2019

Särskilda studier från Finanspolitiska rådet

Friare hyressättning och likformig bostadsbeskattning

Hur påverkas hushållen?

Finanspolitiska rådet är en myndighet som har till uppgift att göra en oberoende granskning av regeringens finanspolitik. Rådets uppgifter fullföljs framför allt genom rapporten Svensk finanspolitik som lämnas till regeringen en gång per år. Rapporten ska kunna användas som ett underlag för riksdagens granskning av regeringens politik. Rådet ska även verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken. I serien Särskilda studier från Finanspolitiska rådet publiceras fördjupade studier av olika aspekter på finanspolitiken.

Finanspolitiska rådet
Box 3273
SE–103 65 Stockholm
Kungsgatan 12–14
Tel: 08-453 59 90
info@fpr.se
www.fpr.se

ISBN 978-91-985545-0-2

Innehållsförteckning

Sammanfattning **4**
1 En ny bostadspolitik **7**
1.1 Bostadsmarknadens särdrag 9
2 Den svenska bostadsmarknaden **11**
3 Hyresmarknaden **17**
3.1 För litet bestånd 18
3.2 Ineffektivt utnyttjande av beståndet 18
3.3 Ombildning till bostadsrätt 22
3.4 Arbetsmarknad 23
3.5 Inkomstfördelning 23
3.6 Social segregation 26
4 Alternativ för en övergång till en friare hyressättning **28**
4.1 Besittningsskydd och skydd mot oskäliga hyreshöjningar 28
4.2 Övergång till friare hyressättning 30
5 Ägandemarknaden **32**
5.1 Skatter på ägda bostäder 32
5.2 En neutral fastighetsskatt 35
5.3 Fastighetsskatten i Sverige 36
5.4 Beskattning av kapitalvinster 40
5.5 Likviditet och förutsägbarhet 42
5.6 Fördelningseffekter av nuvarande fastighetsbeskattning 45
5.7 Prisstabilitet och skuldsättning 45
5.8 En ny fastighetsbeskattning 46
6 Effekter på hushållens ekonomi **52**
6.1 Friare hyressättning 52
6.2 Reformer på marknaden för ägt boende 58
6.3 Effekter på olika hushållsgrupper 59
6.4 Regressionsanalys 75
7 Statens finanser och kompensation till hushållen **79**
7.1 Offentligfinansiella effekter 79
7.2 Kompensation till hushållen 80
8 Appendix **82**
Referenser **85**

Sammanfattning

I denna rapport föreslår Finanspolitiska rådet reformer på bostadsmarknaden och analyserar konsekvenserna för hushållens ekonomi, inkomstfördelningen och de offentliga finanserna.

Rapporten är motiverad av att hyresmarknaden fungerar dåligt: efterfrågan på bostäder överstiger utbudet i de flesta av landets kommuner, köerna hos de allmänna bostadsförmedlingarna är rekordlånga, utnyttjandet av det befintliga beståndet är ineffektivt och fördelningen av hyresbostäder sker till väsentlig del genom kontakter, fusk och olaglig försäljning av hyresavtal. Även marknaden för ägda bostäder – småhus, ägarlägenheter och bostadsrätter – kan fungera bättre. Skattereglerna snedvrider både valet av upplåtelseform och valet mellan att investera i ägt boende och andra tillgångar, vilket leder till samhällsekonomiska förluster.

På hyresmarknaden föreslår vi att hyressättningen blir friare. Hyresvärdar och hyresgäster bör ha frihet att avtala om hyresnivå, ändringar av hyran under avtalsperioden, avtalsperiod och förlängning av hyresavtal. Samtidigt bör hyresgästerna skyddas i lag mot oskäliga uppsägningar och oskäliga avtalsvillkor för att ha ett fullgott besittningsskydd. Våra förslag ligger i linje med de omregleringar av hyresmarknaden som skett i våra nordiska grannländer de senaste decennierna.

Avtalsfrihet bör gälla alla nya hyresavtal, oavsett fastighetens ålder. För att realisera de samhällsekonomiska vinsterna av en friare hyressättning snabbare kan man överväga att även för befintliga hyresgäster gradvis justera hyran så att den speglar utbud och efterfrågan på den lokala marknaden och den enskilda bostadens egenskaper.

På marknaden för ägda bostäder är följande förändringar i beskattningen önskvärda på sikt:

- Fastighetsskatten relateras till en långsiktig låneränta motsvarande statslåneränta plus ett pålägg. Skatten följer ett glidande medelvärde av ränta multiplicerad med taxeringsvärde.
- Fastighetsskattesatsen är oberoende av fastighetens ålder och taxeringsvärde.
- Bostadsrätter beskattas enligt samma princip som småhus och ägarlägenheter.
- Fastighetsskatten på hyresfastigheter slopas.
- Ränta på uppskjuten kapitalvinstskatt slopas.
- Stämpelskatt och lagfartsavgift sänks så att de endast täcker administrationskostnader.

Förslagen syftar till en mer likformig beskattning mellan bostadsrätter å ena sidan och småhus och ägarlägenheter å den andra, mellan ägda bostäder och hyresbostäder samt mellan investeringar i ägda bostäder och andra tillgångar. Härigenom gynnas inte en viss upplåtelseform eller investeringar i bostäder framför andra tillgångar. Att fastighetsskattesatsen är variabel och följer en lång-

siktig låneränta medför att skatten i kronor blir mindre variabel och mer förutsägbar, vilket är ägnat att öka fastighetskattens legitimitet.[1] Den gällande begränsningen av fastighetsskatten som andel av inkomsten skyddar pensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning med låga inkomster. Lägre stämpelskatt och lagfartsavgift samt räntefrihet på uppskjuten kapitalvinst främjar rörligheten på bostadsmarknaden. Därmed blir utnyttjandet av beståndet effektivare.

De föreslagna förändringarna av fastighetsskatten och beskattningen av bostadsrätter bör genomföras gradvis.

Om en friare hyressättning genomförs fullt ut för hela beståndet av hyresbostäder skulle det enligt våra beräkningar leda till att ca 80 procent av alla hyresgäster får högre hyror. Hyreshöjningarna skulle bli störst i Storstockholm och Storgöteborg, där hyran för medianhushållet skulle öka med omkring 55 procent. I tätorter utanför storstäderna med mer än 75 000 invånare beräknas hyreshöjningen till ca 20 procent för medianhushållet. Motsvarande tal för Stormalmö är 12 procent medan medianhushållet i övriga landet får i stort sett oförändrad hyra.

Spridningen när det gäller hyreshöjningar är särskilt stor inom storstäderna. I Storstockholm beräknas medianhyran mer än fördubblas på Östermalm, medan den praktiskt taget är oförändrad i vissa ytterkommuner. I Storgöteborg beräknas medianhyran öka med 77 procent i Majorna-Linné. I Stormalmö är skillnaden mellan olika områden mindre.

Vi har även beräknat effekterna på boendekostnaderna i småhus och bostadsrätter, men begränsat till följande förändringar av gällande regler för beskattning av ägande- och bostadsrätt:

- Fastighetskatten på småhus och ägarlägenheter är 1,2 procent.
- Taket för fastighetsskatten tas bort.
- Fastighetsskatten gäller fullt ut oavsett byggnadsår.
- Bostadsrätter beskattas på samma sätt som småhus.
- Räntebeläggningen av uppskjuten kapitalvinst slopas.

I Storstockholm och Storgöteborg skulle boendekostnaderna i bostadsrätt för medianhushållet öka ungefär lika mycket som boendekostnaderna för medianhushållet i hyresrätt, medan medianhushållet i småhus får en lägre ökning. I Stormalmö, större tätorter och övriga landet ökar boendekostnaderna generellt sett mer i bostadsrätt och småhus än i hyreshus.

De föreslagna reformerna ökar boendekostnaderna ungefär lika mycket i olika inkomstlägen, sett över alla hushåll. Det är följden av två motstridiga effekter. Å ena sidan ökar boendekostnaderna väsentligt mer i Storstockholm och Storgöteborg, där inkomstnivån är hög, än i resten av landet, där inkomstnivån är lägre. Om vi, å andra sidan, betraktar varje region för sig ökar boendekostnaden, mätt som andel av den disponibla inkomsten, mer för hushåll med lägre inkomster än för hushåll högre upp i inkomstfördelningen. Inom varje region kan reformen alltså sägas ha en regressiv effekt på inkomstfördelningen. Detta beror bland annat på att hushåll med lägre inkomst tenderar att bo i

[1] Det råder i allmänhet ett negativt samband mellan långsiktig låneränta och taxeringsvärden Detta tenderar att minska variabiliteten i fastighetsskatten

hyresbostäder, medan hushåll med högre inkomster oftare bor i småhus. Den regressiva effekten är starkast i Storstockholm och Storgöteborg samt för ensamstående och sammanboende utan barn.

Ginikoefficienten för fördelningen av disponibel inkomst efter boendekostnader påverkas ganska litet av reformerna. Utan att kompensera dem som får ökade boendekostnader ökar den från 0,37 till 0,38.

Det bör betonas att de effekter vi räknat fram gäller i en framtid när reformerna är genomförda och utan att hushållen har anpassat sig till ändrade förutsättningar. Effekterna på boendekostnader och inkomstfördelning kan därför inte utan vidare översättas till dagens hushåll.

Vi beräknar att en friare hyressättning om den gäller alla hyresgäster medför ökade vinster för ägarna av hyresfastigheter med ungefär 27 mdkr.

Vi föreslår att största delen dras in till den offentliga sektorn så att ägarna endast får behålla ca 5 mdkr, varav ca 2 mdkr tillfaller kommunala fastighetsbolag. Tillsammans med ökade intäkter av fastighetsskatten och efter avdrag för ökade bostadsbidrag och -tillägg enligt nuvarande regler m.m. beräknas den offentliga sektorns intäkter öka netto med ca 70 mdkr.

Dessa intäkter kan användas för att kompensera hushållen och vidta olika åtgärder för att reformerna ska få önskad fördelningsprofil. I praktiken innebär reformerna således att ökade boendekostnader växlas mot lägre skatter och ökade bidrag.

1 En ny bostadspolitik

Denna rapport presenterar Finanspolitiska rådets förslag till reformer av bostadspolitiken och analyserar förslagens konsekvenser för hushållens ekonomi och för de offentliga finanserna. Bostadspolitiken är ständigt aktuell, men dess betydelse är i dag kanske större än på flera decennier. På hyresmarknaden är efterfrågan större än utbudet i flertalet av landets kommuner, kötiderna för att få en hyresbostad är längre än kanske någonsin tidigare och det befintliga beståndet är ineffektivt utnyttjat. På marknaden för ägda bostäder snedvrider skattereglerna valet av boendeform och bidrar till en hög prisnivå. Kreditrestriktioner på bolån gör det svårt för hushåll utan kapital eller hög inkomst att skaffa sig en bostadsrätt eller ett småhus och flyttkedjorna fungerar dåligt.

Finanspolitiska rådet har i flera tidigare rapporter uppmärksammat bostadsmarknaden och bostadspolitiken: sänkningen av fastighetsskatten i rådets rapporter 2008 och 2011, prisutvecklingen och hushållens skuldsättning 2013, fördelningseffekter av reducerade ränteavdrag 2016, marknadshyror och inkomstfördelning 2017 samt kapitalvinstskatt och inlåsningseffekter på bostadsmarknaden 2018. I denna särskilda rapport tar rådet ett bredare grepp genom att föreslå förändringar både på hyresmarknaden och på marknaden för ägda bostäder samtidigt, och framför allt genom en bred analys av konsekvenserna för hushåll med olika inkomster och olika sammansättning samt för de offentliga finanserna.

Det råder ingen brist på förslag till förändringar av bostadspolitiken.[2] Förslagen saknar emellertid analyser av konsekvenserna för de offentliga finanserna och för hushållens ekonomi på detaljerad nivå. Men dessa konsekvenser är viktiga. Utan kunskaper om ekonomiska konsekvenser av olika förslag finns det små utsikter till välgrundade och genomgripande förändringar av bostadspolitiken. Ingen vill riskera att en ny politik leder till stora oavsiktliga och oönskade konsekvenser för inkomstfördelningen eller för en viss kategori av hushåll.

Finanspolitiska rådet har tillgång till verktyg för att analysera olika förslags effekter på detaljerad nivå för hushållen och för de offentliga finanserna. Utan mer kunskap om ekonomiska konsekvenser är det svårt att komma vidare i bostadspolitiken. Rådet ska enligt sin instruktion ”verka för en ökad offentlig diskussion i samhället om den ekonomiska politiken”. Med denna rapport vill vi bidra till en sådan diskussion på det bostadspolitiska området.

Vi föreslår en omreglering av hyresmarknaden med friare hyressättning i kombination med skydd mot oskäliga hyror och avtalsvillkor samt med bibehållet besittningsskydd. Liknande omregleringar av hyresmarknaden har tidigare gjorts i våra nordiska grannländer. Vidare föreslår vi en likformig beskattning av ägt boende (bostadsrätter, äganderätter och småhus). Detta innebär höjd och lika hög fastighetsskattesats för alla former av ägt boende, mer likformig behandling av avkastningen på ägt boende och räntekostnader för bolån, mer likformig beskattning av ägt boende och finansiella investeringar

[2] Under senare tid har en rad olika förslag till reformer på bostadsmarknaden presenterats, bl a av Eklund (2014), Bustos och Örjes (2017), Faust och Karreskog (2018), Attefall och Weiss (2018), Frycklund (2019) samt Lind (2019)

samt mer likformig beskattning av hyresbostäder å ena sidan och ägt boende å den andra.

Rapporten behandlar inte bostadsmarknadens utbudssida och de problem som finns när det gäller bl.a. byggregler, kommunernas planmonopol, planering och tillståndsgivning samt byggkostnader och produktivitetsutveckling. Vi hänvisar till en rad olika utredningar och deras förslag på detta område.[3]

Utifrån prisnoteringar på bostadsrätter har vi uppskattat effekterna på hyrorna av en friare hyressättning i hela landet.[4] En friare hyressättning beräknas i allmänhet ge högre hyror, i vissa regioner med stora belopp. Vi studerar särskilt hur effekterna skiljer sig åt mellan olika inkomstgrupper och mellan olika hushållstyper (ensamstående med och utan barn, sammanboende med och utan barn). På motsvarande sätt har vi också beräknat konsekvenserna av höjd fastighetsskatt[5] på ägt boende, även här fördelat på inkomstgrupper, hushållstyper och regioner.

En övergång till friare hyressättning medför ökade intäkter för hyresvärdarna. Det bör påpekas att ungefär 40 procent av hyresvärdarna är kommunalt ägda allmännyttiga bostadsbolag och att alltså ungefär lika mycket av de vinster som hyresvärdarna får behålla tillfaller kommunerna. Vidare återgår en del av vinsterna till statskassan genom gällande rörelsebeskattning av fastighetsägarna. Utöver detta föreslår vi en mycket hög särskild skatt på fastighetsägarnas vinster till följd av omregleringen.

Våra förslag skulle, fullt genomförda, således resultera i höjda boendekostnader för flertalet hushåll, om än olika mycket för olika grupper och regioner. De behöver därför införas gradvis. En friare hyressättning behöver inte drabba nuvarande hyresgäster, utan kan genomföras genom att det enbart gäller nya hyresavtal. På skatteområdet omfattar våra förslag både nuvarande och framtida innehavare av bostadsrätter, äganderätter och småhus, men skattehöjningarna kan genomföras gradvis under en längre övergångsperiod.

Vidare har vi beräknat hur det finansiella sparandet påverkas av förslagen. De ökade skatteintäkterna kan användas för att kompensera hushållen för ökade boendekostnader i de fall reformerna ger oönskade fördelningseffekter. Det finns många verktyg som staten kan använda för detta, exempelvis skatten på arbete, bostadsbidrag och försörjningsstöd. Vi tar inte ställning till vilka verktyg som bör användas eller i vilken utsträckning som hushåll av olika slag och i olika inkomstskikt bör kompenseras. Hänsyn till inkomstfördelningen är i grunden en politisk fråga.

Vi bedömer att våra förslag skulle leda till betydande samhällsekonomiska vinster. Det befintliga beståndet av bostäder skulle utnyttjas mer effektivt. Ökad tillgänglighet till hyrda bostäder bidrar till en bättre fungerande arbetsmarknad och därmed ett effektivare utnyttjande av arbetskraften. Vinsten av detta i form av ökad produktion är svår att beräkna men kan vara betydande. Slutligen leder

[3] Se Konkurrensverket (2018) för en översikt

[4] En geografisk indelning görs i 129 områden i fem regioner; Storstockholm, Storgöteborg, Stormalmö, Tätortskommuner samt Övriga landet, se avsnitt 6 1 1–6 1 2

[5] Vi kommer konsekvent att använda begreppet fastighetsskatt Den nuvarande s k fastighetsavgiften är inget annat än en fastighetsskatt

en likformig beskattning av olika slags boende och annat kapital till samhällsekonomiskt effektivare beslut om bostadskonsumtion och investeringar. Vinsterna av detta är också svåra att beräkna, men sannolikt betydande.

Kostnaderna av våra förslag ligger i att hushållen kan behöva omprioritera sina val mellan olika former av boende och annan konsumtion, och att förändringarna inte träffar alla hushåll lika. Det behöver därför övervägas hur oönskade effekter på inkomstfördelningen kan motverkas genom olika former av bidrag och skattesänkningar. I vilken mån som dagens hushåll påverkas av friare hyressättning och höjd fastighetsskatt beror också på hur och i vilken takt som övergången till nya regler sker.

1.1 Bostadsmarknadens särdrag

Bostaden intar en särställning bara genom det faktum att boendekostnaderna utgör en stor andel av det genomsnittliga hushållets utgifter. Andelen är 28 procent för hushåll i hyresrätt och 20 respektive 15 procent i bostadsrätt och småhus.[6] Bostadens sociala betydelse är svårmätbar, men den spelar en helt central roll för de flesta hushåll. Detta gör att bostadspolitiken har stor betydelse för de flesta människors välfärd.

Ett särdrag i förhållande till de flesta andra hushållskapitalvaror är att bostäder är mycket varaktiga och fixerade i geografin. Detta innebär att av det totala utbudet på 4,9 miljoner bostäder i Sverige är en försvinnande liten del nyproducerad. I dagsläget motsvarar en årsproduktion ca 1 procent av beståndet. Det samlade utbudet är således i stort sett konstant på kort sikt. Efterfrågeförändringar får därför stort genomslag, på priserna för bostadsrätter och småhus och på kölängden för hyreslägenheter, eftersom hyrorna inte avspeglar utbud och efterfrågan. Orter med inflyttning får stigande priser och längre köer, medan det motsatta sker i avflyttningsorter. Det tar lång tid innan utbudet anpassas och modererar pris- och köeffekterna. Av dessa skäl kan det vara önskvärt att ändringar i skatteregler och spelreglerna på hyresmarknaden genomförs gradvis. Detta får dock vägas mot att effektivitetsvinsterna av dessa reformer skjuts på framtiden.

På marknader där varor eller tjänster har relativt kort livslängd kan utbudet fortlöpande anpassas till efterfrågan. Om t.ex. hushållen vill ha mindre bilar eller bilar som drivs med el kan sådana produceras och ersätta större bilar eller bilar som drivs med fossila bränslen på relativt kort tid. På bostadsmarknaden förändras däremot utbudet mycket långsamt. Ur samhällsekonomisk synpunkt är det därför särskilt viktigt att beståndet kan utnyttjas så effektivt som möjligt, dvs. fortlöpande fördelas efter olika hushålls skiftande önskemål och inkomster. Det innebär att det bör finnas så låga hinder som möjligt för att byta bostad. Här spelar skattepolitiken en viktig roll.

Det givna utbudet gör vidare att stigande priser i inflyttningsorter, särskilt i attraktiva lägen, i huvudsak leder till att marken blir dyrare. Byggkostnaderna påverkas i mindre grad eftersom arbetskraft och byggvaror är rörliga. Utbudet

[6] Andelarna för bostadsrätt och småhus bygger på att även amorteringar räknas som kostnader fast det är fråga om sparande Dessutom tas ingen hänsyn till kostnaden för eget kapital och skillnaden mellan nominell och real ränta Detta gör att de angivna andelarna är missvisande, men de ger förmodligen en god uppfattning om rangordningen mellan olika upplåtelseformer Se SCB (2018)

av byggbar mark är mer eller mindre givet i centrala delar av expanderande orter. Därför bör man vänta sig att kostnaden för att bo i särskilt attraktiva lägen – som i stadskärnorna – kommer fortsätta att öka även på längre sikt (förutsatt att man inte börjar bygga på höjden).

Ett ytterligare särdrag är att bostaden inte är en homogen vara. Alla bostäder är unika på ett eller annat sätt, som storlek, planlösning, läge och utrustning. Samtidigt skiljer sig också hushållens preferenser åt. Bostadsmarknaden kan därför karaktäriseras som en sökmarknad, där hushåll med olika preferenser och inkomster söker bostäder med olika egenskaper. Det finns därför inte något givet pris för en bostadsrätt eller småhus, eller – om hyressättningen skulle vara fri – en given hyra. Detta gör att det nuvarande systemet med kostnadsbaserade förhandlade hyror med nödvändighet blir ett trubbigt instrument för att sätta hyror som avspeglar utbud och efterfrågan på enskilda hyresbostäder.

Förutom att bostäder är olika kan de även upplåtas i flera former: med hyresrätt, bostadsrätt eller äganderätt. På samma sätt som storlek, läge eller utrustning möter olika behov hos hushållen, möter olika upplåtelseformer också olika behov. Med en fri hyresmarknad är hyresrätten att föredra för det hushåll som har kort tidshorisont, eftersom osäkerheten om kostnaden – hyran – är liten under avtalsperioden. Exempel på hushåll med kort tidshorisont är unga som inte bildat familj, invandrare som söker en första bostad eller personer med tidsbegränsade anställningar. En ägd bostad innebär på kort sikt en större ekonomisk risk och högre kostnader för att flytta. Det finns även andra skillnader mellan att hyra och att äga en bostad. Hyresgästen köper mer service i form av förvaltning och underhåll, medan den som äger en bostad har större frihet att göra förändringar.[7] Att köpa en bostadsrätt eller ett småhus förutsätter tillgång till eget kapital, vilket i princip inte krävs för att få ett förstahands-kontrakt på en hyreslägenhet. Olika upplåtelseformer fyller således olika behov. Bostads- och skattepolitiken bör inte gynna någon upplåtelseform i förhållande till någon annan.

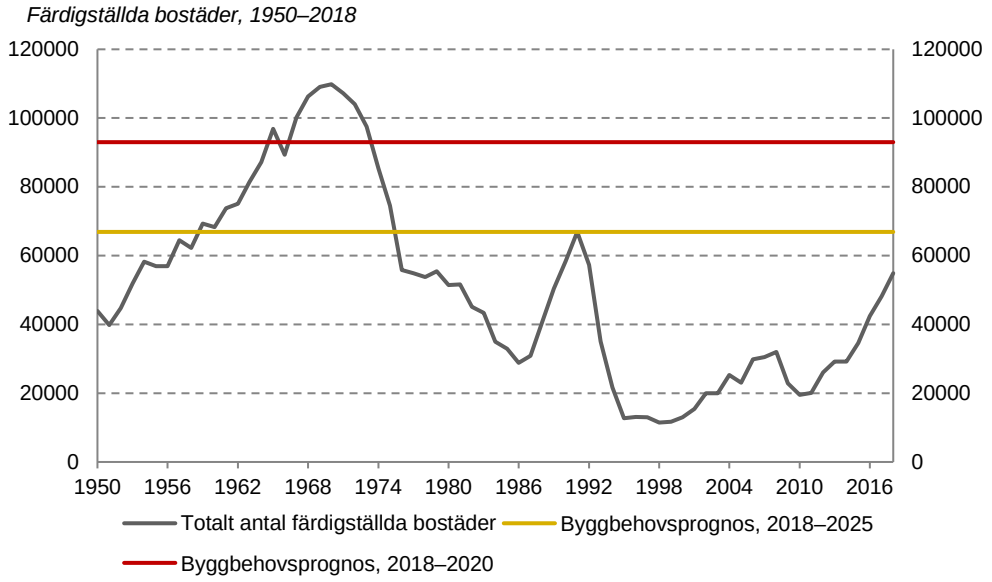
[7] Det finns en omfattande vetenskaplig litteratur om olika upplåtelseformer (*tenure choice*), se t ex Henderson och Ioannides (1983)

2 Den svenska bostadsmarknaden

Den svenska bostadsmarknaden är överhettad sedan ett antal år. Det råder efterfrågeöverskott i flertalet kommuner. I Boverkets senaste bostadsenkät uppgav 243 av 288 kommuner att de hade brist på bostäder i den meningen att efterfrågan översteg utbudet vid rådande hyror.[8]

Behovet av ökade volymer i nyproduktionen är enligt Boverket stort. Nybyggandet föll drastiskt efter 1990-talskrisen och återhämtningen på 2010-talet har varit otillräcklig. På grundval av den prognostiserade befolkningsökningen beräknar Boverket idag att 67 000 bostäder behöver färdigställas årligen t.o.m. 2025, en nivå som av allt att döma blir svår att nå, se diagram 2.1.[9] Nyproducerade lägenheter får med nödvändighet höga hyror jämfört med lägenheter i beståndet, oftast alltför höga för hushåll med låga inkomster.[10] På en väl fungerande marknad skulle dock nyproduktionen göra det lättare för sådana hushåll att få en bostad genom att den frigör lägenheter med lägre hyror i det befintliga beståndet. Eftersom det årliga tillskott som Boverket anser behövas endast motsvarar någon procent av beståndet är åtgärder för att öka rörligheten och utnyttja beståndet bättre väl så angelägna som åtgärder för att stimulera nyproduktion.

Diagram 2.1 Färdigställda bostäder 1950–2018 och byggbehovsprognoser



Källa: SCB och Boverket (2018)

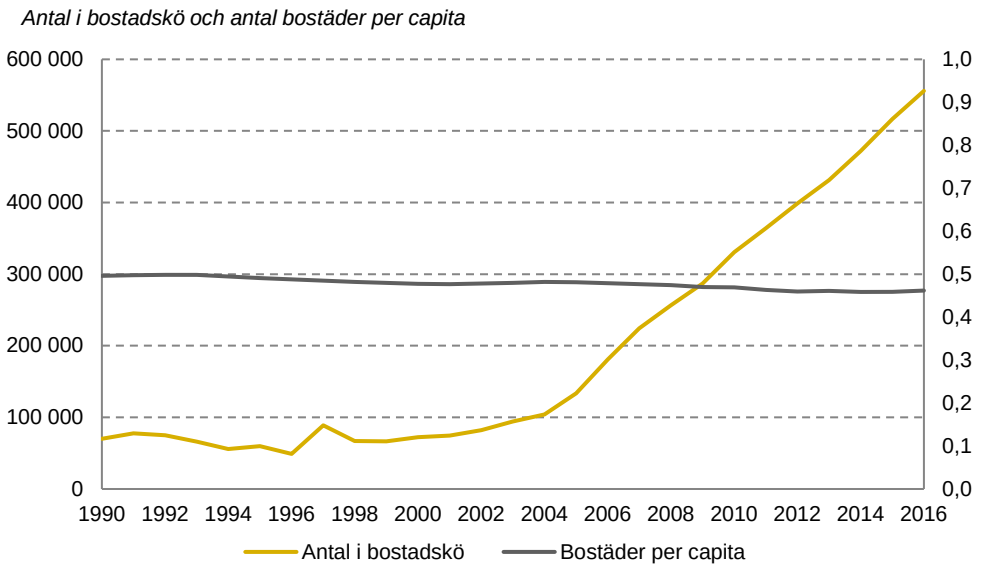
Efterfrågeöverskottet är särskilt stort i storstäderna. På hyresmarknaden syns det på bostadsköns längd. Som framgår av diagram 2.2 stod mindre än 100 000 personer i Storstockholms bostadskö vid millennieskiftet, idag har kön

[8] Boverket (2018a)
[9] Boverket (2018b)
[10] I Stockholms län var den genomsnittliga presumtionshyran 61 procent högre än bruksvärdeshyran 2014–17, se Hyresgästföreningen (2018)

vuxit till en halv miljon. Den som fick en lägenhet via bostadsförmedlingen i Storstockholm 2017 hade i genomsnitt stått elva år i kö.[11] I Stockholms innerstad var den genomsnittliga kötiden 16 år.[12] I Göteborg var kötiden sex år och i Malmö tre år i genomsnitt. Detta innebär att den som behöver en bostad omgående är hänvisad till att köpa en bostadsrätt eller ett småhus, hyra i andra hand eller köpa ett hyreskontrakt på den svarta marknaden.

Tiden det tar att få en lägenhet via bostadsförmedlingen är förvisso ett mått på bostadsbrist, men att kön är lång betyder i sig inte att det råder en allmän eller kraftigt ökande trångboddhet. Detta illustreras av diagram 2.2 som visar att samtidigt som bostadskön i Storstockholm har vuxit kraftigt har antalet bostäder per person i hela bostadsbeståndet – inklusive bostadsrätter och småhus – endast minskat marginellt.

Diagram 2.2 Bostäder per capita och bostadskö i Storstockholm



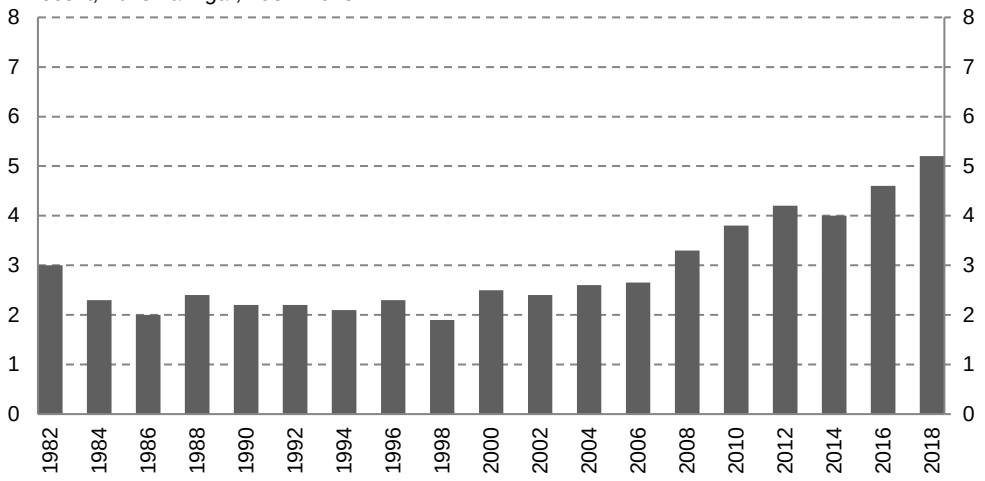
Källa: Kopsch (2019)

Diagram 2.3 visar ett mer direkt mått på den rena trångboddheten – i den offentliga statistiken definierad som hushåll med fler än två personer per rum exklusive kök och vardagsrum – avseende det totala bostadsbeståndet, inte bara hyresbostäder. Som framgår har en liten och ganska konstant andel av hushållen – runt 3 procent – varit trångbodda sedan mitten av 1980-talet enligt denna definition. Under de senaste tjugo åren har det dock skett en viss ökning. Trångboddheten är särskilt stor bland invandrare, där den har förvärrats i kölvattnet av de senaste årens stora invandring, se diagram 2.4. Bland utomeuropeiskt födda definieras drygt 20 procent som trångbodda, medan siffran för inrikes födda är 2–3 procent.[13]

[11] Storstockholm definieras av SCB som hela Stockholms län, vilket också används i denna rapport
[12] Fastighetsägarna (2018)
[13] SCB (2018)

Diagram 2.3 Trångboddhet över tid

Procent, 16–84 åringar, 1982–2018

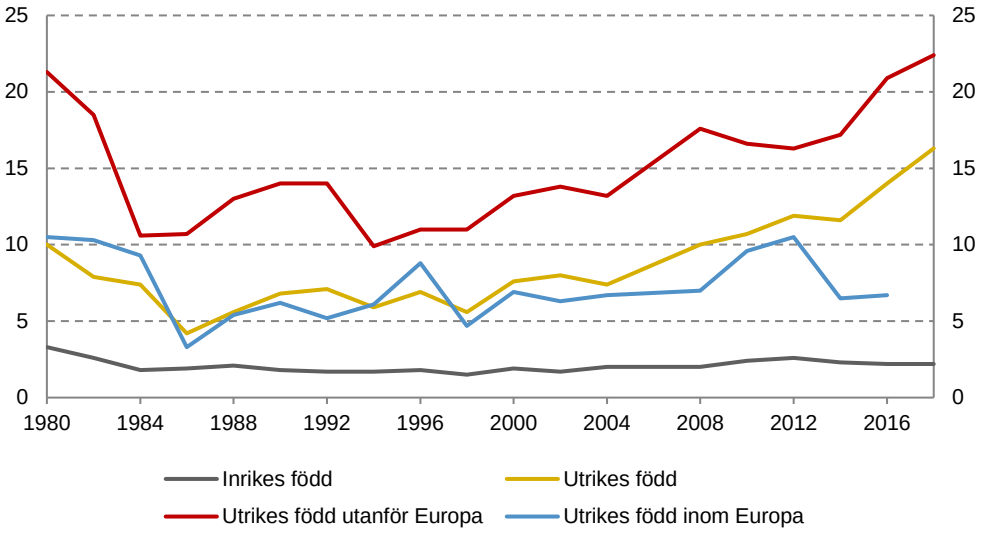


Anm : Trångboddhet (enligt Boverkets definition Trångboddhetsnorm 2) innebär att det inte ska bo fler än två personer per rum, när man inte räknar kök och vardagsrum I ett längre perspektiv har trångboddheten i Sverige minskat, från mer än 30 procent 1960
Källa: Boverket (2018)

Vår tolkning är att de växande bostadsköerna och allt längre väntetiderna på hyresbostäder, framför allt i storstäderna, inte bara beror på otillräckligt byggande utan också på det växande gapet mellan bruksvärdeshyrorna och boendekostnaden i bostadsrätter och småhus. I takt med att det blivit alltmer ekonomiskt fördelaktigt att bo i en hyresrätt ställer sig allt fler i bostadskön i syfte att i framtiden kunna sänka sina boendekostnader och realisera värdet av en bostadsrätt eller ett småhus. Bostadsköns långa väntetider är därför en dålig mätare på verklig bostadsbrist. Med längre köer tar det dock längre tid att få en bostad via bostadsförmedlingen även för dem med mer akut behov.

Diagram 2.4 Trångboddhet efter bakgrund

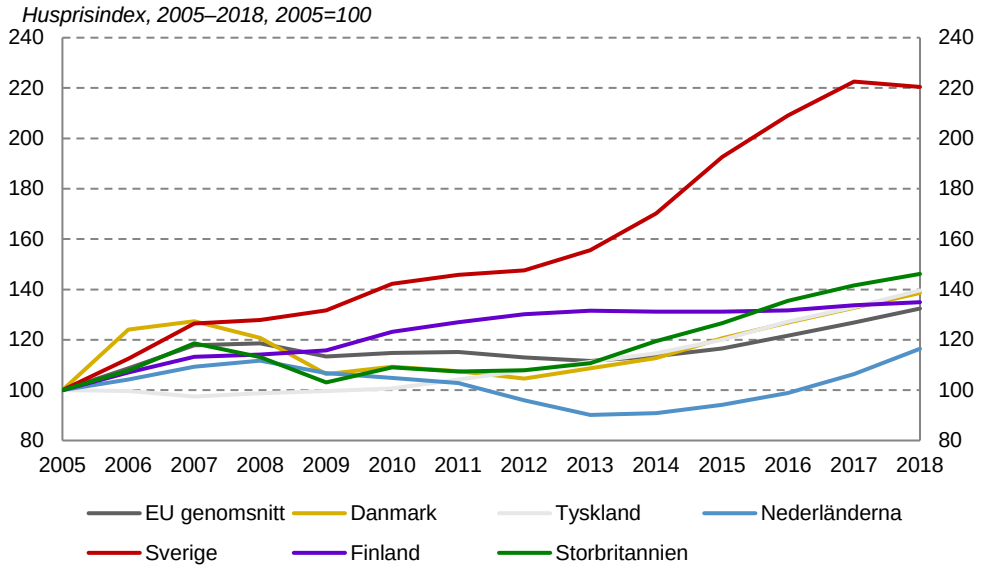
Procent, 1980–2018



Anm : Diagrammet visar trångboddhet efter samma definition som diagram 2 3 Serien Utrikes född inom Europa saknar data efter 2016
Källa: SCB

Medan obalanserna på hyresmarknaden resulterat i växande köer har de på ägarmarknaden tagit sig uttryck i kraftigt stigande priser. Sedan 1995 har fastighetsprisindex för småhus ökat med 418 procent (325 procent realt).[14] Priserna på bostadsrätter har ökat ännu snabbare, även om statistiken här är något osäkrare. Under perioden 2000–2017 ökade medelpriset för en bostadsrätt från 390 000 till 2 374 000, eller med 509 procent. Prisstegringen på bostäder har varit kraftigare i Sverige än i många andra länder, som framgår av diagram 2.5.

Diagram 2.5 Real prisutveckling på småhus i EU och några EU-länder



Källa: Europeiska Kommissionen (2019)

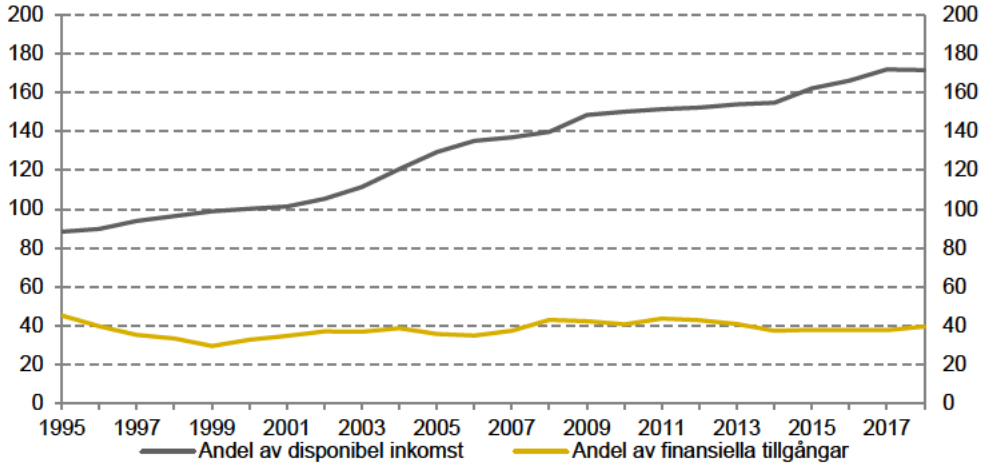
Den kraftiga prisuppgången förklaras till stor del av ökande inkomster och sjunkande räntor.[15] Boendekostnaden i småhus och bostadsrätt har i själva verket knappast ökat alls. Även sänkningen av fastighetsskatten 2008 har hållit uppe priserna, och kan bidra till att förklara varför Sverige inte upplevde samma fall i priser som andra länder i samband med den finansiella krisen.[16]

Prisutvecklingen har tvingat fram en ökad skuldsättning (diagram 2.6) och gjort ägarmarknaden alltmer svårtillgänglig för hushåll utan eget kapital. Hushållens skulder som andel av deras disponibla inkomster steg från 100 procent 1999 till närmare 190 procent i slutet av 2018.[17]

[14] Enligt SCB:s fastighetsprisindex för småhus för permanentboende (villor, rad- och kedjehus) mellan 1995 och 2018
[15] Riksgälden (2019)
[16] Exempelvis medförde sänkning av fastighetsskatten för en villa taxerad till 5 miljoner en värdeökning på 656 000 vid antagandet om full kapitalisering, en ränta på 3 procent och en tidshorisont på 20 år (och 1,5 miljoner vid en oändlig tidshorisont) För en villa taxerad till 1 miljon innebar samma skattesänkning en värdeökning på 37 000 (och 83 000 vid en oändlig tidshorisont)
[17] Riksbanken, (2018)

Diagram 2.6 Hushållens skulder

Procent, 1995-2018

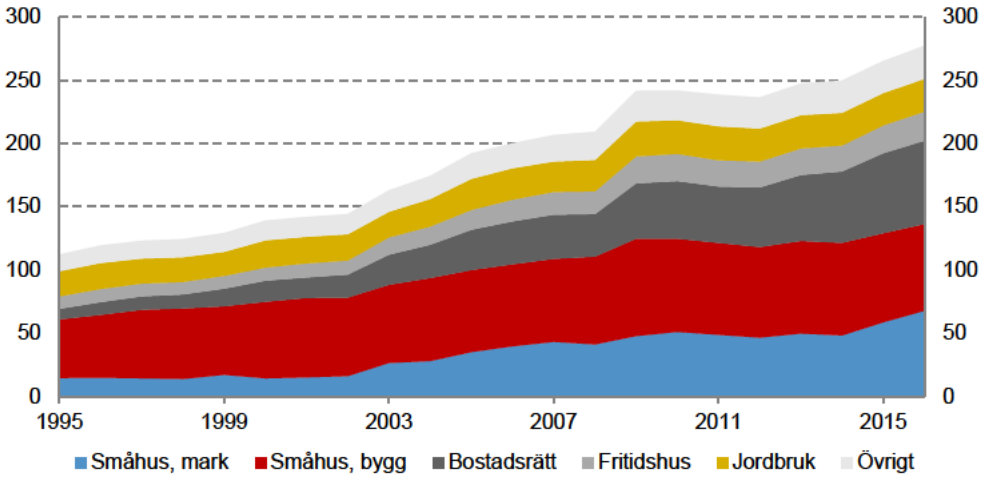


Anm: Diagrammet avser endast hushållens låneskulder. Mått på hushållens finansiella tillgångar är exklusive tjänstepensioner, premiepensioner, förinbetalda premier och skadeanspråk samt periodiseringar.
Källa: SCB, Nationalräkenskaperna

Samtidigt har hushållens förmögenhet ökat. Diagram 2.7 visar utvecklingen av icke-finansiella tillgångar för svenska hushåll. Totalt sett har den icke-finansiella förmögenheten ökat från cirka 110 procent av nationalinkomsten 1995 till att 2016 utgöra över 270 procent. Av tillgångarna utgjorde bostäder den dominerande andelen, 81 procent, år 2016.[18] Särskilt värdet av bostadsrätter har ökat snabbt, med nästan 700 procent sedan 1995 och nästan 300 procent sedan 2000. Det är också värt att notera att hushållens finansiella tillgångar stigit i samma takt som hushållens skulder (diagram 2.6).

Diagram 2.7 Hushållens icke-finansiella tillgångar i procent av nationalinkomsten, 1995–2016

Procent av nationalinkomsten, 1995–2016



Källa: Waldenström (2016, 2017)

[18] Waldenström (2016, 2017)

Nivån och ökningstakten på bostadspriser och skulder har skapat en viss oro för att en finansiell och ekonomisk kris skulle kunna utlösas av ett kraftigt prisfall på bostadsrätter och småhus. Även om dagens priser troligen inte är uppblåsta av någon spekulationsbubbla, kan priserna komma att falla om och när bolåneräntorna återgår till historiskt mer normala nivåer, vilket då skulle medföra en kraftig ökning av bolåneutgifterna för hushåll med bostadslån.[19]

Uppfattningen att hushållens skulder utgör ett problem för den finansiella stabiliteten har föranlett regeringen att införa kreditrestriktioner i flera steg: ett lånetak på 85 procent av priset och olika amorteringskrav som beror på belåningsgraden eller hushållets inkomster. Bankerna har därutöver skärpt kraven för att överhuvudtaget bevilja bolån. De flesta banker kräver att hushållen har tillräckligt höga disponibla inkomster efter skatt för att klara en låneränta på 7–8 procent. Följden har blivit att allt färre kan få bolån och att bolåneutgifterna inklusive amorteringar har stigit mycket kraftigt de senaste åren.[20] Detta har i sin tur gjort det svårare eller rent av omöjligt att skaffa sig en bostadsrätt eller ett småhus, särskilt för hushåll som saknar tillräckligt eget kapital eller har en låg inkomst, vilket i sin tur haft en dämpande effekt på prisutvecklingen och bidragit till en nedgång av produktionen av nya bostäder.[21]

Sammantaget kan man säga att otillräckligt byggande i kombination med en hyressättning som inte svarar tillräckligt på utbud och efterfrågan och ett snedvridande skattesystem har skapat problem på bostadsmarknaden som allvarligt skadar den svenska ekonomin. Ungdomar och andra som söker en bostad är hänvisade till ägarmarknaden, som också kan vara stängd på grund av krav på höga kontantinsatser. Detta skapar en godtycklig omfördelning av inkomster och hämmar rörligheten på arbetsmarknaden. I följande kapitel ska vi närmare diskutera reformer som vi anser behövs för att komma till rätta med dessa problem.

[19] För en diskussion om huruvida en prisbubbla finns på bostadsmarknaden, se Flam (2016)
[20] Se Boije (2019) och Svensson (2018, 2019b)
[21] Bengtsson (2017)

3 Hyresmarknaden

Under andra världskriget avstannade bostadsbyggandet i Sverige eftersom arbetskraft och andra resurser behövde användas för mer angelägna ändamål. För att förhindra kraftiga hyreshöjningar som riskerade att leda till att hyresgäster inte hade råd att bo kvar i sina lägenheter infördes hyresreglering. Regleringen tjänade med andra ord som en form av besittningsskydd för hyresgästerna. Den direkta regleringen av hyrorna ersattes 1969 med det så kallade bruksvärdessystemet. Det innebar att: (i) hyran skulle motsvara lägenhetens s.k. bruksvärde, (ii) hyrorna bestämdes i lokala förhandlingar mellan Hyresgästföreningen å ena sidan och SABO (Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag) och Fastighetsägarna å den andra, och (iii) hyran skulle vara i nivå med hyran för likvärdiga lägenheter på orten (bruksvärde) och fick inte ”påtagligt” överstiga denna nivå. I praktiken innebär detta att hyrorna skulle motsvara kostnaderna hos de allmännyttiga bostadsföretagen på orten. Under 1970-talet förändrades systemet så att även privata hyresbostäder kom att ingå i jämförelsen för att fastställa ett bruksvärde och förhandlingsordningen reglerades. År 2006 kompletterades bruksvärdessystemet med möjligheten att sätta högre hyror på nyproducerade lägenheter, s.k. presumtionshyror. Anledningen var att det i många fall var olönsamt att bygga nya lägenheter med bruksvärdeshyror. Presumtionshyror förhandlas mellan Hyresgästföreningen och hyresvärden och ska täcka hyresvärdens kostnader inklusive en rimlig avkastning. Efter 15 år ska bruksvärdeshyror gälla i stället för presumtionshyror. Många ägare till nyproducerade hus föredrar dock att sätta hyran ensidigt, vilket de har rätt att göra, men på en nivå som sannolikt inte riskerar att överprövas av den lokala hyresnämnden.[22]

Det förtjänar att påpekas att hyressättningssystemet under vissa omständigheter kan medföra efterfrågeunderskott. Så har varit fallet i avfolkningsorter, framför allt i spåren av 90-talskrisen. Den ledde till att kommunalt ägda bostadsbolag rev hus med lägenheter som stod tomma. Som mest revs 4 600 lägenheter under ett år.[23] Om hyreshusen hade haft privata ägare hade dessa gått i konkurs och fastigheterna kunnat köpas till ett lågt pris av nya ägare som kunnat sänka hyrorna och ändå täcka sina kostnader. Denna möjlighet fanns emellertid inte för de kommunalt ägda bostadsbolagen. De rev därför lägenheterna, ofta med hjälp av statliga subventioner. Det är tänkbart att färre hus hade rivits om de haft privata ägare.

Systemet för hyressättning är gynnsamt för de hyresgäster som är inne i systemet, men det skadar effektiviteten på bostadsmarknaden i olika avseenden, som diskuteras i kommande avsnitt. Det leder till minskat bostadsbyggande (3.1), en dålig matchning mellan hushållens efterfrågan och lägenhetsbeståndet (3.2), en alltför stor andel bostadsrättslägenheter (3.3), samt negativa spridningseffekter till den övriga ekonomin, framför allt i form av minskad rörlighet på arbetsmarknaden (3.4). Systemets förespråkare hänvisar till dess effekter på inkomstfördelning och segregation. Vi granskar dessa aspekter i avsnitten 3.5 och 3.6.

[22] Se Kopsch (2019) för en diskussion av hyressättningssystemet
[23] Kulmen nåddes år 2000

3.1 För litet bestånd

Hyressättningen hämmar nyproduktion av hyresbostäder genom att den i allmänhet håller hyrorna under den nivå som skapar jämvikt mellan utbud och efterfrågan och gör därigenom nyproduktion mindre lönsam. Även om hyrorna i nyproduktionen sätts så att de ska ge en rimlig avkastning på investeringen, skulle avkastningen bli högre med en friare, mer marknadsbestämd hyressättning på orter med stort efterfrågeöverskott. På överhettade marknader blir de nyproduktionshyror som bestäms genom förhandling mellan Hyresgästföreningen och hyresvärden – så kallade presumtionshyror – troligen ofta lägre än hyror som skulle sättas utan förhandling. För det första kan Hyresgästföreningen ha en annan uppfattning än hyresvärden om vad som kan anses vara en rimlig avkastning. För det andra gäller presumtionshyran bara i 15 år, varefter hyran ska ligga i nivå med hyrorna i jämförbara bostäder på orten. De hyresvärdar som väljer att sätta hyror utan förhandling med Hyresgästföreningen, vilket de är fria att göra, måste ta hänsyn till att hyrorna kan bli föremål för prövning i den lokala hyresnämnden. Med andra ord är hyressättningen inte heller i detta fall helt fri. Att hyrorna i nyproduktionen ligger under marknadshyrorna visas av att det är kö även till nyproducerade hyresbostäder. I t.ex. Storstockholms bostadskö är kötiden i genomsnitt ca sju år för en nyproducerad lägenhet.

3.2 Ineffektivt utnyttjande av beståndet

På en marknad med friare hyressättning skulle lägenheter fördelas efter förmåga och vilja att betala en hyra som avspeglar utbud och efterfrågan på den lokala marknaden. På dagens svenska hyresmarknad överlåts lägenheter på en rad sätt: genom kommunala bostadsförmedlingar, direkt genom kontakter med hyresvärdarna, genom byten eller genom illegal försäljning av hyreskontrakt. Resultatet blir en ofta ganska slumpmässig fördelning av lägenheter. Bostadsytan är t.ex. ojämnt fördelad mellan olika hyresgäster. Föräldrar kan bo kvar i en förhållandevis stor lägenhet många år efter att barnen flyttat ut, ibland hela livet. Detta kan uppfattas som ett tecken på att bostadsbeståndet är ineffektivt utnyttjat. En jämnare fördelning av bostadsyta i kvadratmeter kan tyckas vara effektivare, men detta är inte vad som menas med effektivitet i samhällsekonomisk mening.

Med en effektiv fördelning menas i stället en situation där ingen hyresgäst vill byta sin nuvarande lägenhet mot någon annan lägenhet vid rådande hyror. I detta hypotetiska tillstånd behöver antalet kvadratmeter per person inte vara jämnt fördelat. En barnfamilj kan t.ex. föredra att tränga ihop sig på relativt få kvadratmeter för att få pengar över till resor, ett sommarboende eller något annat. Pensionärer kan vara så fästa vid en stor lägenhet att de väljer att bo kvar även om hyran tar en stor andel av deras pension. Förutom att preferenser skiljer sig åt och har betydelse för valet av lägenhet, spelar naturligtvis inkomster också en roll. I regel följs inkomst och lägenhetsstorlek åt; hushåll med höga inkomster bor större och mer centralt än hushåll med låga inkomster. Hänsyn till inkomstfördelningen kan motivera att ekonomiskt svaga hushålls efterfrågan stärks genom bostadsbidrag och försörjningsstöd.

På dagens hyresmarknad är lägenheter som bekant inte fördelade enbart efter preferenser och inkomster, utan också efter kötid, kontakter, illegal handel med hyreskontrakt m.m. Enligt en statlig utredning om den illegala handeln med

hyreskontrakt har nästan en av fem unga hyresgäster i Stockholm betalat för sitt kontrakt.[24] Dessutom gör bruksvärdessystemet att den som har ett hyreskontrakt ogärna släpper det ifrån sig, och istället bor kvar även om en annan bostad skulle väljas om man skulle betala hyran som skulle gälla vid en friare hyressättning. Det förekommer också att innehavare av hyresrätter flyttar men behåller bostaden för mer eller mindre tillfälligt bruk eftersom hyran är relativt låg. Allt detta gör att hyresbeståndet är ineffektivt utnyttjat, vilket innebär välfärdsförluster; det finns utrymme för en omfördelning av lägenheterna i beståndet som både gamla och nya hyresgäster skulle tjäna på – förutsatt att det var möjligt för de nya hyresgästerna att kompensera de gamla.

Storleken på effektivitetsförlusterna kan i princip beräknas och uttryckas i monetära termer. I fördjupningsruta 3.1 nedan redovisas principerna för en sådan beräkning.[25] En central faktor är hur betalningsviljan hos de hushåll som fått tillgång till en hyresreglerad lägenhet förhåller sig till betalningsviljan hos de hushåll som står utanför hyresmarknaden men skulle vilja ha en lägenhet. Vår kalkyl bygger på antagandet att tilldelningen är slumpmässig i den meningen att andelarna av hushåll med olika stor betalningsvilja är desamma bland hushåll inom och utom den reglerade marknaden. De beräkningar av hyror under friare hyressättning som presenteras i kapitel 6 pekar på att den totala välfärdsvinsten 2017 skulle vara ca 14 mdkr om alla hyresgäster har jämviktshyran (tabell 3.1). Även om siffran ska tas med en stor försiktighet visar den att vinsterna kan vara betydande. De kan dock bli både större och mindre med andra antaganden.

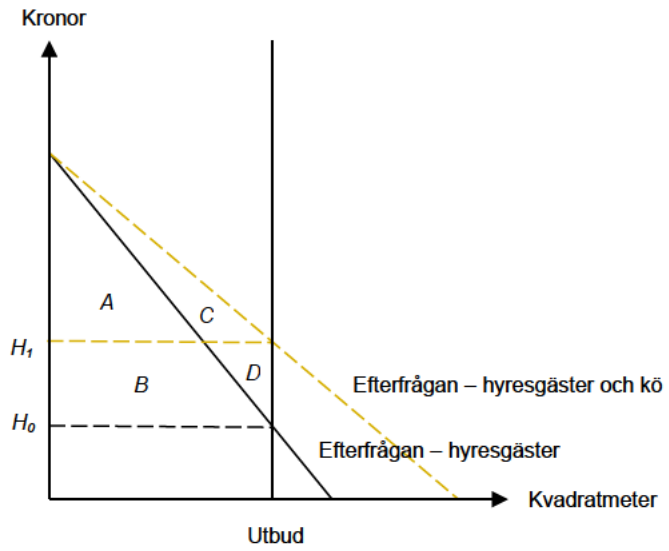
Det är viktigt att observera att välfärdsvinsten avser summan av producent- och konsumentöverskott.[26] I själva verket är det inte säkert att konsumentöverskottet i sig kommer att öka. Vad analysen säger är att hyresvärdarnas vinster ökar så mycket att de mer än väl räcker till för att kompensera de eventuella förluster som hyresgästerna gör. Detta är viktigt att hålla i minnet när vi diskuterar hur friare hyressättning kan genomföras i praktiken och behovet att kombinera en sådan reform med en särskild skatt på hyresvärdarna.

[24] SOU 2017:86 Regeringen lade i april 2019 fram ett lagförslag om skärpt bestraffning av svarthandel m m till riksdagen
[25] Samma metod har använts av Andersson och Söderberg (2012)
[26] Se fördjupningsruta 3 1 för definition av begreppen

Fördjupningsruta 3.1 Samhällsekonomisk vinst vid en övergång från bruksvärdes- till jämviktshyror

Diagram 3.1 illustrerar schematiskt med hjälp av en bild av utbud och efterfrågan på hyresmarknaden hur en övergång till friare hyressättning ger en samhällsekonomisk vinst och samtidigt en omfördelning av inkomster från hyresgäster till hyresvärdar.

Diagram 3.1 Utbud och efterfrågan på hyresmarknaden



Det är rimligt att anta att utbudet på kort sikt är konstant och att utbudskurvan därför är vertikal. Utbudet mäts i antal kvadratmeter lägenhetsyta på den horisontella axeln. Hyran är bestämd i förhandlingar och täcker åtminstone hyresvärdarnas rörliga kostnader. Den anges som H_0 på den vertikala axeln och mäts i årshyra per kvadratmeter. Vi antar för enkelhets skull att alla hyresvärdar har samma kostnad per kvadratmeter; antagandet spelar ingen roll för utfallet. Eftersom kostnaderna är lika med hyran finns inget producentöverskott, dvs. högre vinst än vad som är normalt.

Hyresgästerna antas ha tilldelats sina lägenheter via en kö. Det innebär att befintliga hyresgäster är de som stått tillräckligt långt fram i kön och varit villiga att betala minst den förhandlade hyran. I själva verket skiljer sig hyresgästerna åt med avseende på deras betalningsvilja. De kan rangordnas med avseende på betalningsvilja med den som är villig att betala mest per kvadratmeter längst till vänster och den hyresgäst vars betalningsvilja är precis lika med den förhandlade hyran längst till höger. På så vis kan man konstruera en efterfrågekurva för de befintliga hyresgästerna. I diagrammet utgörs den av den heldragna nedåtlutande linjen och antas för enkelhets skull vara rätlinjig.

Alla hushåll utom det vars betalningsvilja är identiskt med hyran har således en betalningsvilja som är högre än den hyra de faktiskt får betala. Skillnaden mellan betalningsvilja och hyra kallas för konsumentöverskott. Konsumentöverskottet visar med andra ord hur mycket mer hyresgästerna får i konsumentnytta än de betalar för. Summan av alla hyresgästers konsumentöverskott vid hyran H_0 i figuren är lika med ytorna $A + B$.

Det finns emellertid fler som skulle vilja ha en hyresrätt till den förhandlade hyran och som fortfarande står i kö för att få ett erbjudande om en lägenhet. Dessa kan på samma sätt rangordnas efter betalningsvilja och man kan sammanfatta deras olika betalningsviljor med en efterfrågekurva. I våra kalkyler antar vi att kösystemet är helt slumpmässigt så att förhållandet mellan antalet hushåll som blivit tilldelade en lägenhet och antalet hushåll i kön är detsamma oberoende av betalningsvilja. Om man då lägger ihop de båda gruppernas efterfrågan får man den totala efterfrågan som visas av den streckade linjen i diagram 3.1.

På en fri hyresmarknad bestäms hyran av att den totala efterfrågan är lika med utbudet. Denna marknadshyra visas i figuren som H_1 på den vertikala axeln. Vid denna nivå är den totala efterfrågan – den streckade kurvan – lika med utbudet.

Efter en övergång till marknadshyra skulle en del av de gamla hyresgästerna finna att hyran är högre än vad de är villiga att betala. De skulle därför flytta till en lägenhet med lägre hyra, antingen en mindre lägenhet med samma läge eller en lägenhet med ett mindre attraktivt läge (detta framgår inte i figuren). De skulle ersättas av dem som står i kö och som har en betalningsvilja som är minst lika hög som marknadshyran.

Vid den nya högre hyran H_1 ökar konsumentöverskottet med ytan *C* till följd av nya hyresgäster med högre betalningsvilja. Samtidigt minskar konsumentöverskottet för kvarvarande hyresgäster genom att ytan *B* tillfaller hyresvärdarna i form av ökat producentöverskott. Nettoskillnaden i konsumentöverskott kan vara både positiv och negativ. Samtidigt ökar producentöverskottet med summan av ytorna *B* och *D*. Effektivitetsvinsten till följd av att bostadsbeståndet fördelas efter betalningsvilja utgörs av skillnaden i summan av konsument- och producentöverskott. Den är lika med $C - B + D + B = C + D$. Det totala överskottet ökar således, men det sker till priset av en omfördelning från hyresgäster till hyresvärdar. För att säkerställa att vinsterna kommer hushållen till del kan det alltså behövas att stora delar av hyresvärdarnas vinster överförs till hyresgästerna.

Vi kan nu beräkna tillskottet i konsument- och producentöverskott under antagandet att betalningsviljan är uniformt fördelad och att den högsta betalningsviljan är densamma bland hyresgäster och köande, vilket liksom i figuren ger linjära efterfrågekurvor med samma skärningspunkt på den vertikala axeln. Tillskottet i konsument- och producentöverskott är då helt enkelt hälften av ökningen.

Tabell 3.1 Beräknad ökning i medlvärde av samlat överskott med friare hyressättning

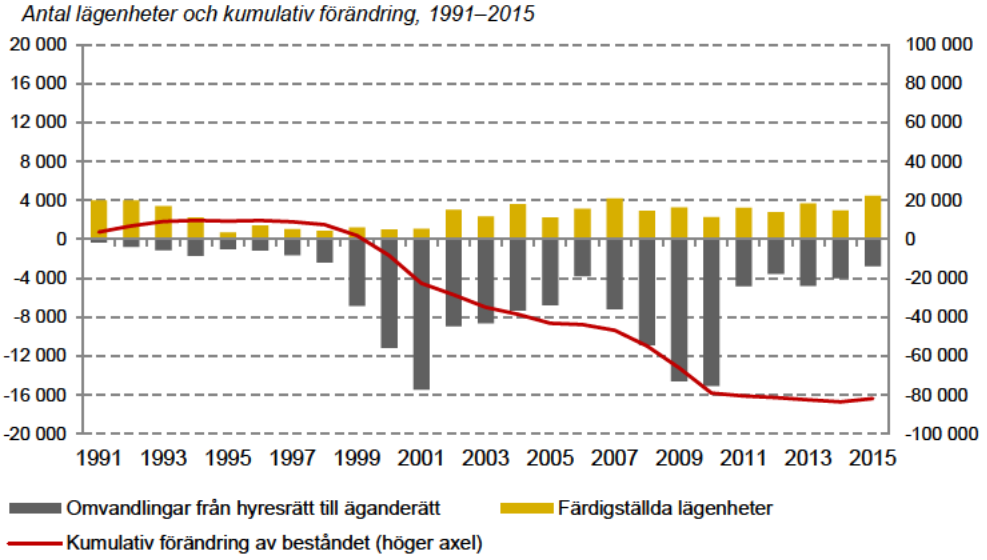
	Beräknad hyra (H_1)	Bruksvärdes-hyra (H_0)	Hyresökning (H_1-H_0)	Milj m²	Effektivitetsvinst, mdkr
Storstockholm	1 834	1 206	628	22,0	6,9
Storgöteborg	1 690	1 113	577	11,6	3,4
Stormalmö	1 303	1 180	123	8,0	0,5
Tätorter	1 253	1 083	170	32,5	2,8
Övriga landet	951	946	4	32,0	0,1
Summa					13,6

Anm : Hyrorna är angivna i årshyra per kvadratmeter
Källa: FASIT och egna beräkningar

3.3 Ombildning till bostadsrätt

Hyressättningssystemet har skapat ett gap mellan bruksvärdeshyrorna och boendekostnaderna i bostadsrätt. Detta har många gånger gjort det lönsamt för både hyresvärdar och hyresgäster att ombilda hyresrätter till bostadsrätter. På så sätt har hyresvärdarna och hyresgästerna delat på det kapitaliserade värdet av skillnaden i boendekostnad.

Diagram 3.2 Förändring av antalet hyreslägenheter i Stockholm, 1991–2015



Anm : Färdigställda lägenheter sammanställer antalet nya hyreslägenheter minus lägenheter som rivs under perioden plus förändringar i beståndet på grund av renoveringar och ombyggnationer De sistnämnda två kategorierna är små och skulle inte förändra diagrammet om de redovisades separat
Källa: Boverket

Ombildningen av hyresbostäder till bostadsrätter har varit omfattande, särskilt i storstäderna. Omfattningen bestäms både av lönsamheten för de inblandade och av politiska beslut. Diagram 3.2 är hämtat från en underlagsrapport till Finanspolitiska rådet 2017 och visar att 147 000 lägenheter ombildades till bostadsrätter i Stockholm mellan 1991 och 2015. Det totala beståndet av hyreslägenheter

minskade därför med 82 000 under perioden, eftersom nyproduktionen inte kunde kompensera för ombildningarna.[27]

Det nuvarande hyressättningssystemet utgör med andra ord ett hot mot hyresrätten som upplåtelseform. Hyresrätten fyller som nämnts en viktig roll på bostadsmarknaden, inte minst för hushåll utan möjlighet att finansiera köp av en bostad. Hyresbostädernas andel av det totala bostadsbeståndet har minskat framför allt i Stockholm och Göteborg. I Stockholm har andelen minskat från 54 till 36 procent sedan 1990, i Göteborg från 49 till 43 procent. Utanför storstäderna har andelen varit praktiskt taget konstant. [28]

Fördelningen av bostäder mellan hyrt och ägt boende bör i högre grad än idag bestämmas av marknadsmässiga boendekostnader. Det skulle minska effektivitetsförlusterna av det nuvarande hyressättningssystemet.

3.4 Arbetsmarknad

Den kostnad som hyresregleringen medför i form av en ineffektiv storlek på och fördelning av hyresbostadsbeståndet är bara en del av den totala samhällsekonomiska kostnaden. En ytterligare kostnad är att arbetskraft och andra resurser inte används effektivt, vilket medför lägre produktion. Det är dock svårt att kvantifiera denna effekt.

En marknadsekonomi som den svenska kräver ständig anpassning till förändringar i omvärldens efterfrågan på varor och tjänster, till den tekniska utvecklingen, hushållens preferenser och politiska beslut om skatter och offentliga utgifter. Arbetsmarknadens funktion är central för ekonomins anpassningsförmåga. En viktig förutsättning för att arbetsmarknaden ska fylla sin uppgift att matcha utbud och efterfrågan på arbetskraft av olika slag är en väl fungerande bostadsmarknad. Det innebär framför allt att det ska vara möjligt att få en lämplig bostad på den ort där arbetskraft efterfrågas. I en enkät från Svenskt Näringsliv uppger nästan en tredjedel av företagen att bostadsbrist hade försvårat rekrytering under det senaste året.[29]

3.5 Inkomstfördelning

En friare hyressättning där hyrorna ligger i nivå med boendekostnaderna i bostadsrätt på samma ort skulle i allmänhet – men inte alltid – innebära att hyrorna blir högre än dagens bruksvärdeshyror. I avsnitt 6.1.2 visas beräknade hyror vid friare hyressättning i olika regioner och i avsnitt 6.3.2 analyserar vi hur mycket boendekostnaderna förändras i olika inkomstgrupper. Mönstret är inte entydigt, men i Storstockholm och Storgöteborg tenderar hushåll med lägre inkomster att i allmänhet få större hyreshöjningar i relation till sin disponibla inkomst än hushåll med högre inkomster.

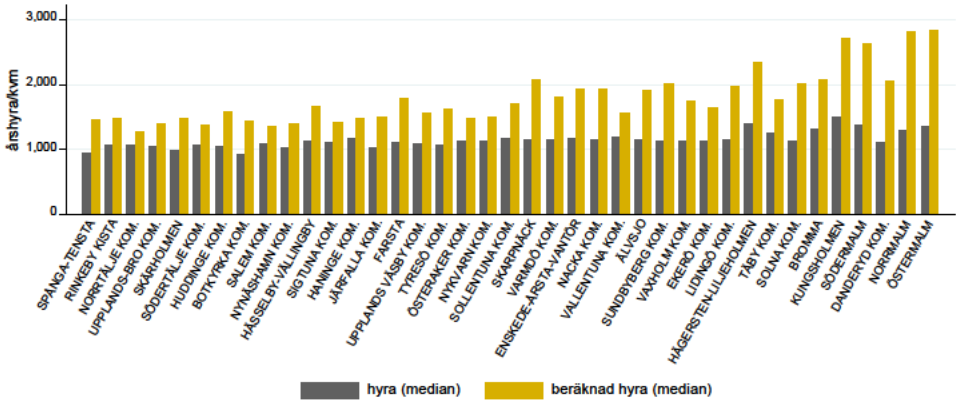
Den nuvarande hyresregleringen tycks i det avseendet således ha en viss inkomstutjämnande effekt, men den är ett trubbigt instrument för fördelningspolitik. Räknat i kronor är skillnaden mellan beräknade hyror och nuvarande

[27] Donner m fl (2017)
[28] SCB publicerar årlig data över bostadsbeståndet uppdelat efter hustyp, upplåtelseform och region
[29] Svenskt Näringsliv (2016)

hyror större för lägenheter som har ett attraktivt läge och större för stora än för små lägenheter. De som bor i stora lägenheter med attraktivt läge tenderar att ha relativt höga inkomster. Stockholm är ett extremfall: hushållen i de 512 hyreslägenheter som är större än 180 kvm hade för några år sedan en genomsnittsinkomst på 2,7 miljoner kronor.[30] En studie av bostadsmarknaden i Stockholm finner att infödda med relativt höga inkomster är överrepresenterade i centrala delar av hyresbeståndet, medan hushåll med invandrarbakgrund och relativt låga inkomster är överrepresenterade i förorter.[31]

Den regionala dimensionen belyses också av de beräkningar av marknadshyror som vi presenterar i kapitel 6. Mönstret illustreras för Storstockholm i diagram 3.3, där församlingar och kommuner rangordnats efter disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Diagrammet visar medianvärden på kvadratmeterhyror idag och beräknade hyror utifrån boendekostnader i bostadsrätt. Vi ser att höjningarna tenderar att öka med inkomstläget. I innerstadsförsamlingarna, där medianinkomsten är nära dubbelt så hög som i ytterområdena, som har en högre andel låginkomsttagare, är också skillnaden i hyra väsentligt större, i något fall över 100 procent, medan det i områden med lägre medianinkomst rör sig om höjningar på 20–50 procent.

Diagram 3.3 Medianhyror per kvadratmeter, bruksvärdeshyror och beräknade marknadshyror, församlingar och kommuner i Storstockholm

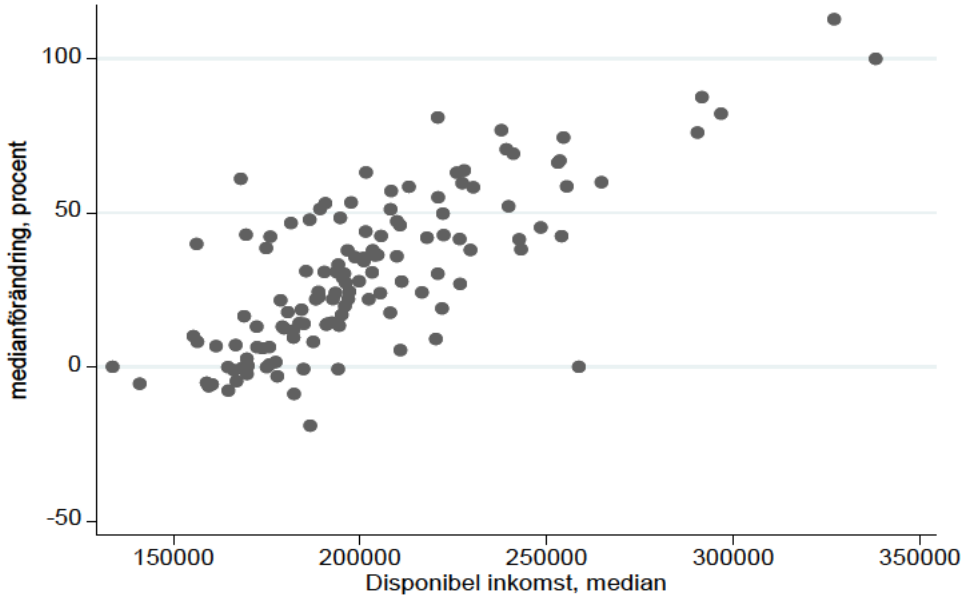


Anm : Diagrammet återfinns i en variant i kapitel 6 (Diagram 6 3) Skillnaden är att detta diagram är sorterat i stigande ordning efter medianinkomsten i respektive område
Källa: FASIT och egna beräkningar

Sambandet mellan inkomst och avståndet till beräknade hyror framträder ännu klarare i diagram 3.4 som visar sambandet mellan genomsnittsinkomst i 129 områden som tillsammans täcker hela landet och den procentuella skillnaden mellan bruksvärdeshyra och beräknad hyra vid friare hyressättning.

[30] Aftonbladet, den 14 juni 2017
[31] Enström m fl (2014)

Diagram 3.4 Hyror och inkomster: medianförändring i årshyra per kvadratmeter



Anm : Disponibel inkomst exklusive kapitalvinster och förluster normerat med konsumtionsenheter Se avsnitt 6 1 1 för geografisk indelning
Källa: FASIT och egna beräkningar

Hyreslägenheter överlåts genom kommunala bostadsförmedlingar, hyresvärdarna själva, kontakter, byten och illegal försäljning av hyreskontrakt. Endast en mindre del av alla överlåtelser av hyreslägenheter sker via bostadsförmedlingen, ca 15–20 procent.[32] Det är rimligt att anta att de lägenheter som överlåts på annat sätt gynnar dem med relativt höga inkomster eller goda kontakter. Det ligger i hyresvärdarnas intresse att hyresgästerna har god ekonomi, vilket inte bara innebär att hushåll med låga inkomster missgynnas utan även hushåll med invandrarbakgrund eller svagare nätverk av andra skäl.

De flesta lägenheter som förmedlas via de kommunala bostadsförmedlingarna har fram tills nyligen fördelats efter kötid, vilket i teorin innebär att köande har samma möjlighet att få en hyreslägenhet oavsett inkomst, givet att de klarar värdarnas inkomstkrav. Detta är emellertid inte fallet i praktiken. Eftersom det tar lång tid – åratal och till och med årtionden – att få en bostad via bostadsförmedlingen är det i allmänhet de som har redan har en bostad som fyller rimliga behov som kan vänta. Bland dem som stått länge i bostadskön finns t.ex. personer som bor i bostadsrätt och småhus och vill ha en mindre och billig hyresrätt när de pensioneras. De som har ett stort och omedelbart behov av en bostad och saknar kapital är hänvisade till andrahandsuthyrning, den svarta marknaden eller de lägenheter som socialförvaltningen hyr ut i andra hand till särskilt behövande. Sannolikt har detta bidragit till att de som har ordnade bostadsförhållanden, relativt höga inkomster och är från orten gynnats. Under senare år, i kölvattnet av den stora flyktinginvandringen, har dock den andel som förmedlas till särskilt behövande vuxit kraftigt. År 2017 förmedlade Stockholms bostadsförmedling nästan lika många bostäder med s.k. sociala kontrakt, dvs.

[32] Donner m fl (2017)

andrahandskontrakt mellan socialförvaltningen och hushållet i fråga, som förstahandskontrakt.

Eftersom ett avtal med bruksvärdeshyra har ett betydande värde finns det starka incitament att komma över eller sälja hyresavtal samt att hyra ut sin lägenhet i andra hand till väsentligt högre hyra än förstahandshyran. Att komma över en lägenhet genom olika former av skenbyten, att sälja ett hyresavtal eller att hyra ut en lägenhet utan tillstånd av hyresvärden och med villkor som inte skulle godkännas av hyresnämnden är olagligt men troligen vanligt förekommande, även om faktaunderlaget av naturliga skäl är begränsat. Som nämndes tidigare framkommer i en enkätundersökning att nästan 20 procent av yngre hyresgäster i Stockholm köpt sitt hyreskontrakt.[33]

Vi återkommer i kapitel 6 i mer detalj till fördelningseffekterna av friare hyressättning.

3.6 Social segregation

I de data som ligger till grund för de beräknade hyrorna med friare hyressättning som presenteras senare i den här rapporten framgår tydligt att det finns stora inkomstskillnader mellan olika delar av storstäderna. Som nämnts är medianinkomsten i Stockholms innerstad nära dubbelt så hög som inkomsten i vissa förorter. Inkomst har i sin tur ett starkt positivt samband med utbildningsnivå och negativt samband med utom-europeisk härkomst.

Det finns relativt få vetenskapliga studier av bostadssegregationen i Sverige och de som finns avser situationen för ett decennium sedan eller tidigare. En av dessa studier belyser bostadssegregation i Storstockholm och är baserad på data från 2006–2008.[34] Den jämför segregationen i tre delar av bostadsbeståndet, i bostadsrätter samt i privata och kommunägda hyresrätter, och finner att bostadsrättsbeståndet är mer segregerat än hyresrättsbeståndet när det gäller inkomst – hushåll med högre inkomst bor mer centralt – medan hyresrättsbeståndet är mer segregerat med avseende på härkomst, utbildningsnivå och antal barn i hushållet. Relativt sett fler hushåll med utländsk bakgrund, låg inkomst och fler än två barn bor i förorter. Ett par andra studier finner att etnisk diskriminering förekommer på hyresmarknaden och kan leda till segregation.[35]

En annan studie bygger på en jämförelse mellan Malmö och Stockholm för perioden 1992–2001.[36] I början av 1990-talet utvecklades en ny modell i Malmö med flexiblare hyressättning, som kom att resultera i en försiktig anpassning av hyrorna mot en mer marknadsmässig struktur. Studien finner inga skillnader mellan de båda städerna i utvecklingen av ett antal mått på segregation. Det tyder på att en mer differentierad hyressättning inte leder till mer segregation.

Det finns flera olika faktorer som kan förklara bostadssegregationen. Hushåll med relativt hög inkomst och eget kapital har tillgång till bostadsrätts- och småhusmarknaden. I det kommunalt ägda beståndet av hyresbostäder sker fördelningen genom bostadsförmedlingen och via socialförvaltningen. Det kommunala beståndet är åtminstone i storstäderna koncentrerat till förorterna.

[33] SOU 2017:86 Regeringen lade i april 2018 fram ett lagförslag om skärpt bestraffning av svarthandel m m till riksdagen
[34] Enström m fl (2014)
[35] Ahmed (2015) samt Ahmed och Hammarstedt (2008)
[36] Lind och Hellström (2006)

Detta leder till en koncentration av hushåll med låg inkomst och utbildning samt utländsk härkomst till förorterna. Privata hyresvärdar fördelar i allmänhet en mindre andel av sina bostäder via bostadsförmedlingen och kan fördela resten enligt egna kriterier.

En friare hyressättning skulle medföra större spridning i hyresnivåer, särskilt med avseende på läget. Detta framgår av de beräknade hyrorna som illustreras i diagram 3.3 och presenteras i mer detalj i kapitel 6. Följaktligen skulle friare hyror riskera att medföra ökad segregation med avseende på inkomst och kapital i hyresbeståndet, förmodligen i ungefär samma utsträckning som i bostadsrättsbeståndet, men inte nödvändigtvis med avseende på härkomst, utbildning och antal barn i hushållet.

Det är samtidigt uppenbart att det nuvarande systemet för hyressättning och fördelning av lägenheter inte har förhindrat uppkomsten av en tydlig segregation i hyresbostadsbeståndet. För att verkligen minska segregationen måste åtgärder vidtas som är mera direkt inriktade på det problemet. Detta skulle förmodligen kräva en mera riktad reglering. Exempelvis skulle man kunna lagstifta om att en minsta andel av lediga hyresrätter måste förmedlas via kommunal bostadsförmedling och ålägga bostadsförmedlingen att förmedla bostäderna på ett sådant sätt att segregation minskar eller motverkas. Ett annat exempel på riktade åtgärder är att undvika bostadsområden med en ensidig inriktning på upplåtelseform och sträva efter att blanda bostadsrätter och hyresrätter, småhus och flerbostadshus.[37]

Den nuvarande hyresregleringen och de sätt som hyresbostäder förmedlas är trubbiga som medel för att motverka segregation på bostadsmarknaden. Trots hyresreglering och offentligt organiserad bostadsförmedling är bostadssegregationen stor.

[37] I detta sammanhang brukar bostadspolitiken i Wien – som började drivas på 1920-talet – framhållas som ett föredöme Där bor ca 60 procent av befolkningen i hyreslägenheter som ägs av kommunen eller av icke-vinstdrivande kooperativ och som är skattesubventionerade Genom fördelningen av bostäder och planeringen av nya bostadsområden söker man motverka social segregation Kommunen för en mycket aktiv bostadspolitik och försöker anpassa nybyggnationen efter efterfrågan Kötiden för att få en kommunalt ägd bostad är ganska kort, för närvarande omkring ett år Skattesubventionerna förefaller att spela en central roll för systemets funktion För en beskrivning, se Pelling (2019)

4 Alternativ för en övergång till en friare hyressättning

En övergång från bruksvärdessystemet för hyressättning till en friare hyressättning skulle lösa eller minska flera av de problem på hyresmarknaden som har beskrivits:

- Lönsamheten i nyproduktionen skulle öka och därmed stimulera till ett ökat utbud på orter och i lägen med efterfrågeöverskott.
- Fördelningen av hyresbostäder skulle bli mer effektiv, dvs. bostäderna skulle i högre grad fördelas i enlighet med hyresgästernas preferenser och betalningsvilja.
- Boendekostnaden skulle jämnas ut mellan hyresrätter och bostadsrätter med motsvarande läge och standard och därmed ta bort incitamentet att ombilda hyresrätter till bostadsrätter.
- Ökad tillgänglighet på marknaden för hyresbostäder skulle förbättra matchningen på arbetsmarknaden och därmed bidra till ett bättre resursutnyttjande i ekonomin.
- Det skulle inte längre finnas någon anledning till illegal försäljning av hyresavtal, skenbyten, byteskaruseller, andrahandsuthyrning med oskäliga villkor, m.m.

Med friare hyressättning menar vi inte någon renodlad variant av ”marknadshyror” där hyror tillåts fluktuera helt fritt beroende på balansen mellan utbud och efterfrågan. I stället handlar det om avtalsfrihet mellan hyresvärd och hyresgäst inom vissa ramar, där bl.a. justeringar av hyran är avtalad att exempelvis följa ett index. Eftersom hyresvärden i allmänhet tenderar att ha en starkare förhandlingsposition än hyresgästen är det viktigt med ett starkt hyresgästsskydd som ger garantier mot oskäliga avtalsvillkor. Det är också viktigt med ett reellt besittningsskydd.[38]

4.1 Besittningsskydd och skydd mot oskäliga hyreshöjningar

På grund av bostadens stora betydelse för den enskilde bör det besittningsskydd som hyresgäster har i dag finnas kvar. Besittningsskyddet innebär att så länge hyresgästen uppfyller sina åtaganden i hyresavtalet kan avtalet inte sägas upp av hyresvärden. Dessutom kan en uppsägelse prövas i hyresnämnden.

Det bör finnas stor frihet när det gäller villkoren i ett hyresavtal. Hyresvärden och hyresgästen bör fritt kunna avtala om hyran, avtalsperiod, ändringar i hyran under avtalsperioden samt villkoren för förlängning av avtalet. För att skydda hyresgästen mot oskäliga hyreshöjningar som kan underminera besittningsskyddet bör det finnas lagstadgade tak för höjningar både under avtalsperioden och vid en förnyelse av hyresrättsavtalet. Detta är i regel fallet i andra

[38] Se t ex Lind (2000) och Kopsch (2019) för en ingående diskussion av avtalsvillkor på en friare hyresmarknad

länder med friare hyressättning, se fördjupningsruta 4.2 om hyresmarknaden i andra länder.

Fördjupningsruta 4.2 Reglering av hyresmarknaden i Danmark, Finland och Norge[39]

Danmark

Den största delen av beståndet av hyreslägenheter ägs av allmännyttiga kooperativ. Dessutom finns privatägda hyreslägenheter i flerbostadshus och småhus. De hyressättningssystem som förekommer är omkostnadshyra, dvs. hyror som täcker kostnaderna för hyresvärden, bruksvärdeshyror och fri hyressättning. I de kooperativt ägda lägenheterna bestäms hyrorna så att de täcker kostnaderna. För privatägda hyresbostäder gäller fri hyressättning för fastigheter som är uppförde efter 1991 och i ett fåtal kommuner även för privatägda fastigheter som är uppförda tidigare. Ungefär 90 procent av hyresbeståndet omfattas av någon form av reglering och kostnadsbaserade hyror är allra vanligast.

För befintliga hyresgäster med kostnadsbaserade hyror kan hyran höjas i takt med att kostnaderna ändras, inklusive efter renovering. För hyresgäster som har bruksvärdeshyror kan dessa höjas högst vartannat år eller efter renovering. Vid fri hyressättning kan man avtala om att hyran ska följa ett särskilt index som produceras av Danmarks statistikmyndighet eller avtala om att hyran höjs i förutbestämda steg.

Hyresavtal löper i regel tillsvidare, men tidsbegränsade avtalsperioder kan förekomma vid privatuthyrning och under vissa omständigheter kan avtal sägas upp om hyresvärden själv vill bo i bostaden.

Finland

Under 1980-talet infördes fri hyressättning i nyproduktionen i vissa områden utan bostadsbrist som ett experiment. Skillnaden mellan nyproduktionshyror och hyror i äldre hus ökade då från 10–20 procent till 25–30 procent, vilket indikerar att regleringen varit bindande. Under första hälften av 1990-talet infördes därefter fri hyressättning stegvis i beståndet, så att den kom att omfatta hela landet och utan hänsyn till byggnadsår.

Finland har även ett bestånd av *social housing* kallade ARA-bostäder. Dessa är finansierade med subventionerade lån och har lägre hyror.

Sittande hyresgäster som har en avtalstid på minst tre år kan genom avtal knyta hyran till levnadskostnadsindex eller konsumentprisindex. För övrigt gäller att hyreshöjningar och storleken på dessa måste vara avtalade.

För nya hyresgäster gäller avtalsfrihet. Både parter kan dock få hyrans storlek prövad av domstol om den väsentligt överstiger likvärdiga lägenheter i samma område.

Hyresavtal kan vara tidsbegränsade eller löpa tills vidare. Om ett avtal ingås fler än två gånger i följd med samma hyresgäst på en period längre än två månader löper det tills vidare. Både hyresgäst och hyresvärd har rätt att säga upp tidsbegränsade avtal under vissa omständigheter, mot kompensation till motparten.

[39] För en mer utförlig redogörelse och flera länder, se Kopsch (2019)

Norge

Hyresmarknaden är relativt liten i Norge och består till stor del av privatuthyrning. De strikta hyresregleringar som fanns efter andra världskriget lättades successivt och efter 1982 kvarstod de endast i Oslo, Trondheim och Bergen för hus byggda före 1940. Sedan 2010 är hyressättningen fri i hela landet och oavsett byggnadsår.

Hyran för sittande hyresgäster får årligen räknas upp med konsumentprisindex. Om hyresavtalet har varat mer än 2½ år får hyran sättas i nivå med liknande lägenheter. Hyran för nya hyresgäster kan avtalas fritt, men får inte vara orimlig jämfört med liknande lägenheter. Tidsbegränsade avtal och avtal som löper tillsvidare kan bara sägas upp av hyresvärden under vissa bestämda omständigheter, t.ex. om hyresvärden själv eller någon närstående ska använda bostaden.

4.2 Övergång till friare hyressättning

Om ett system med friare hyror skulle införas uppstår frågan hur övergången från dagens bruksvärdebaserade system ska genomföras. Vi tar inte i denna rapport närmare ställning till detta. En oönskad effekt av varje sådan övergång är att det skulle uppstå oförtjänta vinster för ägarna av hyresbostäder, vinster som inte beror på ägarnas insatser eller ökade risktagande.[40] Det är rimligt att hyresvärdarna endast får behålla en mindre del av dessa oförtjänta vinster. Detta kan åstadkommas genom en särskild skatt på skillnaden mellan de nya hyrorna och motsvarande bruksvärdeshyror. Det är också önskvärt att dessa skatteintäkter till stor del används för att kompensera de hyresgäster som drabbas av hyreshöjningar till följd av en friare hyressättning.

4.2.1 Övergångsregler

Om friare hyror begränsas till nybyggnation, vilket är en av punkterna i den s.k. januariöverenskommelsen, kommer det att ta en generation eller mer innan fria hyror omfattar större delen av systemet och de samhällsekonomiska vinsterna realiseras. Friare hyror bör därför införas också i det befintliga beståndet. Vi vill peka på två alternativ:

1. Det första alternativet är att friare hyressättning enbart gäller alla nya avtal såväl i nyproduktion som i det befintliga beståndet. Gamla hyresgäster får behålla bruksvärdeshyra. Detta har varit det vanligaste sättet i andra länder eller städer som har övergått från hyresreglering till en friare hyressättning. Exempel från Danmark, Finland och Norge beskrivs i fördjupningsruta 4.2.[41] Övergången tar på detta sätt lång tid, erfarenhetsmässigt flera årtionden och hämmar rörligheten i hyresbeståndet.
2. Det andra alternativet är att inte bara tillåta friare hyressättning vid nya avtal utan dessutom tillåta att hyrorna stiger snabbare under ett visst antal år för gamla hyresgäster, tills de är lika med de hyror som gäller för nya

[40] På engelska kallas sådana vinster för *windfall gains*; i avsaknad av en motsvarighet på svenska använder vi begreppet *oförtjänta vinster*

[41] Se även Kopsch (2019)

hyresgäster. Detta kan kombineras med att gamla hyresgäster ges rätt att förhandla om kompensation när de flyttar och hyresvärdarna ges rätt att förhandla om utlösen av gamla hyresgäster. Rätten att förhandla om kompensation eller utlösen gör det lönsamt för gamla hyresgäster att flytta, men lönsamheten avtar i takt med att skillnaden i hyra mellan gamla och nya hyresgäster minskar.

En fråga är hur förhandlingar om kompensation eller utlösen ska gå till. Det kan finnas många olika skäl till att hyresgäster vill flytta: ändrade familjeförhållanden, nytt arbete, ändrad ekonomi, m.m. Förhandlingar direkt mellan hyresvärden och den enskilde hyresgästen kan därför ge en obalanserad förhandlingssituation. En tänkbar lösning på detta problem kan vara att hyresvärdar och Hyresgäst-föreningen förhandlar lokalt om vilken kompensation som ska gälla för lägenheter av olika storlek och standard. Det spelar roll för hyresgästernas förhandlingsstyrka i vilken grad som de oförtjänta vinsterna beskattas; ju högre skattesatsen är, desto svagare blir hyresvärdarnas incitament att pressa ned kompensationen till hyresgästerna.

Alternativen skiljer sig åt genom att gamla hyresgäster får behålla sin bruksvärdeshyra i det första alternativet så länge de bor kvar, medan hyran i det andra alternativet stiger successivt till nivån med friare hyressättning samtidigt som hyresgästerna får kompensation om de flyttar innan hyran når denna nivå, men inte därefter. För gamla hyresgäster bör det första alternativet därför vara mera fördelaktigt, utom i de fall de ändå hade planerat att flytta relativt snart.

Genom att gamla hyresgäster får behålla bruksvärdeshyran i det första alternativet får de ekonomiska incitament att bo kvar. Övergången tar därför längre tid, vilket innebär att de samhällsekonomiska vinsterna av ett bättre utnyttjande av hyresbostadsbeståndet tar längre tid realisera.

Det finns även andra alternativ för en övergång till en friare hyressättning. Ett alternativ som föreslagits är att hyresgästerna får rätt att sälja sin hyresrätt på en fri marknad.[42] Detta skulle medföra att de hyresgäster som har bruksvärdes-hyra i utgångsläget får det fulla värdet av hyresrätten, dvs. det kapitaliserade värdet av skillnaden mellan bruksvärdeshyra och hyran vid en friare hyres-sättning. Men det innebär också att det kommer att krävas en kapitalinsats för följande hyresgäster och att de utsätts för ekonomisk osäkerhet på samma sätt som ägare av bostadsrätter och småhus. Ett annat alternativ är att hyresvärden får ta ut en högre hyra av gamla hyresgäster mot att dessa får en fordran på hyresvärden på det kapitaliserade värdet av skillnaden mellan bruksvärdeshyran och hyran vid en friare hyressättning.[43]

[42] Andersson och Jonung (2019)
[43] Arvidsson (1968)

5 Ägandemarknaden

Fri hyres- och prissättning är inte i sig tillräckligt för att leda till en effektiv produktion och fördelning av bostäder. På marknaderna för bostadsrätter och småhus, där prisbildningen är fri, spelar preferenser och inkomster visserligen en dominerande roll för hushållens val av bostad och för att ge signaler om behovet av byggande, men de är inte helt utslagsgivande. Vissa skatteregler och transaktionskostnader motverkar en effektiv allokering av bostadsresurser.

Fastighetsskatternas nivå och struktur påverkar priset på bostäder av olika slag och därmed byggandets inriktning. Genom takregeln för fastighetsavgiften på småhus snedvrids efterfrågan till fördel föra dyra och attraktivt belägna hus. På samma sätt gynnar den mycket låga fastighetsskatten på fastigheter ägda av bostadsrättsföreningar tillsammans med avsaknaden av en skatt på själva bostadsrätten, bostadsrätten framför andra upplåtelseformer. Den generellt låga beskattningen av ägt boende har också drivit på prisutvecklingen på småhus och bostadsrätter och därigenom hushållens skuldsättning, som diskuterades i kapitel 2. Genom att kapitalvinster beskattas först när de realiseras och att ett eventuellt uppskov med skatten räntebeläggs motverkas byten till bostäder som bättre passar aktuella preferenser och inkomster.

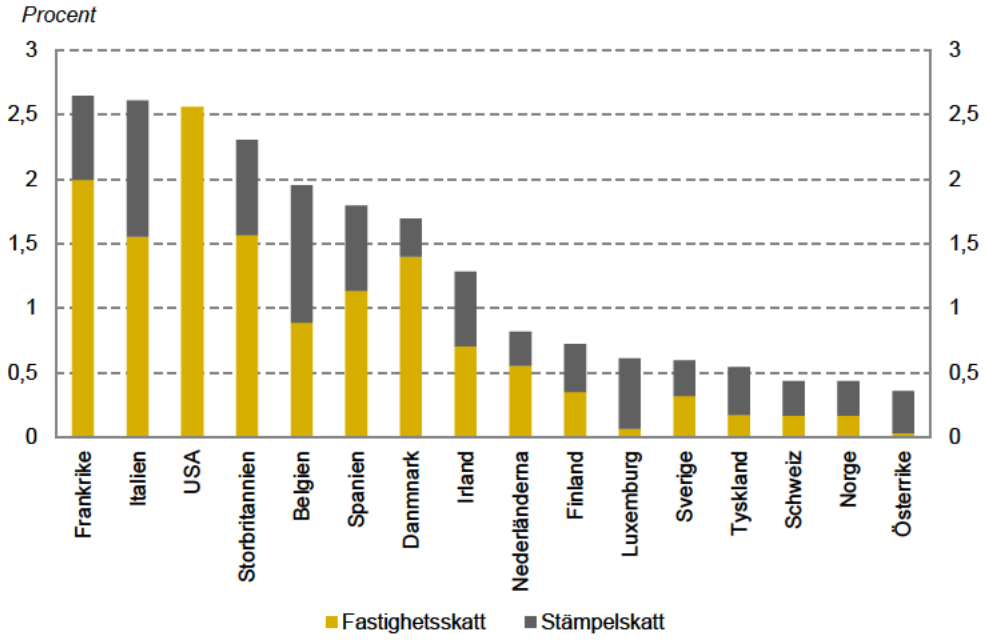
5.1 Skatter på ägda bostäder

Fastigheter och boende beskattas i princip i alla utvecklade länder men står i många länder för en betydligt större andel av det totala skatteuttaget än i Sverige. Det finns i princip tre olika sorters skatter på fastigheter. För det första beskattas fastigheter löpande med en fastighetsskatt, normalt beräknad i förhållande till ett mått på fastighetens värde.[44] Fastighetsskatten kan i allmänhet ses som en skatt på värdet av att bo i fastigheten. För det andra beskattas fastigheters värdestegring, normalt genom en kapitalvinstskatt i samband med en överlåtelse. För det tredje beskattas ofta själva överlåtelsen, t ex med en stämpelskatt.

Det totala skatteuttaget på fastigheter utgör idag i Sverige ungefär 0,5 procent av BNP (se diagram 5.1). I Frankrike, Italien, USA och Storbritannien beskattas fastigheter tre till fyra gånger så högt. I många länder har trenden på senare tid också gått mot ökad beskattning av fastigheter, medan Sverige har gått i motsatt riktning och är det land i OECD som har sänkt skatteuttaget från fastigheter allra mest (Waldenström m.fl. 2018).[45] Stämpelskatten är en viktig skatteintäkt och genererar betydligt mer intäkter i många länder än i Sverige. Däremot beskattas kapitalvinster vid försäljning av permanentbostäder (som inte ingår i diagrammet) ofta lindrigt eller inte alls i andra länder.

[44] Vi använder som nämnts begreppet fastighetsskatt för en sådan skatt, inbegripet även dagens svenska fastighetsavgift
[45] SNS (2018)

Diagram 5.1 Skatteintäkter som andel av BNP från fastighetsskatt och stämpelskatt, 2016



Källa: OECD Tax Revenue Statistics (2019)

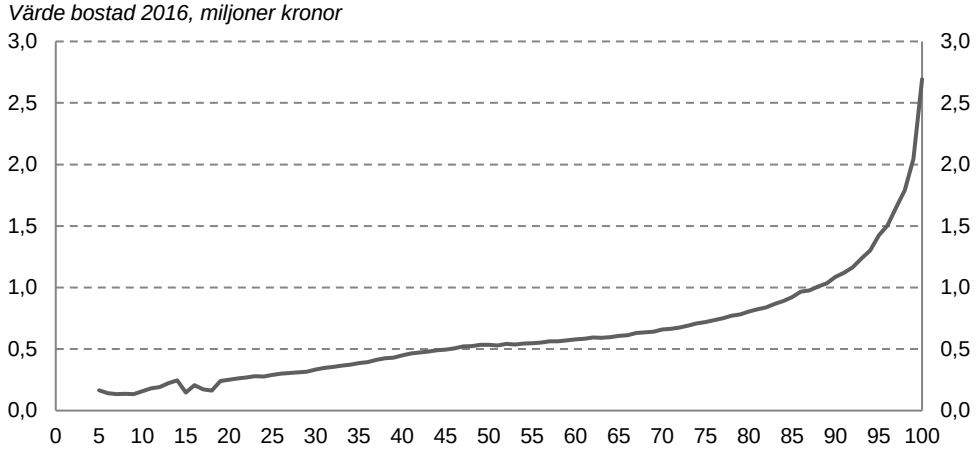
Det finns flera goda skäl till att beskatta fastigheter. Huvudargumentet är baserat på likformighet med övrig kapitalbeskattning. Avkastningen från bostaden bör beskattas likformigt med andra kapitalinvesteringar. Dessutom bör olika boendeformer inte särskiljas skattemässigt utan också beskattas likformigt. Därigenom kommer investeringar i bostadsbyggande och konsumtion av bostäder varken att gynnas eller missgynnas i förhållande till andra sektorer, och hushållens val av boendeform snedvrids inte av skattesystemet.

Ett annat skäl för att beskatta fastigheter är att en sådan skatt sannolikt har mindre samhällsekonomiskt snedvridande effekter än beskattning av exempelvis arbetsinkomster. Hushåll kan påverka hur mycket de betalar i skatt på arbete genom att anpassa hur mycket de arbetar. En skatt på fastigheter, och i synnerhet på mark, påverkar inte i samma utsträckning de val och beslut om arbete som hushållen gör. Beskattas olika boendeformer likformigt kan skatten heller inte påverkas genom val av boendeform. Fastigheter utgör en mer stabil skattebas än andra skattebaser såsom bolagsvinster och andra finansiella inkomster. Hushåll kan visserligen påverka storleken på fastighetsskatten genom val av boende men skattebasen kan inte fly utomlands lika lätt som finansiellt kapital. Likformighet och att fastigheter är en relativt stabil skattebas utgör två effektivitetsargument för att beskatta fastigheter.

Även hänsyn till effekter på inkomstfördelningen talar för beskattning av fastigheter. Horisontell rättvisa, dvs. att hushåll med samma inkomst eller förmögenhet bör beskattas lika, utgör ett grundläggande argument för att fastigheter bör beskattas neutralt jämfört med andra investeringar. Dessutom kan en fastighetsskatt baserad på marknadsvärde bidra till att jämna ut den vertikala inkomstfördelningen, eftersom det finns ett starkt samband mellan hushållets inkomster och värdet på den fastighet hushållet bor i. Ju högre inkomst desto

högre är också värdet på hushållets bostad. Diagram 5.2 visar hur värdet på hushållens småhus ökar med stigande hushållsinkomst. Även vertikal rättvisa, dvs. att hushåll med högre inkomster och förmögenheter ska betala mer i skatt motiverar därför en fastighetsskatt.[46]

Diagram 5.2 Fastighetsvärde för småhus och inkomstpercentil, 2016



Källa: Waldenström m fl (2018)

Ett ytterligare skäl till att beskatta fastigheter är att förändringar i markpriser, som utgör en stor del av fastighetspriserna i växande regioner, inte primärt beror på fastighetsägarens egna ansträngningar utan snarare på efterfrågan och utbud på orten, eller på offentliga investeringar som påverkar markpriserna. Ändringar i markpriser kan därför till viss del sägas vara oförtjänta. En fastighetsskatt utgör ett sätt för det offentliga att ta del av den samhällsekonomiska avkastningen av offentliga investeringar och återföra medel till det offentliga. Exempelvis Sverigeförhandlingen (SOU 2017:107) byggde på principen att återföra värdestegringar av höghastighetsjärnväg till det offentliga och använda dessa som finansieringskälla. Omvänt skulle bostadsägarna få viss kompensation i form av sänkt skatt för den händelse att offentliga åtgärder ger upphov till sänkta fastighetspriser.

En fastighetsskatt kan också ha viss stabiliseringspolitisk betydelse. Generellt sett bidrar den till att stabilisera fastighetspriserna, åtminstone om taxeringsvärdena inte släpar efter de aktuella marknadsvärdena. När priserna tenderar att stiga återgår en del av prisstegringen till staten via stigande fastighetsskatt, vilket i sig verkar dämpande på priserna. Omvänt bromsar skatten nedgången när priserna faller.

Det finns naturligtvis ett antal problem förknippade med en fastighetsskatt. Dessa diskuteras närmare i avsnitt 5.5, men innan vi kommer dit behöver vi diskutera hur en fastighetsskatt kan utformas i praktiken.

[46] Detta argument har utvecklats av Waldenström m fl (2018) och Bastani och Sellin (2019), vilka förordar en progressiv fastighetsskatt

5.2 En neutral fastighetsskatt

Den som äger sin egen bostad får två sorters avkastning. Den viktigaste är själva boendet. Värdet av boendet, boendevärdet, består av vad det skulle kosta att hyra en bostad med samma standard och läge. Utöver boendevärdet tillkommer eventuell värdestegring på bostaden.

Till skillnad från vad som gäller för många andra tillgångar finns det problem att mäta den årliga avkastningen på bostäder. För noterade aktier och obligationer är både utdelningar och värdeförändringar dagligen observerbara. För fastigheter kan den eventuella värdestegringen mätas exakt först när bostaden säljs, och boendevärdet är svårt att mäta överhuvudtaget eftersom det sällan går att observera hyror på likvärdiga bostäder. En rimlig ansats för att uppskatta avkastningen är att utgå från hur en tänkt hyresvärd på en väl fungerande marknad skulle sätta hyran. Rimligen kommer hyran att sättas så att avkastningen från att äga fastigheten, hyra och värdestegring minus kostnader för drift och underhåll, täcker hyresvärdens kapitalkostnader. På en väl fungerande marknad uppstår inget överskott utan hyran kommer att vara lika med hyresvärdens kapitalkostnader. Från den utgångspunkten kan boendevärdet för en ägare av ett småhus eller en bostadsrätt antas motsvara kapitalkostnaden för bostaden med hänsyn till eventuell värdestegring, och den totala avkastningen blir då lika med bostadens värde multiplicerat med en kapitalkostnad som exempelvis kan mätas med bolåneräntan.

Innebörden av en neutral fastighetsbeskattning kan då åskådliggöras med ett enkelt räkneexempel. Betrakta ett hushåll med en miljon kronor i kapital som kan välja att använda detta kapital antingen för att köpa en bostad eller hyra sin bostad och placera miljonen i aktier eller på bankkonto. Eftersom avkastning på aktie- och bankinnehav i Sverige beskattas med en generell skattesats på 30 procent bör i neutralitetens namn även avkastning på fastighetsinnehav beskattas med 30 procent. För att skatten ska vara likformig med andra investeringar bör den samlade avkastningen, dvs. summan av boendevärde och värdestegring med avdrag för kostnaderna för investeringen, beskattas med 30 procent. Eftersom det är avkastningen efter kostnader som beskattas, ska avdrag för räntekostnader medges med samma skattesats, dvs. 30 procent.

Vi kan nu illustrera hur en skatt på avkastningen från ägda bostäder uppnår likformighet mellan olika upplåtelseformer. Tabell 5.1 visar avkastningen efter skatt beroende på om individen är hyresgäst eller äger sin bostad. Som hyresgäst kan hen sätta in miljonen på ett värdepapperskonto med en avkastning på kanske 5 procent, dvs. 50 000 kronor. Avkastningen är skattepliktig, och med en 30-procentig skattesats blir avkastningen efter skatt 35 000 kronor. Om i stället miljonen investeras i en egen bostad blir den totala avkastningen före skatt (boendevärde och värdestegring) också 5 procent, dvs. i det här fallet 50 000 kronor. Om denna avkastning beskattades som en vanlig kapitalinkomst skulle skatten alltså bli 15 000. Räkneexemplet bygger på att fastigheten beskattas som en del av kapitalbeskattningen. Samma beskattning kan naturligtvis uppnås med en separat fastighetsskatt på 0,3*5 = 1,5 procent av bostadens värde.

En likformig skatt leder också till att boendekostnaderna blir desamma i ägande- och hyresrätt. Hyran täcker hyresvärdens fulla räntekostnader, fem procent i exemplet. Den som äger ett fullt belånat småhus betalar 70 procent av räntekostnaden plus en kapitalinkomstskatt på 30 procent av kapitalkostnaden

(eller en fastighetsskatt på 1,5 procent av värdet). Den totala kapitalkostnaden efter skatt för ägaren blir således den fulla räntekostnaden före skatt, densamma som ligger till grund för hyran.

Tabell 5.1 Likformig beskattning mellan olika boendeformer

	Villa- eller bostadsrättsägare	Hyresgäst
Investerat kapital	1 000 000	1 000 000
Avkastning hyresbostad, 5%	50 000	
Avkastning värdepapper, 5%		50 000
Skatt på avkastning, 30%	15 000	15 000
Avkastning efter skatt	35 000	35 000

Räkneexemplet bygger på en ränta om fem procent. Ränteläget varierar ju över tiden och för att bibehålla neutralitet bör då fastighetsskatten variera i proportion till räntan, t.ex. på samma sätt som schablonavkastningen på investeringssparkonto följer statslåneräntan. Observera också att exemplet utgår från att fastighetsskatten avser att träffa den totala avkastningen, både boendevärde och värdestegring. Av praktiska skäl beskattas värdestegring i Sverige och många andra länder först när bostaden säljs. Med hänsyn tagen till detta blir den neutrala nivån på fastighetsskatten i motsvarande mån lägre. Vi återkommer till detta samband i avsnitt 5.6.

Ett i princip enkelt sätt att integrera en neutral behandling av fastighetsskatt i kapitalbeskattningen vore genom en mer eller mindre generell förmögenhetsskatt. Sven-Olof Lodin har lanserat en s.k. box-modell, där skatten är proportionell mot ett beräknat nettovärde av de tillgångar (fastigheter och finansiella tillgångar) och skulder som ingår i boxen.[47] Lodins specifika förslag till box-modell avviker från likformighet bl.a. genom att fastigheter endast ingår med sitt taxerade byggnadsvärde och att markvärdet, som utgör den större delen av taxeringsvärdet i storstadsområdena, inte ingår i skatteunderlaget.

5.3 Fastighetsskatten i Sverige

I detta avsnitt ska vi titta närmare på fastighetsskattens utformning i Sverige. Idag beskattas fastigheter, dvs. bostäder i småhus och flerfamiljshus, fritidshus, industrifastigheter, skog och mark, löpande utifrån fastighetens taxeringsvärde med fastighetsskatt (i vissa fall kallad fastighetsavgift). Den löpande fastighetsskatten är som framgått relativt låg i ett internationellt perspektiv och har sjunkit över tiden. Fram till 2007 beskattades också fastigheter genom en förmögenhetsskatt. Dessutom utgår kapitalvinstskatt och stämpelskatt vid överlåtelser. Till detta kommer pantbrevsavgift för eventuella nya pantbrev.

Principen vid skattereformen 1990/91 var att fastigheter skulle beskattas likformigt med andra kapitalslag. Vid en 30-procentig generell kapitalinkomstskatt och efter ett visst avdrag med hänsyn till kapitalvinstbeskattningen landade

[47] Se Englund och Lodin (2018)

den löpande beskattningen på 1,5 procent av taxeringsvärdet. Samtidigt medgavs ränteavdrag med 30 procent på ränteutgifter upp till 100 000 kronor, och därutöver med 21 procent. Ränteavdraget medgav i princip symmetri vid måttlig belåning; vid en lånefinansierad investering beskattades bara överavkastningen utöver låneräntan.

Sedan reformen infördes har fastighetsskatten successivt sänkts och avsevärda avsteg från likformighetsprincipen har gjorts, särskilt 2008 när skatten döptes om till fastighetsavgift och ett tak i kronor oavsett värde infördes. Idag är den löpande fastighetsavgiften för småhus 0,75 procent av taxeringsvärdet, dock högst 7 812 kronor. Dessutom finns en begränsningsregel som innebär att pensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning maximalt betalar 4 procent av hushållets inkomst i fastighetsavgift. Vidare är nybyggda bostäder med s.k. värdeår 2012 eller senare skattebefriade i 15 år.[48] Dessa skattebefrielser syftar till att stimulera bostadsbyggandet.

För fastigheter som inte räknas som bostäder utgår statlig fastighetsskatt med varierande skattesats beroende på typ av fastighet. Industrifastigheter beskattas med 0,5 procent och obebyggd mark och småhus under uppförande med 1 procent av taxeringsvärdet.

Den löpande beskattningen av fastigheter sänktes också genom att förmögenhetsskatten avskaffades 2007. Skatten utgjorde tidigare 1,5 procent av nettoförmögenheten över 1,5 miljoner kronor. För de hushåll som också betalade förmögenhetsskatt var den skatten alltså högre än fastighetsskatten som då var 1 procent.

Trots att den löpande beskattningen av fastigheter har sänkts medges samma ränteavdrag som tidigare. Detta kan ses som ett avsteg från en av principerna om likformighet i 1990/91 års skattereform, nämligen att beskattningen på innehavet ska vara lika hög som skatteavdraget vid full belåning.[49] Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att räntan gradvis sänkts sedan början av 1990-talet. Sänkningen av den allmänna nivån på fastighetsskatten skulle alltså i praktiken kunna ses som en anpassning till ränteläget.

Beskattningen är heller inte likformig mellan olika boendeformer. Hyresfastigheter och fastigheter som tillhör en bostadsrättsförening beskattas med en väsentligt lägre skattesats, 0,3 procent av taxeringsvärdet dock högst 1 337 kronor per lägenhet. Både skattesats och takbelopp är således lägre än för småhus. Det bör dock framhållas att hyresrätter därigenom dubbelbeskattas. Hyresvärdar betalar både fastighetsavgift och skatt på rörelseöverskottet vare sig verksamheten bedrivs i bolagsform eller som enskild näringsverksamhet, vilket innebär en dubbelbeskattning.[50]

Tidigare fanns även en beskattad schabloninkomst på bostadsrättsföreningen som idag är borttagen, vilket ytterligare sänkt skatteuttaget på bostadsrätter. En viktig skillnad mellan beskattning av småhus och bostadsrätter

[48] Tidigare var nybyggda småhus skattebefriade de första fem åren och betalade därefter halv fastighetsskatt de fem påföljande åren

[49] Om alternativkostnaden för eget kapital är lika med bolåneräntan spelar belåningsgraden ingen roll

[50] Se Bengtsson och Kopsch (2019) för en mer detaljerad analys av skillnader i beskattningen av hyresrätter och bostadsrätter

är att bostadsrättsföreningar inte erhåller skattereduktion på räntor. På avkastning från själva bostadsrätten utgår ingen skatt över huvud taget. Däremot medges bostadsrättsinnehavare ränteavdrag för sina lån på samma sätt som ägare till småhus, men inte på lån upptagna av bostadsrättsföreningen.
Ägt boende, särskilt bostadsrätter, är således skattemässigt gynnat i förhållande till boende i hyresrätt. Den skattemässiga behandlingen av hyresrätten relativt äganderätten har uppmärksammats och granskats av en statlig utredning.[51] Denna visar i ett exempel att kostnaden för att hyra ett radhus av en rörelsebeskattad hyresvärd som finansierar radhuset med ett lån på hela beloppet är 30 procent högre än kostnaden för den boende om denne köper radhuset och själv lånefinansierar köpet. Om hyresvärden finansierar radhuset med eget kapital blir skillnaden i boendekostnad ännu större, drygt 50 procent, eftersom hyresvärden då även betalar bolagsskatt eftersom kostnader för eget kapital inte är avdragsgilla.

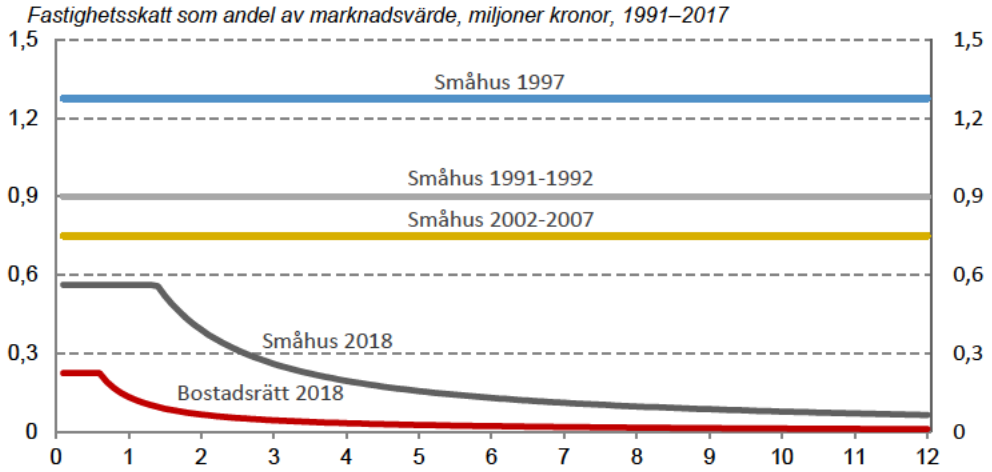
Dagens fastighetsavgift på småhus är kraftigt regressiv. Redan vid ett taxeringsvärde kring en miljon betalas maximal avgift, och för överstigande värden betalas således ingen skatt alls. Som andel av fastighetsvärdet sjunker alltså skatten med fastighetens värde. En villa med ett taxeringsvärde på upp till en dryg miljon beskattas med 0,75 procent av taxeringsvärdet, medan takbeloppet på 7 812 kronor för en villa med ett taxeringsvärde på 10 miljoner bara motsvarar knappt 0,08 procent av taxeringsvärdet. Diagram 5.3 visar hur fastighetskatten på småhus som andel av marknadsvärdet sjunkit över tiden, och hur den nu också från 2008 har en regressiv fördelningsprofil.

Vad gäller utvecklingen över tiden är det dock viktigt att jämföra med ränteutvecklingen. Efter skattereformen i början på 1990-talet var räntan på bolån mer än 10 procent, 1997 var bolåneräntan 8 procent, 2007 var den 5 procent och 2017 var den nere på 3 procent.[52] Om vi bortser från taket som infördes 2008 har alltså räntorna fallit proportionellt mer än skatten.

Den regressiva profilen innebär en radikal förändring jämfört med tidigare. I och med 1991 års reform blev fastighetsskatten proportionell. Dessförinnan hade en schablonintäkt beräknats enligt en progressiv skala i förhållande till taxeringsvärdet. Denna schablonintäkt lades ovanpå övriga inkomster och beskattades enligt en progressiv skala. Skatten på bostäder före 1991 var således resultatet av två progressiva skalor: för själva inkomstskatten och för beräkningen av schablonintäkten.

[51] Se SOU 2014:1, tabell 4 1 och 4 2
[52] Siffrorna avser 10-åriga bolån Källa: SBAB

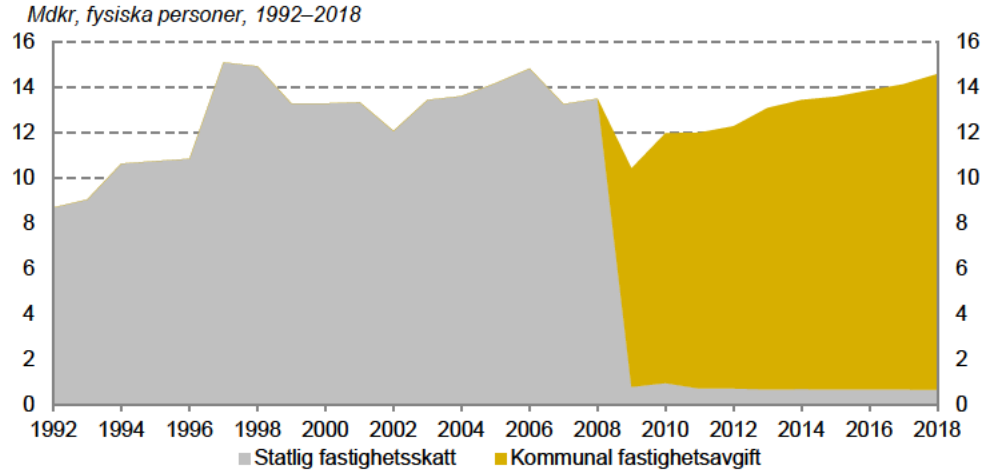
Diagram 5.3 Fastighetsskatt som andel av marknadsvärdet för småhus och bostadsrätter, 1991–2018



Källa: Waldenström m fl (2018)

Diagram 5.4 visar hur intäkterna från fastighetsskatten utvecklats från 1992 till 2018. Den statliga fastighetsskatten finns fortfarande kvar, exempelvis på obebyggd mark och industrifastigheter. Åren efter 2008 års reform sjönk skatteintäkterna initialt men har sedan stigit som en följd av ökade taxeringsvärden och höjt takbelopp. Om fastighetsskatten inte reformerats 2008 utan legat kvar på 1 procent av taxeringsvärdet hade intäkterna från fastighetsskatten tvärtom ökat ganska kraftigt i takt med stigande fastighetspriser. Från 2008 fram till idag har småhuspriserna stigit med 57 procent.

Diagram 5.4 Fastighetsskatteintäkter i mdkr från fysiska personer, 1992–2018



Källa: SCB (2019)

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att den löpande fastighetsbeskattningen idag avviker från likformighetsprincipen på flera sätt.

- Småhus och särskilt bostadsrätter beskattas lägre än andra investeringar. Detta snedvrider valet av investeringar till ägda bostäders fördel.
- Den snedvridande effekten förstärks av att skuldräntor är fullt avdragsgilla.
- Beskattningen av olika upplåtelseformer är inte likformig. Äganderätt och bostadsrätt är skattegynnade framför hyresrätt.
- Beskattningen av olika småhus är inte likformig. Dyra och nyproducerade hus är lindrigare beskattade.

5.4 Beskattning av kapitalvinster

Utöver fastighetsskatt utgår skatt på värdeökningen. Medan fastighetsskatten tas ut löpande, beskattas kapitalvinster först när de realiseras. Normen om likformighet avser summan av dessa båda skatter och de skattesatser som medför likformighet är därför inbördes beroende av varandra. Idag beskattas kapitalvinster, på såväl småhus som bostadsrätter, med 22 procent oavsett innehavstid. Skattesatsen höjdes från tidigare 20 procent i samband med sänkningen av den löpande fastighetsbeskattningen 2008 i syfte att göra reformen budgetneutral. Uppskov med att betala kapitalvinstskatten kan medges vid köp av ny bostad. Från 2008 beläggs uppskovet med ränta vilket gör det mindre attraktivt att skjuta upp beskattningen. Enligt januariöverenskommelsen 2019 kommer uppskovsräntan att tas bort.

I många andra länder beskattas kapitalvinster olika beroende på om fastigheten utgör permanentbostad eller inte och beroende på innehavstid; längre innehav beskattas ofta lägre eller inte alls. I många fall beskattas inte vinster alls för permanentbostaden (t.ex. i Danmark, Norge, Storbritannien och Tyskland). I ett internationellt perspektiv beskattas således värdestegring relativt hårt i Sverige jämfört med andra länder. Däremot utgår utomlands ofta en ren transaktionsskatt baserad på försäljningspriset som kan vara betydande. I Storbritannien är denna skatt progressiv och kan vara så hög som 12 procent, i Tyskland varierar den mellan 3,5 och 6,5 procent mellan olika delstater.[53] I Sverige är stämpelskatten 1,5 procent av försäljningspriset. Därtill kommer en pantbrevsavgift för nya pantbrev om 2 procent. Dessa avgifter kan till större delen ses som rena skatter eftersom de långtifrån motsvaras av hanteringskostnaderna.

Genom att kapitalvinstskatten betalas först vid försäljning, i stället för löpande baserat på årets värdeökning, uppstår en gradvis växande latent skatteskuld. Om ingen ränta utgår på denna skuld minskar den effektiva skattesatsen med innehavstiden. Detta innebär att den som säljer sin bostad samtidigt löser sin räntefria skatteskuld. Genom uppskov att betala skatten erbjuder staten visserligen en fortsatt skattekredit, men från 2008 löper den krediten med en marknadsmässig ränta. En schablonintäkt, som idag är 1,67 procent, beräknas på uppskovsbeloppet, vilken beskattas som vanlig kapitalinkomst med 30 procent. Räntan efter skatt är således ungefär 0,5 procent, vilket motsvarar en normal

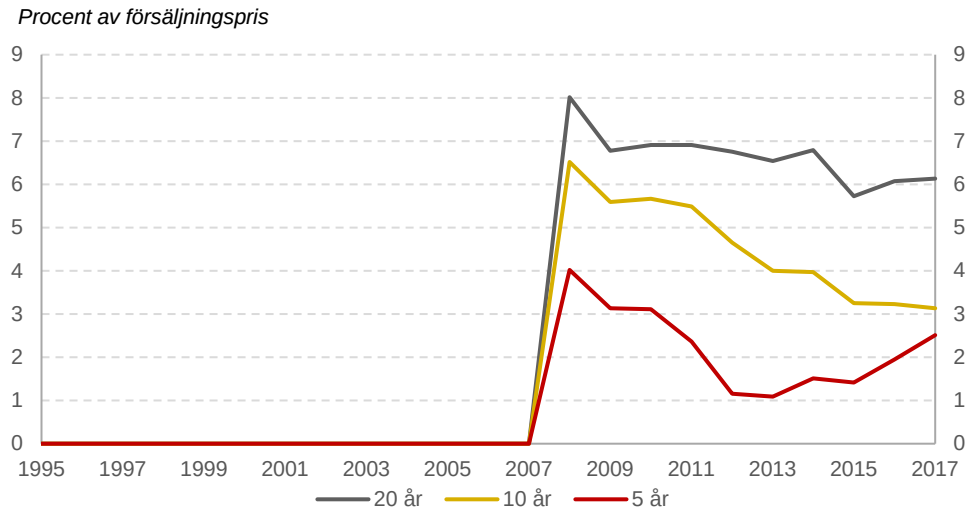
[53] Europeiska Kommissionen (2015)

bolåneränta i dagens ränteläge. Den som säljer sitt hus i förtid går således miste om förmånen att låna räntefritt. På så vis kan kapitalvinstskatten uppfattas som en skatt på att flytta, men det ska då poängteras att själva ”flyttskatten” bara utgörs av förlusten av den räntefria skattekrediten, som är en liten bråkdel av själva kapitalvinstskatten. Före 2008 utgick ingen ränta på uppskovsbeloppet och det uppstod således ingen extrakostnad till följd av en flytt.

Fördjupningsruta 5.1 Kapitalvinstskattens effekt på flyttkostnaderna

I rådets rapport Svensk Finanspolitik 2017 visades ett exempel på de extra flyttkostnader som kapitalvinstskatten kan ge upphov till. Exemplet betraktar ett hushåll som under alla omständigheter kommer att lämna bostadsmarknaden om 20 år. Frågan är om hushållet ska byta bostad idag (till en bostad med samma värde) eller bo kvar i sin nuvarande bostad i ytterligare 20 år. En flytt idag innebär att kapitalvinstskatt beräknas på dagens pris och sedan, vid uppskov, räknas upp med ränta fram till försäljningen av den nya bostaden om 20 år. Den ökade skattekostnaden till följd av en flytt beror på hur länge hushållet ägt sin bostad (kapitalvinstens storlek) och vilken diskonteringsränta som används för att beräkna ett nuvärde av skattebetalningarna. Storleken på denna extrakostnad (”flyttskatten”) vid olika innehavstider visas i nedanstående diagram.

Diagram 5.5 ”Flyttskatt” vid olika innehavsperioder 1995–2017



Anm : Siffrorna avser kapitalvinstskatten multiplicerad med en diskonteringsfaktor given av $1 - \frac{1}{(1+r)^{20}}$, där r är en tio-årig bolåneränta efter skatt
Källa: SCB och egna beräkningar

Som framgår är nuvärdet av flyttskatten för en bostad som ägts i 20 år och ska säljas om 20 år betydande; det är sex procent av bostadens försäljningspris i exemplet som gäller förhållandena 2017. Med ett kortare innehav blir flyttskatten lägre.

Frågan om hur kapitalvinstskatten påverkar kostnaden för att flytta uppmärksammades av rådet i förra årets rapport. Med möjlighet till uppskov kan man säga att skatten, åtminstone i huvudsak, betalas först vid ett framtida utträde ur bostadsmarknaden.[54] ”Flyttskattens” storlek beror då på den upparbetade värdestegringen och på tiden till utträde ur bostadsmarknaden. Som rådet visade kan den uppgå till betydande belopp för den som köpt sitt hus för många år sedan; se fördjupningsruta 5.1.

Sammantaget blev det alltså relativt sett billigare att bo kvar och dyrare att flytta efter 2008. Detta verkar emellertid inte haft någon större effekt på omsättningen av småhus och bostadsrätter. Den sjönk visserligen något, eller från 3,3 respektive 10,3 procent av beståndet 2003–2007 till 2,9 respektive 9,6 procent 2008–2012, men nedgången är liten och kan även bero på andra faktorer, som ökad försiktighet från hushållens sida under och efter finanskrisen. På senare år har omsättningen stigit till ungefär samma nivåer som före 2008.[55] Vissa studier tyder dock på att kapitalvinstskatten kan ha betydelse för beslutet att flytta. Lundborg och Skedinger (1998) fann att skatten under 1980-talet minskade benägenheten att flytta till en billigare bostad i samband med minskade inkomster.

5.5 Likviditet och förutsägbarhet

Fastighetsskatten är från samhällsekonomisk synpunkt en bra skatt i den meningen att den är mindre snedvridande än skatter på arbete och annat kapital än fastigheter. Skatten kan dock skapa ett antal praktiska problem beroende på hur den utformas, och av olika skäl har den väckt mer kritik i Sverige än de flesta andra skatter.

En orsak till det tidigare missnöjet med den svenska fastighetsskatten var troligen att den är synligare än andra skatter. Medan arbets- och kapitalinkomstskatter dras vid källan (av arbetsgivare eller finansinstitut) betalas fastighetsskatten in av fastighetens ägare och blir då mer påtaglig. Det finns emellertid mer fundamentala problem med en fastighetsskatt.

Ett centralt problem med en löpande fastighetsskatt är att den inte kan baseras på verklig avkastning, eftersom det exakta hyresvärdet inte kan observeras över huvud taget och värdestegringen kan observeras först vid försäljning. I stället används en schablon, normalt relaterad till ett beräknat marknadsvärde. Eftersom inte heller marknadsvärdet kan observeras annat än vid försäljning och kopplingen mellan marknadsvärde och avkastning kan variera är det naturligt att många hushåll med rätt eller orätt kan uppleva att skatteunderlaget blir missvisande just för deras egen fastighet. Att fastighetsskatten, liksom i Sverige, baseras på ett taxerat marknadsvärde är också den internationellt vanligaste principen. Taxeringsvärdet baseras på det uppskattade marknadsvärdet två år före beskattningsåret, och sätts till 75 procent av detta av försiktighetsskäl, dvs. för att minimera risken för att någon ska få betala mer skatt än vad som är avsett.

[54] Det kan t ex handla om en flytt till äldreboende som i första hand inte styrs av ekonomiska incitament
[55] Se diagram Svensk Finanspolitik 2018, diagram 6 4 och anslutande text

Taxeringsvärdet fastställs dels vid en allmän och dels vid en förenklad fastighetstaxering. Båda äger rum vart sjätte år så att antingen en allmän eller förenklad taxering äger rum vart tredje år.[56]

Ett problem med en skatt baserad på ett marknadsvärderelaterat taxeringsvärde är att skatteunderlaget inte går att helt förutsäga eftersom marknadsvärden varierar från år till år. Ett radikalt sätt att undvika detta problem är att lägga fast skatteunderlaget redan vid inköpstidpunkten. I exempelvis Kalifornien ligger ägarens inköpspris till grund för taxeringsvärdet, som skrivs upp med två procent per år. På så vis blir det exakta beskattningsunderlaget fixerat och skatten förutsägbar. Systemet har dock nackdelar. En sådan är att två likvärdiga fastigheter i regel har olika fastighetsskatt beroende på när i tiden de överlåtits. En annan nackdel är att det blir kostsamt att flytta eftersom det ofta innebär en övergång från ett lägre till ett högre taxeringsvärde för en likvärdig bostad. Systemet kan också ge incitament till att underrapportera försäljningspriset, vilket kan löna sig för både köpare och säljare.

Ett mindre radikalt sätt att ge bättre förutsägbarhet är att basera skatten på ett glidande medelvärde av en rad tidigare års taxeringsvärden. En sådan dämpningsregel tillämpades i Sverige fram till 2007 och innebar att höjda taxeringsvärden inte tilläts slå igenom omedelbart utan spreds ut under en treårsperiod med 1/3 av höjningen varje år. Det är också möjligt att mer eller mindre tillfälligt frysa taxeringsvärden under perioder av stark prisstegring, vilket skedde vid två tillfällen, 1997 och 2001. Vi återkommer till hur beskattningsunderlaget kan utformas för att ge hygglig förutsägbarhet i vår diskussion av en ny fastighetsbeskattning i avsnitt 5.8.

Den viktigaste orsaken bakom den tidigare kritiken mot den svenska fastighetsskatten var kanske helt enkelt att skatten steg så mycket. Det var på sätt och vis en naturlig följd av stigande fastighetspriser, vilka med en konstant skattesats direkt kunde översättas i en stigande skatt. Denna effekt mildrades visserligen genom tillfälliga sänkningar av skattesatsen och frysningar av taxeringsvärden, men dessa uppfattades med viss rätt som tillfälliga avsteg från den grundläggande principen om neutralitet. Härvid bortsåg man emellertid från att neutralitet mot andra kapitalinkomster förutsätter att skatten anpassas efter det allmänna ränteläget, och räntan har ju fallit i stort sett kontinuerligt från krisåren på 1990-talet fram till idag. Som vi redan konstaterat har bolåneräntorna fallit mer relativt fastighetsskatten sedan 1990-talet.

Bristen på förutsägbarhet är särskilt problematisk eftersom fastighetskatten är avsedd att beskatta en icke-monetär avkastning, dvs. boendevärdet. Eftersom intäkterna inte är monetära men skatten innebär faktiska utgifter kan det uppstå likviditetsproblem, särskilt om taxeringsvärdena stiger snabbare än hushållens inkomster, vilket varit fallet i Sverige under en rad år. Historiskt sett mycket höga taxeringsvärdeökningar i storstadsområden och attraktiva kustområden ställde problemet på sin spets i början av 2000-talet. I storstäderna var det framför allt

[56] Taxeringsvärdet för ett småhus utgörs av summan av tomtens och byggnadens taxeringsvärde Taxeringsvärdets nivå bestäms bland annat av i vilket så kallat värdeområde fastigheten är belägen Marknadsvärdenivån inom respektive värdeområde bestäms med hjälp av analyser av köpeskillingsstatistik (ortprismetoden) Om ett tillräckligt stort antal representativa fastighetsförsäljningar saknas, används istället en avkastningsmetod där byggnadens återstående livstid och förräntning av insatt kapital ligger till grund för värderingen (avkastningsmetoden) I de fall avkastningsmetoden inte heller ger vägledning kan marknadsvärdet uppskattas med hjälp av en produktionskostnadsmetod

en snabb inflyttning i kombination med låg nyproduktion och brist på hyreslägenheter som drev upp taxeringsvärdena på småhus, och i attraktiva kustområden pressade en ökad efterfrågan på fritidshus upp taxeringsvärdena även för permanentboende. Taxeringsvärdena frystes visserligen vid ett par tillfällen, men när frysningarna sedan upphörde blev höjningen desto större. Till detta ska läggas att fram till 2007 beskattades även förmögenhet, och för många hushåll som betalade förmögenhetsskatt utgjorde fastigheten en betydande del av förmögenheten. Dessa hushåll drabbades dubbelt när taxeringsvärdena ökade.

Eftersom ökade fastighetsskatter inte var kopplade till motsvarande ökning i arbetsinkomster kunde likviditetsproblemen bli betydande. Ett sätt att begränsa detta problem var att sätta ett tak på skatten i relation till inkomsten. I Sverige infördes 2001 en inkomstberoende begränsningsregel som innebar att fastighetsskatten på permanentbostaden inte fick överstiga fem procent av hushållets inkomst.[57] Begränsningen sänktes sedermera till fyra procent och avskaffades för andra än pensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning i samband med 2008 års reform.

Det finns mer direkta metoder att lösa likviditetsproblemen. Ett sätt är att ge skattebetalarna en skattekredit eller möjlighet att ta upp lån för att kunna betala skatten. Med en skattekredit är då villkoret att krediten återbetalas (med ränta) när huset säljs eller avyttras på annat sätt. Kreditgivningen kan även ske i privat regi i den mån det är möjligt att löpande öka belåningen av huset till dess att det avyttras, då det med ränta ackumulerade lånet löses. Sådana så kallade *reverse mortgages* förekommer internationellt. I Sverige erbjuder olika aktörer liknande lån under olika beteckningar som seniorlån och kapitalfrigöringskrediter. Ett problem är dock att sådana lån tenderar att bli relativt dyra och att skattebetalare med likviditetsproblem inte alltid har den kreditvärdighet som kan krävas för ett privat lån. Statliga skattekrediter är därför ett mer realistiskt alternativ. En fördel med en skattekredit är att det är transparent eftersom fastighetsägaren betalar en synlig skatt varje år och därmed blir påmind om skatteskuldens storlek; ägaren behöver inte drabbas av en stor och oförutsedd utgift när skatten väl skall betalas, vilket kan vara fallet om skatten i stället formellt skjuts upp år efter år. Ett problem är att den ackumulerade skulden med tiden kan bli mycket stor och kan komma att överstiga försäljningspriset minus kvarvarande lån. Om man därtill lägger eventuell kapitalvinstskatt kan situationen bli extra betungande och leda till inlåsningseffekter. En fördel med kreditmodeller är att de är förenliga med kravet på likformighet inom kapitalinkomstbeskattningen. Man kan även argumentera för att de är mer rättvisa än andra sätt att lösa likviditetsproblem, eftersom det trots allt handlar om personer med betydande egen förmögenhet i fastigheter.

[57] Till hushållets inkomst räknas beskattningsbar förvärvsinkomst, inkomst av kapital (ej underskott) och 15 procent av hushållets beskattningsbara förmögenhet minus taxeringsvärdet för den reduktionsgrundande fastigheten upp till 3 miljoner kr för gifta par och sammanboende med gemensamma barn Begränsningsregeln gällde permanentbostäder med ett taxeringsvärde på mellan 280 000 kronor och 3 miljoner kronor och för hushåll men en hushållsinkomst under 600 000 kronor

5.6 Fördelningseffekter av nuvarande fastighetsbeskattning

Vi har tidigare konstaterat att reformen gjorde den löpande fastighetsskatten regressiv (se diagram 5.3). De som gynnades mest av reformen är de som bor i högt taxerade fastigheter. Exempelvis fick en villa i ett attraktivt område med ett taxeringsvärde på 5 miljoner kronor en sänkning av fastighetskatten med 44 000 kronor (från 50 000 till 6 000 kronor) när reformen genomfördes 2008. För en villa i ett mindre eftertraktat läge med ett taxeringsvärde på 500 000 kronor sänktes fastighetsskatten med 1 250 kronor (från 5 000 till 3 750 kronor). Eftersom hushåll med högre inkomst och förmögenhet tenderar att bo i högre taxerade bostäder gynnade reformen höginkomsttagare i högre utsträckning än låginkomsttagare (se diagram 5.2).

En förändring av fastighetskatten tenderar att kapitaliseras i fastighetspriserna. Sänkt skatt gör att hushåll är beredda att betala mer för sitt boende, vilket slår igenom på priserna. Sänkningen av fastighetsskatten 2008 bidrog således till att driva upp fastighetsvärdena i allmänhet och kan ha medverkat till att Sverige inte upplevde samma fall i fastighetspriserna under finanskrisen som många andra länder. Eftersom dyrare hus fick en större sänkning ökade deras värde mest och sänkningen ökade därigenom spridningen i disponibel inkomst. På motsvarande sätt skulle en höjning av fastighetsskatten leda till lägre fastighetspriser och en återgång till en proportionell skatt skulle huvudsakligen påverka skattebetalare i högre inkomstlägen.

Sammantaget innebar reformen 2008 att den löpande fastighetsskatten minskade för samtliga småhus och bostadsrätter, men framför allt för högt taxerade fastigheter. Sänkningen av skatten kapitaliserades sannolikt i högre fastighetspriser vilket fick förmögenhetseffekter och påverkade skuldsättningen.[58] Dessutom behölls ränteavdraget vilket ytterligare bidrog till ökad skuldsättning hos hushållen. Fastighetsskatten har nu en regressiv profil med ett lägre procentuellt skatteuttag på högre taxerade fastigheter. Reformen innebar således som tidigare konstaterats ett avsteg från principen om likformig beskattning men reformen innebar även avsteg från principen om såväl horisontell som vertikal rättvisa. Hushåll med samma inkomst och förmögenhet möter olika skatteuttag om de investerar i egna hem eller i andra kapitalinvesteringar vilket är ett avsteg från horisontell rättvisa. En regressiv fastighetsskatt strider även mot principen om vertikal rättvisa eftersom skattesatsen minskar med fastighetens värde, som är korrelerad med ägarens inkomst.

5.7 Prisstabilitet och skuldsättning

Risker förknippade med hushållens skuldsättning, vilken i stor utsträckning hänger samman med stigande bostadspriser, har spelat stor roll för den ekonomiska politiken och debatten. Lånetak och amorteringskrav har införts. Det kan finnas skäl för att på sikt minska de risker som följer av höga bostadspriser och

[58] Elinder och Persson (2017) har dock svårt att finna signifikanta priseffekter av reformen

högt belånade hushåll – risker för det finansiella systemets stabilitet och för makroekonomin. Ju högre priserna och belåningen är i förhållande till inkomsterna, desto större blir effekterna av räntehöjningar eller prisfall på hushållens nettoförmögenheter och disponibla inkomster.[59] Kreditrestriktioner är dock i allmänhet inte de bästa medlen för att möta sådana problem. Finanspolitiska rådet har i tidigare rapporter förordat reformer på skatteområdet framför kreditrestriktioner.[60] I själva verket har reformeringen av fastighetsbeskattningen med en minskad koppling till marknadsvärdena verkat i motsatt riktning och drivit på fastighetspriser och skuldsättning. En återgång till en fastighetskatt baserad på marknadsvärde skulle således ha en stabiliserande effekt på priserna, eftersom skatten skulle öka i en prisuppgång och minska när priserna faller (Se tabell 5.2).

5.8 En ny fastighetsbeskattning

Likformighet – eller neutralitet – är av skäl som utvecklats en naturlig bärande princip för bostadsbeskattningen. Ett skattesystem som inte är likformigt skapar snedvridningar som innebär samhällsekonomiska kostnader. Den icke-likformiga fastighetsbeskattningen av småhus och i synnerhet av bostadsrätter gör det fördelaktigt att äga sin bostad och missgynnar boende i hyresrätt. Skillnaden i beskattning i förhållande till småhusets värde gynnar boende i högt värderade hus och i regioner med hög prisnivå. Investeringar snedvrids och styrs mot ägda bostäder på bekostnad av hyresbostäder och dyra hus på bekostnad av billigare hus. Tillämpningen av principen om likformighet är emellertid inte okomplicerad. Vissa praktiska problem, särskilt avseende förutsägbarhet och likviditet, diskuterades i avsnitt 5.5.

Principdiskussionen om likformighet i avsnitt 5.2 utgick från tanken att likformighet kan uppnås genom att den samlade inkomsten från en bostad – boendevärde plus värdestegring – likställs med en marknadsmässig avkastning på bostadens värde. Likformighet innebär då att skatten på denna avkastning är densamma som skatten på andra kapitalinkomster och som värdet av ränteavdragen, för närvarande 30 procent. I praktiken är det inte så enkelt att uppnå likformighet eftersom kapitalbeskattningen i övrigt blandar olika principer.

Finansiella tillgångar beskattas idag på två principiellt skilda sätt: med en schablonmetod i proportion till värde för tillgångar på investeringssparkonto (ISK) eller baserat på faktiska utdelningar, ränteinkomster och –utgifter samt realiserade kapitalvinster för tillgångar och skulder utanför ISK. En fundamental skillnad mellan de båda principerna är att schablonmetoden söker fånga den förväntade avkastningen medan övrig beskattning av kapitalinkomster avser den faktiska avkastningen. Med schablonbeskattning, som ISK, bär skattebetalaren hela risken själv – överavkastning tillfaller hen fullt ut, men hen får också ta den fulla förlusten – medan staten vid beskattning av den faktiska realiserade avkastningen är med och delar på riskerna. Denna skillnad har också bäring på valet av ränta för schablonmetoden. Som rådet diskuterade i 2018 års rapport bör

[59] Det kan dock ifrågasättas hur allvarliga dessa problem är i Sverige idag, se Svensson (2019a)
[60] Finanspolitiska rådet (2016) och (2017)

schablonräntan svara mot en riskjusterad avkastning, vilken under vissa förhållanden kan likställas med en riskfri ränta. Om den relevanta riskfria räntan representeras av en lång bolåneränta var rådets bedömning att dagens schablonränta på ISK (statslåneräntan plus en procent) är ganska väl avvägd. Det följer då att neutralitet gentemot kapitalbeskattningen implicerar en fastighetsskatt på motsvarande nivå. Med 30 procents skatt på kapitalinkomster skulle en fastighetsskatt sättas lika med 30 procent av marknadsvärdet multiplicerat med räntan. Detta gäller förutsatt att fastighetsskatten täcker både boendevärde och värdestegring.

Idag beskattas värdestegring genom en separat kapitalvinstskatt. Som diskuterades i avsnitt 5.4 skapar det extra transaktionskostnader och hämmar rörligheten. Dessa problem förstärktes av 2008 års reform med ökad kapitalvinstskatt, räntebeläggning av uppskov och en lägre löpande skatt. För att få ett effektivt utnyttjande av bostadsbeståndet bör beskattningen i stället förskjutas mot innehav i stället för försäljning, vilket rådet påpekade i sin rapport 2011 samt även i förra årets rapport. Dagens beskattning av boende innebär att befintligt bestånd utnyttjas sämre än det skulle göra med en lägre kostnad för att flytta.

Att avskaffa kapitalvinstskatten och enbart schablonbeskatta fastigheter möter dock flera problem, som delvis berörts ovan. De faktiska värdestegringarna kan avvika kraftigt från schablonen och skatten skulle därför behöva justeras när fastigheten säljs och värdestegringen är känd. En annan nackdel är att likviditetsproblemet förstärks när den löpande skatten blir högre. Dessutom skulle komplicerade övergångsregler och sannolikt administrativt tungrodda system krävas för att beskatta redan uppkomna värdestegringar innan ett nytt system med schablonbeskattning kan införas fullt ut. Det blir därför svårt i praktiken att avveckla kapitalvinstskatten med tanke på den stora latenta skatteskuld som dagens fastighetsägare har och som skulle behöva hanteras vid övergången till en ren fastighetsskatt.

På sikt vore det dock önskvärt att minska kapitalvinstskattens betydelse för hushållets flyttbeslut. Ett sätt att göra det är att lägga kapitalvinstskatt enbart på prisstegring utöver normal nivå (t.ex. 2 procent per år) och samtidigt anpassa den löpande fastighetsskatten så att den fångar upp normal prisstegring. Våra beräkningar i kapitel 6 avser dock en skattereform som behåller dagens kapitalvinstskatt.

En mer direkt verkande åtgärd, utan negativa sidoeffekter, för att stimulera rörligheten vore att reducera stämpelskatten och pantbrevsavgiften.

Fördjupningsruta 5.2

Värdestegringen beskattas idag genom en skattesats på 22 procent av den realiserade vinsten vid försäljning. Frågan är hur en löpande fastighetsskatt ska sättas så att summan av fastighetsskatten och kapitalvinstskatten motsvarar värdet av ränteavdragen, dvs. 30 procent. För att kunna beräkna detta måste kapitalvinstskatten som betalas vid realisering översättas till en löpande skattesats på årets värdestegring. Nedanstående resonemang visar hur detta kan göras.

Kapitalvinstskatten betalas när huset säljs år T (eller egentligen när det inte längre medges uppskov). Med en konstant årlig värdestegring på π procent blir kapitalvinstskatten

$$0{,}22[(1+\pi)^T - 1] \qquad (1)$$

Alternativt beskattas värdestegringen årligen med skattesatsen x. Summan av skattebetalningarna fram till T, framräknat med räntan r blir då

$$x[\pi(1+r)^T + \pi(1+\pi)(1+r)^{T-1} + \cdots + \pi(1+\pi)^{T-1}(1+r)] \qquad (2)$$

Den effektiva skattesatsen x ges av (1) = (2) och beror på tre parametrar r, π och T. Vid $r = 0{,}04$, $\pi = 0{,}02$ och $T = 20$ blir den effektiva skattesatsen exempelvis 15,2 procent.

Vi vill att summan av den löpande fastighetsskatten f och den effektiva skatten på värdestegringen ska motsvara värdet av ränteavdragen, dvs.

$$f \cdot \frac{3}{4} + x \cdot \pi = 0{,}3 \cdot r$$

Tabell 5.2 visar hur fastighetsskattesatsen f beror på räntan r och prisstegringstakten π givet att kapitalvinster liksom idag beskattas med 22 procent och att innehavstiden T är 20 år. Skattesatserna är uttryckta som andel av taxeringsvärdet och tar hänsyn till att detta är ¾ av det uppskattade marknadsvärdet.

Tabell 5.2 Neutral fastighetsskatt (f) för olika värden på ränta (r) och prisstegringstakt (π)

		Prisstegringstakt (π), procent		
		2	**2,5**	**3**
Ränta (r), procent	**2**	0,3	0,2	0,1
	3	0,8	0,7	0,5
	4	1,2	1,1	1,0
	5	1,7	1,6	1,5
	6	2,1	2,0	1,9

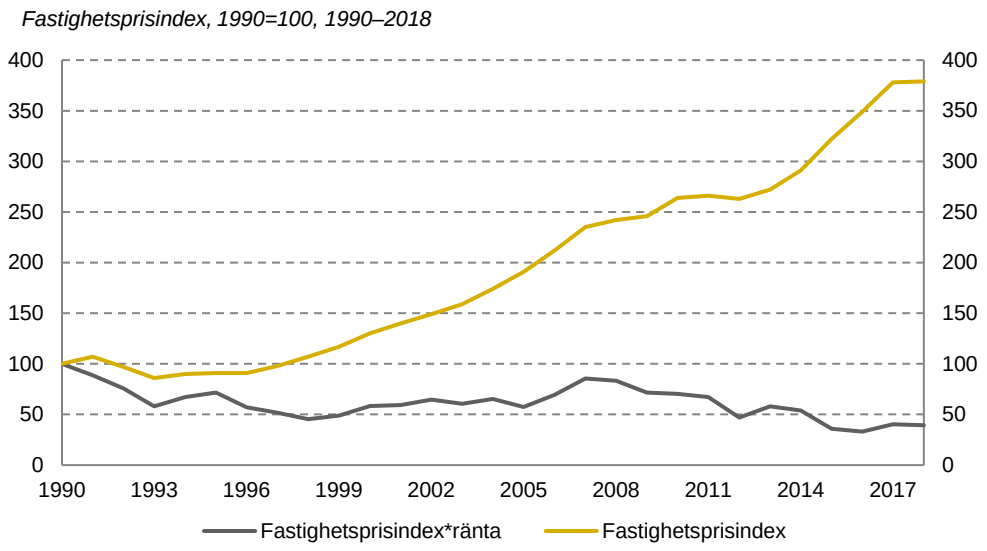
Anm : Tabellen visar nivån för en neutral fastighetsskatt (f), angiven i procent, givet olika värden på ränta (r) och prisstegringstakt (π)
Källa: Egna beräkningar

Av tabellen framgår att fastighetsskatten stiger med räntan och faller med prisstegringstakten. Det förra är en naturlig konsekvens av likformighet. Det senare följer av att kapitalvinsten står för en större del av den totala avkastningen ju snabbare priserna stiger. Om fastighetspriserna ökningstakt överstiger räntan, vilket är osannolikt på lång sikt, kan den neutrala fastighetsskatten bli mycket låg.

I fördjupningsruta 5.2 beräknar vi hur en neutral fastighetsskatt behöver anpassas för att kompensera för kapitalvinstskatten för olika värden på ränta och prisstegringstakt på bostäder. I dagens ränteläge med en lång bolåneränta på omkring 3 procent blir den neutrala fastighetsskatten 0,74 procent av taxeringsvärdet om bostadspriserna antas stiga med två procent, men bara 0,51 procent om vi antar en prisstegringstakt på 3 procent. Med en återgång till mer normala räntor på 4 respektive 5 procent skulle fastighetsskatten vid 2 procents prisstegringstakt stiga till 1,19 respektive 1,64 procent av taxeringsvärdet.[61]

Neutralitet förutsätter att beskattningen följer ränteutvecklingen. Det är då naturligt att tänka på fastighetsskatten i analogi med hur kapitalinkomster på investeringssparkonto (ISK) beskattas, men med den modifikation som följer av beskattningen av kapitalvinster. Det innebär att skattesatsen följer statslåneräntan med ett tillägg som t.ex. svarar mot skillnaden mellan statslåneräntan och en lång bolåneränta. Eftersom marknadsvärdet är det som närmast avspeglar boendevärdet bör marknadsvärdet av bostaden (byggnad och mark) utgöra beskattningsunderlag. Att fastställa marknadsvärdet för fastigheter innebär en viss osäkerhet, och av försiktighetsskäl sätts därför taxeringsvärdet till 75 procent av det uppskattade marknadsvärdet.

Diagram 5.6 Skillnad i skatteunderlag baserat på marknadspris respektive statslåneränta multiplicerat med fastighetsprisindex



Källa: SCB (2019) och Riksgäldskontoret (2019)

[61] Beräkningarna tar hänsyn till att taxeringsvärdet sätts så att det motsvarar ¾ av marknadsvärdet; Ett liknande resonemang fördes vid 1991 års reform Utgående från 7 procents ränta och en kapitalinkomstskattesats på 30 procent skulle likformighet kräva ett totalt skatteuttag i form av skatt på löpande avkastning och kapitalvinstskatt på 2,1 procent (0,30*7) av marknadsvärdet Av bostadspolitiska (fördelningspolitiska) skäl justerades dock det totala skatteuttaget ner till 1,5 procent Kapitalvinstbeskattningen bedömdes vid skattereformen motsvara ett genomsnittligt årligt skatteuttag på 0,38 procent av marknadsvärdet, vilket vid ett totalt skatteuttag på 1,5 procent, skulle ge en löpande beskattning på 1,12 procent av marknadsvärdet (1,5-0,38=1,12) Med ett taxeringsvärde som motsvarar 75 procent av marknadsvärdet gav det en löpande fastighetsskatt om 1,5 procent (ungefär 1,12/0,75) av taxeringsvärdet Se SOU 2000:34 och Ds 1998:3 för beskrivningar av fastighetsskattens historia

Om fastighetsskatten varierade med ränteläget skulle förutsägbarheten i beskattningen öka och därmed rimligen legitimiteten för skatten. Detta kan tyckas paradoxalt eftersom skatten då skulle bero på två variabla storheter: räntan och taxeringsvärdet. Men i allmänhet finns det ett negativt samband mellan dessa. En högre ränta påverkar priset på fastigheter och andra tillgångar negativt och variationen i beskattningsunderlaget blir därför mindre än om skatten skulle stå i en konstant proportion till taxeringsvärdet. Detta illustreras tydligt i diagram 5.6 som jämför utvecklingen sedan 1990 av småhusprisindex med samma index multiplicerat med statslåneräntan plus en procent (skatteunderlaget för ISK). Som framgår av diagrammet gör den negativa korrelationen mellan statslåneräntan och fastighetsvärdena en dramatisk skillnad. Produkten av pris och ränta varierar mycket mindre och en sådan skattebas hade varit mer stabil och faktiskt sjunkit trendmässigt i kronor under perioden 1990 till 2018.

Ytterligare en fördel med ett skatteunderlag baserat på marknadsvärdet och statslåneräntan är att skattesatsen inte beslutas politiskt och därför löper mindre risk att ändras. Tidigare erfarenheter visar att det är lätt att ändra en skattesats som beror på antaganden om genomsnittsränta och inflation. Även detta ökar förutsägbarheten.

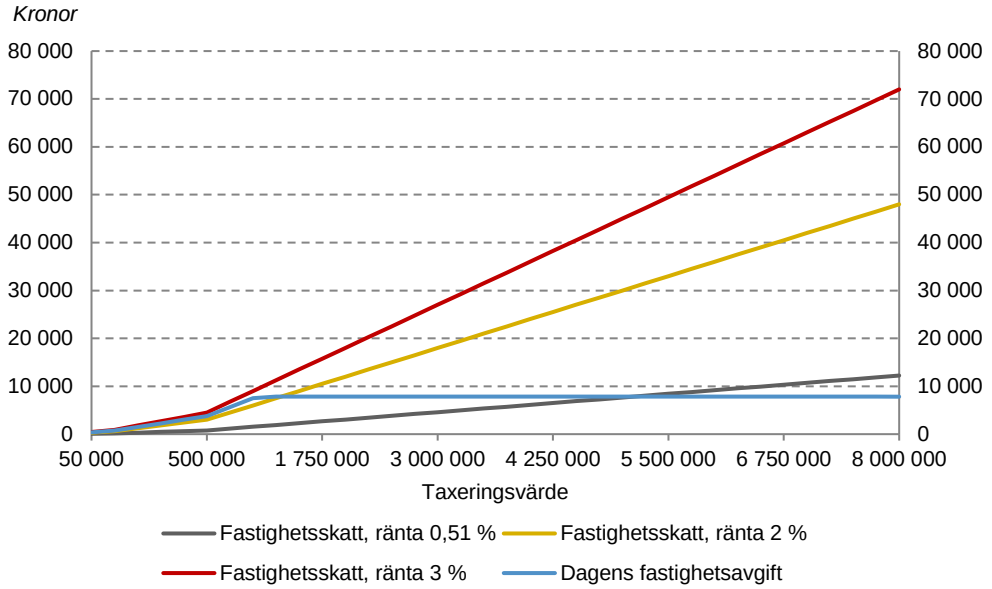
Vår diskussion i detta kapitel har avsett en långsiktigt önskvärd bostadsbeskattning. Den kan sammanfattas i punktform:

- Fastighetsskatten relateras till en långsiktig låneränta som kan sättas lika med statslåneränta plus ett pålägg. Skatten följer ett glidande medelvärde av ränta multiplicerad med taxeringsvärde.
- Fastighetsskattesatsen är oberoende av fastighetens ålder och taxeringsvärde.
- Bostadsrätter beskattas enligt samma princip som småhus.
- Skatteavdraget för ränteutgifter är lika med skattesatsen på avkastningen (glidande medelvärde av ränta multiplicerad med taxeringsvärde).
- Kapitalvinster beskattas vid överlåtelse. Kapitalvinstskatt kan skjutas upp vid köp av ny bostad och skattekrediten är räntefri.
- Fastighetsskatten begränsas till en viss andel av ägarens förvärvsinkomst.
- Ingen fastighetsskatt utgår på hyresfastigheter.
- Stämpelskatt och lagfartsavgift täcker endast administrationskostnader.

Dessa punkter anger en långsiktig inriktning. Eftersom dagens skatteregler är kapitaliserade i fastighetspriserna och hushållen har planerat sin ekonomi utifrån dagens regler måste reformer genomföras gradvis. Takten beror på en avvägning mellan effektivitetsvinster till följd av reformen och de kortsiktiga inkomstöverföringar som reformen kommer att leda till.

Skillnaden i skatt vid övergång till en fastighetsskatt baserad på taxeringsvärde multiplicerat med en ränta illustreras i diagram 5.7. Vid dagens låga ränteläge, här representerad av en schablonränta på 2 procent skulle fastighetsskatten sjunka jämfört med dagens skatt för småhus taxerade under 1,3 miljoner. Vid en ränta på 3 procent, som svarar mot en långsiktig realränta på 1 procent och en inflation på 2 procent, skulle däremot samtliga småhus få en högre fastighetsskatt än idag. Ett småhus taxerat till 5 miljoner skulle få en betydande ökning jämfört med dagens system, 52 500 kronor jämfört med dagens 7 812 kronor.

Diagram 5.7 Fastighetsskatt vid olika statslåneräntor och taxeringsvärden



Källa: Egna beräkningar

För att skatten ska upplevas som legitim är det viktigt att taxeringsvärdet avspeglar marknadsvärdet. Allmänna taxeringar bör därför även fortsättningsvis utföras regelbundet och taxeringsvärdet uppdateras årligen med den lokala fastighetsprisutvecklingen.

En likformig beskattning av bostadsrätter och småhus kräver att taxeringsvärden som avspeglar marknadsvärden även fastställs för bostadsrätter. Det finns redan idag ett lägenhetsregister med information om respektive lägenhet (bostadsyta, antal rum, läge). Därtill behövs uppgifter om månadsavgift. Med denna information är det möjligt att taxera bostadsrätter med metoder som liknar dem som används för småhus. Uppgiften underlättas av att bostadsrättsmarknaden är relativt likvid med många försäljningar av jämförbara lägenheter.

Behovet av övergångsregler beror på nivån på skatten, dvs. hur hög räntan är vid övergången till det nya systemet. Vid dagens låga ränta är behovet av övergångsregler mer begränsat, men det är inte osannolikt att räntorna har stigit den dag beslut kan komma att fattas om en ny fastighetsskatt. Det är därför naturligt att en ny fastighetsskatt fasas in stegvis under en längre period. Det gäller främst fastigheter med taxeringsvärden över den gräns där taket sätter in. För dessa kan skatten gradvis fasas in genom att man höjer skatteunderlaget successivt med en viss andel av skillnaden mellan det faktiska taxeringsvärdet och takbeloppet. För bostadsrätter kan en fastighetsskatt fasas in genom en gradvis höjning av skattesatsen.

Behovet av övergångsregler beror till stor del på hur mycket boendekostnaderna för olika grupper skulle påverkas av ett snabbt införande. I nästa kapitel presenterar vi beräkningar av sådana effekter.

6 Effekter på hushållens ekonomi

I tidigare kapitel har vi föreslagit reformer av hyressättning och bostadsbeskattning. Förslagen skulle få betydande effekter på hushållens ekonomi och de offentliga finanserna. Det är därför viktigt att veta hur stora effekterna är, hur de fördelas mellan olika hushåll med avseende på sammansättning, disponibel inkomst och boendeort samt vilka möjligheter som reformerna ger för staten att kompensera hushållen och motverka oönskade fördelningseffekter. Beräkningar av förslagens effekter på boendekostnader och hushållens inkomster presenteras i detta kapitel medan de statsfinansiella effekterna och kompensationsmöjligheterna presenteras i nästa kapitel.

De beräkningar som vi har gjort avser effekterna av fullt genomförda reformer, men vi föreslår att reformerna ska genomföras gradvis. Det innebär att de beräknade effekterna fullt ut kommer att gälla hushållen i en mer eller mindre avlägsen framtid och inte går att direkt översätta till dagens hushåll. Bland annat kommer reformerna att medföra att hushållen anpassar sitt boende till nya förutsättningar. De beräkningar vi presenterar här bortser från sådana anpassningar och tenderar därför att överskatta kostnaderna för hushållen. Exempel på sådana anpassningar kan vara att ett ensamhushåll flyttar från en större till en mindre bostad eller att en barnfamilj kan få tillgång till en större hyresbostad som visserligen innebär en högre boendekostnad men fyller dess behov bättre.

6.1 Friare hyressättning

I detta avsnitt uppskattar vi hyror som uppstår vid friare hyressättning. Beräkningarna baseras på antagandet att boendekostnaden för en likvärdig bostad i hyresrätt med en friare hyressättning och bostadsrätt blir ungefär densamma. Boendekostnader i bostadsrätt beräknas med hjälp av data över sålda bostadsrätter och en statistisk modell där boendekostnaden (kapitalkostnad plus avgift till föreningen) är en funktion av yta, antal rum och geografiskt läge. Nya hyror beräknas därefter baserat på den skattade modellen.

6.1.1 Skattad boendekostnad i bostadsrätt

Boendekostnaden i bostadsrätt skattas på data från företaget Mäklarstatistik. Materialet omfattar samtliga bostadsrättsförsäljningar som skett via mäklare under 2017.[62] Vi skattar en regressionsekvation som uttrycker kostnaden för en bostadsrätt som en funktion av lägenhetens yta, antal rum och geografiskt läge:[63]

[62] Totalt omfattar dataunderlaget 109 356 observationer Vissa försäljningar sållas bort: i) där priset är högre än 20 miljoner och/eller priset per kvadratmeter överstiger 150 000 kronor i Stockholm och 100 000 kronor i övriga landet, ii) bostadsrätter i radhus och småhus , iii) försäljningen saknar information om yta, rum, avgift eller kommun (och distrikt i storstadsområden) samt iv) försäljningar av bostadsrätter större än 250 kvadratmeter och mindre än 15 kvadratmeter Efter denna sållning återstår 101 919 försäljningar

[63] I en underlagsrapport till Finanspolitiska rådet (Donner m fl 2017) användes samma ansats, men med en s k Box-Cox-transformation för den skattade ekvationen Skattningarna i detta avsnitt har gjorts även med denna funktionella form och resultaten skiljer sig inte nämnvärt

$$\ln\left(köpeskilling_i + \frac{årsavgift_i}{diskonteringsränta}\right) = a_0 + a_1 * \ln(yta_i) + a_2 * \ln(rum_i) + a_3 * ln(yta_i) * \ln(rum_i) + a_4 * \ln(yta_i)^2 + a_5 * \ln(rum_i)^2 + \alpha \times geo + \beta \times geo_i \times \ln(rum_i) + \gamma \times geo_i \times \ln(yta_i) + \varepsilon_i \quad (1)$$

Den beroende variabeln är den totala kostnaden för en bostadsrätt, vilken kan ses som summan av bostadsrättens pris och det diskonterade nuvärdet av framtida avgifter till föreningen. Regressionsmodellen kontrollerar, förutom för yta och antal rum, för geografiska skillnader i boendekostnader genom indikatorvariabler för 129 olika områden som täcker hela landet (geo_i). I storstadsområdena - Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö – representerar indikatorerna stadsdelar inom centralkommunen samt kommuner i resten av respektive område, totalt 39 indikatorvariabler i Storstockholm, 22 i Storgöteborg och 21 i Stormalmö. Utanför storstäderna ges var och en av totalt 27 kommuner med en tätort med minst 35 000 invånare en egen indikator. Slutligen ges övriga landet utanför tätortskommunerna en indikatorvariabel i varje län, totalt 20 stycken.

Den årliga boendekostnaden i bostadsrätt utgörs av summan av den årliga kapitalkostnaden, som är lika med den reala diskonteringsräntan gånger bostadsrättens pris, plus den årliga avgiften till föreningen.

Den reala diskonteringsräntan kan inte observeras. Ett sätt är att bestämma diskonteringsräntan är genom en kalibrering gentemot hyrorna i nyproduktion. I rapporten av Donner m.fl. 2017, som beräknade fria hyror i Storstockholm för år 2015, kalibrerades diskonteringsräntan gentemot hyror i nyproduktionen, vilket gav räntor på 2,7 respektive 3,15 procent beroende på statistiskt kriterium.[64] Diskonteringsräntan kan skilja sig åt mellan olika regioner, bl.a. beroende på olika förväntad prisutveckling. Konsultföretaget Ramböll, som för Hyresgästföreningens räkning skattat fria hyror för ett mindre antal delmarknader i Sverige, fann att diskonteringsräntan var något högre utanför storstäderna.[65] Tillgången till data över nyproduktionshyror i olika regioner är dock begränsad, varför skattningar med regionala skillnader i diskonteringsränta tenderar att bli osäkra. Därtill är osäkerheten stor kring framtida prisutveckling. Vi har därför valt att använda samma diskonteringsränta för hela riket.

Till vår kalibrering används hyror i nyproduktion 2017 enligt SCB. Statistiken finns uppdelad på fem områden – Storstockholm, Storgöteborg, Stormalmö, övriga kommuner med mer än 75 000 invånare samt kommuner med mindre än 75 000 invånare – samt på antal rum (tabell 6.1).[66] I kalibreringen jämförs dessa årshyror med de skattade årliga boendekostnaderna enligt vår regressionsmodell. Hyror och boendekostnader anges för jämförbarhets skull i kronor per kvadratmeter per år per lägenhetsstorlek.

[64] Diskonteringsräntan 2,17 procent baserades på medelabsolutfel och 3,15 procent på rotmedelkvadratfel
[65] Se Hyresgästföreningen (2018) a-d
[66] I varianter av kalibreringen har även andrahandshyror i storstäderna enligt Blocket använts för Stockholms, Göteborgs och Malmö kommun Detta resulterar i något lägre diskonteringsränta i storstäderna

Tabell 6.1 Hyror i nyproduktion 2017, årshyra per kvadratmeter

	1 RoK	2 RoK	3 RoK	4 RoK	5 RoK	Samtliga
Storstockholm	2 270	2 130	2 013	1 969	1 836	2 057
Storgöteborg*	2 447	1 954	1 775	1 693	1 693	1 899
Stormalmö	1 801	1 765	1 630	1 511	1 406	1 688
Kommuner >75 000 bef.	2 033	1 899	1 645	1 628	1 593	1 779
Kommuner <75 000 bef.	1 592	1 483	1 428	1 327	1 283	1 445

Anm : För Storgöteborg finns ingen uppgift för 5 rum och kök Vi använder där samma nivå som 4 rum och kök
Källa: SCB

Kalibreringen görs genom att skatta regressionsekvationen över ett intervall av diskonteringsräntor mellan 1,0 och 5,0 procent i steg om 0,1 procentenheter. För varje skattning beräknas den predikterade boendekostnaden och jämförs med nyproduktionshyran. Kalibreringen tar på så sätt hänsyn till regional variation i nyproduktionshyror enligt tabell 6.1. Skillnaderna mellan de beräknade boendekostnaderna och nyproduktionshyrorna mäts genom att beräkna ett s.k. rotmedelkvadratfel. Det minsta rotmedelkvadratfelet ges av en diskonteringsränta på 2,5 procent.[67]

Den skattade ekvationen med en diskonteringsränta på 2,5 procent redovisas i tabell 6.2 nedan. Förklaringsgraden är hög, justerat R^2 är 0,87. Ekvationen har rimliga egenskaper. Elasticiteterna med avseende på yta och antal rum är positiva och mindre än ett för olika kombinationer av yta och antal rum.

Tabell 6.2 Resultat skattad boendekostnad

	(1)
Konstant	13.169***
	(0.244)
ln(yta)	0.491***
	(0.137)
ln(rum)	0.590***
	(0.081)
ln(yta)*ln(rum)	-0.084***
	(0.023)
$\ln(rum)^2$	0.318***
	(0.022)
$Ln(yta)^2$	-0.021
	(0.022)
Indikatorvariabler för geografiskt läge (129 st)	Ja
Antal obs.	101 919
Justerat R2	0.87

Anm : Beroende variabeln är ln(köpeskilling + diskonterade årsavgifter)
Källa: Mäklarstatistik och egna beräkningar

6.1.2 Beräknade hyror under friare hyressättning

Den skattade ekvationen kan nu användas för att beräkna hyror med friare hyressättning. Vi har uppgifter för ett stort urval av hushåll i hyresrätt om bostadsyta, antal rum, geografiskt läge och hyra. En ny hyra beräknas genom att kombinera denna information och de skattade parametrarna i tabell 6.2.

[67] Används de fem delindexen för att rangordna rotmedelkvadratfel för varje region separat erhåller vi väsentligt högre diskonteringsräntor i Övriga landet respektive Tätortskommuner jämfört med storstadsområdena (4,7 respektive 4,0 procent) vilket gör att de beräknade hyrorna närmar sig dem i innerstäderna Vi bedömer inte det som rimligt

De hyror som vi beräknar på detta sätt är troligen överskattade. Sannolikt har den marginelle köparen av en bostadsrätt högre betalningsvilja än den som skulle bli marginell på en integrerad marknad för bostads- och hyresrätter.[68] Dessutom är hyrorna beräknade på grundval av 2017 års bostadsrättspriser, då priserna nådde en toppnivå. Med lägre bostadsrättspriser blir de beräknade hyrorna också lägre. Det bör också påpekas att den modell som vi använt bortser från en mängd andra egenskaper hos en bostad som påverkar priset och hyran, som fastighetens ålder, mer specifikt läge (t.ex. trafik och närhet till service, kommunikationer, grönområden och vatten), våningsplan, hiss, standard, balkong m.m. Slutligen utgör den kalibrerade diskonteringsräntan som antas vara lika för alla regioner en källa till osäkerhet.

Med detta sagt kan vi konstatera att de beräknade hyrorna är högre än de faktiska hyrorna för ungefär fyra av fem hushåll. Spridningen i dagens bruksvärdeshyror är ganska liten mellan regioner. Medianhyran per kvadratmeter och år varierar från 1 143 kronor i Storstockholm till 931 kronor i övriga landet. En friare hyressättning leder till en större spridning. Hyresökningen beräknas bli störst i Storgöteborg och Storstockholm (med 56 respektive 54 procent). Förändringen är betydligt mindre i Stormalmö (12 procent). Lägst hyresökning återfinns utanför storstäder och tätorter. Där uppgår den genomsnittliga hyresökningen till endast 2 procent (tabell 6.3). Även mätt som andel av disponibel inkomst skulle hyran öka mest i Stockholm och Göteborg, medan den inte skulle öka lika mycket i övriga delar av landet sett till medianen.

Tabell 6.3 Förändring i hyresnivåer i fem regioner

	Median			Andel av disponibel inkomst		
	Hyra	Beräknad hyra	Δ %	Hyra	Beräknad hyra	Δ procent-enheter
Storstockholm	1143	1754	53,7	24,5	36,8	11,4
Storgöteborg	1066	1684	56,2	24,8	37,7	12,1
Stormalmö	1122	1260	12,1	29,5	32,9	2,9
Tätortskommuner	1016	1241	20,6	26,8	31,2	4,5
Övriga landet	931	939	1,8	28,0	28,4	0,4

Anm : De två första kolumnerna i tabellen visar medianvärdet för nuvarande hyra respektive av den nya beräknade hyran Kolumnen Δ % visar medianhyresökningen, dvs inte skillnaden mellan de två första kolumnerna Disponibel inkomst avser disponibel inkomst exkl kapitalvinster och förluster

Beräknade hyror och hur de förhåller sig till faktiska hyror visas för samtliga 129 områden i diagram 6.1–6.5. Inom varje region har delområdena rangordnats efter beräknad hyra. Vi ser tydligt hur spridningen i hyresnivå inom varje storstadsregion ökar. Med dagens hyressättningssystem betingar centrala lägen i storstäderna något högre hyror, men skillnaden växer dramatiskt med friare hyressättning. I Storstockholm beräknas hyrorna i innerstaden öka med 80-130 procent. Samma differentiering ses i Storgöteborg - medianhyran ökar med mellan 9 procent (i Lilla Edet) och 77 procent (i Majorna-Linné).

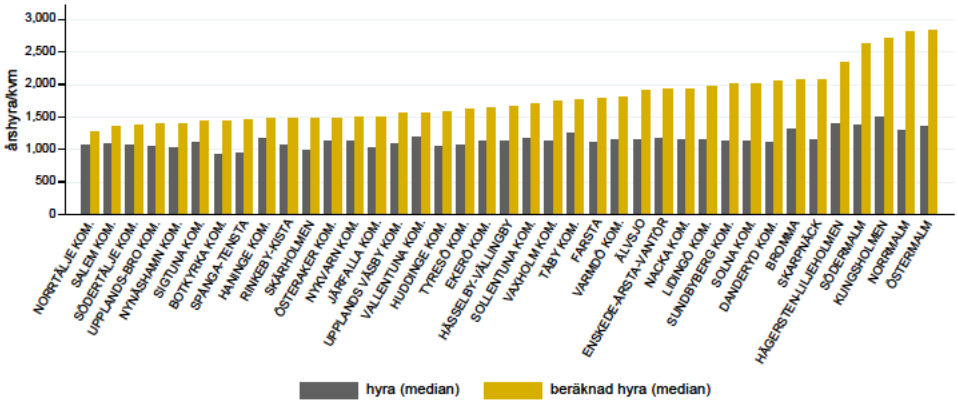
För Stormalmö är den ökade differentieringen av hyror betydligt mindre än i övriga storstadsområden, med små sänkningar i vissa områden. Ett skäl till detta

[68] Se Hubert (1996)

kan vara att Malmö sedan 2005 tillämpat den s.k. Malmömodellen för hyressättning.[69] Modellen innebär en systematisk hyressättning inom ramen för förhandlad bruksvärdeshyra där Hyresgästföreningen tillsammans med det kommunala bostadsbolaget MKB samt Fastighetsägarna poängsatt olika faktorer enligt hyresgästernas egna värderingar. Det finns tecken på att hyrorna i Malmö stigit snabbare än generellt efter modellens införande, så att bruksvärdeshyrorna ligger närmare de hyror som uppstår vid en friare hyressättning än i övriga regioner.[70]

Även bland tätortskommunerna är hyresökningarna generellt mindre än i Stockholm och Göteborg. Visby, Jönköping, Uppsala, Växjö och Umeå uppvisar de största hyresökningarna med 35–40 procent. Utanför storstadsområden och tätortskommuner ändras hyran mycket litet i flertalet län. Ett par tydliga undantag är Jämtlands och Hallands län där våra beräkningar ger hyreshöjningar på drygt 40 procent. Detta avspeglar sannolikt att bostadsrättsmarknaden i dessa län till viss del består av fritidsbostäder i attraktiva orter som Åre och Tylösand. Det finns därför skäl att tro att de beräknade höjningarna är betydligt överskattade i Jämtlands och Hallands län.

Diagram 6.1 Beräknade hyror och gällande hyror, medianvärden, Storstockholm

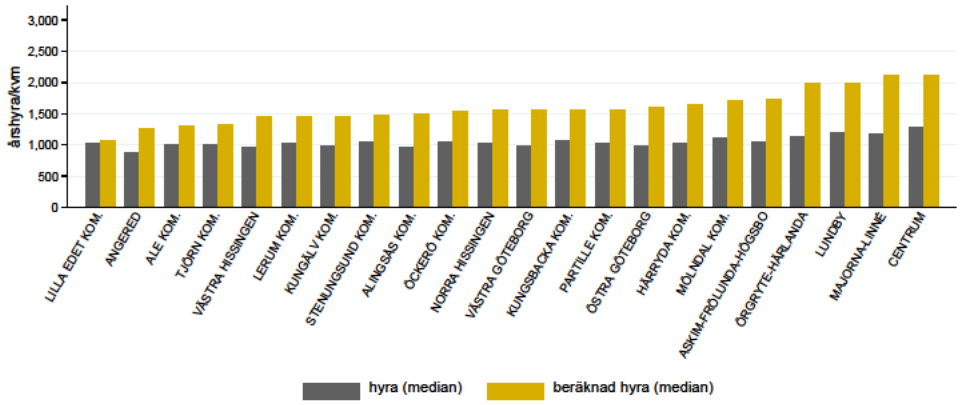


Källa: FASIT och egna beräkningar

[69] Hyresgästföreningen Region Stockholm, AB Svenska Bostäder, AB Stockholmshem och AB Familjebostäder har nyligen kommit överens om principerna för en liknande modell i Stockholmsområdet, så kallad Stockholmsyra Se principöverenskommelse Stockholmshyra, december 2018

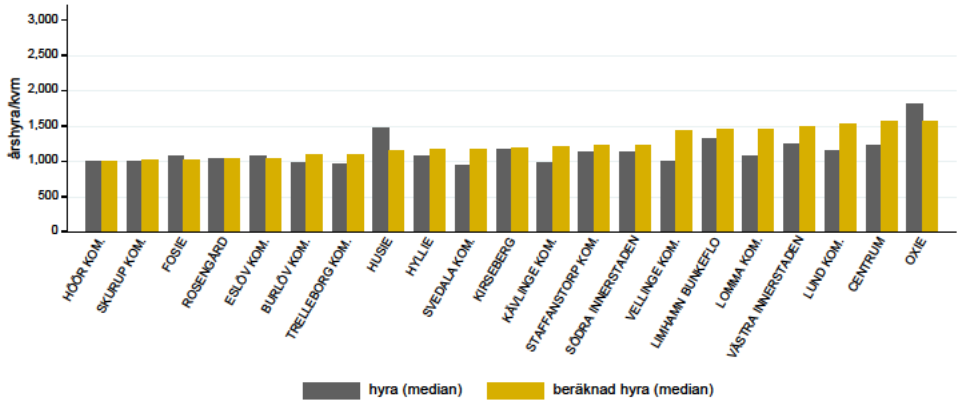
[70] Lind och Hellström (2006)

Diagram 6.2 Beräknade hyror och gällande hyror, medianvärden, Storgöteborg



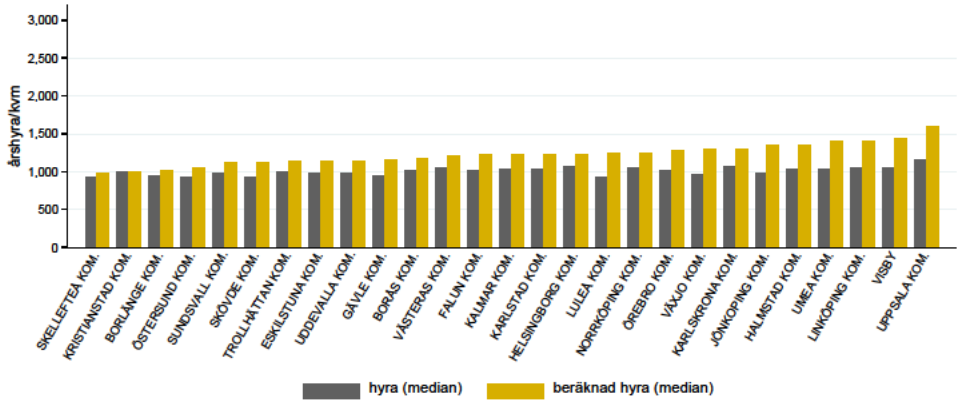
Källa: FASIT och egna beräkningar

Diagram 6.3 Beräknade hyror och gällande hyror, medianvärden, Stormalmö



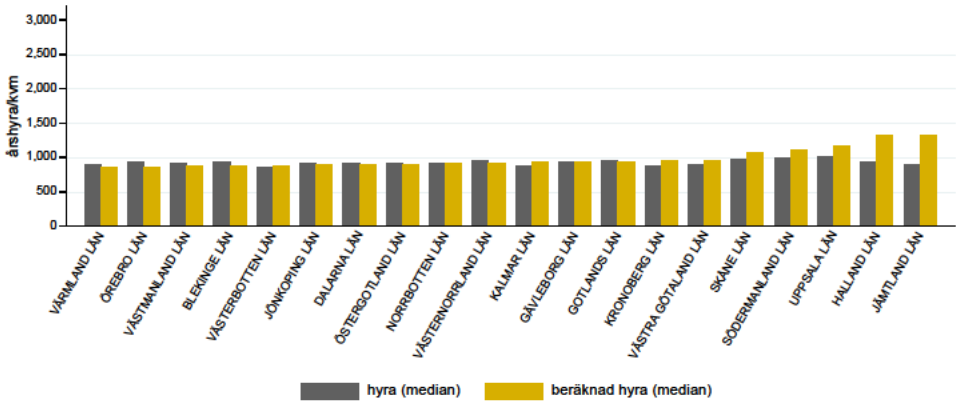
Källa: FASIT och egna beräkningar

Diagram 6.4 Beräknade hyror och gällande hyror, medianvärden, Tätortskommuner



Källa: FASIT och egna beräkningar

Diagram 6.5 Beräknade hyror och gällande hyror, medianvärden, Övriga landet



Källa: FASIT och egna beräkningar

6.2 Reformer på marknaden för ägt boende

Vi har i kapitel 5 diskuterat ett antal förändringar av beskattningen av ägda bostäder, dvs. småhus, ägarlägenheter och bostadsrätter. Det handlar framför allt om övergång till en fastighetsskatt som inkluderar alla ägda bostäder – även bostadsrätter – och som är proportionell och har en skattesats som varierar med ränteläget. I detta avsnitt beräknas effekterna på boendekostnaderna i småhus och bostadsrätter vid samma antagna långsiktiga ränta och samma skattesats. Den långsiktiga långa bolåneräntan antas vara 4 procent, motsvarande en realränta på 1 procent, en prisökningstakt på 2 procent och en marginal mellan upplåningsränta och utlåningsränta hos bolåneinstituten på 1 procent. Detta ger en fastighetsskattesats på 1,2 procent av taxeringsvärdet (se tabell 5.2).

Våra beräkningar grundar sig på följande förändringar av gällande regler för beskattning av ägande- och bostadsrätt:

- fastighetskatten på småhus är 1,2 procent
- taket för fastighetsskatten tas bort
- fastighetsskatten gäller fullt ut oavsett byggnadsår
- bostadsrätter och ägarlägenheter beskattas på samma sätt som småhus
- räntebeläggningen av uppskjuten reavinst tas bort.

Dessa förändringar är mindre omfattande än de som listas i avsnitt 5.8.

6.2.1 Beräknade taxeringsvärden för bostadsrätter

Vårt förslag är att värdet av själva bostadsrätten ska ligga till grund för beskattningen. Det förutsätter att bostadsrätterna åsätts taxeringsvärden. I dag finns bara sådana för den fastighet som bostadsrättsföreningen äger, och dessa taxeringsvärden ligger långt under det samlade värdet av de enskilda bostadsrätterna.

Taxeringsvärdet för den enskilda bostadsrätten beräknas analogt med beräkningen av nuvärdet av den totala kostnaden för en bostadsrätt som den uttrycks i ekvation (1).

Den totala kostnaden kan uttryckas som

$$\widehat{totalkostnad} = ln\left(marknadsvärde + \frac{årsavgifter}{diskonteringsränta}\right)$$

Marknadsvärdet kan lösas ut som

$$marknadsvärde = exp\left(\widehat{totalkostnady}\right) - \frac{årsavgifter}{diskonteringsränta}$$

Taxeringsvärdet sätts sedan till 75 procent av marknadsvärdet

$$taxeringsvärde = 0{,}75 * marknadsvärde$$

Tillgängliga data gör att vi endast kan beräkna effekten på hushållens boendekostnad i bostadsrätt av den föreslagna nya fastighetsskatten i de fall där bostadsrätten utgör permanentbostad. För bostadsrätter som inte bebos av ägaren kan vi alltså inte påföra någon fastighetsskatt i våra beräkningar. Liksom för beräkningen av nya hyror är de skattade taxeringsvärdena behäftade med stor osäkerhet och tar inte hänsyn till en mängd karakteristika som påverkar värdet av bostadsrätten (se även avsnitt 6.1.2).

När det gäller data på årsavgifter till bostadsrättsföreningar beräknas dessa baserat på genomsnitt per område och per lägenhetsstorlek, mätt som antal rum, i datamaterialet från Mäklarstatistik (se avsnitt 6.1.1). Taxeringsvärde beräknas endast för bostadsrätter med storlek 15–250 kvadratmeter. Detta utesluter ett antal mycket små objekt, samt mycket stora objekt för vilka de skattade parametrarna sannolikt inte ger en rättvisande bild (motsvarande begränsning har gjorts i skattningen av boendekostnader i hyresrätter i avsnitt 6.1.1).

De beräknade taxeringsvärdena för bostadsrätter avser 2017. För småhus gjordes den senaste fastighetstaxeringen 2018 avseende marknadsvärden 2016. Dessa nya taxeringsvärden går normalt inte in i skattesystemet förrän vid 2018 års deklaration. Men för att skapa så stor likhet som möjligt mellan bostadsrätter och småhus använder vi taxeringsvärden för småhus enligt fastighetstaxeringen 2018 i våra simuleringar avseende 2017.[71]

6.3 Effekter på olika hushållsgrupper

I detta avsnitt presenteras effekterna av friare hyressättning och en reformerad fastighetsbeskattning på hushållens ekonomi och på inkomstfördelningen. Det bör betonas att beräkningarna avser de totala effekterna utan några anpassningar från hushållens sida till förändringarna på bostadsmarknaden. Effekterna är därtill före eventuell kompensation till hushållen, se vidare avsnitt 7.2. Förändringarna föreslås som sagts tidigare att genomföras gradvis. Hushållens anpassningar och det gradvisa genomförandet gör att beräkningsresultaten inte ska tolkas som att de gäller dagens hushåll.

[71] Den genomsnittliga uppgången i taxeringsvärden är drygt 24 procent I analysen tas effekten av förändrade taxeringsvärden bort Endast effekten av regelförändringar redovisas

Effekter på hushållens ekonomi och offentliga finanser simuleras i Statistiska Centralbyråns mikrosimuleringsmodell FASIT för inkomståret 2017 (se fördjupningsruta 6.1 för en beskrivning av modellen).

Fördjupningsruta 6.1 FASIT-modellen

Offentligfinansiella effekter och fördelningseffekter analyseras med hjälp av FASIT-modellen. FASIT (Fördelnings-Analytiskt Statistiksystem för Inkomster och Transfereringar), är en statistisk modell för att beräkna effekterna av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen. Modellen har utvecklats av SCB i samarbete med Finansdepartementet. Grunden för FASIT är en databas baserade på ett registerbaserat urval, STAR. Databasen kopplas samman med skatte-, ersättnings-, transfereringsregler. Urvalet kompletteras med uppgift om partner och barn. STAR består av ca 700 000 urvalspersoner eller bostadshushåll. Efter komplettering av bostadshushållet består STAR av ca 2 000 000 individer och 930 000 familjehushåll.

I FASIT kan inkomster, skatter, bidrag och ersättningar för varje individ och hushåll som ingår i datasetet beräknas. De data som används är ett urval, varför vikter används för att överföra beräkningarna till hela befolkningen. Genom att göra beräkningarna med och utan regelförändringar kan bland annat förändringar av offentliga inkomster och utgifter, samt förändringar av hushållens disponibla inkomster till följd av regelförändringar beräknas.

När denna rapport skrivs baseras FASIT på data från 2017. Beräkningar som görs med FASIT är statiska, det vill säga de tar inte hänsyn till eventuella beteendeförändringar till följd av effekterna av de regelförändringarna som simuleras.

6.3.1 Inkomstbegrepp och indelning i decilgrupper

I analysen använder vi två olika inkomstbegrepp. För att studera hur hushållen påverkas ekonomiskt använder vi förändringen av disponibel inkomst minus boendekostnad. Detta mått fångar hur hushållens boendekostnad påverkas av regelförändringarna i bred bemärkelse. För hyreshushåll utgör måttet i huvudsak förändringen i årshyra, för småhusägare förändringen i fastighetsskatt och för bostadsrättshushåll den nya fastighetsskatten.[72] Men måttet fångar också kostnadsförändringen i de fall hushållen också har ett fritidsboende belagt med fastighetsskatt samt förändringar i transfereringar, exempelvis bostadsbidrag. Fortsättningsvis benämner vi måttet *förändring i boendekostnad*.[73] I tabellerna redovisas genomgående förändring i boendekostnad både i kronor och som andel av disponibel inkomst exklusive kapitalvinster och -förluster.

I fördelningsanalysen vill vi studera hur förändringarna påverkar olika inkomstskikt. Därför fördelas hushållen i decilgrupper efter disponibel inkomst

[72] Förändringen i fastighetsavgift är mätt före eventuell skattereduktion av fastighetsavgiften Enligt gällande begränsningsregel uppgår fastighetsavgiften till maximalt 4 procent av inkomsten för pensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning

[73] Den fastighetsavgift bostadsrättsföreningar betalar idag bärs av bostadsrättsinnehavare via avgiften till föreningen Vi har inte korrigerat för att avgiften föreslås tas bort Det innebär att boendekostnaden i strikt bemärkelse överskattas något (med ca 1 000 kr per år)

per konsumtionsenhet och exklusive kapitalvinster och kapitalförluster (tabell 6.4). För att ta hänsyn till att hushållens sammansättning skiljer sig åt med avseende på antal medlemmar och fördelningen mellan barn och vuxna är disponibelinkomsten normerad med s.k. konsumtionsenheter. Detta är ett viktsystem för att jämföra inkomster för olika hushållstyper där vikterna, som fastställs av SCB, bygger på budgetberäkningar för olika hushållstyper.[74] Genom att normera med konsumtionsenheter och hålla indelningen i decilgrupper konstant mellan olika delanalyser möjliggör vi jämförelser mellan samma hushållstyp i olika boendeformer, olika hushållstyper i samma boendeform osv. Skälet till att inte inkludera kapitalvinster och -förluster vid indelningen är att undvika effekten av att hushåll tillfälligt byter decilgrupp i inkomstfördelningen, exempelvis till följd av en bostadsförsäljning. Indelningen i decilgrupper görs gemensamt för alla hushållstyper.

Tabell 6.4 Indelning i decilgrupper, disponibel inkomst i kronor

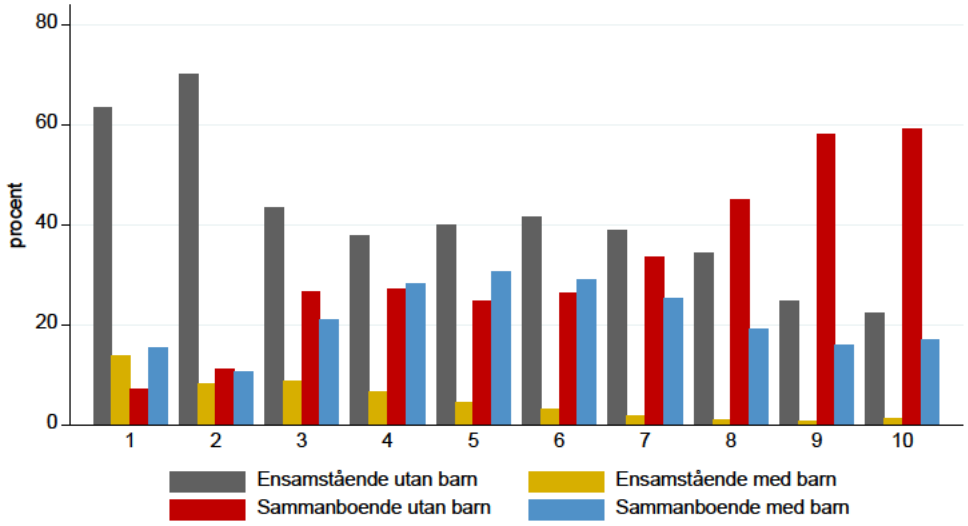
Decilgrupp	Intervall, kronor	Medel	Median
1	– 136 482	103 744	110 409
2	136 483 – 169 921	153 568	153 695
3	169 921 – 201 216	185 963	186 123
4	201 216 – 230 735	215 995	216 019
5	230 735 – 260 859	245 579	245 498
6	260 860 – 295 080	277 471	277 160
7	295 081 – 337 962	315 561	315 128
8	337 962 – 397 965	365 589	364 508
9	397 966 – 533 674	452 789	446 657
10	533 674 –	1 303 248	769 314

Anm : Disponibel inkomst exkl kapitalvinster och -förluster normerad med konsumtionsenheter Se not 75 för avgränsningar i populationen
Källa: FASIT och egna beräkningar

I diagram 6.7 framgår hur vanliga olika hushållstyper är i olika decilgrupper. Ensamstående utan barn är den vanligaste hushållstypen och utgör drygt 44 procent av urvalet. Denna hushållstyp är den vanligaste hushållstypen i den nedre delen av inkomstfördelningen, här återfinns såväl många pensionärer som unga, men också i mitten av fördelningen är ensamstående utan barn den dominerande hushållstypen. Ensamstående med barn är totalt sett en mindre vanlig hushållstyp (knappt 6 procent av hushållen). Det är vanligare att ensamstående med barn befinner sig i den nedre delen av fördelningen. Sammanboende utan barn är den näst vanligaste hushållstypen, 29 procent av urvalet. Bland de tre högsta decilgrupperna är sammanboende utan barn klart dominerande och utgör mellan 45 och 59 procent av respektive decilgrupp. Sammanboende med barn utgör 21 procent av alla hushåll och är mer jämnt fördelade än andra hushållstyper. Störst andel sammanboende med barn finns dock i mitten av inkomstfördelningen.

[74] Beräkningarna innefattar utgifter för normal försörjning, bl a boende, barnomsorg, mat och semester

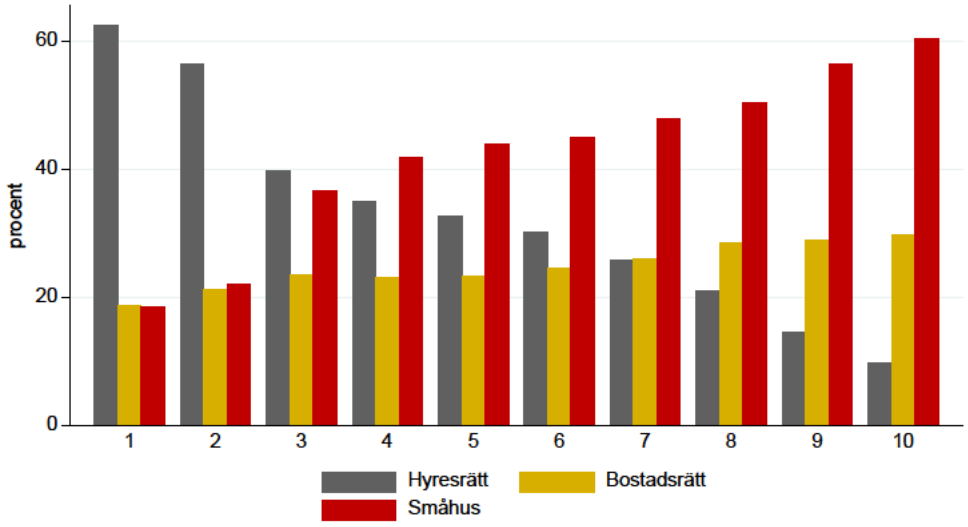
Diagram 6.6 Hushållstyper över inkomstfördelningen



Anm : Se not 75 för avgränsning i populationen
Källa: FASIT och egna beräkningar

Det finns tydliga samband mellan decilgrupper och boendeformer. I de lägsta decilgrupperna bor t.ex. över hälften av hushållen i hyresrätt (diagram 6.6). Andelen för hyresrätter sjunker sedan ju högre upp i inkomstfördelningen man kommer. I de högsta decilgrupperna bor endast 10–15 procent av hushållen i hyresrätt. För hushåll i småhus är sambandet det omvända. Ungefär 20 procent av hushållen i de lägsta decilgrupperna och 60 procent av hushållen i den högsta decilgruppen bor i småhus. Andelen i bostadsrätt är jämnare fördelad mellan decilgrupperna, men stiger dock något högre upp i inkomstfördelningen (diagram 6.6).

Diagram 6.7 Boendeformer över inkomstfördelningen



Anm : Se not 75 för avgränsning i populationen
Källa: FASIT och egna beräkningar

6.3.2 Fördelningseffekter

I detta avsnitt studeras storleken på förändringen i boendekostnad för olika hushåll.[75] Hur mycket boendekostnaderna förändras beror på en rad olika faktorer: boendeform, region och inkomstskikt. Inkomstdimensionen fångas genom att indela hushållen i decilgrupper efter disponibel inkomst[76] och redovisa uppgifter på medianvärden i respektive decilgrupp.

Vår reform består av två delar: friare hyressättning och ändrad beskattning av ägda bostäder. Det är därför naturligt att först redovisa effekterna uppdelade på boendeformer. Tabell 6.5 visar förändringen av hushållens boendekostnader uppdelad på boendeformer och hushållstyper.

Kostnadsökningen är störst för hushåll i bostadsrätt och minst för hushåll i småhus. Detta gäller för alla hushållstyper oavsett om ökningen mäts i kronor eller procent av disponibel inkomst. Ökningen motsvarar 4–5 procent av disponibel inkomst för hushåll i hyresrätt, 4–6 procent i bostadsrätt och ca 2 procent i småhus. Effekterna skiljer sig något beroende på hushållets sammansättning. Ensamstående lägger i allmänhet en större del av sina inkomster på boende och det är därför naturligt att ökningen i boendekostnad i hyresrätt och bostadsrätt utgör en större andel av inkomsten för ensamstående än för sammanboende. Ökningen är särskilt stor för ensamstående i bostadsrätt där medianökningen motsvarar drygt 6 procent av disponibel inkomst.

Tabell 6.5 Förändring i årlig boendekostnad uppdelad på olika boendeformer och hushållstyper, medianvärden

		Δ Boende-kostnad, kronor	Disponibel inkomst	Median-förändring
Hyresrätt	Ensamstående utan barn	9 300	178 400	4,6
	Ensamstående med barn	10 800	265 100	4,1
	Sammanboende utan barn	15 000	394 000	3,7
	Sammanboende med barn	17 300	443 900	3,9
Bostadsrätt	Ensamstående utan barn	15 500	237 000	6,3
	Ensamstående med barn	20 400	337 400	6,0
	Sammanboende utan barn	20 200	488 700	4,3
	Sammanboende med barn	24 500	586 400	4,4
Småhus	Ensamstående utan barn	3 700	229 000	1,6
	Ensamstående med barn	6 500	358 400	1,8
	Sammanboende utan barn	10 000	494 400	2,0
	Sammanboende med barn	14 800	644 800	2,2

Anm : Tabellens kolumner visar förändringen i boendekostnad i kronor (avrundat till närmaste hundratal), disponibel inkomst exklusive kapitalvinster och -förluster före regelförändringarna respektive medianen av de procentuella förändringarna inom gruppen ifråga
Källa: FASIT och egna beräkningar

Eftersom obalanserna på bostadsmarknaden är störst i storstäderna är det naturligt att detta avspeglas i kostnadsökningarna. Som framgår av tabell 6.6 är de med bred marginal störst i Stockholm och Göteborg där de motsvarar mellan

[75] Vi använder fördelningspopulationen i FASIT som baseras på s k helårshushåll, vilket innebär att samtliga vuxna i hushållet ska finnas i registret över totalbefolkningen i både början och slutet av undersökningsåret Fördelningspopulationen är avgränsad jämfört med den totala populationen och innehåller inte hushåll där den disponibla inkomsten är noll, hushåll med okänd hemvist eller hushåll där alla medlemmar är under 18 år I denna studie har fördelningspopulationen avgränsats ytterligare till att bara omfatta boende i hyresrätt, bostadsrätt eller småhus

[76] Det mått som används är disponibel inkomst exkl kapitalvinster och förluster före regelförändringarna Inkomsten är normerad med konsumtionsenheter, se avsnitt 6 3 1

5 och 10 procent av den disponibla inkomsten beroende på hushållskategori, medan kostnadsökningarna i Malmö och övriga större tätorter är ungefär hälften så stor, och ökningen utanför de större tätorterna bara motsvarar 1 procent av inkomsten.

Det finns också skillnader mellan olika boendeformer i olika regioner. I appendix finns tabeller för varje region. Sammantaget ökar boendekostnaderna mer för hyresrätt och bostadsrätt än småhus i Storstockholm och Storgöteborg. I Stormalmö är i stället kostnadsökningen relativt jämn mellan olika boendeformer. I övriga landet är kostnadsökningen störst för hushåll i bostadsrätt, omkring 2–3 procent av disponibel inkomst, medan hushåll i hyresrätt bara har marginella kostnadsökningar (se appendix, tabell 8.1–8.5).

Tabell 6.6 Förändring i årlig boendekostnad uppdelad på olika regioner och hushållstyper, medianvärden

		Δ boendekostnad, kronor	Disponibel inkomst	Median-förändring
Stor-stockholm	Ensamstående utan barn	26 100	248 900	10,0
	Ensamstående med barn	29 300	337 000	8,2
	Sammanboende utan barn	33 400	538 600	6,3
	Sammanboende med barn	37 400	680 400	5,4
Stor-göteborg	Ensamstående utan barn	24 100	219 500	10,6
	Ensamstående med barn	25 800	307 100	7,9
	Sammanboende utan barn	27 900	499 600	5,6
	Sammanboende med barn	30 000	629 900	4,5
Stor-malmö	Ensamstående utan barn	10 200	196 200	4,5
	Ensamstående med barn	9 900	289 200	3,2
	Sammanboende utan barn	16 300	464 100	3,4
	Sammanboende med barn	18 100	584 700	3,0
Tätorts-kommuner	Ensamstående utan barn	10 300	195 300	4,6
	Ensamstående med barn	12 300	293 900	3,9
	Sammanboende utan barn	14 700	462 400	3,1
	Sammanboende med barn	16 200	585 300	2,7
Övriga landet	Ensamstående utan barn	2 200	182 400	1,0
	Ensamstående med barn	2 600	285 400	0,8
	Sammanboende utan barn	4 500	436 500	1,1
	Sammanboende med barn	4 800	560 900	0,9

Anm : Tabellen visar förändringen i boendekostnad i kronor (avrundat till närmaste hundratal) och som andel av disponibel inkomst exklusive kapitalvinster/förluster före regelförändringarna Medianvärden för respektive undergrupp
Källa: FASIT och egna beräkningar

Siffrorna i tabell 6.5 och 6.6 avser medianeffekter över alla hushåll. Låt oss nu gå över till effekterna i olika delar av inkomstfördelningen, som illustreras i diagram 6.8 – 6.14. Här bör den första decilgruppen tolkas med stor försiktighet. Den är en heterogen grupp som innehåller såväl ekonomiskt mycket svaga hushåll som hushåll med goda ekonomiska förutsättningar, men som mer eller mindre tillfälligt saknar normal arbetsinkomst.[77] När vi studerar effekter över inkomstfördelningen kommer vi därför att fokusera på övriga decilgrupper. Den övergripande fördelningsprofilen framgår av diagram 6.8, som avser alla hushåll

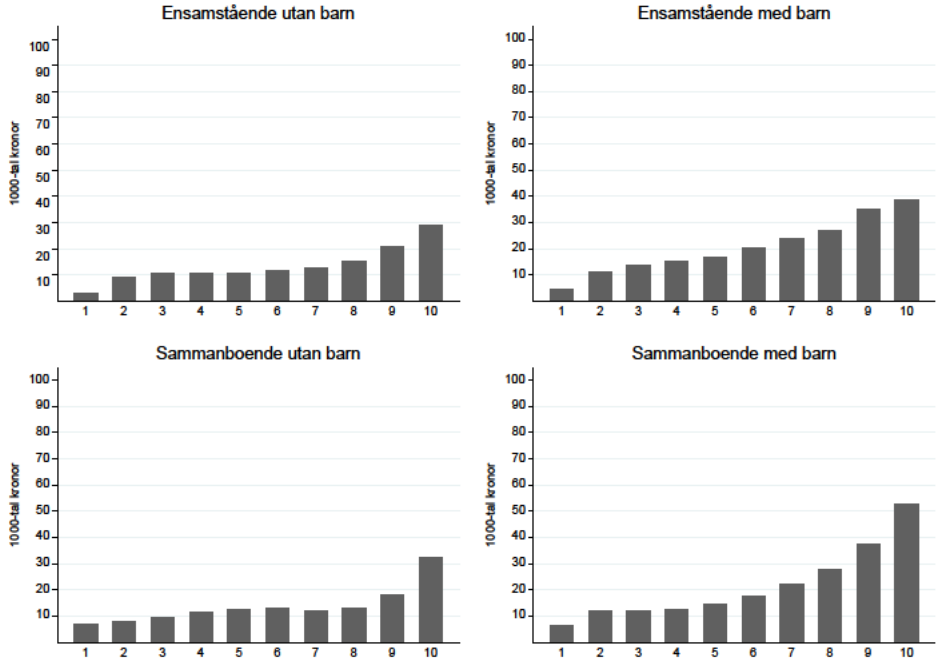
[77] De kan till exempel ha stora kapitaltillgångar och leva av sparade medel

oavsett region och boendeform.[78] Panel a visar, föga förvånande, att kostnadsökningen i kronor stiger med disponibel inkomst. Ekonomiskt starka hushåll tenderar att bo på större yta och dyrare och får därför större kostnadsökning i kronor. Intressantare är mönstret i panel b, som ställer kostnadsökningen i relation till den disponibla inkomsten. Här är effekten ganska likartad för olika inkomstgrupper. Bland hushåll utan barn finns en svag tendens till att kostnadsökningen är något lägre i högre inkomstgrupper, medan tendensen är den motsatta bland barnfamiljer, där kostnadsökningen ökar något med ökande inkomst. Skillnaderna är dock små.

Detta relativt inkomstneutrala mönster är konsekvensen av två motstridiga tendenser. Friare och högre hyror tenderar att främst träffa låginkomsttagare, som i större utsträckning hyr sin bostad och använder en större del av sin inkomst på boende. Skärpningen av fastighetsskatten, och särskilt borttagandet av taket, tenderar att främst påverka höginkomsttagarna. Dessa båda effekter tar alltså i stort sett ut varandra. Det är därför särskilt intressant att studera boendeformerna var för sig.

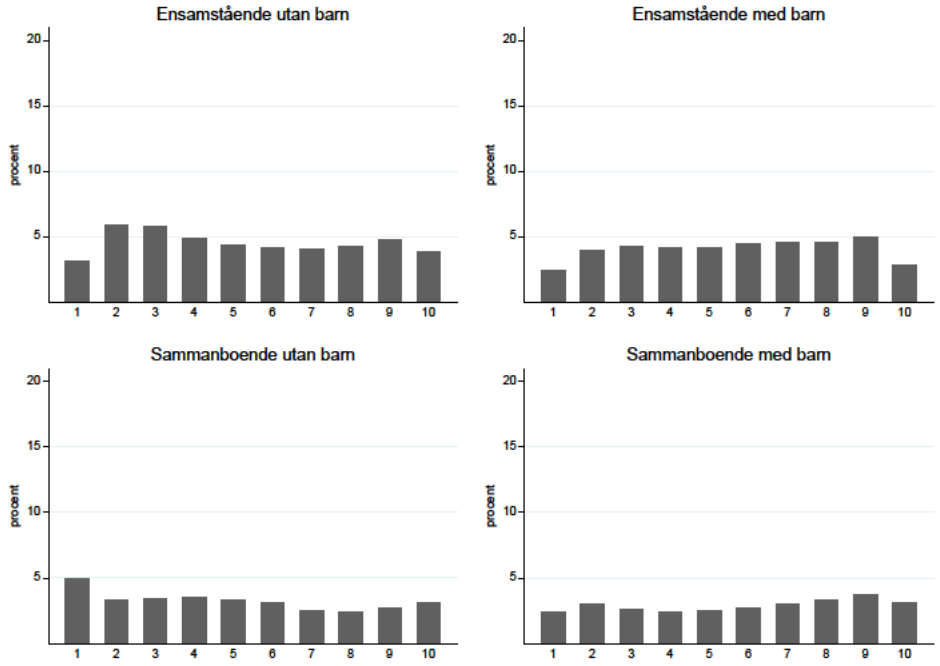
Diagram 6.8 Förändringar av boendekostnader över inkomstfördelningen uppdelade efter hushållstyp, alla regioner

a. Förändring i boendekostnad, tusental kronor



Anm : Diagrammen visar förändringen i boendekostnad i tusentals kronor och som procent av disponibel inkomst exklusive kapitalvinster och -förluster före regelförändringarna Medianvärden för respektive undergrupp

b. Förändring i boendekostnader som andel av disponibel inkomst, procent

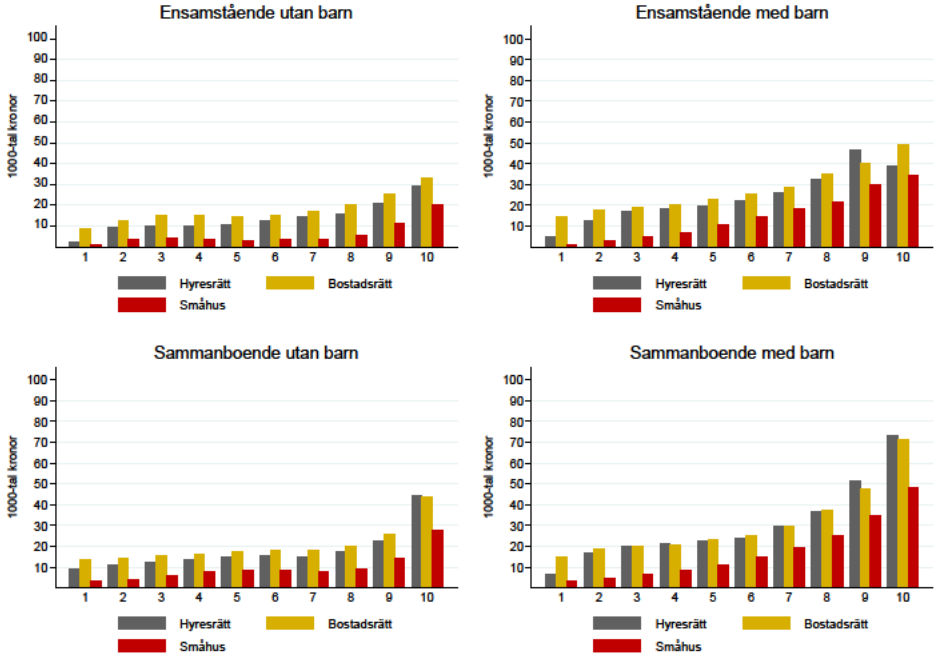


Anm : Diagrammen visar förändringen i boendekostnad i tusentals kronor och som procent av disponibel inkomst exklusive kapitalvinster och -förluster före regelförändringarna Medianvärden för respektive undergrupp
Källa: FASIT och egna beräkningar

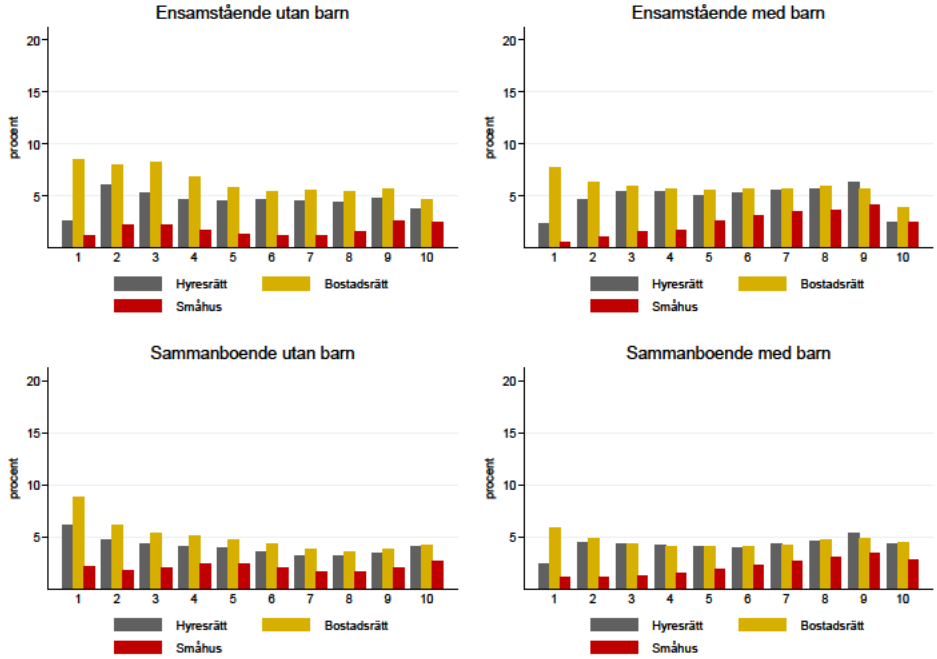
Diagram 6.9 visar förändringen i boendekostnad för hushållen uppdelade efter hushållstyp och boendeform och uttryckt i tusentals kronor respektive procent av disponibel inkomst. I kronor räknat ökar boendekostnaderna mer högre upp i inkomstfördelningen. Det framgår av diagram 6.9 (a) att mönstret är allra tydligast för hushåll med barn. Diagram 6.9 (b) visar i stället kostnadsökningen i procent av disponibel inkomst. Fördelningsprofilen blir då annorlunda och skiljer sig mellan boendeformer. För hushåll i hyresrätt innebär den friare hyressättningen att bostadskostnaderna bland barnfamiljer ökar proportionellt ungefär lika mycket i alla inkomstlägen, medan ökningen bland hushåll utan barn är större i lägre inkomstgrupper. Likartade mönster gäller bland boende i bostadsrätt. För boende i småhus är mönstren annorlunda. För barnfamiljer i småhus är kostnadsökningen väsentligt större högre upp i inkomstfördelningen, bortsett från decilgrupp 10. Detta avspeglar sannolikt att en större del av hushållen kommer över brytpunkten för taket för dagens fastighetsavgift. Bland småhusägare utan barn finns inget tydligt mönster med avseende på inkomst. I alla decilgrupper är kostnadsökningen i småhus mindre än kostnadsökningen i hyres- och bostadsrätt.

Diagram 6.9 Förändringar av boendekostnader uppdelade efter boendeform och hushållstyp, alla regioner

a. Förändring i boendekostnad, tusental kronor



b. Förändring i boendekostnader som andel av disponibel inkomst, procent



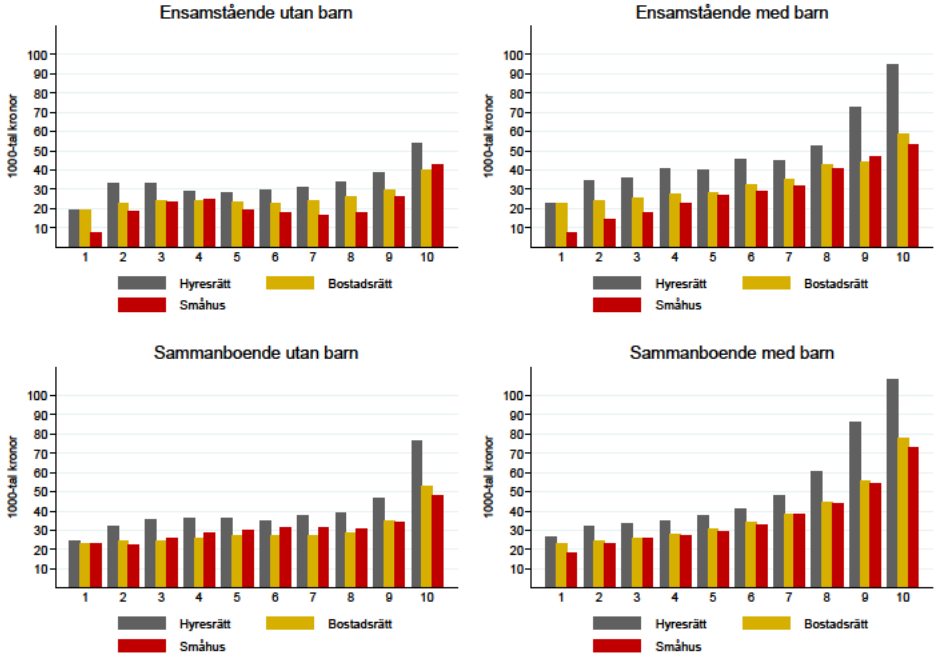
Anm : Diagrammen visar förändringen i boendekostnad i tusentals kronor och som procent av disponibel inkomst exklusive kapitalvinster och -förluster före regelförändringarna Medianvärden för respektive undergrupp
Källa: FASIT och egna beräkningar

Som redan konstaterats skiljer sig förändringen i boendekostnad kraftigt mellan olika regioner. I diagram 6.10–6.14 studerar vi därför fördelningseffekterna separat för varje region. I Storstockholm ökar boendekostnaderna väsentligt mer än medianen för hela landet. Medianökningen för hela landet i tabell 6.6 är 26 000–37 000 kr, beroende på hushållstyp, men som framgår av diagram 6.10 (a) är det stora variationer över inkomstfördelningen. Man kan också konstatera att i Storstockholm är kostnadsökningarna väsentligt högre för boende i hyresrätt jämfört med andra boendeformer.

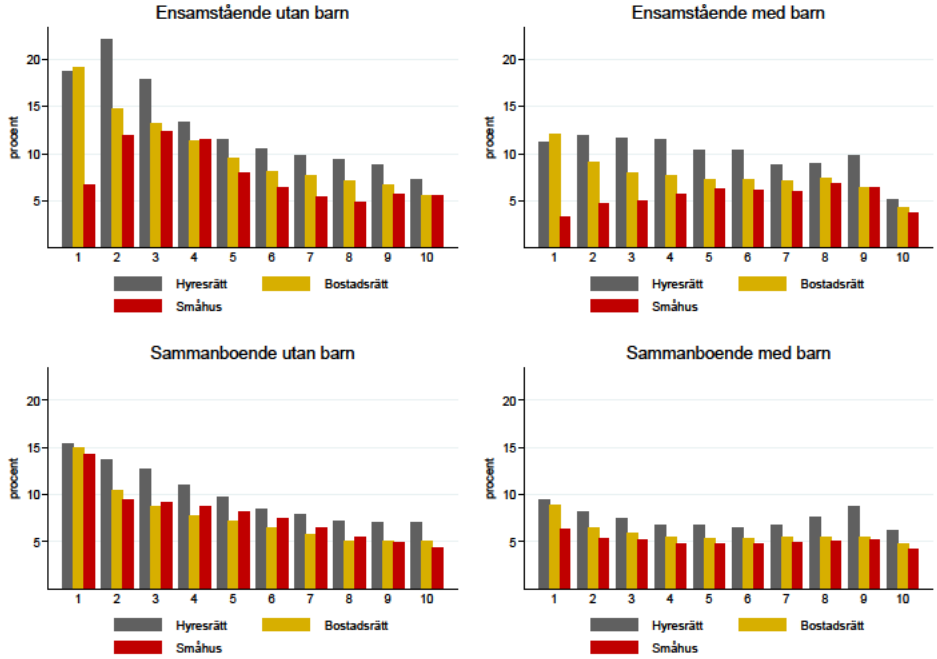
Mätt i kronor är ökningen av boendekostnaderna relativt jämn bland Stockholmshushåll utan barn (diagram 6.10 a). Bara den översta decilgruppen beräknas få tydligt större ökning jämfört med de lägre decilgrupperna. Sett i relation till disponibel inkomst är dock mönstret väldigt annorlunda för hushåll utan barn (diagram 6.10 b). Som konsekvens av att kostnadsökningen i kronor är relativt jämnt fördelad är ökningen av boendekostnad i relation till disponibel inkomst regressiv – ökningen i boendekostnader som andel av disponibel inkomst bland hushåll i decilgrupper högre upp i inkomstfördelningen är lägre jämfört med situationen i lägre decilgrupper. Till skillnad från hushåll utan barn ökar boendekostnaderna för barnfamiljer tydligt ju högre decilgruppen är. Ökningen i boendekostnad är proportionell mot inkomsten för sammanboende med barn i alla boendeformer, medan mönstret bland ensamstående hushåll skiljer sig åt beroende på boendeform (diagram 6.10 b).

Diagram 6.10 Förändringar i boendekostnader uppdelade efter boendeform och hushållstyp, Storstockholm

a. Förändring i boendekostnad, tusental kronor



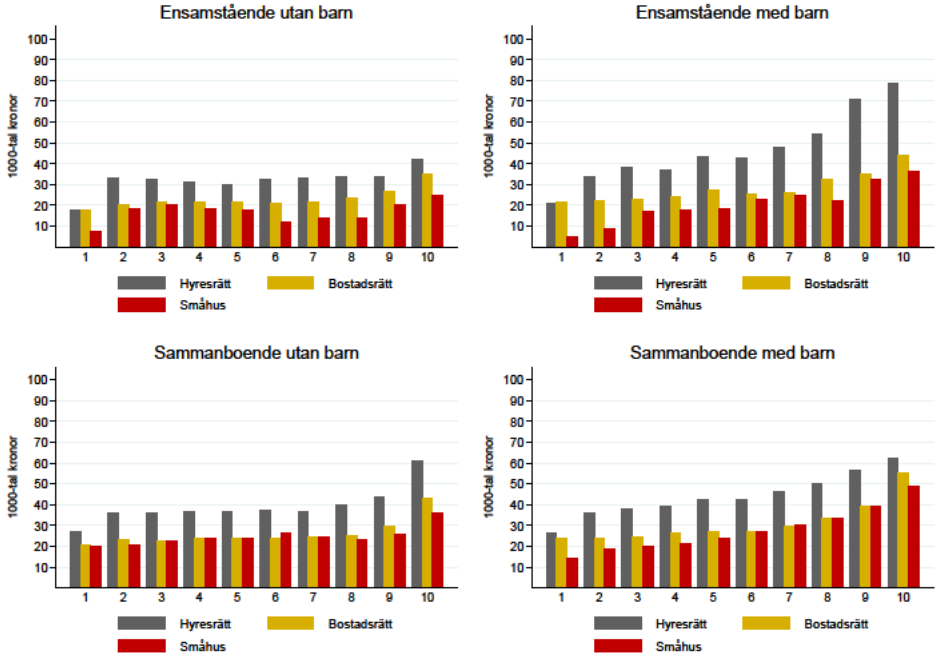
b. Förändring i boendekostnader som andel av disponibel inkomst, procent



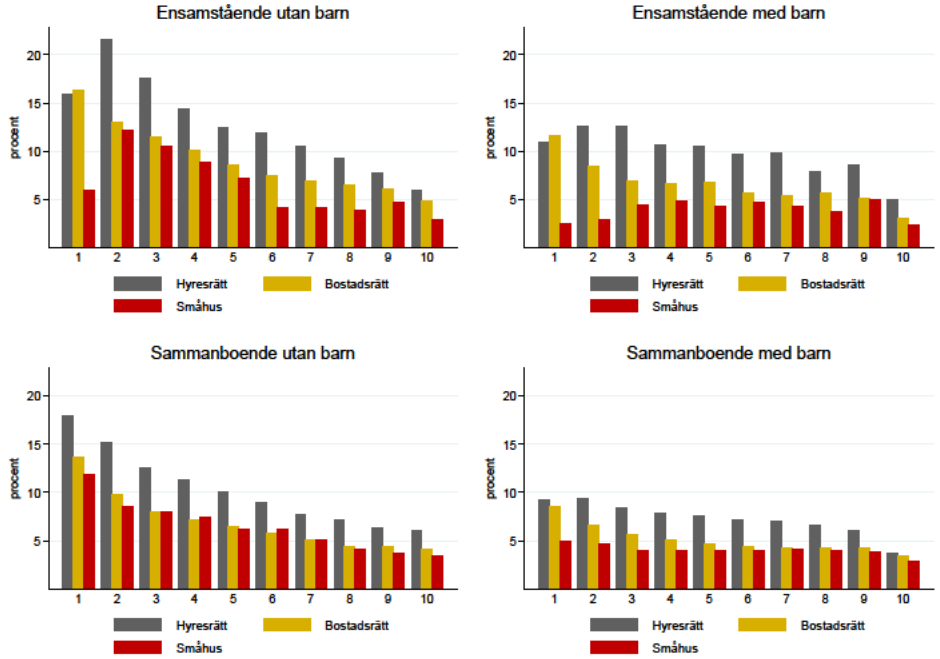
Anm : Diagrammen visar förändringen i boendekostnad i tusentals kronor och som andel (procent) av disponibel inkomst exklusive kapitalvinster/förluster före regelförändringarna Medianvärden för respektive undergrupp
Källa: FASIT och egna beräkningar

Diagram 6.11 Förändringar i boendekostnader uppdelade efter boendeform och hushållstyp, Storgöteborg

a. Förändring i boendekostnad, tusental kronor



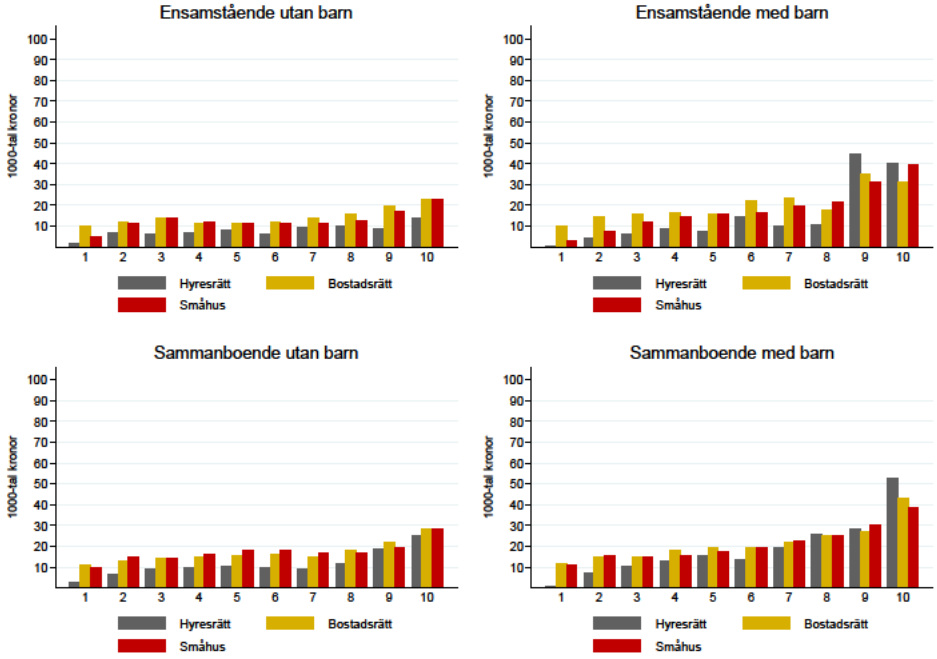
b. Förändring i boendekostnader som andel av disponibel inkomst, procent



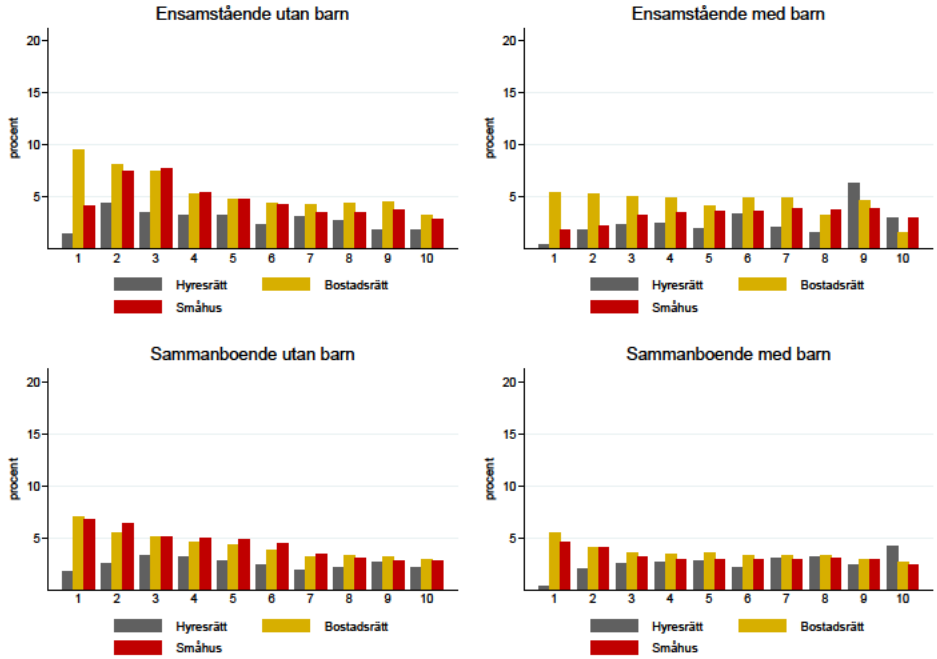
Anm : Diagrammen visar förändringen i boendekostnad i tusentals kronor och som andel (procent) av disponibel inkomst exklusive kapitalvinster/förluster före regelförändringarna Medianvärden för respektive undergrupp
Källa: FASIT och egna beräkningar

Diagram 6.12 Förändringar i boendekostnader uppdelade efter boendeform och hushållstyp, Stormalmö

a. Förändring i boendekostnad, tusental kronor



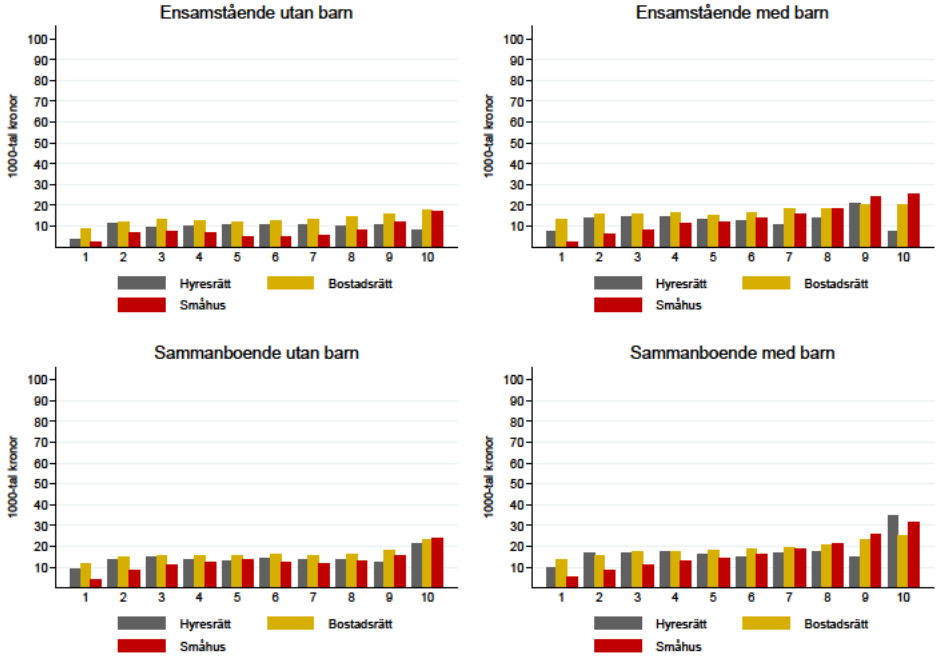
b. Förändring i boendekostnader som andel av disponibel inkomst, procent



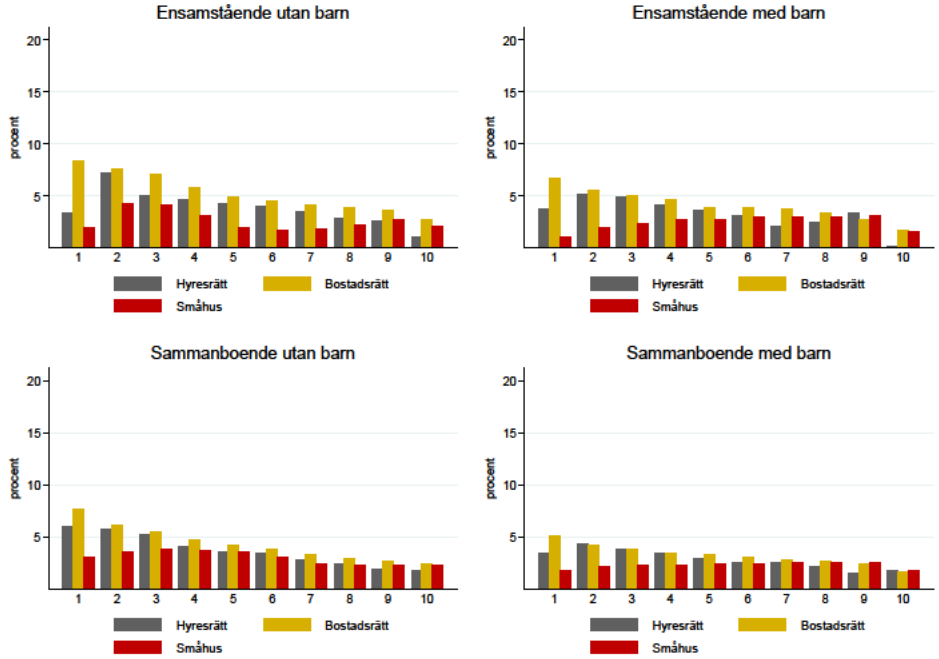
Anm : Diagrammen visar förändringen i boendekostnad i tusentals kronor och som andel (procent) av disponibel inkomst exklusive kapitalvinster/förluster före regelförändringarna
Källa: FASIT och egna beräkningar

Diagram 6.13 Förändringar i boendekostnader uppdelade efter boendeform och hushållstyp, Tätortskommuner

a. Förändring i boendekostnad, tusental kronor



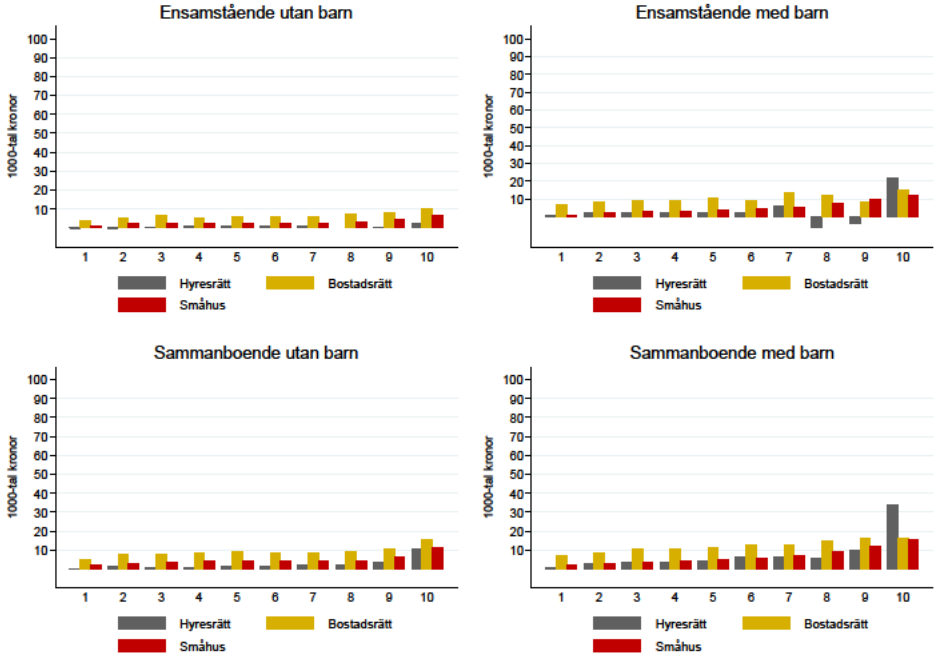
b. Förändring i boendekostnader som andel av disponibel inkomst, procent



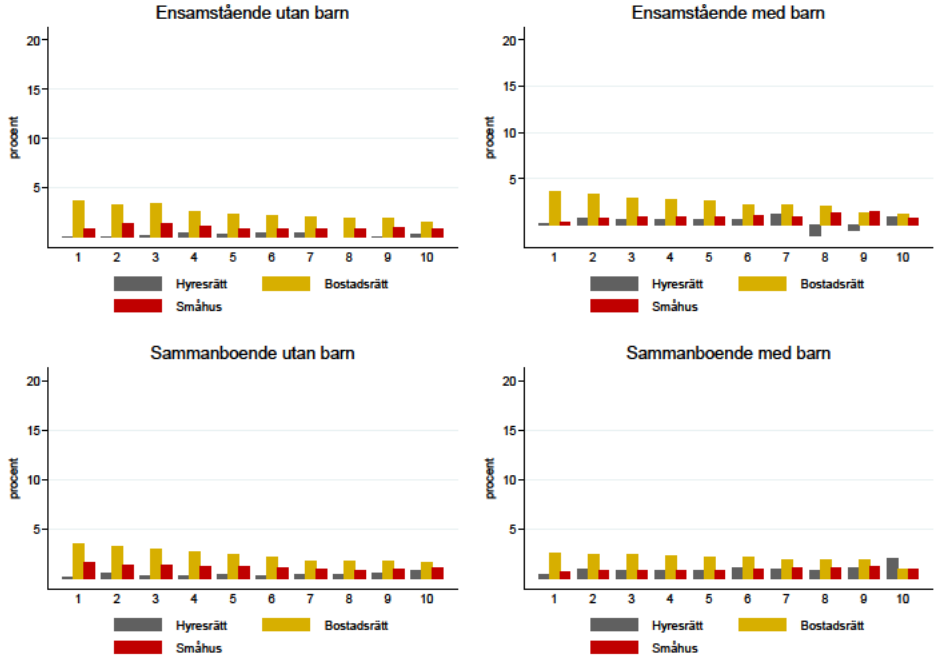
Anm : Diagrammen visar förändringen i boendekostnad i tusentals kronor och som andel (procent) av disponibel inkomst exklusive kapitalvinster/förluster före regelförändringarna Medianvärden för respektive undergrupp
Källa: FASIT och egna beräkningar

Diagram 6.14 Förändringar i boendekostnader uppdelade efter boendeform och hushållstyp, Övriga landet

a. Förändring i boendekostnad, tusental kronor



b. Förändring i boendekostnader som andel av disponibel inkomst, procent



Anm : Diagrammen visar förändringen i boendekostnad i tusentals kronor och som andel (procent) av disponibel inkomst exklusive kapitalvinster/förluster före regelförändringarna Medianvärden för respektive undergrupp
Källa: FASIT och egna beräkningar

I Storgöteborg återfinns i stora drag ett liknande fördelningsmönster som i Storstockholm, men ökningen i boendekostnad är generellt något lägre (både i kronor och som andel av disponibel inkomst). Boendekostnaderna ökar betydligt mer för hyreshushåll än för ägda bostäder (diagram 6.11 a och b).

Som framgår av tabell 6.6 är den beräknade effekten i Stormalmö av reformerna ungefär hälften så stor för medianhushållet, både i kronor och som andel av disponibel inkomst, som i de andra två storstadsområdena. Sett över inkomstfördelningen är mönstret också delvis annorlunda jämfört med det i Storstockholm och Storgöteborg. Som andel av disponibel inkomst är kostnadsökningen i stort sett proportionell mot inkomsten för ensamstående och sammanboende med barn (diagram 6.12 a och b).

Jämfört med Storstockholm och Storgöteborg är de beräknade kostnadsökningarna också ungefär hälften så stora i tätortskommunerna i alla decilgrupper (diagram 6.13 (a). Som andel av disponibel inkomst är de också betydligt lägre. I decilgrupp 2 och 3 är kostnadsökningen ungefär 4–6 procent (diagram 6.13 b), medan motsvarande siffra i Storstockholm är mellan 7–15 procent. I diagram 6.14 a och b visas slutligen fördelningseffekterna för olika hushållstyper i övriga landet. Medianhushållet beräknas, som framgår av tabell 6.6, få den minsta ökningen i boendekostnad jämfört med andra regioner. Sett över alla decilgrupper står sig det resultatet – majoriteten av kostnadsökningarna är mycket små och endast i de högsta decilgrupperna finns mer betydande kostnadsökningar. Reformerna ger effekter som i stort sett är proportionella mot den disponibla inkomsten.

6.3.3 Ginikoefficienten

Ett sätt att illustrera reformernas effekter på inkomstfördelningen i en enda siffra är att beräkna hur Ginikoefficienten påverkas. Ginikoefficienten är ett sammanfattande mått på spridningen i en inkomstfördelning. Måttet antar värden mellan och 0 och 1, där 0 innebär att alla individer eller hushåll har exakt lika stora inkomster medan 1 innebär att alla inkomster tillfaller en enda person eller hushåll.

Tabell 6.7 Förändringar i Ginikoefficienten

	Ginikoefficient
Före reformer	0,373
Med friare hyressättning	0,380
Med högre fastighetsskatt	0,375
Med friare hyressättning och högre fastighetsskatt	0,383

Anm : Ginikoefficient beräknad på disponibel inkomst efter boendekostnader, normerad med konsumtionsenheter

För att fånga effekten av ökade boendekostnader beräknas Ginikoefficienten för fördelningen av disponibel inkomst minus boendekostnader. Förändringen i detta inkomstmått beror således på hur förändringen i boendekostnader är fördelad. Liksom vid indelningen i decilgrupper tar vi här hänsyn till att hushållen har olika sammansättning och normerar därför med s.k. konsumtionsenheter (se 6.3.1).

I tabell 6.7 presenteras ändrade Ginikoefficienten i tre steg: först med enbart friare hyressättning, sedan med enbart fastighetsskatt för ägda bostäder och slutligen med båda ändringarna tillsammans. De beräknade förändringarna är

relativt små, vilket bekräftar bilden från diagram 6.8. En friare hyressättning leder till en ökning i Ginikoefficienten från 0,373 till 0,380. Skatteändringarna för ägda bostäder ger en marginell ytterligare ökning och kombinationen av båda reformerna ökar Ginikoefficienten till 0,383.

Mätt med Ginikoefficienten ökar våra reformer således inkomstspridningen ganska marginellt. Detta beror på en kombination av faktorer. Till en del beror det på att hyresgäster, som i genomsnitt har en relativt låg disponibel inkomst, påverkas mer än boende i småhus. Ökningen av fastighetsskatten särskilt för dyrare hus som ägs av hushåll med relativt höga inkomster uppväger inte detta fullt ut.

6.4 Regressionsanalys

I föregående avsnitt har vi i tabeller och diagram visat hur förändringen i boendekostnad hänger samman med hushållets inkomst och andra faktorer som boendeområde, upplåtelseform (hyresrätt, bostadsrätt eller småhus) och hushållskategori (ensamstående och sammanboende, med och utan barn). I detta avsnitt presenterar vi resultat från en statistisk analys som beaktar alla dessa faktorer samtidigt. Vi är främst intresserade av inkomstmönstret. Får hushåll med högre inkomster procentuellt lika stor kostnadsökning som hushåll med lägre inkomster, dvs. är inkomstelasticiteten för ökande boendekostnad med avseende på hushållsinkomsten större eller mindre än ett? Om inkomstelasticiteten är större än ett kan vi säga att reformen är progressiv rensat för andra faktorer än hushållsinkomsten, i annat fall är den regressiv.

Vi skattar en linjär regressionsmodell där logaritmen av förändringen i boendekostnad är en funktion av logaritmen av hushållets disponibelinkomst (exkl. kapitalvinster och -förluster), ett antal indikatorvariabler för boendeområde, upplåtelseform och hushållskategori samt interaktionerna mellan indikatorvariablerna och inkomsten.[79] När modellen skattas i logaritmerad form kan de skattade parametrarna avseende logaritmen av disponibel inkomst tolkas som elasticiteter. Om elasticiteten är lika med 1 innebär det att förändringen i disponibelinkomsten är proportionell mot inkomsten, med hänsyn tagen till hushållskaraktäristika. Interaktionstermerna fångar upp eventuella skillnader i inkomstelasticitet mellan olika hushåll beroende på boendeområde, upplåtelseform och hushållskategori.[80]

Ett problem för den statistiska analysen är att logaritmer endast är definierade för positiva tal, medan ett betydande antal hushåll enligt våra beräkningar får oförändrade eller sänkta boendekostnader. Det rör sig om ungefär en tiondel av observationerna. Drygt hälften av dessa har dock förändringar som är relativt små, mellan 0 och 200 kr i månaden. Ungefär 4 av 5 hushåll som får sänkt eller oförändrad boendekostnad ligger i spannet 0 till 1000 kr i månaden. Vi har hanterat detta på enklast tänkbara sätt genom att skatta den statistiska modellen för två urval av hushåll, en som bara består av de hushåll som fått ökade boendekostnader och en som inkluderar alla hushåll och där vi

[79] För att minska påverkan av extrema observationer inkluderar regressionsanalysen endast hushåll med disponibla inkomster i den andra till nittionionde percentilen, dvs den lägsta och högsta percentilen exkluderas

[80] Eftersom det inte går att logaritmera ett negativt värde tilldelas de hushåll som fått sänkta boendekostnader värdet +1 i de regressioner som inkluderar samtliga hushåll, dvs de antas ha en i allt väsentligt oförändrad boendekostnad

åsatt hushåll med minskade kostnader en höjd kostnad på en krona. Det visar sig att resultaten skiljer sig påtagligt mellan de båda grupperna och det går därför inte att dra några generella och säkra slutsatser från den statistiska analysen.

Resultaten visas i tabell 6.8 för sex olika modellspecifikationer, tre för respektive urval. Den enklaste specifikationen i de båda första kolumnerna saknar andra variabler än inkomst. Därefter inkluderas i följande kolumner först alla indikatorvariabler i nivå och därefter också interaktionsvariabler mellan inkomst och indikatorvariablerna. Ett genomgående mönster är att elasticiteten med avseende på inkomst är större när alla hushåll inkluderas och mindre när urvalet begränsas till de hushåll som får ökade kostnader. Skillnaden hänger samman med att de hushåll som får sänkta kostnader tenderar att ha låga inkomster. När de tas med i regressionen stärks därför sambandet mellan inkomst och ändrade boendekostnader. Ändringen är stor. Den skattade elasticiteten i den enklaste modellen med bara inkomst, kolumnerna 1 och 2, går från signifikant mindre än ett med en elasticitet på 0,50 till signifikant större än ett med en elasticitet på 1,25, dvs. från regressiv till progressiv. Det är också värt att notera att regressionerna i dessa två kolumner har mycket låg förklaringsgrad; R^2 är knappt 7 procent.

I kolumn 3 och 4 inkluderas indikatorvariabler för boendeform, hushållskategori och region. Dessa variabler bidrar till ett väsentligt ökat förklaringsvärde med R^2 på 22 resp. 37 procent. Mest slående är att de regionala effekterna är mycket stora. Exempelvis innebär den skattade koefficienten för Storstockholm på 1,69 i regressionen som enbart inkluderar hushåll som fått högre boendekostnader, kolumn 4, att ett Stockholmshushåll allt annat lika ökar sin boendekostnad sju gånger så mycket som ett hushåll i övriga landet. Parametern för disponibel inkomst är nu skattad till 0,79 resp. 0,47, vilket innebär att när man också kontrollerar för region är regelförändringarna sammantaget entydigt regressiva. Hela progressiviteten, som uppmätts i den enklare modellen, beror med denna tolkning på att våra reformer påverkar boendekostnaderna mycket mer i de rika storstadsregionerna än i resten av landet.

I kolumnerna 5 och 6 inkluderas slutligen interaktionseffekter mellan disponibel inkomst och respektive indikatorvariabel. Det innebär att inkomstelasticiteten tillåts skilja sig åt mellan olika hushåll med avseende på region, hushållstyp och upplåtelseform. De skattade parametrarna för indikatorvariablerna och interaktionstermerna är nästan alla signifikant skilda från 0, dvs. det finns statistiskt säkerställda skillnader i inkomstkänslighet mellan olika grupper av hushåll. Åter skiljer sig resultaten åt mellan de båda urvalen. När enbart hushåll som fått högre boendekostnader inkluderas, kolumn 6, är inkomstelasticiteten genomgående mindre än ett. För referensgruppen (sammanboende utan barn boende i småhus i Övriga landet) är elasticiteten 0,62 och ingen kombination av interaktionstermer ger en elasticitet större än ett. Men när alla hushåll inkluderas, kolumn 5, blir bilden mer sammansatt.

Tabell 6.9 redovisar de skattade inkomstelasticiteterna från regressionen med samtliga hushåll, beräknade för alla kombinationer av hushållskarakteristika: 3 boendeformer, 4 hushållstyper och 5 geografiska regioner. Elasticiteter med värde större än 1, dvs. kombinationer där reformerna är progressiva, är markerade i gult. Vi ser att reformen tenderar att vara regressiv med elasticiteter under ett inom Storstockholm och Storgöteborg, medan den i allmänhet har en progressiv profil utanför tätorterna.

Tabell 6.8 Regressioner i log-form

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ln(disp ink)	1,252***	0,504***	0,790***	0,469***	1,317***	0,618***
	(-0,011)	(-0,005)	(-0,013)	(-0,007)	(-0,024)	(-0,011)
Hyresrätt			-1,005***	0,277***	0,057	0,289***
			(-0,014)	(-0,005)	(-0,174)	(-0,083)
Bostadsrätt			0,592***	0,299***	3,467***	1,442***
			(-0,01)	(-0,004)	(-0,161)	(-0,072)
Ensamstående utan barn			-0,306***	-0,104***	-1,312***	0,223***
			(-0,014)	(-0,006)	(-0,165)	(-0,076)
Ensamstående med barn			-0,466***	-0,153***	-5,372***	-1,478***
			(-0,02)	(-0,008)	(-0,272)	(-0,127)
Sammanboende med barn			-0,245***	-0,003	-4,950***	-2,227***
			(-0,009)	(-0,003)	(-0,152)	(-0,067)
Storstockholm			2,735***	1,690***	8,296***	2,798***
			(-0,013)	(-0,005)	(-0,156)	(-0,076)
Storgöteborg			2,750***	1,570***	9,302***	3,163***
			(-0,016)	(-0,006)	(-0,181)	(-0,083)
Stormalmö			1,282***	0,939***	3,773***	1,247***
			(-0,021)	(-0,008)	(-0,239)	(-0,118)
Tätortskommuner			1,535***	0,848***	4,735***	1,210***
			(-0,013)	(-0,005)	(-0,157)	(-0,076)
Hyresrätt*ln(disp ink)					-0,162***	0,01
					(-0,029)	(-0,014)
Bostadsrätt*ln(disp ink)					-0,479***	-0,190***
					(-0,027)	(-0,012)
Ensamstående utan barn*ln(disp ink)					0,157***	-0,065***
					(-0,029)	(-0,013)
Ensamstående med barn*ln(disp ink)					0,848***	0,230***
					(-0,046)	(-0,021)
Sammanboende utan barn*ln(disp ink)					0,745***	0,347***
					(-0,024)	(-0,01)
Storstockholm*ln(disp ink)					-0,964***	-0,192***
					(-0,026)	(-0,013)
Storgöteborg*ln(disp ink)					-1,139***	-0,276***
					(-0,03)	(-0,014)
Stormalmö*ln(disp ink)					-0,441***	-0,056***
					(-0,04)	(-0,02)
Tätortskommuner*ln(disp ink)					-0,564***	-0,065***
					(-0,026)	(-0,013)
Konstant	-5,913***	-0,446***	-4,215***	-1,239***	-7,225***	-2,113***
	(-0,068)	(-0,031)	(-0,083)	(-0,043)	(-0,145)	(-0,064)
Antal observatoner	629 522	562 347	629 522	562 347	629 522	562 347
Justerat R2	0,067	0,068	0,216	0,374	0,227	0,382

Anm : I kolumn 1, 3 och 5 har hushåll med sänkta boendekostnader getts en kostnadsökning om en krona I kolumn 2, 4 och 6 är urvalet begränsat till hushåll som fått ökade boendekostnader Referenskategorin utgörs av sammanboende utan barn boende i småhus i Övriga landet- ***,**,* visar signifikans på 1, 5 respektive 10 procents nivå Robusta standardavvikelser inom parentes

Källa: FASIT och egna beräkningar

Tabell 6.9 Sammanräknade inkomstelasticiteter

Region	Hushållstyp	Hyresrätt	Bostadsrätt	Småhus
Storstockholm	Ensamstående utan barn	0,3	0,0	0,5
	Ensamstående med barn	1,0	0,7	1,2
	Sammanboende utan barn	0,2	-0,1	0,4
	Sammanboende med barn	0,9	0,6	1,1
Storgöteborg	Ensamstående utan barn	0,2	-0,1	0,3
	Ensamstående med barn	0,9	0,5	1,0
	Sammanboende utan barn	0,0	-0,3	0,2
	Sammanboende med barn	0,8	0,4	0,9
Stormalmö	Ensamstående utan barn	0,9	0,6	1,0
	Ensamstående med barn	1,6	1,2	1,7
	Sammanboende utan barn	0,7	0,4	0,9
	Sammanboende med barn	1,5	1,1	1,6
Tätortskommuner	Ensamstående utan barn	0,7	0,4	0,9
	Ensamstående med barn	1,4	1,1	1,6
	Sammanboende utan barn	0,6	0,3	0,8
	Sammanboende med barn	1,3	1,0	1,5
Övriga landet	Ensamstående utan barn	1,3	1,0	1,5
	Ensamstående med barn	2,0	1,7	2,2
	Sammanboende utan barn	1,2	0,8	1,3
	Sammanboende med barn	1,9	1,6	2,1

Anm : En elasticitet större (mindre) än 1 innebär att hushåll som har 1 procent högre inkomst än ett annat får en förändring boendekostnaden som är större (mindre) än för hushållet med lägre disponibel inkomst, det vill säga regelförändringen är progressiv (regressiv)
Källa: FASIT och egna beräkningar

Effekterna på inkomstfördelningen är sammansatta och låter sig inte enkelt sammanfattas i ett enda mått. Enligt Ginikoefficienten skulle reformerna leda till något ökade skillnader i inkomst efter boendekostnader. Skillnaderna mellan olika upplåtelseformer, hushållstyper och regioner är dock ofta större än skillnaden mellan inkomstgrupper inom varje kategori av hushåll. Kostnaderna stiger mest i Stockholm och Göteborg, där inkomsterna är förhållandevis höga, och bland hushåll i bostadsrätt och i hyresrätt, med förhållandevis låga inkomster. Till bilden hör också att ett mindre antal hushåll, ca 11 procent, får något lägre boendekostnader. Oftast rör det sig bara om några kronor, men för 2 procent av hushållen är den beräknade minskningen större än 1 000 kronor i månaden.

Vi har i detta avsnitt försökt ge en bild av den rena inkomsteffekten genom en statistisk analys som kontrollerar för region, boendeform och hushållstyp. Är inkomstelasticiteten för ökade boendekostnader större eller mindre än ett? Är reformen progressiv eller regressiv med avseende på inkomstfördelningen? Om vi begränsar oss till att bara titta på de hushåll som får ökade boendekostnader är slutsatsen entydig att reformen är regressiv, vilket är i linje med att Ginikoefficienten ökar. kostnadsökningen som andel av inkomsten tenderar att avta med avtagande inkomst inom alla grupper. Om vi däremot inkluderar de hushåll som får sänkta kostnader blir bilden mer blandad. Utanför de större tätorterna blir nu reformen progressiv, medan den är regressiv inom Stockholm och Göteborg.

7 Statens finanser och kompensation till hushållen

Våra förslag till bostadspolitiska reformer leder i sig till ökade kostnader för hushållen och som vi såg i förra kapitlet är de ojämnt fördelade. Samtidigt ökar statens skatteintäkter genom den höjda fastighetsskatten och genom den särskilda skatten på fastighetsägarnas extra vinster till följd av en friare hyressättning. Statens ökade inkomster kommer i slutändan hushållen till del, antingen i form av ökad offentlig konsumtion och investeringar eller genom ökade transfereringar och sänkta skatter i övrigt. Därutöver leder reformerna till samhällsekonomiska vinster när bostadsbeståndet utnyttjas effektivare än idag. Dessa vinster är svåra att mäta men vår bedömning är att de är stora.

7.1 Offentligfinansiella effekter

Effekterna av våra förslag på de offentliga finanserna är betydande. Totalt beräknar vi att intäkterna för den offentliga sektorn ökar med 70 mdkr (tabell 7.1). Det bör noteras att stora delar av bostadsbeskattningen inte berörs av våra förslag. Våra beräkningar innehåller inga förändringar i kapitalvinstbeskattningen när det gäller ägda bostäder och inte heller någon ändring i reglerna för räntekostnadsavdrag.

Intäkterna från fastighetsskatt ökar med drygt 60 mdkr. Dessa härrör från borttaget tak på fastighetsskatten, en högre skattesats på småhus samt den nya beskattningen av bostadsrätter. Av de ökade intäkterna på drygt 60 mdkr kommer ca 48 mdkr från permanentbostäder och resten från fritidshus och övriga fastigheter. För hyresfastigheter föreslår vi att fastighetsavgiften på drygt 1 300 kronor per lägenhet slopas. Vidare föreslår vi att 80 procent av det extra rörelseöverskott som den friare hyressättningen ger upphov till, vad vi kallar den oförtjänta vinsten av friare hyressättning, återförs till den offentliga sektorn. Det innebär att vi föreslår att en särskild skatt på den oförtjänta vinsten införs som tillsammans med bolagsskatten uppgår till 80 procent. Av de resterande 20 procent som tillfaller hyresvärdarna går en stor del till kommunalt ägda bostadsbolag, vilket innebär att endast ca 12 procent av den oförtjänta vinsten tillfaller privata hyresvärdar och inte till den offentliga sektorn.

Oförtjänta vinster kan beräknas genom jämförelser med lokala bruksvärdeshyror eller med hjälp av ett index som ersätter bruksvärdeshyrorna och som ställs samman av SCB. Vi beräknar att den oförtjänta vinsten vid fullt genomslag av friare hyressättning – för både nuvarande och nya hyresgäster – uppgår till knappt 27 mdkr och att skatteintäkterna blir drygt 21 mdkr med en beskattning på 80 procent.

Den offentliga sektorn får samtidigt minskade intäkter genom begränsningsreglerna för fastighetsskatten. För pensionärer och personer med sjuk- och aktivitetsersättning är fastighetsskatten enligt gällande regler begränsad till maximalt 4 procent av inkomsten. I våra beräkningar används motsvarande begränsning för boende i bostadsrätt. Det medför att bortfallet av skatteintäkter sammanlagt ökar med drygt 7 mdkr. Skatteintäkterna minskar också med sammanlagt 1,4 mdkr till följd av att uppskjuten kapitalvinst vid försäljning av

småhus och bostadsrätt inte räntebeläggs. Dessutom medför högre boendekostnader ökade transfereringar med 3 mdkr i form av bostadsbidrag, bostadstillägg och ekonomiskt bistånd m.m. inom ramen för nuvarande regelverk.[81]

Nettot för de offentliga finanserna av våra reformförslag är ökade offentliga intäkter med totalt ca 70 mdkr.

Tabell 7.1 Förändring av finansiellt sparande i offentlig sektor, mdkr

Inkomster	**73,1**
Varav	
Skatt på oförtjänta vinster	21,4
Fastighetsskatt	60,4
Skattereduktion p g a begränsningsregel	-7,4
Borttagen ränta på uppskovsbelopp	-1,4
Utgifter	**-3,0**
Varav	
Skattefria transfereringar	-3,0
Netto	**70,1**

Källa: FASIT och egna beräkningar

7.2 Kompensation till hushållen

Hushållens inkomster efter boendekostnader minskar något mer än skatteintäkterna ökar. Skillnaden utgörs av att ägarna till hyresfastigheter får behålla ca 5 mdkr av den oförtjänta vinsten till följd av friare hyressättning. Av detta avser ca 2 mdkr kommunala fastighetsbolag. Förhållandevis lite läcker därför ut till privata hyresvärdar. Med andra ord innebär de föreslagna reformerna nästan helt en överföring från hushållen till den offentliga sektorn, inklusive de kommunala fastighetsbolagen, på ca 72 mdkr.

Teoretiskt är det möjligt att genom olika åtgärder återföra detta belopp till hushållen på ett sådant sätt att hushållens ekonomi och inkomstfördelningen förblir opåverkad. Det skulle kunna göras genom att beräkna hur mycket varje hushåll förlorar eller vinner i ökad eller minskad boendekostnad till följd av reformerna och ge respektive hushåll en klumpsumma i skattereduktion eller skatteökning motsvarande nuvärdet av den ökade eller minskade kostnaden.

Det säger sig självt att detta är svårt att genomföra i praktiken. I stället är man hänvisad till att använda skattereduktioner och bidragsökningar som är relaterade till hushållens inkomster, sammansättning, m.m. Gemensamt för sådana åtgärder är att de tenderar att påverka hushållens incitament att arbeta och utbilda sig negativt.

Ökade marginaleffekter medför samhällsekonomiska kostnader i form av snedvridna beslut om arbete och utbildning. Mot detta ska ställas de samhällsekonomiska vinsterna av de föreslagna reformerna. En sådan vinst är ett samhällsekonomiskt effektivare utnyttjande av hyresbeståndet. I kapitel tre uppskattades den samhällsekonomiska vinsten av friare hyressättning till ca 14 mdkr per år. Uppskattningen är grov, vinsten kan vara både högre och lägre och innehåller inte heller samhällsekonomiska effektivitetsvinster av en likformig

[81] De största posterna är bostadsbidrag och bostadstillägg på sammanlagt 1,1 mdkr och ekonomiskt bistånd 1,8 mdkr

beskattning av olika upplåtelseformer. En annan vinst som är svår att beräkna är en bättre matchning mellan anställda och arbetsgivare på arbetsmarknaden och därmed en bättre fungerande ekonomi. Sannolikt är vinsten av detta betydligt större än den beräknade vinsten av ett effektivare utnyttjande av bostadsbeståndet.

Det gäller således att finna åtgärder för att kompensera hushållen som har så små negativa marginaleffekter på hushållens inkomster som möjligt. En åtgärd som inte har marginaleffekter är att sänka mervärdesskatten generellt. Det gynnar hushållen i proportion till den momsbelagda konsumtionen. Hushåll med lägre inkomster konsumerar en större del av inkomsten och en momssänkning därför tenderar att gynna dem. Den inkomstomfördelande effekten är dock liten. Om man vill kompensera för inkomstfördelningseffekterna är man i praktiken hänvisad till sänkningar av skatten på förvärvsinkomster. Samtidigt har sänkt skatt på arbete, givet progressionen i skatteskalan, gynnsamma samhällsekonomiska effekter, eftersom det minskar skillnaden mellan nettoinkomst för arbetstagaren och kostnaden för arbetsgivaren. Sänkt skatt på låga inkomster har också positiva sysselsättningseffekter, det blir lönsammare att arbeta än att inte göra det.

Vi har valt att avstå från att föreslå konkreta åtgärder för att kompensera hushållen för reformerna, främst därför att sådana har fördelningspolitiska implikationer. Hur hushållen bör kompenseras och i vilken utsträckning som inkomstfördelningen bör upprätthållas är en politisk fråga. Det är dock klart att det är möjligt att kompensera hushållen som kollektiv nästan fullständigt för de ökade boendekostnaderna som en friare hyressättning och mer likformig kapitalbeskattning innebär.

8 Appendix

Tabell 8.1 Storstockholm, förändring i årlig boendekostnad, olika boendeformer och hushållstyper, medianvärden

		Δ boendekostnad, kronor	Disponibel inkomst	Median-förändring
Hyresrätt	Ensamstående utan barn	30 200	213 700	13,7
	Ensamstående med barn	33 000	286 600	11,4
	Sammanboende utan barn	37 600	435 000	9,0
	Sammanboende med barn	35 400	492 500	7,5
Bostadsrätt	Ensamstående utan barn	25 100	277 700	8,8
	Ensamstående med barn	28 200	368 100	7,8
	Sammanboende utan barn	31 500	561 000	5,8
	Sammanboende med barn	35 700	656 400	5,6
Småhus	Ensamstående utan barn	21 100	272 800	6,9
	Ensamstående med barn	25 900	435 400	5,6
	Sammanboende utan barn	33 800	585 200	5,8
	Sammanboende med barn	40 000	787 000	4,9

Anm : Tabellen visar förändringen i boendekostnad i kronor (avrundat till närmaste hundratal), disponibel inkomst exklusive kapitalvinster/förluster före regelförändringarna och medianförändring i procent för respektive undergrupp
Källa: FASIT och egna beräkningar

Tabell 8.2 Storgöteborg, förändring i årlig boendekostnad, olika boendeformer och hushållstyper, medianvärden

		Δ boendekostnad, kronor	Disponibel inkomst	Median-förändring
Hyresrätt	Ensamstående utan barn	29 800	193 000	14,4
	Ensamstående med barn	31 400	271 600	11,6
	Sammanboende utan barn	37 500	423 800	9,1
	Sammanboende med barn	37 700	474 400	8,0
Bostadsrätt	Ensamstående utan barn	21 600	254 100	8,3
	Ensamstående med barn	24 200	342 400	7,2
	Sammanboende utan barn	25 800	513 700	5,3
	Sammanboende med barn	27 500	585 100	4,8
Småhus	Ensamstående utan barn	15 700	252 600	5,8
	Ensamstående med barn	17 800	396 900	4,2
	Sammanboende utan barn	25 500	545 500	4,6
	Sammanboende med barn	28 600	706 600	3,9

Anm : Tabellen visar förändringen i boendekostnad i kronor (avrundat till närmaste hundratal), disponibel inkomst exklusive kapitalvinster/förluster före regelförändringarna och medianförändring i procent för respektive undergrupp
Källa: FASIT och egna beräkningar

Tabell 8.3 Stormalmö, förändring i årlig boendekostnad, olika boendeformer och hushållstyper, medianvärden

		Δ boendekostnad, kronor	Disponibel inkomst	Median-förändring
Hyresrätt	Ensamstående utan barn	5 800	172 600	3,1
	Ensamstående med barn	3 200	254 500	1,4
	Sammanboende utan barn	9 200	375 500	2,5
	Sammanboende med barn	7 600	411 800	1,9
Bostadsrätt	Ensamstående utan barn	12 500	215 200	5,6
	Ensamstående med barn	14 900	320 400	4,8
	Sammanboende utan barn	16 900	452 800	3,7
	Sammanboende med barn	18 200	515 700	3,5
Småhus	Ensamstående utan barn	11 900	254 000	4,4
	Ensamstående med barn	14 000	386 100	3,4
	Sammanboende utan barn	18 200	523 300	3,5
	Sammanboende med barn	20 500	673 000	2,9

Anm : Tabellen visar förändringen i boendekostnad i kronor (avrundat till närmaste hundratal), disponibel inkomst exklusive kapitalvinster/förluster före regelförändringarna och medianförändring i procent för respektive undergrupp
Källa: FASIT och egna beräkningar

Tabell 8.4 Tätortskommuner, förändring i årlig boendekostnad, olika boende-former och hushållstyper, medianvärden

		Δ boendekostnad, kronor	Disponibel inkomst	Median-förändring
Hyresrätt	Ensamstående utan barn	9 100	175 400	4,6
	Ensamstående med barn	11 500	263 000	4,3
	Sammanboende utan barn	13 400	391 700	3,4
	Sammanboende med barn	14 900	433 400	3,4
Bostadsrätt	Ensamstående utan barn	12 300	217 700	5,4
	Ensamstående med barn	15 700	321 200	4,8
	Sammanboende utan barn	16 100	460 700	3,6
	Sammanboende med barn	17 800	545 300	3,3
Småhus	Ensamstående utan barn	6 400	237 100	2,6
	Ensamstående med barn	9 800	370 000	2,5
	Sammanboende utan barn	13 600	507 100	2,7
	Sammanboende med barn	16 000	642 700	2,4

Anm : Tabellen visar förändringen i boendekostnad i kronor (avrundat till närmaste hundratal), disponibel inkomst exklusive kapitalvinster/förluster före regelförändringarna och medianförändring i procent för respektive undergrupp
Källa: FASIT och egna beräkningar

Tabell 8.5 Övriga län, förändring i årlig boendekostnad, olika boendeformer och hushållstyper, medianvärden

		Δ boendekostnad, kronor	Disponibel inkomst	Median-förändring
Hyresrätt	Ensamstående utan barn	100	162 900	0,1
	Ensamstående med barn	900	253 100	0,4
	Sammanboende utan barn	1 300	358 900	0,3
	Sammanboende med barn	2 400	402 400	0,6
Bostadsrätt	Ensamstående utan barn	5 300	195 400	2,7
	Ensamstående med barn	8 300	295 800	3,0
	Sammanboende utan barn	8 700	398 800	2,3
	Sammanboende med barn	10 700	505 700	2,2
Småhus	Ensamstående utan barn	2 200	212 100	1,0
	Ensamstående med barn	2 600	327 100	0,8
	Sammanboende utan barn	4 300	460 600	1,0
	Sammanboende med barn	4 700	588 200	0,8

Anm : Tabellen visar förändringen i boendekostnad i kronor (avrundat till närmaste hundratal), disponibel inkomst exklusive kapitalvinster/förluster före regelförändringarna och medianförändring i procent för respektive undergrupp
Källa: FASIT och egna beräkningar

Referenser

Ahmed, A. (2015), Etnisk diskriminering – vad vet vi, vad behöver vi veta och vad kan vi göra?, Ekonomisk Debatt, 43, 18–28.

Ahmed, A. och M. Hammarstedt, (2008), Discrimination in the rental housing market – a field experiment on the internet, Journal of Urban Economics 64, 362–372.

Andersson, R. och B. Söderberg, (2012), Elimination of Rent Control in the Swedish Rental Housing Market: Why and How?, Journal of Housing Research 21(2), 159-182.

Andersson, R och L. Jonung, (2019), Hyresregleringen måste bort också för gamla hyresrätter, DN-debatt 7 januari.

Arvidsson, G. (1968), Om bostadspolitik, skatter och välfärd, Bostadspolitik och samhällsplanering, Stockholm.

Attefall, S. och L. Weiss, (2018), Så löser vi bostadskrisen – Strategier för en fungerande bostadsmarknad, Veidekke.

Bastiani, S. och H. Selin, (2019), Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:3.

Bengtsson, I. (2017), Debatt: Behovet av nya bostäder: Implikationer av bostäders och hushålls heterogenitet, Plan, http://www.planering.org/plan-blog/2017/5/23/debattbehovet-av-nya-bostder-implikationer-av-bostders-och-hushlls-heterogenitet.

Bengtsson, I. och F. Kopsch, (2019), Missgynnas hyresrätten av skattesystemet?, Ekonomisk Debatt, 47, 57–69.

Boije, R. (2019), Finansinspektionen underskattar de negativa effekterna av amorteringskravet, Ekonomistas, 11 januari 2019, https://ekonomistas.se/2019/01/11/finansinspektionen-underskattar-de-negativa-effekterna-av-amorteringskravet/.

Boverket (2018a), Bostadsmarknadsenkäten 2018.

Boverket (2018b), Behov av nya bostäder 2018–2025.

Bustos, E. och E. Örjes (2017), En reformerad hyresmarknad för ökad jämlikhet, Timbro.

Donner, H., P. Englund och M. Persson, (2017), Distributional Effects of Deregulating the Stockholm Rental Housing Market, Studier i finanspolitik, 2017/1.

Ds 1998:3, Fastighetsskatt – alternativa underlag m.m., Stockholm: Wolters Kluwer.

Eklund, K. (2014), En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda, Bokriskommittén.

Elinder, M. och L. Persson, (2017), House price responses to a national property tax reform, Journal of Economic Behavior & Organization 144 C, 18-39.

Enström Öst, C., B. Söderberg och M. Wilhelmsson, (2014), Household allocation and spatial distribution on a market under ('soft') rent control, Journal of Policy Modelling 36(2), 353-372.

Europeiska kommissionen (2015), Tax Reform in EU members 2015, Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, Institutional Paper 008.

Faust, E. och G. Karreskog, (2017), Vägen till marknadshyror, Timbro.

Finanspolitiska rådet (2016), Svensk finanspolitik 2016.

Finanspolitiska rådet (2017), Svensk finanspolitik 2017.

Flam, H. (2016), Har vi en bostadsbubbla?, Ekonomisk Debatt, 44(4), 6–15.

Frycklund, J. (2019), Ett utmanat Sverige nr 8 – Arbetskraft utan bostäder, Svenskt Näringsliv.

Henderson, J. och Y. Ioannides (1983), A Model of Housing Tenure Choice, American Economic Review, 73, 98-113.

Hyresgästföreningen (2018), Marknadshyror för hyreslägenheter I Stockholms län.

Konkurrensverket (2018), Bättre konkurrens i bostadsbyggandet, rapport 2018:7.

Kopsch, F. (2019), Reglering av hyresmarknader, Studier i finanspolitik 2019/1.

Lind, H. (2019), Förslag till en bred bostadspolitisk uppgörelse, Fores.

Lind, H. och A. Hellström, (2006), Market Rents and Economic Segregation: Evidence From a Natural Experiment, European Journal of Housing Policy, Taylor and Francis Journals 6(2), 167–189.

OECD (2019) Tax Revenue Statistics.

Pelling, L. (2019), Wienmodellen, Inspiration till en ny social bostadspolitik, Aréna Idé.

Riksbanken (2018), Penningpolitisk rapport, december 2018.

Riksgälden (2019), Bostadsprisernas utveckling, Fokusrapport.

Riksrevisionen (2019), Trångboddhet – konsekvenser för hälsa och skolresultat, RIR 2019:9.

SCB (2019), Lugnare tempo på bolånemarknaden, https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2019/lugnare-tempo-pa-bolanemarknaden/.

SCB (2018), Hushåll som hyr lägger störst andel av sin inkomst på boendet, https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/hushallen-utgifter/hushallens-boendeutgifter/pong/statistiknyhet/hushallens-boendeutgifter/.

SOU 2017:86, Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning.

SOU 2014:1, Vissa bostadsbeskattningsfrågor.

SOU 2000:34 d1, Kapitel 4 – Den löpande beskattningen av fastigheter – principernas framväxt och utveckling.

Svenskt Näringsliv (2016), Det ekonomiska läget – maj 2016.

Svensson, L. E. O. (2018), Amorteringskraven ökar välfärden för välbeställda och minskar den för likviditetsbegränsade bostadsköpare, Ekonomistas, 15 januari 2018, https://ekonomistas.se/2018/01/15/amorteringskraven-okar-valfarden-for-valbestallda-och-minskar-den-for-likviditetsbegransade-bostadskopare/.

Svensson, L. E. O. (2019a), Housing prices, Household debt, and Macroeconomic Risk: Problems of Macroprudential Policy I, Working paper, februari 2019.

Svensson, L. E. O. (2019b), Amortization Requirements, Distortions, and Household Resilience: Problems of Macroprudential Policy II, Working paper, maj 2019.

Waldenström, D. (2016), The national wealth of Sweden, 1810–2014, Scandinavian Economic History Review 64(1), 36–54.

Waldenström, D. (2017), Wealth-income ratios in a small, developing economy: Sweden, 1810–2010, Journal of Economic History 77(1), 285–313.

Waldenström, D., S. Bastani, och Å. Hansson, (2018), Kapitalbeskattningens förutsättningar i Sverige, Ekonomisk Debatt, 46(2), 6–17.