



En ny bostadspolitik

Hur kommer en ny regerings bostadspolitik att te sig efter borgerlig seger över socialdemokratien i höst? Pol. mag. Osten Bohlin i Näringslivets Byggnadsdelegation har närmare skärskådat problemet och ger i denna artikel sitt svar.

Många svåra problem på bostadspolitikens område måste lösas av den nya regering som vi hoppas avlöser den socialdemokratiska i höst. Det finns till och med skäl som talar för att framgångar eller misslyckanden inom detta område kommer att bli av avgörande betydelse för den nya regeringens strävanden att förlänga sitt mandat år 1970.

Utgångsläget

Vid sin tillkomst var hyresregleringslagen avsedd att gälla blott under de krisår man emotsåg på grund av andra världskriget. För det bestående fastighetsbeståndet innebar den i princip en låsning av vid en viss tidpunkt bestämda hyror med möjlighet till generella höjningar på grund av fastställda allmänna kostnadsökningar i fastighetsförvaltningen. Hyrorna för nyuppförda lägenheter skulle däremot bestämmas på grundval av de aktuella produktionskostnaderna. Sedan lagen nu bibehållits i mer än 25 år har följden blivit en utomordentligt bristfälligt fungerande hyresmarknad med bostadsköer, hyressplittring och sociala orättvisor.

En av de viktigaste förutsättningarna för de beslut i bostadspolitiska frågor, som riksdagen fattade under 1967, var att hyresregleringslagen skulle avvecklas. Medan beslut fattades i fråga om kommunernas förköpsrätt till mark, statligt stöd till finansiering av markköpen, bostadsfinansiering med paritetslån och ändrade bestämmelser för beskattning av realisationsvinst vid försäljning av fas-

tighet uteblev som bekant beslutet om krislagens avveckling.

Den koncentration av befolkning och näringsliv som pågår i samhället ställer stora krav på bostadspolitiken. Befolkningsomflyttningen och standardstegringen kräver nya bostäder både i tätorter och i fritidsområden. Inom bostadspolitiken kan ett större eller mindre utrymme ges för konkurrens mellan de producenter som skall tillfredsställa konsumenternas efterfrågan. På kort sikt kan en hårt kontrollerad och statsstyrd bostadspolitik synas fördelaktig. Standardisering av produkter och framställningsätt kan genomföras i stor skala och kostnader för marknadsföring elimineras. På längre sikt föreligger dock stora risker att styrningen lamslår utvecklingsinitiativ, vilkas ekonomiska bärkraft kan prövas i praktiken först i en konkurrensökonomi. Konsumenterna köper av bostadsproducenten eller -förvaltaren ägande-, bostads- eller hyresrätt till sin bostad. De kan välja att bo antingen i flerfamiljshus eller i småhus. Ett av de väsentligaste hindren för en konkurrens som kan förändra företagsstrukturen och pressa kostnaderna är att bostadskonsumenterna under ett kvartssekel i stor utsträckning saknat valmöjligheter och varit ställda inför säljarens marknad. Marknaden har snedvridits på grund av den på självkostnadsprincipen baserade hyresregleringen och den kvotfördelning som knutits till det statliga systemet för bostadsfinansiering. Svarta marknader för bostads- och hyresrätter och "öar"

med lediga bostäder till högt pris har uppkommit. Säljarens marknad inom bostadssektorn har haft verkningar "bakåt" i produktionsprocessen på åtskilliga led bland leverantörer av varor och tjänster. Incitamenten till kostnadsjakt hos byggherrar och byggproducenter har försvagats.

Förvaltare och byggherre är vanligen identiska. Särskilt nya flerfamiljshus har kommit att ägas av kommunala och kooperativa företag. Inom den offentliga sektorn sker bostadsbyggandet till 90 % i allmännyttig regi. Det kooperativa bostadsbyggandet sker till 75 % i de båda riksomfattande företagen HSB och Riksborgen, medan resterande 25 % av det kooperativa byggandet sker på enskilt initiativ. På småhusmarknaden är köparnas valmöjligheter betydligt rikhaltigare, säljarna uppträder aktivt med reklam och utställningar, helt färdiga produkter presenteras och import förekommer. På hyresrättsmarknaden gynnas de allmännyttiga företagen genom fördelaktigare marktilldelnings-, beskattnings-, belånings- och hyressättningsvillkor. På bostadsrättsmarknaden föreligger inte motsvarande diskriminering. Däremot begränsas där den enskilda sektorns möjligheter att konkurrera i den mån kommuner vägrar att låta sig representeras i bostadsrättsföreningar, tillkomna på enskilt initiativ. Genom att kommunerna på politisk väg fastställer fördelningen mellan hyres- och bostadsrätt begränsas konkurrensen mellan dessa upplåtelseformer. I en del kommuner

har de enskilda företagen helt berövats möjligheten att konkurrera. Samhället har där auktoriserat ett eller ett fåtal företag.

I den bostadspolitik, som var avsedd att ersätta den hittillsvarande, tilldelades de allmännyttiga företagen en prisdämpande funktion inom ett konkurrenssystem. Den från sittande regering uttalade önskan om konkurrens från enskilda företag kan inte infrias med rådande finansierings-, beskattnings- och hyresförhållanden. En ny regering får som en viktig uppgift att förändra dessa.

Köpare och marknad

Inom bostadssektorn är en lång rad statliga och kommunala myndigheter sysselsatta med förhandsgranskning av individuella projekt. Typbesiktning förekommer endast i obetydlig omfattning och granskningsarbetet blir kostnads- och tidskrävande med succesiva ingripanden i byggprocessen. Skillnaden i informations- och kunskapsnivåer hos de bostadsefterfrågande konsumenterna är stor. Köp av flerfamiljshus uppfattas som en expertangelägenhet och de som slutgiltigt påverkar beslutsfattandet (även om de formellt sett inte själva fattar beslut), har vanligen god teknisk utbildning. Dessa har därför stora möjligheter att tillgodogöra sig den tekniska information, som står till buds. Konsumenterna däremot och de som formellt fattar besluten får sällan en bredare överblick över tänkbara alternativ och

dessa konsekvenser för boendekostnader, miljö m.m.

Endast i begränsad utsträckning erbjuder säljarna färdiga produkter. Projekteringen är ofta knuten till beställarsidan. Då köparen bygger i egen regi blir han under produktionstiden medlare mellan konkurrerande intressen på säljarsidan. Liknande relationer uppkommer i förhållande till de av beställarna anlitate konsulterna. Förhållandena på småhusmarknaden och även i vissa fall i totalentreprenadrelationer avviker från detta mönster och liknar mera köpar/säljarattityderna i andra branscher.

Om prisbildningen inom bostadsbyggnadssektorn skall förändras och mera överensstämmer med den i andra branscher måste bostadspolitiken utformas så, att incitament skapas för producenterna att aktivt marknadsföra sina produkter. Möjligheter för köparna att välja mellan olika produkter måste finnas i större utsträckning än för närvarande. En grundläggande förutsättning för en för köparna och konsumenterna gynnsam utveckling torde vara att företag inom byggprocessen får tillfälle att etablera ett mer långsiktigt samarbete. Allt fler producenter blir då beredda att presentera fullständiga lösningar i konkurrens med varandra. Garantier och andra ansvarsåtaganden kan då lämnas. Säljarens pris på ett hus skulle kompletteras med uppgifter om drifts-, underhålls-, reparations- och rivningskostnader. Det är därför nöd-

vändigt att finansierings-, beskattnings- och hyresförhållanden ges en sådan utformning att konkurrens tillåtes mellan olika ägar- och producentkategorier.

En övergång till köparens marknad innebär för bostadsproducenterna ett tvång till anpassning till konsumenternas krav. Dessutom måste de utveckla och marknadsföra produkter som kan tänkas attrahera köparna. Producenternas kostnadstäckning blir beroende av marknadsförhållandena. Detta framtvningar i sin tur ett hårdare motstånd mot kostnadshöjningar på komponenter, material och arbetskraft samt intensifierade rationaliseringsåtgärder. Från samhälls- synpunkt finns alltså anledning att sträva efter att införa marknadsprisbildning på bostadsområdet.

Samhällsekonomi och långtidsplaner

Byggnads- och anläggningsverksamheten har sedan mer än 20 år varit föremål för regleringar av olika slag. En kortsiktig bedömning av konjunktur-bilden har spelat en mycket stor roll vid ingripandena. Regleringarna har för bostadsproducenterna medfört stora effektivitetsförluster. Det ligger i samhälls-ekonomins intresse att undvika sådana förluster. Inom byggsektorn bör tillämpas samma konjunkturpolitiska bedömningsgrunder som inom övriga sektorer i ekonomien. En långsiktig planering av offentliga investeringar kan underlätta en utveckling i denna riktning. Bostads- och andra bygg-producenter kan stimuleras att utveckla moderna produktions-

metoder och personaladministration genom samarbete med de myndigheter som är ansvariga för sysselsättningsplaneringen.

Planeringen på alla nivåer är av betydelse för att bostadsproduktionen skall kunna drivas med största effektivitet. En övergång till köparens marknad ställer särskilt stora krav på den kommunala översiktsplaneringen. Denna måste kontinuerligt bedrivas så att byggbar — dvs. detaljplanerad — mark kan tillhandahållas. Genom att använda s.k. "flexibla" stadsplaner kan man skapa utrymme för total konkurrens mellan olika förslag till utformning av projekt och miljö.

Allteftersom byggnadssektorns struktur ändras kommer också organisationen av forsknings- och utvecklingsarbete att påverkas. Grundforskningen kan då komma att bedrivas vid universitet och högskolor medan utvecklingsarbetet bedrivs inom företagen. De centralt bestämda byggbestämmelserna måste ges en sådan form att de inte binder den tekniska utvecklingen. Preciserade funktionskrav måste ställas och planverket ges den kompetens som krävs för att samordna de bestämmelser som nu utfärdas av olika myndigheter.

Hyrespolitikens utformning

De under 1967 föreslagna hyressättningsreglerna syftade till att ge lägenheterna i flerfamiljshus hyror, som motsvarade lägenheternas bruksvärde. En hyressättning enligt denna huvudprin-

cip är en förutsättning för balans på bostadsmarknaden. Detta kan också antas leda till en eftersträvansvärd upprustning av de delar av det äldre bostadsbeståndet, som har en sådan byggnadsteknisk utformning och sådan miljömässiga kvaliteter att de uppfyller fastighetsägares och hyresgästers krav. En balanserad bostadsmarknad med ökad valfrihet för konsumenterna kräver också en viss reserv av lediga bostäder. Denna reserv måste emellertid vara utspridd över olika kvalitets- och storleksgrupper av lägenheter och småhus. Utan en mera marknadsanpassad hyressättning och prisbildning kan detta mål inte uppnås. Hyrorna och priserna i nyproduktionen spelar en nyckelroll i denna anpassningsprocess. Den förda bostadspolitikerna har bidragit till en bostadsbrist, som delvis är konstlad. Den långvariga, delvis konstlade, bristsituationen har lett till en säljarens marknad och en kostnadsnivå i nyproduktionen, som antagligen är högre än den som skulle erhållits, om man långt tidigare genomfört den hyresanpassning i det äldre beståndet, som nu framstår som alltmer nödvändig.

I proposition nr 91 till årets riksdag föreslås att nuvarande hyreslag skall ersättas med en ny hyreslag samt att en ny organisation bestående av statliga regionala hyresnämnder skall inrättas för hyrestvister. Vidare föreslås att giltighetstiden för hyresregleringslagen förlängs till utgången av år 1971 och att lagen ändras i vissa hänseenden. Övergången

till en friare hyres- och bostadsmarknad ställs på framtiden. De föreslagna ändringarna kan emellertid vara ägnade att underlätta en övergång till de friare förhållanden på hyresmarknaden som utgör en förutsättning för balans på bostadsmarknaden. En ny regering kan därför inrikta sitt arbete på att dels genomföra ytterligare uppmjukningar i regleringen, dels på att lägga fram förslag om dess slutgiltiga avveckling från och med år 1972.

Den statliga styrningen av bostadsbyggandet

Det finansieringssystem för det statliga stödet åt bostadsbyggandet som antogs av 1967 års riksdag bygger på sk. paritetsslån. Det är mycket svårt att fastställa i vilken utsträckning detta system är förenligt med målsättningen att skapa en "köparens marknad" på bostadsområdet. Några möjligheter för en ny regering att snabbt ersätta detta system med ett annat torde inte föreligga. Arbetet kan istället inriktas på att ändra utformningen av systemet så, att möjligheterna till en samordning mellan regionalpolitik, lokaliseringpolitik och bostadsbyggande förbättras. Ett sätt att nå denna målsättning är att ersätta de nuvarande länsbostadsnämnderna med fem eller sex regionala bostadsnämnder. Samtidigt kan länsarbetsnämnderna ersättas med ett motsvarande antal regionala arbetsnämnder. Förändringar i det nuvarande kvoteringsystemet kan samtidigt genomföras så, att varje regional

nämnd tilldelas ansvaret för fördelning av en del av kvoten inom sitt geografiska område, medan fördelningen av resterande del av de olika nämndernas kvoter förbehålles regeringen. Denna bör också ha möjlighet att bestämma "restkvotens" faktiska utnyttjande. En betydligt bättre anpassning till förändrade förutsättningar bör kunna vinnas.

Den nya regeringen bör samtidigt som målsättning på längre sikt sätta en övergång från det 1967 beslutade finansieringssystemet till ett system där den statliga styrningen ges en mera generell utformning. Inom ramen för ett allmänt statligt stöd åt bostadsbyggandet kan man i en framtida balanserad marknad dels överlåta produktionsinitiativet till företag av kommunal, kooperativ och

enskild karaktär, dels överlåta beslutanderätten i finansieringsfrågorna till banksystemet. Ansvarstagandet för långivningen kan då fördelas mellan staten och bankerna. Ett sådant kreditgarantisystem skulle möjliggöra långivning på basis av husens avkastningsvärde, som i sin tur ytterst betingas av vad konsumenterna är villiga att betala.

I paritetslånesystemet minskar incitamenten för kooperativa företag att producera och förvalta flerfamiljshus. Eftersom en målsättning för den nya regeringen bör vara att bereda alla bostadskonsumenter som så önskar tillfälle att enskilt eller i samverkan med andra äga sin bostad finns ytterligare en anledning att så fort som möjligt avveckla detta system.