

Tomträtt 2.0

En rapport av Professor Hans Lind
framtagen på uppdrag av TMF



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning.....	3
2. Ny markpolitik.....	4
3. Varför tomträtt idag?.....	6
4. Förändringar i utformningen av tomträten.....	7
5. Markprissättning.....	8
6. Avslutning.....	9
Bilaga: En hyrköpesmodell.....	10
Referenser.....	11

1. INLEDNING

Tomträttens historiska roll var dels att ge kommunerna del av markvärdestegringen, dels att göra det möjligt för hushåll med lägre inkomster att köpa ett egnahem utan att behöva betala så mycket vid inflyttningstillfället. Rent teoretiskt kan man betrakta tomträtten som ett amorteringsfritt lån från kommunen som inte behöver amorteras och där "räntan" knyts till marknadsvärdeutvecklingen. Under senare år har tomträtten kommit att användas för att indirekta subventionera mark till byggande av hyresrätter. Kommuner har varit rädda för att om markanvisningar sker till högsta pris kommer bostadsrättsprojekt att konkurrera ut hyresrättsprojekt.

Tomträtten har dock varit full av problem. En konstruktion som inneburit konstanta avgälder under långa perioder och sedan stora höjningar pga inflation eller stigande reala markpriser innebär att det ofta blir protester och politisk bad-will när avgälderna justeras. Eftersom den formella konstruktionen är att avgälden vid omregleringstillfället ska sättas som ett rimligt avkastningskrav multiplicerat med ett aktuellt markvärde, så har omregleringar, särskilt på den kommersiella marknaden, ofta lett till juridiska processer där parterna har tvistat om både vad som är ett rimligt avkastningskrav och vad som är det aktuella markvärdet. I många områden är det få markförsäljningar så det empiriska underlaget för att fastställa markvärdet har varit begränsat. Dessutom är ju priset på mark under en viss period beroende av hur många objekt som kommer ut på marknaden. Om ett större område planläggs och ägaren säljer några tomter om året blir priset högre än om alla tomter säljs på en gång – och frågan är då vilket av dessa som ska ses som det "rätta" marknadsvärdet.

Detta leder fram till två frågor: Finns det något behov av tomträtter idag och vilka reformer av tomträttsinstitutet behövs i så fall för att man ska undvika de problem som institutet historiskt varit förknippat med? Först behöver man emellertid ha en bredare diskussion kring marktillgång och byggande.

2. NY MARKPOLITIK

Listan på faktorer som bidragit till att bostadsbyggandet inte följt befolkningsutvecklingen, och att byggande för grupper som inte har höga inkomster släpat efter, kan göras lång. Statliga regler, kommunala prioriteringar och att aktörer på marknaden kan föredra att bygga i relativt långsam takt för att hålla uppe priser och hyror är några exempel på påverkande faktorer.

Som motiveras närmare i Kalbro & Lind (2017) är en lärdom av utvecklingen på bostadsmarknaden under de senaste 20 åren att stat och kommun gemensamt måste ta ansvar för att det för att det hela tiden finns ett brett och stort utbud av byggbar mark i en kommun/region. Detta gemensamma ansvar innebär, om man ser det ur staten perspektiv, både ett krav på att alla kommuner faktiskt planerar för ett breddat bostadsbyggande i kommunen och att staten är beredd att hjälpa till på olika sätt, t ex genom stöd till infrastruktur, markköp och genom att ge dispens från olika regler ifall det är motiverat utifrån målet om ett breddat byggande. Det ska finnas mark för olika sorters bebyggelse och möjlighet att styra upplåtelseformer och målgrupper, t ex att en viss mängd bostäder i ett projekt ska vara "affordable housing". Eftersom själva byggandet också kan vara mer riskfyllt när man lämnar de områden där fastighetspriserna är högst kan det även vara motiverat med garantier av olika slag till de som bygger för andra målgrupper.

Utgångspunkten ska alltså vara att så länge som tomtpriset överstiger markens jordbruksvärde och kostnaderna för att iordningsställa tomterna, ska tomter iordningsställas och upplåtas med tomträtt och äganderätt. I teoretiska termer kan man uttrycka detta som att stat och kommun ska se till att så fort Tobins Q är större än 1 så ska mer mark planläggas för bebyggelse i kommunen/regionen. Tobins Q definieras som kvoten mellan pris på ett bra begagnat hus och kostnader för att bygga ett nytt. Mark ska tillföras marknaden även om privata aktörer bedömer att det inte ligger i deras intresse att öka utbudet av marken. På motsvarande sätt får inte en kommun hantera sitt markinnehav utifrån mål om att varje år dra in en viss summa pengar från markförsäljningar, eftersom man då också kan ha intresse av att begränsa utbudet under en viss period för att maximera de långsiktiga intäkterna. Man får dock inte glömma bort att ett ökat utbud som driver ner markpriserna även gör det billigare för kommunen att driva en aktiv markpolitik eftersom förväntningsvärdena då sjunker.

Många studier pekar på att "drömmen om villan" fortfarande är stark (se till exempel TMF & Stadsliv 2017). Ett viktigt mål för en ny mark och planeringspolitik är att möjliggöra för fler att förverkliga en sådan dröm. Ett stort markutbud som minskar markpriser, och en planering som bidrar till att skapa blandad bebyggelse,

är då viktiga medel. I den nyssnämnda rapporten presenteras till exempel hur nya trädgårdsstäder kan byggas och vikten av en ny egnahemsrörelse. Som beskrivs nedan kan även en reformerad tomträtt vara en viktig pusselbit i detta sammanhang.

Ett ökad offentliga engagemang, och därmed ett ökat offentligt risktagande, är dock inte bara viktigt för att fler hushåll ska kunna hitta en bra och relativt billig bostad och kunna förverkliga sin dröm om ett egnahem. Som betonas i en bilaga till Långtidsutredningen (SOU 2015:48) är en bättre fungerande bostadsmarknad också viktig för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Möjligheten att flytta till orter med gott om arbetstillfällen beror av hur bostadsmarknaden fungerar. Finns det prisvärda bostäder blir det lättare för företag att rekrytera och behålla sin arbetskraft.

Ska vi ha ett ökat offentligt engagemang i markpolitiken, samtidigt som vi bygger egnahem som även vänder sig till grupper med normala inkomster, så kan det vara värt att fundera på om inte någon variant av tomträttsinstitutet skulle kunna spela en roll igen. I nästa avsnitt utvecklas lite mer varför tomträtten kan vara intressant – även om det kan krävas relativt radikala förändringar i tomträttens utformning. En beskrivning av dessa förändringar kommer i avsnittet efter.

3. VARFÖR TOMTRÄTT IDAG?

Många vill äga sin bostad och gärna ett egnahem. Dagens höga tomtpriiser/huspriser gör att det även idag borde vara motiverat att försöka minska det pris som en köpare behöver betala, för att därigenom göra det möjligt för fler att komma in på ägarmarknaden.

Idag finns också en oro för hushållens belåning, och tomträttsinstitutet kan ses som en fördel ur just det perspektivet eftersom det i princip innebär att eventuell belåning kopplad till tomten ligger hos kommunen och inte hos det enskilda hushållet.

Historiskt fanns en tanke om att tomträtten skulle innebära att markvärdestegringen drogs in till kommunen eftersom tomträttsavgälden skulle stiga i takt med att markvärdet steg. Idag kan man kanske bättre beskriva syftet som att omfördela riskerna. Skulle efterfrågan falla efter ett antal år, och markpriser och fastighetspriser falla, skulle en del av de ekonomiska konsekvenserna falla på kommunen och inte på det enskilda hushållet. Tomträtten kan därigenom stabilisera fastighetspriserna vid ett fall i efterfrågan, eftersom tomträttsavgälden ska falla när fastighetspriserna faller. Genom att lägga mer av riskerna på stat (som kan tänkas stödja kommunernas markköp) och kommun sprids riskerna på ett större antal aktörer och blir därmed lättare att bära. Detta blir särskilt viktigt om vi tänker oss en ny egnahemsrörelse där större mängder av både enklare och dyrare småhus ska byggas. Även om en sådan utveckling på sikt skulle pressa ner fastighetspriser och belåning, skulle de initiala effekterna bli ökad belåning i hushållssektorn. En ökad användning av tomträttsinstitutet skulle minska denna belåning.

För att tomträtten ska fylla denna roll krävs dock att den blir förutsägbar och enkel att tillämpa, och för det krävs som sagt ett antal reformer. Dessa beskrivs i nästa avsnitt.

4. FÖRÄNDRINGAR I UTFORMNINGEN AV TOMTRÄTTEN

För att undvika problemen i dagens tomträtt kan följande förändringar vara motiverade.

1. För att undvika tvister om avgäldsrentans storlek vid framtida omregleringar bör avgäldsrentan regleras i lag och den behöver därmed inte prövas i domstol. Mitt förslag är att rentan sätts som en realränta på 1% och det innebär att om tomtens bedöms vara värt 1 miljon så betalar ägaren 10 000 kr år 1. Vi har under lång tid haft fallande realräntor och även om den idag ligger under 1 procent kan ändå detta vara en långsiktigt rimlig nivå. Idag kan kommuner låna långsiktigt på räntor som ligger under denna nivå så det innebär också en rimlig avkastning ur kommunens perspektiv.
2. Att avgälden är satt som en realränta innebär att avgälden varje år räknas upp med inflationen. Om inflationen är 2% skulle avgälden bli 10 200 år 2. För att skapa ytterligare trygghet för tomträttshavaren kan man tänka sig att lägga ett tak på den årliga höjningen på max 2 procent. Enstaka år med högre inflation gör då att denna högre inflation inte omedelbart slår igenom i högre avgälden. Blir inflationen sedan lägre än 2% höjs avgälden med 2% så länge man inte kommit ifatt den verkliga inflationen.
3. Ingen annan justering av avgälden än justering med hänvisning till inflationen sker under en viss ägares innehavstid. Detta kan liknas vid den sk Kalifornien-modellen för fastighetsbeskattning där skatten är konstant så länge det är samma ägare till fastigheten. När det sker en försäljning sker en anpassning av avgälden uppåt eller nedåt beroende på hur den reala prisutvecklingen varit.
4. För att slippa problemen med att mäta markvärden antas helt enkelt att markpriset utvecklas procentuellt på samma sätt som fastighetspriserna. När fastigheten byter ägare justeras därmed avgälden utifrån t ex hur fastighetspriserna i kommunen i genomsnitt har utvecklats. På detta sätt minskas alltså bevisproblemen väsentligt och man kan i princip använda SCB:s prisstatistik på kommunal nivå. När en tomträttsfastighet säljs ska den framtida avgälden redovisas så ser köparen vad den blir i framtiden. Om priserna på marknaden fallit så innebär det att köparen betalar lägre avgäld än vad innehavaren idag betalar och detta bidrar som sagt till att stabilisera fastighetspriserna.

5. MARKPRISSÄTTNING

En viktig fråga är hur markpriserna bestäms både vid försäljning och vid bestämning av tomträttsupplåtelse. Ett klassiskt problem under perioden med aktiv markpolitik och kommuner som tillhandhöll billiga tomter var ju att det ledde till spekulation. Personer ställde sig i tomtkön och fick en billig tomt och sålde den sedan till marknadspris – och sen kunde man ställa sig i tomtkön igen. Ibland fanns en tidsgräns och då väntade man tills den hade gått. Priser långt under marknadsnivå - och här betyder marknadsnivå helt enkelt det pris som skapar jämvikt mellan utbud och efterfrågan - skapar alltså problem och bör undvikas.

Marknadsprisnivå kan dock minskas på två sätt. Det första är förstås att öka utbudet av mark, men det finns ett sätt till, och det är att påverka förväntningar om framtida priser genom att lova att öka utbudet så länge som priset ligger över en viss nivå. En potentiell köpare av en tomt idag i utkanten av en region/stad borde inte vara villig att betala så mycket om denne tror att det kommer ett ökat utbud i framtiden som kommer att pressa ner markpriserna.

Delta pekar också på hur viktigt det är med en långsiktigt statligt och kommunalt "commitment" till en markpolitik som kontinuerligt tillför byggbar mark i kommunikationsmässigt bra lägen i alla delar av en region.

I en tidigare rapport om markanvisningar (Caeser, Kalbro & Lind 2013) framkom att vissa kommuner tillämpar "ett försiktigt bedömt marknadsvärde" i samband med upplåtelser av mark. Enligt min mening är det en bra strategi – och den blir rättvis för båda parter om det faktiskt tillförs mark under kommande år som pressar ner markpriserna. Vill man sätta priserna lägre kan det kombineras med en klausul om att ifall fastigheten säljs inom ett visst antal år så ska en viss andel av ökningen gå till kommunen. Sådana modeller kan i princip användas både om marken säljs eller upplåts med tomträtt till ett lågt markvärde.

¹. På samma sätt som ett bostadshyreskontrakt kan tas över av kontaktshavarens partner, t ex vid dödsfall, så kan reglerna vara sådana att det inte betraktas som en ny ägare vid en sådan överlåtelse.

6. AVSLUTNING

En slutsats av det låga och ensidiga byggandet under de senaste 20 åren är att det krävs en radikal förändring i processerna för att tillhandahålla mark och planera byggande. Det bör vara ett offentligt åtagande att se till att det finns mark för olika sorters byggande, med gemensamt ansvar och gemensam kostnads- och riskfördelning mellan stat och kommun. Det bör finnas krav på kommuner att planera för blandad bebyggelse men också förstärkta möjligheter att styra byggande utifrån krav på byggande för olika inkomstgrupper. För att få ner priset för köparen kan en reformerad tomträtt behövas.

Krav på hållbarhet har tolkats som att det ska byggas tätt och med flerfamiljshus, men att detta är det enda sättet att bygga hållbart kan ifrågasättas. Om många föredrar att bo i ägda egnahem eller radhus bör vi rimligen fråga oss hur just sådana områden kan byggas för att nå både mål om miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet. I rapporten Trädgårdsstaden (TMF och Stadsliv 2017) diskuteras flera av dessa aspekter, men självklart återstår stora utmaningar och behov av kreativa lösningar för att få ett stadsbyggande som både speglar människors önskemål och krav på hållbarhet.

BILAGA: EN HYRKÖPSMODELL

En tomträttsmodell som den som beskrivits ovan kan kombineras med vad som kan kallas en hyrköpsmodell. Det innebär i princip att tomträtten kombineras med en amorteringsplan och att när alla amorteringar är gjorda så övergår äganderätten av marken till den som äger byggnaden. Varianter av hyr-köpsmodeller har under senare decennier utvecklats inom det som kallas Islamic Banking eftersom traditionella lån inte kan användas av den som av religiösa skäl inte kan acceptera modeller med räntebetalningar. Då äger banken formellt fastigheten och sedan betalas en hyra till banken som är satt så att fastigheten steg för steg övergår till hushållet.

Vid höga markpriser så innebär hyrköpsmodeller i praktiken betydligt högre amorteringstakter än vad som är vanligt idag. Ifall en färdig tomt kostar 2 miljoner och personen vill ha köpt tomten efter 20 år så innebär det 100 000 kr om året i "amorteringar" bara för marken.

En enklare variant är då att tomträtten kombineras med en köpoption som innebär att tomträttshavaren när som helst kan köpa marken till ett pris som bestäms enligt en förutbestämd princip. Köparen kan då ta ett lån om denna inte på andra sätt kan få fram pengar till att friköpa marken.

Här finns i princip åtminstone två alternativ att utforma en sådan option. Det ena är att priset knyts till ursprungligt markvärde uppräknat med inflationen (tomträttshavaren får värdestegringen) och det andra är att priset knyts till ursprungligt markvärde uppräknat med fastighetsprisindex (värdestegringen går till kommunen). Modeller som innebär att marken ska värderas separat har, som diskuteras ovan, stora problem pga att markförsäljningar är ovanliga och att stora svängningar i utbud kan skapa stora svängningar i priser.

Snävt ekonomiskt handlar det om att se vad som blir billigast, och det beror vid sidan av friköpspriset, på vad som förväntas vara lägst: En realränta på 1% som tomträtten kostar eller en nominell ränta på ett vanligt lån.

REFERENSER

Caesar C, Kalbro T & Lind H (2013), Bäste herre på täppan.
En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
Finansdepartementet, Stockholm.

Kalbro T & Lind H (2017), Bygg mer för fler.
En ESO-rapport om staten, kommunerna och bostadsbyggandet.
Finansdepartementet, Stockholm.

SOU 2015:48, Bostadsbyggandet och den ekonomiska utvecklingen.
Bilaga 3 till Långtidsutredningen. Stockholm

TMF och Stadsliv (2017), Trädgårdsstäder, Istället för villamattor och miljonprogram.
Förslag till en ny egnahemsrörelse.