

# VÄRDESTTEGRINGSINDRAGNING OCH BOSTADSBYGGANDE

Av prof. CARSTEN WELINDER

AV DE synpunkter man kan lägga på markvärdeutredningens förslag i SOU 1957: 43 till total eller partiell indragning av oförtjänt värdestegring å mark, skall blott en här behandlas, nämligen de konsekvenser en sådan indragning skulle få för bostadsbyggandet. Vi se härvid främst till det förslag, varpå utredningen arbetat huvudparten av tiden — även om det i slutomgången ej kunnat samla en majoritet — och som därför blivit ojämförligt mest utformat i detalj.

Enligt detta förslag äger stat eller kommun rätt att hos expropriationsdomstol ansöka om att en fastighet påföres ett ingångsvärde. På begäran skall domstolen sedan genom ny värdering påföra fastigheten ett utgångsvärde. »Av den värdestegring, som motsvarar skillnaden mellan in- och utgångsvärdet, äger fastighetsägaren tillgodoräkna sig vad han själv framkallat genom nyttig anläggning eller förbättring. Ej må dock högre belopp sålunda tillgodoräknas fastighetsägaren än som motsvarar nedlagd kostnad, där ej genom särskild utredning ådagalagts, att den framkallade vär-

destegringen varit större än kostnaden.» Likaledes får fastighetsägaren en ej närmare utformad kom-pensation för en penningvärdeför-sämring. Övrig värdestegring delas mellan stat och kommun. Dessa er-hålla mot denna svarande *värde-stegringshypotek* i fastigheten, vilka fastighetsägaren skall förränta samt äger att inlösa. Den del av fastig-hetsvärdet, som ligger över nedre gränsen för dessa hypotek, den s. k. *hypoteksgränsen*, får ej intecknas av fastighetsägaren eller utmätas för hans skuld utan tillkommer det allmänna.

## *Värdestegringshypotek och bostadsbyggande*

Vilka ekonomiska verkningar kan detta, i och för sig juridiskt intres-santa institut, väntas få för bostadsbyggandet? Svaret härpå blir bero-ende av de juridiska former, vari det senare äger rum.

För närvarande ombesörja kom-munerna omkring en fjärdedel av bostadsbyggandet. Då av kommu-nerna direkt eller indirekt ägda fas-tigheter ej skola träffas av värde-

stegringshypotek, kan detta ej utgöra någon hämsko å det *kommunala* bostadsbyggandet. Huruvida det är riktigt att detta på så sätt erhåller en speciell favör kan diskuteras.

Bortse vi från kommunala bostadshus, bestå de nyuppförda bostadshusen till relativt ringa del av hyresfastigheter. Huvudparten äro bostadsförenings- eller enfamiljshus. De förra kunna antingen direkt uppföras av kooperativa bostadsföretag, som HSB, eller av enskilda byggmästare, som överlåta dem på bostadsföreningar. Hur intresset för att uppföra icke kommunala bostadshus av olika slag påverkas av värdestegringshypoteket — här där ej annat sägs fattat som ett institut och ej som ett konkret hypotek å en viss fastighet — blir beroende dels av dettas betydelse för priset å tomtmark, dels ock av hur det påverkar fastighetskrediten samt byggnadsföretagarnas kalkyler.

I fråga om den reella värdestegring å *tomtmark* som brukar ägarum i ett expanderande samhälle — vi bortse här från inflatoriska prisstegringar — kan man skilja mellan sådan värdestegring som sker till följd av verklig och sådan som följer av konstlad knapphet på mark. Dessa förväxlas ofta.

Antalet tomter i en stad, som lämpar sig för affärs- och kontorsfastigheter, är vanligen begränsat. Vissa kvarter ha ur bostadssynpunkt ett bättre läge än övriga. Växer staden, blir det vid fri hyres-

bildning i regel möjligt att utta högre hyror inom dessa gynnade områden. Där belägna tomter stiga i så fall i pris — stundom som beaktant till mycket höga belopp. Det är de ökade hyrorna, som orsaka markvärdestegringen, och ej tvärt om. En värdestegringskatt kan ej förhindra denna värdestegring utan blott indra den till det allmänna. Att den ökade knappheten å sådan tomtmark leder till värdestegring är såtillvida rationellt som detta bidrar till att marken blir effektivt utnyttjad.

En konstlad knapphet på tomtmark kan skapas genom jordspekulation. Direkt spekulation i den meningen, att personer köpa upp mark, som de vänta skall bli efterfrågad som tomtmark, och sedan hålla tillbaka utbudet därav torde vara sällsynt. Däremot är det vanligt att markägare runt ett växande samhälle observera de höga tomtpriser, som betalas i detta, och därför själva begära priser som överstiger markens jordbruksvärde. Även om ett sådant merpris kan ge markägaren en vinst, som stöter rättskänslan, är det dock sällan så högt att det får nämnvärd betydelse för hyresnivån.

Antag att obebyggd mark utanför en stad påföres ett ingångsvärde av 5 kr. per kvm. I regel vill i så fall ej en *enskild* byggnadsföretagare betala ett högre pris för marken, då han riskerar att markvärden över 5 kr. indras genom ett värdestegringshypotek. Då markägaren vet

att han ej kan få högre pris — ett ej oväsentligt undantag är dock om markvärdet stiger till följd av en penningvärdeförsämring — är han vanligen villig att så snart som möjligt avyttra marken för 5 kr. per kvm. Man kan säga att ingångsvärdet sätter ett maximipris på marken. Detta innebär givetvis ej att ingångsvärdet utgör köparens verkliga markkostnad, då skillnaden mellan ingångsvärde och verkligt värde kan beläggas med värdestegringshypotek.

Ofta är kommunen dock den dominerande markköparen. Den inköper större områden, förser dem med gator, avloppsledningar etc. samt säljer tomter eller upplåter dem mot tomträtt. Då kommunal mark ej kan påföras värdestegringshypotek, kan kommunen betala mer för marken än som motsvarar det påförda ingångsvärdet. Köparen kan därför å sin sida begära högre pris än som motsvarar detta. I denna dragkamp mellan köpare och säljare ger det föreslagna värdestegringshypoteket kommunen tvenne favörer. Den ena är att en markägare, vilken vägrar att sälja mark till ingångsvärdet, själv kan bli påförd ett värdestegringshypotek, som han ej kan förränta så länge marken är obebyggd. Den andra och större fördelen är att kommunen föreslagits få rätt att expropriera marken till det åsatta ingångsvärdet, ökat med sådan värdestegring som föranletts av ägarens åtgörande eller av en penningvärdeförsämring.

I den mån spekulativ markvärdestegring komme att förhindras genom ett värdestegringshypotek, torde detta snarare bli en följd av denna expropriationsrätt än av möjligheten att påföra själva hypoteket. En annan fråga är, hur ett sådant maximipris å mark komme att påverka utnyttjandet av denna. Antag att en person anser sig kunna utnyttja en fastighet särskilt effektivt och därför är villig att betala ett högre pris för denna än vad andra äro villiga att göra. Det är i så fall i regel rationellt, att han även förvärvar fastigheten. Han vill dock ej betala högre pris än vartill fastigheten kan exproprieras.

Bebygger en fastighetsägare mark, som är påförd ett värdestegringshypotek, äger han som nämnts under alla förhållanden rätt att få hypoteksgränsen höjd med den värdestegring som svarar mot hans kostnader. Innan så skett, kan han ej finansiera nybygget genom att inteckna detsamma. Han måste alltså snarast möjligt få det nya värdet fastställt. Man får dock räkna med att expropriationsdomstolarna bli överhopade med värderingsansökningar. Det gäller ej blott att åsätta in- och utgångsvärden utan även att företa omvärderingar i samband med en allmän fastighetstaxering eller till följd av värdeförändringar genom inflation, deflation, ombyggnad eller slitage. Dessa omvärderingar torde komma stötvis, varför domstolarna tvingas arbeta med bälans. Väntetider på nya intecknings-

värden komma att försvåra fastighetskrediten och därmed bostadsbyggandet. Ej heller kan fastigheten överlåtas förrän den nya hypoteksgränsen är fixerad. Antag att en enskild byggnadsföretagare uppför en fastighet i syfte att avyttra denna — för närvarande sker detta i regel genom att han bildar en bostadsförening. För att kunna uppföra en ny fastighet måste han frigöra sitt kapital så snart som möjligt, men köparen kan först överta fastigheten sedan denna omvärderats.

Antag att en fastighetsägare kalkylerar med att uppförandet av en fastighet eller ombyggandet av en sådan drar en kostnad på 1 milj. kr. För att investeringen skall löna sig, måste fastighetens värde stiga med minst samma belopp. Framför allt sedan nuvarande system med subventioner och hyresregleringar avvecklats, kan det föreligga risk för felinvestering, så att fastighetsvärdet blott ökas med t. ex. 900 000 kr. Denna felinvestering kan t. ex. visa sig i att byggnadsföretagaren ej kan sälja den nyuppförda fastigheten för mer än 900 000 kr. eller att ägaren av den ombyggda fastigheten ej får avkastningen av denna ökad med räntan på mer än 900 000 kr. För att kompensera sig för denna risk måste byggnadsföretagaren ha chans att erhålla en större värdestegring än som motsvarar investeringskostnaderna utan att denna indras genom ett värdestegringshypotek. Ovan citerade lagrum ger honom ej full säkerhet härför. Fram-

för allt kan man frukta att ett värdestegringshypotek avskräcker från bostadsbyggande i det fall, där fastighetsägaren njuter anstånd med räntan å hypoteket till dess fastigheten blivit ombyggd.

Har åter ett bostadsbygge påbörjats trots risk för att det aktualiserar påförandet av ett värdestegringshypotek, minskar det senare byggherrens intresse att spara på kostnaderna. Varje kostnad, som han får avräknad från hypoteket, får ju bäras av det allmänna.

Har fastigheten sjunkit i värde, kan ägaren få värdestegringshypoteket nedsatt eller avlyftat. Detta måste minska intresset av att underhålla fastigheten. Visserligen kan en värdeminskning å en fastighet träffas av en särskild jämkningsavgift, men denna är ej konstruerad så att den effektivt avskräcker från att vanvårda fastigheten. Vidare kan värdestegringshypoteket göra det lönande att nedriva en byggnad innan detta i och för sig är ekonomiskt motiverat.

#### *Värdestegringshypotek och hyresnivå*

De flesta anhängare av en värdestegringsindragning utgå från att denna ej får driva upp hyresnivån. Sätillvida måste detta ske i ökad omfattning som en allt större del av bostadsbeståndet utgöres av för eningslägenheter och enfamiljshus. Ägarna av dessa få självfallet bära ett värdestegringshypotek som ett tillägg till sina bostadskostnader. Så

länge hyresmarknaden är reglerad, får man räkna med att även innehavare av hyreslägenheter få bära hypoteket som ett tillägg till hyran. Ett verkligt fördelningsproblem mellan fastighetsägare och hyresgäster uppkommer först vid fri hyresmarknad.

Vid en sådan bestämmes priset i första hand av tillgång och efterfrågan på lägenheter. I den mån värdestegringshypoteket reducerar det enskilda bostadsbyggandet genom att fördröja fastighetskrediten eller beröva företagen investeringsvinster bör det alltså tendera att höja hyresnivån. Häremot står möjligheten att det kan leda till sänkta markpriser, vilket i någon mån kan påverka hyrorna. Hyresmarknaden är dock så trög, att stora variationer äro tänkbara inom den av tillgång och efterfrågan bestämda ramen. Det är möjligt att en fastighetsägare underlåter att höja sina hyror då han fruktar att ökad hyresavkastning skall leda till att hans fastighet påföres ett värdestegringshypotek. Avsikten är dock att detta skall utgå efter det objektiva värdet, bestämt av fastighetens avkastningsförmåga och ej av de utgående hyrorna. Å andra sidan är det möjligt att om en fastighet påföres ett värdestegringshypotek — motiverat av att t. ex. ortens utveckling gör det möjligt för ägaren att utta höjda hyror — kommer fastighetsägaren att höja hyran även i fall, där han eljest av hänsyn till sina hyresgäster visat moderation.

Ett värdestegringshypotek kommer att fördyra fastighetsägandet ej blott genom att ägaren får erlägga ränta resp. jämningsavgift utan även genom att han sannolikt måste amortera primärkrediten. Att fastighetsägarna hittills ej behövt göra detta har bl. a. motiverats med att markens värdestegring delvis kunnat kompensera byggnadens värdeminskning. Är fastigheten belagd med värdestegringshypotek, är detta i princip ej längre möjligt. Ur penningpolitisk synpunkt kan en ökad amortering av fastighetskrediten vara motiverad, men den kommer att leda till krav på höjda hyror.

Införandet av värdestegringshypotek kommer vidare att innebära en osäkerhetsfaktor för fastighetskapitalet, som kan leda till att detta som riskersättning kräver högre avkastning. Fastigheter komma ej i samma utsträckning som hittills att betraktas som säkra placeringar, å vilka man kan nöja sig med låg förentning.

Visserligen kan man säga, att flertalet skatter — en skatt är det här i realiteten fråga om även om den uppträder i civilrättslig form — ha nackdelar utan att därför kunna undvaras. I jämförelse med t. ex. aktiebolagsskatten äro värdestegringshypotekets nackdelar små. Flertalet fastigheter torde ej få någon känning av detsamma. Detta må i och för sig vara sannolikt, men en skatts nackdelar få vägas mot vad den inbringar, och även i bästa

fall blir värdestegringshypotekets avkastning så gott som betydelselös ur finansiell synpunkt. Den avskräckande verkan, det eventuellt kan utöva å markspekulation, kan som redan antytts i stort sett ernås på annat sätt. Införandet av det föreslagna värdestegringshypoteket kan därför i huvudsak blott motiveras utifrån rent politiska värderingar, vilka visserligen ha en förnämlig doktrinhistorisk bakgrund.

Den socialdemokratiska linjen går ut på att en värdestegringskatt i egentlig mening skall utredas på nytt. Innan man sett ett preciserat förslag till en skatt, är det givetvis ej möjligt att säga något närmare om dennas samhällsekonomiska konsekvenser. Det är dock svårt att se, hur man vid en värdestegringskatt skulle kunna undvika flertalet av de nackdelar ur ekonomisk synpunkt som synas förknippade med ett värdestegringshypotek. I varje fall på en punkt blir den farligare för bostadsbyggandet. Genom att en skatt får bästa prioritet utgör den ett svårare hot mot fastighetskrediten än ett värdestegringshypotek, då detta i regel lägges ovanpå övriga inteckningar.

Det borgerliga förslaget uppdrar

huvudlinjerna för ett s. k. *båtnadsbidrag*. Det allmänna skall äga rätt till högst hälften av den värdestegring, som uppkommer genom anläggandet av trafikleder och andra offentliga investeringar. Så försiktigt som detta bidrag är beräknat och i så fall som det torde utgå, behöves man ej riskera att enbart möjligheten för det allmänna att utta ett sådant skall avskräcka från fastighetsägande, göra fastighetsägarna benägna att som en riskersättning kräva högre hyra eller försvåra fastighetskrediten. Däremot uppkommer en kritisk period mellan det att en offentlig anläggning ägt rum och det därför utgående bidraget är fixerat. Osäkerheten om dettas storlek kan — liksom vid ett värdestegringshypotek eller en värdestegringskatt — tänkas försvåra en överlåtelse eller belåning av de fastigheter, som kunna väntas påföras ett bidrag, och göra ägaren mindre villig att bebygga eller ombygga dessa. Sedan bidraget fixerats, är det möjligt att detta föranleder fastighetsägaren till hyreshöjningar som han eljest avstått från. Anser man något slag av värdeindragning berättigad, kan risk för ekonomiska nackdelar dock ej helt undvikas.