

Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektionen för ekonomisk analys
Peter Sjöquist

2015-11-24

Markvärden och infrastrukturutbyggnad

Regeringen har utfärdat direktiv till förhandlingspersoner som ska utreda förutsättningarna för en höghastighetsjärnväg. Deras huvuduppdrag handlar om att utreda förutsättningarna för och förhandla om finansiering av en ny stambana för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg/Malmö. Men i uppdraget ingår även att utreda åtgärder med koppling till andra åtgärder i storstäderna och förutsättningarna för fortsatt utbyggnad av järnvägen i norra Sverige, med betydande inslag av medfinansiering från näringsliv, kommuner och landsting. De ska också föreslå lagändringar som tydliggör hur markvärdeökning som uppstår genom investeringar i infrastruktur kan ligga till grund för medfinansiering av infrastrukturinvesteringar i samband med exploateringsavtal. Förslag inom detta område ska lämnas senast den 1 juni 2015, slutredovisning ska ske i december 2017. Syftet med detta PM är att belysa frågan om kostnader för mark som används för bostadsbyggande med fokus på hur kommuner och regioner/landsting kan agera i en situation där krav från staten på en ökad medfinansiering är starkt uttalade, även för infrastruktur i huvudsak avsedd för nationell trafik. Den enda direkta intäktskälla som kommunerna har för att finansiera en ökad medfinansiering av transportinfrastruktur är de eventuella vinster som kan erhållas genom exploateringsavtal eller markförsäljningar vid nybyggnad av bostäder eller kommersiella lokaler.

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjning

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar innebär att kommunerna ska planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder, och för att främja att ändamålsenliga åtgärder förbereds och genomförs. Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Genom sitt ansvar för den fysiska planeringen har kommunerna ett stort inflytande över bostadsbyggandet. Kommunerna kan också välja att arbeta med sin markpolitik, engagera sig i bostadsförmedling m.m. De flesta kommuner äger också allmännyttiga bostadsföretag som bidrar till bostadsförsörjningen. Det är dock viktigt att komma ihåg att kommunernas ansvar handlar om att skapa förutsättningar för bostadsbyggande, inte att själva bygga bostäder.

Många kommuner i expansiva regioner har krav på att deras allmännyttiga bostadsföretag ska bidra till bostadsförsörjningen genom att bygga nya bostäder och erbjuda bostäder till rimliga kostnader. De allmännyttiga bostadsföretagen ska samtidig agera affärsmässigt och styrs av en speciell lagstiftning.

Planering och markvärden

Om det inte finns outnyttjade byggrätter i befintliga detaljplaner behöver kommunen utarbeta nya detaljplaner för bostäder för att möjliggöra en bostadsutbyggnad. Vanligtvis framgår kommunens utvecklingsstrategier av översiktsplanen. Redan i detta skede sker en förändring av markvärdet. Vid en senare detaljplaneläggning förändras markvärdet ytterligare ju säkrare man blir på att detaljplanen kommer att kunna genomföras.

I områden i storstadsregionerna där kommunerna inte har så stort markinnehav har inte sällan stora byggbolag eller andra potentiella byggherrar förvärvat mark av strategiska skäl med sikte på senare planläggning och utbyggnad. När så inte är fallet kommer markförsäljningen i framtida utbyggnadsområden på privat mark troligen att ske i flera led där fastighetsägarna tar ut markvärdesökningen i samband med markförsäljning och inte vid utbyggnad. Om den nya lagstiftningen som möjliggör värdeåterföring i samband med exploateringsprojekt införs ökar kommunernas möjligheter att ta del av värdeökningar på mark för att finansiera infrastruktur. Vid ett stort infrastrukturprojekt som höghastighetsjärnvägen kan man förvänta sig att markvärdesökningen som är genererad av järnvägsutbyggnaden sker över en mycket lång tid och i flera skeden. Den största direkta markvärdesökningen sker centralt kring beslutade stationer.

Prissättning av mark för bostadsbyggande

Kommunerna har alltså genom krav i lagstiftning ålagts att dels verka för en fungerande bostadsmarknad för alla invånare, dels inte gynna enskilda personer eller företag genom att sälja mark under marknadspriset., Därför ställs kommunerna inför uppgiften att balansera dessa delvis motstridiga krav. Ett strikt företagsekonomiskt agerande med strävan att maximera en kommuns intäkter står oftast i strid med det mer samhällsekonomiskt grundade kravet på att skapa förutsättningar för en väl fungerande bostadsmarknad.

Sedan januari 2015 har kommunerna lagkrav på att anta riktlinjer för markanvisningar (där kommunen äger mark och en byggherre får ensamrätt att förhandla med kommunen om marköverlåtelse) och för exploateringsavtal (där en privat markägare träffar avtal med en kommun om bl.a. fördelning av kostnader för åtgärder som möjliggör byggande). I samband med dessa riktlinjer har flera kommuner markpolicys som behandlar principer för prissättning av mark.

Direkta kostnader för utbyggnad av ett planområde delas in i två typer – utbyggnad av allmän platsmark (t.ex. kommunala vägar och parker) och utbyggnaden av kvartermark (t.ex. bostadsbebyggelse, bostadsparkering och gårdsmark). Vanligtvis finansieras utbyggnad av allmän platsmark av byggherren via avtal. Kommunen i sin tur står för finansiering av den infrastrukturella basstrukturen och för utbyggnad av social infrastruktur som skola, vård, omsorg mm. Utbyggnaden på kvartermark på kommunal mark regleras ofta mot vilken bruttoarea som detaljplanen möjliggör.

Markpriset är därför beroende av betalningsviljan för de bostäder som ska byggas och blir beroende av priser och hyror i de befintliga bostäder som finns i närområdet. Av den anledningen brukar prissättningen variera beroende på om bostäderna som ska byggas upplåts med hyresrätt eller med bostadsrätt. Här påverkar både marknadsefterfrågan och den olikformiga fastighetsbeskattningen projektets ”betalningsförmåga”. Eftersom förutsättningarna skiljer sig åt i hög grad mellan kommuner i de expanderande storstadsregionerna och i andra delar av landet kommer principerna för markprissättningen att variera stort.

Prissättning enligt marknadsmässiga principer, t.ex. ett auktionsförfarande där den högstbjudande tilldelas marken, verkar spela en större roll i storstadsregioner där privata aktörer är mer aktiva. I större kommuner t.ex. regioncentra eller liknande verkar en långsiktig prissättning vara vanligare som kan ge byggherrarna bättre förutsättningar för att göra kalkyler som är hållbara över tid. Men det finns naturligtvis många andra faktorer som kan påverka prissättningen, inte minst hur aktiv markpolitik en kommun har.

Ett exempel på markprissättning kan hämtas från Örebro, en kommun som byggt relativt mycket i förhållande till sin befolkningsökning under de senaste 5 åren

Markpris (exempel från Örebro Kommun)

Mark för flerbostadshus prissätts enligt den maximala byggrätt som detaljplanen tillåter uttryckt i kvadratmeter BTA (bruttoarea) byggrätt. Kvadratmeterpriset sätts dels efter vilken zon som marken ligger i, dels efter vilken upplåtelseform som är planerad. 2015 års priser, kronor per kvadratmeter BTA byggrätt:

| | Zon 1 | Zon 2 | Zon 3 | Zon 4 | Ytterkommun |
|--------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------------|
| Bostadsrätt | Förhandling/anbud | 2 046 | 1 435 | 930 | Värdering |
| Hyresrätt | Förhandling/anbud | 1 169 | 957 | 744 | Värdering |

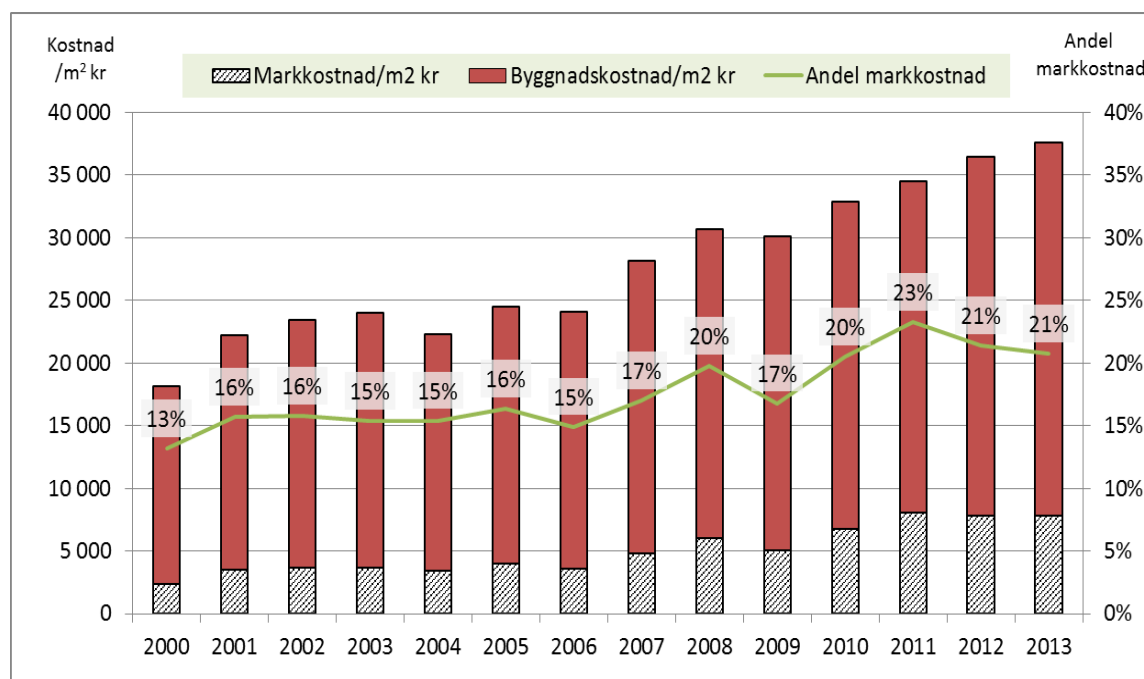
Priset räknas upp årligen med entreprenadindex. Priserna avser normalförhållanden – en s.k. Örebrostandard. Vid ett mer påkostat utförande av allmän platsmark tas en

markkostnad ut. För tomter som ligger inom detaljplaner utan angiven exploateringsgrad, eller annan tydlig begränsning av byggrätten, ska en marknadsvärdering avgöra prissättningen. Värderingen sker i första hand individuellt per försäljning av en extern och oberoende fastighetsvärderare, men interna värderingar kan utföras där underlag från tidigare externa värderingar finns. Markpriser för kontor, skolor, kyrkor och samlingslokaler följer samma beräkningsmodell som för flerbostadshus med upplåtelseformen hyresrätt. De olika zonerna är beroende av avståndet till centrum av staden. I zon 1 finns mycket lite ledig mark som kan bebyggas.

Utveckling av markpriser

Under 2000-talet har markkostnadernas andel av de totala kostnaderna för att bygga flerbostadshus ökat från 13 till 21 % från 2000 till 2013.

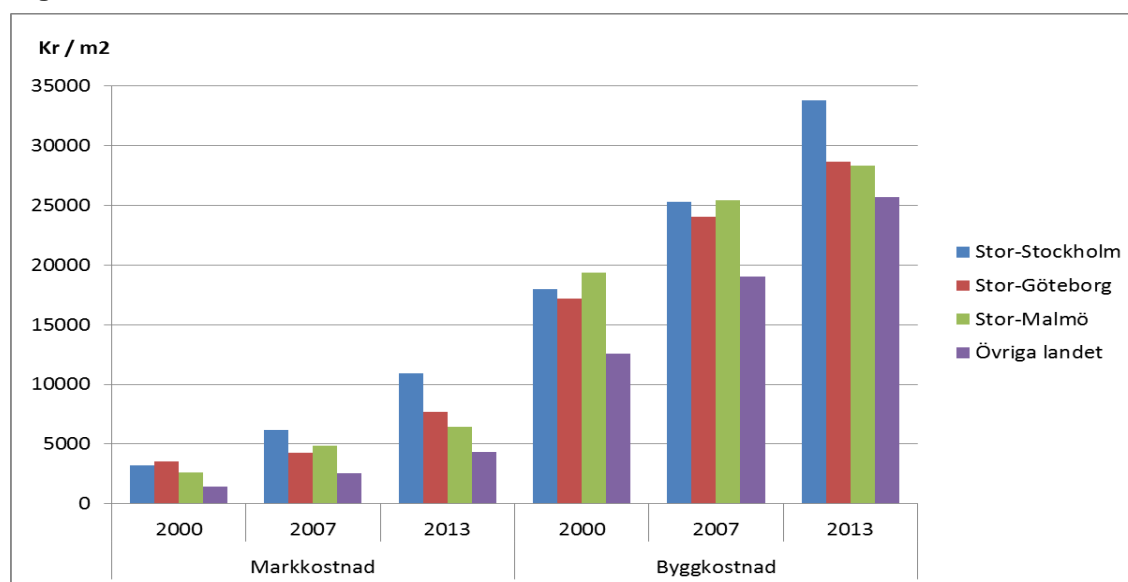
Diagram 1 Utveckling av byggkostnader för normala flerbostadshus



Källa: SCB

Utvecklingen ser dock olika ut i olika delar av landet där Stockholmsregionen haft den snabbaste ökningen av markpriserna. Den årliga kostnadsökningen för mark i Stor-Stockholm har varit över 18 % under perioden vilket är mer än i andra delar av landet.

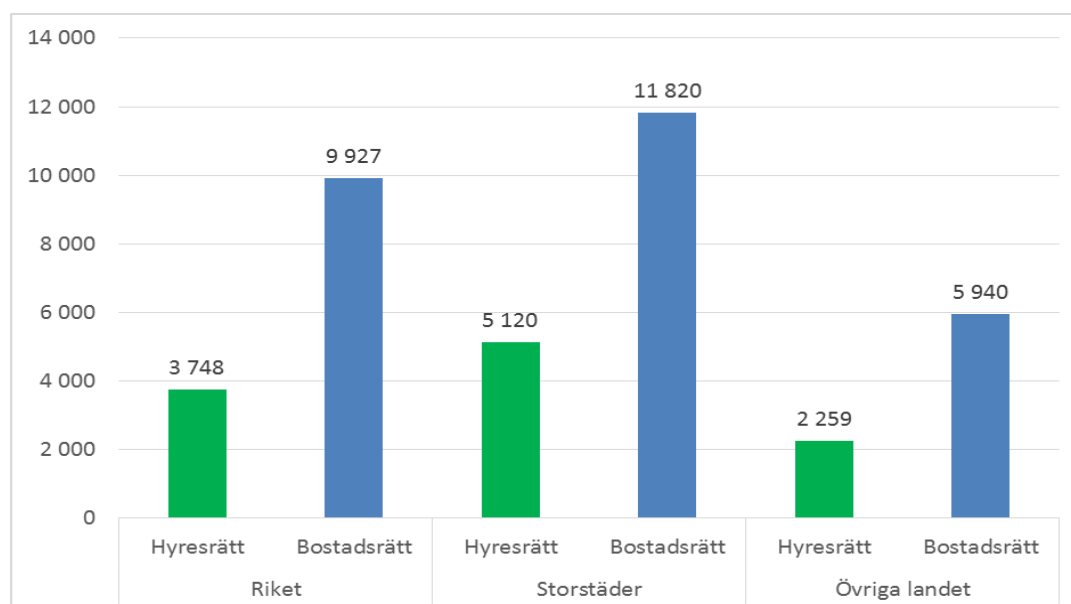
Diagram 2 Utveckling av bygg- och markkostnader för normala flerbostadshus i olika regioner



Källa: SCB

Skillnaderna mellan markkostnaderna för hyresrätt respektive bostadsrätt är också betydande såväl i storstadsregionerna som i övriga landet.

Diagram 3 Markkostnad för normala flerbostadshus per region och upplåtelseform kr/m² 2013.



Källa: SCB

Effekter på markpriser av en ökad medfinansiering

En medfinansiering av höghastighetsjärnvägen i nivå med vad Sverigeförhandlingen ger uttryck för skulle ge en kraftig press uppåt på markpriserna i de kommuner som väljer att teckna avtal med staten. Detta under förutsättning att dessa kommuner tillämpar värdeåterföring som princip för exploateringar och markanvisningar. Det kan också leda till att det inte finns aktörer som är intresserade av att bygga bostäder vid de prisnivåer som krävs. Att i stället finansiera medfinansiering av statlig infrastruktur med höjda kommunal och landstingsskatter skulle strida mot nuvarande ansvars och finansieringsgränser mellan staten och kommunsektorn.

I Stockholmsöverenskommelsen räknas med att drygt 41 000 nya bostäder (detta är nettotillskottet av bostäder som anges i underlagsmaterialet, överenskommelsen omfattar 78 00 bostäder) kommer att byggas genom att de nya tunnelbanespåren byggs. Detta beräknas ge ett nettoöverskott på ca 14,5 MdKr nuvärdesberäknat, en stor del av detta tillfaller markägarna som i många fall är privata företag. En uppskattning av överskottet för bostadsbyggandet i dessa kalkyler hamnar på ca 5000 kr per m². Utifrån detta överskott har fyra kommuner i Stockholm län tecknat avtal om medfinansiering av utbyggnaden på ca 5,2 MdKr. I många av de bostadsområden som ska byggas och som ligger till grund för kalkylen har man kunskap om vem som äger den mark som är aktuell för bostadsbyggande.

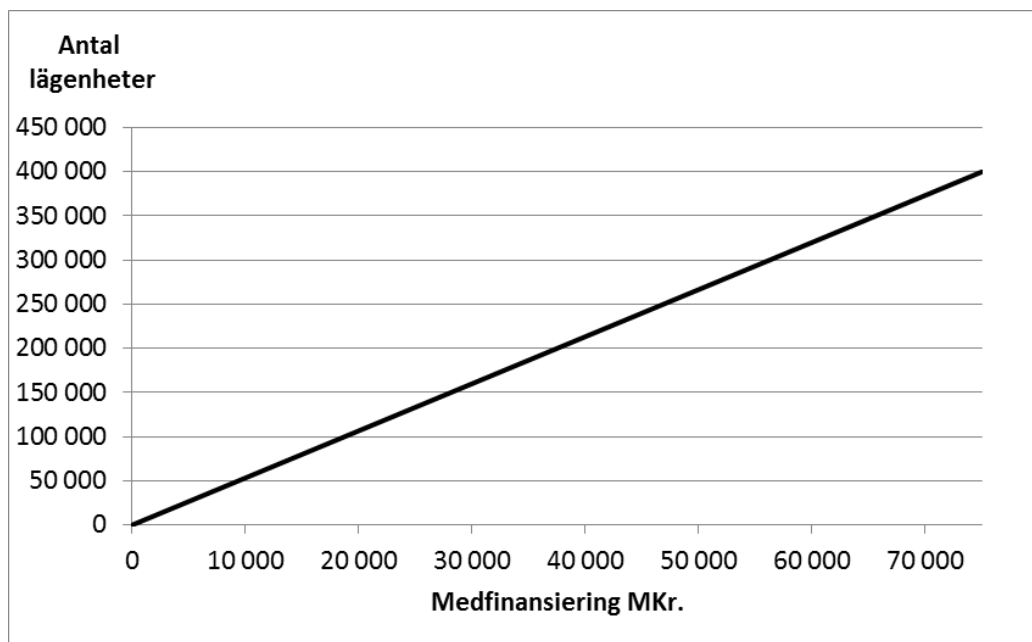
Nettoöverskottet vid exploateringar och markanvisningar påverkas i praktiken av en mängd olika faktorer. Förutom markvärdet så är upplåtelseformen för bostäderna väsentlig som visas i diagrammen ovan. Kommunens kostnad för exploateringen är en annan viktig faktor som skiljer sig åt mellan olika bostadsprojekt. Olika projekt innebär i sig olika kostnader. Överdäckningar av vägar och spårområden kan vara en förutsättning för förtätning i centrala områden och en utbyggnad som kan vara lämpligt ur flera hållbarhetsperspektiv, men genererar också mycket kostsamma projekt. Projekt som effektivt kan använda befintliga strukturer i form av vägar, vatten, avlopp och social infrastruktur blir billigare, och ger därmed större överskott, än de som förutsätter stora nyinvesteringar.

En skillnad mot tunnelbaneutbyggnaden i Stockholm är att bygget av höghastighetsjärnvägen tar betydligt längre tid innan den är färdig i sin helhet. Det är snarare frågan om en succesiv utbyggnad där trafiken på de tidigaste etapperna kan börja före banan i sin helhet är färdig, fast inte med den maximala hastigheten. I den här typen av kalkyler är diskonteringen (nuvärdesberäkning av kostnader och intäkter) av stor betydelse. Eftersom osäkerheten är så stor bygger kalkylen på att nuvärdesberäkning tas ut av den trendmässiga värdestegringen.

Om man antar samma exploateringsöverskott som i Stockholm på 5000 kr/m² men en 50 %-ig reduktion p.g.a. osäkerheten och svårigheten för kommunerna att verkligen få in dessa överskott. Vid en byggkostnad på 150 miljarder kr så kan sambandet mellan totala medfinansieringen och antalet lägenheter som behöver byggas för att ge motsvarande intäkt visas i diagrammet nedan. Lägenhetsytan är satt till 75 m² i

kalkylerna.

Diagram 4 Medfinansiering och antal lägenheter som motsvarar kommunernas finansieringsbehov vid ett överskott på 2500 kr/m²



Utanför storstadsregionerna är troligen ett kalkylerat överskott vid bostadsbyggande som tillfaller kommunen lägre. För en enskild kommun som t.ex. Linköping eller Jönköping där markvärden är lägre än i storstäderna kan ett samband mellan medfinansiering och antal lägenheter som bidrar till finansiering se ut som nedan.

Diagram 5 Medfinansiering och antal lägenheter som motsvarar kommunernas finansieringsbehov vid ett överskott på 1500 kr/m²

