

Markpolitiken i Sverige — från planmonopol till detaljreglering

Sedan länge har samhällsutvecklingen i vårt land karakteriserats av en tilltagande urbanisering. Denna tendens till koncentration av företagsamhet och bosättning som fortfarande är klart framträdande innebär i sig en betydande tillväxt av tätortssamhällena. Den yta som tätorternas bebyggelse utbreder sig över växer emellertid även vid en oförändrad tätortsbefolkning. Detta beror främst på en genom välståndsutvecklingen höjd utrymmesstandard, markkrävande trafiktekniska ombyggnader och ökade krav på service som lekplatser, idrottsanläggningar, parker och andra friområden. Bebyggelsearealen *per invånare* i svenska tätorter har ungefär fördubblats under första hälften av 1900-talet. Om befolkningstalet i tätorterna kan förmodas bli fördubblat under den närmaste femtioårsperioden skulle den totala bebyggelseytan med en oförminskad utvecklingstakt komma att mer än fyrdubblas.

Denna fortgående, starka ökning av efterfrågan på tätortsmark för med sig betydande markprisstegringar och långtgående krav på en förändrad markanvändning både genom nyexploatering av råmark för bebyggelse och genom sanering, t ex förnyelse av undermålig bo-

Ekon lic GUNNAR DU RIETZ är forskare vid Industriens Utredningsinstitut, där han för närvarande undersöker etablering och nedläggning av industri-företag under efterkrigstiden. Hans tidigare forskning har huvudsakligen rört mark- och bostadsfrågor.

stadsbebyggelse, förbättring av trafikapparatusens funktionsduglighet och ändring från bostadsbebyggelse till kommersiell bebyggelse. Problemet att bestämma till vilka ändamål och hur intensivt mark på olika lägen skall användas kan lösas på olika sätt. Beslutsfattandet kan helt centraliseras till kommunstyrelsen, det kan helt decentraliseras till enskilda företag och hushåll och samordnas med hjälp av marknadshushållning eller slutligen kan man använda något "blandekonomiskt" system för att fördela marken mellan olika användningsändamål. I Sverige har utvecklingen sedan slutet av 1940-talet stadigt gått från ett användande av marknadsprisbildning till en central styrning av markanvändningen genom de kommunalpolitiska instanserna. Denna centralisering av beslutsfattandet har accentuerats under de senaste fem åren.

Man kan urskilja två huvudorsaker till denna allt starkare kommunalisering av markanvändningsbesluten. Dels torde det ha rätt, och råder fortfarande, en viss misstro mot att marknadskrafterna effektivt kan klara de väldiga förändringar av markanvändningen som tätorternas utbyggnad kräver, dels, och framför allt, vill man inte acceptera fördelningseffekterna av de markprisstegringar som ofta medföljer tätorternas expansion vid fri prisbildning på mark.

En allmänt utbredd uppfattning i debatten synes vara att stigande markpriser är ett ofog som till stor del orsakas av spekulation och som endast leder till höjda kostnader för icke-markägare å ena sidan och oförtjänta vinster för markägare å den andra. Denna uppfattning missar emellertid huvudpoängen med markpriserförändringarna, som ju

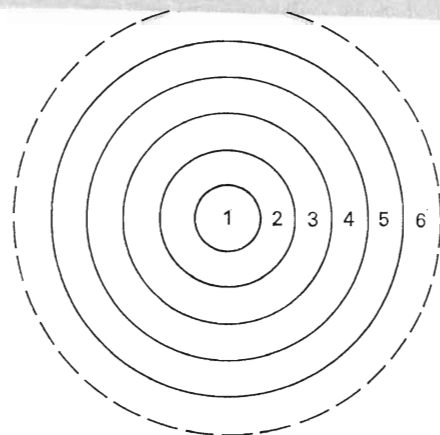
är att driva fram en förändrad användning. Tätortsmarken blir k som ett resultat av ekonomisk tillväxt och koncentration. I expanderande tätorter måste man hushålla strängare med den centrala tätortsmarken. Andra produktionsfaktorer måste i allt högre grad ersätta marken. Man får t ex bygga högt, flytta ut funktioner som det inte är angeläget att ha centralt belägna, förbättra transportsystemet mellan centrum och andra delar. Om markpriserna är fria stimulerar stegringar i dessa till en sådan utveckling och därmed till en effektivare användning av marken. Den nuvarande markpolitiken med dess inriktning på reglering av markpriserna försvårar därför en effektiv användning av tätortsmarken, samtidigt som stegringen av markvärdena ändå endast i begränsad utsträckning förhindras. Dagens markpolitik innebär alltså att man sätter sig mellan två stolar.

Syftet med denna artikel är först att beskriva prisbildning och markanvändning i marknadsalternativet, sedan att redogöra för de viktigaste institutionella förändringar som genomförts under efterkrigstiden på markområdet och sist att diskutera fördelar och nackdelar med den nya situationen.

Markprismekanismens allokeringfunktion

Ett sätt att lösa problemet med att fördela markresurserna mellan olika användningsändamål är, som nämnts, att ge i huvudsak fritt spelrum åt markprismekanismen, dvs att använda ett decentraliserat beslutsfattande av enskilda hushåll och företag och marknadshushållning för att samordna decentraliserade beslut. På i huvudsak detta sätt kan markanvändningen sägas ha bestämts i Sverige före införandet av det kommunala planmonopolet 1947, och markprismekanismen anlitas för övrigt fortfarande som huvudsaklig fördelningsmetod av de flesta industrialiserade blandekonomierna.

Argumenten för marknadsprisbildning som ett *samhällsekonomiskt* effektivt sätt att styra allokeringen av knappa resurser mellan olika ändamål är välkända, men skall här ändå upprepas för att ge en referensram för den fortsatta



diskussionen av för- och nackdelar med prisbildning just på markanvändningens område. För det första: det har visats att vinstmaximerande företag under vissa, oftast rimliga, antaganden genom den inbördes konkurrensen tvingas, dels att anpassa produktionsinriktning och produktutformning efter konsumenternas önskemål, dels att välja effektiva produktionsmetoder. För det andra: marknadsprisbildningens automatiska funktionssätt gör att man sparar stora personella administrativa resurser, som i stället kan sättas in på sådana centrala planeringsuppgifter som prismekanismen inte kan klara, t ex kollektiva nyttigheter, externa effekter, inkomstfördelningsproblem och ekonomisk stabilitet. Prisförändringarna sprider nämligen information och incitament från företag till hushåll och tillbaka till företagen igen och samordnar de olika subjektens handlande. Genom decentraliserade beslut kan man på ett billigt och enkelt sätt utnyttja den på olika individer starkt utspridda kunskapen om ekonomiska förhållanden. Decentraliseringen ger även goda möjligheter att utnyttja ekonomiska incitament som metod att stimulera individer och företag till goda prestationer samt att utnyttja initiativkraft och kreativitet hos stora befolkningsgrupper och inte bara hos administratörerna i toppen av beslutspyramiden.

Det är troligen en vanlig föreställning att dessa argument skulle vara mindre hållbara just för markanvändningen på

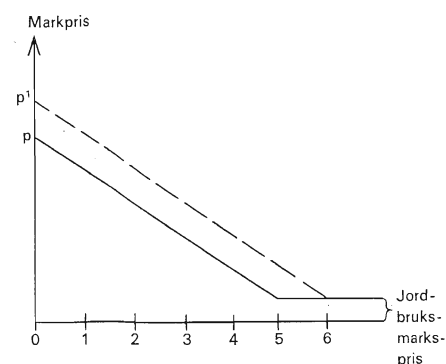
grund av särskilda förhållanden på detta område. Vanliga invändningar är att mark inte kan produceras varför ökad efterfrågan bara ger upphov till ökade monopolräntor, att det aldrig kan bli rimlig konkurrens på utbudssidan på grund av enskilda markmonopol, på strategiska lägen, att marknadsprisbildningen i fråga om mark fungerar ineffektivt på grund av betydande externa effekter, att markens framtida användning avgörs av politiska beslut varför en rimlig förväntningsstruktur aldrig kan bildas, att medborgare har helt olika tillgång till information om stadsplanering, befolkningsutveckling osv.¹ Vi börjar med att diskutera huvudfrågan om markprisernas allokeringfunktion.

*

Hur fungerar nu marknadsprisbildning i fråga om tätortsmark? Här skall endast ges en enkel modellskiss av några viktiga faktorer som bestämmer markpriserna i en tätort, baserad på flera starkt förenkla förutsättningar. Den enklaste markpristeorin säger att markprisstrukturen beror på stadens storlek och dess transportkostnader. Antag att all sysselsättning är koncentrerad till stadskärnan och att alla hushåll bor i villor av en given ytstorlek och gör samma antal resor per år till stadskärnan med samma årliga reskostnader per km. Vi får då den situation som skisseras i *figur 1*. Befolkningen skulle bosätta sig i koncentriska cirklar runt tätortens centrum. Personer som bor i ring 5 behöver endast betala vad marken är värd för jord- eller skogsbruksändamål.

¹ Ofta avfärdas tanken på ett val mellan centralstyrning och fri marknadsprisbildning utan egentlig motivering. Såsom t ex nyligen av Sten Wickström i *Tiden*: "Vad som sagts nu om *markens betydelse visar att en effektiv och ändamålsenlig samhällsplanering förutsätter en samhällelig kontroll över marken.*" ... "Kanske inte på något annat område är konsumenten så bunden i sitt val som på bostadsmarknaden. Kanske inte på något annat område behöver konsumenten i så stor utsträckning stöd av krafter som värnar om hans intressen." (min kursivering) [Wickbom 1973, s 325 o 330]. Här tas för givet att marknadsprisbildningen inte fungerar på bostadsmarknaden men sägs ingenting konkret om vari bristerna består eller vilka ingrepp i marknadsprisbildningen dessa kräver.

Figur 2



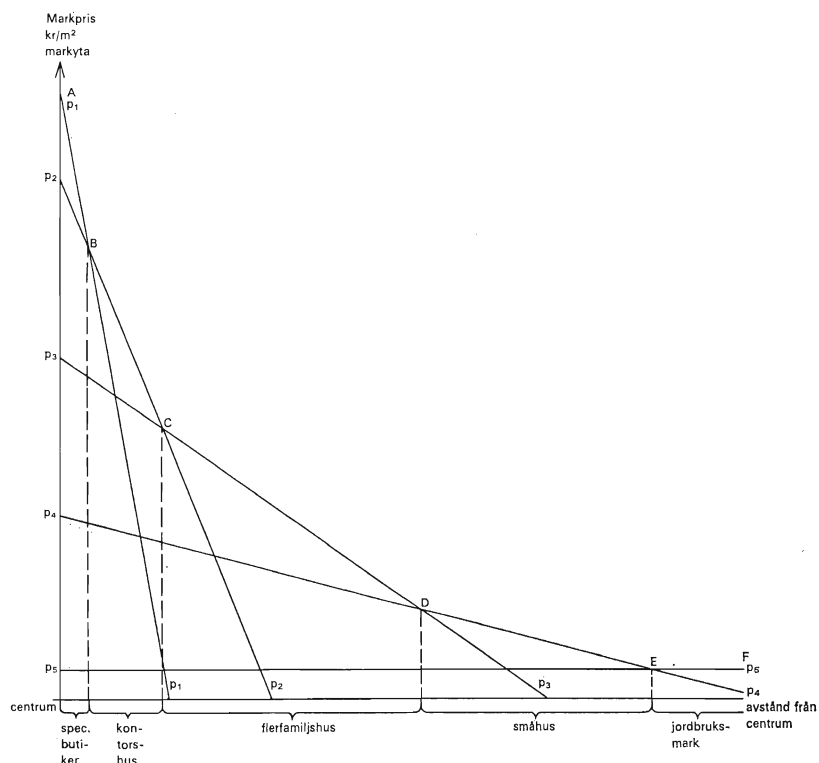
Personer i ring 4 skulle vara villiga att betala markpriset i ring 5 plus det kapitaliserade värdet av skillnaden i reskostnad² mellan ring 5 och ring 4. Personer i ring 3 skulle vara villiga att betala jordbruksmarkpriset plus det kapitaliserade värdet av skillnaden i reskostnad mellan ring 5 och ring 3 etc. I centrum skulle individerna slutligen vilja betala markpriset vid tätortens utkant plus det kapitaliserade värdet av hela reskostnaden från periferin till centrum.

Det är uppenbart att den idealiserade situationen i *figur 1* inte existerar. Topografin och transportmöjligheterna är vanligen inte jämförbara på samma avstånd från tätorternas centrum. Alla individer arbetar inte i centrum, exploateringsgraden varierar, vissa områden har större status än andra etc. Alla dessa skillnader gör att markpriserna i praktiken uppvisar ett mycket mera kaotiskt mönster än det som beskrivs i *figur 2*. Starka belägg finns trots detta för att *figur 1* och den där använda metodiken beskriver den mest väsentliga faktorn bakom markprisstrukturen i tätorterna.

Det är lätt att med hjälp av *figur 1* se vad som händer med markprisstrukturen i tätorten om t ex befolkningen ökar eller markefterfrågan per person ökar som en följd t ex av ökade inkomster. Mer mark krävs nu för bostadsändamål och staden måste expandera. En ny cirkel tillkommer, nr 6, som ströks i *figur 1*. De personer som kommer att bo i cirkel 6 får högre reskostnader

² I reskostnad skall då inbegripas även kostnader för den tid det tar att resa till och från centrum.

Figur 3. Skiss över prisbildningen på mark och markanvändningen i en tätort på en fri marknad



till centrum än övriga personer. Hellre än att betala dessa höga reskostnader kommer de att bjuda över markpriserna på lägen närmare centrum. Jämvikt på markmarknaden inträffar först när markpriserna på alla lägen stigit med det kapitaliserade värdet av skillnaden i reskostnad mellan cirkel 6 och cirkel 5. Markprisstrukturen i tätorten har då stigit från p till p^1 i figur 2.

För att sedan illustrera hur markprismekanismen i en tätort fördelar marken mellan olika användningar kan man införa begreppet *indifferensprisstruktur* för ett visst användningsändamål. Med en indifferensprisstruktur menas en sådan markprisstruktur vid vilken användarna av marken anser att lokalisering på olika lägen är lika fördelaktig genom att fördelen med ett centralare läge jämfört med ett mindre centralt läge precis uppvägs av prisskillnaden mellan marken på de olika lägena.

p och p^1 i figur 2 är exempel på två indifferensprisstrukturer för efterfrå-

gan på småhusmark (som antogs vara den enda markanvändningskategorin i figur 1). I figur 3 antar vi att tätortsmarken kan användas till fem olika användningsändamål, till specialbutiker, kontorshus, flerfamiljshus, småhus och jordbruksskötsel. Fem indifferensprisstrukturer för dessa användningsändamål har inritats i figur 3. Att t ex indifferensprisstrukturen p_5p_5 för jordbruksmark är horisontell betyder att värdet på marken för jordbruksändamål inte är beroende av avståndet från tätortens centrum. Att lutningen på indifferensprisstrukturen för småhusmark p_4p_4 är större än lutningen på p_5p_5 men mindre än lutningen på indifferensprisstrukturen för flerfamiljshus p_3p_3 betyder att värdet på marken för småhusändamål visserligen är beroende av avståndet från centrum men inte i lika hög grad som värdet för flerfamiljshus. På analogt sätt har i diagrammet antagits att kontorshus är näst starkast och specialbutikerna starkast beroende av en central placering

i tätorten. Genom konkurrensen mellan de olika användningsändamålen kommer marken närmast centrum att i jämvikt ha fördelats till specialbutikerna, näst närmast centrum till kontorshus, därefter kommer flerfamiljshuset att lokaliseras och längst ut från centrum småhusen.

Markprisstrukturen i tätorten beskrivs av den sk enveloppen till alla de fem indifferensprisstrukturerna, dvs den del av någon av de fem indifferensprisstrukturerna som på varje läge ligger högst. (I figur 3 markeras enveloppen av den tjocka brutna linjen ABCDEF.) Markpriset och markanvändningen bestäms alltså på alla lägen av det användningsätt som förmår erbjuda det högsta markpriset. Enligt figur 3 faller markpriserna när man rör sig från centrum i tätorten och utåt mot periferin först brant och senare i avtagande grad. Ett sådant markprismönster har man också funnit vid prisgeografiska undersökningar i ett flertal olika städer både i Sverige och utomlands. Enligt en undersökning som t ex vidtogs i Stockholm i början på 1960-talet var medelpriset per kvadratmeter markyta i centrum 2 200 kronor, medan medelpriset per kvadratmeter markyta för råmark (jordbruksmark), som inte under överskådlig tid väntades bli ianspråktagen för tätbebyggelse endast låg vid 0,25 kronor. Priserna avser dock inte helt jämförbar mark, nämligen exploateringsfärdig tomtmark i centrum å ena sidan och obearbetad råmark i ytterområdena å andra sidan.

Den funktion markprisförändringarna har för att fördela tätortsmarken mellan olika användningar illustreras med ett enkelt exempel. Antag att av någon anledning efterfrågan på småhus ökar. Detta innebär att betalningsvilligheten för mark till småhusändamål ökar på alla lägen, dvs att indifferensprisstrukturen p_4p_4 förskjuts uppåt i figur 3. p_4p_4 kommer då att skära p_5p_5 längre till höger än i utgångsläget och p_3p_3 -kurvan längre till vänster. Genom stegringar av markpriserna kommer både en del av flerfamiljshusmarken och en del av jordbruksmarken att omfördelas till småhusbebyggelse. Det kan dock ta lång tid innan denna förändring av markanvändningen kommer till stånd. Markpriset vid

villabebyggelse måste överstiga flerfamiljshusens värde plus rivningskostnaden.³

Marken fördelas till den högstbjudande genom att markpriset stiger tills bara en markintressent återstår. Genom att marken fördelas till den högstbjudande och den högstbjudande i allmänhet också har störst användning av marken ges viss garanti för att marken används på ett rationellt sätt från samhällets synpunkt. Man får t ex inga villor i centrum av Stockholm. Viktigt att uppmärksamma här är att prismekanismens fördelningsfunktion förutsätter att markpriserna är rörliga. Skulle markpriserna t ex regleras vid en viss nivå sätts markprismekanismens fördelningsfunktion ur spel och markanvändningen tenderar att frysa fast vid den givna användningsstrukturen. Inför man priskontroll på mark kan man alltså inte längre utnyttja markprismekanismen för att fördela marken på olika byggherrar och olika användningsätt utan måste i stället skapa någon annan metod för att bestämma markanvändningen.

När det gäller orsakerna till markprisstegringar i en tätort visades ovan med hjälp av den starkt förenklade markprismodellen att en ökning av befolkningen och en ökning av inkomsten per capita tenderar att höja markprisstrukturen i hela tätorten.⁴ Dessa resultat får man även med något mera realistiska markprismodeller. När det gäller förbättrade kommunikationer och sänkta reskostnader ger denna starkt förenklade modell till resultat en sänkning av mark-

³ En noggrannare analys av effekten av en ökning av småhusefterfrågan visar att markprisstrukturen i hela tätorten tenderar att höjas. Att gå närmare in på vad som bestämmer höjden på en viss indifferensprisstruktur skulle här föra för långt. Detta problem behandlas bl a av Du Rietz [1967].

⁴ Som exempel på hur markpriserna i olika tätorter varierar med befolkningens storlek kan nämnas att de genomsnittliga centrumpriserna i början på 1960-talet var knappt 2 000 kronor/m² i Stockholm, drygt 1 000 kr/m² i Göteborg, 500 kr/m² i Mölndal, 200 kr/m² i Linköping och 100 kr/m² i Halmstad. Med centrum menas här ett område med en radie av 1/2 km [SOU 1966: 24, s 15]. Det bör understrykas att prisuppgifterna är behäftade med viss osäkerhet.

prisstrukturen i hela tätorten. Gångse markprismodeller, som bygger på något mera realistiska antaganden, ger i stället till resultat en utjämning av markpriserna i tätorten, dvs markpriserna sänks i centrum och höjs i tätortens periferi.

Tre olika aspekter på markprusbildningens funktionssätt förtjänar här att ytterligare tas upp. För det första tenderar priset på mark i ett visst läge att höjas till följd av tex en ökning av befolkningstalet i en tätort utan att någon förändring av markens användning nödvändigtvis behöver inträffa. Som framgått ovan sker denna prisstegring som en följd av att tätortens periferi förflyttas längre bort från centrum, varigenom marken på ett givet läge kan sägas få relativt sett ökad centralitet. Detta resultat kan kontrasteras med den bestämmelse som införts i den nya expropriationslagen om att det skall gälla en presumption om att all värdeökning på tätortsmark beror på förväntningar om ändring i markens användningssätt (och att dessa förväntningsvärden inte skall ersättas). Expropriationslagens presumptionsregel står sålunda i strid med gängse markpristeori (och för övrigt även med tillgänglig markprisstatistik).

Det andra påpekande som behöver göras är att stigande markpriser erhålles som en följd av att markefterfrågan ökar och att tillgången på mark vid givna lägen ej kan ökas över tiden. Denna prisstegring beror på en reell efterfrågeökning och försiggår oberoende av markspekulation. Om markköp i spekulations-syfte därtill förekommer skärps naturligtvis prisstegringstendenserna under tider när en spekulativ nettoupplagring av mark äger rum. Å andra sidan pressas markpriserna i samma utsträckning ned när spekulanterna säljer ut marken, förutsatt att många säljare och köpare uppträder i någorlunda fri konkurrens på marknaden. Att hävda att det är markspekulationen som är huvudorsaken bakom markvärdestegringen, som ibland sker i vulgärdebatten, är både vilseledande och felaktigt. Markspekulation av felaktigt informerade personer och företag medför däremot ibland kraftiga svängningar i markpriserna. Här kan tex nämnas att det tog 20 år innan tätortsmarkpriserna i USA återvände till de spekulativa

höga nivåer de nådde i slutet på 1920-talet.

Den tredje och sista synpunkten på markprismekanismens funktionssätt, som här skall tas upp, är konsekvenserna av olika ägarstrukturer. Av både teoretiska och empiriska skäl vet man att privat markägande (i meningen dispositionsrätt och rätt till avkastning) är förenligt med ett decentraliserat marknadssystem under förutsättning att markägandet inte är koncentrerat till en eller ett fåtal företag eller personer. Det är svårare att uttala sig om huruvida kollektivt markägande är förenligt med en fri marknadsprusbildning. Rent principiellt verkar det helt möjligt att ha ett helt kommunaliserat markägande där marken upplåts med tomträtt som fördelas efter marknadsprinciper. Man kan tänka sig att den kommunala marken utbjuds genom auktionsförfarande och att tomträttsavgälderna får bestämmas av samspillet mellan utbud och efterfrågan så att varje markenhet tilldelas den högstbjudande.

Ett sådant system förutsätter att de kommunala administratörerna avstår den makt och det inflytande som är nödvändigt för att det formella kommunala ägandet också till sitt innehåll skall bli decentraliserat. Man kan överhuvud taget ifrågasätta om det finns något "kollektivt ägande", eftersom det ändå alltid till sist är vissa individer som i praktiken administrerar och kontrollerar marken, vilket ju är själva essensen i "ägandet". Den hittillsvarande praktiska erfarenheten av tomträttsystemet är naturligtvis ointressant eftersom några marknadsavgälder inte eftersträvas. En av avsikterna med tomträttsinstitutet är ju att begränsa stegringen av markpriserna. En svaghet med tomträttsystemet är dess betydande förvaltningskostnader, som främst hänger samman med tvister vid omregleringen av tomträttsavgälderna som nu sker vart tionde år och vid marknadsprusbildning kanske skulle behöva ske oftare.

Den nya centralstyrda marknaden för tätortsmark

Kommunerna har sedan gammalt ingripit i markanvändningen för att svara för byggande och underhåll av gator, vatten

och avloppsledningar, skolor, allmänna byggnader, parker m m. Dessa offentliga ingrepp i markanvändningen har det sällan rätt någon strid om, eftersom marknadshushållningen knappast klarar dessa uppgifter utan centrala beslut. Kommunernas befogenheter på markområdet har emellertid under efterkrigstiden successivt utökats.

I 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande stadfästes ett betydande ansvar för kommunerna ifråga om bostadsförsörjningen. Med stöd av denna lag ålades 1962 ca 200 kommuner skyldigheter att upprätta kommunala bostadsbyggnadsprogram.

1947 års byggnadslagstiftning gav kommunerna befogenheter att bestämma var tätbebyggelse får uppkomma och hur den skall vara utformad, det s k kommunala planmonopolet. Markens användning skall enligt byggnadslagen bestämmas genom översiktlig planering (region- och generalplan) samt detaljplanering (stadsplan eller byggnadsplan). Huvuduppgiften för kommunen var att bestämma i vilken ordning olika områden skulle byggas ut. Olika intressenter skulle enligt byggnadslagen få medverka i bebyggelseutvecklingen och planeringen skulle ske från objektiva utgångspunkter utan gynnande eller missgynnande av enskilda intressen.

Enligt expropriationslagen av 1949 fick kommunerna en omfattande rätt att expropriera mark för tätbebyggelse. Kommunernas tvångsrätt fick emellertid enligt denna lag endast utövas för att säkerställa att byggnadsmark fanns tillgänglig "på skäliga villkor" för tätbebyggelseändamål. Enligt dessa bestämmelser fanns ingen tvångsrätt mot intressenter som önskade bebygga mark till priser som exempelvis kunde godtas inom ramen för den statliga bostadslångivningen. Därigenom berördes t ex byggföretagens råmarkreserver i allmänhet inte av denna lag.

I förköpslagen av år 1968 gavs kommunerna rätt att i en fastighetsaffär inta köparens ställning enligt köpekontraktet. Till skillnad från 1949 års expropriationslag finns inga begränsningar som undantar samarbetsvilliga parter från tillämpningen. De flesta egnahemsfastig-

heter omfattas dock inte av lagen. Har fastigheten ett värde som understiger 200 000 kr gäller nämligen förköpsrätten endast fastigheter som är större än 3 000 m².

Enligt den nya expropriationslagstiftningen 1971 ges kommunerna företrädesrätt till all byggnadsmark. Tätbebyggelseexpropriationen får nu användas även mot bebyggda fastigheter för att tillgodose byggnadsbehov som kan ligga mer än två decennier framåt i tiden. Vidare får kommunerna en i det närmaste obegränsad befogenhet att tvångsköpa fastigheter för tomträttsupplåtelse. Ett ägarbyte kan framtvängas även mot utbyggnadsvilliga parter. Numera kan alltså även byggföretagens råmarksreserver exproprieras.

Även ersättningsreglerna ändrades i 1971 års expropriationslag. Ersättningen för byggnadsfastigheter som tvångsköps får nu regleras efter tio till femton år gamla fastighetsvärden. Dagspriserna anses nämligen ovidkommande såvida inte den enskilde lyckas bevisa att värdeutvecklingen på fastigheten under de föregående tio till femton åren inte har påverkats av samhällsutvecklingen och planering. Det skall gälla en presumtion för att en värdeökning beror på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt, och dessa ändringar av förväntningsvärden skall inte ersättas. Endast om presumtionen motbevisas utgår ersättning för den markvärdestegring som inträffat. En sådan bevisning anses mycket svår att lägga fram. Enligt övergångsbestämmelser i lagstiftningen får markvärdet aldrig föras längre tillbaka i tiden än till den 1 juli 1971. Man har alltså infört prisstopp den 1 juli 1971 på alla fastigheter som kommer att exproprieras.⁵

Eftersom skyddet mot kommunala tvångsköp praktiskt taget försvunnit berörs nästan samtliga fastigheter av ett dolt expropriationshot. Man kan alltså säga att *all mark berörs av ett dolt prisstopp sedan juli 1971*.

Enligt byggkonkurrensutredningens förslag 1972 skall den statliga långiv-

⁵ Undantag gäller dock under vissa omständigheter för egnahemsfastigheter då expropriationsersättningen skall motsvara vad det kostar att skaffa en likvärdig fastighet.

ningen utnyttjas för att påskynda kommunernas övertagande av byggnadsmarken. Utredningen föreslår att endast kommun skall godtas som förmedlare av mark för statligt belånade bostäder. Denna princip innebär i praktiken ett stopp för enskild medverkan i bebyggelseutvecklingen genom bostadsproduktion på egen mark. Företagen får inga bostadslån till en sådan produktion. Detta förslag innebär för fastighetsmarknaden att det i fortsättningen knappast kommer att finnas några enskilda köpare till bebyggelsefastigheter. Konsekvenserna blir således ett kommunalt markmonopol över praktiskt taget all bostadsbyggnadsmark. Principen om ett kommunalt monopol över byggnadsmarken gäller även egnahemsägare. Här kan man säga att förslaget innebär ett *stopp för all privat efterfrågan på byggnadsmark*.

Efter förslag från regeringen ändrades byggnadslagen 1972 så att även glesbebyggelserätten avskaffades. Enstaka bebyggelse på landet fordrar nu kommunalt medgivande. Detta beslut påverkar framför allt fritidsbebyggelsens ställning. Byggnadslov fordras nu för bebyggelse i hela landet. Även ombyggnader av befintliga hus faller under byggnadslovskravet. Byggnadslov kan enligt den nya lagen vägras utan ersättning. Endast intrång i "pågående fastighetsanvändning" ersätts.

För att underlätta bebyggelseplaneringen, tillgodogöra sig hela eller del av markvärdestegringen eller för att direkt kunna påverka (dämpa) markpriserna har kommunernas markförvärv kraftigt stegrats under de senaste 15 åren. Kostnaderna för fastighetsförvärv motsvarade under åren 1958—1960 omkring 10 procent av kommunernas totala investeringar. För åren 1960—62 ökade andelen till omkring 15 procent. Ökningen var störst i de större och medelstora kommunerna (kommuner med minst 30 000 invånare). För år 1962 redovisas i den officiella statistiken kommunala inköp av fastigheter för drygt 410 milj kr. Kommunernas utgifter för fastighetsköp har därefter oavbrutet stigit. 1968 uppgick de till närmare 1 200 milj kr. Även om ökningstakten varit snabbare för saneringsfastigheter än öv-

riga fastighetstyper avser kommunernas fastighetsförvärv alltså till övervägande del råmarksområden. Statsmakterna har uttalat att den kommunala markpolitiken bör inriktas på förvärv av mark i så stor omfattning att kommunerna får dominerande inflytande över de marktillgångar som inom överskådlig tid kan beräknas bli tagna i anspråk för samhällsbyggandet samt att markberedskapen bör innebära att mark säkerställs för minst tio års byggande. Systemet med kommunal markförsörjning för nybebyggelsen har nu drivits mycket långt. Inemot 90 procent av flerfamiljshusen byggs för närvarande på mark som kommun förmedlat. Tomträttslån ingår numera som ett reguljärt inslag i den statliga bostadslånegivningen. Kommunerna kan därigenom begränsa sina egna finansiella åtaganden vid införande av tomrättssystemet genom att de får låna 95 procent av det beräknade avgäldsunderlaget.

Den betydelse de kommunala markförvärven har på markpriser och markanvändningen hänger främst samman med de principer som används vid regleringen av tomrättsavgälderna när marken hyrs ut med tomrätt, eller de priser som uttas när marken återförsäljs till enskilda byggherrar. Huvudsyftet med tomrättssystemet var ursprungligen att hålla nere den enskildes bostadskostnader. Även om detta syfte något trätt i bakgrunden kvarstår det fortfarande som ett av ändamålen med tomrättsinstitutet. Det är naturligtvis liktydigt med priskontroll på mark att inte låta prisernas eller avgäldernas höjd få bestämmas av markens verkliga värde, såsom det kommer till uttryck genom samspelet mellan utbud och efterfrågan.⁶ Att kommunerna direkt strävar efter att försöka reglera markpriserna framgår exempelvis av direktiven till markvärdekommittén och i huvudsyftet för de av kommittén föreslagna åtgärderna. Utgångspunkten bör sålunda enligt kommittén vara att "inrikta ansträngningarna på att försöka dämpa markprisstegringen. Man bör med andra ord försöka

⁶ Priser på fastigheter på tomrättsmark är emellertid i regel oreglerade. Detta betyder att kommunen överläter en stor del av markvärdestegringen på tomrättshavaren.

gå till roten med det onda och inte nöja sig med att acceptera en exceptionell utveckling av marknadspriserna såsom något oundvikligt, vars konsekvenser man vill mildra genom att överföra markvinster till det allmänna" [SOU 1966: 23, s 77]. Först i andra hand bör man försöka att i rimlig omfattning tillförsäkra samhället andel i markvärdestegringen genom bl a realisationsvinstbeskattning.

Andra tendenser till priskontroll på mark som funnits en längre tid är hyresregleringen och bostadsstyrelsens markprisprövning. Hyresregleringen innebär för existerande bostadsbebyggelse en reglering av markpriset på grundval av den nivå som rådde vid tidpunkten för bostädernas uppförande. Regleringen gäller emellertid bara delar av bostadsbeståndet, främst den äldre bebyggelsen i de större tätorterna. Regleringen är vidare inte hundra procentigt effektiv då i vissa fall möjligheter finns att riva existerande bebyggelse och sälja marken att användas för något annat ändamål och samtidigt därmed ta ut ett högre markpris.

En liknande reglering av markpriserna uppnås genom de sk allmännyttiga bostadsföretagens kostnadsprissättning och genom den bruksvärdeprövning av hyrorna som nyligen införts för nyproducerade bostäder. Enligt den nyligen antagna bostadssaneringslagen skall upp rustning och modernisering av äldre hus kunna ske genom kommunala saneringsprogram. Kommunen bestämmer i stort sett åtgärderna fritt och husens ägare får en mycket begränsad frihet att själva bestämma om skötseln av de bostadshus som ingår i ett kommunalt saneringsprogram. Hyrorna i moderniserade hus kommer sedan att bestämmas efter bruksvärdeprincipen.

Bostadsstyrelsens markprisprövning gäller prisutvecklingen på byggnadsmark avsedd för permanenta bostäder. Denna markpriskontroll sker vid bostadslångivningen och åstadkoms genom att hyrorna för nyproducerade lägenheter eller priserna för nybyggda småhus fixeras på grundval av de maximipris som fastställts för beviljandet av lån.

Av de ytterligare samhällsinslag som gjorts på senare år skall här slut-

ligen bara nämnas skärpningen av realisationsvinstbeskattningen avseende fastigheter 1967. En skatt på realiserade vinster vid fastighetsförsäljningar påverkar markprismekanismens fördelningsfunktion negativt genom att den får till följd en viss låsning av markanvändningen. Låsningseffektens styrka beror naturligtvis på skattens storlek och utformning i andra avseenden.

Varför inte marknadsprisbildning?

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att utvecklingen på markområdet successivt gått från marknadsprisbildning till en allt starkare kommunal styrning av både markpriser och markanvändning. För det första eftersträvas på flera olika vägar en reglering av markpriserna för stora delar av fastighetsbeståndet. Relativt sett ganska fri prisbildning råder emellertid fortfarande för de flesta delar av fastighetsbeståndet, t ex för vissa nya småhusområden samt för bostadsrättslägenheter (fr o m 1969).⁷ Priserna på dessa villor och bostadsrätter är dock i allmänhet reglerade till produktionskostnadsnivån vid försäljningen till den förste ägaren. När den förste ägaren i sin tur överlåter bostaden kan denne däremot tillgodogöra sig hela marknadsvärdet.

Alla dessa olika former av reglering av priserna på tätortsmark kan antas kraftigt försämra markprismekanismens fördelningsfunktion. När markpriserna låses kan tätortsmarken inte längre fördelas till det användningssätt som i varje läge representerar det bästa utnyttjandet av marken. Som ett resultat av prisregleringen uppstår efterfrågeöverskott på marken, köpbildning, bristande rörlighet m m. Det dolda expropriationshotet och stoppet för privat efterfrågan på byggnadsmark gör vidare fastighetsvärdena osäkra. Risken drabbar alla fastigheter, eftersom den tioåriga tillbakskrivningen av fastighetsvärdet vid expropriation inträffar retroaktivt från det expropriationstillstånd beviljats. Vanskligheten att förutse värderingsreg-

⁷ I den mån expropriationshotet är överhängande vilket främst gäller vissa äldre småhusområden influeras som ovan nämnts småhuspriserna av prisnivån 1/7 1971.

lernas konsekvenser leder till en försämring av fastigheternas belåningsvärde och kreditbetingelser. De enskilda byggföretagen får svårare att planera långsiktigt vilket höjer kostnaderna och ökar risken för fluktuationer i deras kapacitetsutnyttjande.

Regleringen av markpriserna försvårar ett effektivt utnyttjande av den knappa tätortsmarken utan att mer än i begränsad utsträckning verkligen förhindra markvärdestegringen. Den ökade osäkerhet på markområdet som t ex expropriationslagstiftningen medfört kan visserligen antas verka dämpande på markpriserna men regleringen av bostadshyror och priser vid försäljning av kommunal mark förhindrar inte värdestegringen, utan fördelar endast om den från markägaren till den som utnyttjar marken, t ex hyresgäster i flerfamiljshus eller förstagångsköparna av nybyggda småhus.

Samtidigt som markpriserna regleras och markprismekanismen sätts ur spel eftersträvas för det andra en direkt reglering av markanvändningen. Utvecklingen de senaste åren förutskickar ett kommunalt monopol över praktiskt taget all bostadsbyggnadsmark. Kommunen blir i praktiken byggherre. Lagstiftningen befrämjar en byråkratisk reglering av fastighetsinvesteringarna. Kommunens detaljerade styrning av planering, projektering och produktval synes lämna ringa utrymme för konkurrens om produktionsbetingelser, kvalitetsval och prissättning. Ett begränsat antal personer inom den kommunala förvaltningen avgör på detta sätt hela byggnadsproduktionens utformning i detalj. Fördelningen av mark till olika byggherrar kan komma att ske utan att några effektivitetskrav uppställs. De enda riktlinjer som t ex byggkonkurrensutredningen ger är att: "byggherreuppdragen anförtros byggherrar som är kompetenta att svara för byggande och förvaltning på ett kvalificerat sätt" (SOU 1972: 40, s 22). En myckenhet av tyckande från ett antal kommunalmäns sida blir nu utslagsgivande i stället för olika konsumenters, företags och organisationers önskemål, uttryckta via marknadsprisbildningen. Personliga och politiska förbindelser, påtryckningar, uppvaktningar, för att inte

säga allsköns "mygel" kan bli avgörande för vem som får disponera marken. Resultatet av detta system kan varken överensstämma med några samhällsekonomiska effektivitetskriterier eller andra allmänt omfattande värderingar eller mål.

Den fråga man nu ställer sig är varför marknadsprisbildningen allt mer övergetts på markområdet. Huvudorsaken härtill torde vara vissa svagheter hos markprismekanismen. För det första, har ovan nämnts att prismekanismen inte ensam kan klara s k kollektiva varor, dvs att mark avsätts till trafikleder, rekreatiomsområden, offentlig administration m m. En annan svaghet med marknadsprisbildningen är förekomsten av externa effekter, dvs situationer, där produktionen i ett visst företag eller konsumtionen i ett visst hushåll påverkar produktionsförutsättningarna för andra företag eller behovstillfredsställelsen för andra hushåll, vid sidan av de effekter som går via prissystemet. Förekomsten av externa miljöeffekter motiverar t ex zonplanering, t ex att vissa industrier inte tillåts lokalisera sig i utpräglade bostadsområden. Införandet av maximi- och minimala för exploateringsgrader i olika stadsdelar kan motiveras av byggnadsetetiska synpunkter och för att begränsa trafikträngseln. I båda fallen är det givetvis fråga om externa effekter.

En tredje svaghet med marknadsprisbildningen uppkommer i situationer med större *privata markmonopol*. För att en användning av marknadsekonomiska principer på fastighetsområdet skall leda till en effektiv markanvändning krävs att större privata ägoenheter i utbyggnadsområden kan upplösas i sådan utsträckning att de inte blir monopolbildande. Markutbudet inom utbyggnadsområden kan vidare behöva stimuleras så att konkurrensen mellan olika exploatorer blir effektiv. Ett sådant markutbud skulle kunna framkallas genom inlösenförfarande i nära anslutning till planeringen. Man skulle exempelvis kunna företa inlösen efter genomsnittliga ortspriser mot parter som inte är villiga att delta i utbyggnadsprocessen.

Sist men inte minst har marknadsprisbildningen den nackdelen att medföra prisstegringar på mark i och kring ex-

panderande tätorter samt för fritidsmark, som tenderar att påverka *inkomstfördelningen* i samhället negativt. Kunskapen om den faktiska prisstegringen på mark är dock begränsad. När det gäller jordbruksmark vet man att priserna i genomsnitt för hela riket sedan slutet på 1930-talet ungefär följt konsumentprisindex med undantag för perioden 1944—57, när det skedde en stegring med 169 procent, medan konsumentprisindex steg med endast 60 procent. Realpriserna för centralt belägen tätortsmark synes ha stigit endast obetydligt under efterkrigstiden. Spektakulära prisstegringar synes ha inträffat endast för mark i omgivningarna av starkt expanderande tätorter samt för viss typ av fritidsfastigheter [SOU 1966: 24, Du Rietz 1967, s 140 f].

Det kan starkt ifrågasättas om de svagheter som här nämnts hos markprismekanismen motiverar de mycket långtgående ingrepp som de senaste åren gjorts och ytterligare planeras på markområdet. En total bedömning av hela denna fråga kan emellertid inte enbart göras på objektiva grunder. Ofrånkomligt är att man kommer in på värderingar om bl a markvärdeförändringarnas betydelse för inkomstfördelningen och åsikter om den relativa effektiviteten hos markprisbildningen jämfört med kommunstyrelsens beslut angående markanvändningen. Enligt författarens åsikt är det nya systemet på markområdet, där ett antal samhällsfunktionärer på ett tämligen godtyckligt sätt skall få bestämma var människorna skall bo, hur de skall bo och vem som skall tillåtas bygga deras bostäder, varken effektivt eller rättvist. En effektivare hushållning med våra knappa markresurser kan åstadkommas om vi i stället utnyttjar marknadsprisbildningen med offentliga ingripanden på enbart de punkter, där prisbildningen inte fungerar väl. Olika byggherrekategorier, enskilda, kooperativa och kommunala, bör då beredas tillfälle att på marknaden konkurrera med slutprodukten, dvs den färdiga bostadsmiljöns pris och kvalitet. Kommunens insatser begränsas till en översiktlig planering av markanvändningen. Dess uppgifter är där främst att efterfråga mark för offentliga ändamål, införa planbestämmelser som

reducerar betydelsen av externa effekter samt bevaka att konkurrensen på markutbudssidan upprätthålls. Både privatägd och kollektivt ägd mark utbjuds sedan till högstbjudande och byggföretagen får själva på basis av efterfråge- och kostnadsförhållande avgöra bebyggelseutformning, häri även inräknat fördelningen på småhus eller flerfamiljshus, hyreslägenheter eller bostadsrättslägenheter etc. Detta förfarande innebär naturligtvis att regleringen av markpriserna helt måste upphöra. Markvärdestegringsproblemet får då i stället angripas med hjälp av bl a en utvidgning av tomrättssystemet och eventuellt en skärpning av realisationsvinstbeskattningen.

Referenser

- Brunfelter, U., [1973], *Makt och mark*, Stockholm
- Du Rietz, G., [1967a], "Markvärdestegringen och användningen av mark". *Skandinaviska Bankens Kvartalskrift*, nr 1
- [1967b], *Prisutvecklingen på tätortsmark i en växande ekonomi*, Stockholm
- [1967c], "Prezzi dei terreni e trasferimenti di reddito", *Mercurio*, nr 11, Roma
- Lindbeck, A., [1973], "Ekonomiska system — ett mångdimensionellt fenomen", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 1
- SOU 1966: 24, *Markfrågan II*, Stockholm
- Wickbom, S., [1973], "Marken, markägaren och samhället", *Tiden*, nr 6