

Nr 229

Av herr **Johansson, Knut, m. fl.**, angående markpolitiken och samhällsplaneringen.

(Lika lydande med motion nr 266 i Andra kammaren)

Samhällsutveckling och markbehov

Samhällsutvecklingens olika element medför att markfrågorna i hög grad aktualiserats. Befolkningsutvecklingen och då främst befolkningsomflyttningen medför således en växande efterfrågan på exempelvis nya bostäder under 1960-talet. Den ekonomiska utvecklingen medför krav på större bostäder, större friområden, fler skolor och andra gemensamhetslokaler, på gator, vägar, garage och andra trafikanläggningar, på fritids- och rekreationsanläggningar osv. I allt högre grad gäller kraven anläggningar, som måste ordnas gemensamt för ett område eller en ort, och i flertalet fall gäller det behov i tätorter eller tätortsområden.

Beträffande *befolkningsutvecklingen* är det främst omflyttningen från landsbygden till städer och andra tätorter, som kännetecknar förändringen. Utvecklingen mellan 1940 och 1960 framgår av följande uppgifter om befolkningsmängden i tätorter och glesbygd.

År	Tätorter		Glesbygd		Hela riket	
	1000-tal	%	1000-tal	%	1000-tal	%
1940	3 550	55,7	2 821	44,3	6 371	100,0
1950	4 620	65,6	2 424	34,4	7 044	100,0
1960	5 470	73,0	2 025	27,0	7 495	100,0

År 1960 var således 73 % av befolkningen bosatt i tätorter. Tätortsbefolkningens andel kan väntas stiga ytterligare och kommer 1970 sannolikt att uppgå till omkring 80 % av den totala befolkningen, dvs. till ca 6,4 milj.

Undersökningar, som gjorts om utvecklingen under 1950-talet, visar att det i första hand är de medelstora och större tätorterna som ökar snabbast, medan småorterna — med mindre än 1 000 invånare — ökar minst. De största tätorterna — de tre storstadsområdena — har icke haft någon exceptionellt stor ökning under 1950-talet.

Flyttningsrörelserna påverkar även befolkningens ålderssammansättning. De som flyttar från glesbygd till tätorter och från småorter till större orter är till övervägande del unga personer. Detta medför att snabbt ex-

panderande tätorter har en jämförelsevis ung befolkning, dvs. en befolkning med från demografisk synpunkt hög produktivitet och hög konsumtionsbenägenhet i olika avseenden.

Beträffande den *ekonomiska* utvecklingen skall här endast erinras om den senaste långtidsutredningens synpunkter samt det kollektiva mål för OECD-staternas ekonomiska utveckling som uppställts.

Enligt långtidsutredningen bör den svenska nationalprodukten kunna öka med 4 % per år under åren 1961—1965. Detta skulle innebära att den privata konsumtionen år 1965 skulle vara 21 % större än 1960 och investeringarna 23 % större. De främsta hindren för en ytterligare produktionsökning ansåg utredningen vara bristerna i fråga om samhällets och näringslivets planerings- och projekteringssektor samt knappheten på arbetskraft.

Det av OECD:s ministerråd år 1961 uppställda målet innebar att den samlade produktionen under 1960-talet skulle öka med 50 %. För Sveriges del betyder detta att produktionsökningen måste bli något större under senare delen av årtiondet än vad långtidsutredningen förutsåg för innevarande femårsperiod.

Den utveckling som således pågår medför en rad problem för samhällsbyggandet. Genom den koncentration av befolkning och bebyggelse som redovisats blir problemen i stor utsträckning tätortsproblem.

Bostadsbyggandet, vilket fått en omfattning som aldrig tidigare, är huvudsakligen lokaliserat till tätorterna eller tätortsområdena. Under 1962 påbörjades ca 90 000 bostadslägenheter, och totalt under 1960-talet kommer det kanske att byggas 900 000—1 000 000 lägenheter. Av dessa kommer endast en mycket liten del — Bostadsbyggnadsutredningen räknade i sin preliminära uppskattning av bostadsbyggnadsbehovet med 5 000 lägenheter per år — att byggas i glesbygden. Som jämförelse kan nämnas att under 1950-talet byggdes i tätorterna ca 500 000 lägenheter.

Det är emellertid inte endast en antalsmässig fördubbling av bostadsbyggandet under 1960-talet jämfört med föregående decennium som kräver ökade markresurser inom tätorterna. Bostädernas storlek kommer att öka. Således kommer antalet enfamiljshus att bli avsevärt mycket större. Även anspråken på friområden, parker, lekplatser osv. kommer att hållas aktuella. Detaljhandelns strukturutveckling medför behov av större markutrymme i viss anslutning till bostäderna. Den fördubbling av bilantalet till ungefär en bil per hushåll (en bil per 3 personer) som väntas före 1975 kräver vidare uppställningsplatser såväl vid bostad och arbetsplats som vid butikerna.

Utom bostadsbyggandet har samhället det direkta ansvaret för en mängd andra investeringar som är markkrävande. Med bostadsbyggandet följer behov av en rad olika *sociala och kulturella gemensamhetsanläggningar*.

Det fordras skolor av olika slag, lekskolor, grundskolor, yrkesskolor, gymnasier och högre skolor. Det behövs sjukvårdsinrättningar, idrotts- och fritidsanläggningar samt en rad andra gemensamhetsanordningar för att samhället skall fungera tillfredsställande.

Kommunikationer och trafik kräver vidare allt större hänsyn vid det aktuella och framtida samhällsbyggandet. Vägar och gator samt kollektiva trafikanordningar i offentlig regi är nödvändiga för samhällsfunktionen i en helt annan skala nu än tidigare. Näringslivets koncentration till tätorter förstorar problemen och medför krav på en samlad lösning av problem som tidigare med fördel kunde lösas individuellt.

En faktor i utvecklingen, som i vissa delar av landet allt snabbare kommer att aktualisera en rad problem, är *fritidsbebyggelsens* expansion. Den hittillsvarande utvecklingen på detta område har i stort sett varit planlös. Fritidsbebyggelsens omfattning med de problem av bl. a. sanitär och trafikteknisk natur som sammanhänger med denna samt de städse aktuella naturvårdssynpunkterna gör emellertid att även denna del av samhällsbildningen måste utvecklas på ett mer planmässigt och övervägt sätt än hittills. Därvid måste frågan om marktillgångarnas utnyttjande bli besvarad på ett för det allmänna tillfredsställande sätt.

Även inom ett näringsliv, huvudsakligen grundat på enskilt ägande av industri, handel osv., måste de offentliga organen räkna med de *enskilda företagens markbehov*. Ett samhälle kan icke planeras eller byggas utan att hänsyn tas till den primära produktionens behov. Dessa behov måste samordnas med samhällslivets övriga funktioner. Även om samhällets utbyggnad sker med varierande styrka inom olika sektorer, måste i regel utvecklingen samordnas, om inte balansproblem skall allvarligt försämra trivseln.

Speciellt för *samhällssaneringen* är markfrågorna av mycket stor vikt. Behovet av omfattande saneringar växer allt snabbare i våra tätorter. Många bostadslägenheter är av dålig kvalitet. Enligt 1960 års bostadsräkning fanns det i städerna exempelvis 270 000 lägenheter utan centralvärme, lika många lägenheter utan eget WC och 500 000 bostadslägenheter utan eget bad- eller duschrumb. Bostadsbyggnadsutredningen har tidigare för perioden 1961—1965 räknat med ett årligt ersättningsbehov av 15 000 bostadslägenheter per år i tätorterna. För hela 1960-talet är denna siffra sannolikt alltför låg.

Det som dock i första hand gör saneringsbehovet så aktuellt är trafikutvecklingen. Bilantalets ökning och den industriella och kommersiella verksamhetens koncentration till tätorter har gjort att flertalet av tätorterna och då främst deras centrala delar kommit att fungera allt sämre.

Stora delar av våra tätorter behöver planeras och byggas om utifrån de nya förhållandena. Detta kan ofta inte ske utan en fullständig nybyggnad av stora delar av de befintliga centrumområdena. Den tidigare tomtindelingen är i regel olämplig för de nya förhållandena. Detsamma är förhållandet beträffande tomtmarkens användning.

Även om förhållandena i Stockholm utgör ett undantag, visar planen för saneringen av Nedre Norrmalm vilka omvälvande förändringar som kan vara nödvändiga. Av områdets areal på 116 600 m² var före saneringen 91 000 m² eller 78 % konventionell kvartersmark. Efter saneringen kommer kvartersmarken att vara 48 700 m² eller 42 % av hela ytan. Vidare kan nämnas att den totala trafikytan före saneringen var 25 600 m² eller 22 % av områdets areal. Efter saneringen uppgår trafikytan till 165 000 m² eller 141 % av hela områdets areal, vilket innebär trafikytor i flera horisontella plan. Även om det hör till undantagen att det behövs fem gånger så stora trafikytor som tidigare, visar uppgifterna på bilarnas och den övriga trafikens stora inverkan på samhällsbyggandet och markanvändningen.

Trafiken är emellertid endast en av de faktorer som påverkar förändringen i markanvändningen vid sanering. Vid sanering av bostadsområden reses exempelvis nu helt andra krav på grönområden, lek- och idrottsplatser, skolor, affärer osv. än tidigare. En sanering efter gamla stadsplaner kan således aldrig bli tillfredsställande.

Det måste därför konstateras att saneringen av våra städer och övriga tätorters otidsenliga bebyggelse medför ett sådant markbehov att endast en del av den nuvarande verksamheten kan bibehålla nuvarande lokalisering. En sanering medför således också krav på exploatering av ny mark. Tillsammans med det tidigare skisserade behovet av en utbyggnad av tätorterna i övrigt under 1960-talet innebär det följaktligen att markfrågornas lösning kanske blir den faktor som i första hand kommer att bestämma samhällsutbyggnadens omfattning och karaktär.

Brister i nuvarande mark- och byggnadsförhållanden

Dagens samhällsbyggande står i hög grad under debatt. Även om en del av kritiken mot de diskuterade fallen är grundad på ensidiga eller tvivelaktiga premisser, är det tydligt att en icke helt obetydlig del av det nya byggandet är diskutabel från miljö- och funktionssynpunkt. Flera fall finns av alltför hårt exploaterade områden, där man vid planeringen inte tagit tillräcklig hänsyn till behovet av friområden, markkontakt, trafik- och parkeringsbehov osv. Ändå kan det ifrågasättas, om det inte finns

en rad allvarligare brister i de nuvarande byggnadsförhållandena, vilka sammanhänger med olösta markfrågor.

Det allvarligaste hindret för närvarande för att »bygga bort» bostadsbristen är således knappheten på tillgänglig tomtmark i de största bristområdena. De gångna årens ökade bostadsbyggande har inte i önskvärd omfattning kunnat lokaliseras dit det bäst behövt, utan dit exploateringsfärdig mark funnits. Vidare är det i flera orter tydligt att det har brustit i samordningen av de olika sektorerna vid en expansion. Det synes härvid oftast ha varit lättare för de enskilda företagen att skaffa den erforderliga marken för sin verksamhet än vad det varit för de offentliga organen att följa med i utvecklingen beträffande de nödvändiga gemensamhetsanläggningarna. Resultatet har blivit bristande balans mellan samhällets olika delar.

Även från arbetsmarknadssynpunkt har bristen på byggfärdig mark varit besvärande. En tillräcklig och färdigplanerad investeringsreserv har inte kunnat hållas. Detta har gjort att den tillgängliga arbetskraften inte alltid kunnat utnyttjas på bästa sätt. Den tidsnöd under vilken den kommunala planeringen oftast arbetar har vidare i flera fall gjort att byggnadsobjekt, vilka varit dåligt planerade och kanske olämpliga från miljösynpunkt, släppts fram på grund av sysselsättningsläget, då något val inte funnits.

Speciellt beträffande saneringen hindrar de nuvarande markförhållandena i stor utsträckning en rationell verksamhet. Saneringsmarken är i flertalet orter till 80 å 100 % i enskild ägo och oftast splittrad på många enskilda ägare. Detta torde vara den viktigaste orsaken till att saneringsverksamheten ännu fått så liten omfattning och, där den förekommer, ofta leder till överexploatering och punktsanering, dvs. till en från samhällelig synpunkt rätt begränsad och tillfällig förbättring.

Beträffande de närmare orsakerna till de nämnda bristerna i samhällsbyggnaden måste först framhållas behovet av en fast ledning och en ingående planering av samhällets utveckling. Detta är erforderligt på såväl riksplanet som det regionala och kommunala planet. Det är således nödvändigt att statsmakterna garanterar eller ordnar tillräckliga resurser för den offentliga sektorn i förhållande till den privata sektorns expansion och behov. Det är emellertid i detta sammanhang i första hand fråga om bebyggelseplaneringen, och detta är en kommunal angelägenhet. Det måste konstateras att avsevärda brister finns i den kommunala planeringen. Planeringens svårighetsgrad har vuxit avsevärt under efterkrigstiden. Osäkerhet råder om planeringsmetodik, brist på kompetenta planerare föreligger, och bristande insikt och resurser råder om nödvändigheten att säkra planeringens genomförande genom markförvärv. Över-

siktsplaner och generalplaner måste koordineras med planer för kommunernas markförvärv och övrig investeringsverksamhet.

Huvudproblemet torde i själva verket vara kommunernas möjlighet att skaffa mark för bebyggelsens utbyggnad och sanering.

Markprisets roll måste här understrykas. Sedan länge har priset varit i stigande, under senare år sannolikt i accelererat tempo. Den hittillsvarande relativt stora byggnadsverksamheten har tillsammans med den tidigare bristen på kapital i regel lett till kraftig minskning av kommunernas oexploaterade marktillgångar. Denna minskning har nu, när lånemöjligheterna förbättrats, ställt kommunerna inför tvångssituationen att till varje pris köpa den mark som erbjuds, om icke samhällets utbyggnad skall stoppas.

Utvecklingen beträffande markpriserna har blivit sådan att den i hög grad ter sig orätfärdig. Av exempel som kommit till offentlig kännedom framgår det att enskilda ägare av mark gjort och gör fantastiska vinster enbart genom att behålla marken så länge som möjligt för att vid »lämplig» tidpunkt utnyttja köparnas — kommuners och enskildas — tvångsläge. Därvid har man kunnat begära och få priser som saknar all relation till ägarens kapitalinsats eller förvaltningskostnader.

Dessa affärer möjliggörs av bl. a. en otillfredsställande expropriationslagstiftning. Lagens värde som markpolitiskt instrument är begränsat. Rättsproceduren är ofta tidskrävande och dyrbar för kommunerna, vilka får betala alla kostnader. De markersättningar som utdöms är ofta så höga och tidsförlusterna så stora att kommunerna hellre träffar »frivilliga» överenskommelser om markförvärv. Höga köpeskillingar kan då försvaras med tidsvinster och inbesparade rättegångskostnader.

Vad följderna blir av dessa höga markpriser har beskrivits i ett yttrande av byggnadsstyrelsen över ett saneringsärende, men samma gäller även för exploateringen av alltför dyr råmark. I yttrandet sägs bl. a. följande.

Det företag — kommunalt eller enskilt — som inriktar sig på att sanera ett område börjar i regel med att inköpa de ingående fastigheterna, i många fall på grundval av en föråldrad detaljplan med en efter nutida begrepp alltför hög byggnadsrätt, i andra fall utan hänsyn till om planläggning tidigare skett eller icke. Nästa led i förberedelserna brukar sedan vara att söka åstadkomma en detaljplan — ny eller reviderad — där exploateringsgraden till väsentlig del är bunden av kostnaderna för de redan gjorda markförvärven. Metoden leder så gott som undantagslöst till överexploatering; i samma mån som den accepteras torde det också vara ofrånkomligt, att den främjar den pågående markvärdestegringen.

Kommunernas svårigheter att skaffa och behålla tomtmark i tillräcklig omfattning har tvingat dem att acceptera en rad otillfredsställande nödlösningar för att inte helt stoppa utbyggnaden. Upprättandet av detaljplaner har i många fall överlåtits till den enskilda markägaren, var-

vid det ofta blivit dennes ekonomiska intresse som dikterat planlösningen. Kommunerna har vidare ofta saknat ekonomiska möjligheter att behålla den redan ägda marken. Tomträttsinstitutet har därför icke kommit till den användning som varit befogat. Den långa exploateringstiden — fem år från planeringens början till husets färdigställande kan betraktas som normalt — tvingar kommuner som vill driva en effektiv planerings- och byggnadsverksamhet att ligga ute med mycket stora kapitalbelopp, vilka tidigare knappast stått att uppdriva och under alla förhållanden är synnerligen kostsamma.

Kraven på en aktiv och målmedveten kommunal markpolitik är i dag stark. Svårigheterna med de nuvarande förhållandena och nuvarande byggnadsvolym är stora. Byggnadsverksamheten behöver emellertid ökas kraftigt under 1960-talet. Skall detta bli möjligt, fordras dock radikala förbättringar av markförsörjningen. Statsmakterna synes också alltmer bli medvetna om detta. Socialministern uttalade således i 1962 års statsverksproposition följande.

Jag anser det viktigt, att en effektiv kontroll över markprisernas utveckling alltjämt upprätthålles vid långivningen. Det primära ansvaret för markkostnadsutvecklingen bör ankomma på kommunerna.

Jag vill i detta sammanhang betona vad utredningsmannen anfört om betydelsen av en aktiv kommunal markpolitik. Det är angeläget, att kommunerna i god tid skaffar sig tillgång till tomtmark, som på skäliga villkor kan tillhandahållas för erforderlig bostadsproduktion. En sådan markpolitik underlättar också en kontinuerligt bedriven planeringsverksamhet.

Statsutskottet framhöll för sin del följande.

Utskottet finner det angeläget, att kommunernas möjligheter att i god tid förvärva erforderlig mark för bostadsbebyggelse främjas.

Bostadsstyrelsen har senare i ett förslag om planeringen av bostadsförsörjningen framhållit:

Det är angeläget att ett markpolitiskt handlingsprogram samordnas med ett kommunalt bostadsbyggnadsprogram, då kommunens möjligheter att disponera över marken har avgörande betydelse för en rationell planering.

Det synes således vara hög tid för ett samlat övervägande om, och en stark opinion för, åtgärder som säkrar en funktionell och ekonomisk lösning av markfrågorna och andra frågor som har direkt samband med tätortsbebyggelsens utveckling.

Pågående utredningar och framlagda förslag

En rad problem, som mer eller mindre direkt berör de frågor som här tagits upp, har under senare år varit eller är föremål för utredning.

År 1954 tillkallades sålunda sakkunniga för att utreda frågan om indragning till det allmänna av *oförtjänt jordvärdestegring*. 1957 avgav utredningen ett betänkande i frågan (SOU 1957:43). I betänkandet redovisas tre olika förslag utan att någon majoritet kunde enas om något av förslagen. Betänkandets förslag har inte föranlett några särskilda åtgärder av Kungl. Maj:t.

År 1960 tillkallade chefen för justitiedepartementet sakkunniga för att verkställa *översyn av expropriationslagstiftningen*. Utredningen skall bl. a. överse expropriationsreglerna i belysning av erfarenheterna under de år som förflutit efter 1949 års lagändringar. Vidare skall den undersöka de uppslag till reformer inom expropriationsväsendet som markvärdeutredningen med därvid fogade särskilda yttranden innehåller samt framlägga därav eventuellt föranledda förslag. Det framhålls särskilt i direktiven att de resultat vartill utredningen i denna del kan leda torde få betydelse vid ett ställningstagande till hur det vittomfattande och komplicerade problemet om indragning av oförtjänt jordvärdestegring i fortsättningen bör angripas. Slutligen framhålls särskilt att riksdagen betecknat en översyn av bestämmelserna om rättegångskostnaderna som så angelägen att förslag snarast möjligt borde föreläggas riksdagen.

Expropriationsutredningen har avgivit ett delbetänkande (SOU 1962:24) angående expropriation för sanering av historiskt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Sedan 1954 pågår en utredning, som mer perifert berör markfrågorna i den mening dessa här behandlats. För vissa praktiska angelägenheter, som kan vara av betydande intresse när det exempelvis gäller vissa gemensamhetsanläggningars markbehov, är dock utredningen av betydelse även i detta sammanhang. Utredningen — *1954 års fastighetsbildningskommitté* — har till uppdrag att undersöka, om icke fördelar kan vinnas genom att man i samma lag reglerar fastighetsbildningen såväl i stad som på landsbygd. Målet är att göra fastighetsbildningsärendenas handläggning snabba, enklare och billigare. I december 1958 fick kommittén ett tilläggsuppdrag genom att en till chefen för kommunikationsdepartementet ställd skrivelse från byggnadsstyrelsen m. fl. med hemställan om utredning av vissa frågor inom byggnadslagstiftningens och angränsande områden remitterades till kommittén.

I skrivelsen nämns bl. a. att den moderna stadsbyggnadstekniken har medfört att användningen av fastigheter ofta skiktas i horisontella plan. Detta medför vissa fastighetsbildningsproblem, vilka icke för närvarande kan ges en tillfredsställande lösning. Vidare har det uppkommit behov av ett lämpligt nyttjanderättsinstitut för vissa kommunala behov samt även rättsliga grundvalar för gemensamma anläggningar av icke-kommunal karaktär.

Fastighetsbildningskommittén har ännu icke avgivit några förslag men torde befinna sig i slutskedet av utredningsarbetet.

Bostadsbyggnadsutredningen, som tillsattes 1960, torde knappast ha anledning att primärt beröra markpolitiken. Utredningen har bl. a. i uppdrag att undersöka bostadsbehovet under de närmaste 5 å 10 åren. Vidare skall bostadsbehovsundersökningen kompletteras med en utredning av hur behov och önskemål i framtiden kan ställa sig beträffande bostadsmiljön, dvs. behovet av olika slags kollektiva anordningar i bostadsområden såsom butiker, samlingslokaler, lekplatser, daghem, parkeringsplatser. Slutligen har utredningen också i uppdrag att utreda planeringen av bostadsförsörjningen. Även om således utredningen icke behandlar markfrågorna, kommer utredningen sannolikt att få stor betydelse för samhällsplaneringen och därigenom indirekt påverka markpolitiken.

Genom utredningens försorg har försöksverksamhet avseende planeringen av bostadsbyggandet genom en organiserad samverkan mellan vissa länsmyndigheter samt mellan dessa å ena sidan och kommunerna å den andra påbörjats i tre län.

År 1961 redovisade utredningen en preliminär uppskattning av bostadsbyggnadsbehovet (SOU 1961: 51).

Även *parkeringsfrågorna* är föremål för en särskild offentlig utredning. Sedan 1960 arbetar nämligen en kommitté med uppdrag att undersöka parkeringsbehovet samt att föreslå lämpliga lösningar av parkeringsproblemen. Den centrala frågan gäller sättet att bekosta parkerings- och uppställningsplatserna. Parkeringsutredningen har avgett ett delbetänkande med förslag om vissa ändringar i vägtrafikförordningen rörande parkering och annan uppställning av fordon m. m.

För att verkställa en utredning angående *fritidsområden, fritidsbebyggelse och därmed sammanhängande spörsmål* tillkallades i augusti 1962 särskilda sakkunniga. Utredningen har beträffande fritidsbebyggelsen bl. a. i uppdrag att undersöka efterfrågans inriktning samt tillgången på lämpliga områden för fritidsändamål. Utredningen skall föreslå ändringar i byggnadslag och andra författningar, om så befinnes erforderligt, samt ange riktlinjer för en långsiktig och genomtänkt planering av fritidsbebyggelsen. Vidare skall särskilt frågan om behovet och skötseln av fritidsområdenas gemensamhetsanläggningar uppmärksammas.

Beträffande *saneringsproblemen* avgav Byggfackens industriutredning (en av byggnadsfackförbunden och Svenska riksbyggen gemensamt tillsatt utredning) år 1961 ett betänkande med rubriken *Sanering*. I detta framhålls att det växande saneringsbehovet måste lösas genom långsiktig planering, som för innerstaden sannolikt innebär en radikal omarbetning av stadsplanerna mot en klarare differentiering av staden i olika funktioner. Vidare understryks nödvändigheten av att den bostadssociala poli-

tiken och miljöpolitiken samordnas vid den fortsatta saneringen. I betänkandet föreslås att staten skall engagera sig kraftigare i saneringsfrågan och därvid låta utarbeta riktlinjer till ledning för kommunernas arbete, svara för rådgivning i saneringsfrågor, forskning om saneringens problematik samt genom ekonomiska åtgärder underlätta saneringsföretagen. Förslagets »ekonomiska» del har sammanfattats i följande punkter.

1. *Finansiella åtgärder*

- A. Saneringslån till marknadsränta (som alternativ till tertiärlån) vid »icke bostadssocialt» motiverade saneringsföretag.
- B. Speciell lånefond för förvärv av mark för upplåtelse mot tomt-rätt.

2. *Åtgärder för att påverka prisbildningen på saneringsfastigheter*

- A. Saneringsavgift (hyresskatt).
- B. Tomträtt med rörlig avgäld.

Även bostadsstyrelsen har under 1962 på Kungl. Maj:ts uppdrag utrett och framlagt vissa *förslag avseende markförvärv och dess finansiering*. Sälunda föreslås att länsbostadsnämnderna från och med budgetåret 1963/64 skall kunna bevilja förskott på statliga bostadslån. Låneförskottet är avsett att underlätta kommunernas kapitalanskaffning vid köp av framför allt saneringsfastigheter men skall kunna utnyttjas även vid köp av mark för nyexploatering. Det förutsätts att marken är avsedd för sådan bebyggelse som finansieras med statliga bostadslån. Förslag framläggs även om förenkling av handläggningen av försäljning av statlig mark till kommuner. Vidare föreslås att kommun skall ges möjlighet att erhålla statligt lån för täckande av viss del av kommunens tomtkostnad vid tomt-rättsupplåtelse. Förslaget innebär att staten beviljar kommunen lån till belopp som motsvarar den minskning av statens bostadslån som tomt-rättsbyggandet föranleder. Lånet föreslås utgå i årliga belopp, som beräknas på grundval av det närmast föregående år i kommunen byggda antalet lägenheter på tomträttsmark och en beräknad genomsnittlig kapitaliserad tomträttsavgäld per lägenhet.

Inrikesministern har dock i årets statsverksproposition förklarat sig icke nu vara beredd att ta upp de framlagda förslagen till prövning.

Ytterligare åtgärder beträffande markfrågorna

De i föregående avsnitt nämnda pågående utredningarna och de framlagda förslagen visar markfrågornas mångsidiga och komplicerade natur.

De gångna årens erfarenheter har med all önskvärd tydlighet visat att en tillfredsställande bebyggelseutveckling, dvs. såväl nyexploatering som saneringsverksamhet, förutsätter en fast kommunal ledning samt ett do-

minerande kommunalt inflytande över markresurserna. Detta senare måste i regel innebära kommunal äganderätt till marken. Markfrågornas lösning är därför i första hand beroende av i vilken mån följande två krav kan förverkligas.

Kommunerna måste

1. tillförsäkras resurser för förvärv av mark för aktuell och framtida exploaterings- och saneringsverksamhet samt
2. hindra ytterligare markprisstegring samt otillbörliga vinster av markförsäljning.

Av de pågående utredningarna är det i första hand expropriationsutredningen som behandlar de väsentligaste spörsmålen. Men icke heller denna utredning synes ha i uppdrag att närmare överväga mer än vissa begränsade frågor, som har samband med det kommunala markbehovet. De övriga pågående utredningarna behandlar endast vissa specialproblem.

Av större intresse *beträffande resurser för markförvärv* är de förslag om sanering som Byggfackens industriutredning framlagt samt bostadsstyrelsens förslag till vidgade lånemöjligheter. Dessa förslag berör nämligen kommunernas ekonomiska möjligheter att driva en ändamålsenlig markpolitik. Det måste nämligen understrykas att markfrågan för kommunerna främst är en ekonomisk fråga.

Skall kommunerna inköpa och behålla tillräckliga markresurser för den aktuella och framtida verksamheten, erfordras mycket stora kapitaltillgångar. Den långa exploateringstiden gör att kommunerna minst måste äga mark för 5 års verksamhet och helst betydligt mera. Vad detta kan innebära får man viss uppfattning om, då bostadsstyrelsen i sitt förslag till låneförskott till det statsfinansierade bostadsbyggandet uppskattade medelsåtgången under ett år till omkring 70 mkr. Fem års markinnehav betyder således en investering av 350 mkr. för kommunerna. Skall sedan marken kvarhållas i kommunal ägo genom tomträtt, vilket är det mest önskvärda, innebär det att kommunerna sannolikt måste binda miljardbelopp. Vidare tillkommer kostnader för annan mark, som måste förvärvas men inte är avsedd för statsfinansierat bostadsbyggande. Bebyggelse av ren citykaraktär finansieras exempelvis inte med statliga bostadslån. Vidare behövs mark för vägar, skolor, sjukhus, idrottsplatser och andra gemensambetsanläggningar. I vissa fall erhålls statliga bidrag till investeringarnas finansiering, men detta sker ofta inte förrän flera år efter markförvärvet.

De förslag till finansieringsåtgärder som Byggfackens industriutredning utarbetat är otillräckliga, då de endast avser saneringsföretag. Bostadsstyrelsens förslag om låneförskott avser å andra sidan endast statsfinansierat bostadsbyggande och synes knappast vara avsett att bli ett instrument med vars hjälp man mer långsiktigt kan lösa kommunernas markfrågor.

Även förslaget om statligt lån för täckande av viss del av kommunens tomtkostnad vid tomträttsupplåtelse är begränsat till bostadsbyggandet och i övrigt så konstruerat, att det endast kan medföra en mindre förbättring av kommunernas kapitalförsörjning.

Som tidigare framhållits, är de nuvarande bristerna i kommunernas marktillgång delvis en följd av de gångna årens svårigheter på penning- och kapitalmarknaden, vilka i stor utsträckning förhindrat kommunala markköp. Den omsvängning som skett på kreditmarknaden har förbättrat kommunernas lånemöjligheter men icke löst kreditproblemen i stort. Även om det direkta kontantutlägget vid markköp är begränsat, måste det vanligen bestridas med upplånat kapital. Sedan tillkommer emellertid exploateringskostnader för väg-, gatu- och ledningsarbeten, rivningar, osv., vilka också måste betalas med upplånade pengar. De toppkrediter det här gäller är vanliga dyra och kommer ofta påtagligt att höja redan höga tomtpriser.

På grund av det här diskuterade kreditbehovets storlek, dess speciella karaktär — kommunlån för markförvärv — samt dess stora betydelse för en harmonisk samhällsutveckling finner vi det nödvändigt att statsmakterna överväger särskilda åtgärder för frågans lösning. Bostadsstyrelsens tidigare nämnda förslag anser vi vara ett steg i rätt riktning. De är dock alltför begränsade till vissa ändamål för att ge en tillfredsställande lösning av markfrågans hela kapitalbehov.

Beträffande åtgärder mot markprisstegring måste det framhållas att detta är något som intimt hör samman med föregående fråga. Effektiva åtgärder mot markvärdestegringen i tätorterna måste tillgripas, om det skall vara någon mening att ordna kommunernas kapitalbehov.

Byggfackens industriutredning har, som nämnts, föreslagit att ett system med »saneringsavgifter» (hyresskatt) samt tomträtt med rörlig avgäld skall användas för att påverka prisbildningen på saneringsfastigheter. Vidare kan det erinras om att expropriationsutredningens resultat kan få en icke oväsentlig betydelse för markprisutvecklingen. Även markvärdeutredningen hade i sitt betänkande år 1957, liksom för övrigt flera tidigare offentliga utredningar, en rad synpunkter och förslag i dessa frågor utan att dock någon för alla tillfredsställande lösning kunde presenteras.

Här skall endast några allmänna synpunkter på frågan lämnas. Att något måste göras åt markvärdestegringen och det snart är väl tämligen klart för flertalet ansvariga personer och myndigheter. Stora ansträngningar görs för att hindra prisstegringen inom byggnadsverksamheten, forskning bedrivs för att finna de enklaste, bästa och billigaste byggnadskonstruktionerna, byggnadsmetoderna och byggnadsmaterielen, tids- och arbetsstudier används för att spara arbetskraft osv. Då måste det även vara befogat att överväga åtgärder beträffande tomtpriserna, som enligt flera exempel

kan svara för ända upp till 25 % av en byggnads produktionskostnad.

I flera länder har olika åtgärder för att kontrollera markvärdeutvecklingen och beskatta uppkomna vinster företagits. Det gäller dock inte i första hand att till det allmänna indra vinster uppkomna genom markvärdeutvecklingen, utan att sätta stopp för utvecklingen, dvs. sätta stopp för markägarnas och markköparnas förväntningar om fortsatta prisstegringar. Beskattningar är den vanligast använda och föreslagna metoden, även om olika beteckningar såsom saneringsavgift, hyresskatt, värdestegringskatt, exploateringsavgift osv. använts.

I detta sammanhang måste den svenska realisationsvinstbeskattningens konstruktion nämnas. Den innebär för fast egendom att realisationsvinst inte beskattas, om egendomen ägts i minst 10 år. Detta leder till att utbudet av fastigheter begränsas under den tid beskattning kan ifrågakomma. Det kan därför starkt ifrågasättas, om inte den nämnda bestämmelsen snarare främjar än begränsar spekulationsintresset. Realisationsvinster på fast egendom bör därför beskattas oavsett när de framtas.

Utom en ändamålsenlig expropriationslagstiftning samt en lämplig beskattningsform finns det även ett tredje hjälpmedel för bekämpande av förväntningarna om markvärdestegring, nämligen stadsplaneinstitutet. Kommunernas monopol på stadsplanering kan med en fast politik och tillsammans med andra åtgärder vara ett gott medel mot markägarnas alltför överdrivna förväntningar.

Markprisfrågan kan således inte lösas genom någon enskild enkel åtgärd. Flera olika åtgärder är säkerligen nödvändiga, varav sannolikt de här berörda är de viktigaste. Åtgärdernas närmare utformning bör tillsammans med de tidigare behandlade kreditfrågorna bli föremål för en särskild utredning.

För utbyggnaden och utvecklingen av våra samhällen är även vissa andra faktorer värda större intresse. Här skall två av dessa särskilt nämnas. Den första är *forskningen rörande samhällsplaneringen*. Okunnigheten och osäkerheten om tätorternas och vårt samhälles funktion är stora. Under dessa förhållanden kan det inte undvikas att en rad misslyckade samhällsbyggnader kommer till utförande. Frågan om höga eller låga bostadshus är här bara en liten detalj. Vilka krav på samhällets utformning aktualiserar exempelvis trafikvolymen i dag och i morgon, och vad betyder luft- och vattenhygien, rekreationsbehoven, arbetsmiljön osv. för orternas planering och utbyggnad? Icke minst viktig är frågan om hur de många olika kraven skall kunna anpassas till de ekonomiska resurserna. Detta är frågor som måste besvaras, om icke alltför stora felinvesteringar skall göras vid nyexploatering och sanering.

Byggforskningsinstitutet har i en PM (*PM angående saneringsutredningar*) den 13 oktober 1962 skisserat ett forskningsprogram för sane-

ringsverksamhet. Vi vill här understryka vikten av att tillräckliga medel ställs till förfogande för såväl de i nämnda program ingående forskningsuppgifterna som andra forskningsuppgifter avseende nyexploatering.

Den andra faktorn av stor betydelse är *tillgången på kvalificerad planeringspersonal*. De nuvarande förhållandena är långt ifrån tillfredsställande. Det råder inte bara brist på planerare. De befintliga planerarnas utbildning och kunnighet är många gånger bristfällig. Arkitekternas utbildning när det gäller samhällsplanering och då inte minst stadsbyggnad är otillräcklig, kanske främst på grund av bristande undervisning.

Denna fråga hänger i betydande grad samman med den föregående. Det är inte så lätt att förvärva kunskap om något som inte är klarlagt. Därför måste statsmakterna möjliggöra en parallell utbyggnad av de forsknings- och utbildningsinstitutioner som här är aktuella.

Med stöd av det ovan anförda hemställs,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära
dels en utredning angående åtgärder för att säkra kommunernas penningbehov i samband med markförvärv samt förhindra markvärdestegring och därav följande hinder för önskvärd samhällsbebyggelse,

dels att synpunkterna i övrigt beträffande behovet av ytterligare forskning rörande samhällsplanering samt utbildning av planeringspersonal vinner beaktande.

Stockholm den 24 januari 1963

Knut Johansson

Arne Geijer

Carl Albert Anderson