

PETER ENGLUND
MATS PERSSON

Problem och möjligheter inom bostadspolitiken

De totala subventionerna till bostadssektorn beräknas 1986 uppgå till 35 miljarder kronor. Så stora subventioner kan endast motiveras om de har mycket goda fördelningseffekter eller allokerings effekter. Peter Englund och Mats Persson framhäver i denna artikel att bostadssubventionerna inte har dessa egenskaper. Minskade subventioner skulle snarast leda till en jämnare inkomstfördelning och till ett bättre utnyttjande av resurserna.

Finansministerns planer på att minska subventionerna till bostadssektorn, bl a genom att höja räntan på statliga och statligt garanterade lån, har väckt kritisk uppmärksamhet. Samtidigt är det för de allra flesta uppenbart att blotta storleksordningen på dagens bostadssubventioner gör dem till ett naturligt objekt för finansdepartementets rödpennor. Värdet av de totala subventionerna till bostadssektorn (dvs bostadsbidrag + räntebidrag + skattesubvention till egnahemsägare) beräknas enligt finansplanen 1986 uppgå till 35 miljarder kr. Vissa justeringar av dessa beräkningar kan vara motiverade, men beloppet är nog ändå i det stora hela korrekt. Det svarar mot så mycket som 70 procent av budgetunderskottet.

Så stora subventioner kan motiveras i rådande budgetsituation endast om de

har mycket goda fördelningsmässiga och/eller allokeringsmässiga konsekvenser. Som vi ska framhålla i denna artikel är så inte fallet; den största delen av subventionerna tenderar att tillfalla de redan välbärgade, och de allokeringsmässiga effekterna av subventionerna tar sig uttryck i bl a en undanträngning av industrins investeringar till förmån för investeringar i bostadskapital.

Bostadspolitiken har ingående behandlats av den statliga bostadskommittén, som inom kort väntas lägga fram sitt slutbetänkande. Där föreslås bl a ett nytt statligt lånesystem med införande av s k räntelån samt vissa modifieringar av bostadsbidragens konstruktion. Dessa förslag beräknas enligt uppgift minska de samlade bostadssubventionerna med ca 4 miljarder kr. I denna artikel ska vi översiktligt diskutera de viktigaste problemen inom bostadspolitiken, problem där bostadskommitténs förslag endast innebär marginella förändringar.

PETER ENGLUND och MATS PERSSON är docenter i nationalekonomi och verksamma vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet, där de forskar om frågor kring skatter och kapitalmarknader. Mats Persson arbetar f n som sekreterare i Realränteskattekommittén.

Utnyttjande av befintligt bostadsbestånd

De kortsiktiga, allokeringsmässiga problemen på bostadsmarknaden är huvudsakligen storstadsfenomen och har sin yt-

tersta orsak i det sätt på vilket det rådande systemet för hyressättning påverkar utnyttjandet av det befintliga bostadsbeståndet. Eftersom bruksvärdesprincipens praktiska utformning fått till resultat att hyresnivån på attraktiva lägenheter låsts fast vid en nivå under de bostadssökandes betalningsvilja uppstår en överskottsefterfrågan på dessa lägenheter. Detta resulterar i t ex "brist" på ungdomslägenheter i Stockholms innerstad.

Det uppstår också en låg rörlighet på bostadsmarknaden i den meningen att personer som en gång haft förmånen att få en attraktiv lägenhet med låg hyra tenderar att behålla den även när de inte längre behöver lägenheten. Härigenom kommer bostäder att undanhållas från andra som bättre behöver dem, vilket kan illustreras av diskussionen om sk övernattningslägenheter i Stockholm.

I princip kan man ju tycka att om bostadsbristen upplevs som ett socialt problem, och om detta problem främst drabbar de svagaste grupperna, så borde alla krafter sträva efter ett bättre utnyttjande av det existerande bostadsbeståndet. Ett sätt att åstadkomma detta vore att tillåta en bättre marknadsanpassning av hyrorna. Detta skulle förmodligen innebära en drastisk höjning av hyresnivån för attraktiva lägenheter i Stockholms innerstad, och en viss sänkning av hyresnivån för oattraktiva lägenheter i ytterområdena. De grupper som idag bor i attraktiva lägenheter i innerstaden skulle således missgynnas av en sådan reform, medan de grupper som inte bor i sådana lägenheter skulle gynnas. Med marknadsanpassade hyror skulle färre personer få råd att hålla sig med flera eller större bostäder än de egentligen behöver och utbudet av lägenheter skulle därigenom tendera att öka. Problemen som följer med ett ökat inslag av marknadsmässighet i hyressättningen, främst i form av ökad social segregation, är dock välkända. Man bör emellertid observera att segregationseffekterna inte är entydiga; även i dagens system med reg-

lerade hyror har vi fått ett inte obetydligt inslag av segregation inom såväl allmännyttans som de privata fastighetsägarnas bestånd.

Frågan om huruvida vi ska välja en relativt hög grad av social integration (som vi har idag) eller en relativt hög utnyttjandegrad av bostadsbeståndet (som skulle bli följden av ökad marknadsmässighet) är i sista hand en politisk fråga. Det är dock viktigt att inse att vi i praktiken knappast kan få bägge delarna samtidigt.

Fördelningsproblem

Bostäder, exkl fritidshus, svarar för närmare 40 procent av värdet på hela realkapitalstocken i Sverige. Den egna villan svarar för mer än hälften av de totala tillgångarna för flertalet villaägare. Det är mot denna bakgrund uppenbart att utvecklingen på bostadsmarknaden är av största betydelse för inkomstfördelningen.

Det finns desto större anledning att fästa uppmärksamheten på detta eftersom vinster från investeringar i den egna bostaden fortfarande har en förmånligare beskattning än vinster från många andra investeringar. Som bekant uppgick dessa vinster under 1960- och 70-talen till mycket stora belopp. Enligt beräkningar i Englund och Persson [1985] var den reala avkastningen på en småhusinvestering i genomsnitt nära fem procent per år under 1960- och 70-talen.

Denna siffra tar ingen hänsyn till hävstångseffekter via belåning; avkastningen efter skatt på en belånad villa kunde som bekant bli många gånger högre. Mot bakgrund av att ägande av den egna bostaden är positivt korrelerat med inkomstnivå, och att hävstångseffekten stiger med marginalskatten, är det uppenbart att dessa stora omfördelningar i huvudsak gick från låg- till höginkomsttagare.

Under 1980-talet har som bekant utvecklingen gått åt det rakt motsatta hållet och den fördelningspolitiska slutsats som

kan dras är snarast att asymmetrier i beskattningen tenderar att förstärka utslagen av i grunden svårförutsebara variationer i marknadsförhållanden och politiska beslut.

Om man bortser från kapitalvinster och bara tittar på bostadssubventionerna har dessa tagna tillsammans en "felaktig" fördelningspolitisk profil. En studie av Frykman [1985] visar för barnfamiljer att de totala subventionerna tenderar att vara högst för höginkomsttagare, medan för hushåll utan barn subventionerna i stort sett fördelas likformigt över inkomstklasserna.

De olika subventionsslagen har naturligtvis olika fördelningsprofil. Bostadsbidragen gynnar entydigt låginkomsttagare. Skattesubventionerna gynnar starkt, och räntebidragen svagt, höginkomsttagare. De aggregerade siffrorna visar dock tydligt att en nedskärning av subventionsgraden inte behöver få negativa fördelningspolitiska konsekvenser – utan snarare tvärtom.

Det kan invändas att den bild som vi gett bara har historisk relevans och inte längre gäller idag. Avdragsrätten har begränsats, marginalskatterna har sänkts och gjorts i stort sett lika för flertalet, realisationsvinstskatten har skärpts och fastighetsskatt har införts. Prisutvecklingen på småhus har ju också vänt efter 1979.

Detta är emellertid bara delvis sant. Skattesystemet har i grund och botten samma egenskaper som tidigare (se nedan) och de senaste årens reala prisfall på villor kan mycket väl vara av tillfällig natur, och kommer rimligen förr eller senare att vändas i sin motsats. På lång sikt torde villapriserna utvecklas i samma takt som priser i allmänhet.

Ekonometriska studier – Brownstone, Englund och Persson [1985 a, b] – tyder på att 1983–85 års skatte- och avdragsreform skulle ha haft till effekt att den totala villaefterfrågan minskade med 10–15 procent. Här har hänsyn tagits dels till påverkan på antalet hushåll som väljer att

äga sin egen bostad snarare än att hyra den, dels på hur stor bostad som dessa efterfrågar. Enligt dessa resultat skulle antalet villaägare inte påverkas i nämnvärd utsträckning, medan skattereformen skulle leda till att flertalet villaägare efterfrågade en mindre bostad. De senaste årens prisfall ter sig mot denna bakgrund naturliga.

Vi har också tittat på skattereformens långsiktiga fördelningseffekter, dvs med bortseende från kortsiktiga kapitalförluster. Dessa visar sig vara påfallande neutrala; när hänsyn tas till finansieringen gör genomsnittshushållet i varje inkomstgrupp en mindre vinst (motsvarande 0,4 procent av den disponibla inkomsten).¹

Höga hyror i nyproduktionen

I storstäderna, särskilt Stockholm, råder ett stort tryck på lägenheter i innerstaden. Medan en fri marknad skulle sätta hyrorna högre för lägenheter med ett mer centralt och därmed mer attraktivt läge, har den praktiska tillämpningen av hyresregleringen lett till precis omvänt resultat; hyrorna är högre i förorter. Orsaken till detta förhållande är att lägenhetsbeståndet i förorter är yngre än beståndet i centrum. Principerna för de allmännyttiga bostadsföretagens hyressättning (som via bruksvärdesprincipen styr hyrorna även i privata fastigheter) i kombination med utformningen av finansieringssystemet leder till s k hyressplittring: avsevärt högre hyror i nyproduktionen än i det äldre beståndet.

De mer tekniska orsakerna till att finansieringssystemet skapar hyressplittring ska inte diskuteras i detta sammanhang.² För att motverka hyressplittringen kan olika åtgärder vidtas, t ex andra finansieringsformer såsom reallån.

¹ Att varje grupp vinner beror på att reformen leder till effektivitetsvinster; skattesystemets snedvridande effekter på konsumtionen minskar.

² Se Hansson och Turner [1980] och Turner [1985].

Den väg man har valt är dock att genom kraftiga räntesubventioner pressa ner kapitalkostnaderna under de första åren av byggnadens livslängd, för att sedan trappa av subventionerna allteftersom byggnaden blir äldre. Nyligen har också fastighetsskatt införts, och bostadskommittén väntas lägga fram ett förslag om sk räntelån i samma syfte. Trots detta återstår en betydande hyressplittning som det skulle krävas mycket stora subventionsbelopp att eliminera.

Vår bedömning är att problemet med höga hyror i nyproduktionen inte hör till det allra mest akuta i dagens bostadspolitiska situation; under alla omständigheter finns det anledning att tro, att hyressplittningen blir mindre än den var på 1970-talet. Den kanske viktigaste orsaken till detta är att åldersfördelningen hos de allmännyttiga bostadsföretagens fastighetsbestånd blivit mer jämn under 1980-talet, när "puckeln" från 1960-talets miljonprogram blivit äldre. Med en jämnare åldersfördelning hos beståndet ökar möjligheterna för företagen att fördela kostnaderna över olika årgångar, och hyressplittningen lindras i motsvarande grad.

Investeringar och tillväxt

Eftersom bostadskapitalet är subventionerat i förhållande till annat kapital, är det för den enskilde placeraren mer förmånligt att investera i bostadskapital än i de flesta andra verksamheter. Det är därför oundvikligt att bostadsinvesteringarna i viss mån tränger ut industrins investeringar.

Detta kan kanske delvis ses som ett uttryck för en medveten politik; en allmänt hög boendestandard är att betrakta som ett av de centrala bostadspolitiska målen. Man bör dock observera att subventionerna går till alla typer av bostäder, även till dem som har en storlek och en standard som måste anses mer än tillräcklig. Man får därför inte blunda för problemen med en snedvridning av resurserna; det är

inte rimligt att motivera alla lyxvillor och alla ränteavdrag med en hänvisning till de bostadspolitiska målen.

Dessutom är subventionsgraden fortfarande i hög grad beroende av rena tillfälligheter, t ex nominalräntans höjd. Därför finns det stor risk för kraftiga oavsedda stimulanser av bostadsbyggandet i inflationstider (t ex den starka ökningen av villabyggandet under 1970-talet), något som knappast kan sägas vara ett uttryck för en medveten bostadspolitik.³

Principresonemanget är således klart: det finns risk för att bostadsinvesteringar tar i anspråk produktiva resurser (inte minst finansiellt kapital) som annars skulle ha använts för industrins investeringar. Det är dock svårt att säga något bestämt om storleksordningen på detta problem.

Ser man på siffrorna från de senaste decennierna visar det sig att industriinvesteringarna stagnerade under senare delen av 60-talet, ungefär samtidigt som bostadsbyggandet genom det sk miljonprogrammet nådde sin topp. När bostadsbyggandet föll under den första hälften av 70-talet steg industriinvesteringarna kraftigt, för att sedan rasa under den andra hälften av 70-talet.

Problemet är att 1970-talet kännetecknades av våldsamma svängningar i världskonjunkturen, och att industrins investeringar beror på så många olika faktorer. Flera av dessa faktorer har dessutom att göra med företagets förväntningar och framtidstro, och är därför svåra att fånga i siffror. Men även om man inte kan kvantifiera sambanden med någon större grad av precision är det ändå uppenbart att det gynnande av bostadsinvesteringarna som skett, och som fortfarande sker, inte direkt underlättat investeringar inom andra områden.

³ Det kan nämnas att Island har den högsta bostadsytan per capita i Norden. Detta faktum beror inte på någon speciellt progressiv islandsk bostadspolitik, utan är det oplanerade resultatet av ett skattesystem med avdragsrätt för nominella skuldrantor kombinerat med en mycket hög inflationstakt.

Reformer

De svenska hushållens bostadskonsumtion är starkt subventionerad. Detta är (a) ett betydande stabiliseringspolitiskt problem i och med att subventionerna motsvarar en stor del av ett budgetunderskott som är svårt att eliminera med skattehöjningar, (b) ett allokeringspolitiskt problem i och med att det har medfört en alltför hög standard på vissa delar av bostadsbeståndet och ett undanträngande av industriinvesteringar, (c) ett fördelningspolitiskt problem genom att subventionerna på det stora hela taget har gått till höginkomsttagare.

På senare år har ett par saker inträffat som i viss mån modifierar denna bild. Dels har subventionerna till villaboendet minskat genom avdragsbegränsningen och fastighetsskatten. Dels har realinkomstutvecklingen blivit sämre än vad som förutsågs på 1970-talet.

Detta har gjort att bostadsbeståndet idag torde vara för stort (av för hög standard) i förhållande till dagens inkomstförväntningar och dagens subventionsstruktur. Nybyggandet är och kan förväntas fortsätta att vara lågt. Det byggande som ändå sker är främst betingat av demografiska faktorer, dvs koncentrerat till regioner där arbetsmarknaden expanderar. Marginella förändringar av subventionerna idag får därför antagligen mycket måttliga effekter på nybyggandet och därmed på bostadsbeståndet.

På kort och medellång sikt — kanske upp till fem år — ska därför minskade subventioner främst bedömas utifrån effekterna på budgetunderskott och inkomstfördelning. Eventuella effekter på nybyggandet i form av mindre och enklare utrustade bostäder går samtidigt åt "rätt" håll. Detsamma gäller självfallet effekterna på budgetunderskottet.

Hur minskade subventioner påverkar inkomstfördelningen beror uppenbarligen på vilka subventioner som ändras. Låt oss diskutera de tre stora subventionerna var för sig.

Räntesubventionerna är fördelningsmässigt i stort sett neutrala; snarast synes de ha en tendens att gynna höginkomsttagarna. En minskning av dessa subventioner är således inte bara önskvärd av allokeringskäl, utan förmodligen även av fördelningskäl. Det enda kvarstående argumentet för räntesubventioner är att de kan fungera som en ersättning för ett väl fungerande finansieringssystem. Diskussionen om ett sådant har hittills mest handlat om olika konstruktioner som garanterar en rimlig real amorteringsprofil. Vi vet emellertid att paritetslånesystemet sprack därför att det upplevdes som alltför komplicerat. Samma öde verkar komma att drabba de olika förslag till reallånesystem, med olika former av garanti-regler, som diskuterats bl a av realbeskattningsutredningen (SOU 1982:1-3). Det återstår att se hur det ska gå för bostadskommitténs kommande förslag om räntelån.

Det är emellertid svårt att inse varför inte finansieringsproblemen skulle kunna lösas på en mer flexibel kreditmarknad. Så länge belåningen ligger väl inom ramen för fastighetens värde torde normalt inga svårigheter uppstå på en marknad där statsmakterna endast agerar genom riksbankens allmänna likviditets- och räntepåverkande politik.

En fastighetsägare kommer naturligtvis att vilja finansiera sig huvudsakligen långsiktigt på ett sätt som ex ante ger en rimlig real amorteringsprofil. På en väsentligen oreglerad marknad kan de långa lånen sedan vid behov kompletteras med korta lån om t ex inflationsutvecklingen blir en annan än den förutsedda.

En oreglerad kreditmarknad är förvisso inte utan problem. Vi tror dock att mycket av den kreativitet som utvecklats på olika andra delar av kreditmarknaden på senare år också skulle kunna komma bostadsfinansieringen till del, se t ex Wohlin [1985]. I samband med att räntesubventionerna minskas borde det bli naturligt att röra sig i en sådan riktning.

Bostadsbidragens ursprungliga syfte var att göra det möjligt för det stora flertalet hushåll att nå upp till en viss minimistandard på sitt boende. Deras konstruktion är i princip väl lämpad för detta syfte i och med att bidrag utgår för bostadskostnader upp till en viss högsta gräns. Vi har här således den enda typen av bostadssubvention som inte gynnar höginkomsttagarna, utan som har en rimlig fördelningsprofil. Ett problem är dock att bostadsbidragens inkomstberoende förstärker marginaleffekterna i inkomstskatteskalan. Som ett led i en fortsatt skattereform ter sig ett avskaffande av bostadsbidragens inkomstberoende därför som ett mycket naturligt steg. Bostadsbidragen blir då, förutom av boendekostnaderna, endast beroende av familjens storlek.

Man skulle kunna överväga att helt avskaffa bostadsbidragen och i stället öka barnbidragen i motsvarande mån. Detta skulle ju innebära en betydande förenkling, och det skulle kunna innebära att den fördelningspolitiska profilen i stort sett bibehålles; pengarna går fortfarande i huvudsak till de hushåll som bäst behöver dem.

En nackdel är att man då inte kommer att ha kvar någon direkt påverkan på boendevalet. Med tanke på att de flesta lägenheterna, åtminstone i nyproduktionen, ligger över den övre bostadsbidragsgrundande gränsen, torde dock denna invändning ha liten bärkraft.

Asymmetrierna i *skattebehandlingen* av villaägare har minskat på senare år. Speciellt gäller detta mellan olika villaägare där man numera kan räkna med att det stora flertalet har en marginalskattesats för ränteavdrag på ca 50 procent. Där emot torde fortfarande en belånad investering i ett eget hem vara subventionerad jämfört med investeringar i näringslivet.⁴ Allra helst om man förespråkar en minskning av räntesubventionerna till hyresgästerna ter det sig naturligt att också gå vidare och reducera avdragsrätten för rän-

torna eller höja schablonintäktbeskattningen på villor.

Skattebehandlingen av villor och avdragsrätten för räntor är inte bara ett bostadspolitiskt problem. Hela kapitalinkomstbeskattningen är ju starkt asymmetrisk. Villor intar i själva verket en mellanställning mellan helt obeskattade reallgångar (konstföremål, konsumentkapitalvaror m m) och fullt nominalistiskt beskattade tillgångar som banksparande. Med mindre än att kapitalinkomster görs helt skattefria kan inte dessa asymmetrier avskaffas, eftersom kontrollproblemen gör vissa tillgångar omöjliga att beskatta.

Slutord

Låt oss avslutningsvis framhäva att bostadspolitiken är förhållandevis fri från målkonflikter.⁵ Vi är ju vana att tro att reformer som innebär minskade subventioner och ökad marknadsmässig effektivitet samtidigt har icke önskvärda fördelnings effekter. Så är dock inte fallet inom bostadspolitiken. Sänkta ränte- och skatte-subventioner skulle i huvudsak bäras av höginkomsttagarna.

Frågan är då varför man hittills har tagit så små steg i denna riktning. Huvudförklaringen ligger antagligen i att nästan varje tänkbar reform får stora kortsiktiga effekter för vissa hushåll på alla nivåer i inkomstfördelningen. Detta är mest uppenbart på villasidan, där skattereglerna kapitaliseras i villapriserna. I mindre utsträckning gäller samma problem för hyresgästerna, där hyran normalt uppfattas som en fast post i budgeten. De kortsiktiga substitutionsmöjligheterna för att undvika det fulla genomslaget av en kraftig hyreshöjning är därför ofta små.

Dessa problem är självfallet inga argu-

⁴ Se t ex Calmfors m fl [1986] sid 53.

⁵ För en delvis annan syn på bostadspolitiken, med större tonvikt lagd på de målkonflikter som trots allt finns, se Turner [1983].

ment för att bibehålla bostadssubventionerna. Däremot talar de för att reformer ska genomföras gradvis och annonseras i förväg. Måhända är vårt politiska system ovanligt illa skickat att genomföra sådana reformer? Men vi kan ju alltid hoppas att de små reformer i denna riktning som vi sett på senare år är de första stegen i en sådan process.

Referenser

- Brownstone, D., Englund, P. och Persson M. [1985a], "Effects of the Swedish 1983-5 Tax Reform on the Demand for Owner-Occupied Housing: A Microsimulation Approach", *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol 87, No 4.
- [1985, b], "Tax Reform and Housing Demand: The Distribution of Welfare Gains and Losses", Institutet för internationell ekonomi, Seminar Paper No 326, April.
- Calmfors, L., Hansson, I., Jonung, L., Myhrman, J., och Tson Söderström, H. [1986], *Nya Spelregler för tillväxt*, Studieförbundet Näringsliv & Samhälle, Stockholm.
- Englund, P. och Persson, M. [1985], "Bostadsväl och förmögenhetsfördelning", i *Forskare om bostadspolitik och bostadsmarknad*, Byggforskningsrådet, Stockholm.
- Frykman, T. [1985], "Bostadssubventioner och jämlikhet i boendet", i *Forskare om bostadspolitik och bostadsmarknad*, Byggforskningsrådet, Stockholm.
- Hansson, I och Turner, B. [1980], *Bostäder och samhällsekonomi*, 2:a uppl., Liber Läromedel, Lund.
- Turner, B. [1983], "Svensk bostadspolitik i omvandling", *Svensk lantmäteritidskrift*, nr 6.
- [1985], "Finansieringssystem, boendevälfärd och samhällsekonomi", i *Forskare om bostadspolitik och bostadsmarknad*, Byggforskningsrådet, Stockholm.
- Wohlén, L. [1985], Inlägg i nationalekonomiska föreningens debatt om reallån och bostadsfinansiering, *Ekonomisk Debatt*, Årg. 13, nr 1.