

## **Bostadsbristen**

INDUSTRIENS UTREDNINGSGENSTÄMMA



RAGNAR BENTZEL  
ASSAR LINDBECK  
INGEMAR STÅHL

## **Bostadsbristen**

En studie av prisbildningen  
på bostadsmarknaden

ALMQVIST & WIKSELL  
STOCKHOLM · GÖTEBORG · UPPSALA

## Innehåll

<b>Förord</b> . . . . .	7
<b>Inledning</b> . . . . .	9
<b>Kap. 1. Hyreskontrollens mål och medel</b> . . . . .	12
Hyreskontrollens tillkomst och motiv . . . . .	12
Hyreskontrollens konstruktion och tillämpningsområde . . . . .	15
Bostadsbeståndets fördelning på olika kontrollsystem . . . . .	19
<b>Kap. 2. En bostadsmarknad med jämviktsprisbildning</b> . . . . .	21
Bostadsmarknadens karaktär . . . . .	21
Bostadsmarknad i jämvikt . . . . .	23
Byggnadsverksamheten . . . . .	26
Modell och verklighet . . . . .	30
Offentlig marknadsstyrning på en jämviktsmarknad . . . . .	34
Jämviktsmodellen som analysinstrument . . . . .	37
<b>Kap. 3. En hyreskontrollerad bostadsmarknad</b> . . . . .	41
Den kontrollerade marknadens hyressättning . . . . .	41
Tilldelningen av bostäder . . . . .	44
Byggnadsmarknaden . . . . .	48
<b>Kap. 4. Hyreskontrollens verkningar</b> . . . . .	50
Hyresstrukturen och hyresnivån . . . . .	50
Konsumentaspekten . . . . .	53
Byggnadsmarknaden . . . . .	59
Den ekonomiska politikens verkningssätt . . . . .	63
Andra verkningar av hyreskontrollen . . . . .	65
Appendix till kap. 4. Hyrans tidsstruktur . . . . .	68

<b>Kap. 5. Problem vid övergång till marknad utan hyres-</b>	
<b>kontroll</b> . . . . .	71
Alternativa metoder att avveckla bostadsbristen . .	71
Prisförändringen vid en övergång . . . . .	77
Några marknadsproblem . . . . .	81
Fördelningsproblem . . . . .	85
Byggnadsmarknadens utveckling . . . . .	92
Den samhällsekonomiska balansen . . . . .	95
Statliga åtgärder vid avveckling av hyreskontrollen .	97
Avslutande anmärkningar . . . . .	108

## Förord

På begäran av Näringslivets Bostadsutredning utarbetades inom Industriens Utredningsinstitut våren 1962 en promemoria angående hyreskontrollens samhällsekonomiska verkningar och de problem, som kan väntas uppkomma vid en avveckling av kontrollen. Denna promemoria, som delvis utnyttjades av bostadsutredningen vid utformningen av boken Fri hyresmarknad, blev sedan föremål för en omfattande överarbetning inom institutet och resultatet därav redovisas i föreliggande skrift. Avsikten med denna är att i form av en teoretisk analys lämna ett bidrag till diskussionen om bostadspolitikens framtida utformning i vårt land.

Såväl författandet av den ursprungliga promemorian som överarbetningen av denna har utförts såsom ett lagarbete mellan docenten vid Stockholms Universitet, Assar Lindbeck, t. f. laboratorn vid Försvarets Forskningsanstalt, Ingemar Ståhl, och undertecknad.

Stockholm den 31 december 1962.

*Ragnar Bentzel*

## Inledning

Föreliggande skrift är avsedd såsom ett bidrag till diskussionen om bostadspolitikens framtida utformning i vårt land. Vi har här försökt att belysa två för denna diskussion fundamentala problem, nämligen dels frågan om den nuvarande hyreskontrollens samhällsekonomiska verkningar, dels frågan om vilka konsekvenser, som under en övergångstid skulle kunna uppkomma vid en eventuell avveckling av hyreskontrollen. Det är uppenbarligen två stora och mångfacetterade problem vi gett oss i kast med. En allsidig och ingående analys av dem skulle kräva mycket stora arbetsinsatser. Ambitionsnivån i denna skrift sträcker sig emellertid ingalunda så högt. Avsikten har endast varit att genom en principiell studie av bostadsmarknadens funktionssätt tillföra den bostadspolitiska diskussionen vissa synpunkter, som vi anser vara av särskild betydelse.

En analys av hyreskontrollens verkningar måste baseras på en jämförelse mellan den faktiska utvecklingen och den utveckling, som skulle ägt rum i det hypotetiska fallet, att vi inte hade haft någon hyreskontroll. Man måste m. a. o. ha en jämförelsenorm (eller en motpol) att kontrastera det hyreskontrollerade samhället mot. Frågan uppstår då hur denna jämförelsenorm skall vara beskaffad. Vad är motpolen till det hyreskontrollerade samhället? Svaret på den frågan är ingalunda fullt självklart. Vi har valt att som jämförelsenorm välja ett modellsamhälle, där hyrorna ställer in sig på en sådan nivå, att utbud och efterfrågan balanserar varandra icke endast på bostadsmarknaden betraktad som en helhet utan även på alla olika delmarknader. Det bör observeras, att denna förutsättning om

jämviktsprisbildning mycket väl kan förenas med förekomsten av en bostadspolitik innefattande hyresrabatter, räntesubventioner etc. Analysen av hyreskontrollens verkningar skulle uppenbarligen snedvridas om man utgick ifrån att hyreskontroll och övrig bostadspolitik skulle vara ouplösligt förbundna med varandra. Att laborera med en modell, där den ekonomiska politiken på något sätt skulle vara »neutral» med avseende på bostadsmarknadens funktionssätt, förefaller i detta sammanhang föga meningsfullt.

Föreliggande skrift är uppdelad i fem kapitel. I det första av dessa ges en översikt över den nuvarande hyreskontrollens tillkomst, konstruktion och tillämpningsområde. I begreppet hyreskontroll har vi då inlagt icke endast den reglering av hyrorna, som sker via hyresregleringslagen, utan även den kontroll av hyror och överlåtelsevärden, som sker med andra metoder. Vidare redogöres i korta drag för de motiv, som ligger bakom den nuvarande hyreskontrollen.

I kapitel 2 ges först en kort framställning av hyresbildningsprocessen i det hypotetiska samhälle med jämviktsprisbildning, som vi konstruerat såsom jämförelsenorm. Därefter ges några exempel på vissa tröghetsfaktorer, som i verkligheten fördröjer hyrornas anpassning till jämviktslägena. Slutligen diskuteras hur olika typer av hyrespolitiska åtgärder påverkar hyror och bostadsbyggande i detta samhälle. Analysen gäller alltså både bostadsmarknaden och bostadsbyggnadsmarknaden.

I kapitel 3 ges en översikt över den hyreskontrollerade bostadsmarknadens funktionssätt. Särskild vikt lägges där vid principerna för tilldelningen av bostäder. Ett annat problem, som där tas upp, är hyreskontrollens konsekvenser för byggnadsmarknaden.

Kapitel 4 ägnas åt jämförelser mellan förhållandena i de två samhällena — det hyreskontrollerade och det icke hyres-

kontrollerade. Kapitlet kan alltså sägas behandla frågan om *hyreskontrollens verkningar*. Där tas då först upp frågan om hyresnivån och hyresstrukturen. Ett ganska betydande utrymme ägnas därefter åt problemen om inkomstfördelningen och om konsumenternas valmöjligheter i de båda jämförda marknadsformerna. Den ekonomiska politikens verkningar i de båda marknadsalternativen studeras också. Sedan följer ett avsnitt i vilket de mer generella samhällsekonomiska verkningarna diskuteras.

I kapitel 5 behandlas de problem, som kan tänkas uppkomma vid en övergång från en kontrollerad bostadsmarknad till en marknad med jämviktsprusbildning. I ett första avsnitt diskuteras olika metoder att avveckla bostadsbristen. Därefter ges vissa synpunkter på frågan om vad som kan tänkas hända med hyrorna i olika delar av bostadsbeståndet vid en avveckling av hyreskontrollen. Särskilt uppmärksammas därvid de problem, som sammanhänger med förekomsten av olika principer för hyressättningen inom olika delar av bostadsbeståndet. Vidare diskuteras frågan om den omfördelning av inkomster, förmögenheter och bostäder, som därvid skulle uppkomma. Andra problem, som här tas upp, gäller effekterna på bostadsproduktionen och den samhällsekonomiska balansen i samband med en avveckling av hyreskontrollen. Slutligen diskuteras olika ekonomisk-politiska åtgärder som kan bli aktuella för att eliminera »icke önskvärda» konsekvenser av en sådan avveckling.



## KAPITEL 1

### **Hyreskontrollens mål och medel**

Under tjugo år har den svenska hyresmarknaden varit föremål för reglerings- och kontrollåtgärder beträffande hyressättningen. I dag sker denna kontroll av hyrorna i huvudsak på tre olika sätt: genom hyresregleringslagen (kompletterad med kontroll av överlåtelse av bostadsrätt), genom åsättande av maximihyror eller maximala försäljningspriser för statligt belånade hus samt genom bestämmelser om att de allmännyttiga företagen skall tillämpa självkostnadsprinciper vid sin hyressättning.

### **Hyreskontrollens tillkomst och motiv**

*Hyresregleringslagen* infördes år 1942. Den motiverades därvid i främsta rummet med stabiliserings- och fördelningspolitiska argument. Levnadskostnader och nominalinkomster var i starkt stigande, medan däremot hyrorna hade hållit sig förhållandevis stabila. Bostadsproduktionen hade samtidigt minskat starkt sedan krigsutbrottet till följd av ökade produktionskostnader, åtstramat kreditmarknadsläge samt brist på materiel. Myndigheterna fruktade i detta läge att även hyrorna skulle börja stiga, och att detta skulle öka takten i den pågående pris-lönespiralen samt leda till icke önskvärda förskjutningar i inkomst- och förmögenhetsfördelningen.

Samma år som hyresregleringslagen tillkom utbyggdes systemet med statliga subventioner av bostadsproduktionen i form av direkta statliga toppkrediter samt räntegaranti för under-

liggande lån. Syftet därmed var dels att stimulera bostadsproduktionen dels att motverka uppkomsten av skilda hyresnivåer för olika årgångar av bostäder. För att garantera att dessa subventioner skulle komma hyresgästerna till godo infördes hyreskontroll — *maximihyror*, kompletterade med kontroll av överlåtelsevärden för bostadsrätter och egnahem — utövat av det statliga lånegivande organet (numera bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna). Detta subventionssystem utbyggdes senare — speciellt i samband med koreainflationen — med kapitalsubventioner i form av ränte- och amorteringsfria lån.

Hyreskontrollen — såväl hyresregleringen som bestämmelserna om maximihyror — infördes i en krissituation, i vilken förutsättningarna för bostadsproduktion var ogynnsamma, och i vilken prisreglering och ransonering förekom även på andra marknader. Ursprungligen var hyreskontrollen tänkt som en tillfällig företeelse, som skulle ha avvecklats när »normala» förhållanden återstälts. I motsats till den ursprungliga avsikten har hyreskontrollen emellertid kommit att bibehållas under hela efterkrigstiden. Motiven för en fortsatt kontroll har dock något förskjutits. De fördelningspolitiska och bostadssociala skälen tycks ha kommit i förgrunden, medan de stabiliseringspolitiska motiven med tiden fått något mindre betydelse.

Ett principiellt något annorlunda förhållande gäller för de *allmännyttiga bostadsföretagen*. Genom själva företagsformen är dessa bundna av en hyressättning baserad på självkostnader. Den bindning av hyrorna, som därigenom uppstår, och som från prisbildningssynpunkt kan jämföras med statlig hyreskontroll, har under det senaste decenniet fått en allt större betydelse på bostadsmarknaden genom de allmännyttiga företagens snabba expansion.

Den statliga bostadspolitiken under efterkrigstiden har i huvudsak följt de allmänna riktlinjer, som utformats av bostadssociala utredningen i dess vid krigsslutet avlämnade betänkande. Utredningens program syftade i första hand till en allmän höjning av utrymmesstandarden och bostädernas kvalitet. Som norm för utrymmesstandarden angavs därvid högst två boende per boningsrum (exkl. kök). I en mer långsiktig målformulering angavs trerumslägenheten som den lämpliga bostaden för en normalfamilj med två barn. Dessutom ställdes kravet på en förbättrad relation mellan hyra och inkomst, ofta formulerat som att kostnaden för en bostad som uppfyllde vissa normer för utrymmes- och utrustningsstandard skulle uppgå till högst 20 procent av en normal löntagarinkomst. Hushåll med låg hyresbetalningsförmåga skulle erhålla särskilt stöd för att kunna efterfråga moderna, rymliga bostäder.

Hyreskontroll, ränte- och kapitalsubventioner samt direkta hyresbidrag till barnfamiljer och låginkomsttagare kan alla ses som medel i syfte att realisera den hyrespolitiska målsättningen. Med krigsårens låga bostadsproduktion kunde denna hyrespolitik dock inte förenas med balans på bostadsmarknaden; redan vid mitten av 1940-talet kom efterfrågan att överstiga utbudet.

Problematiken tillspetsades under slutet av fyrtiotalet och under början av femtiotalet då bostadsbyggandet i hög grad hölls tillbaka av stabiliseringspolitiska skäl. Saken kan kanske, något schematiskt, uttryckas så att stabiliseringspolitiska överväganden fick bli utslagsgivande för politiken på produktionsidan, medan bostadssociala och fördelningspolitiska målsättningar dominerade på efterfrågesidan. Genom den kombination av begränsning av produktionen och stimulans av efterfrågan, som härmed kom till stånd, accentuerades naturligtvis bostadsbristen. Myndigheterna bedömde, och förefaller fort-

farande bedöma, en avveckling av hyreskontrollen såsom stridande mot de bostads- och fördelningspolitiska målsättningarna. Tanken är uppenbarligen, att en avveckling av hyreskontrollen skulle leda till dels en icke önskvärd inkomst- och förmögenhetsomfördelning främst till fastighetsägarnas förmån, dels en icke önskad omfördelning av bostäder mellan olika hushållskategorier. Det kan tänkas att de fördelningspolitiska betänkligheterna inför en hyresstegring har förstärkts av att fastighetsägarnas kapitalvinster, vid gällande svenska skattesystem, endast i mycket begränsad utsträckning skulle bli beskattade.

Den avveckling som försiggår regionalt eller kategorimässigt av själva hyresregleringen har framför allt motiverats med att berörda marknader uppnått en sådan grad av balans att en avveckling ej skulle leda till några mer betydande hyreshöjningar. Den officiella politiken är alltså att regleringen skall avvecklas först då jämvikt nåtts och avvecklingen kan ske utan att hyrorna stiger. Hyreshöjningar accepteras med andra ord inte som en metod att minska eller avveckla bostadsbristen.

#### **Hyreskontrollens konstruktion och tillämpningsområde**

Under *hyresregleringslagen* faller både bostadslägenheter och affärslokaler. Regleringen gäller vid årsskiftet 1962/63 för i stort sett samliga städer (med enstaka undantag), vissa köpingar och en del större tätorter — tillsammans 308 kommuner när det gäller omöblerade bostäder. Däremot är hyresregleringen avskaffad för garage. Även möblerade rum faller inom de största städerna i princip under hyresregleringen, fastän i mindre rigorösa former än omöblerade lägenheter, och i praktiken har kontrollen ganska liten betydelse. För bostadsrättslägenheternas del gäller en särskild lagstiftning beträffande tillåtna överlåtelsepriser för bostadsrätter.

Hyresregleringen fungerar i princip så att varje lägenhet har åsatts en grundhyra, vilken inte får höjas utan myndigheternas medgivande. För fastigheter byggda före 1942 utgöres grundhyrorna av de vid regleringens införande gällande hyrorna. För fastigheter byggda senare har grundhyran beräknats som summan av kapitalkostnaderna och de uppskattade driftkostnaderna. Kapitalkostnaderna har därvid uppskattats på grundval av de faktiska produktionskostnaderna samt gällande räntesatser. Förutom hyreshöjningar orsakade av ombyggnader eller förbättringar har generella tillstånd getts till schablonmässigt beräknade hyreshöjningar som kompensation för inträffade ökning i drift- och kapitalkostnaderna.

Hyresregleringslagen innehåller också ett förbud för hyresgäst att mot ersättning överlåta *hyresrätten* till en annan person. Denna inskränkning gäller dock endast bostadslägenheter, medan det för affärs- och kontorslägenheter finns legala möjligheter att sälja hyresrätter. För de kooperativa företagen (bostadsrättsföreningarna) gäller att överlåtelsevärdet för *bostadsrätt* ej får överstiga lägenhetens andel i fastighetens totala värde. Vanligen beräknas detta värde på grundval av fastighetens taxeringsvärde eller bokförda värde, som i allmänhet ligger under det marknadsmässiga försäljningsvärdet. Många kooperativa företag, bland dem HSB och Svenska Riksbyggen tillämpar en princip, som kan bli snävare än vad lagstiftningen i och för sig tillåter, då värdet av en bostadsrätt beräknas som den ursprungliga insatsen plus gjorda amorteringar.<sup>1</sup>

I de orter, som omfattas av hyresregleringslagen, gäller denna endast för en del av det totala beståndet. Undantagna är bl. a. allmännyttiga företags hyresfastigheter. Även privata fastigheter, som erhållit statliga lån efter 1956, är undantagna, men

<sup>1</sup> Vid en höjning av fastighetens taxeringsvärde eller dess bokförda värde följer lägenhetens andelsvärde således icke med.

för dessa utövas hyreskontroll genom det statliga låneorganet (se nedan). Ett annat betydelsefullt undantag är enfamiljshus, som bebos av ägaren. För hela beståndet av enfamiljshus, med undantag för sådana med statliga lån, gäller att en ägare fritt kan sälja huset.

Fastigheter med statliga lån har, som nämnts, av bostadsstyrelsen åsatts *maximihyror*. Denna hyreskontroll omfattar även affärslokaler och garage, samt fastigheter på orter inom vilka hyresregleringen ej gäller. Det statliga låneorganets hyreskontroll följer i huvudsak samma principer som hyresregleringen vad beträffar beräkningen av hyrorna. Ursprungligen var hyreskontrollen begränsad till att gälla under 10 år. Denna begränsning i giltighetstid upphävdes emellertid år 1947 för nya lån. Statligt belånade fastigheter byggda före 1947 är alltså numera undantagna från låneorganets hyreskontroll. För lägenheter byggda med statliga lån mellan 1947 och 1956 gäller en »dubbelkontroll»; dessa fastigheter är åsatta såväl grundhyror enligt hyresregleringslagen som låneorganets maximihyror. När det gäller egna hem med statliga lån tillämpar bostadsstyrelsen kontroll av försäljningspriserna.

Den successiva inskränkning av hyresregleringslagens tillämpningsområde, som påbörjats under senare år, gäller orter utan markerat efterfrågeöverskott. Den har främst kommit till stånd i mindre städer och vissa andra tätorter, där en relativt liten del av beståndet av flerfamiljshus är kontrollerad av enbart hyresregleringslagen. Trots att denna övergivits kvarstår naturligtvis den statliga priskontrollen på bostäder via de statliga låneorganens hyressättning. Den avveckling av priskontroll på bostäder i flerfamiljshus, som hittills skett, är därför av mycket begränsad omfattning.

Som tidigare påpekats är hyreslägenheter i fastigheter tillhörande *allmännyttiga företag* (främst kommunala) undantagna

från hyresreglering och låneorganets hyreskontroll. Anledningen härtill är att dessa företag inte eftersträvar vinst utan hyr ut lägenheter till självkostnadshyror. Hyressättningen skall dessutom föregås av förhandlingar mellan företaget och representanter för hyresgäströrelsen. De metoder som används inom dessa företag för beräkningen av hyror överensstämmer därför i huvudsak med de principer, som tillämpas av kommunala hyresnämnder och bostadsstyrelsen för sina respektive kontrollområden.

Gemensamt för alla här berörda system för hyreskontroll (inklusive kontroll av försäljningspriser på bostadsrätter och egna hem) är att de baseras på självkostnadsprinciper. Detta innebär att det i den fortsatta analysen är möjligt att behandla alla de tre systemen tillsammans, då de marknadsmässiga konsekvenserna av hyressättningen i stort sett är likartade, oberoende av det administrativa förfarande, som ligger bakom hyrornas fastställande. Analysen i de följande kapitlen av hyreskontrollens verkningar kan därför innefatta såväl hyresreglering, maximihyror åsatta av låneorganet som den hyressättning som gäller för självkostnadsföretag.

En översikt över vilka kategorier av lägenheter och lokaler, som omfattas av de olika kontrollsystemen, lämnas i nedanstående sammanställning.

- I. *Hyresreglering* samt kontroll av överlåtelsevärden för bostadsrätter (1942 års lagstiftning) gäller i 308 kommuner och omfattar där
  - a) Enskilda hyreshus utom sådana med statliga lån tilldelade efter 1956.
  - b) Privata och allmännyttiga bostadsrättsföreningar.
- II. *Maximihyror* och maximala försäljningspriser åsatta av bostadsstyrelsen gäller hela landet och omfattar

- a) Enskilda hyreshus med statliga lån efter 1947.
- b) Vissa privata bostadsrättsföreningar med statliga lån erhållna efter 1947 (en begränsad kontroll av bostadsrättsavgiften).
- c) Egna hem med statlig belåning.

III. *Självkostnadshyror* i allmännyttiga företag gäller hela landet och omfattar

samtliga allmännyttiga företag inklusive vissa kooperativa företag som HSB och Svenska Riksbyggen.

#### **Bostadsbeståndets fördelning på olika kontrollsystem**

Den officiella statistiken tillåter tyvärr inte någon mera exakt bedömning av hur stora delar av bostadsbeståndet, som ligger under olika kontrollsystem. Härtill kommer att själva uppbyggnaden av hyreskontrollen är så pass komplicerad och svåröverskådlig, bl. a. genom att en och samma lägenhet kan tillhöra mer än ett kontrollsystem, att det inte är lätt att ge en klar och entydig bild av situationen. De offentliga myndigheter, som är ansvariga för kontrollen (Statens Hyresråd och Bostadsstyrelsen), saknar statistiskt material för att kunna ge en preciserad uppskattning av hur många lägenheter, som fortfarande har en hyressättning efter hyresregleringens bestämmelser eller blivit åsatta maximerade hyror eller bostadsrättsavgifter genom låneorganens försorg.

På basis av uppgifter från 1945 och 1960 års bostadsräkningar samt bostadsbyggnadsstatistiken är det emellertid möjligt att göra en överslagskalkyl över hur många lägenheter, som omfattas av de olika kontrollsystemen. I nedanstående tabell redovisas några data, som genom materialets ofullständighet dock är förhållandevis osäkra uppskattningar.



**Tabell 1. Lägenhetsbeståndets fördelning på olika kontrollsystem 1960**

	Antal	Procent
Privata hyreslägenheter med hyreskontroll	890 000	33
Därav enbart under hyresreglering	750 000	28
Därav enbart med låneorganets kontroll	28 000	1
Därav med dubbelkontroll	112 000	4
Allmännyttiga hyreslägenheter	287 000	11
Kooperativa företag	250 000	9
Därav allmännyttiga	200 000	7
Hyreslägenheter utanför kontrollsystemet samt småhus	1 244 000	47
Därav egna hem med maximerade försäljningspriser	150 000	5
<b>Summa</b>	<b>2 671 000</b>	<b>100</b>

Som framgår av ovanstående tabell är omfattningen av den hyreskontroll, som utövas genom låneorganen eller genom den allmännyttiga företagsformen, av nästan samma storlek som den direkta hyresregleringen. Det bör också framhållas, att huvuddelen av de nytillkommande lägenheterna omfattas av de först nämnda kontrollsystemen och att hyresregleringen därigenom, även utan avveckling, kommer att omfatta en allt mindre del av marknaden. Dessa omständigheter understryker naturligtvis behovet att analysera verkningarna av *den samlade hyreskontrollen* i stället för att inskränka analysen till hyresregleringen.

## KAPITEL 2

### En bostadsmarknad med jämviktsprisbildning

#### Bostadsmarknadens karaktär

Liksom exempelvis bilar, radioapparater och kameror tillhör bostäder gruppen varaktiga konsumtionsvaror. I varje ögonblick existerar det ett givet bestånd av sådana varor och hela detta bestånd representerar åtminstone potentiellt ett utbud. När tiden går förändras detta bestånd dels genom ett tillflöde av nyproducerade varor, dels genom en avgång via skrotning, rivning eller annan förstörelse.

Marknaden för en varaktig vara skiljer sig från marknaden för en icke varaktig vara på flera sätt. För det första omfattar den ofta köp och försäljning icke endast av oanvända produkter utan även av begagnade. Förutom bostäder gäller detta i särskilt hög grad bilar. För det andra kan de varaktiga varorna i motsats till de icke varaktiga bli föremål för uthyrning. Bostäder är typexemplet på en vara för vilken en mycket omfattande hyresmarknad utvecklats. (Andra, mindre utpräglade, exempel på varor för vilka en hyresmarknad existerar är bilar, radioapparater, högtidskläder, barnvagnar etc.) Att just bostadsmarknaden till extremt stor del är en hyresmarknad har delvis sin förklaring i bostädernas långa varaktighet; ju längre varaktigheten är desto större blir inköpsvärdet i förhållande till det årliga hyresvärdet och desto naturligare blir det att en hyresmarknad utvecklas. På grund av att inköpsvärdet av en

bostad är så högt i förhållande till de enskilda individernas årsinkomster kommer dessutom ett stort antal hushåll att av likviditetsskäl sakna möjligheter att köpa sin bostad, varigenom de blir hänvisade till hyresmarknaden.

För ett hushåll som äger sin bostad kan drifts- och kapitalkostnaderna för denna jämföras med hyran i en hyreslägenhet. Om man så vill kan man säga att hushållet hyr lägenheten av sig självt, dvs. att det samtidigt fungerar både som hyresgäst och hyresvärd. I det följande skall vi — såvida intet annat sägs — för att underlätta framställningen upprätthålla detta språkbruk. När vi talar om hyror inkluderas alltså även egnahemsägarens fiktiva hyra till sig själv. Denna hypotetiska hyra kan i princip beräknas på flera sätt. Vilken metod som väljs spelar emellertid inte någon större roll för det följande principresonemanget.<sup>1</sup>

Prisbildningen på en bostadsmarknad utan priskontroll tillgår i princip på samma sätt som prisbildningen på andra marknader för varaktiga varor — dvs. genom ett samspel mellan utbud och efterfrågan. Utbudet utgöres av hela det förefintliga beståndet av bostäder och efterfrågan av samtliga hushålls (och potentiella hushålls) på marknaden uttryckta önskemål om bostadsinnehav. Till sin storlek får efterfrågan tänkas vara beroende av omständigheter såsom befolkningens numerär, ålderssammansättning och geografiska fördelning, inkomstnivån, inkomstfördelningen, hyresnivån, priserna på egna hem, priserna på andra varor etc.

---

<sup>1</sup> En tänkbar metod är att egnahemsägarens hyra beräknas som det belopp som vederbörande skulle erhålla om bostaden i stället hyrts ut till någon annan (»opportunity cost»). En annan metod är att beräkna hyran som löpande kostnader plus värdeminskning.

En komplikation är att bostadskostnaderna för egnahemsägaren, på grund av skattesystemets utformning för villaägare, blir beroende på ägarens marginalskatt.

### En bostadsmarknad i jämvikt

Utbudet av bostäder är i varje ögonblick givet av det förefintliga beståndets storlek, medan efterfrågans storlek vid i övrigt givna förhållanden enligt all erfarenhet (liksom av teoretiska skäl) är beroende av hyrornas höjd. Det måste därför i varje tidpunkt existera en verklig eller hypotetisk hyreskonstellation så beskaffad, att efterfrågan och utbud balanserar varandra inte endast för hyresmarknaden betraktad som en enhet, utan även för dess olika delmarknader. Denna konstellation kommer i det följande att kallas jämviktsstrukturen.<sup>1</sup>

Under förutsättning att fastighetsägarna strävar efter att maximera sina nettoinkomster kommer hyrorna på en fri och icke monopoliserad bostadsmarknad att tendera mot jämviktsstrukturen. Om man gör en idealiserad bild av en sådan bostadsmarknad genom att bortse dels från flyttningkostnader, dels från den tidsutdräkt som en anpassning av hyrorna till jämviktsstrukturen i verkligheten alltid måste vara förenad med, får man en marknadsmodell — i det följande kallad jämviktsmarknaden — där hyrorna är identiska med jämviktsstrukturen.

<sup>1</sup> En nödvändig förutsättning för att en dylik, verklig eller hypotetisk, jämviktsstruktur skall existera vid givet lägenhetsbestånd är att antalet bostadshushåll (hushåll med egen bostad) är variabelt. I en modell där denna förutsättning inte är uppfylld skulle hyresnivåns höjd komma att bli obestämd, såvida antalet lägenheter är lika med eller mindre än antalet bostadshushåll. I avsaknad av sådan variabilitet skulle nämligen antals-efterfrågan på lägenheter vara helt pris-oeastisk, varigenom hyresnivån skulle kunna stiga obegränsat utan att några lägenheter skulle bli lediga; något marknadsbestämt motstånd mot obegränsade hyreshöjningar skulle inte föreligga. Om däremot antalet lägenheter är större än antalet bostadshushåll existerar i princip en jämviktsstruktur även om antalet bostadshushåll är fixerat; vissa lägenheter kommer emellertid i detta fall att stå outhyrda.

För att göra modellen någorlunda realistisk är det uppenbarligen lämpligt att arbeta med en modell där antalet bostadshushåll inom en given region är variabelt (genom familjesprängning, befolkningsomflyttning etc.).

Det är denna modell som skall studeras i fortsättningen som motpol mot den hyreskontrollerade marknaden.

På en jämviktsmarknad råder definitionsmässigt alltid likhet mellan efterfrågan och utbud. Samtidigt måste där råda *hyresparitet*, dvs. ett tillstånd i vilket från konsumenternas synpunkt sett likvärdiga bostäder betingar samma hyra. Att så måste bli fallet är i och för sig självklart. Om nämligen två likvärdiga bostäder betingade olika hyror, skulle det hushåll, som bodde i den dyrare av dessa, vilja flytta till den billigare bostaden. Därigenom skulle emellertid uppstå överskottsefterfrågan på denna och detta skulle i enlighet med förutsättningen om fastighetsägarnas beteende leda till höjda hyror där.

Hyresparitet innebär givetvis inte att alla lägenheter som är av samma storlek och byggnadstekniska kvalitet nödvändigtvis betingar samma hyra. Att två bostäder är byggnadstekniskt lika behöver ju inte innebära att de ter sig likvärdiga utifrån konsumenternas subjektiva värderingar, eftersom mycket annat än bostadens storlek och kvalitet — exempelvis dess geografiska belägenhet — inverkar på konsumenternas bedömning. Jämviktshyrorna i en stads centrum ligger sålunda ofta väsentligt högre än hyrorna för byggnadstekniskt likvärdiga bostäder inom ytterområdena. Ofta pressas hyrorna (för lägenheter med given standard) i innerområdena upp allteftersom en stad växer, varigenom fastighetsägarna inom dessa områden gör kapitalvinster. Samma sak inträffar inom områden som av någon anledning plötsligt kommer på modet exempelvis genom en utbyggnad av kommunikationsnät eller serviceutrustning.

När det gäller bostadsefterfrågans utveckling i tiden spelar demografiska faktorer, såsom naturlig folkökning, giftermålsfrekvens, emigration och immigration samt inrikes omflyttning en betydande roll. Den allmänna inkomstutvecklingen är en

annan viktig faktor; när inkomsterna stiger, ökar efterfrågan på bostäder. Ökningen i *utbudet* av bostäder från en tidpunkt till en annan är å andra sidan lika med skillnaden mellan den nyproduktion av bostäder som sker mellan de två tidpunkterna och den samtidigt avgången av bostäder genom rivning och förslitning. Den nyproduktion, som under en viss tidsperiod är erforderlig för att *vid oförändrad hyresnivå* motsvara en av höjda inkomster genererad efterfrågeökning, kommer därför att bli beroende av *takten* i inkomstökningen. Därav följer att nybyggnadsbehovet i ett framåtskridande samhälle med variationer i inkomsthöjningstakten kan fluktuera ganska kraftigt. Denna slutsats kan givetvis spegelvändas och formuleras: i ett samhälle med varierande framstegstakt och (ungefär) oförändrad byggnadsverksamhet kommer jämviktshyrorna att undergå stora fluktuationer.

Ett schematiskt exempel kan belysa denna s. k. accelerationsprincip.

Betrakta ett samhälle där det totala bostadsbeståndet utgöres av 100 enheter. Antag att två procent av detta bestånd årligen förslits, och vidare att varje procents inkomsthöjning i samhället leder till en enprocentig höjning av efterfrågan på bostäder. Detta betyder att en nybyggnadsverksamhet på två enheter är erforderlig för att bibehålla beståndet och en nybyggnadsverksamhet på 3, 4 och 5 enheter för att vid oförändrad hyresnivå motsvara de efterfrågeökningar som kommer till stånd vid en inkomsthöjning på 1, 2 respektive 3 procent. Antag nu att inkomsten i samhället först stiger med 1 procent om året och sedan börjar stiga med 3 procent. Detta innebär tydligen att nybyggnadsbehovet i samhället skulle öka från 3 enheter till 5 enheter. Skulle därefter takten i inkomsthöjningen stiga ytterligare, säg till 5 procent, skulle nybyggnadsbehovet stiga till 7 enheter. Om sedan takten sjönk tillbaka till 1 procent, skulle nybyggnadsbehovet sjunka till 3 procent igen. Med andra ord: relativt måttliga (relativa) förändringar i nationalinkomsten kan skapa mycket starka fluktuationer i nybyggnadsbehovets omfattning.

Sett från det enskilda hushållets synpunkt har en bostadsmarknad med jämviktsprisbildning vissa optimalitetssegenskaper. Konsumenten kan 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 ekonomisk-teoretisk terminologi kan saken uttryckas så att konsumenten kan inrikta sin konsumtion så, att »marginalnyttan» per krona blir densamma på samtliga konsumtionsområden. På en bostadsmarknad där hyrorna anpassats till jämviktsstrukturen kan alltså varje konsument erhålla den bostad han önskar med hänsyn tagen till hans ekonomiska situation, hyrornas höjd och priserna på andra konsumtionsvaror och tjänster. Det betyder vidare att jämviktsstrukturen *vid rådande inkomstfördelning* och vid givet bostadsbestånd återspeglar konsumenternas värderingar av de olika bostädernas inbördes begärlighet. Om konsumentens situation på ett eller annat sätt skulle förändras har han på en dylik marknad möjlighet till ett fritt val av en annan bostad; en jämviktmarknad möjliggör fri rörlighet på bostadsmarknaden.

#### **Byggnadsverksamheten**

Föregående avsnitt handlade om *bostadsmarknaden*. Det är emellertid även av intresse att studera *byggnadsmarknaden* samt samspelet mellan dessa båda marknader.

På en bostadsmarknad med jämviktsprisbildning inställer sig hyrorna, som nämnts, definitionsmässigt på en sådan nivå att utbud och efterfrågan balanserar varandra. Vid given efterfrågan kommer därför hyresnivån vid en viss tidpunkt att helt bero på bostadsbeståndets storlek. När tiden går förändras emellertid såväl efterfrågan som utbud på bostadsmarknaden

och dessa förändringar är inte oberoende av varandra; ett visst samspel råder därmed mellan efterfrågeutvecklingen på bostadsmarknaden och utvecklingen på byggnadsmarknaden. Frågan är då hur detta samspel fungerar.

Såvida inga restriktioner läggs på byggnadsverksamheten kommer nyproduktionen av bostäder normalt att bestämmas av lönsamheten på byggnadsmarknaden, dvs. av skillnaden mellan det diskonterade värdet av förväntade nettointäkter (husets kapitalvärde) och produktionskostnaderna, med de modifieringar som kan vara nödvändiga med hänsyn till begränsningar i tillgång på egna medel och kredit. En hyreshöjning leder därför till tendenser till ökad byggnadsverksamhet och vice versa. Vid effektiv konkurrens mellan byggherrarna kommer då hyresnivån i nybyggda hus att pressas ner mot den nivå som svarar mot driftskostnaderna plus »normal» förräntning av produktionskostnaderna. När så blivit fallet befinner sig även *byggnadsmarknaden* i jämvikt. I de fall då jämvikt råder såväl på bostads- som byggnadsmarknaden råder således likhet mellan fastighetens kapitalvärde och produktionskostnaderna. Därmed kommer också hyrorna i nyproduktionen att stå i ett bestämt förhållande till produktionskostnaderna för nybyggda lägenheter. Eftersom samtidigt hyresnivån i hela det befintliga beståndet står i viss relation till hyresnivån i de nybyggda lägenheterna, innebär detta att hyrorna på hela marknaden kommer att avspegla produktionskostnaderna, inklusive tomtkostnad, för nybyggda lägenheter.

Det kan i detta sammanhang observeras att ränteförändringar vid jämvikt på bostadsmarknaden inte har något *direkt* inflytande på hyresnivån. Hyresnivån bestäms ju av villkoret att efterfrågan och utbud skall balansera varandra, och en ränteförändring behöver inte påverka vare sig efterfrågan eller utbud på kort sikt; bostadsefterfrågan torde vara relativt okänslig



för ränteförändringar och utbudet, som ju i varje tidpunkt är identiskt med det förefintliga bostadsbeståndet, påverkas inte momentant av en förändring i räntan. Vad som däremot förutsättes ske vid t. ex. en räntesänkning är förbättrade vinstutsikter för byggherrarna (höjda kapitalvärden), vilket medför tendenser till ökad byggnadsverksamhet, och därmed också *på lång sikt* till sänkt hyresnivå. Det omvända gäller givetvis vid en räntehöjning. På en bostads- och byggnadsmarknad med jämviktsprisbildning kan man alltså räkna med att ränteförändringar — i första hand förändringar i den *långa* räntan — påverkar hyrorna huvudsakligen via förändringar i bostadsbeståndets storlek, och därmed i stort sett endast på lång sikt. Detta betyder också att räntefluktuationer som ligger inom ramen för en oförändrad genomsnittsnivå på lång sikt inte kommer att få någon större betydelse för hyresnivån.

När det ovan sagts att lönsamheten blir den avgörande faktorn för byggnadsverksamhetens omfattning — vid given tillgång på egna medel och vid given grad av ransonering från kreditinstitutens sida — är det fråga om den av byggherren vid det enskilda byggnadsprojektets startande *förväntade* lönsamheten. Eftersom byggherrarnas förväntningar kan slå slint, kan den verkliga lönsamheten bli antingen större eller mindre än vad som förväntats. Byggherren står m. a. o. precis som andra företagare alltid en viss *risk*. För de större byggnadsföretagen är det ofta möjligt att åstadkomma en viss riskutjämning mellan olika projekt, men för småföretagen är detta i regel inte möjligt. Inom de mindre byggnadsföretagen är det egna kapitalet vanligen litet i jämförelse med det i rörelsen nedlagda främmande kapitalet, vilket har till följd att en byggherre i gynnsamma fall kan göra stora vinster lika väl som han i ogynnsamma fall kan göra stora förluster — i förhållande till det egna kapitalet. På en jämviktmarknad med många småföretag

får det därför anses vara normalt med en jämförelsevis stor konkursfrekvens.

Den resursallokering som kommer till stånd på en bostadsmarknad med jämviktsprisbildning kan sägas vara optimal i den meningen att det blir konsumenternas värderingar av bostadskonsumtion kontra annan konsumtion och byggherrarnas prognos beträffande konsumenternas framtida efterfrågan, som — vid given inkomstfördelning — blir avgörande för byggnadsverksamheten och därmed även för bostadsbeståndets storlek och sammansättning. Den roll priset spelar för resursfördelningen i en marknad med jämviktsprisbildning kan enklast klargöras med ett par exempel.

Antag att konsumenternas värdering av radhus ökar på bekostnad av hyreshus. I en marknad med jämviktsprisbildning leder detta i första hand till efterfrågeöverskott på radhus och utbudsöverskott på hyreslägenheter. Efterfrågeöverskottet på radhus leder till prishöjningar på dessa samtidigt som hyres-sänkningar blir nödvändiga för att vissa slag av hyreslägenheter skall kunna hyras ut. Om ingen som helst nyproduktion skulle förekomma karakteriseras således det nya jämviktsläget på bostadsmarknaden av högre hyror och priser på radhus och lägre hyror på hyreslägenheter. Radhusens ägare erhåller kapitalvinster, medan hyreshusens ägare drabbas av kapitalförluster.

I denna situation blir det naturligtvis lönande att expandera produktionen av radhus och att minska eller upphöra med produktionen av vissa slag av hyreslägenheter. Den högre räntabiliteten inom radhusproduktionen medför att resurser överförs från den mindre lönande delen till den mera lönande delen av bostadsproduktionen. Genom det ökade utbudet av radhuslägenheter sjunker småningom priserna på dessa till ett jämviktsläge med likhet mellan produktionskostnad och fastighetspriser.

Ett annat exempel, som visar pris- och produktionsanpassningen, är när produktionsutvecklingen är olika för skilda slag av bostads- eller hustyper. Om produktiviteten i byggandet ökar snabbare för en viss hustyp än för andra hustyper kommer vid oförändrad efterfrågesituation produktionen av den första typen att bli mer räntabel. Därmed uppstår incitament att öka produktionen. Den ökade produktionen kan emellertid inte avsättas annat än till lägre hyresnivå. I det nya jämviktsläget kommer hyran att ha sänkts så mycket att hyresintäkterna inte ger mer än »normal» förräntning på det i fastigheten nedlagda kapitalet. I en marknad med jämviktsprisbildning blir hyrorna genom sådana anpassningsprocesser kostnadsbestämda.

#### **Modell och verklighet**

I föregående avsnitt analyserades prisbildningen på en bostadsmarknad med renodlad jämviktsprisbildning. Vissa av de förutsättningar, som låg bakom denna analys, är givetvis inte realistiska i detalj. Det finns i själva verket ett flertal omständigheter, som gör att funktionssättet hos bostadsmarknaden i vårt land efter en eventuell avveckling av hyreskontrollen sannolikt ganska väsentligt skulle komma att avvika från den idealiserade bild, som nyss givits. I detta avsnitt skall vi därför i korthet redogöra för några av anledningarna härtill och diskutera i vilken mån dessa avvikelser är av betydelse för de resonemang, som kommer att föras i det följande.

Den i föregående avsnitt gjorda förutsättningen att prisanpassningen på bostadsmarknaden sker momentant, och att efterfrågan och utbud på en fri bostadsmarknad därför alltid balanserar varandra, är uppenbarligen orealistisk. Man har i själva verket anledning tro att hyrornas anpassning till förändringar i efterfrågan och utbud sker förhållandevis långsamt;

kontraktperioderna, under vilka hyrorna är fixerade, är vanligen ganska långa; ibland föreligger personliga relationer mellan hyresvärd och hyresgäst, vilket kan göra den förre obenägen att höja hyrorna även om så skulle vara möjligt; byten av hyresgäster förorsakar ofta hyresvärderna vissa kostnader eller t. o. m. temporära inkomstbortfall etc. Sådana omständigheter gör att man även på en bostadsmarknad utan priskontroll kan ha temporär bostadsbrist eller temporärt bostadsöverskott. Exempel på båda dessa företeelser kan hämtas från mellankrigstidens erfarenheter såväl i Sverige som utomlands.

Även på efterfrågesidan får man räkna med förhållandevis långsamma reaktioner. Först och främst är ju flyttningar förknippade med besvär och kostnader för hyresgästen, vilket gör att styrkan i ett hushålls önskan att flytta måste överstiga en viss tröskel, innan flyttningen kommer till stånd. En annan tröghetsfaktor är att hyresgästen småningom vänjer sig vid sin lägenhet och dess omgivning och därför blir obenägen att flytta. Vidare är bostadsmarknaden på grund av sin heterogenitet svåröverblickbar, varigenom det är svårt för ett flyttning villigt hushåll att få klarhet om vilka bostadsalternativ som i själva verket står till buds.

I de tidigare modellresonemangen förutsattes att konsumenterna på en jämviktmarknad kan flytta från en lägenhet till en annan utan större svårigheter. Ett villkor är uppenbarligen att det finns en lägenhetsreserv av tillräcklig omfattning. När det i fortsättningen talas om en marknad med jämviktsprusbildning får vi därför antaga att en lägenhetsreserv av »normal» omfattning (friktionsledighet) föreligger.

Att trögheter av nu nämnd typ alltid kommer att göra sig gällande är uppenbart. Detta är emellertid i och för sig inte något bärande skäl för att påstå att den idealiserade bild av en bostadsmarknad med jämviktsprusbildning, som gavs i före-

gående avsnitt, skulle vara missvisande när det gäller utvecklingen på litet längre sikt. De nämnda trögheterna kan i längden knappast vara av större betydelse än att de kan betraktas som krusningar på den idealiserade bildens yta. Inte heller är tröghetsmoment av olika slag något unikt för bostadsmarknaden. Långt mer betydelsefulla i detta sammanhang torde de förhållanden vara som sammanhänger med förekomsten av allmännyttiga företag, samt begränsningar i den kommunala bostadsplaneringens kapacitet.

Analysen i föregående avsnitt har byggt på förutsättningen att fastighetsägarna försöker ta ut största möjliga hyra. Denna förutsättning är knappast realistisk för det fastighetsbestånd, som ägs av de allmännyttiga bostadsföretagen, eftersom dessa företags hyrespolitik är baserad på självkostnadsprinciper, dvs. att hyrorna skall bestämmas av kostnaderna. Hyrorna brukar bestämmas efter förhandlingar mellan det allmännyttiga företaget och representanter för Hyresgästernas Riksförbund. Vanligen tillämpas självkostnadsprincipen för den enskilda fastigheten separat eller för en grupp av fastigheter tillhörande samma bostadsområde. Någon sammanslagning av det allmännyttiga företags samtliga hyresintäkter och kostnader i en enda pott sker endast i begränsad omfattning.

Hur de allmännyttiga företagens hyrespolitik skulle komma att utformas på en fri bostadsmarknad är naturligtvis inte möjligt att definitivt yttra sig om. Flera olika möjligheter är i och för sig tänkbara. Att självkostnadsprincipen på ett eller annat sätt skulle förbli den allmänna normen förefaller emellertid sannolikt. Mera tveksamt är väl huruvida man skulle bibehålla det för närvarande vanligaste kalkylsättet att betrakta den enskilda fastigheten (det enskilda bostadsområdet) som en enhet eller om man i större utsträckning än för närvarande skulle övergå till en pooling av hela det allmännyttiga före-

tagets inkomster och kostnader och tillåta en marknadsmässig differentiering av hyrorna inom olika fastigheter.

Såvida de allmännyttiga företagens byggnadskostnader inte överstiger andra byggnadsföretags — och varför skulle de göra det — måste, vid stigande produktionskostnader och/eller stigande efterfrågan, hyran inom åtminstone en del av de allmännyttiga företagens fastigheter ligga lägre än hyran i andra fastigheter. Man får därför tänka sig att det blir en viss köbildning för tillträde till de allmännyttiga företagens fastigheter. Någon fullständig marknadsjämvikt kommer i så fall aldrig att kunna uppstå. Man får en bestående ojämvt, där vissa kategorier hyresgäster — de som står först i kön eller som redan tidigare innehar lägenhet i det allmännyttiga bostadsbeståndet — favoriseras. Eftersom de allmännyttiga företagens bestånd av hyreslägenheter är av icke ringa omfattning (drygt 10 % av bostadsbeståndet), förefaller detta förhållande vara av betydelse vid en bedömning av vad som kan tänkas komma att bli följden av en avveckling av hyreskontrollen.

Vad som i sista stycket sagts om allmännyttiga hyreslägenheter gäller i viss mån även bostadsrättslägenheter, som även de omfattar ca tio procent av bostadsbeståndet. Om bostadsrättsinnehavarna vid en försäljning inte tillåts att ta ut marknadsvärdet av bostadsrätten uppkommer köbildning även på denna marknad.

När vi i föregående avsnitt drog slutsatsen att hyrorna i nybyggda fastigheter på en icke reglerad bostadsmarknad skulle komma att uppgå till summan av driftskostnader och ränta, utgick vi från förutsättningen att byggnadsverksamheten inte begränsas av tillståndsgivning eller andra liknande restriktioner. I denna förutsättning ligger också att en byggnadsverksamhet av varierande omfattning verkligen kan komma till stånd och att den kommunala planeringen och projekte-

ringen av nya bostadsområden inte – som fallet är f. n. – utgör en flaskhals, som begränsar möjligheterna för byggnadsproduktion. På en bostadsmarknad utan priskontroll leder förekomsten av dylika flaskhalsar till att hyrorna i nybyggda hus drivs upp till en nivå, högre än den som uppkommer utan sådana flaskhalsar. En viss köbildning mellan byggherrarna skulle då uppstå, och de som stod först i kön skulle kunna tillgodogöra sig övernormala vinster. Liknande vinster skulle uppkomma för markägare i färdigprojekterade områden i form av kapitalvinster på egendomarna.

Det är för den vidare diskussionen viktigt att hålla i minnet att så länge kommunala flaskhalsar av detta slag existerar kommer hyrorna att bli högre än som motsvarar produktionskostnaderna i fallet utan dylika flaskhalsar. Vi skulle visserligen få en situation med jämvikt mellan utbud och efterfrågan på bostäder, och därmed slippa bostadsbrist, men eftersom hyrorna i nyproduktionen skulle bli högre än vad som svarar mot produktionskostnaderna, föreligger i detta fall inte jämvikt på byggnadsmarknaden.

#### **Offentlig marknadsstyrning på en jämviktsmarknad**

I inledningen till denna skrift antydde att en bostadsmarknad med jämviktsprusbildning på intet sätt står i motsatsställning till en styrning av bostadsmarknaden med ekonomisk-politiska medel. Avsikten med föreliggande avsnitt är att något konkretisera detta påstående och att i någon mån klargöra hur en sådan marknadsstyrning kan tänkas fungera. Vi har i detta syfte valt ut några enstaka målsättningar för att försöka visa hur dessa kan uppnås genom ekonomisk-politiska åtgärder i en marknad med jämviktsprusbildning.

(1) Antag att man genom hyrespolitiska åtgärder vill förmå

*någon viss hushållskategori, exempelvis barnfamiljer, till ökad bostadskonsumtion. Detta kan uppnås bland annat genom tillräckligt stora bostadsrabatter till just denna hushållskategori. Att ett sådant system fungerar även på en bostadsmarknad med jämviktsprisbildning är självklart. (Observeras bör dock att hyresrabatter för att få maximal effekt bör utformas såsom prisrabatter och ej som rena inkomsttillskott.)<sup>1</sup>*

(2) Antag att myndigheterna vill åstadkomma en *allmän* ökning av bostadskonsumtionen. Detta mål kan på en marknad med jämviktsprisbildning uppnås genom en forcering av byggnadsverksamheten. En sådan forcerad byggnadsproduktion kan i sin tur framlockas med åtgärder som höjer räntabiliteten i bostadsbyggnadsbranschen. Som exempel på åtgärder med denna effekt kan nämnas en allmän lättnad av kreditpolitiken, eller speciella lättnader för bostads- och byggnadskrediter. En allmän subvention av produktionskostnaderna är en annan möjlighet; den har *ungefär* samma effekt som en räntesänkning. Oavsett vilken av dessa åtgärder som väljs kommer den ökade bostadskonsumtionen att åtföljas av en sänkt hyresnivå. Genom åtgärder i motsatt riktning kan statsmakterna inskränka bostadsbyggandet och därmed bostadskonsumtionen.

En inskränkning av bostadsbyggnadsverksamheten kan, som bekant, även åstadkommas genom direkta regleringar av typen tillståndsgivning, låneramar etc. Även i detta fall kan jämvikt mellan utbud och efterfrågan på bostäder givetvis upprätthållas, och alltså bostadsbrist undvikas. Vad som då emellertid kommer att hända är att jämvikten på *byggnadsmarknaden* störs. Samma situation uppstår som i det ovan diskuterade fallet, då byggnadsverksamheten begränsas av eftersläpningar i

---

<sup>1</sup> Genom att utforma bostadsstödet som prisrabatter uppnås både en inkomst- och substitutionseffekt, medan rena inkomsttillskott endast medför en inkomsteffekt.



projekteringen av nya bostadsområden. Hyresnivån kommer i detta fall att stiga.

(3) Om den primära målsättningen är att sänka hyresnivån kan detta givetvis åstadkommas genom att på sätt som nyss nämnts stimulera byggnadsverksamheten. Statsmakterna kan alltså på en marknad med jämviktsprisbildning påverka såväl bostadsbeståndets storlek som hyresnivåns höjd. Dock är härvid att märka, att en bindning föreligger på så sätt, att de nämnda åtgärderna påverkar bostadsbestånd och hyresnivå i olika riktning. En ökning av bostadsbeståndet åtföljs – vid givna nominalinkomster – av en lägre hyresnivå och vice versa. Man kan däremot inte med skatter, subventioner eller kreditpolitik samtidigt åstadkomma exempelvis en sänkning av hyresnivån och en minskad byggnadsverksamhet.

Vad som här sagts om statsmakternas möjligheter att på en jämviktsmarknad påverka hyresnivån gäller endast på *lång* sikt. Anlägger vi ett kortsiktigt perspektiv kommer saken i en annan dager. Det måste nämligen ta ganska lång tid innan man via nybyggnadsverksamheten kan uppnå någon större effekt på hyresnivån, eftersom det årliga nytillskottet av lägenheter är relativt litet i förhållande till hela lägenhetsbeståndet. Detta gör att statsmakternas möjligheter att på en jämviktsmarknad via nybyggnadsverksamheten *snabbt* påverka hyresnivån inte är stora. Detsamma kan sägas om möjligheterna att med mer direkta medel, t. ex. en allmän hyressubvention, sänka prisnivån. Eftersom utbudet på kort sikt är givet skulle en allmän hyressubvention på en jämviktsmarknad inte verka sänkande på hyresnivån utan *på kort sikt* i sin helhet tillfalla fastighetsägarna.

(4) Vill man uppnå en förändrad struktur i bostadsbeståndet kan detta åstadkommas genom att påverka nyproduktionens inriktning. Därvid kan flera olika åtgärder komma i fråga. Man

kan genom subventioner sänka produktionskostnaderna för vissa bostadstyper. Man kan också öka kapitalvärdet genom att ge räntesubventioner, skattelättnader till ägarna eller hyresrabatter till hyresgästerna i dylika lägenhetstyper. Även i detta fall är det uppenbart att statsmakternas åtgärder ger resultat först efter en ganska lång tid.

Slutsatsen beträffande möjligheterna för statlig styrning på en jämviktsmarknad kan formuleras så, att statsmakterna med ekonomisk-politiska medel kan sägas behärska den långsiktiga utvecklingen av byggnadsverksamhet, hyresnivå samt bostadsbeståndets struktur. Möjligheterna att *på kort sikt* behärska dessa faktorer är emellertid mycket små. Att via hyresrabatter utan större tidsutdräkt sänka hyresnivån för enstaka grupper av hushåll (såsom barnfamiljer) är dock fullt möjligt. Staten kan m. a. o. även på kort sikt *omfördela* hyreskostnaderna mellan olika grupper av hushåll och i samband därmed påverka *fördelningen* av ett givet lägenhetsbestånd mellan olika typer av hushåll (exempelvis mellan barnfamiljer och ogifta).

#### **Jämviktsmodellen som analysinstrument**

Som redan påpekats är vår idealiserade jämviktsmarknad naturligtvis inte den enda tänkbara jämförelsenormen vid en analys av hyreskontrollens verkningar. Man kunde exempelvis tänka sig att jämföra den hyreskontrollerade marknaden med en bostadsmarknad av den typ som existerade i Sverige under mellankrigstiden, då hyreskontroll icke förelåg. Enligt vår mening skulle detta emellertid inte vara någon särskilt lämplig jämförelsenorm, eftersom en bostadsmarknad utan hyreskontroll *i dag* bör kunna fungera på ett helt annat sätt än förkrigstidens bostadsmarknad. Härtill kommer att den idealiserade jämviktsmarknad, som presenterats i detta kapitel, kan

betraktas som ett *mål* för bostadspolitiken, vid sidan av andra bostadspolitiska mål; redan av denna anledning är en jämförelse mellan dagens marknad och jämviktsmodellen av intresse.

Det kan vara lämpligt att något utveckla skälen varför förutsättningarna för en bostadsmarknad med jämviktsprisbildning är helt andra i dag än för några decennier sedan. Först och främst kännetecknas investeringsverksamheten i dag – inte minst i anläggningar och byggnader – av en långt större stabilitet än tidigare, främst kanske beroende på att staten numera bedriver en systematisk konjunkturpolitik. När det gäller bostadsbyggnadsmarknaden, som tidigare karakteriserades av påtaglig instabilitet, har dessutom den allt starkare dominansen av stora och välkonsoliderade byggnadsföretag sannolikt bidragit till den ökade stabiliteten. Med den stora maskinpark och administrationsapparat, som i dag kännetecknar dessa företag, blir ett jämnt kapacitetsutnyttjande ekonomiskt lönande. En annan faktor, som i grunden förändrat bostadsbyggnadsmarknadens funktionssätt, är den utbyggnad och konsolidering som ägt rum på marknaden för byggnads- och bostadskrediter. De drastiska finansieringskriser, som under tidigare perioder drabbat bostadsproduktionen, behöver man därför knappast räkna med i dag, särskilt inte om hänsyn tages till framväxten av det statliga kreditstödet.

Att med utgångspunkt från förkrigstidens erfarenheter dra slutsatser om hur en bostadsbyggnadsmarknad skulle fungera *i dag* utan hyreskontroll är därför knappast tillrådligt. Ett teoretiskt modellresonemang har sannolikt betydligt mer att ge.

Nu kan det naturligtvis hävdas att inte heller vår jämviktsmodell är ett helt realistiskt alternativ till dagens reglerade marknad. Det är nämligen mycket möjligt att det tillstånd av dubbel jämvikt – jämvikt både på bostads- och byggnads-

marknaden — som modellen förutsätter, endast tidvis kan väntas uppstå i verkligheten, på grund av att ständiga förändringar inträffar inom samhällsekonomin. Innan det hypotetiska jämviktsläget i en given situation hunnit uppnås kan en förändring ånyo hinna inträffa inom det ekonomiska systemet, vilket skapar ett helt nytt hypotetiskt jämviktsläge, som i sin tur kanske aldrig hinner uppnås innan en ny störning inträffar etc.

Denna invändning mot vår jämviktsmodell är emellertid inte så dräpande som det kan förefalla vid första påseende. En av poängerna med jämviktsmodeller ligger nämligen i att det hypotetiska jämviktsläget visar *i vilken riktning* marknaden i fråga är på väg i ett givet ögonblick, även om detta jämviktsläge i verkligheten aldrig hinner uppnås innan en ny störning inträffar i det ekonomiska systemet. Genom att studera hur det hypotetiska jämviktsläget påverkas av olika störningar i det ekonomiska systemet kan man därför få reda på vilka tendenser som utlöses av ifrågavarande störningar. Härtill kommer naturligtvis att varje analys, dvs. varje modell, nödvändigtvis måste innehålla drag av bristande realism i den meningen att en modell alltid utgör en *renodling* av vissa fundamentala samband på bekostnad av andra, mindre viktiga, omständigheter. Detta hindrar emellertid inte att jämviktsmodeller visat sig vara användbara analysinstrument på en rad olika marknader. Vad som skiljer bostadsmarknaden från vissa andra varumarknader är närmast att tröghetsfaktorerna är ovanligt stora på bostadsmarknaden, att det totala utbudet är geografiskt bundet och endast kan påverkas relativt långsamt på grund av att det totala beståndet av bostäder är stort i förhållande till det årliga nytillskottet, att förekomsten av självkostnadsföretag skapar vissa speciella förhållanden beträffande prisbildningen och att existensen av flaskhalsar i den kommunala planeringen

kan utgöra en effektiv begränsning på nyproduktionen. Stor hänsyn kommer därför att tas till dessa speciella faktorer i den fortsatta analysen. Jämviktsmodellens användning i föreliggande undersökning kan uttryckas så, att modellen används som jämförelsenorm både för dagens reglerade marknad och för den marknad som skulle existera i dag utan hyreskontroll; jämförelsen mellan en marknad med och en marknad utan hyreskontroll görs via en idealiserad jämviktsmodell.

## KAPITEL 3

### En hyreskontrollerad bostadsmarknad

#### Den kontrollerade marknadens hyressättning

I närmast föregående kapitel beskrevs en bostadsmarknad med jämviktsprisbildning. Vi skall nu övergå till att studera funktionssättet hos en bostadsmarknad med den typ av hyreskontroll, som för närvarande tillämpas i vårt land. Givetvis är detta inte den enda typ av kontroll, som kan tänkas. Det finns i själva verket en mängd alternativa möjligheter att tekniskt utforma en kontroll. Att här betrakta alla sådana alternativ skulle emellertid föra för långt. Det bör emellertid ihågkommas, att det som här kommer att sägas inte nödvändigtvis gäller för alla olika kontrollsystem utan endast för system, i vilka hyrorna bestäms av historiska produktionskostnader.

För lägenheter byggda före hyreskontrollens ikraftträdande fastställdes de kontrollerade hyrorna ursprungligen på den nivå, som rådde vid regleringens införande. Från tid till annan har denna hyra visserligen justerats för inträffade kostnadsökningar, men i stort sett är dock dagens hyresstruktur i detta bostadsbestånd baserad på förkrigstidens hyresstruktur. För senare byggda lägenheter gäller att hyran skall svara mot de beräknade drifts- och kapitalkostnaderna, vilka, som tidigare sagts, beräknas på grundval av kostnaderna för fastighetens byggande samt gällande (ev. subventionerade) räntesatser. Utmärkande för den kontrollerade marknaden är att de utgående hyrorna bestäms eller prövas av offentliga myndigheter. En hy-

ressättning baserad på dessa principer har lett till ett antal karakteristiska förhållanden.

För det första har det uppkommit ett *efterfrågeöverskott* eller om man hellre vill använda ett annat uttryck, en bostadsbrist: alla hushåll, som vid rådande hyror önskar en lägenhet, eller vill flytta från en lägenhet till en annan, kan inte få sin önskan uppfylld. För det andra kommer relationerna mellan hyrorna i olika fastigheter inte att motsvara konsumenternas värderingar, vilket i sin tur leder till att efterfrågeöverskottet blir ojämnt fördelat mellan olika fastigheter; ett stort överskott uppstår för sådana lägenheter, som från konsumentens synpunkt ter sig särskilt billiga. När hyrorna sätts med utgångspunkt från historiska kostnader föreligger naturligtvis inte någon garanti för att ur konsumentens synpunkt likvärdiga lägenheter betingar samma hyra. Det uppstår med andra ord *hyressplittring*.<sup>1</sup>

I och för sig är det inte nödvändigt att den hyressplittring, som uppkommer genom att hyrorna fastställs från kostnadsidan utan hänsynstagande till konsumenternas värderingar av olika lägenheters inbördes attraktivitet, behöver bli särskilt utpräglad. Visserligen måste man alltid räkna med en viss splittring genom att fastigheter kan erhålla olika belåningsvillkor, att byggnadskostnaderna kan ha varierat mellan likvärdiga och samtidigt uppförda bostäder, eller genom att vissa

<sup>1</sup> Hur man skall definiera begreppet hyressplittring är långtifrån självklart. Ofta avser man med detta begrepp en situation, då två tekniskt sett likvärdiga lägenheter betingar olika hyra. Att ge hyressplittring denna innebörd förefaller emellertid inte särskilt lämpligt. Om t. ex. i en storstad en lägenhet belägen i ett attraktivt eller ur kommunikationssynpunkt fördelaktigt område betingar en högre hyra än en tekniskt sett likvärdig lägenhet i ett avlägset område förefaller det orimligt att tala om hyressplittring. I denna framställning skall hyressplittring anses föreligga, om hyresrelationerna på den kontrollerade marknaden avviker från motsvarande relationer på (den hypotetiska) jämviktmarknaden.

delar av en ort kan bli mer attraktiva när orten växer eller nya trafikleder byggs. Vad som gjort att hyressplittringen i vårt land kommit att få så stor omfattning är emellertid inte i första hand sådana förhållanden. Det är i stället den *inflation* utvecklingen sedan senaste kriget, som i kombination med den använda metoden för hyreskontroll är den grundläggande orsaken. Genom den fortgående stegringen av byggnadskostnaderna har hyresnivån blivit starkt korrelerad med fastighetens byggnadsår; ju äldre fastigheter desto lägre hyra. Då samtidigt det nyare fastighetsbeståndet till helt övervägande del byggs i ytterområdena, har hyresnivån i dessa områden blivit högre än inom de centrala stadsdelarna även med hänsyn till existerande skillnader i utrustningsstandard, samtidigt som de centrala delarna kan ha föredragits av kommunikationsskäl. Genom inflationen har vi alltså fått alldeles specifika hyresrelationer. Dessa är på intet sätt avsedda; det har bara »blivit så». Hyresstrukturen mellan hus av olika årgångar har så att säga bestämts av inflationstakten.

För det tredje leder *kostnadsförändringar* på den kontrollerade marknaden mer eller mindre automatiskt till *hyreshöjningar*. Speciellt gäller därvid, att räntan spelar en väsentlig roll för den allmänna hyresnivån. En räntehöjning leder, vid regleringssystemets nuvarande utformning, till en hyreshöjning i huvudparten av lägenhetsbeståndet, såvida inte ränteförändringars verkningar elimineras genom statliga räntesubventioner.

För det fjärde har ägarna av hyresfastigheter starkt begränsade möjligheter att göra *kapitalvinster*. Detta utgör uppenbarligen en skillnad mellan denna grupp och övriga företagargrupper, men också mellan ägare av hyresfastigheter och flertalet egnahems- och villaägare. Det måste emellertid observeras att för ägarna av hyresfastigheter bostadsbristen samtidigt utgör



ett visst *skydd mot kapitalförluster*. Fastighetsägarna har alltså, åtminstone till viss del, genom en riskreduktion blivit kompenserade för den i jämförelse med andra företagargrupper låga avkastningen på sitt kapital och för de minskade möjligheterna till kapitalvinster. Genom hyreskontrollen har en förmögensplacering i bostadsfastighet i vissa avseenden kommit att få samma karaktär som en placering i ett penninglån; karaktären av realvärdeplacering har till stor del bortfallit. Frånvaron av spekulationsinslag på bostadsmarknaden förstärks också genom de allmännyttiga företagen, som icke har vinstmaximering som sitt ekonomiska syfte.

#### **Tilldelningen av bostäder**

Tilldelningen av bostäder på den hyreskontrollerade marknaden sker enligt andra principer än på en marknad med jämviktsprisbildning. Ett allmänt efterfrågeöverskott i kombination med en hyressplittring innebär att den enskilde konsumentens val påläggs en lång rad olika restriktioner, ofta av icke-pekuniär natur. Dessa restriktioner kan vara så omfattande att alla valmöjligheter i det närmaste elimineras. Den enskilde konsumenten förhindras därmed att utforma sin konsumtionsinriktning i enlighet med sina egna preferenser. Detta gäller både konsumtionsutgifternas fördelning mellan bostadskonsumtion och annan konsumtion och valet av bostad. Med ekonomisk-teoretisk terminologi kan saken uttryckas som att konsumenten saknar möjligheter att utforma sin konsumtion så, att den subjektivt uppskattade marginalnyttan av en krona blir densamma på alla användningsområden.

På en hyreskontrollerad marknad med efterfrågeöverskott kan man tänka sig flera olika system för lägenhetstilldelningen. Det kan vara lämpligt att skilja mellan fyra huvudprinciper, *op-*

*tionsrätt, ransonering, kö och nepotism*, vilka alla ingår i bilden av aktuella tilldelningsförfaranden.

Tidigare har påpekats att bostäder i mycket hög grad är ett exempel på en varaktig konsumtionsvara; det bestånd av lägenheter som finns i ett visst ögonblick är stort i förhållande till den årliga nyproduktionen. Huvudparten av bostadstilldelningen 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, oavsett om förändringar sker i hushållets sammansättning, genom exempelvis hushållsprängning eller skilsmässa.

Ransonerings- och kösystemen för bostadstilldelning är i första hand begränsade till nyproduktionen och berör främst nytillkommande hushåll utan egen lägenhet. Med *ransonering* menar vi då ett system där speciella restriktioner läggs på den varukvantitet den enskilde konsumenten får köpa. I ett renodlat ransoneringsystem erhåller konsumenten den önskade varan omedelbart, men i många fall i en mindre kvantitet än den önskade. För en *kö* gäller att köparna på ett eller annat sätt ordnas och får göra sina köp i tur och ordning utan begränsning av den kvantitet som den enskilde köparen får tillhandla sig. Vissa konsumenter ställs därigenom helt utan den efterfrågade varan under en kortare eller längre period. Såväl ett ransonerings- som ett kösystem kan utformas på olika sätt, och de båda systemen kan också kombineras med varandra. På den svenska bostadsmarknaden har en sådan kombination genomförts genom att tilldelningen i bostadskön delvis baseras på behovsprövning.

De ransoneringsystem, som tillämpas under krissituationer, avser som regel köp av nyproducerade varor. Att genomföra

en ransonering av *varaktiga* varor, som redan tidigare inköpts, medför emellertid stora problem. Anledningen är givetvis att ransoneringen, i den mån den innebär en omfördelning av det existerande beståndet, betyder att vissa personer fråntas tidigare inköpta varor. Samma resonemang kan givetvis appliceras på hyres- och bostadsrätter. Det är därför lättförståeligt att, när det gäller bostäder, ransonerings- och körförfarandena i stort sett begränsas till nyproduktionen och att optionsrätt tillämpas för det tidigare producerade beståndet.

De principer för tilldelning av lägenheter, som tillämpas av de kommunala bostadsförmedlingarna, har varit föremål för omfattande diskussion. Kritikerna har därvid önskat en »rättvisare» fördelning av nyproduktionen och hävdat att *samtliga* nyproducerade lägenheter bör fördelas genom förmedlingarnas försorg. Någon motsvarande debatt om »rättvisan» i fördelningen av lägenheter inom det tidigare producerade beståndet har knappast förekommit, trots att detta problem kvantitativt sett är långt betydelsefullare än frågan om nyproduktionens fördelning.

Karakteristiskt för en bostadsmarknad med överskottsefterfrågan och hyressplittring är, att hushållens valmöjligheter är starkt varierande, även mellan hushåll med likartad ekonomisk situation och familjestruktur. De hushåll, som har en hyresrätt, har också i allmänhet en betydligt större valfrihet än hushåll utan bostad. De förstnämnda hushållen har såväl möjligheten att stanna kvar i sin lägenhet som att byta denna mot en annan. Bytesmöjligheterna varierar naturligtvis starkt med överskottsefterfrågans storlek på olika delmarknader. De största bytesmöjligheterna föreligger för hushåll i lägenheter med ett kraftigt efterfrågeöverskott, framför allt då lägenheter i storstadsregionerna.

De hushåll, som inte har någon hyresrätt, kan förvärva en

sådan icke endast genom den kommunala bostadsförmedlingens försorg utan även genom direkta överlåtelser från byggnadsföretag eller enskilda personer. Den princip bostadsförmedlingarna använder kan sägas vara ett kösystem med företrädesrätt för vissa kategorier, i främsta rummet barnfamiljer samt på sina håll även vissa yrkeskategorier. Ofta gäller en allmän företrädesrätt för personer som är mantalsskrivna inom kommunen. Även ett visst ransoneringsmoment förekommer i den meningen att ingen tilldelas mer än en lägenhet och att valmöjligheterna beträffande lägenhetens storlek är begränsad med hänsyn till hushållets storlek och inkomstnivå. För lägenheter, som utan ekonomisk motprestation erhålls genom andra kanaler än bostadsförmedlingen, kan tilldelningsprincipen till stor del karakteriseras som *nepotism*; den ursprungliga lägenhetsinnehavaren överlåter hyresrätten till släktingar, personliga vänner etc.<sup>1</sup> Det är också vanligt att hyresrätter ärvs.

Även hushållets förmögenhetssituation är betydelsefull för valmöjligheterna på bostadsmarknaden. Inom den kontrollerade marknaden vidgas valmöjligheterna för hushåll, som kan betala insatser eller överlåtelsepriser för lägenheter i kooperativa fastigheter. En gynnsam förmögenhetsställning ger också möjligheter att gå in på den fria delen av bostadsmarknaden och där köpa egen villa eller radhus. Förmögenhetssituationen är naturligtvis ännu betydelsefullare på den gråa eller svarta marknaden, där lägenhetstilldelningen sker efter rent ekonomiska grunder. Denna marknad avser i första hand hyresrätter, som säljs till »marknadspriser». Själva hyresrätten blir betraktad som en tillgång, vars värde kan uppskattas i pengar.

Sammanfattningsvis kan sägas att det tidigare producerade lägenhetsbeståndet huvudsakligen fördelas genom företrädes-

---

<sup>1</sup> Med nepotism menas här alltså ett gynnande inte endast av släktingar utan även av vänner, bekanta etc.

rätt för den som redan kommit över en lägenhet (optionsrätt) samt genom personliga förbindelser (nepotism), medan fördelningen av nyproduktionen sker genom ett blandat kö- och ransoneringssystem, kompletterat med nepotism för den del av nyproduktionen som inte går genom de kommunala bostadsförmedlingarna.

### **Byggnadsmarknaden**

Förekomsten av hyreskontroll har konsekvenser inte endast för bostadsmarknadens funktionssätt utan även för andra marknader, kanske i främsta rummet byggnadsmarknaden. Några av dessa konsekvenser skall beröras i det följande.

Att hyrorna i nybyggda fastigheter bestäms från kostnads- sidan måste i en situation med efterfrågeöverskott innebära att byggherren i allmänhet kan övervältra alla byggnadskostnader på hyrorna. Den vinst byggherren gör behöver ju inte påverkas av måttliga variationer i byggnadskostnaderna. Byggherrens ekonomiska incitament att hålla nere produktionskostnaderna är i en sådan marknad begränsade. Motståndskraften mot kostnadsinflation på byggnadsmarknaden blir därmed i viss mån undergrävd. Detta gäller även, och kanske framför allt, i de fall då byggherre och byggmästare är samma person. Begränsningen i företagets egna incitament att hålla nere byggnadskostnaderna kompenseras dock i någon mån av de statliga låneorganens kostnadskontroll.

En annan effekt av hyreskontrollen är att denna lägger vissa restriktioner på valet av byggnadsmetod, planlösning m. m. Hyreskontrollens kalkyl är konstruerad så, att om en fullständig amortering skall uppnås, måste hyror inflyta under minst 40 à 50 år. Detta innebär att det inte blir lönande att bygga hyreskontrollerade hus med kortare livslängd.

Vid nuvarande system bestäms nybyggnadsverksamhetens inriktning genom ett komplicerat samspel mellan en rad olika faktorer, såsom den statliga politiken beträffande subventioner, låneramar och skatter, den kommunala planeringen och projekteringen samt de enskilda byggherrarnas verksamhet. Att avgöra i vilken utsträckning de enskilda konsumenternas värderingar och önskemål kommer med som en bestämmande faktor i detta sammanhang är mycket svårt. Klart är emellertid, att det inte finns några garantier för att dagens hyreskontrollerade marknad i någon högre grad blir konsumentstyrd. Nyproducerade lägenheter kan lätt bli uthyrda oavsett utformning och kvalitet. Det är exempelvis långt ifrån säkert att efterkrigstidens omfattande produktion av hyreslägenheter i flerfamiljshus — ofta av imponerande dimensioner — står i överensstämmelse med konsumenternas preferenser.

På en hyreskontrollerad marknad ställs byggherrar och myndigheter inför stora svårigheter när det gäller att bedöma hushållens önskemål beträffande bostadskonsumtionens inriktning. Marknaden ger uppenbarligen mycket ofullständiga informationer. Inte heller kan de i bostadskön registrerade önskemålen utan vidare anses vara representativa för samtliga konsumenters önskemål. Bostadsköerna omfattar i hög grad hushåll (eller potentiella hushåll) utan bostad och med en helt annan åldersstruktur än befolkningen i övrigt. De önskemål som framkommer i köerna kan också vara direkt eller indirekt påverkade av bostadsförmedlingens tilldelningsprinciper.

## KAPITEL 4

### Hyreskontrollens verkningar

I kapitel 2 gavs en karakteristik av en bostadsmarknad med jämviktsprusbildning, medan en bostadsmarknad med priskontroll behandlades i kapitel 3. Vi skall nu i korthet söka göra en sammanfattande jämförelse mellan dessa båda marknadstyper. Detta kapitel kan därför sägas handla om *hyreskontrollens verkningar*, varvid en marknad med jämviktsprusbildning utgör jämförelsenorm.

För att en jämförelse av detta slag skall vara meningsfull är det nödvändigt att göra vissa *ceteris paribus* förutsättningar. Vi har här valt att analysera en situation, i vilken den statliga politiken i övrigt är lika i de båda jämförda fallen (innebärande lika statliga handlingsparametrar). Utan denna förutsättning vore det inte möjligt att förklara olikheterna mellan de båda marknadstyperna med enbart skillnaden i prusbildningsförutsättningar. Till en början utgår vi vidare ifrån att bostadsbeståndet är identiskt i de båda jämförelsealternativen. Denna utgångspunkt har valts för att ge stadga åt analysen och för att få en lämplig bakgrund till resonemangen i nästa kapitel. I föreliggande kapitels sista avsnitt, där produktionsutvecklingen i de båda marknadsalternativen jämförs, överges dock sistnämnda förutsättning.

#### Hyresstrukturen och hyresnivån

På en jämviktsmarknad är det, som tidigare sagts, konsumenternas värderingar och på en priskontrollerad marknad huvud-

sakligen de historiska produktionskostnaderna, som vid givet bostadsbestånd är avgörande för hyresstrukturen. Det innebär givetvis att hyresstrukturen ter sig annorlunda i de båda alternativen. På en jämviktsmarknad kommer de särskilt begärliga lägenheterna — främst någorlunda väl hållna lägenheter i städernas centrala delar eller i andra speciellt uppskattade områden — att bli relativt sett dyrare än på den hyreskontrollerade marknaden. I stället för den *hyresparitet*, som gäller på jämviktsmarknaden, karakteriseras den hyreskontrollerade marknaden av *hyressplittring*. Hur stark denna hyressplittring blir beror, som sagts i föregående kapitel, i främsta rummet på produktionskostnadernas utveckling i tiden. Ju mer produktionskostnaderna stiger — på grund av inflation eller andra omständigheter — desto större blir hyressplittringen. I tillväxande städer och tätorter utgör vidare den ökade geografiska utbredningen av bostadsbeståndet en källa till hyressplittring.

Inte bara hyresrelationerna utan även hyresnivåns höjd uppvisar olikheter i de båda marknadsalternativen. Om ett efterfrågeöverskott men ingen hyressplittring förekommer på den hyreskontrollerade marknaden, måste hyresnivån där för samtliga lägenheter ligga lägre än på motsvarande jämviktsmarknad. Detta är en helt självklar konsekvens av efterfrågeöverskottets existens. Om däremot en hyressplittring förekommer på den hyreskontrollerade marknaden kan ett lika kategoriskt påstående inte göras. Vad man kan säga är endast att jämviktshyrorna inom *vissa* delar av beståndet måste ligga högre än motsvarande hyror på den priskontrollerade marknaden. Det kan emellertid tänkas att det omvända förhållandet gäller för andra delar av beståndet. Situationen kan nämligen vara den, att jämviktsmarknadens högre hyra inom de mer begärliga lägenheterna så starkt inskränker den totala efterfrågan, att de



mindre begärliga delarna av beståndet inte kan hyras ut annat än vid hyror, som ligger under motsvarande hyror på den kontrollerade marknaden.

Den konkreta innebörden av vad som nu sagts kan sammanfattas på följande sätt: Antag att hyreskontrollen avvecklades i dag och att hyresnivån då omedelbart kom att anpassa sig till jämviktsnivån. Då skulle hyrorna med säkerhet stiga i flertalet lägenheter, och speciellt mycket i sådana, som är belägna inom områden där efterfrågeöverskottet är särskilt stort — dvs. i städernas centrala delar och i de inre ytterområdena. Hur hyrorna skulle förändras i lägenheter belägna inom områden, där efterfrågeöverskottet är relativt litet — dvs. i städernas ytterområden och i speciellt dåliga lägenheter — är emellertid inte möjligt att säga med bestämdhet. Det är möjligt att hyrorna även där skulle stiga, men motsatsen är också tänkbar. Att de lägenheter, i vilka en hyressänkning skulle kunna bli aktuell, endast utgör en minoritet av hela lägenhetsbeståndet förefaller dock helt uppenbart. En avveckling av hyreskontrollen måste därför rimligen leda till en höjning av den *genomsnittliga* hyresnivån.

Det må i detta sammanhang påpekas, att byggnadsmarknaden i de båda jämförelsealternativen måste förete olikheter i samma mån som jämviktshyran i nybyggda fastigheter avviker från motsvarande hyra på den kontrollerade marknaden. Såväl på jämviktsmarknaden som på den hyreskontrollerade marknaden avspeglar hyresnivån i nybyggda fastigheter produktionskostnaderna. Om då jämviktshyran överstiger motsvarande kontrollerade hyra, måste det betyda *antingen* att byggnadsmarknaden inte är i jämvikt *eller* att byggnadskostnader och/eller tomtpriser är högre på jämviktsmarknaden än på den kontrollerade marknaden. Vi återkommer senare till byggnadsmarknadens funktionssätt i de båda jämförelsealternativen.

### **Konsumentaspekten**

På den hyreskontrollerade marknaden hålls hyrorna nere under motsvarande jämviktsnivå, samtidigt som konsumenternas möjligheter att välja bostäder inskränks. Därigenom kommer såväl *inkomsternas* som *bostädernas* fördelning att bli olika i de båda betraktade marknadsalternativen. I föreliggande avsnitt skall i korthet diskuteras på vad sätt konsumenternas situation skiljer sig åt i de båda fallen och på vad sätt olika samhällsgrupper berörs därav.

Att hyrorna på den kontrollerade marknaden genomsnittligt sett är lägre än på jämviktsmarknaden, innebär givetvis att fastighetsägarnas inkomster är mindre på den förra marknaden än på den senare. Samtidigt måste hyresgästernas *realinkomster* vara större. Det betyder, att hyreskontrollen leder till en inkomstomfördelning från fastighetsägare till hyresgäster.

Inte endast inkomsternas fördelning mellan hyresgäster och fastighetsägare kommer att vara olika i de båda marknadsalternativen utan även inkomsternas fördelning mellan olika hyresgäster. Ju större del av hushållets inkomst hyran tar desto större blir den procentuella realinkomsthöjning hushållet erhåller genom en sänkning av hyresnivån. Förekomsten av hyreskontroll innebär därför en särskild förmån för sådana hushåll, i främsta rummet vissa lägre inkomstagare, för vilka hyran upptar en särskilt stor del av inkomsten.

I den mån som hyressplittring förekommer på den kontrollerade marknaden tillkommer en ytterligare inkomstomfördelande faktor. Särskilt gynnade blir de hushåll, som bebor lägenheter, där skillnaden mellan jämviktshyra och kontrollerad hyra är speciellt stor — dvs. i främsta rummet bostadsbeståndet i städernas centrala delar och i de inre förorterna. Missgynnade i förhållande till andra blir däremot de hushåll, som bebor lägenheter, där jämviktshyran endast föga överstiger eller

t. o. m. understiger den kontrollerade hyran, vilket i främsta rummet gäller bostäder i städernas ytterområden och särskilt dåliga lägenheter (exempelvis de s. k. genomgångslägenheterna). Eftersom de från hyressynpunkt fördelaktigaste lägenheterna till övervägande del bebos av äldre hushåll, medan de yngre hushållen är hänvisade till den relativt dyra nyproduktionen, ger den hyreskontrollerade marknaden en för de äldre hushållen förmånligare och en för de unga hushållen mindre förmånlig inkomstfördelning än jämviktmarknaden. Hyreskontrollen kan i viss mån sägas fungera som ett pensioneringssystem, där pensionsrätten är bunden till att man bor kvar i det äldre bostadsbeståndet.<sup>1</sup>

Det har ovan sagts att låga inkomsttagare i allmänhet favoriseras från inkomstfördelningssynpunkt av hyreskontrollen — vid given skatte- och subventionspolitik. Detta hindrar emellertid inte att åtskilliga hushåll med låg inkomst missgynnas av kontrollen i den meningen att de bor i lägenheter, som på den kontrollerade marknaden betingar *högre* hyra än på jämviktmarknaden. Sådana lägenheter återfinns huvudsakligen i det sämre bostadsbeståndet.

Men hur påverkar då hyreskontrollen villaägarnas situation? Om vi begränsar oss till den del, där marknadspriser tas ut, blir svaret på den frågan beroende på huruvida hyreskontrollen medför höjda eller sänkta villapriser. Hur därmed förhåller sig är i själva verket inte möjligt att avgöra enbart på deduktiv väg. Det kan å ena sidan göras gällande, att förekomsten av bostadsbrist medför att en del av lägenhetsefterfrågan »spiller över» på villamarknaden och där driver upp priserna. Det kan emellertid också sägas, att hushåll, som på den kontrollerade

---

<sup>1</sup> Detta resonemang beträffande hyresskillnader gäller vid en *momentan* jämförelse. Vid fortsatt inflation kan det tänkas, att den reala hyran under *hela livstiden* blir densamma för olika generationer.

marknaden bebor relativt billiga hyreslägenheter, ges mindre incitament än på jämviktsmarknaden till att söka sig ut på villamarknaden och att efterfrågan där av denna anledning inskränks. *Bostadsbristen* skapar alltså tendenser i *en* riktning, medan de relativt *låga hyrorna* för vissa hyreslägenheter skapar tendenser i *motsatt* riktning. Om den förra av dessa varandra motverkande tendenser är den starkaste, innebär det att hyreskontrollen medfört en inkomstomfördelning till förmån för de villaägare, som sedan länge ägt sin fastighet, men däremot till nackdel för dem som nyligen köpt en »gammal» villa. Och vice versa.

Vad som hittills har sagts om olikheter i fråga om inkomstfördelningen mellan de båda marknadsalternativen har förutsett lika skatte- och subventionspolitik. Det bör emellertid observeras, att det på intet sätt ligger i sakens natur att denna politik utformas lika i de båda alternativen. Man kan mycket väl tänka sig radikala olikheter i politikens utformning. Det finns därför inget *konstitutivt* samband mellan bostadsmarknadens funktionssätt och inkomstfördelningen (efter skatter och subventioner). Myndigheterna har maktmedel till sitt förfogande att vid en övergång från det ena till det andra marknadsalternativet i betydande utsträckning korrigera därmed förknippade icke önskade förändringar i inkomstfördelningen. Vi återkommer i nästa kapitel till frågan om vilka åtgärder, som därvid kan användas.

Diskussionen ovan har gällt *inkomsternas* fördelning. Som tidigare nämnts blir även *bostädernas* fördelning mellan hushållen olika i de båda marknadsalternativen. På en marknad med jämviktsprisbildning sker denna fördelning genom en *generell* marknadsmekanism, medan fördelningen på en reglerad marknad med bostadsbrist sker genom en *selektiv* metod. Mera konkret uttryckt kan fördelningen av bostäder på en

marknad med jämviktsprisbildning sägas vara bestämd av inkomstfördelningen och de enskilda konsumenternas preferenser, medan fördelningssystemet på den nuvarande reglerade marknaden utgörs av en blandning av olika principer: option, kö, ransonering och nepotism. Dessutom förekommer normal (fastän delvis »svart») marknadsprisbildning.

För den enskilde konsumenten innebär dessa olikheter först och främst en skillnad i valmöjligheter. På jämviktmarknaden kan konsumenten – med den begränsning som hans inkomst utgör – själv välja hur han vill fördela sin konsumtion mellan bostad och andra konsumtionsområden och han kan också välja den typ av bostad han önskar. På den hyreskontrollerade marknaden har han icke dessa valmöjligheter. Åtskilliga hushåll kan överhuvudtaget inte få någon bostad och den, som inte är nöjd med den bostad han en gång erhållit, har ofta stora svårigheter att erhålla hyresrätt till en annan lägenhet. Endast jämviktmarknaden ger konsumenten möjlighet till ett fritt konsumtionsval sådant detta i dag förekommer på andra konsumtionsvarumarknader.

Det sades ovan, att det tilldelningsförfarande som tillämpas på den hyreskontrollerade marknaden diskriminerar mellan olika grupper av hushåll. Den hushållsgrupp som i främsta rummet missgynnas genom detta tilldelningsförfarande är givetvis de nybildade hushållen. De blir ofta under lång tid helt utan bostad och när de väl en gång får en sådan blir det vanligen i en lägenhet med förhållandevis hög hyra. Missgynnade blir också de hushåll, som av en eller annan anledning önskar flytta från en ort till en annan eller från en lägenhet till en annan på samma ort. Till denna hushållsgrupp hör bl. a. familjer med växande barnantal, hushåll med starkt stigande inkomster samt hushåll, som önskar byta eller bytt arbetsplats. Att den förstnämnda av dessa grupper tillhör dem som miss-

gynnas av tilldelningsförfarandet på den hyreskontrollerade marknaden glöms ofta bort i den bostadspolitiska debatten, där just barnfamiljerna brukar nämnas bland de grupper, som skulle lida skada av en avveckling av hyreskontrollen. Vid *given* ekonomisk politik, gynnas visserligen barnfamiljerna inkomstmässigt, liksom flertalet andra hyresgäster, av den allmänna nedpressning av hyresnivån, som hyreskontrollen medför, men de missgynnas såväl av hyressplittringen som av den bristande valfriheten på den kontrollerade marknaden.

Den inskränkning i konsumenternas fria bostadsval, som utmärker den hyreskontrollerade marknaden, är säkerligen mindre kännbar för hushåll med god förmögensituation än för andra. Hushåll med förmögenhet har för det första helt andra möjligheter än andra att söka sig ut på villamarknaden. Därtill kommer att dessa hushåll också har större möjligheter att konkurrera om sådana bostäder, i vilka hyresrätten är förenad med höga kapitalinsatser. Slutligen har de också större möjligheter än andra att erhålla bostäder via den »svarta» marknaden. I denna mening ger hyreskontroll alltså förmögensägare speciella förmåner framför andra.

Hur skiljer sig mera konkret fördelningen av bostäder i de båda diskuterade marknadstyperna? Först och främst kommer givetvis de hushåll, som på den kontrollerade marknaden saknar egen bostad, och som är beredda att betala jämvikts- hyror, att på jämviktsmarknaden bebo egen lägenhet. Vid givet lägenhetsbestånd måste då vissa av de hushåll, som på den kontrollerade marknaden innehar egen lägenhet, avstå från denna och i stället välja en annan bostadsform. Frågan är då vilka hushåll det är som på detta sätt »trängs ut» från gruppen av lägenhetsinnehavare och vilken annan bostadsform de därvid väljer. Några typfall kan därvid urskiljas: de som flyttar till möblerade uthyrningsrum; de som flyttar ihop med för-

äldrar eller andra med egen bostad; de, som övergår till annat bostadskollektiv (exempelvis till gemensamt med annan person förhyrd bostad).

Med all sannolikhet kommer hyresrelationen mellan egen lägenhet och uthyrningsrum att bli högre på jämviktsmarknaden än på den kontrollerade. Uthyrningsrummet blir då relativt sett förmånligare på jämviktsmarknaden varvid vissa hushåll med egen lägenhet får incitament att flytta till uthyrningsrum.

Det må för uthyrningsrummens del observeras, att utbudet av sådana i och för sig inte behöver växa för att marknaden utan större hyreshöjningar skall kunna »svälja» den ström av personer, som s. a. s. trängs ut från egen lägenhet. De, som på den kontrollerade marknaden står i bostadskön, bor ju redan nu någonstans och i många fall utgöres deras bostad av uthyrningsrum. När dessa hushåll flyttar till egna lägenheter, frigöres därigenom automatiskt uthyrningsrum, till vilka de, som trängts ut från egna lägenheter, kan flytta.

För alla dem, som har möjligheter att bo hemma hos föräldrar eller i något annat slag av bostadskollektiv, kommer alternativet egen lägenhet att bli mindre tilltalande på jämviktsmarknaden än på den kontrollerade marknaden. Att det i denna kategori finns en del personer, som på den kontrollerade marknaden har en egen lägenhet men på jämviktsmarknaden föredrar en annan bostadsform, förefaller helt självklart.

Vilka individer, som genom nu nämnda mekanismer, kommer att trängas ut från marknaden för direkt förhyrda lägenheter, är svårt att med säkerhet yttra sig om. Å ena sidan kan hävdas, att ogifta personer har relativt stora substitutionsmöjligheter och därför bör vara mera priskänsliga än de gifta. Å andra sidan har stora grupper av ogifta större ekonomiska resurser i förhållande till försörjningsbördan än de gifta, vilket i

och för sig bör göra det möjligt för dem att betala högre hyror än gifta med samma inkomst. Som närmare kommer att utvecklas i nästa kapitel blir nettoeffekten av dessa båda motriktade tendenser i hög grad beroende på vilken bostadspolitik statsmakterna för.

### **Byggnadsmarknaden**

Ett problem på en hyreskontrollerad marknad är att avgöra inom vilka områden bostäder behöver byggas. Bostadsköernas fördelning, liksom upprättade befolkningsprognoser, är hjälpmedel som härvid brukas. Lösningen av dessa problem blir naturligtvis enklare i en marknad med jämviktsprusbildning, eftersom överskottsefterfrågan på en viss ort via höjda hyror tenderar att dra till sig ökad bostadsproduktion. Det ökade utbudet får småningom en hyresnedpressande effekt, tills ett nytt långsiktigt jämviktsläge uppnås. På liknande sätt förenklas naturligtvis även problemet om bestämningen av bostadsproduktionens fördelning mellan olika lägenhetstyper. Detta är endast ett annat sätt att säga att en marknad med jämviktsprusbildning, i högre grad än en hyresreglerad marknad, blir efterfrågestyrd.<sup>1</sup>

Det har i föregående kapitel sagts, att förekomsten av hyreskontroll innebär en viss inskränkning av konkurrensen på byggnadsmarknaden. Byggherrens vinst påverkas inte nödvändigtvis av om byggnadskostnaderna blir något större eller mindre och detta leder till minskade incitament till rationaliseringar och till minskad motståndskraft mot kostnadsfördyrande ersättningskrav från anställda och leverantörer. Slut-

---

<sup>1</sup> Även på en jämviktmarknad blir givetvis efterfrågans styrande effekt begränsad av den kommunala planeringen och byggnadslagstiftningen.



satsen härav måste bli att byggnadskostnaderna på den kontrollerade marknaden troligen har en allmän tendens att ligga högre än på en jämviktmarknad, där inga dylika konkurrensinskränkningar föreligger.

En annan principiell skillnad mellan byggnadsmarknadens funktionssätt i de båda jämförelsealternativen gäller graden av stabilitet. Som framgått av föregående kapitel karakteriseras byggnadsmarknaden av större stabilitet då bostadsbrist råder än då sådan brist inte föreligger. Risken för förluster är nämligen i förstnämnda fall relativt liten på grund av det permanenta efterfrågeöverskottet. Konjunkturpolitiken ställs därför inför mer intrikata problem vid jämviktsprisbildning.

Bestämmande för produktionskostnaderna är inte enbart byggnadskostnaderna utan även tomtpriserna. Att dessa på kort sikt påverkas av hyresnivåns höjd i nyproduktionen är självklart; ju högre hyresnivå desto högre tomtpris vid givna byggnadskostnader. Huruvida tomtpriserna i ytterområdena är högre på jämviktmarknaden än på den kontrollerade marknaden sammanhänger alltså med frågan om hyran i ytterområdenas nyproduktion är högre i det ena fallet än i det andra. Hur tomtpriserna i de båda alternativen kommer att utvecklas på *lång* sikt är emellertid mycket svårt att yttra sig om. Faktorer som här har betydelse är jordens alternativa användning, byggnadsproduktionens omfattning och inriktning, den kommunala planeringen och förväntningarna hos tomtägare och potentiella köpare. Vi kan inte se, att de båda marknadsformerna företer några konstitutiva skillnader i dessa avseenden.

Eftersom fastighetsvärdena blir olika i de båda systemen kommer naturligtvis även saneringsverksamhetens omfattning och inriktning att bli olika. I det äldsta och mest omoderna beståndet, där bostadsbristen håller *uppe* hyror och fastighetsvärden, motverkas uppenbarligen saneringsverksamheten av

hyreskontrollen. Dessa effekter accentueras av svårigheten att på en marknad med överskottsefterfrågan skaffa nya lägenheter åt hyresgäster i saneringsfastigheter.

På den del av marknaden, däremot, där hyreskontrollen håller *ner* hyror och fastighetsvärden är verkningarna på saneringsverksamheten mera ovissa. Å ena sidan försvåras även här saneringsverksamheten av svårigheten att finna nya lägenheter åt hyresgästerna i saneringsfastigheterna. Å andra sidan ges saneringsverksamheten i dessa fastigheter en ekonomisk stimulans genom att fastigheternas marknadsvärden hålls nere, så att sanering blir billigare. Härigenom kan saneringsverksamheten snedvridas och rivning av inte särskilt gamla fastigheter komma till stånd, medan saneringen av det sämsta beståndet, som nämnts, fördröjs. Vägen till hyreshöjning i det äldre bostadsbeståndet går därvid genom rivning och nybyggnad.

När vi i detta kapitels första avsnitt diskuterade skillnaden i hyresnivå på en jämviktmarknad och på en kontrollerad marknad, utgick vi ifrån att bostadsbeståndet i de båda jämförelsealternativen var *identiskt*. Den förutsättningen är i och för sig inte nödvändig att göra. Man kan naturligtvis jämföra hyrorna på två marknader med *olika* bestånd. Konkret skulle en sådan jämförelse kunna uppfattas som en jämförelse mellan hyrorna på den kontrollerade marknaden och på jämviktmarknaden på lång sikt. Den jämförelsen är ingalunda meningslös och vi skall här ett ögonblick stanna vid den och se vad vi kan säga därom.

På de två typer av marknader vi här diskuterar avspeglar hyrorna i nybyggda hus produktionskostnaderna. Det innebär uppenbarligen att *vid lika produktionskostnader och lika räntesatser* måste hyrorna i nybyggda hus bli lika i de båda marknadsalternativen. Det må därvid emellertid observeras, att det inte kan vara fråga om identiska nybyggen, eftersom lägen-

hetsbestånden inte är identiska. För en expanderande stad, där bebyggelsen successivt utsträcks till områden belägna längre och längre bort från stadens centrum, innebär detta att den likhet i hyresnivå, som uppstår i nybyggda lägenheter i de båda marknadsalternativen, i själva verket gäller lägenheter belägna olika långt från stadens centrum. De nybyggda lägenheterna ligger naturligtvis längre bort från stadens centrum på den marknad där bostadsbeståndet är störst. Om lägenhetsbeståndet på jämviktmarknaden är större än på den kontrollerade marknaden måste uppenbarligen de nybyggda lägenheterna ligga längre bort från stadens centrum i jämviktalternativet än i det andra alternativet. I samma mån som lägenheternas attraktivitet för konsumenterna minskar med ökande avstånd från stadens centrum betyder det i sin tur att hyran i de lägenheter, som utgör gränsen för stadsbebyggelsen i alternativet med mindre bestånd, ligger högre i alternativet där bostadsbeståndet är störst.

Hyreskontrollen har naturligtvis också verkningar på bostadsproduktionens *omfattning*. Det är emellertid väsentligt att påpeka att staten genom olika åtgärder kan neutralisera (eller accentuera) skillnader som, utan sådana åtgärder, tenderar att uppkomma mellan de båda systemen. Det finns alltså inte något *konstitutivt* samband mellan hyreskontroll och bostadsproduktionens omfattning. Genom subventioner och skatter kan staten i princip, även i en marknad med jämviktsprusbildning, på lång sikt uppnå vilken nivå på bostadsproduktionen som helst — dvs. den nivå som är tekniskt möjlig med de resurser som staten är villig att ställa till bostadsproduktionens förfogande. Problemet om hyreskontroll kontra jämviktsprusbildning kan därför i princip diskuteras skilt från problemet om bostadsproduktionens storlek, liksom från problemet om inkomst- och förmögenhetsfördelningen. De problem för bo-

stadsproduktionens omfattning som uppkommer vid en *övergång* från en reglerad marknad till en marknad med jämviktsprisbildning kommer att diskuteras i följande kapitel.

#### **Den ekonomiska politikens verkningssätt**

Eftersom prisbildningen sker på olika sätt på en jämviktsmarknad och på en hyreskontrollerad marknad kommer den ekonomiska politiken att få olika verkningar i de båda marknadsalternativen. I föreliggande avsnitt skall några av dessa olikheter beröras. Vi skall därvid begränsa oss till tre typer av ekonomisk-politiska medel — förändringar i ränta, indirekta skatter och subventioner.

På den hyreskontrollerade marknaden medför en räntehöjning automatiskt höjda hyror i huvudparten av det kontrollerade beståndet och den leder därmed också till en minskning av bostadsbristen. Detta är en självklar konsekvens av hyreskontrollens kalkylsystem.

På en bostadsmarknad med jämviktsprisbildning får en räntehöjning en något annorlunda effekt. Som nämnts i kapitel 2 påverkas hyresnivån på kort sikt endast obetydligt av en räntehöjning, medan däremot på lång sikt hyran påverkas i stigande riktning via en inskränkning i byggnadsverksamheten.

Den väsentliga skillnaden i de båda marknadernas reaktioner på en räntehöjning är tydligen, att den kontrollerade marknaden omedelbart, men jämviktsmarknaden först så småningom, reagerar med en hyreshöjning. Eftersom reaktionerna på en räntesänkning blir analoga — den kontrollerade marknadens hyra sjunker omedelbart medan jämviktsmarknadens hyra sjunker först så småningom — kommer räntevariationer inom ramen för en oförändrad nivå på lång sikt att medföra större variationer i den kontrollerade marknadens hyror än i jämviktsmarknadens.

Med det kalkylsystem, som för närvarande tillämpas vid hyreskontrollen, medför en indirekt skatt på bostadsnyttjande (hyresskatt) en höjning av hyresnivån på kort sikt; *hyresgästerna* får bära hela bördan. På jämviktsmarknaden är emellertid situationen den omvända. Eftersom varken efterfrågan eller utbud på kort sikt påverkas av en indirekt skatt kommer hyresnivån inte att förändras; *fastighetsägarna* får bära hela skatten.

På den kontrollerade marknaden påverkas inte byggnadsverksamheten av en hyresskatt så länge bostadsbrist råder. Även i detta avseende är emellertid situationen den omvända på jämviktsmarknaden. Den indirekta skatten måste där nämligen leda till en sänkning av fastighetsvärdena och därmed till en minskad byggnadsverksamhet. Så småningom kommer denna minskning i byggnadsverksamheten att medföra tendenser till höjd hyresnivå. På *lång* sikt kommer därför även på jämviktsmarknaden en skatt på bostadsnyttjande att åtminstone delvis få bäras av hyresgästerna.

Vad som nu sagts om en indirekt skatt gäller med omvänt tecken för en generell hyressubvention. Vid jämviktsprisbildning medför en subvention en efterfrågeökning utan någon motsvarande ökning av utbudet. Därigenom ges hyresvärdarna möjlighet att höja hyrorna i proportion till subventionen. Hyresgästernas situation blir opåverkad av denna, medan däremot hyresvärdarna kan tillgodogöra sig hela subventionsbeloppet i form av ökade inkomster. Som medel att förbättra hyresgästernas situation på *kort* sikt är således en *generell* hyressubvention helt verkningslös. Ser man till utvecklingen på *lång* sikt blir effekten en annan. Fastighetsvärdena stiger vilket skapar incitament till ökad byggnadsverksamhet, som via ökat fastighetsbestånd på *lång* sikt leder till hyressänkande tendenser.

Att det på en jämviktsmarknad inte är möjligt att på kort

sikt sänka den allmänna hyresnivån, hindrar inte att det finns obegränsade möjligheter att *omfördela* hyreskostnaderna mellan olika kategorier av hyresgäster. Det är exempelvis fullt möjligt att även på kort sikt stimulera barnfamiljernas bostadskonsumtion med olika typer av subventioner. Det förhåller sig till och med så att bostadsrabatter får en starkare styrningseffekt på en marknad med jämviktsprisbildning än på en reglerad marknad med bostadsbrist, eftersom i sistnämnda fall hushållen ofta saknar möjlighet att realisera den genom hyresrabatter stimulerade efterfrågan. Hushåll, som inte kan erhålla lägenhet för vilken bostadsrabatt kan utgå, går givetvis — även om det i övrigt uppfyller alla krav för erhållande av bostadsrabatt — miste om sådan. De hushåll som på den reglerade marknaden är lyckliga nog att inneha lägenhet, för vilken bostadsrabatt utgår, erhåller således den ytterligare förmånen att få ett inkomsttillskott från staten.

På liknande sätt kan genom subventioner hyreskostnaderna omfördelas mellan hyresgäster i hus av olika årgångar.

#### **Andra verkningar av hyreskontrollen**

En av de mest uppmärksammade biverkningarna av hyreskontrollen är att rörligheten på arbetsmarknaden hålls nere — främst genom förekomsten av bostadsbrist, men även genom hyressplittringen. Att bostadsbristen begränsar rörligheten på arbetsmarknaden är välkänt. Att även hyressplittringen har en sådan effekt framgår av att byte av arbetsplats, som skulle löna sig i en marknad med hyresparitet, kan ställa sig ofördelaktigt i en marknad med hyressplittring, om den anställde måste flytta över från det äldre till det nyare bostadsbeståndet i samband med bytet av arbetsplats.

Genom att rörligheten på arbetskraften hålls nere i det

hyreskontrollerade systemet kommer produktivitetens utvecklingen inom näringslivet att hållas nere, eftersom s. k. »överflyttningssvinster» försvåras. Även det stabiliseringspolitiska problemet försvåras i viss mån av denna trögrörlighet på arbetsmarknaden, eftersom det allmänna efterfrågetrycket i ekonomin kan hållas högre utan att inflation uppstår om arbetskraften är mera rörlig. En annan effekt av hyreskontrollen är att strukturrationaliseringen i detaljhandeln försvåras genom att småbutiker i det äldre fastighetsbeståndet ges fördelaktigare konkurrensvillkor än butiker i nybyggda fastigheter med högre hyror.

Verkningarna på industrilokaliseringen är mer svårbedömbara. Det finns i detta sammanhang effekter som går åt olika håll. Det är troligt att de allra största hyreshöjningarna vid ett frisläppande av prisbildningen på bostadsmarknaden kommer att inträffa i storstäderna. En betydande skillnad i hyresnivån kan således uppstå mellan större städer och övriga orter, varigenom klyftan i levnadskostnader och löner mellan storstäder och mindre orter accentueras. Detta gynnar i och för sig företagsbildningen på mindre orter. En tendens i motsatt riktning uppstår emellertid genom att bostadsbristens hämmande inverkan på företagsbildningen i storstäderna försvinner. Vad nettoresultatet av dessa två varandra motverkande tendenser blir, är inte möjligt att å priori avgöra. Så mycket torde dock kunna sägas, som att rent företagsekonomiska överväganden kommer att kunna ställas mer i förgrunden på en jämviktmarknad än på en hyreskontrollerad marknad, där bostadsbristen och dess geografiska fördelning är en viktig lokaliseringfaktor.

Men även inom de större städerna kan en friare marknad få lokaliseringseffekter. Detta gäller lokaliseringen av både bostäder och arbetsplatser. Dels är det på en rörligare bostads-

marknad lättare att välja bostad i närheten av arbetsplatsen, dels föreligger i en marknad med jämviktsprisbildning incitament att sprida ut arbetsplatserna till ytterområden med relativt låga hyror. Båda dessa effekter tenderar att leda till lägre transportvolym och därmed till lägre trafikintensitet vid jämviktsprisbildning på bostadsmarknaden. (Det kan emellertid tänkas att en motriktad tendens uppkommer för personer som nu bor i områden nära sina arbetsplatser och för vilka hyresdifferensen är speciellt kraftig mellan den reglerade marknaden och jämviktsmarknaden. Dessa personer kan nämligen finna det fördelaktigt att påtaga sig ökade reskostnader mot att få betala lägre hyra.)

En marknad med jämviktsprisbildning kan även väntas uppvisa en jämnare fördelning av åldersgrupperna på olika stadsdelar. Den nuvarande marknaden karakteriseras som bekant av »årsringar» med yngre ålderssammansättning i de nyproducerade områdena. Detta är av viss betydelse eftersom en jämnare fördelning av åldersgrupperna underlättar planeringen och utbyggnaden av kommunal service, såsom skolor och lekplatser, och möjliggör ett jämnare kapacitetsutnyttjande av institutioner med dylik service.



## APPENDIX TILL KAPITEL 4

### Hyrans tidsstruktur i en kontrollerad marknad resp. i en marknad med jämviktsprusbildning

En av de väsentligaste orsakerna till den hyressplitrning som observeras på den kontrollerade marknaden är de med tiden stigande byggnadskostnaderna. För att närmare undersöka hur inflation och ökade produktionskostnader påverkar hyresstrukturen är det lämpligt att utgå från den struktur som skulle gälla för likvärdigt belägna lägenheter i en marknad med jämviktsprusbildning. Det är troligt att strukturen i denna marknad skulle innebära att äldre lägenheter är billigare än nybyggda. Konsumenternas värderingar är i allmänhet sådana, att en modern lägenhet föredras framför en mindre modern, om lägenheterna har samma storlek. Till detta bidrar främst den modernare utrustningen och planlösningarna i det nyare beståndet. Hyresstrukturen skulle i en marknad i jämvikt för lägenheter med likvärdigt läge och samma storlek men byggda under olika perioder kanske se ut som i fig. 1.

I det hyreskontrollerade systemet med kostnadsbetingade hyror kan problemet sägas vara att fördela fastighetens kapitalkostnader över tiden. Denna fördelning bestämmer nämligen hur hyrorna skall

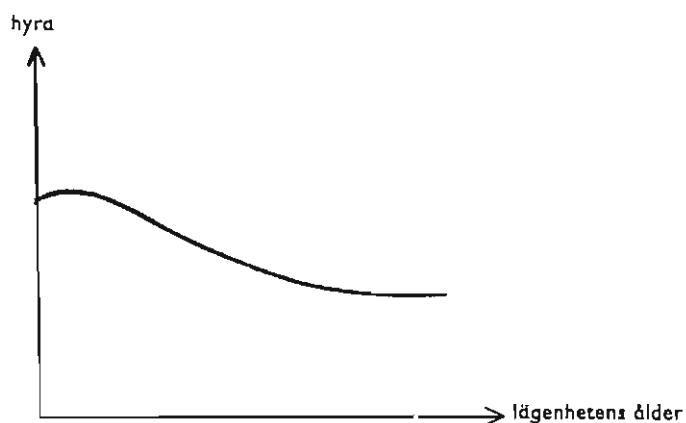


Fig. 1.

utvecklas, dvs. hyrans tidsstruktur. De principer som ligger till grund för kontrollen i dagens svenska bostadsmarknad kan, som tidigare nämnts, sägas ha inneburit att inflationstakten bestämt denna fördelning.

Detta påstående kan fordra en utförligare motivering. Kapitalutgifterna, som är bestämmande för »kapitaldelen» i hyran vid en kontrollerad hyressättning, består av ränta och amorteringar. De årliga kapitalutgifterna skall i stort sett täckas av en samtidig hyresinkomst. Eftersom hyreskontrollens kalkyl baseras på ett genomsnitt av de årliga kapitalutgifterna kommer kapitaldelen i hyran att utgöras av ett nominellt fixerat belopp (vid givna räntesatser).

Om byggnadskostnaderna och driftskostnaderna är konstanta kommer hyran att bli densamma vid färdigställandet av likvärdiga lägenheter vid olika tidpunkter. Har i stället en fortgående stegring av byggnadskostnaderna inträffat karakteriseras hyresstrukturen av att hyrorna i nyproduktionen är högre än i tidigare färdigställda lägenheter. Den hyresstruktur som föreligger på den reglerade marknaden kommer således att återspegla byggnadskostnadsutvecklingen. Skillnaden i kapitalutgifter för två lägenheter med olika byggnadsår motsvarar den mellan byggnadstidpunkterna inträffade byggnadskostnadsökningen. Hyrorna har därigenom blivit starkt korrelerade med fastighetens ålder.

I fig. 2 visas hur hyresstrukturen sammanhänger med utvecklingen

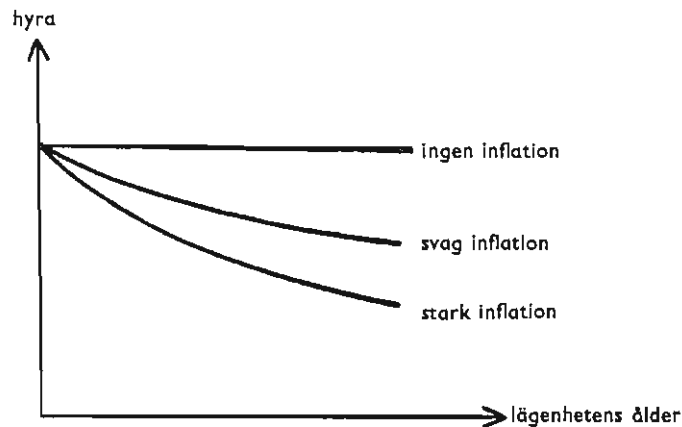


Fig. 2.

av de historiska byggnadskostnaderna. En förutsättning är därvid att räntesatsen på fastigheternas lån är densamma för lägenheter av olika ålder och att räntesatsen är oberoende av byggnadskostnadsutvecklingen. Under denna förutsättning visar diagrammet alltså hyresrelationerna vid en viss tidpunkt för fastigheter med olika byggnadsår.

Med de här angivna förutsättningarna blir således graden av hyressplittring i hög grad beroende på om takten i byggnadskostnadernas ökning är större eller mindre än den värdeminskningstakt som föreligger i en marknad med jämviktshyror. Vi har därvid bortsett från de förändringar i relativt läge som uppstår i en ständigt expanderande ort. Det nuvarande kontrollsystemet skulle i själva verket ha kunnat leda till en hyressplittring åt »andra hållet» — nya lägenheter förhållandevis billigare på den kontrollerade marknaden än på jämviktsmarknaden — om ingen inflation förekommit. En ytterligare accentuerad inflation hade å andra sidan inneburit en förstärkning av den nuvarande splittringen.

## KAPITEL 5

### **Problem vid övergång till marknad utan hyreskontroll**

I föregående kapitel analyserades hyreskontrollens verkningar genom en jämförelse mellan å ena sidan en hyreskontrollerad marknad med bostadsbrist och å andra sidan en jämviktsmarknad. Vi skall nu i detta kapitel diskutera de problem som sammanhänger med bostadsbristens avskaffande. Till att börja med skall vi studera alternativa metoder att avveckla bostadsbristen. Därefter analyseras de problem, som uppkommer vid en övergång från en hyreskontrollerad marknad till en marknad med jämviktsprusbildning. I ett sista avsnitt anges alternativa ekonomisk-politiska metoder att komma till rätta med icke önskade verkningar av hyreskontrollens avveckling.

#### **Alternativa metoder att avveckla bostadsbristen**

I den bostadspolitiska debatten har främst 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 jämviktsprusbildning 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 myc-

ket oklart vad som menas med att bostadsbristen skall byggas bort. 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 att bostadsbristen skall byggas bort måste alltså uppfattas på något annat sätt än som 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 ner produktionskostnader och hyror i det nya beståndet så långt att hela efterfrågeöverskottet på äldre lägenheter försvinner. Rent teoretiskt skulle detta vara möjligt genom en långt gående subventionering av nyproduktionen kombinerad med en produktionsvolym, som skapar jämvikt på marknaden för nya bostäder vid den subventionerade hyresnivån. Vid givet efterfrågeöverskott på nybyggda lägenheter måste givetvis den erforderliga subventioneringsgraden bli desto större ju större hyressplittringen är. Med tanke på den omfattande hyressplittring som i dag råder — särskilt i de större städerna — skulle detta erfordra en subventionering av enorm omfattning. Man skulle nämligen subventionsvägen tvingas driva fram en hyresstruktur i vilken hyrorna i dagens mest eftersökta, äldre bostäder kommer att tillhöra marknadens högsta hyror, medan hyran i nyproduktionen i ytterområdena måste pressas betydligt under denna nivå. Att detta också skulle innebära en svindlande stor bostadsproduktion är uppenbart.

Såvitt vi förstår kan det knappast vara en realistisk målsättning att i denna mening »bygga bort» bostadsbristen.

En annan tolkning av tanken att bostadsbristen skall byggas bort är, att man genom en forcering av nyproduktionen skall försöka uppnå ett tillstånd där hyreskontrollen kan upphävas utan någon ökning av den *genomsnittliga hyresnivån*. Även 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 bostäder. Liksom i föregående fall skulle detta — i princip — vara möjligt att åstadkomma 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 kommer till stånd i det äldre beståndet. Även i detta fall skulle man uppenbarligen tvingas till en mycket långtgående subventionering och till en kolossal byggnadsverksamhet. Antag t. ex. att efter en frisläppning av hyreskontrollen hyran i fastigheter byggda före koreakrisen stiger med genomsnittligt 25 procent. Med hänsyn tagen till dessa fastigheters andel av det totala beståndet skulle hyrorna i fastigheter byggda efter koreakrisen i det närmaste behöva halveras. Även sedan man genom nyproduktion åstadkommit en fördubbling av sistnämnda lägenhetsbestånd, skulle hyresnivån i detta behöva pressas ner till så mycket som 25 procent under dagens hyresnivå. Att bygga i kapp bostadsbristen enligt denna tolkning förefaller också helt orealistiskt.

En tredje, mindre extrem tolkning av tanken att bostadsbristen skall byggas bort, är att man genom forcerad byggnadsproduktion skall avskaffa efterfrågeöverskottet på *nya* bostäder av alla olika storlekar och därefter släppa hyreskontrollen. I detta fall är det inte fråga om att sänka hyresnivån i det nyproducerade beståndet utan endast att åstadkomma jämvikt

på marknaden för nya lägenheter. I det äldre bostadsbeståndet måste tydligen hyrorna stiga; programmet innebär givetvis inte, att bostadsbristen — innan hyreskontrollen släppts — är avskaffad i den meningen, att efterfrågeöverskottet på bostäder av äldre årgångar eliminerats. Fortfarande kan folk önska flytta till andra — billigare, större eller bättre utrustade — bostäder i det äldre beståndet. Vid försök att bygga bort bostadsbristen i senast angivna mening uppstår en speciell komplikation. Om man väntar med att avveckla hyreskontrollen ända till dess att jämvikt nåtts på marknaden för nya lägenheter, kommer frisläppandet av hyrorna att medföra ökade hyror och därmed en *minskad* efterfrågan i det äldre beståndet. Vissa personer flyttar då till möblerade rum, till anhöriga, till andra bostadskollektiv eller till nya lägenheter. Genom den processen kommer hushåll från det nya lägenhetsbeståndet att kunna flytta in i de äldre lägenheterna och det kan leda till en minskad efterfrågan även på *nya* lägenheter och därmed också till hyressänkning i dessa.<sup>1</sup> Detta skulle i sin tur medföra tendenser till ojämvt på byggnadsmarknaden och till minskad byggnadsverksamhet. Vill man vid en avveckling av hyreskontrollen eliminera risken för dessa konsekvenser måste avvecklingen ske *innan* jämvikt nåtts på marknaden för nya lägenheter.

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*

<sup>1</sup> Villkoret för att en hyressänkning i det nya beståndet verkligen skall komma till stånd är att utflyttningen från det äldre beståndet till uthyrningsrum, anhöriga och andra bostadskollektiv är större än flyttningen i motsatt riktning. Detta villkor är uppfyllt, om de personer som i ursprungsläget saknar egen bostad har samma preferenser mellan gamla och nya lägenheter, som befolkningen i övrigt.

existerande bostäder är detsamma som *antalet* vid gällande hyror efterfrågade bostäder. Detta fall skiljer sig från det föregående därigenom att efterfrågeöverskott fortfarande kan föreligga för vissa typer av lägenheter i nyproduktionen; folk kan exempelvis önska flytta till större lägenheter eller lägenheter inom annat område utan att kunna realisera denna önskan. Efter en avveckling av hyreskontrollen skulle i detta fall hyrorna stiga inte bara i det äldre beståndet utan även i en del av det nya beståndet.

Problemet om möjligheterna att bygga bort bostadsbristen skulle kunna sammanfattas på följande sätt. De två första av ovan nämnda alternativ förefaller helt orealistiska och kan därför avföras från diskussionen. Frågan är då om det är möjligt att bygga bort bristen i den mer inskränkta mening, som de två senare alternativen innebär. Rent teoretiskt är detta givetvis möjligt, men den dag hyreskontrollen avvecklas kommer nödvändigtvis hyresstegringar att inträffa i huvudparten av beståndet. *Att på nu angivna sätt »bygga bort» bostadsbristen utan hyreshöjningar den dag kontrollen avvecklas, är således inte möjligt.* Därtill kommer ovissheten om samhället verkligen är berett att avdela alla de reala resurser, som erfordras för ett byggnadsprogram av denna omfattning. Vi vet i dag inte hur stor byggnadsverksamhet, som skulle fordras för att på detta sätt inom rimlig tid »bygga ikapp» bostadsbristen. Det är möjligt att denna är av en storlek som överstiger den nivå, de beslutsfattande myndigheterna är villiga att förorda med hänsyn till den minskning i konsumtion och/eller investering på andra områden, som därvid nödvändiggörs.

(2) Den andra metoden att avskaffa bostadsbristen är att övergå till en marknad med jämviktsprusbildning. Om man därvid önskar eliminera köbildningen på *alla* delar av bostads-



marknaden måste man avveckla alla olika typer av hyreskontroll. Det räcker inte att avveckla enbart hyresregleringen. Man måste även avskaffa de bestämmelser om maximihyror som gäller för hus finansierade med statliga eller statsgaranterade lån. Det blir vidare nödvändigt att förmå de allmännyttiga och kooperativa bostadsföretagen att tillämpa jämviktshyror. Vi återkommer senare till frågan om en partiell kontra en fullständig avveckling av hyreskontrollen.

Att det ligger inom möjligheternas ram att genom en övergång till jämviktsprisbildning få bort bostadsbristen kan inte betvivlas. Den mekanism varigenom den erforderliga omfördelningen av bostäder kan tänkas komma till stånd har diskuterats i föregående kapitel och behöver här ej upprepas. Det finns emellertid anledning erinra om att en avveckling av bostadsbristen genom en övergång till jämviktsprisbildning inte innebär en ökad genomsnittlig boendetäthet eller någon på annat sätt minskad genomsnittlig bostadsstandard. Det totala bostadsbeståndet påverkas i och för sig inte momentant av en förändring i marknadsförhållandena och de som står i bostadskön utan egen lägenhet bor ju redan nu någonstans. Vad som skulle ske vid en övergång till en jämviktmarknad vore endast en *omfördelning* av bostäder.

(3) De förslag om återgång till jämviktsprisbildning på bostadsmarknaden, som ibland framförs, utgår i regel från att övergången skall ske successivt. Konkret kan detta tänkas betyda att hyresvärdarna tillåtes göra en viss maximal hyreshöjning varje år, tills marknaden kommit i jämvikt. Eftersom under hela övergångstiden ett nettotillskott på bostäder kan antas föreligga innebär en successiv övergång till jämviktsprisbildning att bostadsbristen 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 dämpar den fortsatta efterfrågeste-gring som kan väntas drivas fram av bland annat demogra-fiska och ekonomiska faktorer, så att bostadsproduktionen får en chans att hinna ikapp efterfrågeutvecklingen.

En övergång från den nuvarande hyreskontrollerade markna-den till en marknad med jämviktsprisbildning är givetvis förknippad med många problem. I det följande skall vi till dis-kussion ta upp några av dessa. Vi skall då börja med frågan om hur hyrorna kommer att förändras. Därefter skall vi i tur och ordning ta upp problem, som sammanhänger med a) frå-gan om en partiell kontra en total avveckling, b) självkost-nadsföretagens särställning, c) inkomst- och bostadsfördel-ningen, d) bostadsproduktionens omfattning samt slutligen e) den samhällsekonomiska balansen. Till slut diskuteras de ekonomisk-politiska åtgärder med vars hjälp man kan komma till rätta med dessa problem.

#### **Prisförändringen vid en övergång**

En central fråga vid en övergång till jämviktsprisbildning är naturligtvis hur stora hyreshöjningar, som erfordras inom skilda delar av beståndet för att jämvikt skall uppnås. Detta beror dels på hur stor överskottsefterfrågan är i dag, dels på hur stor efterfrågans priselasticitet är på olika delar av bostadsmarknaden. Om man tänker sig att övergången till jämviktsprisbildning sker successivt, kommer också inkomst-utvecklingen, inkomstelasticiteten samt bostadsproduktionens utveckling under övergångstiden in i bilden.

Vissa försök har i olika sammanhang gjorts att beräkna det totala efterfrågeöverskottet på den svenska bostadsmarknaden. På grund av problemets svårighetsgrad, och på grund av de

relativt primitiva analysmetoder, som kommit till användning, kan hittills utförda undersökningar emellertid inte betraktas som tillförlitliga. Den dystra sanningen är att vi för närvarande inte vet hur stort det totala efterfrågeöverskottet i landet är. Än mindre känner vi dess fördelning på olika delmarknader, och denna fördelning är i själva verket lika väsentlig som det totala efterfrågeöverskottets storlek.<sup>1</sup>

Även vår kunskap om bostadsefterfrågans priselasticitet (dvs. den procentuella förändring i efterfrågan, som en procents förändring i priset ger upphov till) är mycket bristfällig. Någon större tilltro till de resultat, som nåtts vid hittills företagna försök att beräkna denna elasticitet, kan knappast sättas. En av anledningarna härtill är, att det statistiska material, som stått till buds för sådana beräkningar, varit föga ändamålsenligt; särskilt allvarligt är att statistiska data från efterkrigstiden, på grund av förekomsten av bostadsbrist, icke korrekt avspeglar konsumenternas *efterfrågan*.<sup>2</sup>

Vid analyser av bostadsefterfrågan brukar man skilja mellan å ena sidan efterfrågan räknad i *antal* lägenheter (antalsefterfrågan) och å andra sidan efterfrågan på *utrymme* och *kvalitet* (utrymmes- och standardefterfrågan). Vad antalsefterfrågan beträffar antas vanligen att dess priselasticitet är numeriskt sett liten, i den meningen att den är långt mindre än 1.<sup>3</sup> Detta sammanhänger främst med att hushållsstrukturen på

<sup>1</sup> Som ofta påpekats är de kommunala bostadsförmedlingarnas statistik ett otillförlitligt uttryck för efterfrågeöverskottets storlek och fördelning på olika typer av bostäder.

<sup>2</sup> De uppgifter beträffande faktiskt bostadsinnehav, som föreligger, uttrycker med andra ord inte *önskat* bostadsinnehav utan är i stället ett uttryck för tillgången på bostäder och för gällande tilldelningsprinciper på den reglerade marknaden.

<sup>3</sup> Är antalsefterfrågans priselasticitet mindre än 1 betyder det att en höjning av hyresnivån med en procent leder till att antalet efterfrågade lägenheter sjunker med mindre än en procent.

kort sikt troligen är ganska stel. (Med all sannolikhet är elasticiteten större för ogifta än för gifta.) Det bör emellertid observeras att ett påstående, att antalsefterfrågans priselasticitet är liten, *icke* är liktydigt med att effekten av en hyreshöjning på efterfrågan är negligibel; en av höjda hyror orsakad efterfrågeminskning slår nämligen på hela beståndet av bostäder och inte enbart på nyproduktionen. Antag att priselasticiteten för antalsefterfrågan är så låg som exempelvis 0,05. På ett bostadsbestånd av 2,7 miljoner lägenheter (inkluderande både hyreslägenheter och villor) betyder detta att en stegring av bostadskostnaderna med 20 procent reducerar efterfrågan med 27 000 lägenheter, medan en stegring med 40 procent reducerar efterfrågan med 54 000 lägenheter.

Härtill kommer, som nämnts, att en hyreshöjning även leder till en förskjutning av efterfrågan i riktning mot mindre och billigare lägenheter. När man diskuterar möjligheterna att, vid given bostadsproduktionsvolym, medelst en hyreshöjning komma till rätta med bostadsbristen är naturligtvis *både* antalsefterfrågan *och* utrymmes- och standardefterfrågan av intresse. Det är därför uppenbart att den samlade efterfrågeeffekten av en höjning av hyresnivån med säg 20 procent skulle kunna föra oss *icke* obetydligt närmare ett jämviktsläge på bostadsmarknaden.<sup>1</sup>

Eftersom efterfrågeöverskottet på bostadsmarknaden är regionalt ojämnt fördelat, kommer en avveckling av hyreskontrollen att leda till stora lokala olikheter i hyresutvecklingen.

---

<sup>1</sup> Om man av någon anledning önskar *ett* enda sammanfattande mått på efterfrågeeffekten på bostadsmarknaden av en hyreshöjning, bör man därför använda ett uttryck, som inte endast uttrycker effekten på antalsefterfrågan utan också på utrymmes- och standardefterfrågan. Ur denna synpunkt är antalet rumsenheter eller bostadsytan mera relevanta mått än antalet lägenheter.

Därigenom uppstår en tendens till uppbromsning av utflyttningen till de orter, där bostadsbristen är särskilt stor. Detta måste givetvis beaktas, när man bedömer en hyreshöjnings balansskapande effekt.

Då vi inte känner efterfrågeöverskottets och priselasticitetens storlek är det omöjligt att på grundval av dessa storheter med någon större grad av säkerhet yttra sig om hur mycket hyrorna skulle stiga vid en frisläppning. Det finns därför anledning att söka en alternativ beräkningsmetod. Ett tänkbart tillvägagångssätt är att studera de bostadskategorier, som i dagens marknad är svåruthyrbara, eller för vilka en fri prissättning gäller, dvs. främst vissa centralt belägna nybyggda lägenheter, möblerade lägenheter och villor utanför kontrollsystemet. Hyror och överlåtelsevärden inom dessa sektorer markerar sannolikt *en övre gräns* för hyresnivåns kortsiktiga jämviktsläge.

Anledningen till att hyror och priser på dessa marknader troligen representerar en sådan *övre gräns* är att efterfrågan där sannolikt är uppdriven av otillfredsställd efterfrågan på andra delmarknader. Det är alltså troligt att den *kortsiktiga* jämviktshyran för lägenheter av givet slag bör ligga under den hyresnivå, som i dag gäller på de fria (och »svarta») marknaderna för motsvarande lägenhetstyper. I princip skulle det vara möjligt att empiriskt fastställa denna hyresnivå (-nivåer) genom ett studium av ifrågavarande marknader. En sådan undersökning faller emellertid utom ramen för föreliggande skrift.

Om hyresnivån i nyproduktionen, sedan hyreskontrollen släppts, kommer att ligga avsevärt över dagens nivå, skulle »övernormala» vinster kunna göras inom byggnadsverksamheten. Genom det ökade bostadsbeståndet skulle hyrorna dock så småningom pressas ned till ett långsiktigt jämviktsläge med

»normal» vinst i nyproduktionen.<sup>1</sup> Som påpekades i kapitel 4 kommer denna långsiktiga hyresnivå i nyproduktionen vid lika tomtpriser troligen att vara lägre på en jämviktsmarknad än motsvarande nivå på dagens hyreskontrollerade marknad.

#### Några marknadsproblem

Resonemangen i det föregående har baserats på förutsättningen att en avveckling av hyreskontrollen skulle innebära att *samtliga* hyreskontrollerande bestämmelser slopas. Vi har alltså utgått ifrån att man vid en avveckling upphäver inte endast hyresregleringslagen (inklusive kontrollen av överlåtelsevärden för bostadsrätter) och bestämmelserna om maximihyror i fastigheter med statliga eller statsgaranterade lån, utan även kontrollen av överlåtelsevärden för egna hem med statliga lån samt kraven på att allmännyttiga företag skall tillämpa självkostnadsprinciper. Man kan givetvis också tänka sig en mindre fullständig avveckling av kontrollen. Det alternativ som i så fall ligger närmast till hands torde vara, antingen att endast hyresregleringslagen upphävs, medan övriga kontrollerande bestämmelser bibehålls, eller att all hyreskontroll avskaffas utom bestämmelserna om de allmännyttiga företagens hyressättning.

Vill man helt avskaffa bostadsbristen är det, som tidigare nämnts, nödvändigt att upphäva samtliga hyreskontrollerande bestämmelser. En *partiell* avveckling av kontrollen — i den meningen att vissa bestämmelser upphävs medan andra bibehålls — omöjliggör fullständig marknadsbalans. För större eller

<sup>1</sup> Om den ökade byggnadsverksamheten leder till stegrade löner och andra kostnader i byggnadsverksamheten, kan det givetvis vara svårt att senare få ner dem. Det bör emellertid observeras att vi här inte talar om *nominella* utan om *relativa* löner och priser. Dessa senare är ganska flexibla på lång sikt, särskilt under en fortgående stegring av den allmänna prisnivån.

mindre delar av bostadsbeståndet skulle därvid de nuvarande bostadsproblemen konserveras. Antag t. ex. att hyresregleringslagen upphävs, men övriga kontrollbestämmelser bibehålls. En sådan åtgärd skulle beröra endast ungefär hälften av det bostadsbestånd, som f. n. är underkastat kontroll. På den andra hälften skulle alla de nuvarande bostadsproblemen komma att kvarstå; bostadsbrist skulle fortfarande råda och hyresplittring skulle vara kvar fastän i annan skepnad. Vidare skulle hyreshöjningarna i den frisläppta halvan säkerligen bli större än efter en total avveckling av kontrollen, eftersom hela marknadens efterfrågeöverskott skulle kanaliseras in mot den fria delen av beståndet. Ju mer tiden går desto mindre jämviktsskapande effekt får för övrigt en avveckling av enbart hyresregleringslagen. Det bostadsbestånd, som berörs av denna lag, blir nämligen en allt mindre del av det totala bostadsbeståndet allteftersom nya bostadsområden växer upp och delar av det äldsta beståndet saneras. Därigenom ökar också de olägenheter, som är förenade med att begränsa sig till en avveckling av hyresregleringen.

En liknande 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 i dessa företags fastigheter — åtminstone i det något äldre beståndet — sannolikt komma att understiga motsvarande jämviktshyror. Någon fullständig marknadsbalans skulle i så fall inte kunna etableras. Efterfrågeöverskottet (bostadsbristen) skulle kvarstå på lägenheter tillhörande de allmännyttiga företagen och därmed skulle de nuvarande bostadsproblemen bli kvar för denna del av bostadsbeståndet. Även vid denna typ av partiell avveckling

skulle givetvis prisförhöjningarna på övriga delmarknader bli större än vid en fullständig avveckling.

Vi har i denna skrift hittills genomgående utgått ifrån att en avveckling av hyreskontrollen innebär att jämviktsprisbildning etableras på bostadsmarknaden. Det är självklart att en avveckling av kontrollen är en *nödvändig* förutsättning för en sådan prisbildning, men man kan fråga sig om den också är en *tillräcklig* förutsättning. Mer konkret gäller frågan, om hyresvärdar, egnahemsägare och bostadsrättsinnehavare efter ett upphävande av kontrollbestämmelserna verkligen kommer att bete sig på ett sådant sätt, att jämvikt uppkommer på marknaden.

Vad de hyreslägenheter beträffar, som ägs av privatpersoner eller privata företag, torde man kunna räkna med att hyrorna efter kontrollens upphävande förr eller senare kommer att inställa sig på jämviktsnivån. Det finns ingen anledning tro att ägarna till sådana fastigheter i längden skulle vilja »idka välgörenhet» genom att inte ta ut marknadsmässiga hyror. Därmed är naturligtvis inte sagt att de omedelbart efter en frisläppning av kontrollen skulle vara beredda att höja hyran upp till jämviktsnivån. För det första känner de inte denna nivå från början och för det andra torde man i många fall vara ovillig att företa drastiska hyreshöjningar — på grund av personliga relationer med hyresgästerna eller socialt hänsynstagande o. d. Det torde därför dröja viss tid innan jämviktshyror etableras i dessa fastigheter.

När det gäller bostadsrättslägenheter samt egna hem med statliga lån är det sannolikt, att ett övergivande av kontrollen av överlåtelsevärdena kommer att relativt snabbt leda till marknadsbestämda bostadskostnader. För dessa typer av bostäder kommer kontrollens avskaffande uppenbarligen att leda till en situation helt analog med den, som f. n. råder på den



»fria» delen av villamarknaden. För bostadsrättslägenheterna är en förutsättning härför dock, att bostadsrättsföreningarna inte motsätter sig marknadsmässiga överlåtelsevärden. Att de privata föreningarna skulle göra detta, förefaller helt osannolikt; det vore ju att neka medlemmarna fördelar, som är möjliga att uppnå. För bostadsrättsföreningar som är knutna till allmännyttiga företag är situationen emellertid en annan. En tillåtelse för bostadsrättsinnehavarna att sälja sina bostadsrätter till vilket pris som helst skulle kunna innebära, att säljarna gjorde större eller mindre kapitalvinster. Med hänsyn till de allmännyttiga företagens grundläggande principer är det emellertid tveksamt om företagen kommer att acceptera detta. Förvägras den ursprungliga bostadsrättsinnehavaren en sådan kapitalvinst, kommer upphävandet av kontrollen av överlåtelsevärdena inte att få någon effekt på bostadskostnaderna i lägenheterna i fråga; marknadsjämvikt realiserar då inte.

En liknande situation uppkommer i de allmännyttiga företagens *hyreslägenheter*. Eftersom dessa företag inte eftersträvar vinst på sin rörelse saknas incitament för dem att följa marknaden vid fastställandet av hyrorna. Vi kan därför inte utgå ifrån att de, sedan bestämmelserna om tillämpandet av självkostnadsprincipen upphävts, skulle börja tillämpa marknadsmässig hyressättning. Möjligen skulle de dock övergå till att i större utsträckning än nu utjämna inkomster och utgifter inom sitt fastighetsbestånd, men det skulle ingalunda — annat än möjligen i specialfall — innebära en övergång till jämviktsprusbildning.

En avveckling av hyreskontrollen kan således väntas leda till att jämviktsprusbildning etableras på bostadsmarknaden med undantag för den del av beståndet, som ägs eller är knutet till allmännyttiga företag. Denna del är ingalunda obetydlig. Den uppgår f. n. till uppskattningsvis 15 procent

av hela bostadsbeståndet. Då den dessutom förefaller att bli än större i framtiden, går det inte att blunda för de problem, som uppkommer, om hyressättningen på denna del av marknaden blir helt annorlunda än på den övriga delen.

Om nu statsmakterna vid en avveckling av hyreskontrollen vill undvika uppkomsten av skilda hyresnivåer i fastigheter ägda av allmännyttiga företag och i andra fastigheter, måste man på ett eller annat sätt försöka förmå de allmännyttiga företagen att tillämpa jämviktsprisbildning. Bland de åtgärder, som skulle verka i den riktningen, kan här i första rummet nämnas ett slopande av de speciella förmåner som de allmännyttiga företagen har beträffande beskattning och belåningstak. En avveckling av de generella hyressubventionerna och/eller införandet av en hyresskatt skulle också verka i den riktningen genom att dessa åtgärder på en jämviktmarknad påverkar kostnaderna men på kort sikt icke jämviktshyrorna. En annan åtgärd vore att ge de allmännyttiga företagen tillstånd till kapitalbildning och samtidigt medge hyresgäster och bostadsrättsinnehavare att utan företagets medgivande sälja hyresrätter resp. bostadsrätter. Om de allmännyttiga företagen då inte är beredda att acceptera uppkomsten av kapitalvinster för bostadsrättsinnehavare och hyresgäster, återstår inget annat för företagen än att tillämpa marknadsmässiga hyror samt att höja avgifterna i bostadsrättslägenheterna.

#### **Fördelningsproblem**

Vid given ekonomisk politik blir, såsom framhållits i föregående kapitel, inkomstfördelningen olika på en jämviktmarknad och på en hyreskontrollerad marknad med samma bostadsbestånd. Detsamma gäller bostädernas fördelning mellan olika hushållskategorier. En övergång från en kontrollerad

marknad till en jämviktsmarknad kommer därför att ge upphov till en omfördelning av såväl inkomster som bostäder. Vi skall i detta avsnitt diskutera några därmed sammanhängande problem.

De förändringar i inkomstfördelningen som uppkommer vid en övergång från en kontrollerad marknad till en jämviktsmarknad blir av väsentligt olika karaktär i olika delar av fastighetsbeståndet beroende på ägareförhållandena. Vi skall här i tur och ordning betrakta följande tre olika kategorier av fastigheter a) privatägda hyresfastigheter, b) egna hem samt lägenheter ägda av privata bostadsrättsföreningar samt c) fastigheter ägda av eller knutna till allmännyttiga bostadsföretag.

a) Vad de *privatägda hyresfastigheterna* beträffar kommer en hyreshöjning vid oförändrad ekonomisk politik att i första hand leda till en inkomstomfördelning från hyresgäster till fastighetsägare. Dessa senare kommer dock via ökade skatter att till stat och kommuner tvingas avstå en del — uppskattningsvis ungefär hälften — av det inkomstillskott de får. Vad som händer blir således att hyresgästerna får vidkännas hyreshöjningar, medan de ökade hyresutbetalningarna delas mellan fastighetsägare, stat och kommuner. Som tidigare nämnts kommer denna inkomstomfördelning att bli av väsentligt olika omfattning inom olika delar av bostadsbeståndet; den blir naturligtvis störst i de fastigheter, där jämviktshyrorna avviker mest från motsvarande kontrollerade hyror.

Då vi inte vet hur mycket den genomsnittliga hyran skulle komma att stiga vid en övergång till jämviktsprisbildning på bostadsmarknaden, är det inte heller möjligt att med någon högre grad av precision beräkna omfattningen av den inkomstomfördelning, som skulle komma till stånd. Vissa alternativa kalkyler kan dock göras för att belysa storleksordningen av omfördelningen. Som utgångspunkt kan då konstateras, att den totala bostadskonsumtionen i

landet f. n. uppgår till ett värde av ungefär 5 000 miljoner kronor per år. Vidare vet vi att ungefär 40 procent av det totala bostadsbeståndet i landet utgörs av privatägda hyreslägenheter. Med tanke på lägenheternas åldersstruktur och på att hyrorna till följd av hyressplittringen är lägre i det privatägda beståndet än i fastigheter ägda av kooperativa och allmännyttiga företag, kan man räkna med att det hyresbelopp, som härrör från det förra beståndet, utgör en något mindre andel än 40 procent av det totala belopp, vartill bostadskonsumtion uppgår. Om vi överslagsmässigt räknar med en tredjedel, skulle det totala hyresbeloppet i de privatägda fastigheterna uppgå till ungefär 1,7 miljarder kronor. Därav kan vi dra slutsatsen att en tioprocentig hyreshöjning i detta fastighetsbestånd skulle medföra en inkomstomfördelning från hyresgäster till privata fastighetsägare, stat och kommun på ca 170 miljoner kronor och att en femtioprocentig hyreshöjning skulle medföra en årlig inkomstomfördelning på ca 850 miljoner kronor. Dessa belopp kan lämpligen jämföras med den inkomstomfördelning på ungefär 400 miljoner kronor, som, vid oförändrade priser, kommer till stånd vid varje procents lönehöjning för rikets samtliga anställda. Eftersom en hyreshöjning på mellan 10 och 50 procent i *privata* hyreslägenheter inte är osannolik, kan inkomstomfördelningen från hyresgäster till privata fastighetsägare, stat och kommuner mycket väl tänkas uppgå till samma *storleksordning* som en ökning av lönernas andel av nationalinkomsten med en à två procentenheter.<sup>1</sup>

Det har framgått av den bostadspolitiska debatten att den inkomstomfördelning, som vid oförändrad ekonomisk politik är att vänta vid en avveckling av hyreskontrollen, för många framstår som »orättvis». Efter flera års hyreskontroll har hyresgästerna vant sig vid den nuvarande jämförelsevis låga hyresnivån och på många håll har man kommit att betrakta

---

<sup>1</sup> Hyresmarknaden omfattar ungefär 1,5 miljoner lägenheter. Om man som ett räkneexempel antar, att volymefterfrågans priselasticitet är 0,5 och att dagens efterfrågeöverskott motsvarar 150 tusen lägenheter av genomsnittlig storlek, skulle en 20-procentig hyreshöjning leda till balans på hyresmarknaden.

denna nivå såsom en självklar rättighet. Man menar vidare att en frisläppning av hyreskontrollen skulle innebära en inkomstöverföring som gynnar ett relativt litet antal fastighetsägare på bekostnad av den stora mängden hyresgäster.<sup>1</sup>

En ur politisk synpunkt intressant fråga är *varför* krav framställs på att reducera fastighetsägarnas kapitalvinster i samband med en frisläppning av hyrorna. Liknande krav framförs ju inte i samma utsträckning beträffande kapitalvinster i annan ekonomisk verksamhet. En tänkbar förklaring är att fastighetsägarnas kapitalvinster är ett resultat av en *statlig* åtgärd och att kapitalvinsten därför betraktas som »oförtjänt». En frisläppning betyder nämligen inte alltid, som stundom görs gällande, att fastighetsägarna endast »får tillbaka» förluster förorsakade av hyreskontrollen. Fastighetsägare, som förvärvat sina fastigheter efter hyreskontrollens införande, har nämligen kunnat göra sina köp till priser, som anpassats efter det hyreskontrollerade samhällets förhållanden.

I den mån statsmakterna ogillar den inkomst- och förmögensomfördelning, som vid oförändrad ekonomisk politik kan väntas uppkomma vid en övergång till jämviktsprusbildning, kan de motverka densamma genom olika åtgärder. En möjlighet är att skärpa beskattningsreglerna för inkomst av fastighet. En annan möjlighet är att man inför en hyresskatt eller också en skatt på *hyreshöjningen*. Slutligen är det också möjligt att införa en speciell värdestegringskatt i samband med frisläppningen av hyrorna. Genom sådana beskattningsåtgärder förhindrar man naturligtvis inte att hyrorna höjs, men fastighetsägarnas inkomst- och förmögensökningar begränsas. Om man så vill kan givetvis de ökade skatteintäkterna användas till ökade transfereringar till hushållsgrupper — exempelvis

<sup>1</sup> Eftersom det i fastigheten nedlagda kapitalet huvudsakligen utgörs av lånade medel, kommer även en relativt begränsad hyreshöjning att kunna medföra en procentuellt sett mycket stor ökning av fastighetsägarens egna kapital i fastigheten.

barnfamiljer eller pensionärer — vilka man önskar skydda mot hyreshöjningens följder.

Ett speciellt fördelningsproblem sammanhänger med förekomsten av generella subventioner i fastigheter med statliga eller statsgaranterade lån. En avveckling av hyreskontrollen i dessa fastigheter skulle nämligen betyda att subventionerna förs över från hyresgästerna till fastighetsägarna. Vill myndigheterna undvika detta kan olika åtgärder vidtagas. Det som ligger närmast till hands är väl att slopa eller minska subventionerna. Som framgått av kapitel 2 påverkar förändringar i subventionsgraden inte hyresgästernas situation på en jämviktmarknad. En annan metod att uppnå samma effekt är att införa en indirekt skatt. Inte heller en sådan påverkar på kort sikt hyresgästernas situation på en marknad med jämviktsprisbildning.

b) För *villaägare* och *bostadsrättsinnehavare i fastigheter ägda av privata bostadsrättsföreningar* medför en avveckling av hyreskontrollen, vid oförändrad ekonomisk politik, ingen »synlig» effekt på bostadskostnaderna. Någon omedelbar inkomstomfördelning blir det för dessa kategoriers del inte fråga om. På den del av *villamarknaden*, som tidigare varit fri från kontroll, kommer man att erfara avvecklingen endast via förändringar i fastighetsvärdena. Som tidigare nämnts kan vi inte säkert avgöra om villapriserna kommer att stiga eller falla. Om priserna på villor skulle falla — vilket ingalunda är osannolikt — skulle hyreskontrollens avveckling uppenbarligen leda till en förmögenhetsomfördelning till de nuvarande villaägarnas nackdel.

Vad de villor och bostadsrätter beträffar, vars överlåtelsevärden tidigare varit underkastade kontroll, kommer en övergång till jämviktsprisbildning att medföra en förvandling av en tidigare helt illikvid tillgång — villans resp. bostads-

rättens »övervärde» (dvs. skillnaden mellan marknadsvärde och dagens tillåtna överlåtelsevärde) — till en likvid sådan. För nu nämnda kategorier kommer således en avveckling av hyreskontrollen att leda till en gynnsam utveckling.

Ett speciellt fördelningspolitiskt problem uppkommer för de egna hem och bostadsrättslägenheter, som har statliga räntesubventioner. Om dessa subventioner kvarstår sedan kontrollen av överlåtelsevärdena upphävs, kommer ägarna att vid försäljning kunna tillgodogöra sig dessa subventioner i form av kapitalvinster. Förekomsten av subventionerna höjer försäljningsvärdet med det diskonterade värdet av de förväntade framtida subventionsbeloppen. Därigenom får givetvis köparna betala för subventionerna varigenom dessas bostadspolitiska effekt helt går om intet för nytillträdande. Subventionerna kommer i själva verket att flyttas över från *fastigheten* till den *person* som vid kontrollens avskaffande äger villan resp. bostadsrätten.

Dessa förhållanden illustrerar ganska väl, att förekomsten av generella subventioner inom det tidigare producerade bostadsbeståndet egentligen är en orimlighet som bostadssocial åtgärd på en jämviktmarknad. Sådana subventioner skulle nämligen innebära att de personer, som vid övergången äger en hyresfastighet, en villa eller en bostadsrätt, själva tillgodogör sig framtida subventioner och därigenom omintetgör dessas bostadspolitiska effekt. Den motåtgärd, som ligger närmast till hands, är helt enkelt att avveckla subventionerna. Ett alternativ härtill är att införa någon slags skatt på bostadsnyttjande. Båda dessa åtgärder innebär givetvis att de hushåll, som vid kontrollens avveckling äger ifrågavarande villor och bostadsrätter, kommer att få sina *bostadskostnader* höjda. Detta betyder emellertid inte att dessa hushållskategorier kommer i ett sämre läge än andra. Det betyder endast att de inte blir spe-

ciellt gynnade utan kommer i ungefär samma situation som hushåll som bor i hyreslägenheter.

c) I fastigheter ägda av eller knutna till *allmännyttiga företag* kommer de fördelningsmässiga konsekvenserna av en övergång till jämviktsprisbildning helt att bli beroende av det sätt, varpå dessa företag förmåtts att tillämpa jämviktsprisbildning. För *hyreslägenheternas* del är två alternativ här tänkbara: antingen fasthåller företagen vid självkostnadsprincipen eller också övergår de till jämviktsprisbildning. I det förra fallet kan jämviktsprisbildning inte uppkomma annat än genom statliga kostnadsfördyrande åtgärder och det slutliga resultatet måste då bli en hyreshöjning innebärande en inkomstomfördelning från hyresgäster till staten. I det andra fallet, som naturligtvis också måste vara förenat med en hyreshöjning, uppkommer en inkomstomfördelning i första hand från hyresgästerna till det allmännyttiga företaget. Huruvida även stat och kommun kommer med in i bilden, blir beroende av hur beskattningen av dessa företag utformas.

Tillåter de allmännyttiga företagen fri försäljning av *bostadsrätter* kommer innehavarna av sådana i precis samma situation som ägare av bostadsrätter i privata bostadsrättsföreningar. Motsätter sig däremot de allmännyttiga företagen fri försäljning kan jämviktsprisbildning, som nämnts, inte etableras med mindre än att statliga åtgärder vidtages i kostnadsfördyrande riktning. Om så sker kommer en hyreshöjning till stånd, som innebär en inkomstomfördelning från hyresgästerna till staten.

Vad som nu sagts under punkterna a)–c) har gällt inkomst- och förmögenhetsfördelningarna. Om myndigheterna är oroade av verkningarna inte endast på dessa fördelningar utan även på *bostädernas* fördelning kan olika korrigerande åtgärder vidtas. Man har då i främsta rummet anledning att laborera



med hyresrabatter till de grupper man önskar slå vakt om (exempelvis barnfamiljer och pensionärer). Detta fall blir aktuellt om myndigheterna menar att den bostadskonsumtion, som dessa grupper frivilligt väljer vid given (korrigerad) inkomstfördelning, är lägre än vad myndigheterna anser önskvärd. En sådan situation kan uppenbarligen framkomma om det föreligger betydande externa effekter, eller om myndigheterna underkänner hushållens egna preferenser, sådana dessa kommer till uttryck i hushållens frivilliga beteende på en marknad där de får betala de fulla kostnaderna för sin konsumtion av olika varor.

#### **Byggnadsmarknadens utveckling**

Det bör till att börja med understrykas att en ökad bostadsproduktion *inte* är en nödvändig förutsättning för att en höjning av hyresnivån skall leda till jämvikt på bostadsmarknaden. I princip kan man erhålla jämvikt på bostadsmarknaden vid vilken storlek som helst på bostadsbeståndet, såvida hyrorna tillåtes att anpassa sig till jämviktsläget.

Det är emellertid av intresse att diskutera verkningarna på bostadsproduktionen av en övergång till jämviktsprisbildning. Det kan därvid vara lämpligt att uppdelat analysen på två steg: (a) verkningarna på bostadsproduktionen vid i övrigt oförändrad politik från statsmakternas sida; (b) möjligheten att med ekonomisk-politiska medel neutralisera icke önskade verkningar på bostadsproduktionen av en övergång till jämviktsprisbildning.

Helt allmänt kan sägas att verkningarna på bostadsproduktionen beror på hur nyproduktionens räntabilitet påverkas av en övergång till jämviktsprisbildning. Om hyresnivån ökar i nyproduktionen och räntabiliteten därmed stiger, kommer bostadsproduktionen att öka såvida staten inte genom direkta

regleringar, låneramar eller dylikt begränsar produktionens omfattning. (Om hyrorna däremot skulle sjunka i nyproduktionen uppstår en motsatt tendens.) Större vinster för fastighetsägarna kommer att öka dessas tillgång på egna medel och även därigenom stimulera investeringsverksamheten. Detta betyder att även hyreshöjningar för äldre hus kan väntas ha en viss stimulerande effekt på bostadsproduktionen, särskilt för fastighetsföretag som både äger äldre fastigheter och bedriver produktion (som byggherrar) av nya fastigheter.

Om en frisläppning av hyreskontrollen via ökad räntabilitet och/eller större inkomster för fastighetsägarna skapar incitament till starkt stegrad byggnadsverksamhet kan detta givetvis medföra balansproblem på byggnadsmarknaden. En överkonjunktur med därmed förknippade kostnadshöjningar och desorganisationstendenser kan då lätt uppkomma; mera konkret uttryckt skulle detta betyda »övernormala» vinster för byggherrar och byggmästare samt ett kostnadsförhöjande efterfrågeöverskott på arbetskraft och byggnadsmaterial. Detta i sin tur skulle kunna leda till uppkomsten av flaskhalsar och tendenser till överörklighet på arbetsmarknaden och ökade leveranstider för byggnadsmaterial.

En utveckling i motsatt riktning skulle givetvis komma till stånd om hyreskontrollens avveckling via försämrade räntabilitet skulle leda till en minskning av byggnadsverksamheten.

När det gäller fördelningen av bostadsproduktionen mellan olika hustyper torde den väsentligaste synpunkten vara att produktionens sammansättning vid jämviktsprusbildning blir mer efterfrågestyrd än vid en reglerad marknad. Ett omdöme om, hur bostadsproduktionens sammansättning kommer att påverkas av en övergång till jämviktsprusbildning, förutsätter därför dels en uppfattning om konsumenternas preferenser, dels om kostnadsutvecklingen för olika hustyper.

Eftersom det finns all anledning att anta att bostadsproduktionens sammansättning under åren av bostadsbrist avvikit från konsumenternas preferenser skulle naturligtvis nyproduktionen kunna komma att få en ganska ensidig inriktning de första åren efter en avveckling av hyreskontrollen för att »rätta till» hela *beståndets* sammansättning. Detta kan naturligtvis skapa vissa problem för produktionsföretagen.

Vad som ovan sagts gäller vid oförändrad ekonomisk politik. Det bör emellertid observeras, att staten själv i sista hand kan bestämma såväl bostadsproduktionens omfattning som dess inriktning genom skatter, subventioner och kreditpolitik. En avveckling av priskontrollen på bostäder behöver naturligtvis *inte* innebära att statens övriga engagemang på bostadsmarknaden avvecklas. Som tidigare påpekats föreligger det nämligen inte något hinder för myndigheterna att bedriva en aktiv bostadssocial politik även i en marknad med jämviktsprispildning. Sålunda kan på lång sikt bostadsproduktionen ökas genom produktionsstimulerande åtgärder och därigenom kan också den genomsnittliga hyresnivån sänkas. I den mån staten även beträffande bostadsproduktionens sammansättning har målsättningar, vilka skiljer sig från de tendenser som spontant uppstår på marknaden, finns vidare möjligheter att genom skatter, subventioner, kreditpolitik eller andra åtgärder påverka även produktionsinriktningen. Förekomsten av externa effekter, eller ett underkännande av folks preferenser, kan också i detta fall tänkas ge motiv för att styra produktionsinriktningen. I själva verket kan man räkna med att en viss sådan styrning sker mer eller mindre medvetet redan genom nuvarande kreditvillkor, skatter, byggnadslagstiftning samt kommunal planering.

Även de ovan nämnda tendenserna till bristande jämvikt på byggnadsmarknaden, som kan uppstå vid hyreskontrollens

övergivande, är givetvis möjliga att motverka med ekonomisk-politiska medel. Vilka åtgärder som i så fall kan vidtagas beror givetvis i första hand på balansrubbningsens karaktär. Om det är fråga om tendenser till *överkonjunktur* gäller det att minska räntabiliteten i nyproduktionen. Detta kan åstadkommas exempelvis genom att höja räntan, slopa räntesubventionerna, införa en hyresskatt eller en skatt på bostadsproduktionen. Om det däremot är fråga om tendenser till *minskad* byggnadsverksamhet, kan dessa motverkas genom åtgärder i motsatt riktning.

#### **Den samhällsekonomiska balansen**

En frisläppning av hyrorna med åtföljande hyresstegring innebär otvivelaktigt, vid i övrigt oförändrad ekonomisk politik, en ökning av konsumentprisindex. Eftersom bostadskostnaderna inte uppgår till mer än ca 10 procent av hushållens konsumtionsutgifter är den omedelbara effekten på levnadskostnaderna emellertid av relativt begränsad omfattning. En genomsnittlig höjning av bostadskostnaderna (inklusive boendekostnader för egnahemsägare) med exempelvis 20 procent skulle öka levnadskostnaderna med ungefär två procent, alltså mindre än den genomsnittliga årliga prishöjningen under senare år. Om hyreskontrollen avvecklas successivt under flera år kommer den därav föranledda årliga prisstegringen att bli betydligt mindre; om avvecklingsperioden är exempelvis fem år skulle den av nämnda hyreshöjning föranledda årliga ökningen av levnadskostnaderna inte bli större än ungefär 0,4 procent.

I princip kan man naturligtvis säga att det är den ekonomiska politikens uppgift att stabilisera prisnivån. Det är emellertid väl känt att problemet att stoppa en kostnadsinflation

är långtifrån löst på det politiska planet. Det är därför inte osannolikt att en avveckling av hyreskontrollen, via kompensationskrav från olika löntagargrupper, leder till vissa inflationstendenser. Det bör emellertid observeras att den impuls till kostnadsinflation som kan uppkomma i detta fall är blygsam i jämförelse med de andra impulser, som kommit till stånd under efterkrigstiden genom lönestegringar och ökade importpriser.

Hittills har prisstegringsproblemet setts endast från kostnadssidan. Det är emellertid av intresse att även diskutera hur efterfrågesidan influeras av hyreskontrollens avveckling. En viktig fråga härvidlag är hur inkomstfördelningen påverkas. Detta beror på de åtgärder av fördelningspolitisk art, som sammankopplas med hyreskontrollens avskaffande. Utan sådana åtgärder leder, som tidigare påpekats, en avveckling av hyreskontrollen till en inkomstfördelning från hyresgäster till fastighetsägare. Om sistnämnda grupp har mindre konsumtionsbenägenhet än hyresgästerna, vilket förefaller plausibelt, kommer den genomsnittliga konsumtionsbenägenheten för den privata sektorn att minska (den genomsnittliga sparbenägenheten stiger). Eftersom det är troligt att en viss del av intäktsökningen för fastighetsägarna kommer att användas till investeringar i bostäder (reinvesteringar såväl som nyinvesteringar), kan man räkna med att det ökade sparandet delvis motsvaras av en ökad investeringsbenägenhet och att denna ökade investeringsbenägenhet delvis är lokaliserad till bostadssektorn. Det förefaller även realistiskt att anta att utgifterna för reparation, underhåll och ombyggnad skulle öka när fastighetsägarna dels fick ökade resurser, dels ställdes inför en marknadssituation, som innebär att vissheten om att få uthyrt till viss hyra minskar.

Slutsatsen av vad som nu sagts är alltså att hyreskontrollens

avveckling via förändringarna i inkomstfördelningen sannolikt tenderar att minska konsumtionsbenägenheten och öka investeringsbenägenheten i samhället. Byggnadsverksamheten påverkas dock kanske i främsta rummet av räntabilitetsutvecklingen och som framhållits i föregående avsnitt kommer denna utveckling att bestämmas av hur jämviktshyrorna i nyproduktionen förhåller sig till tidigare existerande hyror.

Som tidigare starkt understrukits är det emellertid ingenting som hindrar att staten genom olika åtgärder motverkar den inkomstomfördelning, som tenderar att uppkomma genom en hyreshöjning. Utvecklingen på efterfrågesidan beror givetvis på hur dessa åtgärder utformas. Om staten i första hand skulle inrikta sig på att hjälpa låga inkomsttagare och grupper med stor försörjningsbörda skulle ovan nämnda tendenser till ökad sparbenägenhet sannolikt motverkas.

#### **Statliga åtgärder vid avveckling av hyreskontrollen**

Som tidigare påpekats i detta kapitel är en *övergång* från en marknad med hyreskontroll till en marknad med jämviktsprisbildning förknippad med en rad problem. Detta bör naturligtvis 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 den skall avvecklas, eftersom en mängd förhållanden under kontrollperioden anpassas efter det hyreskontrollerade samhällets förutsättningar.

Tidigare i detta kapitel har främst följande problem i samband med en total avveckling av den statliga hyreskontrollen uppmärksammats:

1. Hur kan man förhindra att en avveckling av hyreskontrollen leder till en icke önskad omfördelning av inkomster och förmögenheter? Det gäller härvid inkomst- och förmögen-

hetsfördelningen dels mellan hyresgäster och fastighetsägare, dels mellan hyresgäster inbördes, dels mellan fastighetsägare inbördes.

2. På vilket sätt kan man förhindra att hyreskontrollens avskaffande leder till en icke önskad omfördelning av bostäder mellan olika hushållskategorier? Med utgångspunkt från gängse bostadssociala målsättningar uppmärksammades härvid särskilt barnfamiljernas och vissa lägre inkomstagares möjligheter att göra sig gällande på bostadsmarknaden.

3. Finns det några garantier för att hyrorna i verkligheten ställer in sig i överensstämmelse med jämviktsstrukturen? Problemet aktualiseras främst av det stora inslaget av självkostnadsföretag på bostadsmarknaden och av att en viss hyresstelhets kan väntas föreligga även för den övriga delen av bostadsbeståndet.

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?

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.

Som tidigare påpekats finns det i princip en rad alternativa metoder att komma till rätta med dessa problem.

De åtgärder som särskilt nämnts i detta kapitel är: 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 (alt. subventioner) på bostadsproduktio-

nen, e) direkta subventioner till vissa hushållsgrupper och f) indirekta subventioner till vissa hushållskategorier. Som framgått av den tidigare diskussionen bidrar vissa av dessa åtgärder till att lösa flera av ovan nämnda problem. Låt oss här ge en sammanfattning av de olika åtgärdernas verkningar.

a) För privata flerfamiljshus beräknas den skattepliktiga nettointäkten för närvarande som kontant nettointäkt (hyresinkomster med avdrag för drifts- och räntekostnader) minus en schablonmässigt beräknad avskrivning, som i allmänhet utgör 0,6–1,0 procent av taxeringsvärdet. En hyreshöjning leder därför automatiskt till ökade skattepliktiga intäkter och därmed i regel till ökade skattebetalningar. Uppskattningsvis kan man, som nämnts, räkna med att ungefär hälften av fastighetsägarnas inkomststegring på detta sätt kommer att dras in till stat och kommun. Om myndigheterna önskar ytterligare accentuera denna effekt kan man skärpa beskattningen av inkomst av fastighet. Detta kan givetvis ske på flera olika sätt. En möjlighet är att man helt enkelt under en viss period minskar ovan nämnda tillåtna skattemässiga avskrivningar; man kan till och med tänka sig att ersätta de schablonmässigt beräknade avskrivningsavdragen med *tillägg* under viss tid. En motivering för en sådan åtgärd skulle kunna vara att tidigare företagna skattemässiga »nedskrivningar» av fastighetens värde framstår som överdrivna med hänsyn till fastighetens ökade marknadsvärde efter hyreskontrollens avveckling. En sådan förändring av reglerna för beskattning av inkomst av fastighet skulle kunna betraktas som ett substitut för en värdestegrings-skatt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Det svenska skattesystemet saknar i dag en effektiv kapitalvinst- eller värdestegringskatt. Gällande realisationsvinstbeskattning är ett föga effektivt instrument för beskattning av värdestegring på fastigheter, bland annat därför att realisationsvinsterna är helt skattefria efter tio år.



En annan metod att skärpa beskattningen av fastighet är att förändra den nuvarande fastighetsskatten, som f. n. är en kommunal garantiskatt, så att den blir en verklig nettobelastning för fastighetsägaren. Detta kan ske genom att garantibeloppet inte – som nu är fallet – blir avdragsgillt vid kommunal inkomstbeskattning. En sådan fastighetsskatt kan naturligtvis även göras statlig. Skattesatsen kan därvid eventuellt göras olika för olika årgångar av fastigheter.

För allmännyttiga företag är problemet något annorlunda, eftersom den beskattningsbara inkomsten för dessa företags schablonmässigt beräknas som 3 procent av taxeringsvärdet med avdrag för räntekostnader.<sup>1</sup> För denna företagstyp kan en skatteskärpning uppnås genom att helt enkelt höja den skattemässigt beräknade intäktspocenten.

Vad kan man nu vinna med dylika skatteskärpningar 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 företag att anpassa hyrorna efter jämviktsstrukturen (problem 3).

För närvarande gäller ungefär samma principer för beskattning av egnahem och bostadsrättsföreningar som för allmännyttiga företag, dock med den skillnaden att den beskattningsbara inkomsten, från vilken ränteinkomster får dras av, satts till 2,5 procent av taxeringsvärdet (»intäktspocenten»). 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

---

<sup>1</sup> Genom att de beräknade intäkterna begränsats till 3 procent av taxeringsvärdet anses hänsyn ha tagits till fastigheternas värdeminskning.

genom höjd intäktspocent och slopande av det s. k. 200-kronorsavdraget. För villaägare som erhåller kapitalvinster på grund av ökade marknadsvärden kan skatten dessutom höjas genom upptaxering. Villaägare som däremot får vidkännas minskade marknadsvärden kan ges viss kompensation genom en sänkning av taxeringsvärdena.

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 givetvis företagas för egnahem och bostadsrättsfastigheter med statliga eller statsgaranterade lån. Utan en sådan reduktion av statliga subventioner skulle, som nämnts, subventionsbeloppen helt tillfalla fastighetsägarna. 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 reducering 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 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.

Som ett alternativ eller komplement till minskade subventioner kan man eventuellt tänka sig sänkta belåningsvärden eller krav på snabbare amortering för statliga och statsgaranterade lån. Genom åtgärder av detta slag kan man förmå de allmännyttiga företagen att höja hyrorna i riktning mot jämviktsstrukturen utan att självkostnadsprincipen därmed behö-

ver överges. En annan tänkbar åtgärd vore naturligtvis att tillåta dessa företag att *överge* självkostnadsprincipen och i stället övergå till att bli vinstgivande (kapitalbildande). I så fall skulle skatteskärpningen för dessa företag få även en fördelningspolitisk effekt.

c) Om en avveckling av de generella subventionerna anses otillräcklig kan man införa en omsättningsskatt på bostadsnyttjande (en hyresskatt). Genom en sådan kan man dels motverka fastighetsägarnas inkomststegring, dels förmå 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, som tidigare påpekats, en dylik skatt på kort sikt inte övervältras; fastighetsägarna får alltså bära hela skatten. En hyresskatt skulle alltså 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.

Vill man införa en skatt på bostadsnyttjande ligger det kanske närmast till hands att låta den allmänna varuskatten omfatta även bostadskonsumtion. I så fall bortfaller delvis motiven för nuvarande beskattning av byggnadsmaterial. Genom att denna beskattning endast påverkar hyrorna i hus producerade efter skattens införande leder den till en accentuering av hyressplittringen.

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. Fördelen med en sådan utformning skulle närmast vara att skatteökningen kunde anpassas efter de individuella hyreshöjningarnas storlek. En hyresskatt som appliceras på *hela* hyresbelop-

pet skulle nämligen drabba de fastighetsägare hårdast för vilka hyresstegringen är minst. En »nackdel» med en *hyresstegrings*skatt är emellertid att den inte bidrar till att förmå allmännyttiga företag att anpassa hyrorna efter jämviktsstrukturen. Vidare skulle den givetvis leda till större administrativa problem än en enkel hyresskatt.

d) Genom indirekta skatter på bostadsproduktionen (investeringsavgift på bostadsinvesteringar) kan man dels minska vinsten för byggherrar, 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 byggnadsverksamhet (och inkomstfördelning) 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 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, som tidigare påpekats, 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 inkomstillskott.<sup>1</sup> Denna åtgärd siktar närmast till att lösa problem 2. Samtidigt kommer den som regel att bidra till en lösning av problem 1.

Denna uppräknig av olika tänkbara åtgärder är naturligtvis inte avsedd att vara ens tillnärmelsevis fullständig. Vår avsikt har endast varit att antyda vissa, bland många tänkbara, möjligheter utan att fördjupa oss i skattetekniska problem. För att lösa de olika problem av skatteteknisk art, som sammanhänger med ovan diskuterade skatteomläggningar, skulle en särskild utredning erfordras.

Det bör i detta sammanhang dessutom understrykas, att om man samtidigt ställer upp flera av ovan nämnda mål, det inte räcker med en enda åtgärd. I regel får man räkna med att det behövs minst lika många medel som mål. Antag exempelvis att en avveckling av hyreskontrollen leder till en hyreshöjning inte endast i det äldre beståndet utan även i nyproduktionen. Om myndigheterna nu önskar *dels* förhindra överkonjunktur i nyproduktionen, *dels* dra in till staten större delen av fastighetsägarnas inkomststegringar, *dels* förhindra en sänkning av barnfamiljernas realinkomster, kan exempelvis en kombination av en produktionsskatt (eller en räntehöjning), skärpta regler för beskattning av inkomst av fastighet samt höjda barnbidrag genomföras. Många andra kombina-

---

<sup>1</sup> Pensionärer är en grupp som på den hyreskontrollerade marknaden antagligen genomsnittligt har mycket stora fördelar av hyressplittningen. Om myndigheterna vill slå vakt om vissa pensionärs realinkomster och bostadsstandard kan man naturligtvis höja folkpensionerna. Barnfamiljerna är däremot en grupp som blivit relativt missgynnade av bostadsbrist och hyressplittning. Detta hindrar naturligtvis inte att myndigheterna kan vara speciellt angelägna att vid en övergång till jämviktsprisbildning skydda denna grupps realinkomster.

tioner av åtgärder skulle emellertid kunna ge ungefär samma resultat.

Ovan diskuterade fördelningspolitiska åtgärder har i första hand varit avsedda att påverka inkomstfördelningen mellan stora grupper av individer, och endast i mindre utsträckning att påverka den individuella inkomstfördelningen inom respektive grupper. När det gäller fastighetsägarsidan har vi emellertid också något antytt hur den individuella inkomstfördelningen kan påverkas (exempelvis genom att anpassa de generella bostadssubventionerna efter fastighetens ålder och genom att avpassa skärpningen av reglerna för beskattning av inkomst av fastighet efter hyresstegrings storlek). Det är emellertid uppenbart att betydande olikheter trots detta kan kvarstå mellan olika fastighetsägare; vissa skulle få en försämrad ställning, medan andra skulle få en förbättrad ställning, även om inkomstfördelningen mellan hyresgäster och hyresvärdar, som grupper betraktade, skulle bli oförändrad. Motsvarande gäller naturligtvis för den individuella inkomstfördelningen mellan hyresgäster inbördes; hyresgäster i äldre hus kan väntas få en försämrad ställning i förhållande till hyresgäster i nyare hus även efter ett eventuellt genomförande av ovan diskuterade åtgärder.

Nu kan det väl knappast vara en målsättning för den statliga politiken att eftersträva exakt samma inkomst- och förmögenhetsfördelning på jämviktmarknaden som på dagens hyreskontrollerade marknad. Ett av de viktigaste elementen i kritiken av hyreskontrollen är just att denna leder till »godtyckliga» och icke avsedda effekter på inkomstfördelningen, speciellt till förmån för hyresgäster i något äldre, väl hållna fastigheter. För att demonstrera att det inte föreligger något konstitutivt samband mellan inkomstfördelning och marknadsform kan det vara illustrativt att tänka sig hur man *rent*

*teoretiskt* kan förhindra även individuella inkomstfördelningar i samband med en avveckling av hyreskontrollen. Låt oss för ett ögonblick anta att statens politik vid en övergång till jämviktsprisbildning syftar till bibehållen individuell inkomst- och förmögenhetsfördelning. I princip skulle detta kunna tillgå så att den förmögenhetsökning, som uppstår på en fastighet när hyrorna stiger, återförs till hyresgästen. En möjlighet vore härvid att fastighetsägaren till varje hyresgäst överlämnar en revers på ett belopp, som svarar mot det kapitaliserade värdet av framtida betalningar av hyreshöjningen. En annan möjlighet vore att staten genomför en hundra procentig hyresstegringskatt och sedan till hyresgästerna individuellt återför motsvarande belopp.<sup>1</sup>

Genom åtgärder av detta slag skulle alla hyresgäster komma i en oförändrad inkomst- och förmögenhetssituation. Däremot har andra väsentliga förändringar inträffat. Konsumenten står nu i en situation med marknadsprisbildning och marknadsjämvikt; valmöjligheterna på bostadsmarknaden har ökat och hyresgästen kan optimalt anpassa sitt lägenhetsval. En hyresgäst, som på den reglerade marknaden bebor en förhållandevis billig lägenhet, kan nu välja mellan att stanna kvar eller flytta utan att i det senare alternativet förlora det privilegium, som den relativt låga hyran utgör. Hyresgästerna skulle alltså erhålla valfrihet samtidigt som de med hyreskontrollen sammanhängande privilegierna skulle kunna omvandlas till kontanter.

Denna tanke förs naturligtvis inte fram som ett allvarligt menat förslag. Dels kan man inte vänta sig att myndigheterna verkligen *vill* konservera inkomstfördelningen från det hyres-

---

<sup>1</sup> Reversen, eller subventionen, tänkes knuten till den hyresgäst som vid kontrollens avveckling innehar hyresrätten. Om överföringen av de ökade hyresbeloppen avses bli 100-procentig måste hyreshöjningarna *framtvingas* av myndigheterna.

kontrollerade samhället, dels skulle de antydda reformerna vara förknippade med en mängd samhällsekonomiska och administrativa problem.<sup>1</sup> Avsikten med de båda anförda exemplen har, som sagts, endast varit att på ett dramatiskt sätt illustrera tesen att det inte föreligger något konstitutivt samband mellan å ena sidan inkomst- och förmögenhetsfördelningen och å andra sidan marknadsformen.

Som framgått av det föregående kommer de hyresökningar, som hyresgästerna får vidkännas vid 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 sådan inkomstökning kommer givetvis hyresgästernas realinkomster att sjunka i motsvarande grad. Den inkomstomfördelning, däremot, som kommer till stånd från hyresgäster till staten påverkar givetvis *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. Om fördelningen mellan konsumtion och investering hålls oförändrad, innebär ök-

---

<sup>1</sup> Eftersom »reversmetoden» skulle innebära en kraftig likviditetsökning för en mängd hyresgäster skulle man få räkna med ökad efterfrågan på varor, med åtföljande expansiva tendenser för samhällsekonomin. Detta skulle framtvinga vissa kontraktiva ekonomisk-politiska åtgärder, såsom höjda skattesatser. Genom att göra skatteskärpningen proportionell, skulle man, grovt taget, kunna förhindra att skatteskärpningen påverkade den genom »reversmetoden» åstadkomna inkomst- och förmögenhetsfördelningen.

Liknande problem uppkommer om de ökade hyresbeloppen i stället överförs »skattevägen» till hyresgästerna.



ningen i skattebetalningarna endast en indragning av *monetär* köpkraft, vilken i och för sig inte påverkar den genomsnittliga levnadsstandarden i samhället.

#### **Avslutande anmärkningar**

Efterkrigstidens bostadspolitik har, som nämnts, i hög grad dominerats av vissa fördelningspolitiska och bostadssociala målsättningar. Hyreskontroll har varit ett av huvudinstrumenten i myndigheternas försök att realisera dessa målsättningar. En av de frågor, som ställts i denna skrift, är om de fördelningspolitiska 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 hyressplittning — 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 i föreliggande skrift 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. Vår analys har visat att detta i stort sett är möjligt.

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 nuvarande hy-

reskontroll i huvudsak uppnå balans – även om marknaden aldrig kan fungera fullt så perfekt som den i kapitel 2 presenterade jämviktsmodellen. Denna modell kan naturligtvis endast betraktas som en approximation till en komplicerad verklighet. När det gäller byggnadsmarknaden är problematiken något mera svårhanterlig. Som påpekats i kapitel 2 blir byggnadsmarknadens funktionssätt i hög grad beroende av statens och kommunernas insatser på samhällsplaneringens, projekteringens 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.

Vad som sagts i denna skrift får naturligtvis inte uppfattas som en *rekommendation* beträffande bostadspolitikens utformning. Vi har sett som vår uppgift endast att *analysera* olika alternativ beträffande bostadspolitikens utformning. Ett ställningstagande till förmån för det ena eller det andra alternativet kan inte göras utan att man dessutom inför en politisk värdering. Att göra detta faller helt utanför ramen för denna skrift.