

- + Minst 4 procenta ekonomisk tillväxt
- + en direkt målsättning i skriftligt

SSÄTTNING, KÖER OCH SAMHÄLSEKONOMI

+ en elvaårig "ungdomsskola" som ungdomar även efter den nioåriga skolan utb. inlyggs i, var 40 timmars arbetsvecka

JAN JÖRNMARK

industriinvesteringar och fo

- det är en provkarta över några av

BOSTÄDER OCH HYRESLAGSTIFTNING – STEG 1

1942 införs hyresregleringen tillsammans med Bostadsrättskontrollagen och senare en kontroll av priserna på statligt belånade villor. Den är egentligen ett sätt att möta det man uppfattar som en kortsiktig utveckling som skapats på grund av kriget. Men den kommer att bli permanent och påverka i stort sett hela samhällsutvecklingen därefter.

Finansieringen följer omedelbart. Där är det utsagda målet med räntesubventionerna att kapa ”överkostnader”, alltså de kostnader som gjorde hyror över förkrigsnivån nödvändiga. Men någon permanent subvention fanns egentligen aldrig i korten. Målen med bostadspolitiken såg helt annorlunda ut.

--

Omslaget till rapporten är ett foto av Ernst Michaneks första anteckning som ledde fram till formulerinegn ”En miljon bostäder på tio år”. I retoriken förvandlades denna mellanrubrik sedan till ”Miljonprogrammet”.

DET ANDRA STEGET

1944-45: Kommer den nya bostadspolitiken som i korta drag består av förstatligad finansiering och kommunalt dominerat fastighetsförvaltande och byggande. Men den var heller aldrig tänkt att leda till de enorma statliga åtaganden som kom att följa för finansieringen och för den delen i politiken.

Problemet var den starka ekonomiska expansion som startade efter kriget och som var helt oförutsedd. Bostadsbyggandet hade setts som en konjunkturrell motor i en krisdrabbad deflationsekonomi – nu blev det motsatsen. En permanent expansiv sektor i en ekonomi som redan befann sig vid bristningsgränsen.

Den springande punkten i det var den tilltagande orörligheten i beståndet, den så kallade ”hyressplittringen” som blivit den svenska bostadsmarknadens mest efterhängsna problem sedan dess.

HYRESSPLITTRINGEN

Innebar –och innebär än idag- att det som marknaden bedömer som likvärdiga produkter prissätts olikartat.

I början av 1960-talet innebär det i praktiken att de nyproducerade lägenheterna i Farsta var dubbelt så dyra som de som byggts på 1930-talet i till exempel Fredhäll. Och det såg likadant ut i hela landet.

På ett ganska remarkabelt sätt skapade det problem som påminner om de vi har idag och som också föranleder lika krampartade lösningsförsök.

PARITETSPROBLEMET

Egentligen har inget begrepp genom tiderna varit så uthålligt och så betydelsefullt i svensk bostadspolitik. Det innebär att subventionerna syftade till en likvärdig hyresnivå i hela beståndet – men inte kunde uppnå det. Istället uppkom köer till äldre bostäder, medan nya var kostnadskrävande, hyresdrivande och ändå inte sällan svåruthyrda. ”Paritet” var det mål man syftade till att uppnå, och för den delen som retoriken fortfarande kretsar kring idag.

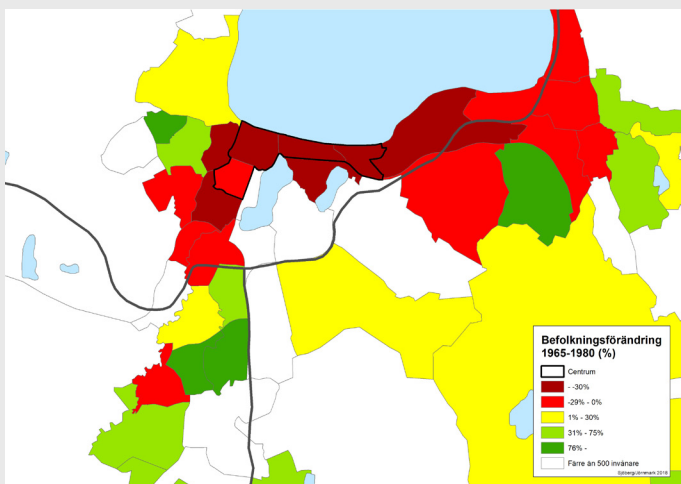
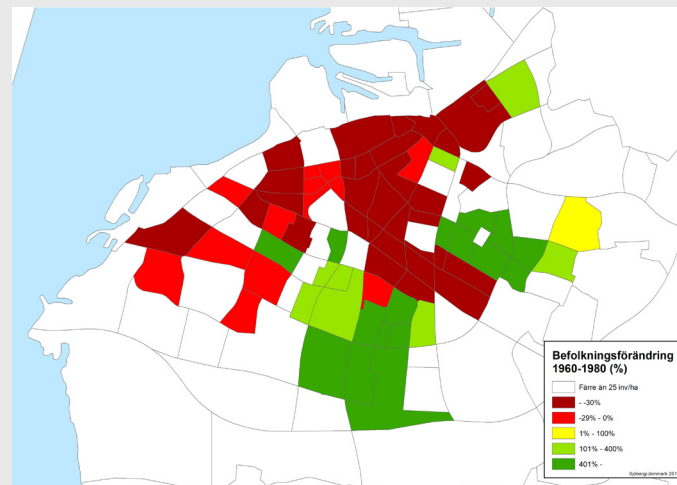
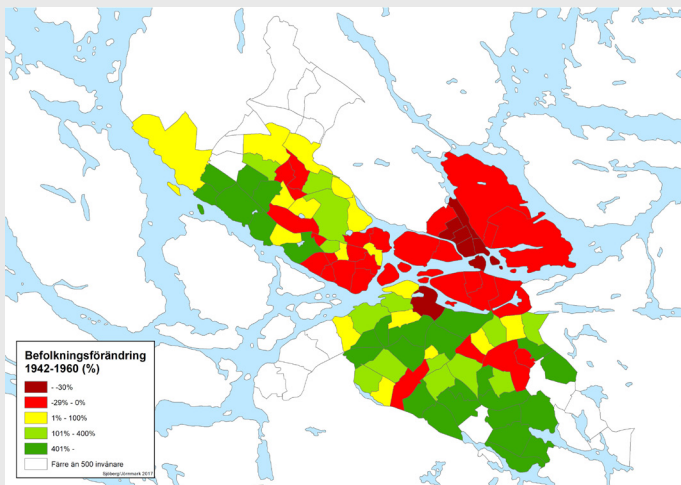
Strukturellt sett är dessa klagomål på de billigare konkurrenterna inte artskilt från det missnöje traditionella industriföretag ofta blev exponenter för när internationaliseringen slog igenom efter 1960. Här finns också likheter efter 1990 som jag återkommer till.

ETT NYTT SÄTT ATT BYGGA STÄDER

Alltid tidigare hade man byggt ”på gavlarna av den gamla staden”. Men nu söker man närmast i desperation finna stora exploaterbara områden allt längre ut utanför stadskärnorna.

Man ser mönstret väl i de kartor som följer: en stark uttunning av den centrala staden, följd av exploatering av perifera ytterområden. Som ses från bilderna går det igen i större städer, men också i något mindre som Malmö och Jönköping.

En följd av detta blev att realkapitalet i städerna användes allt mindre effektivt med stigande kommunalskatter som följd. En annan blev att pendlingsavstånden ökade kraftigt som ses på bilderna längre fram i texten.



Kartorna visar befolkningsutvecklingen i Stockholm, Malmö och Jönköping under efterkrigstiden fram till 1980.

Befolkningstappet i de inre strikt hyresreglerade delarna är massivt. Efterhand gäller det även de stadsdelar som nybyggdes efter 1950, när även dessa gick in i samma cykel av reellt fallande hyror och därmed bristande "paritet". Stadsutspridningen var en definierande och kostsam del av den första bostadspolitiken. De flesta svenska städer är än idag starkt präglade av mönstret.

HUR FUNGERAR EN BOSTADSMARKNAD I KRAMP?

Med stabilt fallande hyror i det potentiellt mest värdefulla beståndet drabbar de värsta effekterna de mest attraktiva delarna av landet.

Vi talar alltså om innerstäderna runt om i landet, vilka alla drabbas av avfolkningssproblem från och med 1950. Det leder också till en destabilisering av städerna.

SAMHÄLLSEKONOMISKA EFFEKTER

En hårt reglerad kapitalmarknad med ständiga allokeringsproblem leder till ett allmänt missnöje och stabilt tryck mot reformer. Under 1960-talet arbetar därför besläktade utredningar med plansystemet, finansieringen och prissättningssystemet, framförallt hyressättningens struktur. Proposition 1967:100 kommer slutligen med ett omfattande förslag som snabbt kommer att skapa nya spänningar och ett utbrett subventionssystem.

BRUKSVÄRDE OCH AVREGLERINGAR

Bruksvärdet är från början avsett som ett mycket mer marknadsorienterat system än det blev. Egentligen var avsikten att skydda hyresgäster i det äldre beståndet för alltför genomgripande effekter när nyproduktionen skulle påverka det gamla beståndet.

Därför infördes också paritetslånen. Därmed gick svensk bostadspolitik mot ett enormt misslyckande och en lika fantastisk subventionsrullning,

PARTITETSLÅNEN

Som hörs av namnet syftar de framförallt till utjämning av hyrorna i det nya och gamla beståndet. Syftet var att hålla ned hyrorna för att istället tillåta en skulduppbyggnad i det nya beståndet – som sedan kunde kompenseras efter mer än fem år, när nyproduktionen blivit ännu dyrare, vilket skulle möjliggöra högre paritetstal och därmed amortering av de gamla skulderna.

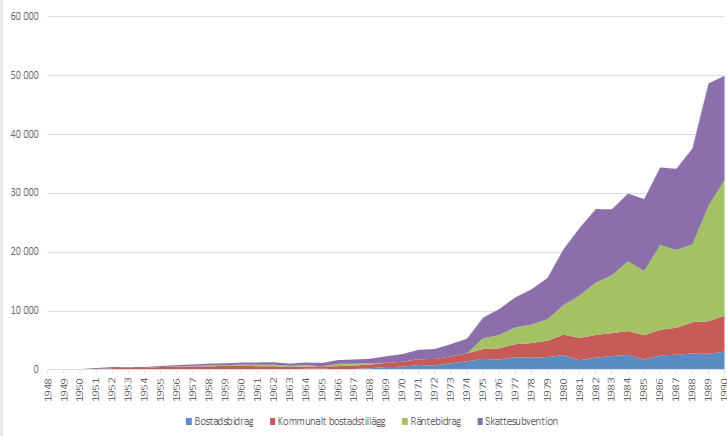
Systemet byggde alltså på evig inflation – men också en garanterad efterfrågan på hyresrätter.

STRÖMKANTRINGEN OCH DET NYA PARITETSPROBLEMET

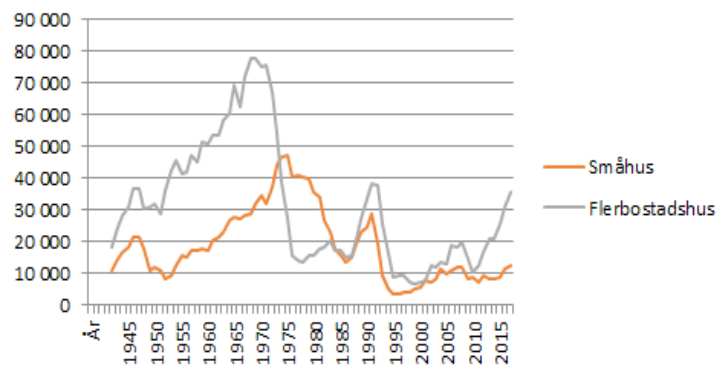
Villorna och bostadsrätterna blir frisläppta samtidigt som arbetskraftsinvandringen faller. Något inflöde till hyresrättsmarknaden att tala om finns inte längre och samtidigt sker en massiv omflyttning till villor. På figuren ser vi hur produktionen totalskiftar karaktär.

Till allas förvåning gör det att lander redan efter tre-fyra år av den nya bostadspolitiken och paritetslånen står med tomma lägenheter och en helt ny problembild. SOU 1974:15-16 får en nyckelroll.

Olika typer av bostadssubventioner (1948-1990)



Antal färdigställda lägenheter i flerbostadshus resp. småhus



På bilderna till vänster syns de eskalerande kostnaderna för bostadssubventionerna fram till 1990. På den undre syns också förhållandet mellan produktionen av lägenheter i småhus och flerbostadshus mellan 1942-2017. De starkt stigande kostnaderna från mitten av 1970-talet reflekterar framförallt två saker: dels att kostnaderna tidigare doldes av en "direkt" kreditransonering, vilket innebar att räntorna hölls på en konstlat låg nivå. Det nödvändiggjorde sedan en stenhård kreditransonering, som framförallt drabbade exportindustrin och ledde till en konstant brist på riskkapital till nya delar av både serviceindustrin och de mer traditionella delarna av näringslivet. Kostnaderna steg sedan kraftigt efter paritetslånens sammanbrott och genombrottet för en ny konkurrerande bostadssektor i och med den stigande villaproduktionen. I det osäkra politiska klimatet ledde det till en ohämmad subventionering av alla typer av boende. Effekterna på svensk förmögensomfördelning av detta har varit stora - men egentligen värre också helt slumpmässiga. För många grupper har det blivit en oavbruten källa till missnöjdhet i snart ett halvsekel.

1970- OCH 80-TALET'S POLITIK

SOU:n beskriver att det nu även finns ett paritetsproblem som är baserat på "sociala faktorer" och "lägesproblematik". Egentligen är det ett konstaterande av att den Generella Bostadspolitikens tid är över.

Vi har fått ett läge där olika inkomstgrupper kan välja bostäder snabbt. De statliga lånen och avdragsmöjligheterna gynnar både privat skuldsättning och grupper de knappast var avsedda att gynna. Det konfronterar hyresrätten med mycket stora och växande problem.

1970- OCH 80-TALET'S POLITIK II

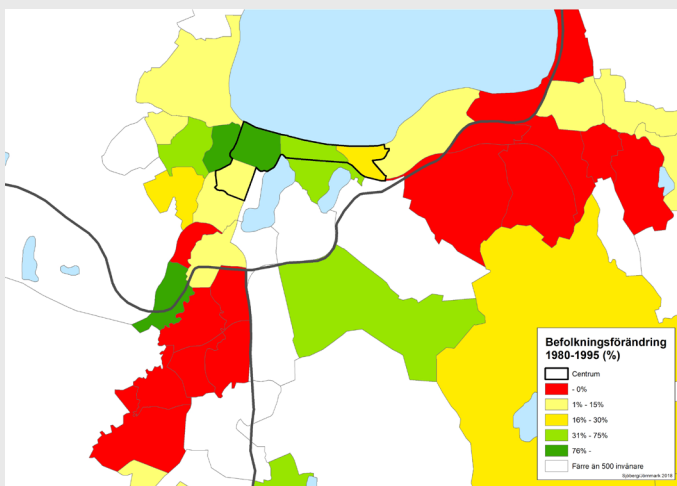
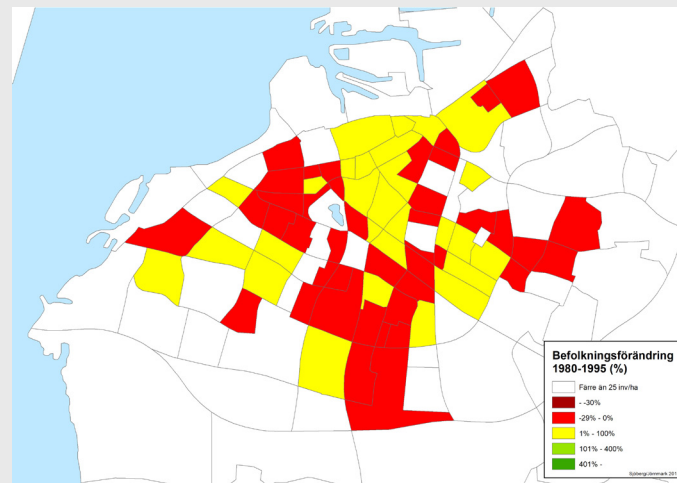
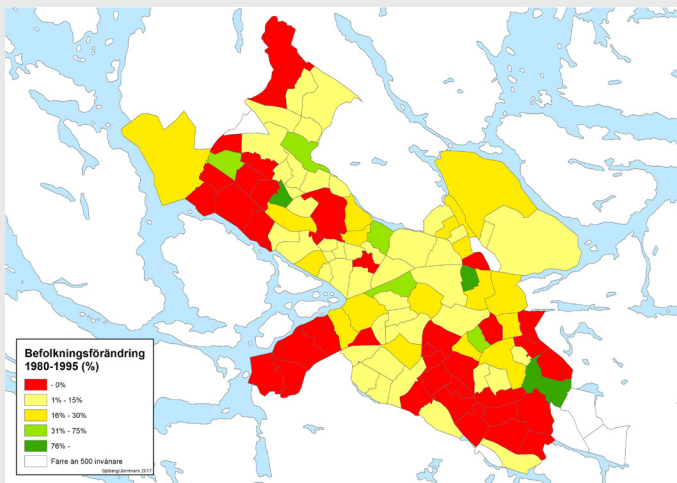
Någon totallösning är inte möjlig för någon aktör. Det parlamentariska läget är en garanti för det: 1973-76 jämviktsriksdag, sedan 1976-82 med svaga borgerliga regeringar.

Resultatet blir subventioner till alla typer av bostadsproduktion (se föregående figur). Det leder tillsammans med bruksvärdessystemets reala tillämpning till en utjämning av priserna i hela beståndet. Tillgänglig data säger att prisskillnaderna i hyresbeståndet faktiskt minskade under den här tiden. Men priset för den ökade "pariteten" är högt.

Meyersson (1991) menade att minst hälften av 1980-talets produktion skedde i områden där den inte genomförts om marknadspriser rått. Sannolikt var faktiskt andelen ännu högre. Dessutom är produktionen extremt dyr för staten och när balansproblemen i ekonomin ökar i slutet av 80- och början av 90-talet ökar kraven på reformer.

SAMHÄLLSEKONOMISKA EFFEKTER AV SUBVENTIONERNA

Har egentligen aldrig utvärderats, men man kan konstatera att rörelsen utåt i beståndet fortsatte under hela subventionsepoken. Detta framgår tydligt av de följande kartorna, även om uttunningen av de centrala städerna lindrades i samband med bruksvårdssystemets införande. Även om den ledde till oklar hyressättning skapades ändå genom subventionerna utrymme för renoveringar vilket lindrade det akuta förfallet.



På kartorna ses befolkningsutvecklingen i Stockholm, Malmö och Jönköping under perioden av dominerande bruksvärde och bostadssubventioner mellan 1980-1995. Man ser här en betydligt mer heterogen bild än den som syntes på det första kartuppslaget. Men fortfarande växer städer framförallt utåt. Det är också en period när öppnandet av stora externa köpcenter dominerar bilden av handeln, vilket var fullt logiskt med tanke på boendemönstren.

AVSUBVENTIONERINGEN

Var en chock av det monumentala slaget. Men vi får med den ett fritt marknadsstyrt bestånd av bostäder i villor och bostadsrätter, samt en fri finansiering.

Samtidigt börjar både avståndet mellan hyror och månadsavgifter att öka, parallellt med att räntorna faller.

Effekterna är –lindrigt uttryckt- drastiska. Men med det kommer också ”paritetsproblemet” att göra en kraftig come back.

PARITETSPROBLEMET DE LUXE

Bruksvärdet i det begagnade beståndet ligger idag vid cirka 1000 kr/kvm och år – 7000 för 80 kvadrat. Bruksvärde för nyproducerat ligger vid 2000 kr/kvm och år -14 000 för 80 kvadrat. Månadsavgift för en nyproducerad bostadsrätt ligger slutligen vid cirka 600 kr/kvm och år – 4200 för 70 kvadrat.

Marknadens –alltså de mänskliga beteendenas- reaktion på det som händer är både rationell och synnerligen stark. Det ledde under flera decennier til en kraftfull ökning av andelen bostadsrätter i beståndet, både genom nyproduktion och ombildningar.

Incitamenten för den övergången är självklara och illustreras väl av de följande exemplen. De pekar också på bruksvärdesprissättningens i princip olösbara konkurrensproblem vid en fri prisbildning på bostadsrätter i en avsubventionerad marknad.



Fastigheterna på bilderna finns på Bonde- och Brännkyrkagatan på Södermalm och illustrerar bruksvärdets bristande konkurrenskraft. De blev 1971 de första som hyressattes med det nya systemet. Det undre av dem omvandlades 1982 till bostadsrätter. Idag är avgiften där 430 kr/kvadratmeter och år. På Bondegatan upplåts lägenheterna ännu med hyresrätt, till ett pris av 1250 kr/kvm och år. Nyproducerade lägenheter i likartade lägen är sedan dubbelt så dyra, med hyror på mer än 2000 kr kvm/år.

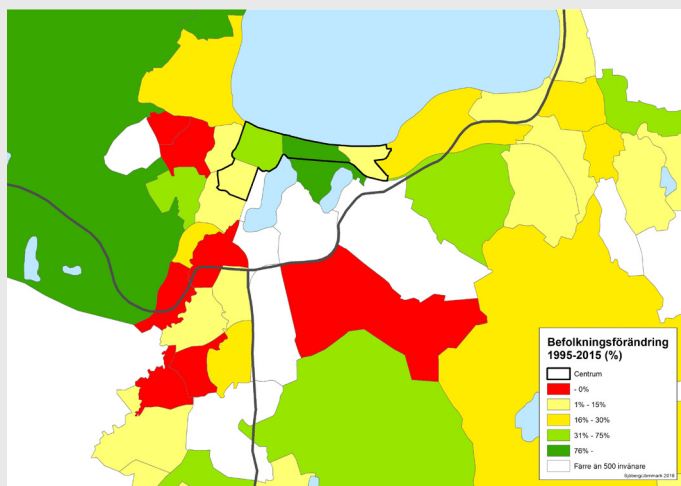
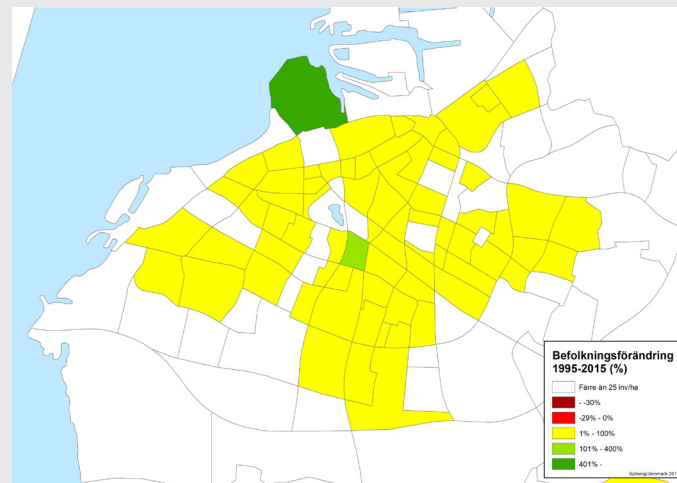
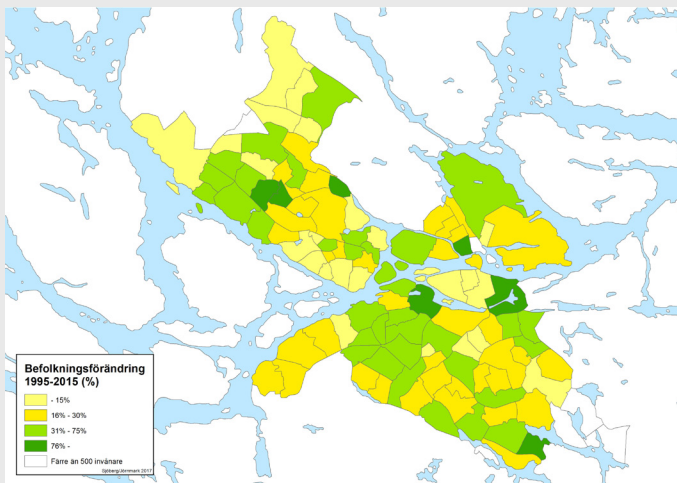
På ett uppenbart sätt skapar detta stora övervärden och effekter i respektive fastighet. Marknadsvärdet på bostadsrätterna ligger nära 80 000 kronor per kvadratemeter och vid en eventuell ombildning av hyresrätter kan hyresgäst och fastigetsägare realisera ungefär hälften var av detta, beroende på förhandlingens villkor.

Det innebär också att "bristen" på den billiga äldre hyresrätten kan beskrivas som oändlig. Rörligheten från den är på motsvarande sätt obefintlig. Skillnaden mot nyproduktionshyran gör det också teoretiskt möjligt att räkna på ett "svart" överlåtelsepris vilket förklarar dagens debatt om kriminalisering av den typen av handel.

SAMHÄLLSEKONOMISKA EFFEKTER II

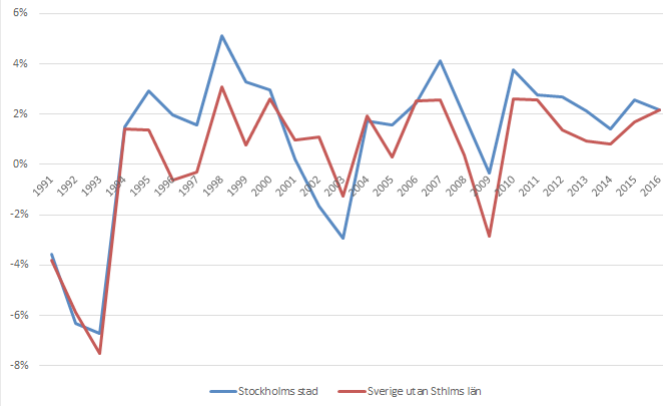
Den andra vågen av reformer leder till annorlunda och tydligare resultat. Med den skapas förutsättningarna för ett tydligt återbildande av de centrala städerna, vilket syns i kartorna.

Men utvecklingen stannar inte där, för som de följande bilderna visar ökar även sysselsättningen i Stockholm snabbare än övriga landet. Sysselsättningsdata från Jönköping pekar på samma sak: när stadskärnan återhämtar sig växer arbetstillfällena nästan tio gånger så starkt som den gjorde under den föregående tjugoårsperioden. Det förefaller alltså inte finnas något tydligt samband mellan att en ökad befolkning i centrum leder till en minskad sysselsättning där. Snarare förefaller det motsatta sambandet att gälla.

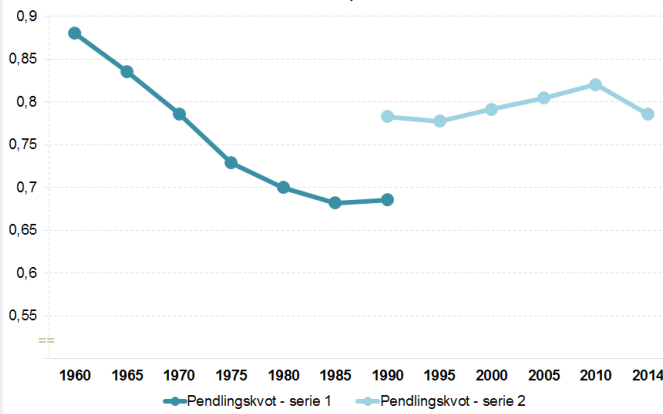


På kartorna ses befolkningsutvecklingen i Stockholm, Malmö och Jönköping under tiden av avsubventionering och genombrott för bostadsrätter mellan 1995-2015. Mönstret vi ser är radikalt annorlunda med tillväxt i hela stadsrummet, även om återhämtningen var starkast i kärnorna. Efter år 2000 kom därför ett befolkningstryck även att etableras i de områden som på 1970- och 80-talen varit svåruthyrda. Där finns bostadspolitikens största utmaning: hur kan man tillfredsställa nya grupperns behov när nybyggda lägenheter både kräver kapital och är dyra?

Årlig förändring av sysselsättning i Stockholm och Sverige exklusive Stockholms län (1991-2016)



Sysselsatta boende i Stockholm som andel av arbetstillfällen i Stockholm (1960-2014)



På den övre bilden ses utvecklingen av sysselsättningen i Stockholms och övriga Sverige. Ett mönster som inte tidigare existerat är synligt: Sysselsättningen växer efter 1990-tals krisen starkast i Stockholm.

Utvecklingen avviker mot den traditionella bilden av den "tärande" staden och det "närande" landet och reflekteras också i det övriga landets beroende av omfördelningsbidrag från Stockholmsregionen.

Förhållandet är naturligtvis mer komplicerat än den gängse bilden. De investeringar som sker i den s.k. "basindustrin" ger sällan många arbetstillfällen och är beroende av teknik som utvecklas i stadsregioner.

Behovet av en politik som gör det möjligt att utveckla produktionsfaktorn Mark syns tydligt från bilden.

Nästa bild visar pendlingskvoten för Stockholm, räknat på boende som andel av arbetstillfällen i kommunen.

Den avvikande trenden för perioden 1995-2010 är tydlig: på en friare bostadsmarknad flyttade man närmre arbetet med positiva sociala och ekologiska effekter som följde. Tydligt är även att trenden bröts med de regleringar som infördes på kapitalmarknaden från 2010.

VARFÖR POSITIVA EFFEKTER I STÄDERNA?

Ekonomisk verksamhet har tre produktionsfaktorer som krävs för all mänsklig verksamhet: mark, arbete och kapital. Städer är i grund och botten inget annat än produktionsfaktorn mark. För att alla annan verksamhet ska kunna försigå effektivt och med så låga transaktionskostnader som möjligt är därför väl fungerande städer av avgörande betydelse.

Det är där de tidigare pendlingsintensiva och utglesande städerna inte förefaller att ha förmått att upprätthålla dessa grundläggande villkor. På samma sätt tycks det otvetydigt att de investeringar som gjorts efter 1995 har verkat i exakt motsatt riktning.

ALLT DETTA STÄLLER GRUNDLÄGGANDE FRÅGOR OM FRAMTIDENS POLITIK

Först av allt behöver vi förhålla oss till det faktum att hyresmarknaden inte längre är homogen och i än mindre grad tillfredsställer "alla" grupperns krav som den möjligen gjorde fram till reformvågorna i slutet av 1960-talet och början av 1990-talet.

Hyresrätten har en självklar roll i framtidens samhälle. Men den kan inte definieras från de förhållanden som rådde 1968 eller från önsketänkande om vilka förhållanden som råder i idealsamhällen.

Verkligheten har förändrats och svaren är minst av allt enkla. Demagogi är det sista vi behöver.

EN SISTA AVGÖRANDE FRÅGA

Handlar om vårt förhållande till städer. Ända sedan Jane Jacobs har en teoribildning existerat som är möjlig att använda och som betonar städers roll som effektiva produktionsfaktorer. Man nödgas dock konstatera att den trots vad som ofta sägs hittills inte haft något som helst genomslag i diskussionen om bostadspolitiken.

Snarare har en traditionell bild av stadsbyggande som "slösaktig" och tärande dominerat. Genom att reglera bostadsproduktionen har det funnits en bild av att man skulle skapa utrymme för "produktiva" industri investeringar.

Men i verkligheten har den ekonomiska aktiviteten snarast avtagit, vilket fått både räntor och inflation att pressas tillbaka inom ramen för en försvagad konjunktur.

BEHOVET AV REFORM

De tre vågorna kom i början av 1940-talet, slutet av 1960- och första halvan av 1990-talet. Den ungefärliga cykeln ligger vid 20-25 år och motsvaras av Kusnetz-cykeln som betonar bostads- och infrastrukturbyggandets roll för den ekonomiska aktiviteten.

Det är då lätt att konstatera att dagens utveckling är logisk: på samma sätt som spänningar tidigare byggts upp inom det institutionella systemet har samma sak nu åter skett. Det innebär att behovet av reformer vad gäller prissättningen, kapitalmarknaden och plansystemet idag är lika stora som de var på 1960-talet.