, hyressättning, planering och byggande, subventioner m.m. Dessa regler ger tillsammans den politiskt formulerade spelplanen för bostads-, fastighets-, bygg- och kapitalmarknaderna. Förutsättningarna för en stabil fastighetsmarknad är att spelreglerna är enkla att förstå och robusta över tiden. Därför bör man också hålla isär de olika reglerna. Ty att t.ex. blanda samman regler för subventioner med skattesystem och finansiering ger snabbt oöverskådliga och icke önskade effekter. Framför allt blir reglerna och deras effekter mycket svåra att bedöma för marknadens aktörer vilket skapar osäkerhet.

Spelreglerna måste också anpassas till de speciella förutsättningar som gäller för respektive marknad. Den del av fastighetsmarknaden som direkt utgör bostadsmarknad kräver speciella samhälleliga insatser, bl.a. när det gäller informationsflöde och socialt ansvarstagande. Begreppet omreglering bör därför användas i stället för avreglering, ty liksom aktiemarknaden kräver bostads- och fastighetsmarknaden strikta regler för att fungera på ett tillfredställande sätt.

Skattesystem

Problemen inom skatteområdet kan förenklat sorteras under två rubriker; skattetryck och neutralitet. Beskattningen av fastigheter bör vara så utformad att en mindre andel jämfört med i dag av den totala långsiktiga förräntningen tas ut i skatt. I dagsläget ger fastighetsskatt tillsammans med stämpelskatt, skatt på realisationsvinst samt skatt på löpande näringsverksamhet för bostadshyreshus ett skatteuttag som inte kan bäras utan subventioner. Om det inom ett par år ska vara möjligt att med lönsamhet bygga bostäder utan, eller med begränsad andel subventioner, måste skattetrycket på fastigheter sänkas väsentligt.

På lång sikt kan man inte förvänta sig en högre real förräntning för fastigheter än i storleksordningen 3 procent. En fastighetsskatt på

bostadshyreshus om 2,5 procent på taxeringsvärdet (75 procent av marknadsvärdet) innebär att enbart denna skatt tar ca två tredjedelar av förräntningsutrymmet. Tillsammans med andra skatter skapas inget utrymme att förränta eget kapital. I en sådan situation kan man inte attrahera kapital till sektorn utan subventioner.

Ett sänkt skatteuttag för fastigheter gör det möjligt att på sikt bygga bostäder och få bostadsföretag som kan stå på egna ben utan subventioner. Härvid finns inget lönsamhetsutrymme för fastighetsskatt i det äldre beståndet. En skatt som tas ut på likviditetsutrymmet i det äldre beståndet sänker de ekonomiska livslängderna för byggnadskapitalet. Fastighetsskatten försvårar en nu nödvändig konsolidering av främst bostadsrättsföreningar och de kommunala bostadsföretagen. Utan större andel eget kapital klarar man inte den framtida förnyelsen av byggnadskapitalet utan subventioner.

I strävan att stabilisera bostadsföretagen bör avskrivningarna anpassas till de ekonomiska livslängder som kan förväntas i framtiden. Förväntningar om 20- till 30-åriga ekonomiska livslängder pekar på att avskrivningarna bör sättas till ca 4 procent i stället för nuvarande 2 procent. Detta ger tillsammans med en kostnadseffektivisering i bostadsföretagen utrymme för ökad konsolidering och möjlighet till överlevnad på egna initiativ.

Ett neutralt skattesystem ska inte påverka valet av investering; t.ex. om kapitalet styrs till bostäder, kommersiella fastigheter eller placeringar på bank, i aktier etc. Med neutralitet följer också att valet av upplåtelseform; äganderätt, hyresrätt eller bostadsrätt inte ska styras av skatteregler. Men så länge vi förväntar oss inflation och har avdragsrätt för inflationsuppdrivna räntor så gynnas relativt sett ägarboendet finansierat med lånat kapital.

Inom ramen för ett nominellt skattesystem är det aldrig möjligt att uppnå fullständig neutralitet. Endast en ytterlighet som ett genomgående realt skattesystem kan vara neutralt. Detta ligger dock utanför det möjligas gräns att införa. Och därför måste man inom överskådlig framtid operera inom ett nominellt skattesystem.

Under en begränsad tidsperiod kan det vara motiverat med ett "moratorium" för stämpelskatt och skatt på realisationsvinst för att åstadkomma en bättre fastighetsstruktur. Både inom banksfären, den offentliga och den privata sektorn är det ett stort antal s.k. strukturaffärer som inte kommer till stånd på grund av skattekonsekvenser. Och det byggs nu upp fastighetsföretag i banksfären som med fog kan sägas vara "väldiversifierade".

Den samhällsekonomiska nyttan av ett "laga skifte" torde i denna situation överstiga bortfallet av skatteinkomster.

Uttaget av fastighetsskatt är nu genom prisbildningen på fastighetsmarknaden kopplat till svängningar på kapitalmarknaden. Med den eftersläpning som finns i fastighetstaxeringen skapas situationer där avkastningen från fastigheterna (driftnettona) inte står i korrespondens till skatteuttaget. En ordning där skatteuttaget för hyreshus bestäms av marknadshyran i stället för det kapitaliserade värdet av driftnettot skulle verka stabiliserande på både hyres- och fastighetsmarknaderna. Årliga revideringar av "marknadshyreskartan" skulle väsentligt öka informationen på både bostadshyres- och lokalhyresmarknaderna.

Finansiering och subventioner

En av de viktigaste faktorerna för en fungerande fastighetsmarknad är att det finns en fungerande kapitalförsörjning och ett smidigt betalningssystem. Men så länge som staten kraftigt subventionerar räntan för bostadsproduktion kan inga andra låneformer konkurrera. Det kan uttryckas som att en kraftig subventionering lägger ett effektivt hinder för alternativa och kreativa finansieringsformer. Därmed avses till exempel 1) nya former att generera eget kapital, 2) former för lån som omfördelar betalningarna med hänsyn till inflation, och 3) finansieringsformer som anpassas till hushållens betalningsförmåga över tiden. Finansiering med dessa egenskaper kan studeras i USA.

Med den starka kapitalbildning som nu sker i samhället, genom att hushåll och företag sparar, så kommer det inte att råda brist på kapital. Men för att locka kapital till bostadssektorn måste man öka informationen, minska olika typer av osäkerhet och få fastigheter att framstå som säkra placeringar för både hushåll och företag.

Om vi också ser subventioner som en form av finansiering så minskar osäkerheten på fastighetsmarknaden om bostadsbyggandet, som på 1960-talet, väsentligen sker utan subventioner. I den mån subventioner ska utgå bör det ske i form av selektiva investeringsbidrag eller riktade subventioner till vissa hushåll. Genom ett system med investeringsbidrag i stället för räntebidrag är alla fastigheter på andrahandsmarknaden ute ur subventionssystemet. Osäkerheten avseende fastighetens framtida avkastning minskar då radikalt och prisbildningen stabiliseras. Direkta investerings-

bidrag kan användas för att överbrygga konjunktursvackor givet att bidragen utgår efter klara konjunkturkriterier.

Staten kan med marknadsmässiga villkor stå för en kreditförsäkring för bostadslån som avser investeringar med goda marknadsförutsättningar. En statlig i stället för privat kreditförsäkring kan motiveras från effektivitetssynpunkt. En statlig försäkring kan avsevärt minska osäkerheten på marknaden. Olika åtgärder kan inriktas på att göra fastighetsmarknaden mer likvid. I dag är informationen bristfällig på de flesta delmarknader och investerarna liksom kreditgivarna känner en fundamental osäkerhet inför fastighetsinvesteringar. Åtgärderna kan t ex avse 1) ett ramverk för "värdepapperisering" och handel med andelar fastigheter, 2) införandet av privat tomträtt och handel med andelar i mark, 3) statligt stöd för ökad information på hyres- och fastighetsmarknaderna, 4) minskad omsättningsskatt vid handel med fastigheter.

En vad man kan kalla marknadsmässig bostadssektor tvingar fram större andel eget kapital för olika typer av investeringar i fastigheter. Under en övergångsperiod kan det eventuellt vara motiverat med olika typer av stimulanser som påskyndar uppbyggnaden av eget kapital hos bostadsföretag, bostadsrättsföreningar och hushåll som ämnar köpa en bostad för första gången. Ett premierat bosparande får dock inga större effekter på bostadsefterfrågan förrän efter sekelskiftet

Nya dispositionsformer där olika aktörer med olika kompetens och motiv äger, mark, byggnad, installationer och inredning kan ge en ökad effektivitet i utnyttjandet av fastighetsresurserna. En reformering av bostadsrätten är också nödvändig för att denna dispositionsform ska framstå som kreditvärdig och långsiktigt hållbar i en situation med väsentligt mindre subventioner.

Avskaffandet av offentliga regleringar för bostadsmarknaden ersätts nu med privata regler via försäkringsbolag, finansiärer m.fl. I det korta perspektivet kan det uppstå ett vakum mellan offentliga och privata regler. Detta vakum bidrar till den allmänna osäkerheten och en aversion mot långsiktiga investeringar. På sikt är en balans eftersträfvansvärd mellan privata och offentliga regelsystem.

I en övergång från ett starkt subventionerat system till ett system med marknadslösningar för finansieringen uppstår ett tomrum - särskilt i en lågkonjunktur. De nya finansieringsformerna står inte klara för användning. Klara besked om färdriktningen och överbrygningslösningar ger förutsättningar för en fungerande kreditförsörjning.

Hyressättning

För bostadsföretaget utgör bostadens hyra den väsentligaste finansieringskällan. Det är inom hyran som drift, underhåll, räntor, amorteringar ska betalas och dessutom ska investeraren ha en ersättning till det egna kapitalet. Efter skattereformen är bostadshyrorna på en marknadsmässig nivå inom kanske 80 procent av ett bestånd på en och en halv miljon hyreslägenheter. Och i stora delar av beståndet anpassar man redan nu hyresuttaget till efterfrågan för att optimera utfallet med hänsyn till hyresnivå och vakans. Hyressättningen är då marknadsmässig till sin natur.

För att kommunala och privata bostadsföretag ska överleva på sikt krävs att hyresförhandlingarna frikopplas från kostnaderna. Kostnadseffektiviseringarna måste på kort sikt komma bostadsföretagen till godo och ge ett högre driftnetto och därmed möjligheter till ett större eget kapital i företagen.

Speciellt för lokalhyresmarknaden är att kontrakten regelmässigt är korta - ofta tre år för att därmed inrymma en indexklausul. Sett i ett internationellt perspektiv är detta en kort kontraktstid. Ska svenska liksom internationella investerare i större utsträckning intressera sig för svenska lokalhyresfastigheter krävs en praxis med längre hyreskontrakt som har kontrollstationer inlagda med vissa tidsmellanrum. Möjligheter till längre kontrakt bör också diskuteras inom bostadssektorn då det klart skulle ha en stabiliserande effekt för hyres- och fastighetsmarknaderna.

Det sociala boendet

De kommunägda bostadsföretagen har nu samma spelregler som de privata. Och inom många av företagen finns en klar strävan att bli "affärs-mässiga". Detta sker samtidigt som arbetslösheten och invandringen ökar till rekordnivåer. Den snabbt ökande gruppen svaga hushåll på bostadsmarknaden går då inte direkt ihop med den allt mer uttalade affärs-mässigheten hos bostadsföretagen.

Tydliga signaler från samhällets sida om hur man avser att lösa det sociala boendet skulle minska osäkerheten och kan ha en stabiliserande verkan på bostads- och fastighetsmarknaderna. En jämförelse med andra länder visar att det i det flesta fall finns någon typ av socialt boende. Hur detta är utformat varierar dock mellan

olika länder. Men det är nu viktigt med konkreta åtgärder innan problemen blir ohanterliga i vissa bostadsområden och kommuner.

Hantering av bankfastigheterna

Det fastighetsbestånd som nu tillfälligt inlemmas i bankägda fastighetsföretag omfattar i storleksordningen 10 miljoner kvadratmeter, dvs ca 1 å 2 årsomsättningar på de aktuella fastighetsmarknaderna. Då är samtliga bankers förväntade direkta fastighetsinnehav medräknat. För att inte störa fastighetsmarknaden måste avvecklingen av bankernas fastighetsinnehav ske efter en övergripande policy. Ty om exempelvis alla bankföretag skulle sälja samma fastighetstyp samtidigt på samma delmarknad kommer marknadspriserna att gå ned kraftigt.

Följande åtgärder kan verka stabiliserande i anknytning till bankernas fastighetsinnehav:

- Det formuleras en klar avvecklingsplan med angivna avyttringsvolymer och kontrollstationer vid vissa tidpunkter
- Informationsutbytet mellan bankföretagen prioriteras liksom informationen till allmänheten
- Fastigheter sätts på bolag och "förpackas" så att nya typer av investerare lockas till sektorn. Detta är nödvändigt om man inte ska störa den normala marknaden
- Staten, liksom bankerna, utövar aktivt sin ägarposition för att skapa lämpliga organisationer för fastighetshantering

Ökad information och högre kompetens

Ökad information är ett strategiskt nyckelord för bättre fungerande bostads- och fastighetsmarknader. Ty genom ökad information om egen- skaperna hos olika alternativ fås en effektivare prissättning av bostäder och fastigheter. All osäkerhet som aktörerna känner inför en investering kan dock inte botas med ytterligare information. Ty informationen har också ett pris, och informationens nytta måste vägas mot dess kostnad.

En tydlig tendens de senaste åren är att informationen blivit en handelsvara och att väsentlig information hålls privat. Detta är då till förfång för icke professionella aktörer som ett par gånger i sitt liv befinner sig på hyresmarknaden, bostadsrättsmarknaden eller småhusmarknaden. Den

begränsade informationen leder till osäkerhet och ökade transaktionskostnader. Detta kan då motivera att stat eller kommun på ett eller annat sätt bidrar till ökad information på berörda marknader.

Det är väsentligt att fastighetsmarknadens servicepartners; mäklare, kreditbedömare, värderare och förvaltare, har hög kompetens och integritet i sin yrkesutövning. Ty det kapital man hanterar är betydande, och såväl kollektiva som enskilda felbeslut får stora konsekvenser.

Investerare och finansiärer har all anledning att nu ställa högre krav på de beslutsunderlag som ligger till grund för stora investeringsbeslut. Traditionella metoder för fastighetsvärdering samt nya tekniker som marknadsanalyser, förvaltningsanalyser, portföljanalyser och riskanalyser bör utvecklas och inlemmas i beslutsrutinerna.

Avslutning

Med en väl fungerande samhällsekonomi är problemen på fastighetsmarknaden väl hanterbara. Mycket av åtgärderna handlar då om att skapa institutionella spelregler anpassade till bostadsmarknadens särdrag och därtill verka för att öka informationen och därmed minska osäkerheten på fastighetsmarknaden.

Den snabba övergången från ett starkt reglerat system till ett system med friare regler på marknadens villkor orsakar problem för de institutioner som byggts upp efter tidigare spelregler. Härmed åsyftas främst kreditinstitut som SBAB, de kommunägda bostadsföretagen och bostadsrättskooperationen. SBABs problem är att den snabba avskrivningen av fastighetskapitalet ställer stora delar av lånestocken utan reell säkerhet.

För kommunägda bostadsföretag och Kooperationen är problemet ett för litet eget kapital. En mer omfattande utförsäljning av fastigheter från allmännyttiga bostadsföretag är på kort sikt inte att rekommendera med hänsyn till den rådande marknadssituationen med ett i övrigt stort latent utbud.

En fungerande fastighetsmarknad för bostadshyreshus kräver att fastighetsföretagen är starka och inte i stor utsträckning hamnar på obestånd med tvångsvis avveckling som följd. Under en övergångsperiod kan det då krävas särskilda stabiliserande insatser för att överbrygga problem för främst mindre bostadsföretag i kommunal ägo. Även många privata fastighetsföretag anpassade sig till 1980-talets förutsättningar för byggande och subventioner, och de finner nu väsentligt andra spelregler.

På bostadsmarknaden är nu sådana krafter i rörelse att vissa fenomen kan förutsägas tämligen klart. Dels kommer efterfrågan på nya bostäder att blomma ut om några år. Och det kan förväntas ske ungefär samtidigt som byggandet av infrastruktur är i full gång. Nya knapphetspriser kan då uppstå. Dels kan stora sociala problem förutses som kommer att få kraftiga återverkningar inom delar av främst hyresrätten.

Ett visst bostadsbyggande redan idag kan ha en stabiliserande effekt på både bygg- och fastighetsmarknaden sett över några år. Men då krävs att man bygger attraktiva lägenheter i bra lägen för utvalda kundgrupper. Detta förutsätter att produktionskostnaderna hålls nere i alla led av byggprocessen och att kommunerna planlägger attraktiva områden, t.ex. sjönära lägen.

Bilaga 2

Tabell 1 Lägenheter i färdigställda hus efter hustyp

År	Flerbostadshus	Småhus	Summa
1975	27 442	47 057	74 499
1976	15 671	40 141	55 812
1977	14 128	40 750	54 878
1978	13 573	40 169	53 742
1979	15 613	39 878	55 491
1980	15 902	35 536	51 438
1981	17 601	33 996	51 597
1982	18 338	26 770	45 108
1983	20 231	23 143	43 374
1984	17 097	17 891	34 988
1985	17 124	15 808	32 932
1986	15 274	13 517	28 791
1987	15 739	15 145	30 884
1988	21 094	19 481	40 575
1989	27 376	23 026	50 402
1990	33 746	24 680	58 426
1991	38 201	28 685	66 886
1992	37 787	19 532	57 319

Källa: SCB/Boverket

Tabell 2 Genomsnittliga produktionskostnader för lägenheter med preliminärt beslut om statligt bostadslån, kr/m² lägenhetsyta

År	Gruppbyggda småhus	Flerbostadshus
1980	3 592	4 060
1981	4 045	4 736
1982	4 392	5 043
1983	4 961	5 635
1984	5 423	6 162
1985	5 625	6 458
1986	6 107	6 990
1987	6 904	7 943
1988	7 947	9 096
1989	8 796	9 834
1990	10 007	11 331
1991	10 626	11 914
1992	11 115	12 698

Källa: SCB

Tabell 3 Bidragsunderlag, aktuella skuldbelopp och genomsnittliga räntor för hyres- och bostadsrättshus med räntebidrag under det första halvåret 1993, mkr.

Årgång	Bidrags- underlag	Aktuell skuld statligt lån	botten- lån	Genomsnittliga räntor garanterad ränta	statligt lån	botten- lån
-1980	9415	3 061	6 340			
1980	3 967	1 125	2 646	9,24	11,60	13,28
1981	5 868	1 657	3 920	8,68	11,35	12,75
1982	9 281	2 629	6 259	8,20	11,27	12,17
1983	12 106	3 401	8 153	7,60	11,26	12,01
1984	17 072	4 693	11 461	7,21	11,17	12,19
1985	20 523	5 563	13 846	6,77	11,85	12,88
1986	22 273	5 905	15 188	6,33	12,17	11,84
1987	24 679	6 542	17 127	5,87	11,58	11,93
1988	25 603	6 820	17 810	5,28	11,32	11,39
1989	32 031	9 049	22 513	4,59	11,51	11,82
1990	54 276	15 388	38 212	4,30	14,31	14,23
1991	53 091	15 079	37 230	4,61	12,50	12,40
1992	16 657	4 791	11 620	4,81	11,72	11,64
1993	257	61	179	8,22	11,20	12,66
Summa	307 100	85 763	212 503			

Källa: Boverket

Tabell 4 Räntebidrag till ny- och ombyggnad budgetåret 1992/93, mkr

Årgång	Nybyggnad	Ombyggnad	Totalt
-1975	282	1	283
1975	43	1	43
1976	35	3	38
1977	51	4	55
1978	110	12	121
1979	199	25	224
1980	317	37	354
1981	386	68	453
1982	575	150	725
1983	713	239	952
1984	944	369	1 313
1985	894	516	1 410
1986	853	607	1 460
1987	1 008	796	1 804
1988	1 729	1 052	2 782
1989	2 934	1 206	4 140
1990	3 805	967	4 772
1991	2 316	447	2 763
1992	2 766	649	3 417
1993*	1 256	423	1 680
Summa	21 217	7 572	28 789

* Avser endast första halvåret 1993.

Källa: Boverket



Tabell 5 Genomsnittlig ränteutgift före räntebidrag i bostäder med räntebidrag till nybyggnad, kronor per månad

Årgång	Hysesrätt	Bostadsrätt	Egna hem
1980	2 712	3 042	2 456
1981	3 198	3 480	3 582
1982	3 653	3 911	2 603
1983	4 129	4 245	3 067
1984	4 360	5 442	3 583
1985	4 936	5 553	3 791
1986	4 971	5 538	3 601
1987	5 053	5 730	4 071
1988	5 468	5 885	2 970
1989	7 527	9 141	5 104
1990	8 056	10 154	6 369
1991	7 681	9 166	5 968
Totalt	5 604	6 407	3 627

Källa: Boverket

Tabell 6 Genomsnittligt räntebidrag per månad, kronor

Årgång	Hysesrätt	Bostadsrätt	Egna hem
1980	1 224	1 419	207
1981	1 433	1 519	171
1982	1 796	1 877	230
1983	2 210	2 138	510
1984	2 558	3 162	921
1985	2 834	3 168	1 128
1986	2 895	3 238	993
1987	3 084	3 632	1 530
1988	3 626	3 820	1 175
1989	5 304	6 398	2 533
1990	5 624	7 062	3 751
1991	5 057	6 026	3 394
Totalt	3 532	4 017	1 182

Källa: Boverket



Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
17. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
18. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
19. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
20. Kommunerna och miljöarbetet. M.
21. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
22. Ökat personval. Ju.
23. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
24. Kunskapens krona. U.
25. Utfänningslagen – en partiell översyn. Ku.
26. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
27. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
28. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
29. Bankstödsnämnden. Fi.
30. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
31. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
32. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
33. Ny anställningsskyddslag. A.
34. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
35. Förarprövare. K.
36. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
37. Lag om totalförsvarspåbud. Fö.
38. Justitiiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
39. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
40. En gräns för filmcensuren. Ku.
41. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
42. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
43. Försvarets högskolor. Fö.
44. Politik mot arbetslöshet. A.
45. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
46. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis rädning. C.
47. Vissa kyrkofrågor. C.
48. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
49. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.
50. Ett år med betalningsansvar. S.
51. Serveringsbestämmelser. S.
52. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
53. Ersättning vid arbetslöshet. A.
54. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
55. Utvisning på grund av brott. Ku.
56. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
57. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
58. Beskattning av fastigheter, del I
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
59. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
60. Ny marknadsföringslag. C.
61. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
62. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
63. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
64. Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
65. Frågor för folkbildningen. U.
66. Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
67. Lag om införande av miljöbalken. M.
68. Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs uttalande över SKBs FUD-program 92. M.
69. Elkonkurrens med nätmonopol. N.
70. Revisorerna och EG. N.
71. Strategi för småföretagsutveckling. N.
72. Organisationernas bidrag. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

72. Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.
 73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
 74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
 75. Vissa mervärdeskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. Fi.
 76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
 77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. C.
 78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.
 79. Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. M.
 80. Statsförvaltningen och EG. Ju.
 81. Översyn av arbetsmiljölagen. A.
 82. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. S.
 83. Statistik och integritet, del I – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. Fi.
 84. Innovationer för Sverige. N.
 85. Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. U.
 86. Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. S.
 87. Beredskapslagring av olja. N.
 88. Produktsäkerhetslagen och EG. C.
 89. Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. Fö.
 90. Lokal demokrati i utveckling. C.
 91. Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. – En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. S.
 92. Den centrala polisorganisationen. Ju.
 93. Världens svåra val. S.
 94. Anpassad kontroll av byggandet. M.
 95. Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. Fö.
 96. Förändringar i lönegarantisystemet. A.
 97. Västsverige och Skåne – regioner i förändring. C.
 98. Partnerskap. Ju.
 99. Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. M.
 100. Free and Fair elections – and beyond. UD.
 101. Lag om totalförsvarspåbud. Följdändringarna. Fö.
 102. Kvalitet och dynamik. Förslag från Resursberedningen rörande statsmakternas resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning. U.
 103. Svenskt fiske. Jo.
 104. Stabilisering av bostadskreditmarknaden. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmänna skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande
Ökat personval (SOU 1993:21). [63]
Verkställighet av fängelsestraff. [76]
Statsförvaltningen och EG. [80]
Den centrala polisorganisationen. [92]
Partnerskap. [98]

Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]
Free and Fair elections – and beyond. [100]

Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarspålit. [36]
Försvarets högskolor. [42]
Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. [89]
Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. [95]
Lag om totalförsvarspålit. Följdändringarna. [101]

Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälsa- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]
Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. [82]
Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. [86]

- Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. – En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. [91]
Världens svåra val. [93]

Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprövare. [34]

Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]
Vissa mervärdeskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. [75]
Statistik och integritet, del I – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. [83]
Stabilisering av bostadskreditmarknaden. [104]

Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]
Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. [85]
Kvalitet och dynamik. Förslag från Resursberedningen rörande statsmakternas resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning. [102]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]

Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]

Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Svenskt fiske. [103]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]

Politik mot arbetslöshet. [43]

Ersättning vid arbetslöshet. [53]

Översyn av arbetsmiljölagen. [81]

Förändringar i lönegarantisystemet. [96]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.

Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]

Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor

och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]

Ågandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]

Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]

En gräns för filmcensuren. [39]

Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Elkonkurrens med nätmonopol. [68]

Revisorerna och EG. [69]

Strategi för småföretagsutveckling. [70]

Innovationer för Sverige. [84]

Beredskapslagring av olja. [87]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. [45]

Vissa kyrkofrågor. [46]

Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]

Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. [48]

Ny marknadsföringslag. [59]

Organisationernas bidrag. [71]

Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]

Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. [73]

Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]

Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. [77]

Produktsäkerhetslagen och EG. [88]

Lokal demokrati i utveckling. [90]

Västsverige och Skåne – regioner i förändring. [97]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]

Kommunerna och miljöarbetet. [19]

Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]

Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]

Handlingsplan mot buller.

Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]

Lag om införande av miljöbalken. [66]

Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs

yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]

Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]

Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. [79]

Anpassad kontroll av byggandet. [94]

Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. [99]



FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-205021, TELEFON 6909090

ISBN 91-38-13492-6
ISSN 0375-250X