



## **Hysesreglering och konkurrens mellan kommunala och privata bostadsföretag**

Anförande av Konkurrensverkets generaldirektör Claes Norgren vid Fastighetsägarnas seminarium i Almedalen den 7 juli 2004.

### **Det talade ordet gäller**

Jag vill börja med att tacka för möjligheten att delta och ge min syn på frågor om hysesreglering och konkurrens mellan kommunala och privata bostadsföretag. Jag kommer att göra det utifrån de synpunkter som Konkurrensverket kan ha anledning att framföra, väl medveten om att jag befinner mig i Almedalen och att många andra aspekter än de jag kommer att ta upp också måste göra sig gällande.

Innan jag ger mig in mer konkret skulle jag vilja sätta dessa frågor i ett större sammanhang. I grunden är marknaden för bostäder på samma sätt som marknaden för livsmedel något som är absolut nödvändigt för individen och där grundläggande mänskliga behov bör vara avgörande. Därför måste dessa marknader ses ur ett konsumentperspektiv. Marknaden är inte till för sig själv eller för företagen. Den är ett verktyg som måste tillfredsställa grundläggande konsumentbehov. Konsumentperspektivet är alltså det överskuggande perspektivet.

Om marknaden fungerar väl så kan dessa centrala konsumentbehov tillfredställas och om den fungerar mindre väl uppstår frågan vad som behövs åtgärdas. Ofta handlar mindre väl fungerande marknader om att det kan råda bristande konkurrens. Det kan också bero på brister i reglering eller liknande störningar.

Jag tänker ta upp två saker i mitt anförande idag. För det första vad behövs för en väl fungerande bostadsmarknad, för det andra frågor om konkurrensen mellan kommunala och privata företag.

## **I. En väl fungerande bostadsmarknad**

Bostadspolitikens övergripande mål är att erbjuda konsumenterna bra bostäder till låga kostnader. I Sverige finns drygt fyra miljoner lägenheter, varav ca 40 procent är hyreslägenheter. Mer än hälften av dessa tillhör kommunala fastighetsföretag. Dessa har i de flesta fall en stark eller dominerande ställning på lokala marknader.

Mycket har hänt på bostadsmarknaden sedan hyresregleringen 1968 antogs och det finns goda skäl att se över dagens system. Regeringen har också tillsatt den s.k. hyressättningsutredningen som ska lämna sitt betänkande i höst. Enligt min mening är det viktigt att dessa förslag tar sig an de betydande obalanser som finns på bostadsmarknaden och skapar ett förändrat system som kan klara av de stora spänningar som bl.a. kommande demografiska förändringar kan komma att medföra.

### *Vad behövs för väl fungerande marknader*

För att bostadsmarknaden ska fungera väl bör ett antal grundläggande krav vara uppfyllda.

- Det bör finnas konkurrens och en fungerande prisbildning
- Det bör finnas tydliga regler som skyddar konsumenterna/hyresgästerna
- Det bör finnas tillgång till meningsfull jämförelseinformation för att kunna värdera hyreskontrakt

Låt mig kommentera dessa tre punkter var för sig.

När det gäller *konkurrens och en fungerande prisbildning* så innebär hyresregleringen i dagsläget att **liten** skillnad görs mellan nya och gamla hyreskontrakt. Hyresnivåerna blir då sådana att de är lägre än vad som kan uppskattas vara marknadsnivåer i vissa delar av landet. Effekten av detta blir en svart marknad, överföring av bostäder från hyreslägenheter till bostadsrätter och bristande nyproduktion av hyreslägenheter där efterfrågan är som störst.

När bruksvärdessystemet infördes för drygt 35 år sedan var en tanke att de allmännyttiga företagens hyror för nyproducerade lägenheter skulle vara en väsentlig del av underlaget vid beräkning av hyrorna på orter med brist på lägenheter. I propositionen från 1968 (1968:91) är det slående att den innehåller ett betydande marknadstänkande. Mycket mer än vad man får intryck av när dagens tillämpning av bruksvärdessystemet diskuteras.

Det är intressant att notera att i den skrivelse som Hyresgästerna, Fastighetsägarna och SABO gemensamt lämnade till regeringen 2003 konstaterades att "hyresmarknadens parter är överens om att lokalt få en hyressättning som speglar hyresgästernas allmänna värderingar av lägenheter i enlighet med de principer om bruksvärdet som redovisats i proposition". För att få en fungerande prisbildning pekar man på vikten av att ta ut priser i nyproduktionen som gör sådan nyproduktion ekonomiskt försvarbar. Där pekar man på problemet att hyresgäster redan efter sex månader kan få sin hyra skälighetsprövad. Tydligt är alltså att marknadens parter ser behovet av en ökad marknadsanpassning av hyressättningen i syfte att stimulera till nyproduktion.

Det är i det sammanhanget också viktigt att säkerställa en effektiv konkurrens på ett flertal olika plan. Här vill jag lyfta fram de studier som gjorts som visar på att den offentliga planeringsprocessen och konkurrensen är för svag. Detta kan – enligt en studie av Hans Lind på KTH - leda till att utbudet av bostäder till marknaden blir för okänsligt för priset vilket kan skapa problem även om man skapar mer marknadsanpassade hyresnivåer. Detta är en viktig signal eftersom det pekar på att även om en reformering av hyresreglering skulle äga rum enligt den modell som förespråkas så bör det kombineras med andra strukturella åtgärder som gör att åtgärderna får avsedd effekt.

När det gäller *konsumentskyddet* så är det enligt min mening särskilt viktigt på bostadsmarknaden. Det råder en betydande obalans mellan konsumenter och fastighetsägare och liksom på andra marknader måste konsumentens rätt särskilt beaktas. Pris/hyres reglering är ett sådant instrument men det har i många länder haft sin grund i olika extrema situationer där man velat hindra en oskälig förmögenhetsöverföring från hyresgäster till fastighetsägare. Samhället går då in för att säkra att hyresgästers svagare ställning inte missbrukas av fastighetsägare som har en mycket starkare förhandlingssituation än den enskilde hyresgästen.

En viktig del i hyresregleringen är att värna detta konsumentintresse men frågan är om detta inte är något som bör kunna utvecklas ytterligare. Vi bör inte nöja oss med gamla regler på området. Det är viktigt att framöver bibehålla och utveckla hyreskontrakten till ändrade förhållanden. Därmed kan de hindra en oskälig resursöverföring och skapa trygghet för de boende och fastighetsägarna.

När det gäller meningsfull *marknadsinformation* så är denna central för att såväl konsumenter som fastighetsägare ska kunna förutse och värdera kontrakt. Dagens hyresreglering visar brister härvidlag. Det är därför intressant att Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna och SABO i sin skrivelse till regeringen tog upp frågan om Hyresnämndernas skälighetsprövning och frågan om jämförelser. Man skrev följande.

”Det har pågått en utveckling mot att hyresnämnder avgör tvister genom en allmän skälighetsbedömning i stället för genom jämförelseprövning. I avsaknad av jämförelseunderlag återopas ofta enbart nämndens allmänna kännedom och hyresläget på orten. Sådana beslut ger inte någon information om vad nämnden beaktat och leder till rättsosäkerhet”.

Detta är enligt min mening en viktig punkt som har en betydande sprängkraft och som bör bejakas. Med standardiserade kontrakt och med en bredare bas för jämförelser samt med bättre information om hyror kan väsentliga förbättringar uppnås.

#### *Hyressättningsutredningen*

Den statliga Hyressättningsutredningen, som ska lämna sitt betänkande senast den 15 september i år, ska överväga om det behövs särskilda hyressättningsregler för lägenheter i nybyggda hus. Vidare ska man se över förutsättningarna att i det befintliga lägenhetsbeståndet bättre anpassa hyror efter bruksvärdet. Av de skäl jag nämnt är detta ett viktigt betänkande.

Byggandet av nya hyreslägenheter skulle sannolikt stimuleras om dessa undantas från hyresregleringen. På kort sikt kan även de negativa effekterna av regleringen mildras genom att lägenhetens läge ges ökad betydelse vid hyressättning. En successiv anpassning av hyressättningen till lägesfaktorn medför troligen att det i vissa områden kan bli hyreshöjningar. Dessa bör dock inte genomföras i snabbare takt än att hyresgästerna ges rimlig tid för anpassning.

Samtidigt är det centralt att konsumentskyddet för hyresgästerna också anpassas. Inte minst är frågor om information och kontraktsutformning viktiga.

Det är dock i princip omöjligt att på administrativ väg eller via en reglering styra en bransch så att denna utmärks av effektiva förhållanden och ett produktutbud med låga priser och hög kvalitet. Man kan troligen heller inte helt lösa de problem som följt av hyresregleringen genom att enbart ändra en del regler. Strukturella åtgärder för att värna konkurrens och effektiva offentliga planeringsprocesser är också viktiga.

Det bör på sikt tas fram ett nytt regelverk på bostadsmarknaden som medför att de negativa effekterna av den nuvarande ordningen undanröjs. De nya reglerna bör vara långsiktiga stabila, förutsebara för fastighetsägare och de boende och garantera dessa ett rättssäkert förfarande vid tvister.

## II. Konkurrensen mellan kommunala och privata företag

### *Olika mål för allmännyttan och privata företag*

När man analyserar kommunernas stöd till egna fastighetsföretag måste hänsyn tas till kommunernas ansvar för den lokala bostadsförsörjningen och de bostadspolitiska målen. I den senare inryms bl.a. sociala åtaganden. Detta handlar om att erbjuda lägenheter till hushåll som har svårigheter på bostadsmarknaden av exempelvis sociala och medicinska skäl. De kommunala fastighetsföretagen skyddas av lagar som har motiverats av dessa mål.

Exempelvis innebär en lag att om företaget riskerar att få upphöra med verksamheten kan företaget få statligt stöd. En annan lag innebär att länsstyrelsen kan stoppa försäljningen av ett allmännyttigt fastighetsföretag om grunderna för bruksvärdessystemet hotas.

De kommunala företagen får svara för lägenhetsuthyrning enligt önskemål eller krav från kommunernas socialförvaltning. Frågan är dock om det numera finns så stora skillnader mellan kommunala och privata fastighetsföretag vid uthyrning och bedömning av hyresgästens möjligheter att betala hyran.

De kommunala fastighetsföretagen i Göteborgsområdet ser på sig själva så att de visserligen tillgodoser behov i allmänhetens intresse men uppträder i andra fall kommersiellt. Företagen anser därför att man inte omfattas av lagen om offentlig upphandling. Det innebär per definition att företagen inte har bildats ”i syfte att täcka behov i det allmännas intresse” som är ett viktigt kriterium för att omfattas av lagen.

Nämnden för offentlig upphandling prövar för närvarande fastighetsföretagens beslut. Här ställs frågan på sin spets om kommunala fastighetsföretag både kan vara kommersiella och allmännyttiga företag. En förutsättning enligt kommunallagen för att kommunerna ska få bedriva sedvanlig kommunal verksamhet är att det sker utan vinstsyfte.

### *Subventioner, underprissättning och konkurrens*

På senare år har alltmer uppmärksamats förutsättningarna att få lika konkurrensvillkor mellan offentliga och privata aktörer. Konkurrensverket har ofta fått klagomål från privata företag som anklagar en kommunal aktör eller en statlig myndighet för att sätta låga priser, s.k. underprissättning, och att detta är möjligt på grund av att verksamheten subventioneras på olika sätt.



Klagomålen bör ses i ljuset av aktörernas olika finansieringsförutsättningar och risktagande. Den offentligt bedrivna närings- eller uppdragsverksamheten finansieras ytterst med allmänna medel medan företagen finansierar verksamheten bl.a. med eget och lånat kapital.

I regeringens proposition Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald från år 2000 framhålls att när offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske så att det privata företaget hämmas. Detta har understrukits av riksdagens näringsutskott vid flera tillfällen, senast i maj i år.

Konkurrensverket utreder för närvarande på uppdrag av regeringen förutsättningarna för att lösa konkurrensproblem som uppstår i möten mellan offentliga och privata aktörer. En bakgrund till uppdraget är nedläggningen av Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor, Konkurrensrådet. Rådet som hade representanter för såväl offentlig sektor som näringslivsorganisationer behandlade tidigare klagomål och rekommenderade lösningar på problemen. Emellertid hade rådet inte någon typ av sanktioner till sitt förfogande.

### *Offentligt stöd till enskilda bolag snedvrider konkurrensen*

Revisionsföretaget Ernst & Young har på uppdrag av Fastighetsägarna i Sverige redovisat kommunernas stöd till egna fastighetsföretag för år 2003. Undersökningen visar att många av dessa företag får olika former av stöd. Det handlar om direkta bidrag eller kapitaltillskott som ofta syftar till att täcka hyresförluster.

Det är även vanligt att kommunen, utan krav på ersättning, garanterar företagets skulder. En sådan kommunal borgen innebär att kreditgivare normalt kan ge förmånligare lånevillkor än vid andra lånegarantier. Därutöver förekommer enligt studien att kommunen låter det kommunala företaget disponera eget kapital till lägre kostnader än vad som allmänt gäller för privata fastighetsföretag.

De flesta fastighetsföretag omfattas av ett eller flera av nämnda direkta eller indirekta stödformer. Närmare 20 företag fick direkta bidrag av kommunen.

Statliga och kommunala stöd till enskilda företag kan försvåra etablering av nya verksamheter samt minska förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens. Detta har negativa effekter både för konsumenter och resurshushållning. Om stöd ges till företag som har en dominerande ställning på marknaden är risken större att konkurrensen skadas än om företaget har en liten marknadsandel.

Många kommuners fastighetsföretag har bättre förutsättningar än sina privata konkurrenter att få låga kapitalkostnader för bostadsfinansiering. Om företaget får kommunal borgen är det i praktiken kommuninnevärdarna som garanterar



företagets ekonomiska åtaganden. Ett sådant företag har jämfört med privata företag normalt bättre förutsättningar att klara kapitaltillförsel och kan ta större ekonomiska risker. Om dessutom det kommunala bolaget kan räkna med att förlusterna täcks med allmänna medel är det troligt att företagets incitament att effektivisera verksamheten minskar.

Från kommunalt håll framförs ibland att stödet till fastighetsföretagen ingår i ägaransvaret och att även privata företag kan få sina förluster täckta. Detta är visserligen sant men frågan är om det finns skillnader i hur det hela går till.

För ett privat företag måste förlusttäckning normalt göras med eget och lånat kapital eller med överskott från tidigare år. Möjligheterna att få förluster täckta med allmänna medel ger kommunala företag en särställning framför privata företag. Privata företag kan heller inte varaktigt ha bristande lönsamhet. Det kan medföra att verksamheten måste omstruktureras eller rentav avvecklas. Detta är ett nödvändigt inslag på en marknad där utbudet av varor och tjänster måste anpassas till konkurrensen och konsumenternas efterfrågan.

Stödet till kommunala fastighetsföretag bidrar till att den starka och i många fall dominerande ställningen på bostadshyresmarknaden för kommunala fastighetsföretag konserveras. Det riskerar att hämma konkurrens och effektivitet till nackdel för konsumenterna. En minskad marknadsandel för kommunala fastighetsföretag har dock inte accepterats av statsmakterna. Det beror nog främst på att en sådan utveckling försämrar möjligheterna att inom bostadspolitikerna upprätthålla hyresregleringen. Här ser vi således en motsättning mellan olika mål som statsmakterna ställt upp.

### *Förbättrad genomlysning viktigt*

Jag vill passa på att lämna förslag till förbättringar. En sådan är att kommunerna alltid öppet bör redovisa sina bidrag, åtaganden etc. för sina fastighetsföretag. Detta överensstämmer med syftet med EG:s transparensdirektiv som planeras att införas i svensk rätt under år 2005.

Det är viktigt att kommunen väl motiverar de stöd som ges till egna bostadsföretag med hänsyn till de negativa effekter som kan följa av stöden. Det räcker inte med att allmänt hänvisa till föregens ekonomi och kostnadsökningar. Här bör man kunna visa varför förluster uppkommit så att man bättre kan bedöma skälig omfattning av stödet. Det förutsätter att kommunen dels tydliggör de bostadspolitiska målen, dels följer upp och redovisar kostnaderna för att nå dessa mål.