

Hur avveckla hyreskontrollen?

Vad som fordras för en någorlunda väl fungerande marknad för hyreslägenheter är ett omfattande reformpaket som bl a innefattar en gradvis avveckling av hyreskontrollen, ett ökat stöd till låginkomsttagare (eventuellt i form av riktade hyressubventioner) och en mindre byråkratisk byggnadslagstiftning. En viktig fördel med att locka tillbaka privata investerare till marknaden för nybyggda hyresfastigheter är att den offentliga sektorn därmed frigör resurser för investeringar i offentligt finansierad infrastruktur och i anläggningar för sociala tjänster, som utbildning, sjukvård och äldreomsorg.

Anta att staten inför priskontroll för bilar och att bilpriserna därmed sänks med, säg, 30 procent. Det är okontroversiellt att detta skulle leda till ökad efterfrågan och minskat utbud av bilar, dvs ett efterfrågeöverskott, eller annorlunda uttryckt "bilbrist". Det borde vara lika lätt att förstå att hyreskontroll (synonymt: hyresreglering), där hyran sätts under den potentiella jämviktsnivån, leder till ett efterfrågeöverskott på hyreslägenheter och därmed till "bostadsbrist".¹ Hur stort efterfrågeöverskottet, och därmed bostadsbristen, är vid en given tidpunkt beror naturligtvis också på en mängd andra faktorer som påverkar efterfrågan och utbud av hyreslägenheter, såsom realinkomster, skatter, subventioner och statligt bestämda regelverk på byggmarknaden.

En enkel "klassrumsmodell" med utbud och efterfrågan av hyreslägenheter räcker som utgångspunkt för en diskussion av viktiga konsekvenser av hyreskontroll. Figur 1a illustrerar en marknad med fri hyresbildning, medan figur 1b avser en marknad med hyreskontroll. Den vertikala linjen S anger det totala volymen av hyreslägenheter vid en viss tidpunkt, medan den nedåtlutande solida kurvan D_1 anger den totala efterfrågan vid olika hyresnivåer. Jämviktshyran är h_1 (figur 1a).²

Anta nu att den totala efterfrågan på hyreslägenheter ökar till D_2 , exempelvis som ett resultat av ökad befolkning eller ökade realinkomster. Hyran skulle stiga i riktning mot den nya jämviktsnivån h_2 , och produktionen av hyreslägenheter skulle öka utefter utbudskurvan för nyproduktion, s . Beståndet av hyreslägenheter skulle öka från q_1 till q_2 .

¹ I den politiska debatten använder man ofta ordet "bostadsbrist" på ett mer diffust sätt. I många fall menar man helt enkelt att bostadsbeståndet, och därmed konsumtionen av bostadstjänster, är mindre än man skulle önska sig – exempelvis att trångboddheten är oacceptabelt stor. Lind (2001) diskuterar olika definitioner av begreppet bostadsbrist.

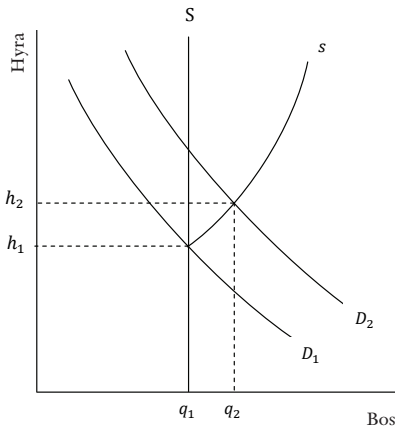
² Bostadsvolymen i figur 1a och 1b kan exempelvis mätas som antalet lägenheter, bostadsytan eller real bostadskonsumtion.

ASSAR LINDBECK

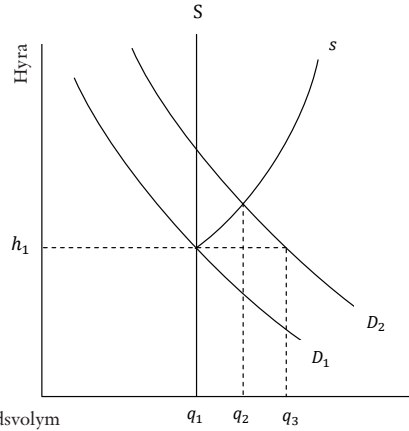
är professor vid Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet och forskare vid Institutet för Näringslivsforskning. Han arbetar för närvarande med frågor rörande socialförsäkringar och med metodfrågor i nationalekonomi. assar.lindbeck@iies.su.se

Föredrag i samband med utdelning av 2016 års Assar Lindbeck-medalj. Hanna Thunström och Charlotta Olofsson har tagit fram statistik för uppsatsen. Jag är tacksam för värdefulla kommentarer på en tidigare version av uppsatsen från Roland Andersson, Peter Englund, Hans Lind, Solveig Wikström och Robert Östling.

Figur 1a (tv)
Jämviktmarknad



Figur 1b (th)
Hyreskontrollerad
marknad



Källa: Egen illustration.

Om det i stället råder hyreskontroll, och den reglerade hyresnivån är h_1 , förhindras den anpassning av lägenhetsvolymen som sker vid fri hyresbildning; se figur 1b. I stället för ett ökat utbud av hyreslägenheter uppkommer ett efterfrågeöverskott, dvs ”bostadsbrist”, schematiskt angivet av avståndet $q_3 - q_1$. Produktionsförlusten, jämfört med en situation med fri hyresbildning, anges av avståndet $q_2 - q_1$.³

När jag diskuterar hyreskontroll i denna uppsats syftar jag just på situationer då hyrorna läggs fast på en nivå som understiger den potentiella jämviktshyresnivån, som i figur 1b. Analysen gäller oavsett om hyreskontrollen sköts av offentliga myndigheter eller om staten har delegerat hyressättningen till privata organisationer. Ett exempel på det senare är de så kallade ”bruksvärdehyror” som sedan början av 1970-talet fastställs i Sverige genom mer eller mindre centraliserade förhandlingar mellan intresseorganisationer som företräder hyresgäster respektive fastighetsägare.

Hyreskontroll skapar en skarp skiljelinje mellan två grupper av hushåll: bostadsmarknadens *insiders*, som har förstahandskontrakt på en hyreslägenhet, och bostadsmarknadens *outsiders*, som saknar sådana kontrakt, trots att de skulle vara villiga att betala hyror som är högre än vad *insiders* faktiskt betalar.⁴ I realiteten består *outsider*-gruppen, som vi vet, framför allt av unga som önskar flytta hemifrån, nyexaminerade studerande som nyss flyttat från tillfälliga studentbostäder, nyanlända invandrare och individer som, exempelvis för att kunna välja utbildning eller byta jobb, önskar flytta från orter utan bostadsbrist till orter med bostadsbrist.

³ I en mer detaljerad modellstruktur är det lämpligt att samtidigt inkludera både en sektor med marknadshyror och en sektor med reglerade hyror – och dessutom en marknad för ägda lägenheter (bostadsrätter och småhus).

⁴ Distinktionen är analog till uppdelningen på *insiders* och *outsiders* på arbetsmarknaden. *Outsiders* på arbetsmarknaden lyckas inte få jobb även om de är villiga att arbeta för löner som är lägre än de som erhålls av *insiders* (Lindbeck och Snower 1986).

1. Hyreskontrollens bakgrund

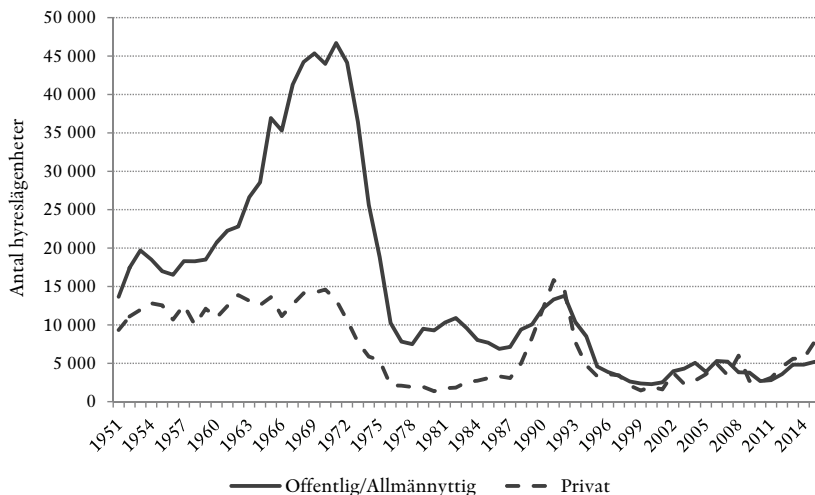
När hyresreglering ursprungligen infördes i Sverige under andra världskriget var den ett led i den allmänna inflationsbekämpningen. I den bostadspolitiska debatten under efterkrigstiden har i stället ett antal *fördelningspolitiska* argument för fortsatt hyreskontroll dominerat. De vanligaste argumentet har varit (i) att hyreskontroll omfördelar inkomster från fastighetsägare till hyresgäster (med lägre inkomster än fastighetsägarna); (ii) att hyreskontroll påstås bidra till att jämna ut fördelningen av bostadskonsumtion mellan olika hushåll; (iii) att den påstås motverka geografisk boendesegregering; och (iv) att den ger hyresgäster besittningsskydd, dvs skydd mot godtyckliga uppsägningar av hyreskontrakt eller mot extrema (”oskäligen”) krav på hyreshöjningar.

Dessa argument är tänkvärda, men de har uppenbara begränsningar. Så är exempelvis den reala inkomstvinsten för hyresgäster (via sänkta hyror) störst, både i kronor och i procent, för hushåll med relativt höga inkomster. Förklaringen är naturligtvis att skillnaden mellan jämviktshyror och reglerade hyror normalt är störst i attraktiva bostadsområden och att de som bor där i regel har inkomster som ligger över genomsnittet, ofta långt över.⁵ Det betyder att hyreskontrollens fördelningseffekter *inom hyresgästgruppen* är svåra att motivera med gängse fördelningspolitiska värderingar. Detsamma gäller hyreskontrollens effekter på fördelningen av bostäder (bostadskonsumtion). Vid fri hyresbildning styrs denna fördelning i huvudsak av familjesammansättning och av fördelningen av inkomster i samhället. Hur fördelningen bestäms i ett samhälle med hyreskontroll är mer komplicerat. Men de viktigaste vägarna för *outsiders* att bli *insiders* på hyresmarknaden är att vänta i någon kö (kommunal eller företagsanknuten), att utnyttja personliga kontakter eller att köpa ett förstahandskontrakt på svarta marknader. Tillgång på kapital är dessutom avgörande för att kunna köpa en bostadsrätt eller ett småhus i stället för att vänta på sin tur i någon kö för hyreslägenheter. Med hänsyn till att kapital, och troligen också personliga kontakter, är mer ojämnt fördelat än inkomster är det svårt att hävda att hyreskontrollen på lång sikt bidrar till att jämna ut fördelning av bostäder. Mot den bakgrunden är det inte överraskande att geografisk segregering på basis av sociala faktorer – som utbildning, etnisk bakgrund och ålder – inte tycks vara mindre vid hyreskontroll än vid fri hyresbildning (Enström Öst m fl 2014).

Sammanfattningsvis: Hyreskontroll har låg precision som fördelningspolitiskt instrument om vi antar att det centrala fördelningspolitiska målet är att förbättra de ekonomiska villkoren för låginkomsttagare. Detta är en viktig observation eftersom det finns andra fördelningspolitiska instrument med betydligt större precision – skatter, transfereringar och offentligt finansierade sociala tjänster.

⁵ Se exempelvis Enström Öst m fl (2014) för en studie för Sverige och en översikt av andra studier.

Figur 2
Antalet färdigställda
hyreslägenheter i fler-
bostadshus



Källa: SCB.

2. Hyreskontrollens skadeverkningar

Nu är hyreskontroll, som vi vet, förknippad med välkända skadeverkningar.⁶ De mest uppmärksammade skadeverkningarna består av ett antal samhällsekonomiska effektivitetsförluster såsom (i) negativa effekter på produktionen av privata hyreslägenheter, (ii) dåligt utnyttjande av det existerande beståndet av hyreslägenheter och (iii) stora svårigheter för företag att rekrytera bästa möjliga arbetskraft på orter med stor bostadsbrist.

Förklaringen till de negativa effekterna på produktionen av privata hyreslägenheter är naturligtvis att hyreskontroll håller nere den förväntade avkastningen på sådana investeringar.⁷ Det återspeglas i den låga produktionen av privata lägenheter i Sverige efter andra världskriget – i genomsnitt 7 100 per år sedan 1951 (se figur 2) – medan motsvarande siffra omedelbart före kriget (närmare bestämt 1938–39) var ca 35 000 lägenheter per år, samtidigt som befolkningen var betydligt mindre än i dag.

Det finns också många exempel på att hyreskontroll leder till att utnyttjandet av det existerande bostadsbeståndet blir ineffektivt. Ett exempel är att familjer som sedan länge har bott i relativt stora hyresreglerade lägenheter frestas att bo kvar också sedan familjen gradvis krympt, kanske till en enda person. Det betyder, i sin tur, att det är svårt för trångbudda barnfamiljer att komma över förstahandskontrakt på rymliga lägenheter, även om de skulle

⁶ Persson (1990) och Englund (1996) ger övergripande jämförelser mellan en hyresmarknad med respektive utan hyreskontroll. Turner och Malpezzi (2003) ger en översikt av empiriska studier av fördelar och problem (*benefits and costs*) av hyreskontroll.

⁷ Det är viktigt att komma ihåg att avkastningen (uttryckt i procent) av planerade investeringar i nyproducerade hyresfastigheter kan vara låg, som ett resultat av hyreskontroll, samtidigt som köp och förvaltning av *tidigare producerade* hyresfastigheter är "normal" eller rent av god. Marknadspriset för en tidigare producerad hyresfastighet anpassar sig helt enkelt så att köp och försäljning av en sådan fastighet ger "normal" avkastning för investeringar i samma riskklass.

vara villiga att betala högre hyror än de familjer som bor i dessa lägenheter.⁸ Ett annat exempel är att en del familjer som flyttar från områden med stor bostadsbrist till områden utan brist, eller till utlandet, väljer att behålla sina förstahandskontrakt. Syftet kan exempelvis vara att ha tillgång till en hyresreglerad övernattningsbostad, eller att i framtiden kunna överlåta en hyreskontrollerad lägenhet till sina barn. Det är dessutom omvittnat att stor bostadsbrist i expanderande orter försvårar matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft i landet som helhet.

Problemet är inte att den aggregerade rörligheten på bostadsmarknaden, dvs den totala flyttningsfrekvensen, skulle vara alltför liten. Problemet är att det har uppstått *fel slags rörlighet*. Flyttning är normalt effektivitetshöjande när individer självmant byter bostad, exempelvis i samband med förändringar i familjens sammansättning eller vid byte av arbetsplats. Dessamma kan inte sägas när flyttning beror på att individen, på grund av överskottsefterfrågan på hyreslägenheter, "tvingas" att ingå det ena kortsiktiga andrahandskontraktet på bostad efter det andra – en situation som i dag är vardag för många *outsiders*, särskilt ungdomar. Den offentliga diskussionen om behovet av större rörlighet på bostadsmarknaden bör därför nyanseras. Medan den första typen av rörlighet bidrar till samhällsekonomisk effektivitet återspeglar den senare typen ett socialt problem.

När nationalekonomer formaliserat och/eller kvantifierat välfärdsförluster i anslutning till hyreskontroll har man genomgående baserat analysen på traditionell välfärdsteori i termer av konsument- och producentöverskott.⁹ Kvantitativa studier för Sverige har tagit hänsyn till både negativa effekter på produktionen av nya hyreslägenheter och till ineffektivt utnyttjandet av det existerande beståndet av hyreslägenheter. Resultaten tyder på att välfärdsförlusten av det senare slaget dominerar.¹⁰ En viktig förklaring är naturligtvis att varje årgång av nyproducerade lägenheter bara utgör någon procent av det existerande bostadsbeståndet.

Nu leder hyreskontroll också till välfärdsförluster som inte fångas i kvantitativa välfärdsanalyser av sedvanligt slag – ofta på grund av mätsvårigheter. Ett exempel är att om fastighetsägare inte tillåts att höja hyror på åtminstone i proportion till kostnaderna för reparation och underhåll får man räkna med en gradvis försämring av bostädernas kvalitet. Hyreskon-

⁸ När det gäller lågutbildade immigranter – samhällets mest utpräglade *outsiders* – är det i stället fråga om trångboddhet, dvs "överutnyttjande" av bostadsbeståndet.

⁹ På sedvanligt sätt mäter man konsumentöverskottet som skillnaden mellan vad konsumenterna egentligen är beredda att betala för sin bostad och vad de faktiskt måste betala. På likartat sätt mäter man producentöverskottet som skillnaden mellan den hyresinkomst som producenterna faktiskt erhåller och den inkomst som de skulle ha nöjt sig med för att erbjuda hyreslägenheter.

¹⁰ Sådana studier har inspirerats av Fallis och Smith (1984) och Glaeser och Luttmer (2003). För svenska studier av detta slag, se Andersson och Söderberg (2013) och Boverket (2013). Det är oklart hur man ska bedöma välfärdseffekterna av den stora omvandling av hyreslägenheter till bostadsrätter som påskyndats av långvarig hyreskontroll – en viktig delförklaring till att beståndet av hyreslägenheter i Sverige knappt ökat alls sedan början av 1990-talet fram till ungefär 2015, trots viss nyproduktion av sådana lägenheter (i genomsnitt 5 300 per år).

trollen bidrar också till sociala problem som är svåra att kvantifiera. Jag syftar inte bara på uppkomsten av svarta marknader och därmed sammanhängande kriminalitet. Jag syftar också på frustration av att år efter år vänta på ett förstahandskontrakt utan att kunna göra mycket åt saken på egen hand – såvida man inte har god tillgång på kapital (exempelvis med hjälp av anhöriga) eller goda (direkta eller indirekta) kontakter med fastighetsägare. Ekonomer har ofta gjort sig lustiga över att det fordrades ungefär ett decennium av köande för att köpa en Trabant-bil i Östtyskland under kommunisttiden. I Stockholm är väntetiden i dag för att få en hyreslägenhet via den kommunala bostadskön av ungefär samma storleksordning – och flerårig också i åtskilliga andra expanderande städer i Sverige. Bostadsbristen lockar också familjer med begränsade ekonomiska resurser till att dra på sig stora skulder för att finansiera köp av bostadsrätter eller småhus, vilket kan skapa oro hos många över att inte kunna klara av skulderna i framtiden.

Mot bakgrund av de ekonomiska, sociala och psykiska skadeverkningarna av stor bostadsbrist är det inte någon överdrift att karakterisera svensk bostadspolitik som en social katastrof, skapad av svenska politiker av alla färger. Man får ibland ett intryck av att politiker, journalister och allmänhet, efter sjuttio års hyreskontroll, nära nog börjat se permanent bostadsbrist som ett normaltillstånd i vårt samhälle.

Ett återkommande slagord bland politiker som vill ge intryck av handlingskraft har nu i sjuttio års tid varit att bostadsbristen ska ”byggas bort”. I princip är det naturligtvis fullt möjligt att med hjälp av stora produktionssubventioner bygga bort ett efterfrågeöverskott på *nyproducerade* lägenheter vid fortsatt hyreskontroll. Men det betyder inte att man bygger bort bostadsbristen. Man kan inte bygga bort efterfrågeöverskottet på tidigare årgångar av hyreslägenheter i goda (exempelvis centrala) geografiska lägen.

Antag att det småningom, som ett resultat av stora subventioner av nyproduktionen, faktiskt skulle uppstå balans mellan efterfrågan och tillgång i denna del av bostadsmarknaden. Då får man räkna med att nyproduktionen faller abrupt, ungefär till en nivå som motsvarar fortsatt ökning i efterfrågan på nyproducerade bostäder i en växande ekonomi. Men efterfrågeöverskottet för lägenheter i tidigare årgångar skulle bli kvar – med fortsatta köer och svarta marknader.

Ett sådant abrupt fall i produktionen av hyreslägenheter var precis vad som hände efter en rekordstor, kraftigt subventionerad, bostadsproduktion från mitten av 1960-talet till mitten av 1970-talet, det s k miljonprogrammet. (Produktionsfallet förstärktes av en relativt djup lågkonjunktur.) Nyproduktionen av hyreslägenheter föll från intervallet 50–60 000 lägenheter per år till intervallet 10–15 000 per år (se figur 2). Observera att denna djupdykning av produktionen av nya hyreslägenheter – privata lika väl som kommunala – skedde långt innan subventionerna till nyproduktionen skars ned kraftigt i början av 1990-talet, i huvudsak av statsfinansiella skäl.

3. Partiella reformer

Hur kan man då reformera hyresbildningen med sikte på att få en fungerande marknad för hyreslägenheter? En del förslagsställare nöjer sig med partiella reformer. Ett mycket begränsat steg vore att, vid fortsatt hyreskontroll, tillåta hyresnivåer i nyproduktionen som ger ”normal” avkastning på insatt kapital. En variant av ett sådant arrangemang infördes i Sverige redan 2006 genom lansering av sk ”presumtionshyror”, som är avsedda att ge täckning för kapitalkostnaderna i nybyggda hyresfastigheter under 15 års tid. En uppenbar svaghet med detta arrangemang är att fastigheterna efter femton år skulle föras in i det vanliga systemet av hyreskontroll (”bruksvärdehyror”). Vilken byggherre begränsar sin tidshorisont till femton år när fastigheter normalt kan väntas stå kvar under ett helt sekel?

Men det finns mer grundläggande begränsningar och svagheter med presumtionshyror. Den mest uppenbara begränsningen är att sådana arrangemang inte förbättrar utnyttjandet av det äldre, volymmässigt helt dominerande, *beståndet* av tidigare producerade hyreslägenheter. Men dessutom bygger förslaget på en orealistisk statisk syn på hur marknadsekonomi fungerar. För att dra till sig mer resurser till investeringar i nybyggda privata hyresfastigheter räcker det inte att tillåta normal kapitalavkastning på nya hyresfastigheter. Under en övergångstid fordras *övernormal* avkastning för att denna sektor ska expandera på andra sektorer bekostnad genom privata investeringar. Ett sådant dynamiskt betraktelsesätt på marknadshyror är naturligtvis inte något speciellt just för produktion av hyresfastigheter, utan en allmän princip för vad som krävs för väl fungerande marknader. För många år sedan gjorde Erik Lundberg en träffande karaktäristik av hur priskontroll förstör dynamiken i ett marknadssystem:

Ser man dynamiken i det enskilda näringslivets expansion ur denna [dynamiska] synpunkt, ter sig en mycket effektiv priskontroll som en fara. Om nämligen prisregleringen verkligen skulle lyckas att få till stånd en omedelbar och mycket snabb anpassning av priserna till förändrade kostnadsförhållande, så att det aldrig hinner uppstå övernormala vinster på olika punkter – eller ens förväntningar om sådana – ja då skulle visserligen ett jämviktskriterium för prisbildningen formellt uppfyllas, men den omriktning av produktion och investeringar som svarar häremot, skulle eventuellt inte komma till stånd. (Lundberg 1953, s 490.)

Ett annat vanligt förslag till partiell reform av hyresbildningen är att avskaffa hyreskontrollen i nyproduktionen men behålla den i det gamla bostadsbeståndet. Syftet skulle också i detta fall vara att stimulera nyproduktionen av hyreslägenheter utan att störa *insiders* som vant sig vid låga hyror i det tidigare producerade beståndet av hyreslägenheter. Men det är flera uppenbara svagheter också i detta förslag. Liksom vid presumtionshyror skulle obalansen mellan utbud och efterfrågan fortsätta i det äldre bostadsbeståndet – med fortsatta köer, svarta marknader och ett dåligt utnyttjande av huvuddelen av bostadsbeståndet i landet. Dessutom skulle hyresstrukturen mellan gamla och nya hyreslägenheter ytterligare deformeras eftersom hyrorna

skulle öka i stora delar av nyproduktionen.¹¹ Detta är en viktig invändning mot förslag om att begränsa avvecklingen av hyreskontrollen till nyproduktionen. En effektiv användning av bostadsbeståndet förutsätter nämligen att hyrorna återspeglar konsumenternas värdering av hyreslägenheter med olika standard och olika geografiskt läge. Dessutom skulle det, också vid en partiell reform av detta slag, ta många decennier innan fri hyressättning skulle dominera marknaden för hyreslägenheter.

Ett tredje förslag till partiell avreglering är att hyreskontrollen bara skulle gälla så länge samma hushåll bor kvar i en viss lägenhet – vad Arnott (1995, 2002) har kallat *tenancy rent control*. Hyresbildningen skulle alltså vara helt fri när en ny hyresgäst får ett förstahandskontrakt. Svagheterna är uppenbara också i detta förslag. Incitamenten bland hyresgäster att byta bostad skulle minska ytterligare, eftersom en individ som flyttar skulle förlora rätten till reglerad hyra. Samtidigt skulle fastighetsägares incitament att säga upp hyresgäster öka för att på så sätt kunna höja hyran. Denna spänning mellan incitament för hyresgäster och fastighetsägare skulle öka konflikten mellan dessa grupper. Dessutom skulle det även med detta förslag ta lång tid – troligen flera decennier – innan marknadsanpassade hyror skulle dominera marknaden för hyreslägenheter.¹² Under tiden skulle hyresutvecklingen skilja sig starkt för likartade lägenheter beroende på när tidigare hyresgäster råkar flytta.

I princip kan man naturligtvis också tänka att staten, exempelvis genom skatteförmåner, gör det mer lönande att hyra ut delar av bostadsrättslägenheter – ett sätt att förtäta boendet i beståndet av bostadsrätter. Det finns också förslag om att staten skulle subventionera uppdelning och ombyggnad av stora lägenheter och därmed öka utbudet av *antalet* lägenheter. Även om förslaget innebär att politiker försöker lösa problem som de själva har skapat kan sådana åtgärder mycket väl fungera – dock med ovissa konsekvenser för hur bostadsrättsföreningar (med gemensamt ansvar för fastigheten) skulle komma att fungera efter sådana operationer.

4. Ett reformpaket

Ökade subventioner av nyproduktionen av bostäder, och smärre modifieringar av dagens hyreskontroll, räcker inte för att skapa en någorlunda väl fungerande marknad för hyreslägenheter. Vad som fordras är ett omfattande reformpaket, snarare än fortsatta lappningar på ett misslyckat försök att centralstyra hyresbildningen – en metod för prissättning som tidigare miss-

¹¹ Möjligen skulle hyrorna i dagens situation inte påverkas nämnvärt i speciella högkostnadssegment av nyproduktionen, där väntetiden i dag kan vara kort.

¹² Arnott (1995, 2002) bygger delvis sitt förslag om *tenancy rent control* på antagandet att flyttkostnaderna är så höga att enskilda hyresgäster inte kan motsätta sig krav på stora hyreshöjningar genom att flytta till en annan lägenhet. En relevant fråga är därför om flyttkostnaderna verkligen ska anses vara så höga att de motiverar hyreskontroll för *insiders*. Kostnaderna att flytta bohag från en lägenhet till en annan i samma stad är normalt inte högre än en eller ett par månadshyror.

lyckats på nationsnivå i socialistiska länder. Låt mig helt kort skissa hur ett genomgripande reformpaket skulle kunna se ut. Jag ber om överseende för att jag kommer dragande med i stort sett samma förslag som jag, i vissa fall tillsammans med kolleger, har presenterat sedan början av 1960-talet.¹³

(i) För det första: Det finns starka socioekonomiska och politiska skäl att göra en avveckling av hyreskontrollen *gradvis* – kanske utspridd under fem eller tio år. Det är rimligt att *insiders* får tid att successivt anpassa sig till den nya situationen. Själv förordar jag en s k ”takmetod”, som innebär att fastighetsägare ges rätt att under en avvecklingsperiod höja hyran med maximalt x procent per år utöver den allmänna inflationen (konsumentprisindex). När marknaden för hyreslägenheter i stort sett kommit i balans (återspeglat i ”normala” vakanser) släpps hyrorna helt fria, dock med fortsatt besittningsskydd mot uppenbart osakliga uppsägning och hyreskrav som avviker kraftigt från normala hyresnivåer för likvärdiga lägenheter. Men det är ofrånkomligt att besittningsskyddet inte kan bli lika starkt som skyddet för dagens *insiders* – samtidigt som sådana skydd, som jag tidigare påpekat, inte behöver vara lika starka på en marknad med fri hyresbildning som på dagens hyreskontrollerade hyresmarknad.

En alternativ metod att göra avvecklingen av hyreskontrollen *gradvis* skulle kunna vara att hyran i en viss lägenhet släpps fri när gällande hyreskontrakt löper ut – oavsett om det nya kontraktet avser samma hyresgäst eller en ny hyresgäst. En nackdel också med denna metod är att hyrorna (slumpmässigt) skulle utvecklas mycket olika i olika delar av beståndet. Om fastighetsägarna i fortsättningen får kompensation (och tillfredställande avkastning) på sina utgifter för underhåll och ombyggnad kommer hyresnivån i en del av det äldre fastighetsbeståndet dessutom att närma sig hyresnivån i nyproduktionen – med en viss utveckling mot marknadshyror.

(ii) Det finns goda argument att begränsa fastighetsägarnas kapitalvinster i samband med avveckling av hyreskontrollen. Den kapitalvinst som dagens fastighetsägare skulle få kan knappast ses som kompensation för den kapitalförlust som uppkom för helt andra fastighetsägare när hyresregleringen infördes 1942. Dagens fastighetsägare har i själva verket köpt sina hyresfastigheter till priser som pressats ned just av hyresregleringen. Det är därför rimligt att se fastighetsägarnas kapitalvinster i anslutning till en avveckling av hyreskontrollen som likvärdiga med politiskt genererade ”lotterivinster” – snarare än som ersättning för entreprenörskap.

Jag har ingen definitiv mening om exakt hur, och i vilken omfattning, en viss del av fastighetsägarnas engångsvinster bör dras in till staten. Men exempel på alternativa möjligheter är värdestegringskatt på den kalkyletrade kapitalvinsten, reavinstskatt vid försäljning av tidigare hyresreglerade

¹³ Se exempelvis i Bentzel m fl (1963), Lindbeck (1967, 1972, 2012, s 121–131) och i ett antal debattartiklar som jag skrivit under årens lopp, senast i *Dagens Nyheter* (Lindbeck 2013a, 2013b). Möjligheter och svårigheter att avveckla hyreskontrollen i Sverige har under senare år diskuterats i bl a Andersson och Söderberg (2002), Bokriskommitténs rapport (2014) och Andersson (2016). En OECD-studie (2011, s 46–72) diskuterar möjligheter och svårigheter att reformera olika typer av hyreskontroll.

fastigheter, skatt på hyreshöjningar, tillfällig fastighetsskatt, tillfälligt minskade möjligheter för fastighetsägare att göra skattemässiga avskrivningar, etc. Det stora problemet med tillfälliga skatter av detta slag är naturligtvis hur man ska få privata aktörer övertygade om att skatterna kommer att bli just ”tillfälliga”.

I vår bok *Bostadsbristen* (Bentzel m fl 1963, s 105–107) lanserade författarna – Ragnar Bentzel, Ingemar Ståhl och jag själv – idén att överföra en del av fastighetsägarnas kapitalvinster till hyresgästerna genom vad vi kallade en ”reversmetod”. Tanken var att de fastighetsägare som höjde hyran skulle tvingas att överlämna ett skuldebrev, dvs en revers, till hyresgästerna för att delvis kompensera dessa för hyreshöjningen – en metod som senare närmare utvecklades av Arvidsson (1968). Men vi antydde att detta teoretiskt intressanta förslag kanske är alltför sofistikerat för att vara praktiskt genomförbart.¹⁴

(iii) Även om låginkomsttagare inte skulle drabbas av lika stora inkomstförluster som höginkomsttagare vid en avveckling av hyreskontrollen kan det finnas fördelningspolitiska skäl att dämpa realinkomstförlusten just för låginkomsttagare. Om staten inte har några ambitioner att styra sammansättningen av låginkomsttagarnas konsumtion skulle uppenbara metoder vara sänkta inkomstskatter för låginkomsttagare, ökade barnbidrag och/eller höjda pensioner för de pensionärer som bara har s k grundpension. Om våra politiker däremot önskar styra sammansättningen av låginkomsttagarnas konsumtion kan man tänka sig att staten ger dessa grupper särskilda hyressubventioner (betalchecker) – *housing stamps* i analogi till *food stamps* i USA. Eventuellt skulle statens ökade utgifter för sådana åtgärder, åtminstone delvis, kunna finansieras med den tidigare diskuterade indragningen till staten av en del av fastighetsägarnas kapitalvinster. Om politikerna är angelägen om att minska den geografiska bostadssegregation kan man också spränga in en del subventionerade lägenheter för låginkomsttagare i vanliga bostadsområden – en variant av s k *social housing* som förekommer i flera västeuropeiska länder. En politiskt känslig fråga är naturligtvis om sådana subventioner ska vara tillfälliga eller permanenta.

(iv) Det råder stor enighet i dag om att både produktionsnivå och konkurrens hålls tillbaka inte bara av hyreskontrollen utan också av detaljerade, för att inte säga vildvuxna, regelsystem på byggmarknaden. Många pekar på strikta miljöbestämmelser, byråkratisk hantering av kommunernas byggnadsplanering, möjligheterna för närboende att överklaga kommunernas beslut och bristande konkurrens i byggsektorn.¹⁵ En indikator på att sådana

¹⁴ Ytterligare en metod att ”dra in” fastighetsägarnas kapitalvinst vore att tillåta hyresgäster att sälja sina kontrakt till någon annan (som hyresvärden är villig att acceptera som hyresgäst). Den svarta marknaden för förstahandskontrakt skulle i så fall helt enkelt göras ”vit”, men fastighetsägaren skulle kunna kräva en del av köpebeloppet. Ett allvarligt problem med den metoden är att det är oklart vem som ska sköta fastigheten som helhet, dvs ta hand om ägarrollen i fastigheten, exempelvis för att förhandla med hyresgästerna om hyror.

¹⁵ Enligt ett omfattande tidningsreportage i *Dagens Nyheter* (Örstadius 2016) är kommunernas markplanering, i kombination med en monopolliknande marknadssituation för stora byggföretag i många kommuner, en särskilt viktig institutionell broms på utbudssidan.

faktorer faktiskt begränsar nybyggnation är att inte heller produktionen av nya bostadsrätter har varit särskilt stor under senare år trots stor betalningsvilja för sådana bostadsalternativ bland allmänheten. Även om en avveckling av hyreskontrollen är en *nödvändig* förutsättning för en fungerande bostadsmarknad så är den därför inte en tillräcklig förutsättning. Men jag överlåter åt mer sakkunniga personer att utforma förslag till regeländringar på byggmarknaden.

En viktig fördel med att locka tillbaka privata investerare till marknaden för nybyggda hyresfastigheter är att den offentliga sektorn då inte behöver spendera tiotals miljarder i framtiden på att finansiera produktion av hyreslägenheter. Därmed skulle den offentliga sektorn få resurser lediga för att rusta upp slitna kommunala bostadsfastigheter och/eller att öka investeringar i offentligt finansierad infrastruktur och anläggningar för sociala tjänster som utbildning, sjukvård och äldreomsorg.

(v) Men det viktigaste hindret för en framgångsrik avveckling av hyreskontrollen är partipolitisk. Inte ens i mitten av 1990-talet, då det var hygglig balans mellan utbud och efterfrågan på *nyproducerade* hyreslägenheter i stora delar av landet, vågade våra politiker inleda en avveckling av hyreskontrollen.¹⁶ En uppenbar förklaring är att antalet *insiders* i regel är betydligt större än antalet *outsiders*. Det betyder att de partipolitiska svårigheterna för en avveckling av hyreskontrollen sitter djupt i den politiska processen. Det är naturligtvis en viktig bakgrund till att anhängare av fri hyresbildning betonar betydelsen av breda politiska överenskommelser på detta område. Utan sådana överenskommelser är det dessutom svårt att övertyga potentiella privata investerare om att en avveckling av hyreskontrollen verkligen kommer att bli permanent, vilket är en förutsättning för att privata investerare ska våga återvända i stor skala efter 70 års *de facto*-”förvisning” från marknaden för nybyggda hyresfastigheter.

REFERENSER

- Andersson, R (2016), ”Släpp hyrorna loss – det är vår”, *Ekonomisk Debatt*, årg 44, nr 4, s 70–80.
- Andersson, R och B Söderberg (2002), ”Hur kan en avveckling av hyresregleringen åstadkommas?”, *Ekonomisk Debatt*, årg 30, nr 7, s 633–664.
- Andersson, R och B Söderberg (2013), ”Elimination of Rent Control in the Swedish Rental Housing Market: Why and How?”, *Journal of Housing Research*, vol 21, s 159–181.
- Arnott, R (1995), ”Time for Revisionism on Rent Control?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol 9, s 99–120.
- Arnott, R (2002), ”Tenancy Rent Control”, *Swedish Economic Policy Review*, vol 10, s 89–121.
- Arvidsson, G (1968), ”Om bostadspolitik, skatter och välfärd”, i Myrdal, G m fl, *Bostadspolitik och samhällsplanering*, Tiden, Stockholm.
- Bentzel, R, A Lindbeck och I Ståhl (1963),

¹⁶ Under denna period var det ”normala” vakansnivåer i stora delar av landet, dock med undantag för Stor-Stockholm (Boverket 2012, s 21). År 1967 lade faktiskt en socialdemokratisk regering fram en proposition i Riksdagen om att avskaffa hyresregleringen. De partipolitiska komplikationer som då uppstod illustreras av att regeringen efter kort tid tog tillbaka propositionen sedan oppositionsledaren Bertil Ohlin kritiserat regeringen för att inte komplettera avvecklingen med skatter och subventioner. Se Lindbeck (2012, s 127–129) för en redovisning av denna incident.

Bostadsbristen – en studie av prisbildningen på bostadsmarknaden, IUI och Almqvist & Wiksell, Stockholm.

Bokriskommittén (2014), *En fungerande bostadsmarknad – en reformagenda*, rapport, Bokriskommittén, Stockholm.

Boverket (2012), ”Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv”, rapport 2012:18, Boverket, Stockholm.

Boverket (2013), ”Bostadsbristen och hyresättningssystemet – ett kunskapsunderlag”, marknadsrapport, november, Boverket, Stockholm.

Englund, P (1996), ”Hyresregleringar och ekonomisk teori”, i Antoni, N (red), *Hyra på marknaden – en debattbok om hyror*, SHRF, Stockholm.

Enström Öst, C, B Söderberg och M Wilhelmsson (2014), ”Household Allocation and Spatial Distribution in a Market under (‘Soft’) Rent Control”, *Journal of Policy Modeling*, vol 36, s 353–372.

Fallis, G och B L Smith (1984), ”Uncontrolled Prices in a Controlled Market: The Case of Rent Controls”, *American Economic Review*, vol 74, s 193–200.

Glaeser, E L och E F P Luttmer (2003), ”The Misallocation of Housing under Rent Control”, *American Economic Review*, vol 93, s 1027–1046.

Lind, H (2001), ”Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis”, *International Journal of Housing Policy*, vol 1, s 41–57.

Lindbeck, A (1967), ”Rent Control as an In-

strument of Housing Policy”, i Nevitt, A A (red), *The Economic Problems of Housing*, Macmillan, London.

Lindbeck, A (1972), *Hyreskontroll och bostadsmarknad* (under medverkan av S Blomquist), IUI, Stockholm.

Lindbeck, A (2012), *Ekonomi är att välja*, Bonniers förlag, Stockholm.

Lindbeck, A (2013a), ”Hyreskontrollen måste bort för att få fart på byggandet”, *Dagens Nyheter*, 24 november 2013.

Lindbeck, A (2013b), ”Beskatta oförtjänta vinster – ge till låginkomsttagare”, *Dagens Nyheter*, 27 november 2013.

Lindbeck, A och D Snower (1986), ”Wage Setting, Unemployment and Insider-Outsider Relations”, *American Economic Review*, vol 76, s 235–239.

Lundberg, E (1953), *Konjunkturer och ekonomisk politik*, Norstedts, Stockholm.

OECD (2011), *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, Working Paper 836, OECD Economics Department, Paris.

Persson, M (1990), ”Bostadsmarknaden”, i Södersten, B (red), *Marknad och politik*, Universitetsförlaget Dialogos, Lund.

Turner, B och S Malpezzi (2003), ”A Review of Empirical Evidence on the Costs and Benefits of Rent Control”, *Swedish Economic Policy Review*, vol 10, s 11–56.

Örstadius, K (2016), ”Byggherrarna bromsar för att öka sina vinster”, *Dagens Nyheter*, 31 juli 2016.