

Replik om hyreskontrollen

Av Ragnar Bentzel, Assar Lindbeck och Ingemar Ståhl

I en nyligen utgiven skrift, *Bostadsbristen*, sökte vi analysera en rad alternativ beträffande bostadspolitikens framtida utformning, dock utan att själva rekommendera det ena eller det andra alternativet. Huvudintresset i boken ägnades åt en jämförelse av funktionssättet hos en bostadsmarknad med hyreskontroll (och bostadsbrist) och en marknad med jämviktsprusbildning, samt åt en analys av de problem, som kan väntas uppstå vid en avveckling av hyreskontrollen. Vårt huvudproblem kan, något schematiskt, sägas ha varit om det är möjligt att realisera den nuvarande bostadspolitikens centrala bostadssociala och fördelningspolitiska målsättningar på en marknad utan hyreskontroll. Vår slutsats blev att detta i stort sett är möjligt, såvida avvecklingen av hyreskontrollen kompletteras med en på visst sätt avpassad skatte-, kredit- och socialpolitik.

I de två närmast föregående numren av denna tidskrift har Kjell-Olof Feldt (nr 4) och Bo Södersten (nr 5) tagit upp en diskussion av vissa problem i vår skrift. Feldt tycks i huvudsak acceptera vår analys, men han pekar på möjligheten att även vid *bibehållen*, men innehållsmässigt förändrad, hyreskontroll höja hyrorna i äldre hus för att därmed komma närmare marknadsjämvikt. Han

tycks vara oroad av främst två problem i samband med en eventuell avveckling av hyreskontrollen. Det ena är att det är ovisst om marknadsjämvikt över huvud taget kan uppnås på bostadsmarknaden på grund av de trögheter och marknadsimperfectioner som alltid kan väntas föreligga på denna marknad; det andra problemet är att Feldt är ovillig att acceptera "den ideologiska reträtt, som uppgivandet av självkostnadsprincipen skulle innebära" (s. 214). Södersten menar däremot att vi i vår skrift ägnat oss åt "en steril läroboksanalys" (s. 293). Hans egen analys leder fram till ett förslag om att de allmännyttiga företagen successivt skall överta hela marknaden för hyreslägenheter.

De problem, som Feldt dragit upp, är givetvis av betydelse för den bostadspolitiska diskussionen och vi skall nedan i all korthet försöka granska hållbarheten i hans argumentering. Söderstens artikel däremot behandlar endast i ringa utsträckning den fråga, som tagits upp i vår skrift, dvs. balansproblemet på bostadsmarknaden. Artikeln präglas därför av alla de fel som är typiska för dålig debatteknik: misstänkliggörande av motståndarens goda uppsåt, felreferat av hans åsikter samt dålig logik. När det gäller Södersten skall vi därför nöja

oss med att påpeka några av de många konstigheterna i hans framställning.

NÄR det gäller Feldts första punkt — tveksamheten om möjligheterna att uppnå jämvikt på bostadsmarknaden — bör väl först och främst påpekas att perfekt jämvikt aldrig kan existera på *någon* marknad i verklighetens värld. Därvid är bostadsmarknaden givetvis inget undantag. Den perfekta marknadsjämvikten är ett *analysinstrument* samt — i vissa fall — ett *mål* för ekonomisk politik. Vad som existerar i verkligheten, och vad som kan uppnås med ekonomisk-politiska medel, är naturligtvis endast något som approximativt liknar teorins perfekta jämvikt. Såvitt vi förstår kan emellertid detta förhållande knappast vara något argument mot att söka komma så nära jämvikt som möjligt i sådana fall då jämviktstillståndet kan anses ha optimal-egenskaper.

Som stöd för sina tvivel på möjligheterna att i praktiken nå marknadsjämvikt hänvisar Feldt till länder där det råder "ett överskott på moderna, dyra lägenheter som inte kan hyras ut", samtidigt som det existerar "ett efterfrågeöverskott inom det sämre bostadsbeståndet" (s. 211). Feldt anger inte vilka länder han avser, men beskrivningen tyder på att han i första hand syftar på de många länder, där hyreskontroll kvarstår för det äldre beståndet samtidigt som kontrollen släppts för nyproduktionen. Nackdelarna med dylika *partiella* avvecklingar av hyreskontrollen har vi starkt betonat i vår skrift.

Det förefaller emellertid som om Feldts huvudbekymmer gäller ovan nämnda "ideologiska reträtt", speciellt

när det gäller de allmännyttiga företagens verksamhet. Vi skall villigt erkänna att frågan om de allmännyttiga företagens ställning på en jämviktmarknad vållat oss åtskilligt huvudbry under arbetet på vår skrift. Vi försökte emellertid skissera några alternativa lösningar på detta problem. En av dessa lösningar gick ut på att de allmännyttiga företagen skall följa marknadshyrorna när den statliga hyreskontrollen släpps. Därigenom skulle dessa företag bli vinstgivande och kapitalbildande. Vi kan inte se något orimligt däri; kapitalvinster som inte tillfaller privatpersoner eller privata företag brukar ju utifrån mycket allmänt förekommande värderingar inte betraktas som något fördelningspolitiskt problem. På en jämviktmarknad måste byggherrarna för övrigt räkna med vissa förluster och de allmännyttiga företagen måste väl — lika väl som andra företag — skaffa sig reserver för att möta sådana förluster med. En annan tänkbar lösning skulle vara att staten förmår de allmännyttiga företagen att höja hyrorna genom att de hyres- eller fastighetsskatter som av fördelningspolitiska skäl kan bli aktuella för privata hus utsträcks till att även omfatta allmännyttiga företag.

Det framgår inte helt klart av Feldts artikel om han ansluter sig till något av dessa båda alternativ, när han säger att självkostnadsideologin bör "kompletteras med en solidaritetsprincip, där vi som bostadskonsumenter accepterar en utjämning av hyreskostnaderna i syfte att hjälpligt realisera tanken om lika hyra för likvärdiga lägenheter", och när han föreslår att denna utjämning delvis skall "ske via samhället, dvs. genom skatter"

(s. 214). Det framgår inte heller om Feldts "solidaritetsprincip" skall omfatta bostadsrättslägenheter.

Det kan i detta sammanhang också nämnas att vi inte förstår hur Feldt kan påstå att vi "föreslår att staten skall framtvunga en övergång från självkostnadsprincipen till vinstmaximering" för de allmännyttiga företagen (s. 213). Dels har vi i vår skrift över huvud taget inte bundit oss för den ena eller andra prissättningsprincipen, dels har vi ju, som nämnts, försökt visa hur staten med hjälp av hyres- och fastighetsskatter kan förmå de allmännyttiga företagen att även inom ramen för självkostnadsprincipen höja hyrorna i riktning mot (eller eventuellt ända fram till) jämviktsnivån.

Det är tydligt att Feldt tänker sig möjligheten av att hyrorna på privatägda lägenheter tillåts stiga vid bibehållen hyreskontroll, varvid emellertid de fördelningsmässiga verkningarna neutraliseras genom någon form av hyresskatt. I den mån Feldt här tänker sig en dylik politik som en övergångsform innan hyreskontrollen släpps helt avviker hans ståndpunkt knappast från den som vanligen företräds av folk som pläderar för en successiv avveckling av hyreskontrollen. Att kontroll i någon form blir nödvändig under en övergångstid är ju en mycket utbredd åsikt även bland dem som i princip är motståndare till hyreskontroll.

SÖDERSTEN uppehåller sig i hög grad vid äganderättsproblematiken på bostadsmarknaden. Detta är naturligtvis ett i och för sig viktigt och intressant problem, som vi emellertid inte tagit upp i vår skrift. Den handlar i stället

om de problem som är förknippade med hyreskontroll och jämviktsprisbildning i ett samhälle med den institutionella struktur som vi för närvarande har i vårt land.

En huvudtanke i Söderstens artikel är att ägare av tidigare producerade fastigheter erhåller icke förutsedda kapitalvinster i samband med den fortgående prisstegringen på äldre hus. Södersten talar i detta sammanhang om "tre räntor". Den första räntan är en klassisk jordränta; den andra utgöres av inflationsvinster på penninglån vid en icke förutsedd inflation; den tredje säges bero på att hyrorna i nyproducerade lägenheter i en jämviktsmarknad skulle stiga snabbare än andra varupriser. Eftersom det enligt Södersten inte finns några möjligheter för samhället att "förutse och parera" dessa räntor föreslår han att de allmännyttiga företagen bör ta över beståndet av hyresfastigheter.

I och för sig kan man naturligtvis ta upp en diskussion om förmögenhets- och äganderättsfrågorna med utgångspunkt från dessa "tre räntor". En förutsättning härför är dock att de definieras så klart att det framgår vad som avses. När det gäller den första räntan (jordräntan) exempelvis, så har ju denna inte, som Södersten föreställer sig, något att göra med bostädernas varaktighet; frågan gäller ju här kapitalvinster på *mark*. Den andra räntan, inflationsvinster för skuldsatta, har i och för sig inte något konstitutivt samband med bostadsmarknadens problem. Problemet är i princip detsamma för alla typer av penninglån i ett samhälle med icke förutsedda prisstegringar. Det är i det sammanhanget inte klart hur Söder-

sten kan påstå att inkomst- och förmögenhetsomfördelningar i samband med inflation skulle vara omöjliga att "parera". Vad som ligger närmast till hands om man verkligen vill göra något åt dessa kapitalvinster är väl att införa indexlån — om det nu inte visar sig möjligt att förhindra själva inflationen. Den tredje räntan, slutligen, som enligt Södersten troligen är "den största orsaken" till hyressplitringen och till fastighetsägarnas kapitalvinster, bygger på det obestyrkta påståendet att produktiviteten (av tekniska skäl) skulle stiga långsammare inom byggnadsindustrin än inom andra industrier. Genom den (påstådda) långsamma produktivetsutvecklingen skulle hyrorna stiga i förhållande till priserna på andra varor, varigenom ägarna till det tidigare producerade bostadsbeståndet skulle göra kapitalvinster (s. 296). Vi känner oss inte övertygade om att detta är riktigt. Enligt tillgänglig (fastän bristfällig) statistik har nämligen byggnadskostnaderna inte stigit anmärkningsvärt snabbt i förhållande till flertalet andra prisindexserier under efterkrigstiden som helhet (samtidigt som byggnadsproduktionen på en ganska kort tidsrymd fördubblats) trots att det marknadsmässiga motståndet mot kostnadsövertalningar varit mycket svagt på grund av det permanenta efterfrågeöverskottet på bostäder. Tyder inte detta snarast på att de tekniska förutsättningarna för en snabb produktivetsutveckling på byggnadsmarknaden utvecklats relativt gynnsamt under efterkrigstiden? Några bestämda slutsatser vågar vi emellertid inte dra, allra minst beträffande den framtida utvecklingen; vi önskar endast peka på

det godtyckliga i Söderstens förutsättningar.¹

Under hänvisning till dessa tre räntor, som enligt Södersten inte kan "förutses och pareras", gör han gällande att avkastningen i fastigheter systematiskt underskattas av byggherrarna och att investeringsvolymen i bostadsfastigheter därför blir under-optimal. Detta är emellertid bara ett löst utkastat påstående och man kan återigen fråga om verkligheten inte lika väl kan vara den motsatta. Förekomsten av osäkerhet om framtiden behöver inte leda till en underskattning av framtida vinster. Man kan i och för sig också tänka sig att bostadsbyggandets omfattning under en viss period baseras på spekulation i större vinster än som i verkligheten kommer att uppnås. I detta sammanhang kan också påpekas att Söderstens åsikt om att de tre räntorna är omöjliga att "förutse och parera" inte hindrar honom från att påstå att bostadsinvesteringarna kan ges en mer optimal natur genom att arbeta med "ett system av skuggpriser" i stället för med gällande priser (s. 300). Här förutsättes tydligen att *någon* (staten eller de allmännyttiga företagen?) verkligen kan förutse fastigheternas framtida räntabilitet. Härtill kommer att vi är helt oförmögna att förstå varför förekomsten av (oförutsedd) jordränta, inflation och en (på-

¹ Södersten försöker stärka sitt resonemang beträffande prisutvecklingen på bostäder i förhållande till andra varor genom att anta att bostadsefterfrågans inkomstelasticitet är relativt stor, i den meningen att den är ett eller "möjligen" något större. Så vitt vi vet brukar man emellertid räkna med att inkomstelasticiteten för bostäder snarare ligger under än över ett.

stådd) successiv ökning av priset på nya bostäder i förhållande till andra varor skulle vara ett uttryck för att bostadsproduktionen är "för liten".

Oavsett hur härmed må förhålla sig har staten emellertid möjligheter att genom olika slags produktionssubventioner (exempelvis räntesubventioner eventuellt kombinerade med skatter på äldre hus) med relativt enkla medel påverka nyproduktionen omfattning även vid nuvarande äganderättsförhållanden, i den mån myndigheterna nu önskar utöva inflytande i en bestämd riktning.

På ett par ställen påstår Södersten vidare att fastighetsägarnas kapitalvinster — uttryckta med Söderstens "tre räntor" — inte motsvarar någon prestation från fastighetsägarnas sida, varigenom dessa kapitalvinster säges inte fylla någon samhällsekonomisk funktion (s. 294). Detta är naturligtvis helt korrekt såvida vi begränsar oss till att tala om icke förutsedda kapitalvinster. Detta hindrar nu inte Södersten att något längre fram (s. 298), som invändning mot vår analys av möjligheterna att skattevägen dra in kapitalvinsterna, göra gällande att det är svårt att bedriva någon mera avancerad utjämnande politik skattevägen i ett privatkapitalistiskt samhälle därför att man "inte alltför mycket kan skada de incitament som driver en marknadshushållning framåt om man verkligen vill att den skall fungera effektivt". Som stöd för sitt eget resonemang betraktar Södersten alltså kapitalvinsterna som icke förväntade räntor (dvs. "windfall profits"), medan de i polemiken mot oss plötsligt utgör incitament som är nödvändiga för att driva marknadshushållningen framåt!

Vidare påstår Södersten att man inte kan "begära att de allmännyttiga bostadsföretagen skall höja hyrorna i sina hus enbart för att de privata fastighetsägarna i lugn och ro skall få skörda de räntor som marknadshushållningen skänker dem" (s. 299). I själva verket förhåller det sig precis tvärt om: ju mer de allmännyttiga företagen höjer sina hyror desto mindre blir det totala efterfrågeöverskottet och desto *mindre* stiger hyrorna i privata hyresfastigheter vid en frisläppning av hyreskontrollen. (Endast på mycket lång sikt kan man tänka sig att de privata företagen konkurreras ut av allmännyttiga företag, som håller nere hyrorna i nyproduktionen genom att subventionera nyproduktionen med vinster från deras äldre bestånd).

Det kan tilläggas att en socialisering av hyresfastigheterna inte löser kapitalvinstproblemet för mer än en mindre del av bostadsbeståndet, eftersom egna hem och bostadsrättsföreningar tillsammans omfattar cirka 60 procent av beståndet. Ett annat problem i sammanhanget är att en hyresgäst får behålla en kapitalvinst i ett allmännyttigt företag endast så länge han bor kvar i sin lägenhet (eller lyckas få en annan lika "billig" lägenhet). I denna mening är hyresgästens kapitalvinst alltså av begränsad likviditet.

Om Söderstens analys kan som en sammanfattande karakteristik sägas, att den lider av betänkliga brister. Hans behandling av resursallokeringsproblemet med utgångspunkt från de "tre räntorna" förefaller inte genomtänkt och även i övrigt är hans analys valhänt. Södersten lämnar inget bidrag till dagens bo-

stadspolitiska problematik, dvs. bostadsbristen och de kapitalvinster i privatägda fastigheter, som skulle uppkomma vid en avveckling av hyreskontrollen.

Trots vad som sagts om rikligheten på oklarheter och tankefel i Söderstens framställning tycker vi nog att de verkligt sorgliga inslagen ligger på ett annat plan, nämligen i Söderstens benägenhet att mistänkliggöra våra avsikter och att förvränga våra åsikter. Detta är ju dessbättre en diskussionsteknik som under senare år mer och mer försvunnit från den ekonomisk-politiska debatten. Vi har därför svårt att förstå vilket syfte det tjänar att antyda att vi företräder vissa förtäckta intressen i "den ekonomiska makt- och intressekampen" (s. 301). Över huvud taget tycks Södersten vara helt oförmögen att skilja mellan politiska och vetenskapliga problemställningar. Det är därför fullt stilenligt när han påstår att vår "strävan till objektivitet i en fråga som är så utpräglat politisk" har hindrat oss "från att se verkligheten" (s. 293).

Vi är också förbluffade över Söderstens metod att systematiskt felreferera oss. På ett ställe säger han exempelvis att vi skulle ha antytt att "det inte ligger något speciellt orättvist" i inkomstöverföringar från hyresgäster till fastighetsägare (s. 297). På ett annat ställe påstår han att vi skulle mena "att det inte är så mycket att bråka om då dessa inkomstöverföringar bara skulle uppgå till samma *storleksordning* som en ökning av lönerns andel av nationalinkomsten med en à två procentenheter" (s. 297). Detta är en fullständig för-

vanskning av vår framställning. På ytterligare ett ställe påstår han att vi inte är speciellt intresserade av problemet att med skattepolitiska medel neutralisera dessa inkomst- och förmögenhetsöverföringar (s. 297). Sanningen är ju i stället att vi ägnat mycken möda och ett betydande utrymme åt just dessa problem. Eller, för att citera Feldt: "Det som Näringslivets Bostadsutredning inte vill göra någon större affär av, dvs. hyreshöjningarna på äldre privatägda fastigheter vid hyresregleringens avskaffande, betraktar Bentzel-Lindbeck-Ståhl som ett allvarligt ekonomiskt fördelningsproblem, som måste lösas genom beskattning i en eller annan form av fastighetsägarnas inkomst- och förmögenhetsstegringar" (Feldt s. 209).

Ett annat exempel på Söderstens märkliga referatteknik erbjuder hans påstående att vi föreslår en "särskild skatt" på de allmännyttiga företagen (s. 299). Hade Södersten mera omsorgsfullt läst vår bok hade han funnit, att vi aldrig framfört tanken på en beskattning, som vore ägnad att diskriminera de allmännyttiga företagen. Vi har inte gjort annat än diskuterat en beskattning, som skulle träffa *såväl* de privata fastighetsägarna *som* de allmännyttiga företagen.

Med denna kritik av Söderstens artikel har vi naturligtvis inte velat ifrågasätta de allmännyttiga företagens existensberättigande. Vi har endast diskuterat de problem som dessa företag kan komma att ställas inför efter en eventuell avveckling av hyreskontrollen. Dessa problem är, såvitt vi förstår, viktiga och värda en saklig diskussion.