



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R7: 1977

483 (811)

Byggnadsbank

**Ett försök till en samhälls-
ekonomisk bedömning av
det s.k. Östergårds-
projektet**

Lennart Erixon

Ove Mallander

Byggforskningen

R7:1977

ETT FÖRSÖK TILL EN SAMHÄLLSEKONOMISK
BEDÖMNING AV DET S.K. ÖSTERGÅRDSPROJEKTET

Lennart Erixon
Ove Mallander

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740385-0 från
Statens råd för byggnadsforskning till Nationalekonomiska inst.,
Lunds Universitet, Lund.

Nyckelord:

bostadsområden
slum
sanering
samhällsekonomi
boendemiljö
sociala förändringar
resursanvändning
kalkylmodeller

UDK 711.585
351.778.5:352

R7:1977

ISBN 91-540-2654-7
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 660507

Abonnementsgrupp:
Ingår ej i abonnemang

INNEHÅLL

FÖRORD	5
INLEDNING	8
KAPITEL 1. Slumbegreppets innehåll	11
KAPITEL 2. Slumproblemets behandling i den ekonomiska teorin	26
KAPITEL 3. Bedömningar inom nationalekonomin av slum- saneringsåtgärders sociala lönsamhet och fördelningseffekter	61
KAPITEL 4. De teoretiska utgångspunkterna för under- sökningen	97
4.1 Precisering av slumbegreppet	97
4.2 Vår tolkning av slumproblemet	106
4.3 Östergårdsprojektets plats i vår modell	131
4.4 Vad skall undersökas?	142
4.5 Använt välfärdsbegrepp	160
4.6 Individurvalet	177
KAPITEL 5. Institutionella anmärkningar. Identifiering och val av jämförelse- och kontrollalternativ till det genomförda Östergårdsprojektet vid undersökningen. Precisering av jämförelse- och kontrollområden	189
5.1 Institutionella anmärkningar	189
5.2 Identifiering och val av jämförelse- och kontroll- alternativ till det genomförda Östergårdsprojektet vid undersökningen	194
5.3 Precisering av jämförelse- och kontrollområden	205
KAPITEL 6. De finansiella kalkylerna	209
6.1 Kalkylernas struktur och uppläggning	209
6.1.1 Några centrala begrepp vid upprättandet av finansiella kalkyler	209
6.1.2 Precisering av kalkylperiod	218
6.1.3 Några allmänna anmärkningar	220
6.2 Sambandet mellan definitionen av grupp 1 och de finansiella kalkylerna	222
6.2.1 Principiella utgångspunkter	222
6.2.2 Praktiska begränsningar	225
6.3 Undersökningspopulationen	232
6.3.1 Val av analysenhet - hushåll eller individ	232
6.3.2 Val av urvalsmetod	233
6.3.3 Något om urvalsmaterialets representativitet	239
6.4 Genomförandet av kalkylerna	244
6.4.1 Några inledande reservationer	244

(Innehåll forts.)

6.4.2	Presentation av undersökningsunderlaget	247
6.4.3	Sammanställning av resultat	284
6.4.4	Sammanfattning av resultatet	306
SLUTORD	312
LITTERATURLISTA	314
APPENDIX I Östergårdsprojektet - kort historik	323
SAMMANFATTNING	330

Förord

Tillkomsten av föreliggande studie har sitt ursprung i det under åren 1969-73 bedrivna arbetet med det s.k. Östergårdsprojektet i Malmö. Vetenskaplig handledare för den i bostadsområdet verkande projektgruppen var bitr. professor Harald Swedner vid Sociologiska institutionen i Lund. Denne tog på ett tidigt stadium kontakt med Nationalekonomiska institutionen för att söka få till stånd ett interdisciplinärt samarbete vid uppföljningen av projektets konsekvenser. Dåvarande universitetslektorn vid institutionen Bengt Nilsson påbörjade också ett utifrån samhällsekonomiska utgångspunkter mera ingående studium av slumproblem, ett arbete som så småningom var avsett att mynna ut i en utvärdering av resursallokerings- och fördelningseffekterna av de i kvarteret genomförda åtgärdsprogrammen. En av författarna skrev, med Bengt Nilsson som handledare också en uppsats på trebetygsnivå om de teoretiska problemställningarna kring en dylik utvärdering. Detta samarbete var tänkt att följas upp med en gemensam ansökan om forskningsanslag för den berörda empiriska uppföljningen hos Statens Råd för byggnadsforskning, en tanke som p.g.a. en rad praktiska omständigheter först kom att bli verklighet efter det att Bengt Nilsson tillträtt en ny befattning vid Statens Industriverk.

Arbetet har sedan ingången av 1975 på medel från BFR, bedrivits vid Nationalekonomiska institutionen i Lund på heltid förstnämnda år och under tre månader på halvtid samt en månad heltid innevarande år.

Fraaför allt beroende på författarnas brist på tidigare forskningserfarenhet har arbetet, delats upp på mindre lyckligt sätt. Inför vad som förmodades bli slutinlämningen i januari -76 gjordes sålunda i november -75 av tidsskäl en uppdelning så att Mallander skulle svara för fältarbetet och Erixon för det teoretiska arbetet. Denna uppdelning har sedan kommit att bestå,

varför Erixon står för innehållet i och författandet av kapitlen 1-5 och Mallander för kap. 6 och undersökningens genomförande. För projektets genomförande i sin helhet svarar dock författarna gemensamt.

Projektets referensgrupp har förutom nämnde Bengt Nilsson bestått av Per Åhrén (som p.g.a. utlandsstudier fr.o.m. årsskiftet 1975/76 var tvungen att avstå från vidare samarbete) och Hans Lind (ersatte Åhrén fr.o.m. nyåret). Till dessa liksom till Ingemar Hansson och Peter Stenkula vid Nationalekonomiska institutionen i Lund vill vi rikta ett varmt tack. Detta gäller särskilt den sistnämnde, vilken också stått som sökande till projektet och förutan vars ovärderliga hjälp vi ej kunnat genomföra det arbete som föreliggande rapport är det synbara beviset på.

Utöver dessa "ekonomers skara" vill vi speciellt framhålla det utomordentligt värdefulla stöd vi erhållit från Harald Swedner, till vilken vi genom arbetet etablerat ett bestående nära samarbete av en karaktär och omfattning vi föreställer oss är mycket ovanligt mellan vetenskapsdisciplinerna.

Vi vill också tacka Bo Werner samt personalen vid Malmöhus läns försäkringskassa - pensionsavdelningen, Lokala skattemyndigheten, Fastighets- och Socialförvaltningarna och Drätselkontorets statistikavdelning i Malmö, samt Lunds Datacentral.

Slutligen vill vi rikta ett mycket varmt tack till Inga-Maj Röst som förutom den ovärderliga hjälp hon varit vid redigerings- och korrekturläsningens arbetet även svarat för utskriften, sammanställning av litteraturlista samt kommit med värdefulla synpunkter och påpekanden på framlagda utkast under den förflutna projektperioden.

Statens Råd för Byggnadsforskning har anslagit medel för studiens genomförande och speciellt sekreteraren på avdelning-

en för Bygg och Miljö Jöran Lindvall har visat stort tålamod med vår bristande forskarvana.

Som en bakgrund till föreliggande arbete har i appendix bifogats en - med författarnas tillstånd - något omarbetad historik över Östergårdsprojektet hämtad ur Östergårdsgruppens forskningsrapport nummer 3: "De evakuerade från kv. Ö-g". För den som önskar en utförligare bakgrund hänvisas till Slutrapporten över Östergårdsprojektet.

Lund i augusti 1976.

Inledning.

Det behöver knappast påpekas, att den "sammälls-ekonomisk bedömning av det s.k. Östergårdsprojektet" är förenad med en rad problem av en mer eller mindre principiell natur. Den metod vi skisserade för undersökningen av Östergårdsprojektet under hösten 1974 liknade den som användes vid analysen av amerikanska slumsaneringsprojekts samhällsekonomska konsekvenser under 60-talet. Del- och slutrapporterna från Östergårdsgruppen hade avslöjat, att syftet med projektet var att genomföra en "slumsanering" i kvarteret (om än i en väldigt vid bemärkelse). Tillgången på en metod för "sociala lönsamhetsbedömningar" av slumsaneringsprojekt och en mycket omfattande dokumentation av ett genomfört sådant i vår närhet utmynnade i den ansökningsansökan som framlades för BFR under hösten 1974.

Vid påbörjandet av det empiriska arbetet uppstod emellertid tvivel på den använda metodens relevans. Försöken under det första undersökningsskedet att upprätta kommun- och statsfinansiella kalkyler över Östergårdsprojektet, tvingade oss att ta ställning till problem som inte behandlats i samband med bedömningarna av de amerikanska saneringsprojekten. Det blev därför nödvändigt, att helt enkelt ge det teoretiska arbetet en ny infallsvinkel och utifrån den national-ekonomiska litteraturen diskutera oss fram till en "egen" syn på slumproblemet och en "egen" bedömningsmodell.

Eftersom vi höll fast vid den ursprungliga tanken att genomföra en empirisk undersökning, har alltså det teoretiska och praktiska arbetet bedrivits samtidigt under den drygt fjorton månader långa anslagsperioden ett förhållande, som visserligen varit fruktbart men också komplicerat.

Vårt arbete har bl.a. inriktats på att försöka utforma en modell för undersökningar av slumsaneringsprojekts resursallok-

erings- och fördelningseffekter.^{1/} En första fas i en undersökning av dessa effekter har också genomförts i och med att statliga och kommunala kalkyler upprättats för Östergårdsprojektet och ett "alternativt" saneringsprojekt (ett totalsaneringsprogram). För att få en fullständig bild av fördelningseffekterna skulle sedan analysen av välfärdskonsekvenserna för kommun- och statsmedborgarna exklusive de "direkt berörda individerna" kunna kompletteras med en analys av välfärdskonsekvenserna för de sistnämnda i en andra fas. Genom uppställandet av de offentliga projektkalkylerna, har också en etapp i en total resursallokeringsundersökning avverkats, eftersom vissa offentliga kostnadsposter kan spegla existensen av bakomliggande beroendeförhållanden (externalitetsförhållanden) mellan olika individer.

Någon ambition att presentera ett definitivt förslag till hur en bedömning av ett socialt programs resursallokerings-effekter och fördelningseffekter bör utformas har vi självfallet inte haft. Det är inte bara i den nationalekonomiska litteraturen om slum som det påpekats att mycket återstår innan bedömningsmodeller av den typen är tillräckligt utvecklade. De principiella och praktiska problemen - som vi i slutrapporten ventilerat så utförligt som möjligt - medför också, att vi "endast" kunnat grovt indikera de effekter som vi varit intresserade av att studera i fas 1.

I kapitel 1 uppmärksammas olika slumdefinitioner inom nationalekonomin och sociologin (inklusive det slumbegrepp som användes av de sociologer som deltog i Östergårdsprojektet). Kapitlen

1/ Vid en resursallokeringsundersökning studeras huruvida alla individer skulle kunna få det bättre genom en förändring (analysen baseras på ett socialt effektivitetskriterium). Vid en fördelningsundersökning, studeras fördelningen av de "vinster" och "förluster" som uppstår genom förändringen för olika grupper och individer.

2 och 3 har en utpräglad översiktskaraktär och behandlar de beskrivningar av slumproblemets innehåll och slumsaneringsprojektens fördelnings- och resursallokerings effekter som förekommer i den nationalekonomiska litteraturen. Syftet med dessa översikter är att läsarens jämförelse mellan vår teoriansats och de referenser som används vid undersökningen ska underlättas. Kapitlen 2 och 3 innehåller också en relativt utförlig redogörelse för centrala begrepp och tankegångar i den välfärdsteori som utgör ramen för de flesta av de teorier och empiriska undersökningar som presenteras i dessa kapitel. Syftet med denna redogörelse är att även de som inte har några tidigare erfarenheter av de ekonomisk-teoretiska resonemangen ska kunna följa problemdiskussionen i kapitel 4. Den empiriska delen av vårt arbete under den gångna anslagsperioden presenteras slutligen i kapitlen 5 och 6.

Av inledningen framgår, att åtgärderna i Östergård genomfördes i syftet att åstadkomma en "slumsanering" av kvarteret. I 1.1. redogörs för den "breda" slumdefinition som de i projektet involverade sociologerna baserade sina undersökningar och sitt projektarbete på. I samband därmed, vidtogs en individorientering av denna slumdefinition. De värderings- och jämförelseproblem som vidlåter alla slumdefinitioner i större eller mindre omfattning uppmärksammas i 1.2. Alternativa slumdefinitioner hämtade från den nationalekonomiska litteraturen presenteras slutligen i 1.3.

1.1.

Begreppet "slum" brukar ofta sättas i samband med anhopningen av människor med en låg socio-ekonomisk status i bostadsområden med ett nedslitet fastighetsbestånd. Associationsbanorna går osökt utanför Sveriges gränser, till ghettoområdena i de amerikanska stadskärnorna, till immigrantkvarteren i London och Paris etc. Men finns det en svensk motsvarighet till den utländska slummen och vad utmärker i så fall denna? För att få svar på sådana frågor, måste en utförligare beskrivning av slumbegreppets innehåll företas.

Den amerikanske sociologen Hunter karaktäriserade ett slumområde med de amerikanska storstäderna som empirisk utgångspunkt.^{1/} Dennes karaktäristika är speciellt intressanta, eftersom de sociologer som deltog i Östergårdsprojektet använde ett hunterskt slumbegrepp.^{2/} Före projektets genomförande gjorde också Lena Altvall 1968 en sociologisk undersökning utifrån Hunters slumkriterier av huruvida det "gamla" Östergård kunde betraktas som ett slumområde.^{3/}

1/ Hunter D.R. , "The Slums -Challenge and Response", New York, 1964, s. 21-24.

2/ Andersson Gunnel - Nilsson Bodil - Swedner Harald- Ullerstam Martha - Werner Bo , "Östergård -Ett försök till social rehabilitering i ett slumområde i samband med dess byggnadstekniska sanering", Statens råd för byggnadsforskning, Udevalla, maj 1975, s. 11-15. - Hunters karaktäristik uppmärksammades också i Saneringsutredningen då slumproblemet behandlades. "Sanering II", SOU 1971:65, s. 9-10.

3/ Altvall Lena , "Östergård-Österhus, en slumstudie i Malmö", Malmö 1968.

Hunters lista över slumkaraktäristika innehåller följande

punkter:

1. förfall av fastigheter och bostäder.
2. fattigdom.
3. stark överrepresentation av människor ur lägre socialgrupper med bl.a. låg levnadsstandard-utbildningsnivå och som också är kulturellt utarmade samt i avsaknad av organisationstillhörighet.
4. hög frekvens av understödstagare.
5. förekomst av hög rörlighet inom området och mellan olika områden. Slumsaneringsprojekt, ej innehållande nybyggnation av bostäder för sluminvånarna i området.
6. hög boendetäthet.
7. hög frekvens av asocialitet, alkoholism och narkotikamissbruk.
8. svåra hälsoproblem med stegrad frekvens av både somatiska och psykiska sjukdomar.
9. splittrade hem, konfliktfyllda äktenskap, skilsmässor, många ensamstående.
10. många i området saknar egen bostad och håller därför till i rivningsfastigheter, härbärgen och på ungarlshotell.
11. invånarna lever ofta isolerade (alienation, vantrivsel och antagonism till samhället i övrigt).
12. nedsmutsning och dålig renhållning.
13. förekomst av personer tillhörande språkliga och etniska minoriteter.
14. raskoncentration.
15. dålig kommunal service.
16. stor brandrisk.
17. slumatmosfär.

Enligt Altvalls undersökning, uppvisade Östergård de flesta av Hunters slumkaraktäristika före upprustningen i kvarteret. Mycket av den utländska slummen avvek endast i gradhänseende från den svenska här representerad av Östergård.

Något utrymme ska här inte ges åt en ingående kritisk granskning av Hunters definition. Rent allmänt kan sägas, att hans lista över slumkaraktäristika är något osystematisk.^{1/} Genomgående gäller dock, att slumbegreppet är områdesorienterat; slumegenskaper som förfallna hus, människor med sociala, ekonomiska och psykiska problem etc. tillskrivs vissa bostadsområden.

Vid den systematisering av Hunters punkter som företas nedan, kommer slumbegreppet att individorienteras. Det innebär självfallet inte, att vi ignorerar egenskaper hos den fysiska eller sociala omgivningen. Modifieringen av Hunters slumbegrepp uttrycker, att vi inte är intresserade av ett bostadsområdes egenskaper "i sig". I vårt individorienterade perspektiv relateras egenskaperna hos olika bostadsområden till de enskilda individernas välfärd, vilket implicerar att t.ex. boendemiljön definieras för olika individer.

Individorienteringen innebär därför, att sluminvånaren -inte slumområdet- karakteriseras genom att en beskrivning görs av hans politiska, sociala och ekonomiska tillgångar, hans boendesituation, hans känslor och beteenden.

Fördelen med att slumbegreppet individorienteras ligger i, att ett direkt samband erhålles mellan olika slumsaneringsåtgärder och den individuella välfärden. Av inledningen framgår, att vi har för avsikt

1/ Detta betonas också i Andersson Gunnel et al., a.a., s. 14.

att bl.a. genomföra den första delen av en välfärdsfördelningsundersökning av dels det genomförda Östergårdsprojektet och dels ett tänkt total-saneringsprojekt för Östergård. Genom individcentreringen, skapas de begreppsliga förutsättningarna för en bedömning av de välfärdskonsekvenser de olika slumsaneringsalternativen fick för de berörda individerna.

Vår systematisering av Hunters slumkaraktäristika, nu iakttagna i ett individorienterat perspektiv, utkristalliserar följande slumbegrepp:

En individ lever under slumförhållanden om de/n egna

1. konsumtionsförmågan är låg (2,3 och 4).
2. sociala aktivitetsförmågan är låg (2,3,8,9,13 och 14).
3. politiska aktivitetsförmågan är låg (2,3 och 13).
4. bostadsstandarden är låg (1,6 och 10).
5. kvalitén på den fysiska boendemiljön är låg (1,10,12,15 och 16).
6. kvalitén på den social-psykologiska boendemiljön är låg (2,3,4,8,9,13 o. 14).
7. aktivitetsmönstret kännetecknas av en jämförelsevis hög grad av kriminalitet, missbruk av alkohol och narkotika, skilsmässor samt flyttningar inom och mellan olika bostadsområden (5,7,9 och 16).
8. normerna, attityderna, preferenserna och de bakomliggande värderingarna kan karaktäriseras med hjälp av negativt laddade uttryck som alienation, isåleringskänslor etc. (11 och 17).

Vid systematiseringen har Hunters sjuutton slumkaraktäristika reducerats till åtta (siffrorna i parenteserna ovan anger motsvarande slumindikatorer hos Hunter).

De individrelaterade slumindikatorerna kan indelas i tre olika grupper om distinktionen görs mellan resurskomponenter (se punkterna 1-3), boendekomponenter (se punkterna 4-6) och de komponenter som definierar individens beteenden, attityder, normer o.s.v. (se punkterna 7-8). Som samlande beteckning för alla dessa komponenter använder vi den något missvisande termen "välfärdsfaktorer".

Välfärdsbegreppet diskuteras inte i detta kapitel utan utvecklas i kap. 4 avsnitt 5. Vi nämner endast i förbigående, att de tre resurskomponenterna kan betraktas som faktorer vilka bestämmer de aktiviteter som är möjliga att utföra samt den "konsumtion" - t.ex. den "boendekonsumtion" - som är möjlig under en viss tidsperiod. Vidare kan preferenserna, attityderna o.s.v. betraktas som de faktorer som bestämmer vilka av de möjliga aktiviteterna som kommer att utövas och vilket konsumtionsmönster som kommer att väljas.

En strikt användning av Hunters definition medför, att sluminvånarnas resursinnehav måste vara litet, boendesituationen dålig och beteendena, attityderna o.s.v. "avvikande" enligt det övriga samhällets bedömning, för att vi ska ha rätt att tala om slumförhållanden. Vilka konsekvenser för ett slumreduceringsprogram utformning får användningen av detta "breda" slumbegrepp om vi förutsätter, att problembeskrivningen är baserad på ett sådant? Det implicita jämförelsealternativet nedan, är det "smalare" slumbegrepp vilket behandlas i 1.3. och som "enbart" definieras på basis av individernas boendesituation.

Det har redan omtalats, att de sociologer som initierade och genomförde Östergårdsprojektet utgick från ett hunterskt slumbegrepp. För att belysa vilka konsekvenser detta faktum fick för projektets utformning hänvisas till det sociala rehabiliteringsprogram, vilket ingick som en betydelsefull del i slumsaneringsprojektet "Östergård".

Socialarbetarnas, fritidspedagogernas, sociologernas m.fl.:s målsättning med programmet var delvis att "kompensera underprivilegerade grupper" för att bl.a. skapa förutsättningar för "ett meningsfullt liv för alla som bodde i området".^{1/}

Dessa målsättningar tyder på, att syftet med Östergårdsprojektet inte bara var att förbättra boendesituationen för människor med små politiska, sociala och ekonomiska resurser utan även att försöka reducera fattigdomsproblemen för människor i området. En förbättrad konsumtionsförmåga, social aktivitetsförmåga och politisk aktivitetsförmåga (med vår terminologi) framstod som mål i sig oavsett dessa resurskomponenters eventuella instrumentella värde.^{2/} M.a.o.: vare sig en låg konsumtionsförmåga etc. orsakade förhållandena 4-6 eller ej, ansågs reduktionen av resursfattigdomen i kvarteret ha ett egenvärde .

Sannolikt framstod också, även om det är svårare att belägga, de eventuella beteende-värderings-attitydförändringarna som värdefulla i sig och som direkta förutsättningar för ett "meningsfullt liv". M.a.o.: oavsett effekterna på resurserna och boendesituationen (de/n egna och andras) betraktades dessa förändringar som önskvärda av de projektinvolverade.^{3/}

Förhoppningsvis har vi i detta avsnitt lyckats belysa vilket slumbegrepp som användes vid genomförandet av Östergårdsprojektet samt de konsekvenser användningen fick för projektets utformning. Innan vi redogör för alternativa slumdefinitioner, berörs först de mät- och bestämningsproblem som vidlåter slumdefinitioner i allmänhet och en huntersk slumdefinition i synnerhet.

1/ Andersson Gunnell et al., a.a., s. 136.

2/ Genomförandet av det sociala rehabiliteringsprogrammets olika delar ses i vår undersökning som försök att direkt påverka någon av "välfärdsfaktorerna" 2, 3, 6 och 8 i "positiv" riktning. Detta framkommer tydligt i 4.3.

3/ Inkluderas de speciella attityderna, preferenserna, beteendena etc. under punkterna 7-8 på s. 4 i slumbegreppet, borde ett slumelimineringprogram (vars genomförande avslöjar att "slum" upplevs som en icke-önskvärd företeelse) bl.a. ha som målsättning i sig att förändra dessa attityder etc. oavsett deras relation till de övriga komponenterna. Det är svårt att bekräfta huruvida Östergårdsprojektet utformades i konsekvens med innehållet i detta slumbegrepp. Den relaterade målsättningen förekommer inte i explicit form i rapporterna från Östergård, däremot beskrivs attityd- och beteendeförändringarnas betydelse för förbättringen av boende- och resurssituationen. Andersson Gunnell et al., a.a., s. 135-142.

1.2.

För att jämföra de sociala förhållandena som människor lever under i olika bostadsområden och städer, erfordras ett teoretiskt index för "förslumningsgraden". (Begreppet "de sociala förhållandena" bestäms här av resurskomponenterna 1-3, boendekomponenterna 4-6 samt komponenterna 7-8 om ett hunterskt slumbegrepp analyseras.) Svårigheterna förknippade med att konstruera ett sådant slumindex hänger dels samman med problemen att fastställa mått på komponenterna 1-8 och dels med svårigheterna att sammanväga dessa mått för att därigenom erhålla ett enda index.

Förvärvsinkomsten under en viss tidsperiod -med justeringar för skatter och olika bidrag av subventionskaraktär- brukar ofta användas som mått på en individs konsumtionsförmåga.^{1/} Om vi förutsätter, att detta disponibla inkomstmått är ett bra mått på konsumtionsförmågan, undviks många mättekniska problem;^{2/} några större svårigheter uppstår inte vid graderingen av olika konsumtionsförmågor och vid bestämningen av skillnader mellan dem.

1/ Weishrod B.A., "The Economics of Poverty", New Jersey, 1965, s.8-9. Med en persons konsumtionsförmåga åsyftas ovan den köpkraft som bestämmer omfattningen av och kvalitén på de varor och tjänster som denne kan tillägna sig. Användningen av inkomsten (och då helst av real-inkomsten) vid värderingen av konsumtionsförmågan är inte okontroversiell; alternativt synsätt saknas inte. Framförd kritik mot bruket av ett inkomstbegrepp härrör från uppfattningen, att det är en persons reala förmögenhet som bestämmer dennes möjliga konsumtion vid en viss tidpunkt. "Förmögenheten" är ett ståndsbegrepp medan "inkomsten" är ett flödesbegrepp som definierar tillskotten till förmögenheten under en viss tidsperiod. - För en diskussion av inkomst- och förmögenhetsbegreppen, se Söderström Lars, "Bidrag till diskussionen om inkomstens innebörd och mätande", nationalekonomiska institutionen, januari 1976, stencil.

2/ Förutsättningen är inte alltid realistisk, inte ens då ett förmögenhetsbegrepp används som bestämningsfaktor om begreppet "konsumtionsförmåga" tillskrivs en vid möjlighetsbetydelse. Exempel: två personer med identiska likvida möjligheter att hyra en bostad kan p.g.a. diskrimineringar av "icke-ekonomisk" natur ha olika möjligheter att realisera sina boendeönskemål. Begreppet "konsumtionsförmåga" har emellertid en snäv innebörd ovan: en persons konsumtionsförmåga definierar den "konsumtion" av olika varor och tjänster i kvantitativ och kvalitativ bemärkelse som denne har råd med. Möjligheterna att realisera transaktionerna bestäms inte bara av konsumtionsförmågan utan också av fr.a. den sociala aktivitetsförmågan. (Se 2.5. och 4.2.)

Problemen med att finna invändningsfria mått på de övriga faktorer som definierar de sociala förhållandena är betydligt större.

Bedömningen av den kanske minst komplicerade av dem -bostadsstandarden- baserar sig i Sverige främst på bostädernas utrymme och utrustning.^{1/} Bostadsräkningarnas bestämning av utrustningsstandarden sker genom att bostadsbeståndet indelas i sju grupper efter förekomsten av vattenledning, avlopp, vatten- eller torrklösett, centralvärme, dusch eller bad, el- eller gasspis och kylskåp.^{2/}

En sådan mångdimensionell urvalsprincip är nödvändig vid beskrivningen av bostadsstandarden. Problemen uppstår vid bedömningen av huruvida den svenska urvalsprincipen (eller någon annan urvalsprincip) är rimlig.

Ett ytterligare problem uppstår p.g.a. mångdimensionaliteten; denna kräver ett sammanvägande index för bostadsstandarden. Ju fler mått som används som bestämningsfaktorer, desto större blir jämförelseproblemen. Om färre mått används, reduceras jämförelseproblemen till priset av en alltför ofullständig beskrivning av bostadens standard.

För de övriga komponenterna (2,3,5,6,7 och 8) är de relaterade mätproblemen ännu större. Till dessa ska också läggas, att många av de variabler som brukar användas som bestämningsfaktorer för dessa komponenter inte är entydigt definierade (se 4.1.).

1/ Saneringsutredningen , "Sanering I", SOU 1971:64, Stockholm 1971, s.55.

2/ Ibid. , s. 39.

Men även om vi gör den orealistiska förutsättningen att mätproblemen ovan är negligierbara, krävs för att möjliggöra jämförelser mellan sociala förhållanden i olika bostadsområden, städer o.s.v. att en sammanvägning av de olika variablerna till ett enda index kan ske.

En sådan viktning av de olika variablerna kan aldrig göras teoretiskt helt oklanderlig. Problemet är uppenbart i de fall, då olika bostadsområden inte uppvisar låga alternativt höga värden på samtliga variabler. Bostadsstandarden kan t.ex. vara relativt hög liksom konsumtionsförmågan för individerna i ett visst bostadsområde samtidigt som politisk och social fattigdom förekommer i kombination med alienationskänslor och en låg kvalitet på den fysiska -socialpsykologiska boendemiljön. (Se begreppet "nyslum") I andra bostadsområden kan konsumtionsförmågan vara lägre liksom bostadsstandarden och kvalitén på den fysiska boendemiljön medan övriga variabler har relativt höga värden (Jfr med förhållandena i många arbetarkvarter i 20- och 30 talets Sverige.) På en strikt "objektiv"grund finns inga möjligheter att utifrån t.ex. Hunters slumdefinition avgöra, vilket område som är mest förslummat, än mindre att beräkna "avståndet" mellan dem i slumhänseende.

Till rangordnings- och avståndssvårigheterna tillkommer problemet med att avgöra vilken nivå på ett teoretiskt sammanvägt index som kan betraktas som slumindikerande. Detta definitionsproblem uppkommer också för de olika variablerna som specificerar 1-8 respektive. Vid vilken inkomst existerar ex.vis fattigdomsindikatorn "svag konsumtionsförmåga" ? Fördelningpolitiska beslut brukar ofta -mer eller mindre explicit uttala- vara baserade på uppfattningar om "acceptabla" nivåer på de sociala förhållandena, konsumtionsförmågan etc.

Det är ofrånkomligt, att skillnader i erfarenhet, politiska och moraliska värderingar o.s.v. kommer att ge utslag vid behandlingen av slumbegreppet. Det är dock inte troligt, att dessa olikheter påverkar slumrangordningen av ex.vis Calcutta-New York-Malmö. Oenighet kommer kanske däremot att uppstå vid uppskattningen av hur mycket mera omfattande slumförhållandena är i Calcutta än i t.ex. New York.

Vid bedömningen av svenska bostadsområden och städer måste den relativa karaktären i tid och rum hos våra värderingar framhållas. Även om Östergård före upprustningen skulle fått ett lågt värde på en internationell och historisk slumskala om en sådan kunde fastställas, hamnar kvarteret sannolikt högt upp på en lista över svensk nutida slum. Allmänhet, myndigheter, samhällsforskare och arkitekter var t.o.m. överens om att samtliga slumkaraktäristikor 1-8 uppfylldes i Östergård. De samtida sociala förhållandena i andra svenska bostadsområden utgjorde de flestas jämförelsenorm.^{1/}

Vid en bedömning av huruvida Östergård av idag är ett slumområde eller inte uppnås troligtvis inte samma enighet. Oenigheten om kvarterets plats vid rangordningen av olika svenska bostadsområden m.a.p. "slumstatus" hade sannolikt också blivit större i.o.m. att det upprustade Östergård inte uppvisar låga värden på samtliga komponenter 1-8.

Det är självklart, att ju flera slumindikatorer som används, desto större blir de problem som relaterats tidigare. Av den orsaken är t.ex. Hunters "breda" slumbegrepp inte särskilt hanterbart ur teoretisk och empirisk synvinkel. Troligtvis kräver emellertid ingen, att samtliga villkor 1-8 måste vara uppfyllda för att vi ska ha rätt att tala om slum. Det är rimligt att föreställa sig, att de flesta som accepterar denna "breda" definition enbart kräver att någon av resursfattighedsindikatorerna är satisfierade, samtidigt som någon av boendevariablerna har låga värden.

1/ Se Gunnel Andersson et al., a.a., s. 103-111.

Genom understrykningarna markeras två saker: (i) komponenterna 7-8 behöver inte ingå i slumbegreppet.^{1/} (ii) det är kombinationen fattigdom-dålig boendesituation som gör att slumkriteriet uppfylls, vilket innebär att samtliga slumindikatorer 1-3 respektive 4-6 inte behöver förekomma.^{2/} När vi i forts. använder uttrycket "den breda slumdefinitionen" åsyftas detta kombinerade slumbegrepp.

1.3.

Alternativa slumdefinitioner, vid sidan av Hunters "sociologiska", saknas inte. I den ekonomiska litteraturen är det vanligare att ett "smalare" slumbegrepp används, som enbart inriktar sig på individernas boendesituation och därför utesluter de tre första indikatorerna (och även indikatorerna 7-8).^{3/} Denna skillnad i definitioner är viktig att komma ihåg då slumproblemets innehåll och lösning diskuteras.

Men det slumbegrepp som används vid merparten av de nationalekonomiska analyserna, kännetecknas inte bara av att fattigdomskomponenterna utelämnas utan också av, att boendekomponent 5 och framför allt boendekomponent 6 negligeras.

Den social-psykologiska boendemiljöns kvalitet intar en central plats vid sociologiska slumbeskrivningar, vilket den individ-

-
- 1/ Visserligen betonas ofta i den sociologiska litteraturen -och även i slutrapporten från Östergårdsgruppen- att det utvecklas en speciell slumkultur i vissa bostadsområden med apati, misströstan o.s.v. som utmärkande drag ("the slum of despair"). Mer eller mindre explicit brukar emellertid behandlingen av dessa kulturella fenomen underordnas behandlingen av resursfattigdomsproblemet (se begreppet "fattigdomskultur"). Andersson Gunnel et al., a.a., s. 19-39.
 - 2/ Följande fall brukar emellertid inte diskuteras i slumtermer: en person som enbart är politiskt "fattig" lever i en miljö som bara är "dålig" i den meningen, att även individerna i hans omgivning är politiskt "fattiga".
 - 3/ W.J. Baumols aggregerade analys av sambandet mellan "blight" och inkomst utgör ett undantag. I begreppet "blight" ("slum") inkluderar denne inte bara bostadsförslumningen utan också ex.vis fattigdomen i städerna (urban poverty). -Se "Interactions of Public and Private Decisions", i Public Expenditure Decisions in the Urban Community, H.G. Schaller (ed.), John Hopkins Press, 1963, s. 1-18.

orienterade systematiseringen av Hunters slumkriterier bl.a. vill markera. Siffrorna i parentesen för komponent 6 är där identiska med siffrorna i parenteserna för komponenterna 1-3; egenskaperna hos de människor som bor i en viss persons omgivning erhålles genom att studera deras resursinnehav.

Det framgår bl.a. av det integrationsprogram som genomfördes i Östergård med bistånd av bostadsförmedlingen att debatten om "nyslum" och "boendesegregation" under 60-talet hade påverkat utformningen av Östergårdsprojektet.

Att denna debatt inte satt några tydligare spår i den ekonomiska litteraturen om slum upplever vi som en brist. Vår bedömning av ett projekt som delvis syftade till att förbättra den social-psykologiska boendemiljön försvåras av att de normativa modeller som finns för bedömningar av slumsaneringsprojekt inom nationalekonomin utgår från fysiska slumbegrepp.

Hitintills har vi endast diskuterat olika enumerativa slumdefinitioner; en uppräknning har skett av de sociala fenomen som ingår eller inte ingår i slumbegreppet (en viss bostadsstandard o.s.v.). Inom nationalekonomin förekommer också en annan typ av slumdefinitioner som specificerar vilken typ av problem som existensen av slum representerar. Genom själva definitionen relateras begreppet direkt till olika resuraallokeringsproblem. Användningen av detta slumbegrepp anger, att "för lite" resurser i samhällsekonomisk bemärkelse allokeras ex.vis till olika saneringsverksamheter.^{1/} Eftersom vi strävar efter att separera

1/ Edgar O. Olsen diskuterar olika typer av slumdefinitioner i "A Competitive Theory of the Housing Market", The American Economic Review, Vol. 59:1, 1969, s.614.

diskussionen om slumbegreppets innehåll från diskussionen om slumproblemets innehåll, kommer vi emellertid att enbart behandla den förstnämnda definitionstypen i fortsättningen.

Redan i detta kapitel beskrivs de slumkriterier som vi själva kommer att använda vid undersökningen. Därigenom motiveras inriktningen av det följande kapitlet som uppmärksammar den national-ekonomiska problembehandlingen av de fenomen som omfattas av vårt slumbegrepp.

Undersökningen kommer att genomföras på grundval av ett "smalt" slumbegrepp vilket karaktäriseras av, att det enbart baseras på boendekomponenterna 4-6. Vår problemställning är m.a.o. mera begränsad än den som ett "brett" slumbegrepp aktualiserar. Motiven för vårt val kan sammanfattas i följande två punkter:

- 1) en generell analys av resursfattigdomsproblemet före genomförandet av den empiriska undersökningen skulle bli alltför tidskrävande. Detta innebär dock inte, att resurssidan ignoreras vid vår problemanalys utan att den endast beaktas i samband med att problemet med en "dålig" boendesituation studeras. Följande exempel på samband mellan ett litet resursinnehav och en "dålig" boendesituation kan anföras: som vi redan tangerat, kan en låg konsumtionsförmåga, social och politisk aktivitetsförmåga ge upphov till en "dålig" individuell boendesituation (de individuella resursinnehaven definierar också den social-psykologiska boendemiljön). Den dåliga boendesituationen kan i sin tur resultera i negativa resurseffekter.
- 2) den nationalekonomiska litteraturen om saneringsprojekts "sociala lönsamhet" innehåller uteslutande snäva slumbeskrivningar. (Oftast uppmärksammas bara förekomsten av slumindikator 4.) Även om vi inte anser, att de ekonomiska slumteorierna och de undersökningar som gjorts utifrån

dessa är helt och hållet användbara för våra syften, underlättas ändå vår egen teoriformulering och undersökning av att slumdefinitionen äger rum i den "nationalekonomiska" boendedimensionen.

När vi i forts. talar om ett "smalt" slumbegrepp inkluderas emellertid även en låg kvalitet på den social-psykologiska boendemiljön. Snävheten anspelar bara på, att vi koncentrerar oss på boendesituationen. Däremot bortser vi inte från den "mänskliga" omgivningens egenskaper då denna boendesituation ska definieras. Skälen till detta är de följande:

- 1) de senaste decenniernas samhällsvetenskapliga diskussion om boendesegregationens negativa välfärdskonsekvenser borde enligt vårt förmenande kompletteras med empiriska undersökningar som eventuellt verifierar detta samband.
- 2) Östergårdsprojektets sammansättning visar, att de inblandade lade stor vikt vid förbättringen av den social-psykologiska miljön. I 4.3. visas det, att samtliga program kan betraktas som försök att direkt förbättra denna boendekomponent i kvarteret. Det är därför inte rimligt att genomföra en undersökning av Östergårdsprojektet som inte beaktar effekterna av de eventuella förändringarna i denna boendefaktor.
- 3) paradoxalt nog, förutsätter de nationalekonomiska normativa modeller som berörts ovan, att beroendeförhållanden existerar mellan olika individer (detta faktum får vi anledning att återkomma till längre fram). Att bortse från den social-psykologiska miljöns förändring genom projektet skulle därför innebära, att denna förutsättning ignoreras.

Sammanfattningsvis om vårt val av slumbegrepp: "slum" förekommer när bostadsstandarden är låg och/eller kvaliteten på den

fysiska boendemiljön är låg och/eller kvaliteten på den social-psykologiska boendemiljön är låg.

Samtliga slumkriterier behöver alltså inte heller i detta snäva perspektiv vara uppfyllda. Olika kombinationer speglar, att det finns olika former av slum, vilket överensstämmer med de tankegångar om "nyslum" etc. som karaktäriserat den svenska 60- och 70 tals debatten.

Framställningen i detta kapitel har främst varit av begreppsanalytisk art. Något datamaterial som påvisar den eventuella existensen av slumförhållanden i dagens Sverige har inte redovisats. För att få en bild av olika boendesituationer måste först en precisering ske av de faktorer som ska bestämma bostadsstandarden och den "yttre" boendemiljön i vår undersökning. Denna precisering av slumindikatorerna företas i 4.1.

OVRIGA REFERENSER

1.1.

1. Stokes C. , "A Theory of Slums", Economics, Vol. 48, 1962, s. 187-197.

1.2.

1. Harrington M., "The Other America -Poverty in the United States", Penguin Books, 1963, appendix s. 171-186.
2. Mencher S., "The Problem of Measuring Poverty", British Journal of Sociology, Vol. 18, 1967, s.1-12. Återgiven i "Poverty", J.L. Roach (ed.), Penguin Modern Sociology Readings, Great Britain, 1972, s. 71-86.
3. Watts H. , "An Economic Definition of Poverty", i D.P. Moynihan (ed.), On Understanding Poverty, Basic Books, 1969, s. 316-329.
4. Weisbrod B.A.- Hansen W.L. "An Income-Net Worth Approach to Measuring Economic Welfare", The American Economic Review, dec.-1968, s. 1315-1329.

KAPITEL 2 - Slumproblemets behandling i den ekonomiska teorin.

Diskussionen om slumbegreppets innehåll i kap. 1 efterföljs av en diskussion om slumproblemets innehåll i kap. 2. "Slum" definieras nu "smalt", d.v.s. utslutande i boendetemer. 2.1. fungerar som en inledning till 2.2:s presentation av den nationalekonomiska välfärdsteorin. Mot bakgrund av 2.2., uppmärksammas sedan olika nationalekonomers behandling av slummen som ett resursallokeringsproblem i 2.3. och slummen som ett välfärdsfördelningsproblem i 2.4. Eftersom den socialpsykologiska boendemiljön sällan beaktas vid de nationalekonomiska slumdefinitionerna, behandlas segregationsproblemet separat i 2.5.

2.1.

I det föreg. kapitlet stannade vi till slut för att sammanknipa existensen av slum med speciella egenskaper hos individernas boendesituation. Innehavet av en låg bostadsstandard och/eller en låg kvalitet på den fysiska boendemiljön och/eller en låg kvalitet på den social-psykologiska boendemiljön gör en individ till en "sluminvånare".

Låt oss antaga för de två följande kapitlen, att det inte uppkommer någon oenighet vid beskrivningen av de bostadssociala förhållanden som bör etiketteras med begreppet "slum". De bestämningsproblem som relaterades i 1.2. ignoreras m.a.o. (En "dålig" social-psykologisk boendemiljö kommer dock inte att ingå i slumbegreppet p.g.a. kapitlens "nationalekonomiska" karaktär.)

Ofrånkomliga frågor i sammanhanget är naturligtvis: vad är det för typ av problem som slummen kan sättas i samband med och vad är orsaken till att det existerar bostäder/kvarter/områden/stadsdelar/städer/regioner som uppfyller kriterierna på slum?

I detta kapitel ska den nationalekonomiska behandlingen

av slumproblemet presenteras. Av kapitlets innehåll framgår det, att denna nationalekonomiska behandling implicerar inte bara en analys av de konsekvenser som själva existensen av slum för med sig utan också en analys av orsakerna till att slumfenomen uppkommer. Den eventuella tillämpbarheten av dessa teorier på svenska förhållanden diskuteras först i kap. 4.

En sådan till nationalekonomiskt synsätt begränsad genomgång kan förefalla ofullständig. Idealt borde det inte konstrueras "nationalekonomiska" teorier och t.ex. "sociologiska" teorier för slummens uppkomst och effekter utan i stället rimliga samhällsvetenskapliga teorier om samhällsreliga fenomen.

Skilda begreppsinnebörder och metodologier medför emellertid, att samhällsreliga fenomen ofta belyses ur helt olika perspektiv inom nationalekonomin och sociologin. En gradering av olika teorier om t.ex. slummens uppkomst i kvalitetshänseende försvåras därför av, att enhetliga bedömningsnormer saknas. Som noterats i föregående kap., uppstår meningsskiljaktigheter redan vid bestämningen av slumbegreppets innehåll.^{1/}

1/ Av ovan kan det förefalla, som om de teoretiska utgångspunkterna var gemensamma för t.ex. alla nationalekonomiska analyser. Detta är naturligtvis en grov generalisering. Ett "sociologiskt" inriktat angreppssätt används förvisso av en del nationalekonomer (och även vice versa). Dessa befinner sig emellertid f.n. i en klar minoritetsställning gentemot de ekonomer som använder en deduktiv metodologi av en mera "teknisk" karaktär.

Ibland diskuteras vad det egentligen är som konstituerar den avgörande skillnaden mellan de bägge angreppssätten. Det finns ingen anledning att här beröra innehållet i denna diskussion. Rent allmänt kan dock sägas, att den "sociologiska" analysen är betydligt mera historiskt förankrad i den meningen, att enskilda samhällsreliga fenomen sätts in i ett större politiskt, ekonomiskt och socialt sammanhang. Den "rena" nationalekonomiska analysen däremot -t.o.m. i sin intertemporala allmänna jämviktsutformning- är betydligt mera "ohistorisk" i den meningen, att åtskilliga samhällsreliga förhållanden tas som givna vid studiet av klart avgränsade delproblem.

Det är signifikativt, att de "sociologiskt" inriktade nationalekonomernas behandling av slummens orsaker underordnas behandlingen av fattigdomens orsaker (inkl. den "kulturella fattigdomen" eftersom bestämningen av de individuella preferenserna, attityderna o.s.v. även diskuteras). Se t.ex. Galbraith I.K., "Överflödets samhälle", Tidens förlag, Stockholm 1969. Myrdal Gunnar, "Challenge to Affluence", Pantheon Books, New York, 1962. Fusfield D.R., "The Economy of the Urban Ghetto", i Financing the Metropolis, J.P. Crecine (ed.), Vol. 4, Beverly Hills California, 1970, s. 369-399.

Som komplement till de sociologiska beskrivningar av slummens orsaker och effekter som bl.a. Östergårdsrapporten innehåller,^{1/} presenteras nedan de nationalekonomiska problembeskrivningarna.

Denna genomgång tjänar dock inte bara det passiva ändamålet att komplettera sociologins slumteorier. Ett viktigare motiv för genomgången är att de flesta av de nationalekonomiska teorierna bygger mer eller mindre uttalat på den välfärdsteori som kommer att bilda utgångspunkt för den normativa diskussionen om Östergårdsprojektets konsekvenser i kap. 4 och framåt. För att förenkla redogörelsen, kommer f.ö. även de slumteorier som inte är baserade på denna välfärdsteoretiska grundval att behandlas som om de vore det. P.g.a. den höga graden av enighet inom nationalekonomin om begreppsinnebörder och principer för teoribildning (utvecklades i fotnot på föreg. sida), torde användningen av en uniform teoretisk ram kunna accepteras.

Inriktningen på de nationalekonomiska modellerna innebär att begreppet "slum" definieras utan att en beskrivning görs av det "egna" resursinnehavet (eller av de beteenden och känsloupplevelser som kännetecknar sluminvånarna). Den social-psykologiska boendemiljöns utseende (boendekomponent 6) negligeras också vid själva slumdefinitionen. I den policy-orienterade nationalekonomiska litteraturen om "slum" uppmärksammas endast denna boendekomponent när orsakerna till att privata fysiska saneringar (slumsaneringar) inte kommer till stånd analyseras. Segregationsproblematiken kommer därför att behandlas separat i 2.5.

1/ Andersson Gunnel et al., a.a., s. 9-19. Se även beskrivningen av bostadssegregationens framväxt och följder hos Rudvall Göte-Swedner Harald et al., "Boendeproblem", en promemoria utarbetad på uppdrag av Boendeutredningen 1975, Sthlm, augusti 1975, s. 24-132.

I den s.k. paretoanska välfärdsteorin beskrivs de tillstånd i ekonomin eller de resursallokeringar som är paretooptimala (sambällsekoniskt effektiva) gävt de existerande individuella preferenserna.^{1/} Ett tillstånd är paretooptimalt dels om det är möjligt att uppnå^{2/} och dels om en förflyttning till ett annat möjligt tillstånd ofelbart medför att någon individs välfärd skulle försämrans.

Vid en förflyttning från ett inoptimalt tillstånd till ett optimalt tillstånd, kan minst en individ erhålla en välfärdsförbättring utan att någon individ behöver vidkännas en välfärdsförlust. Villkoret för att ingen ska få det sämre än i utgångsläget är dock, att de individer som ev. förlorar på förflyttningen i välfärdshänseende kan kompenseras för denna.

Sannolikt existerar det en mängd olika paretooptimala tillstånd som alla svarar mot olika välfärdsfördelningar mellan individerna. Enligt någon samhällelig etisk princip om vad som konstituerar en "rättvis fördelning" kan en rangordning ske av de olika paretooptimala tillstånden (problemen vid upprättandet av en sådan social välfärdsfunktion bör dock poängteras).^{3/} Denna rangordning utkristalliserar ett "bästa" tillstånd som alltså inte bara är önskvärt ur sambällsekonisk effektivitetssynpunkt utan också ur välfärdsfördelningssynpunkt.

Det kan visas, att ett optimalt tillstånd kan uppnås genom prisbildningsmekanismen i en s.k. perfekt marknadsekonomi. "Perfekt" antyder, att ett marknadssystem måste ha vissa speciella egenskaper för att ett optimumläge ska realiseras. Priserna i denna ekonomi är sådana,

-
- 1/ För erhållandet av en lättillgänglig framställning av de välfärdsteoretiska grunderna hänvisas till Bohm Peter, "Sambällsekonisk effektivitet", SNS, Forum, 1974.
 - 2/ De möjliga tillstånden begränsas av de teknologiska produktions- (och även konsumtions-) restriktionerna samt av kravet på att konsumtionen i samhället inte får överstiga summan av nettoproduktionen och de initiala resurserna.
 - 3/ Etiska överväganden ligger också bakom bestämningen av de olika paretooptimala tillstånden. Följande två punkter beskriver dessa: (i) individerna avgör själva vad som konstituerar den egna välfärden, (ii) samhällets välfärd beror på välfärden hos de individer som definierar detta samhälle och ingenting annat.

att den etablerade resursallokeringen inte bara maximerar konsumenternas välfärd givet inkomsterna (eller förmögenheterna) och produktionsenheternas vinster givet de tekniska produktionsmöjligheterna (marknadsjämvikt existerar) utan också är pareto-optimal.^{1/}

Principerna för välfärdsanalysen av en intertemporal ekonomi är desamma som för analysen av en atemporal ekonomi. Den intertemporal utvidgningen innebär, att produktionens och konsumtionens fördelning över tiden studeras. Därmed införes fenomenen produktion av kapitalvaror, uppskjuten konsumtion och ränta i den behandlade välfärds-teorin. Sambandet mellan pareto-optimalitet och den perfekta marknads-ekonomin kvarstår dock, även om förutsättningarna för att ett pareto-optimalt tillstånd ska realiseras av naturliga skäl blir ännu svårare att uppfylla i detta dynamiska perspektiv. Bl.a. krävs inte bara information om dagens varor och priser utan också om de "framtida" varorna och priserna.^{2/}

Tidigare i framställningen framhölls, att det finns ett paretooptimalt tillstånd som betraktas som det "bästa" av alla pareto-optimala tillstånd p.g.a. att välfärdsfördelningen där är "rättvisast" enligt någon etisk princip. Det är inte troligt, att det är detta tillstånd som uppnås på en perfekt marknad med privat äganderätt till resurser och produktionsenheter.

1/ I en atemporal ekonomi med privat äganderätt till resurser och produktionsenheter bestäms konsumenternas inkomster av det initiala resursinnehavet, av priserna på dessa resurser samt av vinstandelen i företagen. - Ovan bortses f.ö. ifrån, att vissa speciella antaganden om de individuella konsumtionsmängdernas och preferensfunktionernas utseende måste göras.

2/ Fullständig information är dock inte en nödvändig förutsättning för realiserandet av ett paretooptimum om det finns s.k. optionskontrakt vid osäkerhet. Dessa bestämmer vilka valmöjligheter som står öppna för marknadsdeltagarna vid alternativa framtida händelser.

Mot bakgrund av den skisserade välfärdsteorin ovan, kan följande "problem" urskiljas i en privat organiserad marknadsekonomi:

1) inoptimalitetsproblem (resursallokeringsproblem).

Prisbildningen i ett marknadssystem ger inte upphov till en paretooptimal resursallokering p.g.a. att den perfekta marknadsekonomins alla egenskaper inte är satisfierade. Vid existensen av externalitetsförhållanden (definieras senare), kollektiva varor, informationsbrist och monopol uppkommer sannolikt en resursallokering i marknadssystemet som inte är paretooptimal.

En monopolsituation kan f.ö. uppstå av rent "tekniska" skäl. Vid tilltagande skalavkastning (stordriftsfördelar) skulle ett privat företag åsamkas ett finansiellt underskott vid den paretooptimala produktionsvolymen. Privat produktion är här endast förenlig med en prissättning som inte är paretooptimal (se begreppet "naturligt monopol").

Statliga interventioner i prisbildningen aktualiseras vid förekomsten av de "marknadsimperfektioner" som förknippas med de ovan uppräknade fenomenen. Offentliga ingripanden kan dock ge upphov till "imperfektioner" och inoptimala resursallokeringar "i sig" under förutsättning att de inte är effektivitetsmotiverade. Skattepolitikens snedvridande effekter på resursallokeringen brukar ofta framhåvas.

2) välfärdsfördelningsproblem (fördelningspolitiska problem).

Som omtalats, är det inte troligt att den resursallokering som uppkommer i marknadssystemet - även om den skulle vara samhällsekonomiskt effektiv - föredras om välfärdsfördelningsaspekterna beaktas. Om välfärdsfördelningen uppfattas som ojämn, aktualiseras statliga ekonomisk-politiska åtgärder ånyo.

Den offentliga fördelningspolitiken bör dock inte karaktäriseras av ingrepp i den "fria" prisbildningen. En konflikt mellan fördelningspolitiska och optimala önskemål bör undvikas om det är möjligt. Förutsatt att det är politiskt möjligt att välja mellan olika paretooptimala tillstånd (med olika välfärdsfördelningar) finns det alltid ett paretooptimalt tillstånd som är att föredra framför alla icke-optimala tillstånd nämligen det

"bästa" givet den sociala välfärdsfunktionen^{1/} En "vandring" längs den kurva på vilken alla paretooptimala tillstånd är belägna förutsätter em. tillgången på s.k. klumpsummeskatter och-transfereringar. Dessa klumpsummeöverföringar karaktäriseras av att de "i sig" inte ger upphov till några effektivitetsföruster i ekonomin. Eftersom verkliga motsvarigheter till välfärdsteorins "ideala" skatter och transfereringar är sällsynta och de institutionella möjligheterna att uppnå ett ur fördelningssynpunkt önskvärt paretooptimum begränsade, kan mycket väl ett visst icke-optimalt tillstånd vara att föredra framför ett paretooptimalt.

Vilken plats har förekomsten av en dålig bostadsstandard och/eller en dålig fysisk boendemiljö vid en viss tidpunkt i den relaterade välfärdsteorin? Denna fråga kommer att besvaras med hjälp av de nationalekonomiska bidragen till den samhällsvetenskapliga litteraturen om slum. I 2.3. betraktas slummen som ett inoptimalitetsproblem. Tonvikten är där lagd på slummen som ett (i) externalitetsproblem (ii) informationsproblem (iii) problem vilket uppkommit genom offentliga marknadsinterventioner. Det fördelningsspolitiska problemet "slum" behandlas sedan i 2.4.

2.3.

Som utgångspunkt för analysen av det fysiska slumproblemet i detta avsnitt och i 2.4. samt även för analysen av segregationsproblemet i 2.5. används här vissa amerikanska ekonomers dynamiska beskrivning av hur bostadsmarknaden "automatiskt" eliminerar slummen som social företeelse. Givet den rådande privata inkomstfördelningen, kommer en s.k. filtreringsprocess på bostadsmarknaden att tillse, att de fattigaste familjerna succesivt kan förbättra sin bostadsstandard och också uppnå en bostadsstandard som är högre än den slumindikerande.

1/ I analogi med tidigare, bortses ifrån de "tekniska" förhållanden som måste gälla för att ett visst paretooptimalt tillstånd ska uppnås i marknads-systemet. Villkoren är förresten strängare än i det "omvända" fallet där det skulle visas, att marknadsjämvikten är paretooptimal. Bl.a. krävs nu att företagets produktionsmöjlighetsmängder och konsumenternas preferensfunktioner är konvexa. Det förstnämnda antagandet utesluter tilltagande avkastning i produktionen.

Enligt Ira Lowrey äger en "filtrering" rum om en bostads reala värde (deflaterade pris) förändras.^{1/} Filtreringsprocessen kan beskrivas på följande sätt:

Nybyggnation av dyrare bostäder medför att hushåll med relativt höga inkomster kommer att flytta in i de nybyggda bostäderna, vilket minskar efterfrågan på "utflyttningsbostäderna". Priserna sjunker på de sistnämnda relativt priset på t.ex. bostäder av en lägre kvalitet, vilket gör det möjligt för hushåll med lägre inkomster att förbättra sin bostads-situation. Efterfrågan och de relativa priserna på dessa hushålls "gamla" lägenheter minskar, ännu sämre situerade hushåll flyttar in o.s.v. o.s.v. Genom denna process kan också de fattigaste familjerna i samhället förbättra sin boendesituation och även passera "slumstadiet" enligt någon av samhället fastställd standardnorm.^{2/}

1/ Lowrey I.S., "Filtering and Housing Standards: A Conceptual Analysis", Land Economics, nov. 1960, s.363. Lowreys definition är den som används mest vid ekonomiska analyser av filtreringsprocessen. En modifiering av denna definition görs av Edgar O. Olsen i samband med beskrivningen av bostadsmarknadens funktionssätt i termer av de teoretiska fenomenen "housing stock" och "housing service" (a.a., s.615-616).

2/ Beskrivningen av filtreringsprocessen bygger huvudsakligen på D.M. Gordons framställning i "Problems in Political Economy -An Urban Perspective", D.M. Gordon (ed.), D.C. Heath and Company, Massachusetts, 1971, s. 357.

Filtreringsprocessen beskrivs flitigt i "Urban Economics" (se begreppen "filtering process", "filtering down process", "trickle-down process" och "turn-over process"). Se förutom Gordon även Perloff S.H., "The Development of Urban Economics in the United States", Urban Studies, 10, 1973, s.294. Downs A., "Opening Up the Suburbs -An Urban Strategy for America", Yale University Press, 1973, s.2-6. Lowrey I.S., a.a., s.366. Olsen E.O., a.a., s. 616-617.

I presentationen av filtreringsprocessen i texten ovan, lämnades frågan medvetet öppen vad det är som orsakar nybyggnationen i processens initialskede. Någon överensstämmelse råder inte på den punkten. Följande "drivkrafter" för processen brukar anföras:

1. långsiktig jämvikt existerar inte på bostadsmarknaden om priset per bostadsenhet av en viss kvalitet överstiger den långsiktiga genomsnittliga produktionskostnaden. I denna ojämviktssituation kan nybyggnation av bostäder äga rum, eftersom kapitalvärdet nu är större än produktionskostnaden på "bygg-marknaden". (se Olsen, a.a., 616-617.)
2. vid en initial jämviktssituation förändras bostadskonsumenternas preferenser. P.g.a. att uppfattningarna om "modern standard" förändras, kommer fr.a. hushåll med relativt höga realinkomster att efterfråga nyare bostäder. (Se A. Downs, a.a., s.4.)
3. Genom teknisk obsolence samt en bostads föråldrade "design" ("technological obsolence" respektive "style obsolence") kommer höginkomsttagarna att efterfråga nyare bostäder. (Se Lowrey, a.a., s.365-366.) Den sistnämnda kvalitetsförändringen kan f.ö. vara svår att skilja från preferensförändringen under punkten 2. forts. s. 34.

En del amerikanska ekonomers tilltro till att filtreringsprocessen eliminerar slummen på sikt kan belysas med följande citat: "The turnover process does make sound housing available to income groups which cannot afford new construction. It is this process that is largely responsible for the fact that, in 1960, a majority of families at the lowest income levels were living in standard housing."^{1/}

Det bör dock betonas, att inte alla ekonomer som behandlar filtreringsprocessen hyser uppfattningen, att den automatiskt löser problemet med att reducera antalet eller proportionen bostäder med en slumstandard.

Bernard J. Frieden har ställt upp tre villkor för att filtreringsprocessen ska kunna lösa slumproblemet:^{2/}

1. antalet nybyggnationer måste vara högt.
2. antalet rivningar måste vara lågt (underförstått: av bostäder med en relativt hög standard).
3. "adekvata" underhåll och renoveringar av äldre fastigheter måste genomföras.

forts. på
fotnot 2
s. 33.

4. realinkomsthöjningar medför, att en högre bostadskvalitet efterfrågas än i utgångsläget. (Se A. Downs, a.a., s.4.) Vid redogörelserna för filtreringsprocessen brukar realinkomsterna ibland betraktas som givna. I texten ovan, har vi endast antagit att inkomstfördelningen är given, vilket inte utesluter att realinkomstförändringar kan vara den utlösande filtreringsfaktorn. Används Lowreys filtreringsdefinition vid beskrivningen av marknadsprocessen, får dock inte realinkomstökningarna vara så stora, att de som flyttar in i successionsbostäderna har en högre eller lika hög realinkomst som de tidigare invånarna hade då de bebodde dessa. "Nedfiltreringen" av en bostad innebär ju, att det reala värdet minskar p.g.a. nybyggnationen.

- 1/ Welfeld J.H., "Toward A New Federal Housing Policy", The Public Interest, No 19, våren 1970, s. 34. -Welfeld åsyftar utvecklingen på bostadsmarknaden i USA. I 2.5. berörs några av de problem som denna "lyckade" utveckling gav upphov till. Användningen av filtreringsprocessen (utan subventioner till låginkomstfamiljer) som slumeliminierungsstrategi är en typisk amerikansk företeelse, se Downs A., "Housing the Urban Poor: the Economics of Various Strategies", The American Economic Review, Vol. 56, No 4, sept. 1969, s. 646-51; omtryckt i Downs A., "Urban Problems and Prospects", Markham Series in Public Policy Analysis, Chicago 1970, kap. 6 s. 165-175 (särskilt s. 170-174). - Detta faktum bör hållas i minnet då ex.vis det svenska slumproblemet analyseras utifrån den amerikanska slumlitteraturen.
- 2/ Frieden B.J., "Housing and National Urban Goals: Old Policies and New Realities", J.Q. Wilson (ed.) The Metropolitan Enigma, 1970. En omarbetad version ingår i den redan omnämnda "Problems in Political Economy -An Urban Perspective", Gordon (ed.), s. 380-385.

Dessa villkor är alltför ospecificerade för att kunna tjäna som ett direkt underlag för en ekonomisk-teoretisk diskussion om existensen av slum i en oreglerad marknadsekonomi. Friedens punkter nämns, för att de aktiviteter ska preciseras som utövas i en alltför liten alternativt alltför stor omfattning i relation till den fastställda slumstandarden.

Enligt Lowrey, framstår bostädernas fysiska kvalitetsförsämring ("physical deterioration"), som sker med tiden och oberoende av filtreringsprocessen, som en kritisk marknadsföreteelse för de som hävdar att alla kan förbättra sin bostadsstandard (och även uppnå en icke-slumstandard) "automatiskt" genom marknadsmekanismen utan några offentliga ingripanden.

Filtreringsprocessens förmåga att eliminera bostäder med slumstandard är beroende av värdeminskningens storlek i förhållande till storleken på denna fysiska kvalitetsförsämring. Sker försämringen av kvalitén på successionsbostäderna långsammare än minskningen av värdet på dessa, är detta ett tillräckligt villkor, allt annat givet, för att den privata bostadsmarknaden är "effektiv" ur slumelimineringssynpunkt.^{1/}

Lowrey betvivlar, att detta villkor uppfylls på bostadsmarknaden. Ägarna till successionsbostäderna kommer att besvara efterfrågeminskningen och prissänkningen med att inte vidtaga de reparationer och det underhåll som bevarar bostadens initiala fysiska kvalitét. En sådan "under-maintenance" inträffar om efterfrågepriset sjunker under de totala förvaltningskostnaderna (som förutom reparations- och underhållskostnader även kan inkludera driftskostnader och fastighets-skatter). Det är inte säkert, att ex.vis en viss hyresgäst uppnår en förbättrad boendesituation i kvalitetshänseende i jämförelse med tidpunkten

1/ Lowrey I.S., a.a., s.364 och s.366. Uttrycket "physical deterioration" används av Lowrey för att täcka in den fastighetsförslitning som är möjlig att undvika genom olika reparations- och underhållsaktiviteter. (Undvikandet av "technological obsolescence" respektive "style obsolescence" -se fotnot på s. 33 - implicerar däremot att direkta fastighets-moderniseringar måste äga rum.

för filtreringsprocessens start.^{1/}

E.O. Olsen uppfattar Lowreys slutsats som trivial.

Under förutsättning att låginkomsttagarnas realinkomster och preferenser är givna, liksom produktiviteten inom sektorn för bostadsproduktion, samt att inga subventioner-skatter förekommer på bostads- och byggmarknader som kännetecknas av perfekt konkurrens, finns det inget som talar för att slummen reduceras (eller elimineras på sikt).^{2/}

De ekonomer som hävdar, att slumfenomenet försvinner med tiden på en "fri" bostadsmarknad utan produktivitetsförbättringar måste alltså förutsätta, att hushållens realinkomster ökar och/eller att deras preferenser för bostäder av slumkaraktär försvagas.

Vi sätter här punkt för diskussionen om filtreringsprocessen och frågar oss nu mot bakgrund av innehållet i 2.2.: förekommer slumförhållanden p.g.a. några "marknadsimperfectioner" d v s med anledning av att resursallokeringen på bostadsmarknaden inte överensstämmer med den samhällsekonomiskt mest effektiva (den paretooptimala)?

Eftersom vi i fortsättningen placerar resursallokeringsproblemet "slum" i blickpunkten, kan denna frågeställning kompletteras på följande sätt: ger existensen av slum per se upphov till några resursallokeringsproblem?

1/ Lowrey, a.a., s. 366-368. Se också Perloff H.S, a.a., s. 294. Sternlieb G., "Slum Housing: A Functional Analysis", Law & Contemporary Problems, Vol. 32, 1967, s.351.

- L.L. Dildine - F.A. Massey kritiserar Lowrey för att denne bortser från förändringarna i de för den enskilde fastighetsägaren exogena marknadspriserna (bostadspriserna, "input"priserna vid fastighetsunderhåll samt diskonteringsräntan). Förändringarna i dessa variabler kan motverka den "under-maintenance" som Lowrey talar om. Se deras artikel "Dynamic Model of Private Incentives to Housing Maintenance", Southern Economic Journal, Vol. 40, 1973-74, s.631-639.- Kritiken är emellertid missriktad. Lowrey anger explicit, att exogena förändringar utelämnas vid analysen av "under-maintenance" fenomenet och att hans teori endast är giltig under antagandet att dessa förändringar är frånvarande. Lowrey, a.a., s. 363-364, 367-368.

2/ E.O. Olsen, a.a., s.165. Notera, att Olsen (och Lowrey) hade dragit andra andra slutsatser om filtreringsprocessens slumeliminering förmåga om de hade använt den sista av de fyra förklaringarna till nybyggnationens orsaker i fotnot 2 på s. 33-34.

En förklaring på paretoansk välfärdsteoretisk grund till att totalsaneringar eller renoveringar inte kommer till stånd genom ett decentraliserat beslutsfattande, har signerats O.A. Davis och A.E. Whinston (i forts. D/W). Deras teori ska behandlas relativt utförligt, eftersom den dels återges ständigt i nationalekonomiska urbanantologier och dels utgjort en viktig teoretisk utgångspunkt vid genomförandet av s.k. Cost-benefitanalyser av offentliga slumsaneringsprojekt.^{1/}

Innan vi redogör för D/W:s teori, ska begreppet "externa effekter" definieras (se avsnitt 2.2.).

Externa effekter uppstår ex.vis då en individs välfärd påverkas direkt i negativ eller positiv bemärkelse av andra individers aktiviteter (eller "konsumtion" i vid bemärkelse). Dessa effekter tar sig uttryck i att den förstnämndes välfärd påverkas "omedelbart" och/eller via förändringarna i dennes resursinnehav (hälsotillståndet, förmögenheten etc. påverkas). Externalitetsförhållanden kan f.ö. också uppstå på produktionssidan i ekonomin (och även mellan konsumtions- och produktionsidan).

I den perfekta marknadsekonomin saknas antingen dessa effekter eller också är de möjliga att "internalisera" genom "frivilliga" förhandlingslösningar. Under förutsättning att informations- och transaktionskostnaderna är negligierbara, kan nämligen den pareto-optimala storleken på den externa effekten fastställas på "frivillig" väg genom en överenskommelse mellan de individer som står i ett externalitetsförhållande till varandra.^{2/}

1/ Davis-Whinstons artikel "The Economics of Urban Renewal" publicerades första gången i Law&Contemporary Problems, vintern 1961, s.105-117. En av Davis något omarbetad version, "Economics and Urban Renewal: Market Intervention", ingår i Financing the Metropolis, a.a., s.73-92.

2/ Informations- och transaktionskostnaderna inkluderar bl.a. de resurser som erfordras för (i) sökandet efter lämpliga motparter i marknads-systemet, (ii) själva förhandlingsproceduren och (iii) övervakandet av att villkoren i marknadskontrakten efterlevs av motparten.

Enligt D/W kan "marknadsimperfectioner" uppstå p.g.a. att s.k. grannskapsexternaliteter förekommer i ett bostadsområde. En persons värdering av en viss fastighet bestäms inte bara av denna fastighets utseende, underhåll o.s.v. utan också av egenskaperna hos de närliggande fastigheterna samt av befolkningssammansättningen i området. Den enskilde fastighetsägarens hyresintäkter och därmed den ägda fastighetens kapitalvärde är m.a.o. beroende av kvalitén på den social-psykologiska och fysiska boendemiljön.

Sambandet mellan slum och existensen av grannskapsexternaliteter kan åskådliggöras med ett exempel där två fastighetsägare i ett bostadsområde försöker uppskatta den avkastningsränta som uppkommer vid en fastighetsupprustning eller en totalsanering. Den beräknade avkastningens förhållande till alternativa investeringsavkastningar avgör om en sanering kommer till stånd eller inte.

De bägge fastighetsägarnas dilemma vid beslutstillfället med anledning av grannskapseffekterna kan uttryckas genom uppställandet av en s.k. spelmatris:

		ägare 2	
		investering	ingen investering
ägare 1	investering	(.07, .07)	(.03, .10)
	ingen invest.	(.10, .03)	(.04, .04)

Spelmatrisen kan tolkas på följande sätt:

Siffrorna i parantesen längst ned till höger speglar, att båda fastighetsägarna i nuläget erhåller en fastighetsavkastning på 4 % samt en lika stor avkastning på det egna obligationsinnehavet. Om ingen av dem beslutar sig för att genomföra en sanering, kommer de även i framtiden att erhålla en avkastning på 4 %.

Siffrorna i parentesen längst upp till vänster anger den avkastning som de bägge fastighetsägarna erhåller vid ett simultant beslut om sanering. Internräntan är 3 % högre än alternativkostnaden för bägge vilket innebär, att ett gemensamt investeringsbeslut är lönsamt ur fastighetsekonomisk synvinkel.

Om den ene ägaren beslutar sig för att inte genomföra en sanering, medan den andre ägaren investerar, kommer den förstnämnde att erhålla en avkastning som är högre än den han skulle fått om han också investerat enligt spelmatrisen. Avkastningen för den sistnämnde däremot, är t.o.m. lägre än den han skulle erhållit om ö.h.t. inga saneringsåtgärder genomförts i området. Orsaken till att denna paradox uppkommer, som f.ö. kallas "prisoners dilemma" i den ekonomiska litteraturen, är närvaron av starka grannskapseffekter.^{1/}

Antag, att ägare 1 inte investerar men att ägare 2 gör det. Avkastningsprocenten i parentesen längst ned till vänster blir då aktuella. Genom förbättringen i den fysiska och social-psykologiska boendemiljön kommer ägare 1:s hyresintäkter att stiga så att avkastningen antages bli 10 % på fastigheten utan att någon egen nyinvestering ägt rum. För individ 2 antages, att fastigheten ger en avkastning på bara 3 %. Dennes hyresgäster kommer bl.a. att ta hänsyn till den intilliggande fastighetens dåliga kondition, vilket gör att avkastningen blir lägre än 7 %. Det är heller inte uteslutet, att avkastningen nu blir lägre än i en situation där ingen av ägarna investerar, d v s lägre än 4 %.

Avkastningsprocenten längst upp till höger gäller för en situation där rollerna är ombytta, d v s ägare 1 investerar och ägare 2 avstår.

1/ Siffrorna i de olika parenteserna är tillrättalagda av D/W för att "prisoners dilemma" ska uppkomma.

Av matrisen kan utläsas, att ingen av ägarna beslutar sig för att investera vare sig de förväntar sig att den andre kommer att investera eller ej. Se spelsituationen ur individ 1:s synvinkel igen. Om ägare 2 investerar, är det mest lönsamt för individ 1 att avstå, eftersom avkastningen då blir 10 % i stället för de 7 % han erhåller vid investering. Om ägare 2 inte investerar, är det fortfarande mest lönsamt för ägare 1 att inte investera. Avkastningen för detta status-quo alternativ är 1 % högre än för investeringsalternativet, givet siffrorna i matrisen.

D/W påpekar, att det inte är närvaron av grannskaps-externaliteter i sig som åstadkommer "marknadsimperfektionerna". Resursallokeringsproblemet utgörs snarare av att samarbete inte kommer till stånd mellan fastighetsägarna. Om investeringsbesluten kunde koordineras -vilket blir svårare ju flera fastighetsägare som är involverade i beslutssituationen- skulle en paretooptimal lösning kunna erhållas som implicerar, att den genomsnittliga avkastningsprocenten är högre än i någon annan kombination i matrisschemat.^{1/}

I kap. 3 ska denna teori om uppkomna resursallokeringsproblemen på bostadsmarknadens utbudssida relateras till den cost-benefit

 1/ Frågan är om det är realistiskt, att en marknadsvikt utan samarbete uppkommer i en situation med ett fåtal fastighetsägare i ett bostadsområde. Utgångsläget i spelmatrisen borde snarare betraktas som ett ojämviktsläge vilket kan övervinnas genom att en koalition bildas mellan de olika ägarna. Studeras grannskapsexternaliteterna från konsumentens sida förefaller det emellertid osannolikt, rent intuitivt, att bostadsmarknaden någonsin skulle kunna vara i jämvikt. Enligt Tjalling Koopmans -nobelpristagare i ekonomi 1975- och Martin Beckmann existerar det inte några jämviktshyror under antagandet att hyran beror på vilka som bebodde de intilliggande fastigheterna och lägenheterna. Det kommer alltid att finnas incitament för någon att flytta till ett annat område vid förekomsten av sådana beroendeförhållanden. Därmed omöjliggörs den jämförelse mellan olika jämviktslägen som karakteriserar den välfärdsteoretiska partialanalysen. (Vi återkommer i kap. 4 till denna problematik.)
Koopmans T. - Beckmann M., "Assignment Problems and the Location of Economic Activities", *Econometrica*, 1957, s. 53-76. Speciellt s. 64-71.

metod som används för att bedöma de samhällsekonomiska effekterna av privata och offentliga investeringsbeslut.^{1/} Det kommer att framgå, att "internaliseringen" av grannskapsexternaliteterna utgör en viktig intäkt (benefit) i de sociala lönsamhetskalkyler över slumsaneringsprojekt som upprättats i samband med användningen av denna metod.

Närvaron av andra externalitetsförhållanden i vissa bostadsområden brukar framhållas av en del ekonomer. Negativa externaliteter uppstår när fabriker, affärskedjor etc., belägna i närheten av fastigheter avsedda för bostadsändamål, försämrar den fysiska boendemiljön genom rökutsläpp, parkeringsplatsbyggnationer o.s.v. Konsekvensen blir bl.a. att fastighetsvärdena sjunker i området.^{2/}

Någon principiell skillnad mellan dessa negativa miljöeffekter och de tidigare nämnda grannskapsexternaliteterna föreligger inte. I D/W:s exempel, kunde dock externalitetsförhållandena vara "ömsesidiga"; en hyresgästs värdering av en viss fastighet var bl.a. beroende av andra hyresgästers beslut och vice versa. I det andra externalitetsexemplet påverkas fastighetsägarnas "produktionsmöjligheter" och hyresgästernas välfärd negativt av en eller flera produktionsenheters verksamhet i eller i närheten av ett bostadsområde. Om inte exemplet kompletteras, är externalitetsförhållandet ensidigt i detta fall, eftersom hyresgästernas och fastighetsägarnas aktivitetsval inte påverkar produktionsenheternas möjligheter att utföra sina verksamheter.

1/ Bostadsmarknaden ("the housing market") består egentligen av två olika delar, dels av en marknad för "investeringsvaror" (byggmarknaden) och dels av en marknad för "konsumentvaror". Ägare av hyresfastigheter deltar ex.vis på bägge marknaderna i den bemärkelsen att de är köpare av investeringsvaror och säljare av konsumentvaror. En viss begreppsförvirring uppstår ibland i bostadsdebatten; med "bostadsmarknad" åsyftas i vissa fall båda delmarknaderna och i andra fall endast konsumentvarumarknaden. Sammanhanget i vilket begreppet förekommer i texten ovan får klargöra dess speciella innebörd.

2/ Richardson H.W., "Urban Economics", Penguin Modern Economics, 1971, s. 128.- Muth R.F., "The Urban Economy and Public Problems", J.P. Crecine (ed.), a.a., s. 436-437.

Vi ska dröja oss kvar vid "slummen som ett externalitetsproblem" ytterligare ett ögonblick för att behandla de negativa effekter som uppstår genom existensen av slum enligt fr.a. den amerikanske ekonomen Jerome Rothenberg.^{1/}

Tillsammans med D/W:s grannskapsexternaliteter, utgjorde förekomsten av "sociala kostnader" det teoretiska alibit för genomförandet av offentliga slumsaneringsprojekt i 60-talets USA.

Rothenberg menar, att externa kostnader uppstår för sluminvånarna själva och även för den övriga befolkningen i omgivningen p.g.a. slum. Psykisk och somatisk ohälsa, kriminalitet, bränder, personlig och social missanpassning nämns som exempel på slummens negativa externa effekter.

I avsnitt 4.2. ska de sociala kostnaderna skärskådas mera i detalj. Dessa kostnader kan nämligen inte utan vidare placeras in i den välfärdsteoretiska begreppsramen. Enligt definitionen av externa effekter ovan, uppstår dessa i direkt anslutning till ett speciellt beteende och inte p.g.a. vissa miljöförhållanden, (här: slum), som hos Rothenberg.

Kortfattat ska några "marknadsimperfektioner" på byggmarknaden slutligen beröras som också figurerat i den ekonomiska litteraturen.

Monopolförhållanden på byggmarknaden kan medföra, att en alltför liten resursmängd används för bostadsproduktion. (Se förekomsten av prisledande entreprenörer och byggmaterialföretag.) Imperfektioner på kreditmarknaden kan få liknande effekter p.g.a. bostädernas långa varaktighet.

1/ Rothenberg J., "Urban Renewal Programs", i Measuring Benefits of Government Investments, R.Dorfman (ed.), The Brookings Institution, 1965, s. 292-366. - Se också Mc Kean R.N., "An Outsider Looks at Urban Economics", Urban Studies, 10, 1973, s. 29. - Wilner D.M. - Walkley R.P. Pinkerton T.G. - Tayback M., "The Housing Environment and Family Life", John Hopkins Press, Baltimore, 1962, s. 241-252.

Bostädernas långa ekonomiska och fysiska varaktighet (i jämförelse med många andra investeringsvaror) medför också att osäkerhetsproblemet är stort vid bostadsinvesteringar. (Se den intertemporal ekonomins problem skildrade på s. 30.) Enligt Bo Södersten sker en klar underskattning av avkastningen på bostadsinvesteringar med följden, att bostadsmarknadens investeringsvolym är avsevärt mindre än den optimala.^{1/}

De resursallokeringsproblem som uppstår genom offentliga marknadsinterventioner kan förstärka den "fria" marknadens slumtendenser. Denna uppfattning framskyftar på sina ställen i litteraturen.

Exempel: fastighetsägare har möjligheter att göra allt större skattemässiga avskrivningar utan att dessa motsvaras av några ersättningsinvesteringar.^{2/} En annan slumgenererande faktor enligt många amerikanska ekonomer är fastighetsskatten. Existensen av denna, påverkar fastigheternas kapitalvärden (de diskonterade värdena av de framtida in- och utbetalningarna) och därmed allokeringen av resurser till nyproduktion av bostäder samt till underhåll och reparation av äldre fastigheter. Eftersom den effektiva skattesatsen även är beroende av fastighetsvärdet vid en viss tidpunkt, kommer slumfastigheter att beskattas med en lägre procentsats än andra fastigheter. Detta medför, ceteris paribus, att incitamenten för slumsanering inte existerar.^{3/}

1/ Södersten Bo, "Bostadsbristen och de tre räntorna", Tiden, 1963.

Enligt John K. Galbraith drar sig de stora amerikanska bostadsföretagen för att investera i lågkostnadsbostäder avsedda för låginkomsttagare p.g.a. de senares höga rörlighet mellan olika bostadsområden och de plötsliga förändringarna i efterfrågan på sådana bostäder.- Galbraith J.K., "Den nya industristaten", Wahlström & Widstrand, Sthlm, 1967. -- Noteras bör, att företagens beteende hos Galbraith inte är identiskt med företagens beteende i traditionell ekonomisk teori. I stället för vinstmaximering eftersträvar teknostrukturen i storbolagen stabilitet och tillväxt enligt denne. Se fr.a. kap.XV s. 136-145.

2/ J. Rothenberg, a.a., s.303.

3/ Fastighetsskattens felallokerings effekter uppmärksammas ofta i den amerikanska litteraturen om slummens orsaker, vilket till stor del beror på att USA:s motsvarighet till vår kommunalskatt uttages i form av en skatt på fastigheter. Se ex.vis Schaaf A.H., "Effects of Property Taxation on Slums and Renewal: A Study of Land-Improvement Assessment Ratios", Land Economics, febr. 1969, s. 111-117.
- R.N. Mc Kean, a.a., s.33-34. L.L. Dildine-F.A. Massey, a.a., 637-638. Rothenberg, a.a., s. 304.

2.4.

I det föreg. avsnittet betraktades existensen av slum som ett resursallokeringsproblem; "slum" indikerar en felallokering av samhällets resurser och/eller är orsaken till sådana felallokeringar. De flesta nationalekonomer lutar dock åt, att bostadsslummen är ett fördelningspolitiskt problem; slummen ger uttryck för en orättvis välfärdsfördelning i ett regionalt, nationellt eller internationellt perspektiv. Vid den givna reala inkomst- eller förmögenhetsfördelningen finns det hushållsgrupper, vars boendesituation är "dålig" enligt de bostadssociala normerna oavsett eventuella effektivitetsproblem i ekonomin.

Uppfattningen att slum till syvende og sidst är ett fördelningspolitiskt problem delas paradoxalt nog av ekonomer med diametralt olika teoretiska och ideologiska utgångspunkter.

Radikalt inriktade ekonomer betonar, att produktionen av slum är lönsam i ett marknadssystem givet inkomst- och förmögenhetsfördelningen (och existensen av diskrimineringar i samhället på "icke-ekonomiska" grunder.) Markspekulationen är ett iögonfallande uttryck för sambandet mellan slumproduktion och den rådande inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Förväntningar om expansion i vissa bostadsområden medför att fastigheter bebodda av fr.a. låginkomsttagare inte repareras eller underhålls i tillräcklig omfattning i avvaktan på ett gynnsamt försäljningstillfälle.^{1/}

Förväntningar om fortsatta markvärdestegringar kan också leda till förslumning av ett bostadsområde i.o.m. att en fastighetsupprustning är mera lönsam " i morgon" än "i dag". Det är heller inte troligt, att låginkomsttagaren har råd att bo kvar i området efter upprustningen p.g.a. den kraftiga hyreshöjningen.

1/ H.W. Richardson, a.a., s.128. —J. Rothenberg, a.a.,s.303.

Konservativt inriktade ekonomer betonar, att slumproblemet (läs:problemet med en låg bostadsstandard) inte uppstår med anledning av några "marknadsimperfektioner" utan helt enkelt p.g.a. att låginkomsttagare inte har råd att effektivt efterfråga bostäder över slumnivån.^{1/}

Representanter för den konservativa Chicagoskolan - som knappast kan anses tillhöra den paretoanska välfärdsekonomiska teoritraditionen - har genomfört en rad empiriska undersökningar för att testa sina hypoteser om slummens orsaker samt lämpliga slumelimineringsåtgärder. Vi ska nedan i punktform presentera några av de slutsatser som de kommit fram till^{2/}:

1. ett starkt samband existerar mellan bostadsstandard och inkomst.
2. ett svagt samband råder mellan slum och många av de förklaringar till dess uppkomst som behandlades i föreg. avsnitt (närvaron av externalitet - er, "under-maintenance" och skattesystemets utformning).
3. sambandet: "fattigdom ger upphov till slum" bör preciseras enligt det följande: "låg inkomst ger upphov till slum". Om inkomsten hålls konstant, finns det^{3/} t.ex. inget samband mellan svart hudfärg och dålig bostadsstandard.

Eftersom 1-3 gäller, är en till konsumtionsvalet obunden inkomstsubvention till samhällsgrupper med låga inkomster ett effektivt medel vid lösningen av slumproblemet. (Denna subvention bör helst ha formen av en s.k. negativ inkomstskatt. Genom den speciella utformningen av denna,

1/ R.F. Muth, a.a., s. 435 och 437.

2/ R.F. Muth, a.a., s. 443-448 samt 448-451. Muth R.F., "Cities and Housing - The Spatial Pattern of Urban Residential Land Use," The University of Chicago Press, Chicago, 1969, kap. 10 (s.241-283) och s. 326. Nourse H.O., "The Effect of a Negative Income Tax on the Number of Substandard Housing Units", Land Economics, november 1970, s. 435-446.

3/ Jämför med kap. 1:s uppdelning av resurssidan i de tre komponenterna konsumtionsförmåga, social aktivitetsförmåga (som bl.a. kan bestämmas av hudfärgen) samt politisk aktivitetsförmåga.

är det meningen att risken för attkonflikt uppstår mellan inkomstfördelningsmål och effektivitetsmål ska minimeras.)^{1/}

Även Davis-Whinston - som använder det välfärds-teoretiska betraktelsesättet- betonar att slumförhållanden kan förekomma trots att marknaden fungerar perfekt ur resursallokeringsynpunkt: "Indeed, given the existence of low income households, a slum area may represent an efficient use of resources".^{2/} I den situationen är argumenten för genomförandet av offentliga slumsaneringsprojekt svaga eftersom detta inte medför att inkomstfördelningen förändras i den önskade riktningen enligt D/W.

1/ Oavsett om sambandet mellan inkomst och bostadsstandard är giltigt eller inte för alla individer, borde ändå den obundna kontantunderstödsformen användas som fördelningspolitiskt medel enligt Milton Friedman (den mest kände representanten för Chicagoskolan). Härigenom maximeras välfärden för de fattiga givet de existerande individuella preferenserna, eftersom möjligheten finns att välja alternativ konsumtion. Friedman M., "Kapitalism & frihet- En konstruktiv analys av den moderna kapitalismen", Aldus, Sthlm, 1972, s. 220-223. Se också R.F. Muth, "Cities and Housing", a.a., s. 333. I princip delas f.ö. denna "effektivitetsbetingade" fördelningspolitiska uppfattning också av de paretoanska välfärdsekonomerna, vilket följer av de etiska förutsättningarna för den välfärdsekonomiska analysen (se avsnitt 2.2.); "transfers in cash" föredras alltså framför "transfers in kind". Se ex.vís Tullock G., "Subsidized Housing in a Competitive Market: Comment", The American Economic Review, mars 1971, s. 218-219.

Denna "värdenutrala" grundprincip utsluter, att "slum" betraktas som ett problem i de fall då en person prefererar slumboende givet en inkomst- och förmögenhetsnivå som möjliggör betydligt bättre boendesituationer (samt givet att inga externalitetsförhållanden råder). Vissa ad hoc präglande undantag görs dock i den nationalekonomiska diskussionen om "merit wants" (eller "social wants"). Av olika skäl efterfrågar vissa hushållsgrupper en "för låg boendekonsumtion" enligt utomståendes uppfattningar om en acceptabel bostadsstandard. En subventionering av bostadskonsumtionen och/eller -produktionen kan därför varanmotiverad. Musgrave R.A., "The Theory of Public Finance", Mc Graw-Hill, Tokyo, 1959, s. 13-14. Olsen E.O., "Subsidized Housing in a Competitive Market: Reply", The American Economic Review, mars 1971, s. 220-224.

Bostadsstyrelsens god-bostadsnormer (och amerikanarnas "code enforcements") är intressanta i det här sammanhanget. Sådana riktlinjer för bostadsstandarden bör dock inte bara betraktas som utslag av en offentlig förmyndarmentalitet utan också som ett medel för en förbättrad resursallokering. De "benefits" som uppnås genom en totalsanering (se kap. 3) skulle kunna erhållas till en lägre kostnad med hjälp av ett "code-enforcement" program enligt F.E. Case i "Code Enforcement in Urban Renewal", Urban Studies, No3 1968, s. 277- 289. Sökproblemen på bostadsmarknaden reduceras också sannolikt vid förekomsten av uniforma bostadsnormer.

2/ O.A. Davis-A.B. Whinston, a.a., s.112.

Vi ska avslutningsvis i detta avsnitt ta upp bristen på information på bostadsmarknadens konsument sida och dess samband med existensen av slum.

Det kan tyckas, att behandlingen av denna informationsbrist hör hemma i 2.3. där resursallokeringsproblemen uppmärksammades. Ett paretooptimalt tillstånd uppnås inte i marknads-systemet som f.ö. inte ens är i jämvikt, eftersom ytterligare välfärds-ökningar är möjliga givet inkomstrestriktionerna. Om hänsyn tas till att insamlingen av information är en resurskrävande aktivitet, bör man vara försiktigare och endast påstå, att ett paretooptimalt läge utan informationskostnader ceteris paribus inte uppnås i ett marknadssystem med informationskostnader.

Orsaken till inplaceringen av informationsproblemet i detta fördelningspolitiska avsnitt är att informationen på bostadsmarknaden sannolikt är ojämnt fördelad mellan olika individer i ett samhälle.

Informationsproblemet på efterfrågesidan kan delas upp i två delproblem:

1. information om boendesituationer som är bättre än den nuvarande och som kan uppnås vid den givna inkomsten saknas.
2. information om olika boendesituationers konsekvenser för den egna välfärden, ex.vis via effekterna på hälsan och inkomsten, saknas.

Kunskapen om möjliga boendesituationer och deras konsekvenser, kan betraktas som en resurs som bestämmer den boendesituation som realiseras givet det övriga resursinnehavet och de personliga preferenserna.

Sambandet mellan informationsbrist och "resurssvaghet" i övrigt är sannolikt starkt. Om det förutsättes, att människor med låga inkomster har mindre och/eller sämre information än

människor med höga inkomster, kan detta resursallokeringsproblem härledas tillbaka till ett inkomstfördelningsproblem.

Det kan tilläggas, att existensen av ett "omvänt" samband mellan en dålig boendesituation och t.ex. en låg inkomst (se delproblem 2) inte betraktas som självklart av alla ekonomer. Den i fotnoter redan omnämnde Richard Muth ifrågasätter, att ett ömsesidigt samband råder mellan inkomst och bostadsstandard; människor har en dålig bostadsstandard för att de är fattiga, men de är inte fattiga för att de har en dålig bostadsstandard.^{1/} Hos de institutionella ("sociologiska") ekonomerna däremot, spelar ett sådant "cirkulärt orsakssamband" en viktig roll vid analysen av underutvecklade länder/regioner/städer.^{2/}

1/ R.F. Muth, "The Urban Economy...", a.a., s.447-448. Ibid., "Cities and Housing", a.a., s.282 och s.326. - R.N.Mc Kean, a.a., s.24.

R.G. Healy presenterade en teoretisk modell för och en empirisk undersökning av sambandet mellan en förbättrad boendesituation och fabriksarbetares produktivitet, hälsa och preferenser för arbete i "Effects of Improved Housing on Worker Performance", The Journal of Human Resources, Vol. 6, 1971, s.297-308. ---Mexikanska arbetares flyttning från "substandard" bostäder till moderna enfamiljshus visade sig inte ha någon signifikant effekt på vare sig hälsan eller den långsiktiga produktiviteten. Frånvarofrekvensen var däremot högre både i jämförelse med den utvalda kontrollgruppen och i jämförelse med situationen före standardförbättringen. Det sistnämnda förhållandet förklarar Healy med att flyttningen ökade alternativkostnaden för förvärvsarbete i.o.m. att "hemproduktion" (trädgårdsarbete etc.) nu blev attraktivare. (Vi återkommer till Healys artikel i 4.5.) ----- A.E. Martins genomgång av de empiriska undersökningar som genomförts under en tjugooårsperiod fram till 1967 tyder emellertid på, att det finns ett positivt samband mellan hälsa och den inre - yttre fysiska boendemiljön (se boendekomponenterna 4 och 5!) även om detta samband tycks vara svagare än vad som antytts av tidigare undersökningar; "Environment, Housing and Health", Urban Studies", Vol. 4, no 1, febr. 1967, s. 1-19.

2/ Begreppet förknippas främst med namnet Gunnar Myrdal. Inom "Urban Economics" har det bl.a. används av D.R. Fusfield, a.a., s.389-392.

2.5.

I 2.3. diskuterades den s.k. filtreringsprocessens möjligheter att eliminera slum . Givet inkomstfördelningen i samhället tillser, enligt vissa ekonomers förmenande, marknadsprocessen att de fattigaste hushållens boendesituation förbättras automatiskt.

Som utgångspunkt för behandlingen av slumproblemets plats i den ekonomiska teorin användes B.J. Friedens tre villkor för att filtreringsprocessen skulle kunna eliminera "substandard"-bostaden som social företeelse (hög nybyggnadsvolym, låg rivningsvolym och "adekvata" underhåll-renoveringar av äldre fastigheter). Frieden påpekar emellertid, att även om filtreringsprocessen skulle fungera perfekt i denna bemärkelse, uppstår samtidigt en rad bieffekter genom processen^{1/}

Genom att filtreringsprocessen inte implicerar några inkomstomfördelningar är det troligt att segregationstendenserna accentueras på bostadsmarknaden. Personer ur fr.a. över- och medelklassen flyttar ut från stadskärnorna till särskilda villaområden som eventuellt är belägna i andra kommuner medan låginkomsttagarna stannar kvar. De minst eftertraktade bostäderna kommer att bebos av ensamstående, äldre, etniska minoritetsgrupper, extremt lågavlönade och arbetslösa.

Filtreringsprocessen medför alltså, att den social-psykologiska boendemiljön, med användandet av vår terminologi, försämras för vissa samhällsgrupper. Detta får en mängd negativa konsekvenser för de sämst situerade (och kanske också för det övriga samhället på sikt). Frieden nämner som exempel den sociala och kulturella isoleringen av de fattiga från det övriga samhället samt det växande gapet mellan lokala behov av offentliga tjänster och lokala resurser.^{2/}

1/ B.J. Friden, a.a., s. 383-385.

2/ Utvecklingen i New York under 70-talet är ett välkänt exempel på detta. "Newyorkiseringstendenser", om än i mindre skala, kan också märkas i de svenska storstäderna.

Med användningen av det välfärdsteoretiska språkbruket kan den beskrivna utvecklingen i storstäderna karaktäriseras med hjälp av externalitetsbegreppet. Genom försämringen av den socialpsykologiska boendemiljön i stadskärnorna kommer de direkta sociala relationerna mellan människorna att bli av en i huvudsak negativ karaktär, eftersom den enskilde individens boendemiljö kommer att definieras av människor med olika sociala och ekonomiska problem. De ofta "ömsesidiga" negativa externalitetsförhållanden som kännetecknar det segregerade bostadsområdet kan f.ö. inkludera beteenden som kriminalitet, narkotikamissbruk o.s.v. (jfr med begreppet "sociala kostnader" i 2.3.). Människor i andra stadsdelar kan också åsamkas negativa externa effekter genom dessa "avvikande" beteenden.

Genom höginkomsttagares utflyttning från innerstaden kommer också den offentliga och privata servicen -faktorer som kan medverka vid bestämningen av den fysiska boendemiljön- att försämrats för låginkomsttagarna. Genom utflyttningen från städerna reduceras också möjligheterna att subventionera låginkomsttagare, äldre, barnfamiljer etc. Dessa effekter av de individuella flyttningsbesluten kallas i nationalekonomin för "pekuniära externa" effekter. Till skillnad från de externaliteter som behandlades i föreg. stycke och som definierades på s. 37 (de s.k. "teknologiska" externa effekterna) resulterar inte dessa effekter i några resursallokeringsproblem. Däremot uppstår allvarliga välfärdsfördelningsproblem. De kvarstannandes "konsumtions"/aktivitetsmöjligheter och -upplevelser påverkas inte av flyttningsbesluten utan de negativa effekterna uppkommer genom "interna" efterfråge- och utbudsförändringar i marknadssystemet och genom att de offentliga organens skatteintäkter minskar.^{1/}

Det är även tänkbart, att de "pekuniära" fördelnings-effekterna och de "teknologiska" externa effekterna förstärker varandra. En ökning av antalet brott, bränder och en ökad ohälsa antages

1/ När vi i forts. talar om "externaliteter" (eller om "externa effekter") åsyftas de "teknologiska" effekterna.

äga rum vid koncentrationen av "resurssvaga" hushåll i stadskärnorna. Samtidigt minskar den offentliga tillgången på resurser avsedda att bemästra dessa problem. Resultatet av förändringarna blir, att företagen etablerar sig på andra ställen p.g.a. de höjda försäkringspremierna samt arbetskraftens reducerade produktivitet och ökade arbetsfrånvaro. Härigenom reduceras innerstadsbefolkningens konsumtionsförmåga (inkomsten) ytterligare, vilket leder till att processen upprepas.

Men är det inte möjligt att inkomstsubventionera bort uppkomsten eller fördjupandet av ett sådant segregerat boende? Genom etablerandet av en jämnare inkomstfördelning försvagas tendenserna till att hushållens inkomststatus blir bestämmande för de olika bostadsområdenas befolkningssammansättning. Hänsyn har då inte tagits till att segregationen på bostadsmarknaden även kan vara baserad på "icke-ekonomiska" olikheter mellan människor, ex.vis i etniskt avseende.

Inom nationalekonomin har intresset för boendesegregationen ökat markant under 60- och 70-talet. Teorierna behandlar f.ö. något ensidigt orsakerna till segregationen. Behandlingar av segregationens fördelningseffekter och samhällsekonomiska kostnader är däremot relativt sällsynta.^{1/}

De flesta nationalekonomer erkänner em., att det ännu inte finns någon ekonomisk teori om boendesegregationens orsaker som både är teoretiskt hållbar och empiriskt bekräftad. En viss konsensus har dock uppstått om att en

1/ A.H. Pascal har gjort en genomgång av den amerikanska 60-talslitteraturen om boendesegregationens (i)negativa fördelningseffekter och (ii) sociala konsekvenser i "The Analysis of Residential Segregation", Financing the Metropolis, J.P. Creche (ed.), a.a., kap. 14, s.423-427. (Pascals segregationsbegrepp bestäms både av en "ekonomisk" del och en "rasdel". Detta är värt att notera, eftersom den "ekonomiska" delen betraktas som given i det fortsatta resonemanget om boendesegregationen ovan.) I denna litteratur nämns som exempel på (i) de minskade sysselsättnings-tillfällena för de svarta bosatta i innerstaden (en effekt som förstärks av att företagen etablerar sig i förorter), de ökade sökkostnaderna på arbetsmarknaden för ghettoinvånarna vid en intensifierad företagsutflyttning (jfr med bostadsmarknadens "kombinerade" resursallokerings/fördelningsproblem beskrivna i 2.4.) samt den försämrade skolutbildningen p.g.a. en minskning av de resurser som allokeras till "minoritetsområden" i kvalitativ och kvantitativ bemärkelse. Som exempel på (ii) anförs kriminalitet, psykiska sjukdomar, narkotikamissbruk etc. (jfr med 2.3.:s "sociala kostnader"). Pascal påpekar i sammanhanget, att även om "ekonomiska
forts. s. 52

segregationsteori måste bygga på individuella preferensfunktioner som inte bara specificerar värderingarna av en viss bostad m.a.p. dess "inre" komfort, estetiska kvalitéer, avstånd till arbetsplatsen o.s.v. utan också preciserar värderingarna av boplatsens etniska egenskaper. Genom introduktionen av sådana preferensfunktioner, kan segregation uppstå på en bostadsmarknad som kännetecknas av perfekt konkurrens och vinstmaximerande "produktionsenheter". Detta teoretiska ställningstagande kan ses som en reaktion på de "utbudscentrerade" teorier som dominerade den tidigaste segregationsdebatten; olika "självsegregationsmodeller" har mer eller mindre konkurrerat ut teorier om att det är husägares och fastighetsmäklares aversion mot etniska minoritetsgrupper samt försöken från deras sida att genom samarbete förhindra inflyttningen av minoritetsgrupper till vissa bostadsområden som förklarar segregationens uppkomst.^{1/}

forts. fotnot föreg. sida. ... och sociala diskrimineringar" (låg social aktivitetsförmåga och konsumtionsförmåga) kan förstärka det kriminella beteendet o.s.v., är det ändå troligt att det existerar "miljösmittoeffekter" ("neighborhood 'contagion' effects"), d v s sociala problem kan uppstå p.g.a. en dålig social-psykologisk boendemiljö. Några systematiska empiriska undersökningar av denna influens har dock inte genomförts enligt Pascal. (I 4.3. uppkom "sociala kostnader" p.g.a. slumförhållanden där slumdefinitionen ej byggde på boendekomponent 6 utan enbart på komponenterna 4 och 5. I detta avsnitt, uppkommer "sociala kostnader" just med anledning av att boendesituationen är "dålig" ur social-psykologisk synvinkel. Korrelationen mellan socialkostnadsbegreppet och de olika "välfärdsfaktorerna" utvecklas i ett appendix till avsnitt 4.2.)

För påvisandet av sambandet mellan en ökad boendesegregation och en minskad sysselsättning för de svarta invånarna i de amerikanska stadskärnorna hänvisar Pascal till Kain J.F., "Housing Segregation, Negro Employment and Metropolitan Decentralization", The Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXXII, maj 1968, s. 175-197. - S.H. Masters har kritiserat Kains slutsatser i "A Note on John Kains 'Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization'", The Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXXVIII, aug. 1974, no 3, s. 505-512. (Det sistnämnda numret innehåller också en replik från Kain.)

- 1/ A.H. Pascal, a.a., s.412-420. R.F. Muth, "The Urban Economy ...", a.a., s. 448-451. Ibid., "Cities and Housing", a.a., 106-112. -- De "utbudscentrerade" teoriernas ringa förklaringsvärde beror på, att det sannolikt alltid finns någon fastighetsägare/mäklare -eventuellt med en mindre aversion mot minoritetsgrupper- som skulle vilja sälja eller hyra ut bostäder till ex.vis ett svart hushåll.

De individorienterade slumdefinitionerna i kap. 1 baserar sig bl.a. på den social-psykologiska boendemiljöns utseende. Det ligger väldigt nära till hands, att använda preferenserna för denna boendekomponent som förklaringsvariabler i en teori om segregationens orsaker. Observera, att en persons värdering av den social-psykologiska boendemiljön inte bara behövs inkludera dess etniska egenskaper utan ex.vis också de potentiella eller de nuvarande grannarnas inkomstförhållanden och hälsotillstånd (fysiska handikapp, alkoholproblem etc).

Analysen av segregationens orsaker i konsumentpreferenstermer brukar förknippas med Chicagoekonomen Gary S. Beckers namn.^{1/} Denne utgår ifrån, att vita hyser större betänkligheter mot att bo bland svarta än andra svarta. Vita kommer därför att vara beredda att betala mera för bostäder som är belägna i grannskap med en övervägande vit befolkning än svarta, vilket får till effekt att en boendepolarisering kommer till stånd. Vita hushåll kommer endast att bo i närheten av svarta bostadsområden vid ett pris som är lägre än det pris som råder på liknande bostäder i de "helvita" områdena.

Förekommer det några diskrimineringsmekanismer i den "frivilliga" segregationsprocess som ex.vis Gary Becker beskriver?

Någon enhetlig uppfattning om vad som menas med "diskriminering" existerar inte ens bland de ekonomer som accepterar självsegregationstanken. Följande begreppsinnebörder förekommer i litteraturen:

1. de svarta måste betala ett högre pris än de vita för en given bostadskvalitet.
2. de svarta måste betala ett högre pris än de vita för att få tillgång till vissa grannskap.
3. även om de svarta skulle vilja betala ett högre pris än de vita för vissa grannskap, kan de ändå inte realisera sina boendeönskemål.

Notera, att dessa punkter kan relateras till den nationalekonomiska slumdiskussionen som uppmärksammades i 2.3. och 2.4. Gäller något av påståendena 1-3 implicerar detta, att slum (en dålig fysisk boendemiljö och en låg bostadsstandard) kan uppstå p.g.a. diskrimineringar av olika minoritetsgrupper givet för de sistnämnda fallen, att standardbostäderna ligger i de grannskap som åsyftas.

Chicagoekonomerna själva, behandlar och ifrågasätter förekomsten av den första diskrimineringsformen. Under

1/ Becker G.S., "The Economics of Discrimination", University of Chicago Press, Chicago, 1957.

förutsättning att Beckers teori är riktig, kan t.o.m. priserna i de svarta bostadsområdena vara lägre än priserna i de vita bostadsområdena.^{1/} Martin J. Baileys analys visar, att den enda möjliga jämviktslösningen karaktäriseras av att bostadspriset är högre i de vita områdena än i de svarta givet vissa speciella antaganden om befolknings- och inkomstförändringarna över tiden för de olika grupperna.^{2/}

Baileys analys utesluter även att de diskrimineringar som beskrivs under punkterna 2. och 3. kan förekomma åtminstone på sikt. Antag, att bostadspriset i de "helsvarta" bostadsområdena är detsamma som priset i de "helvita" områdena. Antag också, att de vita föredrar att bo segregerat medan de svarta föredrar att bo integrerat. Priset på bostäder kommer då att vara högre för de svarta vid gränsen till det vita området än i de "helsvarta" bostadsområdena. Som nämnts tidigare, kommer vidare priset för de vita att vara högre i de "helvita" områdena än vid gränsen till de svarta områdena.

1/ G.S. Becker, a.a., s.59. -R.F. Muth, "Cities and Housing", a.a., s. 109.

2/ Bailey M.J., "Note on the Economics of Residential Zoning and Urban Renewal", Land Economics, aug. 1959, s. 288-292.

Muths undersökningar av amerikanska bostadsområden (i Chicago) tyder på, att boendesegregationens effekter på de svartas bostadspriser är negligierbara. De svarta spenderar emellertid mer än de vita på bostadskonsumtion vid givna inkomstnivåer, vilket beror dels på att de svarta har större familjer och dels på att substandardbostäder är dyrare relativt sin kvalitet än bättre bostäder enligt Muth. Den sistnämnda omständigheten betyder dock inte, att de icke-vita har en sämre bostadsstandard än de vita p.g.a. segregationen. Hålls inkomsten och andra faktorer konstanta, är andelen hushåll med substandard (dålig utrymmes- och utrustningsstandard) inte högre för de icke-vita än för de vita (se punkt 3 på s. 35). Detta talar också emot, att bostadspriset skulle vara högre för icke-vita. - R.F. Muth, "Cities and Housing", a.a., II, s.284-303. Ibid., "The Urban Economy ...", a.a., s. 450-451.

Svårigheterna att göra jämförelser mellan boendesituationen i ett "vitt" bostadsområde och boendesituationen i ett "svart" har poängterats av M.R. Straszheim i "Housing Market Discrimination and Black Housing", The Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXXVIII, no 1, febr. 1974, s. 19-43. - Denne formulerar i stället boendekonsumentfunktioner för svarta och vita hushåll innehållande inkomsten samt olika priser, bl.a. på nyare enfamiljshus, som oberoende variabler. Därmed kan också prisskillnaderna på "föroretsmarknaderna" analyseras, dvs förekomsten av diskrimineringsföreteelsen under punkt 2 i texten ovan. Straszheims undersökningar indikerar, att det existerar sådana prisskillnader mellan svart och vitt boende.

Av de bägge antagandena följer, att vid gränsen är bostadspriset för de svarta lägenheterna högre än bostadspriset för de vita lägenheterna. Ägarna till de vita bostäderna har därmed incitament att sälja sina bostäder till svarta hushåll, vilket medför att gränsen mellan de vita och de svarta bostadsområdena förskjuts mot de "helvita" områdena (en expansion av det svarta boendet äger rum). Bortses ifrån externa störningar och givet att den vita och den svarta efterfrågan förändras i samma takt, kommer bostadspriset för de svarta att sjunka relativt priset för de vita när gränsen förskjuts och utbudet av svarta bostäder ökar relativt utbudet av vita bostäder. Under dessa omständigheter är en jämviktslösning endast förenlig med ett identiskt pris på svarta och vita bostäder vid gränsen (och ett lägre pris i det "helsvarta" området än i det "helvita"). Påståendet 2. gäller därför inte i jämvikt.^{1/}

Vi ska uppmärksamma två bidrag till den nationalekonomiska segregationsdebatten, vars författare koncentrerar sig på den tredje diskrimineringsföreteelsen. Baileys artikel utgör den teoretiska utgångspunkten för dessa bidrag.

Enligt Bailey skulle vinstmaximeringen på en "fri" bostadsmarknad att resultera i en spatial expansion av de svartas boendeområden under förutsättningen att de svarta hushållen föredrar att leva i integrerade områden medan de vita föredrar att bo segregerat.

Bidragens empiriska utgångspunkt utgörs av det faktum, att ett expanderande svart boende utanför stadskärnorna inte har ägt rum i USA.

1/ Se förutom Bailey även R.F. Muth, "Cities and Housing", a.a., s.109-110. Jfr dock dessa slutsatser med resultaten från Straszheims empiriska undersökning (fotnot 2 s. 54).

dåligt med dessa empiriska observationer. En stor del av segregationslitteraturen innehåller försök att förklara expansionen inte kommer till stånd trots att den enligt Bailey är förenlig med enskild vinstmaximering.^{1/}

Om vissa människor är utestängda från särskilda boendemiljöer trots att de är beredda att betala det rådande priset för dessa, utgör detta faktum en allvarlig utmaning mot den traditionella ekonomiska teorin. I denna är det endast inkomstens eller förmögenhetens storlek som på sikt sätter gränsen för individens konsumtions- och aktivitetsval.

Anthony Downs negativa inställning till det inkomstsubventionssystem som Chicagoekonomerna rekommenderar för lösningen av slumproblemet grundar sig bl.a. på, att utbudet av bostäder är strängt begränsat för de svarta hushållen.^{2/} Men även om de färgade skulle kunna uppnå en "acceptabel" (om ej önskad) bostadsstandard (och kanske också en "acceptabel" fysisk boendemiljö) med en förstärkt köpkraft, som gör att de har råd att överta de bostäder som blir lediga när de vita flyttar från innerstaden, måste hänsyn tas till att den socialpsykologiska boendemiljön kan ingå som komponent vid beskrivningen av en persons boendesituation. De eventuella samhällseliga målsättningarna om en boendeintegrering kan inte uppfyllas med hjälp av en inkomstsubvention om diskrimineringsform 3. gäller.

I Baileys modell, existerade det inga beroendeförhållanden mellan de beslut som fattas av olika hyresgäster respektive fastighetsägare i ett grannskap. E. Smolensky et al. antar däremot, att Davis-Whinstons begrepp "grannskapsexternaliteter" (se 2.3.)

1/ Även Muth förväntar sig en sådan expansion under förutsättning att de svarta föredrar förortsboendet framför innerstadsboendet; "Cities and Housing", a.a., s. 182-183.

2/ Downs A., "Moving Toward Realistic Housing Goals", Agenda for the Nation, Kermit Gordon (ed.), Washington D.C., The Brookings Institut., 1968, s.160. Omtryckt i A.Down's "Urban Problems and Prospects", a.a., kap. 4, s. 115-155. Se speciellt s. 135-137.

även har sin tillämparhet vid en analys av segregationsproblemet.^{1/}

Följande antaganden om de förväntade hyres-
inkomsterna för ägarna till två intilliggande lägenheter görs av
Smolensky et al. :

- (i) om bägge lägenheterna uthyrs till färgade, kommer den vinst som erhålles för varje lägenhet att bli mindre än om båda uthyrdes till vita.
- (ii) om den ena lägenheten uthyrdes till en färgad och den andra till en vit, kommer den färgade att betala mer än den vite personen skulle ha gjort om bägge lägenheterna uthyrdes till vita och den vite personen skulle betala mindre än en vit person skulle ha gjort om båda lägenheterna uthyrdes till vita.

Om (i) och (ii) gäller, uppstår "prisoners dilemma" för de bägge hyresvärdarna. Detta kan illustreras med hjälp av spelmatrisen nedan (en viss tillrättaläggning av hyresintäktsbeloppen måste emellertid ske som i D/W:s fall):

		ägare 2	
		ingen uthyrning	uthyrning
ägare 1	(#)		
	ingen uthyrning till färgade	(100, 100)	(80, 110)
	uthyrning till färgade	(110, 80)	(90, 90)

Helt i analogi med D/W:s exempel, maximeras hyresintäkterna, fastighetsvärderna och vinsterna om en överenskommelse mellan hyresvärdarna om att endast hyra ut till vita kommer till stånd. Båda hyr ut till svarta familjer, oavsett vad de förväntar sig att den andre hyresvärden väljer att göra, om samarbete inte är möjligt.

1/ Smolensky E. - Becker S. - Molotch H., "The Prisoners Dilemma and Ghetto Expansion", Land Economics, Vol. XLIV, No 4, nov. 1968, s. 419-430.

Den avgörande teoretiska kritiken mot Chicagoekonomernas konsumentpreferensteorier framgår av forts. ovan; deras angreppssätt måste helt enkelt implicera ett hänsynstagande till de beroendeförhållanden som råder mellan olika beslut på bostadsmarknaden.

Diskriminering uppstår alltså genom samarbete mellan hyresvärdarna. Hos D/W uppkommer slumproblemet genom att den beslutskoordination som maximerar de totala fastighetsvärdena inte äger rum. Smolensky et al. förkastar dock sedan teorin efter en empirisk prövning; modellens förklaringsvärde är litet menar de, vilket gör att bättre teorier måste konstrueras.

Baileys slutsats, att en svart expansion äger rum genom en enskild vinstmaximering skulle hålla om Smolensky et al.:s teori vore riktig. Benjamin I. Cohen har dock visat, att exklusion av svarta kan uppstå utan samarbete även om de sistnämndas antaganden (i) och (ii) används vid analysen.^{1/}

Studera följande matris:

		ägare 2	
		ingen uthyrning	uthyrning
ägare 1	(\$)	()
	ingen uthyrning till färgade		
	uthyrning till färgade	(102, 97)	(90, 90)

Genom förändringarna i hyresintäktsbeloppen framgår det, att samarbete inte är ett nödvändigt villkor för att färgade, som vill bo integrerat, ska exkluderas. Förutsättes, att båda hyresvärdarna försöker maximera den förväntade inkomsten, beror valet av hyresgäst på den subjektiva sannolikheten för att den andre hyresvärden väljer en viss hyresgäst -färgad eller vit. Om båda hyresvärdarna uppskattar sannolikheten för att den andre hyr ut sin lägenhet till en färgad till större än 2/9, maximerar båda den förväntade vinsten vid uthyrning till en vit. Ingen koordination behövs alltså för detta.

1/ Cohen B.I., "Another Theory of Residential Segregation", Land Economics, Vol. XLVII, No 3, aug. 1971, s. 314-315.

Delvis har de två artiklarna (Smolensky et al.:s och Cohens) valts ut bland en mängd andra bidrag till segregationsteorin för att ånyo belysa existensen av de beroendeförhållanden mellan enskilda marknadsbeslut som D/W fäste uppmärksamheten på. ("Teknologiska" externalitetsförhållanden mellan de boende orsakar "pekuniära externalitetsförhållanden" mellan olika fastighetsägare.) Dessa beroendeförhållanden har dock hittills endast studerats från bostadsmarknadens utbudssida. Det partialanalytiska betraktelsesättet har emellertid sina givna teoretiska och empiriska begränsningar, vilket blir tydligt vid en studie av grannskapsexternaliteterna från efterfrågesidan (berördes i en fotnot på s. 40). De beslut som fattas av hyresgästerna och fastighetsägarna i de relaterade spelexemplen, påverkar även människor i andra bostadsområden, vars beslut i sin tur har konsekvenser för andra o.s.v. o.s.v.

ÖVRIGA REFERENSER

2.2.

1. Arrow K. - Scitovsky T. (ed.), "Readings in Welfare Economics", American Economic Association Series, London, 1969.
2. Niklasson H. - Söderström L., "Välfärdsteori och ekonomisk politik", Studentlitteratur, 1967.

2.3.

1. Hansson Ingemar, "En modell för bestämmande av fastighetsvärden och bostadskostnader", nationalekonomiska institutionen Lund, nov. 1975. Stencil.
2. Richardson H.W. "A Guide to Urban Economic Texts: A Review Article", Urban Studies, 10, 1973, s. 399-405.
3. Thompson W.R., "A Preface to Urban Economics", The John Hopkin Press, Baltimore, 1965, kap. 8, s. 293-329.

2.4.

1. Cicarelli J. - Landers C., "The Cost of Housing for the Poor, A Case Study", *Land Economics*, febr. 1972, s. 53-57.
2. Grigsby W., "Housing Markets and Public Policy", i *Urban Renewal* J.G. Wilson (ed.), M.I.T. Press, juni 1967, kap. 2, s.24-49.
3. Inghe Gunnar - Inghe Maj-Britt, "Den ofärdiga välfärden", *Tidens förlag*, 1967, kap. 3, s. 87-115.
4. Jackson D., "Poverty", *Mac Millan Studies in Economics*, Tiptree Essex, 1972, kap. 2, s. 23-43.

2.5.

1. Harrison B., "Ghetto Development A Survey", *Journal of Economic Literature*, mars 1974.
 2. Jacobs J., "The Death and Life of Great American Cities", *Random House*, New York, 1962.
 3. Kreuger A.O., "The Economics of Discrimination", *The Journal of Political Economy*, 71,5, okt. 1963, s. 481-486. Omtryckt i *Economic Theories of International Politics*, B.M. Russett (ed.), Markham Publishing Company, Chicago, 1968, kap. 23, 404-416.
 4. Nesbitt G.B. - Hoerber E., "The Fair Housing Committee: Its Need for a New Perspective", *Land Economics*, Vol. XLI, No 2, maj 1965, s. 97-110.
 5. Pinkerton J.R., "The Changing Class Composition of Cities and Suburbs", *Land Economics*, nov. 1973, s. 462-469.
 6. Taeuber K.E. - Taeuber A.F., "Negroes in Cities", *Aldine Publishing Co.*, Chicago, 1965.
 7. Zelder R.E., "Racial Segregation in Urban Housing Markets", *Journal of Regional Science*, Vol. 10, No 1, 1970, s. 93- 105.
-

KAPITTEL 3 - Bedömningar inom nationalekonomin av slumsaneringsåtgärders sociala lönsamhet och fördelningseffekter.

Principerna för den s.k. cost-benefitanalysen behandlas i 3.1. Med hjälp av denna analys uppskattas inom nationalekonomin de samhällsekonomiska konsekvenserna av olika förändringar i det ekonomiska systemet. De begränsningar och problem som är förknippade med användningen av cost-benefit tekniken uppmärksammas också. I 3.2. presenteras bl.a. de modeller som skisserats för cost-benefit bedömningar av olika slumsaneringsprojekt. De nationalekonomiska analyserna av de fördelningseffekter som kan uppstå vid slumsanering beskrivs slutligen i 3.3.

3.1.

I 2.2. poängterades, att den resursallokering som uppkommer genom prisbildningen i ett oreglerat marknadssystem sannolikt inte svarar mot en paretooptimal resursallokering, d.v.s. mot ett tillstånd som samhället inte kan distansera sig ifrån utan att försämra någon individs välfärd. Vid en analys av de "tekniska" problemen som marknadssystemet konfronteras mot - förekomsten av externaliteter, kollektiva varor och tilltagande skalavkastning - blir det uppenbart, att risken är stor för att "för mycket" alternativt "för litet" resurser allokeras via marknaden till vissa produktions- och konsumtionsverksamheter givet en paretooptimal resursallokering.

Det välfärdsteoretiska motivet för offentliga marknadsinterventioner är, att en förflyttning från en inoptimal marknadsvärdighet till ett paretooptimalt tillstånd kan äga rum vid existensen av externaliteter etc. En sådan förflyttning behöver inte någon individ förlora på. Dessa bägge påståenden ska modifieras respektive utvecklas i samband med att de teoretiska grunderna för de s.k. sociala lönsamhetskalkylerna (cost-benefitkalkylerna)

över olika handlingsalternativ presenteras.^{1/}

När effekterna av en enskild åtgärd inom en viss sektor diskuteras i välfärdsteorin är det sällan som hänvisning görs till ett paretooptimalt tillstånd. De övriga delarna av ekonomin är troligtvis inte samhällsekonomiskt "korrigerade" i en sådan omfattning, att genomförandet av den speciella åtgärden resulterar i att ett paretooptimum uppnås. Under förutsättning att förhållandena i den övriga ekonomin även måste betraktas som givna, är det därför meningsfullare att tala om förflyttningar som innebär en faktisk eller potentiell paretoförbättring i stället för att tala om paretooptimala förflyttningar.

En faktisk paretoförbättring uppnås (paretokriteriet uppfylls) om ingen individ i samhället förlorar på men någon individ gynnas av att en åtgärd genomförs. Det är dock ovanligt, att det inte finns någon individ som upplever den nya situationen som sämre än den gamla. En potentiell paretoförbättring uppnås (Kaldor-Hicks kriteriet uppfylls) om de gynnade - genom "kostnadslösa" klumpsummeskatter och transfereringar - skulle kunna kompensera de som förlorar på genomförandet av en viss åtgärd och ändå befinna sig i en bättre välfärdssituation än i utgångsläget. Skillnaden mellan kriterierna består i att det sistnämnda kriteriet inte utesluter att vissa får det sämre genom åtgärden, vilket det förstnämnda gör. Accepteras det potentiella paretokriteriet som bedömningsnorm krävs det endast, att alla kan få det bättre genom förändringen i fråga.^{2/}

1/ Avsnittets redogörelse för cost-benefitanalysens olika komponenter bygger främst på E.J. Mishans, "Elements of Cost-Benefit Analysis", Unwin University Books, London, 1972.

2/Mishan, a.a., s.14-16 och s.23.

Kunskap om huruvida en potentiell paretoförbättring kommer till stånd eller inte genom en viss åtgärd kan i princip erhållas på följande sätt: den penningssumma som "vinnarna" är beredda att betala som mest för förändringen jämförs med den penningssumma som "förlorarna" är beredda att ta emot som minst i kompensation för förändringen. Beloppens storlek anger, att samtliga berörda individer skulle ligga kvar på den initiala välfärdsnivån om den förstnämnda summan betalades av "vinnarna" och den sistnämnda summan emottogs av "förlorarna". Visar det sig, att differensen mellan beloppen är positiv uppnås en potentiell paretoförbättring, eftersom "vinnarna" kan kompensera "förlorarna" och ändå få det bättre än i utgångsläget.

Målsättningen med cost-benefit analysen är att undersöka om och i vilken utsträckning ett visst "projekt" uppfyller paretokriteriet potentiellt. Cost-benefit kriteriet uppfylls om de uppskattade sociala intäkterna överstiger de sociala kostnaderna.^{1/} Inträffar detta, uppfylls också det potentiella paretokriteriet eftersom ett "överskott" skapats som möjliggör en välfärdsförbättring för alla.^{2/}

1/ Dessa sociala kostnader ska inte förväxlas med de "sociala kostnader" som behandlades i kap 2.

2/ Ibid., s.14-17. - Betonas bör, att Mishans tolkning av Kaldor-Hicks kriteriet inte är allmänt accepterad inom välfärdsteorin. Enligt denne, är det tillräckligt att en kompensation av förlorarna är möjlig i begreppslig mening för att kriteriet ska uppfyllas. (Ibid. s.15) Andra välfärdsekonomer menar emellertid, att de ovan relaterade penningbeloppen saknar mening om nödvändiga kompensationer och konfiskationer inte är möjliga i reel mening. Uppfyllandet av cost-benefit kriteriet innebär därför inte automatiskt en "potentiell" paretoförbättring enligt denna tolkning. Se ex.vis Arvidsson G., "On Consumers Surplus and Allied Concepts, Especially in Formulations of the Pareto Criterion", The Swedish Journal of Economics, Vol.76, No 3, Sept 1974, s. 294-296.

Vid bedömningarna av olika åtgärders sociala "intäkter" och kostnader, spelar begreppet "konsumentöverskott" en viktig roll.

För att kunna ge en förenklad bild av konsumentöverskottsbegreppets plats i cost-benefit (C-B)-litteraturen, utnyttjas två mycket restriktiva antaganden vilket inte hindrar att de förekommer, explicit eller implicit formulerade, i många C-B modeller. För det första antages, att priserna (inkl. faktorpriserna) i andra delar av det ekonomiska systemet inte påverkas genom den aktuella åtgärden. För det andra antages, att resursallokeringen i dessa övriga delar är paretooptimal d.v.s. priserna är lika med de marginella samhällsekonomiska kostnaderna för de utförda konsumtions- och produktionsaktiviteterna.^{1/}

Konsumentens överskott kan definieras som det maximala penningbelopp som en konsument är beredd att betala för en viss produktionsvolym minus det belopp han betalar på marknaden.^{2/} Under förutsättningarna att priserna på de övriga marknaderna är givna och välfärdseffekterna (inkomsteffekterna) är noll (innehålls av detta utvecklade senare) kan konsumenternas överskott erhållas genom att beräkna storleken på det område under den "vanliga" efterfrågekurvan som ligger över den yta som anger det belopp som betalas på marknaden.

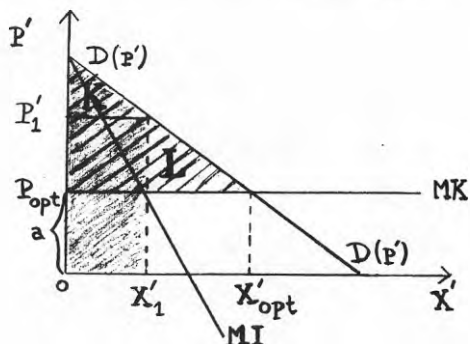
I en perfekt marknadsekonomi behöver inte konsumentöverskotten beräknas. Företagens vinstmaximering ger upphov till en paretooptimal produktion, trots att konsumentöverskottet inte kan

1/ Användningen av dessa antaganden medför att analysen blir partiell till sin karaktär. Kritiken mot åtskilliga C-B analyser inriktar sig fr.a. på att påvisa det orealistiska innehållet i dessa antaganden.

2/ Definitionen ovan, bygger på det "kardinala" konsumentöverskottsbegrepp som formulerades av Alfred Marshall. I den modernare "ordinala" välfärdsteorin har en rad alternativa konsumentöverskottsbegrepp introducerats. Det begrepp som först diskuterades i denna "ordinala" teori definieras av J.R. Hicks i "The Rehabilitation of Consumers' Surplus", The Review of Economic Studies, 9, 1941, s.108-16. Omtryckt i "Readings in Welfare Economics" (se under "övrige referenser" avsnitt 2.2.), s. 325-335.

"exproprieras". Vid all produktion med en fix initial kostnad (d.v.s. med en tilltagande skalavkastning) finns emellertid risken, att företags-ekonomiska resursallokeringsbeslut fattas som inte är samhällsekonomiskt motiverade.^{1/} Under förutsättning att välfärdseffekterna (inkomsteffekterna) är små och de bägge partialanalytiska antagandena gäller, kommer antingen en kapitalinvestering inte till stånd i ett "fritt" marknadssystem eller också är den privata produktionsvolymen "för liten" i samhällelig mening.

Riktigheten i dessa påståenden kan visas med hjälp av en statisk efterfråge-utbuds modell. Kurvan $D(p')$ i figuren nedan anger den efterfrågan som existerar vid olika priser på den produkt X' som eventuellt ska introduceras till en fast kostnad I (informationsproblemen vid bestämningen av dels denna efterfrågan och dels kostnadernas storlek bortser vi här ifrån). Ett privat företag utan prisdifferentieringsmöjligheter maximerar sin vinst vid volymen X'_1 eftersom marginalintäkten



(MI) sammanfaller med marginalkostnaden (MK) vid denna produktion. (Av förenklingsskäl antar vi att marginalkostnaden är en konstant a .)

Denna vinstmaximering gäller dock bara vid en positiv produktionsvolym.

Då det kan vara lönsammare att inte producera alls, måste företagen

 1/ Såvida inte företaget kan expropriera hela konsumentöverskottet med hjälp av sinnrika prisdifferentieringar.

jämföra den uppkomna vinsten med den fixa investeringskostnadens storlek ($P_1 \dot{X}_1 - a \dot{X}_1 \stackrel{<}{>} I$). En varuproduktion vid volymen \dot{X}_1 kan dock vara samhällsekonomisk lönsam även om det företagsekonomiska lönsamhetskriteriet inte är uppfyllt, vilket ska visas genom att införa konsumentöverskottsbegreppet i analysen.

Den totala betalningsvilligheten för \dot{X}_1 är lika med den skuggade ytan under efterfrågekurvan i figuren under förutsättning, att priserna är konstanta i den övriga ekonomin samt att s.k. välfärds-effekter (inkomst- eller förmögenhetseffekter) inte förekommer. Frånvaron av de senare effekterna medför, att individens efterfrågan på \dot{X} är oberoende av huruvida de tidigare relaterade exproprieringarna kommer till stånd eller inte; den "kompenserade" efterfrågekurvas utseende överensstämmer då med den "vanliga" efterfrågekurvas utseende. Givet dessa antagandena, blir det totala konsumentöverskottet lika med triangeln K i figuren. Detta konsumentöverskott är också lika med skillnaden mellan det sociala och det privata värdet av \dot{X}_1 under förutsättning att optimumvillkoren är uppfyllda i de övriga delarna av ekonomin; paretokriteriet uppfylls då potentiellt om det totala konsumtionsvärdet (se den skuggade ytan) är större än de fixa och rörliga kostnaderna tillsammans.

Utökas produktionen mot den lokala paretooptimala volymen \dot{X}_{opt} , ökar skillnaden mellan det sociala och privata konsumtionsvärdet. Vid \dot{X}_{opt} har skillnaden ökat med triangeln L i fig.

\dot{X}_{opt} är ett lokalt optimum eftersom priset är lika med gränskostnaden vid denna volym. \dot{X}_{opt} är också ett globalt optimum under förutsättning att välfärdseffekterna är noll samt att förändringen från produktionsvolymen noll till \dot{X}_{opt} uppfyller paretokriteriet potentiellt vilket måste visas.

Konsumentöverskottet vid \dot{P}_{opt} är lika med det streckade området i fig. Eftersom de finansiella intäkterna ($\dot{P}_{opt} \cdot \dot{X}_{opt}$)

är lika stora som de totala rörliga kostnaderna ($a \cdot \dot{X}_{opt}$) i vårt exempel, är det storleken på detta "streckade" konsumentöverskott som ska jämföras med storleken på de fixa investeringskostnaderna I.^{1/} Visar det sig, att konsumentöverskottet är lägre än de fixa resurskostnaderna, bör volymen $\dot{X}=0$ föredras framför volymen \dot{X}_{opt} under förutsättning att endast resursallokeringsaspekterna beaktas. Eftersom "C-B kriteriet" inte uppfylls, satisfieras inte heller paretokriteriet potentiellt.^{2/}

"Konsumentöverskottet" är inte bara ett centralt välfärdsteoretiskt begrepp vid investeringsbedömningar utan också vid uppskattningen av de sociala intäkter/kostnader som uppkommer med anledning av olika pris- och skatteförändringar. Vid en övergång från behandlingen av sambandet mellan tilltagande skalavkastning och C-B tekniken till en behandling av sambandet mellan närvaron av externaliteter som varierar med en verksamhetsomfattning och C-B tekniken, ges därför ett utmärkt tillfälle att ytterligare exemplifiera "konsumentöverskottets" bestämning och användning.

Den traditionella rekommendationen från välfärds-ekonomens sida vid existensen av olika externalitetsförhållanden är, att subventions/skatte scheman bör användas för att korrigera de "privata" prisrelationerna så att ett paretooptimalt tillstånd uppnås. De aktiviteter som orsakar negativa externalitetsförhållanden utövas i "för stor" omfattning under förutsättning att det inte är möjligt att få till stånd privata överenskommelser som nedbringar de negativa effekterna till en

1/ Antagandet om att optimalitetsvillkoren måste vara uppfyllda i de övriga sektorerna gäller fortfarande.

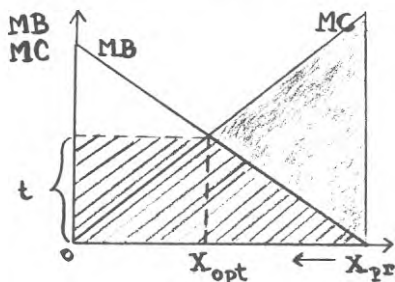
2/ E.J. Mishan, a.a., s.25-36. Arvidsson Guy "Normativa aspekter", SOU 1969:36, kap 10, s.177-178. G Arvidsson, "On Consumers...", a.a., s.292-294 och s. 305 (fotnot 1).

paretooptimal nivå.^{1/} En beskattning av de aktiviteter som ger upphov till de negativa externaliteterna får ersätta den prissättning som idealt borde ha skett i marknadssystemet. Rätt avvägd, kommer skatten att reducera den externalitetsframkallande aktiviteten till en nivå som uppfyller optimalitetsvillkoren.

På motsvarande sätt, subventioneras de aktiviteter som frambringar positiva externaliteter och som i en oreglerad marknadsekonomi sannolikt utövas i en "för liten" utsträckning.

För att kunna uttala sig om huruvida och i vilken omfattning ett skatte/subventionsschema bör användas, måste någon form av sammanvägning ske av alla de "benefits" och "costs" som en viss aktivitetsförändring ger upphov till.

Det marginella värdet vid olika "outputs" av de verksamheter som utövas av ett antal individer i samhället kan uttryckas med hjälp av MB-kurvan ("efterfrågekurvan") i fig. nedan. Antag, att några "egna" resursuppoftningar inte erfordras i samband med utövandet av dessa verksamheter. Individerna kommer då att "konsumera" kvantiteten X_{pr} , d.v.s. utföra aktiviteten i en sådan omfattning att $MB=0$ för alla.



1/ Möjligheten av sådana "marknadsinternaliseringar" berördes i 2.3. Antag, att lagbestämmelserna, normerna etc. i samhället tillåter utförandet av en viss produktionsverksamhet som ger upphov till negativa externa ("teknologiska") effekter för en annan produktionsverksamhet. Om informations- och transaktionskostnaderna är tillräckligt låga, kan "offret" för verksamheten kompensera det företag som utför den för ett frivilligt vidtagande av en aktivitetsminskning till den optimala nivån. Ett möjligt alternativ till denna "internalisering" genom skapandet av en "externalitetsmarknad" är en sammanslagning av företagen i syfte att maximera det totala vinstresultatet (jfr med Davis och Whinstons fastighetsägar-exempel i 2.3!).

Vid det "privata" priset 0 är konsumentöverskottet lika med hela ytan under MB-kurvan under förutsättning att välfärdseffekterna är lika med noll.

Ponera nu, att den beskrivna verksamheten ger upphov till negativa externa effekter. (Båtägares bullersamma framfart längs våra badstränder kan nämnas som exempel.) Relationen mellan dessa externa "kostnader" och verksamheten X anges av MC-kurvans läge och lutning i figuren.

Den paretooptimala verksamhetsvolymen är lika med X_{opt} under förutsättning att $P=MC$ i de övriga delarna i ekonomin, vilket implicerar att de aktivitetsutövande/individerna måste förmås att överge X_{pr} för X_{opt} . En sådan paretooptimal lösning kan åstadkommas om den externalitetsframkallande verksamheten beskattas enligt skattesatsen t (som är lika med den marginella negativa effekten i optimumläget). Cost-benefit analytikerns svåra uppgift består i att skaffa fram information om efterfråge- och kostnadsförhållanden i den undersökta sektorn i syftet att beräkna den optimala skattesatsen.

Hur stor blir den sociala vinst som uppstår när den optimala skatten reducerar den analyserade aktiviteten från X_{pr} till X_{opt} ? De externalitetsframkallande individernas konsumentöverskott minskar med den streckade delen i fig. givet att priserna inte förändras p.g.a. skatten i andra delar av ekonomin. Antag emellertid, att det totala skattebeloppet $t \cdot X_{opt}$ användes för att "klumpsumme kompensera" de som förlorar på inskränknigen. Konsumentförlusten reduceras då till det streckade område som ligger under MB-kurvan i intervallet $X_{opt} - X_{pr}$. Detta område är emellertid mindre än det område som representerar "offrens" vinst vid aktivitetsminskningen till X_{opt} , d.v.s. det område som ligger under MC-kurvan i intervallet $X_{opt} - X_{pr}$. Differensen mellan dessa områden - den skuggade "triangeln" - representerar den sociala

vinst som uppkommer genom beskattningen.^{1/}

De tre antaganden som gjorts i framställningen ovan förenklar C-B analysen, men en mera realistisk modell kräver självfallet, att hänsyn tas till att priserna i de "övriga" delarna i ekonomin kan förändras vid genomförandet av en planerad åtgärd, att välfärdseffekterna inte är noll och att optimalitetsvillkoren inte är uppfyllda i den studerade sektorns omgivning. Vissa partialanalytiskt orienterade välfärdsekonomer betonar de praktiska problem (informationsproblem) som uppstår vid uppskattningen av alla "benefits" och "costs" när antagandena är verklighetsfrämmande medan andra välfärdsekonomer betonar önskvärdheten av en generell teori (en allmän jämviktsteori) för C-B bedömningar. P.M. Winch konstaterar, att även om syftet med C-B tekniken är att den ska kunna användas vid stora såväl som små förändringar i ekonomin, är den ändå - i sin nuvarande tappning - bäst lämpad för bedömningar av små förändringar.^{2/} Vid en liten förändring är det

1/ Förändringens "konsumtionsvärde" för "offren" är lika med det maximala belopp som de skulle vilja betala för nedskärningen till X. Konsumentvärdeberäkningar är alltså i princip även möjliga^{opt} vid C-B analysen av olika externalitetsförhållanden.

2/ Winch D.M., "Analytical Welfare Economics", Penguin Modern Economics, Great Britain, 1971, s.151-152. G.Arvidsson - som inte drar sig för att C-B analysera relativt stora förändringar - utesluter inte möjligheten att de enskilda negativa och positiva välfärdseffekterna kan ta ut varandra vid en aggregering; den aggregerade "kompenserade" efterfrågekurvan och den aggregerade "verkliga" efterfrågekurvan kommer i den situationen att ligga nära varandra. G. Arvidsson, "Normativa Aspekter", a.a., s.178.

De välfärdsteoretiska försöken att bygga bedömningsmodeller utan de övriga begränsade antagandena ska kortfattat relateras. G. Arvidsson menade, att konsumentöverskottsberäkningar även kan göras i den påverkade sektorn vid prisförändringar på "närliggande" produkter (s.k. substitut- och komplementvaror) om efterfrågan inte bara bestäms av priset på den åtgärdade marknaden utan också av de "närliggande" varupriserna. Arvidsson Guy, "On Consumers Surplus ...", a.a., s.302-305. E.J. Mishan adderar (subtraherar) däremot de konsumentöverskottstillskott (-förluster) som uppstår på substitut-(komplement-)marknaden p.g.a. att en vara introduceras till ett visst pris till (från) konsumentöverskottstillskotten i den påverkade sektorn.

nämligen tillåtet att betrakta de "övriga" priserna som konstanta och välfärdseffekterna som negligerbara.

De välfärdsteoretiska begrepp som hittills diskuterats, har hela tiden relaterats till det potentiella paretokriteriet. En förändring som uppfyller detta kriterium kan emellertid ge upphov till en välfärdsfördelning som enligt någon politisk värdering är "sämre" än den initiala förutsatt att möjligheterna till inkomsttransfereringar mellan individerna av klump-summe karaktär är begränsade. Betraktas projektet som önskvärt under den senare förutsättningen har ett fördelningspolitiskt ställningstagande "utanför" det potentiella paretokriteriet gjorts, eftersom uppfyllandet av det senare endast implicerar att en total konsumtionsvärdeökning kommer till stånd genom projektet.

Det fördelningspolitiska ställningstagandet ovan, kan tolkas som att "samhället är indifferent för välfärdsfördelningen" alternativt att "en kronas tillskott till den ene är lika mycket värt

Forts. på fotnot 2 s. 70.

E.J. Mishan, a.a., s.40-42. - Den s.k. "second-best" diskussionen om de prissättnings- och investeringsregler som bör användas när allokeringförhållandena i "de övriga" delarna är givna och inoptimala (p.g.a. monopol, externalitetsförhållanden och ojämviktsproblem) startade på allvar i.o.m. R.G. Lipseys och K. Lancasters artikel "The General Theory of Second Best", Review of Economic Studies, 1957, s.11-32. Mishans och Winchs "second-best" lösning innebär, att de privata kostnaderna justeras så att de samhällsekonomiska kostnaderna uppmärksammas vid de sociala lönsamhetsbedömningarna. Antag, att de produktionsfaktorer som används vid ett analyserat projekt hämtas från en monopolmarknad där $P > MC$. Faktorpriset är då lägre än värdet av marginalproduktiviteten och lägre än alternativkostnaden. Vid uppskattningen av de samhällsekonomiska kostnaderna måste därför faktorerna uppvärderas till alternativkostnadsnivån. D.M. Winch, a.a., s.110-116 och s.158-159. E.J. Mishan, a.a., s.79-80. Istället för att justera kostnadssidan uppåt i detta monopolfall, justerar Guy Arvidsson "benefitsidan" nedåt. Värdet av de överförda resurserna är mindre än betalningsvilligheten för det planerade projektet då $P = MC$ inte är uppfyllt i den "övriga" delen av ekonomin. G. Arvidsson, "Normativa Aspekter", a.a., s.178-179. - "On Consumers' Surplus...", a.a., s.305-306.

Ett försök att finna regler för C-B bedömningar utifrån ett mera renodlat allmänt jämviktsperspektiv har bl.a. gjorts av Boadway R.W. i "Cost-Benefit Rules in General Equilibrium", Review of Economic Studies, 1975, s.361-374.

som en kronas tillskott till den andre". Accepterandet av ett projekt som uppfyller C-B kriteriet i konsumtionsvärdetermer trots att kompensations inte sker, kan tydas som att konsumtionsvärdeförändringen betraktas som en summa av individuella välfärdsförändringar. Vissa ekonomer införlivar välfärdsfördelningshänsynen direkt i C-B analysen genom att uttrycka benefits och costs i välfärdstermer i stället för i konsumtionsvärdetermer.^{1/} Av politiska skäl, kan det vid aggregeringen vara motiverat att tilldela de berörda individernas välfärdsförändring olika vikter för att t.ex. se till, underprivilegerade gruppers välfärdsvinster väger tyngre än privilegerade gruppers välfärdsförluster. En C-B kalkyl i välfärdstermer kan mycket väl påvisa, att en åtgärd är önskvärd trots att C-B kriteriet i konsumtionsvärdetermer inte är uppfyllt.^{2/}

Reaktionen bland välfärdsekonomer på dessa "välfärdskalkyler" är inte odelat positiv. Många anser det otillfredsställande, att projektet i exemplet ovan genomförs trots att alla kan få det sämre än i utgångsläget. Möjligheterna att genom olika former av transfereringar kompensera vissa grupper ska inte underskattas. Avgifts- och skattefinansieringen av de fixa investeringskostnaderna lämnar också stort utrymme för fördelningspolitiska manipulationer.^{3/}

1/ Under förutsättning att välfärdseffekterna (inkomsteffekterna) är lika med noll, är det belopp som uttrycker en konsuments välfärdsvinst (netto) då t.ex. en vara introduceras till ett visst pris lika stort som det belopp som uttrycker dennes konsumtionsöverskott enligt en tidigare presenterad definition. Sättes sedan ex.vis vikten 1 på alla individers välfärdsökningar (ett förfarande som anger "indifferens för välfärdsfördelningen") erhålles också överensstämmelse mellan det totala konsumentöverskottet och den totala välfärdsvinsten.

2/ Jfr med Niklasson H., "Describing and Weighting Individual Utility Changes in Relation to Income and Price Variations", The Swedish Journal of Economics, Vol.76, No 3, sept. 1974, s.313-331.

3/ Mishan, a.a., s.15-16 och s.22-24.

Med "C-B analyser" åsyftas i forts. studierna av olika projekts resursallokerings effekter. (C-B analyser som inte bygger på något paretokriterium är fortfarande relativt sällsynta.) I 3.2. ligger tyngdpunkten i presentationen på försöken att upprätta sammanvägda C-B kalkyler baserade på det potentiella paretokriteriet i samband med genomförandet av olika saneringsprojekt. De principer som används vid analysen av saneringsprojektens fördelningseffekter, d.v.s. vid studiet av konsumtionsvärdets fördelning mellan olika grupper och individer, presenteras i 3.3.

Mot bakgrund av den välfärdsteoretiska genomgången ovan, ska nu C-B analysens "praktiska sida" kortfattat beskrivas.

Vanligtvis används C-B tekniken vid bedömningar av olika offentliga investeringsprojekt (det är dock mycket sällsynt att det samhällsekonomiska synsättet blir utslagsgivande vid själva investeringsbeslutet).^{1/} Innehållet i en traditionell företagsekonomisk investeringskalkyl justeras och kompletteras för att de samhällsekonomiska intäkterna och kostnaderna fram till en bestämd tidshorisont ska beaktas vid beslutsituationen. Principerna för lönsamhetsbedömningen är dock desamma vid den privata och den samhällsekonomiska kalkyleringen. Ett projekt kan t.ex. betraktas som lönsamt om kapitalvärdet (nuvärdet) är positivt. Existensen av fördelnings- och budgetrestriktioner kan emellertid förhindra genomförandet av projekt med ett positivt nuvärde.

Cost-Benefit tekniken har använts vid studiet av olika vatten-kraftsprojekt, stadsplanealternativ, flygplatslokaliseringar, utbildningsprogram, glesbygdsprojekt o.s.v.^{2/} Informations- och

1/ Med understrykningen av "offentliga" vill vi uttrycka följande: de institutionella svårigheterna att realisera icke-offentliga investeringsprojekt baserade på en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning resulterar i, att C-B ekonomen fr.a. koncentrerar sig på de offentliga investeringarna. Med understrykningen av "investeringsprojekt" vill vi betona, att C-B tekniken även kan användas vid bedömningar av det samhällsekonomiska värdet av tänkta offentliga ingrepp i den "fria" marknadsprissättningen (se externalitetsexemplet ovan) och även för att uppskatta lagändringars, förordningars etc. sociala lönsamhet.

2/ "Övriga referenser" i slutet av detta kapitel innehåller hänvisningar till en del av dessa undersökningar. Se också den antologi som nämns i nästa fotnot.

osäkerhetsproblemen vid uppskattningen av de sociala intäkterna och kostnaderna är av naturliga skäl oftast större än vid den "privata" kalkyleringen. (Vilka personer berörs av projektet och i vilken omfattning? Hur ska tillförlitliga värden erhållas på de framtida effekterna?) Detta är den främsta anledningen till att det sällan förekommer fullständiga sammanvägda samhällsekonomiska kalkyler i den nationalekonomiska litteraturen över de facto planerade eller genomförda projekt. Upprättandet av sådana kalkyler utgör ett ofta ouppnåeligt ideal för C-B analytikern. Denne får i stället nöja sig med att dels uppge vilka grupper och individer som eventuellt "drabbas" av ett visst projekt och dels uppskatta åtskilliga effekter (fr.a. de externa) i fysiska eller verbala termer i stället för i monetära. Till dessa uppskattningsproblem tillkommer problemen med att dels ange den optimala kalkylränta som bör användas vid diskonteringen av de olika intäkts- och kostnadsposterna och dels bestämma tidshorisontens läge.^{1/}

Problemen ovan medför att C-B analytikerns ambitionsnivå ofta blir lägre än den ursprungliga "ideala" ambitionsnivån: svårigheten att presentera kompletta sammanvägda sociala lönsamhetskalkyler får inte medföra, att den företagsekonomiska kalkylen blir liggande till grund för de offentliga projektvalen enligt denne. I politikernas och administratörernas beslutsunderlag bör därför ingå approximativa storleksuppskattningar eller beskrivningar av ex.vis de externaliteter som en planerad verksamhet ger upphov till. Ett ytterligare problem som ännu inte uppmärksammas, hänger samman med valet av olika jämförelsealternativ. En offentlig myndighet överväger inte bara handlingsalternativen: "en viss åtgärd - ingen åtgärd alls". Ett val måste göras mellan ett stort antal alternativ som alla ingår i myndighetens valmängd. En genomgång av denna problematik kommer att ske i direkt anslutning till valet av jämförelsealternativ vid vår egen undersökning (kap 5).

1/ Problemen vid upprättandet av samhällsekonomiska kalkyler diskuteras bl.a. av olika ekonomer i C-B antologin: "Cost-Benefit Analysis", Richard Layard (ed.), Penguin Modern Economics Readings, Great Britain, 1972. I denna ingår också delar av A.R. Prests och R. Turveys klassiska översiktsartikel: "Cost-Benefit Analysis: a Survey", som först publicerades i The Economic Journal, vol.75, 1965, s.685-705.

Redogörelsen för C-B analysen ska nu relateras till diskussionen om slumproblemets innehåll i föreg. kapitel.

Antag, att det i utgångsläget existerar en "fri" bostads-
marknad utan statliga interventioner. Antag vidare, att slum förekommer
på denna marknad enligt något kriterium på en "dålig" boendesituation.
När är det då motiverat, att genomföra offentliga slumsaneringsprojekt
eller "uppmuntra" privata saneringsprojekt alternativt förhindra privat
slumproduktion med hjälp av ett subventions/skatteschema?

Uppfattas slumproblemet som renodlat fördelnings-
politiskt, rekommenderas sällan direkta marknadsingripanden inom välfärds-
teorin. I stället bör olika "fattigdomsprogram" genomföras i syftet att
höja de missgynnade gruppernas allmänna köpkraft.^{1/} Direkta marknadsinter-
ventioner för att reducera/eliminera slum rättfärdigas dock i de teorier
som behandlar slummen som ett resursallokeringsproblem.

Som nämnts i avsnitt 2.3. intar externalitetsbegreppet
en central plats i de teorier där slumproblemet betraktas som ett
marknadsimperfectionsproblem. (Observera, att slumbegreppet inte innefattar
en "dålig" social-psykologisk boendemiljö i 2.3.) Tonvikten lades på två
olika externalitetsfenomen nämligen:

- (i) närvaron av grannskapsexternaliteter förhindrar slumsanering p.g.a.
att de privata fastighetsägarna i ett slumområde inte kan samordna sina
investeringsbeslut.
- (ii) existensen av slum per se ger upphov till "sociala kostnader" som t.ex.
bränder, försämrade hälsotillstånd, kriminalitet, personlig och social
missanpassning.

1/ Exempel ska här ges på nationalekonomers granskning av olika
"fattigdomsprogram" (se också "övriga referenser");
Kasper H., "The War On Poverty: A Program for the Taxpayers or the Poor",
The Quarterly Review of Economic & Business, Vol. 8, No 3, hösten 1968,
s. 15-28. -- Oakland W.H. - Sparrow F.T. - Stettler H.L., "The Economic
Implications of Area-Oriented Anti-Poverty Programs", Journal of
Regional Science, Vol. 11, No 1, 1971, s. 1-12. -- Reida G.E., "The
Family Assistance Plan as a Solution to the Welfare Crisis", Journal
of Risk and Insurance, 38(2), 1971, s. 169-179. -- Tabb W.K., "A Cost-
Benefit Analysis of Location Subsidies for Ghetto Neighborhoods", Land
Economics Vol. XXVIII, febr. 1972, s. 45-52.

Enligt Davis-Winston, kan det vara motiverat att genomföra offentliga slumsaneringsprojekt under förutsättning att en "marknadsinternalisering" av grannskapsexternaliteterna inte är möjlig att realisera. (De ekonomisk-politiska rekommendationerna som gjorts på basis av de "sociala kostnaderna", får vi anledning att återkomma till i ett appendix till 4.2.) Någon subventionsutbetalning av resursallokerings-skäl från ex.vis en central offentlig myndighet till en lokal bör emellertid inte äga rum; "marknadsimperfektionen" är ju egentligen av äganderättslig karaktär. Med en i stället för flera ägare i slumområdet uppnås den paretooptimala lösningen -åtminstone i ett partialanalytiskt perspektiv- genom en vanlig företagsekonomisk vinstmaximering.^{1/}

Några andra resursallokeringsmotiv för offentliga saneringsprojekt än (i) och (ii) ovan har inte framskyttats i den välfärdsteoretiska litteraturen. Detta innebär bl.a., att stordriftsfördelarna i produktionen vid slumsanering inte anses som så stora relativt den övriga ekonomin och de imperfekta konkurrensförhållandena i allmänhet på bostadsmarknaden som så allvarliga, att offentliga marknadsingripanden är nödvändiga av dessa tekniska respektive sociala skäl.

I USA har C-B kalkyler upprättats för en del av de urban-renewalprojekt som lokal myndigheter genomförde fr.a. under 50- och 60 talet. Dessa totalsaneringsprogram, som kritiserats från både vänster- och högerhåll i den amerikanska samhällsdebatten,^{2/} fick något av en ekonomisk-teoretisk upprättelse i efterhand genom C-B analyserna.

1/ Davis-Winston, a.a., s. 117. H. Perloff har därför fel då han påstår, att D/W:s teori "...has provided a rationale for urban redevelopment and renewal programmes through governmental subsidy." H. Perloff, a.a., s. 294. En subventionering av resursallokerings-skäl kräver att ex.vis fastighetsvärdena påverkas i positiv riktning i de närliggande kvarter som inte ingår i saneringsprogrammet eller att de negativa externaliteter vilka ingår som en beståndsdel i socialkostnadsbegreppet (se 4.2. och 4.4.) reduceras. För att rättfärdiga ett subventionerat bostadsprogram på C-B basis, måste dessa "externalitetsbenefits" vara större än skillnaden mellan projektkostnaderna och "konsumentbenefitsen" i det sanerade området; detta påpekas av J.S. De Salvo i "Benefits and Costs of New York City's Middle-Income Housing Program", Journal of Political Economy, Vol. 83, No 4, aug. 1975, s. 791-805.

2/ Den oheliga alliansen mellan radikala och konservativa ekonomer berördes i 2.4. "Slum" betraktades i båda kretsarna som ett fördelningsproblem; detta löses inte genom offentliga satsningar på slumsaneringsprojekt med åtföljande nybyggnation av affärskomplex, lyxrenoverade bostäder, motorvägar etc.

Huvudinnehållet i de urban-renewalprogram som innebär en totalsanering kan sammanfattas på följande sätt: En lokal myndighet fastställer att ett bostadsområde är förslummat och utdömer det. Med hjälp av en speciell tvångsköpsrätt (eminent domain) köper sedan myndigheten upp tomterna i området, river fastigheterna och påbörjar en utbyggnad av gatunät, skolor, avloppssystem etc. De familjer som förlorar sina hem genom programmen anvisas "adekvata" bostäder på andra håll genom särskilda omlokaliseringsprogram. I urban-renewalprogrammets sista fas säljs marken eller också hyrs den ut mot tomträtt för privat nybyggnation.

Upp till 2/3 av nettokostnaderna för projekten finansieras av de federala myndigheterna (nettokostnaden = den lokala myndighetens totala utgifter för projektet - inkomsten vid försäljningen av marken till privata företag o. dyl.).^{1/}

Kritiken mot urban-renewal (i forts. UR) projekten kan sammanfattas i följande punkter:

- (i) Äldre blandad stadsbebyggelse med "människovämlig atmosfär" går förlorad och ersätts av en "funktionell" stordriftsbebyggelse med affärer i ett område, bostäder i ett annat o.s.v.
- (ii) omlokaliseringsprogrammen har i åtskilliga fall antingen inte genomförts eller också varit ineffektiva, vilket medfört att många utflyttare fått acceptera bostäder med slumstandard och/eller en högre boendekostnad än i utgångsläget. Kompensationsutbetalningarna till dessa för de direkta flyttningsutgifterna, de förlorade grannkontakterna, de erforderliga sökansträngningarna på bostadsmarknaden etc. har också varit låga om de ö.h.t. förekommit alls. Vidare: genom det minskade utbudet av låginkomst-

1/ Se J. Rothenbergs beskrivning av urban-renewalprojekten, a.a., s. 292-294, samt även H. Richardson, a.a., s. 136-139.- Hela den offentliga saneringsverksamheten i USA är emellertid inte inriktad på totalsaneringar. Federala subventioneringar av renoveringsprogram förekommer också om än i en blygsammare skala. De senare programmen presenteras av sociologen J. Ash i "Residential Rehabilitation in the USA", Urban Studies, Vol. 4, No 1, febr. 1967, s. 22-40. -- Med "urban renewal" åsyftas bara total-saneringsprojekten i den fortsatta framställningen.

samtliga låginkomsttagare i den berörda regionen erhöll ökade hyreskostnader och/eller sämre lägenheter än i utgångsläget.

(iii) de offentliga myndigheterna subventionerar de privata markägarna genom att återförsäljningen av marken sker till priser som ligger klart under marknadsvärdena.^{1/}

J. Rothenberg är den ekonom som fr.a. förknippas med cost-benefitstudier av de amerikanska UR-projekten. Dennes principer för bedömningen av de samhällsekonomiska konsekvenserna har sedan använts vid "case-studies" av olika slumsaneringsprojekt.^{2/}

Rothenberg betraktar "internaliseringen" av grannskapsexternaliteterna och den eventuella reduceringen av de "sociala kostnaderna" som de viktigaste posterna på benefitsidan i en samhällsekonomisk kalkyl. Vid upprättandet av kalkylen, jämförs totalsaneringsalternativet implicit med ett status-quo alternativ som kännetecknas av, att de privata marknadsbesluten bestämmer resursallokeringen i området givet existerande statliga bostadsstandardnormer samt den förda skatte-kreditpolitiken.

"Internaliseringen" av grannskapsexternaliteterna innebär sannolikt två resursallokeringsförbättringar enligt Rothenberg.

För det första, ökar markens produktivitet i de sanerade områdena vilket medför att markpriset stiger. Produktivitetsökningen torde kunna erhållas genom att studera differensen mellan det pris som den lokala myndigheten säljer tomterna till, under förutsättning att köparen inte subventioneras, och det pris som denna myndighet betalade för tomterna före saneringen. Justering av den observerade prisförändringen måste emellertid ske för att fördelningseffekterna ska kunna rensas bort.

1/ Den fullständigaste genomgången hittills av UR-projektens negativa konsekvenser (med tonvikten lagd på de negativa fördelningseffekterna) har A. Downs svarat för i "Losses Imposed on Urban Households by Uncompensated Highway and Renewal Costs", Kap. 8 i Urban Problems and Prospects, a.a., s. 192-227. M. Andersens klassiska artikel "The Federal Bulldozer" bör också nämnas (återges i Urban Renewal, J.Q. Wilson ed., M.I.T. Press, juni 1967, s. 491-509). Se också H. Richardson, Ibid.

2/ J. Rothenberg, a.a., s. 312-333. En empirisk undersökning baserad på Rothenbergs modell har genomförts av S.D. Messner. Denna presenteras i "Urban Redevelopment in Indianapolis: A Benefit-Cost Analysis", Journal of Regional Science, Vol. 8, No 2, 1968, s. 149-158.

(Den offentliga och privata servicen omfördelas eventuellt från andra bostadsområden till det sanerade området då köpkraften ökar i det senare. En eventuell markprisökning i saneringsområdet p.g.a. denna omfördelning kommer därför att motsvaras av en markprissänkning i andra områden om en kalkyl görs upp för hela staden.) Vidare måste markprisförändringen justeras "uppåt" för att ta hänsyn till fastighetsskattens negativa inverkan på marknadsvärdet.

För det andra, är det möjligt att fastighetsvärdena ökar i de områden som ligger i närheten av det sanerade området. Dessa positiva externa effekter bör också räknas som en benefit i den samhälls-ekonomiska kalkylen.

Skillnaden mellan Rothenbergs benefits och D/W:s benefits framgår av ovan. De senare koncentrerar sig på fastighetsvärdeförändringarna uppkomna genom investeringen medan Rothenberg inriktar sig på markvärdeförändringarna i det sanerade området och fastighetsvärdeförändringarna i de intilliggande områdena. Rothenberg antar, att det råder full sysselsättning i ekonomin och att kapital- och konstruktionsmarknaderna är i full konkurrensjämvikt. Dessa förhållanden medför, att de resurser som används vid nybyggnationen på den lediga marken har ett alternativvärde som är lika stort som det värde de ger upphov till i nybyggnationsverksamheten. Byggnadsvärdeförändringarna i det sanerade området bör därför inte medtagas i den samhällsekonomiska kalkylen. Däremot borde byggnadsvärdeförändringarna i de intilliggande områdena beaktas, eftersom saneringsaktiviteterna höjer fastigheternas avkastning i dessa områden vilket påverkar både mark- och byggnadsvärdena i positiv bemärkelse.^{1/}

Vad de "sociala kostnaderna" beträffar, räknar Rothenberg med att det finns ett samband mellan storleken på dessa och

1/ J. Rothenberg, a.a., s. 321. Visar det sig, att antagandena om full sysselsättning etc. är orealistiska, undervärderas benefitsen av slum-saneringsprojektet enligt Rothenberg. Dennes antaganden används f.ö. också vid S. Messners empiriska undersökning (a.a., s. 152). Rothenbergs undervärderingstes gäller dock inte alltid vid ojämvikt på kapital- och konstruktionsmarknaderna. En justering av benefitsidan "nedåt" kan bli aktuell om det observerbara priset på dessa marknader ligger under jämviktspriset.

bostadsslummens omfattning. Genom totalsaneringen, minskar utbudet av slumbostäder. Möjligheten av förvärrade slumförhållanden i andra bostadsområden p.g.a. utflyttningen måste dock beaktas tillägger han; ökningen av priset på lågkvalitetsbostäder (se 3.3.) resulterar i, att utflyttarnas bostadsefterfrågan minskar vilket får till följd att boendetätheten ökar i andra slumområden. Det är också möjligt att vissa bostäder som tidigare inte kunnat betecknas som slumbostäder når ned till "slumnivån" p.g.a. att relativprisernas förändring (priset på lågkvalitetsbostäder ökar medan priset på högkvalitetsbostäder minskar) "förvandlar" standardbostäder till substandardbostäder.^{1/}

Rothenbergs C-B metod låg till grund för den empiriska undersökning av olika slumsaneringsprojekt som Stephen Messner genomförde. Resultatet av Messners bedömning av fem UR-projekt i Indianapolis, illustreras i tabblån nedan.^{2/}

Kostnader och "benefits"	Projekt och startår				
	A (1955)	B (1957)	C (1964)	D (1962)	G (1964)
I. Resurskostnader	1.590.295	0.162.322	0.259.901	0.658.155	0.816.978
II. Projektbenefits					
A. ökad markproduktivitet	0.238.981	0.26.907	b	c	0.183.356
B. fastighetsvärdeökn. i grannskapet	d	d	d	d	d
C. reducerade sociala k-er.	d&e	d&e	d&e	d&e	d&e
D. övrigt	d&e	d&e	d&e	d&e	d&e
III. Kostnader som inte uppvägts av mätta benefits (I-II A)	1.351.314	0.135.415	0.259.901	0.658.155	0.633.622
a) resurskostnaderna för projektet = bruttoprojektkostnaderna - det ursprungliga markvärdet.					
b) marken kom inte att användas för något ändamål.					
c) marken såldes till ett universitet och ett sjukhus till projektskostnadspris. Därför kan inte den ökade markproduktiviteten beräknas för detta alternativ.					
d) mätbar men ej mätt vid undersökningen.					
e) icke mätbar ("inta ngibel") effekt.					

1/ Rothenberg, a.a., s.318

2/Messner, a.a., s.156. Rothenberg använder en liknande redovisningstabla för de UR-projekt han undersökte i det huvudsakliga syftet att illustrera C-B analysens tillämpning (s.341). Jfr också med H. Richardson, a.a., s.130-131.

Några av Messners slutsatser ska presenteras i anslutning till tablån.

1. Svårigheterna att genomföra C-B analyser av den här typen är mycket stora. Detta framkommer tydligt i tablån. Förutom projektkostnaderna, är det endast markvärdeförändringarna i det sanerade området som har försökt att uppskattas i monetära termer (men även problemen med att isolera UR-projektens inflytande på markvärdena betonas av Messner). Tidigare nämnde vi, att C-B analytikerns ambitionsnivå ofta blir lägre än den "ideala" under trycket från fr.a. de mättekniska svårigheterna. Detta gäller även för Messner; på det nuvarande stadiet, påpekar han, är det bara möjligt att etablera en ur samhällsekonomisk synvinkel systematisk och meningsfull struktur som sedan beslutsfattaren kan använda vid viktningen av projektens "benefits".^{1/}

2. Av tablån kan utläsas, att markvärdeförändringarna inte på långt när är av den storleken, att UR-projekten i Indianapolis är försvarbara ur samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt bara p.g.a. dessa förändringar. Enligt Messner måste reduceringen av de "sociala kostnaderna" vara den viktigaste "benefiten" för att projekten ska kunna rättfärdigas ur resursallokeringsynpunkt. Han tvivlar dock på, att denna kostnadsreducering skulle vara betydande. Tvivlen grundar sig på en undersökning av de utflyttandes boendeförhållanden och hyreskostnader vid genomförandet av projekt A. Majoriteten fick ökade bostadskostnader i samband med utflyttningen. Ungefär 1/3 av utflyttargruppen betalade inte bara högre hyror än tidigare utan erhöll också en oförändrad eller försämrad boendestandard genom omflyttningen. Enligt Messner finns det därför ingen anledning att misstänka, att någon märkbar minskning av de "sociala kostnaderna" ägt rum (Indianapolisprogrammen karaktäriserades emellertid av - till skillnad från de flesta andra UR-programmen - att något omlokaliseringsprogram inte var utformat).

1/ Messner, a.a., s.156-158.

Kritikerna av UR-projekten är även skeptiskt inställda

till den teori som formulerats som ett slags försvar för dessa total-saneringsprojekt.

Chicagoekonomen Hugh Nourse hänvisar bl.a. till undersökningar som visar att en förbättrad boendesituation inte medför de benefits i form av minskade "sociala kostnader" som ofta framhålles.^{1/} Det är heller inte säkert, att fastighetsvärdena ökar netto vid slumsanering. Analysen av fastighetsvärdeförändringarna bör inte bara koncentreras till saneringsområdet utan hänsyn borde också tas till fastighetsvärdeförändringarna i de områden som de tidigare invånarna måste flytta till p.g.a. UR. Om den procentuella hyresökningen för dessa, resulterar i en lika stor eller större procentuell minskning i efterfrågad boendekonsumtion (genom att boendetätheten ökar eller genom att till storleken mindre bostäder efterfrågas) kommer inte fastighetsvärdena att öka i "utflyttningsområdena".^{2/} Några empiriska belägg för att fastighetsvärdena ökar i grannskapet p.g.a. ex.vis offentliga bostads- och serviceprojekt finns inte heller enligt Nourse. De undersökningar som gjorts tyder i stället på, att fastighetsvärdena inte förändras. Visserligen kan en ökning äga rum i ett visst bostadsområde, men denna motsvaras då av en lika stor minskning i andra delar av regionen.^{3/}

Några ord ska också sägas om de "cost-benefit analyser" av olika stadsplanealternativ som inte är lika uppknutna till den

1/ Nourse H.O., "The Economics of Urban Renewal", Land Economics, febr. 1966, s.65-66.

2/ H. Nourse, a.a., s.68. Det förutsättes m.a.o., att priselasticiteten är mindre eller lika med -1. Nourse hänvisar till R.F. Muths undersökningar vilka visar, att dessa elasticitetsantaganden är realistiska. R.F. Muth, "Cities and Housing", a.a., s.59, s.69 och s.72.

3/ H. Nourse, a.a., s.70. Se även R.F. Muth, "Cities and Housing", a.a., s.332. Nourses kritik ska kortfattat kommenteras i välfärdsteoretiska termer. Ett slumsaneringsprojekts resursallokerings effekter och fördelningseffekter måste hållas isär. Fastighetsvärdeförändringarna i "utflyttningsområdena" utelämnas av Rothenberg, eftersom dennes C-B analys bygger på det potentiella paretokriteriet. Utflyttarnas öden uppmärksammas däremot när välfärdsfördelningsaspekter läggs på projektet (i 4.4. ifrågasättes dock utelämnandet av ex.vis utflyttargruppen vid C-B analysen trots att separationen upprätthålls). Vidare hävdar Nourse, att "grannarnas" boendeförhållanden antingen inte påverkas av saneringsverksamheten eller också endast fördelningsmässigt. Denna uppfattning ger en antydning om den empiriska svårigheten att bl.a. rensa bort fördelningseffekterna då "internaliseringshypotesen" ska testas.

välfärdsekonomiska centralteorin som Rothenbergs analys.

Vid James Maos C-B undersökning av ett totalsaneringsprogram i Stockton (Californien) syftade inte bara den samhällsekonomiska kalkylen till att påvisa en eventuell resursallokeringsförbättring i ekonomin.^{1/} På benefitsidan i hans kalkyl ingår förutom olika "internaliseringsposter" även poster som Rothenberg skulle ha beaktat i en fullständig fördelningsundersökning (värdet av den förbättrade offentliga servicen i det sanerade området samt de ökade fastighetsskatterna). Vissa av Maos benefits har också karaktären av "sociala mål" liknande de som diskuteras i den samhällsvetenskapliga litteraturen om "sociala indikatorer" (en förbättrad boendevälfärd, en minskning av antalet brott, bränder, sjukdomar o.s.v.^{2/}).

Den engelske ekonomen N. Lichfields namn är förknippat med genomförandet av grupporienterade "cost-benefit analyser" av stadsplaner, projekt för bevarandet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader, stormarknadsetableringar etc. Resultatet presenteras ofta i jättelika tabblåer över de analyserade förändringarnas effekter för olika samhällsgrupper. P.g.a. de ofantliga värderingsproblemen, upprättar Lichfield inga sammanvägda kalkyler även om detta är hans målsättning inför framtiden.^{3/}

1/ Mao J.C.T., "Efficiency in Public Urban Renewal Expenditures Through Capital Budgeting", Research Report 27, Centre for Real Estate and Urban Economics, University of California, 1965.

2/ Rothenbergs benefit "en reducering av de sociala kostnaderna" har också tydliga drag av ett sådant socialt önskemål (merit want) - se avsnitt 4.2.

3/ Följande artiklar exemplifierar Lichfields analysmetod: "Benefit-Cost Analysis as a Tool in Urban Government Decision Making", N.L. - Margolis Julius kap.6 i H.G. Schaller (ed), Public Expenditure Decisions in the Urban Community, Baltimore, 1963, "Cost-Benefit Analysis in Plan Evaluation", Town Planning Review, Vol. XXXV, No 2, juli 1964, s.159-168. - "Cost Benefit Analysis in Town Planning - A Case Study", Urban Studies, Vol.2-3, 1965-66, s.215-245. - - - Att Lichfields "C-B analys" inte är uppknuten lika intimt till någon övergripande välfärdsteori som ex.vis Rothenbergs framställning, är både dess styrka och dess svaghet. Å ena sidan kännetecknas inte hans analys av den partialanalytiska "bias" som karaktäriserar många av de analyser som är strikt välfärdsteoretiska. Å andra sidan saknas en explicit problemdiskussion i hans framställning vilket gör det svårt att avgöra ur vilken synvinkel som det är meningsfullt att upprätta "C-B kalkyler" å la Lichfield.

3.3.

Rothenberg's aggregerade C-B kalkyler ger ingen information om slumsaneringsprojektens fördelningseffekter. Hans syfte med C-B analysen är att avslöja om en resursallokeringsförbättring kommit till stånd eller inte och i vilken omfattning genom projekten.

En resursallokeringsförbättring innebär att pareto-kriteriet uppfylls potentiellt, d.v.s. alla berörda parter skulle kunna få det bättre än i utgångsläget. Kriteriet utesluter alltså inte att vissa personer de facto drabbas av en välfärdsförsämring eller att vissa gynnas i större utsträckning än andra. Det kan därför vara meningsfullt att komplettera den "sammanvägda" C-B analysen med en undersökning av "vinsternas" och "förlusternas" fördelning vid genomförandet av ett visst projekt.

Rothenberg har även presenterat en analytisk ram för bedömningen av UR-projektens fördelningseffekter. Som motiv för en sådan analys anför han, att de lokala myndigheter som genomför slumsaneringsprojekten, inte har en central myndighets möjligheter att genom inkomst-transfereringar kompensera de grupper som åsamkas fördelningsförluster genom projekten.^{1/}

För fördelningsanalysen antager Rothenberg, att priset på högkvalitetsbostäder minskar medan priset på lågkvalitetsbostäder ökar vid genomförandet av ett slumsaneringsprojekt (tillgången på de förstnämnda ökar genom nybyggnationen medan tillgången på de senare minskar p. g.a. rivningen). Följande individer kommer då att påverkas av en slumsanering:

1. de individer vars tidigare boendialternativ nu bortfallit ur valmängden.

1/ Rothenberg, a.a., s.294. Det kan naturligtvis även vara värdefullt att studera fördelningskonsekvenserna även om ingen fördelningsrestriktion påläggs saneringsprojekten som hos Rothenberg. För att kunna genomföra de önskvärda omfördelningarna måste ju beslutsfattarna ha en uppfattning om projektens fördelningseffekter. Dessa framkommer inte automatiskt genom den "områdesorienterade" C-B analys som behandlats i 3.2.

2. de individer vars tidigare boendialternativ kvarstår men som nu drabbas av en prisökning för en del av dessa .

3. de individer som väljer ett boendialternativ som tidigare inte fanns i valmängden.

4. de individer vars tidigare boendialternativ kvarstår men som nu gynnas av en prissänkning för en del av dessa.

Grupp 2 utgörs av de individer som inte bodde i det sanerade området före saneringen och som inte flyttar in i detta när projektet är avslutat men som drabbas av prisökningen på lågkvalitetsbostäder. De flyttningsaktiviteter som prisökningen eventuellt ger upphov till är "frivillig", vilket medför att flyttkostnaderna är negligerbara för denna grupp enligt Rothenberg. Till skillnad från grupp 2 vinner grupp 3 på genomförandet av saneringsåtgärderna. Denna grupp består av de hushåll, företag etc. som flyttar in i det sanerade området (i Rothenbergs analys koncentreras em. intresset till "bostadskonsumenten"). Denna grupp gynnas dels genom en prissänkning på de bostäder de bebodde tidigare samt dels genom en "kvalitetsförbättring" vid flyttningen till de nybyggda bostäderna i det sanerade området.^{1/} Medan grupp 2 förlorar på prisförändringen så gynnas grupp 4 av en sådan. Den sistnämnda gruppen skiljer sig från grupp 3 i den bemärkelsen att de inte nödvändigtvis flyttar in i det sanerade området. Vidare skulle en sådan inflyttning inte innebära någon "kvalitetsförbättring" för grupp 4:s vidkommande.

De mättekniker som Rothenberg anvisar vid uppskattningen av fördelningseffekterna ska presenteras i samband med att grupp 1:s - de ofrivilliga utflyttarnas - potentiella förluster analyseras.

 1/ Det framgår implicit av R's framställning att "slum" och begreppen låg kvalité - låg standard inte är psynonyma. I det förstnämnda begreppet inkluderas inte bara en dålig utrustningsstandard, förfallna fastigheter etc. utan också trångboddhet, en företeelse som inte inkluderas i de sistnämnda begreppen.

Dessa hushåll kan enligt Rothenberg åsamkas tre olika typer av välfärdsförluster genom flyttningen^{1/}:

- 1) det boendevalternativ som valts elimineras. Hushållen får nöja sig med ett boendevalternativ som prefereras mindre än det ursprungliga alternativet.
- 2) det ackumulerade "sociala kapitalet" i en viss boendemiljö går förlorat.
- 3) priset på en bostadsstandard som är karaktäristisk för utflyttarhushållen ökar.

På bostadsmarknaden kan det existera en mängd olika "boendetyper" beroende på mer eller mindre markerade egenskapsskillnader. Ju flera "unika" egenskapskombinationer det finns på bostadsmarknaden enligt konsumenten, desto större är risken att faktor 1 blir betydande vid utflyttningen. Denna faktor är emellertid mindre betydande om individerna inte befann sig i en jämviktssituation före utflyttningen p.g.a. informationsbrist. Sökandet efter ny bostad - eventuellt med hjälp av de som verkställer omlokaliseringsprogrammen - kan mycket väl resultera i, att utflyttarna erhåller en boendesituation som föredras framför den initiala. Ju flera som flyttar och ju "tätare" bostadsmarknaden är, desto större är antalet hushåll som måste realisera en sämre boendesituation tillägger dock Rothenberg.

Existensen av den andra faktorn anger, det sociala kontaktnät som byggts upp under en lång tid rivs ned i samband med saneringen. Konsekvensen av en flyttning kan t.ex. bli, att det kunskapskapital som ackumulerats i området går förlorat.

Den tredje faktorn vill påvisa, att prisökningen

1/ Rothenberg antager, att utflyttarna erhåller ersättning för de direkta flyttutläggerna i samband med genomförandet av omlokaliseringsprogrammen (a.a., s.325). Dessa kostnader utelämnas därför vid uppräknigen ovan.

orsakar välfärdsförluster i form av konsumentöverskotts bortfall.^{1/} Genom prishöjningen kommer mindre "boendekonsumtion" att väljas än i utgångsläget allt annat givet. Prisförändringen medför, att den boende går miste om ett konsumtionsvärde motsvarande det maximala penningbelopp som denne skulle vilja betala vid en övergång från det högre till det lägre priset (om välfärdseffekterna är lika med noll).

Rothenberg poängterar, att mätproblemen är stora vid försöken att uppskatta de tre förlusterna. Den tredje faktorn skulle kunna mätas genom konsumentöverskottsberäkningar via estimeringen av efterfrågefunktioner. P.g.a. faktor 1:s närvaro är det emellertid svårt att bestämma prishöjningens effekter, eftersom det "nya" boendeanternativet upplevs som sämre än det "gamla". Beräkningar av konsumentöverskotts-förluster uppkomna genom prishöjningar försvåras nämligen om "varan" byter identitet över tiden.^{2/} För att undvika det problemet, gör Rothenberg det förenklande antagandet att faktor 1 är negligerbar p.g.a. en initial ojämviktssituation. Den tidigare avsaknaden av information medför, att de bägge boendesituationerna (före och efter flyttningen) framstår som tämligen likvärdiga ur de enskilda hushållens synpunkt.^{3/}

-
- 1/ Rothenbergs användning av uttrycket "välfärdsförluster" avslöjar, att hans konsumentöverskottsbegrepp inte är identiskt med det som återgavs i 3.1., d.v.s. med det som baserades på paretokriteriet. Dennes redogörelse för mätproblemen (se forts. ovan) ger emellertid ett intryck av att han implicit förutsätter, att välfärdseffekterna (inkomsteffekterna) är lika med noll. I detta fall är konsumentöverskottet som välfärds-mått för en individ identiskt med konsumentöverskottet som konsumtions-värde-mått.
- 2/ Prisförändringen får i enlighet med detta resonemang heller inte resultera i att en lägre boendekvalitet väljs. Rothenberg negligerar denna möjlighet genom att hänvisa till omlokaliseringsprogrammets målsättning att de utflyttande inte ska bli lidande i boendekvalitetshänseende vid omflyttningen. (Se dock forts. ovan.)
- 3/ Enligt Rothenberg är storleken på faktor 2 lika med penningvärdet av den minimala boendeegenskapsförändring som erfordras för att hushållen ska flytta från ett grannskap till ett annat. (a.a., s.326) Medtagandet av faktor 2 är f.ö. inte odiskutabel. Risker för "dubbelräkning" är stor eftersom hushållen sannolikt tar hänsyn till denna kapitalfaktor vid uppskattningen av förlusten 1. Forts. s.88.

Resultatet av fördelningsanalysen bestäms i hög grad av i vilken utsträckning som ex.vis det reducerade utbudet av slumbostäder påverkar priset på lågkvalitetsbostäder och "boendekonsumtionen" för grupperna 1 och 2. Slummens omfattning och därmed de "sociala kostnadernas" storlek enligt hypotesen bestäms ju också av dessa gruppers boendekvantitet och boendekvalitet. (Se 3.2.) Rothenbergs antagande, att priserna stiger p.g.a. totalsaneringsprogrammen ifrågasätts emellertid av många ekonomer.

I E.O. Olsens perfekta konkurrensmodell stiger bara priserna kortsiktigt. På lång sikt kommer emellertid standardbostäder att "förvandlas" till substandardbostäder p.g.a. prisökningen. I långsiktiga jämviktsläget är priset per enhet "housing service" detsamma för alla bostadstyper och även identiskt med det pris som existerade före UR. Det innebär, att t.ex. de tidigare invånarna i det sanerade området i ett längre tidsperspektiv konsumerar exakt samma boendekvantitet som i utgångsläget (någon distinktion mellan boendekvalitet och boendekvantitet görs inte av Olsen).^{1/}

Forts. på fotnot 3 s. 87

Ett argument för saneringsprogram som inte behandlas av Rothenberg men som ofta förekommer i den allmänna debatten är att nybyggnationer och "lyxrenoveringar" kan förmå medel- och överklassen att flytta tillbaka alternativt att stanna kvar i stadskärnorna. De negativa välfärdskonsekvenserna för ex.vis de tidigare invånarna måste vägas mot de indirekta fördelarna för dessa i form av ökade skatteintäkter för kommunen och en förbättrad "boendemiljö" i vid mening (en förbättrad privat och kommunal service i innerstaden etc.).

1/ E.O. Olsen, "A Competitive Theory of the Housing Market", a.a., s.618-619. Olsen vill visa med sin analys, att UR-projekten inte reducerar bostadsslummen (den konsumerade boendekvantiteten förändras inte på lång sikt). Därmed måste "socialkostnadshypotesen" förkastas. Men implicerar inte Olsens analys, att "socialkostnadshypotesen" framstår som ännu sannolikare vid en utebliven prisökning på lång sikt? Rothenberg har ju påvisat, att prisökningen förvärrar och sprider slumföreteelserna. Den uppkomna paradoxen förklaras av att Rothenberg är fixerad vid det faktum att slumbostäder elimineras i.o.m. totalsaneringen medan Olsens slutsatser är baserade på mikroekonomiska studier av de lång- och kortsiktiga pris- och kvantitetsförändringar som uppkommer vid olika jämviktsstörningar på bostadsmarknaden. Med det olsonska betraktelsesättet, skulle det vara nödvändigt vid givna inkomster och preferenser, att priset på "housing service" minskade för att slummen ska minska i omfattning. Forts. s. 89.

Diskussionen ovan om de pris-, kvantitets- och kvalitetsförändringar som möter utflyttargruppen vid UR ska nu slutligen relateras till två olika empiriska undersökningar genomförda av nationalekonomer. Undersökningarnas syfte skiljer sig åt i det avseendet, att den ena vill ge en samlad bild av välfärdsförändringens riktning och karaktär medan den andra försöker uppskatta välfärdsförlusternas storlek i penningstermer.

J. Maos undersökning av ett omlokaliseringsprogram för Stockton (Californien) baserades på ett välfärdsbegrepp inkluderande bostadsstandarden (utrustningsstandarden och lägenhetsutrymmet), bostadens läge och boendekostnaden. Välfärden för "den boende människan" bestäms m.a.o. av dessa komponenter i hans empiriska studie.^{1/}

Utflyttargruppen bestod både av mexikanska, vita och svarta hushåll. Månadshyran ökade något för de mexikanska familjerna samt för ensamstående svarta och vita. En signifikant ökning i fastighetsvärdena kunde noteras för familjer och ensamstående husägare tillhörande alla etniska grupper.

Trångboddheten minskade betydligt bland svarta och mexikanska familjer vilka tidigare varit mycket trångbodda. 20% (13%) av de mexikanska (svarta) familjerna bodde 1,5 personer/rum eller flera före saneringen. Andelen familjer med denna låga utrymmesstandard sjönk till 15% (11%) efter utflyttningen. Vad gäller utrustningsstandarden

Forts. på fotnot 1 s.88

Olsens resonemang förutsätter, att den långsiktiga relativa utbudskurvan är fullständigt elastisk. R.F. Muths empiriska undersökningar tyder emellertid på, att denna är mindre än fullständigt elastisk. "Cities and Housing", a.a., s.121-126, s.330-332. Vissa hushåll kommer även i det långsiktiga perspektivet att inneha bostäder av en högre kvalitet p.g.a. den relativa prishöjningen medan en del av de hushåll som bor kvar i lågkvalitetsbostäder "boendekonsumerar" mindre än i utgångsläget. Andelen lågkvalitetsbostäder kommer antagligen att minska vid sanering tror Muth. Däremot reduceras den genomsnittliga kvaliteten på lågkvalitetsbostäder. Ibid., s.331.

1/ Mao James C., "Relocation and Housing Welfare: A Case Study", Land Economics, 4-1965, s.365-370.

flyttade inte mindre än 60% (86%) av familjerna och 40% (71%) av de ensamstående in i "standardlägenheter" i egenskap av hyresgäster (husägare). Före saneringen kunde 3/4 av bostadsbeståndet i projektområdet betraktas som "substandard". Vidare flyttade 70% av de omlokaliserade hushållen in i integrerade bostadsområden med välskötta hus o.s.v.

Boendesituationen förbättrades m.a.o. betydligt för de flesta utflyttarna. Förbättringen ägde emellertid rum till priset av en högre boendekostnad. För att utreda huruvida den nya boendesituationen föredrogs framför den gamla med beaktande av samtliga förändringar, intervjuade UR-myndigheten 257 av de 719 hushållen. 85% uppgav att de fått en välfärdsförbättring genom flyttningen, vilket föranleder Mao att dra slutsatsen, att UR förbättrade boendevälfärden för de tidigare invånarna i Stockton.^{1/}

E.J. Ford Jr har försökt att uppskatta de konsumentöverskotts-förluster för utflyttarna som uppkommer genom det ökade priset på en viss boendekvalitet (se Rothenbergs faktor 3!).^{2/} Detta måste betraktas som en teoretisk mera krävande uppgift än den J. Mao tog sig an.

Det empiriska material som Ford Jr använde för sina uppskattningar hämtades från den intervjuundersökning som Marc Fried genomförde i samband med ett UR-projekt i West End-Boston (ungefär 500 av de 2500 utflyttarfamiljerna "före- och efter"intervjuades).^{3/}

- 1/ Han påpekar dock, att detta positiva resultat snarare är undantag än regel (s.369). Notera, att Maos undersökning inte besannar Muths och Olsens pessimistiska slutsatser. Muth kritiserar dock undersökningar typ Maos för att tidsperioden mellan utflyttningstillfället och tidpunkten för analysen av den nya boendesituationen är alltför kort. De "långsiktiga" krafterna har då ännu inte hunnit verka. R.F. Muth, "Cities and Housing", a.a., s.362.
- 2/ Ford Jr E.J., "Estimating Consumer's Surplus Losses from an Urban Renewal Projekt", Land Economics, maj 1974 s.168-171.
- 3/ Se Fried M., "Grieving for a Lost Home: Psychological Costs of Relocation", Urban Renewal J.Q. Wilson (ed.), a.a., s.359-379. Fried's undersökningsresultat pekade på, att de omlokaliserade hushållen fick vidkännas väsentliga fysiska och psykiska hälsoförsämringar genom flyttningen.

Av Frieds data framgår det, att medianhyran ökade från \$ 41.40 till \$ 72.00. En viss del av denna ökning kan tillskrivas ökningen av lägenhetsutrymmet. Tillgängliga data tydde emellertid på, att hyran/rum ökade markant (från \$ 10.38 till \$ 15.81). Vad boendekvaliteten beträffar, finns det inget datastöd för uppfattningen att denna förbättrades genom UR. På en direkt förfrågan ansåg den överväldigande majoriteten av de 500 intervjuade familjerna att boendekvaliteten inte hade förbättrats (jfr med Maos undersökning ovan!).

Ford Jr misstänkte mot bakgrund av Frieds undersökning, att de ursprungliga invånarna fick betala ett högre pris för givna kombinationer av lägenhetsstorlekar och boendekvalitéer ("similar packages of housing service") genom UR. Denna prisökning antyder förekomsten av konsumentöverskotts förluster för utflyttarna.

För beräkningen av konsumentöverskotts förlusterna konstruerar Ford Jr efterfrågefunktioner för de omlokaliserade familjerna. Med hjälp av intervjudata från tiden före totalsaneringsprogrammets genomförande, estimerades först en efterfrågefunktion för de enskilda familjerna. Ford Jr:s specificering av denna funktion kan uttryckas på följande sätt:

$$q = \beta_0 + \beta_1 P_{rm} + \beta_2 H + \beta_3 F + \beta_4 Y + \epsilon_1$$

q = antalet rum i lägenheten.^{1/}

P_{rm} = pris/rum ($\frac{\text{hyran}}{q}$)

H = index för boendekvaliteten.^{2/}

ϵ_1 = felterm.

F = antalet personer i hushållet.

Y = total hushållsinkomst/vecka.

1/ S.k. odelbarhetsproblem förekommer på bostadsmarknaden. Antingen konsumerar hushållen 0 eller 1 enheter av "bostadsvaran". I 2.2. påpekades i en fotnot, att vissa antaganden måste göras om bl.a. konsumtionsmängders utseende för att marknadsjämvikten skall vara paretooptimal. Det nödvändiga antagandet att konsumtionsmängden måste vara konvex utesluter, att odelbarhetsfenomen får förekomma. För att undvika detta problem, används ofta "antalet rum" som kvantitetsvariabel vilket naturligtvis ur både teoretisk och empirisk synvinkel utgör något av en nödlösning.

2/ Boendekvaliteten erhöles genom att fastighetskonditionen, boendetrymmet samt lägenheternas utrustning och nedslitningsgrad sammanvägdes genom användandet av ett relativt grovt poängsystem.

För att kunna bestämma den valda lägenhetsstorleken, måste också en utbudsfunktion konstrueras. Denna fick följande utseende:

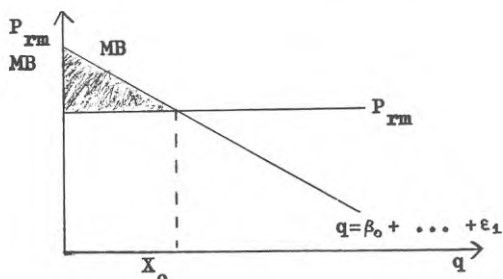
$$q = \alpha_0 + \alpha_1 P_{rm} + \alpha_2 H + \alpha_3 L + \alpha_4 TXA + \epsilon_2$$

L = hyresgästens boendetid på samma adress.

TXA = skatt per lägenhet ($\frac{\text{total fastighetsskatt}}{\text{antalet lägenheter i fastigheten}}$)

ϵ_2 = felterm

Antag, att hyran bestäms på bostadsmarknaden utanför de enskilda hyresgästernas och hyresvärdarnas kontroll. Hushållen kommer då att välja lägenhetsstorlek X_0 i figuren. Vid denna kvantitet, är P_{rm} lika med hushållens marginella benefit MB (Ford Jr skiljer inte mellan hushålls- och familjeenheter; ett hushåll behöver dock inte bestå av en familj).



En vandring längs med efterfrågekurvan i fig. ovan avslöjar vilken kvantitet som önskas vid olika priser givet vissa värden på de övriga variablerna H, F och Y . Ett problem i detta sammanhang som måste lösas av att ett beroendeförhållande råder mellan de oberoende variablerna P_{rm} och H ; ett förändrat P_{rm} påverkar eventuellt både lägenhetsstorleken och boendekvalitén. Eftersom det är möjligt att bestämma koefficienterna framför H d.v.s. q -effekterna av en enhetsförändring i H allt annat konstant, är det emellertid också möjligt att bestämma koefficienterna framför P_{rm} d.v.s. q -effekterna vid en enhetsförändring av P_{rm} allt annat konstant.

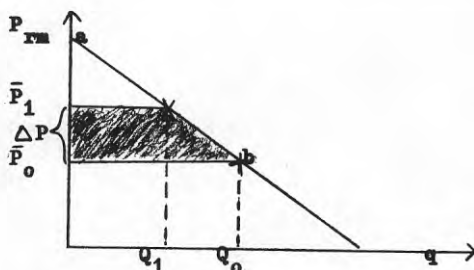
Efter att ha löst vissa statistiska problem för-

knippade med en s.k. överidentifiering,^{1/} kommer Ford Jr fram till följande estimat av bägge ekvationerna:

$$q = 3.01 - .122 P_{rm} + .141 H + .278 F + .008 Y \quad R^2 = .31^{2/}$$

$$q = 6.46 - .396 P_{rm} + .150 H - .202 L + .327 TXA \quad R^2 = .32$$

Hushållen indelades sedan i olika grupper på basis av "skiftparametrarna" H, F och Y. (Förändringar i dessa variabler förskjuter efterfrågekurvan uppåt eller nedåt.) De hushåll som hamnade i en viss grupp karakteriserades av att deras H, F och Y värden var relativt lika. För varje grupp beräknade Ford Jr det genomsnittliga priset (P_{rm}) före och efter omlokaliseringen. Dessa priser samt medianvärdena för H, F och Y sattes sedan in i efterfrågefunktionerna för att erhålla de olika gruppernas efterfrågade bostadskvantiteter före och efter utflyttningen.



1/ De statistiska inslagen i Ford Jr:s artikel relateras inte närmare. Begreppet "överidentifiering" ska emellertid förklaras. Överidentifiering uppstår, när det finns fler exogena variabler i systemet som inte ingår i en ekvation än endogena variabler på högra sidan i denna ekvation. Bägge ekvationerna ovan är överidentifierade. I efterfrågefunktionen motsvaras den endogena variabeln P_{rm} av de uteslutna exogena variablerna L och TXA. I utbudsfunktionen motsvaras P_{rm} av de uteslutna exogena variablerna F och Y. Se Wonnacott R.J. - Wonnacott T.H., "Econometrics", John Wiley&Sons, Inc., 1970, s.172-195.

2/ R^2 = förklarad variation i q/total variation i q (ekvationens förklaringsvärde).

Området \bar{P}_0 ab bildar det totala konsumentöverskottet för en speciell hushållsgrupp vid priset \bar{P}_0 (se även det skuggade området i föreg. figur som bildar konsumentöverskottet vid P_{rm} för det enskilda hushållet). Det skuggade området anger den konsumentöverskotts-förlust som gruppen åsamkas genom UR-projektet. Genom existensen av en linjär efterfrågefunktion blir förlusten lika med $1/2 \Delta P (Q_1 + Q_0)$.^{1/} Genom en sammanvägning av de olika gruppernas förluster (på grundval av antalet hushåll i de olika grupperna) erhöill Ford Jr en genomsnittlig konsumentöverskotts-förlust på \$ 18.81. Detta belopp är en uppskattning av den genomsnittliga konsumentöverskotts-förlusten/månad för den utflyttande familjen under förutsättning att fördelningen mellan de olika grupperna för den totala populationen liknar fördelningen ovan samt att de estimerade funktionerna ger en någorlunda rimlig förutsägelse av den valda boendekvantiteten i "efter"situationen. Genom aggregering av konsumentöverskotts-förlusterna över alla utflyttare (2500 st) och diskontering av framtida förluster erhöills ett totalt "nuvärde" som pendlade mellan 2.2 och 5.9 miljoner dollar givet olika diskonteringsräntor och kalkylperioder. (Valet av olika kalkylperioder implicerar olika antaganden om tidpunkten för de "långsiktiga" marknadskrafternas eliminering av förlusterna.)

 1/ Det skuggade området består av en kvadrat och en triangel. Kvadratens yta är lika med $\Delta P \cdot Q_1$. Triangelns yta är lika med $\Delta P(Q_0 - Q_1)/2$. Den totala förlusten är då lika med $\Delta P \cdot Q_1 + \Delta P(Q_0 - Q_1)/2 = \Delta P \cdot 1/2(Q_1 + Q_0)$

Ford Jr diskuterar inte den eventuella förekomsten av välfärdseffekter (inkomsteffekter). Under förutsättningen att dessa effekter är obetydliga, erhöills en approximativ överensstämmelse mellan den riktiga efterfrågekurvan och den "kompenserade". Konsumentöverskotts-förlusten är då ungefär lika med det skuggade området under efterfrågefunktionen i fig. ovan. Implicit betraktar f.ö. Ford Jr konsumentöverskottsbegreppet som ett välfärdsmått (se användningen av begreppet "välfärdsförluster"). För att de aggregerade välfärdsförlusterna ska motsvaras av det streckade området i fig. krävs inte bara att välfärdseffekterna är negligerbara utan också att "en kronas tillskott till en person värderas socialt lika högt som en kronas tillskott till en annan person".

ÖVRIGA REFERENSER

3.1.

1. Arvidsson G., "Om optimal prissättning", Förvaltningsekonomiska problem B.C. Ysander (ed.), Stockholm, 1971, s.49-66.
2. Bohm P., "Samhällsekonomisk utvärdering av Stekenjokkprojektet", Stekenjokkutredningen. Bilaga 4, 14.6, 1972.
3. Cain G.G. - Hollister R.G., "Evaluating Manpower Programs for the Disadvantaged", Institute for Research on Poverty, Univ. of Wisconsin, 1969.
4. Magnusson L., "Samhällsekonomiska aspekter på den högre utbildningen", Nationalekonomiska institutionen Stockholms universitet, Stockholm, 1970, stencil.
5. Magnusson L., "Samhällsekonomiska kalkyler" - "Inkomstfördelning och längre utbildning", kap.2-3 i SOU, 1972:23.
6. Mishan E.J., "A Survey of Welfare Economics, 1939-59", i Surveys of Economic Theory, Vol. 1, New York, 1965, s.154-222.
7. Niklasson H., "Sammanfattningar och bedömningar", kap 1 i Svensk arbetsmarknadsforskning ur samhällsekonomisk synvinkel, 2, H. Niklasson et al., Institutet för social forskning, Prisma, Falköping 1973, s.11-71.
8. Weisbrod B.A., "Income Redistribution Effects and Benefit-Cost Analysis", i Problems in Public Expenditure, S.B. Chase (ed.), Brookings Institution, 1968, s.177-209.

3.2.

1. Aiken M. - Alford R.R., "Community Structure and Innovation : The Case of Public Housing", The American Political and Science Review, No 3, sept. 1970, s.843-864.
2. Bish R.L., "Public Housing : The Magnitude and Distribution of Direct Benefits and Effects on Housing Consumption", Journal of Regional Science, Vol. 9, No 3, 1969, s.425-438.
3. Lebergott S., "Slum Housing : A Proposal", Journal of Political Economy, Vol. 78, 2, 1970, s. 1362-1367.
4. Lebergott S., "Slum Housing : A Further Word", Journal of Political Economy, Vol. 80:5, 1972, s.1067-1068.
5. Massel B.F., "Maintenance of Slum Housing : Optimal Policy Subject to a Political Constraint", Journal of Political Economy, Vol. 80:5, 1972, s.1060-1068.
6. Mao J.C.T., "Efficiency in Public Urban Renewal Expenditures Through Benefit-Cost Analysis", Journal of the American Institute of Planners, mars 1966, s.95-102.
7. Melamed A., "The Gray Areas : Unutilized Potentials and Unmet Needs", Land Economics, Vol. XLI, No 2, maj 1965, s.151-158.

8. Nilsson B., "Sanering och social rehabilitering", kap. 5 i Praktikfall i Cost-benefit analys, B. Jönsson - B. Nilsson, Nationalekonomiska institutionen i Lund, kurskompendium, 1974:14, s.83-105.
9. Rothenberg J., "Economic Evaluation of Urban Renewal", Brookings Institution, Washington D.C., 1967.
10. Schafer R., "The Effect of BMIR Housing on Property Values", Land Economics, aug. 1972.
11. Silverbern Y. - Wik I., "Sanering i samhällsekonomiskt perspektiv", Nationalekonomiska institutionen i Lund, 1972, stencil.

3.3.

1. Hartman C., "The Housing of Relocated Families", Journal of the American Institute of Planners, 30 november 1964, s.266-286. Omtryckt i Urban Renewal J.Q. Wilson (ed.), M.I.T. Press, juni 1967, s.293-335.

4. De teoretiska utgångspunkterna för undersökningen.

4.1. Preciseringen av slumbegreppet.

I 1.3. nämndes, att ett "smalt" slumbegrepp ligger till grund för vår undersökning av det slumsaneringsprojekt som genomfördes i Östergård. "Slum" betraktas som liktydigt - i det individorienterade perspektivet - med en "dålig" boendesituation. Däremot bortses från det "egna" resursinnehavets storlek vid själva slumdefinitionen.

Utifrån valet av tre olika boendekomponenter fastställdes i kap.1 följande slumindikatorer (se punkterna 4-6 i avsnitt 1.1.) :

4. bostadsstandarden är låg.
5. kvalitén på den fysiska boendemiljön är låg.
6. kvalitén på den social-psykologiska boendemiljön är låg.

I detta avsnitt ska en närmare precisering ske av de faktorer som konstituerar en "dålig" boendesituation. Vid denna precisering har hänsyn tagits dels till det undersökningssyfte som diskuteras i 4.4. och dels till de mät- och tidsrestriktionsproblem som uppstår vid genomförandet av en fullständig undersökning. Målsättningen med en "national-ekonomisk" studie skulle kunna vara att indikera de resursallokerings- och fördelningseffekter som uppkom p.g.a. två slumsaneringsprojekt som genomförts i "dagens" Sverige (: Östergårdsprojektet samt ett totalsaneringsprojekt för ett bostadsområde som får representera det "alternativa" Östergård). Relevanta bestämningsfaktorer givet denna målsättning måste väljas. En fullständig beskrivning av alla relevanta faktorer begränsas dock av mät- och tidsrestriktionsproblem vid undersökningen.

Vi kommer i fortsättningen att påstå, att en individ lever under slumförhållanden om den egna

4. bostadsstandarden är låg (kvalitén på den "inre" fysiska boendemiljön är låg): (i) bostaden saknar vissa av de egenskaper som den svenska bostadsräkningarnas kvalitetsgruppsindelning baseras på och/eller (ii) bostaden uppfyller inte krav på en acceptabel utrymmesstandard.

5. fysiska boendemiljön är "dålig" (kvalitén på den "yttre" fysiska boendemiljön är låg) : (i) litet eller kvalitetsmässigt "dåligt" utbud av "kollektiva nyttigheter" (lekplatser, grönområden, daghem, fritidslokaler och offentlig sjukvård) resp. av kommersiell service (dagligvaru- och urvalsbutiker, varuhus, privatpraktiserande tandläkare och läkare) och/eller (ii) oestetiska och nedslitna byggnader i området.

6. social-psykologiska boendemiljön är "dålig" : överrepresentation av grannar med ekonomiska och/eller sociala och/eller politiska problem, se resurskomponenterna 1-2-3, och/eller föräldrar med 1-2-3.

Och/eller förhållanden gäller också för de olika slumindikatorerna inbördes. Det innebär t.ex., att även om en eller ett par av boendekomponenterna uppvisar låga slumvärden kan vi ändå påstå att slumförhållanden råder om en av boendekomponenterna uppvisar höga slumvärden.

Den social-psykologiska delen av slumbegreppet bestäms här genom att resurskomponenterna 1-3 i avsnitt 1.1. preciseras.^{1/}

En person kan betraktas som "fattig" om den egna

1. konsumtionsförmågan är låg : förvärvsinkomst minus direkt skatt plus subventioner.

1/ och/eller förhållanden gäller också för dessa komponenter som definierar den social-psykologiska boendemiljön.

2. sociala aktivitetsförmågan är låg : "dålig" hälsa inkl. alkohol/narkotikaproblem, och/eller låg kunskapsnivå och/eller hög ålder, och/eller etnisk minoritetsställning och/eller kriminell belastning.

3. politiska aktivitetsförmågan är låg : avsaknaden av (i) fackliga och övriga politiska påtryckningsmedel (tidningar, intresseorganisationer) och/eller (ii) förmåga att uttrycka sig i tal och skrift i politiska sammanhang.

Som kriterium på låg bostadsstandard valdes alltså faktorerna trångboddhet och bristfällig utrustningsstandard. Hänvisningen till bostadsräkningen i Sverige innebär att vi "försvenskar" den första komponenten i slumbegreppet. De allmänna uppfattningarna om en acceptabel bostadsstandard i dagens Sverige avviker av naturliga skäl från motsvarande uppfattningar i många andra länder. I takt med att den svenska levnadsstandarderna stiger, förändras också dessa uppfattningar över tiden, ibland så snabbt, att de statliga bostadsnormerna inte alltid överensstämmer med de i samhällets rådande värderingarna. Bostäder i kvalitetsgrupperna 4-7 betraktas f.n. som omoderna vid bostadsräkningen medan bostäder i kvalitetsgrupp 3 rubriceras som halvmoderna. De senare bostäderna saknar dusch och/eller bad. Denna brist betraktas sannolikt idag av de flesta, mot bakgrund av den accelererande minskningen av bostäder i kvalitetsgrupperna 4-7, som en indikator på omodernitet.^{1/} Ett analogt resonemang kan också användas för den andra delen i standardbegreppet: lägenhetsutrymmet för den enskilda individen.

1/ Andelen bostäder i kvalitetsgrupperna 4-7 i riket sjönk från 24% till 12% under åren 1965 till 1970 enligt Folk- och Bostadsräkningsdata för dessa år. Deras absoluta antal sjönk från ungefär 690.000 till ungefär 387.000. I stormalmöregionen (som 1970 även inkluderade Trelleborg) var motsvarande procentsiffror 20% resp. 11% och motsvarande absoluta antal 29.000 resp. 21.000.

Valet av de två bestämningsfaktorerna utesluter ex.vis att lägenheternas nedslitningsgrad, antalet garderober, diskbänkens storlek, möblemanget etc. definierar bostadsstandarden. Det är dock inte troligt, att vinsterna av att utöka antalet bestämningsfaktorer är så stora, att de uppväger de kostnader i form av tids- och annan resursåtgång som en utvidgad studie av de standardförändringar som uppkommer vid slumsanering implicerar.

Det andra slumkriteriet är existensen av en "dålig" fysisk boendemiljö. Denna boendekomponent innefattar både den offentliga-privata servicen och byggnadernas utseende och kondition i ett bostadsområde.

Genom medtagandet av den första delen tas bl.a. hänsyn till, att bostadens läge i förhållande till platsen för utbudet av den privata och offentliga servicen ofta är en viktig variabel vid definitionen av en individs boendesituation.^{1/}

Punkt 5 ovan anger f.ö., att detta utbud inte bara bör beskrivas med hjälp av något kvantitetsmått utan också utifrån något kvalitetsmått.

Vissa delar av den offentliga servicen har medvetet utelämnats vid bestämningen av den fysiska boendemiljön av institutionella skäl. De senaste decenniernas expansion av utbildningssektorn har bl.a. lett till att kvalitetsskillnader minskat mellan skolor belägna i och inom olika rektorsområden. Standarden på skollokaler, undervisningsutrustning och lärarpersonal kommer därför inte att inkluderas bland de

1/ Inte sällan beaktas även avståndet till arbetsplatsen och avståndet till centrum vid beskrivningarna av bostäders läge. Vi bortser emellertid från avståndsaspekten vid själva slumdefinitionen. Intresset koncentreras enbart till de faktorer som finns (eller inte finns) i eller i närheten av olika bostadsområden. (Stora avvägningsproblem uppstår självfallet när ett visst bostadsområdes "närhet" ska specificeras.)

faktorer som bestämmer boendekomponent 5.^{1/} Det är emellertid svårare att uttala sig om i vilken utsträckning det existerar kvalitetsskillnader mellan olika daghem. Den kraftiga ökningen i daghemsbyggandet under 60- och 70-talet har inte motsvarats av en lika stor satsning på utbildningen av förskollärare. Undersökningar tyder också på att segregationen är ännu mera markerad på daghemssidan än inom grundskolan,^{2/} vilket kan ha resulterat dels i en större personell och materiell förslitning i vissa daghem och dels i att daghemsaktiviteterna är mera varierande och meningsfulla i högstatusdaghemmen p.g.a. föräldrarinsatser o.dyl. Preliminärt kommer därför kvalitén på daghemmen att tas med vid bestämningen av kvalitén på den fysiska boendemiljön.^{3/}

Att utbudet av kollektiva nyttigheter för fritidsändamål (grönområden, lekplatser och fritidslokaler) samt sjukvård kan variera i kvantitativ och kvalitativ bemärkelse mellan olika områden är

-
- 1/ Därmed inte sagt, att kvalitetsskillnader inte skulle existera. Skolmaterialtillgången kan t.ex. vara olika i olika kommuner och även ojämnt fördelad mellan olika skolor inom en kommun. Gymnastiksalarnas, klassrummens etc. modernitetsgrad kan också avvika från varandra. P.g.a. segregation kan vidare en snabbare förslitning av de mänskliga och materiella tillgångarna äga rum i "problemskolorna".
 - 2/ Se Conny & Marianne Svenning, "Daghemsbarn och daghemsmiljö", Sociologiska institutionen i Lund, mars 1975, s.33-43. Det framgår f.ö. av denna undersökning att vår koppling mellan barndaghem och bostadsområde ovan är acceptabel för de befolkningsgrupper som i huvudsak ingår i vår undersökning. Barndaghemmen i mellan- och lågstatusområdena visade sig nämligen i stor utsträckning fungera som områdesdaghem i Malmö (Ibid).
 - 3/ Några svenska sociologiska undersökningar av sambanden förskollärarval av arbetsplats - segregation - daghemskvalité har oss veterligt inte genomförts. Under hösten 1976 kommer emellertid sådana undersökningar att genomföras i Malmö kommun av C & M Svenning.

uppenbart.^{1/} Detta gäller också för den kommersiella när servicen. Den diskussion om bristerna i den fysiska planeringen av de nya bostadsområdena som förts under 60- och 70-talet, kretsade fr.a. kring dessa boendekomponenter.^{2/}

Den andra delen av slumkriterium 5 inriktar sig på fastigheternas utseende och kondition. Förutom den "egna" fastigheten,

- 1/ Refererandet till "kollektiva nyttigheter" fordrar en begreppsförklaring. Inom nationalekonomin talas traditionellt om "kollektiva varor" då en och samma vara eller tjänst kan utnyttjas av flera personer samtidigt. Resurskostnaderna vid användningen av den kollektiva varan är vidare antingen obefintliga eller också omöjliga att hänföra till den enskilda konsumtionen, vilket utesluter "trängseleffekter" och en varuförslitning som beror på den personliga användningen. Men även om dessa fenomen förekommer kan en "vara" ändå betraktas som kollektiv under förutsättning att resurskostnaderna för en kapacitetsutbyggnad, kvalitetsförbättring etc. inte kan hänföras till några speciella grupper eller individer.

Bestämningarna ovan är hämtade ur E.J. Mishans "The Postwar Literature on Externalities : An Interpretative Essay", Journal of Economic Literature, 9 (1), mars 1971, s.9-13.

Vilka av "nyttigheterna" i texten ovan kan betraktas som kollektiva mot bakgrund av de relaterade villkoren för kollektivitet?

Med den använda definitionen blir det svårt att hänföra daghem, sjukhus och skolor till den kollektiva varugruppen. Visserligen kan många personer använda skol-, sjukhus- och daghemslokalerna samtidigt. Vid en bristsituation ("trängsel") förvandlas emellertid ex.vis daghemmen till en privat vara. En familjs utnyttjande av daghemmet går ut över den familj som därigenom blir utan daghemsplats. Det är heller inte troligt, att det "långsiktiga" kollektivitetsvillkoret uppfylls för dessa "varor". Att enskilda grupper och individer kan tillskrivas de resurskostnader som uppkommer vid en utbudsförändring i någon form, framkommer tydligast vid nybyggnation av daghems- och skollokaler. Kostnaderna för denna kan hänföras till de barn som kommer att utnyttja ex.vis de nya skollokalerna. De barn som utnyttjar de "äldre" lokalerna drar dock ingen nytta av nybyggnationen såvida inte denna är inriktad på att öka kvalitén eller tillgången på de gymnastiksalor, samlingslokaler som används gemensamt.

Lekplatser, grönområden och fritidslokaler är mera utpräglat kollektiva än daghemmen, sjukhusen och skolorna. Trängsel-effekter kan uppstå även om det är mindre sannolikt. Det är också svårt att hänföra de "långsiktiga" resurskostnaderna till "nya" användare. Utbyggnaden av parker, fritidslokaler och lekrområden gynnar såväl de "gamla" som de "nya" besökarna.

- 2/ Dagligvaru-, urvalsbutikernas, varuhusens och de praktiserande läkarnas ojämna fördelning mellan olika stadsdelar diskuteras och beläggs av Rudvall-Swedner i a.a., s.65-67.

inkluderas även de närliggande fastigheterna vid en beskrivning av en individs boendeförhållanden.

De mät- och definitionsproblem som behandlades i kap. 1 är mycket stora vid preciseringen av slumkriterium 4 (ii). Fr.a. är det svårt att definiera estetiska variabler som "monotoni i fasadutformningen" etc. på ett entydigt sätt.

En låg kvalitet på den social-psykologiska boendemiljön ingår som tredje komponent i slumbegreppet. Närvaron av denna komponent implicerar, att de sociala relationerna i ett bostadsområde inte får negligeras då en individs boendesituation definieras. Likaväl som bostadens egenskaper och den yttre fysiska miljöns egenskaper måste beaktas, måste också hänsyn tas till människornas egenskaper i ett bostadsområde (under förutsättning att välfärden för en viss individ delvis beror på vilka personer som definierar hans mänskliga boendemiljö).

Vid vår precisering av slumbegreppet blev det "resurskomponenterna" 1-3 som fick bestämma den social-psykologiska boendemiljön. M.a.o. de mänskliga relationerna i ett bostadsområde karaktäriseras genom invånarnas ekonomiska, sociala och politiska resursinnehav. Fördelen med att inkludera samtliga resurskomponenter från avsnitt 1.1. ligger i, att den ibland något ensidiga betoningen på en boendesegregation baserad på inkomstskillnader kan undvikas. Även om genomsnittsinkomsten i ett bostadsområde är mycket låg relativt sett, kan de sociala relationerna ändå vara av övervägande positiv karaktär om t.ex. den sociala aktivitetsförmågan är förhållandevis hög i.o.m. att hälsotillstånden är goda etc.

Den tredje resurskomponenten har medtagits för att definiera en individs möjligheter att - ofta i samarbete med andra personer - dels utöva påtryckningar på de ekonomiska och politiska makthavarna och dels delta direkt vid det samhälleliga beslutsfattandet.

Vid samhällsvetenskapliga studier används ofta "hus-hållet" eller "familjen" som minsta undersökningsenhet med risken, att barnens levnadsförhållanden hamnar i bakgrunden. För att undvika detta vid en undersökning att ett projekt som kanske främst syftade till att förbättra barnens välfärd, preciseras boendesituationen med stor hänsyn till barnens "intressen". Det klaraste uttrycket för detta är att den social-psykologiska boendemiljön inte bara definieras av grannarnas egenskaper utan också av föräldrarnas egenskaper.

Den specificering av resurskomponenterna som gjorts ska kortfattat kommenteras nedan.

Generellt gäller för resurskomponenterna 1-3 att de är "tillståndsvariabler" och inte "flödesvariabler". "Kunskap", "hälsa" o.s.v. anger det personliga tillståndet vid en viss tidpunkt medan "utbildning" och "hälsovård" kan betraktas som "flödesaktiviteter" som eventuellt förbättrar de bägge personliga tillstånden.

I enlighet med ovan, borde inte ett inkomstbegrepp utan ett förmögenhetsbegrepp användas vid värderingen av konsumtionsförmågan. (Se fotnot på s. 17). Här har dock ett flödesbegrepp valts framför ett relevanta ståndsbegrepp av följande skäl: vid den analys av förändringarna i konsumtionsförmågan som ingår som en del i en totalundersökning av Östergårdsprojektets (och totalsaneringsalternativets) välfärdsfördelningskonsekvenser skulle framtagandet av förmögenhetsdata bli alltför tidskrävande. Mycket talar emellertid för att förmögenhetsfördelningen och inkomstfördelningen överensstämmer relativt väl med varandra för respektive undersökningspopulation.

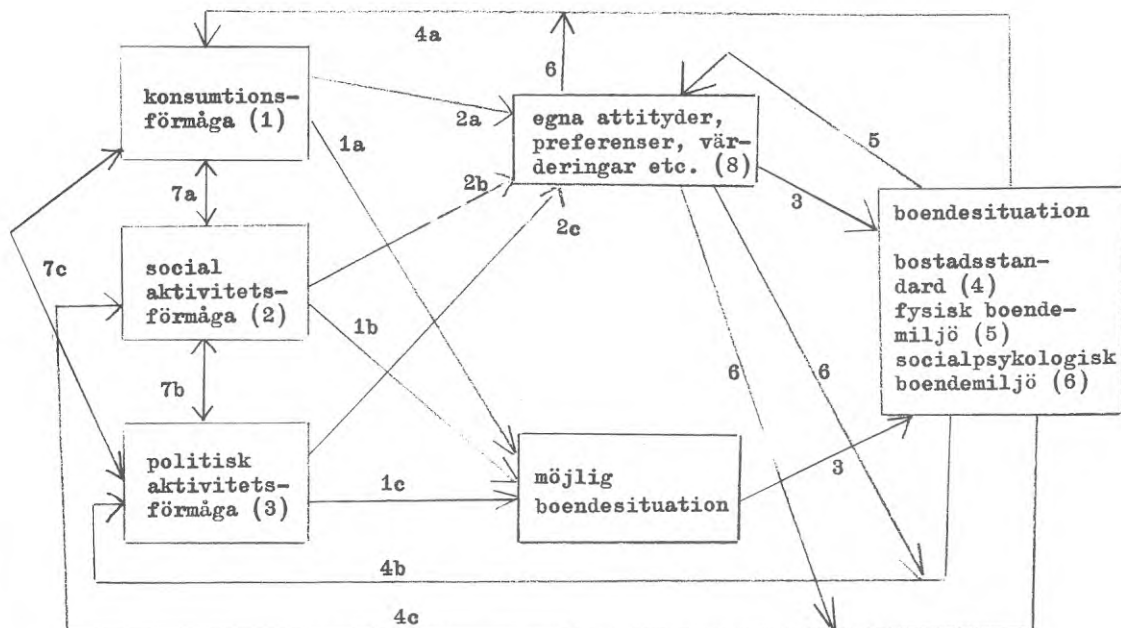
Notera, att vi hittills endast fastställt vilka faktorer som ska få bestämma de olika boendekomponenterna 4-6 i vår

undersökning. Därefter måste mått på resurskomponenter 1-3 definieras som åtminstone är diskreta för att därigenom erhålla olika tillståndsnivåer för de olika komponenterna, vilket först kräver att ytterligare bestämningsfaktorer (för t.ex. hälso- och kunskapstillstånden) måste specificeras. Motsvarande nivåbestämningar måste också göras för resp. faktorer som definierar den fysiska boendesituationen. Dessa procedurer innebär stora definitions- och sammanvägningsproblem. Det sistnämnda problemet återkommer då ett index för boendesituationen ska konstrueras. Det förstnämnda problemet återkommer i sin tur när en viss slumnivå ska fastställas.

"Lösningen" av dessa problem kommer inte att diskuteras i denna rapport. Problemen hänger intimt samman med svårigheterna att konstruera "sociala indikatorer" för mätningen av Östergårdsprojektets välfärdskonsekvenser för de "direkt berörda individerna" (se 4.4. och 4.5.). Denna forskningsuppgift ingår emellertid inte i undersökningens första fas.

4.2. Vår tolkning av slumproblemet.

Diagrammet nedan, bildar utgångspunkt för presentationen av vår syn på slumproblemet vid undersökningen.



Diagrammet vill belysa följande samband:

1: konsumtionsförmågan samt den sociala och politiska aktivitetsförmågan bestämmer den boendesituation som är möjlig att uppnå vid en viss tidpunkt.

Exempel på 1a: en höjning av bostadstilläggen ökar konsumtionsförmågan, men bara vad gäller "boendekonsumtion". Genom höjningen, har en person vid givna hyresnivåer, förvärvsinkomster och ett givet antal barn, råd att hålla sig med en bättre bostadsstandard och "yttre" boendemiljö än i utgångsläget.
Exempel på 1b: en persons kunskapsnivå kan vara betydelsefull vid sökandet efter bostäder som ur kvalitets- och/eller kostnadssynpunkt kan betraktas

som "fynd". Vidare: alkohol/narkotikaproblem, kriminell belastning och etnisk minoritetsställning försvårar förhandlingssituationen på fr.a. den privata hyresmarknaden.

Ex. på 1c: möjligheterna att få till stånd fastighetsreparationer, myndighetsbeslut om byggnation av fritidslokaler o.s.v. beror dels på förmågan att kunna uttrycka sig i tal och skrift och dels på om hyresgästsorganisationer saknas eller inte.

2: det individuella innehavet av politiska, sociala och ekonomiska resurser vid en viss tidpunkt bestämmer delvis eller kan delvis bestämma de egna värderingarna, attityderna o.s.v.

Ex. på 2a: den disponibla inkomsten kan - ceteris paribus - influera valet av "boendekonsumention" i den meningen att t.ex. en realinkomsthöjning för en individ resulterar i att en förbättrad boendesituation (ökad "boendekonsumention") prefereras (se begreppet "positiv inkomsteffekt" eller "positiv välfärdseffekt" i den ekonomiska teorin).

Ex. på 2b: en persons kunskapsnivå präglar hans intresseinriktning, vilket bl.a. avspeglas i dennes boendeönskemål. Analogt: en individs kriminella förflutna bestämmer till viss del dennes attityder ex.vis visavi olika boendeformer. Behovet av offentlig närservice kan vidare vara beroende av individens somatiska och psykiska hälsotillstånd.

Ex. på 2c: alienations- och apatikänslor kan minska vid tillkomsten av en kvartersförening.

3: möjliga boendesituationer - som definieras genom innehavet av ekonomiska, politiska och sociala resurser - samt preferenserna för olika boendeformer bestämmer den boendesituation som individen väljer att realisera.

Ex. på 3: en person med hög inkomst, tillhörande en etnisk majoritetsgrupp, med god hälsa och politiska påtryckningsmöjligheter, skaffar sig

en bostad med en hög "inre" standard samt en tilltalande "yttre" boendemiljö om preferenser för "det goda boendet" existerar.

4: boendesituationen vid en viss tidpunkt antages delvis bestämma de "egna" förmågorna 1-3.

Ex på 4: observera att boendesituationens effekter på resurserna här är direkta. En extremvariant inträffar då grannar med sociala och ekonomiska problem helt enkelt hindrar en person från att arbeta eller att de förstnämnda utövar förmögenhetsbrott mot personen i fråga (se 4a). En inkomstreducering kan också orsakas av att grannar med problem /en låg bostadsstandard/ en "dålig" fysisk boendemiljö/ försämrar en individs psykiska hälsa. Det direkta sambandet utgöres i de senare exemplen av boendemiljöns inverkan på hälsotillståndet (se 4c), medan det indirekta sambandet uttrycks genom linjerna 4c och 7a.

5: en persons boendesituation kan påverka de egna preferenserna, attityderna, värderingarna etc.

Ex. på 5: en försämrad "inre" och "yttre" boendemiljö kan i ett visst tidsperspektiv etablera "kriminella" preferenser och beteenden. (uppriktandet av en sådan "socialkostnadshypotes" diskuteras i appendix.)

6 (→ 4): egna värderingar, preferenser etc. - hur nu än dessa har formats - inverkar inom en viss tidsrymd på en individs sociala, politiska och ekonomiska resurssituation.

Ex. på 6: apatikänslor leder ofta till ett försämrat hälsotillstånd och lägre arbetsproduktivitet. Negativa attityder gentemot samhälleliga normer och lagbestämmelser eventuellt orsakade och/eller förstärkta av "gillande" subnormsystem kan resultera i, att negativt resurspåverkade aktiviteter utföres (sannolikt ökar exempelvis den kriminella

belastningen).

7: enkla och/eller ömsesidiga samband råder mellan de olika "resurskomponenterna". Det betyder att ett visst resurstillstånd är orsaken till och/eller konsekvenser av tillståndet hos en annan resurs.

Ex. på 7a: de personliga kunskapernas kvalitet och kvantitet kan avgöra framtida inkomstmöjligheter eftersom de delvis bestämmer vilka förvärvsaktiviteter som kan utövas och omvänt: existerande inkomster kan bestämma framtida kunskapsnivåer eftersom utbildning kan vara förenad med finansiella uppoffringar.

Ex. på 7b: förmågan att ägna sig åt aktiviteter för att förbättra sina politiska resurser kan vara beroende av hälsotillståndet och omvänt: oförmåga att göra sig politiskt hörd kan resultera i missbruk av alkohol som försämrar hälsotillståndet.

Ex. på 7c: inkomsten sätter en gräns för möjligheterna att lära sig det politiska språket. Omvänt kan medlemsskap i intresseorganisationer medföra förbättrade inkomstförhållanden eller sänkta hyror.^{1/}

Notera att några samband mellan olika boendekomponenter inte är explicit uttryckta i modellen. Ett beroendeförhållande mellan främst den fysiska och social-psykologiska boendemiljön förekommer tveklöst. Ex.: en försämrad privat och offentlig service i ett bostadsområde kan både vara resultatet av och orsaken till en försämrad social-psykologisk miljö.

Distinktionen mellan de samband som närmast är att betrakta som definitionsmissiga och de som enbart är hypotetiska

1/ Sänkta hyror medför att realinkomsten (den "reella" köpkraften) ökar.

framgår inte av diagrammet. Med hjälp av den verbala formuleringen har emellertid försök gjorts att påvisa sambandens karaktär.

Att modellen är "sluten" innebär inte, att faktorer utanför modellen ej kan påverka de olika komponenterna i denna. Resursinnehavet 1-3 kan naturligtvis influeras av andra faktorer än boendesituationen. Vidare kan preferenserna, attityderna o.s.v. influeras av "utanförliggande" samhällseliga fenomen. Uppfattningen att resurskomponenterna bestämmer boendesituationen helt och hållet kan f.ö. också ifrågasättas med tanke på att t.ex. de politiska beslut som fastställer kvalitén på den fysiska boendemiljön är svåra att direkt relatera till invånarnas resursinnehav.

I kap. 2 ventilerades den nationalekonomiska synen på slumproblemet. I kap. 3 anknöts diskussionen om slumproblemet innehåll till analysen av slumsaneringsprojekts resursallokerings- och fördelningseffekter.

Mot bakgrunden av dessa kapitel, kan de resursallokeringsproblem som framför allt förknippas med "slum" i den nationalekonomiska litteraturen betraktas som externalitetsproblem: "slum" förekommer p.g.a. att s.k. grannskapsexternaliteter förhindrar att saneringsbeslut kommer till stånd i marknadssystemet. "Slum" i sig ger upphov till externa kostnader ("sociala kostnader") i form av kriminalitet etc.

Till dessa externalitetsproblem ska också läggas, att informationsbrist kan resultera i, att en boendesituation realiserar som är sämre än den som väljs på "perfekta marknaden". (Det faktum att informationsinsamling ofta är en resurskrävande aktivitet bör dock beaktas vid bestämningen av de olika pareto-optimala resursallokeringarna.)

De flesta ekonomer betraktar emellertid slumproblemet som ett välfärdsfördelningsproblem vilket kan reduceras (eller elimineras)

med hjälp av inkomstomfördelande åtgärder. En "dålig" boendesituation kan vara ett tecken på och/eller ge upphov till en samhällsekonomiskt effektiv resursallokering givet inkomst- och förmögenhetsfördelningen i samhället. En låg inkomst förhindrar också informationsinvesteringar, vilket gör att ovannämnda resursallokeringsproblem p.g.a. informationsbrist till viss del kan betraktas som betingade av en för låg inkomst.

Integreras de nationalekonomiska teorierna blir det möjligt att påstå, att slumproblemet består av en fördelnings- och en externalitetsdel.

Med vissa modifieringar, kommer också vår a priori uppfattning vid undersökningen av Östergårdsprojektet att vara, att slumproblemet är ett externalitets/fördelningsproblem. Modifieringarna kan antingen utläsas ur diagrammet eller också erhållas genom de kompletterande förklaringarna. Nedan ska vi presentera dem i en mera explicit form.

(i)

I kap. 2 uppmärksammade vi Davis-Whinstons "grannskapsexternaliteter". Enskilda investeringsbeslut om fastighetssaneringar kommer inte till stånd med anledning av att ett hushålls bostads- efterfrågan är starkt beroende av närboende individers (inkl. fastighetsägares) egenskaper och beteenden.

Observera, att detta resursallokeringsproblem studerades från bostadsmarknadens utbudssida. (En teori för varför nytillskottet av "bättre" bostäder är för litet presenteras.) Studeras problemet i stället direkt från konsumentens sida blir det tydligt, att D-W:s partialanalytiska problemperspektiv är alltför snävt. Antag, att "den boende människans" välfärd till viss del verkligen är bestämd av de personer som bebor de intilliggande lägenheterna och fastig-

heterna. De senares egenskaper ingår alltså som argument i de olika individernas preferensfunktioner.^{1/} Ännu bättre är kanske att säga, att andra - i grannskapet boende - individens aktiviteter ingår i de individuella preferensfunktionerna. Antag vidare, att fastighetsägarna i D-W:s exempel verkligen genomför en sanering. Genom D-W:s koncentration på hyresintäkts- och fastighetsvärdesförändringarna i det sanerade bostadsområdet inkluderas inte den eventuellt förändrade social-psykologiska boendemiljön i andra bostadsområden i den "aggregerade" analysen. Det är fullt möjligt, att de negativa "grannskaps-externaliteterna" förstärks genom saneringsbeslutet vilket fr.a. går ut över de som av ex.vis kostnadsskäl måste flytta från det sanerade området och de individer som bor i "utflyttningsområdena".^{2/}

Det faktum att individuella preferensfunktioner studeras "direkt" får en mängd konsekvenser bl.a. för vårt val av bedömningsmodell (utvecklas i 4.4.). Problemställningen vid existensen av grannskapsexternaliteter i 2.3. borde också omformuleras vid användningen av detta angreppssätt; problemet är att individens social-psykologiska boendemiljö kan vara av den karaktären, att individerna står i ett övervägande negativt externalitetsförhållande till sina "grannar" (vilket kan ge upphov till det spelteoretiska investeringsproblemet som D/W

1/ De preferensfunktioner som analyseras, baseras inte på olika varor utan på de egenskaper som dessa uppvisar. Välfärden bestäms alltså inte direkt av ex.vis varan "bostad" utan av egenskaperna hos denna "vara".

En viktig förutsättning görs i samband med uppställningen av dessa preferensfunktioner; vi antar, att bedömningen av vilka egenskaper som en viss "vara" innehar är gemensam för de flesta individerna. (Däremot kan värderingen av dessa egenskaper skilja sig åt.) Detta objektivitetskriterium att en varas egenskaper är desamma för olika individer, förekommer i en del nationalekonomiska teorier (även om det också ifrågasätts av många ekonomer - jfr med avsnitt 4.5.). Se t.ex. Lancaster K.J., "A New Approach to Consumer Theory", Journal of Political Economy, 1966, s.134.

2/ Notera, att Rothenbergs benefit "internaliseringen av grannskaps-externaliteterna" bygger på D/W:s slumhypotes; dennes C-B analys koncentreras av den anledningen till det sanerade området och dess omedelbara omgivning. Utflyttarna medtages däremot när saneringsprojektens fördelningseffekter studeras.

uppmärksammade). Genom preferensfunktionernas speciella utseende, borde f.ö. även själva slumdefinitionen baseras på den social-psykologiska boendekomponenten. Det är symptomatiskt för D/W, att de använder en slumdefinition som endast innefattar fastigheters dåliga inre och yttre kondition trots att de bygger sina teoretiska resonemang på existensen av preferensfunktioner som kan innehålla argumentet "kvalitén på den social-psykologiska boendemiljön".

I.o.m. att boendesituationen inte bara definieras med hjälp av de fysiska boendekomponenterna, införlivas även diskussionen om segregationsproblemet (se avsnitt 2.5.) i detta avsnitts diskussion om slumproblemet. Visserligen betonas i avsnitt 2.5., att det även existerar ett samband mellan existensen av slum och segregationsproblemet vid den ursprungliga definitionen; förekommer någon av diskrimineringsformerna 1-3 (s.53) kan slum i fysisk mening uppkomma antingen p.g.a. att bostadspriset är högre för de svarta eller p.g.a. att en högre svart betalningsvillighet relativt sett inte är tillräcklig för att realisera boendeönskemålen. "Slum" kan emellertid existera med anledning av olika diskrimineringsfenomen trots att dessa fenomen inte ger upphov till en "dålig" fysisk boendesituation givet att slumbegreppet inkluderar en "undermålig" social-psykologisk boendemiljö.

Det skulle framstå som alltför pretentiöst att i det här sammanhanget presentera en färdig teori om diskrimineringsorsaker mot bakgrund av bristen på empiriskt och teoretiskt acceptabla modeller i "segregationslitteraturen". Av 2.5. framgick, att de flesta ekonomer grundar sina teorier på preferensfunktioner av den typ som behandlats i detta avsnitt. Det är signifikativt, att Smolensky et al.:s förklaring av den tredje diskrimineringsföreteelsen explicit bygger på Davis-Whinstons grannskapsexternalitetsbegrepp. Liksom D/W bortser dessa dock från de "ojämviktsproblem" som användningen av detta begrepp implicerar (Chicagoekonomerna bortser helt från att beroendeförhållanden existerar på bostadsmarknaden vid formuleringen av den teori

som visar på den "ofrivilliga" diskrimineringens omöjlighet trots att deras preferensfunktioner måste innehålla social-psykologiska argument).

Frågan är också vilken typ av problem som diskrimineringsfenomenen representerar i den välfärdsteori vars huvuddrag berördes i 2.2. Det kan på goda grunder hävdas, att diskrimineringen har sin upprinnelse i det faktum att det förekommer beroendeförhållanden mellan olika individer och att majoritetsgruppen inte tar hänsyn till effekterna på minoritetsgruppens välfärd i.o.m. att de förstnämnda inte accepterar att ett integrerat boende kommer till stånd när den sistnämnda gruppen önskar detta. (Problemet kan också betraktas som etiskt i den meningen att vissa grupper i samhället har för "litet resursinnehav" - se nedan.) Utifrån denna externalitetssyn på diskrimineringsproblemet blir det naturligtvis intressant att studera vilka effekter på "segregationsgraden" som Östergårdsprojektet (och totalsaneringsalternativet) medförde.

Det bör hållas i minnet, att de slumteorier som refererats i kap. 2 är formulerade främst utifrån den nordamerikanska verkligheten. Även om den principiella synen på resursallokeringsproblemet "slum" inte överges vid beaktandet av de institutionella skillnaderna mellan Sverige och USA, förefaller det ändå rimligt att betrakta den svenska "problemgraden" som lägre. P.g.a. ett mera utvecklat bostadssubventionssystem och en jämnare inkomstfördelning är inte skillnaderna i kvalitén på den social-psykologiska boendemiljön lika framträdande i Sverige (notera att konsumtionsförmågan används som bestämningsfaktor vid definitionen av denna boendekomponent). "Slum" p.g.a. diskriminering av etniska minoritetsgrupper förekommer i Sverige men inte i samma utsträckning som i USA. Att "externalitetsproblem" på bostadsmarknaden ändå betonas i den svenska debatten framgår av Östergårdsprojektets sammansättning (se 4.3.). En stor del av insatserna i

kvarteret kan ses som försök att direkt eller indirekt påverka den social-psykologiska boendemiljön i positiv riktning.

(ii)

I 2.3. reducerades välfärdsfördelningsproblemet "slum" till inkomstfördelningsproblemet "slum". Nedan ska detta samband modifieras något.

I den s.k. human-kapitalanalysen inom nationalekonomin betraktas många av de komponenter som bestämmer den politiska och sociala aktivitetsförmågan som underordnade inkomst- eller förmögenhetsbegreppet. Även om t.ex. kunskaps- och hälsotillståndet hos en viss individ - tillsammans med förmögenheten - bestämmer de aktiviteter ("konsumtionen" i vid mening) som kan utövas under en viss tidsperiod är det möjligt, att inom vissa gränser "investera" i hälsa och kunskap för att därigenom förbättra de bägge tillstånden till "nästa" tidsperiod.

En del av de komponenter som definierar de politiska och sociala resurserna i vår undersökning kan emellertid inte förändras på detta "individuella" sätt. Ålder och etnisk tillhörighet utgör exempel på sådana opåverkbara faktorer.

Diskrimineringsdiskussionen i 2.5. ger en antydning om att den boendesituation som är möjlig att realisera inte bara bestäms av inkomsten-förmögenheten utan också av ex.vis den etniska tillhörigheten. De opåverkbara faktorerna begränsar m.a.o. även konsumtionen i en mera inskränkt betydelse. Därmed är det inte möjligt att helt reducera välfärdsfördelningsproblemet till ett inkomstfördelningsproblem.

De resurskomponenter utöver inkomsten som är en mera påverkbar natur begränsar också boendemöjligheterna vid en viss tidpunkt. I ett dynamiskt perspektiv är det emellertid möjligt att förändra dessa resurskomponenter med hjälp av ex.vis en inkomstsubvention även om den "frivilliga" karaktären i dessa förändringsaktiviteter inte

bör överbetonas.^{1/}

Någon anledning att inte betrakta slummen som ett välfärdsfördelningsproblem vid undersökningen av Östergårdsprojektet finns inte. De etiska uppfattningarna om en "acceptabel" boendesituation varierar ju från land till land och förändras också över tiden inom ett visst land i takt med att den allmänna levnadsstandarden höjs.

Vi ska nu koppla modifieringarna till diagrammet med tillhörande förklaringar ovan. Vår syn på slumproblemet vid undersökningen av Östergårdsprojektets resursallokerings- och fördelnings-effekter kan sammanfattas i följande punkter:

1) boendesituationen vid en viss tidpunkt bestäms av resurskomponenterna 1-3 (sambanden 1 i diagrammet). En individ kan inte realisera en boendesituation som är bättre än den slumindikerade p.g.a. en för låg konsumtionsförmåga och/eller en för låg social aktivitetsförmåga och/eller en för låg politisk aktivitetsförmåga. Förutom att inkomsten bestämmer den boendesituation som individen har råd med, kan den också bestämma den information (se den sociala aktivitetsförmågan) som den enskilde individen har, dels om realiserbara boendesituationer och dels om olika boendesituationers resurskonsekvenser.^{2/} Resursallokeringsproblemet "slum" vid informationsbrist kan därmed i stor utsträckning härledas tillbaka till ett inkomstfördelningsproblem. Välfärdsfördelningsproblemet "slum"

1/ Ex.vis kan ett tidigare "val" (av tidigare generationer rentav) vara av en avgörande betydelse för dagens preferenser och möjligheter att tillägna sig kunskaper och förbättra hälsotillståndet.

2/ "Slum" kan existera av skälet att kunskap om bättre boendesituationer saknas eller också att de negativa effekterna av ett "dåligt" boende på den egna hälsan o.s.v. helt eller delvis är okända (se pilarna 1b och 4 i diagrammet).

kan emellertid inte reduceras helt och hållet till ett inkomstfördelningsproblem p.g.a. att vissa hushåll - trots betalningsvillighet - är uteslagna från vissa grannskap.

2) en individs välfärd påverkas ofta av de människor som bildar hans social-psykologiska boendemiljö.^{1/} I ett slumområde är det sannolikt, att beroendeförhållanden mellan individerna är av en övervägande negativ karaktär. Vidare kan slum uppkomma p.g.a. olika bakomliggande externalitetsförhållanden som resulterar i, att vissa hushållsgrupper inte kommer att kunna bosätta sig i vissa grannskap eller också sker denna bosättning till ett högre pris relativt det pris som andra grupper betalar.

Notera, att "grannskapsexternaliteterna" inte sällan är ömsesidiga. En viss individs välfärd beror dels på andra personers egenskaper (eller beteenden) samtidigt som den förstnämndes egenskaper (eller beteenden) bestämmer en del av de andra personernas välfärd. Ex: en "problemindivids" beslut att flytta in i ett slumområde kan få betydelse för andra människors välbefinnande i.o.m. att deras social-psykologiska boendemiljö försämras genom inflyttningen. Den inflyttandes välfärd påverkas i sin tur av invånarna i slumområdet, ex.vis genom de speciella beteendemönster som redan existerar i området.

I.o.m. att en del av det socialkostnadsbegrepp som behandlades i kap. 2-3 kopplas till det välfärdsteoretiska externalitetsbegreppet i ett appendix till detta avsnitt, blir det möjligt att delvis inkorporera begreppet i resonemanget ovan. Vår syn på resursallokeringsproblemet slum implicerar, att vissa personers beteenden (eller egenskaper) ingår som argument i andra personers preferensfunktioner. Kriminalitet och missbruk av alkohol och narkotika vilket drabbar andra, utgör mycket påtagliga exempel på sådana beteenden. Som framgår av senare avsnitt, kommer vi att begränsa vår undersökning så

1/ Den direkta bestämningen av välfärden är inte inritad i diagrammet. Externalitetsförhållandena framgår dock av att boendesituationen även inkluderar välfärdskomponent 6 (den social-psykologiska boendemiljön).

att gruppen "direkt berörda individer" endast omfattar de individer som erhållit förändrade boendeförhållanden genom projektet.^{1/} Det innebär, att "sociala kostnader" uppstår för vissa individer genom att den social-psykologiska boendemiljön utgörs av människor med låg social aktivitetsförmåga (se bestämningsfaktorerna "kriminell belastning" och "ohälsa" !). Socialkostnadsbegreppets externalitetsdel har därmed omformats till ett grannskapsexternalitetsbegrepp.

Om vi i stället betraktar de "sociala kostnadernas" externalitetsdel ur den persons synvinkel som orsakar dessa kostnader framgår det, att externaliteterna kan vara ömsesidiga. Pil 5 i diagrammet uttrycker, att de preferenser som orsakar de "sociala kostnaderna" kan formas av den social-psykologiska boendemiljön. Diagrammet visar emellertid också, att de preferensmönster som åstadkommer de externa effekterna kan etableras genom de andra boendekomponenterna (4-5) alternativt genom någon av resurskomponenterna 1-3 (se pilarna 2).

Genom det explicita medtagandet av den social-psykologiska boendemiljön vid bestämningen av slumbegreppet, framstår slumproblemet som ett sammansatt fördelnings/externalitetsproblem sett i ett dynamiskt perspektiv. P.g.a. skillnader i politisk-social aktivitetsförmåga samt konsumtionsförmåga, uppstår segregationstendenser på bostadsmarknaden med följden att negativa externalitetsförhållanden uppkommer och förstärks i det eller de bostadsområden som bebos av de resurssvagaste hushållen. Den alltmer försämrade social-psykologiska boendemiljön i dessa bostadsområden försvagar med tiden förmågorna 1-3 ytterligare samtidigt som den fysiska boendemiljön blir allt sämre (den privata servicen etc. försämras d.v.s. "pekuniära" fördelningseffekter uppstår).

En persons beslut att stanna kvar i det slumområde

1/ Effekterna för "övriga individer" ska försöka utläsas ur de kommunala och statliga projektkalkylerna (se fas 1 i undersökningen).

han har måst bosätta sig i p.g.a. ex.vis en inkomstrestriktion påverkar - förutom hans egen välfärd (direkt eller via effekterna på resurssituationen) - andra personers välfärd i.o.m. att deras social-psykologiska boendemiljö kanske skulle förbättras om en flyttning kommit till stånd. Förutom att välfärden påverkas direkt, kan också de senares politiska-sociala aktivitetsförmågor samt konsumtionsförmågor påverkas av beslutet att stanna kvar.

Vår "teoriskiss" ska illustreras ytterligare med hjälp av några exempel på tänkbara exogena förändringar i systemet.

1. Antag, att inkomsten ökar för en individ med ett litet resursinnehav i utgångsläget. Härigenom blir det möjligt för denne att förbättra bostadsstandarden och den fysiska boendemiljön. Antag nu, att individen även vill förbättra sin social-psykologiska boendemiljö, vilket implicerar att denne önskar distansera sig ifrån sina jämlingar i den initiala situationen. Dessa önskemål kan också realiseras eftersom segregationen delvis är baserad på en inkomstkomponent. Förbättringens storlek bestäms av inkomstökningens storlek samt av det "egna" innehavet av opåverkbara resurskomponenter. Personens förbättrade inkomst- och boendesituation kan medföra, att hans aktiviteter blir mindre inriktade på de verksamheter som resulterar i ett dåligt hälsotillstånd etc. Effekten av personens flyttning på välfärden för de människor som bor i "inflyttningsområdena" blir i stor utsträckning beroende av dessa förändringars storlek (förändringarna i hälso- och kunskapsstillstånden o.s.v.).

2. Antag, att inkomsten ökar för en stor grupp människor med ett initialt lågt resursinnehav. Förutom att bostadsstandarden och den fysiska boendemiljön förbättras, förändras också externalitetsförhållandena i positiv riktning i de områden som bebos av dessa människor, eftersom den social-psykologiska boendemiljöns utseende delvis bestäms av inkomstens storlek. Eventuellt förbättras också externalitetsförhållandena

ytterligare genom att de övriga påverkbara resurskomponenterna förändras antingen p.g.a. den ursprungliga inkomstökningen eller p.g.a. den förbättrade boendesituationen (inkl. förbättringen i den social-psykologiska boendemiljön).^{1/}

Vid genomgången ovan, har vi bortsett från problemen som inte direkt har att göra med "bostadskonsumenternas" beteenden och egenskaper. Detta implicerar inte, att vi underskattar de "marknadsimperfektioner" som kan existera på byggmarknaden. Vid sidan av de koordinationsproblem vid beslut om saneringsinvesteringar som Davis-Whinston uppmärksamade, kan t.ex. monopolförhållanden förhindra att överensstämmelse råder mellan det sociala och privata bostadspriset. Att vi koncentrerar oss på konsumentensidan vid behandlingen av slumproblemet beror delvis på Östergårdsprojektets speciella utformning. I nästa avsnitt ska vi placera in de genomförda åtgärderna i den "individorienterade" modell som presenterats i detta avsnitt.

1/ Modellen utesluter inte heller att inkomsten kan öka ytterligare genom de exogena och endogena förändringarna i systemet.

Appendix till 4.2.

Socialkostnadsbegreppet.

I kap. 2 och 3 refererades till den traditionella uppfattningen inom "Urban Economics" att "slum" i bemärkelsen en låg bostadsstandard och en låg kvalitet på den fysiska boendemiljön ger upphov till externa kostnader för samhället (inkl. för sluminvånarna själva); dåliga bostäder, dålig offentlig service o.s.v. har en social kostnad i form av bränder, fysisk ohälsa, kriminalitet samt personliga och sociala anpassningssvårigheter. Reduceringen av dessa "sociala kostnader" betraktas som den kanske viktigaste men också mest svåruppskattade posten på benefitsidan i en C-B kalkyl upprättat i samband med genomförandet av slumsaneringsprojekt.^{1/}

Kritik kan riktas mot detta socialkostnadsbegrepp för att det inte har någon motsvarighet i den välfärdsteori som trots allt utgör den teoretiska ramen för C-B analysen av slumprojekt. I välfärdsteorin rekommenderas inte direkta offentliga ingrepp i marknadssystemet bara för att en viss social omgivning åstadkommer vissa speciella beteenden och tillstånd som anses vara av ondo. I det följande, ska vi försöka att sätta in socialkostnadsbegreppet i sitt rätta välfärdsteoretiska sammanhang.^{2/}

I välfärdsteorin förordas olika former av offentliga marknadsingrepp av samhällsekonomiska effektivitetsskäl då ett optimalt tillstånd inte uppnås automatiskt genom frivilliga överenskommelser mellan individer och företag i ett marknadssystem. Begreppet "externa effekter" är i det här sammanhanget speciellt intressant.

1/ Se Rothenberg, a.a., s.306-307, 328-333 och 338-340.

2/ Diskussionen om en beskattning av dåliga bostäder för att få överensstämmelse mellan privata och sociala kostnader - se t.ex. Milton Friedman a.a., s.220-221 - har också som teoretisk förutsättning, att "slum" orsakar negativa externaliteter (brottslighet, bränder etc.).

En persons preferensfunktion innehåller inte bara de aktiviteter som utövas av honom själv utan också andra personers aktiviteter. Antag, att en persons agerande medför negativa externa effekter och att dessa effekter tar sig uttryck i att andra personers välfärd påverkas negativt "direkt" och/eller via resursinnehavet. Det förutsättes också, att den förstnämnde personen inte tar någon hänsyn till dessa externa effekter vid sitt verksamhetsval.

I vissa fall kan dessa negativa externa effekter vara sanktionerade av det övriga samhället i den meningen att det rådande normsystemet och lagarna tillåter utförandet av aktiviteterna. I andra fall är de aktuella aktiviteterna förbjudna enligt lag eller allmänt betraktade som icke önskvärda utan att ett direkt förbud föreligger^{1/}; orsaken till den hårdare attityden från "samhällets" sida kan vara, att de negativa effekterna anses som alltför omfattande och/eller att moraliska-etiska värden av konsensuskaraktär utmanas.

Antag, att följande "aktiviteter" utövas av en individ:

- (i) egendomstillgrepp
- (ii) missbruk av alkohol
- (iii) ovarsamhet mot andras egendom och liv

Härigenom kan "sociala kostnader" uppstå för andra individer, nämligen:

1. Direkta psykiska o. fysiska obehag. Hälsotillsämringar och förmögenhetsförluster. Resurskostnader för att ta hänsyn till konsekvenserna av aktiviteterna.
2. Kostnader för att förhindra att förbjudna eller icke önskvärda tillåtna aktiviteter kommer till stånd (ex.:kostnaderna för att vidtaga olika åtgärder i preventivt syfte). Kostnader för att på olika sätt

1/ För att begränsa icke önskvärda men tillåtna aktiviteter, upprättar samhället ibland olika bestraffningssystem med skatter, regleringar etc. (Ex.: skatt på alkoholhaltiga drycker, reglering av utsläpp i sjöar och vattendrag.)

"straffa" överträdelser av normer och lagar.^{1/}

3. Kostnader för att förändra det icke önskvärda beteendemönstret.

Tre skäl talar för, att inte samtliga av dessa kostnader kommer att falla på de som direkt drabbas av aktiviteterna utan att offentliga organ påtager sig en del av kostnadsbördan:

- a. existensen av kollektiva tjänster (en persons aktiviteter för att förhindra brott gynnar även hans grannar etc.).
- b. fördelningspolitiska hänsyn.
- c. förekomsten av stordriftsfördelar i "produktionen" (av brottsskydd etc).^{2/}

Via de kommunala och statliga budgeterna finansieras också en andel av samtliga socialkostnadsposter i exemplet ovan över följande förvaltningsgrenar:

- 1'. brandkår, polis, hälso- och sjukvård. (Jfr 1 ovan.)
- 2'. polis, domstolar, socialvård och kriminalvård. (Jfr 2 ovan.)
- 3'. socialvård, kriminalvård, hälso- och sjukvård. (Jfr 3 ovan.)

Punkterna 1'-3', utgör alltså exempel på att även stat och kommun drabbas av de icke-önskvärda aktiviteterna, d.v.s. även grupperna 2-3, specificerade i 4.6.

Genom behandlingen ovan, har socialkostnadsbegreppet i "Urban Economics" omformats till ett välfärdsteoretiskt

1/ Samhällets bestraffningar av lagöverträdelser o.dyl. innebär ofta, att den som bryter mot lagbestämmelser och samhälleliga normer får kompensera "offren" - finansiellt eller på annat sätt - för kostnaderna 1. I det följande ovan, bortses från denna aspekt på fördelningen av de "sociala kostnaderna".

2/ Egentligen talar bara existensen av kollektiva tjänster och stordriftsfördelar i produktionen för att offentliga resursallokeringsbeslut fattas. Olika fördelningar av finansieringsbördan (och resursallokeringar) är dock tänkbara givet olika uppfattningar om en "rättvis" välfärdsfördelning i samhället. I praktiken innebär emellertid de offentliga resursallokeringsbesluten att de verkliga eller potentiella "offren" avlastas en stor del av kostnadsbördan.

negativt externalitetsbegrepp. Denna förvandling innebär, att de "sociala kostnaderna" nu uppkommer genom ett visst individuellt beteende och inte som förut genom de slumförhållanden som antages bestämma detta beteende.

Eftersom de externalitetsframkallande preferenserna inte betraktas som önskvärda ur det "övriga" samhällets synpunkt, kan det vara meningsfullt ur en välfärdsteoretisk synvinkel att diskutera genomförandet av olika sociala åtgärder som eventuellt förändrar de beteenden som ger upphov till "sociala kostnader".^{1/}

Genom att ett projekt av den karaktär som genomfördes i Östergård delvis kan ses som ett åtgärdsprogram för att förändra människors beteendemönster via en förändring av de sociala variabler som antages bestämma detta beteende, kan ett hypotetiskt "lönsamhetskriterium" ställas upp på basis av de sociala kostnaderna för kommun och stat resp. för hela samhället:

Östergårdsprojektet var lönsamt för kommun och stat om de "offentliga sociala kostnaderna" ceteris paribus reducerades med ett större belopp än det som krävdes i kommunal och statlig resursinsats för att påverka det aktuella individuella beteendet i önskad riktning.

Östergårdsprojektet var "lönsamt" ur samhällets synvinkel om "offrens" maximala betalningsvilja för en viss reducering av de "sociala kostnaderna" ceteris paribus samt reduceringen av de "offentliga sociala kostnaderna" var större än värdet av de samhällsekonomiska resursupporingringar som krävdes för att förändra det individuella beteendet i önskad riktning. Det penningbelopp som anger vinsten/förlusten för de som

1/ Vanligtvis diskuteras endast åtgärder inom välfärdsteorin som förändrar vissa beteenden bestämda av ett visst givet preferensmönster (se förekomsten av avgifter, direktiv, förbud etc.), däremot sällan åtgärder i syfte att förändra preferensmönstret som sådana.

tidigare utfört de icke önskvärda aktiviteterna bör också ingå med ett positivt/negativt förtecken i den sammanvägda kalkylen. (Det är sannolikt, att dessa individer anser sin välfärdssituation som försämrad i ett ex-ante perspektiv men förbättrad i ett ex-post perspektiv; dessa preferensförändringsproblem vid kalkyleringen diskuteras utförligt i avsnitt 4.4.)

Problemet blir naturligtvis att konstruera "socialkostnadshypoteser" som anger vilka variabler som bestämmer de sociala kostnadernas storlek och i vilken omfattning. Vid sidan av boendeförhållandena, är det troligt att resurskomponenterna (fr.a. 1 o. 2) bör ingå som bestämmande variabler i en socialkostnadsfunktion. Sannolikt är t.ex. sambandet mellan fattigdom och kriminalitet starkare än sambandet mellan slum och kriminalitet.^{1/}

Uppställandet av "socialkostnadshypoteser" försvåras av att de oberoende variablerna i ekvationen antagligen står i ett starkt beroendeförhållande till varandra (se diagram på s. 106). En eventuell hög korrelation mellan ex.vis inkomst-hälsa-boendesituation gör det svårt att isolera en viss variabels inverkan på det "sociala" beteendet.

Det bör f.ö. poängteras, att begreppet "slum" definieras i fysiska termer i större delen av den ekonomiska litteraturen. Den social-psykologiska miljön ingår alltså inte som en delkomponent vid beskrivningen av en individs boendesituation, vilket medför att ömsesidigheten i åtskilliga externalitetsförhållanden

 1/ Detta "erkänns" även av Rothenberg: "Crime is more related to poverty and specific population than to physical surroundings", (a.a., s.339). - Observera, att Rothenberg inte inkluderar kvalitén på den social-psykologiska boendemiljön vid sin beskrivning av boendesituationen. Segregationens "sociala kostnader" uppmärksammades i 2.5. (se främst fotnot s.51-52).

kamoufleras.

De personer som utför de aktiviteter som relaterats tidigare (egendomstillgrepp, missbrukskonsumtion etc.) kan själva ha utsatts för negativa externaliteter. Den kriminella belastningen och alkoholproblemen (o. även ex.vis den låga inkomsten) kan mycket väl ha uppstått genom andra personers speciella beteendemönster.

Föräldrars underlåtenhet att ta hänsyn till barnens välfärd utgör det kanske mest flagranta exemplet på att svåra boendeförhållanden kan skapa grogrund för externa beteenden liknande de som behandlades i samband med omformningen av socialkostnadsbegreppet.

Det är troligt med beaktande av ovan, att det modifierade socialkostnadsbegreppet blir mycket övergripande vid definitionen av den social-psykologiska boendemiljön. Men täcker externalitetsbegreppet in alla de "sociala kostnader" som, enligt ekonomer inom disciplinen "Urban Economics", kan uppstå genom slum?

Bland de slummens "sociala kostnader", som behandlas av ex.vis Rothenberg, inräknades bränder, dålig hälsa samt personliga och sociala anpassningssvårigheter. Dessa kostnader kan ha uppstått med anledning av en dålig boendesituation utan att ett externalitetsförhållande förekommit mellan individerna.

Ex.: en viss individ A påverkar individ B:s välbefinnande genom att denne delvis definierar individ B:s social-psykologiska miljö. Hälsodeförämringar för individ B kan emellertid komma till stånd trots att individ A:s beteende inte förändrats genom att en förslumningsprocess försämrat bostadsstandarden och den fysiska boendemiljön. B:s stora efterfrågan på vissa sjukvårdstjänster, ex.vis p.g.a. upprepade benbrott, behöver inte vara betingad av att individ A uppträder ovarsamt utan av att trappstegen är murkna o.s.v.

Alienations- och frustrationskänslor kan också uppkomma genom innehavet av en låg bostadsstandard och en "undermålig" fysisk boendemiljö. Bränder behöver vidare inte vara anlagda utan brandrisken i ett bostadskvarter kan vara en funktion av bostädernas ålder.

Tidigare har påpekats, att det finns samhällsekonomiska motiv för att förändra de sociala förhållandena som orsakar negativa externa effekter. Men vad finns det för anledning att använda ekonomiska resurser för att förändra miljöförhållanden som ger upphov till "interna kostnader" för vissa individer vilka - främst av fördelnings-skäl - eventuellt även drabbar övriga individer via den offentliga budgeterna?

Det är betydligt svårare - i jämförelse med externalitetsfallet - att finna argument från välfärdsteorin för offentliga eller offentligt uppmuntrade slumsaneringsprojekt vid existensen av dessa kostnader. Det troliga är, att de slumforskare som inkluderar dessa effekter (på attityderna etc. samt på välfärden givet de rådande attityderna etc. och givet avsaknaden av externalitetsförhållanden) i socialkostnadsbegreppet, skulle hänvisa till förekomsten av "merit wants" (se fotnot 1 s.46).

I den ekonomiska teorin, används begreppet "merit wants" för de situationer då de enskilda individerna inte anses förstå sitt eget bästa och det "fria" marknadssystemet därför inte ger upphov till den mest effektiva resursallokeringen alla andra "imperfektioner" givna.^{1/} Förekomsten av "merit wants" medför i praktiken att utbildnings-, hälso-, sjukvårds- och bostadsprogram helt eller delvis finansieras via de offentliga budgeterna och att sprit och narkotika beskattas

1/ Musgrave R.A., "The Theory of Public Finance", a.a., s.13-14.

resp. förbjuds.

"Merit wants" teorin har kritiserats av många nationalekonomer för att vara auktoritär (det ska dock sägas, att "merit wants" begreppet ingår som en ad hoc präglad del i en offentlighets-ekonomisk teori där huvudprincipen ändå är, att resursallokeringen bör ske utifrån de existerande individuella preferenssystemen). De problem som behandlas i "merit wants" teorin löses bäst genom direkta fördelningspolitiska åtgärder i syftet att förstärka vissa gruppers allmänna köpkraft enligt kritikerna. Individiden borde själv få välja sin "konsumtion" givet det egna resursinnehavet och priser som speglar den samhällsekonomiska alternativkostnaden vid frånvaron av de "marknadsimperfektioner" som räknades upp i 2.2.^{1/}

Slumsaneringsprojekt i syftet att korrigera marknadens resursallokering rekommenderas därför troligtvis inte av de flesta välfärdsekonomer bara för att resursinnehavet och upplevelserna av olika aktiviteter påverkas negativt av vissa boendeförhållanden. Dessa "kostnader" bör i stället reduceras genom inkomstfördelningsåtgärder som möjliggör antingen en förbättrad boendesituation finansiellt eller också införskaffandet av information om olika realiserbara boendesituationer och deras negativa konsekvenser.

Mot denna kritik kan anföras, att ett "felaktigt" boendeval i det förflutna (felaktigt i den meningen att information och/eller finansiella möjligheter då saknades) gör att "frivilligheten" i beslutssituationen kan förefalla ytterst formell. D.v.s.: oavsett om "merit wants" - influerade argument kan anföras mot att utgå från de preferenser som slumboendet etablerar vid värderingen av olika aktiviteter "benefits", kan det finnas motiv för att "korrigera" bristen på

 1/ Notera att slumlitteraturens "sociala kostnader" inte är identiska med de "samhällsekonomiska kostnaderna" (eller de "reala resursuppoffringarna").

frivillighet i det förflutna genom beslut om t.ex. subventionering av slumprojekt. Rothenbergs framställning ger f.ö. ett starkt intryck av att han betraktar de "sociala kostnaderna" som "ofrivilliga" i denna speciella mening.

Diskussionen i den nationalekonomiska slumlitteraturen om de samhällsekonomiska vinsterna av att förändra de sociala förhållanden som antages orsaka de självdestruktiva negativa resurseffekterna och attityderna borde ha förts efter linjerna ovan. Vid en stringentare problemställning, hade också fördelningsaspekterna (inkl. informationsaspekterna) blivit bättre belysta.^{1/}

Vi sammanfattar vår analys av socialkostnadsbegreppet genom att påstå, att det består av en "extern" och en "intern" del. I anslutning till redogörelsen för den "interna" delen nämndes, att de välfärdsteoretiska argumenten för offentliga slumsaneringsprojekt (eller för subventioner till "privata" saneringsprojekt) vid existensen av dessa "individuella slumkostnader" var betydligt svagare än vid existensen av negativa externalitetsförhållanden.

I forts. kommer vi inte att använda socialkostnadsbegreppet annat än vid hänvisningar till den nationalekonomiska litteraturen och vid hänvisningar till detta appendix. I stället kopplas

1/ "Merit wants"begreppet är dock mera komplicerat än så. Förekomsten av "sociala önskemål" uttrycker, att utomstående personer (ex.vis politiker) har synpunkter på vissa individers val av boendesituation etc. Men kan inte detta faktum tolkas som att det råder ett externalitetsförhållande mellan olika personer i den bemärkelsen, att andras boendeval etc. ingår i altruistiskt lagda personers preferensfunktioner? Den tidigare nämnde E.O. Olsen har gjort en sådan tolkning och betraktar helt enkelt "merit wants"förhållandet som ett exempel på en konsumtionsexternalitet (i "Subsidized Housing in a Competitive Market: Reply", a.a., s.224). Bostadssubventioner kan i en situation med "merit wants" vara att föredra framför "transfers in cash".

Denna "paradox" bör inte bara betraktas som ett utslag av en begreppsanalytisk lekluva utan pekar på ett grundläggande dilemma i den moderna välfärdsteorin: är det ö.h.t. möjligt att göra några normativa utsagor utöver det valhandlingsteoretiska påståendet, att den resursallokeringsituation som de facto väljs i det ekonomiska systemet också är den bästa av alla situationer rent definitionsmässigt?

begreppets externalitetsdel till boende-
komponenten "den social-psykologiska boendemiljön". De preferenser,
attityder etc. som ligger bakom utförandet av aktiviteter med en negativ
inverkan på det "egna" resursinnehavet (missbrukskonsumtion som försäm-
rar hälsotillståndet, brottslighet som ökar den kriminella belastningen
o.s.v.) är i vår modell en funktion av individens boendesituation -
inkl. den social-psykologiska boendemiljön som definierar individens
förhållande till andra människor i hans omgivning - samt dennes initiala
resursinnehav. Genom att definiera den social-psykologiska boendemiljön
kan också aktiviteterna ovan betraktas ur en del av de drabbades synvinkel;
dessa individers boendesituation definieras till viss del av grannarnas
egenskaper (kriminellbelastning etc.) vilka är bestämda av de aktivi-
teter som utföres av de senare. Vid vår undersökning kommer endast dessa
"grannskapsförhållanden" att analyseras. "Offren" för t.ex. en persons
kriminella verksamhet i bostadsområden utanför den senares grannskap
(det "egna" kvarteret samt dess omedelbara omgivning) kommer att in-
räknas bland de "övriga individerna" (grupp 2 och 3). Välfärdsföränd-
ringarna för dessa p.g.a. Östergårdsprojektet uppskattas genom upp-
rättandet av statliga och kommunala projektkalkyler.

4.3. Östergårdsprojektets plats i vår modell.

De program som ingick i Östergårdsprojektet ska nu relateras till den modellskiss i 4.2., som beskriver vår syn på slumproblemet vid undersökningen.

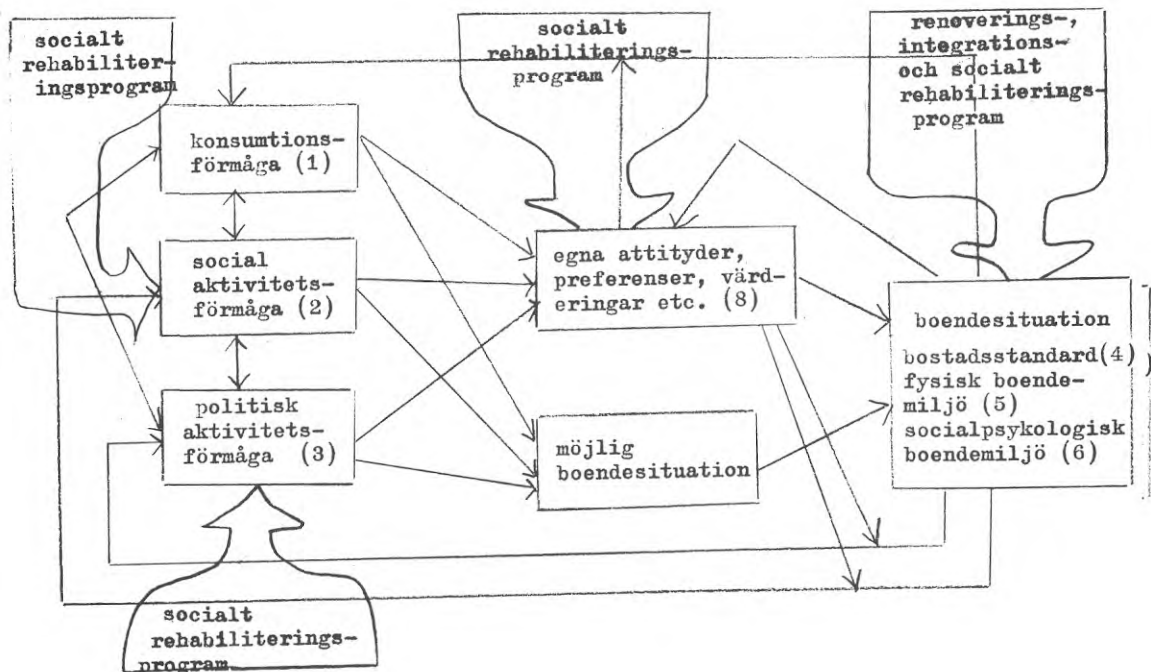
Verksamheterna i kvarteret under tidsperioden juli-69 till juli-73 har av oss delats upp i en social rehabiliteringsdel, en renoveringsdel och en integrationsdel. Delarnas innehåll kommer att kortfattat beröras i samband med att de tre programmen sätts in i vår modell.

Uppgifterna om Östergårdsprojektets sammansättning har hämtats ur den sist publicerade rapporten från Östergårdsgruppen (1975)^{1/}. Eftersom arbetet i kvarteret inriktades på en mängd olika verksamhetsfält för att befrämja grannsämjan, förbättra barnens situation etc., kan vi av utrymmesskäl inte redogöra för alla utförda aktiviteter under projekttiden. För inhämtandet av ytterligare upplysningar om projektets innehåll, hänvisas till Östergårdsgruppens del- och slutrapporter.

I diagrammet på s.106 ingår resurskomponenterna konsumtionsförmåga, social aktivitetsförmåga och politisk aktivitetsförmåga samt boendekomponenterna bostadsstandard, fysisk boendemiljö och socialpsykologisk boendemiljö. Vid sidan av dessa komponenter, ingår en komponent med preferenserna, attityderna etc. i diagrammet. Enligt vår uppfattning, kan Östergårdsprojektets tre program ses som försök att förändra samtliga komponenter direkt med undantag av den första (konsumtionsförmågan).

1/ Anderson Gunnel et al., a.a.

Detta framgår av diagrammet nedan;



I kvarteret genomfördes följande aktiviteter för att påverka respektive komponenter (i parenteserna anges på vilka sidor de olika åtgärderna behandlas i Östergårdsgruppens slutrapport från 1975):

1. Konsumtionsförmågan : inget program (s.141, s.242 o. s.247-248)

kommentar: Någon särbehandling från socialförvaltningens, försäkringskassans och arbetslöshetskassans sida i utbetalningshänseende ägde inte rum för projektets skull. Däremot prövades en ny distributionsform vid socialhjälpens utbetalning, som innebar en högre grad av valfrihet i konsumtionen än den vanliga socialhjälpens (s.240). Som jämförelse kan nämnas, att de flesta ekonomer betraktar öknings av konsumtionsförmågan som den lämpligaste åtgärden vid existensen av slum (se slummen som ett välfärdsfördelningsproblem!). Att konsumtionsförmågan var den

enda kategori i modellen som inte förändrades direkt, är emellertid inte ett tecken på att dessa förändringar betraktades som mindre viktiga av projektutformarna. Tvärtom: i tidigare rapporter om projektet påpekades, att det var svårt att uppnå positiva resultat genom verksamheten i kvarteret, när en förändring av invånarnas disponibla inkomstförhållanden inte var möjlig att genomföra inom projektets ram.

2. Sociala aktivitetsförmågan : ett socialt rehabiliteringsprogram.

A. hälsotillståndet

- a. uppsökande verksamhet för att förbättra kontakterna mellan skolelever-målsmän. Direkt syfte^{1/}: förbättra det psykiska hälsotillståndet (s.293-302).
- b. praktikarbete av sjukskötare i området oktober 1970 - mars 1973. Direkt syfte: förbättra det fysiska och psykiska hälsotillståndet (s.268-274).
- c. arrangemang av fritidsaktiviteter för barn, ungdom och vuxna. Direkt syfte: förbättra det psykiska hälsotillståndet (s.287-293, s. 323-329, s. 341-347).
- d. kontakter med alkoholklinik, sjukvårdsstyrelsen i Malmö. Direkt syfte: reducera alkoholproblemen i Östergård (s.257).
- e. informationsverksamhet för att skapa en positiv bild av Östergård hos allmänheten - medel: föredrag, tidningsartiklar, informationsmöten etc. Direkt syfte: förbättra Östergårdsbornas psykiska hälsotillstånd (s.154-155).

kommentar: nämnda aktiviteter kan alltså ses som ett försök att förbättra hälsotillståndet "direkt". Av diagrammet framgår, att dessa hälsoför-

1/ "Direkt syfte" behöver inte vara liktydigt med "Östergårdsprojektets explicita målsättning". Uttrycket anger i stället, att projektets aktiviteter kan ses som försök att påverka de olika komponenterna i vår modell.

ändringar även kan ha kommit till stånd genom förändringar i andra komponenter (och f.ö. även av delkomponenter inom den sociala aktivitetskomponenten. En ökad kunskapsnivå kan t.ex. förbättra hälsotillståndet i.o.m. att sjukdomsbilden ex.vis klarnar för den enskilde, "svårtillgängliga" läkarspecialister kan konsulteras o.s.v. För att inte göra den teoretiska delen alltför svåröverskådlig, har inte dessa "interna" samband tagits med i vår modell).

B. Kunskapsstillståndet.

a. uppsökande verksamhet för att förbättra kontakterna mellan skola-elevermålsmän. Direkt syfte: höja kunskapsnivån (se 2Aa ovan samt s.279-280).

b. språkundervisning för invandrare 1970. Direkt syfte: ökad kunskap (s.267).

c. upplysningsverksamheter för att dels informera "gamla" resp. de presumtiva Östergårdsborna om renoveringsprogrammets innehåll och dels sprida information i kvarteret om kommunala bostadstillägg och hyror. Medverkan vid planering och genomförandet av evakueringen från kvarteret. Direkt syfte: ökad kunskap om bostadsmarknaden (s.154, s.221, s.229-230, s.264).

d. upplysningsaktiviteter för att informera Östergårdsborna om olika sociala rättigheter och ekonomiska bidrag (exkl. bostadstilläggen) Ex: sjuk- och hälsovårdsservice (vaccinering etc.), biblioteksservice, möjligheter att få förskott på pension, bad- och fotvårdsmöjligheter, hustrutillägg, socialhjälp, sommarkolonier, platser på daghem och fritidshem o.s.v. Direkt syfte: ökad kunskap (s.154, s.245, s.253, s.264, s.268, s.270 och s.285).

e. initiativtagandet till och finansieringen av en kvarterstidning. Direkt syfte: sprida information om de aktiviteter som ägde rum i kvarteret (s.154, s.312 och s.331-337, särskilt s.336).

kommentar: en del aktiviteter i Östergård kan alltså ses som försök att

påverka flera bestämningsfaktorer samtidigt (se båda punkterna a under A och B). Samarbete med föräldrar och lärare förbättrade eventuellt både Östergårdsbarnens skolresultat och deras allmänna hälsotillstånd.

3. Politiska aktivitetsförmågan : ett socialt rehabiliteringsprogram.

A. fackliga och övriga politiska påtryckningsmedel.

a. initiativtagandet till startandet av en kvartersförening med gårdsplanekommitté, fritidslokalskommitté, föräldrakommitté o.s.v. Direkt syfte: förbättra möjligheterna att påverka de beslut som fattas om den "egna" boendesituationen (s.140, s.154, s.321-323, s.329-331 och s.338-341).

b. initiativtagandet till och finansieringen av en kvarterstidning. Direkt syfte: förbättra kontakten mellan olika hyresgästgrupper (se 2Be ovan).

B. förmåga att göra sig politiskt hörd.

a. utläring av telefonvana, blankettydning, beslutsöverklagan etc. Direkt syfte: förbättra Östergårdsbornas möjligheter att tillvarata sina egna intressen gentemot offentliga institutioner (s.136-137, s.243, s.245).

kommentar: Det vore en avgjord förenkling att påstå, att det var projektgruppen som initierade bildandet av kvartersföreningar etc.; initiativet togs i de flesta fallen av hyresgästerna själva även om projektgruppen uppmuntrade försöken att få i gång föreningsverksamheten i kvarteret. Den "externa" aktiviteten i Östergård för att öka den politiska aktivitetsförmågan bestod då snarare av att "direkt" förändra människornas attityder o.s.v. (se punkt 8 nedan).

4. Bostadsstandarden: ett renoveringsprogram.

A. bostädernas utrustningsstandard.

a. renovering av kök, installation av gasradiatorer, inplacering av toalettrum med dusch, insättning av garderober. Direkt syfte: höja

bostadsstandarden för den enskilde Östergårdsbon (s.167-199).

B. bostädernas utrymmesstandard.

a. sammanslagning av lägenheter. Direkt syfte: höja bostadsstandarden för den enskilde Östergårdsbon (se 4Aa ovan, speciellt hänvisningen till s.169-172).

kommentar: kvalitetsgrupp 2 enligt FoB:s utrustningsklassificering uppnåddes inte helt i Östergård, eftersom lägenheterna saknar egentliga badrum (s.211). Önskemålen om moderna bostäder kunde alltså inte uppfyllas främst av byggnadstekniska skäl.

5. Fysiska boendemiljön: ett renoveringsprogram och ett socialt rehabiliteringsprogram.

A. tillgången på "kollektiva nyttigheter".

a. plantering av träd, rabatter, berså och gräsmattor, kupering av gårdsplan, byggandet av lekplatser etc. Direkt syfte: förbättra den "yttre" fysiska boendemiljön (s.183-184).

b. initiativ till iordningställandet av en fritidslokal i Östergård. Direkt syfte: erbjuda Östergårdsborna en förbättrad kollektiv service (s.309).

B. fastigheternas allmänna utseende och kondition.

a. upprustning av trapphus, källare, vindar och fasader. Direkt syfte: höja fastigheternas estetiska värde och standard (s.189-192).

kommentar: i renoveringsprogrammet ingick m.a.o. också en förbättring av den "yttre" fysiska boendemiljön. P.g.a. våra speciella indelningsprinciper (se 4.1.) definierar den "inre" fastighetsstandarden delvis komponent 5 (trapphus, källare och vindar). När vi talar om den "inre" fysiska boendemiljön åsyftas m.a.o. endast kvalitén på själva lägenheten.

Möjligheterna att kunna utnyttja en fritidslokal kan betraktas som en del av det sociala rehabiliteringsprogrammet (lokalen var en förutsättning för grannsamarbetet i kvarteret). Övriga åtgärder under punkten 5 utgjorde tillsammans med åtgärderna beskrivna under 4 det genomförda renoveringsprogrammet.

6. Social-psykologiska boendemiljön: ett integrationsprogram, ett renoveringsprogram och ett socialt rehabiliteringsprogram.

A. grannarnas och föräldrarnas konsumtionsförmåga och/eller sociala aktivitetsförmåga och/eller politiska aktivitetsförmåga.

a. "styrd" uttagning av hyresgäster till det renoverade Östergård. Direkt syfte: minska andelen människor i kvarteret med sociala och/eller ekonomiska problem (s.223-238).

b. upprustning av den "inre" och "yttre" fysiska boendemiljön. Direkt syfte: förmå människor utan ekonomiska och sociala problem att flytta till Östergård (se punkterna 4 och 5 ovan).

c. genomförandet av åtgärder för att direkt höja den politiska och sociala aktivitetsförmågan i kvarteret. Direkt syfte: minska proportionen individer med politiska, sociala och ekonomiska problem givet befolkningssammansättningen i det åtgärdade Östergård (se punkterna 2 och 3 ovan).

kommentar: försöken att styra inflyttningen till det nyrenoverade Östergård hade en väldigt ambitiös målsättning: en befolkningssammansättning skulle etableras i kvarteret som svarade mot Malmö kommuns i stort med avseende på en rad variabler (socialgrupp, ålder, inkomst). Detta integrationsprogram utgjorde den kanske mest unika komponenten i hela Östergårdsprojektet.

Det har tidigare påpekats, att renoveringsprogrammet syftade till att förbättra den fysiska ("inre" och "yttre") boendemiljön för den enskilde individen i Östergård. Samtidigt kompletterade detta

program det genomförda integrationsprogrammet som syftade till att förbättra den social-psykologiska miljön. Genom förbättringen av bostadsstandarden och den fysiska boendemiljön ökade nämligen möjligheterna att locka människor utan sociala och ekonomiska problem till kvarteret.

Det sociala rehabiliteringsprogrammet för att påverka Östergårdsbornas resurskomponenter medtages självfallet under punkten den social-psykologiska boendemiljön, eftersom denna boendekomponent definierar "omgivningens" ekonomiska, politiska och sociala resursinnehav. Även om varken renoverings- eller integrationsprogrammet hade genomförts i Östergård, kan ändå den social-psykologiska boendemiljön ha förbättrats genom åtgärderna för att förbättra det allmänna hälsotillståndet o.s.v. i kvarteret.

8. Preferenserna, attityderna, värderingarna etc.: ett socialt rehabiliteringsprogram.

a. kontakter med föräldrarna i kvarteret. Direkt syfte: förändra föräldrarnas attityder gentemot sina barn (s.284-287 och s.292).

b. arrangemang av fritidsaktiviteter för barn, ungdom och vuxna. Direkt syfte: förmå hyresgästerna att inta en positiv attityd till varandra (se 2Ac ovan).

c. upplysningsaktiviteter för att informera Östergårdsborna om olika sociala rättigheter och ekonomiska bidrag. Direkt syfte: höja hyresgästernas anspråksnivå (se 2Bd ovan, speciellt hänvisningen s.245. Se också s.125 och s.137).

d. informationsverksamhet för att skapa en positiv bild av Östergård hos allmänheten, Direkt syfte: förändra Östergårdsbornas bild av sig själva som sluminvånare (se 2Ae ovan).

kommentar: åtskilliga åtgärder i Östergård skulle idealt ha medfört en förändring av invånarnas attityder, värderingar o.s.v. Det är ofta svårt att separera verksamheter i syftet att åstadkomma detta från de verksam-

heter som sattes in för att förändra resursinnehavet. Detta ger punkterna 8 b-c-d en antydning om. Även de övriga åtgärderna som är inplacerade under punkterna 2 och 3 hade sannolikt denna dubbla funktion.

8 a-b:s genomförande reducerar eventuellt de negativa externalitetsförhållanden som oftast karaktäriserar ett slumområde. Observera, att dessa indirekta försök att förbättra den social-psykologiska boendemiljön i Östergård inte nödvändigtvis krävde, att resursinnehavet förändrades för de människor vars attityder etc. skulle påverkas. Ex.vis kan barnens välfärd öka helt enkelt p.g.a. att föräldrarna ägnar sig åt aktiviteter som kommer barnen till godo i större utsträckning än tidigare (vare sig föräldrarnas resurskomponenter påverkas eller inte genom aktivitetsutövningen).^{1/} Detta förhållande motiverar påståendet i 4.2. att det snarare är människans aktiviteter än hennes egenskaper (här: resursinnehav) som borde definiera begreppet "den social-psykologiska boendemiljön".

8 c-d kan också ha bidragit till att förhållandet mellan människorna förbättrats i Östergård. Till skillnad från 8 a-b har dock dessa åtgärder en mera subjektiv prägel; målsättningen är här snarast att öka individens "egenkonsumtion" (direkt eller via en förbättrad psykisk hälsa) samt eventuellt också dennes självrespekt och människovärde oavsett konsekvenserna för den social-psykologiska boendemiljön etc.

Vi ska avslutningsvis beröra vilka implicita värderingar och teorier som kan ha legat bakom de åtgärdsprogram som genomfördes i Östergård. Det kan i det sammanhanget vara av intresse att först rekapitulera den

1/ I appendix till 4.2. däremot, diskuterades preferensförändringar som resulterade i att aktiviteter valdes som ökar delar av det "egna" resursinnehavet vilket förbättrar andra personers social-psykologiska boendemiljö.

nationalekonomiska normativa slumteori som behandlades i kapitlen 2 och 3. De åtgärder som rekommenderades där var antingen att fattiga människors konsumtionsförmåga bör höjas, eller också att offentliga organ bör genomföra slumsaneringsprojekt för att "internalisera" de externalitetsförhållanden som antages orsaka slum eller också bli följden av slum. Vad är skälet till att projektarbetet i Östergård implicerade en förändring av så många förhållanden samtidigt?^{1/}

Projektet vilade på ett "brett" slumbegrepp, vilket poängterades i kap. 1. Det innebär, att resursförändringarna ansågs som värdefulla oavsett sambandet resursinnehav - boendesituation. Analogt, kan också preferensförändringarna ha betraktats som värdefulla "i sig" oavsett effekterna på boendesituationen.

Pilarna i vår modell påvisar emellertid, att resurs- och preferensförändringarna skulle ha kunnat kommit till stånd utan att dessa komponenter påverkats "direkt". En förbättrad boendesituation kan t.ex. reducera de alienationskänslor och den ohälsa som anses känneteckna sluminvånaren.

Vi måste därför föreställa oss, att Östergårdsprojektet vilade på en teori om "trögheter" i den modell som beskrivits ovan samt att andra faktorer utanför modellen påverkar de medtagna komponenterna. Givet det använda slumbegreppet kan detta motivera den förändring i

1/ Några "tvångsåtgärder" för att direkt förändra själva aktivitetsmönstret givet attityderna, värderingarna etc. hos invånarna genomfördes inte i Östergård. Tvärtom formulerades ett speciellt "nykterhetsvårdsprogram" i kvarteret som främst byggde på principen att tvångsingripanden mot alkoholister inte skulle förekomma. Detta "program" låg helt i linje med den grundläggande principen för projektet att individens fria val på eget ansvar skulle bestämma projektets innehåll (s.240-241).

många förhållanden samtidigt som Östergårdsprojektet implicerade.^{1/}

Liknande motiv kan också anföras då orsakerna till att boendesituationen förändrades "direkt" ska utredas. Försöken att öka hushållens resursinnehav framstår som en otillräcklig åtgärd för att uppnå en "acceptabel" boendesituation för dessa vid existensen av olika "trögheter" på bostadsmarknaden,^{2/} åtminstone i ett relativt kort tidsperspektiv. Dessa tröghetsfenomen var ett påtagligt problem vid tidpunkten för projektets start (se "bostadsbristen" under 60-talet!). Det bör också hållas i minnet, att Malmö kommun stod som ägare till fastigheterna i Östergård redan då de byggdes vilket medför, att saneringsprogrammet även kan betraktas som en endogen förändring på bostadsmarknaden. Det är dock sannolikt, att Östergård hade totalsanerats om hänsyn endast tagits till de fastighetsekonomiska aspekterna.

1/ Jfr med den "sociologiskt" inriktade nationalekonomiska skolans (den institutionella skolans) uppfattning, att det krävs samordnade förändringar av många sociala förhållanden för att bryta underutvecklade länders, regioners etc. "onda cirkel".
Ex.; Myrdal Gunnar, "Asiatiskt Drama - En undersökning om nationernas fattigdom - Ekonomiska och sociala problem i Sydasiien, Stockholm 1970, s.160-163.

Vi förutsätter ovan att även konsumtionsförmågan påverkades direkt i Östergårdsfallet. Som nämnts ovan, var det inte av principiella, utan av institutionella skäl som denna åtgärd utelämnades vid projektutformningen.

2/ Östergårdsgruppen behandlade slumproblemet (och då närmast i betydelsen boendeslumproblemet) som ett (i) resursfördelningsproblem (ii) segregationsproblem (iii) finansieringsproblem (s.9-11, s.37-38).

4.4. Vad skall undersökas?

Avsikten med de nationalekonomiska C-B bedömningarna är att påvisa huruvida och i vilken omfattning resursallokeringsförbättringar kommer till stånd alternativt kommit till stånd vid genomförandet av alternativa åtgärder. Ofta åtföljs också den "aggregerade" analysen av undersökningar av de olika åtgärdernas fördelningseffekter. I det här avsnittet ska syftet med vår undersökning av Östergårdsprojektet samt den bedömningsmodell vi använder att presenteras. Den naturliga utgångspunkten för denna presentation är de C-B analyser samt de kompletterande fördelningsanalyser av olika amerikanska slumsaneringsprojekt som uppmärksammades i kap. 3. Inledningsvis kan sägas, att de praktiska och principiella problem som vidlåter all C-B kalkylering, de teoretiska "modifieringarna" gjorda i 4.2. samt Östergårdsprojektets speciella sammansättning och storlek resulterar i, att utformningen av dessa analyser inte överensstämmer med vår egen bedömningsmodell.

Rothenbergs "aggregerade" C-B kalkyl byggde delvis på Davis-Whinstons partialanalytiska slumteori. Markvärdesökningarna i ett slumsanerat område samt fastighetsvärdeökningarna i de intilliggande områdena betraktades som samhällsekonomiska benefits efter det att värdena rensats från andra influenser än "internaliseringens". Mot kostnadssidan i de hypotetiska kalkylerna ställdes sedan dels dessa benefits och dels värdet av de reducerade "sociala kostnaderna".

Frågan är, i vilken omfattning som hänsyn måste tas till att inoptimala resursallokeringsförhållanden förekommer i andra delar av det ekonomiska systemet då projektets kostnadssida ska beräknas. De i Östergårdsprojektet använda produktionsfaktorerna har alternativvärde som inte överensstämmer med de "företagsekonomiska" kostnaderna för projektet om ex.vis monopolförhållanden förekommer i den "undanträngda" verksamheten. Faktorpriserna måste i detta fall justeras

"uppåt" med ett mått på monopolgraden för att kostnaderna för projektet ska bli samhällsekonomiskt relevanta givet att inga andra inoptimalitetsproblem förekommer i den "övriga" ekonomin (inkl. den "undanträngda"). Skulle faktorerna ha använts i verksamheter som ger upphov till negativa (positiva) externaliteter, överskattar (underskattar) faktorpriserna det sociala värdet av den "undanträngda" verksamheten givet inga andra optimalitetsproblem. (Eventuellt måste också prisjusteringar ske vid existensen av köpar- och säljarkoncentrationer på arbetsmarknaden.)

De marknadspriser och marknadslöner som ska ligga till grund för uppskattningen av projektkostnaderna behöver också korrigeras om varu- och faktormarknaderna inte är i jämvikt. I ex.vis en situation, där det råder utbudsöverskott på den arbetskraft som ska användas i projektet, måste de observerbara lönerna korrigeras ned till jämviktsnivån. Vid en förmodan, att de i projektet involverade personerna skulle gått arbetslösa om Östergårdsprojektet inte kommit till stånd, borde alternativkostnaden betraktas som obefintlig (värdet av de tjänster som utföres åt bekanta etc. måste dock beaktas och uppskattas).

Det är inte möjligt, att inom ramen för vår undersökning analysera storleken på de ovan relaterade imperfektionerna och jämviktsavvikelseerna i Östergårdsfallet. Utan några närmare undersökningar är det också svårt att ange i vilken riktning som marknadslönerna och marknadspriserna behöver justeras för att alternativkostnaden (det sociala värdet av den "undanträngda" verksamheten) ska framgå.^{1/} Visser-

1/ Vid en "marginell" överföring av resurser till den analyserade sektorn (faktorpriserna påverkas inte), speglar marknadslönerna och marknadspriserna alternativkostnaden under förutsättning, att marknadsimperfections- och jämviktsproblemen ovan inte existerar. Lägg märke till, att Rothenberg aktualiserar en justering av benefitsidan och inte av kostnadssidan vid existensen av arbetslöshet etc. (s.79). Den av Rothenberg diskuterade korrigeringen av benefitsidan "uppåt" motsvaras emellertid av en korrigerig "nedåt" av kostnadssidan.

ligen kan arbetslöshetsmöjligheten troligtvis avskrivas, eftersom projektet genomfördes av personer med kommunal eller statlig anställning under den aktuella tidsperioden. Renoveringsarbetet i Östergård utfördes ex.vis av personal från Malmö fastighetskontor^{1/}; de 20-30 personer som deltog i detta arbete skulle ha sysselsatts i andra verksamheter om projektet inte genomförts. Det faktum, att de projektmedverkande var anställda i offentlig tjänst innebär emellertid att ett problem av en annan art än de ovan beskrivna uppkommer. Lönerna i den offentliga sektorn kan knappast direkt relateras till någon konsumentvärdering vilket medför, att korrigeringsriktningen blir mycket svårbedömd.

Av de skäl som berördes ovan, måste en stor försiktighet iakttagas vid tolkningen av C-B kalkylen när de observerbara priserna (inkl. lönerna) används vid uppskattningen av ett projekts kostnader. En utebliven korrigeringsriktning implicerar ju dels en orealistisk partialanalytisk förutsättning om att några ojämvikts- och marknadsimperfectionsproblem inte existerar i "den övriga" ekonomin och dels att den institutionella lönesättningen ändå speglar värdet av de alternativa verksamheterna.

Merparten av de ovan behandlade problemen är "allmängiltiga" i den meningen att de försvårar genomförandet av de flesta resursallokerings- och fördelningsanalyser. Detta innebär bl.a., att problemen är närvarande både vid Rothenbergs analys av de amerikanska UR-projekten och vid en motsvarande analys av Östergårdsprojektet. Låt oss nu i stället studera vilka ytterligare problem alternativt vilka problem som bortfaller då skillnaderna mellan ett representativt UR-projekt och Östergårdsprojektet beaktas.^{2/} Två olika egenskaper hos

1/ Andersson Gunnel et.al., a.a., s.183.

2/ Östergårdsprojektet behandlas än så länge som ett slumsaneringsprojekt enligt slumdefinitionen i 4.1. Det är därför inte de skillnader mellan detta projekt och UR-projekten som är betingade av det sociala rehabiliteringsprogrammets och integrationsprogrammets existens som åsyftas ovan.

Östergårdsprojektet kommer att betonas, den ena egenskapen skulle ha förenklat Rothenbergs fördelningsanalys medan den andra skulle ha gjort den mera komplicerad.

Det genomförda Östergårdsprojektet berörde en mycket liten del av det totala bostadsbeståndet i Malmö. Projektets blygsamma storlek rättfärdigar användningen av det partialanalytiska antagandet att hyrorna "för givna kombinationer av lägenhetsstorlekar och boendekvalitéer" på bostadsmarknaden i Malmö inte påverkades i någon nämvärd omfattning av saneringsåtgärder i Östergård.^{1/} De "priseffekter" som Rothenberg räknade med skulle uppkomma, kan därmed ignoreras utan några samvetskval. En konsekvens av denna förenkling blir bl.a., att två av dennes individgrupper kan utelämnas vid fördelningsanalysen, nämligen grupperna 2 och 4 (se s.84-85). Dessa grupper - som bestod av individer vilka inte nödvändigtvis flyttade in i det sanerade området alternativt flyttade till något annat bostadsområde p.g.a. UR - påverkades "endast" av de uppkomna prisförändringarna.

En ny grupp tillkommer dock p.g.a. att Östergårdsprojektet varken innebar att någon totalsanering eller någon "lyxrenovering" genomfördes i området. Projektets saneringsdel skulle närmast kunna rubriceras som ett "blygsamt renoveringsprogram". Projektledningens tanke var, att de tidigare invånarna skulle beredas möjligheter att få bo kvar i kvarteret. Till grupperna "inflyttare" och "utflyttare" skall alltså läggas gruppen "kvarstannare".^{2/}

Enligt den nationalekonomiska valhandlingsteorin,

-
- 1/ Ett antagande om att faktorpriserna inte påverkades av de analyserade åtgärderna är heller inte orealistiskt med tanke på projektets storlek.
- 2/ Trettiofyra av de ungefär etthundraåttio hushåll som bodde i Östergård vid tidpunkten för renoveringsarbetets start, beslutade sig för att bo kvar i kvarteret. Andersson Gunnel et al., a.a., s.228.

ger det alternativ i valmängden som individen de facto väljer upphov till en högre välfärd för denne än alla andra handlingsalternativ i valmängden. Välfärdsförändringens riktning för de två förstnämnda grupperna vid tillkomsten av det "nya" Östergård kan då bestämmas a priori, under förutsättning att individerna är konsekventa i sitt handlande. Genom att "inflyttarna" valde ett alternativ som tillförts deras valmängd (det upprustade Östergård) utan att det tidigare valda alternativet bortfallit ur valmängden, ökade välfärden för dessa individer. På motsvarande sätt, minskade välfärden för de utflyttande personerna, eftersom de nu väljer ett tidigare möjligt alternativ som emellertid inte valdes i utgångsläget när det försvunna alternativet (det "gamla" Östergård) fanns med i valmängden.

En väsentlig svaghet med valhandlingsteorin är att den inte gör någon distinktion mellan att tro sig befinna sig i den bästa situationen och att faktiskt befinna sig i denna situation. Informationen om olika alternativ och deras konsekvenser för den egna välfärden kan vara begränsad både i ett atemporal och intertemporal perspektiv. I 3.3. betonades ex. vis, att sökansträngningarna i samband med evakueringen från ett sanerat bostadsområde kan medföra, att utflyttarna upptäcker boendialternativ vilka betraktas som bättre än det ursprungliga. Vi ska emellertid inte fördjupa oss i detta problem utan i stället formulera en fråga som inte kan besvaras a priori med hjälp av valhandlingsteorin nämligen denna: i vilken riktning förändras välfärden för de hushåll som föredrog att stanna kvar i Östergård?

I stället för det alternativ som bortfallit, väljer individerna i kvarstannargruppen nu ett alternativ som inte fanns i valmängden tidigare. Det är inte säkert, att "det nya" Östergård hade prefererats om det vid valtillfället funnits ett alternativ tillgängligt som exakt motsvarade "det gamla" Östergård.

Genom intervjuundersökningar borde emellertid tecknet på välfärdsförändringen för kvarstannargruppen kunna erhållas. Dessa undersökningar torde också kunna ge oss en uppfattning om det maximala penningbelopp / det minimala penningbelopp som "kvarstannarna" skulle vilja betala / måste erhålla i kompensation för förändringen. Beaktandet av Östergårdsprojektets innehåll och storlek behöver därför inte försvåra analysen av fördelningseffekterna utan tvärtom förenkla den med tanke på de obetydliga priseffekterna. Givet de problem som kan betraktas som allmängiltiga för alla C-B analyser och fördelningsstudier, skulle det m.a.o. vara möjligt att beräkna projektets samhällsekonomiska effekter genom att studera mark- och fastighetsvärdeförändringarna i Östergård och i kvarterets närhet samt projektkostnadernas storlek. Vidare skulle fördelningseffekterna kunna uppskattas genom att individerna i de olika grupperna (inflyttarna - utflyttarna - kvarstannarna) ombads att precisera sin betalningsvillighet för projektet alternativt den kompensation som krävdes vid dess genomförande.^{1/}

Svårigheterna att beräkna betalningsviljan etc. genom intervjuer ska självfallet inte bagatelliseras. Risken finns bl.a. alltid, att de utfrågade överskattar sina "verkliga" kompensationskrav alterna-

1/ Inflyttaren bör uppge vad han maximalt skulle vara beredd att betala för förändringen, vilket motsvarar det belopp som kan berövas inflyttaren utöver hyran utan att han befinner sig i en sämre välfärdssituation än i utgångsläget. Hans "bruttobenefit" av det "nya" Östergård är alltså lika med hyresbeloppet plus detta konsumentöverskott. (Alternativt skulle inflyttarens välfärdsökning kunna uppskattas i penningstermer om denne ombads att ange det penningbelopp som nätt och jämt kompenserar honom för en utebliven förändring; som omnämndes i kap. 3, överensstämmer storleken på dessa bägge konsumentöverskott när "välfärdseffekterna" är lika med noll.) Utflyttarens konsumentvärdeförlust vid förändringen erhålles om denne bereds tillfälle att uppge den minimala kompensation som krävs för att han inte ska befinna sig i en sämre välfärdssituation än i utgångsläget. (Observera dock, att en välfärdsförbättring inte är utesluten givet informationsbrist i utgångsläget.)

tivt underskattar sin "verkliga" betalningsvilja.^{1/} Trots dessa problem kan det ändå tyckas, att en sådan intervjuundersökning är relativt okomplicerad, eftersom de berörda individerna är få och renoveringsprojektet är lätt att specificera vid frågeformuleringen. Hänsyn har då inte tagits till de "ojämviktsproblem" som behandlades i 4.2.

Genom att Rothenberg (och Davis-Whinston) inte studerade grannskapsexternaliteterna direkt från konsumentens sida utan indirekt via effekterna på vissa fastighetsägares investeringsbeslut ("pekuniära externaliteter" uppkommer p.g.a. "teknologiska" externaliteter) förenklades C-B analysen (och analysen av fördelningseffekterna) betydligt. Denna förenkling utan hänvisning till undersökningstekniska svårigheter o.dyl. kan emellertid inte accepteras. Vilka "praktiska" konsekvenser för vår undersökning medför då det faktum, att det inte är möjligt att uppnå olika jämviktslägen på bostadsmarknaden vid existensen av ömsesidiga beroendeförhållanden?^{2/} Nedan ska några av de viktigaste konsekvenserna genomgå.

Mot bakgrund av att "internaliseringen av grannskapsexternaliteterna" ingår som en benefit i den samhällsekonomiska kalkylen presenterad i avsnitt 3.2., borde också de förändrade externalitetsförhållandena i ex.vis utflyttningsområdena beaktas vid undersökningen av ett slumsaneringsprojekts resursallokerings effekter. De förväntade förbättringarna av grannrelationerna i Östergård kanske balanserades av en motsvarande försämring i de områden som utflyttarna bosatte sig i.

En utflyttargrupp med ex.vis sociala problem (se resurskomponent 2) kan ha försämrat den social-psykologiska boendemiljön

 1/ Det är dock vanligast, att ekonomer försöker uppskatta konsumentöverskotts-förluster/-vinster inte direkt genom intervjuer, utan indirekt via estimeringen av efterfrågefunktioner altern. av preferensfunktioner. Ford Jr, a.a., J.S. De Salvo, a.a.

2/ Jfr med fotnot på s.40.

i andra bostadsområden (även om det är troligt att utflyttargruppen själv fick en förbättrad "mänsklig" boendemiljö med tanke på förhållandena i Östergård före förändringen).

Avsevärda informationsproblem är förknippade med att ta reda på vilka externalitetsförhållanden som Östergårdsprojektet kan ha givit upphov till och förändrat, d.v.s. att lokalisera de individer vars välfärd påverkas och att uppskatta betalningsviljor och kompensationskrav. De flyttningsaktiviteter som initialt orsakades av saneringen i Östergård påverkade sannolikt boendeförhållandena (den social-psykologiska boendemiljön) i andra bostadsområden, nya flyttningsmönster kan ha uppstått genom denna påverkan o.s.v.

Ett stort problem i sammanhanget blir att isolera Östergårdsprojektets konsekvenser från effekterna av andra händelser på bostadsmarknaden. Detta "ojämviktsproblem" försvinner inte även om C-B analysen begränsas till de grupper som beslutade sig för att flytta in eller bo kvar i det renoverade Östergård ("kvarstannarna", "inflyttarna"). Beroendeförhållandena resulterar i, att det blir svårt för de intervjuade att uppge de "riktiga" betalningsvilligheterna och kompensationskraven när de ska monetärisera vad den förändrade boendesituationen p.g.a. slumreduceringsförsöken i Östergård betytt för dem. En händelse på bostadsmarknaden kan nämligen påverka boendesituationen över en lång tidsperiod vilket bl.a. medför, att de olika händelsernas effekter svårligen låter sig separeras.

Vilka konsekvenser för valet av bedömningsmetod som ojämviktsproblemen än får, måste en samhällsekonomisk analys som är baserad på en teori om grannskapsexternaliteter "individorienteras" och inte koncentreras till det sanerade området "i sig" samt till dess omedelbara närhet. Vid en sådan "individorientering" framgår det f.ö. tydligt, att välfärdsförändringen för människor utanför det sanerade

området inte bara bör beaktas vid fördelningsanalysen utan också vid resursallokeringsanalysen.

"Ojämviktsproblemen" är självfallet även aktuella vid fördelningsanalysen; inflyttar- utflyttar- kvarstannargrupperna måste bl.a. eventuellt kompletteras med andra grupper vars välfärdssituation också påverkats av Östergårdsprojektet. Användningen av speciella urvalskriterier (se 4.6.) är betingad av den undersökningstekniska omöjligheten att genomföra en fullständig undersökning.

Men är det inte tillåtet att kringgå de beskrivna problemen genom att antaga, att externalitetsförhållandena är obetydliga i det analyserade fallet? I många nationalekonomiska bostadsmarknadsmodeller kommer ett sådant betraktelsesätt implicit eller explicit till uttryck vilket, som vi noterat, förenklar både C-B analysen och fördelningsanalysen högst betydligt. Denna "lösning" är emellertid alltför drastisk beaktat att dessa beroendeförhållanden utgör det enda starka välfärdsteoretiska motivet för genomförandet av slumsaneringsprojekt.^{1/} Förutom till Davis-Whinstons grannskapsexternalitetsbegrepp kan hänvisningen göras till de "sociala kostnadernas" externalitetsdel (se appendix 4.2.). Den "moderna" segregationsteorin implicerar också att det existerar sådana beroendeförhållanden, vilket påpekades i 2.5. Mot externalitetsignoransen talar även att förändringen i den social-psykologiska boendemiljön spelade en viktig roll vid projektarbetet i Östergård. Detta framgår tydligt av avsnitt 4.3.; många av de vidtagna

1/ För att det ö.h.t. ska vara meningsfullt att genomföra en C-B analys utan en externalitetsteori, måste slumproblemet betraktas som ett traditionellt tilltagande skalavkastningsproblem. En sådan C-B analys hade sannolikt inriktats på att beräkna inflyttar- kvarstannargruppernas betalningsvillighet för och kompensationskrav vid saneringsprojektets genomförande. Som nämndes i 3.2., förekommer - oss veterligt - inga fixkostnadsargument för slumsanering i den nationalekonomiska litteraturen.

åtgärderna i kvarteret syftade till att direkt eller indirekt förbättra den "mänskliga" boendemiljön. Att vid resursallokerings- och fördelningsanalysen helt enkelt bortse från att denna boendekomponent kan vara betydelsefull förefaller därför mindre lämpligt.

Vi får anledning att återkomma till de undersökningsproblem som uppstår p.g.a. att beroendeförhållanden förekommer på bostadsmarknaden. I stället övergår vi till att behandla ett problem vid resursallokerings- och fördelningsanalysen av en renodlad principiell karaktär nämligen möjligheten av, att preferenserna kan förändras över tiden just p.g.a. de åtgärder som diskuteras.

I 4.2. (appendix) påpekades visserligen att det kunde vara välfärdsteoretiskt motiverat att genomföra slumsaneringsprojekt under förutsättning att det existerar ett samband mellan "slum" och preferensmönster som ger upphov till negativa externaliteter. Preferensförändringen framstår inte i den belysningen som något "problem" utan som en viktig förutsättning för att en resursallokeringsförbättring ska äga rum.

Som utgångspunkt för problembeskrivningen kan Ford Jr:s estimering av UR-utflyttarnas efterfrågefunktioner användas (refereras i 3.3.). Dessa estimeringar vilade på det explicita antagandet om att preferenserna inte förändrades mellan "före" och "efter" tidpunkterna. Inträffar en sådan förändring, skulle efterfrågefunktionens utseende bli beroende av vid vilken tidpunkt som denna estimerades. På motsvarande sätt, kommer den betalningsvillighet etc. som uppges "direkt" genom intervjuer att bli beroende av den tidpunkt som valts för undersökningen.

En individs värdering av olika handlingsalternativ kan m.a.o. vara beroende av den situation han de facto befinner sig i. Nästan undantagslöst utgår C-B ekonomen från de preferenser som gäller

i ex-ante situationen. Baseras kalkylerna över slumsaneringsprojektets samhällsekonomiska effekter och fördelningseffekter på ex-post intervjuer, kommer detta brott mot huvudprincipen ovan att påverka kalkylresultaten givet att preferenserna förändrats över tiden p.g.a. projekten. Som nämndes i appendix till 4.2., kan t.o.m. en negativ välfärdsförändring för vissa personer med "före"-tidpunktens preferenser förvandlas till en positiv välfärdsförändring för dessa med "efter"-tidpunktens preferenser. Även om preferensförändringsfenomenen är ett allmängiltigt problem i välfärdsteorin inbillar vi oss ändå, att de är större vid analysen av slumsaneringsprojekt än vid analysen av många andra program (som ex.vis vattenkraftsprojekt, flygplatslokaliseringar o.s.v.).

Eftersom vi inte har tillgång till några för oss relevanta "för-data" måste preferenserna, attityderna etc. i ex-post situationen betraktas som givna.^{1/} Om syftet med att upprätta kalkyler i efterhand är att dessa ska ligga till grund för framtida slumsaneringsbeslut (inkl. beslut om subventionering av saneringsprojekt av resursallokerings- eller fördelningsskäl), framstår emellertid tolkningen av ex-post resultaten som mycket komplicerad.^{2/}

1/ Eftersom Östergårdsprojektet avslutades i juli 1973, kan även preferensmönstret "idag" (då fördelnings- allokeringsanalyserna genomförs) avvika från det preferensmönster som rådde omedelbart efter det att projektet avslutades (p.g.a. olika händelser som inträffar i det sociala systemet inkl. det studerade projektet).

2/ Det är knappast möjligt i vårt fall att delvis undvika preferensförändringsproblemet genom att koncentrera det till de individer som medverkade i det sociala rehabiliteringsprogrammet i Östergård, vilket bl.a. syftade till att direkt påverka preferenserna, attityderna etc. (se punkt 8 i 4.3.). Pilarna i diagrammet (4.2. och 4.3.) antyder nämligen att en stor del av de projektberörda kunde ha fått förändrade preferenser indirekt genom förändringarna i de "egna" resurs- och boendekomponenterna.

C-B ekonomens rekommendation om att utgå från preferenserna ex-ante är dock inte självklar, utan har karaktären av ett värdeomdöme. Det är dock sannolikt, att de flesta beslutsfattare skulle uppfatta ex-post värderingarna vid slumsaneringar som mera relevanta. En analys av ett slumsaneringsprojekts effekter som bygger på de vid investeringstillfället rådande preferenserna skulle antagligen förkastas av beslutsfattaren av moraliska skäl.

En kort sammanfattning ska göras av de sociala fenomen som försvårar (i både principiell och praktisk mening) uppskattningen av betalningsvilligheter/kompensationskrav och välfärdsförändringar (i penningtermer). P.g.a. närvaron av olika beroendeförhållanden skulle ett svårbestämt men troligtvis ett stort antal personer ingå i både den egentliga C-B analysen (den "aggregerade" analysen) och i fördelningsanalysen. Men även om endast "inflyttarnas" och "kvarstannarnas" betalningsvilja etc. studeras i syftet att på C-B basis jämföra dessa "hyresgästsbenefits" och projektkostnaderna uppstår problem, eftersom projektets effekter är svåra att isolera på en bostadsmarknad som aldrig befinner sig i jämvikt. Det senare förhållandet implicerar också, att åtgärdsprogrammen kan orsaka förändringar i boendesituationen under en lång tidsperiod. Det är därför svårt att avgöra vid ett visst intervju-tillfälle om alla förändringar p.g.a. Östergårdsprojektet redan inträffat eller om förändringar fortfarande äger rum. De troliga preferensförändringarna resulterar vidare i, att betalningsvilligheten etc. i hög grad blir beroende av det valda undersökningstillfället.

Dessa bedömningar är så pass stor enligt vår uppfattning, att ambitionsnivån vid genomförandet av Östergårdsprojektets resursallokerings- och fördelningseffekter måste bli lägre än den "ideala". (Till ojämvikts- och preferensproblemen ska också läggas de "allmänna" C-B problem av en mer eller mindre praktisk art som delvis beskrivits tidigare.) I stället för att försöka uppskatta allokerings- och fördelnings-

effekterna "direkt" skulle en undersökning i stället kunna inriktas på att försöka ge en indikation på dessa effekter. Givet urvalskriterierna (se 4.6.) torde ett grovt mått på t.ex. resursallokerings effekterna kunna erhållas genom att i ett "individorienterat" perspektiv studera följande fenomen:

(i) förändringen i den social-psykologiska boendemiljön för de direkt berörda personerna.

(ii) förändringarna i vissa offentliga kostnader beräknade genom uppställandet av offentliga intäkts-kostnadskalkyler över projektet (kostnader för kriminalvård, sjukvård, polis etc.).

Vid vår undersökning betraktas slumproblemet delvis som ett externalitetsproblem. Beroendeförhållandena mellan individerna är en övervägande negativ karaktär i vissa bostadsområden samtidigt som vissa individer tvingas att bo i dessa bostadsområden p.g.a. närvaron av olika beroendeförhållanden. Som tidigare noterats, har den national-ekonomiska behandlingen av olika externalitetsförhållanden knytits till boendekomponenten "den social-psykologiska boendemiljön" vid vår undersökning. Genom att vid en viss tidpunkt studera den utvalda befolkningsgruppens social-psykologiska boendemiljö (se bestämningsfaktorerna i 4.1.!) och sedan jämföra denna med kontrollgruppens resp. "jämförelsegruppens"^{1/} social-psykologiska boendemiljö kan vi få en viss uppfattning om externalitetsförhållandenas "nettoförändring" genom projektet d.v.s. en indikation på det genomförda projektets relativa effektivitet vad gäller dess förmåga att förbättra "boenderelationen" till andra människor och

1/ Denna grupp får representera de av Östergårdsprojektet direkt berörda individerna i totalsaneringsfallet.

tillfredsställa eventuella önskemål om en mera integrerad boendemiljö. Självfallet är det en nackdel vid en sådan undersökning, att någon direkt uppfattning om den social-psykologiska boendemiljöns betydelse för den individuella välfärden inte erhålls. En analys liknande den som skisserats ovan, måste därför kompletteras med intervjuundersökningar för att utreda vilken vikt som läggs vid denna boendekomponent.^{1/}

Appendix 4.2. avslöjar, att en andel av de "sociala kostnadernas" externalitetsdel drabbar personer som inte är direkt berörda av projektet via de offentliga kostnaderna för brandkår, polis, sjukvård etc. Förutom de praktiska svårigheterna att isolera projektets effekter på dessa kostnader från andra faktorerers inverkan bör också framhållas, att dessa kostnader inte behöver vara resultatet av bakomliggande externalitetsförhållanden (se de sociala kostnadernas "interna del!")^{2/} Visar det sig, att det är möjligt att renodla sambandet mellan de offentliga kostnadernas storlek och Östergårdsprojektet, kan därför kostnadsförändringen på sin höjd betraktas som en indikator på det offentliga värdet av de förändrade beroendeförhållandena (se också individurvalen beskrivna i 4.6.).

Vid analysen av projektets fördelningseffekter i indikatortermer föreslår vi att en precisering först görs av sätten på vilka den individuella välfärden skulle kunna påverkas av ett projekt liknande det som genomfördes i Östergård. Därefter borde valet av lämpliga indikatorer diskuteras. I det följande avsnittet (4.5.) kommer

1/ Egenskaper hos den social-psykologiska boendemiljön beaktas inte vid bruksvärderingen på den svenska bostadsmarknaden (värderingen baseras på bostadsstandarden och den fysiska boendemiljöns utseende samt på olika lägesbeskrivningar).

2/ Dessa "interna" kostnader behöver f.ö. inte nödvändigtvis minska vid en förbättrad boendesituation. Det är fullt tänkbart, att ex.vis en förbättrad hälsa och en ökad förvärvsinkomst (se pilarna 4c och 7a i diagrammet på s.104) resulterar i, att efterfrågan på offentliga sjukvårdstjänster ökar.

dessa bestämningsproblem att behandlas närmare med utgångspunkt från dels den modell som presenterades i 4.2. och dels från några av de human-kapital teorier som formulerats inom nationalekonomin. Intresset koncentreras där främst till de av projektet "direkt berörda individerna". Valfärdsförändringen (alternativt konsumtionsvärdeförändringen) för de "indirekt berörda individerna", d.v.s. för personer som påverkades av projektet i sin egenskap av stats- och kommuninvånare, skulle kunna utläsas ur de offentliga intäkts/kostnadskalkylerna över projektet. Vid upprättandet av dessa kalkyler, kompletteras uppgifterna om de offentliga kostnadernas förändring (observera: både de "interna" och de "externa" kostnadernas förändring) med uppgifter om transfereringsutbetalningsförändringar och skatteintäktsförändringar samt med fastighetsekonomiska data.

Den empiriska undersökning vi tänker genomföra utgör en första fas i en totalundersökning av de förändrade externalitetsförhållanden resp. de välfärdsfördelningskonsekvenser som Östergårdsprojektet gav upphov till. Genom att upprätta intäkts/kostnadskalkyler för stat och kommun åsyftar vi att delvis indikera externalitetsförhållandenas eventuella förändring samt även att indikera välfärdskonsekvenserna för två av de grupper som ingår i fördelningsanalysen: (i) kommunmedlemmarna i Malmö exklusive de direkt berörda individerna (ii) statsmedborgarna exklusive kommunmedlemmarna i Malmö. I en andra fas skulle sedan välfärdskonsekvenserna för de direkt berörda individerna kunna analyseras. Vid beskrivningen av dessa personers förändrade social-psykologiska boendemiljö kan också de offentliga kalkylernas indikation av projektets resursallokeringseffekter kompletteras.

P.g.a. de förenklingar och uteslutningar som måste göras av praktiska skäl vid upprättandet av de offentliga kalkylerna, förstärks undersökningens indikationskaraktär ytterligare. Vi har

tidigare antytt, att ett individurval kommer att göras i 4.6. vilket begränsar populationen "de direkt berörda individerna". Svårigheten att separera de "interna" och "externa" kostnaderna för det offentliga tjänsteutbudet - vilket krävs för en direkt uppskattning av de "externa" kostnaderna som drabbar skattebetalarna (se resursallokeringsanalysen) - poängterades också. Problemet med att bestämma många kostnadsposter i de offentliga kalkylerna medför vidare att vissa förändringar måste uppskattas med hjälp av indikatorer (antalet barnavårdsutredningar o.s.v.). Redogörelsen för de konsekvenser som de praktiska problemen får för undersökningens inriktning är dock ännu inte avslutad. Osäkerheten vid uppskattningen av främst de framtida projektintäkternas storlek (eventuella transfereringsutgiftsförändringar, skatteintäktsförändringar och offentliga tjänstekostnadsförändringar) är så pass stor, att den "offentliga" undersökningen i fas 1 begränsas till studiet av utvecklingen under åren 1969-1974.^{1/}

Skillnaden mellan vår skisserade bedömningsmodell om de "ideala" allokering-fördelningsanalyser som fr.a. berördes i avsnitt 3.1. ska ånyo preciseras. Några försök att upprätta en C-B kalkyl genom att uppskatta konsumtionsvärdeförändringarna - inkl. betalningsvilligheten/kompensationskraven vid en externalitetsförändring (uttryckta i penningstermer) - "direkt" eller genom estimeringen av efterfråge- och utbudsfunktioner, kommer inte att företas. Fördelningseffekterna kommer heller inte att uttryckas i penningstermer. (Se fördelningsanalysen i 3.1.

 1/ En viss antydning om ex.vis projektets statliga och kommunala "lönsamhet" bör vi emellertid få på grundval av den årliga intäkts-kostnadsutveckling 1969-1974.

Dilemmat vid denna typ av undersökningar är uppenbart: osäkerhetsproblemen resulterar i, att enbart den gångna tidsperiodens utveckling kan analyseras; det är dock sannolikt, att de positiva effekterna av ett projekt liknande det som genomfördes i Östergård inte framträder förrän en relativt lång tidsperiod förflutet sedan projektet avslutats.

där de olika penningbeloppen representerade de individuella konsumtionsvärdeförändringarna alternativt de individuella välfärdsförändringarna.) Mot bakgrund av de principiella och praktiska problemen förknippade med analyserna ovan, föreslås i stället, att externalitetsförändringarna resp. fördelningseffekterna indikeras med hjälp av olika strategiska variabler.

De problem som återstår (och uppkommer) vid en indikatorundersökning ska emellertid inte ignoreras. Rent allmänt kan sägas, att den föreslagna värderingsmetoden automatiskt implicerar en högre grad av konformitet i jämförelse med den "ideala" som uppmärksammades i 3.1. Ex.vis förutsätter den, att vi åtminstone kan rangordna olika socialpsykologiska boendemiljöer i kvalitetshänseende trots att boendekomponenterna är "individorienterade" (se 4.1. och 4.2.). En viss överensstämmelse måste alltså råda om den egenskapssammansättning som olika boendemiljöer uppvisar för att en indikatorundersökning ö.h.t. skall vara meningsfull.

Skillnaden mellan den skisserade analysen och de "sociala indikatorundersökningar" som blivit allt vanligare i samhällsvetenskapliga sammanhang under 70-talet bör också markeras. "Sociala indikatorer" brukar betraktas som mått på olika sociala förhållanden (kriminalitet, utbildning, hälsa, boendevälfärd etc.) vars relativa önskvärdhet/icke önskvärdhet är fastställd a priori av ex.vis de politiska beslutsfattarna.^{1/} Vi utgår emellertid inte från någon dylik politisk målfunktion vid våra undersökningar utan från en strävan att försöka

1/ En antologi som innehåller representativa sociala indikator-tankegångar ska här nämnas: "Social Indicators and Social Policy", A. Shonfield - S. Shaw (ed.), Social Science Research Council, London 1972. Se speciellt: Culyer A.J. - Lavers R.J. - Williams A., "Health Indicators", kap 6, s.94-118. En "måluppfyllelseundersökning" av ett svenskt socialt program (Projekt Skärholmen-Vårberg) beskrivs i Robert Bells "Att utvärdera sociala program", Wahlström & Widstrand, Stockholm 1975.

uppskatta Östergårdsprojektets betydelse för de berörda individerna. Men eftersom projektets effekter endast kan indikeras, skulle eventuellt de mått som används vid den sociala indikatoranalysen även kunna vara användbara för våra syften och då fr.a. när välfärdsfördelningskonsekvenserna ska indikeras.^{1/}

Vilket är då det yttersta syftet med de skisserade indikatorundersökningarna? Naturligtvis kan det vara av ett visst intresse i sig att undersöka Östergårdsprojektets konsekvenser i de anseenden som nämnts i detta avsnitt. Det huvudsakliga värdet av en projektbedömning ex-post ligger dock i, att denna kan förbättra beslutsunderlaget i en situation där genomförandet av olika slumsaneringsprojekt planeras. Det är då att notera, att den hittills förda diskussionen i avsnittet haft de nationalekonomiska slumsaneringsbedömningarna som utgångspunkt. Förutom det egentliga renoveringsprogrammet genomfördes också ett integrationsprogram och ett socialt rehabiliteringsprogram i Östergård (vilket parentetiskt sagt förstärker de analyserade preferensförändrings- och ojämviktsproblemen). Projektets "unika" sammansättning reducerar värdet av undersökningen något samtidigt som dess "breda" sammansättning gör det svårare att bestämma sambandet mellan olika "välfärdsfaktorer" för den boende människan (se diagram s.106.)

1/ En renodlad skiss till en socialindikatorbedömning av UR-projekt har presenterats av nationalekonomerna Stanfield J.R. - Mullendore W.E. i artikeln "A Suggested Form of Benefit-Cost Analysis for an Evaluation of Urban Renewal Projects", Land Economics, febr. 1973 s.81-86. Deras användning av begreppet "cost-benefit analys" kan verka förvirrande mot bakgrund av kap. 3; med "C-B analys" åsyftades där de konsumtionsvärde- (realinkomst)beräkningar som var baserade på det potentiella paretokriteriet. Begreppet används emellertid av många ekonomer även vid rubriceringen av undersökningar med politiska målfunktioner som ej är baserade på detta kriterium.

4.5. Använt välfärdsbegrepp.

För att få en fullständig bild av Östergårdsprojektets fördelnings- effekter, måste upprättandet av de offentliga projektkalkylerna kompletteras med en bedömning av projektets konsekvenser för de "direkt berörda individerna". I detta avsnitt ska vi diskutera på vilket sätt som individernas välfärdssituation kan ha påverkats av Östergårdsprojektet. Utifrån denna diskussion, skisseras sedan inriktningen på den fördelningsanalys m.a.p. de direkt berörda individerna som eventuellt skulle kunna genomföras i en andra undersökningsfas.

I föregående avsnitt betonades, att värderingen av projektets effekter för de direkt berörda individerna inte kommer att baseras på uppskattningar av individernas betalningsvillighet/kompensationskrav. Försöken att i stället indikera storleken på en individs välfärdsförändring^{1/} implicerar, att en precisering måste göras av de faktorer som bestämmer den individuella välfärden.

I nationalekonomin betraktas den individuella välfärden som en funktion av de "varor" som individen konsumerar alternativt av de egenskaper som dessa "varor" uppvisar alternativt av de aktiviteter som individen utför (d.v.s. av "konsumtionen" i en vid aktivitetsmening enligt det sistnämnda betraktelsesättet). Som antyds av diagrammet på s.106 begränsas "konsumtionen" både i en inskränkt och en mera vid betydelse av det personliga resursinnehavet. Boendesituationens "kvalité" bestäms främst av den personliga reela köpkraften (se resurskomponent 1) men även av ex.vis den etniska tillhörigheten p.g.a. olika diskrimineringsfenomen (se resurskomponent 2). Utan att

1/ För att undvika en diskussion om olika konsumentöverskottsbegrepp i detta avsnitt, antages att välfärdseffekterna (inkomsteffekterna) är lika med noll. (En individs uppskattning i penningstermer av konsumtionsvärdeförändringen och välfärdsförändringen blir därmed identisk.)

exemplifiera kan vidare nämnas, att även aktivitetsmöjligheterna bestäms av köpkraften (samt av det egna varuinnehavet som i sin tur bestäms av köpkraften) samt av ex.vis det personliga hälsotillståndet.

Även om beskrivningarna av välfärdens bestämning ovan ägt rum i "konsumtionsrummet" (där begreppet "konsumtion" kan ha en väldigt vid betydelse) innebär detta emellertid inte, att det bara är olika förändringars "direkta konsumtionseffekter" (d.v.s. de omedelbara effekterna på välfärden) som borde beaktas när förändringens effekter analyseras. Åtskilliga verksamheter resulterar i, att individernas resursinnehav förändras, vilket får konsekvenser för den framtida välfärdssituationen. Detta faktum är fr.a. uppenbart vid genomförandet av olika utbildnings- och sjukvårdsprogram (även om nästan all "konsumtion" eller aktivitetsutövning har negativa och/eller positiva resurseffekter).

I den s.k. humankapitalanalysen inom nationalekonomin - som både gör normativa och positiva anspråk - betraktas sjukvården och utbildningen som investeringar för att öka den mänskliga produktions- och konsumtionskapaciteten. Vid upprättandet av teoretiska samhällsekonomiska kalkyler för olika sjukvårds- och utbildningsprogram ingår värdet av den ökade produktiviteten på intäktssidan liksom även de "direkta konsumtionseffekterna". En ytterligare intäkt i dessa kalkyler är de "indirekta konsumtionseffekter" av investeringskaraktär som uppkommer genom sjukvårdsprogrammen respektive utbildningsprogrammen; de förstnämnda programmen kan nämligen förbättra hälsotillståndet och de sistnämnda kunskapsnivån, utan att detta implicerar några produktivitetsoökningar (konsumtionsmöjligheterna i en vid aktivitetsmening förbättras). På kostnadssidan medtages det produktions- och inkomstbortfall som inträffar under utbildnings- resp. vårdtiden ("alternativkostnaden") samt de direkta utbildnings- och sjukvårdskostnaderna.^{1/}

1/ För erhållandet av ett exempel på tillämpad human-kapitalanalys hänvisas till Ståhl Ingemar, "U 74 - En samhällsekonisk analys av den högre utbildningen", SNS, Malmö 1974, särskilt s.18-63.

Vilken användbarhet har den relaterade human-kapitalanalysen för vår fördelningsundersökning?

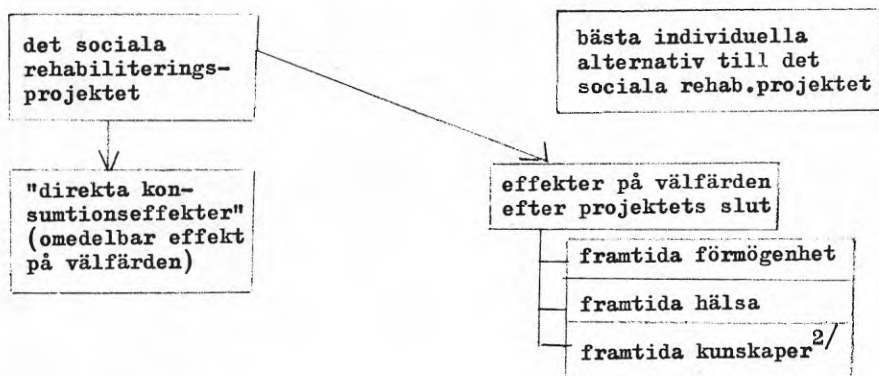
Östergårdsprojektets speciella sammansättning implikerar, vilket framgår av diagrammet i 4.3., att resursinnehavet kan ha påverkats, antingen "direkt" genom den sociala rehabiliteringsverksamheten eller också "indirekt" genom förändringarna i "välfärdsfaktorerna" 4-6 och 8.

Antag, att Östergårdsprojektet enbart innehöll det sociala rehabiliteringsprogrammet genomfört åren 1969-73. Antag vidare, att detta program inte förändrade invånarnas preferenser, attityder etc. och att beroendeförhållanden inte existerar mellan olika individer. (Det senare antagandet utesluter bl.a. olika "ojämviktsproblem" samt att det sociala rehabiliteringsprogrammet påverkade boendemiljön i Östergård.)

De tänkbara verkningarna av detta sociala rehabiliteringsprogram ska analyseras utifrån en "aktivitetsorienterad" human-kapitalmodell. Denna lägger inte samma ensidiga tonvikt på inkomst- och produktionsförändringarna under och efter projekttiden som många av de modeller vilka formulerats i syftet att upprätta samhällsekonomiska kalkyler över främst olika arbetsmarknads- och utbildningsprogram.^{1/}

1/ En sådan "inkomstcentrerad" kalkyl har upprättats av G. Dahlström i, "Arbetsmarknadsutbildning" kap.6 i "Att utvärdera arbetsmarknadspolitik" betänkande avgivet av expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA), SOU 1974:29, Arbetsmarknadsdepartementet, Sthlm 1974. Motivet för att ö.h.t. upprätta cost-benefit-kalkyler över olika arbetsmarknadsprogram (omskolningsverksamheter, skyddade verkstäder etc.) framgår sällan tillräckligt tydligt. En explicit "imperfektionsteori" som antyder existensen av en avvikelse mellan den privatekonomiska och samhällsekonomiska kalkylen borde enligt vår mening först presenteras innan det egentliga empiriska arbetet påbörjas. I diskussionen kring dessa kalkyler har bl.a. framhållits, att ett positivt kommunalt och statligt projektresultat rättfärdigar en subventionering av programmen i fråga (ur resursallokerings synpunkt). Såvida inte olika externalitetsförhållanden speglas i de offentliga kalkylerna (som i vårt exempel - jfr med 4.4.), finns det dockingen anledning att t.ex. de ökade skatteintäkterna beaktas i en aggregerad kalkyl. Vid en beskrivning av projektens fördelningseffekter kan det em. vara intressant att studera de offentliga intäktsposterna (se projektets effekter för "övriga" kommun- och statsinvånare!).

Utseendet hos denna bedömningsmodell (här något modifierad) kan illustreras utifrån det sociala rehabiliteringsprogrammet.^{1/}:



De "direkta konsumtionseffekterna" har redan behandlats. I den aktivitetsorienterade modellen är det projektets nettoeffekter på "konsumtionen" som analyseras. En jämförelse måste göras mellan de "direkta konsumtionseffekterna" av det genomförda projektet och de "direkta konsumtionseffekter" som uppstår genom de alternativa verksamheter kan kunde ägnat sig åt under projekttiden i stället för att delta i rehabiliteringsprogrammet.

Resurseffekterna definierar de förändrade möjligheterna till framtida välfärd genom projektet. Även här tas hänsyn till

-
- 1/ Ovan åsyftas Lars Söderströms analys i "Att värdera arbetsmarknadsutbildning", Nationalekonomiska Institutionen Lund, sept. 1974, stencil, respektive i "Att värdera sjukvård", Nationalekonomiska Institutionen Lund, meddelande 1974:4.
- 2/ Som påpekats tidigare, särbehandlas inte informations- och kunskapsfaktorerna vid vår undersökning. I originalversionen av den modell som diskuteras ovan däremot, görs distinktionen mellan "information" och "färdigheter" där de senare innefattar kunskaps- och hälsofaktorerna.

de alternativa aktiviteterna i.o.m. att resurseffekterna netto genom projektet beräknas.

Notera, att förmögenhetsbegreppet används i stället för inkomstbegreppet i modellen. Därigenom kan även individernas utgifter för projektet inkluderas i analysen. Förmögenheten påverkas ju negativt av "utflöden" i form av avgifter o.dyl. (Genomförandet av det sociala rehabiliteringsprogrammet var dock inte förknippat med något individuellt utgiftsansvar.) Nettoeffekten på förmögenheten kan antingen ha varit positiv eller negativ bl.a. beroende på vilka alternativa aktiviteter som skulle utförts.

Inkomstökningar kan uppstå genom en eventuell höjd kunskapsnivå eller genom ett förbättrat hälsotillstånd. Med vår terminologi är det alltså möjligt att konsumtionsförmågan ökar p.g.a. att den sociala aktivitetsförmågan ökar. Kunskaps- och hälsoförbättringar behöver emellertid inte nödvändigtvis komma till uttryck i ökad arbetsproduktivitet. (Se uttrycket "indirekta konsumtionseffekter" ovan.) En person ägnar sig åt en rad andra aktiviteter under en viss tidsperiod än just förvärvsarbete.

Enligt den relaterade bedömningsmodellen, framstår det sociala rehabiliteringsprogrammet som "lönsamt" för den enskilde individen om den omedelbara nettoeffekten på välfärden plus nettoeffekten på den framtida välfärden är större eller lika med noll.

Vi övergår nu till att diskutera den välfärdspåverkan som reoveringsprogrammet i Östergård kan ha åstadkommit. Fortfarande antages dock, att olika beroendeförhållanden inte existerar mellan individerna (den social-psykologiska boendemiljöns betydelse för välfärden negligeras) och att preferenser, attityder etc. inte förändras genom reoveringsprogrammet.

R.G. Healys artikel - som presenterades i 2.4. (fotnot 1 s.48) - visar, att det "humankapitalistiska" angreppssättet även är användbart vid analyser av olika bostadsprojekt. En förbättrad boendesituation kan nämligen i likhet med olika sjukvårds- och utbildningsprogram betraktas som en investering för att öka den mänskliga kapaciteten i olika avseenden. Förbättrad ljudisolering, inrättandet av fritidslokaler, en förbättrad köksutrustningsstandard etc. kan få minst lika positiva konsekvenser för hälsotillståndet som ex.vis ett sjukvårdsprogram.

Healy studerade sambandet mellan en förbättrad boendesituation och produktiviteten - hälsan - arbetsfrånvaron. Analogt skulle också renoveringsprogrammets välfärdskonsekvenser delvis kunna uppskattas genom att studera resurseffekterna d.v.s. förändringarna i resurskomponenterna 1-3 och då främst förändringarna av hälsotillståndet och inkomsten.^{1/}

Liksom vid uppskattningen av det sociala rehabiliteringsprogrammets välfärdskonsekvenser, borde alltså inte bara renoveringsprogrammets "direkta konsumtionseffekter" analyseras utan också dess resurseffekter d.v.s. effekterna på välfärden via förändringen av främst den sociala aktivitetsförmågan och konsumtionsförmågan. Om inte förmögenhetsbegreppet används, måste också hyreskostnadsförändringen beaktas.

Vid en bedömning av renoveringsprogrammets välfärds-

1/ Analysen av inkomstförändringarna kan verka onödig mot bakgrund av den aktivitetsorienterade humankapitalmodellen. Den bedömningsmetod vi skisserar, innebär emellertid inte att vi studerar förändringens resurseffekter för en viss population (de direkt berörda individerna) utan att resursinnehavet hos Östergårdspopulationen och hos de populationer som får "simulera" den förstnämnda vid alternativa händelser undersöks vid ett visst "nuläge". Som utvecklades i 4.4., är denna bedömningsmetods speciella utformning betingad av "ojämviktsproblemen" på bostadsmarknaden.

fördelningskonsekvenser är det emellertid inte tillräckligt att bara studera välfärdsförändringarna för invånarna i Östergård efter upp- rustningen (se tidigare avsnitt). Utflyttarna får eventuellt ökade hyres- kostnader (samt själva betala flyttkostnaderna) i samband med bostads- bytet; egenskaperna hos den "gamla" och "nya" boendesituationen - ur kvantitets- eller kvalitetssynpunkt - behöver vidare inte vara identiska.

Om även integrationsprogrammet uppmärksammas, måste antagandet om att den social-psykologiska boendemiljöns betydelse för välfärden är negligerbar släppas. Innehållet i detta program avslöjar ju, att de speciella beroendeförhållandena i Östergård uppfattades som ett allvarligt välfärdsproblem. Vi har tangerat vid ett flertal till- fällen, att införandet av denna sociala komponent i individernas prefe- rensfunktioner resulterar i "ojämviktsproblem", vilka också berör invå- narna i det upprustade Östergård. Det kommer alltid att finnas något hus- håll som kan förbättra sin välfärdssituation genom att flytta till ett annat bostadsområde vid existensen av sådana beroendeförhållanden. Vid undersökningen måste alltså hänsyn tas till att även Östergårdsinvånarna flyttar till andra bostadsområden som en konsekvens av de genomförda åtgärderna. Denna omständighet medför, att det kan vara meningsfullt att helt enkelt undersöka vilka förändringar av boendesituationen som det genomförda slumsaneringsprojektet implicerade.

Genom att studera boendesituationen vid ett visst "nuläge" för de personer som direkt berördes av Östergårdsprojektet och de personer som "simulerar" denna population i ett totalsaneringsalter- nativ respektive ett "icke-åtgärds"alternativ kan en i bästa fall trubbig indikation erhållas på Östergårdsprojektets (och jämförelse- programmets) "direkta konsumtionseffekter". (Vi betraktar här Öster- gårdsprojektet som ett renodlat slumsaneringsprojekt d.v.s. det sociala rehabiliteringsprogrammet ignoreras.) Den indirekta uppskattningen av

dessa effekter skulle alltså kunna komplettera en "direkt" analys av resurseffekterna. En direkt uppskattning av de "omedelbara" välfärds-konsekvenserna vid en förändrad boendesituation kan bara ske genom att de berörda individerna tillfrågas om betalningsvillighet/kompensationskrav; "trubbigheten" förknippad med den indirekta uppskattningsmetoden framkommer tydligt vid en jämförelse. Denna välfärd som den alternativa "konsumtionen" ger upphov till för de direkt berörda individerna kommer inte att kunna beaktas vid användningen av den senare; några "netto-effekter" kan därmed inte beräknas (mer om detta senare). Liksom vid resurseffektsanalysen är det också svårt att ta hänsyn till individuella preferensskillnader.

Indikeringen av de välfärdsförändringar som uppkom genom åtgärderna vidtagna i syftet att förbättra Östergårdskvarterets fysiska och sociala egenskaper skulle kunna baseras på boendekomponenterna 4-6, vilka preciserades i 4.1. Urvalet av "relevanta" begreppsbestämningar kan naturligtvis alltid diskuteras. Av 4.1. framgår, att boendekomponenternas innebörder bestäms av undersökningens syfte samt av mät- och tidsrestriktionsproblemen vid genomförandet av undersökningen. Vid beskrivningen av en viss boendesituationen bör f.ö. också hyreskostnaderna beaktas.

Relateringen av de "direkta konsumtionseffekterna" till boendekomponenterna 4-6 implicerar, att en begränsning görs av gruppen "de direkt berörda individerna". Det första urvalskriteriet vid definitionen av grupp 1 i avsnitt 4.6. utesluter de personer vars boendesituation inte förändrats genom projektet. Därmed kommer inte heller någon resursundersökning att genomföras m.a.p. dessa grupper.

Genom inriktningen på individernas boendesituation behöver alltså inte de "konsumtions-" och resurseffekter analyseras som eventuellt uppstått genom projektet utan att de egna boendeförhållandena förändrats. Vid en totalsanering hade den nuvarande och kommande

generationen kulturhistoriskt intresserade gått miste om ett sevärt minnesmärke över arbetarklassens boendeförhållanden i 20-talets Sverige. Den allmänna meningen var, att Östergård - till skillnad från övriga slumområden i Malmö - ägde en unik atmosfär p.g.a. den speciella byggnadsstrukturen (storgårdskvartersformen). Förutom att "direkta konsumtionsvärden" kan ha gått förlorade, är det även möjligt, att den historiska kunskapsnivån varit högre vid bevarandet av Östergård.

Andra externatiteter som negligeras genom denna uteslutning är de positiva "direkta konsumtionseffekter" och positiva effekter på t.ex. den psykiska hälsan som eventuellt uppstod genom projektet för de personer som brukade ta en kvällspromenad i området före upprustningen i Östergård, under förutsättning att de inte själva fick sin boendesituation förändrad genom projektet.

Vi motiverar uteslutningarna av de nämnda välfärdsförändringarna främst med svårigheterna att lokalisera de berörda individerna. I 4.6. görs också några ytterligare begränsningar av gruppen "de direkt berörda individerna" vilket medför att åtskilliga individer som kan ha fått en förändrad boendesituation utesluts.

Koncentrationen på boendesituationen medför emellertid inte, att vi bortser från det sociala rehabiliteringsprogrammets välfärdskonsekvenser även om antagandet skulle göras, att den social-psykologiska boendemiljön inte påverkar den "boende människans" välfärd. Efter som de individer som deltog i det sociala rehabiliteringsprogrammet i Östergård även fick en förändrad boendesituation, utesluts de inte vid användningen av en urvalsprincip som baseras på boendekomponenterna 4-6.

Den relaterade urvalsprincipen medför också, att undersökningen av de negativa externaliteter som uppstår p.g.a. kriminellt beteende, missbruk av alkohol etc. koncentreras till de personer som bor i eller i närheten av utövarens "egna" bostadsområde (omnämndes i 4.2.) Välfärdskonsekvenserna för "offren" av brott som utövas i andra

bostadsområden bortser vi alltså ifrån.

Genom införandet av dessa beroendeförhållanden i diskussionen måste även preferensförändringarnas effekter för berörda personer beröras. Dessa förändringar kan antingen ha uppstått "direkt" genom en del av de sociala rehabiliteringsåtgärderna eller också "indirekt" genom förändringen i resursinnehavet alternativt i boendesituationen. (Jfr med diagram i 4.3.) I appendix till 4.2. diskuterades uppställningen av en "socialkostnadshypotes". Enligt Rothenberg existerar det ett samband mellan "slum" (i fysisk mening) och ex.vis kriminella beteenden. Enligt andra ekonomer är sambandet mellan fattigdom och kriminellt beteende betydligt starkare. Men oavsett problemet med att upprätta en "socialkostnadshypotes", hur ska välfärdsförändringarna av en eventuell minskning av de externalitetsframkallande aktiviteterna uppskattas?

De som skulle ha åsamkats "externa kostnader" genom andra personers aktivitetsutövning, har nu större möjligheter att i lugn och ro få utföra de aktiviteter som ger upphov till en "omedelbar" välfärd utan det störande inflytandet från andra i omgivningen (se begreppet "direkta konsumtionseffekter"). Samtidigt är det möjligt, att deras hälso-, kunskaps- och förmögenhetsstatus är högre relativt sett (barnens kunskapsnivåer kan bli högre om grannarnas minskade spritförtäring medför att skolresultaten förbättras o.s.v.).

Genom att studera resursinnehavets förändring borde ett mått på den sistnämnda effekten kunna erhållas (d.v.s. den förbättrade social-psykologiska boendemiljöns inverkan på resursinnehavet). Svårigheterna att isolera de relaterade beteendernas resurseffekter från andra faktorerers resurseffekter är dock i vanlig ordning mycket stora. Eftersom inkomsten används som bestämningsfaktorer för konsumtionsförmågan, är det också svårt att behandla förmögenhetsbrottens välfärdskonsekvenser.

Ett indirekt mått på båda effekterna (och då fr.a. på de direkta "konsumtionseffekterna") kan eventuellt erhållas om förändringarna i "offrens" social-psykologiska boendemiljö studeras.^{1/} Personers sociala aktivitetsförmåga (hälsa, kriminella belastning o.s.v.) definierar ju delvis denna boendekomponent (tillsammans med omgivningens konsumtionsförmåga och politiska aktivitetsförmåga). Genom att ex.vis jämföra "grannarnas" (och föräldrarnas) kriminella belastning vid ett visst "nuläge" utifrån de individers synvinklar som påverkades av Östergårdsprojektet resp. av de bägge "simuleringsalternativen" (total-sanering, ingen åtgärd), kan en indikator erhållas på de välfärdsförändringar som uppstår p.g.a. olika beroendeförhållanden. Som omnämndes i 4.4., måste dock denna analys kompletteras med intervjuer för att denna boendekomponents betydelse för de enskilda individerna ska kunna bestämmas (och för att även bestämma den relativa betydelsen av de faktorer som definierar begreppet "den social-psykologiska boendemiljön").

När välfärdskonsekvenserna för de personer som tidigare orsakade de påtagliga negativa externaliteter som exemplifierades ovan, måste hänsyn tas till att dessa personers preferenser, attityder etc. förändrats genom projektet. I föreg. avsnitt påpekades, att individernas uppskattning av projektets effekter i hög grad blir beroende av det undersökningstillfälle som väljs.

För vår undersökning antar vi, att det existerar ett positivt samband mellan en reducering av de aktiviteter som ger upphov till "externa sociala kostnader" enligt terminologin i appendix till 4.2. (kriminellt beteende, missbrukskonsumtion etc.) och en högre välfärd för den som utfört dessa. Diagrammet i 4.2. ger en antydning om detta. Kriminell belastning och ohälsa p.g.a. ex.vis alkoholproblem betraktades där som faktorer vilka begränsade boendemöjligheterna. Dessa

 1/ För enkelhetens skull, betraktas inte externalitetsförhållandet ovan som "ömsesidigt".

faktorer begränsar även "konsumtions-" och aktivitetsvalet i allmänhet enligt vårt betraktelsesätt. Konsekvenserna för de externalitetsframkallande individernas välfärd skulle därför kunna beaktas i en undersökningsfas 2, eftersom resursanalysen i denna även kan omfatta en jämförelse mellan Östergårdspopulationens och "alternativpopulationernas" kriminella belastning och hälsotillstånd vid ett visst "nuläge".

Antagandet är naturligtvis inte immunt mot kritik. Det kan t.ex. ifrågasättas om kriminell belastning utgör en "konsumtions-" och aktivitetsbegränsande egenskap i allmänhet. I de flesta samhällsformationer existerar det olika subkultursystem, ett faktum som kan mildra effekterna av det övriga samhällets negativa reaktioner.

Vi ska nu behandla alla de i Östergårdsprojektet ingående programmen (det sociala rehabiliteringsprogrammet, integrationsprogrammet och renoveringsprogrammet) utan några begränsande antaganden. De effekter av projektet som är av intresse vid en välfärdsfördelningsanalys är dels de "direkta konsumtionseffekterna" (de omedelbara effekterna på välfärden) och dels effekterna på individernas resursinnehav.

För de Östergårdsbor som bodde i kvarteret någon gång under och efter projekttiden 1969-1973 kan följande förändringar ha inträffat:

- a. "direkta konsumtionseffekter" kan ha uppstått antingen genom det sociala rehabiliteringsprogrammets aktiviteter för att påverka resursinnehavet "direkt" eller genom den av de tre programmen förändrade boendesituationen.
- b. resurseffekter kan ha uppstått antingen genom det sociala rehabiliteringsprogrammet "direkt", genom nämnda programs preferensförändrande del eller genom samtliga programs förändring av boendesituationen.

Genom att företa "dynamiska" jämförelser mellan de tänkbara alternativen, skulle resurseffekterna netto kunna uppskattas med hjälp av inkomststatistik, kunskaps- och hälsoindikatorer o.s.v. En viss bild av främst de "direkta konsumtionseffekterna" kan eventuellt

också erhållas genom att helt enkelt indikera boendesituationens utseende på ett motsvarande dynamiskt vis.

En förändrad boendesituation kan ha uppstått antingen genom det sociala rehabiliteringsprogrammet, renoveringsprogrammet eller integrationsprogrammet. Observera, att i det förstnämnda programmet ingick upplysningsverksamheter för att sprida information om bostadsmarknaden. Dessa aktiviteter kan ha medfört, att boendesituationen förbättrades för en del av de Östergårdsbor som medverkade i det sociala rehabiliteringsprogrammet oavsett programmets effekter på den socialpsykologiska boendemiljön (i en isolerad undersökning av det sociala rehabiliteringsprogrammet i en situation utan beroendeförhållanden hade värdet av den förbättrade informationen försökt att beräknas).

Några möjligheter att uppskatta det sociala rehabiliteringsprogrammets "direkta konsumtionseffekter" i sig (d.v.s. programmets "konsumtionseffekter" utöver de som uppkommer genom förbättringen av den socialpsykologiska boendemiljön) finns däremot inte vid användningen av den "dynamiska" bedömningsmetoden. Dessa effekter måste därför ignoreras vid undersökningen.

Genom att programmen genomfördes samtidigt i Östergård är det svårt att separera deras respektive konsekvenser för de som bodde i kvarteret någon gång under den egentliga projektperioden. Detta problem är fr.a. aktuellt då den förändrade boendesituationens resurseffekter ska separeras från det sociala rehabiliteringsprogrammets "direkta" resurseffekter.

För de individer som inte bodde i Östergård någon gång under projekttiden men som ändå berördes av projektet, är det däremot möjligt att hänföra välfärdsförändringarna till förändringarna i boendesituationen. (Svårigheterna vid samhällsvetenskapliga undersökningar att isolera vissa utvalda variablers effekter måste dock fortfarande beaktas.) En analys av dessa personers förändrade resursinnehav och

"direkta konsumtionseffekter" skulle också kunna genomföras i en fas 2 i analogi med ovan. För att ge exempel på vilka resurskonsekvenser som kan drabba vilka individer anföres följande exempel:

I. de som flyttade ifrån Östergård i samband med renoveringen fick därigenom sannolikt en förändrad boendesituation, d.v.s. någon eller några av boendekomponenterna 4-6 förändrades. Undersökningen av projektets välfärdsfördelningskonsekvenser måste bl.a. ge oss svar på frågan: förändrades hälsotillståndet, inkomsten etc. för "utflyttarna" p.g.a. denna förändrade boendesituation?

II. om utflyttargruppen i exempel I. bestod av människor med sociala, politiska och ekonomiska problem, försämrades troligen den social-psykologiska miljön markant för de individer som bodde i ett "känsligt" utflyttningsområde. I vilken utsträckning förändrades t.ex. de sistnämnda personernas inkomster genom den ytterligare försämring av boendemiljön?

Undersökningen av "förändringen" innebär som nämnts många gånger tidigare, att de ovan nämnda populationernas resursinnehav jämförs med "simuleringspopulationernas" resursinnehav vid en viss tidpunkt.

Vi ska avslutningsvis behandla några av de problem som är förenade med en indikationsundersökning av Östergårdsprojektets fördelningseffekter. Vid denna problemgenomgång kommer också fördelarna med de välfärdsteoretiska beräkningarna av betalningsvilligheten och kompensationskraven att framgå.

Östergårdsprojektet kan både ha givit upphov till omedelbara effekter på välfärden och effekter på den framtida välfärden via förändringen i den sociala aktivitetsförmågan o.s.v. Låt oss t.v. bortse från de förstnämnda effekterna. En monetär värdering av resurseffekternaskulle kunna göras om de berörda personerna intervjuades om den maximala betalningsvilligheten och de minimala kompensationskraven vid en förändring av resursinnehavet. En sådan uppskattning, som baseras på

de enskilda preferenserna, innebär dels att en sammanvägning av alla tänkbara resurseffekter kommer till stånd automatiskt och dels att hänsyn tas till eventuella avvikelser mellan individernas syn på de olika handlingsalternativen. Vid en "indikatorundersökning" uppstår avsevärda svårigheter vid försöken att för det första sammanväga de faktorer som måste användas då hälsotillståndet etc. ska mätas och för det andra att sedan sammanväga de olika resurskomponenterna till ett enda index. En sådan undersökning tar heller inte hänsyn till individuella preferensavvikelser vilket heller inte är meningen, eftersom dessa undersökningar har som teoretisk-filosofisk utgångspunkt att det är möjligt att på ett objektivt sätt beskriva olika människors "resurstillstånd".

Värdet av de "direkta konsumtionseffekterna" uppskattas också i välfärdsteorin genom betalningsvillighets-/kompensationsberäkningar. En beskrivning av den förändrade boendesituationen är inte särskilt upplysande i detta perspektiv; det är ju en bedömning av denna förändring som vi bl.a. vill ha en uppskattning av. Ett försök att indikera de "direkta konsumtionseffekterna" med hjälp av boendestudier beaktar vidare inte värdet av den alternativa "konsumtionen" (problemen behandlade i stycket ovan är f.ö. fortfarande aktuella). Det är ju fullt möjligt, att en undersökningspopulations dåliga boendesituation kompenseras av höga värden på andra faktorer som kan betraktas som väsentliga för den enskilda välfärden. (Eventuellt borde därför boendekriterierna kompletteras med andra välfärdsindikatorer i "konsumtionsrummet" vid genomförandet av fördelningsundersökningen i en fas 2.)

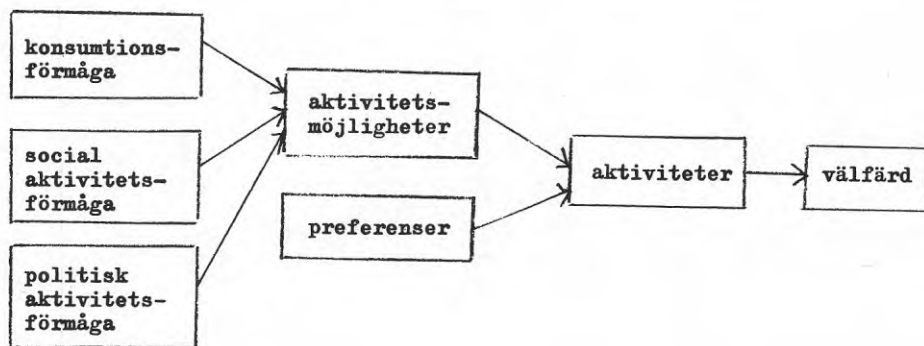
Problemen vid uppskattningen av Östergårdsprojektets fördelningseffekter "indikationsvägen" är m.a.o. många och av mer eller mindre principiell karaktär. I 4.4. betonades dock, att även beräkningarna av betalningsvillighet/kompensationskrav är förknippad med stora praktiska och teoretiska problem: (i) den ofrånkomliga existensen av en

dynamisk värld gör det svårt att definiera den förändring som ska analyseras, (ii) preferensstrukturen kan ha förändrats genom försöken att öka resursinnehavet direkt, förbättra boendesituationen direkt, höja anspråksnivån direkt o.s.v. Risken finns även att individerna inte avslöjar sina "sanna" preferenser vid intervjuerna utan antingen underskattar eller överskattar dessa. Avsaknaden av "ideala" undersökningar av olika projekt visar också, att problemen vid beräkningar av konsumentöverskott etc. upplevs som stora inom nationalekonomin. Om syftet är att verkligen genomföra en empirisk undersökning (och inte bara presentera räkneexempel utifrån vissa förenklade antaganden) måste emellertid ställning tas till den "ideala" undersökningens praktiska och principiella problem.

Avslutningsvis ska skillnader mellan det välfärdsbegrepp som indikatorundersökningarna baseras på jämföras med det "individuella" välfärdsbegrepp som används i den nationalekonomiska diskussionen om sociala lönsamhetsbedömningar.

Vi återvänder till den aktivitetsorienterade human kapitalanalys som behandlades på s. 162-164 för att illustrera preferensernas roll vid bestämningen av den individuella välfärden.

Den statistiska modellen för välfärdens bestämning har följande utseende (modellen är något justerad för att ansluta till den modell som presenterats i 4.2.)^{1/}:



1/ Se s. 176.

Orsaken till att vi i samband med individorienteringen av Hunters slumkaraktäristika benämnde de åtta punkterna "välfärdsfaktorer" (14-15) torde framgå av diagrammet ovan.^{1/} De tre resurskomponenterna bestämmer de aktiviteter som är möjliga att utföra under en viss tidsperiod. P.g.a. främst tidsrestriktionen måste ett urval av aktiviteter göras vilket sker med hjälp av preferenserna som uttrycker individens önskemål och behov (vilka präglats av hans biologiska behov, erfarenheter o.s.v.). Välfärden bestäms direkt av de aktiviteter som sedan utförs av individen.

Av fig. framgår, att bedömningen av en individs "variabla" resurstillstånd (främst hälsan och kunskapen) är "individuell". En persons preferenser för olika aktiviteter bestämmer vilka "färdigheter" som är värdefulla ur dennes synvinkel. Det individrelaterade hälsobegreppet kontrasterar t.ex. skarpt mot de hälsobegrepp som bygger på formuleringen av sociala indikatorer i avsikten att skapa enhetliga hälso-bedömningsnormer.^{2/}

Fotnot 1 från s.175

- 1/ Söderström Lars, "Att värdera sjukvård", a.a., s.4b. Den intertemporala modellens utseende antyds på s.163. Den generella utformningen av denna visar, att en aktivitet både påverkar välfärden "omedelbart" ("direkta konsumtionseffekter") och den framtida välfärden genom resurseffekterna. De framtida preferenserna påverkas vidare av "dagens" aktivitetsval.
- 1/ "Välfärdsbestänningsfaktorer" är kanske ett i sammanhanget relevantare begrepp.
- 2/ Innebörden i vårt begrepp "konsumtionsförmåga" och originalmodellens begrepp "förmögenhet" överensstämmer inte (förutom i det avseendet att konsumtionsförmågan är ett "flödesbegrepp" hos oss och förmögenheten ett "tillståndsbegrepp"). Det senare innefattar inte bara värdet av en persons köpkraft utan också värdet av de varor som denne äger eller förfogar över (inkl. nyttjanderätten till lägenheter).

4.6. Individurvalet.^{1/}

Vi har tidigare konstaterat, att ett mycket stort antal individer kan ha påverkats "direkt" av Östergårdsprojektet främst med anledning av förändringarna i den social-psykologiska boendemiljön. En undersökning av projektets fördelnings- och resursallokerings-effekter som innefattar alla direkt berörda individer är en omöjlighet. För att ö.h.t. kunna genomföra en analys av dessa effekter måste en rad urvalskriterier användas som begränsar storleken på denna grupp. I detta avsnitt kommer principerna för urvalet att presenteras. Notera, att identifieringen av den grupp som kommer att betraktas som de "direkt berörda" inte bara är nödvändig vid genomförandet av en fas 2 (då förändringarna av dels deras social-psykologiska boendemiljö och dels deras välfärdssituation genom projektet kan analyseras). Skatteförändringarna, transfererings- utgiftsförändringarna, de förändrade kostnaderna för de offentliga tjänsterna bestämmer delvis de kommunala och statliga projektkalkylerna. I.o.m. att dessa poster baseras på de direkt berörda individernas inkomstförändringar, hälsoförändringar etc. måste även grupp 1 definieras för genomförandet av fas 1.^{2/}

Innan vi diskuterar valet av urvalsprinciper, ska innebörden i uttrycket "de direkt berörda individerna" anges.

Många "traditionella" C-B kalkyler över offentliga projekt brukar upprättas på grundval av följande gruppalkyler:

1/ Detta avsnitt får fungera som en brygga mellan slutrapportens mera "principiella" del och dess "empiriska" del.

2/ Ovan avslöjar, att vissa av de data som insamlats i samband med upprättandet av de offentliga kalkylerna (inkomststoppgifter, hälsoindikatorer o.s.v.) även är användbara vid genomförandet av en andra fas.



Grupp 1 inkluderar alla de individer vars preferenser för en viss "konsumtion" eller vissa aktiviteter det offentliga projektet ytterst syftar till att satisfiera. Vid ex.vis en brobyggnation består denna grupp av de individer som efterfrågar bropassager, vid arbetsmarknadsutbildning de som genomgår de planerade kurserna o.s.v. Vid en "traditionell" C-B analys av ett saneringsprojekt, skulle sannolikt denna grupp ha bestått av inflyttarna och de eventuella kvarstannarna d.v.s. av de människor som utnyttjar investeringsobjektet.^{1/}

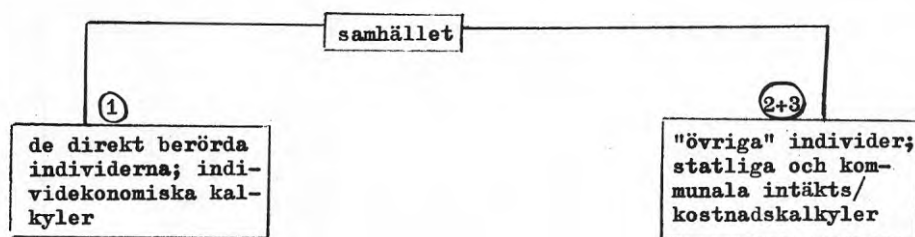
Grupp 2 består av de personer, vars välfärd berörs av grupp 1:s "konsumtion" eller aktiviteter. Brobyggnationen kan leda till att naturläskande personer uppfattar en tidigare orörd natur som förstörd o.s.v. Som vi tidigare noterat, spelar dessa externaliteter en viktig roll i diskussionen om offentliga korrigeringar av den "fria" prisbildningen (de "privata" priserna avviker ofta från de "sociala" vid förekomsten av externa effekter).

Grupperna 3 och 4 påverkas av det offentliga projektet i.o.m. att de ingår som medlemmar i de politisk-administrativa enheterna stat och kommun. Dessa personer påverkas i den bemärkelsen, att projektet kan resultera i skatteökningar/skatte reduceringar och/eller i att andra offentliga verksamheter omöjliggörs/möjliggörs. Ex.: eventuella inkomstförändringar genom ex.vis ett saneringsprojekt kommer att medföra en

1/ Jfr med J.S. De Salvo, a.a.

ökning/minskning av de inkomstrelaterade transfereringsutgifterna (utgifterna för socialbidrag, bostadsbidrag o.s.v.) för kommun och stat. Eventuella hälsoförändringar kan leda till, att utnyttjandet av offentliga sjukvårdstjänster, socialvårdstjänster etc. förändras.

Låt oss nu - utifrån den "traditionella" gruppindelningen ovan - redogöra för vår egen specificering av de berörda individerna vid undersökningen av Östergårdsprojektet. Följande huvudgrupper kan först urskiljas:



Som framgår, har vi gjort en sammanslagning av de grupper som tidigare benämndes grupp 1 och grupp 2. Anledningen till att dessa grupper inte separerats är närvaron av de ömsesidiga beroendeförhållanden som framkommer vid definitionen av den social-psykologiska boendemiljön. Ex.: välfärden hos den individ som flyttar in i det upprustade Östergård påverkas av de människor som också valt att flytta in eller stanna i Östergård i.o.m. att de senare definierar den förstnämndes social-psykologiska boendemiljö. På motsvarande sätt påverkar den studerade individen de övriga inflyttarnas välfärdssituation. Någon möjlighet att hålla isär "externalitetsgruppen" och "konsumentgruppen" vid genomförandet av en C-B analys som baserar sig på ett antagande om existensen av sådana beroendeförhållanden finns alltså inte.

Svårigheterna förknippade med att bestämma den "teoretiska" gruppen 1 är dock oöverstigligen. Men även om en sådan bestämning vore möjlig, utesluter tids- och andra resursrestriktioner

att alla individer i denna grupp analyseras. Vi måste därför definiera den "praktiska" gruppen 1 med hjälp av olika urvalskriterier. Urvalsproceduren innebär, att individerna förs över från grupp 1 till grupperna 2 och 3; oavsett om de överförda personernas inkomster, hälsa, boendesituation etc. förändrades genom Östergårdsprojektet, betraktar vi dem ändå som blott kommun- och statsinvånare (vilkas välfärdsförändring bestäms av det offentliga kalkylresultatet).

Innan urvalskriterierna beskrivs, ska vi redan från början ange vilka grupper som slutligen utkristalliserades. Följande individer - vilka påverkades eller kan ha påverkats av Östergårdsprojektet "direkt" - ingår som medlemmar i grupp 1:

- a. de individer som bodde kvar i det upprustade Östergård, d.v.s. de individer som bodde i kvarteret innan någon åtgärd vidtagits och som sedan flyttade in i de renoverade lägenheterna.
- b. de individer som flyttade in i de nyrenoverade bostäderna i Östergård omedelbart efter färdigställandet utan att tidigare ha bott i kvarteret.
- c. de individer, som flyttade ifrån Östergård i samband med och p.g.a. projektet.
- d. de individer som bodde eller bor i Östergårds omedelbara grannskap under projekttiden och efter det att projektet avslutats.
- e. individerna i det eller de bostadsområden som människor flyttade ifrån "i största omfattning" p.g.a. integrations- och renoveringsprogrammen i Östergård.

f. individerna i det eller de bostadsområden som människor omedelbart flyttade till "i största omfattning" i samband med och p.g.a. projektet.

Redan i 4.2. angavs, att kriteriet "förändrade boendeförhållanden för individerna" begränsar vår undersökning. Projektet kan ex.vis ha förbättrat hälsotillståndet för malmöbor i allmänhet utan att deras boendesituation förändrats antingen genom de trygghetskänslor som upprustningen i ett bostadsområde med de kanske största sociala problemen i kommunen frambringat eller genom att de tidigare invånarna i Östergård utövar mindre brott riktade mot dessa (i jämförelse med en situation "utan åtgärd"). Uteslutningen av dessa människor ur grupp 1 kan inte motiveras med att projektet inte hade någon större betydelse för dem i välfärdshänseende (ett påstående vars giltighet vi inte kan ha någon a priori uppfattning om). Uteslutningen beror helt och hållet på de stora svårigheterna (relativt sett) att lokalisera individerna. Genom tillgången på flyttningsdata är det lättare att spåra de individer som eventuellt fått en förändrad boendesituation genom projektet.

Det är dock uppenbart, att inte ens en fullständig undersökning av de individer som erhöll eller kan tänkas erhållit en förändrad boendesituation genom projektet är praktisk genomförbar (se "ojämviktsproblemen" beskrivna bl.a. i 4.4.). En begränsning av även denna delmängd är därför nödvändig.

Grupperna a och b ovan ("kvarstannare", "inflyttare") bör naturligtvis ingå i grupp 1 eftersom åtgärderna för att - direkt eller indirekt - förbättra boendesituationen i Östergård automatiskt implicerade att just dessa grupper påverkades; det kan därför vara av ett speciellt intresse att undersöka i vilken omfattning som ex.vis deras välfärdssituation förändrades genom projektet. Vi får f.ö. anledning att återkomma till "inflyttarna" och "kvarstannarna" i samband med att

den tidsmässiga avgränsningens betydelse för definitionen av de olika grupperna diskuteras.

"Utflyttarna" är en grupp människor som efterlysts i de nationalekonomiska C-B analyserna. Gruppen består av de "gamla" Östergårdsbor som flyttade ut från kvarteret i samband med och p.g.a. renoveringen och som inte hade för avsikt att återvända dit efter färdigställandet. Den förväntade förbättringen av bostadsstandarden, den fysiska boendemiljön och den social-psykologiska boendemiljön var inte tillräckligt stor för att kompensera "utflyttarna" för den ökade hyreskostnaden och för besvären i samband med en tillfällig evakuering. Mot bakgrund av de många undersökningar som gjorts av utflyttarnas välfärdsvinster/förluster vid genomförandet av olika saneringsprogram, framstår beaktandet av denna grupp vid vår undersökning som tämligen självklar.

De människor som var och är bosatta i närheten av Östergård kan ha gynnats direkt genom upprustningen i Östergård med anledning av en förbättring av den fysiska och social-psykologiska boendemiljön. Kommunens beslut att genomföra en fasadputsning i Östergård kan ha givit upphov till "grannskapseffekter". (P.g.a. att kvarteret Östergård har formen av en storgård, är det inte troligt, att planteringen av träd, gräsmattor, byggandet av lekplatser etc. kom att gynna grannarna.) En eventuell förbättring av den social-psykologiska boendemiljön i Östergård kan också ha förbättrat densamma i grannkvarteren.^{1/}

1/ Dessa grannskapsexternaliteter i de närliggande bostadsområdena skulle kunna indikeras i en resursallokeringsundersökning med hjälp av fastighetsvärdeförändringarna efter det att marknadsvärdena korrigerats för Östergårdsprojektets fördelningseffekter. Det bör dock betonas, att den social-psykologiska boendemiljöns utseende spelar en mindre framträdande roll vid en administrativ prissättning (se användningen av bruksvärdesprincipen!).

Det är svårt att dra en geografisk gräns som anger vilka människor som berördes i grannskapet. Definitionen av gruppen d avslöjar emellertid, att vi bortser från andra "grannar" än de som bor eller bodde i Östergårds omedelbara närhet. De områden som slutligen utvaldes på grundval av denna avgränsning presenteras i kap.6.

Vid en undersökning av Östergårdsprojektets resursallokerings- och fördelningseffekter kan det vara otillräckligt - trots att det begränsade kriteriet "en förändrad boendesituation" används - att enbart koncentrera sig på de personer som bodde i Östergård före alternativt efter det genomförda projektet samt de personer som bor eller bodde i kvarterets grannskap. Genom de flyttaktiviteter som projektet initierade kan även andra personers boendesituation ha förändrats.

Med hjälp av ett renoveringsprogram och ett integrationsprogram försökte de i projektet involverade myndigheterna och samhällsforskarna att få till stånd en "problemfri" inflyttning till Östergård för att därigenom undvika en överrepresentation av människor med sociala, ekonomiska och politiska problem i kvarteret. Men i vilken utsträckning förändrades befolkningssammansättningen i andra bostadsområden p.g.a. inflyttningen till Östergård i samband med projektet?

Välfärden hos invånarna i dessa bostadsområden kan påverkas på två olika sätt vid en förändrad befolkningssammansättning. För det första kan den social-psykologiska boendemiljön förändras. För det andra kan "externaliteter" av en annan karaktär uppkomma då ex.vis köpstarka och politiskt inflytelserika personer flyttar från ett bostadsområde och mindre köpstarka och inflytelserika personer flyttar in i de lediga lägenheterna. Det är inte uteslutet, att den kommersiella och kommunala servicen försämras för de kvarstannande genom denna process;^{1/}

1/ Om inte absolut, så åtminstone "netto", d.v.s. när en jämförelse görs vid olika tidpunkter med en hypotetisk situation utan flyttning.

förutom att de kvarstannande drabbas direkt av de in/utflyttandes agerande, drabbas de även "indirekt" med anledning av att fördelningsmässiga "pekuniära externa" effekter uppkommer.

På motsvarande sätt, är det möjligt att utflyttningen av "gamla" Östergårdsbor påverkat befolkningssammansättningen i andra bostadsområden med de konsekvenser som relaterats ovan.

Det faller inte inom rimlighetens gränser att inkludera alla individer som erhållit en förändrad boendesituation på detta sätt i undersökningen; en rad kedjeeffekter kan ha uppstått p.g.a. de flyttningsaktiviteter som Östergårdsprojektet initierade. Vi kommer därför att koncentrera oss på de "omedelbara" effekterna av grupperna b och c:s flyttningsverksamheter vilket innebär, att de individer inkluderas som bodde i de bostadsområden som grupp b flyttade ifrån och de individer som bodde i de områden som grupp c flyttade till omedelbart efter det att gruppen lämnat Östergård. De stora svårigheterna att renodla just Östergårdsprojektets inverkan på utvecklingen och/eller en förmodan om att denna inverkan är relativt liten, kan användas som motiv för denna utslutning.^{1/}

Resursrestriktioner förhindrar emellertid även en undersökning av alla "omedelbara" in/utflyttningsområden. Uttrycket

1/ Det kan tyckas, att en ofullständig bild erhålls av fördelnings- och resursallokerings effekterna när individer (och bostadsområden) utsluts för vilka det finns skäl att misstänka, att projektkonsekvenserna inte varit obetydliga. Tonvikten i vår undersökning är emellertid lagd på analysen av hur en viss population påverkades dels av det genomförda Östergårdsprojektet, dels av det använda jämförelsealternativet (ett totalsanerat kvarter i närheten av Östergård) och dels av ett "kontrollalternativ" (ett slumkvarter i närheten av Östergård som inte sanerats ö.h.t.). De två sistnämnda alternativen får simulera en utveckling utan det de facto genomförda Östergårdsprojektet. I kap.5 beskrivs denna undersökningsmetod på ett mera utförligt sätt.

"i största omfattning" anger, att begränsningsproceduren ännu inte är avslutad. Endast de områden som de flesta "inflyttarna" kom ifrån och de flesta utflyttarna bosatte sig i studeras. Denna begränsning motiveras inte med en hypotes om att de uteslutna in/utflyttningsområdena är mindre intressanta vid indikationsanalysen. Omfattningen av de sociala problem som uppkommer (försvinner) i andra bostadsområden p.g.a. ett saneringsprojekt, bestäms självfallet inte bara av antalet flyttande personer utan också av deras egenskaper och även av egenskaperna hos de människor som är bosatta i de olika in- och utflyttningsområdena. Undersökningar av individuella resursinnehav i syftet att ringa in de områden som kan misstänkas ha varit "de viktigaste" är naturligtvis väldigt tidskrävande. Den ofrånkomliga uteslutningen av vissa in/utflyttningsområden vid genomförandet av fas 1 (vid upprättandet av de offentliga projektkalkylerna) baseras därför på ett kvantitetsmått (se uttrycket "i största omfattning").

Slutligen görs en tidsmässig avgränsning som är betingad av de flyttningar som förekommer mellan olika bostadsområden. Intresset vid individurvalet knyts till det nyrenoverade Östergård. Definitionen av de olika grupperna relateras direkt till de beslut om utflyttning från, inflyttning till och kvarstannande i Östergård som fattades under en tidsperiod som begränsas av en viss tidpunkt före det att projektet genomfördes (1/7 1968) och av en tidpunkt strax efter det att sista nyrenoverade lägenheten togs i besittning (1/7 1972).

"Kvarstannarna" resp. "utflyttarna" definieras som de grupper vilka var bosatta i Östergård den 1/7 1968 och som bodde respektive inte bodde i Östergård den 1/7 1972. Det innebär ex.vis, att de individer som bodde i Östergård vid den första tidpunkten och som sedan flyttade in i det upprustade Östergård efter den andra tidpunkten

inte kommer att inkluderas i grupp a.^{1/} Definitionen innebär vidare, att de utkristalliserade kvarstannarpopulationen inte nödvändigtvis bor i Östergård i "nuläget".

Tidsintervallsbestämningens kanske viktigaste konsekvens avslöjas vid behandlingen av inflyttargruppens sammansättning. I.o.m. den tidsmässiga avgränsningen medtages endast de inflyttare i undersökningen som flyttade in i Östergård omedelbart efter det att de moderniserade lägenheterna kunde tas i anspråk. Personer som flyttade in i lägenheterna "i andra hand" kommer alltså inte med i undersökningspopulationen trots att deras välfärd påverkas av Östergårdsprojektet. Anledningen till att vi utesluter just dessa inflyttargrupper utgör också motivet för utnyttjandet av det tidsmässiga urvalskriteriet: ju längre tidsperioden är under vilken det "nya" Östergårdsboendet kan analyseras, desto större är möjligheten att de offentliga kalkylerna avspeglar vad det "nya" Östergård inneburit för de nyinflyttande på ett tillförlitligt sätt. Eventuellt skulle emellertid de uteslutna inflyttargrupperna kunna beaktas vid en områdesorienterad undersökning baserad på kvartersdata för Östergård fram till dags dato. Som påpeka s

1/ Tidpunkten 1/7 1968 kan förefalla alltför "tidig" vid beaktandet av att evakueringen påbörjades i maj 1969 och det formella beslutet om renovering togs i februari 1969. Kommer inte individer att ingå i utflyttargruppen vars flyttningsbeslut inte behöver vara orsakat av Östergårdsprojektet? Eftersom även de individer vilka betraktas som utflyttare i jämförelsealternativet (totalsanering) och de individer som betraktas som sluminvånare (eller "kvarstannare") i kontrollalternativet ("ingen åtgärd") definieras vid samma tidpunkt 1/7 1968 äger emellertid ingen snedvridning av undersökningsresultatet rum. Den "naturliga" utflyttningen från Östergård framgår ex.vis av kontrollalternativet; alla de människor som är invånare i det bostadsområde som får representera ett Östergård "utan åtgärd" behöver naturligtvis inte bo kvar i detta område vid de tidpunkter som analyseras (se vidare kap.5).

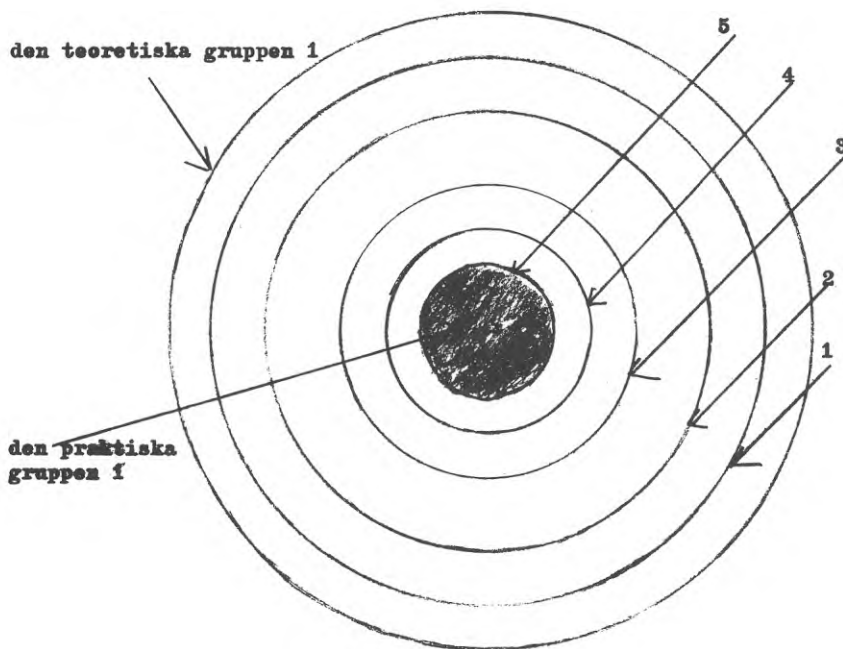
nedan, bestäms omfattningen av dessa områdesundersökningar i fas 1 av tidsrestriktionen vid undersökningen.

Men även andra direkt berörda individer givet de tidigare urvalen kommer att uteslutas genom den tidsmässiga restriktionen. Om vi konsekvent håller fast vid principen att endast utgå från de beslut angående Östergårdsbosättningen som fattades under perioden 1968-1972 (1/7-1/7) skulle vi bara studera individdata för de "grannar" som bodde i det omedelbara grannskapet under denna tid. Vidare skulle vi bara studera individdata för de individer som bodde i de "omedelbara inflyttningsområdena" vid de tidpunkter då utflyttningarna från Östergård ägde rum men däremot inte för de som flyttade in i dessa områden efter dessa tidpunkter och motsvarande för "utflyttningsområdena". En närmare precisering av grupperna d,e och f borde alltså äga rum.

Ytterligare preciseringar undviks dock tack vare att en områdesorienterad undersökning kommer att genomföras - i mån av tid - med avseende på grupperna d,e och f i fas 1. Genom att "aggregerade" data studeras för hela bostadsområden/kvarter uppges anknytningen till den enskilda välfärden samtidigt som undersökningsresultatet kan snedvridas p.g.a. flyttaktiviteterna. Denna områdesorientering implicerar därför, att vi för individerna i in- och utflyttningsområdena betraktar individorienteringens fördelar som mindre än dess nackdelar (skevheten i undersökningsresultatet med anledning av de olika begränsningarna av grupp 1, svårigheterna att individorientera vissa kommunala och statliga kalkylposter samt den stora tidsåtgången vid analysen av individdata).

De urvalsprinciper som används för att utkristallisera den "praktiska" gruppen 1 kan sammanfattas enligt det följande:

- 1) de individer som fått förändrade boendeförhållanden genom projektet.
- 2) de individer som bodde i Östergårds omedelbara närhet bland de "grannar" som fick en förändrad social-psykologisk och/eller fysisk boendemiljö genom projektet.^{1/}
- 3) individer bosatta i de områden som omedelbart drabbades av flyttaktiviteterna i samband med projektet.
- 4) de individer som drabbades av de flyttningsaktiviteter som projektet omedelbart initierade "i största omfattning".
- 5) de individer som fattade beslut om att bo kvar/flytta in i/flytta ut från Östergård under tidsperioden 1968 (1/7) - 1972 (1/7) och de individer som direkt påverkades av dessa beslut.



 1/ Denna grupp inkluderar även fastighetsägarna i det omedelbara grannskapet vare sig dessa bor i det senare eller ej.

5. Institutionella anmärkningar. Identifiering och val av jämförelse- och kontrollalternativ till det genomförda Östergårdsprojektet vid undersökningen. Precisering av jämförelse- och kontrollområden.

5.1. Institutionella anmärkningar.

För den kommande framställningen görs nedan några påpekanden av institutionell karaktär.

- (i) Malmö kommun svarar för såväl den primär- som den sekundärkommunala verksamheten. Detta medför, att någon separat landstingsfinansiell kalkyl ej behöver upprättas då effekterna för de "indirekt berörda" individerna (eller snarare: de "övriga" individerna enligt indelning s.169) ska uppskattas.
- (ii) våra kalkyler blir av ex-post karaktär, d.v.s. "efterkalkyler", eftersom hela kvarteret Östergård var färdigrenoverat 1.2 1972 och hela projektet var avslutat 1.7 1973. Härigenom kan vi t.ex. erhålla information om hur många och vilka personer som bodde kvar, flyttade in resp. ut från området i samband med renoveringens genomförande.

Denna information om flyttningsflödena samt den övriga kunskap vi besitter i efterhand medför att vi i jämförelse med de projektansvariga i "föresituationen" har större möjligheter att bedöma Östergårdsprojektets effekter. Vårt facit talar bl.a. om för oss att situationen på bostadsmarknaden har förändrats radikalt sedan 60-talets slut.

Mycket tyder på, att Östergårdsprojektet delvis kom till stånd för att helt enkelt avhjälpa den akuta bristen på billiga bostäder med en någorlunda acceptabel standard.^{1/} Vi bortser emellertid

1/ En totalsanering skulle inte öka utbudet av sådana lägenheter eftersom hyran troligtvis skulle bli alltför hög för människor med låg inkomst. Vid rivningen av de s.k. Spånhusen c:a 10 år före beslutssituationen i Östergårdsfallet klargjordes det för Malmö fastighetskontor, att det var nödvändigt att kommunen ägde ett stort antal billiga bostäder. Andersson G. et al., a.a., s.168-169. En ytterligare reduktion av dessa genom en totalsanering i Östergård skulle förvärrat problemet med att helt enkelt ordna bostad åt de minst köpstarka individerna på bostadsmarknaden i Malmö. P.g.a. att en totalsanering sannolikt skulle genomförts av ett allmännyttigt eller privat bostadsföretag, måste också hänsyn tas till att dessa bostadsföretags principer vid urvalet av hyresgäster är strängare än kommunens.

ifrån detta och koncentrerar oss i stället på de "långsiktiga" målsättningarna med projektet. I det perspektivet blir det intressant att analysera om förutsättningarna för projektutformarnas vision av det framtida Östergård har förändrats genom den förändrade situationen på bostadsmarknaden under 70-talets första hälft.

Någon explicit beskrivning av den utvecklingsprocess som skulle göra Östergård till ett attraktivare bostadsområde förekom sällan före eller under projektets genomförande. Det är dock troligt, att den "ideala" utvecklingen som inblandade myndigheter, samhällsforskare och socialarbetare räknade med skulle äga rum i området baserades på förväntningarna om en fortsatt "tät" bostadsmarknad. Detta framgår vid en av oss konstruerad beskrivning av ett "idealt" förlopp: Upprustningen av ett äldre bostadskvarter, i standard- och yttre miljöhänseende, borde få till effekt att människor utan sociala och ekonomiska problem skulle uppleva området som attraktivare och därför flytta in. Information via press och bostadsförmedling, kompletterad med speciella urvalsprinciper för nyinflyttningen från bostadsförmedlingens sida, skulle sörja för en "problemfri" nyinflyttning till Östergård. Genom att renoveringen bl.a. innebar, att bostadsutbudet nu inkluderade trerumslägenheter, hoppades man att den önskade nyinflyttningen skulle komma till stånd. De ursprungliga invånarna erbjöds att stanna kvar i området (de flesta barnfamiljerna kunde dock erbjudas lägenheter i andra bostadsområden). Den låga hyran efter renoveringen, relativt sett, skulle tillse att de "gamla" Östergårdsborna verkligen hade råd att bo kvar i området.^{1/}

1/ P.g.a. byggnadstekniska svårigheter fick kommunen dispens för att underskrida de standardnormer som gäller för erhållandet av statliga ombyggnadslån (Bostadslånekung. 1967:552, §6-7). Hyrorna skulle blivit oacceptabelt höga utan dessa jämkningar. Andersson Gunnell et al., a.a., s.184 och s.186.

De sociala rehabiliteringsåtgärderna skulle förbättra boendemiljön ytterligare d.v.s. förstärka de förväntade positiva effekterna av den byggnadstekniska upprustningen och integrationsprogrammet.

En av de främsta anledningarna till att utvecklingen inte tog den riktning som skisserats ovan, var de inträffade förändringarna på bostadsmarknaden. Alla dessa förändringar ger f.ö. en entydig bild av behovet av billiga bostäder, d.v.s. av främst omoderna lägenheter ur det äldre fastighetsbeståndet.

1. Den höga nybyggnadstakten under slutet av 60-talet mättade efterfrågan på familjelägenheter med modern standard vilket bl.a. implicerade, att även de som - av olika skäl - stod längst bak i bostadskön fick större möjligheter att skaffa sig lägenheter med högre kvalitet.

2. En efterfrågeförskjutning mot småhus p.g.a. högre inkomster och/eller en stegrad inflationstakt och/eller preferensförändringar vid givna inkomster och en given inflationstakt, resulterade i en ökad villabyggnation och ett ökat utflyttningsflöde från flerfamiljshus med följd, att ett avsevärt utbudsöverskott uppkom på både omoderna och moderna flerfamiljslägenheter i vissa kommuner bl.a. Malmö.

3. Generella regler för bostadstillägg baserade på inkomst och hyresnivå genomfördes 1.1. 1974. Tidigare hade endast tillägg utgått till pensionärer och barnfamiljer (de senare fr.o.m. 1.1. 1969^{1/}). Härigenom ökade efterfrågan - ceteris paribus - på dyrare lägenheter.

Som framgår, har det samhälleliga behovet av billiga bostäder minskat entydigt p.g.a. bostadsmarknadsförändringarna under 70-talet. För Östergård har konsekvenserna blivit de följande: bostadsförmedlingen fick problem med att rekrytera familjer utan sociala och ekonomiska problem. Det blev också lättare för invånarna i kvarteret att skaffa sig andra lägenheter med högre standard, vilket resulterade i att utflyttningsflödet av fr.a. barnfamiljer med bostadstillägg ökade. Den

1/ Familjebostadsbidrag har dock funnits sedan 1948 men 1969 blev dessa relaterade till inkomsten.

blandade befolkningssammansättningen som de facto uppnåddes strax efter renoveringsprogrammets avslutande, snedvreds igen i negativ riktning under 1973.^{1/} Under 1973-74 uppstod också en situation med outhyrda lägenheter i Östergård med anledning av en minskad inflyttning och en ökad utflyttning från kvarteret.

Förändringarna 1, 2 och 3 har tveklöst resulterat i att även människor med sociala och ekonomiska problem har kunnat höja sin bostadsstandard under 70-talet. Det är dock osäkrare om denna kvalitetsförbättring samtidigt inneburit en förbättrad social-psykologisk boendemiljö enligt vår definition för dessa individer. Folk med preferenser för ett segregerat boende kan genom marknadsförändringarna ha erhållit större möjligheter att realisera sina boendeönskemål, vilket försvårar etablerandet av en acceptabel social-psykologisk boendemiljö för människor med ekonomiska och sociala problem.

Till sist presenteras lite statistik som avslöjar omsvängningarna på bostadsmarknaden i Malmö kommun sedan Östergårdsprojektet planerades. Sålunda fanns år 1969 en registrerad bostadskö på 35 000 personer. Under sjuttioalets första hälft förbyttes efterfrågeöverskottet i ett utbudsöverskott, främst på nyproducerade lägenheter. bl.a. beroende på en alltmer markerad nettoutflyttning till randkommunerna Vellinge, Staffanstorp etc. Bristen på bostadslägenheter under sextioalets senare del hade sålunda år 1971 förbytts i ett icke-uthyrt överskott av nybyggda lägenheter om c:a 150 stycken.^{2/} Under de därpå följande åren ökade ytterligare antalet lediga bostäder i flerfamiljshus enligt bostadsför-

1/ Andersson Gunnel et al., a.a., s.377-382. Det bör emellertid poängteras, att den socialgruppsfördelning som existerade vid renoveringsarbetets slut till viss del uppnåddes tack vare att akademiker (soc. grp 1) hade flyttat till Östergård av intresse för själva projektet. Då projektet var slut, flyttade många av dessa från kvarteret.

2/ Uppgifterna om "efterfrågeöverskottet" 1969 och "utbudsöverskottet" därefter är emellertid inte riktigt jämförbara. Även under 70-talet fanns det ett stort antal bostadssökande registrerade för vissa eftertraktade bostadsområden i Malmö. Vidare inkluderas i siffran 35 000 de hushåll som erhållit en ny bostad men som ännu inte avförts ur bostadsförmedlingens register över bostadssökande. Det bör dock noteras, att småhus-efterfrågan inte ingår i siffran.

medlingens och fastighetskontorets egen statistik (jan.72: 500, jan.73: 1 450, jan. 74: 1 990, jan. 75: 2 030^{1/}). Till detta överskott ska också läggas de till bostadsförmedlingen ej inrapporterade, icke-uthyrda lägenheterna i det äldre beståndet av fastigheter. Totalt uppgick lägenhetsreserven i mars-april 1975 till c:a 4 000.^{2/} En viss minskning i denna reserv ha emellertid ägt rum sedan dess. Enligt fastighetskontorets och bostadsförmedlingens statistik fanns det 1 950 outhyrda lägenheter i dec. 1975 1 975 och 1 930 i jan. 1976.

1/ Rekordsiffran noterades i juli 1974: 2 287 outhyrda lägenheter.

2/ Arbetet 8.4 1975, samtal med tjänstemän på fastighetskontoret i Malmö kommun 4.3. 1975.

5.2. Identifiering och val av jämförelse- och kontrollalternativ till det genomförda Östergårdsprojektet vid undersökningen.

Hittills har intresset i första hand koncentrerats till analysen av en enda social förändring: det genomförda Östergårdsprojektet. Oftast är det dock otillräckligt ur informationssynpunkt att endast studera ex.vis de samhällsekonomiska konsekvenserna av ett enda offentligt projekt. Det kan mycket väl finnas andra alternativ i den politiska valmängden som ger upphov till en ännu bättre resursallokering än ett diskuterat alternativ och som därför borde genomföras givet att besluten baseras på det potentiella paretokriteriet. Jämförelser mellan enbart en viss åtgärd och alternativet "ingen åtgärd" bör därför undvikas. Men är det inte möjligt att hävda mot bakgrund av 3.1., att alla offentliga projekt ska genomföras som ger upphov till en potentiell paretoförbättring (under förutsättning om indifferens för fördelningseffekterna)? Existensen av en budgetrestriktion förhindrar emellertid genomförandet av alla offentliga projekt med en positiv nettobenefit. En genomgång måste därför göras av alla tänkbara projekt för att utreda vilken kombination som ger upphov till det högsta sociala nettovärdet givet budgetrestriktionen.^{1/}

Det finns även andra motiv för att mer än ett alternativ ska beaktas i resursallokeringsanalysen (och fördelningsanalysen). Vid förändringar av en viss karaktär är inte själva utformningen av åtgärden självklar. De olika alternativen är ömsesidigt uteslutande i denna situation, även om det inte existerar någon budgetrestriktion. Genom bedömningen av de olika alternativens resursallokeringseffekter (och

1/ Det är knappast realistiskt, att jämförelsen mellan alla tänkbara åtgärder skulle omfatta hela den offentliga verksamheten, utan på sin höjd verksamheten i ex.vis ett visst statligt verk.

fördelningseffekter) kan sedan projektets "mest önskvärda" utformning fastställas.

En jämförelse mellan en rad olika alternativ av skilda karaktärer kunde ha varit meningsfull vid den tidpunkt då ett Östergårdsprojekt planerades. Vilka explicita eller implicita beslutskriterier som kommunpolitiker än utgår ifrån är det fullt möjligt, att ex.vis alternativen daghemsbyggnation och slumsanering skulle ha jämförts under en förutsättning om att rationella beslut betraktas som önskvärda i en situation med en begränsad budget.^{1/} (Påpekas bör emellertid, att undersökningstekniska och institutionella faktorer begränsar den politiska valmängd som det är möjligt att jämföra). Vid bestämningen av slumsaneringsalternativets innehåll, kunde också det genomförda renoveringsprogrammet jämförts med ett totalsaneringsprogram; renoveringsprogrammets utformning "i sig" kunde också ha diskuterats m.a.p. de uppkomna resursallokerings- och fördelningseffekterna.

Vid valet av olika jämförelsealternativ vid en ex-post undersökning, måste hänsyn tas till att resurser redan avsatts till ett visst ändamål och ingenting kan ändra på det. Detta implicerar för det första, att den kunskapsmängd som kan erhållas är mindre vid bedömningen av de alternativ till det genomförda projektet som var aktuella vid beslutssituationen (ex.: daghems- och simhallsbyggnation etc.) än vid bedömningen av Östergårdsprojektet eftersom de förstnämnda inte blev genomförda. Men även om det finns tillgång till datauppgifter från liknande projekt som verkligen genomförts, finns det inga skäl för varför analysen av dessa ska kopplas till bedömningen av Östergårdsprojektets konsekvenser.

 1/ Denna daghemsbyggnation behöver inte nödvändigtvis äga rum i det bostadsområde som eventuellt ska saneras.

Vi kommer i den fortsatta diskussionen om relevanta jämförelsealternativ (inkl. "utformningsalternativ") till Östergårdsprojektet att kräva dels att motsvarigheter till de hypotetiska alternativen verkligen har genomförts i Malmö kommun under den studerade tidsperioden (det "undersökningstekniska kriteriet" måste vara uppfyllt) och dels att dessa kan relateras till den normativa slumdiskussionen i kap. 2-3 och avsnitt 4.2. (det "teoretiska kriteriet" måste vara uppfyllt).

I 2.4. relaterades många ekonomers uppfattning, att en allmän köpkraftshöjning är att föredra framför sanering vid existensen av slum (se slummen som ett välfärdsfördelningsproblem). Det kunde därför vara av intresse, att studera vilka effekter på boendesituationen och det "övriga" resursinnehavet som ett inkomstsubventionsprogram gav upphov till. Den i appendix till 4.2. formulerade "socialkostnadshypotesen" anger vidare, att detta program inte bara är intressant ur fördelningssynpunkt utan också ur resursallokeringsynpunkt; en låg inkomst och/eller en "dålig" social-psykologisk boendemiljö (se inkomstkomponenten) kan nämligen resultera i de beteenden som framkallar negativa externaliteter. Alternativt skulle också Östergårdsprojektet kunna jämföras med olika selektiva program för att direkt förbättra andra resurskomponenter (hälsovårdsprogram, utbildningsprogram o.s.v.) i fördelnings- respektive i resursallokeringsavseende.

Några sådana "resursprojekt" ska emellertid inte utnyttjas som jämförelsealternativ vid undersökningen. Även om det genomförts vissa motsvarigheter till de sistnämnda i stycket ovan, måste dessa ändå förkastas p.g.a. att de inte är tidsmässigt jämförbara med Östergårdsprojektet. Återvänder vi till det "teoretiska kriteriet" kräver detta vidare, att de individer som direkt berördes av "resursprojekten" har ett approximativt lika stort resursinnehav i utgångsläget som de individer vilka berördes direkt av Östergårdsprojektet. Ett renodlat

socialt rehabiliteringsprogram i ett slumområde med Östergårds egenskaper vid tidpunkten före upprustningen hade ex.vis varit ett lämpligt jämförelsealternativ.^{1/}

Vid undersökningen kommer ett totalsaneringsprogram med nybyggnation av bostäder att användas som jämförelsealternativ. Intresset knyts m.a.o. till en tänkbar utformning av ett slumsaneringsprojekt i Östergård. De nationalekonomiska bedömningar av slumsaneringsprojektet som behandlades i kap. 3, baserades uteslutande på totalsaneringsprojektet (UR-program). Som noterats, har dessa saneringsprogram blivit utsatta för kritik ur både resursallokerings- och fördelningssynpunkt (se ex.vis s. 77-78 och s.82). Eftersom begreppet "slum" inte inkluderar boendekomponent 6 när de amerikanska totalsaneringsprojekten analyseras, aktualiseras ex.vis inte heller några sociala rehabiliteringsprogram och integrationsprogram. Enligt vår uppfattning torde det vara av stort intresse, att i resursallokerings- och fördelningshänseende jämföra Östergårdsprojektet - vars innehåll implicerade dels att de "gamla" Östergårdsborna skulle beredas möjligheter att bo kvar i kvarteret och dels att "slummen" i både fysisk och social-psykologisk bemärkelse skulle minska

- med ett slumsaneringsprojekt, som innebar dels att samtliga "urinivånare" flyttade ifrån det sanerade kvarteret och dels att "slummen" i enbart fysisk mening (se boendekomponenterna 4-5) skulle minska.^{2/}

1/ Ett projekt som kan rubriceras som ett isolerat socialt rehabiliteringsprogram har just påbörjats i ett bostadsområde i Malmö där fr.a. invånarnas sociala aktivitetsförmåga är låg (Kroksbäck). Tidsaspekten talar dock mot användandet av detta projekt som jämförelsealternativ.

2/ Totalsaneringsalternativet framstod också som det mest troliga alternativet till det genomförda Östergårdsprojektet. Larmrapporter och skrivelser om Östergårdsområdet resulterade i, att "ingen åtgärd" inte betraktades som realistiskt mer än under en kortare tidsperiod. Se bl.a. Lena Altvall, a.a., samt Rode J. - Hellstrand J. - Swedner H., "Pm från dec. 1968", Lund 1968, stencil. De nedslitna och undermåliga lägenheterna i kombination med andra sociala problem i kvarteret påfordrade omedelbara åtgärder från kommunens sida enligt ansvariga tjänstemän och politiker. Även om ingen konkret plan för totalsanering existerade, klassificerades Östergård av den i febr.

För att det "teoretiska kriteriet" ska vara uppfyllt, krävs vidare att "urinvánarna" i totalsaneringsfallet har ett approximativt lika stort resursinnehav som "urinvánarna" i Östergård vid projektets start och att boendesituationen (inkl. boendemiljön i vid regional mening för att även läget i förhållande till centrum och ytterområden ska kunna definieras) är ungefär densamma för de bägge grupperna före saneringen.^{1/} Därigenom blir det möjligt, att behandla dessa grupper som "identiska" (preferensskillnader bortses här ifrån) med följd att valproblemet kan formuleras för en viss samhällsgrupp. Intresset för ett totalsaneringsprojekt implicerar i den situationen ett samtidigt intresse för hur "sluminvånaren" i Östergård hade påverkats av ett alternativt slumsaneringsprojekt.

För att en jämförelse ska kunna göras mellan den verklighet som möter "sluminvånaren" i Östergårdsfallet och den verklighet som denne möter om Östergård hade totalsanerats krävs också, att det undersökningstekniska kriteriet är uppfyllt. En "simulering" fordrar nämligen, att ett totalsaneringsprogram verkligen genomförts i Malmö kommun och att tidpunkten för rivning och nybyggnation överensstämmer

Forts. på fotnot 2 s.198

1969 presenterade kommunala saneringsutredningen som ett område för vilket endast detta alternativ överhuvudtaget var aktuellt. Se "utredning angående förutsättning för sanering och/eller bostadsförbättring inom stadsdelarna Gamla staden, Rörstaden etc.", Malmö, 1969, stencil. Det framkommer inte av utredningen för vilket ändamål som marken i området skulle användas. Den brist på lägenheter i flerfamiljshus som var för handen vid denna tid, gör emellertid alternativet nybyggnation av bostäder högst sannolikt. Likaså var den berörda marken avsedd för bostadsändamål enligt den då gällande stadsplanen. Planer på att bredda Södra Bulltoftavägen - som är belägen vid Östergård - fanns f.ö. våren 1968. En sådan breddning skulle medfört att en del av kvarteret hade måst rivas. Denna plan övergavs emellertid senare. Gunnel Andersson et al., a.a., s. 169-170.

1/ Dessa krav kan förefalla renodlat "undersökningstekniska". I 4.2. behandlades dock "slum" som ett negativt externalitetsproblem och ett fördelningsproblem vilket gör att kraven även kan betraktas som "teoretiska".

(åtminstone ungefärligen) med de tidpunkter vid vilka en rivning och nybyggnation skulle ägt rum i Östergård.

Den troliga starttidpunkten för rivningsverksamheten vid ett totalsaneringsprojekt för Östergård hade sannolikt inträffat någon gång under åren 1970 eller 1971. Nybyggnationen skulle sedan troligtvis ha ägt rum under åren 1972 och 1973, vilket implicerar ett färdigställande av kvarteret i slutet av 1973 eller i början av 1974, d.v.s. omkring två år efter det att det realiserade renoveringsprojektet avslutades. Av 5.3. framgår, i vilken utsträckning vi lyckades uppfylla dessa undersökningstekniska krav.

Ett institutionellt förhållande bör poängteras i det här sammanhanget. Eftersom kommunens fastighetsförvaltning huvudsakligen äger äldre fastigheter i allmänhet byggda före de allmännyttiga bostadsföretagens tillkomst 1945, skulle en nybyggnation i Östergård troligen skett i allmännyttig eller privat regi. Det troliga är också, att rivningen av de gamla fastigheterna skulle ombesörjts av det privata eller det allmännyttiga bostadsföretaget. Kommunens "egna" fastighets-ekonomiska kalkyl över totalsaneringsalternativet - som ingår som en del i den totala kommunala intäkts/kostnadskalkylen över detta projekt - innehåller därför intäkter för uthyrning eller försäljning av marken till ex.vis Malmö Kommunala Byggnads AB (MKB) eller till ett privat bostadsföretag, men däremot inte hyresintäkter och projektkostnader.

Vid upprättandet av de offentliga projektkalkylerna kommer data för dels de grupper som direkt berördes av Östergårdsprojektet och dels de grupper som direkt berördes av totalsaneringsalternativet att analyseras under perioden 1.1.1969 - 31.12 1974.^{1/} Starttid-

1/ I fas 2 skulle en sådan dynamisk jämförelse bli alltför tidskrävande. En undersökning av de direkt berörda individernas förändrade välfärdssituation får därför inriktas på att studera de olika populationernas ("huvudpopulationens", "jämförelsepopulationens" och "kontrollpopulationens") välfärdssituation vid ett visst "nuläge".

punkten för undersökningen bestäms av det genomförda Östergårdsprojektet eftersom detta projekt med stor sannolikhet skulle föregått ett totalsaneringsprogram i tidsavseende (valet av just år 1969 som starttidpunkt motiveras i kap. 6). Valet av en gemensam starttidpunkt kan kanske vid första påseende förefalla märkligt. Den tid som förflyter mellan starttidpunkten 1.1. 1969 och tidpunkten för rivningen/nybyggnationen är emellertid även intressant i totalsaneringsfallet eftersom vi strävar efter att "simulera" det förlopp som skulle ägt rum om Östergård totalsanerats (evakueringen av de "gamla" invånarna inträffade f.ö. också under denna period ett faktum som dock inte är avgörande för starttidpunktsresonemanget).

Den teoretiska problemformuleringen vid vår undersökning koncentrerar intresset till de människor som bodde i de bostadsområden som i utgångsläget betraktas som förslummade. Uppfylls det teoretiska kriteriet uppstår inga större problem när motsvarigheten till de människor som påverkades av Östergårdsprojektet ska identifieras i totalsaneringsfallet. "Utflyttarna" och "kvarstannarna" har sin motsvarighet i den grupp som flyttade ut från det kvarter som får representera det "alternativa Östergård". "Utflyttarna" i det sistnämnda fallet definieras vid samma tidpunkt som "utflyttarna" i renoveringsfallet vilket påpekades i 4.6. Av individurvalet i 4.6. framgick det också, att "inflyttarna" till Östergård ingår i grupp 1. För att inte belasta undersökningen med ytterligare populationer, gör vi det förenklande antagandet att inflyttarna i det genomförda alternativet motsvarar inflyttargruppen i totalsaneringsalternativet. Detta är ett kritiskt antagande. De människor som flyttade in i det totalsanerade området 73/74 behöver inte nödvändigtvis tillhöra den population (definierad ex.vis på basis av resursinnehavet) som flyttade in i det renoverade Östergård 1972. Individdata tyder dock på, att de bägge gruppernas sammansättning var relativt

lika m.a.p. inkomster, ålder, kriminell belastning etc.

Vi sätter här punkt för diskussionen om valet av jämförelsealternativ för att i stället diskutera valet av "kontrollalternativ". Erfarenheterna hos ex.vis de "slumindivider" som berördes direkt av de olika saneringsalternativen måste i sig jämföras med erfarenheterna hos de individer (under den betraktade tidsperioden) som i utgångsläget bebor ett slumområde som inte sanerats. Det utvalda kontrollkvarteret får alltså simulera ett Östergård "utan åtgärd".

I den statistiska jämviktsanalysen jämförs ett initialt status-quo läge med det jämviktsläge som uppkommer vid en förändring i systemet. Exempel på sådana "före-efter"analyser har givits i kap. 3. Förekomsten av oavbrutna "störningar" i systemet, vilka poängterats i tidigare kapitel, gör emellertid denna jämförelse irrelevant. "Status-quo" förändras ständigt över tiden vilket kräver, att en dynamisk jämförelse görs under den analyserade tidsperioden mellan de "slumindividers" öden som i utgångsläget bor i ett kvarter som inte saneras under denna period och de "slumindividers" öden som påverkats direkt av saneringsprojektet.

"Kontrollgruppen" i vår undersökning har delvis hämtats från ett slumområde i Malmö som inte blivit föremål för några saneringsåtgärder under den betraktade tidsperioden (se avsnitt 5.3.).

"Kvarstannarna" (eller "sluminvånarna") definieras vid samma tidpunkt som utflyttarna i totalsaneringsfallet och "kvarstannarna-utflyttarna" i renoveringsfallet (1.7 1968). Vid undersökningen beaktas f.ö., att denna kontrollpopulation kan flytta från slumområdet efter definitionstidpunkten vilket följer av det dynamiska betraktelsesättet.

En "kontrollgrupp" saknas emellertid i icke-åtgärdsfallet nämligen de individer som får representera de potentiella inflyttarna. Ännu en gång hänvisas till försöken att inskränka de analy-

sera populationerna när inflyttargruppen i totalsaneringsalternativet även betraktas som den potentiella inflyttargruppen i utan-åtgärdsfallet fram till den tidpunkt då den förstnämnda gruppen flyttar in i det "nya" bostadsområdet. Någon jämförelse mellan erfarenheterna hos en potentiell inflyttargrupp i det område som inte saneras och erfarenheterna hos inflyttargruppen i totalsaneringsfallet kan m.a.o. inte företas under denna period. Genom denna "lösning" erhålles inte några datauppgifter för den grupp som skulle flyttat in i det icke-åtgärdade området vid sanering under den sista delen av den analyserade tidsperioden. För dessa år måste därför en extrapolering ske vilket utvecklas i kap. 6.

Anledningen till att kontrollpopulationer används vid undersökningen är naturligtvis, att det inflytande som andra förändringar än saneringsprojekten kan ha på utvecklingen ska "rensas bort". Det måste dock påpekas i det sammanhanget, att inte ens det nödvändiga bruket av kontrollgrupper ger oss rätt att helt och hållet hänföra "skillnader" till slumsaneringsprojektens existens; skillnaderna mellan förloppen kan bero på andra faktorerers inverkan, ett förhållande som det är svårt att "neutralisera".

Sammanfattningsvis har tre olika alternativ utmönstrats vid diskussionen ovan: ett totalsaneringsalternativ, ett "icke-åtgärds"alternativ och det genomförda Östergårdsprojektet. De två förstnämnda får representera ett totalsanerat Östergård (jämförelsealternativ) resp. ett Östergård som vid undersökningsperiodens slut fortfarande är förslummat (kontrollalternativ). Till dessa alternativ har också jämförelse- och kontrollpopulationer definierats som får motsvara de individgrupper som berördes direkt av Östergårdsprojektet. Genom att studera dessa populationers inkomster, i anspråkstagande av offentliga tjänster o.s.v. under perioden 1969 - 1974 hoppas vi i fas 1 få en bild av de bägge jämförelsealternativens "offentliga" konsekvenser.

Några av de problem som vår undersökningsmetod ger upphov till har redan betonats. Andra problem, närvarande vid de flesta samhällsvetenskapliga undersökningar, ska också nämnas. De olika huvudgrupperna, jämförelsegrupperna och kontrollgrupperna har inte dragits ur samma population; utflyttarna i totalsaneringsfallet tillhör inte samma population som utflyttarna från Östergård o.s.v. Detta faktum ställer mycket höga krav på vårt val av jämförelse- och kontrollområden och därmed också på vårt val av jämförelse- och kontrollgrupper. En avgörande förutsättning för att undersökningen ska kunna påvisa några orsakssamband är att de utvalda områdena och grupperna uppvisar egenskaper (och då fr.a. ett resursinnehav vad gäller individerna) som är approximativt överensstämmande. (Berördes i samband med diskussionen om inflyttargruppens sammansättning i Östergårdsfallet och totalsaneringsfallet.) Problemet förknippat med att finna sådana motsvarigheter framstår utan tvekan som det stora problemet vid dynamiska jämförelser; vid en "före-efter" analys undviks problemet, eftersom alla undersökta individer tillhör samma population.

Vi har inte försökt att dölja de uppenbara problem som är förenade med genomförandet av vår undersökning (problem som f.ö. existerar vid de flesta samhällsvetenskapliga undersökningar). Tvärtom har det varit vår strävan, att i så explicit form som möjligt redogöra för de olika problemen för att sedan på grundval av denna problemdiskussion företa kompromisser mellan det teoretiskt riktiga och det praktiskt möjliga. Den lämpligaste avvägningen mellan dessa ofta "konflikterande" krav kan naturligtvis alltid diskuteras.

Slutligen ska innehållet i detta avsnitt relateras till innehållet i 4.6. Av grupperna a-f är det enbart grupperna a), b) och c) som hittills uppmärksammas i detta avsnitt. Anknytningen till den "individorienterade" problemanalysen i främst 4.2. har medfört, att

de individer som eventuellt kommer att "områdesanalyseras" i fas 1 hamnat i bakgrunden.

Att i analogi med den individorienterade analysen utan några mera ingående undersökningar behandla de "mesta inflyttningsområdena" respektive de "mesta utflyttningsområdena" som "samma" områden i jämförelsefallet och Östergårdsfallet är en alltför drastisk förenkling. "Simuleringsproceduren" kommer därför i första hand att tillämpas m.a.p. grupperna a), b), c) och d). Vid upprättandet av de offentliga kalkylerna måste detta förhållande hållas i minnet; undersökningstekniken att jämföra hur den populationsom påverkades av Östergårdsprojektet påverkades av ett annat projekt tillämpas eventuellt inte konsekvent.

Alltför goda "simuleringsmöjligheter" kan emellertid ge upphov till problem som komplicerar analysen av projektens konsekvenser för människorna i dessa bostadsområden: det är inte alls otroligt, att det var samma bostadsområden som ex.vis tog emot de människor som lämnade det totalsanerade kvarteret och utflyttarna från det reoverade Östergård. Det kan m.a.o. bli svårt att separera in- och utflyttningsområdena i de bägge fallen vilket medför, att problem uppstår när ex.vis totalsaneringsutflyttnings effekter ska separeras från reoveringsutflyttnings effekter. I kap. 6 fastslås i vilken utsträckning som vi kommer att genomföra områdesorienterade analyser (se grupperna d, e och f). Detta urvalsbeslut kan bl.a. vara baserat på möjligheterna till separation. Vid ett närmare studium av egenskaperna hos de människor som bor i de "mesta inflyttnings/utflyttningsområdena" skulle det vidare framkomma i vilken omfattning som "simulering" är möjlig.^{1/}

1/ Kontrollområden måste självfallet också användas vid analysen av projektens effekter för grupperna d, e och f.

5.3. Precisering av jämförelse- och kontrollområden.

(i) Totalsaneringsalternativet.

Innan vårt val av jämförelseområde presenteras, ska de urvalskriterier som låg till grund för detta val räknas upp. De flesta av dessa urvalskriterier presenterades redan i 5.2. i samband med bestämningen av jämförelsealternativets karaktär. (Distinktionen mellan "teoretiska" och "undersökningstekniska" kriterier upprätthålls dock inte i detta avsnitt.)

Tidpunkten: Varje potentiellt alternativ måste i tiden harmonisera med ett tänkt genomförande av en totalsanering i Östergård. Helst bör rivningsverksamheten ha påbörjats under åren 1970 och/eller 1971 och nybyggnationen ägt rum under åren 1972 och/eller 1973.

Områdets användning: Området skall, liksom Östergård, vara avsett att användas för i huvudsak bostadsändamål, alltså ej för t.ex. kommersiella aktiviteter.

Ägarförhållandena: Den tomt som fastigheterna i Östergård är uppförd på ägs av Malmö kommun. För att en realistisk rekonstruktion skall vara möjlig, bör följaktligen kommunen i totalsaneringsfallet stått som ursprunglig ägare / ha inlöst marken ifråga för att därefter ha avyttrat/uthyrt densamma med tomträtt.

Tidigare bebyggelse: Området bör tidigare ha varit bebyggt med bostäder, för att därigenom likhet med renoveringskvarteret skall uppnås.

Bostadsstandard och fysisk boendemiljö: Bostadsstandarden bör vara låg och den fysiska boendemiljön "dålig" före saneringen d.v.s. den fysiska boendesituationen bör påminna om den som existerade i Östergård innan renoveringsprogrammet genomfördes. (Lägenheterna bör befinna sig i kvalitetsgrupperna 4-7 enligt Bostadsräkningens klassificering av utrustningsstandarden, fastigheterna bör vara byggda vid ungefär samma tidpunkt o.s.v.)

Den social-psykologiska boendemiljön: Medelinkomsten, antalet kriminellt belastade, ålderssammansättningen, antalet utländska medborgare etc. borde överensstämma med medelinkomsten etc. i Östergård före projektet.

Storleken på området: Både med anseende på möjligt exploateringstal (enligt stadsplan) och tomtyta bör överensstämmelse söka uppnås.

Avståndet till city: Någon exakt precisering av vad som menas med city är här ej erforderligt. Det väsentliga härvidlag är, att området inte bör vara ett markerat ytterområde, med de speciella strukturella boendekaraktäristika som utmärker ett sådant i relation till innerstadsbebyggelsen.

Det område som bäst uppfyller dessa krav är kvarteret Pontus, beläget mellan Drottninggatan och Hermansgatan vid motorvägens nordvästra infart.

Kvarteret är relativt centralt beläget. Bebyggelsen bestod tidigare av en rad mindre fastigheter, byggda i huvudsak runt sekelskiftet och under 1900-talets första årtionden. Dessa fastigheter var under de sista åren av uttalad slumkaraktär (med undantag av några av de fastigheter som vätte mot Drottninggatan) och inhyste ett stort antal människor med en låg socio-ekonomisk status. Andelen utländska medborgare och invånarnas ålderssammansättning överensstämde också relativt väl med det "gamla" Östergårds. Antalet lägenheter var som mest c:a 150 (190 i Östergård 1967) och så gott som samtliga tillhörande kvalitetsgrupperna 4-7. Fastigheterna utrymdes succesivt fr.o.m. 1969 och fram till rivningens påbörjan 1972 (en tidpunkt som kan accepteras med viss tvekan). Nybyggnationen avslutades under våren 1974. De uppförda fastigheterna inrymmer 160 lägenheter vilket är ungefär det antal som ett totalsanerat Östergård skulle tänkas ha inrymt enligt stadsplanen.

Vissa äganderättsliga förhållanden talar mot användningen av Pontus som jämförelsealternativ. Under slutskedet ägde Malmö kommun c:a 2/3 av det totala fastighetsbeståndet i kvarteret. Kommunens

fastigheter övergick sedan i Söderbostäder AB:s ägo 1971 genom ett bytesavtal. Kommunen stod dock som ägare till hela kvarteret Östergård vid tidpunkten för saneringsbeslutet. Till dessa uppgifter om ägarförhållandena ska också läggas att tomtytan i Pontus är något mindre än den i Östergård.

De kriterier som kvarteret Pontus uppfyller (i större utsträckning än andra kvarter) måste emellertid betraktas som tyngre än det äganderättsliga kriteriet och det som anger jämförelseområdets önskvärda storlek.

(ii) Jämförelseområdet "ingen åtgärd".

Kriterierna i 5.2. (ii) exklusive de som direkt berör saneringsverksamheten låg också till grund för vårt val av kontrollområde. För att kunna erhålla ett område med nämnda karaktäristika utgick vi från 1970 års Folk och Bostadsräkning. Ur denna kan en rad data angående bostäderna och deras invånare ned på kvartersnivå (s.k. femsiffernivå) erhållas. Den strategiska variabeln vid den primära bearbetningen av materialet blev inkomstnivån. Efter att ha plockat ut de c:a 25 kvarter med den lägsta genomsnittsinkomsten och ur dessa ha eliminerat samtliga kvarter som under 1970-talets första hälft helt eller delvis hade rivits, renoverats eller totalevakuierats återstod c:a ett tiotal. Dessa kvarter jämfördes sedan med varandra m.a.p. storlek, ålder, lägenheternas kvalitetsgruppstillhörighet, ägarkategori, trångboddhet, invånarnas ålderssammansättning, antalet barn, andelen utländska medborgare. Genom personliga studier på platsen av de sex kvarter som visade sig mest lämpliga ur statistisk synpunkt valdes slutligen kvarteret Hugo, beläget vid Värnhemstorget, Kungsgatan, Ehrensvärdsgatan och Föreningsgatan. Endast i ett avseende upptäcktes en skillnad mellan detta kvarter och det ursprungliga Östergård som är att betrakta som väsentlig: andelen utländska medborgare. Denna grupp var kraftigt "under-

representerad" i kvarteret Hugo jämfört med Östergård före saneringen (c:a 5% mot 20% i Östergård). I övrigt var överensstämmelsen sålunda stor. Fastigheterna i fråga var byggda under början av seklet 1901-30 och är samtliga att betrakta som omoderna. Kommunen står och stod som ägare till merparten av lägenheterna i kvarteret (156 av 172). Liksom i Östergård var invånarnas inkomster mycket låga och andelen pensionärer mycket stor.

Efterkommentar.

Valet av jämförelse- och kontrollområden företogs under ett mycket tidigt skede av vår anslagsperiod. Undersökningen omfattande karaktär krävde nämligen att de olika populationerna definierades på detta tidiga stadium. Med den ökade tillgången på statistiskt material blev det dock tydligt för oss att Östergård före upprustningen var unikt i många avseenden (vad gäller kriminaliteten, socialhjälpstutbetalningarna, alkoholproblemen etc.). Även om Pontus och Hugo fortfarande framstod som det bästa jämförelseområdet resp, kontrollområdet vid den större informationsmängden, måste hänsyn tas till det faktum att Östergård var mera förslummat än de förstnämnda kvarteren. Detta får bl.a. konsekvenser för den teknik som kommer att användas vid upprättandet av de offentliga projektkalkylerna vilket utvecklas i kap. 6.

I kapitel 6 förkortas det genomförda rehabiliterings/renoverings/integrationsprojektet RRI, totalsaneringsprojektet TS och alternativet "ingen åtgärd" IÅ.

6. De finansiella kalkylerna

6.1. Kalkylernas struktur och uppläggning.

6.1.1. Några centrala begrepp vid upprättande av finansiella kalkyler.

Vi har hittills diskuterat offentliga projektkalkyler eller offentliga kostnads/intäktskalkyler, utan att närmare precisera innebörden av dessa. Under 4.4. har bl.a. påpekats att "vinsten" av de genomförda åtgärdsprogrammen för de "indirekt berörda" individerna, d.v.s. grupperna 2 och 3 visas genom upprättandet av sådana kommunala och statliga projektkalkyler. Vi har i det följande valt att arbeta med s.k. finansiella kalkyler (med vissa modifieringar, vilka diskuteras nedan i avsnittet). En finansiell kalkyl avser att spegla de för varje tidsperiod (i vårt fall kalenderår) uppkomna in- och utbetalningsströmmarna som resultat av ett projekts genomförande.^{1/} Någon fullständig överensstämmelse inom den ekonomiska litteraturen om huruvida endast de kostnader (=värdet av resursförbrukning) och intäkter som har en motsvarighet i under året de facto gjorda utbetalningar och inbetalningar skall medtagas i kalkylen finns inte. Vi kommer att beröra detta i det följande i sådana fall, där ett dylikt pendangförhållande inte behöver föreligga. Huvudregeln kommer emellertid att vara att en sådan avhängighet skall vara för handen.

Detta medför att under förutsättning att samtliga i en kalkyl ingående variabler kan erhållas, nettoresultatet visar om de olika alternativen borde medföra skattehöjningar/-sänkningar och/eller andra verksamheter omöjliggörs/möjliggörs. Innan vi närmare specificerar de poster vilka i enlighet med nämnda betraktelsesätt skall ingå i kalkylerna skall

1/ Dessa begrepp skall i sin tur skiljas från inkomster och utgifter. Finansiella intäkter och kostnader utgör periodiserade (t.ex. årsvis) inkomster och utgifter till följd av en investering. Att inkomster periodiseras är emellertid ytterligt ovanligt varför inkomst och intäkt oftast är två analoga begrepp över en period. För att inte komplicera bilden alltför mycket kommer vi därför att i mesta möjliga mån söka avstå från användandet av inkomst och utgiftsbegrepp i forts.

kort refereras och diskuteras de metoder och tekniker som vanligtvis utnyttjas vid lönsamhetskalkyler över olika åtgärdsprogram/investeringar, och i samband härmed, peka på några av de väsentliga skillnader som föreligger mellan dessa och våra finansiella kalkyler. Vi kommer härvid företrädesvis att jämföra den traditionella företagsekonomiska kostnads/intäktsanalysen med den fastighetsekonomiska kalkyl som bildar utgångspunkt för renoveringsprogrammets genomförande och i samband härmed visa varför denna sistnämnda kalkylform är otillräcklig som underlag för vår utvärderingsansats. Tekniken vid upprättandet av en kommunal eller statlig finansiell kalkyl kan i huvuddrag överensstämma med den som ett privat företag använder vid upprättandet av kostnads/intäktsanalys. Däremot behöver självfallet inte de offentliga och privata beslutskriterierna vara identiska. En kommun kommer t.ex. sannolikt att välja det alternativ som i största utsträckning satisfierar de sociala målsättningarna (politiskt eller legislativt givna), även om detta skulle medföra ett sämre finansiellt nettoresultat än övriga ifrågakommande alternativ.

I kostnads/intäktsanalysen görs ett försök att uppskatta de framtida löpande in- och utbetalningarna över en bestämd kalkylperiod som uppkommer i direkt anslutning till ett projekt. Genom att in- och utbetalningarna, inkluderande utbetalningarna för grundinvesteringen, inträffar vid olika tidpunkter måste dessa för jämförbarhetens skull hänföras till samma tidpunkt, vilket sker med hjälp av en kalkylränta som speglar alternativkostnaden för det egna satsade kapitalet. (Vi tänker oss här för enkelhetens skull att investeringen finansieras med eget kapital.)

Inbetalningar och utbetalningar under kalkylperioden diskonteras och summeras till nuvärde vid den tidpunkt på investeringen görs. Beslutskriteriet kan då vara att det alternativ väljs som medför den största

differensen mellan inbetalningar och utbetalningar, resp. om valet står mellan genomförande/icke genomförande av ett visst program, detta genomförs om nuvärdesumman av inbetalningarna överstiger nuvärdesumman av utbetalningarna. Alternativt periodiseras utbetalningen för investeringen över kalkylperioden till lika stora årliga belopp, d.v.s. kapitalutgiften annuitetsberäknas. Denna annuitet innehåller dels en avskrivningsdel och dels en räntedel som fortfarande speglar avkastningskravet på det egna kapitalet. Investeringskalkyler, i huvudsak överensstämmande med dessa tekniker upprättas som ovan nämnts vid genomförandet av offentliga projekt, även om värderingen av intäktsidans poster ofta utgör svårforcerbara hinder. Till grund för realiserandet av renoveringsprogrammet i Östergård låg ursprungligen en fastighetsekonomisk kalkyl. Denna återges nedan. De båda kolumnbeloppen representerar här de kostnader som beräknades uppkomma för de 126 "ordinära" lägenheterna för vilka ombyggnadslån tänktes utgå resp. de 34 st pensionärlägenheter med s.k. förbättringslån.^{1/}

Årliga driftskostnader.

skatter	9.700 + 2.300
försäkringar	1.600 + .400
inre reparationer	11.300 + 2.700
yttre reparationer	11.300 + 2.700
förbrukningsartiklar	4.000 + 1.000
el-förbrukning	4.000 + 1.000
renhållning	8.900 + 2.100
sotning	.800 + .200
fastighetsskötarearvode	21.000 + 5.000

 1/ Malmö stads fastighetskontor, Mark och Bostadsavdelningen, Malmö 20.2 1969. Denna kalkyl har sedan reviderats och överensstämmer därför ej med de verkliga drifts- och kapitalkostnaderna, ett faktum som framgår i vår egen kalkyl nedan. Den kan trots detta tjäna som underlag för vår diskussion här.

vattenförbrukning	17.000 + 4.000
hyresförluster	3.100 + .600
diverse och oförutsett	3.800 + 1.000
fastighetsförvaltning	15.000 + 3.600

Årliga kapitalkostnader.

tomtkostnad	31.500 +
6 %	8.100
ombyggnad, paritetslån	174.994
+ statligt förbättrings-	
lån	37.573
5,9 % resp. 7.31 annuitet	
årliga erforderliga	
hyresintäkter	318.000 + 72.300

Denna kalkyl kan jämföras med den teoretiska annuitetskalkyl som ovan diskuterats. Följande olikheter bör noteras:

- i) genom att lånedelen av moderniseringskostnaden till största delen utgjordes av ett paritetslån, fördelades inte kapitalkostnaderna över kalkylperioden strikt enligt annuitetsprincipen.
- ii) det egna kapitalet representeras i kalkylen av markvärdet. Förräntningskravet på den kommunala förmögenheten var som framgår (1969) 6 %. Detta tomtvärde motsvaras f.ö. inte av en investeringsutbetalning i det här fallet, eftersom kommunen ägde marken redan vid tidpunkten för den första bebyggelsen. Posten inkluderas emellertid i kapitalkostnadsbegreppet för att markera, att denna "kapitalplacering" har en alternativ avkastning.^{1/}

1/ Observera: här motsvaras inte tomtkostnaden av en utbetalning. I analogi med vad som ovan sagts representerar det snarare en "inställd inbetalning" d.v.s. en inbetalning som ägt rum om kommunen avyttrat marken och placerat dessa medel så att dessa givit årlig inbetalning svarande mot tomtkostnaden.

iii) vid uppställandet av en privatekonomisk lönsamhetskalkyl måste restvärdet vid kalkylperiodens slut ingå. Genom nuvärdesberäkning av utraneringsvärdet kan därefter en årlig kapitalkostnad uppskattas som är lägre än den ursprungliga årliga kapitalkostnaden om restvärdet är positivt.

I den fastighetsekonomiska kalkylen beräknas inget sådant utraneringsvärde. Detta beror på att vid kalkylperiodens slut nuvärdet av byggnadsvärdet sannolikt är mycket nära noll. Markvärdet skrivs däremot inte ned. Snarare finns det anledning åtminstone sett över en längre tidsperiod, att förmoda mot bakgrund av den ökning markens taxeringsvärde genomgått sedan 1945^{1/} en fortsatt kraftig värdetillväxt i framtiden.

iv) I de teoretiska kalkylerna, baserade på nuvärdes- och annuitetsmetoderna, preciserades kalkylräntan genom att avkastningskraven på det egna kapitalet bestämdes. Genom att renoveringen delvis lånefinansierades måste emellertid en sammanvägning av avkastningskraven och de facto förekommande lånevillkoren företas vid bestämningen av kalkylräntan. I kalkylen nedan genomförs en sådan sammanvägning med utgångspunkt från fastighetskontorets kalkyl, lånehandlingar etc.

v) Fastighetskontorets kalkyl baserades inte på förändringarna i Östergård utan på kvarteret som sådant. Det innebär, att någon implicit jämförelse med en situation utan åtgärd inte förekom. Vid investeringskalkyleringen är det vanligt, att endast de intäkter och kostnader inkluderas i kalkylen som direkt uppkommer i anslutning till det planerade projektet. I konsekvens med detta, skulle enbart de förväntade förändringarna i hyresintäkter, driftskostnader och kapitalkostnader

1/ Se t.ex. Bo Södersten: Bostadsförsörjning och bostadspolitik under efterkrigstiden s.223.

(med eventuell hänsyn tagen till det förändrade utrangeringsvärde) speglas i projektkalkylen. När vi försöker beräkna de årliga intäkterna och kostnaderna uppkomna genom Östergårdsprojektet är det dessa förändringsvärden som vi är intresserade av.

Den fastighetsekonomiska kalkylen är emellertid otillräcklig som underlag vid beräkningen av projektets konsekvenser för grupperna de indirekt berörda (2 och 3) och detta av två skäl.

- i) Renoveringsprogrammet utgjorde i sig bara ett av tre åtgärdsprogram för det studerade området.
- ii) En förändrad boendesituation ger mycket troligt upphov till främst andra intäkter än de som ingår i den fastighetsekonomiska kalkylen. Ingent talar em., vilket kommer att framgå nedan, för att det fastighetsekonomiska "nettot" är av underordnad betydelse vid bedömning av projektets finansiella konsekvenser. Mot bakgrund av vad som ovan anförts bör alltså en mera fullständig kalkyl spegla följande förändringar^{1/}:

Intäkter^{2/}

f. (=förändrade) hyresintäkter

f. transfereringskostnader

f. kostnader för socialvårds-

hälsovårds-

brandskydds-

kriminalvårds-

nykterhetsvårds-

barnvårds-

f. skatteintäkter

Kostnader

f. fastighetsekonomiska kostnader

kostnader för rehabiliteringsprogram

kostnader för integrationsprogram^{3/}

} tjänster

1/ Fördelade på stat och kommun för resp alternativ.

2/ Vi har här för enkelhetens skull implicit antagit att åtgärderna medförde minskade årliga kostnader för transfereringar och "sociala" tjänster samt ökade årliga hyres- resp. skatteintäkter.

3/ Beträktas i de fortsatta resonemangen som ej förenade med några kostnader. Jfr under 4.4. och inledning.

Samtliga här listade poster implicerar idealt in- och utflyttningsströmmar. Med idealt förstås här att Östergårdsprojektet kan ha generat "potentiella utbetalningsminskningar", d.v.s. att de finansiella utgifterna skulle ha minskat om t.ex. ej administrativa hinder förelåg. Så borde t.ex. minskad efterfrågan på sjukvårdstjänster från den berörda populationen ha medfört en motsvarande nedskärning av budgetanslagen för sjukvården inom Malmö kommun, d.v.s. en minskning av utbetalningarna till hälso- och sjukvårdssektorn, om fullständig flexibilitet i anpassningen av anslagsförfarandet förelåg. Alternativt skulle de på detta sätt frigjorda resurserna användas för att erbjuda återstående patienter en i någon mening bättre vård, eller till att minska köerna till respektive avdelningar på berörda sjukhus i Malmö.^{1/} Först på längre sikt skulle emellertid med större sannolikhet de genom projektets genomförande skapade "extra resurserna" i praktiken kunna medföra en minskad budgettilldelning eller nedskuren ökningstakt i anslagsramarna för hälso- och sjukvårdsverksamheten inom kommunen.

Som framgår av den förda diskussionen behöver alltså ej en resursinbesparing till följd av de genomförda programmen nödvändigtvis innebära att korresponderande minskade utbetalningar för stat och kommun uppkommer. Vi har emellertid i vår analys i föregående kapitel mycket eftertryckligt betonat den betydelse som de offentliga kostnadernas förändring måste tillmätas vid slumsanering. För att därför en så fullständig bild av effekterna för de indirekt berörda grupperna (d.v.s. grupperna 2 och 3) skall erhållas, bör dessa kostnaders förändring på något sätt inkluderas i kalkylen. Då vi tidigare berört svårigheterna vid operationaliserandet av de offentliga kostnadernas förändring och därvid fastslagit

1/ Idealt skulle man även här kunna tänka sig ett fall där de inbesparade resurserna direkt kunde överföras till andra offentliga verksamhetsgrenar. Ett sådant för de olika verksamhetsområden icke-given uppdelning av resurserna förändrar emellertid inte principinnehållet i vår diskussion.

att vi avser att låta de fysiska förändrade ianspråkstagandet av offentliga tjänster utgöra en indikation på förändringar i dessa offentliga kostnadsförändringar, har vi alltså valt att implicera kostnaderna för detta ianspråkstagandet i kalkylen. Därmed har vi valt ett mindre "snävt" finansiellt begrepp i vår kalkyl än det som omnämndes i kapitlets inledning och även är "vidare" än det i den företagsekonomiska kostnads-/intäktsanalysen.^{1/}

Det bör emellertid redan på det här stadiet fastslås beträffande användandet av fysiska indikatorer för ianspråkstagande av offentliga tjänster som mått på nämnda kostnader: ett ökat ianspråkstagande av hälso-, sjukvårds-, socialvårdstjänster m.m. innebär inte nödvändigtvis en försämring av den berörda befolkningens resursinnehav. De förbättrade insikter i sina samhälleliga rättigheter, sin hälsa etc. som rehabiliteringsprogrammet initierade, kan mycket väl ha medfört att kraven på samhällsservice helt enkelt stegrades. Likaså kan en bättre boendesituation via t.ex. en förbättrad hälsa (t.ex. genom lägre alkoholkonsumtion) och högre inkomst leda till en högre sjukvårdsefterfrågan (jfr under 6.1.3.)

Vi har nu definierat innehållet i och ramen för de finansiella kalkylerna. Föreligger det nu några hinder för upprättandet av en fullständig kommun och stadsfinansiell kalkyl över det genomförda projektet i Östergård, då vi samtidigt håller i åtanke att data för de första åren sedan

1/ Observera: i en kommunekonomisk eller stadsekonomisk kalkyl, d.v.s. en ekonomisk kalkyl omfattande alla effekter för alla kommunmedlemmar och stadsmedborgare hade i stället transfereringskostnaderna utelämnats som poster då dessa i allmänhet bara utgör överföringar mellan olika individer inom kommun resp. stat och inte innebär några resursuppooffringar. Posten innebär emellertid i den finansiella kalkylen att överföringar sker mellan grupp 1 och grupperna 2 och 3, varför det är nödvändigt att man låter dem ingå.

projektstarten finns tillgängliga d.v.s. vår kalkyl delvis kan vara av ex-post karaktär? Om utsagor beträffande det förväntade utfallet av posterna efter den tidpunkt data finns att tillgå skall göras, tornar genast svårigheterna upp sig. Osäkerheten om främst de framtida intäkterna är så stora, att vi inte ens med hjälp av de inom ekonomin vedertagna metoderna kan erhållas någon vägledning.^{1/} En extrapolering utifrån de värden för vilka tillförlitlig statistik föreligger kräver, för att vara statistiskt meningsfull, att den för denna period erhållna trenden är någotsånär entydig vilket vi knappast har någon anledning att a priori förutsätta.

Det är naturligtvis projektets omfattande och komplicerade implikationsmönster som är den främsta orsaken till vår osäkerhet. Vi kan säga mycket lite om t.ex. de framtida förhållandena för de barn som växer upp i de undersökta bostadsområdena. Likaså kan vi bara spekulera i när, och om en eventuellt förbättrad hälsa för de berörda individerna till följd av projektets genomförande ger sig tillkänna i framtiden etc.

1/ Vid osäkerhet - till skillnad från vid risk - känner man inte ens sannolikheten för ett visst framtida utfall. Tre metoder att handskas med detta problem kan här kort nämnas. Vid en kalkylperiodsförkortning, bortfaller de längst bort belägna åren från analysen. Denna metod rekommenderas främst om det finns anledning att räkna med, att intäkterna försvinner eller att kostnaderna skjuter i höjden efter en given tidpunkt. Fastställandet av en räntepremie innebär, att till den rena diskonteringsräntan fogas en osäkerhetsfaktor; härigenom tas hänsyn till, att osäkerheten ofta är en exponentiell funktion av tiden. Om ett samband mellan osäkerhet och tid inte existerar, är det lämpligare att justera osäkra intäktsposter nedåt och osäkra kostnadsposter uppåt med en viss procentsats. Se t.ex. Dasgupta - Pearce "Cost-Benefit Analysis", s.194 f.f., London 1972, Macmillan, Mishan E.J., "Cost-Benefit Analysis" s.300, London 1971, Allen & Urwin, Pearce D.W. "Cost-Benefit Analysis", s.63 MacMillian Papermacs, London 1971, Mattson B. "Samhällsekonomska kalkyler", s.37 f., Scandinavian University Books, Lund 1970, Prest A.R. - Turvey R., "Cost-Benefit Analysis - A Survey" s.91 i Layard R. (ed.) Cost-Benefit Analysis, Penguin Modern Economics Readings Harmondsworth, England 1972.

På grundval härav är det tämligen uppenbart att varje försök till framtida uppskattningar av främst intäktssidan måste medföra så stora mått av godtycklighet att resultatet sannolikt blir intetsägande.

Vi kommer därför endast att studera den hitintills förflutna tidsperioden och så långt möjligt här söka uppskatta de finansiella effekterna. Detta bör emellertid vara tillräckligt för att åtminstone erhålla en indikation på projektets kommun- och stadsfinansiella "lönsamhet"^{1/} inklusive de offentliga kostnadernas utveckling (se den under 4.4. skisserade resursallokeringsanalysen för fas 1).

6.1.2. Precisering av kalkylperiod.

Generellt bör vid en ex-post kalkyl av diskuterat slag, projektets igångsättningstillfälle användas som starttidpunkt för analysen.

Renoveringen startade i mindre skala under november 1969, efter det att en gradvis försiktig evakuering från fyra av de 16 "husen" påbörjats några månader tidigare. Statens Råd för byggnadsforskning finansierade under perioden 1.7-1.10 samma år ett s.k. pilotprojekt, vilket i huvudsak innefattade planerings- och förberedande rehabiliteringsaktiviteter. Detta genomfördes av några av de personer som senare kom att utgöra projektgruppen.^{2/} Fr.o.m. 6.10 beviljades medel för den egentliga rehabiliteringsverksamheten. Detta skulle tala för en starttidpunkt för vår kalkyl omkring den 1.7 1969, d.v.s. då det första projektets program påbörjades.

1/ Med indikation av finansiell lönsamhet förstås med de genomförda begränsningarna här egentligen tre olika innebörder av begreppet: (i) vi studerar en begränsad tidsperiod, över vilken utfallet indikerar effekterna för hela den tid som effekterna i realiteten varar (ii) den slutligen använda grupp 1:s finansiella effekter indikerar motsvarande resultat för den i kap. 4 skisserade "teoretiska grupp" (iii) de offentliga kostnadsförändringarna indikeras av de fysiska mått vi kommer att bli hänvisade att använda för dessa poster (jfr under 6.4.2.).

2/ Anderson et al, a.a., s.114-117 och s. 121-122.

Vi måste emellertid vid vårt val inkludera de eventuella finansiella effekter som emanerar från de individuella beslut och beteenden som projektplanerna i sig gav upphov till. Hyresgästerna sades formellt upp i maj 1969. Starttidpunkten för kalkylen bör därför ligga någonstans före denna tidpunkt, d.v.s. före det saneringsplanerna började influera individernas flyttnings- och övriga beteenden. Det formella beslutet om renoveringen fattades för övrigt av dåvarande stadsfullmäktige i april efter det fastighetsnämnden tagit ställning i ärendet tre månader tidigare.^{1/} Då vi av statistiska skäl måste basera våra beräkningar på årsdata, syntes oss därför 1.1. 1969 vara att betrakta som den lämpligaste starttidpunkten för vår analys.^{2/} När våra undersökningar påbörjades fanns endast statistiskt primärmaterial tillgängligt t.o.m. 1974, varför den valda undersökningsperioden följdaktligen kom att omfatta 1.1 1969-31.12 1974.

Denna utveckling skall jämföras med utvecklingen för den tidsmässigt samtidigt definierade populationen, boende i vårt kontrollområde (Hugo) där det senare simulerar, som sagts under 5.2., ett Östergård där inga slumsaneringsåtgärder vidtagits.

Likaså skall utvecklingen jämföras m.a.p. det valda totalsaneringsalternativet, vilket likaledes representerar konsekvenserna av en tänkt rivning med åtföljande nybyggnation av Östergård. Starttidpunkten för kalkylen m.a.p. detta totalsaneringsalternativet är sålunda identiskt

1/ Anderson et al, a.a., s.203.

2/ Observera att vi vid definitionerna av de olika grupperna, för att erhålla tillräcklig säkerhetsmarginal, krävde att de skulle bo i Östergård så tidigt som 1.7 1968. Sannolikt medförde den relativt fåtaliga utflyttningen under 1969 samt eftersläpningen i utbekommandet av de flesta transfereringar, att de finansiella effekterna (främst på intäktssidan) detta år var mycket begränsade, ett antagande som vi får anledning att återkomma till nedan under 6.4.3.

med RRI-alternativet. Ett planerande och genomförande av det förstnämnda skulle enligt samstämmiga uppgifter från berörda befattningshavare vid Malmö kommuns Fastighetskontor krävt helt andra tidsramar än de genomförda programmen.^{1/} Sålunda skulle utöver nämnda åtgärder rivnings-, schaktnings- och nybyggnadslov ansökas om och beviljas m.m. Vidare hade med stor sannolikhet man installerat fjärrvärme i de nybyggda fastigheterna, varför ett nyuppfört Östergård tidigast stått inflyttningsklart under något av undersökningsperiodens bägge sista år (jfr under 5.3.). Följaktligen måste RRI-alternativet utgöra riktmärket vid för undersökningen och därmed också bestämma starttidpunkten.

6.1.3. Några allmänna anmärkningar.

Avslutningsvis skall, sedan vi nu tillfälligt lämnat själva problemet med undersökningens genomförande, några problem i samband med resultatets tolkning beröras som flyktigast. Ett av de centrala argumenten för genomförande av stats- och kommunfinansiella kalkyler vid slumsaneringsprojekt ligger i möjligheterna att få hypotesen om sambanden mellan boendemiljö-hälsa respektive boendemiljö-inkomst verifierad/falsifierad. Svårigheterna vid att påvisa sociala samband av dylik karaktär kan inte tillräckligt understrykas, här lika lite som i de flesta undersökningar av samhällsvetenskaplig/social natur.

Skulle det med stor statistisk tillförlitlighet visa sig att inkomsten (t.ex. via transfereringar och inbetald skatt) inte förändrats till följd av den förbättrade boendemiljön, behöver detta inte innebära att

1/ Samtal med Bengt Aurell 28.1 1975, Göte Morin 28.1 1975, Stig Lundqvist 28.1 1975, Sten Källström 7.4 1975, Janerik Majeovski 7.4 1975 m.fl. på Malmö Fastighetskontor.

ett samband mellan boendemiljö och inkomst inte skulle existera: dels kan projektet av beslutsfattande myndigheter betraktas ur utgiftssynpunkt som ett marginellt projekt, vilket bl.a. att bostadsstandarden knappt höjdes till kvalitetsgrupp två:s nivå indikerar. Dels är det möjligt att sådana, inte statistiskt påvisbara effekter på inkomsterna (och hälsolivåerna) helt enkelt tyder på att den tidigare boendemiljön har ett så markant och bestående inflytande på de berörda individerna att även mycket resurskrävande projekts effekter skulle framstå som marginella m.a.p. de berörda variablerna. Det vi, i det sistnämnda fallet, erhåller kunskap om vid undersökningen av ett visst saneringsprojekts konsekvenser blir under sådana omständigheter snarare den tidigare boendesituationens betydelse än den, vars effekter vi söker fastställa.

Vi vill därför här än en gång understryka det som vi bedömer vara det grundläggande dilemmat vid undersökningar av här företagen karaktär: en förbättrad boendesituations inflytande på den sociala aktivitetsförmågan och konsumtionsförmågan är framför allt långsiktigt. Osäkerheten om de framtida effekterna är, som nämnts så stora, att kalkyler över det förväntade långsiktigare utfallet inte är möjliga att upprätta på ett meningsfullt sätt.

Det är mot bakgrund av dessa reservationer som vår undersökning skall ses. Givet våra restriktioner (till vilka vi återkommer nedan under 6.4.), kan vi som bäst erhålla vissa indikationer och relativt grova skattningar av åtgärdernas finansiella effekter. De begränsade möjligheterna att genomföra fullständiga "lönsamhetsanalyser" av sociala program får dock enligt vår mening inte resultera i, att försök till sådana bedömningar inte kommer till stånd.

6.2. Sambandet mellan definitionen av grupp 1 och de finansiella kalkylerna.

6.2.1. Principiella utgångspunkter.

Ett projekts kommun- och stadsfinansiella intäktssida bestäms i huvudsak av förändringarna i variablerna: hyra, inkomst, fastighetsvärde och hypotetiskt av förändrat resursinnehav, boendemiljö och preferenser.

I det här avsnittet ämnar vi relatera de eventuella förändringarna i dessa variabler p.g.a. Östergårdsprojektet till de begränsningar av grupp 1 som föredrogs i 4.6. (resonemangen åskådliggörs i bilaga till detta avsnitt).^{1/}

I 4.6. gjordes en inledande begränsning av den grupp som direkt påverkades av projektet. Det påpekades där, att vi bara skulle koncentrera oss på de individer vars boendeförhållanden genom projektet hade förändrats. Därför vidtogs ytterligare begränsningar så att slutligen enbart följande individer kvarstod som medlemmar i grupp 1:

- a. de individer som bodde kvar i det upprustade Östergård, d.v.s. de individer som bodde i Östergård innan någon åtgärd vidtagits i kvarteret, och som sedan flyttade in i de renoverade lägenheterna
- b. de individer som flyttade in i de nyrenoverade bostäderna i Östergård omedelbart efter färdigställandet utan att tidigare ha bott i kvarteret
- c. de individer som flyttade ifrån Östergård i samband med och p.g.a. projektet
- d. de individer som bor eller bodde i Östergårds omedelbara grannskap under projekttiden och efter det att projektet avslutats
- e. individerna i det eller de bostadsområden som människor flyttade ifrån "i största omfattning" p.g.a. integrations- och renoveringsprogrammen för Östergård
- f. individerna i det eller de bostadsområden som människor omedelbart flyttade till "i största omfattning" i samband med och p.g.a. projektet

 1/ Samtliga här förda resonemang är givetvis principiellt tillämpbara på våra "alternativa Östergårdsprogram". Beträffande praktiska avvikelser jfr nedan under 6.2.2.

För att fastställa Östergårdsprojektets effekter på de fyra variablerna nämnda i första stycket bör, alltså undersökningen inriktas på de ovannämnda grupperna a-f. (Fastighetsvärdeförändringarna borde egentligen relateras till fastighetsägarna, vilka nödvändigtvis inte ingår i vår grupp 1. Detta utvecklas i bilagan.)

Det framstår tämligen självklart att de finansiella effekterna av grupperna a, b och c:s hyreskostnadsförändringar bör studeras. Vidare bör hyresutvecklingen för grupp d följas. De eventuella förbättringarna i den fysiska boendemiljön kan t.ex. ha medfört, att hyresnivåerna i de privatägda fastigheter som byggts 1958 eller senare är högre jämfört med en situation utan åtgärder i Östergård. Om fastighetsskatten ökar, är det också möjligt att bostadsrättsinnehavarnas hyreskostnader ökar.

Någon undersökning av grupperna e och f kommer a priori inte att företas, då vi förutsätter effekter på dessa gruppers hyresnivåer är mycket svårbestämbara men sannolikt även relativt omärkbara. Visserligen kan förändringar i den fysiska boendemiljön påverka hyreskostnadsutvecklingen i gynnsam eller icke gynnsam riktning.^{1/} Det är dock inte sannolikt att förändringar i densocial-psykologiska miljön påverkar hyreskostnadsutvecklingen, eftersom t.ex. bruksvärdesprincipen är baserad på boendekomponenterna 4 och 5, men inte på boendekomponenten 6.

Inflyttningen till Östergård i samband med projektet kan emellertid resultera i att hyresgäster får förändrade hyreskostnader vid övertagandet av de lägenheter som då blir lediga, andra lägenhetsvakanser uppstår, ny inflyttning äger rum etc. Trots att dessa kedjeeffekter kan

 1/ Den fysiska boendemiljön kan förändras för grupperna e och f genom att den kommunala och kommersiella servicen exempelvis försämras samt genom att den yttre miljön förfulas och slits ned.

vara nog så betydelsefulla vid bestämningen av ett slumprojekts finansiella effekter, tillåter inte vår begränsade tidsram en analys av dem.

Mot bakgrund av urvalet ovan, skulle endast fastighetsvärdeförändringarna i Östergård och i de intilliggande husen att studeras.

Undersökandet av eventuellt ändrade skatteinkomster för kommun och stat samt inkomstrelaterade transfereringskostnader genom projektet aktualiserar en undersökning av olika individers inkomstförändringar.

Vi har i avsnittet 2.4. behandlat det ömsesidiga "sociologiska" sambandet: låg inkomst genererar boendeslum, och boendeslum genererar låg inkomst. Enligt det sistnämnda orsakssambandet borde ett "lyckat" slumsaneringsprojekt resultera i att sluminvånarnas inkomster ökar. Som nämnts tidigare, har vi inga möjligheter att verifiera eller förkasta förekomsten av ett "rent" samband mellan inkomst och boendesituation för grupperna a och b, p.g.a. det sociala rehabiliteringsprogrammets existens. För de övriga grupperna däremot, arrangerades inte något motsvarande program för "direkt resurspåverkan", vilket gör att en undersökning av dessa grupper m.a.p. inkomstförändringens effekter torde vara särskilt intressant. Samtliga grupper a-f borde därför idealt ingå i inkomstundersökningen.

I appendix 4.2. presenterades hypotesen att de "sociala kostnaderna" är en funktion av boendesituationen. Givet begränsningarna i 4.6. borde därför data för de offentliga kostnaderna för samtliga grupper a-f att genomgås.

En del offentliga kostnader, som t.ex. kostnaderna för polis- och brandkårsutryckningar, kan vara mycket svåra att individrelatera. För andra framstår en individorientering som naturligare, men den ofullständiga tillgången på relevanta individdata i vissa fall och tids-

begränsningen för den statistiska undersökningen sätter en gräns för individorienteringen.

Existensen av de två sistnämnda problemen medför att en begränsning a priori borde företas till en områdesorienterad datainsamling för grupperna d, e och f, vilket omnämndes i 4.6. Statistikdata på kvarternivå i stället för individnivå bör därmed användas.

Men även för de återstående individorienterade offentliga kostnaderna har vi åstadkommit vissa förenklingar som underlättar fältarbetet. Vare sig det är bakomliggande beroendeförhållanden som ger upphov till anspråkstagandet av sjukvårdstjänster eller ej kommer alla sjukvårdskostnader relateras till dem som utnyttjar dem, oavsett hur de psykiska och fysiska hälsoförändringarna uppstått. Med "de som ger upphov till anspråkstagande av offentliga tjänster" åsyftas alltså de personer som efterfrågar sjukvårdstjänster.

6.2.2. Praktiska begränsningar.

Av förklarliga skäl medför det empiriska definierandet av grupperna e och f svåröverkomliga problem.

Vi har utifrån respektive församlingsböcker genomfört en total kartläggning av flyttningsströmmarna för de grupper, vilka representerar utflyttare resp. inflyttare i vår population.^{1/} Denna kartläggning omfattar såväl de adresser/kvarter där "utflyttarna" kyrkoskrev sig som de adresser/kvarter varifrån "inflyttarna" ursprungligen kom.

För att några finansiella effekter överhuvudtaget skulle vara meningsfulla att söka uppskatta för grupperna e och f, utgick vi a priori från

 1/ För def. av urvalspopulation, analysenhet etc. se 6.3. Vi har här vidare endast studerat individernas/hushållens första flyttning. Jfr begreppet "omedelbart" i samband härmed under 4.6.

att de berörda flyttarkategorierna måste uppvisa gemensamma utflyttnings- respektive inflyttningsadresser i åtminstone något fall under den studerade tidsperioden. Detta innebär att det ej var ett tillräckligt villkor att ett enstaka hushåll vid en viss given tidpunkt flyttade till en viss adress/kvarter för att de i kap. 4 beskrivna konsekvenserna och deras finansiella effekter i "mesta utflyttnings-" resp. "mesta inflyttningsområde" skulle vara iakttagbara. Innebörden härav är emellertid inte att vi inte tror att t.ex. ett ensamt hushåll genom sitt beteende skulle kunna åstadkomma de tidigare refererade följdverkningarna för sin omgivning, utan bara att det här helt enkelt är praktiskt omöjligt att definiera ett område, annat än dit/varifrån man flyttat i "mesta omfattning".

Vi har vid genomgången av flyttningsströmmarna emellertid inte funnit något fall, där det visat sig möjligt att fastställa en adress/kvarter dit/varifrån mer än ett hushåll flyttat under ett år. I två fall har hushåll flyttat till samma adress, men i bägge dessa har tidsavståndet mellan flyttningarna överstigit två år. Däremot har vissa församlingar tenderat att återkomma "oproportionellt" ofta: församlingar vilka i stor utsträckning under den undersökta tidsperioden relativt sett, i stor omfattning innefattade många av de statistikområden på s.k. fyrsiffernivå, med de lägsta genomsnittliga inkomstnivåerna.^{1/}

Vi har därför härav dragit slutsatsen, att för att på ett statistiskt meningsfullt sätt avläsa de finansiella effekterna av "mesta inflyttnings-" respektive "mesta utflyttningsområde" en totalundersökning vore nödvändigt. Detta ligger emellertid utanför de tids- och resursmässiga ramar vi har att röra oss inom. Vår undersökningspopulation är följaktligen

1/ Möllevången, Kirseberg, S:t Pauli, V:a Skrävlinge m.fl. Se Malmö kommuns inkomststatistik: för åren 71-74 (hushåll) Folk och Bostadsräkning 1970 m.m.

alltför spridd för att några av de i våra hypoteser antagna effekter skall kunna avläsas. Då vi ej kunnat fastställa grupperna e och f innebär ett utelämnande av dessa i den fortsatta undersökningen än en gång alltså ej, att vi inte tror att några samband av de i kapitel 4 skisserad karaktär föreligger, tvärtom - vi nödgas bara acceptera konsekvenserna av de definitionssvårigheter vi ställts inför. För att påvisa dessa samband måste sannolikt en total kartläggning av flyttningsströmmar och - beteenden för samtliga låginkomstområden genomföras.

Vad beträffar gruppen d, d.v.s. grannarna till de olika undersökta områdena är problemet något annorlunda. Här föreligger inga svårigheter att definiera populationerna som sådana. Som nämndes ovan, är vi nödsakade att, av tids- och resursmässiga skäl, prioritera vilka delar av populationerna vi önskade undersöka på individ- (vilket självfallet är mest resurskrävande) och områdesnivå. Den sistnämnda analys teknik var, vilket framgått tidigare, mindre lämplig för studerandet av projektets effekter för grupperna a-c. Därmed var valet i praktiken klart. Grupperna d-f "hänvisades" till att bli studerade på områdesnivå. Den statistik som finns tillgänglig på områdesnivå (d.v.s. på s.k. statistisk femsiffernivå eller kvartersnivå) är emellertid mycket knapphändig. Sålunda finns här, utöver Folk och Bostadsräkningarnas data för 1970 och 1975,^{2/} endast på femsiffernivå^{3/} för hushållsenheter inkomststatistik för åren 1971-74. Önskar man uppgifter om individinkomster, data om utbetalda transferringar etc. finns endast dessa att tillgå på fyrsiffernivå, d.v.s. avseende invånarna i fler kvarter. Detta medför att det statistiska underlaget för slutsatser om projektets finansiella konsekvenser för

1/Se t.ex. 4.6.

2/ Ej färdigbehandlad och publicerad i skrivande stund.

3/Jfr fotnot föregående sida.

grannarna blir alltför omfattande för att några meningsfulla slutsatser skall kunna erhållas. Vi har därför valt att avstå från att analysera de finansiella effekterna för denna grupp.^{1/}

Vi summerar alltså: sambandet individurval och de finansiella kalkylerna. Under 6.2.1. relaterades de grupper vilka under 4.6. fastställdes tillhöra de "direkt berörda" individerna (grupp 1). Genom en diskussion från principiella och praktiska utgångspunkter reducerades denna grupp olik medlemmar att omfatta för respektive alternativ.^{2/}

- (i) de individer som stannade kvar i området, efter det åtgärdsprogram vidtagits ("kvarstannare")
- (ii) de individer som flyttade in i området efter det att åtgärder vidtagits ("inflyttare")
- (iii) de individer som lämnade området till följd av, och i samband med de genomförda åtgärderna ("utflyttare").

I vart och ett av dessa fall kommer de stats- och kommunfinansiella konsekvenserna av förändrade hyror, inkomst och ianspråkstagande av offentliga tjänster att beräknas.

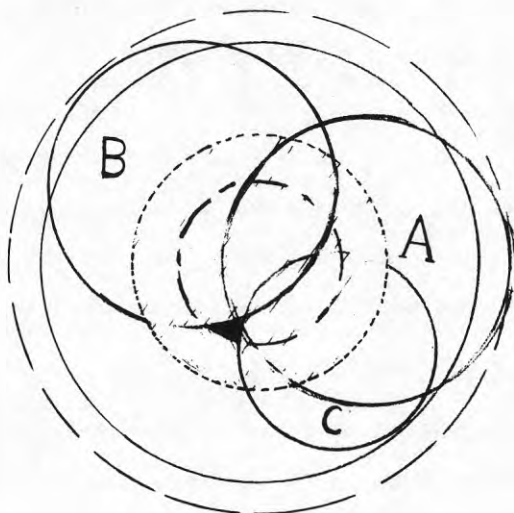
Som noterats är det endast i RRI-alternativet som samtliga tre kategorier är representerade i renodlad form. I totalsaneringsalternativet ingår ej "kvarstannarna" medan för jämförelsealternativet "ingen åtgärd" utflyttarna och kvarstannarna tillsammans representerar en kategori och "potentiella" inflyttare vilket totalsaneringsalternativets inflyttningskategori, tänkes simulera för åren 1969-73. (Jfr under 5.2.)

1/ För diskussionen om förändrade fastighetsvärden/fastighetsskatt se under 6.4.2.

2/ I den omfattning de förekommer i resp. fall.

Bilaga 6.2.

Ett försök att åskådliggöra sambandet mellan individurval och de finansiella kalkylerna i undersökningen.



Mängden innanför den streckade cirkeln: den teoretiska gruppen 1, d.v.s. de individer vars välfärd direkt påverkades av projektet genom eget och/eller andras agerande.

Mängden innanför den heldragna cirkeln: individer i grupp 1 enligt definition i 4.6., d.v.s. de individer vars boendesituation påverkats av projektet.

Mängden innanför den "punktade" cirkeln: individer i grupp 1, givet de ytterligare begränsningar, gjorda i 4.6.

Mängden innanför den "kort-lång" markerade cirkeln: individer i grupp 1 efter slutliga begränsningar i 6.2.2.

Mängden A: de individer, som genom projektet givit upphov till förändrade offentliga kostnader.

Mängden B: den delmängd av den teoretiska gruppen 1, som erhållit inkomstförändringar genom projektet. Motiveringen för att denna mängd innehåller element som ligger utanför den "punktade" cirkeln: inkomstför-

ändringar kan ha ägt rum för en individ utan att han behöver vara bosatt i de områden som uteslutits i 4.6. och t.o.m. utan att hans boendesituation förändrats över huvudtaget. (Exempel: ökad arbetslust hos individer p.g.a. minskad kriminalitet i Malmö utan att förändring för dessa skett i någon av de egna boendekomponenterna.)

Mängden C: den delmängd av grupp 1 enligt definitionen erhållit hyreskostnadsförändringar genom projektet. Motiveringen för att denna mängd inte innehåller element som ligger utanför den heldragna linjen: hyreskostnadsförändringar för en individ i samband med projektet kan nästan utan undantag förknippas med förändringar av boendesituationen.

Ytterligare kommentarer:

- 1) Grupp 1 i vår undersökning består av en delmängd av de individer som påverkats direkt av projektet, nämligen de som finns innanför den "kort-lång" markerade cirkeln.
- 2) Vid vår undersökning av projektets finansiella konsekvenser för stat och kommun (välfärdskonsekvenser för grupp 2 och 3) bör alla de individer studeras som befinner sig i den med "kort-lång" markerade cirkeln, eftersom dessa kan ha givit upphov till förändrade offentliga kostnader, förändrade skatteintäkter och förändrade transfereringskostnader, givet begränsningarna i undersökningen. Utan några begränsningar hade en större mängd måst undersökas, nämligen den streckade cirkeln.
- 3) Mängden inom det skuggade området: individer i vår praktiska grupp 1 (som slutligen definieras i 6.2.2.) vars välfärdsförändring inte har kommit till uttryck i förändrade inkomster, förändrade hyror och förändrade offentliga kostnader.
- 4) De individer som hamnar utanför den "kort-lång" markerade cirkeln kommer att behandlas som medlemmar i grupperna 2 och 3. Det innebär att projektets välfärdsförändringar för dessa individer förutsätts ske indirekt via de kommunala och statliga budgeterna.

5) Eftersom vi tänker studera fastighetsvärdeförändringarnas konsekvenser för kommun implicerar detta, att ett undantag gjorts från den huvudprincip vid individurvalet som här åskådliggjorts. Om fastighetsvärdena relateras till t.ex. privata fastighetsägare, förekommer dessa i mängden A. Däremot tillhör de troligtvis inte den "punktade" mängden och hamnar av den anledningen utanför vårt "undersökningsområde". Vid upprättandet av de finansiella kalkylerna kommer fastighetsvärdeförändringarnas skatteeffekter emellertid att undersökas.

6.3. Undersökningspopulationen

Vi har hitintills fastslagit att för de grupper som vi valt att undersöka i enlighet med 6.2., dessa skall studeras på individnivå. Men hur skall dessa utväljas? Vilken skall bli vår minsta undersökningsenhet? Hur pass relevant blir vår valda population m.a.p. de effekter vi avser att mäta? Dessa frågor skall vi söka besvara under denna punkt.

6.3.1. Val av analysenhet-hushåll eller individ.

Det har upprepade gånger nämnts att projektets stats- och kommunfinansiella intäktssida bestäms av förändringarna i variablerna hyra, inkomst, fastighetsvärde och hypotetiskt av förändrat resursinnehav, boendemiljö och preferenser.

För att kunna studera de finansiella förändringarna till följd av ändringar i hyra och inkomst, måste vi ta ställning till vilka statistiska individer som skall utgöra undersökningens minsta analysenhet: hushåll eller enskilda individer.

Då vi avser att använda samma undersökningspopulation vid ett eventuellt studerande av de "direkt" berörda individernas välfärdsförändringar till följd av projektets genomförande, har vi valt enskilda individer som en sådan minsta analysenhet. Till detta argument bör fogas en rad andra skäl som likaså talar för användandet av individer framför hushåll: Ett hushålls sammansättning skiftar över undersökningsperioden till följd av mortalitet, nativitet, skillsmässor, ingångna äktenskap etc., varför jämförelser över åren starkt försvåras.^{1/} Vidare är det statistiska primärmaterial (församlingsböcker och mantalslängder)

1/ Då dessutom merparten av de inkomst och hyresrelaterade transfereringarna antingen utbetalas direkt till den enskilde eller är lätt omräkningsbar från hushållet till dess enskilda medlemmar, medför inte dessa poster heller någon olägenhet vid valet av individer som analysenhet. Vi återkommer delvis till detta i samband med genomgången av resp. poster nedan.

något ofullständigt vad beträffar registrerandet av den utsträckning i vilken personer som kyrkoskrivs resp. mantalsskrivs är sammanboende eller inte (utan att ha ingått äktenskap eller ha gemensamt barn).

Själva problemet vid användandet av hushållsbegreppet har bl.a. uppmärksammats av den s.k. Låginkomstutredningen, där man följaktligen lagt tonvikten på individen som undersöknings- och inkomstenhet. Per Holmberg uttrycker saken sålunda: "Begreppet 'hushåll' är tyvärr synnerligen diffust och flexibelt. En persons civilstånd säger exempelvis inte mycket om hans eller hennes 'hushållsställning'".^{1/}

Vad beträffar förändringarna i ianspråkstagandet av offentliga tjänster är dessa, med undantag av brandskydds- och polistjänster, mycket enkla att individrelatera, varför även dessa talar för användandet av individsnarare än hushåll som analysenhet.

De finansiella effekterna av förändringar i fastighetsvärde samt posterna på kalkylens kostnadssida är helt oberoende av vilken enhet som väljs.

6.3.2. Val av urvalsmetod.

Definierade enligt 4.6. och föregående avsnitt omfattar vår totala population 1405 individer.^{2/} Dessa är då fördelade på respektive grupper och alternativ:

Alternativet: RRI	N ₁ : "Kvarstannare"	76
	N ₂ : "Inflyttare"	285
	N ₃ : "Utflyttare"	245
Alternativet: TS	N ₄ : "Inflyttare"	265
	N ₅ : "Utflyttare"	217

1/ Holmberg Per et al: Väststånd med slagsida, Stockholm 1970, s.9

2/ Egentligen 1670, då i enlighet med 5.2. "Inflyttarna" i TS-alternativ, även under 1969-73 representerar "potentiella" inflyttare i jämförelseområdet "Ingen Åtgärd" (IÅ).

(Jämförelsealternativet)

IÅ

 N_6 : "Kvarstannare/Utflyttare" 317 $(N_7$: "Potentiella Inflyttare" $=N_4$ för åren 1969-73)

1405

Idealt skulle hela denna population undersökas m.a.p. ianspråkstagandet av offentliga tjänster, transfereringar, skatter etc. Av flera skäl har vi emellertid varit nödsakade att begränsa oss till att göra ett stickprovsurval. Framför allt har detta varit beroende av på de tids-, resursmässiga samt administrativa restriktioner vi ställts inför. (Jfr under 6.4. nedan)

Dessa restriktioner har medfört att vårt sampel måst begränsats till c:a 500 personer, d.v.s. ett stickprov motsvarande drygt var tredje i totalpopulationen ingående individer. En sådan stickprovsandel bör, för högfrekvent förekommande variabler ge en god precision i skattningarna. För att emellertid en tillfredsställande precision i estimaten även av de mindre högfrekvent förekommande variablerna (typ vissa transfereringar och ianspråkstagande av offentliga tjänster), har vi efter att ha fördelat vårt sampel ($n_1 \dots n_6$) proportionellt mellan de olika delpopulationerna ($N_1 \dots N_6$), valt att genomföra en stratifiering inom respektive delpopulation. Vi har här valt ålder som stratifieringsvariabel, då vi a priori antagit att denna demografiska variabel (via inkomsten) på ett intimt sätt samvarierar med de undersökta variablerna. Till grund för detta vårt antagande ligger den i sig högst rimliga hypotesen att åldern, grovt räknat, avgör en persons förvärvsstatus, vilket i sin tur bestämmer inkomsten över livscykel.^{1/}

1/ Idealt skulle en dubbel stratifiering m.a.p. såväl ålder som kön vara att föredraga för att härigenom ytterligare höja precisionsgraden i skattningarna. Detta skulle emellertid, givit vår totala populations sammansättning, medföra att urvalet inom flera stratan skulle blivit noll eller så litet att några estimeringar för variabelvärdena ej skulle kunna genomföras.

Genom att sålunda schematiskt indela undersökningens delpopulationer i fem olika åldersklasser, var och en svarande mot olika potentiella förvärvsstatus (och därmed olika inkomster, transfereringar, skatter etc.) anser vi oss ha erhållit, för våra syften tillräckligt homogena enheter m.a.p. våra undersökta variabler. De fem olika stratifieringsenheterna är följande:

N_{i1} : Pensionärer under hela undersökningsperioden.^{1/}

N_{i2} : Övergångsgrupp, d.v.s. personer som genomsnittligt betraktat bör övergå från presumtiv förvärvsstatus till pension under den studerade tidsperioden.

N_{i3} : Förvärvstagare under hela undersökningsperioden.

N_{i4} : Övergångsgrupp, d.v.s. personer som genomsnittligt sett bör övergå till förvärvsarbete över den undersökta tidsperioden.

N_{i5} : Icke förvärvsarbetande minderåriga under hela undersökningsperioden.

Vi har valt följande födelseår vid preciserandet av de olika stratan:

N_{i1} : Födda 1903 och tidigare. Vid en senare genomgång av utbetalda pensioner från Malmö försäkringskassa pensionsregister av vår undersökningspopulation, har denna indelning visat sig stämma tämligen exakt med verkligheten för vårt stickprov.

1/ Personer som avlidit under ett visst undersökningsår har frånräknats vid skattandet av medelvärdet påföljande år och framåt för respektive variabler. Denna reducering har genomförts för att ej medelvärdena för transfereringarna etc. skall sänkas p.g.a. att de avlidna personernas variabelvärden för berörda år räknats som noll. Emellertid skulle en dålig boendemiljö, i enlighet med tidigare förda resonemang, kunnat vara direkt orsaksrelaterat till en för tidig död - ett samband som endast skulle kunna återspeglas i den finansiella kalkylen just genom nämnda sänkning av medelvärdena. Vi har dock antagit att över den korta tidsperiod vi studerar, dessa effekter är mindre troliga, varför vi alltså valt att genomföra de diskuterade reduceringar.

- N_{i2} : Födda 1904-09. Detta val följer liksom delvis N_{i3} av det föregående (N_{i1}), och uppvisar följaktligen också en hög grad av överensstämmelser med nämnda datakälla.
- N_{i3} : Födda 1910-49. Den övre gränsen måste här med nödvändighet bli relativt godtycklig. Vi har därför valt att definiera denna utifrån definitionen av grupp N_{i4}
- N_{i4} : Födda 1950-55. En person erhåller deklaraionsnummer av Taxeringsmyndigheterna det år han/hon fyller femton och skulle därmed i samhällets mening vara att betrakta som potentiell inkomsttagare. Vi har emellertid gjort den bedömningen att den genomsnittliga inträdesåldern i förvärvslivet genomsnittligt sker några år efter avslutad grundskola d.v.s. ungefär vid 17-19 års ålder. Härav följer att denna "övergångsgrupp" bör omfatta ålderskategorin 13-19 år 1969, d.v.s. de som är födda mellan 1950 och 1955. Förstnämnda år definierar därmed den övre gränsen för N_{i3} , med andra ord 1949. En efterkontroll gentemot taxeringslängderna för respektive år visar att den övervägande merparten av denna grupp 1974 har en bruttoinkomst överstigande 25 000 kronor, alltså har övergått till att vara arbetstagare.^{1/}
- N_{i5} : Födda 1956 och tidigare. Inkomsttagare förekommer endast undantagsvis i denna grupp, vilket också "kontrollen" i ovan nämnda källor bekräftar.

Stratifieringsurvalet har sedan gjorts genom användandet av sambandet

$$n_{ij} = n_i \frac{N_{ij}}{N_i} \quad \text{där } N_i \text{ resp. } n_i \text{ representerar delpopulation resp.}$$

1/ Undantagen här kan förklaras av hemarbetande kvinnor och i något enstaka fall av att personen ifråga kan tänkas uppbära statliga studiemedel, då personerna ifråga haft titeln studerande.

TABELL 6:1 Totala undersökningspopulationen fördelad på åldersstratan efter delpopulationer.

		N ₁₁ 1903-	N ₁₂ 1904- 09	N ₁₃ 1910- 49	N ₁₄ 1950- 55	N ₁₅ 1956-	$\sum_{j=1}^5 N_{1j}$
N _{1j}	RRI kvarst.	14	11	40	3	8	76
N _{2j}	RRI inflytt.	11	7	134	25	68	245
N _{3j}	RRI utflytt.	17	11	161	18	78	285
N _{4j}	TS inflytt.	45	26	126	14	54	265
N _{5j}	TS utflytt.	37	15	119	13	33	217
N _{6j}	IA kvarst. utflytt.	83	42	129	28	35	317
N _{7j}	IA pot.in- flytt.						$\sum_{i,j} N_{ij}$ 1405

jmfr. N_{4j}

	n ₁₁ 1903-	n ₁₂ 1904- 09	n ₁₃ 1910- 49	n ₁₄ 1950- 55	n ₁₅ 1956-	$\sum_{j=1}^5 n_{1j}$
n _{1j}	5	4	14	1	3	27
n _{2j}	5	2	44	9	24	84
n _{3j}	5	6	55	7	28	101
n _{4j}	14	13	42	5	20	94
n _{5j}	14	6	40	5	12	77
n _{6j}	33	15	44	9	12	113

$\sum_{i,j} n_{ij}$
496

urvalet för denna och j:na indexerar respektive strata, d.v.s. strataurvalet har skett proportionellt m.a.p. de olika delpopulationerna. I tabell 6:1 visas hur våra urval respektive totalpopulation fördelar sig över stratan och delpopulationer.

Vår avsikt med det här genomgångna stratifieringsförfarandet har, som nämnts, främst varit att erhålla en så god precision som möjligt i skattningarna. Däremot har det inte varit vår uttalade intention att explicit redovisa resultaten för varje delpopulation totalt eller för delpopulationernas olika strata direkt.

Av bl.a. utrymmes- och tidsskäl kommer vi endast att primärt närmare granska och söka värdera utfallet för de olika alternativpopulationerna som helhet över den undersökta tidsperioden.^{1/} Vår tanke har emellertid varit, att om svårförklarliga fluktuationer i årsdata för de undersökta alternativen skulle uppkomma, möjligheten skall finnas att bryta ned denna variabls förändringar till delpopulations- och stratanivåer och därmed erhålla "statistiska" förklaringar till dessa fluktuationer genom den merinformation vi på detta sätt har om undersökningspopulationens sammansättning jämfört med ett obundet slumpmässigt urval från delpopulationerna direkt.

Innan själva urvalsprocessen vidtogs, exkluderades de individer vilka flyttat ut från kommunen bland "utflyttarna" respektive de individer bland "inflyttarna" som kom från adresser belägna utanför Malmös gränser. Denna utslutning motiverades av dels att dessa individer under stora

1/ Självklart hade det här också varit av utomordentligt stort intresse att t.ex. jämföra de olika alternativens grupper inbördes eller motsvarande grupper mellan alternativen m.a.p. de undersökta variablerna. Emellertid har som nämns i text tidsrestriktionen tvingat oss att avstå härifrån.

delar av undersökningsperioden inte medförde några finansiella konsekvenser för kommunen, varför hela undersökningsförfarandet avsevärt skulle komplicerats om de enbart skulle medtagits för de år under vilka de var mantalsskrivna där. Dels skulle ett inkluderande inneburi att själva arbetet med insamlandet av data i hög grad skulle blivit mera betungande, då detta krävt ett omfattande korrespondensarbete med berörda myndigheter i respektive kommuner.

Då vår undersökningsmetodik till stor del i grunden bygger på jämförelser av medelvärden (jfr under 6.4.) innebär därför sannolikt den gjorda uteslutningen, under vissa förutsättningar vilka diskuteras i nästkommande avsnitt, att vårt resultat ej påverkas i någon nämvärd omfattning. Själva urvalet av individer genomfördes genom obundet slumpmässigt urval med hjälp av s.k. slumtaltstabeller, där först samtliga individer i delpopulationerna tilldelats en sifferkombination.

6.3.3. Något om urvalsmaterialets representativitet.

För att kunna yttra oss över huruvida vårt gjorda urval äger den önskvärda representativiteten för hela vår totalundersökningspopulation, måste vissa begränsningars eventuella enverkan på resultatet diskuteras.

(i) Exkluderandet av "utomkommunsgrupper".

Under föregående avsnitt diskuterades de uteslutningar som gjorts vid urvalet av delpopulationer. Förutsättningen för att dessa exklusioner ej skall påverka vårt resultat är, i enlighet med vad som där anfördes, att dessa individerna skulle generera samma finansiella effekter som de vilka kom från områden belägna i respektive flyttande till områden inom Malmö, d.v.s. ej påverka de medelvärden vi kommer att erhålla i ena eller andra riktningen på något signifikant sätt.

Beträffande de personer som flyttade in i det renoverade Östergård medför detta inget problem, då denna inflyttning skedde så pass tidigt att data varit tillgängliga för de flesta av de utomkommunala inflyttarna. Vi behöver här endast exkludera åtta stycken personer, vilka knappast i någon utsträckning kan påverka genomsnittresultatet. Även i totalsaneringsfallet är den "utomkommunala" inflyttningen försumbar. Mindre än tio procent av inflyttarhushållen till kv. Pontus kom från adresser belägna utanför kommungränserna, varför vi på goda grunder kan antaga att dessa, även om de något avvek från genomsnittet m.a.p. de undersökta variablerna någon nämvärd ändring av dessa medelvärden ej skulle ske.^{1/}

Studerar man utflyttarna utanför kommunen blir bilden något mera komplicerad. I RRI-alternativet utgör denna grupp endast fyra familjer på inalles åtta personer, varför den eventuella betydelse dessa skulle kunna haft på våra variabelvärden helt kan bortses ifrån.

Beträffande de bägge övriga alternativen flyttade 30 stycken personer från kvarteret Hugo, varav c:a 2/3 (motsvarande sex hushåll) bosatte sig i Burlövs kommun, medan 26 personer flyttade från Pontus till främst andra skånska kommuner: Lund, Ängelholm, Burlöv etc. Fem personer av dessa 26 repatrierade till sina respektive hemländer (Jugoslavien och Finland). Någon markerad utflyttning till "villasamhällena": Vellinge, Staffanstorp, Löddeköpinge etc. förekom alltså ej, något som om så varit fallet, mycket grovt kunnat indikerat att berörda personer hade varit i en gynnsammare social och ekonomisk situation än genomsnittet för respektive utflyttargrupper.

Vi antager därför att inte heller dessa utflyttargrupper på något avgörande sätt avviker från övriga utflyttarkategorier, d.v.s. att de

 1/ "Flyttningar i Malmö", Malmö kommuns fastighetskontor, Exploateringsavd., Malmö 1975, s.32.

finansiella effekterna av att om de bott kvar inom kommungränserna varit desamma som för dem, vilka de facto stannade där.

Det är emellertid värt att notera, att om en avvikelse i verkligheten skulle förekommit som inneburit finansiella konsekvenser, skulle denna avvikelse, förutsatt den inte vore alltför omfattande vilket ovan refererade flyttningssorter indikerar, bara marginellt påverka variabelvärdena, då dessa individer endast utgör 8.6% resp. 10.7% av de sålunda vidgade definitionsmängden "utflyttare". Vi sammanfattar alltså att vårt urval på denna punkt är att betrakta som tillräckligt representativt.

(ii) Könssammansättnings betydelse.

Vi har tidigare framhållit att en dubbel stratifiering m.a.p. såväl ålder som kön vore att teoretiskt föredraga framför vår enkla stratifiering. Detta beroende på att sannolikt färre kvinnor än män i de produktiva åldrarna (här i huvudsak representerat av N_{13}) förvärvsarbetar och därmed har en annan skatte- och transfereringsstruktur. Denna effekt skulle bli märkbar i resultatet om t.ex. kvinnorna i någon grupp blev kraftigt över- eller underrepresenterade. Vi måste därför undersöka huruvida könsproportionerna i urvalet för N_{13} , d.v.s. n_{13} svarar mot delpopulationernas sammansättning. Dessa framgår ur tabell 6:2. Vi ser här, att med undantag av RRI-alternativets utflyttargrupp har vi en intuitivt tillfredsställande könsfördelning. En närmare studie av förvärvssituationen här ger emellertid vid handen att andelen (över hela tidsperioden) förvärvsarbetande kvinnor i urvalet bara obetydligt understeg motsvarande andel för männen (63% mot 87%, varför denna slumpmässiga skevhet i årt urval knappast bör tillmätas någon finansiell betydelse.

(iii) Bortfallets betydelse.

Genom att vi uteslutande arbetat med statistiskt primärmaterial typ taxeringslängder, Socialt aktregister etc. har inte haft något bortfall

TABELL 6:2 Totala undersökningspopulationen fördelad på kön inom åldersstratan efter delpopulationer.

	M Kv N11 -1903	M Kv N12 1904-09	M Kv N13 1910-49	M Kv N14 1950-55	M Kv N15 1956-	$\sum_{j=1}^5 N1j$
N1j	12 2	10 1	28 12	2 1	7 1	59 17
N2j	6 5	5 2	72 62	11 14	36 32	130 115
N3j	11 6	6 5	90 71	11 7	36 42	154 131
N4j	13 32	8 18	62 64	6 8	27 27	116 149
N5j	24 13	7 8	66 53	5 8	16 17	118 99
N6j	33 50	22 20	60 69	16 12	15 20	146 169

	M Kv ni1 -1903	M Kv ni2 1904-09	M Kv ni3 1910-49	M Kv ni4 1950-55	M Kv ni5 1956-	$\sum_{j=1}^5 nij$
n1j	3 2	4 0	10 4	1 0	2 1	20 7
n2j	3 2	2 0	25 19	4 5	15 9	49 35
n3j	3 2	4 2	26 29	4 3	11 17	48 53
n4j	7 7	6 7	22 20	4 1	9 11	48 46
n5j	8 6	3 3	26 14	3 2	6 6	46 31
n6j	18 15	7 8	22 22	4 5	6 6	67 56

vid genomförandet av undersökningen.

Vi sammanfattar: På grundval av vad som ovan anförts under punkterna (i)-(iii) kan vi hävda att vårt urval uppvisar en för våra syften tillfredsställande hög grad av representativitet.

6.4. Genomförandet av kalkylerna.

6.4.1. Några inledande reservationer.

Vi har i 6.1. grovt schematiserat vilka huvudposter som skall ingå i våra kalkyler. Vid upprättandet av kalkyler av här åsyftat slag, är det nödvändigt att en begränsning göres till sådana poster, vilka ur rimlighetssynpunkt på något sätt bedöms stå i ett (om än ibland "långsökt") kausalitetsförhållande till det genomförda problemkomplexet och dess alternativ. Under bl.a. 6.2. definierade vi detta beträffande de individrelaterade posterna sålunda som poster, vilka medförde finansiella effekter för myndigheterna till följd av förändrade hyresnivåer, inkomster etc. genom projektet eller dess alternativ. Många av de undersökta och nedan redovisade individrelaterade posterna är därför också i varierande omfattning mer eller mindre hårt kopplade till genomförandet av de studerade aktiviteterna. Däremot har t.ex. ej generella transfereringar av typ barnbidrag medtagits, då detta endast är knutet till antalet minderåriga barn i hushållet, och följaktligen inte påverkades av de undersökta åtgärderna. Vi kommer i förekommande fall att återkomma till dessa problem vid presentationen av posterna nedan.

Under genomförandet av föreliggande försök till utvärdering, har vi vid insamlandet av det statistiska basmaterialet ofta ställts inför praktiska svårigheter. Innan vi lämnar detta avsnitt är det därför på sin plats att beröra vilka dessa svårigheter varit, då vi med jämna mellanrum både ovan i text och framöver har, respektive kommer att hänvisa till dessa problem i samband med olika begränsningar och strykningar som måst ha företagits. De restriktioner vi varit tvungna att arbeta med skulle, utan några anspråk på originalitet i förhållande till andra empiriska samhällsvetenskapliga undersökningar, kunna sammanfattas under följande, icke ömsesidigt uteslutande rubriker:

- (i) Tidsmässiga restriktioner.
- (ii) Administrativa restriktioner.
- (iii) Ekonomiska restriktioner.
- (iv) Brist på relevant statistiskt material.

De tidsmässiga restriktionerna har ofta inneburit att vi, inför en annalkande redovisningstidpunkt, på olika sätt varit tvungna att söka påskynda handläggningen av från oss gjorda framställningar till berörda myndigheter om tillgång till t.ex. sekretessbelagda handlingar. Detta har också i några fall medfört en sådan önskad behandlingstakt medan resultatet i andra fall blivit det rakt motsatta.^{1/} De administrativa restriktionerna har främst bestått i, att i fall där vi personligen inte tillåtits taga del av det önskade statistiska primärmaterialet, myndigheterna i fråga avdelat personal, vilka i tjänsten eller mot överenskommen övertidsersättning framtagit de önskade uppgifterna. Här har oftast emellertid från myndighetens sida stipulerats en övre gräns för antalet uppgifter, vilka man ansett sig ha tid att avsätta personal för.^{2/} I de flesta fall har detta tak satts till c:a 500

1/ Ex. på denna senare kategori är den till Rikspolisstyrelsen ställda ansökan om tillgång till Rikspolisregistrets uppgifter om vår undersökningspopulation och till registret över s.k. Ingripandemeddelande för samma individer hos polismyndigheten i Malmö. Trots att Rikspolisstyrelsen är beslutsfattande myndighet i bägge typerna av ärende, hävdades det därifrån att Regeringen hade att ta ställning i frågan huruvida de önskade handlingarna skulle kunna erhållas eller ej. Detta skulle kräva en anseelig handläggningstid. Om däremot ansökan ändrades att endast omfatta uppgifter ur Rikspolisregister kunde man själv omgående taga ställning i ärendet. Inför utsikten att kanske tvingas välja mellan begränsade data eller inga, blev vi tvungna att välja det förstnämnda, för att överhuvudtaget erhålla något underlag för våra kalkyler på denna punkt.

2/ Gäller t.ex. uppgifter från Malmö Försäkringskassa, Malmö Sjukvårdsförvaltning.

personer. I detta sammanhang har vi ibland blivit hänvisade till längre väntetider p.g.a. att ingen personal vid framställningstidpunkten fanns att tillgå. De ekonomiska restriktionerna har, förutom att de ofta varit betydelsefulla vid de bägge ovan nämnda begränsningarna, vid några tillfällen direkt inneburit att vi hänvisats till tidskrävande manuellt insamlingsarbete p.g.a. att medel saknats för utbekommandet av berörda uppgifter maskinellt t.ex. via dataregister. På vissa punkter har tillförlitlig statistik överhuvudtaget ej funnits att tillgå för den studerade tidsperioden.^{1/} Refererade begränsningar har medfört att t.ex. våra indikationer på ianspråkstagandet av offentliga tjänster i några fall inte blivit så fullständiga som vi ursprungligen önskade. Likaså har antalet observationer vid vissa lågfrekventa förekommande variabler (typ vissa transfereringar) blivit så litet att några säkra skattade värden ej kunnat erhållas. Vi kommer att återkomma till detta under 6.4.3. nedan.

Avslutningsvis skall här skisseras den fortsatta uppläggningsen av avsnittet 6.4. För att erhålla de finansiella kalkylernas slutsammanställning, vars struktur redovisats i kapitlets inledning, måste först en genomgång av slutkalkylernas "underlag" göras, d.v.s. vi kommer att presentera det direkta underlaget för beräkningar av de slutliga stats- och kommunfinansiella posterna^{2/} för våra respektive huvudalternativ

1/ Den öppna sjukvården inom Malmö kommun. t.ex.

2/ Observera: begreppet post kommer att användas i såväl 6.4.2. som 6.4.3. Då, vilket framhållits här, vi under 6.4.2. inte genomför någon kalkyl, utan bara åskådliggör vårt bakgrundsmaterial för den slutliga sammanställningen i 6.4.3. kommer de egentliga kalkyl-posterna (enl. 6.1.) kommer att redovisas först här. Med "post" i 6.4.2. alltså följaktligen förstås "bakgrundspost".

och kontrollalternativ. Detta görs i 6.4.2. I samband med denna presentation kommer källorna för våra insamlade data att redovisas, samt i förekommande fall en slutlig diskussion att föras om vilka variabler som skulle medtagits om inga praktiska hinder förelegat. De på individnivå undersökta variablerna (exkl. ianspråkstagande av offentliga tjänster) kommer att visas för estimerade medelvärden, samtliga skattade med konfidensgraden 0,95. Samtliga i 6.4.2. och 6.4.3. förekommande monetära poster (exkl. berörda medelvärden) kommer att vara avrundade till jämt hundratal d.v.s. presenteras i tusental kronor med en decimal. Till avsnittet kommer bilaga med ett figurativt åskådliggörande av de transfereringskostnads- och skatteintäktsvariabler, för vilka statistiskt numerärt säkra värden för resp. år kunnat erhållas. I de fall där några sådana tillförlitliga siffror ej kunnat framtagas har vi begränsat oss till att studera huruvida en ökning respektive minskning av respektive variabel skett under den undersökta perioden. Till detta sistnämnda återkommer vi i 6.4.3.

Under avsnittet 6.4.4. kommer kalkylernas utfall samt något om resultatets generaliserbarhet kort att diskuteras.

6.4.2. Presentation av undersökningsunderlaget.

Inledning.

I det följande kommer samtliga potentiella "bakgrundsposter" till de stats- o. kommunfinansiella kalkylerna att specificeras, diskuteras och redovisas för respektive alternativ, i enlighet med i föregående avsnitt presenterade uppläggning. Den allmänna strukturen vid denna genomgång kommer att vara:

1. Kommunfinansiella poster:

kostnader:

1. Fastighetsekonomiska kostnader

2. Rehabiliteringskostnader^{1/} a) Personalkostnader
b) Övriga kostnader

3. Transfereringskostnader

4. Kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster

Intäkter:

5. Hyresintäkter

6. Skatteintäkter a) Fastighetsskatter
b) Inkomstskatter

2. Statsfinansiella poster:

kostnader:

1. Fastighetsekonomiska kostnader

2. Rehabiliteringskostnader^{1/} a) Personalkostnader
b) Övriga kostnader

3. Transfereringskostnader

4. Kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster

Intäkter:

6. Skatteintäkter a) Inkomstskatter
b) Indirekta skatter (i) konsumtions-
skatter (ii) allmän arbetsgivarav-
gift

Innan vi i detalj går in på posterna bör slutligen problemet med "potentiella inflyttare" i IÄ-populationen respektive "inflyttare" i TS-populationen än en gång uppmärksammas. De erhållna värdena för den förstnämnda kategorin skulle för 1974 (liksom för tidigare år) bestå av en sammanvägning av resp. motsvarande värden för grupperna N_{7j} ($=N_{4j}$) och N_{6j} (jfr tabell 6.1. m.m.). För detta år är det emellertid en sådan sammanvägning inte korrekt, då våra "potentiella inflyttare" (N_{7j}) nu "valt" att flytta in i det totalsanerade området. Vi har sökt ta hänsyn till detta genom att använda liniär regression på de under åren 1969-73 erhållna värdena på variablerna för gruppen N_{4j} , varefter vi predikerat motsvarande värde för år 1974. Därefter har en sammanvägning med värdena

1/ Förekommer ej i totalsanerings- resp. Ingen åtgärdsalternativen.

för gruppen N_{6j} åter genomförts, varvid kontrollpopulationen erhållits för undersökningens sista år.

Beträffande kostnaderna för ianspråkstagandet av offentliga tjänster för alternativet Ingen åtgärd har förfarits enligt följande: för de potentiella inflyttarna har genomsnittsvärdet för ianspråkstagandet av tjänsterna tagits för åren 1969-73 varefter detta sålunda för 1974 erhållna värdet adderats till det ur stickprovet skattade medelvärdet för kvarstannar/utflyttar-gruppen i IÅ-populationen för samma år. Utnyttjandet av en sådan relativt enkel metod är betingad av, att det låga antalet observationer i merparten av fallen inte tillåter användandet av mer "sofistikerade" statistiska beräkningssätt. Att denna brukade metod ändå medför en i stort sätt lika tillfredsställande skattning som t.ex. vid linjär regression, indikeras av att vid användandet av båda dessa metoder, samma resultat erhålls för 1974 beträffande "sjukvårdstjänster", där antalet observationer var tillräckligt stort för ifrågasvarande delpopulation (N_{4j}) för att en statistisk metod av nämnt slag på ett meningsfullt sätt skulle kunna utnyttjas.

Posterna

A. Renoverings/Rehabilitering/Integrationsalternativet

A.1. Kommunfinansiella poster^{1/}

1. Fastighetsekonomiska kostnader^{2/}

Dessa består av drifts- och kapitalkostnader.^{3/}

Driftskostnaderna utgjordes av (i 1000-tals kronor)

1/ Opublicerad driftsstatistik för kvarteret Östergård, Malmö kommuns fastighetskontor 1976.

2/ För diskussion om utranteringsvärde se 6.4.3.

3/ Till de kommunfinansiella posterna hänförs alla kostnader och intäkter för kommunen som uppkommit till följd av projektets genomförande. Berörda förvaltningar är främst Malmö kommuns sjukvårds-, social-, fastighets-, och fritidsförvaltningar samt brandstyrelse.

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Personalkostnader ^{1/}	53.5	52.4	48.0	47.9	87.8	71.2
Fastighetskontorets kostn. ^{2/}	10.0	11.7	14.0	21.0	25.0	25.0
Värmekostnader	0	0.4	65.9	118.5	131.3	198.0
Avskrivna hyresfordringar	0.7	0.3	1.0	6.9	10.0	13.1
Normalt underhåll	30.5	384.2	534.2	30.2	54.2	58.0
Övriga fastighetskostn. ^{3/}	56.0	48.0	94.0	139.7	147.5	142.0
Summa driftskostnader	150.7	497.0	757.1	364.2	455.8	507.3

Notervärt här är två saker: dels värmekostnadernas kraftigt accelerande storlek, dels det s.k. normala underhållets extremt höga nivå under åren 1970 och 1971. Det sistnämnda sammanhänger fr.a. med att stora delar av den yttre renoveringen (d.v.s. exteriörens och trapphusens upprustning) p.g.a. den, sedan de ursprungliga beräkningarnas upprättande oförutsedda kostnadsstegringen, fick finansieras över driftsbudgeten då kapitalkostnadsanslaget från kommunfullmäktige ej var tillräckligt.

Kapitalkostnaderna utgjordes av:

- (i) Avskrivningar på byggnadsvärdet (2% av bokfört byggnadsvärde)
- (ii) Ränta på ombyggnadslån. Två lån på tillsammans 1.022.000 kronor för upprustningen beviljades med stöd av 1967 års Bostadslånekungörelse. Detta var utformat som ett paritetslån och löpte över en 20-årig tidsperiod.
- (iii) Amorteringar på ombyggnadslån

1/ Utbetalningar för vaktmästeri etc.

2/ Administrativa omkostnader m.m.

3/ Utbetalningar för renhållning, sophämtning, el, vattenavgifter etc. Hit hänförs också normalt inbetald fastighetsskatt, vilken vi emellertid har dragit ifrån här då detta bara utgör en överföring från kommunen till sig själv.

(iv) Ränta på förbättringslån för pensionärslägenheter.

Totalt beviljades ett förbättringslån på 854 000 kronor med stöd av 1962 års Kungl. Kungörelse om Förbättringslån för 34 stycken lägenheter, varav 340 000, d.v.s. 10 000 per lgh utgjorde en räntefri och i princip amorteringsfri del, vilken avskrivs 10 år efter utlämnandet om fastigheten fortfarande används för bostadsändamål. Besterande del 514 000 utgick som ett annuitetslån, löpande på 20 år med en årlig av staten subventionerad ränta på 4%.

(v) Amorteringar på förbättringslån. (Jfr (iv) ovan) Annuitetsbelopp: 7.31%

(vi) Avkastningskravet på det egna kapitalet: Marken.

Marken i Östergård, vilken kommunen äger, har under den studerade tidsperioden haft ett värde på 660 000 kronor.

Vi har här använt samma kalkylränta som kommunförbundet rekommenderar sina medlemmar, nämligen:

1969-70: 6% 1971: 7% 1972: 7,5% 1973-74: 7%

(vii) Avkastningen på det egna kapitalet: Byggnadsinvesteringen.

Det totala investeringsbeloppet för upprustningen, som finansierades över kapitalbudgeten uppgick till 3.820.000, fördelat över åren 1969: 1.500.000 1970: 500.000 och 1971: 1.820.000.^{1/} Något byggnadskreditiv eller "kort" byggnadslån förekom alltså inte, utan Kommunen svarade själv för finansieringen under själva ombyggnadstiden. Från dessa årsvisa belopp, för vilka vi kommer att använda det i (vi) refererade avkastningskravet, skall de beviljade lånen (ii-v) dragas 1971 resp. 1972, då alltså man "löste in" delar av de egna kapitalutgifterna mot förbättrings- resp. ombyggnadslånen.

1/ Malmö kommunfullmäktiges protokoll, 18 april 1969, nr 4, § 166 och Malmö kommun budgetar 1969 s.251, 1970 s.249 och 1971 s.257.

De totala kapitalkostnaderna blir då, i enlighet med redovisade beräkningsmetoder (i 1 000-tal kronor)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
(i)	0	0	31.7	31.7	77.3	77.6 ^{1/}
(ii)	0	0	0	9.3	18.2	19.6
(iii)	0	0	0	35.6	75.1	76.4
(iv)	0	0	5.1	20.4	19.7	19.0
(v)	0	0	0	17.2	17.9	18.7
(vi)	39.6	39.6	46.2	49.5	46.2	46.2
(vii)	90.0	120.0	136.1	145.8	136.1	136.1
Summa kapitalkostn.	129.6	159.6	219.1	309.5	390.5	393.6

2. Rehabiliteringskostnader

(a) Personalkostnader^{2/ 3/}

De av kommunen anställda personalen knutna till projektet bestod av:

1. Fältassistent, anställd andra hälften av 1969 (halvtid) samt fram till halvårsskiftet 1973 på heltid.
2. En förskollärare, vilken under perioden 73-10-15 - 74-04-15 på heltid och 74-06-16 - 74-10-30 på halvtid arbetade främst med barn och ungdomsverksamhet i kvarteret.
3. Ett kontorsbiträde, anställd ett drygt år från 1.10.69 på heltid, varefter en överenskommelse mellan projektgruppen och socialförvaltningen slöts, som gav gruppens medlemmar möjlighet att i stället utnyttja förvaltningens skrivcentral.
4. Extra personal från fritidsförvaltningen. Under sommaren 1972 arbetade en grupp, bestående av tre personer på heltid med barn och ungdomsverksamhet i området. Detta arbete följdes sedan upp av en av deltagarna under sept. och okt. (halvtid).

1/ Källa: Malmö kommuns lånehandlingar, opublicerade, Malmö.

2/ Inklusiva sociala avgifter.

3/ Andersson et.al. a.a. kap.9.3., 10.11., och 11.4 och samtal med projektgruppens medlemmar.

5. Övriga personalkostnader. Det eventuella merarbete för fastighetsskötsel och underhåll som renoveringen innebar är inkluderade i de fastighetsekonomiska driftskostnaderna. De sjuksköterskeelever, socialhögskolepraktikanter m.fl. som tidvis arbetade i kvarteret var oavlönade och då personal vid socialförvaltningens skrivcentral ej utnyttjades i någon nämvärd omfattning kan följaktligen "övriga personalkostnader" sättas till 0.

De årsvisa kostnaderna för kommunen för personal var därför (i 1 000-tal kronor):

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
17.1	74.4	52.0	82.5	36.5	24.0

(b) Övriga kostnader

Dessa kostnader omfattade:^{1/}

- (i) Bidrag från socialförvaltningen för barnverksamheten i kvarteret.^{2/}
- (ii) Extra timmar för bibliotekarie från Kirsebergsbibliotekets filial.
- (iii) Socialförvaltningens bidrag till julfester o.dyl.
- (iv) Socialförvaltningens bekostnad av kvarterstidningens tryckning.
- (v) Fritidslokaler och arbetslokaler i kvarteret Hagstorp.

Däremot är hyreskostnaden för den under inledningsfasen använda lokalen i Östergård ej att betrakta som en kostnadspost här, då den redan finns med som hyresbortfall i den fastighetsekonomiska posten ovan.

- (vi) El, värme, diverse inventarier för den under (vi) refererade lokalen i Ög.
-

1/ Andersson et.al. a.a., kap. 9.3., 10.11. och 11.4. och samtal med projektgruppens medlemmar.

2/ Notera (i) och (iii) utgör ej reela kostnader utan medtages som utbetalningar i analogi med transfereringskostnader (jfr 6.1.).

Dessa övriga kostnader periodiserade årsvis blir då (i 1 000-tal kronor):

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
(i)	0	0	0	0	2.0	0.5
(ii)	0	1.0	1.0	1.0	1.0	0
(iii)	0	0	1.7	1.7	1.7	1.0
(iv)	0	0	2.0	4.0	4.0	4.0
(v)	0	0	1.0	2.0	1.0	0
(vi)	0.3	1.0	0.3	0	0	0
Summa övriga kostnader	0.3	2.0	6.0	8.7	9.7	5.5

4. Transfereringskostnader

De transfereringar vi, mot bakgrund av vad som anförts i bl.a. 6.4.1. valt att undersöka är:

(i) Kommunalt bostadstillägg för pensionärer (KBT)^{1/}

KBT:s utformning varierar något mellan olika kommuner, men kan i princip sägas utgå med ett belopp, som i allmänhet drygt motsvarar pensionärernas boendekostnad under förutsättning om en viss begränsad inkomst. Det är sålunda här främst knutit till en ev. förändrad boendesituation.

(ii) Statskommunalt bostadstillägg till barnfamiljer (SKBT)^{2/}

Detta bidrag är bundet till boendekostnaden och trappas av med stigande inkomst. Fr.o.m. 1974 utgår det även till familjer utan barn och ensamstående. Den kommunala delen av detta bidrag (f.n. 30%) kallas i fortsättningen SKBT-K och den statligt finansierade SKBT-S. I våra beräkningar har här liksom under (iii), om makar gemensamt sökt om tillägg och endast en av dem förekommer i vårt urval, det erhållna beloppet halveras.

1/ Källa: Malmö försäkringskassa pensionsregister.

2/ Källa: Register hos avd. för bostadstillägg, Malmö Fastighetskontor.

(iii) Extrakommunalt bostadstillägg för barnfamiljer (EKBT)^{1/}

Denna, sedan 1971 i Malmö kommun införda tilläggsform, är utformad så, att den del av hyran som överstiger en viss procentsats av (den efter vissa regler framräknade) familjeinkomsten, och som ej de ordinära bostadstransfereringarna täcker, betalas av kommunen.^{2/}

För denna stödform erhåller kommunen inget statsbidrag.

(iv) Bidragsförskott (BF)-kommunal del.^{3/}

Vi är här intresserade av huruvida en ev. ökad inkomst för de i populationen underhållspliktiga, medfört en ökad återbetalningsfrekvens, d.v.s. minskade utbetalningar för stat och kommun. De efter reducering med det sålunda återbetalda beloppet, erhållna nettobidragsförskott har, i enlighet med gällande praxis delats mellan stat 75% (BF-S) och kommun 25% (BF-K).

(v) Kommunalt kontantunderstöd-kommunal del (KKU-K)^{4/}

Detta bidrag administrerades av de Kommunala Arbetslöshetsnämnderna t.o.m. 1973, då det ersattes av det helt statliga Kontanta Arbetsmarknadsstödet för dem som ej tillhörde erkänd arbetslöshetskassa och gick utan sysselsättning. Antalet individer som var berättigade till KKU med statsbidrag formellt fastställdes av Länsarbetsnämnderna, men i praktiken skedde en uppdelning oftast så att kommun och stat svarade för halva de utbetalda beloppen värderade, vilket vi också baserat våra beräkningar på.

1/ Källa: Register hos avd. för bostadstillägg, Malmö Fastighetskontor.

2/ Stadsfullmäktige i Malmös handlingar, Bihang 1970:325 och 1972:102.

3/ Källa: Bidragsförskottsregister, Malmö socialförvaltning.

4/ Källa: Socialt aktregister, Malmö socialförvaltning.

(vi) Utbetalningar med stöd av Socialhjälpslag och Nykterhetsvårdslag (SH)^{1/} Utbetalningar med stöd av NvL och Shjl har här sammanförts under en gemensam rubrik. Detta p.g.a. att man i stor utsträckning vid kontant stöd till personer med alkoholproblem, låter dessa utbetalningar belasta socialhjälpkontot. I de fall socialhjälpstöd utbetalningar skett till makar gemensamt och endast den ena förekommer i vårt urval. har beloppet reducerats med hälften.

(vii) Utbetalningar med stöd av Barnvårdslagen. (BU)^{1/}

Häri ingår de utbetalningar som enligt BvL "i förebyggande syfte" utbetalts för minderåriga i urvalspopulationen, samt kostnader för vård i fosterhem eller på anstalt jämte övriga kostnader för omhändertagande av barn.

Våra skattade medelvärden för RRI-populationen i kronor blev då:

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
KBT	145	203	279	347	400	414
SKBT-K	1	3	10	18	33	48
EKBT	-	-	23	29	41	47
BF-K	7	16	27	27	25	33
KKU-K	1	1	14	70	53	-
SH	535	602	638	703	649	615
BU	52	95	47	29	45	11

4. Kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster.

Vi har vid flera tillfällen tidigare påpekat att kostnaderna för ianspråkstagandet av offentliga tjänster (och förändringar i dessa) får indikeras genom användandet av fysiska mått. De kommunala tjänster som kan förväntas stå i ett direkt orsaksförhållande till de genomförda projektet

1/ Källa: Socialt aktregister, Malmö socialförvaltning.

(och dess alternativ) är, vilket framgått i tidigare kapitel:

- Ianspråkstagande av :
- (i) Hälso- och sjukvårdstjänster
 - (ii) Nykterhetsvårdstjänster
 - (iii) Barnvårdstjänster
 - (iv) Socialvårdstjänster
 - (v) Brandskyddstjänster

Av dessa var de fyra första möjliga att individrelatera (jfr 6.2.2. m.fl.)

Till dessa skulle ianspråkstagandet av kommunala beredskapsarbeten kunnat fogas. Trots att denna indikator sannolikt skulle erbjudit ett lämpligt mått på de finansiella inbesparingarna vid jämförelsen mellan de olika alternativens utfall i nästkommande avsnitt, har vi nödgats avstå från den p.g.a. att sammanhängande statistik för perioden helt enkelt saknas.

För att (i) skall utgöra ett heltäckande mått på ianspråkstagandet av sjuk- och hälsovårdsresurser bör den idealt innefatta såväl data för vår undersökningspopulations ianspråkstagande av resurser inom den s.k. öppna vårdsektorn som den "slutna", liksom t.ex. antalet läkarbesök vid privatmottagningar etc. Den enda tillgängliga och tillförlitliga statistiken för den undersökta perioden omfattar emellertid bara den slutna vården, varför denna ensam fått tjäna som indikator på ianspråkstagna finansiella hälso- och sjukvårdsresurser.

Antalet individer som var föremål för den slutna vården i vårt urval för den undersökta tidsperioden var:

1969	1970	1971	1972	1973	1974 ^{1/}
32	27	26	27	32	26

För (ii-iv) kompliceras bilden redan vid fastställandet av ett användbart indikatormått. Kravet på en enhetlig indikator i respektive fall understryks här av varje tänkbart måtts låga frekvensiella förekomst i

1/ Källa: register över personer behandlade vid den slutna vården, Malmö kommuns sjukhusförvaltning, Malmö.

sociala aktregistret vilket omöjliggör meningsfulla statistiska slutsatser om de undersökta grupperna på basis av t.ex. antalet placeringar på fosterhem, antalet tvångsintagningar på nykterhetsvårdsanstalt, då dessa endast förekommer sju respektive fem gånger i hela vårt undersökningsmaterial totalt.

För att därför överhuvudtaget erhålla någon uppfattning om (ii-iv) har vi valt att använda antalet genomförda utredningar avseende våra urvalspopulationer i nykterhetsvårds-, barnavårds- och socialhjälpshandelen. Detta måste naturligtvis bedömmas som en mycket grov indikator. I BvL,^{1/} NvL^{2/} och ShjL^{3/} föreskrivs emellertid vissa grundläggande åtgärder som måste vidtagas, då respektive lagar påkallar en utredning om en individs sociala förhållanden. Härav följer, att om lagarnas intentioner något så när skall uppfyllas, det krävs vissa minimiinsatser av socialförvaltningarna vid genomförandet av sådana utredningar. Detta borgar för att den brukade indikationen ändå bör ge en viss uppfattning om omfattningen av utredningsarbetet för våra undersökta populationer och följaktligen, trots den allmänt erkända varierande tidsåtgången vid genomförandet av desamma, kunna tjäna som underlag vid vår sammanställning av resultatet i nästkommande avsnitt, m.a.p. de förändrade ianspråktagandet av Nykterhets- barnavårds- och socialhjälpstjänster.

Antalet påbörjade utredningar för vår urvalspopulation var för respektive utredningstyp åren 1969-74 för RRI-alternativet:

1/ § 14,15 och 18

2/ § 12

3/ § 16,17

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974^{1/}</u>
(ii)	3	2	3	2	8	2
(iii)	3	2	3	2	2	2
(iv)	5	2	5	12	15	9

Beträffande ianspråkstagandet av brandskyddstjänster har tidigare framhållts svårigheterna att på ett meningsfullt sätt individrelatera dessa. Här föreligger dessutom samma svårigheter som i (ii-iv) ovan: problemet att definiera ett entydigt mått på detta ianspråkstagande. I det följande har vi valt antalet uttryckningar till respektive alternativområde, väl medvetna om den varierande tidsåtgång, som de olika uttryckningsuppdragen kan medföra, då detta är den enda statistik som finns tillgänglig hos Malmö Brandskyddsstyrelse.

Antalet uttryckningar till Östergårdsområdet var:

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
6	0	1	2	1	2

5. Hyresintäkter^{2/}

Hyresintäkterna har under den undersökta tidsperioden fördelat sig enl. följande (i 1 000-tal kronor):

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
99.2	83.2	299.0	573.2	622.8	621.3

6. Skatteintäkter

a. Fastighetsskatter

Fastighetsskatten från s.k. annan fastighet består i princip av två komponenter: dels det s.k. garantibeloppet för fastigheten, vilken utgör 2% av fastighetens taxeringsvärde, dels en del där fastighetsägarens överskott, sedan erforderliga avdrag för omkostnader och reducering med garantibelopp ("procentavdraget") gjorts, beskattas i sedvanlig ordning.

1/ Källa: Socialt aktregister, Malmö socialförvaltning, Malmö.

2/ Källa: Driftstatistik, Malmö fastighetskontor.

Kommunala fastigheter, vilka brukas för bostadsändamål beräknas i princip aldrig ge något överskott, varför den skattepliktiga inkomsten från fastigheten oftast är identiskt med garantibeloppet.

Den inbetalda skatten från kvarteret Östergård uppgick för den undersökta perioden till (i 1 000-tal kronor):

1969	1970	1971	1972	1973	1974
3.5	4.0	4.4	3.5	7.7	27.5 ^{1/} 2/

Vi har emellertid redan reducerat "övriga fastighetskostnader" i driftskostnadsposten ovan med inbetalda skatter varför vi ej behöver taga någon hänsyn till dessa under punkten 6.

För intilliggande fastigheter kan en förbättrad boendemiljö få finansiella återverkningar på två sätt:

I. En höjd attraktivitet för dessa fastigheter till följd av projektets eller totalsaneringsalternativets genomförande kan innebära ökade hyresintäkter dels till följd av fastighetsägarnas förmåga att kapitalisera detta ökade intresse genom att höja hyrorna för redan uthyrda lägenheter, dels till följd av ett ev. minskat antal outhyrda lägenheter. Under den studerade tidsperioden rådde emellertid fortfarande den s.k. hyresregleringen i Malmö (avskaffades 1/11-75), varför vi ur finansiell synvinkel helt kan bortse från den förstnämnda typen av effekter. En stegrad uthyrningsfrekvens skulle kunna avläsas i det årliga överskottet i "inkomst från annan fastighet" om hyresintäkterna härmed ökade

1/ Att dessa skatteinbetalningsbelopp ej överensstämmer till fullo med den beskattningspliktiga garantibeloppsdelen sammanhänger med att den för varje år gjorda skatteinbetalningen grundas på föregående års utdebitering och taxeringsvärde, varför kvarsatt i vissa fall har tillkommit påföljande år till följd av ändringar i framför allt taxeringsvärdet.

2/ Källa: Driftsstatistik för kv. Östergård, opublicerad, Malmö 1976.

markant. I taxeringslängderna förekommer ingen uppdelning under denna rubrik på ägarnas olika fastigheter utan dessa redovisas gemensamt. Då den övervägande delen av ägarna till intilliggande fastigheter för våra alternativ samtidigt står som ägare till ytterligare fastigheter, har det därför varit omöjligt att separera ut vilka fastigheter respektive inkomster ifrån.^{1/}

II. Vad beträffar garantibeloppet nämndes ovan att detta utgick i procent av taxeringsvärdet. Allmän fastighetstaxering genomförs vart femte år (1970 och 1975 senast). Därutöver kan, om en fastighet undergår betydande värdeförändringar för tiden mellan två allmänna taxeringar, nya taxeringsvärden fastställs. Den skatteskyldige är härför skyldig, att till ledning för taxeringsmyndigheternas arbete, inlämna en s.k. särskild fastighetsdeklaration. Praxis har här blivit att en dylik omtaxering endast äger rum vid omfattande renoveringar, rivning etc., d.v.s. till följd av förändringar i själva fastigheten och följaktligen inte i dess omgivning. Bland de berörda intilliggande fastigheterna för respektive alternativ har helt följdriktigt inte förekommit något sådant fall av särskild fastighetstaxering under den undersökta tidsperioden. Samtliga undersökta fastigheter uppvisar också högst genomsnittliga förändringar i taxeringsvärdena för byggnaderna i relation till deras kondition och mycket måttliga markvärdesstegringar vid 1970 och 1975 års allmänna taxeringar.^{2/}

1/ För tillstånd att granska de enskilda deklARATIONERNA där dessa uppgifter finns, krävs tillstånd av Kungl. Maj:t, vilket beviljas mycket restriktivt och kräver en ofta lång handläggning, varför vi här helt avstått från att försöka erhålla ett sådant.

2/ De undersökta kvarteren var:

Kirseberg: Sandbacken, Kapellet, Ryggen Österhus,
Hammaren Mjödets, Kruset.

S:t Pauli: Rolf, Nils Granen, Quiding, Svante Öda,
Walther, Gothard, Helge.

Källa: Fastighetslängder, Lokala skattemyndigheten, Malmö.

Vi summerar alltså att någon ökning/minskning av de intilliggande fastigheternas skatteinbetalning till följd av respektive alternativs genomförande ej är påvisbara utifrån tillgängliga data.

b. Inkomstskattet

Ur taxeringslängder har här framtagits de årligen gjorda inbetalningarna till kommunal skatt.

Utdebiteringen för Malmö kommun har under den undersökta tidsperioden varit:

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
18.00	18.00	19.50	21.00	22.00	22.00

I de fall kvarskatt förekommit är de inkluderade det år de inbetalts.

Bland vår urvalspopulation förekom inte i något fall beskattningsbar inkomst av annat inkomstslag än tjänst eller rörelse.

De erhållna skattade medelvärdena för RRI-populationen blev i kronor:

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
868	952	865	1147	1403	2159

A.2. Statsfinansiella poster^{1/}

1. Fastighetsekonomiska kostnader

Genom det s.k. förbättringslånet till pensionärslägenheter subventionerar statsmakten kommunen på tre sätt:

(i) amorteringar

På den räntefria delen, 340 000 kronor har under den studerade tidsperioden inga amorteringar gjorts. Enligt förbättringslånekungörelsens 12 § skall "Räntefritt stående lån eller räntefri stående del av lån".....

1/ Till de statsfinansiella posterna hänförs alla intäkter och kostnader för staten som uppkommit till följd av projektets genomförande. De direkt berörda statliga organen är Bostadsstyrelsen, Socialstyrelsen och Statens Råd för Byggnadsforskning.

"därest icke dess förinnan uppsagts till betalning eller överförts till räntebärande amorteringslån, i sin helhet avskrivs efter tio år från utlämnandet".^{1/} De sålunda "inställda" amorteringarna medför alltså att dessa finansieras av staten. Då lånet är givet på tjugo år innebär detta en "inställd" årlig amortering i genomsnitt på 5%.

(ii) På den helt räntefria delen utgår, som framgår av namnet, ej heller någon ränta. Då vi har valt att betrakta dessa medels användning som begränsade till utlåning för bostadsbyggnadsändamål blir den uteblivna räntetäkten för staten lika med den statliga ombyggnads-/nybyggnadslåneräntan för motsvarande lånebelopp. Den studerade tidsperioden omfattar, som ovan diskuteras, endast sex år. Därför är det av yttersta vikt att vi här "väljer en låneform" som ger en rättvisande bild av subventionens storlek över den undersökta tidsperioden. Vi kan därför ej använda paritetslåneformen då denna, genom sin konstruktion, tenderar att underskatta de hypotetiska återbetalningarna för den studerade tidsperioden jämfört med andra låneformer. I stället tänker vi oss ordinära nominella lån i form av annuiter. Räntesatsen för de statliga bostadslånen är rörlig och fastställs för varje år av Kungl. Maj:t. Denna ränta motsvarar den beräknade kostnaden för statens egna långfristiga upplåning jämte ett pålägg på 0,25% för administrativa kostnader förknippade med handläggningen. För perioden 1969-74 var denna 1969:6,25, 1970: 7,5 och 1972-74:7,25. Inkluderande det ovan nämnda pålägget ger detta en genomsnittsränta på 7,42%. Om vi nu använder den tjugoåriga avskrivningsperiod för vilken förbättringslånet 1972 beviljades kommunen, erhåller vi ur annuitetstabell följande annuiter för den undersökta tidsperioden (i 1 000-tal kronor):

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
-	-	-	33,4	33,4	33,4

 1/ KK om förbättringslån 5 okt. 1962 nr. 538.

(iii) Den resterande delen av förbättringslånet, också denna i form av annuiteter, löpte med fyra procents ränta på 20 år. Den årliga statliga subventionen blir då mellanskillnad (i 1 000-tal kronor):

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
Statl. annuitet enl. (iii)	-	-	9,0	50,5	50,5	50,5
- de facto betalda komm. annuitet	-	-	5,1	37,6	37,6	37,6 ^{1/}
Årlig subvention	-	-	3,9	12,9	12,9	12,9
Totala årliga (enl. i-iii) subventioner	-	-	3,9	46,3	46,3	46,3

2. Rehabiliteringskostnader

a. Personalkostnader

Statliga anslagsbeviljande myndigheter var här Statens råd för byggnadsforskning (BFR) och Socialstyrelsen.^{2/} De anslagna medlen avsågs täcka löner och sociala avgifter för främst medlemmar i projektgruppen (exklusive de i den kommunfinansiella kalkylen refererade personerna) enl. följande:

- 1/ En socialassistent knuten till projektet fr.o.m. 71-07-01 t.o.m. 73-06-30 på medel från socialstyrelsen.
- 2/ En sociolog på medel av BFR och socialstyrelsen från 69-07-01 t.o.m. 73-06-30.
- 3/ En fritidspedagog anställd på medel av BFR 71-01-01 - 73-06-30 samt 74-04-01 - 74-05-31.
- 4/ Diverse övrig extra personal: på halvtid kontorspersonal 71-03-12 - 71-05-31 och 74-03-01 - 74-04-30.
En extra sociolog: 74-03-01 - 74-05-31 m.fl.

1/ Källa: malmö kommuns lånehandlingar (opublicerade), Malmö.

2/ Källa: Räkenskaper för Östergårdsprojektet - arkiverade fakturor m.m. från Östergårdsprojektet - Sociologiska Institutionen, Lund.

Vi har här följdaktligen valt att inte försöka separera ut den andel av de totala lönekostnaderna vilka användes för forskningsändamål eller direkt rapport- och memorandskrivande till de anslagsbeviljande myndigheter etc. Detta val baserar sig på vår uppfattning, att det vid samhällsarbete av den typ projektgruppen genomförde, en stor del av tiden alltid måste anslås för nedtecknade och utvärderade av vunna erfarenheter, även om ej formella skyldigheter föreligger att redovisa det genomförda arbetet och dess utfall för någon myndighet. Dessutom skulle ett försök till utkristalliserande av de enskilda gruppledammarnas olika arbetsuppgifter och roller knappast kunna göras på ett tillfredställande entydigt sätt. Vi betraktar därför samtliga personalkostnader i det följande som "rena" rehabiliteringskostnader.

b. Övriga kostnader för rehabiliteringsprogram

Dessa omfattade kostnader för material, resor, förrättningar, stencilering etc. och utgjorde ca. 10% av de totala utbetalningarna inalles.

De summerade årskostnaderna för rehabiliteringsverksamheten fördelad på resp. organ och totalt (i 1 000-tal kronor) blir då:

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
SocS.	-	-	38,0	84,0	45,9	9,1
BFR	51,5	80,1	125,9	77,2	53,8	26,0
TOTALT	51,5	80,1	163,9	161,2	99,7	35,1

3. Transfereringskostnader

De statliga transfereringar som undersökts är:

- (i) statligt bostadstillägg för barnfamiljer (SBT). Utgår med ett fastställt belopp per månad och barn (f.n. 75:-) för barnfamiljer, obeskuret upp till en viss inkomstnivå (f.n. 23 000:-/år) varefter det succesivt avtrappas.
- (ii) statskommunalt bostadstillägg för barnfamiljer - statlig del (SKBT-S).
jfr. under A 1:4 (ii)

(iii) utbildningsbidrag (UB).

Utgår av statsmedel till de personer som deltagar i arbetsmarknads- utbildning i Arbetsmarknadsstyrelsens regi. Detta bidrag bestod i huvudsak av ett grundbidrag (1974 665:-/mån. för gift person, 615:-/ mån. för ogift) samt tillägg i förekommande fall för hyra på hemorten, traktamente vid utbetalning utanför hemorten, barntillägg + diverse s.k. särskilda bidrag (för kursavgifter etc.).^{1/}

(iv) Bidragsförskott - statlig del (BF-S).

Jfr under A 1:4 (iv)

(v) Kommunalt kontantunderstöd - statlig del (KKU-S).

Jfr A 1:4 (v).

(vi) Kontant arbetsmarknadsstöd - KAS.^{2/}

Detta ersattes fr.o.m. 1974 det under (v) nämnda kommunala kontant- understödet.

Utgår liksom detta till personer utan sysselsättning som ej är medlemmar i erkänd arbetslöshetskassa. KAS kan också delvis sägas ersätta det t.o.m. 1973 förekommande s.k. omställningsbidraget för oförsäkrade arbetslösa över 60 år (under specifika omständigheter över 55 års ålder), d.v.s. oftast personer som var "utförsäkrade" från arbetslöshetskassa. Denna senare understödsform avsågs också ursprungligen att ingå som en transfereringspost här. Det finns emellertid, enl. arbetsmarknadsstyrelsen, ingen sammanhängande statistik över dessa utbetalningar, varför vi varit tvungna att helt bortse från detta bidrag.

Skattade statliga transfereringskostnader för RRI-populationen i medel- värden (i kronor):

1/ Se Arbetsmarknadskung. SFS 368/1960, ändrat bl.a. 240/1968, § 14-28.

2/ Källa: Malmö försäkringskassas sjukförsäkringsregister.

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
SBT	91	200	165	208	217	210
SKBT-S	1	3	10	36	67	112
UB	0	17	110	153	37	0
BF-S	22	47	80	80	75	121
KKU-S	1	1	14	70	53	-
KAS	-	-	-	-	-	37

4. Kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster.

De offentliga tjänster som här kunde tänkas vara kausalt kopplade till projektets genomförande är kriminalvårds-, domstols- och polisiära tjänster, d.v.s. brottsbekämpande verksamheter. Omfattningen i ianspråkstagandet av de två förstnämnda kan erhålla ur Rikspolisregister. Härur kan uppgifter hämtas om:

- (i) Antalet personer i vårt urval som tilldömts påföljder för brott begångna under den studerade tidsperioden.
- (ii) Antalet begångna beivrade brott enligt Brottsbalk och Vägtrafikförordning under 1969-74 för vårt urval.
- (iii) Antalet utdömda fängelsestraff för brott begångna enl. (i) och (ii).

Både (i) och (ii) synes vid första anblicken utgöra för våra syften lämpliga indikatorer. Den sistnämnda innebär nästan undantagslöst emellertid att det är samma personer som i (i) vilka är anklagade för ett varierande antal åtalpunkter.

Användandet av (ii) lider därför av samma nackdelar som indikator här, som t.ex. antalet vård dagar inom den slutna vården skulle gjort i den kommunfinansiella kalkylen som hälsoindikator nämligen denna: en person kan ensam svara för så många beivrade brott (resp. antal vård dagar) att indikatorn säg fördubblas eller tredubblas över ett år, trots att antalet personer i urvalet vilka tilldömts påföljder (resp. ianspråkstagat tjäns-

ter inom den slutna världen) sjunkit markant. På det fåtaliga antalet observationer vi erhåller från våra stickprov, kan ett enstaka allvarligt insjuknande/tillfrisknande eller en t.ex. serie egendomstillgrepp av samma person följaktligen helt snedvrída resultatet. Vi har därför stannat för användandet av (i) då punkten (iii) d.v.s. antalet utdömda fängelsestraff är endast ett mått på grovheten i (i) och (ii) och dessutom så lågfrekvent förekommande i materialet att några statistiskt säkra slutsatser på basis av de fåtaliga observationerna vore omöjliga att dra.

Beträffande de polisiära tjänsterna skulle uppgifterna i det hos Malmö Polismyndighet förda registret över s.k. Ingreppandemeddelanden erbjuda exempel på lämpliga indikatorer. Vid varje polisdistrikt förs en sådan statistik över gjorda ingripanden av polistjänstemän. Härur framgår t.ex. antalet ingripanden vid lägenhetsbråk, fylleri etc., händelser som normalt sällan leder till åtal och påföljder, men som ändå av samhället betraktas som icke-önskvärda aktiviteter. Dessutom skulle ur ett sådant register förändringar i anspråkstagandet av polisiära tjänster för en viss population ganska lätt kunna iakttagas. Av skäl som omtalats under 6.4.1. har vi emellertid ej fått tillgång till berörda register varför vi som indikator alltså fått nöja oss med användandet av (i).

Antalet personer i vårt stickprov för RRI-alternativet som erhöLL påföljd för brott begångna under 1969-74 var:

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
9	8	10	10	9	7

6. Skatteintäkter

a. Inkomstskatter

Statlig inkomstskatt per år har erhållits ur taxeringslängder vid Lokala skattemyndigheten i Malmö. Det använda skattebegreppet inkluderar även folkpensionsavgift. De skattade medelvärdena här blev för RRI-populationen

(i kronor):

1969	1970	1971	1972	1973	1974
552	666	524	671	659	1134

b. Indirekta skatter

(i) Konsumtionsskatter

Till dessa hänförs 1. Mervärdesskatt (tidigare omsättningsskatt)

2. Skatter på tobak, alkohol och destillerade drycker

3. Skatt på motorbränsle, motorfordon och energi

4. Övriga indirekta skatter

Ett enhetligt mått på (1-4) måste följaktligen sammanvägas för att en uppfattning om (i) skall erhållas. Eskil Wadensjö har för 1969 räknat detta som i genomsnitt 18% av det totala konsumtionsbeloppet för hushållen (disponibla inkomsten minus sparande och s.k. remitteringar, d.v.s. hemsändandet av pengar till anhöriga i hemlandet för utländska medborgare boende i Sverige).^{1/} Härav utgjorde (1) närmare hälften eller 41%.

Efter den genomförda höjningen av denna skatt (1971) från 10 till 15% av beskattningsvärdet på varan eller tjänsten (d.v.s. priset inkluderande skatt) skulle sålunda detta svara mot en genomsnittlig konsumtionsskatt på över 20%. Vi har i det följande valt att använda 20 (före 1971) respektive 25% (23,5% för 1974).^{2/} Skälen härför är:

- I vårt disponibla inkomstmått d.v.s. bruttoinkomst minus skatt plus transfereringar ingår ej arbetslöshetsersättning från erkänd arbetslöshetskassa, studiemedel/studiebidrag, barnbidrag, statligt omställningsbidrag, underhållsbidrag samt några mycket lågfrekvent förekommande transfereringar vilka vi inte undersökt. Detta innebär att inkomstmått är något lägre än vid en mera fullständig undersökning omfattande

1/E. Wadensjö: Immigration och samhällsekonomi, Band 2, s.296, Nationalekonomiska Institutionen i Lund, Lund 1972.

2/ Mervärdesskatten sänktes temporärt med 3% (eller 3,41% av bruttopriset) under perioden 1.4-15.9 1974, d.v.s. 5.5 månader, varför vi approximativt sänkt konsumtionsskatten med 1,5% för detta år.

samtliga transfereringar.

- Franzén et.al.^{1/} har bl.a. visat att andelen av hushållens inkomster som går till konsumtionsskatter, stiger med sjunkande inkomstnivå varför, då vår undersökningspopulation huvudsakligen består av låginkomsttagare, den genomsnittliga konsumtionsskatten bör ligga högre här än vad den utifrån Wadensjös exempel siffermässiga uppskrivningen skulle visa
- Beskattningen på energi, drivmedel och alkoholhaltiga drycker har i etapper höjts sedan 1969.

Beträffande sparandet har vi antagit att detta är noll för vår undersökningspopulation över den undersökta tidsperioden. Detta kan framstå som något djärvt med tanke på det sedan 1967-68 kraftigt ökade hushållssparandet.^{2/} Den s.k. Hushållsbrugetundersökningen 1969 visar emellertid att i hushållsinkomster upp till en disponibel inkomst av 30 000 kronor per år är sparandets andel noll eller negligerbar.^{3/}

Även om disponibla inkomsten per hushåll är svår att utan vidare översätta till individinkomst i bruttotermer, innesluter vår totala undersökningspopulation, där den individuella bruttointkomsten i urvalet inte i något fall överstiger 40 000 kronor nämnda år, sannolikt mycket få fall av "sparare" varför vårt antagande trots allt framstår tämligen rimligt för åtminstone undersökningens första år. Vi avstår därmed också från att uppställa några hypoteser om förändringar i sparkvoten för våra undersökningsgrupper över perioden, utan säger helt enkelt att vi antager att det är fortfarande de "rika" som sparar och följaktligen även svarar

1/ Franzén et al: "Redistributional effects of taxes and public expenditures in Sweden". Swedish Journal of Economics No 1, 1975 s.31-55, särskilt 48-50.

2/ Se t.ex.: Wikner G.: "Hushållens sparande och samhället", Svenska Sparbanksföreningen, Stockholm 1975.

3/ Statistiska meddelanden P:1971:9, s.61.

för ökningen av hushållssparandet. Detta mot bakgrund av att "inkomst från kapital" är det avgjort betydelsefullaste inkomstslaget^{1/} vid sparande, och att detta inkomstslag förekom knappast alls bland de studerade individerna.

Beträffande eventuella remitteringar har vi valt att helt bortse ifrån dessa. I kontroll och jämförelsepopulationerna var antalet invandrare relativt lågt^{2/}, medan de utgjorde nästan 20% av RRI-populationen. Wadensjö visar i sin immigrationsundersökning att för de invandrargrupper som i vårt fall är aktuella (främst finska och jugoslaviska medborgare) remitteringsandelen 1969 endast utgjorde 1,4% resp. 0,4% av bruttoinkomsten.^{3/} Detta skulle på en årsinkomst av säg 25 000 kronor utgöra 350 respektive 100 kronor per år, för grovt räknat 20% av hushållen d.v.s. 20-70 kronor i genomsnitt per hushåll och år - en i detta sammanhang negligerbar siffra.

Konsumtionsskatten per individ erhålls då ur sambandet: (bruttoinkomstskatter+transfereringar) 0,20 (1969-71) eller 0,25 (1971-73) eller 0,235 (1974). (Jfr bilaga till 6.3.1.)

(ii) Allmän arbetsgivaravgift

Denna beräknas på kommunalt taxerad bruttoinkomst multiplicerad med den procent som den allmänna arbetsgivaravgiften utgör. Denna har varit: 1969: 1 %, 1971: 2 % och 1973-74: 4 %.

Skattade medelvärden för RRI-populationen (i kronor):

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
(i)	1439	1617	2120	2427	2784	3043
(ii)	61	66	124	147	343	496

1/ Wikner a.a., kap. 8.

2/ Denna gällande särskilt gruppen kvarstannare/utflyttare i kv. Hugo. Jfr 5.3.

3/ Wadensjö a.a., s.243.

B. Totalsaneringsalternativet.

B.1. Kommunfinansiella poster.

1. Fastighetsekonomiska kostnader.

Som betonats i 5.3. tvingades vi här välja ett område för vilket inte kommunen ensam, i motsats till RRI- och ingen åtgärdsalternativen, stod som ägare. Någon möjlighet att göra totalsaneringsalternativet på ett meningsfullt sätt fastighetsekoniskt jämförbart med de bägge övriga alternativen finns därför ej. Vi kommer här därför att begränsa oss till att antaga att ett nybyggt Östergård, liksom blev fallet för kvarteret Pontus, sannolikt skulle varit attraktivt för många människor i kraft av sitt relativt centrala läge. Följden härav är att hyresintäkterna över den undersökta sexårsperioden mycket troligt skulle överstigit drifts- och kapitalkostnaderna. Detta mot bakgrund av, dels att de områden inom Malmö kommun vilka uppvisar resultatmässiga underskott nästan undantagslöst - i motsats till Östergård - är belägna i kommunens ytterområden, och dels att de under den studerade tiden ökade möjligheterna till bostads- subventioner sannolikt inneburit att lägenheterna blivit uthyrda även om m^2 - hyrorna överstigit det renoverade Östergård. Vi kommer att återkomma till konsekvenserna av detta antagande i 6.4.3.

3. Transfereringskostnader

Skattade medelvärden för TS-populationen (i kronor):

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
KBT	212	297	430	538	593	853
SKBT-K	4	12	17	31	45	68
EKBT	-	-	29	27	33	42
BF-K	15	17	26	20	20	28
KKU-K	9	0	14	32	16	-
SH	260	254	230	182	163	145
BU	0	0	0	0	1	6

4. Kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster.

Jfr under A 1:3 ovan för definitioner och dylikt.

Offentliga tjänsters omfattning för vårt TS-urval:

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
(i) Sjukvårdstjänster	11	20	23	17	16	16
(ii) Nykterhetsvårdstjänster	1	1	1	2	5	1
(iii) Barnavårdstjänster	0	1	0	1	0	2
(iv) Socialhjälpstjänster	5	3	2	2	10	7
(v) Brandskyddstjänster	2	2	2	1	1	1

5. Hyresintäkter

Se under 1. ovan.

6. Skatteintäkter

b. Inkomstskatter

Skattade medelvärden för TS-populationen (i kronor):

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
	1210	1271	1312	1727	1946	2640

B2. Statsfinansiella poster

3. Transfereringskostnader.

Skattade statliga transfereringskostnader i medelvärden för TS-populationen (i kronor):

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
SBT	62	71	73	91	69	68
SKBT-S	4	12	18	72	84	160
UB	0	15	2	102	53	3
BF-S	44	50	79	59	58	85
KKU-S	10	0	14	32	16	-
KAS	-	-	-	-	-	11

4. Kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster.

Jfr under A 2:2 ovan.

Antal personer i urvalet som tilldömts påföljd för brott begångna under

perioden:	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
	1	2	2	3	2	4

6. Skatteintäkter

a. Statlig inkomstskatt.

Skattade medelvärden för TS-populationen (i kronor):

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
826	1000	873	1186	1069	1539

b. Indirekta statliga skatter.

(i) Konsumtionsskatter

(ii) Allmän arbetsgivaravgift

Skattade medelvärden för TS-populationen (i kronor):

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
(i)	1648	1738	2488	2940	3159	3337
(ii)	79	83	174	211	437	549

C. Alternativet: Ingen åtgärd.

C.1. Kommunfinansiella poster

1. Fastighetsekonomiska kostnader^{1/} (Jfr A 1:1).

a. Driftskostnader

Driftskostnader årsvis (i 1 000-tal kronor):

1/ Driftsstatistik, Malmö kommuns fastighetskontor, kv. Hugo (opublicerat)
Malmö 1976.

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
(i) Personalkostn.	52.0	55.2	59.8	76.6	71.3	81.9
(ii) Fastighets- kontorets kostn.	10.0	12.1	14.0	21.0	25.0	25.0
(iii) Värme	58.3	45.8	70.0	68.9	78.2	121.8
(iv) Avskrivna hyresfodr.	0	1.3	0	1.0	2.5	15.5
(v) Normalt un- derhåll	112.5	97.7	92.8	92.2	92.2	34.9
(vi) Övr. fastig- hetskostn. (exkl. skatt)	47.1	59.9	66.0	71.6	95.2	106.9
Totalt.	279.9	272.0	302.6	347.3	364.4	386.0

b. Kapitalkostnader

Kapitalkostnadsposter är, analogt med A 1:1 ovan, följande:

- (i) Avskrivningar på bokfört värde.
- (ii) Avkastningskrav på eget kapital (byggnadsvärde + markvärde). Några skulder eller gravitationer/inteckningar finns ej på fastigheten. Som ett approximativt mått på avkastningen används här internräntan liksom i A 1:1.

Kostnader (i 1 000-tal kronor):

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
(i)	29.1	29.1	29.8	29.8	30.2	30.2
(ii)	<u>127.7</u>	<u>123.0</u>	<u>143.7</u>	<u>152.0</u>	<u>140.1</u>	<u>138.2</u>
Totalt.	156.8	152.1	173.5	181.8	170.3	168.4

3. Transfereringskostnader

Skattade transfereringskostnader för IÅ-populationen, medelvärden

(i kronor):

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
KBT	234	276	383	492	615	796
SKBT-K	3	8	10	22	31	51
EKBT	-	-	19	22	20	25
BF-K	10	11	17	15	15	16
KKU-K	7	5	6	42	51	-
SH	237	286	229	241	269	267
BU	8	0	0	0	2	21

4. Ianspråkstagande av offentliga tjänster (jfr A 1:4):

Offentliga tjänsters omfattning för urvalet alt. IÅ:

	1969	1970	1971	1972	1973	1974
(i) Sjukvårds- tjänster	15	19	14	18	22	24
(ii) Nykterhets- vårdstjänster	1	3	1	2	3	2
(iii) Barnavårds- tjänster	0	0	0	0	1	2
(iv) Socialhjälp- tjänster	5	5	2	2	10	7
(v) Brandkårs- tjänster	2	0	0	0	1	2

Intäkter

5. Hyresintäkter

Hyresintäkterna för Ingen åtgärd-området fördelade sig över den undersökta tidsperioden (i 1 000-tal kronor):

1969	1970	1971	1972	1973	1974
383.9	395.1	413.9	474.0	560.1	519.4

6. Skatteintäkter

a. Fastighetsskatt: se under A 1:6.

b. Inkomstskatt

Skattade medelvärden för vår urvalspopulation: IÅ-alt. (i kronor):

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
1239	1300	1278	1526	1703	2435

C.2. Statsfinansiella poster.

3. Transfereringskostnader

Skattade statliga transfereringskostnader i medelvärden för IÅ-populationen (i kronor):

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
SBT	77	71	89	122	119	122
SKBT-S	3	8	10	51	69	116
UB	0	8	0	70	51	114
BF-S	31	34	52	44	46	65
KKU-S	7	5	6	42	51	-
KAS	-	-	-	-	-	24

4. Kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster.

Antal personer i urvalet som tilldömts påföljd för brott begångna under perioden:

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
2	2	2	3	2	2

6. Skatteintäkter

a. Statlig inkomstskatt

Skattade medelvärden för IÅ-populationen (i kronor):

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
780	939	804	937	828	1098

b. Indirekta statliga skatter.

(i) Konsumtionsskatter

(ii) Allmän arbetsgivaravgift

Skattade medelvärden för IÅ-populationen (i kronor):

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
(i)	1681	1771	2416	2782	3025	3449
(ii)	78	80	160	180	366	447

BILAGA TILL 6.3.1.

I. Statliga intäkter av konsumtionsskatt.

- a. 1969-70: ($I^{1/}$ - TS - TK + SH + BU + SP + SBT + SKBT-K +
+ SKBT-S + UB - BF-K - BF-S + KKV-K + KKV-S + MP) x 0,20.
- b. 1971-73: (I - TK - TS + KBT + SH + BU + SP + SBT + SKBT-K + SKBT-S +
+ EKBT + UB - BF-K - BF-S + KKV-K + KKV-S + MP) x 0,25.
- c. 1974: (I - TK - TS + KBT + SH + BU + SBT + SKBT-K +
+ SKBT-S + EKBT - BF-K - BF-S) x 0,235.

II. Statliga intäkter av allmän arbetsgivaravgift.

- a. 1969-70: I x 0,01
- b. 1971-72: I x 0,02
- c. 1973-74: I x 0,04

där TK = kommunal skatt

TS = statlig direkt skatt

I = kommunal taxerad bruttoinkomst

MP = moderskapspenning

SP = sjukpenning

1/ Observera: om den undersökte individen är pensionär har det högre av beloppen taxerad inkomst eller pensionbelopp per år används. Det sistnämnda är hämtat ur Malmöhus läns Försäkringskassors pensionsregister. Detta gäller endast för statliga intäkter av konsumtionsskatt och följaktligen ej under II.

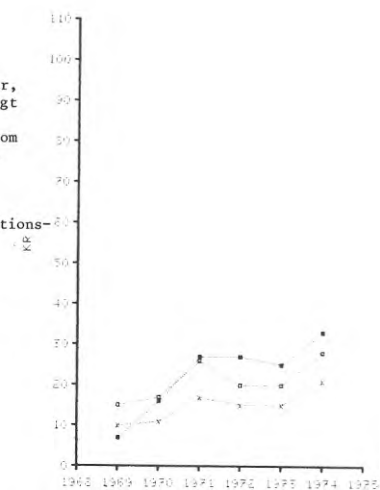
Bilaga 6.4.2.

Kommentar:

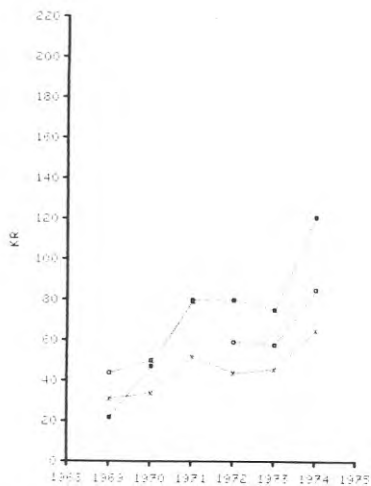
Nedan redovisas i figurer de skattade medelvärdena för de undersökta variabler, där antalet observationer är tillräckligt stort för att statistiskt signifikanta numeriska värden skall kunna erhållas som underlag för de finansiella kalkylerna.

Teckenförklaringar:

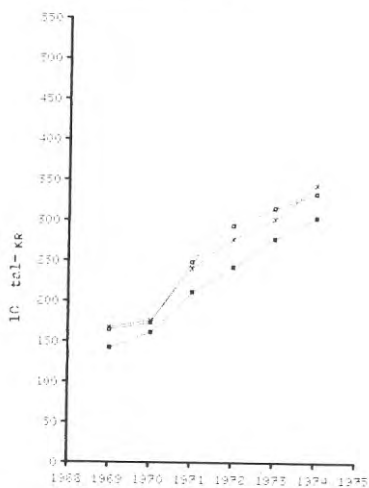
- - Renoverings/Rehabiliterings/Integrationsprogramspopulation
- - Totalsaneringspopulation
- × - Kontrollpopulation representerande ingen åtgärd



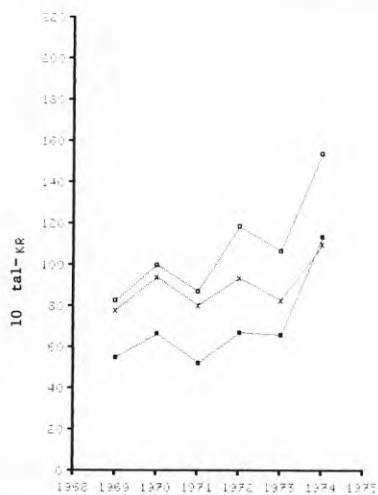
Bidragsförskott, utbetalda belopp - kommunal del för resp. populationer skattade medelvärden, årsvis



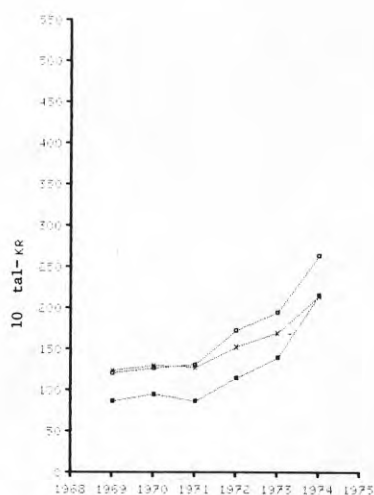
Bidragsförskott, utbetalda nettobelopp - statlig del, för resp. populationer skattade medelvärden, årsvis



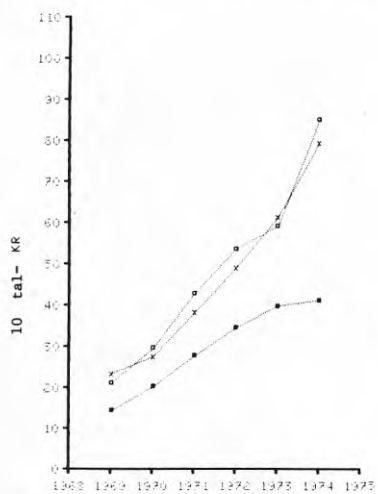
Inbetalda konsumtionskatter för resp. populationer, skattade medelvärden, årsvis



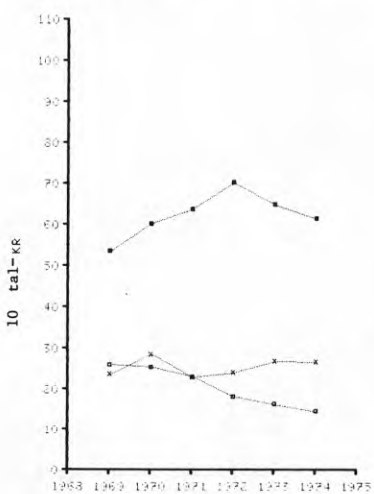
Inbetald statlig inkomstskatt för resp. populationer, skattade medelvärden, årsvis



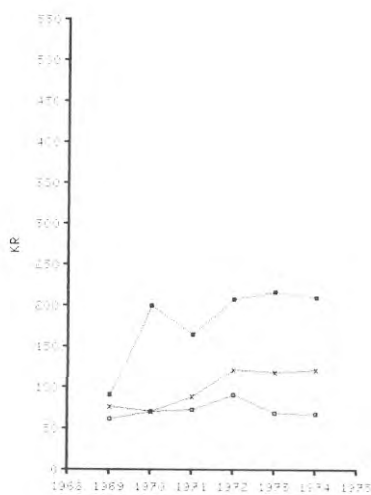
Inbetald kommunal inkomstskatt för resp. populationer, skattade medelvärden, årsvis



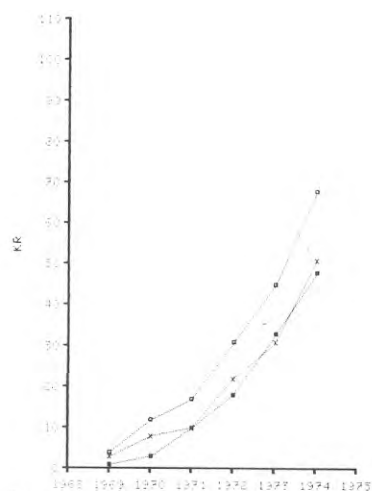
Kommunalt bostadstillägg för pensionärer för resp. populationer, skattade medelvärden, årsvis



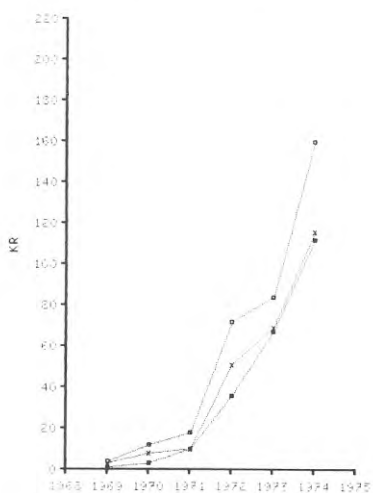
Utbetalningar med stöd av socialhjälp- och nykterhetsvårdsåtgärder för resp. populationer, skattade medelvärden, årsvis



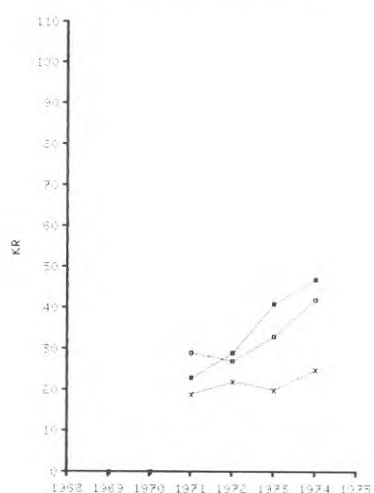
Statligt bostadstillägg för resp. populationer
skattade medelvärden, årsvis



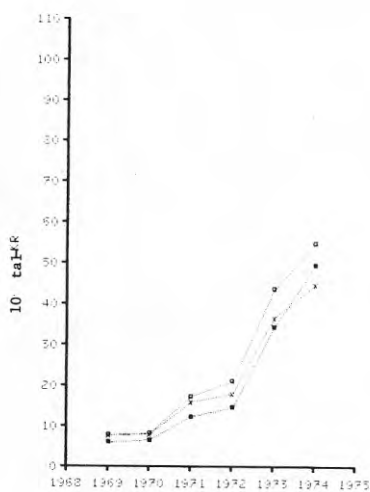
Kommunal del av statskommunalt bostadstillägg för resp. populationer,
skattade medelvärden, årsvis



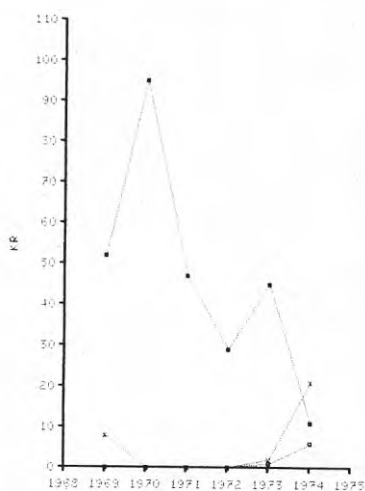
Statlig del av statskommunalt bostadstillägg
för resp. populationer, skattade medelvärden,
årsvis



Extrakommunalt bostadstillägg för
resp. populationer, skattade medelvärden,
årsvis



Inbetalda arbetsgivaravgifter för resp. populationer, skattade medelvärden, årsvis



Utbetalt stöd enligt barnvårdslag för resp. populationer, skattade medelvärden, årsvis

6.4.3. Sammanställning av resultat.

Allmänt om uppläggning.

I föregående avsnitt har årsdata för variablerna i undersökningsunderlaget redovisats för åren 1969-74. För att nu få en uppfattning om de inbesparingar/intäktsökningar etc. som skisserades i kapitelinledningen, måste de posterna göras årsvis jämförbara, så att dessa ev. förändringar kan avläsas. Svårigheterna att välja en sådan "sammanvägningsmetod" invändningsfritt är uppenbara. Vi har tidigare framhållit det väsentliga i att kalkylen explicit tar hänsyn till de av alternativen genererade effekterna över tiden liksom att en rensning från övriga förändringars effekter görs. Det sistnämnda innefattar utöver de under 5.1. nämnda faktorerna även t.ex. konjunkturcykelns återverkningar, skatteomläggningar, ändrade normer eller ambitionsgrad hos myndigheterna vad beträffar de sociala målsättningarna t.ex. olika typer av transfereringar etc. Dessa förhållanden kommer att diktera vårt val av redovisningsmetod, vilken i princip kommer att gå ut på att använda data för IÅ-populationen som numerär eller basnorm för att härigenom söka minimera ovan nämnda effekter. Nedan kommer detta valda angreppssätt att närmare presenteras.

Jämförelsens bakgrund.

Vi har tidigare framhållit att totalsaneringsalternativet resp. jämförelsealternativet användande i analysen innefattar att de tänkes simulera vad som skulle skett med RRI-populationen om i stället Östergårdsområdet rivits och nybyggt för bostadsändamål resp. ingen åtgärd tills vidare vidtagits under den studerade tidsperioden. Ett sådant synsätt implicerar två konsekvenser:

(i) Problemen, vid val av korrekta jämförelse- och kontrollpopulationer har tidigare understrukits. Östergårdsområdets invånare var vid projekt-

starten, som nämnts vid ett flertal tillfällen, unika i en rad socio-ekonomiska avseenden inom Malmö kommun. I inget annat bostadsområde var t.ex. de genomsnittligt erhållna utbetalningarna enligt socialhjälp-lagen så höga etc. Detta innebär att svårigheterna uppstår när vi skall försöka genomföra en redovisning av det slag som nämnts ovan. Trots ett omsorgsfullt val av kontroll- och jämförelsepopulationer kan vi inte, mot bakgrund av vår kännedom om Östergårdsinvånarnas speciella sociala karaktäristika, förutsätta att de genomsnittliga undersökta variabelvärdena är lika i utgångsläget, d.v.s. alternativpopulationerna svarar ej till fullo mot RRI-populationen. Därmed kan ej en exakt simulering ske, d.v.s. direkt jämförelse mellan årsmedelvärdena för våra undersökta variabler. I stället måste vi, sedan vi eliminerat de initiala olikheterna mellan genomsnittsvärdena göra något antagande om hur dessa förändras över tiden.

Vi har därför valt att antaga att den procentuella årsvisa förändringen för resp. variabel är densamma mellan å ena sidan vår valda kontrollpopulation och å andra sidan våra huvudalternativ TS- resp. RRI-populationerna, om ingen åtgärd vidtagits i dessa senare fallen.

Vad detta resonemang generellt medför för vårt vidkommande är alltså, attäven om de genomsnittliga absoluta nivåerna för de olika individrelaterade variablerna skiljer sig åt mellan de olika alternativpopulationerna, så skulle de, om de blivit föremål för samma program reagerat lika, d.v.s. de finansiella effekterna skulle relativt sett varit desamma. Detta innebär följaktligen att de procentuella förändringarna i variablerna blir den komponent som ytterst kommer att avgöra huruvida en förbättring eller försämring m.a.p. ifrågavarande individrelaterade post har ägt rum. Hur vi rent praktiskt förfarit vid genomförandet kommer att redovisas nedan.

(ii) Den nämnda simuleringen innebär också att vi vid jämförelsens genomförande måste använda RRI- populationens numerär när vi räknar fram de skattade medelvärdena till total nivå. Det är så att säga denna population vi hypotetiskt studerar under tre olika yttre betingelser, och därmed de finansiella effekterna för populationens individer under korresponderande förhållanden.

Jämförelsens utformning.

Vårt centrala antagande är alltså, att om ingen åtgärd vidtagits, hade den årsvisa relativa förändringen för resp. variabler mellan alternativen varit densamma. Innebörden härav var, att det är avvikelser från denna procentuella förändring som konstituerar huruvida några finansiella förändringar ägt rum eller inte. För transfereringskostnader och skatteintäkter medför vår valda metod att vi utifrån ökningen/minskningen för IÅ-populationens genomsnittsvärden, predikterat värdena för TS- och RRI-populationerna motsvarande år. Därefter togs differenserna mellan de verkliga och skattade värdena, vilka sedan - i enlighet med (ii) ovan - "blåses upp" till RRI-populationens nivå. Detta kan åskådliggöras enligt följande jämförelse mellan RRI- och IÅ-alternativen, där m representerar medelvärdet av en i individundersökningen ingående godtycklig variabel.

$$\frac{m_{RRI}^{70} - m_{RRI}^{69}}{m_{RRI}^{69}} = \text{Den verkliga procentuella förändringen av variabeln mellan år 1969 och 1970 för RRI-alternativet.}$$

$$\frac{m_{IÅ}^{70} - m_{IÅ}^{69}}{m_{IÅ}^{69}} = \text{Den verkliga procentuella förändringen av variabeln mellan år 1969 och 1970 för IÅ-populationen.}$$

Det predikterade värdet för 1970 (\tilde{m}_{RRI}^{70}) är då $m_{RRI}^{69} \frac{1}{m_{RRI}^{69}} \left(\frac{m_{IÅ}^{70}}{m_{IÅ}^{69}} \right)$

1/ Där m_{RRI}^{69} alltså är känd.

och den erhållna differensen $m \frac{70}{RRI} - \sim m \frac{70}{RRI}$ där $m \frac{70}{RRI}$ betecknar det de facto observerade genomsnittsvärdet för RRI-populationen. Ett analogt tillvägagångssätt tillämpas sedan för åren 1970 och 1971 o.s.v. För TS-populationen är förfarandet detsamma. De erhållna differensvärdena multipliceras slutligen med RRI-populationens storlek, varefter årsvärdena summeras över den studerade tidsperioden. De sålunda erhållna skattade totalsummorna för varje variabel summeras på kalkylernas stats- eller kommunfinansiella intäktssida resp. kostnadssida beroende på om de inneburit utbetalningsminskningar/inbetalningsökningar eller motsatsen, varefter resultaten m.a.p. de två huvudalternativen jämförs. Vi erhåller således på samma gång ett mått på det genomförda projektets ev. kommun- och statsfinansiella lönsamhet, samtidigt som vi får ett mått på dess relativa lönsamhet i förhållande till det simulerade totalsaneringsutfallet. Valet av denna metod innebär att några skattade värden för 1969 ej kan erhållas utifrån det undersökningsunderlag vi presenterat i 6.4.2. då vi ej känner relationen $\frac{m \frac{69}{IA}}{m \frac{68}{IA}}$, d.v.s. konsekvensen blir att de finansiella förändringarna här kommer att räknas som lika med noll.

Starttidpunkten för analysen var, som nämnts i 1.1, 1969. Under detta första år medförde de påbörjade rehabiliterings- och renoveringsprogrammen icke oansenliga utbetalningar för berörda myndigheter. Beträffande förändringen av skatter och transfereringskostnader är de finansiella effekterna däremot sannolikt små detta år till följd av det påbörjade projektet för RRI-populationen. (För TS-population finns f.ö. inga skäl som direkt talar för någon förändring här -jfr under 6.1.2.).

Detta av flera skäl:

- (i) Evakueringen påbörjades under detta år i relativt liten skala. Endast fyra av sexton "hus" tömdes under årets sista kvartal, d.v.s. det var

endast en liten del av utflyttare/kvarstannare kategorierna som fick sin boendesituation förändrad, medan "inflyttaren" ej berördes alls, då inflyttningen till området tog sin början först under 1970.

- (ii) De flesta hyres- och inkomstrelaterade transfereringarna, t.ex. bostadstillägg, utbetalas tidigast månaden efter det bostadsföresättningsändringsbeslutet, då dessutom den berörda gruppen är begränsad, dessa effekter, totalt sett kan anses vara relativt obetydliga under 1969.
- (iii) De finansiella effekter, vilka på ett mera direkt sätt genererades av projektgruppens verksamhet, var under det inledande året sannolikt högst moderata, då verksamheten mer var inriktad på förberedelse och planeringsaktiviteter än direkt s.k. samhällsarbete.

Punkterna (i-iii) implicerar att vi ej, i något väsentligt avseende gör oss skyldiga till någon, för kalkylens utfall, förenkling genom valet av jämförelsemetod. För att få svar på frågan om huruvida våra indikatorer på kostnaderna för offentliga tjänster på motsvarande sätt undergått några statistiskt påvisbara förändringar har vi förfarit enligt följande:

Vår avsikt var här att söka testa om utvecklingen för alternativen RRI och IÅ respektive TS och IÅ signifikant skiljer sig över den undersökta tidsperioden, d.v.s. i vad mån det studerade ianspråkstagandet av offentliga tjänster för våra huvudalternativ uppvisar någon statistisk säkerställbar förändring gentemot jämförelseområdet, och gentemot varandra. Vi har därför, för dessa variabler (nykterhetsvårds-, barnavårds-, socialhjälp-, sjukvårds- och kriminalvårdstjänster) skattat regressionslinjerna för de redovisade tidsserieseriedata. Ur regressionslinjerna erhålls s.k. β -koefficienterna (d.v.s. linjernas riktningskoefficienter). Dessa har sedan genom användandet av s.k. tvåsidigt test testats mot varandra där $\beta_{RRI} = \beta_{IÅ}$ resp. $\beta_{TS} = \beta_{IÅ}$ innebär att utvecklingen varit densamma, medan om β -värdena är signifikant

skilda från varandra utvecklingstakten varit olika. Att β -koefficienterna mellan nämnda fall är lika är således vår noll-hypotes och om en statistisk signifikant skillnad föreligger, d.v.s. en skillnad som ej förklaras av slumpen, förkastas följaktligen noll-hypotesen.

Beträffande den områdesrelaterade indikatorn avseende kostnader för ianspråkstagande av brandskyddstjänster, har vi tvingats förfara på ett något annorlunda sätt. Här utgör en jämförelse mellan antalet observationer för indikatorn i de olika alternativområdena inte någon lämplig metod, då slumpen därigenom i alltför hög grad skulle kunna påverka resultatet. De ideala vore i stället en jämförelse mellan våra huvudalternativ och ett vägt genomsnitt av samtliga slumområden i Malmö. Då vi ej, av tidsskäl, har insamlat erforderligt statistiskt material för en sådan sammanvägning, har därför valts att utnyttja årsdata för hela kommunen som jämförelsenorm. Sålunda var antalet uttryckningar över den studerade tidsperioden:

1969	1970	1971	1972	1973	1974
1411	1416	1567	1559	1701	1538

En intuitiv jämförelse med motsvarande årsvärden för kvarteren Hugo och Pontus ger omedelbart vid handen att alla förändringar här kan förklaras som slumpmässiga variationer. För Östergårds del är detta mera osäkert. Frågeställningen blir därför: givet det antal observationer vi har för hela tidsperioden, - hur stor är sannolikheten att det för 1969 erhållna observationstalet kan förklaras av slumpen?^{1/} Genom att taga antalet observationer för hela kommunen 1969 dividerat med det totala antalet observationer över tidsperioden erhålls det förväntade

1/ Ett dylikt sätt att formulera frågeställningen implicerar att vi nödgas antaga att någon förändring till följd av det genomförda programmet ej ägt rum under 1969.

värdet för att en uttryckning skall inträffa 1969 i Östergårdsområdet $(1411/9192 \approx 0.15)$ ^{1/}. Ur binomialfördelningstabell erhålls sedan sannolikheten för att nivån på antalet de facto observerade uttryckningarna i Östergård kan tillskrivas slumpen. Detta var c:a 1 %, vilket alltså klart indikerar en förändring (minskning) i antalet uttryckningar sedan 1969.

Redovisningens struktur.

Under 6.1. skisserades den struktur vår finansiella kalkyl skulle få.

Denna var, med posterna något omgrupperade:^{2/}

1. Förändrade fastighetsekonomiska kostnader
2. Förändrade hyresintäkter
3. Kostnader för rehabiliteringsprogram
4. Förändrade transfereringskostnader
5. Förändrade skatteintäkter
6. Förändrade kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster

Den sistnämnda posten skulle, som framhållits, "indikeras genom våra valda indikatorer" på ianspråkstagande av respektive offentliga tjänster. Vi kommer i det följande att gå igenom dessa poster, (i de fall de förekommer) i nu nämnd ordning, med RRI-alternativets^{3/} utfall först för varje post.

Därefter kommer ett försök till en överblickbar sammanställning av resultatet att göras.

1/ D.v.s. vad är $\Pr \{x \geq 6 \mid p=0.15, n=12\}$?

2/ För våra respektive huvudalternativ fördelade på stat och kommun.

3/ Skall egentligen fr.o.m. nu tolkas som RRI- (resp. TS-) alternativens utfall i förhållande till att ingen åtgärd genomförts.

1. Fastighetsekonomiska förändringar

a. RRI-alternativet

Förändrat utrangeringsvärde^{1/}

En fastighets utrangeringsvärde är dess saluvärde vid den ekonomiska livslängdens slut. Då vi arbetar med en kalkylperiod så kort som sex år och då fastighetens återstående ekonomiska livslängd sträcker sig minst tjugo år framåt i tiden, (jfr villkoren för restaureringslånen) vore därför "försäljningsvärde vid kalkylperiodens" slut en mera adekvat rubricering här. Vi har emellertid föredragit att använda den förstnämnda termen då denna mera allmänt, även i vår något oegentliga betydelse, används vid kalkyler av föreliggande slag. Normalt räknar man med bland de kommunala fastighetsförvaltningarna att en fastighets taxeringsvärde ungefär motsvarar 75 % av dess saluvärde - en beräkningsgrund som vi kommer att använda i det följande.

Östergårds taxeringsvärde var vid kalkylperiodens slut 3 700' och vid dess början 1 100'.^{2/} Av detta svarade markvärdet för 259' resp. 500'. För att erhålla det till följd av renoveringen förändrade restvärdet måste vi jämföra med hur utvecklingen varit om ej renoveringen genomförts. Kvarteret Hugo hade för motsvarande år taxeringsvärdena 3 000' resp. 2 000'. Härav utgjorde markvärdet 1 600' och 724', d.v.s. en markvärdesstegring på drygt 114 %. En korresponderande värdeökning i Östergård, om ingen åtgärd vidtagits skulle givit 565', d.v.s. något mer än vad marken de facto taxerades till vid motsvarande tidpunkt. Denna skillnad kan till stor del förklaras av kvarteret Hugos något centrala läge. Däremot höjdes taxeringsvärdet för fastigheten Hugo med ca. 13 % (från 1276' till 1400') vilket, då i stort sätt inga nyinvesteringar förekommit i kvarteret, får representera den allmänna

1/ Notera här att "restvärdet" av fastigheten inte egentligen innebär en finansiell post förrän en ev. försäljning realiserats. (Jfr under 6.1.)

2/ Malmö fastighetskontors driftsstatistik.

värdestegringen (från efterfrågesidan) på flerfamiljshus av Östergårds karaktär. Vid beräkandet av byggnadens taxerade värdestegring bör hänsyn tagas till nämnda efterfrågeökningseffekter, d.v.s. de 841 ' som byggnaden ursprungligen värderats till ökat med 13 % (= 950 '), varför den erhållna höjningen blir 3200' - 950' = 2250'. Detta svarar mot, som ovan sagts, 75 % av fastighetsvärdeökningen, varför den sistnämnda blir 3000'.

Förändrade driftskostnader

Driftskostnaderna för kv. Östergård (i 1 000-tal kronor) var:

1969	1970	1971	1972	1973	1974
150.7	497.0	757.1	364.2	455.8	507.3

I och med att renoveringen påbörjades på förvintern 1969 är vi nödsakade att gå till 1968 års värden (för kv. Östergård: 196.900 och kv. Hugo: 252.300 exklusive skatt) för att erhålla en uppfattning om driftskostnadernas storlek då hela kvarteret var bebott.

Genom att jämföra med motsvarande kostnadsmässiga utveckling för kv. Hugo, har vi i analogi med antagandena i inledningen ovan, d.v.s. samma relativa förändringar, erhållit det predikterade värdena för driftsutbetalningarna i ett dylikt saneringsmoget område, representerande att ingen restaurering vidtagits (i 1 000-tal kronor):

1969	1970	1971	1972	1973	1974
218.4	212.3	236.2	271.0	284.4	301.2

varför differenserna mellan de reella och predikterade beloppen blir:

-67.7	284.7	520.9	93.2	171.4	206.1
-------	-------	-------	------	-------	-------

De summerade skattade ökade driftskostnaderna till följd av renoveringen var då 1.208.600' kronor.

Förändrade kapitalkostnader

De förändrade kapitalkostnaderna innefattar samtliga till renoveringen

knutna investeringskostnader. Detta innebär, att de under 6.4.2. presenterade värdena endast skall reduceras med avkastningskravet på den ägda marken, då så länge kommunen äger denna, detta är en kostnad man har, vare sig någon renovering genomförs eller ej.

Några avskrivningar förekom ej före projektets genomförande, varför alltså de ökade kapitalkostnaderna blir (i 1 000-tal kronor):

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
90.0	120.0	172.9	260.0	344.3	347.4

eller totalt 1.334.600 kronor.

För staten innebär de förändrade kapitalkostnaderna de under 6.3.2.

redovisade subventionerade lånekostnaderna. Dessa var (i 1 000-tal kronor):

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
0	0	3.9	46.3	46.3	46.3

eller totalt: 142.800 kronor under perioden.

b. Totalsaneringsalternativet.

Några beräkningar av de förändrade fastighetsekonomiska konsekvenserna av totalsaneringsalternativet är av skäl som anförts under 5.2. och 6.3.2. ej möjliga att genomföra. Vi begränsar oss därför på denna punkt till att upprepa, att ett så centralt beläget område som Östergård med största sannolikhet lett till ett intäktsöverskott totalt för den studerade sexårsperioden, då lägenheterna sannolikt varit lättuthyrda, även på en icke-tät bostadsmarknad, varför hyresintäkterna mycket troligt överstigit de samlade kapital- och driftskostnaderna (d.v.s. restvärde oräknat). Jämfört med data för alternativet ingen åtgärd hade följaktligen utfallet också varit positivt. (Jfr hyresintäkterna och de fastighetsekonomiska kostnaderna för IÅ-området i 6.4.2., vilka totalt slutar på ett underskott över perioden på 207.600 kronor.)

2. Förändrade hyresintäkter

a. RRI-alternativet.

Här, liksom för de förändrade driftskostnaderna får en jämförelse med utvecklingen från 1968 (kv. Östergård: 133.800 och kv. Hugo: 359.000) i kontrollområdet göras med hjälp av de relativa förändringarna för detta överskott till Östergårdsdata.

De inbetalda hyrorna för den studerade perioden var för Östergård (i 1 000-tal kronor):

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
99.2	83.2	299.0	573.2	622.8	621.3

och de skattade värdena för om ingen åtgärd vidtagits

143.1	147.2	154.2	176.6	208.7	193.5
-------	-------	-------	-------	-------	-------

d.v.s. en differens årsvis på

-43.9	-64.0	144.8	396.6	414.1	427.8
-------	-------	-------	-------	-------	-------

eller totalt för perioden en ökning i hyresintäkterna på 1.275.400 kronor.

3. Kostnad för rehabiliteringsprogram

De kommunala kostnaderna var här totalt per år (i 1 000-tal kronor)

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
17.4	76.4	58.0	91.2	46.2	29.5

eller totalt 318.700 kronor över perioden.

De statliga utbetalningarna för rehabiliteringsprogrammet var årsvis fördelade (i 1 000-tal kronor):

<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
51.5	80.1	163.9	161.2	99.7	35.1

d.v.s. för hela perioden 591.500 kronor.

4. Förändrade transfereingskostnader

a. RRI-alternativ

(i) Förändrade kommunala transfereringar.

Följande värden erhöles för vår undersökningsperiod (i 1 000-tal kronor)

(jfr i fortsättningen Bilaga 6.4.):

Intäkter:		Kostnader:	
Minskat KBT	72.6	Ökat SKBT-K	2.4
Minskat SH	12.7	Ökat EKBT	21.7
Minskat BU	<u>24.9^{1/}</u>	Ökat BF-K	<u>5.9</u>
	110.2		30.0

För variabeln KKV-K är antalet observationer alltför få för att några numeriskt signifikanta värden skall kunna användas. Som framgår av bilaga 6.4. tyder emellertid vårt resultat på en marknad minskning i dessa utbetalningar.

De förändrade transfereringskostnaderna till följd av projektets genomförande var alltså 80.200 kronor jämte en indikerad minskning i de kommunala utbetalningarna för kommunalt kontantunderstöd.

(ii) Förändrade statliga transfereringar (i 1 000-tal kronor)

Kostnader:

Ökat SBT	8.4
Ökat SKBT-S	5.6
Ökat BF-S	<u>30.2</u>
	44.2

Liksom i (i) indikerar här våra beräkningar en minskning i de statliga arbetslöshetsstödet.^{2/} För utbildningsbidraget, där liksom för kontant-

1/ P.g.a. de fåtaliga antalet förekommande fall för IÅ-populationen (liksom TS-populationen) beträffande BU (jfr figur 6.1.) har vi här räknat med ingen förändring i dessa fall - d.v.s. de minskade barnavårdsutbetalningarna är betingade av nedgången i dessa utbetalningar för RRI-populationen själv.

2/ Observera att KAS och KKV-S fr.o.m. nu är sammanförda till en post, av bekvämlighetsskäl här rubricerad statligt arbetslöshetsstöd.

understödet antalet observationer för litet för att säkra numeriska slutsatser skall kunna dragas, antyder våra beräkningar en markerad nedgång i utbetalningarna.

De förändrade statliga transfereringskostnaderna till följd av projektets genomförande innefattade alltså, utöver den indikerade nedgången i statligt arbetslöshetsstöd och utbildningsbidrag, en ökning av transfereringarna på 44.200 kr.

b. TS-alternativ

(i) Förändrade kommunala transfereringskostnader (i 1 000-tal kronor)

Intäkter:		Kostnader:	
Minskat SH	91.1	Ökat KBT	34.2
Minskat SKBT-K	4.7	Ökat	19.2
Minskat BF-K	<u>1.6</u>		_____
	97.4		53.4

Beträffande det kommunala kontantunderstödet indikerar våra beräkningar här också en nedgång, vilken är signifikant större än för RRI-alternativet ovan.

De minskade kommunala transfereringskostnaderna till följd av en genomförd totalsanering i Östergård beräknas sålunda till 44.000 kronor, förutom en nedgång i det kommunala kontantunderstödet.

(ii) Förändrade statliga transfereringskostnader (i 1 000-tal kronor)

Intäkter:	
Minskat SBT	20.5
Minskat SKBT-S	6.1
Minskat BF-S	<u>2.6</u>
	29.2

Vad det statliga arbetslöshetsstödet beträffar erhöll vi en större minskning än för RRI-alternativet, medan vi endast kan säga om utbildningsbidraget att detta minskade över perioden.

Våra beräkningar visar alltså på att de statliga transfereringskostnaderna till följd av en simulerad totalsanering minskade med 29 200 kronor utöver en nedgång i det statliga arbetslöshetsunderstödet och utbildningsbidraget.

5. Förändrade skatteintäkter.

a. RRI-alternativ

(i) Förändrade konsumtionsskatter:

Dessa ökade med 363 300 kronor.

(ii) Förändrade statliga skatteintäkter

De förändrade statliga skatterna till följd av det genomförda projektet var (i 1 000-tal kronor):

Ökade inkomstskatter	207.4
Ökade konsumtionsskatter	13.4
Ökade allmänna arbetsgivaravgifter	<u>75.3</u>
	296.1

d.v.s. totalt en ökning på 296 100 kronor.

b. Totalsaneringsalternativet

(i) Förändrade kommunala skatteintäkter

Dessa steg i vårt tänkta totalsaneringsfall med 261 500 kronor.

(ii) Förändrade statliga skatter.

Förändringen här var enligt våra beräkningar (i 1 000-tal kronor):

Intäkter:		Kostnader:	
Ökade inkomstskatter	202.3	Minskade konsumtionsskatter	66.0
Ökade allmänna arbets- givaravgifter	29.4		
	<hr/>		<hr/>
	231.7		66.0

d.v.s. totalt en ökning med 165.700 kronor.

6. Förändrade kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster.

Utifrån det jämförelsematerial, som presenterats i inledningen i avsnitt 6.4. har följande resultat erhållits. Minustecken här markerar att en statistiskt signifikant ökning av ianspråkstagande har skett, medan plustecken följaktligen markerar en motsvarande minskning. Ett plus- och minustecken skall tolkas så att ingen signifikant förändring mellan respektive huvudalternativ och kontrollalternativet är statistiskt säkerställt.

a. RRI-alternativ

(i) Förändrade kommunala kostnader:

1. Sjukvårdstjänster	+
2. Nykterhetsvårds- tjänster	<u>+</u>
3. Barnavårdstjänster	<u>+</u>
4. Socialhjälpstjänster	<u>+</u>
5. Brandskyddstjänster	+

(ii) Förändrade statliga kostnader:

1. Kriminalvårdstjänster	<u>+</u>
--------------------------	----------

b. TS-alternativ

(i) Förändrade kommunala kostnader

1. Sjukvårdstjänster	<u>+</u>
2. Nykterhetsvårds- tjänster	<u>+</u>

3. Barnavårdstjänster	+
4. Socialhjälpstjänster	+
5. Brandskyddstjänster	+

(ii) Förändrade statliga kostnader:

1. Kriminalvårdstjänster	-
--------------------------	---

Summering: Vi har endast kunna påvisa en förbättring i RRI-fallet för ianspråkstagande av brandskydds- och sjukvårdstjänster. För motsvarande totalsaneringsfall har en försämring vad beträffar kriminalvårdstjänster kunnat statistiskt säkerställas. En jämförelse, i enlighet med hitintills använd metod, mellan TS- och RRI-fallen ger för handen att brandskydds- och kriminalvårdstjänster uppvisar en signifikant förbättring för RRI-gentemot TS-fallet.

Sammanställning av resultatet

a. RRI-alternativ

Kommunfinansiellt resultat:

1. Förändrade fastighetsekonomiska kostnader (exkl. förändrat utrangeringsvärde) i jämna 1 000-tal kronor:

(i) Ökade driftskostnader	-1.209'	
(ii) Ökade kapitalkostnader	<u>-1.335'</u>	
	-2.544'	-2.544'
2. Förändrade hyresintäkter	+1.275'	+1.275'
3. Kostnader för rehabiliteringsprogram	- 319'	- 319'
4. Förändrade transfereringskostnader (Minskat kommunalt kontantunderstöd)	+ 80'	+ 80') 1/

1/ I analogi med de offentliga kostnaderna betecknar här ett plustecken för transfereringskostnaderna en minskning vars numeriska värde p.g.a. ett otillräckligt antal observationer är statistiskt icke signifikant, och ett minustecken en ökning.

5. Förändrade skatteintäkter	+ 363'	+ 363'
6. Förändrade kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster.		
(i) Minskat ianspråkstagande av sjukvårdstjänster		+
(ii) Minskat ianspråkstagande av brandskyddstjänster		+
		<hr/>
		-1.145'

Våra beräkningar ger alltså vid handen, att utöver vissa finansiellt icke uppskattningsbara inbesparingar av offentliga kostnader och en nedgång i utbetalningar i kommunalt kontantunderstöd, medförde det genomförda projektet ett underskott på drygt 1.145.000 kronor för kommunen. Om det ökade försäljningsvärdet (3 miljoner) inkluderas, förbyts detta i ett överskott på 1.855.000 kronor.

Statsfinansiellt resultat:

1. Förändrade fastighetsekonomiska kostnader:

Förändrade kapitalkostnader	-143'	-143'
3. Kostnader för rehabiliteringsprogram	-592'	-592'
4. Förändrade transfereringskostnader	- 44'	- 44'
(Minskat statligt arbetslöshetsstöd	+	+
(Minskat utbildningsbidrag	+	+
5. Förändrade skatteintäkter	+296'	+296'
6. Förändrade kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster		±
		<hr/>
		-483'

Vårt resultat visar följaktligen på, utöver inbesparingar för staten för utbildningsbidrag och arbetslöshetsstöd, ett underskott till följd av det genomförda projektet på ca. en halv miljon kronor för den undersökta perioden. Detta medför att om de offentliga myndigheternas finansiella "nettoförlust" sammanräknas dessa uppgick till

1.628.000 kronor, oräknat inbesparade transfereringskostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, kostnader för vissa kommunala tjänster samt det förändrade utrangeringsvärdet.

b. TS-alternativ

Kommunfinansiellt resultat:

1. och 2. Förändrade fastighetsekonomiska kostnader och hyresintäkter		0 ^{1/}
4. Förändrade transfereringskostnader (Minskat kommunalt kontantunderstöd)	+ 44'	+ 44' +)
5. Förändrade skatteintäkter	+262'	+262'
6. Förändrade kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster		<u>+</u>
		306'

Under antagandet om ett icke-negativt fastighetsekonomiskt nettoresultat för de sex undersökningsåren vid en kommunalt genomfört totalsanering, pekar beräkningarna på ett kommunalt nettoöverskott på 306.000 kronor förutom inbesparade utbetalningar för kommunalt kontantunderstöd.

Statsfinansiellt resultat:

4. Förändrade transfereringskostnader (Minskat statligt arbetslöshetsstöd (Minskat utbildningsbidrag)	+29'	+29' +) +)
5. Förändrade skatteintäkter	+66'	+66'
6. Förändrade kostnader för ianspråkstagande av offentliga tjänster Ökat ianspråkstagande av kriminalvårdstjänster	-	-
		<u>95'</u>

1/ Jfr antagande under 6.4.2. och 6.4.3.

Liksom vid det kommunfinansiella resultatet tyder våra beräkningar, för det statsfinansiella utfallet, på ett nettoöverskott (exkl. inbesparade transfereringar, UB och statligt arbetslöshetsstöd) på 95.000 kronor för den undersökta tidsperioden. Till detta bör då läggas ökade kostnader för ianspråkstagande av kriminalvårdstjänster.

Totalsaneringsalternativets totalfinansiella netto visar - i motsats till RRI-alternativet - på ett överskott på c:a 400.000 kronor.

Om vi nu slutligen gör en jämförelse mellan utfallen för RRI- och TS-alternativen i förhållande till om ingen åtgärd vidtagits kan vi, på basis av vad som redovisats i detta avsnitt, konstatera följande: för kommunen ökade intäkterna från posterna inbesparade transfereringskostnader plus ökade skatteintäkter mer för RRI-alternativet än för TS-alternativet jämfört med status quo, medan däremot någon skillnad i offentliga kostnader ej kan statistiskt säkerställas. Beträffande den statliga kalkylen är förhållandet detsamma, (trots att transfereringskostnaderna här ökade i RRI-fallet) förutom att därutöver ianspråkstagandet av offentliga tjänster också minskade för RRI-programmen. Vi kommer bl.a. att diskutera dessa resultat i avsnitt 6.4.4. nedan.

Bilaga 6:4:3:I Skattade medelvärderna för de studerade variablerna per undersökt population, jämna kronor, årsvis

	TS	TK	KBT	SH	SBT	SKBT-K	SKBT-S	EKBT	UB	BF-K	BF-S	KKU-K	KKU-S	TC	AA	BU
Renoverings- Rehabiliterings/ 1969	552.	868.	145.	535.	91.	1.	1.	0.	0.	7.	22.	1.	1.	1432.	61.	52.
1970	666.	952.	203.	602.	200.	3.	3.	0.	17.	16.	47.	1.	1.	1617.	66.	95.
Integrations- population	1971	524.	865.	638.	165.	10.	10.	23.	110.	27.	80.	14.	14.	2120.	124.	47.
1972	671.	1147.	379.	703.	208.	18.	36.	29.	153.	27.	80.	70.	70.	2427.	147.	29.
1973	659.	1403.	400.	649.	217.	33.	67.	41.	37.	25.	75.	53.	53.	2784.	343.	45.
1974	1134.	2159.	414.	615.	210.	48.	112.	47.	0.	33.	121.	0.	37.	3043.	496.	11.
Totalsanerings- population	1969	826.	1210.	260.	62.	4.	4.	0.	0.	15.	44.	9.	10.	1648.	79.	0.
1970	1000.	1271.	297.	254.	71.	12.	12.	0.	15.	17.	50.	0.	0.	1738.	83.	0.
1971	873.	1312.	430.	230.	73.	17.	18.	29.	2.	26.	79.	14.	14.	2488.	174.	0.
1972	1186.	1727.	538.	182.	91.	31.	72.	27.	102.	20.	59.	32.	32.	2940.	211.	0.
1973	1069.	1946.	593.	163.	69.	45.	84.	33.	53.	20.	58.	16.	16.	3159.	437.	1.
1974	1539.	2640.	853.	145.	68.	68.	160.	42.	3.	28.	85.	0.	11.	3337.	549.	6.
Kontroll- population	1969	780.	1239.	234.	77.	3.	3.	0.	0.	10.	31.	7.	7.	1681.	78.	8.
1970	939.	1300.	276.	286.	71.	8.	8.	0.	8.	11.	34.	5.	5.	1771.	80.	0.
1971	804.	1278.	383.	229.	89.	10.	10.	19.	0.	17.	52.	6.	6.	2416.	160.	0.
1972	937.	1526.	492.	241.	122.	22.	51.	22.	70.	15.	44.	42.	42.	2782.	180.	0.
1973	828.	1703.	615.	269.	119.	31.	69.	20.	51.	15.	46.	51.	51.	3025.	366.	2.
1974	1098.	2146.	796.	267.	122.	51.	116.	25.	114.	21.	65.	0.	24.	3449.	447.	21.

TS	Statlig inkomstskatt	TC	Konsumtionskatt
TK	Kommunal inkomstskatt	AA	Allmän arbetsgivaravgift
KBT	Kommunalt bostadstillägg för pensionärer	BU	Barnavårdsutbetalningar
SH	Socialhjälp		
SBT	Statligt bostadstillägg		
SKBT-K	Statskommunalt bostadstillägg - kommunal del		
SKBT-S	Statskommunalt bostadstillägg - statlig del		
EKBT	Extra kommunalt bostadstillägg		
UB	Utbildningsbidrag		
BF-K	Bidragförskott - kommunal del		
BF-S	Bidragförskott - statlig del		
KKU-K	Kommunalt kontantunderstöd - kommunal del		
KKU-S	Kommunalt kontantunderstöd - statlig del		

Bilaga 6:4:3: III Differenser mellan skattade verkliga och simulerade medelvärden för TS-population, avrundade till jämna kronor

Per individ	Differenser mellan skattade verkliga och simulerade medelvärden för TS-population, avrundade till jämna kronor															
	TS	TK	KBT	SH	SBT	SKBT-K	SKBT-S	EKBT	UB	BF-K	BF-S	KKU-K	KKU-S	TC	AA	BU
1969	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.
1970	6.	1.	47.	-60.	14.	1.	1.	0.	15.	2.	-6.	-7.	2.	2.	0.	0.
1971	17.	63.	18.	27.	-16.	2.	3.	29.	2.	3.	14.	14.	117.	8.	0.	0.
1972	169.	160.	-14.	-60.	-9.	-6.	-20.	-7.	-38.	-8.	-66.	-66.	75.	15.	0.	0.
1973	21.	19.	-79.	-40.	-20.	1.	-13.	8.	1973	0.	-23.	-23.	-38.	1.	0.	0.
1974	121.	188.	85.	-17.	-3.	-6.	19.	1.	1974	0.	3.	0.	3.	-265.	15.	-4.
Summa	333.	431.	56.	-150.	-34.	-8.	-10.	32.	Summa	-4.	-4.	-70.	-109.	48.	-3.	-3.
1969	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.
1970	3413.	867.	28498.	-36271.	8306.	809.	809.	0.	1970	303.	1057.	-3902.	-4336.	1072.	1108.	0.
1971	10179.	37943.	10840.	16160.	-9712.	1214.	1821.	17603.	1971	-166.	1535.	8498.	8498.	71030.	4856.	0.
1972	102332.	97364.	-8726.	-36452.	-5504.	-3885.	-12019.	-3993.	1972	-1785.	-4763.	-40062.	-40062.	45581.	9257.	0.
1973	12726.	11342.	-48256.	-24368.	-11996.	800.	-8141.	5132.	1973	0.	-2235.	-13874.	-13874.	-22945.	4836.	607.
1974	73698.	113988.	51883.	-10190.	-1663.	-3662.	11401.	455.	1974	0.	1847.	0.	2107.	-160855.	9279.	-2731.
Summa	202348.	261504.	34239.	-91122.	-20479.	-4723.	-6128.	19197.	Summa	-1647.	-2557.	-49340.	-47667.	-65984.	29426.	-2124.

6.4.4. Sammanfattning av resultatet.

Resultatets innebörd och tolkning.

Enligt beräkningarna i förelående avsnitt var, strikt kommunfinansiellt, renoverings-, rehabiliterings- och integrationsprogrammet en mindre fördelaktig investering. Visserligen skulle kommunen vid en försäljning av området vid årsskiftet 1974/75 erhålla intäkter, så att för den undersökta perioden nettoresultatet inneburit ett överskott på närmare två miljoner kronor. Denna nettobehållning - som för övrigt är mycket låg i förhållande till vad man sannolikt erhållit om fastigheten avyttrats efter en rivning och nybyggnation - hade man sannolikt uppnått även om inget rehabiliterings- och integrationsprogram förekommit, varför det i detta sammanhanget inte är särskilt intresseväckande att medtaga utranteringsvärdet i beräkningarna. I stället bör vi studera utfallet exklusive nämnda restvärde.

Oräknat de förändrade kostnaderna för ianspråkstagande av offentliga tjänster pekade våra beräkningar då på ett kommunalt underskott på dryga miljonen kronor - de genomförda programmen skulle följaktligen varit en dålig investering. Det statsfinansiella nettoresultatet, också exklusive de offentliga kostnaderna, var inte mer upplyftande: närmare en halv miljon i underskott.

Låt oss närmare granska den logiska slutsatsen av dessa siffror - d.v.s. att Östergårdsprojektets genomförande innebär en "dålig" resursanvändning.

Vi har i kapitel fyra understrukit den stora betydelse som reducerandet av "offentliga kostnader" måste tillmätas i slumsaneringssammanhang.

Våra indikatorer på kostnaderna för denna resursanvändning pekar emellertid endast på ett minskat ianspråkstagande av brandskydds- och sjukvårds-

tjänster. Man bör emellertid här hålla främst två av våra, i 6.1.1., nämnda aspekter av indikationer i åtanke. Dels har vi varit hänvisade att använda ett enstaka mått som indikator, vilket inte nödvändigtvis behöver ha varit valida mått på de önskade kostnaderna, dels har vi bara studerat en mycket kort tidsperiod. De flesta av de effekter indikatorerna avser att mäta har sannolikt framförallt långsiktiga effekter. Om t.ex. barnens uppväxtförhållanden genom den förbättrade boendesituationen (inkluderande eventuellt en förbättring av den socialpsykologiska boendemiljön) medför, exempelvis en radikalt positivare attityd till samhället och sin omgivning än som blivit fallet om inga åtgärder vidtagits, kan denna i framtiden leda till en minskad kriminalitet, minskat utnyttjande av socialhjälp-, barnavårds- och nykterhetsvårdstjänster. Även om våra valda indikatorer är valida som mått på kostnaderna av dessa tjänster behöver avsaknaden av påvisbara förändringar för vissa av kostnaderna inte innebära, att ej några minskningar i ianspråkstagandet inträffat. Det skall snarare tolkas så att de effekter vi i enlighet med de i kapitel fyra antagna sambanden, hoppades kunna påvisa redan under den studerade perioden sannolikt, om de överhuvudtaget uppkommer, inte slår igenom förrän på medellång eller mycket lång sikt. Allt detta har tidigare framhållits, men förtjänar ändå att påminnas om då kalkylresultaten skall tolkas. De offentliga kostnaderna har, genom svårigheterna vid indikerandet och monetäriserandet, tenderat att intaga en alltför undanskynd roll i kalkylerna, en roll som - enligt vår mening - troligen står i omvänt förhållande till deras verkliga betydelse, åtminstone om ett långsiktigare perspektiv anläggs.

Den största delen av det negativa utfallet för RRI-alternativet förklaras i första hand av de ökade fastighetsekonomiska kostnaderna. Vi bör därför här återknyta till de två driftskostnader som kommenterades

i 6.4.2.: värmekostnaden och det s.k. normala underhållet.

Genom att gasradiatorer, i stället för fjärrvärme, installerades i kvarteret har värmekostnadernas ökning antagit en för nyrenoverade fastigheter, extraordinära proportioner. Detta beroende på att den förstnämnda formen är förenad med höga rörliga kostnader och en låg fast kostnad i motsats till fjärrvärmesystemet. Då hyresgästerna inte enskilt debiteras sina värmekostnader har detta, enligt ansvariga på fastighetskontoret lett till ett bristfälligt hushållande med värmen, varför kostnaderna härför kraftigt stegrats. Om i stället en anslutning till det befintliga fjärrvärmenätet skett hade detta därför sannolikt kunnat innebära lägre årliga driftskostnader.

Närmare 450 000 kr., vilka egentligen skulle belasta kapitalbudgeten kom i stället, genom den oförutsedda kostnadsökningen sedan projektet planerades, att finansieras över driftsbudgeten (1970-71). Detta belopp skulle, om sedvanlig lånefinansiering eller egen finansiering skett "avlastat" kalkylen c:a 300 000 kronor över den studerade tidsperioden.

Även om en dylik finansiering ägt rum hade de fastighetsekonomiska kostnaderna - reducerat med hyresintäkterna - inneburit ett underskott över perioden på knappa miljonen kronor, eller c:a 800 000 kronor totalt.

Det intressanta är emellertid inte främst kalkylutfallen gentemot ett status quo-förhållande, utan skillnaderna i de finansiella förändringarna mellan de bägge problemalternativ som diskuterats i 5.2. En sådan jämförelse (under antagande om fastighetsekonomisk kostnadstäckning över perioden) visar på ett nettoöverskott såväl stats- som kommunfinansiellt för TS-alternativet. Innebär detta härmed att det varit lämpligare att totalsanera Östergård

som våra beräkningar ger vid handen? Mot en sådan något förenklad tolkning kan vissa reservationer anföras:

- (i) I detta fall har vi sannolikt mindre anledning att förvänta oss en förbättring vad beträffar de offentliga kostnadernas förändring än för RRI-fallet. I totalsaneringsalternativet förekom inget program för social rehabilitering, vilket t.ex. genom positiva förändringar i den sociala aktivitetsförmågan hos individerna kunde ha lett till en förbättrad socialpsykologisk boendemiljö. Detta kan implicera att några långsiktiga effekter av den karaktären som refererats till RRI-fallet ej uppkommer.
- (ii) Såväl skatteintäkter som transfereringskostnader gav ett större positivt utfall under den studerade tidsperioden för RRI- än för TS-alternativet. Detta kan tolkas så att de genomförda programmen var avsevärt verkningsfullare än totalsaneringsalternativet med avseende på att förändra de bakomliggande faktorer som konstituerar variabelernas finansiella effekter: d.v.s. utöver hyran främst inkomsten och de egna attityderna/preferenserna/resursinnehavet samt boendesituationen (framförallt den nämnda socialpsykologiska boendemiljön) även över den korta tidsperioden studien omfattat. Ur fördelningssynpunkt skulle mycket trots allt tala för den i Östergård prövade formen av samhällsarbete i kombination med modernisering och selektiv inflyttning i jämförelse med en totalsanering.

Våra antaganden och gjorda begränsningars betydelse för resultatet.

Vi har under analysens fortskridande tvingats till en rad antaganden och förenklingar för att kunna fortsätta penetrationen och renodlande av problemställningarna och för att kunna genomföra kalkylerna.

Några av dessa begränsningar och hypoteser bör sannolikt tillmätas en

strategisk betydelse, för erhållandet av det resultat, som våra finansiella kalkyler gav. Det skulle leda för långt att än en gång gå igenom och diskutera resultatets giltighet m.a.p. var och en av dessa restriktioner.^{1/} Här skall därför bara kort nämnas ett par av de mera centrala begränsningarna och deras betydelse för kalkylutfallet.

Det ovan, i annat sammanhang, diskuterade indikationsförfarandet är säkerligen den allvarligaste av de gjorda förenklingarna. Genom att succesivt begränsa den undersökta mängden inom grupp 1. har vi slutligen kommit att studera en population och dess finansiella effekter vars resultat inte nödvändigtvis fullständigt överensstämmer med det, för den ideala teoretiska gruppen "direkt berörda".

Likaså är det utomordentligt svårt att yttra sig över hur valida de valda indikatorerna på offentliga kostnader är. De praktiska problemen vid definierandet av sådana indikatorer är bara alltför uppenbara. Bägge dessa begränsningar har vi tvingats till av praktiska, resurs- och tidsmässiga skäl.

Den enligt vår mening avgjort allvarligaste begränsningen har emellertid framdrivits av mera naturliga orsaker, nämligen den begränsade tidsperioden som förflutit sedan projektstarten. För att erhålla en uppskattning om de verkliga finansiella konsekvenserna av ett genomfört problemkomplex av Östergårdsprojektets karaktär måste ett mycket långsiktigare tidsperspektiv anläggas. En sådan studiemåste göras ex-post då man sannolikt, - vilket bl.a. föreliggande studie ger belägg för - utifrån förhållandet

 1/ Läsaren bör t.ex. vid tolkandet av resultatet hålla i åtanke de i kap. 5 gjorda "kritiska antagandet" att inflyttarna i TS- och RRI-alternativen "motsvarar" varandra, antagandet om proportionella förändringar i de undersökta skatteintäkts- och transfereringskostnadsvariablerna mellan de olika alternativpopulationerna om ingen åtgärd vidtagits (i avsnitt 6.4.3.) etc.

vid en given tidpunkt, kan säga mycket lite, a priori, om den framtida utvecklingen av de bakomliggande faktorernas (resursinnehavets-, värderingarnas-, etc.) inverkan på de finansiella posterna, t.ex. kostnaderna för ianspråkstagande av offentliga tjänster.

Att den studerade tidsperioden är alltför kort för att någon definitiv utsago om den "slutliga" utvecklingen av posterna i kalkylen skall kunna göras sammanhänger helt enkelt med att olika förändringar i ingående variablerna inträffar olika fort, d.v.s. de genererar finansiella effekter vid skilda tidpunkter. Sålunda påverkas sannolikt vissa transfereringsvariabler mycket snabbt medan däremot minskade kostnader för t.ex. hälso- och sjukvårdstjänster till följd av en förbättrad bostadsstandard kanske först ger sig till känna efter 20 - 30 år.

Vi skall avsluta detta avsnitt med att påpeka det fördelaktiga i användandet av en stor stickprovsandel (helst om resurserna så medger, genomföra en totalundersökning) vid studier av föreliggande slag. Även om de problem som diskuterats ovan vore helt lösta blir, kanske många, för undersökningens utfall relevanta variabler alltför lågfrekvent förekommande i urvalet för att några statistiskt säkra slutsatser skall kunna dragas härur. Önskar man inkorporera även effekterna av dessa på ett uttömmande sätt, kan därför även en så "ambitiös" stickprovsandel, som den av oss använda vara otillräcklig. Vidare medger en större undersökningspopulation t.ex. möjligheter att använda mera differentierade och nyanserade indikatorer på de offentliga kostnaderna, indikatorer som här måst uteslutas p.g.a. antalet observationer varit alltför begränsat.

Slutord.

Vår ursprungliga avsikt med föreliggande arbete var, att detta skulle utgöra den första etappen i en undersökning av de resursallokerings- och fördelningseffekter som Östergårdsprojektet genererade. Denna kartläggning skulle om möjligt göras så generell att metoden skulle kunna komma till användning vid försök till utvärderingar av liknande projekt i framtiden. Då inget arbete gjorts, oss veterligt, där ett försök till utvärdering av ett sådant projekt genomförts, har betoningen i det gångna arbetet kommit att ligga på en penetration av vad som skrivits om slumsanering och renovering i allmänhet inom nationalekonomin, såväl renodlade teoretiska alster som verk med mera empirisk betoning (framför allt användandet av cost-benefitanalysen vid studier av eliminerandet av slumproblem), samt konstruerandet av en mera generell modell utifrån vilken problemet skulle kunna angripas. Slutligen har det i denna projektfas ingått ett försök till utvärdering av effekterna för de som ej "direkt berördes" - vilka vi approximerat till stat och kommun - av projektets genomförande och dess troliga alternativ: totalsanering. Denna utvärdering har varit en del i den ovan refererade fördelningsanalysen men har alltså även "på köpet" innefattat delar av effekterna på resursallokeringen.

Under arbetets gång har de problem, som skulle möta en andra projektfas kommit att te sig allt mera ööverstigliga. Denna andra projektfas skulle utgöras av en utvärdering av de av projektet (och dess alternativ) "direkt berörda" välfärdsförändringar, innefattande den resterande delen av fördelningsanalysen och den till undersökandet av resursallokeringsanalysen hörande, eventuellt förändrade social-psykologiska boendemiljö för dessa individer. I en sådan undersökning skulle vi - i motsats till föreliggande studie - endast i begränsad omfattning använda

oss av statistiskt primärmaterial typ offentliga register etc.

Vi skulle emellertid här ställas inför svårforcerade hinder av både metodologisk och mätteknisk natur (t.exkonstruerandet av entydiga och valida indikatorer på individernas välfärdsförändringar). Dessa problem, bedömer vi skulle innebära mycket små utsikter att några påtagliga resultat skulle erhållas inom rimliga tidsramar.

Vi har därför valt att betrakta arbetet som avslutat i och med föreliggande redovisning och hyser i stället en stilla förhoppning att den använda ansatsen skall kunna bilda utgångspunkt för analyser av liknande problem i framtiden och att den genomförda kalkylen bidragit med - utöver understrykandet av de praktiska svårigheter som möter vid en undersökning av detta slag - en antydning om de finansiella effekter som kan emanera från olika former av lösningar på slumproblem.

Litteraturlista.

- Aiken M. - Alford R.R., "Community Structure and Innovation : The Case of Public Housing", The American Political and Science Review, No 3, sept. 1970.
- Altvall L., "Östergård-Österhus, en slumstudie i Malmö", Malmö 1968.
- Andersen M., "The Federal Bulldozer", återges i Urban Renewal, J.Q. Wilson (ed.), M.I.T. Press, juni 1967.
- Andersson G. - Nilsson B. - Swedner H. - Ullerstam M. - Werner B., "Östergård - Ett försök till social rehabilitering i ett slumområde i samband med dess byggnadstekniska sanering", Statens Råd för Byggnadsforskning, Uddevalla, maj 1975.
- Arrow K. - Scitovsky T. (ed.), "Readings in Welfare Economics", American Economic Association Series, London 1969.
- Arvidsson G., "Normativa aspekter", SOU 1969:36.
- Arvidsson G., "Om optimal prissättning", Förvaltningsekonomiska problem B.C. Ysander (ed.), Stockholm 1971.
- Arvidsson G., "On Consumers Surplus and Allied Concepts, Especially in Formulations of the Pareto Criterion", The Swedish Journal of Economics, Vol.76, No 3, sept. 1974.
- Ash J., "Residential Rehabilitation in the USA", Urban Studies, Vol. 4, No 1, febr. 1967.
- Bailey M.J., "Note on the Economics of Residential Zoning and Urban Renewal", Land Economics, aug. 1959.
- Baumol W.J., "Interactions of Public and Private Decisions", i Public Expenditure Decisions in the Urban Community, H.G. Schaller (ed.), John Hopkins Press, 1963.
- Becker G.S., "The Economics of Discrimination", University of Chicago Press, Chicago 1957.
- Bell Robert, "Att utvärdera sociala program", Wahlström & Widstrand, Stockholm 1975.
- Bish R.L., "Public Housing : The Magnitude and Distribution of Direct Benefits and Effects on Housing Consumption", Journal of Regional Science, Vol. 9, No 3, 1969.
- Boadway R.W., "Cost-Benefit Rules in General Equilibrium", Review of Economic Studies, 1975.
- Bohm P., "Samhällsekonomisk utvärdering av Stekenjokkprojektet", Stekenjokkutredningen. Bilaga 4, 14.6, 1972.
- Bohm P., "Samhällsekonomisk effektivitet", SNS, Uddevalla, 1974.
- Bostadslånekungörelsen 1967:552.
- Cain G.G. - Hollister R.G., "Evaluating Manpower Programs for the Disadvantaged", Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, 1969.

- Case F.E., "Code Enforcement in Urban Renewal", Urban Studies, No 3, nov. 1968.
- Cicarelli J. - Landers C., "The Cost of Housing for the Poor, A Case Study", Land Economics, febr. 1972.
- Cochran W.G., "Sampling Techniques", John Wiley & Sons Inc., New York 1963
- Cohen B.I., "Another Theory of Residential Segregation", Land Economics, Vol. XLVII, No 3, aug. 1971.
- Dahlström G., "Arbetsmarknadsutbildning" kap. 6 i "Att utvärdera arbetsmarknadspolitik", betänkande avgivet av expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknads frågor (EFA), SOU 1974:29, Arbetsmarknadsdepartementet, Sthlm 1974.
- Dasgupta A. - Pearce D.W., "Cost Benefit Analysis", Macmillan, London 1972.
- Davis O.A. - Whinston A.B., "The Economics of Urban Renewal", Law & Contemporary Problems, vintern 1961.
- Davis O.A., "Economics and Urban Renewal : Market Intervention", återges i Financing the Metropolis, J.P. Crecine (ed.), Volume 4, Beverly Hills California, 1970.
- De Salvo J.S., "Benefits and Costs of New York City's Middle-Income Housing Program", Journal of Political Economy, Vol. 83, No 4, aug. 1975.
- Dildine L.L. - Massey F.A., "Dynamic Model of Private Incentives to Housing Maintenance", Southern Economic Journal, Vol. 40, 1973-74.
- Downs A., "Moving Toward Realistic Housing Goals", Agenda for the Nation, Kermit Gordon (ed.), Washington D.C., The Brookings Instit., 1968.
- Downs A., "Housing the Urban Poor : the Economics of Various Strategies", The American Economic Review, Vol. 56, No 4, sept. 1969, : återges i
- Downs A., "Urban Problems and Prospects", Markham Series in Public Policy Analysis, Chicago, 1970.
- Downs A., "Losses Imposed on Urban Households by Uncompensated Highway and Renewal Costs", återges i Urban Problems and Prospects, a.a.
- Downs A., "Opening Up the Suburbs - An Urban Strategy for America", Yale University Press, 1973.
- Elmer Å., "Svensk socialpolitik" Gleerups, Lund 1974 och Lund 1969.
- Ford Jr E.J., "Estimating Consumer's Surplus Losses from an Urban Renewal Projekt", Land Economics, maj 1974.
- Franzén T. - Lövgren K. - Rosenberg I., "Redistributional Effects of Taxes and Public Expenditures in Sweden", Swedish Journal of Economics, No 1, 1975.
- Fried M., "Grieving for a Lost Home : Psychological Costs of Relocation", återges i Urban Renewal, a.a.

- Frieden B.J., "Housing and National Urban Goals : Old Policies and New Realities", J.Q. Wilson (ed.) *The Metropolitan Enigma*, 1970, återges i "Problems in Political Economy - An Urban Perspective", Gordon (ed.), 1971.
- Friedman M., "Kapitalism & frihet - En konstruktiv analys av den moderna kapitalismen", Aldus, Sthlm, 1972.
- Fusfield D.R., "The Economy of the Urban Ghetto", återges i *Financing the Metropolis*, a.a.
- Galbraith J.K., "Den nya industristaten", Wahlström & Widstrand, Sthlm, 1967.
- Galbraith J.K., "Överflödets samhälle", Tidens Förlag, Sthlm, 1969.
- Gordon D.M., "Problems in Political Economy - An Urban Perspective", D.M. Gordon (ed.), D.C. Heath and Company, Massachusetts, 1971.
- Grigsby W., "Housing Market and Public Policy", återges i *Urban Renewal*, a.a.
- Hallgren Ö., "Finansiell metodik", Hermods Studentlitteratur, Kristianstad, 1973.
- Hansson I., "En modell för bestämmande av fastighetsvärden och bostads-kostnader", Nationalekonomiska Institutionen Lund, stencil, nov. 1975.
- Harrington M., "The Other America - Poverty in the United States", Penguin Books, 1963.
- Harrison B., "Ghetto Development A Survey", *Journal of Economic Literature*, mars 1974.
- Hartman C., "The Housing of Relocated Families", *Journal of the American Institute of Planners*, 30 nov. 1964, återges i *Urban Renewal*, a.a.
- Healy R.G., "Effects of Improved Housing on Worker Performance", *The Journal of Human Resources*, Vol. 6, 1971.
- Hicks J.R., "The Rehabilitation of Consumers' Surplus", *The Review of Economic Studies*, 9, 1941, återges i "Readings in Welfare Economics", a.a.
- Holmberg P. - Ström H., "Välstånd med slagsida", Publica, Allmänna förlaget, Stockholm, 1970.
- Hunter D.R., "The Slums - Challenge and Response", N.Y., 1964.
- Inghe G. - Inghe M-B., "Den ofärdiga välfärden", Tidens förlag, 1967.
- Jackson D., "Poverty", *Mac Millan Studies in Economics*, Tiptree Essex, 1972.
- Jacobs J., "The Death and Life of Great American Cities", Random House, New York, 1962.
- Jönsson B., "Daghem och samhällsekonomi", Stockholm, 1970.
- Jönsson B., "Sjukvårdsekonomi - Cost-benefit analys inom hälso- och sjukvården", Stockholm 1974.

Jönsson B. - Nilsson B., "Praktikfall i Cost-benefit analys", National-ekonomiska Institutionen i Lund, 1974.

Kain J.F., "Housing Segregation, Negro Employment and Metropolitan Decentralization", The Quaterly Journal of Economics, Vol. LXXXII, maj 1968.

Kasper H., "The War on Poverty: A Program for the Taxpayers or the Poor", The Quaterly Review of Economic & Business, Vol. 8, No 3, hösten 1968.

Koopmans T. - Beckmann M., "Assignment Problems and the Location of Economic Activities", Econometrica, 1957.

Kreuger A.O., "The Economics of Discrimination", The Journal of Political Economy, 71, 5, okt. 1963.

Lancaster K.J., "A New Approach to Consumer Theory", Journal of Political Economy, 1966.

Layard R. (ed.), "Cost-Benefit Analysis", Penguin Modern Economics Readings, Great Britain, 1972.

Lebergott S., "Slum Housing : A Further Word", Journal of Political Economy, Vol. 80:5, 1972.

Lebergott S., "Slum Housing : A Proposal", Journal of Political Economy, Vol. 78, 2, 1970.

Lichfield N. - Margolis J., "Benefit-Cost Analysis as a Tool in Urban Government Decision Making", återges i H.G. Schaller (ed.), Public Expenditure Decisions in the Urban Community, Baltimore, 1963.

Lichfield N., "Cost-Benefit Analysis in Plan Evaluation", Town Planning Review, Vol. XXXV, No 2, juli 1964.

Lichfield N., "Cost Benefit Analysis in Town Planning - A Case Study", Urban Studies, Vol. 2-3, 1965-66.

Lipsey R.G. - Lancaster K., "The General Theory of Second Best", Review of Economic Studies, 1957.

Lowrey I.S., "Filtering and Housing Standards: A Conceptual Analysis", Land Economics, nov. 1960.

Magnusson L., "Samhällsekonomiska aspekter på den högre utbildningen", Nationalekonomiska Institutionen Stockholms universitet, Stockholm 1970 stencil.

Magnussen L., "Samhällsekonomiska kalkyler" - "Inkomstfördelning och längre utbildning", SOU, 1972:23.

Malmö kommun : "Utredning angående förutsättning för sanering och/eller bostadsförbättring inom stadsdelarna Gamla staden", Rörstjädalen etc., stencil, Malmö 1969.

Malmö kommun, drätselkontorets planeringsavdelning, Statistikenheten, Malmö Statistik årsbok 1974.

Malmö kommunfullmäktiges handlingar, Bihang, 1970:325, 1971:250, 1972:102.

Malmö kommunfullmäktiges protokoll, Nr 4, 18.4 1969.

Malmö kommuns inkomststatistik: Pm aktuell statistik, åren 1971, 1972, 1973, 1974., Drätselkontoret Planeringsavdelningen, Malmö 1973-76.

Malmö stads fastighetskontor, P.M. , Mark och Bostadsavdelningen, Malmö 20.2 1969.

Mao J.C.T., "Relocation and Housing Welfare: A Case Study", Land Economics, 4-1965.

Mao J.C.T., "Efficiency in Public Urban Renewal Expenditures Through Capital Budgeting", Research Report 27, Centre for Real Estate and Urban Economics, University of California, 1965.

Mao J.C.T., "Efficiency in Public Urban Renewal Expenditures Through Benefit-Cost Analysis", Journal of the American Institute of Planners, mars 1966.

Martins A.E., "Environment, Housing and Health", Urban Studies, Vol. 4, No 1, febr. 1967.

Massel B.F., "Maintenance of Slum Housing : Optimal Policy Subject to a Political Constraint", Journal of Political Economy, Vol. 80:5, 1972.

Masters S.H., "A Note on John Kains 'Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization'", The Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXXVIII, No 3, aug. 1974.

Mattsson B., "Samhällsekonomiska kalkyler", Lund 1970.

Mc Kean R.N., "An Outsider Looks at Urban Economics", Urban Studies, 10, 1973.

Mc Kean R.N., "Efficiency in Government through Systems Analysis", svensk översättning-bearbetning av Johansson H. - Sundin L., "Några av lönsamhetsanalysens grundbegrepp", Uppsala, 1973.

Melamed A., "The Gray Areas : Unutilized Potentials and Unmet Needs", Land Economics, Vol. XLI, No 2, maj 1965.

Mencher S., "The Problem of Measuring Poverty", British Journal of Sociology, Vol. 18, 1967, återges i "Poverty", J.L. Roach (ed.), Penguin Modern Sociology Readings, Great Britain, 1972.

Messner S.D., "Urban Redevelopment in Indianapolis : A Benefit-Cost Analysis", Journal of Regional Science, Vol. 8, No 2, 1968.

Mishan E.J., "A Survey of Welfare Economics, 1939-59", i Surveys of Economic Theory, Vol. 1, New York, 1965.

Mishan E.J., "Cost-Benefit Analysis", Allen & Urwin, London 1971.

Mishan E.J., "The Postwar Literature on Externalities : An Interpretative Essay", Journal of Economic Literature, 9(1), mars 1971.

- Mishan E.J., "Elements of Cost-Benefit Analysis", Unwin University Books, London 1972.
- Musgrave R.A., "The Theory of Public Finance", Mc Graw-Hill, Tokyo 1959.
- Muth R.F., "Cities and Housing - The Spatial Pattern of Urban Residential Land Use", The University of Chicago Press, Chicago 1969.
- Muth R.F., "The Urban Economy and Public Problems", återges i "Financing the Metropolis", a.a.
- Myrdal G., "Challenge to Affluence", Pantheon Books, New York, 1962.
- Myrdal G., "Asiatiskt Drama - En undersökning om nationernas fattigdom - Ekonomiska och sociala problem i Sydasiien", Stockholm 1970.
- Nesbitt G.B. - Hoeber E., "The Fair Housing Committee: Its Need for a New Perspective", Land Economics, Vol. XII, No 2, maj 1965.
- Niklasson H. - Söderström L., "Välfärdsteori och ekonomisk politik", Studentlitteratur, 1967.
- Niklasson H., "Sammanfattningar och bedömningar", kap. 1 i Svensk arbetsmarknadsforskning ur samhällsekonisk synvinkel, 2, H. Niklasson et al., Institutet för social forskning, Prisma, Falköping 1973.
- Niklasson H., "Describing and Weighting Individual Utility Changes in Relation to Income and Price Variations", The Swedish Journal of Economics, Vol. 76, No 3, sept. 1974.
- Nilsson B., "Sanering och social rehabilitering", kap. 5, i Praktikfall i Cost-benefit analys, B. Jönsson - B. Nilsson, Nationalekonomiska institutionen i Lund, kurskompendium, 1974:14.
- Nilsson S-Å., "Investeringskalkylering" Gleerups, Lund 1971.
- Nourse H.O., "The Economics of Urban Renewal", Land Economics, febr. 1966.
- Nourse H.O., "The Effect of a Negative Income Tax on the Number of Substandard Housing Units", Land Economics, nov. 1970.
- Oakland W.H. - Sparrow F.T. - Stettler H.L., "The Economic Implications of Area-Oriented Anti-Poverty Programs", Journal of Regional Science, Vol. 11, No 1, 1971.
- Olsen E.O., "A Competitive Theory of the Housing Market", The American Economic Review, Vol. 59:1, 1969.
- Olsen E.O., "Subsidized Housing in a Competitive Market : Reply", The American Review, mars 1971.
- Pascal A.H., "The Analysis of Residential Segregation", Financing the Metropolis, a.a.
- Pearce D.W., "Cost-Benefit analysis", Macmillian Papermac, London 1971.
- Perloff S.H., "The Development of Urban Economics in the United States", Urban Studies, 10, 1973.

- Pinkerton J.R., "The Changing Class Composition of Cities and Suburbs", *Land Economics*, nov. 1973.
- Prest A.R. - Turvey R., "Cost-Benefit Analysis : A Survey", Återgiven i *The Economic Journal*, Vol. 75, 1965.
- Quensel C-E., "Statistisk undersökningsmetodik och stickprovsteori, Studentlitteratur, Lund 1970.
- Rejda G.E., "The Family Assistance Plan as a Solution to the Welfare Crisis", *Journal of Risk and Insurance*, 38(2), 1971.
- Richardson H.W., "Urban Economics", *Penguin Modern Economics*, 1971.
- Richardson H.W., "A Guide to Urban Economic Texts : A Review Article", *Urban Studies*, 10, 1973.
- Rode J. - Hellstrand J. - Swedner H., "Pm från dec. 1968," stencil, Lund 1968.
- Rothenberg J., "Urban Renewal Programs", återges i *Measuring Benefits of Government Investments*, R. Dorfman (ed.), *The Brookings Institution*, 1965.
- Rothenberg J., "Economic Evaluation of Urban Renewal", *Brookings Institution*, Washington D.C., 1967.
- Rudvall G. - Swedner H. et al., "Boendeproblem", en promemoria på uppdrag av Boendeutredningen 1975, Stockholm, aug. 1975.
- Saneringsutredningen, "Sanering I", SOU 1971:64, Stockholm 1971.
- Saneringsutredningen, "Sanering II", SOU, 1971:65.
- SCB: Statistiska Meddelanden : N 1974:89.
- SCB: Statistiska Meddelanden : P 1971:9.
- SCB: Statistiska Meddelanden P 1976:5,6
- Schaaf A.H., "Effects of Property Taxation on Slums and Renewal : A Study of Land-Improvement Assessment Ratios", *Land Economics*, febr. 1969.
- Schafer R., "The Effect of BMIR Housing on Property Values", *Land Economics*, aug. 1972.
- Shonfield A. - Shaw S.(ed.), "Social Indicators and Social Policy", *Social Science Research Council*, London 1972.
- Silverbern Y. - Wik I., "Sanering i samhällsekonomiskt perspektiv", *Nationalekonomiska institutionen i Lund*, stencil, 1972.
- Smolensky E. - Becker S. - Molotch H., "The Prisoners Dilemma and Ghetto Expansion", *Land Economics*, Vol. XLIV, No 4, nov. 1968.
- Stanfield J.R. - Mullendore W.E., "A Suggested Form of Benefit-Cost Analysis for an Evaluation of Urban Renewal Projects", *Land Economics*, febr. 1973.

Sternlieb G., "Slum Housing : A Functional Analysis", Law & Contemporary Problems, Vol. 32, 1967.

Stocks N. - Gleave G., "Financial Analysis and Town Centre Development", Urban Studies, No 3, okt. 1971.

Stokes C., "A Theory of Slums", Economics , Vol. 48, 1962.

Straszheim M.R., "Housing Market Discrimination and Black Housing", The Quaterly Journal of Economics, Vol. LXXXVIII, No 1, febr. 1974.

Ståhl I., "U 74 - En samhällsekonomisk analys av den högre utbildningen", SNS, Malmö 1974.

Svenning C. - Svenning M., "Daghemsbarn och daghemsmiljö", Sociologiska institutionen i Lund, mars 1975.

Södersten B., "Bostadsbristen och de tre räntorna", Tiden, 1963.

Södersten B., "Bostadsförsörjning och bostadspolitik under efterkrigstiden", återges i Södersten B. (ed.), Svensk ekonomi, Raben o. Sjögren, Stockholm 1970.

Söderström L., "Att värdera arbetsmarknadsutbildning", Nationalekonomiska Institutionen Lund, sept. 1974.

Söderström L., "Att värdera sjukvård", Nationalekonomiska Institutionen i Lund, Meddelande, 1974:4.

Söderström L., "Bidrag till diskussionen om inkomstens innebörd och mätande", Nationalekonomiska institutionen, januari 1976, stencil.

Tabb W.K., "A Cost-Benefit Analysis of Location Subsidies for Ghetto Neighborhoods", Land Economics, Vol. XXVIII, febr. 1972.

Taeuber K.E. - Taeuber A.F., "Negroes in Cities", Aldine Publishing Co, Chicago, 1965.

Thompson W.R., "A Preface to Urban Economics", The John Hopkin Press, Baltimore, 1965.

Tullock G., "Subsidized Housing in a Competitive Market : Comment", The American Economic Review, mars 1971.

Wadensjö E., "Immigration och samhällsekonomi", Band 2, Nationalekonomiska Institutionen i Lund, Lund 1972.

Watts H., "An Economic Definition of Poverty", återges i D.P. Moynihan (ed.) On Understanding Poverty, Basic Books, 1969.

Weisbrod B.A., "The Economics of Poverty", New Jersey, 1965.

Weisbrod B.A., "Income Redistribution Effects and Benefit-Cost Analysis", återges i Problems in Public Expenditure, S.B. Chase (ed.), Brookings Institution, 1968.

Weisbrod B.A. - Hansen W.L., "An Income-Net Worth Approach to Measuring Economic Welfare", The American Economic Review, dec. 1968.

Welfeld J.H., "Toward a New Federal Housing Policy", The Public Interest, No 19, våren 1970.

Wikner G., "Hushållens sparande och samhället", Svenska sparbanksföreningen, Stockholm 1975.

Wilner D.M. - Walkley R.P. - Pinkerton T.G. - Tayback M., "The Housing Environment and Family Life", John Hopkins Press, Baltimore, 1962.

Winch D.M., "Analytical Welfare Economics", Penguin Modern Economics, Great Britain, 1971.

Wonnacott R.J. - Wonnacott T.H., "Econometrics", John Wiley & Sons, inc., 1970.

Zelder R.E., "Racial Segregation in Urban Housing Markets", Journal of Regional Science, Vol. 10, No 1, 1970.

Östergårdsprojektet - Kort historik.

Bakgrund

Östergård är ett kvarter, beläget i stadsdelen Kirseberg i östra Malmö. Förutom Östergård består själva området av kvarteren Hagstorp och Österhus, vilka tillsammans utgör ett avgränsat bostadsområde. Såväl Östergård som Österhus uppfördes mellan åren 1917-1924 av Malmö Kommun. Detta efter det att stadsfullmäktige under en längre period förgäves försökt intressera privata byggherrar att här uppföra de avsedda arbetarbostäderna. Fastigheterna, vilka uppfördes under en tidsperiod då bostadsbristen var mycket markerad, utrustades med en standard, som jämfört med många samtida bostäder avsedda för arbetarfamiljer, var påfallande hög. Östergård är ett s.k. storgårdskvarter, där själva huskropparna inramar en rymlig gård. Av de trehundra lägenheterna utgjordes den övervägande delen (80%) av ettrumslägenheter, medan resten bestod av två rum och kök. Kvarteret Hagstorp byggdes som tjänstebostäder av Televerket. Samtliga fastigheter ägs f.n. av Malmö Kommun. De första invånarna i kvarteret var arbetare och lägre tjänstemän, flertalet anställda vid Malmö spårvägar och Statens Järnvägar. Intrycket av ett barnrikt, men "välordnat" arbetarområde bestod till en bit in på fyrtioalet. Under denna tidsrymd genomfördes emellertid inga reparationer eller moderniseringar av nämnvärt slag, varför detta tillsammans med ett inom kommunen växande utbud av nybyggda, moderna bostäder bidrog till, att hyresgästerna inom området alltefterhand ersattes med människor, vilkas ekonomiska resurser ej tillät dem ta del av det då framväxande bostadsbeståndets högre standard. Under de därpå kommande årtiondena fortgick och accelererade ytterligare denna process. Bostadsbristen var under sextioalet mycket svår, och enda utvägen för socialt utslagna människor var ofta att kommunen ställde lägenheter i sina egna fastigheter till förfogande. De privata bostadsföretagen var mycket restriktiva och accepterade sällan eller aldrig några människor med låg social och ekonomisk status som hyresgäster. När kommunen rev flera av sina sämsta bostäder under sextioalets sista år flyttade en stor del av de förra invånarna

till Östergård och Österhus. Denna här uppkomna koncentrationen av människor med sociala problem hade då tagit en sådan omfattning, att kvarteren blivit ökända långt utanför stadsdelen Kirseberg. Den mindre smickrande uppmärksamheten området rönt jämte diverse 'larmrapporter', gjorde att ansvariga bland förvaltningspersonal och politiker såg sig föranledda att omedelbart vidtaga några åtgärder för att söka råda bot på missförhållandena. Sålunda hade i början av sextiotalet en vaktmästare påpekat att en modernisering av fastigheterna skulle motverka den pågående förslumningen, men denna skrivelse ledde ej till någon åtgärd. Vid en inventering av fastighetsbeståndet i kommunens äldre stadsdelar som utfördes 1965 av fastighetskontoret, föreslog utredarna att Östergård och Österhus skulle rivas. År 1967 reagerade tjänstemän inom Socialvården på förhållandena i kvarteren och i en skrivelse till Socialvårdsstyrelsen, föreslog man en samordning mellan berörda myndigheter och ett gemensamt planmässigt handlande för Östergårds och Österhus' framtid. Den ena gällde fastigheternas byggnadstekniska standard och möjligheterna för en modernisering, och den andra var en sociologisk studie av förhållandena i Östergård och Österhus. De båda utredningarna utmynnade i förslag, som gemensamt bildade grunden för Östergårdsprojektet.

Åtgärderna

Östergårdsprojektet var ett försök att angripa slumproblematiken från flera olika håll samtidigt, nämligen genom:

- (1) modernisering av bostäderna (renovering)
- (2) ökade insatser från socialvården, ökade grannkontakter, aktivitet och medbestämmanderätt för hyresgästerna (social rehabilitering)
- (3) styrd inflyttning för att åstadkomma differentierad hyresgästsammansättning (integration).

Östergård skulle få en standard som var jämförlig med nyproduktionens, men som ändå inte kostade mera än att det var möjligt för de gamla hyresgästerna att bo kvar där. Det skulle bli ett bostadsområde dit människor med normala inkomster

kunde flytta.

Beslutet fattades 1969 och påverkades säkert av de prognoser och planer som vid denna tid utvecklades för Malmö och sydvästra Skåne. I 1966 års generalplan för Malmö framkommer att befolkningen i staden under åren 1961-1965 ökade med 8,7%. Under perioden 1960-65 ökade antalet sysselsatta med 19.000 personer, vilket var nästan lika mycket som under hela 50-talet. Man räknade med en fortsatt och accelererande folkökning. Bostadsbyggnadsplanen omfattade en årlig produktion av 4.000 lägenheter under närmaste 5-årsperiod. I bostadskön stod drygt 30.000 hushåll. Behovet av billiga och bra bostäder bedömdes som stort.

På fastighetsnämndens förslag beslutade Stadsfullmäktige i Malmö våren 1969 att bevilja medel för en modernisering av kvarteret Östergård. Beträffande kvarteret Österhus fattades inte något beslut. De byggnadstekniska förutsättningarna för en modernisering av kvarteret Österhus hade vid utredningen bedömts som mindre goda, och något förslag om modernisering utarbetades därför ej för detta kvarter.

Moderniseringen startade hösten 1969 och var genomförd i februari 1972. I samtliga lägenheter installerades varmvatten, centralvärme (gasradiatorer), modern köksutrustning, wc och dusch. Lägenhetsfördelningen ändrades genom att smålägenheter slogs samman. Därigenom erhöles 20 trerumslägenheter, 80 tvårumslägenheter och 60 enrumslägenheter. Fasaderna putsades om och målades i milda, klara färger med anknytning till gatohustraditionen i det gamla Kirseberg. Gårdsplanen, som ursprungligen varit grönskande och prydd med rabatter, men som sedan mitten av 30-talet enbart bestod av grusbeläggning, kuperades nu. Gräsmattor och rabatter anlades och lekplatser inrättades.

Koncentrationen av människor med sociala problem var som nämnts mycket stor, och det ansågs därför nödvändigt med någon form av socialt rehabiliteringsarbete i Östergård. En drivande kraft i arbetet för att få fram medel till en sådan verksamhet var bitr. professor Harald Swedner vid Sociologiska Institutionen vid Lunds universitet. Tillsammans med en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från

socialförvaltningen i Malmö och sociologer från Lund, arbetade han fram ett socialt rehabiliteringsprogram för kvarteret. Fastighetsnämnden ansåg att sådan verksamhet föll utanför gränsen för dess verksamhetsområde, och medel för arbetet måste sökas på andra håll. Så småningom beviljades anslag från Statens Råd för Byggnadsforskning och från socialförvaltningen i Malmö. Under projektets andra hälft bidrog även Socialstyrelsen med anslag. Lokaler och visst material erhöles från kommunens fastighetskontor.

Det sociala rehabiliteringsarbetet bedrevs av en projektgrupp, som bildades sommaren 1969 och utökades 1970 och 1971. I gruppen ingick en fritidspedagog, två socialarbetare, samt en sociolog. Projektgruppens uppgift var, att på olika sätt ta itu med den sociala problematiken i kvarteret, med målsättningen att skapa ett socialt fungerande kvarter.

Projektgruppen erhöles lokaler i bostadsområdet och inrättade där ett kontor, som hölls öppet hela dagen, så att hyresgästerna lätt kunde komma i kontakt med den. Det sociala arbetet inriktades på att hyresgästerna inte skulle bli mera hjälplösa genom projektgruppens handlande, utan i stället bättre rustade för att i fortsättningen lösa sina problem.

De viktigaste inslagen i det sociala rehabiliteringsprogrammet var uppbyggda kring hyresgästernas egen medverkan. Om kvarteret skulle förändras till ett socialt fungerande bostadskvarter var detta en helt nödvändig förutsättning. Projektgruppen tog initiativ till att skapa en fritidslokal, och hyresgästerna startade fester och samkväm i denna under medverkan av projektgruppen. Så småningom bildades en förening bland hyresgästerna.

Under årens lopp bildades också en rad kommittéer, vilka hade skiftande framgång i sitt arbete. Så anordnade t.ex. en pensionärskommitté under två års tid fritidsaktiviteter för pensionärer. Olika arbetsgrupper startade fester, maskerader och auktioner och en tidningskommitté bildades. Den utger fortfarande varje månad "Kvarterstidningen", som innehåller information om vad som tilldrar sig i kvarteret

Hyresgästernas förening och kommittéer fick stor betydelse för att skapa kontakter mellan grannarna och en samhörighetskänsla i kvarteret. De arrangemang som gällt närmiljön har i allmänhet slagit väl ut. Något inflytande över andra förhållanden än dem med direkt anknytning till relationer mellan grannarna (fester, samkväm, etc) har hyresgästerna inte fått. Deras intresse för närmiljön uppfattas av myndigheterna och fastighetsförvaltarna snarare som besvärande.

Den styrda inflyttningen (det s.k. integrationsprogrammet) till Östergård skedde i samarbete med kommunens bostadsförmedling. Målsättningen i arbetet var att ge bostadsområdet en mera "normal" hyresgästsammansättning än det tidigare haft. Alla socialgrupper, ålderskategorier och inkomstskikt skulle finnas representerade. Hyresgästerna från dessa olika kategorier skulle kunna utbyta tjänster och kunskaper med varandra och därigenom berika sin tillvaro. En försöksverksamhet med styrd bostadsfördelning i liten skala skulle också kunna ge sådana erfarenheter att metoderna sedan skulle kunna användas för att bearbeta de mera omfattande segregationsproblemen i tätorterna.

Uttagningen av hyresgäster till Östergård baserades på en förfrågan om bostadsönskemål, som våren 1970 utgick till de ca 30.000 hushåll, som då fanns antecknade i bostadskön. Hushållen fick information om de bostadsområden, som beräknades bli färdigställda inom det närmaste året. Bland de presenterade bostadsalternativen fanns även Östergård. Av de drygt 7.000 svar som kom in uttalade 1.000 hushåll önskemål om att få bostad i kvarteret Östergård. Dessa hushåll fördelades i grupper efter ålder, kön och familjestorlek och varje grupp tilldelades en kvot lägenheter, som skulle ge hyresgästsammansättningen samma proportioner som ett genomsnitt av befolkningen i Malmö. I varje trappuppgång placerades därefter representanter för olika ålders- och familjegrupper. Enligt planerna skulle bostäderna dessutom fördelas efter inkomst- och socialgrupp. Detta arbete krävde emellertid större resurser än dem projektgruppen förfogade över, och det uppgavs därför.

Vissa praktiska omständigheter påverkade resultatet av bostadsfördelningen. Lägenheternas storlek och standard var sådana, att de inte var attraktiva för hushåll i de högre inkomstklasserna. Det stora antalet ettrumslägenheter begränsade möjligheten att placera flerpersonshushåll i kvarteret. Många bostadssökande tackade nej till lägenheterna. I vissa kategorier uppstod svårigheter att fylla kvoten. I februari 1972 var renoveringen av Östergård avslutad, 155 hushåll bodde då i kvarteret. En kontroll av resultatet av inflyttningen visade följande: hälften av hushållen bestod av en-persons-hushåll, där män utgjorde 60%, 15% av hushållen bestod av ensamstående vuxna med barn och resten av hushållen bestod av två vuxna, med eller utan barn. Barnen utgjorde totalt omkring 22% av befolkningen. Socialgruppsmässigt hade kvarterets befolkning i stort sett samma fördelning som landets totala befolkning har - omkring 60% tillhörde socialgrupp III, 30% socialgrupp II och 7-8% socialgrupp I. Likheten var dock endast skenbar. Socialgrupp I bestod huvudsakligen av unga akademiker utan inkomst, och socialgrupp II av personer med serviceyrken inom detaljhandel och vårdsektor. Inkomstläget i kvarteret var lågt. 57% av hushållen hade mindre än 15.000 kronor i sammanräknad nettoinkomst. Socialhjälp utgick 1970 till 36% och 1971 till 45% av hushållen. Vid en jämförelse med "gamla" Östergård framstod resultatet som ljust, men det fyllde långt ifrån den ursprungliga målsättningen för uttagningen av hyresgästerna. Atmosfären i kvarteret var emellertid positiv, och grannrelationerna får betecknas som goda.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan man om Östergårdsprojektet (1969-1974) säga, att det var en betydlig materiell standardförbättring, som kvarteret genomgick i och med moderniseringen, men att den ej var tillräcklig för att locka ett genomsnitt av befolkning att bli hyresgäster där. Kvarteret fortsatte att vara ett låginkomstområde. En livlig aktivitet utvecklades emellertid bland de inflyttade hyresgästerna, och relationerna mellan grannarna utvecklades snabbare och mera positivt än vad som är vanligt i nyligen färdigställda bostadsområden. Hyresgästerna hade gagn av sitt gemensamma arbete, då det inriktades på trivselfrågor i närmiljön, men de rönt

inte några framgångar under projekttiden då det gällde förhandlingar kring frågor av mera djupgående art, såsom hyresfrågor och inflytande på förvaltningen av fastigheten. Den styrda hyresgästsammansättningen gav inte det önskade resultatet, men ledde ändå till en viss differentiering av hyresgästerna, vilket troligen var positivt för trivseln i kvarteret. Tyvärr har utvecklingen åter gått mot en tilltagande segregation; invånarna i kvarteret omsättes hastigt och andelen hyresgäster med sociala problem har efterhand blivit allt högre.

Sammanfattning.

Teoretisk del.

Vid bestämningen av det individorienterade slumbegreppets innebörd, beaktas bl.a. den social-psykologiska boendemiljöns utseende. Den mänskliga omgivningen definieras med hjälp av de tre resurskomponenterna: konsumtionsförmåga, social aktivitetsförmåga och politisk aktivitetsförmåga. Användningen av en sådan slumdefinition gör det naturligt att direkt relatera slumproblemet till existensen av en "dålig" social-psykologisk boendemiljö i vissa bostadsområden vid upprättandet av en hypotes om "imperfektioner" i ett oreglerat marknadssystem. Därmed ifrågasätts det "partiella" betraktelsesätt som kommit till uttryck vid de nationalekonomiska bedömningarna av olika amerikanska slumsaneringsprojekt: trots att imperfektionsteorin är baserad på existensen av "grannskaps-externaliteter", koncentreras den samhällsekonomiska analysen till det sanerade bostadsområdet och dess omedelbara närhet. En del av det socialkostnadsbegrepp som används vid nämnda bedömningar, omformas vidare till ett externalitetsbegrepp. Hypotetiskt ger "slum" upphov till beteenden som kriminalitet, missbruk av alkohol och narkotika vilket drabbar andra individer etc: dessa externalitetsförhållanden kan ses som några bland många andra möjliga uttryck för existensen av negativa grannrelationer givet en reducering av den direkt involverade individgruppen. Det är dock uppenbart, att en marknadsimperfektionsteori om slum måste kompletteras med en teori om slummen som ett välfärdsfördelningsproblem. På grund av olika diskrimineringsfenomen, är det inte möjligt att helt och hållet reducera detta problem till ett inkomstfördelningsproblem (ett disponibelt inkomstfördelningsproblem). I ett dynamiskt perspektiv, kan för övrigt slumproblemet betraktas som ett sammansatt fördelnings/negativt externalitetsproblem.

I det diagram, som beskriver sambanden mellan de olika "välfärdsfaktorerna", inplaceras de åtgärder som ingick i Östergårdsprojektet. Dessa åtgär-

der kan ses som försök att direkt påverka den enskilde östergårdsbonds politiska aktivitetsförmåga, sociala aktivitetsförmåga, attityder, bostadsstandard, fysiska och social-psykologiska boendemiljö. Utifrån de amerikanska slumsaneringsbedömningarna och de välfärdsteoretiska rekommendationerna om konsumentvillighets/konsumtionskravsuppskattningar av olika förändringar, presenteras de ojämviktsproblem och prefensförändringsproblem som är förknippade med en undersökning av Östergårdsprojektets resursallokerings- och fördelningseffekter. De principiella och praktiska problemen medför, att vår skisserade bedömningsmodell får en "indirekt" karaktär i den meningen, att externalitetsförhållandenas förändring och fördelningseffekterna approximeras med hjälp av strategiska variabler studerade vid vissa tidpunkter. Den första delen i en fullständig "indirekt" empirisk undersökning av Östergårdsprojektets och ett totalsaneringsalternativs resursallokerings- och fördelningseffekter har också genomförts. Genom upprättandet av offentliga projektkalkyler för perioden 1969-74 ville vi dels erhålla en indikation på externalitetsförhållandenas utveckling för de två slumsaneringsalternativen och dels erhålla en indikation på välfärdskonsekvenserna för de "övriga individerna" (samhället minus de direkt berörda individerna). För en andra ej genomförd undersökningsfas föreslås, att resursallokeringsanalysen slutförs genom uppskattningar av den social-psykologiska boendemiljöns förändring och fördelningsanalysen slutförs genom indikeringar av välfärdsförändringarna för de direkt berörda individerna. Ett lämpligt tillvägagångssätt vid den sistnämnda undersökningen har också skisserats. Analysen borde främst inriktas på åtgärdernas "resurseffekter" och konsekvenser för boendesituationen.

Eftersom de direkt berörda individernas beteenden och erfarenheter även avgör utfallet av de offentliga projektkalkylerna, måste gruppen "de direkt berörda individerna" även definieras vid genomförandet av den första undersökningsfasen. Med hjälp av olika urvalskriterier reduceras den "teore-

tiska gruppen 1" till den "praktiska gruppen 1" ett förfarande, som illustrerar undersökningens indikatorkaraktär.

Användningen av ett totalsaneringsfall som jämförelsealternativ motiveras med att detta uppfyller både de teoretiska och undersökningstekniska kriterierna: studiet av en simulerad utveckling i Östergård vid genomförandet av ett alternativt slumsaneringsprojekt är både meningsfull och möjlig. Ett "utan åtgärdsfall" måste också definieras av det undersökningstekniska skälet, att inflytandet av andra förändringar än "slumsanering" måste rensas bort.

Empirisk del.

Välfärdskonsekvenserna för "övriga individer" samt en indikation på resursallokerings effekterna erhålles genom upprättandet av offentliga projektkalkyler, där de genomförda programmens effekter fördelas på stat och kommun. Inledningsvis förtydligas vilka effekter som bör medtagas vid upprättandet av nämnda kalkyler. Härvid konstateras dels att det valda kalkylbegreppet är att betrakta som något "vidare" än det brukliga, dels att vi hänvisar till att indikera förändringarna i de offentliga kostnaderna genom "förändrat ianspråkstagande av offentliga tjänster". Kalkylperioden preciseras vidare till att omfatta 1/1 1969-31/12 1974.

Den ovan refererade gruppen 1 reduceras därefter ytterligare på basis av såväl praktiska som principiella grunder, till att innefatta kategorierna "utflyttare", "inflyttare" samt "kvarstannare" för respektive undersöknings-, jämförelse- och kontrollpopulation.

Till analysenhet för undersökningen valdes individer framför hushåll. Utifrån en åldersstratifierad undersökningspopulation av ovan nämnda kategorier drogs därefter genom ett slumpmässigt proportionellt urval med avseende på de olika delpopulationerna vårt stickprov. Detta var av admi-

nistrativa och ekonomiska skäl a priori begränsat till 500 personer. Urvalen visades därefter vara representativa samt ge en för undersökningens syften tillräckligt hög precision i skattningarna.

Kalkylens "underlag" genomgås, d.v.s. en redovisning av de poster vilka ligger till grund för den slutliga kalkylsammanställningen görs. Därefter betonas de problem som sammanhänger med att de valda jämförelse- respektive kontrollpopulationerna till fullo skall kunna simulera ett Östergård där totalsanering respektive ingen åtgärd vidtagits. Vi gör här antagandet att den procentuella årsvisa förändringen för de förekommande variablerna är densamma mellan å ena sidan vår valda kontrollpopulation och å andra sidan våra huvudalternativ: det genomförda programkomplexet respektive totalsaneringsalternativet, om ingen åtgärd vidtagits i de sistnämnda fallen. Härigenom erhålls vinsten eller förlusten för varje post för våra handlingsalternativ gentemot status quo. Dessa resultat summeras därefter.

Ur slutsammanställningen framgår, att under gjorda antaganden, det genomförda projektet i Östergård strikt finansiellt var ett sämre alternativ än en tänkt totalsanering såväl kommunalt som statligt. Medan det förstnämnda slutade på ett nettounderskott på drygt miljonen kronor (kommunalt) och knappt en halv miljon (statligt) visade den sistnämnda ett överskott på trehundra resp. etthundra tusen kronor. Däremot visar de indikerade förändringarna av offentliga kostnaderna på en statistiskt signifikant gynnsammare utveckling i Östergårdsfallet än totalsaneringsalternativet i den statliga kalkylen medan någon skillnad ej kan påvisas i den kommunala.

Det påpekas i samband härmed att resultatet bör tolkas med en viss försiktighet. Sålunda har t.ex. de positiva effekterna till följd av det i Östergårdsfallet genomförda rehabiliteringsprogrammet sannolikt en längre genomslagstid än vad undersökningsperioden omfattar, varför en viss underskattning på intäktssidan kan ha skett. Likaså betonas dels de effekter

de framtvingade begränsningarna av gruppen 1, dels de begränsningar som svårigheterna att finna tillfyllest mångdimensionella och valida indikatorer på kostnaderna för ianspråkstagandet av offentliga tjänster kan ha medfört för resultatet.

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740385-0 från
Statens råd för byggnadsforskning till Nationalekonomiska inst.,
Lunds Universitet, Lund.**

**R7: 1977
ISBN 91-540-2654-7
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm**

**Art. nr: 6600607
Abonnemangsgrupp:
Ingår ej i abonnemang**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 1403,
111 84 Stockholm**