

BOSTADSPOLITIKEN

Av jur. kand. GÖRAN ELGFELT

UNDER DET senaste året har bostadspolitiken och enkannerligen hyresregleringen kommit i förgrunden i den allmänna debatten. Anledningen är främst, att man även inom socialdemokratien börjat uppmärksamma regleringens ytterst allvarliga avigsidor. Det kan måhända därför finnas skäl att söka göra en kort sammanfattning av den under efterkrigstiden rådande bostadspolitiken. I detta sammanhang torde det dock vara naturligt att begränsa redogörelsen dels till det generella statliga stödet till bostadsförsörjningen dels till hyresregleringen.

Bostadspolitiken fick sin huvudsakliga utformning i början och mitten av 1940-talet. Det väsentligaste syftet var därvid att söka behålla den hyresnivå som hade rått omedelbart före kriget. För att förhindra att de stigande byggnadskostnaderna medförde högre hyror i de nybyggda husen och samtidigt stimulera till ett ökat bostadsbyggande skapades det generella bostadsstödet, omfattande såväl ränte- och kapitalsubventioner som billiga statliga topplån. Hyror på äldre hus hade i allmänhet legat

relativt stilla under de första krigsåren. Bland annat till följd av den kris som drabbat nyproduktionen redan i början av kriget hade det emellertid uppstått bostadsbrist. För att förhindra att denna brist medförde hyreshöjningar infördes hyresregleringen 1942, som låste fast hyror i de äldre husen vid då rådande nivå.

Sedan 1941 har alla statsbelånade hus erhållit en räntegaranti beträffande de lån som ligger under statslånet. Garantin innebär att fastighetsägarens kostnader för det statliga lånet minskas med skillnaden mellan den faktiska och den garanterade räntan på de underliggande lånen. Genom detta utbetalningssystem har den ofta kommit att kallas ränteeftergift. Såväl villkoren som räntesatserna har ändrats ett flertal gånger under efterkrigstiden. Efter den senast genomförda ändringen utgör den garanterade räntan för primärlån i hus färdigställda senast 1950 4,5 procent, för Koreakrishusen 4 procent, och för hus som färdigställts från och med 1953 är den 3,5 procent. För sekundärlånen är den garanterade räntan genomgående en halv procent

högre. För egnahemmen har räntegarantin utformats som ett schablonbelopp, 450 kronor per år, sedan kapitalsubventionen 1960 slopats 550 kronor.

Statliga bostadslån har utgått, dels som egnahemslån, dels som tertiärlån i flerfamiljshus. Egnahemslån beviljades mellan 50 och 90 procent av ett schablonmässigt fastställt belåningsvärde. Genom beslut vid årets riksdag kommer emellertid i fortsättning i huvudsak samma regler att gälla för egnahemmen som för flerfamiljshusen. Den fria konkurrensen skilda byggherrar emellan har delvis satts ur spel genom att villkoren för de statliga tertiärlånen differentierats efter byggherrekategorier. Sålunda erhåller enskilda byggherrar statslån mellan 70 och 85 procent av det för fastigheten fastställda belåningsvärdet. För de riks kooperativa företagen HSB och Riksbyggen är den övre gränsen 95 procent, medan de s. k. allmännyttiga företagen samt kommuner erhåller statslån upp till 100 procent av belåningsvärdet. Dessa regler innebär en betydande diskriminering av de enskilda byggherrarna, enär räntan på dessa lån är väsentligt lägre än marknadsräntan.

Räntan på de statliga lånen var under början av 1940-talet en procent högre än i primärlåneräntan eller 4,5 procent. År 1946 sänktes den emellertid för tertiärlånen till 3 procent och två år senare följde samma sänkning för egnahemslå-

nen. För hus byggda från och med 1958 har dock räntan höjts till 4 procent.

Ränte- och amorteringsfria tilläggs lån liksom ränte- och amorteringsfria delar av egnahemslån infördes 1942. Avsikten var att genom denna kapitalsubvention tillfälligt täcka den del av de stigande byggnadskostnaderna, som inte kunde förräntas av förkrigshyror. De skulle avskrivas efter tio år, om inte förhållandena medgav att de återkrävdes. Under 1940-talet utgick de i skilda ortsgrupper med belopp, som motsvarade ett årligt bidrag varierande mellan ingenting i vissa orter och en krona och sextio öre per m² lägenhetsyta. Den ränte-amorteringsfria delen av egnahemslånet sattes till 4 000 kronor för enfamiljshus. I samband med Koreakrisen skedde en kraftig höjning av kapitalsubventionerna. Tilläggs lånen beräknades på ett årligt bidrag om 4 till 5:60 kronor per m² och egnahemslånen höjdes till 8 000 kronor. Från och med 1954 har kapitalsubventionerna sänkts i olika etapper och avskaffades helt under 1960. Genom skilda beslut under senare år har åtskilliga av de tidigare utbetalade tilläggs lånen delvis efterskänkts och delvis har de återkrävts, till vilken del de sålunda nu förräntas och amorteras.

Som framgår av ovanstående redogörelse har den totala subventionen, i form av räntegaranti, kapitalsubvention och för låg ränta

på tertiär- och egnahemslånen varit mycket betydande. Även om utlämnade tilläggsån nu delvis har återkrävts och den garanterade räntan på bottenlånen höjts är subventionerna fortfarande omfattande. För hus som tillhör allmännyttiga företag och byggts under femtiotalet utgör de i allmänhet ungefär en tredjedel av vad de totala kapitalkostnaderna skulle varit utan subvention. Av enbart räntekostnaderna är deras andel sålunda än större. Med tanke härpå är det inte särskilt förvånande, att de helt privatfinansierade hus som byggts under det senaste decenniet inte blivit särskilt många.

Som redan nämnts har emellertid den privata företagsamheten missgynnats även då det gäller statsbelånade hus, eftersom enskilda byggherrar endast får hälften så stora tertiärlån som exempelvis de allmännyttiga. Den större subventionen motsvarar en hyra på mellan två och tre kronor pr m² lägenhetsyta. Diskrimineringen av den enskilda företagsamheten stannar emellertid inte med att deras kostnader till följd av mindre subventioner blir högre. Därtill har samma hyreskalkyl använts vid hyres-sättningen i de enskilda husen som för övriga kategorier, varför hyror-na i två lika hus med samma bygg-kostnader men olika kategorier byggherrar således sättes lika. Eftersom denna hyreskalkyl för övriga kategorier baserar sig på själv-kostnader, innebär detta att de en-

skilda husen inte blir lönsamma — de får inte utrymme för tillräckliga avskrivningar eller också får de eftersätta räntan på det egna kapitalet.

Trots den våldsamma stegring, som har skett beträffande subventionerna till bostadsbyggandet under efterkrigstiden, har detta inte varit tillräckligt för att kunna hålla hyresnivån i nybyggda hus på en någotsånär stabil nivå. Byggnadskostnaderna har nämligen fortsatt att stiga i en än snabbare takt. Sedan subventionerna frändragits är sålunda kapitalkostnaderna för ett hus byggt i dag ungefär dubbelt så höga som för ett förkrigshus. Förutom på de stigande byggnadskostnaderna beror detta givetvis även på det betydligt högre ränteläge som råder i dag.

Som inledningsvis nämnts tillkom *hyresregleringen* för att förhindra att hyresnivån i äldre hus steg under inflytande av den brist-situation som förorsakats av kriget. I dåvarande situation då såväl pris- som lönestopp diskuterades kunde det hyresstopp som regleringen innebar synas relativt naturligt. Regleringens utformning präglades också av att den var tänkt som en tillfällig åtgärd under kriget. Medan övriga regleringar släpptes efter fredsslutet, kom emellertid hyresregleringen att bli bestående under lång tid. Medan sålunda tjugo år gamla förhållanden genom regleringen har konserverats på hyresmarknaden, har utvecklingens

dynamik kunnat sätta sin prägel på övriga områden, varvid hyressättningen kommit att bli alltmer obsolet. Detta har ytterligare förstärkt av att en avsevärd penningvärdeförsämring har pågått under samma tid, vilket har medfört allt sämre lönsamhet för fastighetsförvaltningen. Någon hyreshöjning medgavs nämligen inte förrän 1951. Den service som fastighetsägarna normalt skall lämna hyresgästerna har härigenom försämrats samtidigt som fastighetsunderhållet har måst eftersättas.

Penningvärdeförsämringen har emellertid även medfört att hyresnivån i senare byggda hus blivit en helt annan och högre än i det äldre fastighetsbeståndet. Vi har härigenom fått mycket avsevärda hyreskillnader mellan tekniskt ungefär likvärdiga lägenheter byggda före respektive efter kriget. Samtidigt har den konstlat låga nivå, på vilken hyrorna har hållits, medan inkomsterna har stigit snabbt, givit upphov till en stark överefterfrågan på fler och större lägenheter — en överefterfrågan som i den reglerade marknaden kommer till synes som bostadsbrist.

Grundläggande för hyressättningen enligt hyresregleringslagen är de hyror som rådde den 1 januari 1942. Eftersom i ett fritt marknadsläge vid varje given tidpunkt tillfälliga omständigheter påverkar de enstaka hyrorna, har sålunda en rad för hyresläget på längre sikt icke relevanta faktorer

genom denna regleringens konstruktion kommit att leda till svår-förklarliga och orättvisa hyreskillnader. En sådan faktor kan vara, att en fastighetsägare av omtanke om hyresgästerna, vars inkomster kanske hade sjunkit, i det längsta drog sig för att genomföra en behövlig hyreshöjning, medan en annan fastighetsägare företog hyreshöjningen redan under 1941. Det är knappast rimligt, att den förste fastighetsägaren under tjugo års tid har haft en sämre lönsamhet på sitt hus än den andre.

Hyresregleringslagen ger dock en möjlighet att få ändrad grundhyra fastställd, under förutsättning att hyran väsentligt avviker från hyresläget för jämförbara lägenheter. En väsentlig avvikelse har dock inte ansetts föreligga, om den inte uppgått till, tidigare minst 10, numera 15 procent. En sådan vid marginal var kanske inte obefogad med tanke på att lagstiftningen hade karaktär av provisorisk krislag. När skillnader av den relativa storleksordning det här är fråga om kumuleras under två decennier, blir dock resultatet orimligt.

Hyrorna i hus byggda efter hyresregleringslagens tillkomst har för alla statsbelånade hus fram till 1958 fastställts av de statliga låneorganen. Denna hyreskontroll från låneorganen tillämpas också fortfarande för enskilt byggda hus. Hyresregleringslagens bestämmelser om hyressättningen i nya hus har sålunda endast blivit tillämpliga

för det relativa fåtal privatfinansierade hus som byggts. Denna bestäms även i dessa fall från kostnadssidan. Hyresnämnden skall sålunda fastställa en skälig anskaffningskostnad för tomt och byggnad. Tomtkostnaden skall härvid beräknas efter gängse pris på orten, medan de verkliga produktionskostnaderna skall läggas till grund för byggnadskostnaden, såvida de inte mera avsevärt skiljer sig från vad som kan anses rimligt. Låneorganen utgår däremot vid bestämning av såväl tomt- som byggnadskostnaderna från vad de själva anser att dessa borde ha varit. Sedan anskaffningskostnaderna bestämts, beräknar hyresnämnden hyran som summan av skälig förräntning härav och normala omkostnader.

För reparationer och sådana förbättringar i en lägenhet som kan hänföras till normalt underhåll kan ingen hyreshöjning medgivas. Om en fastighetsägare däremot bygger om eller i övrigt moderniserar eller förbättrar en lägenhet kan hyresnämnden dock höja grundhyran. Höjningen skall medge skälig förräntning av det i förbättringen nedlagda kapitalet. Emellertid kan en modernisering sällan företas utan att den drar med sig även vanliga underhållsarbeten, som eljest inte hade behövt göras. För dessa arbeten kan ingen hyreshöjning medges, varför fastighetsägaren inte får förräntning på hela det nedlagda kapitalet. Denna omständig-

het har bland andra medverkat till, att moderniseringar och ombyggnader utförts i relativt begränsad utsträckning, trots det stora behovet härav. En ytterligare hämsko har varit den flytande gränsdragningen mellan underhåll och modernisering, vilken försvårar för fastighetsägaren att i förväg kunna beräkna, om han för ett visst arbete överhuvudtaget kommer att medges någon hyreshöjning.

Trots att hyresregleringslagen redan från början innehållit bestämmelser om att regeringen ägde medge generell hyreshöjning, om fastighetsomkostnaderna och kreditkostnaderna steg, medgavs ingen sådan under kriget. Inte heller sedan prisstopet i övrigt hade upphävts, tilläts detta inverka på hyresstoppet. Först under 1951 medgavs den första blygsamma generella hyreshöjningen. Sedan dess har en rad hyreshöjningar medgivits. Fram till 1957, då en överenskommelse om reparationer mellan fastighetsägarna och hyresgästerna låg till grund för en generell hyreshöjning, var dessa dock helt otillräckliga för att kompensera de stigande reparationskostnaderna. Följden var att underhållet under ett och ett halvt decennium kom att bli allvarligt eftersatt. Beträffande de stigande ränteutgifterna tillämpades ända till 1959 vid de generella hyreshöjningarna det systemet, att alla fastighetsägare tilläts höja hyran motsvarande den genomsnittliga kostnadsfördyringen. Då en del

fastigheter har obundna lån och andra bundna, varvid den tid som återstår för bundenheten vid varje tidpunkt är olika för skilda fastigheter, blev resultatet av dessa hyreshöjningar mycket varierande. Många fastigheter erhöll en avsevärt förbättrad lönsamhet, medan för andra höjningen inte alls täckte de ökade kostnaderna. De sista åren har ett något mer flexibelt system tillämpats, inte heller detta är dock särskilt tillfredsställande.

En viss avveckling av hyresregleringen har påbörjats sedan 1957. Tre olika former har härvid använts. Dels har vissa bestämmelser i lagen upphört att gälla. Så har skett beträffande bestämmelserna om hyrans storlek, beträffande lägenheter i kommunala och allmän-

nyttiga företag samt även beträffande andra hus med statslån, som uppförts från och med 1957. Dels har en kategorimässig avveckling genomförts beträffande garage, övriga lokaler samt möblerade rum. Garagen är numera helt frisläppta i hela landet, medan de möblerade rummen frisläppts i flertalet orter med undantag för storstadsregionerna. För lokaler har regleringen dock huvudsakligen släppts endast i mindre städer och övriga orter. Slutligen har även en regional avveckling skett, varvid sålunda regleringen helt avvecklats på vissa orter. Med få undantag har detta skett endast beträffande småsamhällen, endast sex av våra städer har helt frisläppts.