

Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen

Per-Anders Bergendahl
Monika Hjeds Löfmark
Hans Lind

Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:48

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24296-4

ISSN 0375-250X

Förord

Långtidsutredningen 2015 sammanställs vid Finansdepartementets Strukturenhet. Utredningen har bl.a. till uppgift att presentera en samlad bedömning av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Ett viktigt led i arbetet är att ta fram fördjupade analyser inom relevanta områden. Dessa publiceras som fristående bilagor till utredningen.

Föreliggande bilaga studerar utmaningar och möjligheter på den svenska bostadsmarknaden. Rapporten har utarbetats av docent Per-Anders Bergendahl, fil. dr Monika Hjeds Löfmark och professor Hans Lind.

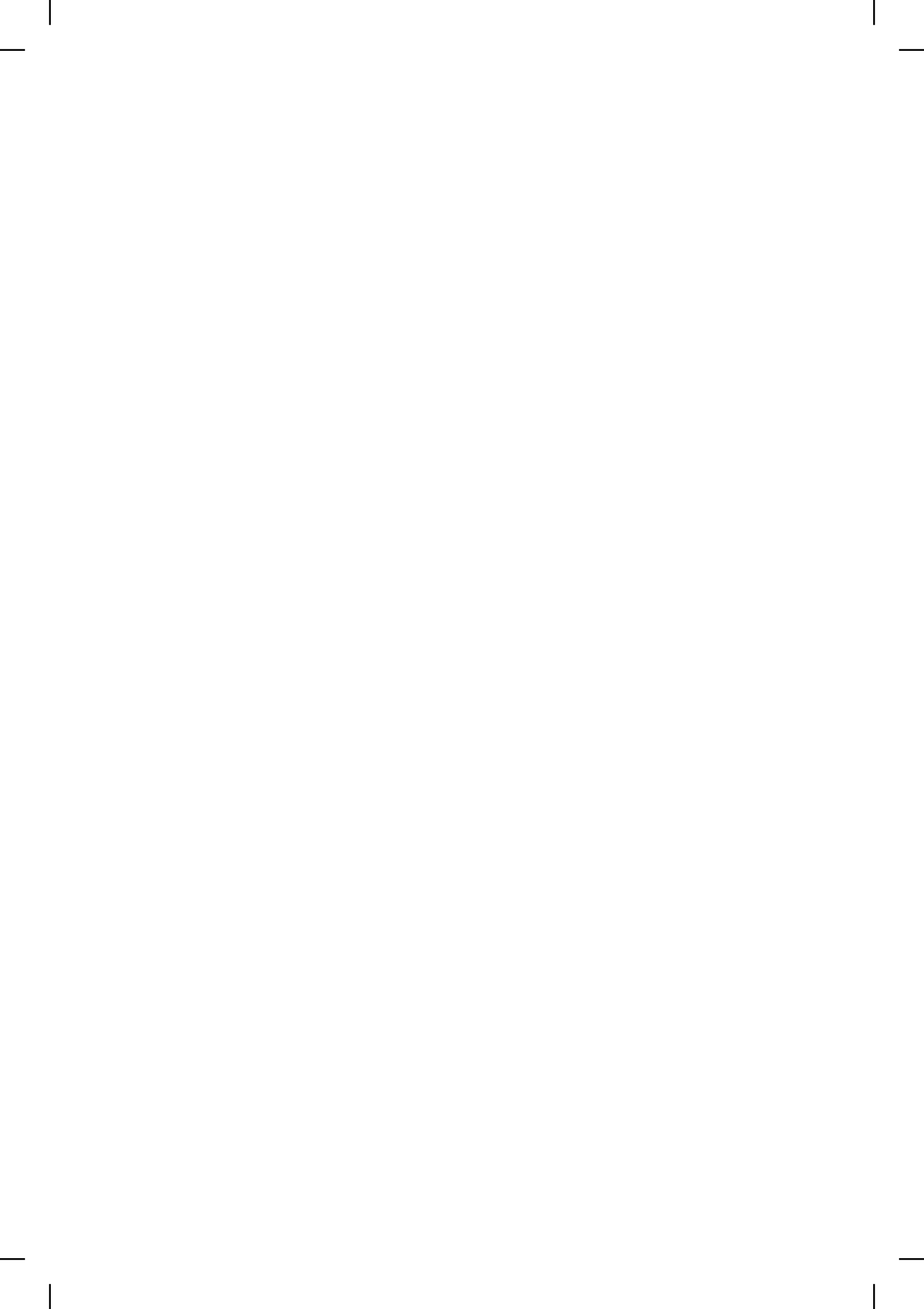
Bostadsmarknaden är viktig för den ekonomiska utvecklingen. Bland annat påverkar marknadens funktionssätt möjligheterna att allokera arbetskraft och kapital på ett för samhället gynnsamt sätt. I bilagan analyserar författarna marknaderna för hyres- och ägarboenden, bostadsprisernas utveckling och enskilda skatters betydelse för bostadsmarknadens funktionssätt. Författarna lyfter fram ett antal reformmöjligheter som kan förbättra befolkningens rörlighet och minska de finansiella riskerna.

Arbetet med bilagan har följts av en referensgrupp med mycket goda kunskaper inom området. Som alltid i dessa sammanhang svarar författarna själva för de bedömningar och slutsatser som presenteras.

De resultat som framkommer i Långtidsutredningens bilagor kommer att behandlas i utredningens huvudbetänkande.

Stockholm i maj 2015

Peter Frykblom
Departementsråd



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning.....	17
1.1 Bakgrund och syfte	17
1.2 Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen	18
1.3 Rapportens struktur och ytterligare avgränsningar	20
1.4 Tillvägagångssätt	21
2 Urbanisering och demografisk utveckling	23
2.1 Trender under senare år	23
3 Upplåtelseformer, skatter och rörlighet	27
3.1 Upplåtelseformernas betydelse	27
3.2 Upplåtelseformer och rörlighet i Sverige	29
3.3 Rörlighet – skatter, bidrag och avdrag.....	32
3.4 Avslutande kommentarer	34
4 Finansiella aspekter: internationell utblick och institutionella förhållanden.....	37
4.1 Inledning.....	37
4.2 Formella och informella institutioner på bostadsmarknader i andra länder	38
4.3 Institutioner, bostadsmarknaden och stabilitet i Sverige	44

5	Bostadspriser, skuldsättning och ekonomisk utveckling i Sverige.....	49
5.1	För höga priser?	50
5.2	Hushållens skuldsättning, olika mått	51
5.3	Hushållens skuldsättning och makroekonomiska risker	56
6	Hyresmarknaden.....	63
6.1	Inledning	63
6.2	Förutsättningar för en väl fungerande hyresmarknad.....	64
6.3	Begränsningar på den svenska hyresmarknaden.....	67
6.4	Avslutande kommentarer.....	74
7	Bostadsbyggandet.....	79
7.1	Inledning	79
7.2	Bostadsbyggandets utbudselasticitet.....	81
7.3	Tillgång till mark	83
7.4	De direkta byggkostnaderna.....	89
7.5	Byggkostnaderna och regelverket för byggande i Sverige	95
7.6	Konkurrensen på byggmarknaden.....	97
7.7	Samhällsekonomiska förluster av lågt bostadsbyggande.....	101
7.8	Avslutande kommentar	102
8	Reformmöjligheter: ökad rörlighet och minskad prisvolatilitet.....	103
9	Reformmöjligheter: hyresmarknad	107
9.1	Inledning	107
9.2	Hyra vid kontraktsskrivning.....	108
9.3	Hyresutveckling på hyresvärdens villkor	109

9.4	Hyresvärden kan justera hyran vid bestämda tidpunkter....	111
9.5	Hyresjusteringar inom regelstyrda ramar.....	111
9.6	Indexrelaterad hyresutveckling m.m.	115
9.7	Regleringsmodeller och marknadsresultat – en jämförelse	116
9.8	Behov av fördjupat reformarbete	119
10	Reformmöjligheter: skatteregler	123
10.1	Inledning.....	123
10.2	Fastighetsskatt	124
10.3	Beskattningen av kapitalvinster vid försäljning av privat bostad eller bostadsrätt.....	127
10.4	Avdrag för räntekostnader	129
10.5	Avslutande kommentarer	131
11	Reformmöjligheter: bostadsbyggande	133
11.1	Markttillgång och incitament för byggande	133
11.2	Politik för ett breddat bostadsbyggande	137
12	Avslutning	141
	Referenser	145
	Bilaga A Centrala begrepp	161
	Bilaga B Hyresutveckling och skärpta begränsningsregler i Tyskland	173



Sammanfattning

I denna rapport behandlas den svenska bostadsmarknaden med fokus på förhållanden som kan ha negativa konsekvenser för såväl enskilda individer som samhällsekonomin. Förutom att beskriva kunskapsläget avseende sambanden mellan bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen diskuteras också tänkbara åtgärder för att bostadsmarknaden i högre grad ska bidra till ekonomisk tillväxt.

En väl fungerande matchning mellan arbetsgivare och arbetsökande är central för den ekonomiska tillväxten. För smidiga övergångar mellan studier, arbete och livets olika skeenden behöver samhället ett utbud av olika typer av bostäder.

Demografisk utveckling

I stora delar av Europa är det främst åldersgruppen 65 år och äldre som kommer att växa framöver. Det innebär att färre individer ska försörja fler, vilket ställer krav på ökad produktivitet och innovationskraft.

I Sverige väntas folkmängden öka mest i Stockholm, Skåne och Västra Götaland. Innebörden av detta är att vi framöver kan förvänta oss en kraftigt ökad efterfrågan av bostäder i dessa regioner. En väl fungerande bostadsmarknad förutsätter anpassningsmekanismer som gör att sådana demografiska svängningar kan hanteras.

Givet att det finns ett utbud är hyreskontrakt traditionellt förenade med lägre transaktionskostnader, dvs. det är lättare och billigare att flytta till och från en hyresrätt jämfört med en bostads- eller äganderätt. Sverige skiljer sig emellertid från andra länder i detta avseende. Studier har visat att de som äger sin bostad i Sverige

istället har en större benägenhet att flytta av specifikt arbetsmarknadsskäl jämfört med de som bor i hyresrätt. Anledningen till detta är att regleringen av den svenska hyresmarknaden, det så kallade bruksvärdessystemet, gör att transaktionskostnaderna, främst i form av söktid, ökar. Ett sätt att möta en framtida hög efterfrågan på bostäder kan ändå vara att öka andelen hyresrätter i vissa regioner, givet att man också förbättrar hyresmarknadens funktionssätt.

Lärdomar av finanskrisen

Den senaste globala finanskrisen har visat att bostadsmarknadens funktionssätt har stor betydelse för den finansiella stabiliteten. Den har också visat att kriser överraskande snabbt kan spridas över nationsgränser.

Före krisen tog många banker stora risker p.g.a. att man förväntade sig att prisökningen på bostäder skulle fortgå, vilket avspeglade sig i bankernas bolånehantering. Kombinationen av finansiella avregleringar, låga räntor och nya låneprodukter har i många länder bidragit till stigande bostadspriser samt uppbyggnaden av stora hushållsskulder. Flera internationella studier visar att detta också kan öka risken för uppkomsten av nya finansiella kriser och att det därmed finns ett behov av förutsebarhet, förtroende och välfungerande regleringar.

Förväntningar spelar också stor roll för hushållen och många finansiella aktörer. Unga människor lånar till sin bostad på basis av sitt framtida humankapital; man förväntar sig ofta stigande framtida inkomster och bostadspriser. Det kommer dock alltid att finnas hushåll som drabbas av arbetslöshet, skilsmässa och sjukdom. Dessa hushåll riskerar att råka illa ut i en kris.

Hushållens brist på finansiella kunskaper har också uppmärksamats. Utökad konsumentupplysning om riskerna med hög skuldsättning och rörliga räntor kan därmed verka för en mer långsiktig skuldhantering. Att medge god betänketid vid bostadsköp kan understödja bättre informationsinhämtning och därmed mer rationella förväntningar och beslut.

Den svenska banksektorn är förhållandevis stor och de svenska bankerna finansierar sig delvis på internationella marknader. De

svenska bankerna lånar dessutom pengar av varandra och är tätt sammankopplade. Förtroende för banksystemet, där hushållens skulder utgör en ansenlig del, är mycket viktig för den finansiella stabiliteten internationellt och i Sverige.

Ökande bostadspriser och skuldsättning – ett orosmoln

Två kritiska frågor är om bostäderna är övervärderade och om hushållsskulder är så höga att de riskerar hushållens ekonomi, den finansiella stabiliteten och den ekonomiska tillväxten framöver.

Vad gäller bostadspriser konstaterar vi att bostadsmarknaden – liksom andra marknader – är cyklisk. Priser går sannolikt upp och ned på den svenska bostadsmarknaden. Samtidigt bör det noteras att prisökningarna ser mycket olika ut i landet och att prisskillnaderna ökar. Stora prisskillnader kan leda till inlåsnings-effekter. Debatten om hushållens skuldsättning är het och har bl.a. handlat om hur skuldsättningen lämpligen bör mätas. Sammantaget har de svenska hushållens skuldsättning ökat över tid sett till disponibla inkomster och BNP, men tittar man på hushållens finansiella förmögenhet är ökningen mer blygsam. Andelen av hushållens totala utgifter som utgörs av boendekostnader har emellertid inte ökat i takt med skuldsättningen, vilket tyder på att hushållen torde klara sina utgifter.

Med stora hushållsskulder ökar dock hushållens exponering mot makroekonomiska fluktuationer. Exempelvis har de flesta bolån rörliga räntor, vilket medför att ränteförändringar snabbt påverkar många hushåll och därmed hastigt kan generera ett underskott när räntorna stiger. För det enskilda hushållet kan problem också inträffa om bostadspriserna sjunker samtidigt som något annat inträffar som innebär att bostaden måste säljas med förlust. Trots risker för enskilda hushåll bedöms utsikterna för merparten av hushållen vara goda.

En annan fråga är vilka makroekonomiska effekter den privata skuldsättningen orsakar. Riskerna beror på storleken och tillväxt-takten av skuldsättningen, strukturella svagheter i finansierings-systemet, men också på hur hushållens konsumtion påverkas. Flera internationella studier pekar på samband mellan bostadspriser och konsumtion; internationella valutafonden (IMF) och andra visar att

prisnedgångar har stor påverkan på konsumtionen, särskilt i länder med hög skuldsättning. I hushåll med hög skuldsättning minskar konsumtionen rejält när bostadspriserna börjar sjunka. Vad gäller Sverige kan det just vara via effekten på konsumtion som de makroekonomiska riskerna gör sig gällande.

Det är en varningssignal att den Europeiska kommissionen, IMF och OECD utmålar den svenska bostadsmarknaden som en makroekonomisk risk.

Skatter och rörlighet

Forskningen visar att den ekonomiska utvecklingen främjas av kreativa miljöer med välfungerande institutioner. Storstadsregioner har ofta goda förutsättningar för tillväxt i kraft av sin storlek, näringsliv, kommunikationer och arbetskraft. Om det är brist på passande bostäder och resvägar kan den ekonomiska utvecklingen hämmas. För att matcha den ökande efterfrågan och medverka till rörlighet hos befolkningen behövs effektivt använda bostäder och ett urval av flera olika upplåtelseformer. Dagens beskattning inom bostadsområdet ger inlåsnings effekter och påverkar rörligheten negativt. Reformen inom skatteområdet kan därför behövas.

Det finns målkonflikter mellan, å ena sidan, principer för utformningen av ett sammanhängande, likformigt och effektivt skattesystem och, å andra sidan, sektoriella krav och önskemål på t.ex. bostadsområdet. I ett bostadsperspektiv är en central fråga vilka negativa effekter enskilda komponenter i skattesystemet har på bostadsmarknadens funktionssätt.

I rapporten behandlas tre enskilda frågor rörande beskattningen av fysiska personer som är av betydelse för bostadsmarknaden: fastighetsskatt, beskattning av realisationsvinster och skatteavdrag för räntekostnader.

En fastighetsskatt ger små snedvridningar i resursanvändningen och skattebasen är inte flyktig. Skatten verkar dämpande på priserna och kan konstrueras så att den är förhållandevis förutsägbar. Den centrala nackdelen är att den inte anknyter till faktiska inkomster, vilket innebär att den kan bli betydande för bostadsägare med låga inkomster.

En realisationsvinstskatt är, som namnet säger, en skatt på en realiserad kapitalvinst. När det handlar om konkurrerande placeringsalternativ talar effektivitetsskäl för en likformig kapitalbeskattning. En ägd bostad eller bostadsrätt är emellertid både en bostad och en kapitalplacering. En linje är att hävda att ju längre en bostad bebos av ägaren, desto mer har den karaktär av bostad. Och tvärtom, dvs. att ju kortare tid den varit bebodd av ägaren, desto mer får den karaktär av kapitalplacering. Denna linje synes ligga bakom den profil på reavinstbeskattningen av egen bostad som är vanlig i andra länder, dvs. att kapitalvinsten från ett kortsiktigt – men inte långsiktigt – innehav beskattas. En omläggning till en reavinstbeskattning med den profil som är vanlig i andra länder skulle minska den begränsande effekt som den nuvarande beskattningen har på flyttbenägenheten.

Skatteavdraget för räntekostnader utgör ett stöd till privatpersoners ägande av bostad och bidrar till prisuppgångar och ökad skuldsättning. Avdraget har märkbar betydelse för det enskilda hushållet – och givetvis än mer så för hushåll med ansträngd ekonomi. Samtidigt skulle en nedtrappning av avdraget under en längre period (säg 15–20 år) innebära en förhållandevis måttlig skattehöjning från ett år till ett annat.

En avveckling av skatteavdragen för ränteutgifter bör synkroniseras med en översyn av kapital- och kapitalvinstbeskattningen. Det är flera faktorer som ska vägas samman i utformningen av en långsiktig skattestruktur. Inte minst viktigt är att betona vikten av att skapa förutsägbarhet.

Hyresmarknaden

En väl fungerande hyresmarknad ur konsumentens synvinkel förutsätter en marknadsreglering som representerar en god avvägning mellan konsument- och producentintressen. I princip innebär det att hyresgäster ska känna sig trygga och att bostadsökande ska ha ett varierat utbud av bostäder i olika prisklasser att välja mellan. En fungerande konkurrens i slutledet, dvs. på själva hyresmarknaden, är central för konsumenterna. Producenter ska kunna verka på marknaden utifrån de risker och möjligheter som följer av efterfråge- och utbudsförhållanden, lockas till

investeringar där efterfrågan är hög och inte hämmas av olika etableringshinder.

Dagens verksamhets- och etableringsförutsättningar på hyresmarknaden innebär att möjligheterna till och bedömningsgrunderna vid investeringar i uthyrningsverksamhet och nyproduktion av hyresbostäder är annorlunda än de skulle vara med mer marknadsmässiga förutsättningar. Skillnaden är till nackdel för utbudet av hyresbostäder och dess anpassning till efterfrågan. Marknadens roll att leda utbud till efterfrågan förtas i betydande utsträckning.

De som söker hyresboende i större svenska tätorter möter inget utbud av hyresbostäder i olika prisklasser. Bostadssökande hänvisas i hög grad till bostadsrätts- och äganderättsmarknader. Knapphet och höga priser har blivit kännetecknande för bostadsmarknaden och har drivit fram en hög skuldsättning. Risken för överskuldsättning har fått makroekonomiska implikationer.

Begränsningarna på den svenska hyresmarknaden hämmar den svenska ekonomin, liksom möjligheterna för enskilda att finna lämpliga bostäder. I detta ligger också att utbudsbegränsningarna ger grogrund för svarthandel och informell uthyrning med den sårbarhet för enskilda och uppluckring av rättsmedvetandet som detta för med sig.

Kostnaderna för de som hyr ut (som följer av priser i bakomliggande led) kan också förväntas bli påverkade av hur väl hyresmarknaden fungerar – om än i olika utsträckning. Det innebär att dagens hyres- och kostnadsbild är att se som en konsekvens av dagens marknadsreglering. En marknad med färre etableringshinder och friare hyressättning skulle ge en annan hyres- och kostnadsbild. Det är således inte bara hyrorna utan även kostnadsstrukturen som ska ses som beroende av marknadsförutsättningarna på själva hyresmarknaden.

En väl fungerande marknad kräver andra förutsättningar än de som finns i dag. En friare hyressättning, avvecklade etableringshinder och ett gott konsumentskydd är riktmärken för en omreglering av hyresmarknaden.

I rapporten belyses några regleringsformer rörande hyressättning som utgör alternativ till den svenska modellen med bruksvärdeprincip och kollektivt förhandlade hyror. Det gäller såväl villkoren för hyressättningen vid kontraktsskrivning, dvs.

ingångshyran för en ny hyresgäst, som villkoren för ändringar av hyran under hyresperioden.

Ett gott konsumentskydd består av tre delar. En del som utgörs av de direkta bestämmelserna i hyreslagen rörande besittningsskydd m.m. Den andra delen av konsumentskyddet handlar om hyressättningen och begränsningsregler för hyresutvecklingen under avtal. Den tredje delen av ett väl utvecklat konsumentskydd avser ett varierat och rikt utbud av hyresbostäder. Ett utbud som i sin tur är avhängigt förutsättningarna för producenter att kunna etablera sig och ta ut hyra. Marknadsförutsättningarna för producenterna utgör på så sätt ett centralt – om än indirekt – konsumentskydd.

En reform för en fungerande hyresmarknad förutsätter en genomgripande och sammanhållen översyn av hyreslagen och angränsande lagstiftning. Ett sådant arbete förutsätter också ingående ekonomisk och juridisk analys för att kunna resultera i konkreta underlag för politisk beredning. I rapporten betonas att en övergång från dagens system till en fungerande marknad förutsätter väl avvägda övergångsregler.

Bostadsbyggandet

Under senare år har priserna på bostäder stigit och köerna har blivit längre på hyresmarknaderna i orter med växande befolkning. Trots detta har bostadsbyggandet legat på en relativt låg nivå. Utbudet bestäms både av tillgången på mark och på vad det kostar att bygga fastigheten. Det senare beror i sin tur av bl.a. regelverk som lägger fast standarden på huset och av hur intensiv konkurrensen på byggmarknaden är.

I rapporten argumenterar vi för att den viktigaste förklaringen till det låga byggandet är att utbudet av mark inte ökat i takt med efterfrågan, men att kostnads- och konkurrensproblemen inom byggsektorn sannolikt är överdrivna. Att inte mer mark planläggs hänger i sin tur samman med flera faktorer: ett statligt regelverk som försvårar byggande i vissa lägen och som ger bevarandentressen goda möjligheter att överklaga planer för ny bebyggelse, svaga incitament för kommuner att bygga, men också att en strategi med relativt litet byggande och höga priser kan vara

fördelaktig, särskilt för företag som bygger för försäljning, t.ex. bostadsrättsbyggare.

Tänkbara åtgärder som diskuteras är t.ex. en försvagning av det kommunala planmonopolet, vilket både kan innebära att de som vill bygga kan överklaga ett kommunalt nej och att staten sätter mer press på kommunerna, ytterst genom s.k. planföreläggande. Positiva ekonomiska incitament, t.ex. genom att statliga bidrag särskilt ges till infrastruktursatsningar som gynnar bostadsbyggande är också en tänkbar väg. En översyn av intresseavvägningen bakom olika regelverk behöver ske.

Problemen på bostadsmarknaden har blivit särskilt allvarliga för grupper med lägre inkomster och en förutsättningslös diskussion om olika alternativa former av ”Social housing” eller ”Affordable housing” är nödvändig. I rapporten beskrivs kortfattat några internationella exempel.

Avslutning

Många av de samband som diskuteras är komplexa och det är svårt att bedöma kvantitativa konsekvenser av olika åtgärder. Samtidigt är det viktigt att åtgärder vidtas snabbt. En mer experimentell strategi där olika tänkbara åtgärder testas i mindre skala kan både vara ett sätt att få saker att hända och ett sätt att öka våra kunskaper.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Långtidsutredningens syfte är att arbeta fram underlag för den ekonomiska politiken och att bidra till debatten. En central uppgift är att analysera utmaningar och möjligheter för den svenska ekonomin på lång sikt och studera vad de betyder för den ekonomiska politiken. Under de senaste åren har bostadsmarknadens funktionssätt lyfts fram som en faktor som kan begränsa möjligheterna för en positiv ekonomisk utveckling.

En god ekonomisk utveckling betingas av ett fungerande samspel mellan ett stort antal olika funktioner och sektorer i samhället. Det förutsätter arbete och sparande, kapitalmarknader, ett gott investeringsklimat, forskning, utbildning, företagsamhet, offentlig service, infrastruktur, näringsliv, bostäder m.m. – listan kan göras mycket lång. Många funktioner och sektorer är på så sätt centrala för en ekonomisk utveckling och ökande välfärd. När en sådan central komponent fungerar mindre väl får det genomslag såväl i hela ekonomin som för enskilda människors levnadsstandard.

I denna rapport behandlas den svenska bostadsmarknaden med fokus på förhållanden som kan ha negativa konsekvenser för såväl enskilda individer som samhällsekonomin. Förutom att diskutera kunskapsläget avseende sambanden mellan bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen diskuteras också tänkbara åtgärder för att bostadsmarknaden i högre grad ska bidra till ekonomisk tillväxt.

1.2 Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen

I den grundläggande neoklassiska produktionsfunktionen förklaras tillväxt av insatsfaktorerna arbete och kapital. Till modellen kan sedan teknisk utveckling och befolkningstillväxt tillfogas. På efterfrågesidan anges tillväxt bero på sparande, investeringar, statliga utgifter/intäkter och konsumtion. De enkla modellerna har också utvecklats att bli dynamiska över tid; tillväxten i morgon beror på investeringar som görs i dag.

I dagens mer mikroorienterade forskning om ekonomisk utveckling betonas ofta kluster, innovationer, utbildning, rörlighet och infrastruktur. Enkelt uttryckt innebär produktivitetstillväxt att vi producerar mer med samma mängd resurser. En god ekonomisk utveckling förutsätter därför bl.a. entreprenörskap och innovationer. För att ekonomins alla aktörer och processer ska kunna samverka fordras välfungerande institutioner, dvs. formella institutioner och spelregler som regleringar, lagsystem, beskattning och bidrag, men också informella institutioner som förväntningar, tillit och samverkan.

Inledningsvis i rapporten beskrivs demografiska trender och sambanden mellan bostadsmarknaden, arbetskraftens rörlighet och ekonomisk tillväxt. En väl fungerande matchning mellan arbetsgivare och arbetssökande är centralt för tillväxten. För att vi ska kunna flytta mellan orter, till och från studier och arbete, behövs ett utbud av olika upplåtelseformer som är tillgängliga i livets olika faser. För att hushållen ska kunna anpassa sig till ändrade förhållanden behövs även ett utbud av olika typer av bostäder: för studenter, ensamhushåll, barnfamiljer, pensionärer m.m. För att kunna arbeta och behålla hälsan behövs också välfungerande bostäder av rimlig storlek och standard. Utifrån ett bostadsmarknadsperspektiv pekar detta på tre delområden som påverkar rörlighet och tillväxt:

- Bostadsbeståndets och bostadsbyggandets totala storlek.
- Fördelningen mellan olika upplåtelseformer.
- Bostadsutbudets struktur, t.ex. lägenhetsstorlek.

Rörlighet och matchning beror på en rad specifika institutionella förhållanden och regler. Två exempel på sådana som har diskuterats flitigt under senare år är:

- Hyresmarknadens funktionssätt. I litteraturen betonas ofta hyresmarknadens betydelse för ökad flexibilitet och mobilitet. Regelverket för hyresmarknaden blir därför viktigt.
- Skattesystemet. Även om det finns arbete och bostäder på en ort kan olika skatteregler göra att det inte lönar sig att flytta.

Finanskrisens följdverkningar har accentuerat behovet av förståelse för sambanden mellan bostadsfinansieringsmarknaderna och den ekonomiska utvecklingen. Att utvecklingen inom bostadsfinansieringen kraftigt inverkat på den finansiella stabiliteten i en rad länder är uppenbart.

För att hushåll ska kunna köpa bostäder fordras en väl fungerande utlåningsverksamhet. Den svenska banksektorn är relativt stor och bolån är en viktig del av dess verksamhet.

Bankerna är beroende av utländska kapitalmarknader för att finansiera bostadslånen. Det finns därmed nära kopplingar mellan svensk bostadsfinansiering och internationella finansiella system. Lånen baseras också på sparande. Hushållen väljer mellan att konsumera idag och att spara/investera för framtiden. Bostadsförmögenhet och skuldsättning påverkar i sin tur konsumtionen och därmed den ekonomiska tillväxten både på kort- och lång sikt. Orsakssambanden går emellertid också från finanssektor till bostadssektor. Om det uppstår problem i finanssektorn kan detta få negativa effekter på bostadsbyggandet eftersom det kan försvåra finansiering av lönsamma projekt.¹ Detta gör det angeläget att studera frågor om:

- Institutionella förhållanden och krisers uppkomst internationellt.
- Effekter av skuldsättning och bostadsprisförändringar på tillväxten i Sverige.

¹ Se exempelvis Weiss (2013) för exempel på denna typ av argument.

Bostadsbyggande, renovering och förvaltning av bostäder är också faktorer som i sig bidrar till sysselsättning och inkomster. Svängningar i bostadsbyggandet kan bidra till konjunktursvängningar och byggsektorn har stundtals använts som instrument för att minska konjunkturedgångar och arbetslöshet. Detta var ett av argumenten i Bostadssociala utredningen från 1946 för att skapa kommunala bostadsföretag som inte drevs av kortsiktiga vinstintressen (SOU 1945:63, s 503). Case och Quigley (2008) beskriver hur finansiella kriser på olika sätt kan påverka den ekonomiska utvecklingen. En i det sammanhanget viktig faktor är byggkostnadernas utveckling och bostadsbyggandets omfattning. Bostadsmarknaden har således betydelse för den ekonomiska utvecklingen på olika sätt på kort, medellång och lång sikt.

På kort och medellång sikt påverkar bostadsmarknaden arbetsmarknaden och efterfrågan, dels genom effekter på rörligheten, dels genom efterfrågan på arbetskraft och bygginvesteringar. På kort och medellång sikt påverkas också den makroekonomiska utvecklingen av skuldsättningens effekter på stabilitet och konsumtion.

På lång sikt spelar demografiska förändringar en viktig roll för bostadsbyggande och relativa bostadspriser. I det långa perspektivet har bostadssituationen effekter också på hälsa och utbildningsmöjligheter. Ett klassiskt exempel är att trångboddhet försvårar barn och ungdomars möjligheter att fokusera på sina studier.

Sammantaget är en fungerande bostadsmarknad en förutsättning för ett välfungerande samhälle. Den svenska bostadsmarknadens funktion har på senare tid kommit att diskuteras i flera viktiga avseenden. Detta har medfört att fokus i allt större utsträckning har börjat riktas mot det faktiska kunskapsläget gällande olika problem på bostadsmarknaden och hur dessa kan åtgärdas.

1.3 Rapportens struktur och ytterligare avgränsningar

Bostadsmarknadens betydelse för den ekonomiska utvecklingen förstärks av vissa underliggande trender i urbanisering och demografisk utveckling. Dessa trender diskuteras översiktligt i kapitel 2.

Kapitel 3 fokuserar på rörlighet – möjlighet att flytta till t.ex. studier och arbete. Kapitlet behandlar bl.a. betydelsen av olika upplåtelseformer och skatteregler.

Kapitel 4 ger en internationell och institutionell bakgrund till finansiella aspekter och i kapitel 5 behandlas sambanden mellan bostadsmarknaden, finansiell stabilitet och ekonomisk utveckling.

Kapitel 6 redogör för de särskilda problem som finns på hyresmarknaden, medan kapitel 7 fokuserar på bostadsbyggande och byggkostnader.

Kapitel 8 till 11 beskriver tänkbara åtgärder som kan göra att bostadsmarknaden på ett bättre sätt bidrar till den ekonomiska utvecklingen. Kapitel 8 behandlar ökad rörlighet och prisstabilitet, och kapitel 9 diskuterar hyresmarknaden. Kapitel 10 tar upp skatteändringar och kapitel 11 diskuterar bostadsbyggandet.

I Bilaga A behandlas ett antal centrala begrepp: bostadsbrist, bostadsbyggnadsbehov och prisbubbla samt s.k. social housing.² I Bilaga B ges en relativt detaljerad beskrivning av den tyska hyresmarknaden.

Som betonades ovan fokuserar denna rapport på sambanden mellan bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Detta innebär att andra viktiga perspektiv på bostadsmarknaden inte behandlas. Våra bostäder förbrukar t.ex. stora mängder energi, och hur vi bygger, renoverar och förvaltar husen har stor betydelse för den framtida energiförbrukningen och utsläppen av växthusgaser. Bostaden är också viktig för hushållens sociala välfärd och att ge alla grupper i samhället en rimlig bostadssituation är en stor välfärdspolitisk utmaning.

1.4 Tillvägagångssätt

Rapporten bygger i hög grad på tidigare studier. Sambanden mellan bostadsmarknadens funktionssätt och den ekonomiska utvecklingen är i regel svåra att belägga med säkerhet. Kausaliteten i viktiga orsakssamband kan t.ex. vara mycket svår att fastställa. Likaså är det ofta svårt att dra slutsatser av studier från ett land

² Ibland översätts social housing till "subventionerade bostäder", vilket är missvisande eftersom många bostadsformer på ett eller annat sätt är subventionerade.

eller en specifik miljö för förhållandena i andra länder och miljöer. De resonemang som förs i rapporten, och de slutsatser som dras av dem, utgår därför från en kombination av beprövade erfarenheter, mer rigorösa empiriska studier och teoretiska modeller.

2 Urbanisering och demografisk utveckling

2.1 Trender under senare år

Hur befolkningen förändras framöver beror på födselar, dödsfall och migration. Sveriges befolkning som helhet förväntas enligt SCB:s beräkningar växa i enlighet med Tabell 2.1.

Tabell 2.1 Prognos över befolkningen i Sverige fram till 2050

	2020	2030	2040	2050
0-19 år	2 410 056	2 523 315	2 481 570	2 520 736
20-64 år	5 783 761	5 862 574	5 966 344	6 155 154
65+ år	2 098 427	2 401 836	2 645 653	2 768 430

Källa: SCB (2014c).

Tabellen visar att det främst är åldersgruppen 65 år och äldre som kommer att växa framöver. Detta är inte unikt för Sverige utan gäller stora delar av Europa. En prognos över den demografiska utvecklingen innehåller givetvis flera moment av osäkerhet. Särskilt på lång sikt kan förändringar ske som inte tas med i dagens beräkningar. Därför görs också i allmänhet flera prognoser, där man lägger till eller drar ifrån olika parametrar, exempelvis mer eller mindre migration. Basprognosen anses vara den utveckling som är mest trolig. Tabellen pekar på att de som arbetar i framtiden kommer att behöva försörja allt fler.

Denna utmaning blir speciellt stor i glesbefolkade regioner som redan i dag har en hög andel äldre. När färre ska försörja fler blir produktivitetstillväxten och innovationskraften allt viktigare. Basprognosen för några svenska län framgår av Tabell 2.2.

Tabell 2.2 Några svenska läns befolkning per åldersgrupp år 2010 samt prognostiserade förändringar (jämfört med år 2010) år 2020 och år 2050

Län	2010			2020			2050		
	0-19	20-64	65+	0-19	20-64	65+	0-19	20-64	65+
Stockholm	497 900	1 249 300	307 100	116 300	157 400	85 900	248 100	473 800	338 600
Uppsala	79 100	201 300	55 500	2 000	11 100	19 300	3 400	15 300	47 800
Södermanland	63 500	151 800	55 500	9 300	2 100	8 100	13 300	12 600	18 300
Skåne	286 500	728 600	228 300	13 900	89 000	46 500	42 100	117 800	154 500
V. Götaland	365 900	929 800	284 600	50 000	25 700	59 100	65 600	68 900	185 400
Värmland	50 400	154 800	59 100	-6 300	-7 300	11 000	-12 500	-31 400	15 300
Dalarna	61 700	155 500	59 900	3 100	-13 100	9 700	-900	-26 700	11 500
Gävleborg	61 000	156 000	59 500	3 200	-12 800	8 200	-2 600	-28 100	9 800
Västernorrland	53 700	135 900	53 000	2 400	-15 800	6 400	-4 700	-32 800	5 100
Norrbottnen	53 700	142 500	52 400	200	-18 900	8 000	-7 900	-42 200	5 900

Källa: Framtidskommissionen (2012).

Av tabellen framgår tydligt att det finns stora regionala skillnader i den förväntade framtida demografiska utvecklingen. Stockholm, Skåne och Västra Götaland väntas växa mest medan befolkningen i t.ex. Norrbotten och Västernorrland förmodas minska. Innebörden är att vi också framöver kan förvänta oss en stor efterfrågan på bostäder i de expanderande regionerna. Den centrala fråga som behandlas i denna rapport är hur den efterfrågan ska kunna mötas på ett sätt som främjar snarare än begränsar den ekonomiska utvecklingen.

Den utveckling som förutses i befolkningsprognoserna ifrågasätts stundtals i debatten, ofta med hänvisning till en regionalpolitik som ska kunna vända trenderna och avlasta bostadsmarknaderna i de expanderande regionerna. Den sedan lång tid pågående urbaniseringen är dock en stark global trend och oavsett vad den mer exakt beror på så får det anses vara ett rimligt antagande att den kommer att fortsätta.

Det är därför också rimligt att den framtida bostadsmarknaden struktureras så att dessa utmaningar kan hanteras. Detta innebär dock inte att bostadsbyggandet kontinuerligt ska anpassas till den aktuella demografiska situationen. Den rimliga lösningen då t.ex. en ovanligt stor ungdomskull kommer ut på bostadsmarknaden är

inte nödvändigtvis att bygga fler mindre bostäder och/eller fler bostäder som särskilt vänder sig till ungdomar.

En rationell aktör som investerar i fastigheter gör i stället en långsiktig bedömning av efterfrågan och anpassar sina satsningar så att det finns god avsättning för investeringarna också när ungdomarna blivit äldre. En väl fungerande bostadsmarknad förutsätter därför att det finns ett antal anpassningsmekanismer som gör att tillfälliga demografiska svängningar kan hanteras på annat sätt. När en stor ungdomskull söker sig ut på marknaden kommer efterfrågan och relativpriserna på mindre bostäder att öka. Detta bör i sin tur leda till nya anpassningsprocesser. Vissa ungdomar väljer att bo kvar längre hemma. Andra väljer istället att dela på större lägenheter, även om de helst skulle vilja ha egna. Det kan noteras att i många storstäder är det relativt vanligt att ungdomar delar på större bostäder och det finns en stor marknad för uthyrning av delar av boenden. När bostadspriserna stiger kommer också andra hushåll att se nya lösningar. Ju högre pris den egna bostaden betingar relativt de egna behoven, desto mer intressant blir det att realisera vinsten och kanske flytta till ett mer perifert eller mindre boende. Det kan handla om pensionärshushåll men också om personer som lätt kan pendla till studier/arbete. När priserna stiger blir det också mer lönsamt att avveckla övernattningslägenheter och andra extrabostäder. Allt detta ökar utbudet och begränsar priseffekterna av en ökad efterfrågan. Motsvarande mekanismer finns om det är en fri uthyrning av de ägda bostäderna. Skillnaden blir bara att vissa väljer att hyra ut i stället för att sälja.

Vi kommer fortsättningsvis inte explicit att hänvisa till den demografiska utvecklingen men det kan konstateras att en flexibel bostadsmarknad har betydelse för att kunna hantera demografiska utmaningar på både kort och lång sikt.



3 Upplåtelseformer, skatter och rörlighet

3.1 Upplåtelseformernas betydelse

Forskningen visar att den ekonomiska utvecklingen främjas av kreativa miljöer med välfungerande institutioner. Sådana miljöer är ofta storskaliga och präglade av god kommunikation, såväl externt som internt.³ Geografisk närhet och god infrastruktur är viktiga faktorer i detta sammanhang.

Storstadsregioner har ofta goda förutsättningar för tillväxt i kraft av storlek, utvecklat näringsliv, god kommunikation och välutbildad arbetskraft. I en bilaga till Långtidsutredningen 2008, *Plats för tillväxt?* (SOU 2007:25), framhålls att möjligheterna till interaktion mellan aktörer har blivit allt viktigare och att tillväxten främst sker där det finns stora marknader och goda utbildningsmiljöer.

För att människor ska söka sig till regioner där tillväxten är stark krävs bostäder och infrastruktur. Om det är brist på passande bostäder och resvägar hämmas den ekonomiska utvecklingen både på kort och på lång sikt. På kort och medellång sikt eftersom rekryteringar försvåras och på längre sikt för att det är svårt att utbilda sig på orter där det är ont om bostäder.

Det är med andra ord viktigt att det finns möjligheter att flytta till de regioner där tillväxten är stark och förväntas öka. Ökad efterfrågan på bostäder leder dock till prisökningar på ägda boenden i tillväxtregioner.⁴ Det kan i sin tur medföra höjda utgifter

³ Se exempelvis Nutek (2007) för en beskrivning av vad som kännetecknar dessa miljöer.

⁴ Forskningen visar att regionala prisskillnader begränsar rörligheten på bostadsmarknaden och att ökad inflyttning leder till högre bostadspriser som i sin tur dämpar inflyttningstakten. För en sammanställning av tidigare forskning kring rörlighet och bostadsmarknad

vid flytt och minskad geografisk rörlighet. Det riskerar då att bli svårare att rekrytera vilket medför att arbetskraftens produktivitet blir lägre än den annars skulle ha varit.⁵

För att matcha den ökande efterfrågan och medverka till fortsatt rörlighet hos befolkningen behövs ett väl fungerande utbud av bostäder på de platser där befolkningen antas växa, dvs. bostäder som nyttjas effektivt samt att det finns ett urval av olika upplåtelseformer.

Många hushåll vill av olika skäl äga sin bostad. Det ger frihet att bestämma över bostaden, kostnader och underhåll. Att äga kan också vara en god investering. För många är dock köpet av bostad det största förvärvet i livet och bostadslånen utgör ofta en väsentlig del av hushållsekonomi med betydande påverkan på hushållens valmöjligheter. Höga bostadslån förutsätter t.ex. ofta fasta anställningar, vilket kan begränsa mobiliteten. Höga transaktionskostnader vid flytt minskar också benägenheten att flytta.⁶ Bostadsägare kan också bli inlåsta p.g.a. investeringsförluster.⁷ OECD (2011) framhåller att ränteavdrag och skatter som favoriserar ägande bör undvikas.⁸ Ett av de viktigaste skälen till detta är att en stor andel bostadsägare anses leda till minskad mobilitet. Flera internationella empiriska studier pekar också på att bostadsmarknaden och arbetsmarknaden hänger samman och att bostadsägare är mindre rörliga än de som bor i privat hyresrätt.⁹

Givet att det finns ett utbud är hyreskontrakt förenade med lägre transaktionskostnader och det är därmed lättare och billigare att flytta till och från en hyresrätt. Att de som bor i privat hyresrätt

samt en översikt av internationella studier som visar på betydelsen av alternativa upplåtelseformer för hushållens geografiska rörlighet, se exempelvis BKN (2008).

⁵ Se exempelvis Ohanian och Herkenhoff (2011) för fler referenser kring studier om hushållens rörlighet.

⁶ Se bl.a. de Graaf och Leuvensteijn (2007). Transaktionskostnaderna utgörs av de kostnader som är förenade med den tid, ansträngning och direkta kostnad vi lägger ned för att få ett kontrakt eller ett avtal till stånd. Transaktionskostnader vid flytt kan exempelvis bestå av mäklaravgifter, sökkostnader och skatter vid försäljning.

⁷ Se exempelvis Ferreira m.fl. (2010) som visar att negativa tillgångsvärden på bostäder minskar hushållens mobilitet.

⁸ Avdraget kommer främst höginkomstagare till godo, eftersom de har bättre möjligheter att köpa sina bostäder, se exempelvis Cole m.fl. (2011).

⁹ På mikronivå är situationen dock annorlunda: de som äger sin bostad är i mindre utsträckning arbetslösa än de som hyr. de Graaf och Leuvensteijn (2007) framhåller att det bl.a. kan bero på att det är mycket mer riskabelt för de som äger att förlora sitt arbete eftersom de ofta har bostadslån. I bl.a. Finland pekar forskare på att en ökning av andelen hyresrätter skulle underlätta matchningsprocessen (Hämäläinen och Böckerman, 2004).

vanligen är mer rörliga kan dock delvis bero på att det finns en selektion i bostadsägande. Vissa hushåll köper inte sin bostad eftersom de är osäkra på hur länge de ska stanna på en plats. För en nyinflyttad kan en hyresrätt vara lämplig för att se om och var på den nya platsen man vill bo. Förutom att yngre och i samhället mindre etablerade grupper av flera skäl kan vara mer rörliga än andra (t.ex. för att de flyttar till/från studieorter och tillfälliga arbeten, inte har familj eller saknar en fast förankring på arbetsmarknaden) kan de också i många fall ha svårt att hitta den finansiering som behövs för att äga sitt boende.

Som noterats ovan visar forskning att det främst är den *privata* hyressektorn som medger högre mobilitet jämfört med ägt boende såväl som social housing.¹⁰ I många länder är sektorn för privata hyresbostäder relativt oreglerad och verkar sida vid sida med social housing, dvs. en icke-vinstdriven eller subventionerad och relativt reglerad hyressektor. Social housing innebär alltid någon form av inkomstprövning av de som får tillträde till bostäderna, vilket medför lägre hyror för hushåll med låga inkomster. Bostäderna inom denna sektor behöver inte ägas av offentlig sektor. I Tyskland har privatpersoner tidigare subventionerats för att bygga bostäder med lägre hyror för låginkomsttagare. I Bilaga A finns en beskrivning av social housing i Tyskland, Frankrike och Storbritannien.¹¹

Det kan noteras att Sverige är ett av få europeiska länder där denna typ av upplåtelseform helt saknas. I många andra länder, exempelvis Irland, Frankrike och Spanien, utgör social housing runt hälften av hyresrätterna.

3.2 Upplåtelseformer och rörlighet i Sverige

I Sverige finns tre dominerande upplåtelseformer: småhus med äganderätt, lägenhet med bostadsrätt och lägenhet med hyresrätt.¹² I dag utgör hyresrätterna drygt 35 procent av bostadsbeståndet.

¹⁰ Se exempelvis Barcelo (2006).

¹¹ Dessa tre länder uppvisar tre olika exempel på social housing.

¹² Det finns även ett fåtal kooperativa hyresrätter och vad gäller äganderätt bör det nämnas att det även finns ett fåtal ägarlägenheter, en boendeform där lägenheten definieras som en fastighet i sig och där innehavaren äger både lägenheten och en andel i tomten och de gemensamma utrymmena.

Andelen hyresrätter har minskat under flera år. Det byggs färre relativt de andra upplåtelseformerna och många hyresrätter har omvandlats till bostadsrätter. I Stockholmsregionen har andelen nästan halverats de senaste 20 åren.¹³ Det medför att det blir svårt för storstadsbor att finna ett alternativ till att köpa bostad.

Rörligheten på den svenska bostadsmarknaden avviker från det internationella mönstret. I andra länder är rörligheten vanligtvis störst bland hyresboende. I Sverige har emellertid de som *äger* sin bostad en större benägenhet än de som bor i hyresrätt att flytta av arbetsmarknadsskäl (Jonsson, 2012). En möjlig förklaring till att mönstren ser annorlunda ut är att tillgången på hyreslägenheter är låg på flera tillväxtorter i Sverige. Regleringen av den svenska hyresmarknaden gör att transaktionskostnaden för att få en hyreslägenhet, främst i form av söktid, blir relativt stor. Detta har också medfört att det etablerats en svart marknad för hyreskontrakt liksom för informell uthyrning. När hyrorna inte avspeglar marknadsvärdet underbyggs den svarta marknaden. Hyresmarknaden och hyresregleringen diskuteras vidare i kapitel 6.

Ytterligare en skillnad mellan den svenska bostadsmarknaden och marknaderna i flera andra jämförbara länder är att relativt få svenska hushåll ägnar sig åt privat uthyrning av bostäder. I t.ex. Tyskland och Frankrike hyr enskilda hushåll ofta ut en ägd bostad som en extra inkomstkälla och ser ägandet som en investering för pensionen.

Det konstaterades ovan att hyresregleringen kan bidra till minskad geografisk rörlighet. Frågan är hur mycket detta påverkar den svenska arbetsmarknaden. Länsstyrelsen i Stockholm (2013) pekar på att bristen på bostäder i stockholmsregionen gör det besvärligt för företag att rekrytera arbetskraft. En rapport från Hyresgästföreningen (2012) pekar på att bostadsbristen försvårar rekrytering för 7 av 10 arbetsgivare. Undersökningen bygger dock på ett litet material, vilket gör det svårt att dra generella slutsatser. Att empiriskt belägga att människor avstår från att flytta p.g.a. svårigheten att finna en bostad är inte enkelt. Många kan byta jobb utan att flytta och en flytt behöver inte vara arbetsrelaterad.

Vad som däremot framstår som tydligt är att generella svårigheter att hitta en bostad särskilt kommer att påverka de som är

¹³ Se exempelvis Länsstyrelsen i Stockholm (2013).

yngre och/eller relativt oetablerade i samhället och står långt från arbetsmarknaden. De låga hyrorna gynnar de som redan har en bostad, men gör det svårt att komma in på hyresmarknaderna, särskilt för dem utan kontaktnät. En i sammanhanget särskilt utsatt grupp är nyanlända flyktingar som ofta har stora problem att finna bostäder i tillväxtregioner, vilket självfallet är försvårande för integrationen på arbetsmarknaden.¹⁴

Det är centralt för tillväxten att arbetskraften är välutbildad. I de stora städerna utbildas inflyttare från hela landet som sedan lätt kan rekryteras. Exempelvis Zenou m.fl. (2006) anger att närheten till arbete påverkar chansen att få jobb. Det tyder på att det är viktigt att unga utbildas där de senare kommer att efterfrågas. Att bo nära jobben medför generellt högre sökeffektivitet.

Hur mycket svårigheterna på bostadsmarknaden faktiskt påverkar tillväxten är svårt att beräkna. HSB och Riksbyggen gav konsultföretaget WSP Analys & Strategi i uppdrag att räkna ut de samhällsekonomiska konsekvenserna av fortsatt bostadsbrist i Stockholm. I WSP Analys & Strategi (2013) redovisas beräkningar där produktionsbortfallet uppgår till 330–660 miljarder kronor (real) mellan 2010 och 2030 om inte bostadsbyggande håller ”jämnt steg med huvudstadens potentiella förutsättningar”.¹⁵

I beräkningarna utgår man från att boendetätheten inte kan öka särskilt mycket. Tabell 3.1 visar att boendetätheten har ökat i alla upplåtelseformer mellan 2006 och 2012, dock mest för de som bor i bostadsrätt.

¹⁴ Se exempelvis Boverket (2013c) för svårigheter för nyanlända på bostadsmarknaden.

¹⁵ Forskare redovisar att bostadsmarknaden totalt sett svarar för en tredjedel av fallet i BNP under 2007-2009 i Storbritannien, se Regeneris (2010) för fler räkneexempel.

Tabell 3.1 Trångbodda personer enligt norm 3 (HEK), antal i tusental efter upplåtelseform

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hyresrätt	113	102	92	105	129	115	133
Bostadsrätt	27	33	32	35	48	43	47
Äganderätt	30	33	42	27	29	32	34
Övriga	2	2	0	1	2	4	2
Samtliga upplåtelseformer	172	169	167	168	208	194	216

Källa: SCB (2014a). Trångboddhet kan definieras på olika vis, norm 3 baseras på antal rum. I sammanhanget är det dock främst förändringen över år för olika upplåtelseformer som är intressant.

I sammanhanget bör dock nämnas att invånarna i Stockholm har relativt stor bostadsyta per person jämfört med invånarna i många andra regioner i Europa.

En växande befolkning ställer krav på nybyggnation, en effektiv användning av det befintliga beståndet och en god balans mellan olika upplåtelseformer.¹⁶ På senare tid har ett antal lagändringar gjorts för att stärka möjligheterna till andrahandsuthyrning av ägd bostad och bostadsrätt.

Sammanfattningsvis pekar forskningen på att upplåtelseformerna spelar roll för hushållens rörlighet och att hyresrätter, på en fungerande marknad, kan underlätta rörligheten. I princip ska hyresrätten stå för en mer flexibel form av boende, eftersom transaktionskostnaderna vid flytt är lägre än när man äger sitt boende, men det förutsätter ett tillgängligt utbud. Istället för social housing har under senare år betydelsen av privat uthyrning betonats i flera länder. Att på olika sätt underlätta för unga och mindre etablerade att finna en bostad så att de kan komma in på arbetsmarknaden eller utbilda sig är också centralt för den ekonomiska tillväxten.

3.3 Rörlighet – skatter, bidrag och avdrag

Rörligheten påverkas av skatter, avdrag och bidrag på bostadsmarknaden. Dessa tre faktorer påverkar i sig också konsumenternas

¹⁶ Exempelvis finner van der Vlist m.fl. (2002) att mycket av rörligheten i Nederländerna sker genom in- och utflyttning i hyresrätt och att mobiliteten i hög utsträckning beror på hur hög andelen hyresrätter är.

val av upplåtelseform. Om det är dyrt att flytta till eller från en viss typ av bostad väljer hushåll i större utsträckning att bo kvar, med inlåsnings effekter som följd. I tabellen nedan listas översiktligt boenderelaterade skatter, avdrag och bidrag som kan påverka rörligheten.

Tabell 3.2 Boenderelaterade skatter, avdrag och bidrag

Ränteavdrag	Den som lånar pengar för att köpa bostad får dra av 30 procent av sina ränteutgifter mot annan inkomst när skatten ska betalas. När räntekostnaden överstiger 100 000 kr får emellertid endast 21 procent av kostnaderna dras av på det överstigande beloppet.
Stämpelskatt	Vid köp av fastighet finns det två typer av stämpelskatter. Den ena tas ut när lagfarten utfärdas. För privatpersoner uppgår den till 1,5 procent av köpeskillingen. Den andra tas ut när bostaden intecknas och uppgår till 2 procent av det intecknade beloppet. Vid köp av bostadsrätt tas inga stämpelskatter ut.
Skatt vid försäljning	Vid vinst på en försäljning beskattas vinsten med 22 procent. I vissa fall kan beskattningen skjutas upp genom uppskov. Sverige utmärker sig genom att ha tidsmässigt obegränsad kapitalvinstbeskattning.
Fastighetsavgift	Alla bostäder i småhus, ägarlägenheter och hyreshus får en kommunal fastighetsavgift. Avgiften är normalt 7 074 kronor per år för småhus, men högst 0,75 procent av taxeringsvärdet. För Brf är avgiften 1 210 kronor per år och bostadslägenhet (avgiften betalas direkt av föreningen).
Bostadsbidrag, bostadstillägg, och bidrag för flytt och pendling	Vid låga inkomster kan man ansöka om bostadsbidrag. Bidrag utgår till ca 200 000 hushåll. Motsvarande bidrag för pensionärer heter bostadstillägg och utgår till ca 250 000 pensionärer med låga inkomster. Kostnader för bohagstransport vid flytt till arbete kan ersättas med 20 000 kr. Dagpendlingsstöd (egenavgift 750 kr, maxstöd utöver det är 2 000 kr per månad). Veckopendlingsstöd finns också att söka.

Flera studier pekar på att ägande är förknippat med minskad rörlighet jämfört med hyresboende och att en viktig orsak till detta är att transaktionskostnaden generellt är högre när man flyttar mellan ägda boenden. Ränteavdraget främjar ägande, eftersom det sänker kostnaden för bostadslån och kan därmed medföra minskad rörlighet¹⁷. Skatt vid försäljning kan leda till inlåsnings effekter och minskad rörlighet. För äldre kan det bli billigare att bo kvar i den

¹⁷ Detta gäller om ägare är mindre mobila än de som bor i hyresrätter. Som noteras ovan medför dock (bland annat) hyresregleringen att tillgången till hyresrätter på tillväxtorter är låg i Sverige, varför rörligheten för de som bor i hyresrätter här också är låg.

stora villan än att flytta till en mindre bostad. Detta kan i sin tur försvåra för yngre att kunna flytta vidare från mindre bostäder till större när behovet förändras.

Bostadsbidraget kan vara betydelsefullt för enskilda hushåll men har sannolikt endast en liten effekt på den totala efterfrågan/utbudet på den svenska bostadsmarknaden – det är helt enkelt inte tillräckligt många hushåll som har rätt till bostadsbidrag i dagsläget.¹⁸ I detta sammanhang är det givetvis relevant att diskutera hur de hushåll som har sämst ekonomi skulle klara en eventuell avreglering av hyresmarknaden. Om hyrorna stiger, exempelvis som följd av lättnader i regleringar, torde det under en period bli nödvändigt med fler bidrag om alla hushåll ska kunna bo kvar i sina hyresbostäder, antingen direkt till hushållen eller genom att subventionera bostäder.¹⁹ Det går att föreställa sig social housing även i Sverige, men fördelen med bostadsbidragen är att de inte är knutna till en specifik bostad och därför är de mer rörlighetsfrämjande.

I kapitel 10 diskuteras tänkbara åtgärder för att skattesystemet inte ska förorsaka omotiverade begränsningar för möjligheterna till rörlighet på bostadsmarknaden.

3.4 Avslutande kommentarer

Avslutningsvis kan noteras att en konsekvens av den politik som förts under en lång följd av år är att bostadsägandet i Sverige har stötts genom skattelättnader och räntesubventioner. En annan inriktning har sedan länge varit att öka den geografiska rörligheten. Flyttbidrag betonades redan vid andra världskrigets slut av den s.k. Myrdalskommissionen. I Rehn-Meidnermodellen var en central tanke att arbetskraftens geografiska rörlighet skulle stimuleras för att främja nödvändiga strukturomvandlingar. Även i dag kan arbetslösa söka flytt- och pendlingsbidrag genom Arbetsförmedlingen. Studier pekar emellertid på att flyttbidragen endast har

¹⁸ Enström Öst (2014) pekar dock på att reformen 1997 vad gäller bostadsbidragets ytrestriktion "har haft en negativ effekt på andelen trångbodda bidragshushåll och i förlängningen en negativ effekt på barns boendeförhållanden".

¹⁹ Enligt Bokriskskommittén (2014) finns en risk att även om bättre balans åstadkoms mellan utbud och efterfrågan kommer hyrorna vid en avreglering stiga även i mindre attraktiva områden.

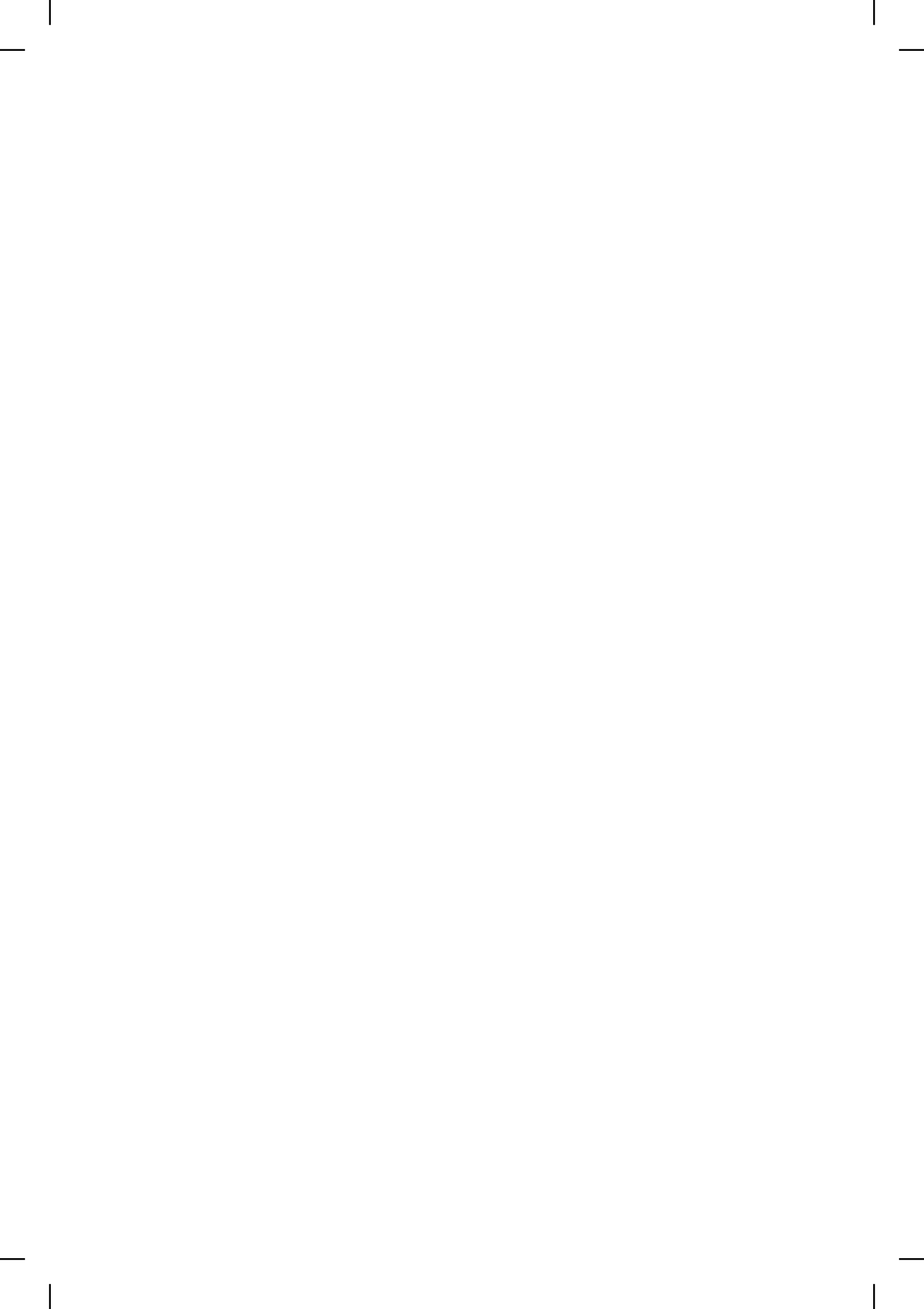
marginell effekt på rörligheten.²⁰ Vad gäller rörlighet och bostads-ägande pekar däremot flera internationella studier på att de som äger sin bostad är mindre rörliga än de som bor i en privat, icke subventionerad, hyresrätt, varför ägande inte bör stimuleras ytterligare. Boverket (2013a) visar att rörligheten i Sverige ökar när andelen hyresrätter ökar.²¹

Som noterats ovan pekar dock svenska studier på att de som äger sin bostad är mer rörliga än de som hyr sin bostad.²² Det kan bero på att regleringarna på den svenska hyresmarknaden leder till kraftiga inlåsnings effekter. Ett sätt att möta en framtida hög efterfrågan på bostäder kan därför vara att öka andelen hyresrätter och förbättra hyresmarknadens funktionssätt. I kapitel 6 diskuteras förhållanden på den svenska hyresmarknaden. Med god tillgång till olika upplåtelseformer vid livets skilda faser kan hushållens rörlighet förbättras och därmed även effektiviteten på arbetsmarknaden.

²⁰ Se exempelvis Westerlund (2001).

²¹ De finner även ett negativt samband mellan långsiktigt ökad boendetäthet och tillväxt på kommunal nivå i högkonjunktur.

²² Jonsson (2012) finner, som noterats ovan, att ägare tenderar att flytta i större utsträckning p.g.a. av arbetsmarknaden. Eftersom många flyttar involverar arbetsmarknaden, även om personliga skäl också ofta föreligger, är det rimligt att tro att de som bor i hyresrätt generellt är mindre rörliga. Som noterats ovan finner flera internationella studier också att de som bor i ägt boende är mer rörliga än de som bor i en subventionerad bostad.



4 Finansiella aspekter: internationell utblick och institutionella förhållanden

4.1 Inledning

De senaste årens globala kris har visat att bostadsmarknader har stor betydelse för finansiell stabilitet och att interdependensen länder emellan är stor; kriser har kommit att spridas från land till land på ett sätt som överraskat många.²³ En jämn och stabil tillväxttakt är ett viktigt mål för många länder. Kraftiga fluktuationer är negativa för många företag och hushåll då de leder till förändringar av bl.a. efterfrågan, arbetslöshet, inflationstakt och förväntningar.²⁴ Vägen till en stabil utveckling av BNP innehåller många samverkande faktorer, men en viktig faktor är välfungerande institutioner.

Bolånemarknader är viktiga för den makroekonomiska utvecklingen. Finansiell avreglering, låga räntor och nya låneprodukter har tillsammans bidragit till stigande bostadspriser och uppbyggnaden av stora hushållsskulder i många länder. Flera internationella studier visar att denna kraftiga skulduppbyggnad ökat risken för finansiella kriser.²⁵ Forskningen pekar också på att recessioner som involverar bostadsmarknader tenderar att vara både längre och kraftigare än recessioner som inte gör det.²⁶

²³ Inom EU talas t.ex. om bristen på brandväggar såväl inom sektorer som mellan länder; ett uttalat syfte med flera nya mekanismer är också att upprätta skydd för krisspridning mellan länder.

²⁴ Inom EU förekommer ett flertal dokument som pekar på vikten av stabil tillväxt, se exempelvis Europeiska kommissionen (2012).

²⁵ Se exempelvis IMF (2012).

²⁶ Generellt leder sjunkande bostadspriser också till lägre bostadsinvesteringar. Investeringsbenägenheten faller snabbt i en lågkonjunktur, vilket gör recessionen värre. Nybyggnation

Kraftigt stigande hushållsskulder och bostadspriser kan med andra ord både generera och förlänga perioder av instabilitet i ett samhälle. Höga bolåneskulder ökar dessutom enskilda hushålls känslighet vid arbetslöshet och lågkonjunktur²⁷ och volatilitet medför omfördelningar av förmögenheter över generationer – att köpa en bostad vid rätt tidpunkt kan ha större ekonomiska konsekvenserna för livsinkomsten än val av utbildning och arbete.

Eftersom krisen och de kraftiga prisförändringarna kom som en överraskning för många har ekonomer nu i större utsträckning sökt förklara samhällsekonomi med inspiration från psykologi och institutionella teorier.²⁸ Grundläggande ekonomiska modeller tycks inte ha varit tillräckligt rustade att förklara de snabba kasten från högkonjunktur och hög skuldsättning till allvarlig ekonomisk och global kris.²⁹ Krisen har förtydligat behovet av förutsebarhet, förtroende och välfungerande regleringar. Nedan diskuteras några internationella exempel som syftar till att belysa krisers uppbyggnad och förändringar i BNP med hjälp av just institutionella teorier.

4.2 Formella och informella institutioner på bostadsmarknader i andra länder

Institutioner kan vara både formella och informella. Formella institutioner är faktiska institutioner, som en riksbank eller en bostadsförmedling, men de kan också vara lagar och regler som styr samhället. Informella institutioner är outtalade regler och normer som har betydelse för aktörernas beteende. Välfungerande institutioner minskar osäkerheten i ett samhälle, de gör det enklare att teckna kontrakt och ger vardagen struktur. Med dåligt fungerande institutioner ökar däremot transaktionskostnaderna, dvs. den tid, ansträngning och kostnad som behövs för att t.ex. genomföra en affär, med färre investeringar och lägre tillväxt till

involverar i sin tur många underleverantörer, vilket medför att arbetsmarknaden påverkas. Att många underleverantörer är involverade gör det också svårt att beräkna den exakta påverkan.

²⁷ Se exempelvis Jappeli m.fl. (2008).

²⁸ Se exempelvis Greenglass m.fl. (2014).

²⁹ Se exempelvis Montgomery (2011).

följd. När formella institutioner fungerar dåligt, skapas dessutom ofta informella lösningar för att kompensera bristen. Dessa informella lösningar är generellt mindre transparenta än de formella och kapital nyttjas ofta mindre effektivt.

Förväntningar är en informell institution som i hög grad påverkar finansiella aktörers handlingar. Före krisen tog många banker världen över stora risker, därmed växte sig den finansiella marknaden allt större och prisökningarna förväntades fortsätta, vilket avspeglade sig i bolånehanteringen. Forskning pekar på att hushållens förväntningar om ständigt stigande bostadspriser är en avgörande förklaring till prisutvecklingen.³⁰ Samtidigt väcker detta också en del frågor: "Why were buyers so overly optimistic about prices? Why did that optimism show up during the early years of the past decade and why did it show up in some markets but not others? Irrational expectations are clearly not exogenous, so what explains them? This seems like a pressing topic for future research." (Glaeser m.fl., 2010, s. 39)

Även förtroende och tillit människor emellan är viktiga ingredienser för den ekonomiska utvecklingen: "At a deeper level, people in the street have lost confidence, by observing a succession of problems, timidly addressed by decision makers proposing ad hoc solutions to extinguish the fire of the day.... How to restore trust? This is a long, tedious and fragile process." (Sornette & Woodard, 2009, s. 44)

Förväntningar och förtroende för de finansiella marknaderna påverkar också i vilka tillgångar olika aktörer väljer att investera. I USA har exempelvis både möjligheten att investera i och efterfrågan på RMBS (Residential mortgage backed securities eller värdepapperisering) minskat i samband med krisen eftersom riskerna anses ha varit felaktigt prissatta.

Lagar och andra regleringar är exempel på formella institutioner som har stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen, både när de fungerar och när de inte gör det. Exempelvis visar Jappelli m.fl. (2008) att hushållsskulder är högre i länder där den juridiska implementeringen är god och informationen är lättillgänglig. Men studien visar också att de negativa effekterna av hög skuldsättning och arbetslöshet är större i länder där de formella institutionerna

³⁰ Se exempelvis Case och Shiller (2003).

fungerar dåligt. Det bör också noteras att i många utvecklingsländer där institutioner fungerar dåligt och volatiliteten är stor är det mycket dyrt att ta ett bostadslån eftersom tillgången till krediter är sparsam och riskerna upplevs som stora. Här vänder sig många hushåll i stället till de informella marknaderna för att låna.

Regleringar och hur de följs påverkar med andra ord bostadsmarknaderna. Det är viktigt med god övervakning och goda bankregleringar, annars riskerar bostadspriserna att pressas upp av vidlyftiga lånemöjligheter. Många internationella ekonomer ger bristen på regleringar och dålig övervakning av banker stort ansvar för den senaste krisens uppkomst och i krisens efterdyningar stramas därför regleringarna upp.³¹ I EU inrättas bl.a. en bankunion med stora konsekvenser för Europas banksektor. Ett uttalat syfte med bankunionen är att återskapa förtroendet för de finansiella marknaderna.

En faktor som flera länder är angelägna om att förändra är den kortsiktighet som kännetecknat många bolånemarknader och som bl.a. kommit till uttryck i form av amorteringsfria lån och fastighetsköp med låga kontantinsatser. Kortsiktighet har uppmärksammats som ett hot mot stabilitet och tillväxt. Institutioner har därför förändrats och möjligheterna till t.ex. bostadsköp utan kontantinsats och amorteringsfria lån har begränsats – antingen genom regleringar eller genom förändrad hantering av bolån inom olika banksystem.³² Tabell 4.1 redovisar resultat från Scanlon m.fl. (2011) om reaktioner på bolånemarknaden i samband med krisen 2009.

³¹ Duca m.fl. (2010) pekar också på att det är viktigt att införa regleringar för att reducera risken för att finansiella acceleratorer förstärker svängningar i ekonomin.

³² Se även Whitehead m.fl. (2014).

Tabell 4.1 Förändringar i bolånehantering

Land	Färre än 100 procent bolån*	Högre inkomstkrav	Lägre belåningsgrad
Australien	Ja	Ja	Ja
Danmark	Ja	Ja	Nej
Finland	Nej	Ja	Nej
Frankrike	Ja	Nej	Ja
Irland	Ja	Ja	Ja
Island	Nej	Nej	Ja**
Nederländerna	Ja	Ja	Nej
Spanien	Nej	Ja	Ja
Sverige	Ja	Nej	Ja
Storbritannien	Ja	Ja	Ja
USA	Ja	Ja	Ja

*Färre tillgängliga lån utan kontantinsats jämfört med året innan.

**BKN (2011).

Sedan rapporten publicerades har ytterligare förändringar genomförts eller initierats. I exempelvis Danmark väntas fler förändringar genom *finansstilsynets tilsynsdiamant* som bl.a. innebär att maximalt 30 procent av realkreditinstitutionernas lån får ges till kunder som är belånade med över 60 procent av bostadens värde.³³ Realkreditinstitutionerna (som ger ut drygt 80 procent av de danska bolånen) anses ha fått en alltför riskabel verksamhet med allt fler amorteringsfria lån och fler lån med rörliga räntor. I Danmark och Finland införs nu gradvisa sänkningar av ränteavdragen. I Nederländerna har inkomstkraven höjts ytterligare sedan 1 januari 2011, vilket lett till att i synnerhet förstagångsköpare får låna något mindre belopp (ca 20 procent mindre). Därutöver har det också beslutats att högst hälften av bolånet får vara amorteringsfritt. Amorteringsfria lån omfattas inte heller längre av ränteavdrag.

Utbildning och kunskap kan sägas vara en annan typ av institutioner. Unga människor lånar till sin bostad på basis av sitt framtida humankapital. Man förväntar sig framtida inkomster. Det kommer dock alltid att finnas hushåll som drabbas av arbetslöshet och sjukdom, vilket innebär att värdet på humankapitalet blir lägre än förväntat. Dessa hushåll riskerar att råka särskilt illa ut i en kris.

³³ Se exempelvis Jyllandsposten (2014) samt Finansstilsynet (2014).

Internationella erfarenheter från finanskrisen visar också att konsumenternas kunskaper om bostadsfinansieringens risker bör förbättras. Information bör ges i god tid och innehålla tydliga varningar. Erfarenheterna visar att kunder med sämre kunskaper betalar ofta mer för sina bolån. I t.ex. Storbritannien har the Financial Services Authorities dragit slutsatsen att: "Our policy approach to date has been underpinned by a view that mortgage consumers will act rationally to protect their own interests. We believe that we need to change that approach, recognise the behavioral biases of consumers and be more interventionist to help protect consumers from themselves." (Mortgage Market Review, 2009, s. 15)

Hushållens kunskapsbrist har också uppmärksamats på EU-nivå. Europeiska kommissionen förslår därför att bankerna ska bli bättre på att tillhandahålla information och att det ska införas en 14-dagars betänketid i bolånehanteringen för att ge konsumenterna tid att reflektera. König (2013, s. 5) skriver: "In order to prevent consumers taking hasty decisions, the EU Commission proposes a standardized pre-contractual information sheet and suggests a period of reflection; i.e. a cooling off period for the consumer in the precontractual phase".

Att medge god betänketid kan understödja bättre informationsinhämtning och därmed mer rationella beslut.³⁴ Det är viktigt att hushållen får bättre information om de långsiktiga konsekvenserna och riskerna med bolån också i Sverige. Konsumentupplysning om t.ex. riskerna med hög skuldsättning och rörliga räntor kan vara en sådan åtgärd. Här torde bankerna kunna spela en större roll.³⁵

Även i USA har man efter krisen kommit att fokusera mer på utbildning, både för dem som ska köpa och dem som redan har köpt en bostad. Offentlig finansiering av utbildning och rådgivning har därför ökat markant (Collins & O'Rourke, 2011). Att fatta stora finansiella beslut kräver en mängd kunskap och information. Kunskap som flera hushåll inte har för beslut som endast sker en

³⁴ Det kan också noteras att det på EU-nivå sedan flera år finns ett informationsblad, European Standard Information Sheet (ESIS), vilket bolånetagare har rätt att få innan de skriver under sina lånekontrakt. ESIS ska bl.a. underlätta jämförelser mellan olika långivare.

³⁵ Ränteskillnadsersättningen ska nu beräknas med utgångspunkt i räntan på bostadsobligationer och inte, som tidigare, räntan på statspapper av olika slag. Vidare ska en prisnedgång av säkerheten inte ge banken rätt att säga upp lånet i förtid.

eller ett par gånger i livet (Campbell m.fl., 2011). Ett intressant exempel på andra former av institutioner på bostadsmarknaden är Tyskland, där den kortsiktighet som utmärker många andra bolåne-marknader inte har slagit igenom. Både låntagare och långgivare är mer benägna att beakta risker på lång sikt. De flesta hushåll väljer bundna räntor och kontantinsatsen är ofta stor. För många är det dessutom främmande med amorteringsfria lån – även om de går att få. Däremot är det vanligt att spara under flera år till bostaden. I Tyskland används också ett oberoende och mer försiktigt värderingsmått ("Beleihungswert" i stället för marknadsvärde), vilket bidrar till lägre belåningsgrader, särskilt i perioder med stigande priser. Hyresmarknaden är stor och hyressättningen vid hyreskontraktens början är marknadsmässig. Här ser således både formella och informella institutioner på bostadsmarknaden helt annorlunda ut.³⁶ Det skapar andra förutsättningar. I kapitel 9 och Bilaga B diskuteras detta system närmare. Det kan också vara intressant att notera att flera länder visar ökat intresse för oberoende och långsiktigt hållbara instrument för fastighetsvärderingar (Dübel och Rothemund, 2011).

Sammanfattningsvis kan konstateras att sambanden mellan bostadsmarknaderna och makroekonomiska förhållanden skiljer sig åt mellan länder. Ytterligare ett exempel på detta är att låntagare i flera länder (också i Sverige) bär större risker än i t.ex. USA, där bankerna tar större risk i och med att hushållen ofta har möjlighet att slippa betala lån som är större än bostadens aktuella värde. Vid sjunkande priser stärks incitamenten för hushållet att lämna bostaden till banken och därigenom slippa alla skulder. Hushållen i t.ex. Sverige bär större risk för att bära med sig skulder efter försäljning vid förlust. Detta minskar sannolikt betydelsen av stora lån för den finansiella stabiliteten, men ökar utsattheten hos enskilda hushåll vid exempelvis arbetslöshet, sjukdom eller ändrade familjeförhållanden.

De gångna åren illustrerar betydelsen av den flockmentalitet som tycks styra såväl hushåll som kreditinstitutioner, ratinginstitut och beslutsfattare till att agera kortsiktigt och underskatta risker. Bostadsmarknaden har spelat en nyckelroll i detta sammanhang. Den generösa och innovativa kreditgivningen drev upp bostads-

³⁶ Se exempelvis BKN (2011).

priserna i många länder och de stigande priserna togs som uttryck för att såväl bolånehanteringen som bostadsinvesteringarna var riskfria. När en sådan kultur har spridit sig är ekonomin sårbar och riskerar att bli instabil. Forskare liknar den elakartade spiralen av stigande bostadspriser och mer generös kreditgivning vid den kultur som råder vid pyramidspel.³⁷ De psykologiska drivkrafterna är med andra ord starka. Det är svårt att inte dras med också för de som vanligen är mer försiktiga. Det kan också tyckas märkligt att innovationer på områden såsom teknik och medicin vanligen analyseras noga innan introduktion, medan innovationer på de finansiella marknaderna införs snabbt, ofta för att tillfredsställa kortsiktiga vinstintressen. Lite tillspetsat synes de finansiella marknaderna ha skiftat från att minska transaktionskostnaderna i den reala ekonomin till att styra den.³⁸

Att institutioner, bostadsmarknader och finansiell stabilitet i olika länder hänger intimt samman har förtydligats av den globala krisen. En minskad volatilitet i bostadspriser är eftersträvarvärd bl.a. eftersom det minskar risken för kriser och ger en jämnare nybyggnation – sjunkande bostadspriser kan medföra negativa effekter på bostadsinvesteringar och därmed påverka arbetsmarknaden via de många underleverantörer som ofta är involverade vid nybyggnation.

Stabilare priser minskar också risken för inlåsnings effekter. Rimliga riskbedömningar kan bidra till att hushåll och kreditinstitutioner blir försiktigare och långsiktiga. Att genom regleringar främja en kultur som präglas av mer långsiktigt tänkande, bättre riskmedvetande och riskhantering kan bidra till stabilare bostadsmarknader och främja den ekonomiska utvecklingen. Det sker nu också på många olika bolånemarknader.

4.3 Institutioner, bostadsmarknaden och stabilitet i Sverige

Även om regleringar och institutioner skiljer sig åt mellan länder är det viktigt att lyfta fram att skilda krisförlopp liknar varandra, över

³⁷ Se exempelvis Ravitz (2008).

³⁸ Se exempelvis Coleman m.fl. (2008).

tid och mellan länder – även om objektet för optimismen skiftar. Vilka konsekvenser en prisnedgång får på en marknad beror på hur ekonomin i övrigt fungerar och vilka effekter prisnedgångarna får på förväntningar och framtidstro.

Vad gäller bostadsmarknadens betydelse för makroekonomin är den stor i Sverige. Bostadspriserna har stigit kraftigt och hushållens skuldsättning (som andel av inkomsterna) är stor. Här förekommer dock inte värdepapperisering i den omfattning som anses ha bidragit till den finansiella instabiliteten i USA.³⁹ Att låntagaren inte kan lämna ifrån sig skulden tillsammans med bostaden bidrar också till att riskerna för finansiell instabilitet är mindre här.

Vad gäller global interdependens kan vi dock konstatera att den svenska banksektorn inte bara är förhållandevis stor utan också att de svenska bankerna är beroende av utländska investeringar.⁴⁰ De svenska bankerna korsäger dessutom värdepapper och är följaktligen tätt sammankopplade både med varandra och med utländska marknader. Det svenska banksystemet, där hushållens skulder utgör en ansenlig del, är således i sig viktigt för den finansiella stabiliteten också i Sverige.

I fråga om institutioner är graden av tillit och transparens relativt hög i Sverige. Som noterats ovan kan välfungerande institutioner leda till högre skuldsättning. I samhällen där förutsebarheten är stor, är långsiktiga åtaganden mer lockande och därför ökar skuldsättningen. De välfungerande institutionerna kan således vara en förklaring till den höga skuldsättningen i Sverige. Men än viktigare är kanske att institutionerna kan verka skyddande i tider av ekonomisk nedgång. Det bör dock noteras att just bostadsmarknaden innehåller flera dolda moment i Sverige. Det finns stort förhandlingsutrymme om rabatter på både mäklaravgifter och bolån. Det finns också exempel på uppgörelser med den kulturen. En svensk bank, Skandiabanken, har t.ex. lanserat en komplett

³⁹ RMBS, värdepapperisering av bolån, innebär att bankerna säljer av sina bolån så att de inte behöver redovisa dessa tillgångar i balansräkningen längre (och därmed kan de utfärda nya lån). Bankerna agerar därefter som intermediär mellan bolånetagaren och den trust, SPV, som köper och sedan, i sin tur, säljer vidare risken som värdepapper, RMBS. RMBS säkras av bolån och trusten som köper bolånen grupperar säkerheterna (vilka graderats innan de säljer dem vidare). Vissa typer av RMBS, anses ha bidragit till en mer osäker bolånemarknad, bl.a. i USA.

⁴⁰ Samt säkerställda obligationer, vilka emitteras med bolån som säkerhet för att finansiera bolån.

prislista för rabatter på bolån eftersom de anser att rådande priskultur inte är tillräckligt transparent för kunderna.

Ett exempel på en informell och olaglig institution som utvecklats på den svenska bostadsmarknaden är försäljningen av hyreskontrakt (Boverket, 2012). Svarta hyreskontrakt minskar i hög grad transparensen på bostadsmarknaden och medborgarnas förtroende för samhället.

En annan informell, men fullt laglig, institution är den kort-siktighet som präglar också den svenska lånemarknaden. Till exempel är bolåneräntorna oftast rörliga, bosparandet lågt och amorteringsfria lån med låg kontantinsats förekommer fortfarande även om de har minskat.⁴¹ De snabba budgivningsprocesserna kan även bidra till att hushållen betalar mer för en bostad än vad de från början tänkt. Samtidigt är det viktigt att ha ett livscykelperspektiv i åtanke. Om det är svårt för unga att hyra är det viktigt att de har möjlighet att köpa en bostad. Att skjuta avbetalningar på framtiden, när man sannolikt kommer att tjäna mer, är rationellt för de enskilda hushållen.

Vad gäller hushållens kunskaper om låneprodukter bekräftar en studie från Finansinspektionen (2011) att många konsumenter i Sverige har svårt att förstå finansiell information och att förståelsen för produkter och villkor bör förbättras. Finansinspektionen (2014a) framhåller också i ett remissvar om överskuldssättning att det behövs förebyggande insatser i linje med förslagen att inrätta en "Ekonomiakut" för information och vägledning och att satsa på finansiell folkbildning. Det är viktigt att hushållen är medvetna om de risker de tar, vilka problem som kan komma att uppstå och att det faktiskt finns möjligheter att göra framtiden mer förutsägbar, exempelvis med en lägre andel rörliga räntor, olika typer av försäkringar och amorteringar. De snabba avsluten på dagens bostadsmarknad, särskilt i Stockholm, försvårar givetvis möjligheterna att inhämta god kunskap. Den snabba budgivnings-

⁴¹ På befintliga lån i bolånestocken amorterar drygt 60 procent. Finansinspektionen (2014b) pekar på att hälften av bankerna uppger att de beviljar amorteringsfrihet i maximalt fem år för belåningsgrader under 75 procent. En av bankerna beviljar amorteringsfrihet i 10 år medan övriga inte har någon specifik gräns för amorteringsfrihet. I stort sett alla hushåll som har blancolån amorterar på dessa.

processen ökar dessutom risken för att svepas med och köpa en dyrare bostad än planerat.⁴²

Flera av de institutionella element som kan påverka den makroekonomiska stabiliteten, och därmed tillväxten, negativt förekommer med andra ord på den svenska bostadsmarknaden. De faktorer som främst uppmärksammas är (se avsnitt 4.1) kraftigt stigande bostadspriser och ökande skuldsättning.

⁴² Se exempelvis SBAB (2014).



5 Bostadspriser, skuldsättning och ekonomisk utveckling i Sverige

Såväl andelen ägda bostäder som bostadspriser och belåningsgrader har ökat i Sverige sedan mitten av 1990-talet. De kritiska frågorna nu är om bostäderna är övervärderade och om hushållsskulderna är så höga att de riskerar hushållens ekonomi, den finansiella stabiliteten och tillväxten framöver.

Till skillnad från i många andra länder har den globala krisen inte påverkat den svenska bostadsmarknaden nämnvärt. Riskerna för den ekonomiska utvecklingen diskuteras och analyseras dock ofta med utgångspunkt i den nuvarande situationen på bostadsmarknaden. Det gäller risker för enskilda hushåll och för den ekonomiska utvecklingen i stort. Inte minst finns en oro kring dessa frågor eftersom Sverige tidigare har haft flera bostadsrelaterade lågkonjunkturer med kraftiga minskningar av BNP.⁴³

Den svenska bostadsmarknaden uppmärksammas nu också av flera internationella organ. I rapporter från Europeiska kommissionen (2014a) gällande makroekonomisk stabilitet utpekas situationen på den svenska bostadsmarknaden som riskfylld, här understryks att skuldsättningsgrader, beskattning som främjar skuldsättning, låga amorteringsgrader och lågt bostadsutbud är problematiska. Den svenska skuldsättningen och bostadsprisutvecklingen har också analyserats närmare av flera svenska aktörer, bl.a. Riksbanken, Finansinspektionen och Finanspolitiska rådet, och finns därmed väl beskrivna. Därför ges nedan endast översiktligt bild, därefter inkluderas en diskussion om skuldsättning, tillgångspriser och konsumtion.

⁴³ Exempelvis bank-, finans- och fastighetskrisen i Sverige 1990–1994.

5.1 För höga priser?

Hushållens skuldsättning och bostadspriserna är tätt sammankopplade: god tillgång till finansiering kan medföra stigande priser. Bostadspriserna påverkas givetvis också av faktorer såsom utbud och efterfrågan på själva bostadsmarknaden och av förväntningar om priser och den ekonomiska utvecklingen. Även hyresmarknaden påverkar priserna; de olika upplåtelseformerna är kommunikerande kärl, om efterfrågan på bostäder ökar kan ett oelastiskt utbud pressa priserna uppåt, och effekten blir större om det inte finns hyresrätter att tillgå. I t.ex. Tyskland refereras till hyresmarknaden som en prisstabiliserande faktor och i flera länder har också intresset för mer välfungerande hyresmarknader ökat efter krisen.⁴⁴

Priserna har stigit kraftigt de senaste åren i Sverige, särskilt på bostadsrätter.⁴⁵ Betyder prisstegringarna att bostäder i Sverige är övervärderade?⁴⁶ Flera forskare har sökt bedöma situationen. Riksbanken publicerade år 2011⁴⁷ en bred rapport om riskerna på bostadsmarknaden. Slutsatsen var då att priserna låg över "sin långsiktiga trend". Flera för bostadspriserna fundamentala faktorer, t.ex. realräntorna, beskrevs också vara på ovanligt låga nivåer.⁴⁸ Sørensen (2013) använder olika prissättningsmodeller för att söka bedöma om bostadspriserna är övervärderade i Sverige. Bostäderna bedöms ligga 10–20 procent över sitt fundamentala värde, men det framhålls att beräkningarna inte ger entydiga svar.⁴⁹ Sørensens slutsats är att priserna kan komma att sjunka framöver, men att detta inte kommer att inverka nämnvärt på den finansiella stabiliteten.

Vad gäller bostadspriser är bostadsmarknaden – liksom många andra marknader – cyklisk. Priser går upp i högkonjunktur och ned i lågkonjunktur. Sannolikheten är stor att det förhållandet även gäller på den svenska bostadsmarknaden. Samtidigt bör det noteras att prisökningarna ser mycket olika ut i landets skilda delar och att

⁴⁴ Se exempelvis Kim m.fl. (2014) och Voigtländer (2014).

⁴⁵ Se kapitel 7, Figur 7.1.

⁴⁶ Begreppet prisbubbla diskuteras i Bilaga A.

⁴⁷ Englund (2011).

⁴⁸ Se exempelvis Englund (2011) som diskuterar realräntor m.m.

⁴⁹ Faktorer som i rapporten bedöms ha fundamental betydelse för bostadspriserna är t.ex. räntor, skatter, hushållens inkomster och byggkostnader.

prisskillnaderna ökar. Tabell 5.2 visar antal sålda bostäder, kvadratmeterpriser och slutpris för bostadsrätter och villor i mars 2014 för några olika delar av landet.

Tabell 5.1 Regional genomsnittlig prisnivå och omsättning

	Bostadsrätt Antal	Kr/kvm	Köpesumma tkr	Villa Antal	Kr/kvm	Köpesumma tkr
Riket	6 335	29 512	1 929	3 024	19 428	2 524
Stor-Stockholm	2 812	42 935	2 713	629	32 400	4 346
Centrala Stockholm	725	69 029	4 231			
Stor-Göteborg	714	30 417	2 040	353	26 879	3 480
Centrala Göteborg	162	43 506	2 868			
Stor-Malmö	516	19 167	1 346	171	20 753	2 737
Centrala Malmö	176	21 051	1 502			
Ej storstad	2 293	15 096	1 065	2 871	13 540	1 714

Källa: Svensk mäklarstatistik (2014).

Tabellen visar på stora prisskillnader, särskilt för bostadsrätter. De stora prisskillnaderna kan, som noterats tidigare, leda till inlåsnings effekter. Det finns alltså flera faktorer vad gäller bostadspriserna i Sverige som kan bidra till inlåsnings effekter. De regionala prisskillnaderna har ökat och kan förväntas öka än mer och osäkerheten om framtida priser kan minska nybyggnationen.⁵⁰ Kraftiga prisförändringar på bostäder kan påverka bostadsutbudet negativt; osäkerhet om framtida priser gör det mer riskabelt att investera i och bygga bostäder.⁵¹ Vi bedömer utifrån detta att inlåsnings effekterna leder till minskad rörlighet och därmed riskerar att påverka tillväxten negativt.

5.2 Hushållens skuldsättning, olika mått

Debatten om hushållens skuldsättning är het och rör bland annat hur man mäter hushållens skuldsättning på bästa vis. Det vanligaste måttet är skuldsättning som andel av disponibel inkomst, men man kan också mäta skuld som andel av BNP eller som andel av

⁵⁰ Med tanke på de prognostiserade befolkningsförändringar som redovisades i kapitel 2.

⁵¹ Se exempelvis Stephens (2011).

hushållens finansiella (eller totala) förmögenhet. I måtten ingår vanligen inte de lån som bostadsrättsföreningar har.⁵²

I internationella jämförelser mäts oftast hushållsskulder som andel av disponibel inkomst.⁵³ De svenska hushållens skuldsättning har, enligt detta mått, ökat under lång tid och ökningen gäller framför allt bolåneskulder. Hushållens låneskulder uppgick 2013 till ca 174 procent (mätt som andel av disponibel inkomst). Endast fyra EU-länder ligger högre: Danmark, Nederländerna, Norge och Irland.⁵⁴ Ett problem med detta mått är att de disponibla inkomsterna kan vara svåra att jämföra: i vissa länder kan de vara relativt låga, eftersom beskattningen är hög, men här kan även hushållens utgifter för skola, vård och omsorg vara lägre. Ett annat problem är att den disponibla inkomsten inte säger något om hushållens tillgångar.

Ett annat mått på hushållens skuldsättning är skulderna som andel av hushållens finansiella tillgångar.⁵⁵ Detta mått används inte lika ofta och det finns färre internationella jämförelser. De svenska hushållen har en relativt hög nettoförmögenhet. Liksom vid måttet ovan finns det också problem med detta mått: I den finansiella förmögenheten ingår vanligen bostadsrättsandelar (i SCB:s finansräkenskaper) och pensionssparande,⁵⁶ två illikvida poster varav den första påverkas direkt av bostadspriserna. Därtill finns det en latent kapital beskattning (exempelvis vinstskatt vid försäljning av aktier och bostadsrätter) som vanligen inte redovisas och som gör internationella jämförelser svårare. Vidare är hushållens finansiella förmögenhet (främst den likvida delen) sannolikt relativt ojämnt fördelad i jämförelse med exempelvis inkomsterna.⁵⁷ Om de likvida

⁵² Bostadsrättsföreningarnas samlade lån uppgår till drygt 350 miljarder kronor (2014).

⁵³ Som betonas i Lindqvist (2013) beror ökningen delvis på förändringar i bostadsstockens sammansättning. Byggandet domineras av ägda bostäder och många hyreslägenheter har ombildats till bostadsrätter.

⁵⁴ Se exempelvis data från Eurostat (2014).

⁵⁵ Vid utgången av det första kvartalet 2014 noterades hushållssektorns finansiella förmögenhet, totala finansiella tillgångar minus skulder, till rekordhöga 6 257 miljarder kronor. Det är framförallt hushållens aktieinnehav och sparandet i pensionsförsäkringar som förklarar detta. Enligt data från Eurostat (Net financial wealth of households as a percentage of GDP) låg Sverige på plats nummer tio i EU.

⁵⁶ Exempelvis Waldenström (2010) skriver att pensionstillgångar är speciella eftersom individen inte kan förfoga fritt över dem. I andra länder kan situationen vara annorlunda, medborgarna kan ibland belåna sin pensionsförmögenhet (USA) eller på andra sätt ta ut den (Italien) för konsumtion.

⁵⁷ Förmögenhetsregistret finns enbart för 1999 till 2007, varför vi inte säkert vet hur den finansiella förmögenheten är fördelad.

finansiella tillgångarna, såsom aktier, finns samlade hos en liten grupp hushåll säger det inte så mycket om hur robusta hushållen är i stort.⁵⁸ Trots dessa invändningar är det värt att nämna att sett till detta mått har hushållens skuldsättning endast ökat modest under 2000-talet och att det är rimligt att betrakta både tillgångar och skulder hos hushållen.⁵⁹

Vad gäller hushållsskuld som andel av BNP ligger Sverige relativt högt – på tredje plats i EU efter Danmark och Nederländerna. Sveriges skuld som andel av BNP är cirka 80 procent, snittet för EU (28) är cirka 50 procent.⁶⁰

Sammantaget har de svenska hushållens skuldsättning ökat avsevärt över tid sett till BNP och till disponibla inkomster, men mer modest sett till hushållens finansiella förmögenhet. För att bredda bilden kan man också mäta ränteutgifter och/eller genomsnittlig boendeutgiftsandel. Den senare visar att hushållens genomsnittliga boendeutgiftsandel *inte* har ökat i takt med skuldsättningen.⁶¹

Tabell 5.2 Genomsnittlig boendeutgiftsandel, procent per hushåll (HEK) efter upplåtelseform och år

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hysesrätt	28,9	29,3	28,4	27,6	27,3	27,7	28,5	28,4	28,3
Bostadsrätt	23,9	22,7	22,8	21,3	21,2	21,1	20,4	20,1	20,7
Äganderätt	19,5	18,7	18,8	17,6	16,8	15,6	16,5	16,6	16,4
Samtliga	24,4	23,8	23,4	22,1	21,7	21,3	22,1	21,5	21,6

Källa: SCB (2014b).

På grund av högre disponibla inkomster, låg fastighetsavgift (i stället för fastighetsskatt) och låga räntor är de genomsnittliga boendeutgifterna för bostadsrätter och äganderätter inte högre 2012 än de var 2004.

⁵⁸ Riksbanken (2014d) pekar på att 5 procent av de privatpersoner som har störst aktieinnehav också har 77 procent av aktieförmögenheten.

⁵⁹ Se exempelvis Riksbanken (2013) för en tabell över skulder/tillgångar exkl. kollektiva försäkringar över åren.

⁶⁰ Enligt data från Hypostat (2014). Se exempelvis Finansinspektionen (2014c) för ytterligare information om svensk data.

⁶¹ Boendeutgiftsprocenten är boendeutgift i procent av disponibel inkomst. Med andra ord betecknar boendeutgiftsprocenten den andel av den disponibla inkomsten som går till att betala boendet.

Detta tyder på att hushållen i genomsnitt torde klara sina utgifter väl.

Hushållens skuldsättning, risker för enskilda hushåll?

Med stora hushållsskulder ökar hushållens omedelbara exponering mot makroekonomiska fluktuationer. Exempelvis har de flesta bolån rörliga räntor, vilket gör att ränteförändringar snabbt påverkar många hushåll. Med stora privata skulder följer också frågor kring hushållens sårbarhet.

De kalkylräntor som bankerna kräver vid bolån anges variera mellan 5,7 och 8 procent. En beräkning från Riksbanken (2014a) visar att det inte krävs särskilt höga ränteuppgångar för att många hushåll ska få det svårt. Om räntan stiger mer blir påverkan givetvis större; uträkningen visar att om räntan stiger med fem procentenheter, kommer 21,4 procent av hushållen att få negativa marginaler. I en sådan situation är det rimligt att hushållen väljer att avstå från konsumtion av andra varor och tjänster för att klara sina bolån. Oavsett hur väl uppskattningen kan komma att stämma står det klart att många hushåll snabbt kan få underskott i sina kalkyler om räntorna stiger kraftigt.

Enligt Riksbankens räntebana kommer reporäntan sannolikt att stiga inom en 3-årsperiod.⁶² Räntehöjningarna kan i sin tur generera prisfall.⁶³ Finansinspektionens stresstest från 2013 visar att vid ett prisfall på 15 procent får cirka 11 procent av hushållen (med nytagna lån) ett bolån som är större än värdet på bostaden. Om bostäderna blir mindre värda kommer många hushåll sannolikt att minska skulden.

För det enskilda hushållet uppstår problemen emellertid främst om bostadspriserna sjunker samtidigt som något annat inträffar som innebär att bostaden måste säljas med förlust. Det kan i sammanhanget noteras att cirka 20 000 äktenskap upplöses varje år, sedan 2009 ökar sjukskrivningstalen och arbetslösheten (säsong-

⁶² Räntebanan anges med "osäkerhetsintervall"; det är 50 procents chans att reporänta om 3 år ligger mellan 0 och 2 procent. Det är 90 procents chans att den ligger mellan -2 och 5 procent.

⁶³ Studier har visat att räntehöjningar (i Storbritannien) på en procentenhet reducerade bostadspriserna med ca 1,2 procent, se exempelvis Blake och Muellbauer (2009).

rensad) ligger på ca 8 procent,⁶⁴ vilket illustrerar att sådana händelser inte är ovanliga.

Två studier om den privata skuldsättningen, som i vissa avseenden pekar åt olika håll, är Överskuldsättning i kreditsamhället (SOU 2013:78) samt en undersökning utförd av Riksbanken (2014b), vilka 2013 samlade in kreditinformation om de åtta största bankernas samtliga låntagare och analyserade dessa.⁶⁵ Dessa två studier är väl kända och därför belyses bara deras skilda resultat: utredningen Överskuldsättning i kreditsamhället pekar på att de stora lånen ofta innehas av höginkomsttagare och högutbildade. Skuldkvoten är högre ju större inkomster hushållen har. Utredningen framhåller att de som har stora lån sannolikt har goda möjligheter att hantera dem. De är ofta välutbildade och arbetslöshetsriskerna är generellt lägre för högutbildade. Enligt rapporten är de aggregerade skulderna stora, men inte alarmerande. Riksbankens analyser från 2014 pekar emellertid på det omvända: beräkningar baserade på nyinsamlade data pekar på *större* risker med hushållens skuldsättning än vad tidigare analyser visat. Skinsley (2014) menar exempelvis att de nya resultaten motsäger bilden av att det enbart är hushåll med höga inkomster som har de högsta skuldkvoterna. Om man i stället ser till skulder i förhållande till inkomst hos enbart skuldsatta individer är skuldkvoten som högst i de lägre inkomstgrupperna (även om hushållen med de allra lägsta inkomsterna undantas). Resultaten motsäger också bilden av den höga skuldsättningen som ett storstadsfenomen.⁶⁶

Trots risker för enskilda hushåll bedöms, som noterats ovan, utsikterna för merparten av hushållen vara goda. De svenska hushållen har också historiskt skött sina bostadslån väl.

⁶⁴ Ungefär en tredjedel av dessa är långtidsarbetslösa.

⁶⁵ Riksbanken samlade 2013 in kreditinformation om de åtta största bankernas samtliga låntagare. Lånevolymen täcker ca 80 procent av hushållens lån från monetära finansinstitut och 94 procent av alla bolån. Stickprovet i bolåneundersökningen täcker 1,6 procent av hushållens lån från monetära finansinstitut. Se Riksbanken (2014b) för information om data och beräkningar.

⁶⁶ I en annan rapport från Riksbanken (2014a) konstateras: "Sammantaget kan försämringarna i de sociala skyddsnetten och de strukturella förändringarna på bostadsmarknaden ha medfört att risken för kreditförluster på bostadsutlåningen har ökat, vilket kan innebära att den bedömda risken i bankernas utlåning kan underskatta den faktiska risken. Detta, i sin tur, kan bidra till att förtroendet för det svenska banksystemet försämras och att den finansiella stabiliteten hotas."

5.3 Hushållens skuldsättning och makroekonomiska risker

Som noterats ovan finns det olika sätt att mäta hushållens skuldsättning på. Flera mått och studier pekar på att den privata skuldsättningen är hög i Sverige, sett över tid och i jämförelse med andra länder. En fråga i anslutning till detta är vilka *makroekonomiska* effekter den privata skuldsättningen kan ge upphov till. Riskerna beror på storleken och tillväxttakten av själva skuldsättningen, strukturella svagheter i finansieringssystemet, men också på hur hushållens konsumtion påverkas. Detta diskuteras kortfattad nedan, inte minst för att belysa hur komplex frågan är.

Det finns inte någon konsensus kring hur stora hushållens samlade skulder kan bli innan de påverkar den ekonomiska utvecklingen negativt. De intrikata samband som föreligger är också svåra att räkna på. Exempelvis noterade vi ovan att faktorer såsom förutsägbarhet, tillit och förväntningar har betydelse för den makroekonomiska utvecklingen – men de är svåra att mäta. Beräkningarna i Sverige utförs vidare främst på stickprov och/eller aggregerad data varför det främst är den aggregerade nivån som analyseras. Som noterats ovan finns inte heller längre något svenskt förmögenhetsregister.

Flera internationella erfarenheter pekar att det främst är snabb *kreditillväxt* eller snabbt *ökande* skuldkvoter (här avses främst skuld i förhållande till inkomster) som föregår en kris.⁶⁷ Skuldstocken i Sverige växer, men i en långsammare takt än den gjorde för ett par år sedan. Utlåningen för bostadsändamål hade en årlig ökningstakt på över 15 procent 2005–2006 men avtog och bottnade på en årlig ökningstakt på 4,6 procent i slutet av 2012. Under 2013 började tillväxttakten åter stiga något och låg vid årsskiftet på 5,3 procent. Det finns länder som har haft en mer modest skuldillväxt (i förhållande till inkomst) och ändå fått stora problem, men det finns också länder med kraftigare skuldillväxt som undgått större kris. Erfarenheterna pekar sammantaget på att det finns skäl att bromsa skuldsättningstakten.

⁶⁷ Se exempelvis IMF (2012).

Det bör noteras att i internationella jämförelser hamnar Sverige relativt lågt vad gäller *statens* nettoskulder.⁶⁸ Resultaten i Bornhorst och Ruiz-Arranz (2013) pekar dock på att skuldsättningar i Europa har en negativ påverkan på framtida tillväxt och att *detta särskilt gäller en högt skuldsatt hushållssektor*: ”High debt increases private agents’ vulnerabilities to asset price shocks, financial volatility, and uncertainty. Faced with the need to strengthen and repair balance sheets, agents place more importance on debt reduction than on profit maximization, which reduces economic activity. This, in turn, exacerbates the initial drop in asset prices, and increases financial volatility. [...] Regressions identify a stronger and more statistically significant association between private sector debt and growth than between government debt and growth.” Höga statsskulder har, enligt studien, en lägre negativ effekt på tillväxten. Det här är forskning som bör följas noggrant, resultaten kan vara särskilt relevant för ett land som Sverige som har låg statsskuld och relativt höga privata skulder.

Hushållens skuldsättning och dess påverkan på den makroekonomiska situationen hänger intimt samman med banksystemet. Finansinspektionen (2014d) menar att motståndskraften i det finansiella systemet i dagsläget är god men att bankernas behov av marknadsfinansiering gör dem sårbara för en försvagning av marknads *förtroende*. Riksbanken (2014c) pekar på strukturella svagheter i Sverige som kan medföra risker; det svenska banksystemet är stort och koncentrerat. Bankerna är sammanlänkade med varandra och med de internationella kapitalmarknaderna för att finansiera banklånen. Bostadslånen utgör en ansevärd del av bankernas verksamhet och därför är det viktigt att förtroendet för bostadsmarknaden inte urholkas.

Det är också viktigt att utländska investerare har fortsatt förtroende för den svenska banksektorn. Att den Europeiska kommissionen, IMF och OECD utmålar den svenska bostadsmarknaden som en makroekonomisk risk är därför inte bra.

⁶⁸ Marknadsvärdet på statens finansiella tillgångar var 1 318 mdkr vid utgången av 2013 enligt finansräkenskaperna. Statens skulder till marknadsvärde var 1 425 mdkr. Statens nettoskuld var därmed 107 mdkr, vilket motsvarar knappt 3 procent av BNP.

Forskning kring skuldsättning, priser och konsumtion

En viktig effekt av skuldsättningen kan vara indirekt - via konsumtion. Oavsett bakomliggande skäl (såsom förändringar i hushållens förväntningar, räntestegringar, strängare regleringar m.m.) kan bostadsprisernas volatilitet påverka hushållens konsumtion. Konsumtionsförändringar påverkar i sin tur tillväxten. Om bostadspriserna sjunker, såsom de gjort i flera länder i samband med krisen, kan skulden komma att överstiga bostadens värde. I en sådan situation är det lätt att föreställa sig att hushållen minskar sin konsumtion, för att minska skulden. Den minskade konsumtionen påverkar i sin tur efterfrågan negativt, vilket kan leda till ökad arbetslöshet. Flera studier pekar också på att en hög skuldsättning (i förhållande till inkomst) förvärrar konsekvenserna för den ekonomiska utvecklingen av ett bostadsprisfall.⁶⁹ Nedan följer en kort sammanfattning av studier på detta område.

Att hushållens konsumtion påverkas av förmögenhet och skuldsättning är välkänt. Redan i Keynes (1936) diskuterades tillgångarnas roll för ekonomiska fluktuationer. Fisher (1933) beskrev skuldsättningens effekter på konsumtionen. En ägd bostad är en tillgång vars pris varierar. Flera internationella studier pekar på klara samband mellan bostadspriser och konsumtion; när bostadens värde ökar går det att låna mer med bostaden som säkerhet, vilket tenderar att öka konsumtionen. Den som säljer bostaden med vinst kan välja att konsumera mer, de som varken säljer bostaden eller använder den som säkerhet för ytterligare lån, kanske ändå sparar mindre och konsumerar mer eftersom de känner sig rikare.⁷⁰

Studier på amerikanska data anger en elasticitet mellan bostadspriser och privat konsumtion på cirka 10 procent. Om priserna faller med 20 procent sjunker konsumtionen med 2 procent, vilket är en ganska stor effekt.⁷¹ Campbell och Cocco (2007) finner att äldre bostadsägare reagerar mer på prisförändringar än yngre. Det skulle betyda att den aggregerade effekten av prisförändringar på konsumtion beror på bostadsägarnas ålder.

⁶⁹ Se exempelvis IMF (2012).

⁷⁰ Riksbanken (2014a) framhåller att konsumtionseffekten har tre huvudsakliga förklaringar: rena förmögenhetseffekter, kreditbegränsningseffekter och balansräkningseffekter.

⁷¹ Se exempelvis Case m.fl. (2013).

IMF (2012) pekar på att det är just kombinationen av sjunkande bostadspriser efter en tidigare kraftig uppgång som kan ge stora effekter. Konsumtionen minskar också långt mer än vad som motiveras av de sjunkande bostadspriserna. Det betyder att förväntningarna om framtiden och förtroende för intelligande marknader också påverkas. Det är inte bara priset i sig utan ekonomin i stort som kommer att avgöra nedgångens djup och därmed effekten. Såväl IMF (2012) som Mian m.fl. (2011) pekar på att prisnedgångar egentligen borde ge mindre påverkan än vad de faktiskt gör i länder med hög skuldsättning. Hushåll med hög skuldsättning verkar minska konsumtionen rejält när bostadspriserna väl börjar sjunka.

IMF (2012) undersöker ca 25 länder för att analysera sambanden mellan hushållens skulder och senare konsumtionsminskningar under den globala krisen. Beräkningarna visar att en ökning av hushållens lån (2002–2006) minskade konsumtionen under flera år efteråt. Samma studie visar även starka samband på lång sikt (1980–2011) mellan hög skuldsättning och efterföljande låg konsumtion. I länder med låg skuldsättning och senare kris var konsumtionen 0,4 procent lägre efter fem år. I länder med hög skuldsättning och efterföljande kris var konsumtionen 4,3 procent lägre efter fem år. Ju högre skuldsättning desto mer minskade konsumtionen vid en efterföljande kris. Effekterna dröjer sig med andra ord kvar. Om ökningen av skuldsättningen innan prisnedgången varit hög, kommer konsumtionsnedgången också att vara längre och bli djupare.

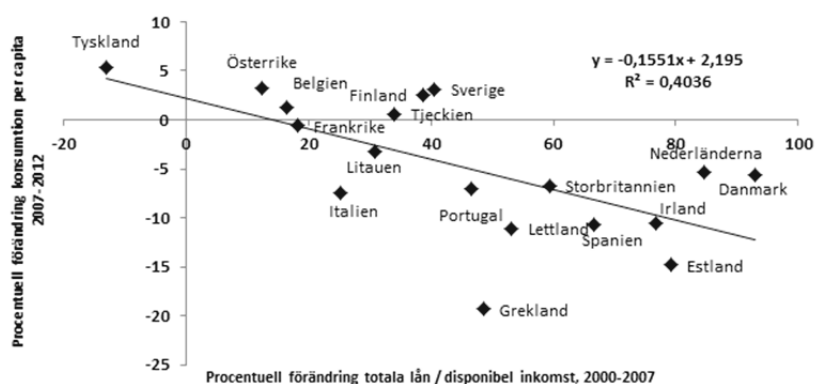
Mian m.fl. (2011) studerar skuldsättningens och bostadsprisernas effekter på konsumtion i olika delar av USA. I de regioner där hushållens skuldsättning var hög före krisen, har bilförsäljningen sjunkit kraftigt i samband med recessionen. Regionerna med hög skuldsättning upplevde högre arbetslöshet i samband med krisen.⁷² Författarna menar att hushållens höga skuldsättning förklarar ca 40 procent av den totala minskningen av bilförsäljningen i USA i samband med krisen 2007–2009. Effekten av hög skuldsättning på konsumtion får också tydligt genomslag i arbetslösheten. Mer än hälften av arbetslöshetsökningen 2007–2009

⁷² Regioner med mindre skuldsatta hushåll kom givetvis också att drabbas hårt av krisen, men effekten fördröjdes.

anses bero på en lägre efterfrågan till följd av att hushållen i stället amorterade sina lån (Mian m.fl., 2012). Samma resultat har påvisats med hjälp av spanska data (Jauch och Watzka, 2012).

Johansson m.fl. (2014) visar att i ett urval av 18 europeiska länder är en procentenhets ökning av kvoten mellan totala lån och disponibel inkomst 2000–2007 korrelerad med en minskning av konsumtionen per capita med i genomsnitt 0,15 procentenheter mellan 2007 och 2012, se Diagram 5.1.

Diagram 5.1 Förändring av hushållens skuldsättning 2000–2007 och konsumtion 2007–2012



Källa: Johansson m.fl. (2014).

Även i denna studie finner man indikationer på att en hög skuldsättning kan förstärka en ekonomisk nedgång.

Det bör dock noteras att konsumtionen, bostadspriserna och skuldsättningen kan drivas upp och ned av samma faktorer, exempelvis högre inkomster. Att särskilja bostadsförmögenhetens och skuldsättningens effekter på konsumtionen kan därför vara svårt. Att det finns en koppling är emellertid okontroversiellt.

Vad gäller bostadsfinansiering i Sverige kan det vara just via effekten på konsumtion som de makroekonomiska riskerna gör sig gällande. Studierna ovan pekar på att effekterna vid prisnedgångar borde ge mindre påverkan än vad de faktiskt gör i flera länder med hög skuldsättning. Förändringarna kan ske både på kort- och medellång sikt. En högre ränta medför mindre konsumtionsutrymme snabbt eftersom en stor andel av hushållen har rörliga räntor i Sverige. Om priserna sedan börjar falla stiger belånings-

graden för hushållen och fler börjar sannolikt amortera. Därutöver kan fler tvingas sälja sin bostad om arbetslösheten ökar, vilket medför ytterligare prisjusteringar och än högre belåningsgrader. Förväntningar och framtidsperspektiv förändras och effekterna riskerar att växa sig än större.

Chen (2006) studerar sambandet mellan bostadsförmögenhet, svenska bostadspriser och konsumtion. Han finner empiriska samband både på kort- och lång sikt. Om bostadspriserna stiger med 1 procent ökar konsumtionen med ca 0,06 procent på kort sikt.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att Sverige har höga bostadspriser och hushållsskulder (som andel av inkomsterna) i jämförelse med många andra länder och sett över tid. Skuldsättningen kan komma att påverka ekonomin genom minskad konsumtion, minskad efterfrågan och inlåsnings effekter. Effekter på rörligheten kan uppstå både på kort och lång sikt, särskilt om de regionala prisskillnaderna ökar.

En välreglerad banksektor med en korrekt riskprissättning kan bidra till stabilitet. Om amorteringsgraden ökar kan detta dämpa skuldsättningstakten. Ränteavdragen gör det billigare att låna och en avtrappning av dessa kan därför också dämpa skuldsättningstakten. God information till hushållen om privata finansiella åtaganden, ökad kunskap om bundna räntor som försäkring mot oförutsedda utgifter och en långsammare budgivningsprocess kan också verka stabiliserande.⁷³

En välfungerande hyresmarknad underlättar hushållens rörlighet och gynnar därmed ekonomisk utveckling. Hushåll med svag ekonomi tvingas inte köpa bostad när det finns alternativ. Till sammans med ett bättre utbud i tillväxtregionerna kan också detta bidra till att dämpa pris- och skuldsättningstakten och därmed minska den finansiella volatiliteten.

⁷³ Riksbanken (2014d) pekar på att hushållens boränteförväntningar är lägre än Riksbankens ränteprognos. Hushållen är kortsiktiga; om de tar ett lågt rörligt lån är det sannolikt att detta stiger framöver, den rörliga räntan är lägre med nuvarande förväntningar än det långsiktig bundna lånet – varför hushållet kan låna en större summa, vilket torde trigga en högre prisnivå. Se exempelvis BKN (2011) eller Damen och Buyst (2013).



6 Hyresmarknaden

6.1 Inledning

Bostadsmarknaden utgörs av de som efterfrågar och tillhandahåller bostäder. En väl fungerande bostadsmarknad innebär att utbudet matchar efterfrågan på olika boende-, ansvars- och upplåtelseformer.

Många efterfrågar hyresboende. Boendeformen innebär ansvarsförhållanden som gör det förhållandevis enkelt att flytta in och ut, vilket också gör den tilltalande för mer kortsiktigt boende på en ort. Ett hyresboende medför inte heller något stort finansieringsbehov för den boende samtidigt som det ofta förknippas med en servicenivå som för många kan vara tilltalande också på längre sikt.

En fungerande hyresmarknad förutsätter att hyresvärdar som producenter finner det attraktivt att bedriva och investera i uthyrningsverksamhet. Samtidigt förutsätts att hyresgästerna upplever den trygghet de eftersträvar i sitt boende.

Tillgången till rimliga bostäder är också en fråga om socialt ansvarstagande för särskilt behövande. Villkor och regler för sådant tillhandahållande behandlas inte här. Olika varianter av social housing beskrivs i Bilaga A.

Ett hyresboende är en relation mellan två parter. En hyresvärd som producent och en hyresgäst som konsument. Hyresrätten regleras genom ett avtal mellan de båda parterna. Hyresvärden åtar sig att tillhandahålla en bostad åt hyresgästen mot löpande betalningar och vissa andra villkor – enligt avtal och regelverk. Avtal och villkor på den långsiktiga hyresmarknaden kan regleras på annat sätt än på den kortsiktiga. Aktörerna kan också vara olika. Kortsiktig uthyrning torde t.ex. till jämförelsevis stor del handla om uthyrning av en bostad som ägs av ett enskilt hushåll. Fokus här är på marknaden för långsiktigt boende.

I avsnitt 6.2 beskrivs de närmare förutsättningarna för en väl fungerande hyresmarknad. I avsnitt 6.3 kontrasteras de förutsättningarna med förhållandena på den svenska hyresmarknaden. Därefter ges några avslutande kommentarer i avsnitt 6.4.

6.2 Förutsättningar för en väl fungerande hyresmarknad

Konsumentskydd och producentförutsättningar är nyckelfrågor

En hyresvärd på en (hypotetiskt) helt oreglerad marknad skulle ha en alltför stark ställning i förhållande till hyresgästerna så att de inte skulle känna trygghet i sitt boende eller sina kommande boendekostnader. Skrupelfria hyresvärdar skulle kunna missbruka sådana marknadsförutsättningar. En hyresvärd och en hyresgäst kan i grunden inte betraktas som jämbördiga parter.

En bostad är ett hem för en enskild individ eller familj. En hyresgäst behöver därför rättigheter avseende kvarboende, skydd mot omotiverat höga hyreshöjningar under hyrestiden m.m. Ett sådant direkt konsumentskydd skapas vanligtvis genom lagreglering. I länder som Sverige och Tyskland är regleringen utformad med inriktning på långsiktiga boenden, vilket är en viktig faktor för ett starkt skydd. England kan tas som exempel på ett land med en reglering inriktad mot temporärt boende och med möjligheter för en hyresvärd att förhållandevis enkelt säga upp en hyresgäst. Den engelska hyresmarknaden har således ett svagt direkt konsumentskydd. Som tidigare noterats finns det i England, liksom på flera andra håll inom EU, vid sidan av den privata hyressektorn också en stor sektor med social housing.

Ett utbud av boendemöjligheter i olika prisklasser ger styrka åt hyresgästen. Konkurrens om hyresgästerna innebär att hyresvärdarna blir förhållandevis mer måna om såväl nya som befintliga hyresgäster. Ett rikt och varierat utbud utgör därför i sig ett väsentligt, om än indirekt, konsumentskydd. Ett rikt och varierat utbud förutsätter också att det finns producenter som finner det lönsamt att investera i och tillhandahålla hyresboenden.

Ett väl avvägt konsumentskydd kan således uppnås dels genom reglering, dels genom marknadsförutsättningar för producenter som gynnar ett rikt utbud. Sådana marknadsförutsättningar handlar

till stor del om etableringsmöjligheter och om att prissystemet tillåts signalera och uppmuntra investerare till att bedriva uthyrningsverksamhet och finansiera nya hyresbostäder där efterfrågan bedöms finnas.

Enkelt tillträde till marknaden för producenter av olika slag för att bedriva uthyrningsverksamhet utgör därför en viktig förutsättning för en fungerande marknad. En annan förutsättning är att producenter vill etablera sig och att de tillhandahåller utbud i olika prisklasser och lägen som speglar konsumenternas efterfrågan.

Antalet aktörer, hur lätt aktörer kan etablera sig eller avveckla sin verksamhet, informationstillgång och konsumentskydd är faktorer som generellt är avgörande för prisbildningen och hur väl marknaden fungerar.

Ett fungerande prissystem innebär att prisskillnader ger information till konsumenter om ekonomiska konsekvenser av olika valmöjligheter. Prisskillnader och prisförändringar ger också information till producenter om var efterfrågan ökar i förhållande till utbudet. En prisökning utgör en signal om att investera och öka utbudet.

När fastigheter byggs är bygg- och installationsföretag m.m. engagerade. På så sätt är byggmarknader, kapitalmarknader, marknader för olika insatsvaror och underhållstjänster liksom egen förvaltning involverade i olika skeden då en hyresvärd som slutprodukt tillhandahåller en lägenhet.

För konsumenterna är det kritiskt med en fungerande konkurrens i slutledet, dvs. på själva hyresmarknaden. Det är en förutsättning för att produktivetsförbättringar och kostnads-sänkningar ska komma konsumenterna till del. Utan en fungerande konkurrensmarknad i slutledet är sannolikheten med andra ord stor att utbytet av en produktivetsförbättring absorberas på annat håll i kedjan fram till hyresgästen.

När man talar om marknadspriser på väl fungerande marknader blir begreppet marknadspris knutet till öppna konkurrensbetonade marknader. Begreppet "öppen marknad" är emellertid inte entydigt utan kan närmast sägas avse en marknad med en fungerande konkurrens, god information, gott konsumentskydd, fritt tillträde till marknaden och ett prissystem som ger signal till efterfråge- och utbudsanpassningar.

Avvägningarna mellan konsument- och producentintressen i marknadsförutsättningarna är nyckelfrågor för en fungerande marknad.

Utbudet visar marknadsfunktionen

Mångfald och konkurrens är två begrepp som generellt förknippas med fungerande marknader. Mångfald innebär här att många företag, organisationer och privatpersoner hyr ut boende och att det finns ett flertal olika ägarkategorier. Konkurrens står bl.a. för att olika uthyrare kan etablera sig på marknaden under liknande villkor och för att prissystemet stimulerar en god resurs-hushållning.

De mer konkreta marknadsförhållanden som kan tas som uttryck för en väl fungerande hyresmarknad är:

1. Betydande utbud av hyresbostäder i olika prisklasser
2. Skillnader i hyror mellan olika lägen och marknadssegment
3. Rimliga hyresnivåer i de bostäder som bjuds ut på marknaden (utbudshyrorna) i förhållande till rådande hyresnivåer i de löpande kontrakten (beståndshyrorna)
4. Utbudshyror som ökar i områden med hög efterfrågan och minskar i områden med låg efterfrågan
5. Öppen och tillgänglig information om hyror
6. Hyresbostäder som är tillgängliga och attraktiva som investeringsobjekt
7. Många hyresvärdar och konkurrens om hyresgäster
8. Hyresgäster som känner trygghet i sina villkor
9. Rörlighet med ett påtagligt antal nya kontrakt i förhållande till beståndet av hyresbostäder

En väl fungerande hyresmarknad ur konsumentens synvinkel förutsätter sammanfattningsvis en marknadsreglering som representerar en god avvägning mellan konsument- och producentintressen. I princip innebär det att hyresgäster ska känna sig trygga och att bostadssökande ska ha ett varierat utbud av boenden i olika

prisklasser att välja bland. Producenter ska kunna verka på marknaden utifrån de risker och möjligheter som följer av efterfråge- och utbudsförhållanden, lockas till investeringar där efterfrågan är hög och inte hämmas av olika etableringshinder. Utbudet visar om och hur marknaden fungerar.

6.3 Begränsningar på den svenska hyresmarknaden

De som söker hyresboende i större svenska tätorter möter inget utbud av hyresbostäder i olika prisklasser. Den huvudsakliga förklaringen till det är begränsningar som följer av hur marknaden reglerats.

Hyreslagen med bruksvärdesystemet och hyresförhandlingslagen med det kollektiva förhandlingssystemet är de två centrala regelverken för hyressättningen. Sammantaget används ofta beteckningen hyresregleringen, även om det inte är en reglering i betydelsen att en myndighet sätter hyran.

Bruksvärdesystemet innebär att en hyras skälighet kan komma att prövas av en hyresnämnd utifrån bostadens bruksvärde. Hyresnämnden ska fastställa hyran till ett skäligt belopp när en hyresvärd och hyresgäst (hyresgästorganisation) inte är överens om hyran. Vid prövning av en hyras skälighet ska enligt hyreslagen främst beaktas hyran för likvärdiga lägenheter på orten som fastställts genom förhandlingsöverenskommelser enligt hyresförhandlingslagen. Hyresnämnden bestämmer utifrån standard- och lägesfaktorer ett bruksvärde, vilket innebär att hänsyn till kostnadssidan blir ovidkommande.⁷⁴ I praktiken har lägesfaktorn fått mindre betydelse än vad som kan utläsas ur hushållens efterfrågan på marknaden.⁷⁵ Hyrorna är på det sättet reglerade. Prisbildningen på hyresmarknaden då nya kontrakt ingås är inte primärt en fråga mellan hyresvärd och hyresgäst.

⁷⁴ Hyresnämnden ska bestämma bruksvärdet utan att ta hänsyn till produktionskostnader, driftskostnader och förvaltningskostnader. Se www.hyresnamnden.se.

⁷⁵ Priser som bildas utan att efterfrågan och utbud är styrande kan benämnas icke-marknadspriser. Det blir då ett sammanfattande namn på priser som formas på annat sätt än på marknaden. Exempel på sådana icke-marknadspriser är priser som grundas på t.ex. bedömningar av konsumentvärderingar. Priser som styrs av marknadsefterfrågan (och utbudsförhållanden) kan, jämfört med icke-marknadspriser, förväntas uppvisa större spridning och vara känsligare för förändringar.

Detta regelverk har tillkommit och levt kvar mot bakgrund av det vällovliga syftet att skydda konsumenterna. Samtidigt hindrar det uppkomsten av en fungerande hyresmarknad. Ett effektivt utbud av hyreslägenheter saknas och intresset för investeringar i nyproduktion av hyresbostäder är lågt, vilket också förstärks av de skatteregler som diskuteras i kapitel 10. De som efterfrågar hyresboende har i praktiken enbart tillgång till ett dyrt utbud i nyproducerade bostäder – andra hyresboenden är i princip bara tillgängliga via olika kösystem. En svart marknad har också utvecklats även om dess omfattning per definition är svår att mäta. Bostadssökande hänvisas därför i hög grad till bostadsrätts- och ägandemarknader. Knapphet och höga priser har blivit kännetecknande för bostadsmarknaden. Flera utredningar av fördelningseffekter pekar på att andra grupper gynnas än de som avsetts. Slutsatsen blir då att regleringens syfte och verkan inte speglar varandra (se vidare nedan under *Fördelningseffekter*).

Den svenska bostadsrättsmarknaden kan tjäna som exempel på en förhållandevis öppen och konkurrensbetonad marknad. Säljare och köpare möter inga särskilda etableringshinder. Normalt fastställs priset på en bostadsrätt genom en öppen budgivning (auktionsförfarande) och affären avslutas med det högsta priset. Bostadsrättsmarknaden kännetecknas också av stor prisspridning.

Efterfrågan och priser på bostadsrätter drivs upp

Hyresmarknaden och bostadsrättsmarknaden är i stor utsträckning ömsesidigt beroende eftersom de erbjuder boendetjänster som kan ersätta varandra. En central och påtaglig effekt av en illa fungerande hyresmarknad är det efterfrågetryck som skapas på bostadsrättsmarknaden med åtföljande priseskalering. Bostadsrättsmarknaden (begagnatmarknaden) kan i sig sägas fungera väl. Utfallet på marknaden påverkas emellertid i hög grad av det efterfrågetryck som följer av hyresmarknadens bristande funktion, de under senare tid gynnsamma finansieringsmöjligheterna och den begränsade nyproduktionen. Marknadsresultatet på bostadsrättsmarknaden kan därför inte heller anses vara tillfredsställande. Många hushåll sitter med en stor skuldbörda och är exponerade för de risker som

följer med det. Risken för överskuldssättning har fått makroekonomiska implikationer som vi berört i tidigare kapitel.

Sambandet mellan bostadsrättsmarknaden och hyresmarknaden är försvagat eftersom det finns restriktioner för bostadsrättshavare att hyra ut en lägenhet. En bostadsrättshavare kan inte själv besluta om att temporärt etablera sig som uthyrare. Möjligheterna till uthyrning är fortfarande begränsade även om de vidgats på senare tid (sedan 2012).⁷⁶

Investeringar i nyproduktion av hyresbostäder minskar i attraktivitet

Den som vill investera i bostadsfastigheter har i princip att välja mellan att köpa befintliga fastigheter och att bygga nya. Investeringar i nya bostadsfastigheter kan i huvudsak vara av två slag: bostadsfastighet för försäljning till bostadsrättsförening eller bostadsfastighet för uthyrningsverksamhet. En investerare i fastigheter har också lokalfastigheter som alternativ (kontors-, affärs-, industrilokaler etc.).

De investeringsöverväganden som aktualiseras i sammanhanget handlar i mångt och mycket om lokala förhållanden och bedömningar. Men det finns också grundläggande frågeställningarna om lönsamhet och risker på samma sätt som i andra investeringsprojekt.

När efterfrågan på marknaden och intäkter är primära frågeställningar i investerares bedömningar av projekt bör ett marknadsresultat normalt bli att investeringar – och så småningom varu- och/eller tjänsteutbud – speglar och balanserar vad som efterfrågas på den marknaden.

Genom att differentiera produkter/tjänster kan producenter generellt sett rikta sig mot olika efterfrågekategorier. Marknadsresultatet kan då bli ett prisdifferentierat utbud i olika marknadssegment. Om förväntad lönsamhet och riskbild däremot i stor utsträckning påverkas av bedömningar rörande förhandlingar och osäkerheter (som relaterar till och bottnar i utjämnande bruksvärdeprövningar och förhandlingsprocesser) hämmas såväl investeringsbenägenhet som efterfrågeanpassning och prisdifferentiering.

⁷⁶ Se lag (2012:978) om uthyrning av egen bostad samt Bostadsrättslag (1991:614).

En modell med kollektivförhandlingar riktar fokus mot återkommande förhandlingar, medan en marknadsmodell riktar fokus mot marknadsefterfrågan.

För hyresmarknaden innebär det att bedömningsgrunderna vid investeringar i uthyrningsverksamhet och nyproduktion av hyresbostäder blir annorlunda än de skulle vara med mer marknadsmässiga förutsättningar. Skillnaden är till nackdel för utbudet av hyresbostäder och dess anpassning till efterfrågan. Marknadens roll att leda utbud till efterfrågan förtas i betydande utsträckning.

Den som bygger utifrån affärsmässiga grunder har skäl att koncentrera sig på bostadsrättsmarknaden. Detta p.g.a. den osäkerhet som följer av hyresregleringen men också bl.a. de förmanligare skatteregler som gäller för ägda bostäder och bostadsrätter. Den som väljer mellan att bygga för att avyttra som bostadsrättslägenheter eller till uthyrningsföretag torde alltså ofta kunna räkna med högre lönsamhet i bostadsrättsalternativet.⁷⁷ En allmänt sett förhållandevis låg, odifferentierad och riskfylld intäktsida i ett hyresbostadsprojekt minskar attraktiviteten i sådana projekt.

Lönsamhets- och riskförutsättningar på nyproduktionsmarknaden kan också innebära att kalkylen för en investerare väger över till begagnatmarknaden. På den marknaden aktualiseras aldrig många av de riskkomponenter som per definition uppkommer vid nybyggnation. Spegelbilden av ett ökat intresse för investeringar i befintliga fastigheter är att nybyggnadsbenägenheten minskar.

Hyreslagen erbjuder visserligen en möjlighet till särbehandling av nyproduktionshyror, s.k. presumtionshyror, men den används relativt lite.⁷⁸ Då den används är det oftast av allmännyttan. Fler-talet nyproduktionshyror är därför exponerade för prövningsrisk

⁷⁷ En faktor som i vissa fall är till hyresalternativets fördel är det löpande kassaflöde som följer av alternativet.

⁷⁸ Det finns genom § 55c i hyreslagen en möjlighet att avtalade hyror i nyproduktion inte ska kunna överprövas i hyresnämnd. I dag finns nyproduktionshyror som är presumtionshyror innebärande att de är undantagna från att kunna prövas av hyresnämnd under en 10- eller 15-årsperiod. Ett sådant avtal kräver att ett antal villkor är uppfyllda. Ett sådant villkor är att en etablerad hyresgästorganisation är part. Ett annat är att det tydligt anges att det är en överenskommelse enligt hyreslagens 55c §. Det är mestadels kommunala bolag som är part i de ganska få avtal med presumtionshyror som har tecknats. Det bristande intresset för presumtionshyror kan till en del bero på en ökad osäkerhet rörande möjligheterna att få till stånd hyreshöjningar i löpande kontrakt. Förhandlingsystemet kan sägas ha visat en norm för successiva hyreshöjningar, som kan upplevas som osäker om den följer med presumtionshyresavtal.

m.m. Enligt uppgift blir flera nyproduktionshyror, som inte är presumtionshyror, prövningsärenden hos nämnderna (se SOU 2012:88, s. 84). Även om presumtionshyrorna skulle motsvara marknadshyran vid inflyttningen så skiljer de sig från marknadshyressättning i det att en marknadshyra senare kan anpassas efter förändringar i efterfrågan. Lind m.fl. (2014) tar upp att just detta kan vara ett problem i nybyggnadsområden där det tar tid innan området blir attraktivt. Med presumtionshyra finns inte möjlighet att först hyra ut till en lägre hyra när området inte är etablerat och sedan höja hyran när attraktiviteten stiger. Därtill finns en negativ inverkan på investeringsefterfrågan av begränsningarna för hyressättningen i efterföljande kontrakt. Det kan uttryckas som att handlingsutrymme och lönsamhetspotential minskar.

Marknadsförutsättningarna som följer av hyreslagen och hyresförhandlingslagen leder följaktligen till en förhållandevis låg efterfrågan på investeringar i nybyggnation av hyresbostäder genom att efterfrågeskillnader inte kommer till uttryck på marknaden via prissystemet i form av hyresskillnader.

Förhållandet att prissystemet inte tillåts verka, omfattar bl.a. att:

- a. Hyrorna inte kan sättas och differentieras efter marknadsförhållanden i tvåpartsöverenskommelser med konsumenterna
- b. Intäktsosäkerhet tillförs genom förhandlingsmekanism och genom att avtalade hyror är prövningsbara
- c. Minskade möjligheter för en producent att använda intäktssidan som ett instrument för att balansera marknads- och kostnadsförändringar
- d. Priseskalering och riskbild på bostadsrättssidan höjer lönsamhetskraven på hyressidan.

Punkterna a-d innebär sammantaget högre lönsamhetskrav för hyresprojekt och att potentiellt positiva investeringsprojekt på hyressidan framstår som förhållandevis olönsamma affärer jämfört med investeringar i nya bostadsrättsfastigheter eller fastigheter på lokalmarknaden. Därutöver har givetvis en investerare generellt också gott om andra tillgångsslag än fastigheter och företag med uthyrningsverksamhet att överväga.

Minskad rörlighet, lägre utnyttjande, köer, svarthandel m.m.

Hyresregleringen påverkar rörligheten och utnyttjandet av befintliga bostäder. En lägenhet vars hyra uppfattas som subventionerad minskar hyresgästens incitament att hålla nere ytanvändningen och söka sig till andra boendialternativ. Följden är att utbudet på hyresmarknaden begränsas. Lägre hyror än vad som motsvaras av efterfrågan ger också lönsamhet i omvandling till bostadsrätter. Detta innebär i sin tur att utbudet av hyresboende minskar än mer. Knapphet är förenat med minskad omsättning, köer och informella marknader. I Hyresgästföreningen (2014) redovisas resultaten av en enkätundersökning hos 265 allmännyttiga bostadsföretag och nio kommunala bostadsförmedlingar. I rapporten konstateras en monumental brist på hyreslägenheter i hela Sverige.

Bokriskommittén beskriver kösituationen i Stockholm enligt följande: ”Den genomsnittliga väntetiden i bostadskön i Stockholms stad har ökat kraftigt under senare år. 2009 var snittkötiden hos Bostadsförmedlingen knappt fem år; 2013 var den över åtta år. I innerstan – Södermalm, Kungsholmen och i Vasastan – är kötiden 16-17 år. På Östermalm förmedlas så få lägenheter att Bostadsförmedlingen inte ens presenterar någon statistik.” (Bokriskommittén, 2014, s. 18-19)

Den informella marknaden med svarthandel med kontrakt och informell uthyrning har en omfattning som av naturliga skäl är svår att uppskatta. Otvetydigt är emellertid att knapphet – och hyror som inte speglar knappheten – är jordmån för en informell marknad.

Sammanfattningsvis hämmas den svenska ekonomin, liksom möjligheterna för enskilda att finna boende, av begränsningarna på den svenska hyresmarknaden. I detta ligger också att utbudsbegränsningarna ger grogrund för svarthandel och informell uthyrning med den sårbarhet för enskilda och uppluckring av rättsmedvetande som detta för med sig.

Standardanalys av prisreglering på en enskild marknad

Prisreglering som håller nere priserna rubbar jämvikten mellan utbud och efterfrågan på en marknad så att välfärdsförluster upp-

kommer. En numera klassisk skrift rörande bostadsmarknaden är Bentzel m.fl. (1963) där välfärdsförluster av den dåvarande hyresregleringen belystes. I Andersson och Söderberg (2002a) finns en senare beskrivning av hur reglerade hyror ger upphov till välfärdsförluster.

Uppskattningar av välfärdsförluster kan inom ramen för sådan standardanalys göras med olika antaganden. Boverket (2013b) redovisar en uppskattning av välfärdsförlusten från hyresregleringen på ca 10 miljarder kronor per år. Boverket anger ett ineffektivt utnyttjande av det befintliga beståndet som den helt dominerande delen av välfärdsförlusten.

Fördelningseffekter

Om de förhållandevis sammanpressade svenska hyrorna, via bruksvärde- och förhandlingssystemen, skulle vara motiverade av fördelningsspolitiska skäl följer frågorna vad det kostar i effektivitetstermer och vad effekten är i fördelningstermer.

De negativa konsekvenserna för boende, bostadssökande och samhället i stort av den reglerade marknaden har belysts ovan. Samtidigt finns en grupp konsumenter som är inne i systemet ("insiders") och som annars skulle mött högre priser. Det är dock långtifrån givet hur många som faktiskt gynnas av att marknadskrafterna sätts ur spel. En rimlig jämförelsepunkt är utfallet av en fungerande marknad med ett varierat utbud och pressade kostnader och priser. Bara marknaden själv kan visa var priser och kostnader kommer att landa under friare marknadsförutsättningar. Därtill finns frågan om de som gynnas mest faktiskt återfinns i de avsedda stödgrupperna.

I sammanhanget bör också noteras att den fördelning av boende som ansvariga myndigheter gör till förmån för särskilt behövande utifrån sociala hänsynstaganden bör antas vara densamma i en tänkt jämförelse med en fungerande marknad. Däremot torde knapphetskostnaden skilja sig mellan alternativen till förmån för den fungerande marknaden.

I en debattartikel i tidskriften Bofast skriver tre ekonomer att bruksvärdesystemet kan ifrågasättas som fördelningsspolitiskt medel. Följande citat från artikeln belyser väl frågeställningen:

”Bruksvärdesystemet ger en generell subvention till alla som bor i områden som annars skulle haft höga hyror. Detta kan uppenbarligen vissa grupper dra nytta av, men uppenbarligen inte barnfamiljer, unga hushåll och hushåll med invandrabakgrund. Om man vill subventionera bostadskonsumtion hos barnfamiljer, invandrare och dem som är rörliga på bostadsmarknaden är bruksvärdesystemet ett mycket trubbigt, och möjligen ett direkt kontraproduktivt redskap” (Enström Öst m.fl., 2012).⁷⁹

Hyresmarknadens bristande funktion bidrar till den kraftiga prisutvecklingen på ägarmarknaderna och de fördelningseffekter detta för med sig. Reforminstitutet (2013) belyser fördelnings-effekterna av bostadspolitiken mer generellt. I rapporten betonas den stora förmögenhetsomfördelningen: “[...] befintliga bostadsägare får en ökad förmögenhet, på bekostnad av framtida bostadsköpare. [...] är möjligtvis den största förmögenhetsomfördelningen i Sveriges historia” (Jahnsen & Lundberg, 2013).

I en debattartikel i Dagens Nyheter mot bakgrund av rapporten skrev artikelförfattarna: ”Fördelningsspolitik måste därför betraktas med nya glasögon. Det kan inte vara rimligt att fördelningssdebatten uteslutande kretsar kring små relativa förändringar i pension eller a-kassa, samtidigt som politiska beslut skiftar enorma förmögenheter i det fördolda” (Fölster m.fl., 2013).

6.4 Avslutande kommentarer

En väl fungerande marknad innebär bl.a. att utbud matchas mot efterfrågan via prisbildningen. Prissystemet fungerar som ett signalsystem och investerare fokuserar på efterfråge- och kostnadsbedömningar. Konsumenternas efterfrågan blir styrande för utvecklingen. På en väl fungerande marknad ska också finnas ett tillfredställande konsumentskydd samtidigt som etableringshindren på utbudssidan måste vara låga och adekvata.

I skarp kontrast till de förhållanden som karakteriserar en väl fungerande marknad står följande sammanfattande beskrivning av de svenska marknadsförhållandena:

⁷⁹ Denna debattartikel bygger på Enström Öst m.fl. (2014).

- a. Ett varierat utbud saknas i tillväxtregioner – finns något är det i högprisklasser.
- b. Låg rörlighet.
- c. Långa köer, svart marknad, bostadssökande bor kvar hemma eller flyttar runt. Det innebär bl.a. att många bostadssökande inte betraktar hyresboende som ett realistiskt alternativ.
- d. Prissystemet är satt ur spel genom bruksvärde- och förhandlingssystem.
- e. Stort offentligt ägande.
- f. Efterfrågetryck på bostadsrättsmarknaden med höga priser och hög skuldsättning.
- g. Företag på tillväxtorter med svårigheter att rekrytera.

Icke-fungerande marknader kan vara en följd av etableringshinder av olika slag eller en hämmad investeringsvilja.

Etableringshinder försvårar möjligheterna att bedriva uthyrningsverksamhet. Ett exempel är begränsningarna för privatpersoner att äga och hyra ut enskilda lägenheter. Ett annat är begränsningsreglerna för bostadsrättshavares beslutskapacitet vid temporär uthyrning av bostadsrättslägenheter. Ett tredje är svårigheterna att få tillgång till mark – kanske särskilt för mindre aktörer.

En hämmad investeringsvilja kan följa av en bristfälligt fungerande prismekanism i meningen att det inte finns marknadspriser som speglar efterfråge- och utbudsförhållanden och genererar utbuds- och efterfrågeanpassningar. Detsamma gäller regleringsorsakad osäkerhet som tillför risker utöver normala marknadsrisker.

Kategoriseringen i termer av fungerande och icke-fungerande marknader handlar i grunden om marknadsresultat i relation till marknadsförutsättningar. En icke-fungerande marknad betecknar ett dåligt marknadsresultat – vilket i sin tur kopplas till hur marknaden regleras.

Det sociala ansvarstagandet för att alla ska ha en bostad innebär schematiskt att vissa individer tillhandahålls en bostad på basis av särskilda behovskriterier och att vissa inkomstsvaga grupper får

bostadsbidrag. Ansvariga myndigheters fördelning av boende efter särskilda behovskriterier innebär i princip att det parallellt med en icke-fungerande marknad också finns en icke-marknad. En icke-marknad där terminologin för ansvariga myndigheter helt naturligt är behov och prioriteringar.

Vid sidan av olika verksamheter i offentlig sektor finns knappast någon annan sektor/marknad där begreppen "brist" och "behov" har utvecklats till att bli så normala i ordvalet som de blivit i bostadssammanhang: bostadsbrist, bostadsbehov och nybyggnadsbehov.

Som jämförelse kan t.ex. tas flygresemarknader och datormarknader. För att karakterisera förhållandena på sådana marknader används begrepp som konkurrensgrad, marknadssegment, stark eller svag efterfrågan, kundanpassning, prisanpassningar, pris-differentiering, lågprisalternativ m.m. Men mer sällan aktualiseras användningen av begrepp som resebehov, nydatorbehov eller datorbrist.

En begreppsapparat utgör grund för hur frågeställningar och sedan slutsatser formuleras. Begreppsapparaten från icke-marknadssektorn med "brist" och "behov" leder lätt in på frågeställningar och slutsatser om resurstillgång och stöd. En marknadsrelaterad begreppsapparat med utgångspunkt i utbud och efterfrågan leder däremot snarare till frågeställningar om prisbildning, konkurrens och etableringshinder. Den icke-marknadsterminologi som i stor utsträckning kommit att prägla diskussioner om problemen på hyresmarknaden har inte främjat utvecklingen mot en fungerande hyresmarknad.

Den prisbild som skulle uppkomma på en väl fungerande marknad torde vara betydligt mer differentierad än i dag. En hyresbostad är att se som en heterogen produkt genom att varje läge är unikt. Hur en bostads bedöms i termer av läge, standard etc. påverkar efterfrågan och kommer på en fungerande marknad att återspeglas i hyran.

Kostnaderna för de som hyr ut kan också förväntas bli påverkade av hur väl hyresmarknaden fungerar – om än i olika utsträckning. Det innebär att dagens hyres- och kostnadsbild är att se som en följd av dagens marknadsreglering. En marknad med färre etableringshinder och friare hyressättning skulle ge en annan hyres- och kostnadsbild. Det är således inte bara hyrorna utan

också kostnadsstrukturen som ska ses som beroende av marknadsförutsättningarna på själva hyresmarknaden.

En friare hyressättning, avvecklade etableringshinder och ett gott konsumentskydd är tre riktmärken för en omreglering av hyresmarknaden. I kapitel 9 belyses några alternativa regleringsformer och avslutningsvis pekas där på områden för fördjupad analys.



7 Bostadsbyggandet

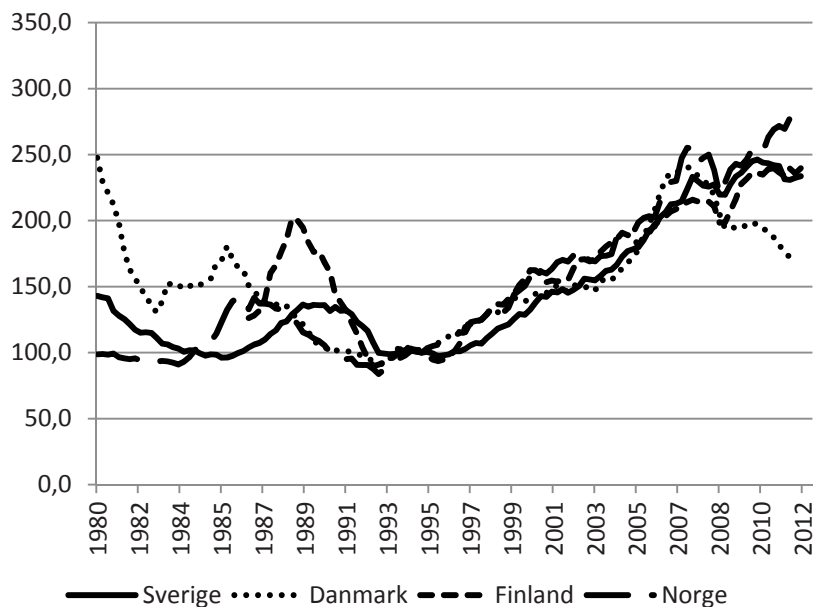
7.1 Inledning

Ekonomisk utveckling och bostadsbyggande är intimt förknippade med varandra. Bostadsbyggandet kan emellertid hämmas av låga priser i relation till kostnaderna och av faktorer såsom regleringar, brist på marktillgång, brist på kompetens m.m. Bostadsbyggande involverar många arbetstillfällen och underleverantörer. Låga investeringar i bostadsbyggande och ett begränsat bostadsutbud kan motverka rörligheten på arbetsmarknaden.

Bostadsbyggande analyseras ofta utifrån det s.k. Tobins Q, dvs. kvoten mellan marknadsvärdet och byggkostnaden. Om Tobins Q är större än 1 så är det lönsamt att bygga och därmed bör byggandet öka. När efterfrågan ökar så stiger priserna och efter ett tag kommer byggandet igång.

Ett första steg för att analysera dessa förhållanden är att bedöma efterfrågan på bostäder. På ägarmarknaden kan detta observeras genom att huspriserna stigit kraftigt under de senaste 10 åren. Prisutvecklingen beskrivs i Diagram 7.1, där det också framgår att priserna i Sverige och Norge ökat även i relation till prisnivån före finanskrisen (Riksbanken, 2012). Även om det skett vissa kvalitetsförändringar och kan finnas förskjutningar i vilka geografiska lägen som varit mest attraktiva så visar ändå siffrorna att efterfrågan på en given bostad ökat.

Diagram 7.1 Reala huspriser 1980–2013, Index kvartal 1 1995=100



Källa: Riksbanken (2012).

På hyresmarknaden kan ökad efterfrågan bl.a. observeras i höga hyror för nyproduktionen och längre köer för att få en lägenhet. Hyresgästföreningen (2014) har rapporterat om allt längre kötider på en rad olika orter.

Med utgångspunkt i mikroekonomisk teori kan situationen beskrivas som att bostadsbyggandet/bostadsutbudet har låg priselasticitet. Byggandet har inte ökat så mycket att den ökande efterfrågan kunnat tillgodoses utan stigande priser och längre köer. En relativt ny studie av bostadsbyggandets priselasticitet presenteras i avsnitt 7.2 nedan.

Utbudet på bostadsbyggnadsmarknaden kan ses som bestämt av två delmarknader. Den första handlar om tillgången till mark och hypotesen om låg elasticitet blir då att utbudet av mark för bebyggelse inte ökar (mycket) trots att efterfrågan på mark ökar. Istället för att mer mark planläggs och bebyggs blir konsekvensen stigande markpriser. I avsnitt 7.3 diskuteras detta närmare.

Den andra delmarknaden som påverkar bygganden rör uppförande av huset (och nödvändig infrastruktur). Att det byggs lite

trots att priserna på den färdiga produkten stigit kan bero på stigande kostnader för att uppföra huset. Detta diskuteras närmare i avsnitt 7.4. Slutsatser presenteras i avsnitt 7.5.

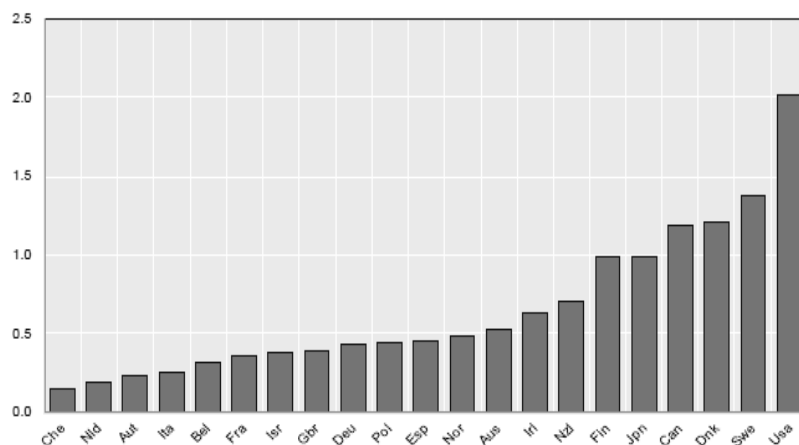
7.2 Bostadsbyggandets utbudselasticitet

Ett försök att mäta utbudselasticiteten presenteras i en rapport från OECD (Caldera m.fl., 2011). Studien omfattar 21 OECD-länder och en period från 1980 till ca 2005. Analysen bygger på en s.k. Error Correction modell som är vanlig i denna typ av studier och består dels av en långsiktig jämviktsekvation, dels en modell som beskriver anpassningen mot jämvikt.

Mycket förenklat bygger modellen på att efterfrågan, vid sidan av priset, bestäms av den löpande kostnaden för boende samt av inkomst och demografiska faktorer. Bostadsbeståndet utvecklas genom rivningar och nyproduktion och priset skapar jämvikt mellan efterfrågan och utbud på kort sikt. Investeringarna i bostadsbyggande beror sedan på relationen mellan det observerade priset och ett antal variabler som beskriver byggkostnaderna.

Denna typ av modell är förenad med en rad svårigheter, både när det gäller den detaljerade modellspecifikationen och möjligheterna att få fram relevanta data för skattningarna. Även om resultaten därför bör tolkas med viss försiktighet kan noteras att Sverige har den högsta utbudselasticiteten av de studerade europeiska länderna, se Diagram 7.2 nedan. Skillnaden mellan bostadsefterfrågan och bostadsutbudet sluts ovanligt snabbt i Sverige enligt resultaten från denna studie.

Diagram 7.2 Bostadsbyggandets långsiktiga priselasticitet 1980–2005



Källa: Caldera m.fl. (2011).

Rapportens resultat stämmer inte särskilt bra med de argument som brukar framföras i den bostadspolitiska debatten i Sverige, där t.ex. planeringsprocessen beskrivs som längre och mer komplex än i jämförbara länder.⁸⁰ Förutom de problem som beskrivs ovan med modellspecifikation och datatillgång, kan man peka på att studien ovan handlar om en betydligt längre tidsperiod än den som är i fokus i denna rapport. OECD-rapporten omfattar även en tidigare konjunkturcykel. Ser vi översiktligt på utvecklingen sedan 1980 så ökade bostadsbyggandet kraftigt när priserna steg mot slutet av det decenniet, för att sedan falla tillbaks under första halvan av 1990-talet när priserna föll. Under denna period varierade således byggandet tydligt i takt med prisförändringarna vilket antagligen återspeglas i resultaten ovan. När priserna sedan steg mot slutet av 1990-talet tog bostadsbyggandet fart igen, även om det var med betydande eftersläpning (Lind, 2003) och inte alls på samma sätt som i slutet av 1980-talet.

Det finns därför skäl att tro att om motsvarande studie gjorts för perioden 2000–2014 så skulle resultaten bli annorlunda. Det är således inte uppenbart vilken bärkraft OECD-rapportens resultat kan ges i en diskussion om de förhållanden som råder på svensk bostadsmarknad i dag. Obeaktat detta ger den dock en översikt av

⁸⁰ Se exempelvis Nordberg (2014) och Granath-Hansson (2014).

vilka faktorer som i den internationella litteraturen framhålls som viktiga för bostadsbyggandets priselasticitet. Nedan diskuteras dessa faktorerers betydelse ur ett svenskt perspektiv.

7.3 Tillgång till mark

En rad olika studier har fokuserat på de faktorer som gör att utbudet av mark för byggande blir begränsat även om efterfrågan är hög. Om efterfrågan är hög och utbudet inte anpassar sig så blir konsekvensen stigande markpriser i stället för ökat byggande. Ett antal studier kring begränsat markutbud fokuserar på det som blir resultatet i nästa led, dvs. stigande bostadspriser (Glaeser, 2012). Tesen i denna litteratur är att den främsta orsaken till höga huspriser är höga markpriser som beror på begränsat utbud av mark för bebyggelse.

Fysiska begränsningar

En faktor som kan begränsa utbudet av mark är olika fysiska restriktioner, t.ex. att en stad ligger vid en kust och enbart kan expandera i en riktning. Det kan också vara att en stad t.ex. ligger i anslutning till en bergskedja. Flera studier visar på ett signifikant samband mellan förekomsten av fysiska begränsningar och högre huspriser (Saiz m.fl., 2011; Wheaton m.fl., 2014).

Regelverk som begränsar byggandet

Glaeser har undersökt sambandet mellan restriktiva kommunala regler för planläggningar av mark för bostadsbyggandet och huspriser, och funnit ett klart samband. I Glaeser (2012) jämförs städer i Texas med städer på både den amerikanska öst- och västkusten och slutsatsen är att städer kan expandera utan att huspriserna stiger, givet att utbudet är tillräckligt elastiskt. Han ser städerna i Texas som bra exempel på detta. Även de höga markpriserna på Manhattan ser Glaeser m.fl. (2005) som kopplade till restriktioner när det gäller byggandet, bl.a. svårigheter i att

ersätta lägre hus med högre. De studier som nämndes i föregående stycke pekar också på samband mellan prisnivåer och regelverk. Mean och Nygaard (2011) framhåller att om det fysiska begränsningarna är små så kan det göra att restriktiva lokala regelverk inte spelar så stor roll. Ett regelverk som t.ex. enbart tillåter bostadsbebyggelse på redan tidigare exploaterad mark, s.k. Brownfields, har ingen stor negativ effekt om det finns gott om sådana områden som lätt kan omvandlas till bostäder.

Problem i regelverket för planering och byggande har också tagits upp i flera statliga utredningar och propositioner.⁸¹ Det finns emellertid skäl att precisera på vilka olika sätt ett regelverk kan begränsa byggandet. Diskussionen i Sverige om hur politiska beslut på detta sätt kan begränsa utbudet tar i regel fasta på något av följande:

1. *Staten har bestämt att det ska vara möjligt för enskilda hushåll att överklaga och stoppa lokalt fattade beslut om byggande.* Det svenska regelverket kan tolkas som att politikerna på nationell nivå litar mer på medborgarna än de lokala politikerna. Riksdagen har därför gett enskilda medborgare goda möjligheter att överklaga och stoppa projekt. Som diskuteras i bl.a. Cars m.fl. (2013) kan detta förklara varför det är svårare att genomföra projekt i vissa kommuner/stadsdelar än i andra.

2. *Staten har infört andra bestämmelser som begränsar möjligheterna att bygga.* Under de senaste decennierna har antalet områden som markerats som riksintressen ökat kraftigt.⁸² Staten har också beslutat om ett starkt strandskydd som begränsar möjligheterna att bygga i vissa attraktiva områden. En mer allmän kritik är att statsmakterna inte är tillräckligt tydliga i sina krav och har svårt att prioritera mellan olika riksintressen. För att skapa bättre balans har bostadsbyggandet nyligen också klassificerats som ett allmänt intresse och ska därmed inte automatiskt stå tillbaka för andra riksintressen.⁸³

3. *Lokala politiker ställer krav och inför regler som begränsar bostadsbyggandet.* De s.k. kommunala särkraven har på senare tid diskuterats flitigt, vilket också medfört vissa begränsningar i

⁸¹ Se exempelvis Prop. 2013/14:126.

⁸² En statlig utredning har också tillsatts med uppdrag att se över processen för att inrätta och revidera gränserna för olika riksintressen (Dir. 2013:126).

⁸³ Prop. 2012/2013:178.

möjligheterna att ställa tekniska krav (Socialdepartement, 2013). Ibland diskuteras detta i termer av lokala incitamentsstrukturer. Den amerikanske forskaren Fischel (1992) har i ett antal arbeten argumenterat för en public choice-inspirerad tes att lokala myndigheter agerar för att maximera nyttan för de nuvarande kommuninvånarna. Om merparten av invånarna är fastighetsägare, blir kommunens mål att maximera de lokala fastighetsvärdena, t.ex. genom att begränsa utbudet av mark för bebyggelse. Kommunen tar då inte tillräcklig hänsyn till positiva externa effekter av ökat byggande. Kommunmedborgarna kan även av andra skäl vilja begränsa byggandet, t.ex. för att det tar mark i anspråk som de använder för rekreatiösa ändamål. Begreppet NIMBY (not in my backyard) har myntats för situationer där personer eller grupper i och för sig anser att det bör byggas, men inte att det ska ske just där de bor.

Att incitamenten kan skilja sig mellan olika kommuner är också något som kommit upp i debatten. Utgångspunkten är då att det finns skillnader mellan kommunernas planeringsprocesser. I vissa kommuner går processen snabbt och smidigt, men inte i andra. Enkelt uttryckt finns det å ena sidan mindre och medelstora kommuner i stagnerande regioner som välkomnar nybyggnation. Å andra sidan finns regioner där fastighetsvärdena hålls uppe genom att begränsa nyproduktionen av bostäder. I en tätortsregion kan medborgarna i en välbärgad kommun, enligt Fischels teori, inte ha mycket att vinna på ett ökat bostadsbyggande. Den kommunalpolitiker som föreslår ökat byggande i sådana lägen riskerar helt enkelt att förlora nästa val. Att reglering av markanvändning kan vara ett sätt för välbärgade kommuner att begränsa byggandet av bostäder ämnade för hushåll med lägre inkomster tas upp t.ex. i Pogszinski och Szas (1990).

Dessa argument om kommunens incitament att bromsa nybyggande förutsätter att kommunen har den formella makten att bestämma hur marken får användas.

4. *De kommunala planerarnas agenda.* Rollfördelningen mellan de kommunala planerarna, marknaden och de lokala politikerna har också lyfts fram i både den svenska och internationella debatten.⁸⁴ Detta knyter i hög grad an till Public choice-skolans hypotes om

⁸⁴ Se exempelvis Rodwin och Sanyal (2000) samt Cars m.fl. (2013).

nyttomaximerande tjänstemän. Hypotesen är att planerarna driver egna kvalitetskrav och egna åsikter om hur områden och byggnader ska gestaltas. Detta beteende kan i sin tur underbyggas av en marknadsskeptisk ideologi. Eftersom kostnaderna för planeringen i dag ofta bärs av den som vill bygga så kan kommunen dra ut på processerna utan att det kostar kommunen något. Om byggandet, av skäl som berördes ovan, står lågt på den politiska dagordningen har inte politikerna incitament att driva på tjänstemännen.

Implikationer av de olika teorierna

För att bedöma rimligheten i de olika påståendena ovan är det intressant att se på vilka observerbara implikationer som olika hypoteser har, och i hur hög grad de kan förklara olika observationer som gjorts. Här är några exempel:

Planeringsprocessernas längd: En rad studier visar på stor spridning i tider och det stödjer hypoteser om att det är kombinationen av regler och incitament/attityder som har betydelse. Om reglerna i sig skapade problem borde planeringsprocesserna vara ungefär lika långa i alla kommuner. Cars m.fl. (2013) ger exempel på att detta inte är fallet i en jämförelse mellan hur planeringen av Botniabanan gick till i Örnsköldsvik och Umeå.

Markpriserna: Teorier om att regleringar begränsar utbudet av mark för bostadsbyggande innebär att priserna för byggklar mark är högre än värdet av marken i alternativ användning (mark för jord- och skogsbruksändamål) och de direkta kostnaderna för att iordningsställa tomterna. Inom ramen för denna studie har det inte funnits möjlighet att göra en mer systematisk jämförelse av detta, men det är en viktig forskningsuppgift för att bättre förstå vad som ligger bakom det låga bostadsbyggandet. Detsamma gäller nästa punkt.

Relationen mellan priserna på icke planlagd mark och priserna på byggklar mark: Om det är stora restriktioner i utbudet av mark i allmänhet (till följd av strandskydd, riksintressen och kommunalt motstånd mot byggande m.m.) borde priserna på icke planlagd mark (där byggande är teoretiskt möjligt) vara höga. Skillnaden mellan detta och priset på byggklar mark borde vara relativt liten om det är en förutsägbar och snabb planeringsprocess. Om det är

en komplicerad och svårförutsägbar planeringsprocess som är orsaken så borde priset på icke planlagd mark vara relativt lågt, eftersom det fortsatt är osäkert om man får bygga, medan priset på byggklar mark borde vara relativt högt. Att kommuner inte säljer mark i tidiga skeden utan arbetar med markanvisningar som prissätts i kr/kvadratmeter slutlig byggrätt talar för att kommunerna bedömer att priset skulle vara lågt om man sålde i ett tidigt skede.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att det finns en rad observationer som är förenliga med hypotesen att regleringar och politiska beslut av olika slag begränsar utbudet av mark. Det finns dock skäl att också undersöka andra möjliga mekanismer som kan leda till samma observationer. En sådan mekanism är knuten till incitamenten för en markägare att bygga.

När är det optimalt för en privat markägare att bygga?

Denna fråga innehåller i sin tur ett par delfrågor. Det gemensamma temat är att även om det vore lönsamt att bygga på ett område och varken statliga regler eller kommunala begränsningar finns så bebyggs det ändå inte. Flera forskare har tagit upp teman som knyter an till detta.⁸⁵

När säljs marken? Mark som kan bli aktuell för bebyggelse ägs i regel inledningsvis av någon som använder marken för annat ändamål, t.ex. jordbruk. Studier pekar på att utbudet av mark kan begränsas av att markägare antingen har orealistiska förväntningar om markens värde för bebyggelseändamål och/eller inte agerar utifrån ekonomiska principer.⁸⁶ Även om en byggherre är villig att betala ett korrekt marknadspris så är, enligt denna hypotes, markägaren inte alltid villiga att sälja.

När är det rimligt att bygga om det finns flera byggherrar? Att äga mark som får bebyggas kan ses som att äga en realoption – rätten att bygga men också rätten att vänta med det. Den amerikanske forskaren Grenadier har i en serie artiklar analyserat byggande ur ett optionsperspektiv.⁸⁷ Grundfrågan är när det blir rationellt att

⁸⁵ Se exempelvis Monk m.fl. (2013).

⁸⁶ Se exempelvis Barker (2004).

⁸⁷ Se exempelvis Grenadier (1996).

utnyttja optionen, dvs. att bygga. Grenadiers studier visar att förväntningar om andra företags beteenden har stor betydelse. Om ett företag tror att andra företag kommer att bygga mycket kan det löna sig att försöka hinna före och sälja innan det stora utbudet kommer ut på marknaden. Konsekvensen kan bli en byggboom som sedan driver ner priserna. Om företaget tror att andra kommer att vänta kan det vara rationellt att dra ut på byggprocessen och bara bygga lite i taget. Om alla gör det så hålls priserna uppe och detta kan under vissa omständigheter vara den rationella strategin för det enskilda företaget. Ju färre aktörer det är på marknaden desto lättare kan det vara att samordna agerandet. Ett sådant beteende kan också underlättas om planeringsprocessen är utdragen eftersom det då blir lättare att observera vad andra gör.⁸⁸

När är det rimligt att bygga om det bara finns en byggherre? Länsstyrelsen Stockholm (2014) har studerat outnyttjade byggrätter i detaljplaner och fann då att om ett företag äger ett större område där de planerar att bygga bostadsrätter, så delar företaget i regel in området i flera mindre områden och bygger ut dessa över en längre tidsperiod (5–10 år). Detta är logiskt givet att varje område är unikt och att företaget därför möter en nedåtlutande efterfrågekurva vid varje tidpunkt när det tillkommer nya grupper av kunder. Särskilt om diskonteringsräntan är relativt låg kan det löna sig för företaget att bygga och sälja successivt. En intressant observation i Länsstyrelsens rapport är att liknande exempel inte gick att hitta för hyresrätter. En förklaring till det kan vara att de som bygger hyresbostäder inte köper upp eller på annat sätt får tillgång till större markområden. I teorin skulle det också kunna bero på att efterfrågekurvan för hyresrätter är betydligt flackare så att utbudet kan ökas utan att hyrorna påverkas nämnvärt – men det är svårt att se varför så skulle vara fallet med tanke på att efterfrågan på ett specifikt hyreshusområde också borde vara knuten till lägesmässiga preferenser.

Den kontrafaktiska frågan till delfrågorna ovan är i grunden hur mycket som skulle byggas om det var betydligt enklare för markägaren att få tillstånd att bygga. Är det troligt att det ändå inte skulle byggas så mycket för att de som har möjlighet att göra det föredrar att vänta i förhoppningen om att kunna göra en större

⁸⁸ Se exempelvis Kaplow (2013).

vinst? Även om det inte helt kan uteslutas, så bör det relativt ofta finnas någon (mindre) aktör som försöker hinna bygga och sälja innan övriga. Och, ju fler som gör det, desto snabbare sjunker värdet på optionen att vänta. Som nämndes ovan pekar Grenadier på att spelet mellan aktörer inte bara kan leda till att det byggs för lite utan även till att det byggs för mycket – om alla vill hinna före.

En sammanfattande slutsats av detta är att de mekanismer som beskrevs i avsnittet om regleringar sannolikt är viktigare än de mekanismer som beskrivs i detta avsnitt om incitamenten för de privata aktörerna.

7.4 De direkta byggkostnaderna

Begreppet byggkostnad

Analyseras bostadsbyggandet utifrån Tobins Q så blir byggkostnaderna centrala. Höga kostnader kan begränsa byggandet och bromsa den ekonomiska utvecklingen. Det är då särskilt viktigt att begreppet byggkostnad ges en entydig innebörd. I debatten tycks dock begreppet tolkas på en rad olika sätt. Det kan handla om:

1. Den totala kostnaden för att få fram en inflyttningsklar byggnad inklusive markkostnaden.
2. Markkostnad kan tolkas på åtminstone två olika sätt. Antingen en historisk markkostnad (eventuellt uppräknad med räntekostnaden) eller en kostnad som speglar markens värde med fastställd byggrätt. Det senare motsvarar vad man vid tidpunkten för byggstarten skulle kunna sälja marken för på den öppna marknaden. När det i fortsättningen talas om markkostnaden är det den senare innebörden som avses, dvs. markens värde vid byggstart.
3. Resterande byggkostnad kan benämnas den direkta byggkostnaden och inkluderar bl.a. olika anslutningsavgifter, byggherrens egna kostnader för räntor, för att leda arbetet och anlita externa konsulter/arkitekter som projekterar byggnaden, och den s.k. entreprenadkostnaden (det pris som byggherren betalar till de entreprenadföretag som i normalfallet utför själva arbetet; alternativt summan av grund-

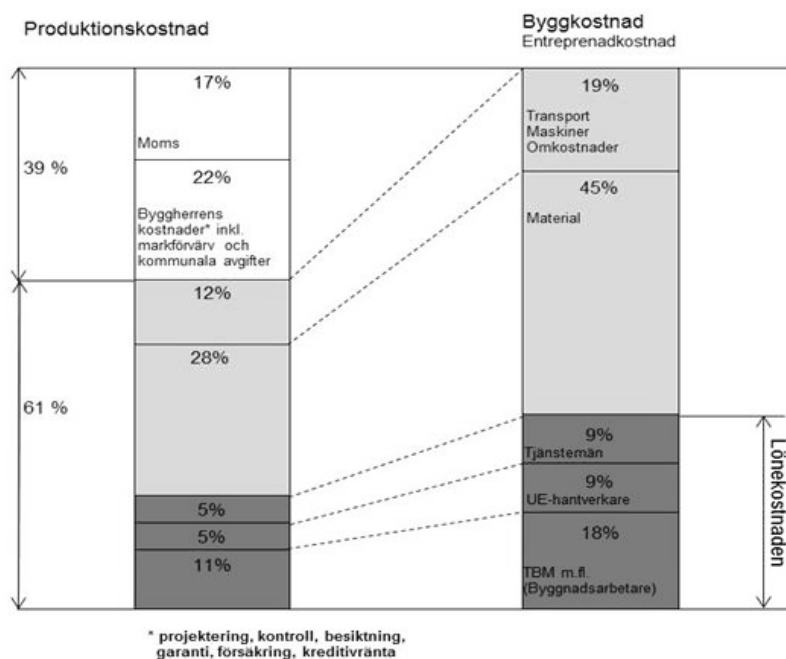
läggningskostnaden och det pris som betalas till tillverkare av s.k. kataloghus). Anslutningsavgifterna och byggherrens egna kostnader kan i jämförelse med entreprenadkostnaderna betraktas som marginella, varför dessa kan bortses från. När det byggs bostadsrätter tolkas byggherren som den förening som formellt köper byggnaden från det företag som uppfört huset (även om det i praktiken kan vara byggföretaget som startat föreningen och fastställer priset).

När det fortsättningsvis skrivs om byggkostnader avses således det pris som byggherren får betala. Byggkostnaderna återspeglas i det index – Byggnadsprisindex – som används för att följa kostnadsutvecklingen (se nedan).⁸⁹

Diagram 7.3 illustrerar hur fördelningen mellan olika kostnader kan se ut i ett normalt projekt.

⁸⁹ Om det finns marknadsimperfectioner kan naturligtvis ifrågasättas i vilken mån detta pris speglar de faktiska kostnaderna. Vid bristande konkurrens och högkonjunktur kan priserna som tas ut av underleverantörer och lönekraven från olika personalgrupper ligga över reservationspriserna/reservationslönerna, och inkludera ett påslag som skulle kunna ses som en vinst. Lind (2003) noterar att lönesättningen på byggarbetsmarknaden kan ses som en vinstdelningsmodell och att det som kallas lönekostnad inte alltid är en ren kostnad. Att empiriskt klargöra vad som ska anses vara den rena kostnaden är dock långt ifrån okomplicerat.

Diagram 7.3 Kostnadsstruktur i ett byggprojekt



Källa: SCB och Sveriges Byggindustrier (2013).

Teoretisk relation mellan pris på färdigt hus, byggkostnad och tomtpris

I nästa avsnitt diskuteras den statistik som ofta presenteras när det gäller byggkostnader och deras utveckling. I detta sammanhang framhålls också betydelsen av att studera relationen mellan tomtpris och byggkostnad, och den totala kostnaden för ett färdigt hus, som ofta kan ge indirekt information om vilka faktorer som påverkar kostnaderna. I en situation som dagens med höga priser på färdiga bostäder och begränsat byggande, skulle konsekvensen av höga direkta byggkostnader bli låga tomtpriser. När det är dyrt att uppföra själva huset, är byggherren inte beredd att betala ett högt pris för marken. Höga tomtpriser i en kommun talar alltså emot att höga byggkostnader är en viktig förklaring till lågt bostadsbyggande där.

Lägre byggkostnader kan öppna upp för byggande på platser där det tidigare inte varit lönsamt att bygga, dvs. där markvärdet tidigare varit väldigt lågt. Denna teori har fått ett intressant test i

och med att SABO lanserade sina s.k. Kombohus, som är en relativt billig standardprodukt. En studie visar just att Kombohus främst byggts på mindre inte så expansiva orter, vilket är vad som kan förväntas om teorin ovan är korrekt.⁹⁰ Om markutbudet är litet och markpriserna höga är det mindre lönsamt att bygga enkla standardhus, eftersom byggaren i praktiken måste vända sig till en mer betalningsstark grupp.

Man kan också uttrycka det på följande sätt. Om det stora problemet i storstadsregionerna är utbudet av mark och detta utbud i praktiken är givet, så kommer lägre byggkostnader företrädesvis leda till högre tomtpriser. Vid ett givet totalt utbud av nya bostäder är också slutpriset givet, och då kommer lägre byggkostnader göra att företagen kan betala mer för marken och att tomtpriserna stiger.

De direkta byggkostnaderna i Sverige enligt Boverkets studie

Boverket har gjort en genomgång av statistik om byggkostnader (Boverket 2014) och deras resultat är följande.

Jämförelser av europeiska byggkostnader: Eurostat tar fram statistik över byggkostnader främst för att kunna göra prisjusteringar i samband med att nationalräkenskapsdata tas fram. I mätningar från senare år framstår kostnaderna i Sverige som mycket höga. När denna statistik tas fram räknas bedömda kostnader för olika typhus om till kostnader i Euro utifrån aktuell växelkurs. De svenska byggkostnaderna i Euro har stigit kraftigt under senare år eftersom den svenska valutan stärkts. I kronor har dock kostnaderna utvecklats på liknande sätt som i andra jämförbara länder. Boverket sammanfattar sina resultat, med reservation för de brister som finns i statistiken, på följande sätt: ”rapportens genomgång av tidigare studier och av tillgänglig statistik uppvisar inga belägg för att produktionskostnaderna i Sverige i väsentligt avseende avviker från jämförbara länder i övriga Västeuropa.” (Boverket, 2014, s. 66)

Jämförelser av nordiska byggkostnader: I Boverkets rapport diskuteras också byggkostnaderna i Norden utifrån en statistik

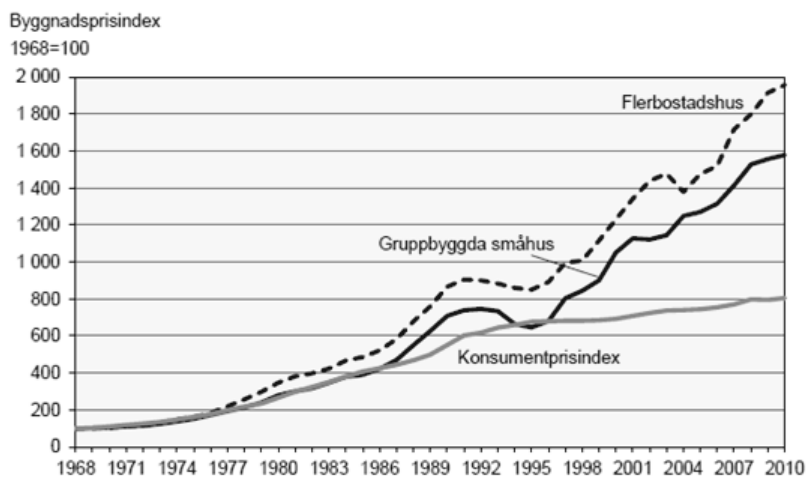
⁹⁰ Se Hallman och Häll (2014).

som tas fram av konsultföretaget Gardiner & Theobalds och från den lokala statistiken från respektive land. Den slutsats Boverket drar av jämförelsen är även här att kostnadsutvecklingen i Sverige inte avviker från den i andra jämförbara länder: ”I merparten av den statistik vi har haft tillgång till framgår att Norge ligger högst, sedan kommer Sverige och Danmark ganska tätt, följt av Finland.” (Boverket, 2014, s. 67) Man noterar också att en del av skillnaderna under senare år rimligen sammanhänger med att bostadspriserna utvecklats mer positivt i Norge och Sverige jämfört med de andra nordiska länderna.

Kritik mot byggnadsprisindex

I sammanhanget kan också noteras att det i Sverige är relativt vanligt att byggkostnadsutvecklingen jämförs med den allmänna prisutvecklingen (KPI). Av Diagram 7.4 framgår att byggkostnaderna, i betydelsen det pris som en byggherre får betala för att få en byggnad uppförd, ökat mycket snabbare än övriga priser.

Diagram 7.4 Byggnadsprisindex



Källa: SCB (2012, s. 112).

Som framhålls i Lind och Song (2012) och Borg och Song (2015) försvåras dock möjligheterna att jämföra byggkostnaderna över

tiden av att kvaliteten på produkten förändras. I dessa studier påtalas att byggkostnadsutvecklingen överskattats eftersom den metod som används för att justera för kvalitetsförändringar i bostäderna är bristfällig. Uppskattningsvis hälften av de redovisade kostnadsökningarna för bostadsbyggandet förklaras av att kvalitet på bostäderna förbättrats i olika avseenden.

Lågprisprodukter på marknaden

Att kostnaderna för det som byggs är höga kan bero på att byggherrarna har valt sådana produkter för att marknaden efterfrågar det. Om höga byggkostnader är ett problem så bör det innebära att det inte finns några acceptabla lågprisprodukter. Ett test av hypotesen att byggkostnaderna generellt är höga är därmed att se om det finns några sådana produkter på marknaden. Finns det sådana produkter på marknaden så talar det emot att byggkostnaderna generellt är höga.

Lågprisprodukter finns dock på bostadsmarknaden och är i sig tillräckligt för att falsifiera ett allmänt påstående om att det är dyrt att bygga bostäder i Sverige. Skanska och IKEA har sedan länge utvecklat det s.k. BoKlok-konceptet som främst byggts som ägda bostäder. Under de senaste åren har de allmännyttiga bostadsföretagens organisation SABO gjort ramupphandlingar av flera typer av billiga standardhus, s.k. Kombohus, till ett fast pris exklusive grundläggning. Den totala kostnaden beror på mark- och grundläggningskostnad men under gynnsamma omständigheter ligger kostnaden inte långt över 20 000 kronor per kvm. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga byggkostnaden för flerfamiljshus 2013 var 37 500 kronor per kvm.⁹¹

Dessa lågprisprodukter uppfyller alla byggnormer med god marginal och det låga priset uppnås genom att det är en standardiserad produkt. Värt att notera är att bland de företag som var med i Kombohus-upphandlingen och som är beredda att leverera en lågprisprodukt finns både företag som använder relativt traditionella byggmetoder med mycket platsförlagt arbete och företag som bygger mer av husen i fabrik och sätter ihop

⁹¹ www.scb.se, Statistikdatabasen.

modulerna på plats. Standardisering förefaller viktigare än industrialisering, om det senare tolkas som att mer av husen byggs färdiga i fabrik.

Slutsats

Den slutsats som kan dras av att tomtpriserna är höga i expanderande orter, av den generella statistiken som jämför Sverige med liknande länder, och av förekomsten av lågprisprodukter på marknaden, är att det låga bostadsbyggandet i Sverige under senare år inte kan förklaras med höga byggkostnader. Begränsningar i utbudet av mark framstår som en troligare förklaring till det låga bostadsbyggandet.

Innan frågan om byggkostnaderna lämnas finns det dock skäl att ta upp två frågor som varit uppe i debatten kring det låga bostadsbyggandet, dels att kostnaderna drivs upp av olika regler (avsnitt 7.5), dels att kostnaderna drivs upp av dålig konkurrens (avsnitt 7.6). Argumenten ovan om att byggkostnaderna inte generellt är högre än i andra länder och att det finns lågprisprodukter kan tyckas vara tillräckliga för att ifrågasätta dessa teser, men det kan vara motiverat att utveckla argumenten lite mer.

7.5 Byggkostnaderna och regelverket för byggande i Sverige

I diskussion om regelverkens begränsande effekter på bostadsbyggandet görs ofta en åtskillnad mellan nationella och lokala regler, och regler av olika karaktär.

-*Statliga regler.* SABO (2011) samt Borg och Song (2015) undersöker om förändringar i de nationella byggreglerna påverkar byggkostnaderna. Det handlar t.ex. om regler för sophantering, tillgänglighet och energiförbrukning. De studerade reglerna bedöms höja de direkta byggkostnaderna med 5-10 procent. Vad gäller energiförbrukning måste dock hänsyn tas till att högre investeringskostnader kan leda till lägre drifts- och underhållskostnader, och egentligen är det ju påverkan på nuvärdet som är intressant. Andra studier pekar på att man kan bygga s.k. gröna bostäder utan nämnvärda kostnadsökningar (Zalejska-Jonsson,

2013). Boverket (2013d) diskuterar behoven av flexibla regler för bostäder som vänder sig till ungdomar och studenter, och menar också att kostnadsminskningarna är relativt små.

-Kommunala byggtekniska regler. En statlig utredning (SOU 2012:86) har särskilt granskat förekomsten av s.k. kommunala särkrav, där kommunerna av olika skäl vill gå längre än gällande nationella krav. Det handlar främst om krav rörande tillgänglighet och olika miljökrav, t.ex. tillåten energiförbrukning. Utredningen försökte både beräkna de direkta kostnaderna för att nå de högre kraven och mer långsiktiga effekter som följer av minskade möjligheter att använda standardiserade produkter. Utrymmet för standardiserade lågprisprodukter minskar om vissa kommuner ställer mycket höga krav på låg energiförbrukning. Ett exempel är de s.k. Kombohusen som inte uppfyller de rådande kraven i Stockholms stad.

-Kommunala gestaltningsprogram. Kalbro m.fl. (2013) framhåller att det särskilt i attraktiva lägen har blivit vanligare med mycket detaljerade krav på utformningen av nya områden. Några kalkyler presenteras inte men det är rimligen något som bidrar till högre kostnader. Eftersom det handlar om krav i attraktiva lägen så blir konsekvensen i teorin främst att markvärdet blir lite lägre än vad det annars hade blivit, och inte att kostnaden för slutkunden blir högre.

Regelverkets utformning har också betydelse för byggprojektens riskkostnader.

-Kommunala krav i planeringsprocessen. Eftersom kommunen har ett planmonopol och en stark förhandlingsposition så kan det under planeringsprocessens gång komma krav av olika slag som är svåra att förutse. Det kan gälla utformning av projekt och tolkning av gestaltningsprogram men också gälla ekonomiska aspekter, t.ex. hur många lägenheter som kan byggas eller krav på finansiering av infrastruktur.

-Överklaganden i planeringsprocessen. Det finns alltid en risk att enskilda medborgare ska överklaga kommunens beslut om en stadsplan och om ett bygglov. Detta leder till förseningar vilket i sin tur ökar riskerna på både intäkts- och kostnadssidan.⁹²

⁹² Se SOU 2014:14 för räkneexempel.

Vår sammanvägda bedömning av de resonemang och studier som redovisats ovan är att olika regler och särkrav kan ha viss betydelse för byggkostnaderna, men också att den effekten förefaller liten i förhållande till markutbudets betydelse. Som nämntes ovan är markpriserna en indikator på vilken roll som markutbud respektive byggkostnader spelar.

7.6 Konkurrensen på byggmarknaden

Under åren har det gjorts en rad utredningar om byggsektorn ur ett konkurrensperspektiv. Det tas t.ex. upp i Kommerskollegium, Konkurrensverket och Nutek (1996) och de mycket omtalade utredningarna Skärpning gubbar (SOU 2002:115) och Sega gubbar (Statskontoret, 2009). Höga byggkostnader har i bl.a. dessa rapporter beskrivits som åtminstone delvis sammanhängande med konkurrensproblem. I senare publikationer från Konkurrensverket framkommer samma bild (Konkurrensverket, 2013).

I detta avsnitt anläggs dock ett kritiskt perspektiv och det ifrågasätts om konkurrensproblemen skulle vara större inom bostadsbyggandet än inom andra delar av industrin.⁹³ Det finns flera allmänna skäl att förhålla sig kritisk till påståenden om konkurrensproblem. Allmänna handelshinder har minskat under senare decennier. Transportkostnader har fallit vilket minskar importkostnaderna. EU har också utvidgats till länder med betydligt lägre kostnader vilket borde bidra till ökad konkurrens och möjlighet att importera både produkter och tjänster. Detta borde göra den svenska marknaden mer konkurrensutsatt än vad den varit tidigare.

I enkla monopolmodeller beror monolets effekter på hur priskänslig efterfrågan är. Om efterfrågan är mycket priskänslig blir monopolpriset inte mycket högre än priset på en konkurrensutsatt marknad. Ur ett spelteoretiskt perspektiv kommer köparnas strategier i olika situationer att påverka vad som är rationellt för säljaren att göra (se punkt 2 nedan). Att det finns få snarare än många leverantörer gäller för ett mycket stort antal marknader.

⁹³ Se exempelvis OECD (2008) för en diskussion om konkurrensproblemens relativa storlek i byggsektorn. Ye m.fl. (2014) diskuterar mer allmänt svårigheten att mäta konkurrensen i branschen.

Den grundläggande frågan blir då om köparna på byggmarknaden av något skäl kan förmodas vara mindre strategiska i kontakterna med leverantörerna än köparna på andra marknader. Den allmänna konkurrenslagstiftningens bestämmelser om missbruk av dominerande ställning gäller för övrigt även för byggmarknaden.

Porter (2008) har utformat en välkänd modell för att analysera konkurrenssituationen på en marknad. I modellen visas bl.a. att strategiska kunder kan spela ut företagen mot varandra så att prisnivån blir låg även om marknaden domineras av ett litet antal företag.⁹⁴ Det finns därför skäl att vända på frågan om konkurrensen inom byggsektorn och undra varför kunderna på den marknaden inte skulle kunna pressa priserna, även om det finns få leverantörer. Oavsett svaret på den frågan så kan rimligen inte mindre strategiska köpare anses vara ett konkurrensproblem på säljarsidan. Inom byggområdet har det t.ex. framförts att lagen om offentlig upphandling (LOU) begränsar antalet möjliga strategier för de köpare som lyder under lagen⁹⁵, men det berör enbart en mindre del av marknaden för bostadsbyggande. Det framhålls ofta att den svenska byggmarknaden domineras av ett litet antal företag (som Skanska, PEAB, JM och NCC), t.ex. i direktiv till den utredning som nyligen tillsatts för att utreda konkurrensproblem (Dir 2014:75). Dessa företag fungerar dock i hög grad som construction managers vilka i sin tur anlitar ett stort antal underleverantörer. Om det finns en väl fungerande konkurrens bland underleverantörerna så borde det underlätta inträdet för andra företag, eftersom dessa då inte behöver så stora resurser för etablering på marknaden.

Porters modell innehåller fem aspekter som tillsammans beskriver konkurrenssituationen på en marknad. Används dessa för att beskriva situationen för den som vill anlita ett företag för att bygga bostäder blir resultatet följande.

1. Leverantörernas förhandlingsstyrka (The bargaining power of suppliers)

Konkurrenssituationen på en viss marknad påverkas av situationen på underleverantörernas marknader. Ett exempel kan vara att alla

⁹⁴ Se exempelvis Lind och Kopsch (2014) som tillämpar Porters modell på mäklarmarknaden.

⁹⁵ Se Kalbro m.fl. (2009).

företag i branschen är beroende av en viktig insatsvara som är mer eller mindre monopoliserad.⁹⁶

Det har under senare år varit en tydlig trend där svenska byggföretag söker efter utländska försäljare av material. Det finns en global marknad där professionella inköpare kan få rimliga villkor, oberoende av hur många leverantörer det finns i Sverige.⁹⁷ Därmed borde leverantörernas förhandlingsstyrka vara begränsad och inte kunna förklara höga byggkostnader.

2. Köparnas förhandlingsstyrka (*The bargaining power of buyers*)

Som noterades ovan har priskänsligheten hos efterfrågan betydelse, dvs. en monopolist eller några oligopolister har en svagare position om köparna inte vill köpa när företaget höjer priset.⁹⁸

Som nämndes ovan kan LOU vara ett problem, men offentlig sektor är inte den enda köparen, och den agerar inte heller unisont. Flera privata aktörer är så stora att de borde ha betydande förhandlingsstyrka. De stora byggföretagen är de största köparna av tjänster och material.

Även om köparna i nästa led (bostadsrättsköparna) är en svag grupp påverkar det inte direkt byggkostnaden, dvs. det pris byggaren betalar.

3. Hot från substitutvaror (*Threat of substitute products or services*)

Prefabricerade hus kan ersätta hus som byggs med konventionella metoder. Detta kan bli aktuellt om det t.ex. finns en stark fackförening som driver upp byggnadsarbetarlöner, eller om det enbart är ett fåtal företag som lägger anbud när en byggherre vill uppföra ett platsbyggt hus. Trähus kan också ersätta hus med betongstommar om cementpriserna drivs upp av monopolister, och vice versa. Att använda utländska underentreprenörer gör också att

⁹⁶ Lind och Kopsch (2014) ger som exempel att alla mäklarfirmor är beroende av Hemnets tjänster – eftersom Hemnet är den enda leverantören av bred kontakt med kunderna.

⁹⁷ Stora aktörer som Trafikverket har gjort särskilda ansträngningar att få utländska företag att komma in på den svenska marknaden vilket också varit framgångsrikt i så måtto att flera stora projekt under senare år gått till utländska företag. I stort sett alla större företag har under senare år utökat sina internationella inköp för att minska sina kostnader. Även om sådana inköp inte är oproblematiska så bör inte situationen för svenska byggföretag skilja sig nämnvärt från förhållandena i andra branscher. Tolstoy och Axelsson (2012) beskriver detta mer i detalj.

⁹⁸ Se exempelvis Lind och Kopsch (2014).

de lokala fackföreningarnas inflytande minskar, om det anses vara ett konkurrensproblem.

4. Hot från nya aktörer (Threat of new entrants)

Teorin om utmaningsbara marknader tar fasta på att ett fåtal etablerade företag inte kan driva upp priserna om ett högre pris snabbt leder till att nya företag kommer in på marknaden. Nya affärsmodeller kan också ses som new entrants, t.ex. bemanningsföretag som hyr in utländsk arbetskraft, eller ett sågverk som börjar tillverka prefabricerade hus med anställda som inte hör till byggnadsarbetarförbundet. Det har under senare år förekommit flera exempel på en kombination av sådana strategier – t.ex. företag som säljer prefabricerade hus tillverkade i länder med lägre löner. Nyligen har också företag som norska Veidekke etablerat sig i Sverige både som byggherre och entreprenör. Detta bör rimligen tolkas som att marknaden blir konkurrensutsatt om prisnivån möjliggör höga vinster.

5. Rivalitet mellan existerande konkurrenter (Rivalry among existing competitors)

Som bl.a. Kaplow (2013) påpekar kan ett litet antal aktörer samordna sina beteenden för att maximera vinsten. Med utgångspunkt i Porters modell blir invändningen att marknads funktionssätt också beror på de andra komponenterna i modellen. Enskilda bostadsprojekt är normalt inte tillräckligt stora för att det ska vara rationellt för utländska företag att lägga anbud på ett sådant. Det blir då ett argument för att konkurrensen är begränsad för dessa projekt. Om köparna är lika strategiska som säljarna bör dock även de kunna samordna sina beteenden. Om flera beställare går samman och t.ex. begär anbud på längre serier av projekt eller flera projekt med en viss standardiserad produkt blir de intressanta för en bredare krets av köpare. Om det är bristande konkurrens på projekt inom ett visst storleksintervall eller av en viss karaktär, bör projekten kunna designas så att konkurrensen förbättras.

Sammanfattningsvis är såväl det teoretiska som empiriska stödet för att konkurrensproblemen skulle vara större eller av annan karaktär i byggsektorn än i andra sektorer begränsat.

7.7 Samhällsekonomiska förluster av lågt bostadsbyggande

De samhällsekonomiska kostnaderna för ett lågt bostadsbyggande kan bedömas med flera olika metoder. I tidigare kapitel har konsekvenser för omflyttning och BNP-tillväxt av en dåligt fungerande bostadsmarknad diskuterats. Här ges istället ett exempel på hur man ur ett traditionellt välfärdsteoretiskt perspektiv skulle kunna bedöma de samhällsekonomiska förlusterna av ett lågt bostadsbyggande. Siffrorna ska mer ses som ett räkneexempel än som en välgrundad beräkning.

I Boverket (2013b) görs ett försök att uppskatta den samhällsekonomiska kostnaden av dagens hyresreglering. En del av denna kostnad kopplas till effekterna på bostadsbyggandet. I rapporten uppskattas denna byggrelaterade välfärdsförlust till cirka 1 miljard kr om året. Detta bygger på att hyresregleringen minskat beståndet med ca 40 000 bostäder.

I Bilaga 1 diskuteras problemen kring att beräkna hur stort bostadsbyggnadsbehovet är och därmed att beräkna hur mycket mer som skulle ha byggts om marknaden fungerat effektivt. En försiktig bedömning är dock att det under en 10-årsperiod varit en eftersläpning på 10 000 lägenheter per år, och därmed att 100 000 bostäder mer än det faktiska byggandet borde ha byggts.

Det finns som framgått i tidigare kapitel en rad olika bedömningar av dagens prisnivå på bostäder är i förhållande till en långsiktig jämvikt, vilket kan tolkas som vad prisnivån skulle varit om rätt mängd bostäder byggts. Siffror i intervallet 20–30 procent är vanliga. Relaterar vi detta till prisnivåer i större orter på 30 000 – 40 000 kr per kvadratmeter så skulle priset bli 7 000 – 10 000 kr per kvadratmeter.

Ett annat sätt att närma sig den frågan är att tänka sig att på sikt ska priset i städernas perifera lägen falla till produktionskostnaden. Som beskrivits ovan går det idag att bygga standardiserade hus relativt billigt och prisnivåer på 25 000 kr per kvadratmeter bostadsarea framstår då som rimlig, inklusive en billig färdig tomt i ett perifert läge. Om prisnivåerna i dessa lägen idag ligger kring 30 000 kr per kvadratmeter så skulle det motsvara ett prisfall på ca 5 000 kr per kvadratmeter. Detta ligger lite lägre än bedömningen ovan men storleksordningen är ändå densamma. Väljs den lägre

siffran och räknas det på en genomsnittlig lägenhet på 70 kvadratmeter blir prisfallet 350 000 kr per lägenhet.

Räknas välfärdsförlusten ut i form av förlorat konsumentöverskott (ytan mellan efterfrågekurva och marginalkostnadskurva) blir förlusten i konsumentöverskottet 350 000 kr för den ”första” lägenheten och 0 för den ”sista” lägenheten av de 100 000 som enligt antagandet borde produceras. Resultatet blir då att det för låga bostadsbyggandet lett till ett förlorat konsumentöverskott på 17,5 miljarder kronor.⁹⁹

7.8 Avslutande kommentar

Den centrala slutsatsen i detta kapitel är att om man ska förstå varför bostadsbyggandet inte ökat i takt med efterfrågan så ska fokus läggas på vad som bestämmer utbudet av mark och vilka mekanismer som avgör om det verkligen byggs på den mark som får bebyggas. I kapitel 11 diskuteras tänkbara åtgärder. Ett annat sätt att uttrycka detta är att det idag går att bygga så att prisnivåer och hyresnivåer i nyproduktionen blir betydligt lägre än idag, men det förutsätter ett större markutbud och lägre markpriser. Det bör också noteras att dagens låga räntenivåer sänker avkastningskrav och därmed den hyra som är nödvändig för att ett projekt ska ”gå runt”. Höga hyror speglar alltså mer det begränsade utbudet än höga underliggande kostnader.

⁹⁹ $100\,000 * 350\,000 / 2$.

8 Reformmöjligheter: ökad rörlighet och minskad prisvolatilitet

I kapitel 3, 4 och 5 diskuteras olika åtgärder som kan bidra till ökad rörlighet, minskad prisvolatilitet/skuldsättning och bidra till en stabil ekonomisk utveckling. Flera åtgärder påverkar både rörlighet och priser på bostadsmarknaden. Vissa åtgärder rör också beskattning/avdrag och bostadsbyggande vilka beskrivs närmare i kapitel 10 och 11. Åtgärder rörande hyresmarknaden diskuteras mer i detalj i kapitel 9.

Några möjliga reformer som kan främja rörlighet och bidra till lägre prisnivåer - och skuldsättning listas nedan:

- Förändrad reglering av hyresmarknaden.
- Ökad nybyggnation på tillväxtorter.
- Minskad reavinstbeskattning för hushåll som bott länge i sin fastighet.
- Oberoende värderingar av bostäder.
- Ökad kunskap om bundna räntor som försäkring mot oförutsedda utgifter och en långsammare långivningsprocess för att främja ökad långsiktighet.
- Utfasning av ränteavdrag.
- Ökad amortering vid högre belåningsgrader.

En viktig åtgärd är att öka rörligheten på hyresmarknaden. Hyresregleringen skapar inlåsnings effekter och gör det svårt särskilt för unga och icke-etablerade att finna boende. En förändrad hyresreglering kan bidra till ökad rörlighet i beståndet. Rörligheten kan

också öka om det skapas fler nya hyresrätter. Fler hyresrätter skapas främst genom nybyggnation och en ändrad hyresreglering, dessa åtgärder beskrivs bl.a. i kapitel 6 och 9. Att förenkla för bostadsrättsinnehavare att hyra ut i andra hand är ett steg i denna riktning.

Därutöver kan rörligheten förbättras av lägre skatter vid bostadstransaktioner och genom minskad vinstbeskattning för de som bott länge i sin bostad. Att i evig tid vinstbeskatta ett boende är mycket ovanligt internationellt och leder till att det blir dyrt, särskilt för många äldre, att flytta. Detta beskrivs översiktligt i kapitel 10.

En annan strategi för att minska hushållens risker kan vara att införa oberoende bostadsvärderingar. I t.ex. Tyskland får en värderare inte vara involverad i beviljande av lån och vid bostadsvärderingar ska bortses från temporära svängningar och spekulativa element i enlighet med § 16 i Pantbrief Act (2011) (Pfandbriefgesetz).

§ 16 Assessing the mortgage lending value

- (1) The valuation serving as the basis for the establishment of the mortgage lending value shall be conducted by a valuer who is not involved in the loan decision.
- (2) The mortgage lending value must not exceed the value resulting from a prudent assessment of the future marketability of a property by taking into account the long-term sustainable aspects of the property, the normal regional market condition as well as the current and possible alternative uses. Speculative elements must not be taken in to consideration.

Med oberoende värdering och mer tid vid låneutgivningen kan hushållen ges möjlighet till mer välinformerade beslut. Att en mäklare, med en inkomst som beror på försäljningspriset, värderar bostaden kan medföra risk för höga värderingar.

Kraftiga prisskillnader mellan regioner skapar inlåsnings effekter. Nybyggnation på tillväxtorter och ökad flexibilitet i det givna beståndet kan motverka detta. Prisnivåer kan också påverkas genom amorteringskrav och minskade ränteavdrag. Sådana åtgärder har, som noterats ovan, införts i bland annat Danmark och Nederländerna, och kan minska skuldsättningen. Som noterats

ovan kan den främsta risken med hög skuldsättning vara kraftigt minskad framtida konsumtion vilket i sin tur kan förlänga och förvärra en lågkonjunktur. En diskussion om ränteavdragen finns i kapitel 10.

Vad gäller amorteringar kan det återigen vara intressant att blicka utomlands. En jämförelse avseende förekomsten av amorteringsfria lån i några europeiska länder visar att de främst finns i Danmark, Storbritannien och Sverige. I Nederländerna var de också mycket vanliga, men nu har nyutgivningen av amorteringsfria bolån helt upphört där.

Tabell 8.1 Amorteringsfria bolån före och efter 2007

Land	Amorteringskrav		Utgivning av amorteringsfria bolån 2013	Amorteringsfria bolån som andel av bolånestock 2013
	Innan 2007	Efter 2007		
Danmark	Nej	Nej	Ja	46 procent 2013
Finland	Nej	Nej	Ja, försumbar	Försumbar
Frankrike	Nej	Nej	Inga tillgängliga data	Inga tillgängliga data
Irland	Nej	Nej	Nej, upphörde 2011/12	Inga tillgängliga data
Nederländerna	Nej	Ja	Nej, upphörde 2011/12	49 procent 2012
Tyskland	Nej	Nej	Ja, försumbar	Försumbar
Storbritannien	Nej	Nej	Ja, ca 21 procent av alla nya lån 2013	38 procent 2013
Spanien	Ja, fram till 2006	Nej	Nej	Inga tillgängliga data
Sverige	Nej	Nej	Amortering rekommenderas	42 procent 2013
Portugal	Nej	Nej	Inga tillgängliga data	Inga tillgängliga data
Österrike	Nej	Nej	Ja	1,6 procent 2013

Källa: Johansson m.fl. (2014).

Ökad restriktivitet med amorteringsfria lån är således en hantering som sprider sig i Europa. Amorteringskrav bör dock införas med försiktighet för att inte inleda just ett sådant konsumtionsfall som beskrevs i kapitel 4. Johansson m.fl. (2014) pekar på att krav på ökade amorteringar bör införas med hänsyn taget bl.a. till att en högre aggregerad skuldsättning kräver en försiktigare amorteringsökning. Att amorteringarnas effekter är starkare vid lägre räntenivåer innebär att man bör undvika utgivning av amorteringsfria bolån när räntan är låg, samt att en lägre ränta kräver en försiktigare

övergång till kortare återbetalningstider. Effekten skiljer sig åt mellan amorteringsformerna. Jämfört med annuitetsamortering har rak amortering en större effekt på priser och lån.¹⁰⁰ Därför bör annuitetsamorteringar användas när skuldsättningen är hög, och annuitetsamorteringar är att föredra när det finns ett behov av att fasa in amorteringar gradvis. Slutligen vill vi peka på att ett krav på ökade amorteringar bör inriktas på utgivningen av nya bolån. Effekten av ökade amorteringar på dagens konsumtion blir lägre om amorteringsökningen endast omfattar nya bolån.

Även Finansinspektionen (2014e) pekar på att ett eventuellt krav enbart bör röra nya lån. De menar att hushåll med en belåningsgrad över 70 procent bör amortera på 2 procent av det ursprungliga lånebeloppet per år och att hushåll med en belåningsgrad mellan 50 och 70 procent bör amortera på 1 procent av det ursprungliga lånebeloppet. Detta eftersom det främst är hushåll med en hög belåningsgrad som är känsliga för makroekonomiska förändringar.

Det finns en risk att ett amorteringskrav som endast omfattar nya lån skapar inlåsnings effekter. Johansson m.fl. (2014) beräkningar pekar på att de långsiktiga potentiella vinster som följer av att minska de aggregerade skulderna troligen överstiger de kortsiktiga potentiella kostnaderna. Vi menar att effekter på framtida rörlighet bör utredas noga i samband med ett eventuellt amorteringskrav.

¹⁰⁰ Enligt Johansson m.fl. (2014).

9 Reformmöjligheter: hyresmarknad

9.1 Inledning

I detta kapitel belyses några regleringsformer som utgör alternativ till den svenska modellen med bruksvärdeprincip och kollektivt förhandlade hyror. Avslutningsvis lyfts behovet av fördjupat reformarbete fram.

Att hyra en bostad innebär att en affärsrelation etableras genom ett avtal mellan två parter – hyresvärd och hyresgäst. I avtalen regleras parternas rättigheter och skyldigheter. Avtalen blir en förlängning av den lagstiftning på området som finns i respektive land.

Hyreskontrakt kan ha olika varaktighet. Det kan i princip handla om allt från dagar, veckor, månader och år till en obestämd period.

I ett kortsiktigt hyresförhållande kan ofta de yttre marknadsförutsättningarna betraktas som givna utgångspunkter. Därför kan båda parter vara tillfreds med att hyran sätts som fast i ett kontrakt.

Med en lång hyresperiod är dock förhållandena annorlunda genom att det är troligare att marknadsförutsättningarna kommer att förändras betydligt. Ju längre kontraktet löper, desto mer aktuellt blir det att i kontraktet ta hänsyn till att de ekonomiska förutsättningarna ändras. Ett kontrakt och det bakomliggande regelverket fastställer riskfördelning och ekonomiskt utfall för hyresvärdar och hyresgäster.

Tyskland har en relativt sett stor och välfungerande hyresmarknad. Den tyska marknadsregleringen representerar i sig en alternativ regleringsform. Andra regleringsformer som illustrerar alternativ är hämtade från England, Finland och Norge.

Det finns två centrala frågor rörande hyressättning. För det första villkoren som gäller för hyressättningen vid kontraktsskrivning, dvs. ingångshyran för en ny hyresgäst. I avsnitt 9.2 belyses en fri hyressättning vid kontraktsskrivningen i meningen att hyran fastställs genom en överenskommelse mellan hyresvärd och hyresgäst. Den andra frågan gäller villkoren för ändringar av hyran under hyresperioden. Här finns olika typer av villkor som belyses i följande avsnitt 9.3 – 9.6.

9.2 Hyra vid kontraktsskrivning

Hyran vid ingången av en hyresperiod är en överenskommelse mellan hyresvärd och hyresgäst. Sådan fri hyressättning finns i bl.a. England, Finland, Norge och Tyskland.¹⁰¹

Det är i grunden fri hyressättning i England. Det finns dock möjlighet att få en hyras skälighet prövad av en Rent Assessment Committee under sex månader efter att avtal tecknats. Detta gäller den vanligaste typen av avtal ("Assured Shorthold Tenancy").

I både Norge och Finland är hyressättningen fri vid ingående av nya kontrakt på den öppna hyresmarknaden. Det finns dock regler som anger att hyran inte får vara orimlig eller oskälig utifrån den aktuella marknaden. Dessa begränsningsregler är för svensk del närmast att likna vid avtalslagens allmänna bestämmelser om skälighet.¹⁰²

I sammanhanget ska noteras att ägt boende är det vanligaste i England, Finland och Norge. Det gäller särskilt i Norge där ca 80 procent av befolkningen bor i ägd bostad. Hyresboende har därför ofta en tillfällig karaktär. I både England och Finland är ca 65 procent av antalet bostäder ägarbebodda. Av övriga bostäder i dessa båda länder representerar ungefär hälften den öppna hyresmarknaden, medan den andra hälften är den subventionerade delen av hyresmarknaden.

¹⁰¹ Detta avsnitt baseras på SOU 2012:88 Bilaga 4: "Vissa villkor för hyresförhållanden i Tyskland, England, Norge, Finland och Sverige". Assar Lindén, Boverket 2012-11-21.

¹⁰² Nuvarande skälighetsprövning av en hyra görs på grundval av hyreslagens bestämmelser rörande bruksvärde. Ett alternativ är att en skälighetsprövning skulle falla tillbaka på avtalslagens allmänna bestämmelser i 36 §. Andra alternativ kan t.ex. konstrueras utifrån definitioner av skälig hyra i finsk respektive norsk rätt.

Den tyska hyresmarknaden skiljer sig genom sin storlek och struktur påtagligt från vad som gäller i nämnda länder. Hyressektorn dominerar bostadsmarknaden med ca 60 procent av det totala antalet bostäder. Privata hyresvärdar står för drygt 60 procent av hyresbostäderna, privatägda bolag för ca 17 procent, kooperativ för ca 9 procent och resterande 12–13 procent är i huvudsak i offentlig ägo.¹⁰³ Den tyska hyressektorn ger ett brett utbud av privatägda bostäder och både den subventionerade sektorn och den offentligt ägda är förhållandevis små i en europeisk jämförelse.

I Tyskland råder avtalsfrihet för den övervägande delen av hyresmarknaden. Det innebär att hyrorna (kallhyrorna) i nya kontrakt är fritt förhandlingsbara mellan hyresvärd och hyresgäst.¹⁰⁴

9.3 Hyresutveckling på hyresvärdens villkor

Denna modell innebär i princip att hyresvärden kan ändra hyran utan väsentliga begränsningar. Den vanligaste kontraktsformen på den privata hyresmarknaden i England är ett exempel som kommer nära sådana helt oreglerade möjligheter till hyreshöjningar.

England

Som tidigare nämnts är den vanligaste formen av hyreskontrakt tidsbegränsade (AST, dvs. assured shorthold tenancy). Med ett AST-kontrakt kan en hyra gälla hela hyresperioden eller så kan hyresförändringar vara inskrivna i avtalet. Det som i praktiken gör att hyresvärden kan höja hyran för en hyresgäst är att den senare förhållandevis enkelt kan sägas upp.

Ett AST-kontrakt löper inledningsvis sex eller tolv månader, varefter hyresvärden kan säga upp hyresgästen med två månaders uppsägningstid och utan krav på att ange något skäl. Det finns

¹⁰³ Se SOU 2012:88, Tabell 3.1, s. 55.

¹⁰⁴ Det finns dock en bestämmelse som anger ett tak för hyran, men den anger villkor som i praktiken gjort att den inte aktualiseras. Se SOU 2012: 88, Bilaga 4, s.154. Den nya regeringen som tillträdde 2013 har beslutat om möjligheter till restriktioner också för hyror i nya kontrakt (se vidare Bilaga B).

också tidsbestämda hyreskontrakt i England (assured tenancies), som skiljer sig från AST-kontrakten främst just genom att de är tidsbestämda. Alla nya kontrakt är i praktiken AST-kontrakt.

Det finns även kvar äldre s.k. regelstyrda kontrakt (regulated tenancies). Sådana äldre kontrakt har ett starkare skydd för hyresgästen mot att bli uppsagd. Hyresgästen har med sådant kontrakt också större möjligheter att få hyrans skälighet prövad.

Den förhållandevis fria hyressättningen i England infördes den 1 januari 1989 genom 1988 års bostadslag (Housing Act of 1988). Ett första steg hade då redan tagits genom 1980 års bostadslag. En följd av 1988 års bostadslag var att hyrorna ökade i den privata hyressektorn. En annan följd blev så småningom att intresset för privata investeringar i uthyrningslägenheter ökade (buy-to-let). Då kreditinstituten vid millennieskiftet kom att erbjuda attraktiva krediter med uthyrningslägenheter som säkerhet ökade investeringarna kraftigt – fram till finanskrisen.

I Kemp och Kofner (2010) framhålls (s. 20) att den fria hyressättningen och den förhållandevis osäkra hyresrätten speglar den engelska hyresrätten som en mer temporär bostad: "These two conditions – free market rents and insecurity of tenure – are thus not inconsistent with a PRS that is focused largely on short-term tenants and highly mobile households. But they also explain why the PRS in England does not work so well for longer-term, low income tenants who are unable to buy their home and cannot get access to social rented housing. Hence, weak security and unregulated rents only make sense if the PRS is to remain a residual or transitional sector."

Den engelska marknaden kan således beskrivas som att det finns ett utbud, men det är företrädesvis utformat för temporärt och inte långsiktigt boende. Utbud saknas också i lågprissegment, vilket bl.a. innebär svårigheter för nyckelgrupper i offentlig sektor som poliser och sjukvårdspersonal att skaffa boende på den öppna marknaden till rimlig kostnad.

9.4 Hyresvärden kan justera hyran vid bestämda tidpunkter

En möjlig modell är att ange att hyresvärdar ska ha rätt att sätta en ny hyra vid regelbundna omprövningstillfällen, t.ex. vart tredje, sjätte eller nionde år. I praktiken torde det vara nära liktydigt med kontrakt som är tidsbegränsade på tre, sex eller nio år. I synnerhet om det står hyresvärden helt fritt att sätta en ny hyra. Det som kan stärka konsumentens ställning kan annars vara att hyresförändringar inte får vara orimliga eller oskäligen i förhållande till marknaden i övrigt.

Ett exempel på en bostadsmarknad där tillsvidarekontrakt är relativt ovanliga är den belgiska. Där finns en längsta kontraktstid på nio år.

Norge är ett exempel på ett land med omprövningstillfällen av hyran i treårsintervaller och där en ny hyra inte ska avvika från vad som är gängse på marknaden.

Norge

En möjlighet till ändring av hyran är ”Tilpassing til gjengsleie” dvs. anpassning till gängse hyra. Denna möjlighet kan dock användas först efter det att hyresförhållandet varat i två år och sex månader. Det kan ses som en kalibrering av hyran i förhållande till marknaden eftersom syftet är att fastställa en hyra som vid tidpunkten är den gängse enligt vad som gäller vid uthyrning av liknande bostäder på liknande avtalsvillkor.¹⁰⁵ Hyran kommer dock inte att gälla förrän efter ytterligare sex månader så i praktiken kan sägas att det rör sig om en hyresrevision vart tredje år. ”Gjengsleie” tas fram genom kommunens försorg.¹⁰⁶

9.5 Hyresjusteringar inom regelstyrda ramar

En regleringsmodell är att ha begränsningsregler för uppjusteringar av en hyra under en pågående hyresperiod. Sådana regler kan

¹⁰⁵ 4 kap. 3 § i LOV 1999-03-26 nr 17: Lov om husleieavtaler.

¹⁰⁶ Se Oslo kommune(2012) och SOU 2012:88 Bilaga 4 s. 170.

givetvis göras på olika sätt med mer eller mindre snäva gränser och mer eller mindre kopplat till specifika läges- och standard-förhållanden. Den tyska regleringen rörande ramar för uppjusteringar av hyror under pågående hyresperioder är en sådan modell. Mot bakgrund av den tyska marknadens storlek och funktionalitet ges en förhållandevis ingående beskrivning av regleringen.

Tyskland

Den tyska marknadsregleringen begränsar möjligheterna till hyresjusteringar i pågående hyresförhållanden (SOU 2012:88, s. 60). Det finns tre olika alternativ för hyreshöjningar under befintliga kontrakt:

1. Hyreshöjning med hänvisning till expertutlåtande eller tre jämförelseobjekt i aktuellt område.
2. Hyreshöjning med hänvisning till nivå i den lokala s.k. hyresspegeln (se nedan).
3. Överenskommelser om indexanknuten hyra.

Hyreshöjning med hänvisning till utlåtande från expertråd eller tre hyresexempel för liknande bostäder i samma område kan t.ex. aktualiseras i glesbygd där det inte tas fram någon lokal hyresspegel. Enligt uppgift¹⁰⁷ är det strikta regler rörande denna grund för höjning som gör det till ett komplicerat alternativ för en hyresvärd.

Det vanligaste sättet för en hyresvärd att höja hyran är att göra en justering med hänvisning till en högre hyra i den lokala hyresspegeln för det aktuella marknadssegmentet. Det finns särskilda begränsningsregler för sådana uppjusteringar. Hyran kan som mest höjas med 20 procent (alternativt 15 procent – se vidare Bilaga B) under en treårsperiod, men dock inte över nivån i det aktuella marknadssegmentet enligt den lokala hyresspegeln. Hyran måste ligga still under varje 15-månadersperiod efter en höjning.¹⁰⁸

¹⁰⁷ SOU 2012:88, s. 60.

¹⁰⁸ Se Wurmnest (nd).

En officiell hyresspegel ("Mietspiegel") ska representera hyresbilden på marknaden och baseras på aktuell statistik avseende hyror i olika marknadssegment. Med marknadssegment avses läges- och standardfaktorer. Det finns lagstadgade bestämmelser för utformningen av hyresspeglar, men det är inte obligatoriskt att ta fram hyresspeglar. Däremot finns det incitament att göra det i och med att det möjliggör hyreshöjningar. En hyresspegel tas fram av kommun och/eller intresseföreträdare för hyresgäster och hyresvärdar.¹⁰⁹ Begreppet hyresspegel används också som allmän benämning på hyresinformation.¹¹⁰

Uppgifter i hyresspeglar utgör också tak för hyreshöjningar med renoveringskostnader som grund. Ett tak i sig ges av att högst 11 procent (enligt förslag 10 procent) av en investeringskostnad får läggas på årshyran. Det handlar emellertid också här om hyreshöjningar under de tak som sätts av den lokala hyresspeglarna. En större renovering som t.ex. byte av fönster eller elsystem kan innebära att fastigheten flyttas upp till ett annat marknadssegment i hyresspeglarna. En helt genomgripande renovering kan innebära att fastigheten klassificeras som ny och flyttas då till det segmentet i hyresspeglarna.

En hyra i ett nytt kontrakt som är över nivån i hyresspeglarna kan inte höjas förrän hyran i marknadssegmentet så småningom har kommit att överstiga den avtalade kontraktshyran.

Den totala hyra som en hyresgäst betalar består dels av den grundläggande hyran (kallhyran), dels av "den andra hyran" som representeras av kostnader för värme, el m.m. Denna andra hyra kan antingen betalas av hyresgästen direkt till leverantören (en separat elräkning) eller till hyresvärden (för värme och liknande kostnader). Debiteringsgrunderna för den andra hyran är reglerade. Det förtjänar att poängteras att en hyresvärd kan förhandla olika kontraktsvillkor med olika hyresgäster i samma hus. En skyldighet till likabehandling finns emellertid vad gäller ordningsregler, fördelning av särskilda kostnader etc.¹¹¹

¹⁰⁹ Exempel är hyresspeglarna för Hamburg, se Hamburger Mietenspiegel (2011) och hyresspegel för Dresden 2010, se Dresdner Mietspiegeltabelle (2010).

¹¹⁰ Exempel på sådan information kan ses på www.wohnungsboerse.net och på www.mietcheck.de.

¹¹¹ Se Wurmnest (nd, s. 9).

Hyrorna i Tyskland uppvisar stor spridning genom att de styrs av efterfrågeförhållandena på marknaden. Det ger skillnader mellan och inom regioner, städer, stadsdelar, kvarter och enskilda fastigheter.

Sedan 1990 har hyrorna i genomsnitt fallit i reala termer. Under de allra senaste åren har det dock skett förhållandevis kraftiga hyreshöjningar i större tätorter med hög efterfrågan. Denna utveckling under senare år har föranlett vissa skärpningar i begränsningsreglerna (se vidare Bilaga B).

Begränsningsreglerna ska också ses i relation till hyresgästens ställning i övrigt. En hyresgäst i Tyskland har en klart starkare ställning än i England. Hyreskontrakt gäller vanligtvis tills vidare och det krävs specifika skäl för en uppsägning. Det finns dock också korttidskontrakt med en sluttidpunkt. Ett kontrakt som löper över ett år eller längre måste vara skriftligt.

Hyresvärden kan säga upp hyresgästen om denne inte betalt hyra under tre månader eller orsakar påtaglig störning eller skada. Hyresvärden kan dock verkställa en vräkning först efter ett domstolsutslag. I samband med att kontrakt tecknas kräver hyresvärden i normalfallet en deposition motsvarande 1-3 månaders hyresbetalningar.

Hyresvärden kan också tvinga en hyresgäst att flytta om hyresvärden själv, eller någon nära familjemedlem, ska bo i bostaden. Det får emellertid inte förorsaka hyresgästen "oacceptabla förhållanden". Hyresvärden ska sedan kunna visa att bostaden utnyttjats inom familjen under åtminstone ett år – i annat fall riskerar hyresvärden påtagligt straff.

Den uppsägningstid som gäller för tyska hyresvärdar varierar mellan tre och nio månader beroende på hur länge hyresgästen har bott i lägenheten. Hyresvärden måste ange grunden för sin uppsägning. Vid försäljning av en lägenhet med en inneboende hyresgäst övertar den nye hyresvärden den tidigare hyresvärdens rättigheter och skyldigheter gentemot hyresgästen.¹¹²

Den tyske hyresgästen har å sin sida i allmänhet en uppsägningstid på tre månader och behöver inte ange något skäl för sin uppsägning.

Möjligheterna till indexanknuten hyra beskrivs nedan.

¹¹² Westerheide (2011, s. 54).

9.6 Indexrelaterad hyresutveckling m.m.

En modell är att hyresutvecklingen under ett enskilt kontrakt knyts till ett index som t.ex. konsumentprisindex. Möjligheter till indexrelaterad hyresutveckling finns bl.a. i Finland, Norge och Tyskland.

Finland, Norge och Tyskland

Bestämmelserna i finska hyreslagen om hyreshöjningar kan sägas uppmuntra till en enkel och nästan automatisk metod genom att de ska kunna höjas enligt t.ex. ett index.¹¹³

Enligt finska Konsumentförbundet¹¹⁴ kan man t.ex. ha indexvillkor, skötselkostnader eller höjning i procent eller euro som grund för justering av hyran. Indexvillkoret kan dock endast användas vid hyreskontrakt som gäller tills vidare, eller kontrakt för bestämd tid på minst tre år. Oftast tillämpas levnadskostnads- eller konsumentprisindex. Om indexvillkor används rekommenderas att man i kontraktet specificerar vilket index hyran binds vid, tidpunkt för justeringen samt kontrollindex (den senast tillgängliga fås från Statistikcentralen).¹¹⁵ Man kan även avtala om index enbart för höjning av hyran, dvs. hyran sänks inte när indexet gör det. För justering av hyran kan man alltså i princip ha vilken grund som helst givet att den kan definieras i förväg, inte leder till oskäliga resultat och inte är något som hyresvärden ensidigt har bestämmanderätten över. Olika kombinationer av index för olika delar av hyran kan också användas (SOU 2012:88, Bilaga 4, s. 178).

I den norska lagen ges möjlighet för både hyresvärd och hyresgäst att – med en månads varsel – begära höjd eller sänkt hyra i förhållande till hur konsumentprisindex ändras. Detta kan göras en gång per år.¹¹⁶

Även i Tyskland finns möjligheten att knyta utvecklingen av den grundläggande hyran till konsumentprisindex. Denna index-

¹¹³ 3 kap. 27 § andra stycket i Lagen om hyra av bostadslägenhet 31.3.1995/48.

¹¹⁴ Konsumentförbundet: Hyresguide – Råd till hyresgästen och hyresvärden.

¹¹⁵ Enligt 3 kap. 33 § i Lagen om hyra av bostadslägenhet 31.3.1995/48 ska Statistikcentralen årligen producera behövlig statistik om hyrorna för bostadslägenheter och fastighetskostnaderna.

¹¹⁶ 4 kap. 2 § i LOV 1999-03-26 nr 17: Lov om husleieavtaler.

relatering har blivit något vanligare på senare tid. Generellt har indexanknytning varit ointressant för hyresgästerna eftersom hyrorna under en lång period hållit sig oförändrade i många regioner.

I sammanhanget kan nämnas att det är möjligt i Sverige att avtala om att en lokalhyra – men inte en bostadshyra – knyts till ett index.

Hyresutveckling relaterad till andra faktorer

Ytterligare en möjlig modell för hyresjusteringar är en på förhand bestämd förändringstakt för hyresutvecklingen. Den möjligheten finns i Tyskland. Det innebär att hyresvärd och hyresgäst kommer överens om en procentuell årlig förändring då kontraktet ingås. Justeringsbeloppen måste dock framgå av kontrakten. Den formen av avtalad hyresutveckling (Staffelmiete) används i stort sett inte alls.

Exempel på andra avtalskonstruktioner och bakomliggande reglering kan också hämtas från områden som lokaluthyrning och uthyrning/leasing av bilar, tåg, fartyg och flygplan.

Rent principiellt kan en hyresutveckling göras beroende av olika variabler med bostadsrättspriser som ett exempel. Vid lokaluthyrning förekommer det t.ex. att hyran knyts till omsättningen i det företag som är hyresgäst.

Principiellt kan också formler utvecklas som gör en hyresutveckling samtidigt beroende av ett flertal olika faktorer. Det är ju också möjligt att behandla olika kostnadskomponenter bakom hyran på olika sätt.

9.7 Regleringsmodeller och marknadsresultat – en jämförelse

Förutsättningarna för att hyra och för att bedriva uthyrningsverksamhet skiljer sig väsentligt åt mellan olika europeiska länder.

Jämförelser av olika länders reglering av hyresmarknaden finns bl.a. i LSE (2011) och Cuerpo m.fl. (2014).¹¹⁷

I Cuerpo m.fl. beskrivs marknadsregleringarna som mycket arierande. Nyligen genomförda reformer i Portugal och Spanien för att förbättra marknadseffektiviteten ges som exempel på en ökad insikt om hyresmarknadens betydelse för en fungerande bostadsmarknad. I sammanhanget framhålls också rådsrekommendationerna¹¹⁸ om reformer för bättre marknadsfunktion i Nederländerna, Sverige och Storbritannien.

I House of Commons, Library (2014) belyses avregleringen av hyresmarknaden i England från och med 1988. Det noteras att hyresökningar under senare tid initierat en diskussion om en återgång till någon form av hyreskontroll. I texten nämns också översiktligt regleringsförhållandena i Finland¹¹⁹, Nederländerna och Tyskland.

Som tidigare nämnts har avvägningen mellan producentförutsättningar och konsumentskydd i Tyskland underbyggt en stor och diversifierad hyresmarknad. Regleringen av den tyska marknaden skiljer sig väsentligt från den svenska. Mot den bakgrunden är det belysande att jämföra vad respektive marknadsförutsättningar levererar i termer av marknadsresultat. En enkel jämförelse av några karaktäristiska förutsättningar respektive utfall ges i Tabell 9.1. I Bilaga B beskrivs hyresutveckling och skärpta begränsningsregler mer i detalj.

¹¹⁷ Andra jämförelser är Department for Communities and Local government (2010), Haffner m.fl. (2007), Kemp och Kofner (2010), O'Sullivan och De Decker (2007) och Oxley m.fl. (2011).

¹¹⁸ Council recommendations of 9 July 2013 (OJ reference TBC).

¹¹⁹ Hyresmarknaden i Finland liberaliserades under 1990-talet. Effekter av omregleringen har bl.a. studerats i Lyytikäinen (2008).

Tabell 9.1 En översiktlig jämförelse mellan svensk och tysk hyresmarknad

<i>Förutsättningar</i>	<i>Svensk hyresmarknad</i>	<i>Tysk hyresmarknad</i>
Hyresvärdar	Hälften ägs av offentliga företag.	Liten andel offentliga, stor andel privatpersoner.
Etableringshinder	Ägarlägenheter (för uthyrning) finns i stort sett inte. Långsam och komplicerad planprocess.	Småskalig uthyrning (ägarlägenheter) dominerar. Enklare byggstart.
Hyressättning nya kontrakt	Utfall av kollektiv förhandling och bruksvärdesprincip.	Relativt fria former och efterfrågestyrt.
Direkt konsumentskydd (besittningsskydd m.m.)	Starkt	Starkt
Direkt konsumentskydd (hyresförändring under kontrakt)	Utfall av kollektiv förhandling och bruksvärdesprincip.	Starkt
Indirekt konsumentskydd (förekomst av utbud)	Svagt/Obefintligt	Starkt

<i>Indikatorer</i>	<i>Svensk hyresmarknad</i>	<i>Tysk hyresmarknad</i>
Genomsnittlig hyresutveckling 1990 – 2012	Över konsumentprisindex.	Under konsumentprisindex (men stigande i flera städer under senare år).
Hyresspridning	Mindre	Större
Byggkostnader	Högre	Lägre
Nybyggnation på orter med hög efterfrågan	Mindre	Större
Utbud av hyresboende i storstäder	Litet	Finns i olika prisklasser.

Vad skulle då mer marknadstillvända förutsättningar på den svenska hyresmarknaden innebära för hyror och kostnader? Två frågor är:

- Vad vore marknadspriserna på hyresboende i Sverige vid friare tillträde till marknaden (privatpersoner kan äga och hyra ut lägenheter), utrymme för friare prissättning, marknad i jämvikt m.m.?
- Var skulle byggkostnaderna ligga om hyres-, bostadsrätts- och ägarmarknader fungerade väl och var i jämvikt?

Svaret på båda frågorna är att det kan bara marknaden själv visa. Däremot går det att göra bedömningar. Den tyska marknadsbilden ger grund för en förväntan om att en öppnare marknad kan leda till större hyresspridning än i dag – och ett större och mer varierat utbud. Som illustration kan tas priserna på olika bostadsrättslägenheter. Det kan kanske också vara illustrativt i sammanhanget att försöka tänka sig in i vilka pris- och kostnadsbedömningar (och volymbedömningar) som skulle gjorts rörande framtida flygresor eller telefontjänster innan de marknaderna öppnades.

En fungerande hyresmarknad bör också leda till att produktivetsförbättringar och kostnadsminskningar i underliggande led, som t.ex. byggmarknaden, kommer konsumenterna till del i större utsträckning.

Den övergripande slutsatsen av jämförelsen ovan är att marknadsresultat är beroende av marknadsförutsättningar. En fungerande hyresmarknad förutsätter att:

- a. Konsumenten kan känna sig förhållandevis trygg i sitt boende och med sin hyresutveckling.
- b. Konsumenten har valmöjligheter genom ett utbud av hyresbostäder i olika prisklasser och geografiska lägen.
- c. Uthyrning inte hindras eller motverkas av etableringshinder.
- d. Prisbildningen underbygger balans mellan efterfrågan på och utbud av hyresboende i olika marknadssegment och att konkurrens på utbudssidan påverkar kostnader och hyror.

I nästa avsnitt framhålls behovet av fördjupat utvecklingsarbete inför en reformering.

9.8 Behov av fördjupat reformarbete

En väl fungerande marknad kräver andra förutsättningar än de som finns i dag. Ett gott konsumentskydd, en friare prissättning och avvecklade etableringshinder är tre riktmärken för att säkerställa sådana förutsättningar.

Ett gott konsumentskydd kan sägas bestå av tre delar. En som kan uppnås genom de direkta bestämmelserna i hyreslagen rörande

besittningsskydd m.m. Det finns i dag ett starkt besittningsskydd, vilket dock inte bör hindra att enskilda frågor ses över. Den andra delen av konsumentskyddet handlar om begränsningsregler rörande hyresutvecklingen under avtal. I avsnitten 9.2 – 9.6 redovisas översiktligt alternativa former för sådana begränsningsregler. Denna centrala del av en reform kräver fördjupad analys och noggranna överväganden. Den tredje delen av ett väl utvecklat konsumentskydd uppnås med ett varierat och rikt utbud av hyresbostäder. Ett utbud som i sin tur är avhängigt marknadsförutsättningarna för producenterna. Det innebär att marknadsförutsättningarna för producenterna kan beskrivas som ett centralt – om än indirekt – konsumentskydd, som kan uppnås med friare prissättning och minskade etableringshinder.

En friare prissättning med inriktning mot fria hyror i nya kontrakt förutsätter fördjupade överväganden och prövning av konkreta lagförslag. I behandlingen av den frågan bör förutsättningarna för olika hyrespolicies beaktas. Det kan exempelvis gälla en policy om likställighet mellan hyror i hyreskooperativ eller en särskild policy om att hyreshöjningar ska vara förhandlade med hyresgästkollektivet i ett kommunägt bostadsföretag.

Som diskuterats tidigare pågår en hel del reformarbete rörande flera etableringshinder. Bostadsrättshavares temporära uthyrning av lägenheter förenklas, kommunala planeringsprocesser och markanvisningar ses över, utrymmet för lokala särbestämmelser begränsas, förutsättningarna för att bilda ägarlägenheter prövas m.m. Utöver detta behövs också ekonomisk analys av etableringsförutsättningarna för olika kategorier av uthyrare. Det gäller kanske särskilt privatpersoners uthyrning av enskilda lägenheter, men också förutsättningarna för kyrkliga samfund, välgörenhetsorganisationer m.m.

Sammantaget innebär detta att en reform för en fungerande hyresmarknad förutsätter en genomgripande och sammanhållen översyn av hyreslagen och angränsande lagstiftning. Ett sådant arbete förutsätter också ingående ekonomisk och juridisk analys för att kunna resultera i konkreta underlag för politisk beredning.

Behov av särskilda övergångsregler

En övergång från dagens system till en fungerande marknad förutsätter också väl avvägda övergångsregler.¹²⁰ Övergången i sig handlar i princip om ett successivt införande av nya regler för hyressättningen, en successiv avveckling av olika etableringshinder, en översyn av skattevillkoren för olika kategorier av uthyrare och ett uppdrag om rigorös marknadsbevakning.¹²¹ Det följande är exempel på en sådan strategi för övergången.

Ett första steg rörande hyressättningen kan vara att koppla Hyresbostadsutredningens¹²² förslag till friare hyror i nyproduktionen till friare hyressättning också i efterföljande nya kontrakt. I ett sådant första steg finns då möjligheterna för de båda parterna (hyresvärd och hyresgäst) att teckna kontrakt med indexrelaterade hyror.

Ett andra steg kan vara en motsvarande friare hyressättning vid privatpersoners uthyrning av ägarlägenheter.

Det tredje steget blir då en motsvarande friare hyressättning i alla nya kontrakt samtidigt som nuvarande förhandlingsmodell tillämpas för beståndshyror.

Det avslutande fjärde steget skulle utgöras av införandet av en modell med regelstyrda ramar för beståndshyror. Ett sådant fyrastegsförfarande innebär också att tid ges för att utveckla och justera detaljerna i en sådan rammodell. Det är därför viktigt att utvecklingen följs upp noggrant när förändringar har genomförts.

Den första fasen i avvecklingen av etableringshindren kan sägas redan vara i gång i och med det pågående arbetet med planprocess, standardiseringskrav m.m. Det har också genomförts ett utredningsarbete om utvidgade möjligheter att bilda ägarlägenheter.

En andra etapp skulle handla om att skapa förutsättningar för privatpersoner att äga enskilda lägenheter för uthyrning med friare hyressättning.

¹²⁰ Se även förslaget i Bopriskommittén (2014) där även en långsiktig modell skisseras.

¹²¹ Det finns en litteratur om åtgärder för att kompensera för omfördelningseffekter vid avvecklad hyresreglering. Se exempelvis Andersson och Söderberg (2002b).

¹²² Se SOU 2012:88, s. 108. Där föreslås att tillämpningen av s.k. presumtionshyror utvidgas och förtydligas.

En tredje etapp tar sin utgångspunkt i förslag från en översyn av andra etableringshinder som påbörjas i ett tidigt skede. Det kan handla om att trossamfund och välgörenhetsorganisationer kan äga och hyra ut enskilda lägenheter, om subventioner till kategori-boenden som studentlägenheter m.m.

En genomlysning av skattevillkor för olika kategorier av uthyrare (inklusive privatpersoners uthyrning av ägarlägenheter) bör påbörjas tidigt för att eventuella förändringar som understödjer uthyrning ska kunna fasas in i den stegvisa omläggningen.

10 Reformmöjligheter: skatteregler

10.1 Inledning

Skatter tas ut av såväl fysiska som juridiska personer, dvs. privatpersoner och företag. En inkomstskatt tas ut ur ett inkomstflöde under ett år och betalas in av inkomsttagaren. En konsumtionskatt som mervärdeskatten (momsen) belastar i slutändan den slutlige konsumenten, men betalas in till staten av de olika producenterna i förädlingskedjan.

Både arbetsinkomster och kapitalinkomster beskattas.

Fysiska personers kapitalinkomster utgörs inte bara av ränteinkomster och utdelningar utan också av kapitalvinster (realisationsvinster). En kapitalvinstskatt minskar den faktiska kapitalinkomsten för inkomsttagaren. En fastighetsskatt är en skatt på kapital. En fastighetsskatt kan utgå utan att vara knuten till en realiserad avkastning (ett inkomstflöde).

I ett bostadsmarknadsperspektiv är det en central fråga vilka effekter enskilda komponenter i skattesystemet har på bostadsmarknadens funktionssätt.

Det är i det sammanhanget viktigt att notera att det kan finnas målkonflikter mellan principer för utformningen av ett sammanhängande, likformigt och effektivt skattesystem å ena sidan och sektoriella krav och önskemål å den andra. Allmänna exempel kan vara olika mervärdeskattesatser för olika varugrupper, olika kapitalvinstbeskattning för olika tillgångsslag och olika beskattning av olika förmögenhetsslag.

Angående boendet ställs också ibland frågan om skatter inom bostadssektorn är neutrala mellan upplåtelseformerna hyresrätt, äganderätt och bostadsrätt. Förenklat kan sägas att en hyresgäst är en renodlad konsument, medan såväl bostadsägare som bostadsrättshavare är både kapitalägare och konsument. Uthyrnings-

företag är kapitalägare och producenter.¹²³ En bostad med en viss upplåtelseform är i sig inte något skattesubjekt eller skatteobjekt.¹²⁴ En bärande princip om neutralitet mellan upplåtelseformer kan därmed gå på tvärs med allmänna skatteprinciper om likformig och effektiv beskattning av arbete, kapital och konsumtion. Däremot kan givetvis enskilda komponenter i skattesystemet ifrågasättas med utgångspunkt från dels allmänna skatteprinciper, dels ett bostadsmarknadsperspektiv.

I de följande avsnitten behandlas tre sådana enskilda frågor rörande beskattningen av fysiska personer som är av betydelse för bostadsmarknaden:

- Fastighetsskatt
- Beskattning av realisationsvinster vid försäljning av privat bostad eller bostadsrätt
- Skatteavdrag för räntekostnader

Under respektive punkt redovisas kortfattat vad som gäller i dag och översiktligt på vilka sätt förändringar skulle kunna ha positiva effekter.

10.2 Fastighetsskatt

Den statliga fastighetsskatten på bostäder ersattes 2008 av en kommunal fastighetsavgift.¹²⁵ Fastighetsavgiften utgör 0,75 procent av taxeringsvärdet för småhus och ägarlägenheter, dock med ett indexanknutet högsta belopp. För inkomståret 2013 var högsta beloppet 7 074 kronor. För flerbostadshus (exkl. ägarlägenheter) är fastighetsavgiften 0,3 procent av taxeringsvärdet per år, dock högst 1 210 kronor per lägenhet. Från och med taxeringsåret 2014 gäller avgiftsbefrielse under en 15-årsperiod för nybyggda bostäder.

Bakgrunden till att den statliga fastighetsskatten avskaffades 2008 var den kritik som framförts mot systemet. En central linje i

¹²³ Det kan noteras att uthyrningsföretag löpande har en explicit avkastning från verksamheten, medan en privatperson som ägare av egen bostad inte har det.

¹²⁴ Däremot kan värdet på en fastighet/bostad utgöra skatteunderlag (skattebas). Fastighetsvärdet är då den siffra som en skattesats multipliceras med för att få fram en skatt.

¹²⁵ Kompenserande ändringar i bidragen till kommunerna innebar dock att det på kort sikt inte innebar några kommunala inkomster netto, varför benämningen kan diskuteras.

kritiken var att skatten sågs som orättvis genom att den inte tillräckligt svarade mot principen att skatt betalas efter betalningsförmåga. En skatt som tas ut på en icke realiserad värdeökning drabbar hushåll med begränsad likviditet. I prop. 2007/08:27 skrev regeringen bl.a. (sid. 74): ”Den drabbar enskilda människor som valt att investera i och spara i eget boende på ett orättfärdigt sätt. Skatten drabbar egnahemsägare på ett oförutsägbart sätt och utan att den boende kan påverka situationen märkbart. Detta drabbar särskilt äldre människor som under ett långt liv strävsamt amorterat ned sina skulder i syfte att kunna bo kvar när inkomsterna blir lägre.”

Samtidigt finns argument för fastighetsskatt som beskattningsform. Det handlar om att en fastighetsskatt kan spegla en explicit avkastning, att den bedöms ge förhållandevis små snedvridningar och att skattebasen inte är flyktig utan stationär.¹²⁶ Genom att skattebasen är stationär är den också i varje enskilt fall knuten till en viss kommun. Detta förhållande – och att vissa kostnader för kommunal service kan knytas till fastigheterna – ligger bakom att fastighetsskatten inom OECD-området i första hand är kommunal. Även i vissa fall där staten står för uppörd och taxering förs skattemedlen till respektive kommun.

Den statliga fastighetsskatten tillkom genom riksdagsbeslut 1984. Alla slag av bostäder blev då årligen beskattade. Under några år dessförinnan togs en särskild hyreshusavgift ut. Fastighetsskatten kan beskrivas som en breddning av hyreshusavgiften.¹²⁷

En ännu tidigare föregångare till fastighetsskatten var den s.k. kommunala garantibesattningen som kan härledas tillbaka till början av 1800-talet. Ett minsta skattebelopp som knöts till respektive fastighet skulle ge kommunerna en basinkomst. Över tiden minskade garantibesattningen i betydelse i förhållande till inkomstbesattningen. I början av 1950-talet fick skatteuttaget

¹²⁶ En skatt på ett markvärde kan approximera en skatt på markens explicita avkastning då det handlar om näringsverksamhet. För en ekonomisk-historisk tillbakablick rörande beskattning av lägesräntor, se Ricardo (1817). Principen rörande snedvridningar härrör i grunden från att en skatt på mark inte påverkar tillgången på mark, eftersom en markyta är en fast storhet. Skatter på inkomster, konsumtion, produktion etc. påverkar i större eller mindre utsträckning utbud och priser – och medför därigenom större eller mindre välfärdsförluster i den privata sektorn utöver själva avtappningen av skattemedel. Det senare är en allmän vägledning vid skatteöverväganden, dvs. att negativa ekonomiska följdverkningar av skatter är beroende av utbudets och efterfrågans priskänslighet.

¹²⁷ Se exempelvis SOU 1992:11, s. 18-19.

formen av att en viss procent av taxeringsvärdet skulle tas upp som skattepliktig inkomst i den kommunala beskattningen. Skatteuttaget reducerades sedan efterhand och 1987 avvecklades garanti-skatten för fysiska personers fastigheter helt.

Då fastighetsskatten infördes beskrevs den som ett instrument för ett rättvist och solidariskt omfördelningssystem inom bostadssektorn. Den sågs som nära sammankopplad med det dåtida räntebidragssystemet. I ursprungsförslaget fanns ett antal grunder för undantag från fastighetsskatten, vilka inte förverkligades.

Det bör betonas i sammanhanget att bostadssektorn under 1980-talet kom att kännetecknas av en uppsjö av stödåtgärder. Stödåtgärder som med utgifter och åtaganden för staten blev en viktig förklaringsfaktor till uppkomsten av den statsfinansiella 1990-talskrisen.

Den genomgripande skattereformen 1990–91 innebar också ändringar av den bostadsrelaterade beskattningen. Mot bakgrund av likformighetsprincipen utvecklades synsättet att all kapitalavkastning skulle beskattas lika oberoende av om det handlade om realiserad avkastning eller ej (implicit avkastning). Fastighetsskatten sågs då, jämte reavinstskatten, som en skatt på kapitalavkastningen. En generell riktpunkt på skatteuttag i förhållande till marknadsvärde var vägledande för den ömsesidigt beroende bestämningen av fastighetsskattesats och reavinstskattesats.¹²⁸

Effekter rörande bostadssektorn

En fastighetsskatt utgör en kostnad för en köpare och reducerar därmed den finansieringskostnad och den köpeskillning en köpare kan bära. Skatten verkar på så sätt dämpande på priserna.

¹²⁸ Se SOU 1992:11, s. 25-33. Reavinstskatt kan i princip betraktas som en uppskjuten kapitalskatt (ett räntefritt lån från staten). Vid sidan av fastighetsskatt och reavinstskatt är också stämpelskatt en fastighetsanknuten skatt. Stämpelskatt utgår dels för lagfart vid fastighetsköp, dels för pantbrev på inteckning av fastighet.

10.3 Beskattningen av kapitalvinster vid försäljning av privat bostad eller bostadsrätt

I skattereformen 1990–1991 sattes kapitalvinstskatten till 30 procent.¹²⁹ Under de följande åren beslutades om vissa avvikelser. 1995 återställdes i huvudsak kapitalskattesatsen till 30 procent. För privatpersoners försäljning av småhus och bostadsrätter tas endast en bestämd andel av vinsten upp till beskattning. Den undantagsregeln är en följd av avvägningar sedan vissa maxbelopp togs bort i samband med skattereformen. År 2001 höjdes kapitalvinstbeskattningen vid privatpersoners försäljning av bostäder och bostadsrätter genom att den skattepliktiga vinstandelen höjdes till två tredjedelar. Kapitalvinstskatten i relation till hela kapitalvinsten blev då 20 procent. År 2008 höjdes den skattesatsen till 22 procent samtidigt som den statliga fastighetsskatten togs bort.

Skattesatsen är oberoende av hur länge säljaren har bott i bostaden. Om säljaren inom viss tid köper en ny bostad eller bostadsrätt finns inom vissa gränser möjlighet till uppskov med skattebetalningen. Det lägsta och högsta tillåtna uppskovsbeloppet är 50 000 respektive 1 450 000 kronor. Den som beviljas uppskov får sedan 2008 betala en icke-avdragsgill ränta på 0,5 procent av uppskovsbeloppet.

Realisationsvinstskatten i Sverige skiljer sig från den i andra länder genom att den är evig. I Tabell 10.1 belyses kapitalvinstskatten i några jämförbara länder.

¹²⁹ Synonymt med begreppet kapitalvinstskatt används begreppen realisationsvinstskatt och reavinstskatt.

Tabell 10.1 Kapitalvinstskatt vid bostadsförsäljning i några länder (småhus och lägenheter)

Land	Kortare boende	Längre boende
Danmark	40 %	0 % (om ägaren bott mer än 3 år)
Finland	28 %	0 % (om ägaren bott mer än 2 år)
Norge	28 %	0 % (om man bott i bostaden under 12 av de föregående 24 månaderna och ägt den under minst 2 år)
Tyskland	15-42 %	0 % (om ägaren bott mer än 10 år)
Sverige	22 % (visst uppskov vid köp av ny bostad)	22 % (visst uppskov vid köp av ny bostad)

Källa: Villaägarna (2010), Tabell 3, s. 10.

Kapitalvinstskatten spelar en väsentlig roll i den ekonomiska kalkylen för en person som överväger att sälja sin bostad eller bostadsrätt för att byta till ett mindre eller billigare boende. Innebörden av detta är att kapitalvinstskatten på småhus och bostadsrätter leder till inlåsnings effekter som hämmar rörligheten på bostadsmarknaden.

Mäklarsamfundet har låtit göra en enkätundersökning (Mäklarsamfundet, 2013, s. 14). Den visar att var tredje bostadsägare ser problem med att reavinsten måste betalas i samband med flytt till hyresrätt, vilket motsvarar närmare en miljon hushåll (s. 14). En tredjedel av hushållen uppger också att reavinstskatten vid en flytt urholkar deras boendekapital. Undersökningen visar även att en tredjedel av hushållen anser sig ha större boyta än de behöver. Mäklarsamfundet redovisar också ett antal olika räkneexempel med det gemensamma att reavinstskatten är ett kritiskt belopp i flyttkalkylerna.

Hyresmarknadens bristande funktion medför att ett eventuellt hyresalternativ i regel handlar om nyproducerade lägenheter med förhållandevis höga hyror, vilket också kan tala för kvarboende.

Effekter rörande bostadsmarknaden

Kapitalvinstskatten vid försäljning av småhus och bostadsrätter är en betydande post för många i en kalkyl över om en flytt är ekonomiskt meningsfull. Skatten har för många en avgörande inverkan på ett beslut om kvarboende eller flytt.

En mer begränsad kapitalvinstskatt i förhållande till dagens modell med evig beskattning skulle begränsa skattens inlåsnings-effekter och därigenom bidra till ökad rörlighet på bostads-marknaden.

En kapitalvinstskatt som avtar eller avvecklas med tiden har som verkan att den hämmar spekulation till förmån för långsiktigt boende, även om det inte går att ange en klar tidsgräns¹³⁰ för vad som ska betecknas som spekulation respektive långsiktigt boende.

10.4 Avdrag för räntekostnader

Privatpersoner med bolån har rätt till skatteavdrag för ränteutgifter under beskattningsåret. Avdraget är 30 procent av ränteutgifterna upp till 100 000 kronor. Eventuella ränteinkomster och vissa andra kapitalinkomster kvittas först mot ränteutgifterna innan avdraget beräknas. Om ränteavdraget medför att underskottet av kapital blir större än 100 000 kronor medges avdrag med 21 procent för det överskjutande beloppet.

Avdraget för räntekostnader kan ses som ett stöd till privatpersoners ägande av bostad och bostadsrätt. Under 1980- och 1990-talen begränsades avdragsrätten för räntor i olika steg från 1983. Dessförinnan var rätten till avdrag för ränteutgifter obegränsad. Från 1985 var det skattemässiga värdet av avdragen i princip 50 procent (Skatteverket, 2013, s. 27).

Den stora skattereformen 1990–91 syftade till en samhälls-ekonomiskt effektivare beskattning. En ledstjärna i omläggningen var likformighet i beskattningen av olika inkomster. Reformeringen av kapitalbeskattningen innebar att det infördes en proportionell skatt på 30 procent på inkomstslaget kapital.

Om kapitalinkomsterna (räntor, utdelningar, kapitalvinster) är större än kapitalutgifterna (ränteutgifter m.m.) utgår skatt med 30 procent på nettobeloppet. Om utgifterna är större än inkomsterna ges en skattereduktion. Skattereduktionen på kapital dras av från skatten på förvärvsinkomster.

¹³⁰ "The term speculate is sometimes used to identify the horizon of the investor. Thus someone who buys a piece of land on which to build a house in which to live might be termed investor, while a real estate agent who buys the land and builds a house for almost immediate resale might be termed a speculator". Sharpe (1978, s. 6).

Sammantaget motsvarar avdraget i dag ett stöd på i storleksordningen drygt 10 miljarder kronor. I regeringens skrivelse 2013/14: 98 "Redovisning av skatteutgifter 2014" anges (s. 18): "Den största skatteutgiften inom kapitalinkomstbeskattningen är avkastning på eget hem och bostadsrätt. För inkomståret 2014 bedöms skatteutgiften uppgå till 11,7 miljarder kronor."

Avdragsrätten för ränteutgifter kan följaktligen översättas till en lägre skattesats vid oförändrat sammanvägt skatteuttag i ett statistiskt räkneexempel. Avdraget har således märkbar betydelse för den totala kapitalbeskattningen.

För en privatperson med ett lån på 1 miljon kronor och en ränta på 4 procent blir den årliga ränteutgiften brutto 40 000 kronor. Detta innebär en skattereduktion på 12 000 kronor, vilket motsvarar 1 000 kronor per månad. Avdraget har således också märkbar betydelse för det enskilda hushållet – och givetvis än mer så för hushåll med särskilt ansträngd ekonomi.

Samtidigt ska noteras att en nedtrappning av avdraget under en längre period skulle innebära en förhållandevis måttlig skattehöjning från ett år till ett annat. En nedtrappning under till exempel 30 år med en procentenhet per år (dvs. från 30 procent till 0 procent) skulle motsvara en skattehöjning med 400 kronor per år eller drygt 30 kronor per månad.

Effekter rörande bostadsmarknaden

Avdraget innebär ett stöd av enskilda privatpersoners finansiering av ägd bostad eller bostadsrätt. Den räntesubvention avdraget ger innebär att en köpare undgår en kostnad och ökar därmed utrymmet för en köpare att bära en finansieringskostnad och en köpeskilling. Räntesubventionen bidrar på så sätt till ökat låntagande och ökad skuldsättning hos enskilda hushåll.

Spegelbilden av det är att en minskad eller avvecklade räntesubvention leder till ett minskat utrymme för en köpare att bära en finansieringskostnad och en köpeskilling. En nedtrappning bör ha den effekten på köparens kalkyl och priserna ganska omgående även om den genomförs under en lång tidsperiod. En långsiktig

nedtrappning motiveras av att avdraget har stor betydelse för ekonomin i många hushåll.¹³¹

10.5 Avslutande kommentarer

En nedtrappning av ränteavdragen under en längre period är i sig en förhållandevis enkel modell. Givet att nedtrappning ska ske handlar valet av modell i princip enbart om hur lång nedtrappningsperioden ska vara. En nedtrappningsperiod på någonstans mellan 10 och 30 år torde ge en tillräcklig anpassningstid.

Samtidigt bör förändringar av ränteavdrag ses i samband med kapitalbeskattningen – såväl statsfinansiellt som samhällsekonomiskt. Frågan om modell för kapital- och kapitalvinstbeskattning – dvs. i detta sammanhang fastighets- och realisationsvinstskatt – har flera dimensioner och är därför *á priori* mer komplicerad, eftersom det handlar om avvägningar mellan mål som delvis står i konflikt med varandra. Schematiskt kan följande krav ställas på utformningen av beskattningen:

- a. relaterar till annan kapital-/kapitalvinstskatt
- b. avvecklar/minskar hindren för ökad rörlighet
- c. beaktar problemen med skatt på implicit inkomst/avkastning
- d. beaktar priseffekter
- e. är förhållandevis enkel och begriplig
- f. ger stabilitet och förutsägbarhet

En fastighetsskatt har fördelar som skatteform i att den kan ge små snedvridningar i resursanvändningen och genom att skattebasen inte är flyktig. Skatten verkar också dämpande på priserna. Den kan också konstrueras så att den är förhållandevis förutsägbar.¹³² Den

¹³¹ För jämförelse kan nämnas att avdrag för räntekostnader har avvecklats, resp. är under avveckling, i England, Frankrike och Tyskland.

¹³² Fastighetsbeskattningen i Kalifornien (1-% skatten) kan tas som ett exempel på en förhållandevis förutsägbar skatt. Den utgår med 1 % på värdet vid anskaffningen som sedan skrivs upp med 2 % per år – oberoende av utvecklingen av marknadsvärdet (dock finns en undantagsregel vid fallande marknadsvärden). Angående för- och nackdelar med den skatteutformningen kan hänvisas till California Legislature Analyst's Office (2012).

centrala nackdelen är att den inte knyter till faktiska inkomster, vilket innebär att den blir tung för bostadsägare med låga inkomster.¹³³

En realisationsvinstskatt är, som namnet säger, en skatt på en realiserad kapitalvinst. När det handlar om konkurrerande placeringsalternativ talar effektivitetsskäl för en likformig kapitalbeskattning. Ett ägt småhus eller bostadsrätt är emellertid både en bostad och en kapitalplacering. En linje är att hävda att ju längre en bostad bebos av ägaren, desto mer har den karaktär av bostad. Och tvärtom, dvs. att ju kortare tid den varit bebodd av ägaren, desto mer får den karaktär av kapitalplacering. Denna linje synes ligga bakom den profil på reavinstbeskattningen av egen bostad som är vanlig i andra länder, dvs. att kapitalvinsten från ett kortsiktigt – men inte ett långsiktigt – innehav beskattas.

En omläggning till en reavinstbeskattning med den profil som är vanlig i andra länder skulle ta bort den begränsande effekt som nuvarande eviga beskattning har på flyttbenägenheten.

En aveckling av skatteavdragen för ränteutgifter bör synkroniseras med en översyn av kapital- och kapitalvinstbeskattningen. Det är flera faktorer som ska vägas samman i utformningen av en långsiktig skattestruktur. Inte minst viktigt är att betona vikten av att skapa förutsägbarhet.

Avslutningsvis kan noteras att en begränsning av skatteavdragen för räntebetalningar och/eller en höjd fastighetsbeskattning är i linje med EU-kommissionens rekommendationer i juni 2014 avseende reformer i Sverige:¹³⁴ "... reduce the effects of debt bias in personal income taxation by gradually limiting tax deductibility of interest payments on mortgages and/or by increasing recurrent property taxes...".

¹³³ Notera att en låginkomsttagare (t.ex. en pensionär) i en bostad som ökat kraftigt i värde (i princip) har en valmöjlighet att flytta och tillskansa sig bostadens värdeökning eller att bo kvar för att hemmet värderas högt av denne. En hög fastighetsskatt kan erodera den valmöjligheten.

¹³⁴ Se Europeiska kommissionen (2014b, s. 6).

11 Reformmöjligheter: bostadsbyggande

I detta kapitel fokuseras på två utmaningar. Den första knyter direkt an till tidigare kapitel om bostadsbyggande där marktillgång pekades ut som det centrala problemet. Vad kan då göras för att öka tillgången till byggbar mark och för se till att denna mark också bebyggs? Detta diskuteras i avsnitt 11.1 nedan.

Den andra frågan, som diskuterats i ett antal länder, utgår från att det i dagens samhälle finns stora inkomstskillnader mellan olika grupper. En ekonomisk utveckling som förknippas med ökad urbanisering förutsätter dock att hushåll med höga och låga inkomster ska kunna hitta en bostad i expanderande regioner. Denna fråga diskuteras ofta under rubriken affordable housing eller social housing och några alternativa strategier för att uppnå socialpolitiska ambitioner i expanderande regioner beskrivs översiktligt i avsnitt 11.2.

11.1 Marktillgång och incitament för byggande

Det kommunala planmonopolet

I dag är det i princip kommunerna som bestämmer hur marken inom deras område används och om man accepterar utgångspunkten att för lite mark planläggs för bebyggelse så ligger det nära till hands att börja med att diskutera modifieringar i detta planmonopol. Det finns då två icke uteslutande vägar att gå. Den första kan ses som att man sätter tryck på kommunen ”nerifrån” och den andra som att man sätter press ”uppifrån” där det senare finns i två varianter.

1. Kommunens inflytande över markanvändningen minskas så att en markägare som vill bygga kan få göra det mot kommunens vilja. En markägare som fått nej av kommunen ska då kunna överklaga och få rätt att bygga om det aktuella projektet bedöms minska bostadsbristen i kommunen. Om staten beslutar att det inte behövs bygglov för vissa verksamheter så påverkar det också kommunens möjligheter att stoppa projekt. Något som kan illustreras med de s.k. Attefallshusen.

2a. Kommunernas inflytande över markanvändningen minskas och överförs till en regional instans (landsting eller region) i storstadsregionerna där det finns starka beroendeförhållanden mellan kommunerna.

2b. Kommunens inflytande över markanvändningen minskas så att staten får ökat inflytande. Formellt finns redan i dag möjlighet för staten att med ett s.k. planföreläggande ålägga en kommun att anta en detaljplan för ett område. Detta skulle kunna utvecklas och användas mer systematiskt. En variant skulle vara följande. Redan i dag gör länsstyrelserna analyser av den regionala bostadsmarknaden och de skulle kunna kompletteras med en mer direkt bedömning av bostadsbyggnadsbehov i olika kommuner. Länsstyrelsen kan då fördela beting för byggande på ett rättvist sätt mellan kommunerna och om de sedan inte bygger i enlighet med sina beting kan ett planföreläggande utfärdas. Man kan naturligtvis tänka sig än mer extrema lösningar som till exempel de "Development Corporations" som startades under Thatchers tid i England där planeringsansvaret för utpekade områden lyftes från kommunerna till ett sådant särskilt bolag som stat och privata företag drev tillsammans (se Lind (2002) för en beskrivning och referenser).

Det pågår för närvarande en statlig utredning (Dir 2013:78) om den regionala nivåns roll. En fråga som utreds är om den regionala planeringen ska stärkas och vara mer bindande för den enskilda kommunen.

Kommunernas ekonomiska incitament

Inom ramen för dagens regelverk eller som ett medel att förstärka effekterna av ändringar i regelverken så kan även de ekonomiska effekterna av att mark planläggs och bebyggs ändras. Detta kan också ta sig olika former.

1. Resurser till infrastruktur. Kommuner som är beredda att bygga mer får mer resurser till infrastruktur. Staten kan vara med och bidra till infrastrukturkostnader som annars skulle belasta kommunen i samband med bostadsbebyggelse. Man kan också se detta som att när infrastruktuursatsningar prioriteras så ges förtur till investeringar som kan öppna upp nya områden för bostadsbyggande. Områden som i dag inte är så attraktiva för bebyggelse görs mer attraktiva genom att kommunikationerna till dessa områden byggs ut, och satsningar på infrastruktur som inte är samhällsekonomiskt lönsamma isolerat kan bli det om man tar hänsyn till att de skapar möjligheter för ökat bostadsbyggande.¹³⁵

2. Direkta ekonomiska belöningar/sanktioner. Kommuner som bygger relativt mycket får extra statliga bidrag och/eller kommuner som inte tar sitt ansvar för bostadsbristen får minskade statliga bidrag eller en straffskatt. Den s.k. kommunala fastighetsavgiften var bl.a. tänkt som ett medel för att göra det fördelaktigt för kommunerna med ny bebyggelse, men eftersom nyproducerade hus är skattebefriade under en lång tid så är sannolikt denna effekt begränsad.

3. Ekonomiska incitament i planeringsprocessen. Som diskuteras i t.ex. Cars m.fl. (2013) och Caesar m.fl. (2013) ligger i dag de direkta kostnaderna för planarbete och förseningar i planeringsprocessen på byggherren. Genom att t.ex. ha en fastpris-modell för plankostnader faller alla merkostnader i stället på kommunen som därmed får ekonomiska incitament att skynda på processen.

¹³⁵ Se Börjesson m.fl. (2012) för ett exempel på en bredare kalkyl rörande lönsamheten av en infrastruktuursatsning, i deras fall tunnelbanan i Stockholm.

Det statliga regelverket

Möjligheten att bebygga olika områden beror också på det övergripande statliga regelverket och de olika intresseavvägningar som görs där. Några exempel på frågor som aktualiseras är:

1. Möjligheter av överklaga beslut. Ett antal översyner har gjorts och det har kommit förslag om att begränsa dessa möjligheter och att korta processerna, se t.ex. SOU (2014:14).
2. Bullerregler. Här föreslås ett antal regeländringar i prop. 2013/14:126 för att få en förenklad hantering av dessa frågor.
3. Regelverket kring strandskydd. Reglerna har modifierats men de är fortfarande ganska långtgående. Lindgren (2011) har t.ex. påtalat att de intresseavvägningar som görs inte är balanserade, särskilt inte i områden där det finns mycket stränder.
4. Övriga riksintressen, t.ex. naturvård och det rörliga friluftslivet. Cars m.fl. (2013) tar upp gränsdragningen för den s.k. Nationalstadsparken i Stockholm och det kan vara intressant att notera att i debatten i England pekar man på behovet att modifiera gränserna för de s.k. Gröna Bälten som finns runt större städer.¹³⁶ Befolkningsstillväxten har varit så stor att markens värde för bebyggelse ökat så mycket att det inte längre är rationellt att reservera så mycket mark för annat.

Markägarens och byggherrens incitament

Även om det är tillåtet att bygga på ett område och beräkningar visar att det är lönsamt är det inte självklart att det kommer att göras. Det kan t.ex. vara så att byggherren räknar med att tjäna mer på att vänta några år tills priserna stigit ytterligare. Länsstyrelsen i Stockholm har kartlagt icke utnyttjade byggrätter och menar att företag som äger stora områden ofta bara bygger lite i taget. För att påverka beslutet att bygga kan man tänka sig både administrativa och ekonomiska åtgärder.

¹³⁶ Se exempelvis Monk m.fl. (2013).

1. Administrativa åtgärder. Redan i dag finns möjligheter att exproprieras mark för bebyggelseändamål. Om det är kommunal mark som fördelas med markanvisningar så är dessa i regel tidsbegränsade, men det kan av olika skäl vara ekonomiskt rationellt för en kommun att förlänga tiden om byggaren så vill. Måste man börja om processen kommer kanske priset att falla. Om kommuner mer konsekvent sa nej till förlängningar skulle incitamenten för byggherren ändras, men det är tveksamt om kommunerna frivilligt kommer att göra så eftersom det som sagt kan bidra till lägre priser.

2. Ekonomiska åtgärder. Vissa länder, t.ex. Kina och Australien, har särskilda skatter på obebyggd mark där det finns byggmöjligheter. Syftet är att göra det dyrare att vänta med att bygga.¹³⁷

11.2 Politik för ett breddat bostadsbyggande

En nyckelfråga ur ett stadsutvecklingsperspektiv är att bostadsmarknaden måste skapa möjligheter även för hushåll med lägre inkomster. Detta är inte minst viktigt med tanke på stora flyktingströmmar och att många som flyttar till storstäderna har låga inkomster.¹³⁸ Man kan finna åtminstone tre olika synsätt på hur detta problem ska lösas.¹³⁹

1. Det totala utbudet är avgörande

Detta synsätt utgår från att det skapas möjligheter också för hushåll med lägre inkomster om bara volymen i det totala byggandet är tillräckligt stor. Det behöver därför inga särskilda åtgärder för denna grupp. Även om det bara byggs relativt dyra nya bostäder som vänder sig till hushåll med god ekonomi så kommer det att skapas flyttkedjor och totalt sett mindre konkurrens i det befintliga beståndet vilket pressar ner hyror och priser i delar av

¹³⁷ Se exempelvis McCluskey och Franzsen (2005).

¹³⁸ Se Stockholms Handelskammare (2014b).

¹³⁹ En särskild fråga som inte berörs här är bostadssituationen för hushåll med specifika sociala problem.

beståndet. Förutsättningen är förstås att det byggs stora mängder av de finare bostäderna.

Argumenten knyter an till traditionella s.k. filteringsmodeller,¹⁴⁰ där ett hus i takt med att det åldras kommer att bebos av grupper med allt lägre inkomster. Med tiden kommer huset att rivras och ersättas av ett nytt och betydligt dyrare, men då finns andra hus till rimliga priser/hyror som låginkomsthushållen kan flytta till.

2. *Social housing*

Det finns, som framgår av Bilaga A, många varianter av social housing. En variant är s.k. inclusionary zoning där kommunen ställer villkor som innebär att det inom ett visst område/projekt ska finnas ett visst antal lägenheter som hyrs ut till en lägre hyra till hushåll med låga inkomster (som utses av kommunen). I detta fall är det ytterst markägaren som får betala eftersom krav som dessa sänker värdet på marken om de är kända och förutsägbara. Någon direkt ersättning från kommunen eller staten är det alltså inte fråga om.

Social housing kan också avse särskilda hus där en privat byggare/fastighetsägare får någon form av ekonomiskt stöd för att hyra ut vissa eller alla lägenheter till särskilda målgrupper till en lägre hyra. Social housing i denna form kan också bedrivas av offentligt ägda företag. Ett tidigt exempel på det senare är de svenska s.k. barnrikehusen som byggdes av kommunala bostadsföretag på 1930- och 1940-talet.

Reglerna om att en viss andel bostäder ska hyras ut till låginkomsttagare kan gälla för obegränsad tid men det kan också som i Tyskland finnas en tidsgräns varefter fastighetsägaren fritt får disponera lägenheterna.

Även om det i regel handlar om hyreslägenheter har det under perioder funnits social housing som inneburit att hushållet ägt bostaden, men med vissa restriktioner. Detta har t.ex. funnits på Island. Hushållet har då fått köpa huset till ett pris under marknadspris med villkoret att det säljs tillbaka till den aktuella myndigheten till ett förutbestämt pris om hushållet flyttar.

¹⁴⁰ Se exempelvis Rosenthal (2014).

3. *Affordable housing*

Tanken bakom affordable housing är att se till att det tillförs bostäder som på marknaden kommer att betinga ett relativt lågt pris eller hyra. Då kommer fler ha råd och det behövs ingen kvotering och inkomstprövning. Det låga priset/hyran beror på att husen byggs med lägre standard. Ofta handlar det om en standardprodukt där kostnaderna kan hållas nere genom stordriftsfördelar och fördelning av fasta kostnader på fler enheter. För att priset ska vara lågt måste bostäderna uppföras i lägen där markpriserna är relativt låga.

Detta var grundtanken bakom den strategi som tillämpades i Sverige under 1950- och 1960-talet. Genom ett omfattande byggande av relativt standardiserade hus i förortslägen kom ett stort utbud inom räckhåll för hushåll med inkomster under medel. Genom bidrag till hushållen (bostadsbidrag, socialbidrag) kunde även de med riktigt låga inkomster få tillgång till nybyggda lägenheter.

I dag erbjuder de större byggföretagen och ett antal mindre företag relativt billiga standardprodukter. Skanska/IKEA erbjuder sina BoKlok-hus och ett antal företag är utvalda för att leverera s.k. Kombohus som SABO upphandlat för sina medlemmars räkning. Företagens möjligheter att på marknadsmässiga villkor erbjuda sådana lösningar beror bl.a. på markutbud och förutsättningarna för standardiserat byggande. BoKloks VD Jonas Spangenberg menar att de skulle kunna bygga mycket mer om markutbudet var större.¹⁴¹ SABO har pekat på att kommunala krav på låg energiförbrukning, betydligt under de statliga normerna, gör att deras Kombohus inte kan byggas i ett antal kommuner.¹⁴²

Social housing vs affordable housing

Jämförs de båda alternativen social housing och affordable housing kan två viktiga skillnader noteras.

¹⁴¹ Föredrag Almedalen juli 2014.

¹⁴² Enligt samtal med Petter Jurdell, SABO.

Den första är att social housing förutsätter behovsbedömning/inkomstprövning, vilket ofta leder vidare till svårhanterliga gränsdragningsfrågor och oönskade marginaleffekter.

Den andra skillnaden är att affordable housing kan leda till större inkomstmässig segregation. Med social housing kan antal hushåll med lägre inkomster kvoteras in i områden där den allmänna prisnivån är hög. Affordable housing förutsätter billig mark och därmed är områden med höga priser i praktiken uteslutna. Lind m.fl. (2014) pekar på hur blandade områden kan etableras om det från början finns billig mark där det är möjligt att skapa vissa attraktiva lägen genom t.ex. undantag från strandskydd. Detta kan leda till att också hushåll med högre inkomster blir intresserade av att flytta till områden som domineras av affordable housing. Detta är dock mer att se som ett specialfall och inte det typiska i satsningar på affordable housing.

Den stora fördelen med affordable housing är att det inte förutsätter prisreglering och kvotering. Hushållen gör själva sina bostadsval på marknaden. En central fråga här blir dock om sådana lösningar kommer att erbjudas i tillräckligt stora volymer utan explicita offentliga åtaganden. När projekten inom miljöprogrammet byggdes var det t.ex. nödvändigt att staten tog en stor del av risken. En tänkbar väg idag är olika former av statliga garantier för socialt motiverade projekt. Som nämndes ovan kan också infrastruktursatsningar riktas mot områden där det finns förutsättningar för att bygga affordable housing.

12 Avslutning

Våren 2014 publicerade två oberoende grupper förslag till reformpaket för bostadsmarknaden och bostadspolitiken. Nybyggarkommissionen (2014) publicerade rapporten En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande och Klas Eklunds Bokriskommittén publicerade rapporten En fungerande bostadsmarknad: en reformagenda. Även om det finns skillnader mellan de föreslagna reformpaketen så finns också tydliga gemensamma drag. I rapporterna konstateras bl.a. att bostadsmarknaden – trots dess relativt stora betydelse för den ekonomiska utvecklingen – inte har rönt något större politiskt intresse under i vart fall de senaste 20 åren, dvs. sedan 1990-talskrisen. Under den perioden har också ett antal reformer genomförts inom angränsande områden som har försämrat förutsättningarna för en väl fungerande bostadsmarknad. Det handlar bl.a. om förändringar i fastighetsrelaterade skatter som har bidragit till att minska rörligheten på bostadsmarknaden, ökat medborgarinflytande och miljöpolitiskt motiverade förändringar i planlagstiftningen som bidragit till längre planeringsprocesser och minskat bostadsbyggande.

I detta sammanhang bör också framhållas att flera av de åtgärder som för närvarande diskuteras för att begränsa hushållens skuldsättning och minska riskerna för finansiell instabilitet kan få negativa konsekvenser för bostadsmarknadens funktionssätt. Många av åtgärderna innebär att finansiering av nyproduktion och köp av bostäder försvåras. Här finns således viktiga avvägningar att göra. En generös långivning ger fler möjligheter att köpa ett boende, men en hög skuldsättning innebär ökad sårbarhet för såväl den enskilde som samhällsekonomin. Detta visar tydligt på betydelsen av en helhetssyn när bostadsmarknaden diskuteras, både när det gäller åtgärder av direkt bostadspolitisk karaktär och

sidoeffekter av åtgärder inom andra områden. Det är många samverkande åtgärder som är nödvändiga för att bostadsmarknaden ska fungera så att den bidrar till – och inte hämmar – den ekonomiska utvecklingen. Vår genomgång av problemen på bostadsmarknaden och de möjliga åtgärder som kan vidtas för att minska dem, visar tydligt att en i sammanhanget helt central aspekt är förutsättningarna för bostadsbyggandet.

Ett ökat bostadsbyggande och ett byggande som vänder sig till fler grupper i samhället innebär ett ökat utbud som underlättar rörligheten. Ett ökat utbud bidrar till lägre priser än annars och därmed minskad skuldsättning per hushåll. Lägre fastighets- och bostadsrättspriser på tillväxtorter innebär också mindre pris-skillnader mellan olika regioner vilket underlättar rörligheten. Köerna på hyresmarknaden skulle också minska. Som beskrivits i tidigare kapitel kan det krävas stora förändringar i rollfördelningen mellan stat, region, kommun och marknad, liksom i allmänna verksamhetsförutsättningar, för att nå målet om ett ökat och breddat byggande och utbud. Frågor om social housing och affordable housing bör också övervägas i detta sammanhang och vi hoppas att de internationella erfarenheter som beskrivits ovan ska kunna bidra till en mer nyanserad diskussion om möjligheterna att pröva sådana alternativ också i Sverige.

Större förändringar som regleringen av hyresmarknaden behöver genomföras parallellt med ett förbättrat utbud genom ökat byggande. Hönan och ägget behöver utvecklas samtidigt. Det förutsätter ett helhetsgrepp på reformeringen av bostadsmarknaden med en sekventiell planering och successivt genomförande. Det finns emellertid också åtgärder inriktade på rörlighet i beståndet – och utbud inom beståndet – som kan genomföras och få effekt på förhållandevis kort sikt. Sådana åtgärder är viktiga, men kan inte isolerade lösa problemen på bostadsmarknaden. Det kan handla om:

- Ytterligare liberalisering av reglerna för privat uthyrning av bostäder med äganderätt och bostadsrätt.
- Förändringar i fastighetsbeskattningen så att mer av beskattningen läggs på beståndet och mindre på transaktionerna.

En annan typ av åtgärd som är möjlig på kort sikt, men som inte avser beståndet, är experiment med en friare hyresmarknad för nyproducerade bostäder, enligt t.ex. tysk eller norsk modell.

Finansiell stabilitet är givetvis viktigt. En djup finansiell kris kan, i vart fall på kort och medellång sikt, medföra konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen som vida överstiger de negativa effekterna av en begränsad rörlighet på bostadsmarknaden. Samtidigt är det mer precisa behovet av stabiliseringspolitiska åtgärder oklart. Om och när sådana åtgärder vidtas bör de vara utformade så att de så lite som möjligt försämrar förutsättningarna för bostadsbyggandet och rörligheten på bostadsmarknaden. Det bör i detta sammanhang noteras att också en välfungerande hyresmarknad skulle verka stabiliserande och bidra till ökad rörlighet.

Som noterats ovan kan ökat bostadsbyggande i sig bidra till lägre real belåning per hushåll. Ett ökat och breddat bostadsbyggande med en väsentlig del ägda bostäder innebär också att hushåll med lägre inkomster kan komma in på ägarmarknaden.

Tydliga och prioriterade mål, och öppenhet när det gäller medel, är viktiga i en komplex situation där möjligheten att förutsäga effekter av enskilda åtgärder är begränsade, vilket inte minst gäller hur mycket olika åtgärder påverkar bostadsutbud, privat konsumtion och prisförväntningar.



Referenser

- Andersson, R. & Söderberg, B. (2002a). Valfärdsvinster vid avveckling av hyresregleringen. *Ekonomisk Debatt* 30(7):621-631.
- Andersson, R. & Söderberg, B. (2002b). Hur kan en avveckling av hyresregleringen genomföras? *Ekonomisk Debatt* 30(7):633-644.
- Barcelo C. (2006). Housing Tenure and Labour Mobility: A Comparison Across European Countries. Banco de Espana. Documentos de Trabajo. N.º 06032006.
- Barker K. (2004). *Review of Housing Supply: Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs*. UK: HM Treasury.
- Bentzel, R., Lindbeck, A. & Ståhl, I. (1963). Bostadsbristen – En studie i prisbildningen på bostadsmarknaden. Stockholm: Industrins utredningsinstitut.
- BKN (2008). Samband mellan bostadsmarknad, arbetskraftens rörlighet och tillväxt. 12 december 2008. Karlskrona: Statens bostadskreditnämnd.
- BKN (2009a). Bostadsmarknaden i Frankrike - statlig finansiell medverkan m.m. 30 november 2009. Karlskrona: Statens bostadskreditnämnd.
- BKN (2009b). Bostadsmarknaden i Tyskland. Statliga och delstatliga finansiella åtgärder m.m. 18 december 2009. Karlskrona: Statens bostadskreditnämnd.
- BKN (2009c). Vad bestämmer priset på bostäder? Stockholm:BKN.
- BKN (2011). Bolånemarknader för väl fungerande bostadsmarknader. En internationell jämförelse. November 2011. Karlskrona: Statens bostadskreditnämnd.

- Blake, N. & Muellbauer, J. (2009). Developing analytical methods for the identification of imbalance and risks in the EU housing markets. Report to the European Commission.
- Bokriskommittén (2014). En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda.
- Borg, L., Lind, H. & Lundström, S. (2008). Bostadsbyggnadsbehov och bostadsbyggande i storstadsregionerna. Stockholm: KTH/Nutek.
- Borg, L. & Song, H. (2015). Quality Change and Implications for Productivity Development: Housing Construction in Sweden 1990–2010. *Journal of Construction Engineering and Management* 141(1).
- Bornhorst, F. & Ruiz-Arranz, M. (2013). Indebtedness and Deleveraging in the Euro Area. Article IV Consultation on Euro Area Policies: Selected Issues Paper, Chapter 3, IMF Country Report No 13/206, International Monetary Fund.
- Boverket (2012). Konsekvenser och orsaker till dåligt fungerande bostadsmarknader. Sammanfattning och kommentarer från ett seminarium om svart bostadsmarknad. Rapport 2012:17. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2013a). Bostäder, rörlighet och ekonomisk tillväxt. Marknadsrapport. Juni 2013. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2013b). Bostadsbristen och hyressättningsystemet – ett kunskapsunderlag. Marknadsrapport. November 2013.
- Boverket (2013c). Regionala analyser av bostadsmarknaden 2012. Rapport 2013:3. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2013d). Förslag på regeländringar för fler bostäder åt unga och studenter. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2014). Svenska byggkostnader i internationell jämförelse. Rapport 2014:14. Karlskrona: Boverket.
- Börjesson, M., Jonsson, D. & Lundberg, M. (2012). Samhälls-ekonomi på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan. Stockholm: Finansdepartementet.
- Caesar, C., Kalbro, T. & Lind, H. (2013). Bäste herre på täppan – en ESO-rapport om bostadsbyggande. ESO 2013:1 Stockholm: Finansdepartementet.
- Caldera, A., Sanchez, A. & Johansson, Å. (2011). The price responsiveness of housing supply in OECD countries. OECD Economics Working Papers No 837.

- California Legislature Analyst's Office (2012). The California Legislature's Nonpartisan Fiscal and Policy Advisor: www.lao.ca.gov/reports/2012/tax/property-tax-primer-112912.aspx
- Campbell, J. Y. & Cocco, J. F. (2007). How do house prices affect consumption? Evidence from micro data. *Journal of Monetary Economics* 54(3): 591-621.
- Campbell, J. Y., Jackson, H. E., Madrian, B.C. & Tufano, P. (2011). Consumer financial protection. *Journal of Economic Perspectives* 25(1).
- Cars, G., Kalbro, T. & Lind, H. (2013). Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur. Stockholm: SNS.
- Case, K. E. & Shiller, R. J. (2003). *Is There a Bubble in the Housing Market?* Brookings Papers on Economic Activity, 2. Fall.
- Case, K.E. & Quigley, J. (2008). How housing booms unwind: Income effects, wealth effects and feedbacks through financial markets. *European Journal of Housing Policy* 8:2:161-180.
- Case, K. E., Quigley, J. M. & Shiller, R. J. (2013). Wealth Effects Revisited 1975-2012. *Critical Finance Review* 2(1).
- Chen, J. (2006). Housing Wealth and Aggregate Consumption in Sweden. Working Paper Series 2006:16. Uppsala: Uppsala University, Department of Economics.
- Cole, A. J., Gee, G. & Turner, N. (2011). The Distributional and Revenue Consequences of Reforming the Mortgage Interest Deduction. *National Tax Journal*, 64(4):977-1000.
- Coleman, I.V.M., LaCour-Little, M. & Vandell, D. K. (2008). Subprime lending and the housing bubble: Tail wags dog? *Journal of Housing Economics* 17.
- Collins, M. & O'Rourke, C. (2011). Homeownership education and counseling: Do we know what works? Research Institute for Housing America. Mortgage Bankers Association.
- Cuerpo, C., Kalantaryan, S. & Pontuch, P. (2014). Rental Market Regulation in the European Union. European Commission, Economic Papers 515, April 2014.
- Damen, S. & Buyst, E. (2013). The Myopic Choice between Fixed and Adjustable Rate Mortgages in Flanders (September 10, 2013). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2381533> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2381533>

- Department for Communities and Local Government (2010). Promoting investment in private rented housing supply. International policy comparisons. London.<http://www.communities.gov.uk/publications/housing/investprivaterentedhousing>
- Die Welt (2013). "Die Neubaubremse" 13-11-10.
- Dir. 2013:78. Regional planering och bostadsförsörjning. Stockholm: Socialdepartementet.
- Dir. 2013:126. Hushållning med mark och vatten - områden av riksintresse. Stockholm: Socialdepartementet.
- Dir. 2014:75. Bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Dresdner Mietspiegeltable (2010). www.dresden.de/media/pdf/sozialamt/Dresdner_Mietspiegel_2010_Tabelle.pdf
- Duca, J. V., Muellbauer, J. & Murphy, A. (2010). Housing markets and the financial crisis of 2007-2009: Lessons for the future. *Journal of Financial Stability* 6(4):203-217.
- Dübel, H-J. & Rothmund, M. (2011). A New Mortgage Credit Regime for Europe: Setting the Right Priorities. Financial Markets, CEPS, Special Reports.
- Economist (2013). Global house prices. 13-01-12.
- Englund P. (2011). Svenska huspriser i ett internationellt perspektiv. Riksbankens utredning om risker på den svenska bostadsmarknaden. Stockholm: Sveriges Riksbank.
- Enström Öst, C., Söderberg, B. & Wilhelmsson, M. (2012). Bruksvärdesystemet gynnar äldre, infödda högutbildade svenskar. *Bofast* 5:36-37.
- Enström Öst, C., Söderberg, B. & Wilhelmsson, M. (2014). Household allocation and spatial distribution in a market under ("soft") rent control. *Journal of Policy Modeling* 36 (2):353-372.
- Enström Öst, C. (2014). Economic incentives, housing allowance, and housing consumption: An unintended consequence of a shift in housing policy. *Journal of Housing Economics* 23:17-27.
- Europeiska kommissionen (2012). Economic and monetary union and the Euro. Fostering stability, growth and prosperity across Europe. Brussel: European Commission.

- Europeiska kommissionen (2014a). Macroeconomic Imbalances Sweden 2014. Occasional Papers, March 2014. Brussel: European Commission.
- Europeiska kommissionen (2014b). Recommendation for a Council Recommendation on Sweden's 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on Sweden's 2014 convergence programme. Bryssel 2 juni 2014. Brussel: European Commission.
- Eurostat (2014). Gross debt-to-income ratio of households.
- Feinstein, L., Lupton, R., Hammond C., Mujtaba T., Salter E. & Sorhaindo A. (2008). The public value of social housing: A longitudinal analysis of the relationship of housing and life chances. London: The Smith Institute.
- Ferreira, F., Gyourko, J. & Tracy, J. (2010). Housing busts and household mobility. *Journal of Urban Economics* 68(1):34-45.
- Finansinspektionen (2011). Räknefärdigheter och finansiell förmåga. Preliminära resultat från Finansinspektionens konsumentundersökning 2010. Stockholm: Finansinspektionen.
- Finansinspektionen (2014a). Remissvar: Överskuldssättning i kreditsamhället? (SOU 2013:78).
- Finansinspektionen (2014b). Den svenska bolånemarknaden 2014.
- Finansinspektionen (2014c). Stabilitetsrisker kopplade till hushållens skuldsättning. Premomoria. FI Dnr 14-15503.
- Finansinspektionen (2014d). Stabiliteten i det finansiella systemet. Juni 2014. Stockholm: Finansinspektionen.
- Finansinspektionen (2014e). Åtgärder mot hushållens skuldsättning – amorteringskrav. FI Dnr 14-15503.
- Finanstilsynet (2014). Tilsynsdiamant för realkreditinstitut. Bilaga 2/12. 2014.
- Fischel, W. A. (1992). Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit View from Zoning and Voting. *Journal of Economic Literature* 30:171-178.
- Fisher, I. (1933). The Debt-Deflation Theory of Great Depressions. *Econometrica* 1(4).
- Framtidskommissionen (2012). Försörjningskvoten i olika delar av Sverige - scenarier till år 2050. Underlagsrapport: Regeringskansliet.

- Fölster, S., Jahnsen, D. & Lundberg, J. (2013). Bostadspolitiken omfördelar tusen miljarder till de rikaste. *DN*, 20 september 2013.
- Garber, P.M. (1990). Famous first bubbles. *The Journal of Economic Perspectives* 4(2):35-54.
- Glaeser, E. L., Gottlieb, J.D. & Gyourko, J. (2010). Can Cheap Credit Explain the Housing Boom? NBER Working Paper 16230.
- Glaeser, E. L. (2012). Stadens triumf. Stockholm: SNS.
- Glaeser, E. L., Gyourko, J. & Saks, R. (2005). Why is Manhattan So Expensive? Regulation and the Rise in House Prices. *Journal of Law and Economics* 48(2):331-370.
- de Graaf, T. & van Leuvensteijn, M. (2007). An European Cross-country Comparison of the Impact of Housing market Institutions on Labour Mobility. CPB Discussion paper. No. 82.
- Granath-Hansson, A. (2014). Lack of planning – lack of housing: The Swedish example. Working paper. Department of Real Estate and Construction Management. Stockholm: KTH.
- Grenadier, S. R. (1996). The Strategic Exercise of Options: Development Cascades and Overbuilding in Real Estate Markets. *The Journal of Finance* 51:1653-1679.
- Greenglass, E., Antonides, G., Christandl, F., Foster, G., Katter, J. K. Q., Kaufman, B. E. & Lea, S. E. G. (2014). The financial crisis and its effects: Perspectives from economics and psychology. *Journal of Behavioral and Experimental Economics* 50.
- Haffner, M., Elsinga, M. & Hoekstra, J. (2007). Balance between landlord and tenant? A comparison of the rent regulation in the private rental sector in five countries. ENHR 2007 International Conference on 'Sustainable Urban Areas', Workshop W12: Housing market Dynamics. Rotterdam, Nederländerna.
- Hallman, A. & Häll, J. (2014). Public clients' experiences of industrialised housing. The SABO Kombohus framework agreement. Chalmers University of Technology, Master's Thesis E2014:060.
- Hamburger Mietenspiegel (2011). www.hamburg.de/contentblob/3134246/data/die-mietenspiegel-tabelle-2011.pdf

- House of Commons, Library (2014). Rent control in the private rented sector. Standard Note SN/SP/6760, Last updated 11 July 2014, Sarah Heath, Social Policy Section.
- Hypostat (2014). A review of Europe's mortgage and housing markets. EMF.
- Hyresgästföreningen (2012). Påverkar bostadsbristen arbetsgivares rekryteringsmöjligheter? Stockholm: Hyresgästföreningen.
- Hyresgästföreningen (2014). Ett land fullt av bostadsköer. En rapport om kötider på den svenska bostadsmarknaden. Stockholm: Hyresgästföreningen.
- Hämäläinen, K. & Böckerman, P. (2004). Regional Labor Market dynamics, housing and migration. *Journal of Regional Science* 44(33).
- IMF (2012). Dealing with Household Debt. Chapter 3 in World Economic Outlook 2012. Washington: International Monetary Fund.
- IVD (2013). "Bundesweit nur 9,4 Prozent Mietwachstum in den vergangenen 20 Jahren". Pressmeddelande från Immobilienverband Deutschland 29 januari 2013.
- Jahnsen, D. & Lundberg, J. (2013). Fördelningseffekter av utbudsrestriktioner på bostadsmarknaden. Stockholm: Reforminstitutet.
- Jappelli, T., Pagano, M. & Di Maggio M. (2008). Households' Indebtedness and Financial Fragility. Paper presented at the 9th Jacques Polak Annual Research Conference Hosted by the International Monetary Fund Washington, DC—November 13-14, 2008.
- Jauch, S. & Watzka, S. (2012). The effect of household debt on Aggregate Demand – The case of Spain. CESifo Working Paper Series 3924, CESifo Group Munich.
- Johansson, S., Hegelund, E. & Karpestam, P. (2014). Amorteringars effekter på bostadspriser och konsumtion. Rekommendationer för en europeisk marknad i förändring. Rapport 2014:5. Stockholm: Sieps.
- Jonsson, H. (2012). *Housing, labour market conditions and regional migration*. Licentiate thesis. Växjö: Linneus University.
- Jyllandsposten (2014). 14-06-24.

- Kalbro, T., Lind, H. & Lundström, S. (2009). En flexibel och effektiv bostadsmarknad - problem och åtgärder. Rapport Inst. F. Fastigheter och Byggande. Stockholm: KTH.
- Kalbro, T., Lindgren, E. & Paulsson, J. (2013). Offentlig reglering av byggprojekt - för detaljerat och för tidigt? Rapport Inst. F. Fastigheter och Byggande. Stockholm: KTH.
- Kaplow, L. (2013). *Competition policy and price fixing*. Princeton: Princeton University Press.
- Kemp, P. A. & Kofner, S. (2010). Contrasting varieties of private renting: England and Germany. Paper presented at ENHR seminar in St Marienthal, Germany, 5–9 February 2010.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kim, H., Lee, C. M. & Lee, Y. M. (2014). *Rental housing system and housing market volatility: monthly rent-based vs. asset-based systems*. I *The Global Financial Crisis and Housing, A New Policy Paradigm*. KDI series in Economic Policy and Development. (Ed. Wachter S., Cho M. Tcha M. J.).
- Kommerskollegium, Konkurrensverket & Nutek (1996). Byggsektorn - Spelregler för ökad konkurrens.
- Konkurrensverket (2013). *Konkurrensen i Sverige 2013*. Rapport 2013:10. Stockholm: Konkurrensverket.
- König, C. (2013). The creation of an internal market for mortgage loans: A never-ending story? Rapport 2013:2. Stockholm: SIEPS.
- Lind, H. (1996). Bubblor och beslutsunderlag: Fastighetsvärderingar under boomen 1985–1990. *Ekonomisk Debatt* 26(1): 31-40.
- Lind, H. (2002). Market-Oriented Land-Use Planning. A conceptual analysis. *Planning and Markets* 5.
- Lind, H. (2003). Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001. DS 2003:6. Stockholm: Finansdepartementet.
- Lind, H. (2009). Price bubbles in housing markets: Concept, theory and indicators, *International Journal of Housing Markets and Analysis* 2(1):78-90.
- Lind, H. (2012). Vad händer på bostadsmarknaden? SNS-analys nr 10. Stockholm: SNS.

- Lind, H. & Song, H-S. (2012). Dålig produktivitetsutveckling i byggindustrin - Ett faktum eller ett mätfel. Stockholm: Sveriges Byggindustrier.
- Lind, H. & Kopsch, F. (2014). Konkurrens på fastighetsmäklarmarknaden. Stockholm: Konkurrensverket.
- Lind, H., Netzell, O., Kalbro, T. Lundgren, B. & Paulsson, J. (2014). Nya affärsmodeller för bättre stadsbyggande: En idéskiss. Inst. F. Fastigheter och Byggande, TRITA - FOB - Rapport 2014:3. Stockholm: KTH.
- Lindgren, E. (2011). Shore protection in Sweden –Efficiency or waste of space. I Hepperle, E. Dixon-Gough, R.W., Kalbro, t. Mansberger, R. & Meyer-Cech, K. (red). *Core-themes of land use politics: Sustainability and balance of interest*, s 303-320. Zürich: European Faculty of Land Use and Development.
- Lindqvist, T. (2013). Om hushållens skuldsättning och bostadsmarknaden. Stockholm: Evidens.
- LSE (2011). Towards a sustainable private rented sector. London: London School of Economics.
- Lupton, R., Tunstall, R., Sigle-Rushton, W., Sabates, R., Meschi, E., Salter, E., Dodgeon, B., Obolenskaya, P. & Kneale, D. (2009). Growing up in social housing in Britain: a profile of four generations from 1946 to the present day. Report IOE.
- Lyytikäinen, T. (2008). Studies on the effects of property taxation, rent control and housing allowances. VATT Discussion papers 140. Helsingfors: Government Institute for Economic Research.
- Länsstyrelsen Stockholm (2013). Läget i länet. Bostadsmarknaden i Stockholms län 2013. Rapport 2013:14. Stockholm: Länsstyrelsen.
- Länsstyrelsen Stockholm (2014). Outnyttjade detaljplaner för bostäder. Rapport 2014:7. Stockholm: Länsstyrelsen.
- Maslow, A., (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review* 50:370-396.
- McCluskey, W. J. & Franzsen, R. C. D. (2005). *Land Value Taxation: An Applied Analysis*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Mean, G. & Nygaard, C. (2011). Local housing supply and the impact of history and geography. *Urban Studies* 48:3107-3124.
- Mian, A., Rao, K. & Sufi, A. (2011). Household Balance Sheets, Consumption, and the Economic Slump. NBER.

- Mian, A., Rao, K. & Sufi, A. (2012). What Explains High Unemployment? The Aggregate Demand Channel. NBER.
- Monk, S., Whitehead, C., Burgess, G. & Tang, C. (2013). International review of land supply and planning systems. Report, Joseph Rowntree Foundation.
- Montgomery, H. (2011). The Financial Crisis – Lessons for Europe from Psychology. Rapport 2011:1. Stockholm: SIEPS.
- Mortgage Market Review (2009). DP09/3: October 2009.
- Mäklarsamfundet (2013). Lägre flyttskatter - vägval för en sundare bostadsmarknad. Rapport 2013:4. Solna: Mäklarsamfundet.
- Nordberg, O. (2014). En internationell jämförelse av plan- och tillståndssystem – Har Sverige någonting att lära? Rapport 2013:8. Inst. F. Fastigheter och Byggande. Stockholm: KTH.
- Nutek (2007). Bostadsmarknad och ekonomisk tillväxt. Delrapport 1. Stockholm: Verket för näringslivsutveckling (NUTEK).
- Nybyggarkommissionen (2014). En bostadspolitisk agenda för Sverige – 63 förslag för ökat byggande.
- OECD (2008). Competition in the construction industry. Policy Roundtables.
- OECD (2011). Housing and the Economy: Policies for Renovation. In: Economic Policy Reforms 2011 Going for Growth.
- Ohanian, L. E. & Herkenhoff, K. F. (2011). Labor market dysfunction during the Great Recession. NBER Working Paper No. 17313.
- Oslo kommune (2012). Boligbygg Oslo KF: Markedsleieoggjengsleie for hyblerogleiligheter i Oslo 2. kvartal 2012.
- O'Sullivan, E. & De Decker, P. (2007). Regulating the Private Rental Housing Market in Europe. *European Journal of Homelessness* 1:95-117.
- Oxley, M., Brown, T., Haffner, M. & Hoekstra, J. (2011). The role of supporting the private rented sector: international comparisons. ENHR Conference 2011, 5-8 juli, Toulouse, Frankrike.
- Pantbrief Act (2011). Subsection 1. (Pfandbriefgesetz).
- Pogodzinski, J. M. & Sass, T. R. (1990). The Economic Theory of Zoning: A Critical Review, *Land Economics* 66: 294-314.

- Porter, M. (2008). *On Competition, Updated and Expanded Edition*. Boston: Harvard Business School Press.
- Prop. 2007/08:27. Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m.
- Prop. 2012/13:178. En tydligare lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.
- Prop. 2013/14:126. En enklare planprocess.
- Ravitz, J. (2008). Faith and Reason in the Mathematics of the Credit Crunch. *Oxford Magazine*.
- Regeneris (2010). The role of housing in the economy. A final report by Regeneris Consulting and Oxford Economics.
- Regeringens skrivelse 2013/14:98. ”Redovisning av skatteutgifter 2014”.
- Ricardo D. (1817). *Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray.
- Riksbanken (2012). Finansiell stabilitetsrapport 2012:2. Stockholm: Riksbanken.
- Riksbanken (2013). Penningpolitisk rapport. Februari 2013. Stockholm: Riksbanken.
- Riksbanken (2014a). Risker för makroekonomin och den finansiella stabiliteten av utvecklingen av hushållens skulder och bostadspriserna. Riksbanken PM 6. Stockholm: Riksbanken.
- Riksbanken (2014b). Hur skuldsatta är de svenska hushållen? Ekonomiska kommentarer Nr 1. Stockholm: Riksbanken.
- Riksbanken (2014c). Från ax till limpa: den svenska bolånemarknaden och dess roll i det finansiella systemet. Riksbanksstudier April 2014. Stockholm: Riksbanken.
- Riksbanken (2014d). Finansiell stabilitet. Rapport 2014:1. Stockholm: Riksbanken.
- Rodwin, L. & Sanyal, B. eds. (2000). *The Profession of City Planning. Changes, Images and Challenges 1950–2000*. New Brunswick: Center for Urban Policy Research, Rutgers University.
- Rosenthal, S. (2014). Are private markets and filtering a viable source of low-income housing? Estimates from a Repeat Income Model. *American Economic Review* 4(2):687-706.
- SABO (2011). Effekten av Boverkets Byggnormer på byggkostnaderna 1995–2011. Stockholm: SABO.
- Saiz, A. (2010). The geographic determinants of housing supply. *Quarterly Journal of Economics* 100:500-530.

- SBAB (2014). Mäklarbarometern 2014. Stockholm: SBAB.
- Scanlon, K., Lunde, J. & Whitehead, C. (2011). Responding to the housing and financial crises: mortgage lending, mortgage products and government policies. *International Journal of Housing Policy* 11(1).
- SCB (2012). Byggnads- och bostadsstatistisk årsbok 2012. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2013). Statistisk Årsbok för Sverige. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014a). Trångbodda personer enligt norm 3 (HEK), fördelade efter ålder, kön och upplåtelseform. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014b). Genomsnittlig boendeutgiftsandel, procent per hushåll (HEK) efter upplåtelseform och år. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- SCB (2014c). Befolkningsframskrivningar. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Sharpe, W. F. (1978). *Investments*. Third edition. New Jersey: Prentice-Hall.
- Skatteverket (2013). Skatter i ett ekonomiskt och historiskt perspektiv. Stockholm: Skatteverket.
- Skinsley, C. (2014). Hushållens skulder under lupp. Anförande, 8 maj 2014.
- Socialdepartementet (2013). Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar. Promemoria S2013/6411/PBB. Stockholm: Socialdepartementet.
- Socialstyrelsen (2006). Metod för behovsbedömning. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Sornette, D. & Woodard, R. (2009). Financial Bubbles, Real Estate bubbles, Derivative Bubbles, and the Financial and Economic Crisis. ETH Zurich, Chair of Systems Design, Working Papers 12/2009. DOI: 10.1007/978-4-431-53853-0_6.
- SOU 1945:63. *Slutbetänkande avgivnet av bostadssociala utredningen Del I Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitik*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1992:11. *Fastighetskatt*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2002:115. *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn*. Stockholm: Fritzes.

- SOU 2007:25. *Plats för tillväxt?* Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2008. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:25. *Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:86. *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:88. *Att hyra - från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:78. *Överskuldssättning i kreditsamhället.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2014:14. *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.* Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2009). *Sega gubbar – en uppföljning av byggkommissionens betänkande Skärpning gubbar.* Rapport 2009:6. Stockholm: Statskontoret.
- Stephens, M. (2011). *Tackling housing market volatility in the UK.* York: JRF Housing Market Taskforce.
- Stiglitz, J.E. (1990). Symposium on bubbles. *Journal of Economic Perspectives* 4(2):13-18.
- Stockholms Handelskammare (2014a). *Bostadsbrist – farlig flaskhals för jobben.* Rapport 2014:1. Stockholm: Stockholms Handelskammare.
- Stockholms Handelskammare (2014b). *Stockholmsregionens utmaningar – nu brådskar nya lösningar.* Rapport 2014:7. Stockholm: Stockholms Handelskammare.
- Stockholms Läns Landsting (2012). *Regional bedömning av behov av nya bostäder i Stockholmsregionen fram till 2030.* Stockholm: Stockholms läns landsting.
- Svensk Mäklarstatistik (2014). <http://www.maklarstatistik.se/>.
- Sveriges Byggindustrier (2013). *Fakta om byggandet.* Stockholm: Sveriges Byggindustrier.
- Sørensen, P. B. (2013). *The Swedish housing market: Trends and risks.* Rapport till Finanspolitiska rådet 2013/5.
- Tolstoy, D. & Axelsson, B. (2012). *Internationella inköp inom byggföretag – en väg till lägre kostnader.* Stockholm: Sveriges Byggindustrier.
- Tunstall, R. (2002). *The Promotion of Mixed Tenure: in Search of the Evidence Base.* Paper presented at the Housing Studies Association Conference, York, Spring 2002.

- UNECE (2006). Guidelines on Social Housing. Principles and Examples. New York and Geneva: United Nations.
- Waldenström, D. (2010). Den ekonomiska ojämlikheten i finanskrisens Sverige. IFN Policy Paper nr 33.
- van der Vlist, A. J., Gorter, C., Nijkamp, P. & Riteveld, P. (2002). Residential mobility and local housing-market differences. *Environment and Planning* 34.
- Villaägarnas Riksförbund (2010). Internationell jämförelse av fastighetsskatter. Sollentuna: Villaägarnas Riksförbund.
- Voigtländer, M. (2014). The Stability of the German Housing Market. *Journal of Housing and the Built Environment* 29(4).
- Weiss, L. (2013). It´s the economy, stupid i Mattsson-Linnala et al. (red), Så ökar vi bostadsbyggandet. Premiss förlag.
- Westerheide, P. (2011). The Private Rented Sector in Germany i *Towards a sustainable rented sector. The lessons from other countries*”. London: LSE.
- Westerlund, O. (2001). Arbetslöshet, arbetsmarknadspolitik och geografisk rörlighet. *Ekonomisk Debatt* 33(4).
- Wheaton, W.C., Chervachidze, S. & Nechayev, G. (2014). Error correction models of MSA Housing “supply” elasticities: Implications for price recovery. Working Paper MIT Center for Real Estate.
- Whitehead, C., Scanlon, K. & Lunde, J. (2014). The impact of the financial housing systems: a review. Rapport 2014:2. Stockholm: Sieps.
- WSP Analys & Strategi (2013). Regionalekonomiska effekter av ett lågt bostadsbyggande i Stockholm. Uppdrag för Riksbyggen och Hyresgästföreningen. Juni 2013. Stockholm: WSP Analys & Strategi.
- Wurmnest W (nd). Germany. <http://www.eui.eu/documents/departmentscentres/law/researchteaching/eseachthemes/europeanprivatelaw/tenancylawproject/tenancylawgermany.pdf>
- Ye, K., Shen, L. & Lu, W. (2014). A discriminant model for measuring competition intensity of construction market, *Engineering, Construction and Architectural Management* 21(2):152 – 169.

- Zalejska-Jonsson, A. (2013). In the business of building green. Avhandling, Inst. F. Fastigheter och Byggande. Stockholm: KTH.
- Zenou, Y., Åslund, O. & Öst, J. (2006). Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden? *Ekonomisk Debatt* 34(6).



Bilaga A Centrala begrepp

1. Bostadsbrist¹⁴³

Inledning

I den allmänna debatten och i ett antal rapporter talas det utan närmare precisering om att det råder bostadsbrist i de svenska storstäderna och då särskilt i Stockholm. Vad detta mer exakt betyder är dock inte klart.

Definition 1: ”Det råder brist på en vara om det finns köer”

En första tanke är att sätta likhetstecken mellan att det råder bostadsbrist och att det finns en *kö till bostäder*. Det är lätt att finna tidningsartiklar som t.ex. lyfter fram hur många det är som står i bostadsförmedlingens kö i Stockholm, eller i studentbostadsföretagens köer, och där man i artikeln ser den långa kön som ett tecken på att det råder bostadsbrist på marknaden.

Denna tolkning av brist kan åtminstone delvis ses som inspirerad av ekonomisk teori där man ofta i utbuds- och efterfrågediagram noterar att om priset är reglerat och lägre än jämviktspriset så kommer efterfrågan att vara större än utbudet. Det uppstår en kö och det blir brist på varan.

Detta samband mellan brist och kö kan emellertid ifrågasättas utifrån följande två frågor:

Är det verkligen så att en kö ska tolkas som en brist?

Är det verkligen så att om det inte finns en kö så finns det ingen brist?

¹⁴³ Detta avsnitt bygger i huvudsak på Borg m.fl. (2008).

Låt oss se närmare på var och en av dessa frågor.

Kan det vara en kö utan att det är brist?

Först måste det här preciseras vad som egentligen menas med ”kö”. I exemplen ovan tolkades kö som att personerna anmält sig till en bostadsförmedling. Detta är emellertid en klart otillfredsställande definition ur ett bristperspektiv. En rationell person ställer sig i bostadskön även om denne inte behöver en bostad i dag eftersom en lång kötid kan vara bra att ha om man i framtiden behöver en bostad. *Att det finns många anmälda hos en bostadsförmedling innebär därmed inte att det finns en brist på bostäder.*

Låt oss nu emellertid tänka oss att det finns en verklig kö till en viss hyreslägenhet, i betydelsen att många personer faktiskt är intresserade av att hyra den när den blir ledig. En gammal tvåa på Östermalm i Stockholm blir ledig till en hyra på 4 500 kronor, och det kan tänkas att 10 000 personer är intresserade av att hyra den. Det är i detta fall en kö i betydelsen att *vid det rådande priset är det många fler som vill ha varan än vad det finns varor.*

Som framgår av denna formulering är en kö helt beroende av vilket pris som begärs. Om hyran/priset höjs, minskar ju steg för steg antal intresserade och till sist försvinner kön. Om kön försvinner genom att priset höjs kan man ju fråga sig om det verkligen var en brist från början - det kanske ”bara” var ett orimligt lågt pris?

En ytterligare aspekt är att s.k ”efficiency pricing” kan leda till priser som skapar köer, t.ex. att en fastighetsägare kan sätta en hyra som är lägre än jämviktshyran för att t.ex. få hyresgäster att stanna längre (Lind, 1996).

Slutsatsen så här långt är rimligen att det inte räcker med att konstatera att det finns en kö för att säga att det finns ett problem på marknaden. Eftersom ordet brist signalerar att det finns ett problem, *så är en kö till bostäder inte ett tillräckligt villkor för att säga att det finns brist på bostäder.*

Kan det vara brist även om det inte finns någon kö?

Låt oss göra ett tankeexperiment rörande en helt annan vara, t.ex. bananer. Antag att p.g.a. internationella konflikter minskar bananimporten till en hundradel och priset stiger till över 200 kronor kilot. Vid detta höga pris är utbudet lika med efterfrågan, så det finns ingen "kö" i banandiskarna.

I detta läge känns det dock inte helt fel att säga att det är brist på bananer även om det inte är någon kö. Människor kan konsumera mycket mindre än de är vana vid och de "lider" av att inte kunna konsumera så mycket bananer som de är vana vid. I bostadsdebatten är det inte heller ovanligt att de höga bostadspriserna pekas ut som en indikation på att det är brist på bostäder – och när det gäller småhus och bostadsrätter finns per definition inga köer eftersom det är fri prisbildning.

Slutsatsen så här långt är därmed att en kö till en vara varken är ett tillräckligt villkor för att det ska råda brist eller ett nödvändigt villkor för att de ska råda brist på varan. Låt oss därför försöka att definiera brist utan att hänvisa till köer.

Definition 2: "Det råder brist på en vara om priset är högre än den långsiktiga produktionskostnaden"

Innan denna definition utvecklas kan det noteras att det enligt denna definition inte kan råda brist på varor som inte kan produceras – typ Picassotavlor – och det är kanske rimligt.

Låt oss anta att priset på en vara bestäms av utbud och efterfrågan och att det därmed inte finns någon kö. Ifall priset på varan är högre än den (långsiktiga) produktionskostnaden så borde det utifrån ett välfärdsperspektiv produceras mer av varan. *Det höga priset är en signal om att det produceras för lite av varan i dag och att det är en brist på varan.* Bristen på varan pressar upp priset över en långsiktig jämviktsnivå som motsvarar produktionskostnaden. (Motsvarande resonemang kan föras för hyresmarknaden men detta utvecklas inte närmare här.)

Även om priset på varan faktiskt är reglerat och satt på en sådan nivå att det finns en kö så kan man använda detta test genom att fråga sig hur högt priset skulle vara om det inte varit reglerat. Om priset då inte skulle bli högre än den långsiktiga produktions-

kostnaden skulle slutsatsen alltså vara att det inte är en brist även om det är en kö.¹⁴⁴

Ett problem med denna definition är hur man ska se på markkostnaden och vad som är ett rationellt markpris. Om lite mark planläggs för bebyggelse blir markpriset högt och därmed blir den totala byggkostnaden hög – och priset på bostäderna är då inte högre än den totala kostnaden. Enligt definitionen är det i så fall inte brist. Markpriset betraktas ju ibland som en residual – och är då definitionsmässigt skillnaden mellan priset på den bebyggda fastigheten och kostnaden för att bygga huset. Detta innebär just att priset på en ny bostad aldrig kan överstiga den totala kostnaden och definitionen ovan där brist definieras som ett pris som är högre än produktionskostnaden skulle därmed inte fungera.

För att komma vidare kan man i stället bortse från hur ett markområde faktiskt är planlagt och i stället definiera markvärdet utifrån markens alternativa användning (alternativkostnaden). I utkanten av en region skulle man t.ex. se på markens värde som jordbruksmark och i ett stadscentrum kan man se på alternativ användning i form av t.ex. kontorsbyggnad. Om planeringen i sig skapar markvärden som är högre än detta så är det en indikation på att planläggningen artificiellt begränsar utbudet och driver upp priserna på mark och bostäder. Detta förutsätter dock att man på ett någorlunda okontroversiellt kan mäta dessa alternativa markvärden och det kan vara problematiskt när det t.ex. handlar om rekreations- eller miljövärden.

Man kan vidare tänka sig att det politiskt fastställs en "efterfrågekurva" för olika alternativa användningar där marginalvärden kan läsas av liksom hur dessa marginalvärden ändras när mer och mer mark tas i anspråk. Bostadsbrist skulle det då vara om priserna för färdiga bostäder är högre än summan av dessa markvärden och kostnaderna för själva bygget.

Även när det gäller själva byggkostnaden kan definitionen behöva utvecklas/preciseras. Den relevanta byggkostnaden är rimligen den som skulle uppstå om det var konkurrens på

¹⁴⁴ Denna definition knyter an till att bedöma marknaden med hjälp av "Tobins Q" som definieras som kvoten mellan vad det kostar att köpa t.ex. ett radhus och vad det kostar att bygga nytt. Om Tobins Q är större än 1 är det rationellt/lönsamt att bygga - och detta kan rimligen tolkas som att om Tobins Q är större än 1 så är det brist på bostäder i det aktuella området.

marknaden. En monopoliserad byggmarknad som driver upp byggkostnaderna kan göra att relativt få projekt blir lönsamma och då kan man tala om bostadsbrist även om priset inte är högre än det "rätta" markvärdet och den faktiska byggkostnaden. *Den relevanta jämförelsen för att bedöma om det är bostadsbrist skulle alltså vara mellan priset på bostaden och summan av markens värde i alternativ användning och byggkostnaden på en konkurrensmarknad. Bostadsbrist råder alltså enligt denna definition om dagens pris är högre än dessa kostnader.*

I rutan nedan ges ett enkelt exempel på hur man mer konkret skulle kunna bedöma om det faktiskt råder bostadsbrist.

Exempel 1:

Priset på nybyggd villa i Haninge söder om Stockholm är ca 30 000–35 000 kr per kvm.

Kostnaden för att bygga själva huset kan bedömas till ca 25 000 kr per kvm.

Alternativet till dagens användning är att skogsbruk och värdet i alternativ användning är därför försumbart i relation till beloppen ovan.

Slutsatsen är alltså att det råder bostadsbrist eftersom priset är klart högre än de verkliga kostnaderna för att bygga nytt.

Exempel 2:

Priset på bostadsrätt i Handen är 20 000–25 000 kr per kvm, avgifter till föreningen ligger på ca 1 000 kr/kvm och år. Antas att minst 600 kr/kvm är kapitalkostnader vilket motsvarar ett lån på minst 10 000 kr per kvm. Totalt pris blir då i nivå med villapriset och om det antas att kostnaderna för att bygga är ungefär desamma så pekar även dessa siffror på att det är bostadsbrist enligt kriteriet ovan.

2. Bostadsbyggnadsbehov

När situationen på bostadsmarknaden diskuteras är det vanligt att frågan ställs om hur många bostäder som skulle behöva byggas. Stockholms läns landsting kom t.ex. i en rapport (2012) fram till

att det skulle behöva byggas 50 000 bostäder i regionen. Stockholms Handelskammare (2014a) kom fram till att det saknas 110 000 bostäder i regionen.

Borg m.fl. (2008) ger en översikt av hur denna typ av bedömning går till och pekar också på ett antal problem i dessa bedömningar.

Allmänt kan man säga att påståendet "A behöver B" innebär att om en person A inte får B så innebär det negativa konsekvenser för personen. Maslow (1943) talar om en behovstrappa där det första steget består av grundläggande behov som mat, kläder och tak över huvudet. Lite tillspetsat kan man tolka detta som att ifall de grundläggande behoven inte tillgodoses så dör personen relativt snart. Behov diskuteras på en rad olika områden och i en rapport om behovsbedömning inom sjukvården skriver man att man valt: "ett instrumentellt, *målrelaterat* begrepp för behov enligt synsättet "P behöver X i den utsträckning X är nödvändigt för att realisera ett visst önskvärt tillstånd/mål" (Socialstyrelsen, 2006, s. 3).

Denna definition pekar tydligt på att begreppet behov kräver ett ställningstagande till vad som är det aktuella önskvärda tillståndet eller målet. Begreppet bostadsbehov är alltså ett normativt begrepp som bygger på ett ställningstagande till vad som är önskvärt eller vad som är en rimlig/acceptabel standard.

Det typiska förfarandet när bostadsbyggnadsbehov (i en region) under en period beräknas är följande. Först görs i regel en bedömning av befolkningsutvecklingen och hushållskvoterna, dvs. hur många personer som förväntas ingå i varje hushåll. Om varje hushåll antas behöva en bostad så ger detta i princip hur många bostäder som behövs i det aktuella området i slutet av den aktuella perioden. I en mer avancerad version kan man tänka sig att ta hänsyn både till naturliga vakanser och till att ett visst antal bostäder efterfrågas av personer som bor utanför regionen (se resonemanget ovan).

Om detta bostadsbehov sen ställs mot den befintliga bostadsstocken minus rivningar (och omvandlingar till annan användning) så kan man räkna fram hur många nya bostäder som behöver tillföras.

Det finns dock flera problem med detta tillvägagångssätt. Befolkningsutvecklingen är knappast exogen. Byggs det lite så flyttar färre in till regionen och då behövs färre bostäder.

Hushållsbildningen är knappast heller exogen utan beror av tillgången på bostäder. Det kan också vara värt att nämna att behovet av bostadsbyggande inte bara kan diskuteras i termer av antal bostäder. Det kan också diskuteras i termer av bostadsyta och då blir det tydligare att värderingar av olika slag spelar in. Om hushållen föredrar ett centralt läge med högre markpriser kommer de att efterfråga bostäder med mindre yta och då behöver inte lika många kvadratmeter nya bostäder byggas jämfört med om läget värderas relativt sett mindre. Preferenser spelar också roll för synen på äldre och nyare bostäder. I en situation där nya bostäder värderas relativt sett högre så kan det vara motiverat att i högre grad riva och bygga nytt jämfört med om det upplevs vara små standardskillnader då renoveringar av beståndet framstår som mer logiskt.

Slutsatsen av detta är att det knappast är meningsfullt att diskutera hur många bostäder som behöver byggas. Utifrån begreppet brist som det definierades ovan kan man dra slutsatsen att det "behöver" byggas mer bostäder om det är brist – men först när det byggs mer kommer man att kunna se om det var tillräckligt eller inte.

3. Prisbubbla

Följande text är en bearbetad version av texten i Lind (2012). Den klassiska definitionen av en prisbubbla går tillbaka till Stiglitz (1990) där han säger att det är en prisbubbla om priserna på en tillgång är högre än vad som kan motiveras av fundamentala faktorer. Han säger också att det är en bubbla om priserna är höga enbart för att aktörerna förväntar sig att priserna ska vara höga.

En kritisk diskussion av Stiglitz definition finns i Lind (2009), där en central poäng är att så länge som det är svårt att veta vad som ska ses som fundamenta och hur man ska bedöma "storleken" på dessa fundamenta, är det näst intill omöjligt att avgöra om något är en bubbla eller inte. Räntan nämns ofta som en fundamental faktor för bostadspriserna, men är det realräntan och/eller den nominella räntan som är fundamenta? Är det dagens ränta som är fundamental eller är det rationella förväntningar om framtida räntor som är fundamenta? Historiska debatter om "bubblor" visar

att ekonomer aldrig är överens huruvida höga priser under en viss period var en bubbla eller inte. Det finns till och med de som menat att "Tulipmania" i Nederländerna på 1600-talet inte var en bubbla utan grundad på fundamenta.¹⁴⁵ Svårigheten att komma till en slutsats om det är en bubbla eller inte utifrån Stiglitz definition illustreras tydligt av Englund (2011), som ingick i Riksbankens stora utredning om riskerna på bostadsmarknaden och som noterar följande rörande rationella förväntningar om framtida bostadsbyggande. Är det rationellt att tro att byggandet kommer att vara lågt även i framtiden så är dagens höga priser baserade på fundamenta, men om det å andra sidan är rationellt att tro att byggandet kommer att öka kraftigt så är dagens höga priser en bubbla. Men att avgöra vad som är rationellt att tro är näst intill omöjligt.

Det finns i dag flera aktörer som arbetar med matematiska modeller över prisutvecklingen, till exempel BKN (2009c) och tidningen *The Economist*, där man relaterar priser till olika underliggande variabler. Genom att jämföra vad priset "borde" vara enligt modellen med det faktiska priset gör man en bedömning av om priserna är för höga. BKN har på detta sätt kommit fram till att bostadspriserna är ca 20 procent för höga och *Economist* att de är ca 30 procent för höga i relation till hyrorna och 20 procent för höga i relation till inkomsterna (*Economist*, 2013). Alla sådana påståenden om för höga priser är dock beroende av den underliggande modellen, och vad som är en bra modell är svårt att veta när marknadens förväntningar i praktiken spelar en betydande roll och är svåra att mäta.

I Lind (2009) förespråkas i stället en definition som utgår från att en bubbla ursprungligen var ett begrepp som användes för att beskriva ett historiskt förlopp där priserna stiger snabbt under en kort period för att sedan direkt falla kraftigt, i stort sett tillbaka till den ursprungliga prisnivån. En prisbubbla ska då helt enkelt definieras just som en sådan utveckling – oberoende av vad som ligger bakom. Prisutvecklingen på kommersiella fastigheter kring 1990 uppfyller kraven i denna definition, liksom IT-bubblan på börsen kring år 2000 och den amerikanska bostadsmarknaden under 2000-talet. En sådan definition innebär också att det *inte* är

¹⁴⁵ Se Garber (1990).

en bubbla i Sverige i dag, helt enkelt därför att priserna nu legat relativt stilla under 5 år. Men även om det inte är en klassisk bubbla så kan priserna komma att falla kraftigt, t.ex. om det kommer oväntade negativa nyheter rörande t.ex. ekonomisk utveckling eller räntor.

4. Social housing – några europeiska exempel:

Social housing definieras på olika vis i skilda länder. Ibland refereras hyresvärdens status. Ibland till en särskild typ av hyresreglering eller till hur bostaden har finansierats. Cecodhas söker samla de olika begreppen i en definition: "despite the great diversity of forms of social housing in the Member States [of CECODHAS], the primary role of social housing is to help households with problems in gaining access to decent housing on the market to find accommodation in an adequate social and urban mix. The common feature of social housing in the Member States is the existence of rules of allocating housing to benefiting households. Defining these rules for allocating housing is the responsibility of the Member States and their public authorities. They are aimed at overcoming the problems of the system of allocating the supply of housing on demand through the free working of the market, problems that result from a structural deficit of decent and affordable housing".¹⁴⁶

Det som är gemensamt för de flesta länder är målgruppen. Det är en reglerad boendeform med lägre hyror särskilt för låginkomsttagare eftersom marknaden inte kan tillhandahålla dessa med rimlig kvalitet.

Andelen *social housing* skiljer sig också mycket åt. I Nederländerna svarar de för drygt 30 procent av bostäderna, i Storbritannien och Frankrike för ca 20 procent (se kapitel 3) i exempelvis Slovakien är sektorn några få procent.

I de flesta europeiska länder har andelen *social housing* sjunkit under senare år. Det byggs inte lika många nya och många äldre hyreshus har privatiserats. Nedan följer översiktliga beskrivningar

¹⁴⁶ Se exempelvis UNECE (2006, s. 72).

av systemen i Tyskland, Frankrike och Storbritannien för att belysa skillnaderna mellan några olika länder.

Tyskland

Tyskland skiljer sig från många andra länder genom att *sozialer Wohnungsbau* i stor utsträckning ägs och tillhandahålls av privata fastighetsägare, vilka fått bidrag för att uppföra dessa och som en motprestation erbjuder bostäder till subventionerad kostnad åt behövande hushåll. 1986 avslutades detta bidragssystem, men det återinfördes igen strax efter återföreningen. Nu ges bidrag främst till modernisering och renovering av befintliga hyresbostäder.

Stora områden med kommunala subventionerade bostäder är inte vanliga i Tyskland. Hyresregleringen är också tidsbegränsad. När en viss tid har gått (vanligen 20–30 år) kan hyresvärden höja hyran till marknadsnivå. På så vis övergår den subventionerade bostaden till att bli en vanlig privat hyresrätt. Det betyder att nu när nybyggnationen avtar minskar också antalet subventionerade bostäder. Varje år avslutas för närvarande cirka 100 000 avtal.

Fram till 2001 reglerades bidragen för bostäder och bostadskonstruktion i den andra Bostadsbyggarakten, *Zweites Wohnungsbaugesetz*. Politiken syftade innan 2001 till att tillhandahålla bostäder för allmänheten och mer än 60 procent av befolkningen hade då rätt att ansöka om en subventionerad bostad. Systemet kritiserades av flera skäl; målgrupperna var allt för breda och procedurerna var ineffektiva.

2001 reformerades (bl.a.) *sozialer Wohnungsbau* genom en ny nationell bostadslag, *Wohnraumförderungsgesetz*, och fokus kom att ligga på särskilt behövande grupper. Därutöver ändrades kriterierna för subventioner, vilka därmed kom att omfatta befintliga fastigheter i högre grad än nybyggnation. Detta eftersom behovet av nya bostäder minskat i flera regioner. I september 2006 decentraliserades ansvaret för *sozialer Wohnungsbau*. Delstaterna ansvarar nu för lagstiftningen kring dessa bostäder. Vissa regioner har valt att ge upp sina program för dem.

Det pågår sedan många år debatt om att helt avskaffa alla bidrag för *sozialer Wohnungsbau*. Ett skäl är att träffsäkerheten är ganska dålig. Ett annat är att friheten för de boende är relativt låg; den som

får rätt till en sådan bostad får bo där denne placeras. Av kritikerna förordas i stället bostadsbidragen, eftersom dessa anses vara mer effektiva och träffa målgrupperna bättre.¹⁴⁷

Frankrike

Habitation à loyer modéré, (HLM) utgör knappt 20 procent av bostäderna i Frankrike. Landet har en lång tradition av statliga interventioner på bostadsmarknaden. Fortfarande betalas exempelvis en statlig bostadsskatt på 1 procent av arbetsgivarna.

Habitation à loyer modéré medför låga hyror och många av hyresgästerna är låginkomsttagare. Hyrestaken är lagstadgade men kan variera något i olika områden. *Habitation à loyer modéré* är ofta koncentrerade till stora höghuskomplex i städernas ytterområden. De drivs av offentliga organisationer eller privata företag. Inkomsttaken är inte särskilt restriktiva. Två tredjedelar av de franska hushållen har möjlighet att ansöka om en sådan bostad, men de bebos främst av de mest behövande; det är stigmatiserande att bo i HLM.

Om en fastighet byggts med syfte att vara en *habitation à loyer modéré* förblir den det. Om ett hushåll får tillträde till HLM är kontraktet beständigt - även om inkomsterna stiger. I många områden är emellertid inte problemet att de med bättre inkomster bor kvar, utan att de flyttar.

Habitation à loyer modéré byggdes i stor utsträckning mellan 1955 och 1975 på grund av den då aktuella bostadskrisen. Tanken blev efter hand att de som kunde omsider skulle köpa sig en annan bostad. Det i sin tur medförde småningom att de stora höghuskomplexen fick dåligt rykte; de som bodde kvar var de som av olika skäl inte hade möjlighet att ta sig vidare. Redan 1977 lanserades ett program, *Habitat et vie sociale*, för att förbättra miljön bland HLM. Efter ett uppror i Lyon 1981 introducerades ett nytt program. I det senare medföljde även åtgärder mot arbetslöshet och andra sociala problem. Ytterligare program introducerades 1988 och därefter har många åtgärder följt.

Det finns dock fortfarande stora områden med HLM, vilka brottas med utanförskap och segregering. Även om bostäderna

¹⁴⁷ Läs mer om den tyska bostadsmarknaden i BKN (2009b).

renoveras är områdena fortfarande stigmatiserande. Efterfrågan på HLM är också ojämn. I vissa områden finns till och med vakanser, varför rivningar genomförts.

Frankrike är ett av få länder i Europa som alltjämt satsar på att utveckla social housing. Sedan 2000 byggs det ungefär 50 000 sådana bostäder årligen. Detta motsvarar ca 13–17 procent av det totala årliga bostadsbyggandet. Målet är att 20 procent av de nybyggda bostäderna ska vara för hushåll med låga inkomster.¹⁴⁸

Storbritannien

Social housing har en lång historia i Storbritannien och inleddes under 1920-talet eftersom många bostäder då var i dåligt skick. Under många årtionden framöver byggdes detta bestånd ut allt mer. Sedan 1970-talet har icke-vinstdrivande organisationer arbetat parallellt med kommuner för att tillhandahålla *social housing*.

Kring 1980 bestod 1/3 av bostäderna av *social housing* i Storbritannien. Nu utgör de knappt 20 procent av beståndet. Centrala myndigheter finansierar allt färre nybyggnationer. Politiken har sedan 1980-talet främst syftat till att ge incitament till dem som bor i *social housing* att övergå till att äga sitt hem. Politiken har gett resultat. 1961 var andelen bostadsägare 44 procent, 1981 var den 60 procent och 2001 var andelen bostadsägare 70 procent.

Det är stigmatiserande att bo i social housing i Storbritannien och det finns också en rad forskningsresultat som tyder på att det är förenat med flera negativa effekter att växa upp i bostadsområde med social housing (Lupton m.fl., 2009, Feinstein m.fl., 2008). Forskning pekar också på att de som bor i ett område med social housing bostäder är mindre nöjda med sitt grannskap än andra. Regeringen har därför föreslagit olika strategier för att blanda områden i större utsträckning, men effekterna har varit små (Tunstall, 2002). Köerna till social housing är mycket långa och det byggs relativt lite i Storbritannien.

¹⁴⁸ Läs mer om den franska bostadsmarknaden i BKN (2009a).

Bilaga B Hyresutveckling och skärpta begränsningsregler i Tyskland

Den genomsnittliga hyran i Tyskland sjönk betydligt i reala termer från 1990 till 2012. Genomsnittshyran har också fallit något i reala termer sedan 2005, vilket är en period med, efter tyska förhållanden, kraftiga hyreshöjningar i nya kontrakt i ett antal större städer. T.ex. har hyrorna i nya kontrakt i Berlin höjts med i genomsnitt 40 procent sedan 2007. Dessa hyreshöjningar under senare år föranledde ställningstaganden i den tyska valrörelsen under 2013 om förstärkta hyresspärrear (Mietpreisbremse). Därför ingår sådana skärpta begränsningsregler nu också i överenskommelsen mellan koalitionspartierna.

I överenskommelsen anges att:

- Delstater ska kunna besluta om att nykontraktshyror under en femårsperiod högst ska kunna sättas 10 procent över den ortstypiska jämförelsehyran (*ortsüblichen Vergleichsmiete*). Begränsningsregeln gäller dock inte vid förstagångsuthyrning (nybyggnation) eller efter omfattande renoveringar.
- Delstater får möjlighet att begränsa en hyresökning till 15 procent under tre år i områden de kategoriserar som att ha ansträngd bostadsmarknad – vilket är en skärpning i förhållande till de 20 procent som gällt tidigare och som fortsättningsvis ska gälla i övriga områden.
- Högst 10 procent av en renoveringskostnad ska kunna läggas på hyran under ett år. Det är en skärpning jämfört med de 11 procent som gällt tidigare.

I detta ligger således att nya kontrakt i nyproducerade och väsentligt renoverade bostadshus inte heller fortsättningsvis ska omfattas av några spärrar.

Det bör noteras att ju mer finfördelade (disaggregerade) de ortstypiska jämförelsehyrorna är, desto mindre inverkan torde begränsningsregeln ha.¹⁴⁹

I debatten kring skärpta begränsningsregler har motståndare framfört att stigande hyror signalerar knapphet och att det kommer att förstöra signalsystemet så att investerarna drar sig tillbaka. De menar att nybyggnation och renoveringar kommer att minska eftersom lönsamheten minskar och använder beteckningar på skärpta regler som nybyggnadsbroms (*Neubaubremse*) och renoveringsbroms (*Renovierungsbremse*).¹⁵⁰ Även om hyrorna i nybyggnationen (första inflyttning) är undantagna framförs som argument att hyrorna efter respektive förstagångshyresgäster omfattas av begränsningsreglerna.

Från svensk horisont – med bruksvärdeprincip och kollektiva förhandlingar – ger skärpningarna närmast intryck av att ändå inte förändra den grundläggande bilden av en marknadstillvänd reglering med en god balans i avvägningen mellan producent- och konsumentintressen.

I tabellerna B.1 och B.2 belyses hyresutvecklingen i Tyskland sedan 1990.

¹⁴⁹ Detta kan illustreras med hjälp av den officiella hyresspeglarna för Hamburg för 2013. Den hyresspeglarna utgörs av en matris med 99 element. Den lägsta hyresnoteringen är 4,16 Euro och den högsta är 16,72 Euro.

¹⁵⁰ Se t.ex. Die Welt (2013).

Tabell B.1 Hyresutveckling i Tyskland 1990-2012. Månadshyra (kallhyra) per kvadratmeter

	1990	2012	Procent
Genomsnitt hela landet, nominellt	5,04 €	5,51 €	+ 9,4
Genomsnitt 10 storstäder, nominellt	7,01 €	7,96 €	+ 13,6
Västra Berlin –(genomsnitt), nominellt	Index 100	Index 71,74	- 28,3
München (genomsnitt), nominellt	9,25 €	11,20 €	+ 21,0
Prisnivåförändring			+ 42,0
Genomsnitt hela landet, realt			- 22,8
Genomsnitt 10 största städer, realt			- 19,8
Berlin (genomsnitt), realt			- 50,0
München (genomsnitt), realt			- 15,0

Källa: IVD (2013).

Tabell B.2 Hyresutveckling i Tyskland perioden 2005–2012

	Procent
Genomsnitt hela landet, realt	- 4,0
Genomsnitt största städerna, realt	+ 8,0

Källa: IVD (2013).

I Tabell B.3 visas utvecklingen av boendekostnaden som andel av inkomsten.

Tabell B.3 Boendekostnad (varmhyra) som inkomstandel¹⁵¹

	1992	2005	2012
Genomsnitt hela landet	19,5 %	15,3 %	16,2 %
München		20,5 %	24,0 %
Berlin		20,9 %	23,0 %
Dortmund		17,0 %	17,0 %

Källa: IVD (2013).

För jämförelse kan noteras att den genomsnittliga hyran i Sverige stigit avsevärt i reala termer sedan 1990. Genomsnittshyran för en tvårumslägenhet i Sverige skulle ha varit ca 33 procent lägre 2012 om hyresutvecklingen hade följt konsumentprisindex sedan 1990.¹⁵²

¹⁵¹ Kalkyl för hyresgäst i tre rumsvåning på 70 kvm.

¹⁵² Se SOU 2012:22, s. 109, fotnot 9.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B. Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. S.
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden. Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
Lösöre köp och registerpant. [18]

Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]

- En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]

Kulturdepartementet

- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

- Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]

Socialdepartementet

- Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]

För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]
Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]
Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]
En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]
SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

