

Bostadsbristen

— ett prisbildningsproblem

AV ASSAR LINDBECK

Förklaringen till bostadsbristen, dvs överskottsefterfrågan på bostäder, är givetvis densamma som förklaringen till den varubrist som vid olika tidpunkter förekommit på andra varumarknader: priset (hyran) ligger under jämviktsnivån, dvs under den nivå som skulle göra tillgång och efterfrågan lika. Genom att införa priskontroll på exempelvis bilar eller tofflor skulle man praktiskt taget ögonblickligen kunna få också "bilbrist" eller "toffelbrist".

Bostadsbristen bör alltså lämpligen analyseras som ett prisbildningsproblem. Denna utgångspunkt har också valts i en av Industriens Utredningsinstitut i dagarna publicerad skrift om bostadsbristen. Föreliggande uppsats är avsedd som en kortfattad sammanfattning av och kommentar till vissa tankegångar i denna skrift.¹

Tre typer av hyreskontroll

Att förklara existensen av bostadsbrist är med andra ord detsamma som att förklara, varför hyrorna i dag ligger under jämviktsnivån. I viss mån kan man härvid hänvisa till den relativt stela hyresbildning som av olika skäl alltid kan väntas föreligga på bostadsmarknaden. Den avgörande förklaring-

en ligger emellertid i den statliga hyrespolitiken, dvs i *hyreskontrollen*. En analys av bostadsbristens orsaker blir därmed huvudsakligen en analys av hyreskontrollen och dess verkningar.

Något schematiskt kan tre olika typer av hyreskontroll sägas föreligga på den svenska bostadsmarknaden: *hyresreglering* (kompletterad med kontroll av överlåtelse av bostadsrätt), *maximihyror* (och maximala försäljningspriser för villor och bostadsrätter) i statligt belånade hus ("låneorganets hyreskontroll") samt bestämmelser om att *de allmännyttiga företagen* skall tillämpa självkostnadsprinciper vid sin hyressättning.

Hyresregleringslagen, som infördes år 1942 som ett led i regleringspolitiken under krigsåren, innebär att varje lägenhet, som faller under lagens tillämpningsområde, åsätts en grundhyra, vilken inte får höjas utan myndigheternas medgivande. Man kan räkna med att ungefär två tredjedelar av befolkningen bor i orter där hyresregleringen fortfarande gäller. Oavsett om hyresreglering gäller i en viss ort är emellertid hyrorna i fastigheter med statliga lån åsatta sk maximihyror genom det statliga låneorganets försorg. Härtill kommer att lä-

Assar Lindbeck är docent i nationalekonomi vid Stockholms Universitet.

¹ Ragnar Bentzel, Assar Lindbeck, Ingemar Ståhl, Bostadsbristen — en studie i prisbildningen på bostadsmarknaden. Industriens Utredningsinstitut. Småtryck nr 27, 109 s. 1963. Pris 8:—.

genheterna i de allmännyttiga hyresfastigheterna, som är undantagna från både hyresreglering och låneorganets hyreskontroll, förutsättes bli uthyrda till självkostnadshyror. Fri hyresbildning förekommer därför endast i en obetydlig del av flerfamiljshusen i landet. Den regionala avveckling av själva hyresregleringen som hittills kommit till stånd har alltså för endast en mycket liten del av beståndet av flerfamiljshus inneburit en fullständig avveckling av hyreskontrollen.

Gemensamt för alla de tre systemen för hyreskontroll är att de baseras på självkostnadsprinciper. Det är därför möjligt att i en principanalys behandla alla tre systemen tillsammans, eftersom de marknadsmässiga konsekvenserna av hyressättningen i stort sett är likartade oavsett skiljaktigheter i det administrativa förfarandet bakom hyressättningen. Behovet av att analysera *den samlade hyreskontrollen*, och inte endast själva hyresregleringen, framgår bland annat av att den hyreskontroll som utövas av de statliga låneorganen ("maximihyror") eller genom den allmännyttiga företagsformen är av ungefär samma omfattning som själva hyresregleringen, nämligen vardera cirka 30 procent av det totala bostadsbeståndet i landet på ungefär 2,7 miljoner lägenheter (inklusive lägenheter i småhus).

Det typiska för de kontrollsystem som tillämpas på den svenska bostadsmarknaden är att hyror i förkrigshusen bestäms med utgångspunkt från förkrigstidens hyror, medan hyror i senare producerade hus bestäms med utgångspunkt från historiska byggnadskostnader. I kombination med den inflation som kommit till stånd har detta lett till en rad karakteristiska förhållanden.

Först och främst har, som nämnts, bostadsbrist uppkommit: alla hushåll som vid rådande hyror önskar en lägenhet, eller vill flytta från en lägenhet till en

annan, kan inte få sin önskan uppfylld. I detta avseende skiljer sig naturligtvis den hyreskontrollerade marknaden från en marknad med jämviktsprisbildning, där (definitionsmissigt) bostadsbrist inte existerar. Även hyresrelationerna mellan skilda lägenheter blir olika i de båda marknadsalternativen. På en jämviktsmarknad kommer — vid rådande inkomstfördelning och vid givet bostadsbestånd — hyresrelationerna att återspegla konsumenternas värderingar av de olika bostädernas inbördes begärlighet; jämviktsmarknaden karakteriseras med andra ord av *hyresparitet*. Detta gäller naturligtvis inte på den hyreskontrollerade marknaden, där det inte finns någon garanti för att hyresrelationerna svarar mot konsumenternas värdering av bostäderna; det uppstår med andra ord *hyressplittring*. Efterfrågeöverskottet blir därmed ojämnt fördelat mellan olika lägenhetstyper.

De hyresrelationer som i praktiken uppkommit på dagens hyreskontrollerade marknad i Sverige är på intet sätt avsedda. Det har bara "blivit så". Om inflationstakten hade varit långsammare hade hyror i äldre hus naturligtvis varit relativt sett högre än i dag. Hyresstrukturen för lägenheter av olika årgång kan sägas ha blivit bestämd av inflationstakten.

Bostadsbristens verkningar

Bostadsbristens och hyressplittringens verkningar är relativt välkända och behöver bara antydast här. En av de väsentligaste effekterna är naturligtvis att *konsumtionsfriheten* och graden av *konsumentstyrning* av bostadsproduktionen blir betydligt mindre än på en marknad med jämviktsprisbildning. På en jämviktsmarknad kan den enskilde konsumenten själv, i enlighet med sina egna värderingar ("preferenser"), bestämma både hur han skall fördela sina

resurser på bostadskonsumtion och annan konsumtion, och vilken typ av bostad han skall ha — med den begränsning som hans inkomst naturligtvis alltid utgör. En bostadsmarknad med jämviktsprisbildning tillåter med andra ord konsumtionsfrihet av det slag som i dag förekommer på andra varumarknader. Med ekonomisk-teoretisk terminologi kan saken uttryckas så, att konsumenten kan inrikta sin konsumtion så att "marginalnyttan" per krona blir densamma på samtliga konsumtionsområden; konsumenten kan alltså "optimera" sin konsumtionsinriktning. En dylik optimering för den enskilde konsumenten är naturligtvis inte möjlig på en marknad med bostadsbrist och hyressplittring, eftersom den enskilde påläggs en rad ytterligare restriktioner utöver de rent ekonomiska. Dessa restriktioner kan vara så omfattande att alla valmöjligheter i det närmaste elimineras. Medan tilldelningen av bostäder på en jämviktsmarknad kan sägas ske genom en *generell* marknadsmekanism, sker den på dagens kontrollerade marknad genom ett svåröverskådligt samspel mellan en rad olika faktorer. Det kan vara lämpligt att skilja mellan fyra olika huvudprinciper: optionsrätt, ransonerings-, kö- och nepotism. Härtill kommer att bostadstilldelningen inom vissa delar av marknaden även i dag bestäms genom normal (fastän delvis "svart") marknadsprisbildning.

Eftersom bostäder i hög grad är ett exempel på en varaktig konsumtionsvara är det bestånd av lägenheter som finns i ett visst ögonblick mycket stort i förhållande till den årliga nyproduktionen. Huvudparten av bostadstilldelningen under ett år berör därför inte de nyproducerade lägenheterna utan det tidigare producerade beståndet, och har i praktiken utformats som ett slags *optionsrätt*: det hushåll som en gång förvärvat hyresrätten till en lägenhet har i lag givits

företrädesrätt till förnyat kontrakt (i regel till oförändrad hyra), oavsett om förändringar skett i hushållets sammansättning exempelvis genom någon form av hushållsprängning.

Ransonerings- och *kösystemen* för bostadstilldelningen är i första hand begränsade till nyproduktionen och berör främst nytillkommande hushåll utan egen lägenhet. I bostadsförmedlingens tilldelningsprinciper kombineras i regel kö- och ransoneringsystemen genom att tilldelningen delvis baseras på behovsprövning samt på den sökandes inkomst. De diskussioner som under senare år förekommit angående "rättvisan" i de av bostadsförmedlingarna tillämpade tilldelningsprinciperna har huvudsakligen gällt fördelningen av nyproducerade bostäder, medan det kvantitativt sett långt betydelsefullare problemet om fördelningen av det tidigare producerade beståndet knappast gjorts till föremål för någon debatt alls.

För lägenheter som utan ekonomisk motprestation erhålles genom andra kanaler än de kommunala bostadsförmedlingarna kan tilldelningsprinciperna till stor del karakteriseras som *nepotism*. Den ursprungliga lägenhetsinnehavaren överlåter hyresrätten till släktingar, personliga vänner etc. (Ordet nepotism betecknar här alltså inte endast ett gynnande av släktingar, utan även andra vänner och bekanta, dvs folk med "personliga förbindelser".) Det är exempelvis vanligt att hyresrätter ärvs.

Även hushållens förmögenssituation är betydelsefull för valmöjligheterna på dagens bostadsmarknad. Speciellt gäller detta naturligtvis på den grå eller svarta marknaden, där lägenhetstilldelningen sker efter rent ekonomiska grunder; själva hyresrätten blir en tillgång, vars värde kan uppskattas i pengar.

Förekomsten av hyreskontroll och överskottsefterfrågan har givetvis konsekvenser inte endast för bostadsmark-

nadens funktionssätt utan även för andra marknader, kanske främst byggnadsmarknaden. En av de betydelsefullaste aspekterna för byggnadsmarknadens del är härvid graden av konsumentstyrning av nyproduktionen. Medan på en jämviktmarknad en förändring i hushållens preferenser via förändrade hyror och vinster påverkar byggnadsproduktionens omfattning och inriktning bestäms nybyggnadsverksamheten på dagens hyreskontrollerade marknad genom ett komplicerat och svåröverskådligt samspel mellan en rad olika faktorer, såsom den statliga politiken beträffande subventioner, låneramar och skatter, den offentliga planeringen och projekteringen samt byggherrarnas verksamhet. Att avgöra i vilken utsträckning de enskilda konsumenternas preferenser kommer med som en bestämmande faktor i detta sammanhang är mycket svårt. Klart är emellertid att det inte finns några garantier för att byggnadsproduktionen på dagens hyreskontrollerade marknad i någon högre grad blir konsumentstyrd.

Andra välkända konsekvenser av bostadsbristen och hyressplittringen är den minskade rörligheten på arbetsmarknaden och hämskon på rationalisering inom detaljhandeln på grund av att även affärslokaler är hyreskontrollerade. (Betydelsen av den sistnämnda faktorn har tydligen minskat under senare år.) Det är också troligt att byggherrarnas incitament att hålla nere byggnadskostnaderna blir relativt begränsade, eftersom praktiskt taget alla kostnadsstegringar kan övervältras på hyrorna. (Detta torde skapa en tendens för hyrorna i nybyggda hus att bli högst i utpräglade bostadsorter — vid i övrigt lika omständigheter.) Något mindre uppmärksammat är kanske att hyreskontrollen kan påverka saneringsverksamheten på ett ganska speciellt sätt. I vissa delar av det äldsta och mest omoderna beståndet, där bostadsbristen håller *uppe* hyror och fas-

tighetsvärden (genom att otillfredsställd överskottsefterfrågan "spiller över" från andra delmarknader) motverkas uppenbarligen saneringsverksamheten av hyreskontrollen. Dessa effekter accentueras av svårigheten att på en marknad med allmän överskottsefterfrågan skaffa nya lägenheter åt hyresgäster i saneringsfastigheter. På den del av marknaden där hyreskontrollen däremot håller *nere* hyror och fastighetsvärden — dvs på den större delen av marknaden för flerfamiljshus — är verkningarna på saneringsverksamheten mera ovissa. Å ena sidan försvåras även här saneringsverksamheten av svårigheterna att finna nya lägenheter åt hyresgäster i saneringsfastigheter. Å andra sidan ges saneringsverksamheten i dessa fastigheter en ekonomisk stimulans genom att fastigheternas marknadsvärden hålls nere, så att saneringen blir billigare än på en marknad med jämviktsprisbildning. Vägen till hyreshöjning går därvid genom rivning och nybyggnad. Härigenom kan hyreskontrollen leda till en sanering i "fel" del av bostadsbeståndet.

Kan man bygga bort bristen?

I den bostadspolitiska debatten har tre olika metoder att komma till rätta med bostadsbristen presenterats: (1) genom att vid den nuvarande, kontrollerade hyresnivån "bygga bort" bristen, (2) genom att övergå till jämviktsprisbildning på bostadsmarknaden, och (3) genom en kombination av dessa båda metoder.

1. Den officiella politiken under efterkrigstiden har gått ut på att bostadsbristen skall "byggas bort" och att priskontrollen på bostäder inte skall upphävas förrän bostadsmarknaden är, åtminstone approximativt, i jämvikt. Det är emellertid mycket oklart vad som skall menas med att "bygga bort" bo-

stadsbristen. Eftersom beståndet av äldre bostäder inte kan ökas genom nyproduktion går det uppenbarligen inte att vid oförändrade hyror bygga bort bristen på alla delmarknader. Tanken på att bostadsbristen skall byggas bort måste alltså uppfattas på något annat sätt än att beståndet på samtliga delmarknader skall höjas i nivå med efterfrågan vid oförändrade hyror. Man kan härvid tänka sig flera alternativa tolkningar.

En tolkning är att man skall bygga så mycket bostäder, att hyreskontrollen kan upphävas utan att hyrorna stiger i någon del av beståndet. Med denna tolkning blir det uppenbarligen nödvändigt att driva nyproduktionen längre än till den punkt, som vid dagens hyror svarar mot jämvikt på marknaden för nya lägenheter. Enda möjligheten att klara ett sådant program vore att pressa ned produktionskostnader och hyror i det nya beståndet så långt att hela efterfrågeöverskottet på äldre bostäder förs över i (tillfredsställd) efterfrågan på det nya beståndet. Rent teoretiskt skulle detta vara möjligt genom en långtgående subventionering av nyproduktionen, kombinerad med en produktionsvolym, som skapar jämvikt på marknader för nya bostäder vid den subventionerade hyresnivån. Med tanke på den omfattande hyressplittringen som råder i dag — särskilt i de större städerna — skulle detta program innebära en subventionering av enorm omfattning. Man skulle nämligen tvingas att driva fram en hyresstruktur, i vilken dagens hyra på de för närvarande mest eftersökta, äldre bostäderna kom att tillhöra marknadens högsta hyror, medan hyran i nyproduktionen i ytterområdena måste pressas betydligt under denna nivå. Det är klart, att detta program skulle erfordra en svindlande stor bostadsproduktion.

En annan tolkning av tanken att bostadsbristen skall byggas bort är att man genom forcering av nyproduktionen för-

söker uppnå ett tillstånd, där hyreskontrollen kan upphävas utan någon ökning av den *genomsnittliga* hyresnivån. Även vid denna tolkning blir det uppenbarligen nödvändigt att driva nyproduktionen längre än till den punkt som, vid dagens hyror, svarar mot jämvikt på marknaden för nya bostäder. Liksom i föregående fall skulle detta, i princip, vara möjligt genom att pressa ner produktionskostnader och hyror i det nya beståndet så mycket att hyresfallet där skulle väga upp den hyreshöjning, som vid en avveckling av hyreskontrollen skulle komma till stånd i det äldre beståndet. Även i detta fall skulle man tvingas till en utomordentligt långtgående subventionering av nyproduktionen och till en kolossal byggnadsverksamhet för att programmet skall klaras inom överskådlig tid.

En tredje, mindre extrem, tolkning av tanken att bostadsbristen skall byggas bort, är att man genom forcerad byggnadsverksamhet skall avskaffa efterfrågeöverskottet på *nya* bostäder av olika storlek och därefter släppa hyreskontrollen. I detta fall är det inte fråga om att *sänka* hyresnivån i det nyproducerade beståndet utan endast att genom ökad byggnadsproduktion åstadkomma jämvikt på marknader för nya lägenheter. I det äldre beståndet skulle bostadsbristen kvarstå ända tills hyrorna tillåts stiga där.

En fjärde tolkning, slutligen, är att man skall bygga bort kön av *bostadslösa*, definierad som antalet personer, som saknar egen direktförhyrd bostad, men som vid gällande hyror önskar erhålla en sådan. Saken kan uttryckas så att man genom nyproduktion skall söka uppnå en situation, där det totala antalet existerande bostäder är detsamma som antalet vid gällande hyror efterfrågade bostäder. Detta fall skiljer sig från det föregående därigenom att efterfrågeöverskottet fortfarande kan föreligga

för vissa typer av lägenheten även i nyproduktionen; folk kan exempelvis önska flytta till nya större lägenheter eller lägenheter inom annat område utan att kunna realisera denna önskan. Om hyreskontrollen släpps i en dylik situation kommer hyrorna att stiga både för äldre lägenheter och för vissa lägenhetstyper i det nya beståndet.

Problemet att bygga bort bostadsbristen skulle kunna sammanfattas på följande sätt: De två första av ovan nämnda alternativ förefaller helt orealistiska och bör därför kunna avföras från diskussionen. Det är väl inte heller på något av dessa sätt, som förespråkarna för programmet om att "bygga bort" bostadsbristen tänkt sig att det hela skall ske. Frågan är då om det är möjligt att, säg inom en tioårsperiod, bygga bort bristen i den mera inskränkta mening, som de båda senare alternativen innebär. Rent teoretiskt är detta möjligt, men den dag hyreskontrollen avvecklas kommer nödvändigtvis hyresstegringar att inträffa i en stor del av beståndet. Att på nu angivet sätt "bygga bort" bostadsbristen utan hyreshöjningar den dag kontrollen avvecklas är således inte möjligt. Härtill kommer naturligtvis ovissheten om samhället verkligen är berett att avdela alla de reala resurser, som erfordras för ett byggnadsprogram av denna omfattning.

2. Den andra metoden att avskaffa bostadsbristen är att övergå till jämviktsprisbildning redan innan bristen "byggs bort" i någon av ovan nämnda meningar. Om man därvid önskar eliminera köbildningarna på *alla* delar av bostadsmarknaden måste man avveckla alla olika typer av hyreskontroll. Det räcker alltså inte att avveckla enbart hyresregleringen. Man måste även avskaffa de bestämmelser om maximihyror som gäller för hus finansierade med statliga eller statsgaranterade lån. Det skulle vidare bli nödvändigt att förmå de allmännyttiga och kooperativa bostadsfö-

retagen att tillämpa jämviktshyror. En *partiell* avveckling av kontrollen — i den meningen att vissa bestämmelser upphävs medan andra bibehålls — omöjliggör fullständig marknadsbalans. För större eller mindre delar av bostadsbeståndet skulle därvid de nuvarande bostadsproblemen konserveras. Antag exempelvis att hyresregleringslagen upphävs men övriga kontrollbestämmelser bibehålls. En sådan åtgärd skulle beröra endast ungefär hälften av det bestånd som för närvarande är underkastat kontroll. På den andra hälften skulle alla de nuvarande bostadsproblemen komma att kvarstå — bostadsbrist såväl som hyressplittring. Vidare skulle hyreshöjningarna i den frisläppta halvan säkerligen bli större än vid en total avveckling av kontrollen, eftersom hela marknadens efterfrågeöverskott skulle kanaliseras in mot den fria delen av beståndet. En likartad situation skulle uppkomma, om man upphävde alla hyreskontrollerande bestämmelser förutom dem, som gäller de allmännyttiga företagen. Om dessa företag efter en avveckling av hyreskontrollen fortfarande skulle vara skyldiga att fastställa hyror och kapitalinsatser från kostnadssidan, skulle bostadskostnaderna för hyresgäster i dessa företags fastigheter — åtminstone i det något äldre beståndet — sannolikt komma att underskrida jämviktshyrorna. Någon fullständig marknadsbalans skulle i så fall inte kunna etableras. I någon mån skulle detta problem emellertid lösas, om de allmännyttiga företagen går in för att utjämna hyrorna i olika årgångar av fastigheter.

Det bör observeras att en avveckling av bostadsbristen genom en övergång till jämviktbildning inte innebär en ökad genomsnittlig boendetäthet eller någon på annat sätt minskad genomsnittlig bostadsstandard. Det totala bostadsbeståndet påverkas naturligtvis i och för sig inte momentant av en förändring i

prisbildningsförhållandena. Vad som skulle ske vid en övergång till en jämviktsmarknad vore i stället en *omfördelning* av bostäder mellan olika hushåll. Den kraftigaste efterfrågeminskningen skulle troligen inträffa för nybildade hushåll, vilket betyder att takten i den fortsatta hushållsprängningen skulle avta. Dessutom skulle inflyttningen till storstäderna, där hyrorna kan väntas stiga mest, begränsas.

3. De förslag om övergång till jämviktsprisbildning på bostadsmarknaden, som ibland framförs, utgår i regel från att övergången skall ske successivt. Konkret kan detta tänkas innebära exempelvis att hyresvärdarna tillåtes göra en viss maximal hyreshöjning varje år, tills marknaden kommit i jämvikt. Eftersom man under hela övergångstiden får ett nettotillskott av bostäder, innebär en successiv övergång till jämviktsprisbildning att bostadsbristen skulle avvecklas genom en *kombination* av hyresstegring och en ökning av bostadsbeståndet. Saken skulle kanske kunna uttryckas så att en successiv hyresstegring i riktning mot jämviktsläget skulle dämpa den fortsatta efterfrågeökning, som kan väntas drivas fram av bland annat demografiska och ekonomiska faktorer, så att bostadsproduktionen får en chans att hinna ikapp efterfrågeutvecklingen. En ökad bostadsproduktion är emellertid inte någon nödvändig förutsättning för att en höjning av hyrorna skall leda till jämvikt på bostadsmarknaden. I princip kan man uppnå jämvikt vid vilken storlek som helst på bostadsbeståndet, såvida hyrorna tillåtes att anpassa sig till jämviktsläget.

Övergångsproblem

Själva *övergången* från den nuvarande hyreskontrollerade marknaden till en marknad med jämviktsprisbildning är givetvis förknippad med en mängd olika

problem. Detta bör inte uppfattas som en "svaghet" hos jämviktsprisbildningen som marknadsform. Slutsatsen är snarare att ett system med hyreskontroll skapar problem inte endast så länge kontrollen är i kraft utan även när det skall avvecklas, eftersom en mängd förhållanden under kontrollperioden anpassas efter det hyreskontrollerade samhällets förutsättningar.

Några av de viktigaste problemen är:

1. Hur kan man förhindra att en avveckling av hyreskontrollen leder till en icke önskad omfördelning av inkomster och förmögenheter? Vad myndigheterna i första hand vill undvika är sannolikt inkomst- och förmögenhetsomfördelningar från hyresgäster till fastighetsägare.

2. På vilket sätt kan man förhindra att hyreskontrollens avskaffande leder till en icke önskad omfördelning av bostäder mellan olika hushållskategorier? Med hänsyn till gängse bostadssociala målsättningar är det väl närmast barnfamiljernas och vissa lägre inkomsttagares ställning på bostadsmarknaden som kommer i förgrunden.

3. Finns det några garantier för att hyrorna i verkligheten anpassas till jämviktsstrukturen? Problemet aktualiseras främst av det stora inslaget av självkostnadsföretag på bostadsmarknaden.

4. Hur kan man förhindra att en avveckling av hyreskontrollen rubbar balansen på byggnadsmarknaden — antingen i expansiv eller kontraktiv riktning, beroende på vad som händer med hyrorna i nyproduktionen? Eftersom en *hyreshöjning* i nyproduktionen är det mest sannolika, gäller det antagligen att förhindra överkonjunktur på byggnadsmarknaden.

5. På vilket sätt kan man garantera att den genomsnittliga bostadsstandarden fortsätter att stiga i en takt, som myndigheterna betraktar som önskvärd? Det gäller här såväl bostadsproduktionens totala omfattning, dess fördelning på

olika typer av bostäder som bostädernas kvalitet.

Det finns i princip en rad alternativa metoder att komma till rätta med dessa problem såsom: (a) ökade skatter på inkomst från fastighet, (b) förändrade generella bostadssubventioner, (c) indirekta skatter på bostadskonsumtionen (skatt på hyror eller hyreshöjningar), (d) ränteförändring eller indirekta skatter (alternativt subventioner) på bostadsproduktionen, (e) direkta subventioner till vissa hushållskategorier och (f) indirekta subventioner till vissa hushållskategorier (hyresrabatter). Vissa av dessa åtgärder bidrar till att lösa flera av ovan nämnda problem.

a. Vad kan man nu vinna med skatte-skärpningar för inkomst av fastighet? När det gäller privata flerfamiljshus skulle en dylik skattehöjning hjälpa till att klara fördelningsproblematiken (problem 1 ovan), medan en skattehöjning på allmännyttiga bostadsföretag skulle ha till syfte att förmå dessa att anpassa hyrorna efter jämviktsstrukturen (problem 3). Om myndigheterna av fördelningspolitiska skäl vill öka boendekostnaderna även för ägare av egnahem och bostadsrätter kan detta givetvis ske genom skärpta regler för beskattning av bostadsrättsföreningar och av inkomst av egnahem (exempelvis genom höjd inkomstprocent).

b. Genom minskade generella bostadssubventioner — ränte- eller kapitalsubventioner — kan man dels dra in ytterligare en del av de ökade hyresinkomsterna till staten, dels förmå självkostnadsföretagen att höja hyrorna i riktning mot jämviktsstrukturen. Samma åtgärd kan företagas för egnahem och bostadsrättsfastigheter med statliga eller statssgaranterade lån. Utan en sådan reduktion av statliga subventioner skulle nämligen subventionsbeloppen helt tillfalla fastighetsägarna, eftersom utbudet på kort sikt är givet. Om hyrorna stiger

även i nyproduktionen kan en minskning av de generella bostadssubventionerna i nyproduktionen även bidra till att förhindra uppkomsten av en överkonjunktur på byggnadsmarknaden. Vid en reduktion av statliga subventioner finns det givetvis också möjligheter att variera reduktionens storlek efter fastighetens ålder. Härigenom kan i viss mån subventionsminskningen avpassas efter hyreshöjningens storlek. (En avveckling av de statliga räntesubventionerna kan beräknas höja självkostnaden för nyproducerade lägenheter med ungefär 15 procent.)

En minskning av de statliga subventionerna skulle alltså bidra till en lösning av problemen 1, 3 och 4. Det är givet att dylika effekter endast uppkommer för fastigheter med statliga eller statsgaranterade lån.

c. Om en avveckling av de generella subventionerna anses otillräcklig kan man införa omsättningsskatt på bostadsnyttjande (hyresskatt). Dels motverkas på detta sätt fastighetsägarnas inkomststegring, dels förmås självkostnadsföretagen att höja hyrorna i riktning mot jämviktsstrukturen. Samtidigt skulle räntabiliteten sjunka i nyproduktionen, vilket skulle motverka en eventuell överkonjunktur på byggnadsmarknaden. På en jämviktsmarknad kan en dylik skatt på kort sikt inte övervältras: fastighetsägarna får bära hela skatten. En hyresskatt skulle därför kunna bidra till att lösa problemen 1, 3 och 4. I motsats till en avveckling av subventionerna kommer en indirekt skatt givetvis att påverka situationen även för fastigheter utan statliga eller statsgaranterade lån. Man kan givetvis även tänka sig att en hyresskatt utformas så, att skattesatsen endast appliceras på den hyreshöjning som uppkommer efter en avveckling av hyreskontrollen.

d. Genom indirekta skatter på bostadsproduktionen (investeringsavgift på bo-

stadsinvesteringar) kan man dels minska byggherrarnas vinst, dels motverka överkonjunktur på byggnadsmarknaden. Ungefär samma effekt kan uppnås genom en räntehöjning. En politik av detta slag kan bli aktuell, om avvecklingen av hyreskontrollen leder till höjda hyror i nyproduktionen, och verkningarna härav på inkomstfördelning och byggnadsverksamhet inte anses kunna begränsas i tillfredsställande omfattning genom en avveckling av generella subventioner eller genom andra åtgärder. Genom indirekta skatter på bostadsproduktionen skulle man alltså kunna bidra till att lösa problem 1 (för nyproducerade fastigheter) samt problem 4.

Om avvecklingen av hyreskontrollen däremot, mot förmodan, skulle leda till sänkta hyror i nyproduktionen, kan det givetvis bli aktuellt med en räntesänkning eller en subventionering av nyproduktionen. Härigenom kan man också tillse att den genomsnittliga bostadsstandarden stiger i eftersträvad takt (problem 5).

e. Om man vid en hyresstegring vill skydda vissa speciella hushållskategoriernas realinkomster kan dessa grupper kompenseras genom direkta subventioner. Om man exempelvis önskar skydda, eller till och med öka, barnfamiljernas realinkomster kan barnbidragen höjas. Liknande åtgärder kan givetvis företas för andra grupper. Därigenom kan man bidra till att lösa problemen 1 och 2.

f. Indirekta bostadssubventioner (hyresrabatter) till speciella hushållskategorier kan användas, om man av någon anledning vill styra dessa gruppers bostadskonsumtion utöver vad som sker via rena inkomsttillskott. Denna åtgärd siktar närmast till att lösa problem 2. Samtidigt kommer den som regel att bidra till en lösning av problem 1.

Som framgått av det föregående kommer de hyresökningar, som hyresgästerna

får vidkännas efter en övergång till jämviktsprisbildning, att delas mellan fastighetsägare, stat och kommuner i form av ökade intäkter. I vilka proportioner denna uppdelning kommer att ske, kan staten själv bestämma genom sin skatte- och subventionspolitik. I den mån staten tillåter fastighetsägarna att erhålla en inkomstökning kommer givetvis hyresgästernas realinkomster att sjunka i motsvarande grad. Den inkomstfördelning, som kommer till stånd från hyresgäster till staten påverkar däremot *inte* realinkomsterna i den privata sektorn som helhet. Statens ökade skatteinkomster måste nämligen på ett eller annat sätt komma medborgarna tillgodo — antingen i form av en sänkning av andra skatter, ökade statsutgifter eller en lägre prisnivå än den som eljest skulle uppkomma. En skattesärskärning utgör nämligen, vid oförändrade statliga utgifter för varor och tjänster, endast en *monetär* indragning av köpkraft, som inte i och för sig påverkar den genomsnittliga konsumtionsstandarden, vilken bestäms av produktionens storlek (vid given fördelning av resurser mellan konsumtion och investeringar).

I och för sig kan de fördelningspolitiska problemen klaras oberoende av *hur stor* hyresstegringen blir vid en avveckling av hyreskontrollen. Detta hindrar naturligtvis inte att det skulle vara intressant att i förväg veta hur stor hyreshöjningen skulle bli både genomsnittligt och för olika delar av bostadsbeståndet. Eftersom vi i dag varken känner efterfrågeöverskottets storlek eller efterfrågans priskänslighet på de olika delmarknaderna är det emellertid inte möjligt att med någon som helst säkerhet yttra sig om hur stora hyreshöjningarna skulle bli. Det står alltså var och en fritt att gissa! Om jag skulle ge mig in på en rent personlig gissning skulle det bli att jämviktshyrorerna i dag kan tänkas ligga i genomsnitt tjugo till trettio procent

över dagens hyror,¹ och att även jämviktshyrorna i nyproduktionen ligger mellan fem och femton procent högre än dagens hyror i detta bestånd. Att höjningen i verkligheten skulle komma att ligga närmare de undre än de övre av dessa gränser förefaller dock mest troligt. Det är emellertid viktigt att observera att hyresförändringarna sannolikt skulle bli mycket olika i skilda delar av beståndet; hyresförändringarna skulle sannolikt variera kraftigt både mellan olika orter och mellan olika årgångar av fastigheter. För vissa äldre hus av dålig kvalitet, där dagens bostadsbrist håller uppe hyrorna skulle en hyressänkning inträffa vid kontrollens avveckling.

Allmänna slutsatser

Efterkrigstidens bostadspolitik har i hög grad dominerats av vissa fördelningpolitiska och bostadssociala målsättningar. Hyreskontroll har varit ett av huvudinstrumenten i myndigheternas försök att realisera dessa målsättningar. En av de frågor som ställts i vår skrift är om de fördelningpolitiska och bostadssociala målsättningarna inte kan nås lika effektivt på en marknad med jämviktsprisbildning. Om så är fallet skulle man nämligen kunna undvika de icke önskade biverkningar — främst i form av bostadsbrist och hyressplittring — som är förknippade med hyreskontroll. Vi har funnit att en sådan alternativ politik i princip är möjlig, såvida jämviktsprisbildningen är kombinerad med

en lämpligt avpassad skatte-, kredit- och socialpolitik.

Ett annat huvudproblem har gällt de svårigheter av olika slag, som är förknippade med en övergång från ett system med hyreskontroll till ett system med jämviktsprisbildning. Vi frågade om dessa svårigheter kan bemästras med hjälp av diverse åtgärder av ekonomisk-politisk och socialpolitisk art. Det är tydligt att detta i stort sett är möjligt.

Det föreligger alltså inte något konstitutivt samband mellan å ena sidan marknadsformen och å andra sidan fördelningen av inkomster, förmögenheter och bostäder. Staten har medel till sitt förfogande för att själv bestämma hur dessa fördelningsmässiga faktorer skall utvecklas vid en avveckling av hyreskontrollen. Trots att det på en jämviktmarknad inte är möjligt att på kort sikt sänka den allmänna hyresnivån, finns det alltså obegränsade möjligheter både att *omfördela* hyreskostnaderna mellan olika kategorier av hyresgäster och att *styra* vissa hushållskategoriernas bostadskonsumtion genom hyresrabatter. Det förhåller sig till och med så att bostadsrabatter får en starkare styrningseffekt på en marknad med jämviktsprisbildning än på en hyreskontrollerad bostadsmarknad med bostadsbrist, eftersom hushållen i sistnämnda fall ofta saknar möjlighet att realisera den genom hyresrabatter stimulerade efterfrågan. Hushåll, som inte kan erhålla lägenhet för vilken bostadsrabatt kan utgå, går på en marknad med bostadsbrist miste om rabatt, även om hushållet i övrigt uppfyller alla krav för erhållande av sådan. De hushåll som på den kontrollerade marknaden är lyckliga nog att inneha lägenhet, för vilken bostadsrabatt kan utgå, erhåller således den *ytterligare* förmånen att få ett inkomstillskott från staten.

När det gäller den *genomsnittliga* bostadsstandarden (dvs per capita kon-

¹ En genomsnittlig hyresstegring av denna storleksordning är förenlig med följande räkneexempel. Antag att volymefterfrågans priselastivitet är $1/2$ och att dagens efterfrågeöverskott motsvarar en bostadskonsumtionsvolym av 150 tusen lägenheter av genomsnittlig storlek. Eftersom hyresmarknaden omfattar ungefär 1,5 miljoner lägenheter skulle en 20-procentig hyreshöjning då leda till balans på hyresmarknaden. Om volymefterfrågans priselastivitet i stället är $1/3$ skulle en hyreshöjning på i genomsnitt 30 procent erfordras.

sumtionen av bostad^y kan man naturligtvis inte nå några resultat på kort sikt vare sig vid hyreskontroll eller jämviktsprisbildning. Genom en lämpligt avvägd subventionering av bostadsproduktionen kan man emellertid även vid jämviktsprisbildning på lång sikt styra både bostadsproduktionens storlek och inriktning, om staten av någon anledning inte helt och hållet accepterar folks preferenser, sådana dessa kommer till uttryck på marknaden.

Som understrukits i den föregående framställningen hänger *bostadsmarknadens* och *byggnadsmarknadens* funktionssätt intimt samman. Detta hindrar naturligtvis inte att man vid en analys bör hålla isär bostads- och byggnadsmarknaderna. För bostadsmarknadens del föreligger knappast några oöverstigliga svårigheter att genom en avveckling av

hyreskontrollen i huvudsak uppnå balans — även om marknaden aldrig kan fungera så perfekt som enligt en idealiserad jämviktsmodell. När det gäller byggnadsmarknaden är problematiken något mera svårhanterlig. Byggnadsmarknadens funktionssätt är i hög grad beroende av statens och kommunernas insatser på samhällsplaneringens, projekterings och byggnadslagstiftningens områden. Hur nära dubbel jämvikt — dvs jämvikt på *både* bostads- och byggnadsmarknaderna — man i verkligheten kan komma, beror därför i hög grad på statens och kommunernas verksamhet på byggnads- och planeringsområdena.

En övergång till jämviktsprisbildning betyder alltså inte att behovet av statlig aktivitet på bostads- och byggnadsområdet minskar, utan endast att ingripandena får lov att ändra karaktär.