

BOLIGMARKEDETS NORMALISERING

Af JØRGEN H. GELTING*

Der er solidt grundlag for den opfattelse, at for en stor del af befolkningen står boligspørgsmålet som det vigtigste økonomiske problem, og det er derfor helt passende, at der indenfor det sidste år er fremkommet en lang række betænkninger og undersøgelser om bolig- og byggepolitikken. De politiske og administrative aspekter af boligspørgsmålet indeholder store vanskeligheder, hvorimod problemets økonomiske kerne er relativt enkel.

Som følge af huslejereguleringen er huslejen for den helt overvejende del af lejlighederne i udlejningsejendomme langt under den pris, der ville fremkomme på et frit marked, og der hersker derfor overefterspørgsel efter sådanne lejligheder. Uligevægten på boligmarkedet og de deraf følgende misforhold virker særligt grelle, fordi afvigelserne mellem den faktiske leje og den leje, som ville fremkomme på et frit marked, varierer stærkt med ejendommens alder.

Denne tilstand indenfor markedet for lejede lejligheder medfører en række alvorlige ulemper:

- 1) Generelt tilskynder den lave husleje i den ældre boligmasse til et større forbrug af boligrum, således at den ældre, billige boligmasse udnyttes mindre intensivt. Resultatet er, at boligknapheden skærpes for den del af befolkningen, der ikke har opnået en privilegeret stilling som lejere i ældre ejendomme.
- 2) Medens der på et frit boligmarked ville være en ledig reserve indenfor alle hovedgrupper af lejligheder på markedet, gælder dette nu ikke for hele den ældre bestand af lejligheder, som kun må udlejes til underpris. De boligsøgendes valgmuligheder er herved stærkt reduceret.
- 3) Manglen på en nogenlunde jævnt fordelt boligreserve begrænser befolkningens geografiske bevægelighed, hvilket i sig selv er en ulempe for forbrugerne og dernæst i et ubekendt omfang hæmmer den økonomiske vækst ved at begrænse arbejdskraftens mobilitet.
- 4) Mangelen på en boligreserve og det uensartede omfang af afvigelserne mellem faktisk leje og det frie markeds leje hæmmer lejernes omflytning mellem lejlighedstyper efter skiftende økonomisk evne og behov

* Professor ved Aarhus Universitet, dr. polit.

BOLIGMARKEDETS NORMALISERING

Af JØRGEN H. GELTING*

Der er solidt grundlag for den opfattelse, at for en stor del af befolkningen står boligspørgsmålet som det vigtigste økonomiske problem, og det er derfor helt passende, at der indenfor det sidste år er fremkommet en lang række betænkninger og undersøgelser om bolig- og byggepolitikken. De politiske og administrative aspekter af boligspørgsmålet indeholder store vanskeligheder, hvorimod problemets økonomiske kerne er relativt enkel.

Som følge af huslejereguleringen er huslejen for den helt overvejende del af lejlighederne i udlejningsejendomme langt under den pris, der ville fremkomme på et frit marked, og der hersker derfor overefterspørgsel efter sådanne lejligheder. Uligevægten på boligmarkedet og de deraf følgende misforhold virker særligt grelle, fordi afvigelserne mellem den faktiske leje og den leje, som ville fremkomme på et frit marked, varierer stærkt med ejendommens alder.

Denne tilstand indenfor markedet for lejede lejligheder medfører en række alvorlige ulemper:

- 1) Generelt tilskynder den lave husleje i den ældre boligmasse til et større forbrug af boligrum, således at den ældre, billige boligmasse udnyttes mindre intensivt. Resultatet er, at boligknapheden skærpes for den del af befolkningen, der ikke har opnået en privilegeret stilling som lejere i ældre ejendomme.
- 2) Medens der på et frit boligmarked ville være en ledig reserve indenfor alle hovedgrupper af lejligheder på markedet, gælder dette nu ikke for hele den ældre bestand af lejligheder, som kun må udlejes til underpris. De boligsøgendes valgmuligheder er herved stærkt reduceret.
- 3) Manglen på en nogenlunde jævnt fordelt boligreserve begrænser befolkningens geografiske bevægelighed, hvilket i sig selv er en ulempe for forbrugerne og dernæst i et ubekendt omfang hæmmer den økonomiske vækst ved at begrænse arbejdskraftens mobilitet.
- 4) Mangelen på en boligreserve og det uensartede omfang af afvigelserne mellem faktisk leje og det frie markeds leje hæmmer lejernes omflytning mellem lejlighedstyper efter skiftende økonomisk evne og behov

* Professor ved Aarhus Universitet, dr. polit.

som følge af ændringer i husstandens størrelse o.s.v., hvorved der opnås en mindre effektiv udnyttelse af den bestående boligmasse.

- 5) De betydelige forskelle i huslejeniveauet medfører forskelle i realindkomsten for husstande med i øvrigt ensartede økonomiske forhold, samtidig med at lejereguleringen begrænser en enkelt erhvervsgrens indtjeningsmuligheder.
- 6) Huslejereguleringen medfører en dobbelt risiko for dels uøkonomisk ringe almindelig vedligeholdelse af udlejningsejendomme, dels iværksættelse af moderniseringer alene eller hovedsagelig som middel til genombrydelse af lejekontrollen.
- 7) Markedets abnorme huslejerelationer og -niveau forkvakler befolkningens forestillinger om et rimeligt niveau for boligudgiften og dens andel af de samlede forbrugsudgifter.
- 8) Det lave lejeniveau for ældre ejendomme tenderer at koncentrere en eventuel opstående ledighed på nyopførte ejendomme, hvorved stabilisering af nybyggeriet kan blive vanskeliggjort. Betydningen af dette moment, som det økonomiske Råds formandsskab synes at lægge stor vægt på i sin redegørelse af juni 1965, svækkes dog, når – som det er tilfældet – opførelsen af enfamiliehuse udgør en stor del af byggeriet. I denne forbindelse kan også bemærkes, at hvis boligmarkedet kan bringes til at fungere normalt, er det overflødigt at angive et stort eller stigende boligbyggeri som en økonomisk-politisk målsætning; forbrugernes ønsker vil finde adækvat udtryk gennem prisdannelsen.

Ingen kan naturligvis tvinges til at anse de her opregnede virkninger af huslejereguleringen for skadelige. Alle tre hovedredegørelser – fra det økonomiske Råds formandsskab, fra boligministeriets udvalg angående den bolig- og byggepolitiske målsætning, og fra den af boligministeren udpegede arbejdsgruppe vedrørende huslejetilpasningsproblemerne – påpeger imidlertid samstemmende, omend med forskellig vægt og udførlighed, ulemperne ved boligmarkedets nuværende tilstand.

Man kan i almindelighed gå ud fra, at en overgang til et frit boligmarked ved en samtidig frigivelse af huslejen og ophævelse af boligrationeringen vil fjerne de ovenfor opregnede virkninger, og der skal her kun siges noget nærmere om tilvejebringelsen af en boligreserve og virkningen på nybyggeriet, forskydningerne i fordelingen, ændringerne i det samlede forbrug, og virkningerne på obligationskurserne.

I sin redegørelse af juni 1965 for bygge- og boligpolitikken mener det økonomiske Råds formandsskab ikke at kunne drage sikre slutninger om, hvorvidt overgangen til et frit boligmarked vil resultere i, at der efterspørges færre boliger, idet der over for den efterspørgselsbegrænsende virkning af højere husleje i den ældre boligmasse står virkningen af eventuelt for-

øgede boligtilskud til mindrebemidlede og ophævelsen af boligrationering. Det må imidlertid antages, at der på et frit boligmarked består sådanne sammenhæng, at lejen vil være stigende, så længe der ikke er fremkommet en vis reserve af ledige lejligheder, og at derfor ved ophævelse af restriktionerne lejerne vil stige, indtil en reserve er fremkommet. Men dette indebærer, at efterspørgslen er begrænset sammenlignet med situationen under restriktionerne. Ligevægten mellem husleje og ledig reserve kan imidlertid tænkes at fremkomme ved et så højt lejeniveau, at nybyggeriet tenderer at vokse.

Det er dog muligt, at huslejerne også efter en hurtig og fuldstændig frigivelse af markedet vil udvise en betydelig træghed, således at lejen i ældre ejendomme stiger kun langsomt. Hvis samtidig som følge af fortsat inflation byggeomkostningerne og lejen i nybyggeriet vedbliver at stige, vil ophævelsen af restriktionerne på boligmarkedet ikke nødvendigvis være tilstrækkelig til indenfor en rimelig tid at etablere sådanne lejerelationer mellem de forskellige dele af boligbestanden, at der fremkommer en nogenlunde jævnt fordelt reserve af ledige lejligheder; men der vil stadig være en tendens til, at ledigheden koncentrerer om tilvæksten i boligbestanden.

Imidlertid svarer parcelhusbyggeriet for størsteparten af nybyggeriet, og det er klart, at såvel byggeriets omfang som dets sammensætning vil være stærkt afhængig af, om en frigivelse af markedet for lejede lejligheder ledsages af større eller mindre begrænsninger i parcelhusejernes skattemæssige privilegier.

Som nævnt afhænger størrelsen af den samlede huslejestigning i den ældre boligmasse efter en ophævelse af reguleringen af art og omfang af andre samtidige ændringer i bolig- og byggepolitikken og tillige af udformningen af den økonomiske politik i øvrigt. Visse grove skøn om størrelsesordenen af lejestigningen kan dog anstilles. I de tre førnævnte redegørelser antages det uden nærmere analyse, at der i 1965 ville ske en samlet huslejeforhøjelse på henved en milliard kroner, hvis markedet blev frigivet. Dette skøn er formentlig baseret på en sammenligning af lejen for lejligheder af forskellig alder, men af ensartet størrelse og udstyr. Muligvis har man dog ikke i tilstrækkeligt omfang taget hensyn til, at på et frit boligmarked er det normalt, at ældre lejligheder er billigere end tilsvarende nye lejligheder. Denne sammenhæng må naturligvis ventes at ændre sig med tiden som følge af ændringer i lejlighedernes kvalitet, som kun kan karakteriseres ganske groft ved boligtællingerne. Med dette forbehold kan man sammenligne sammenhængene mellem lejlighedernes alder og leje ved boligtællingerne i 1960 og i 1940, idet 1940-tællingen forudsættes at afspejle relationerne på et i det væsentlige frit marked. Hvis man endvidere tager hensyn til den senere udvikling i husleje, priser iøvrigt og indkom-

ster, kommer man næppe frem til en samlet huslejestigning ved frigivelse i 1965 på ca. een milliard kr., men snarere omkring halvdelen af dette beløb eller ca. 500 millioner kr. Selv dette er dog et meget stort beløb svarende til mellem en halv og en hel procent af nationalproduktet.

Ved forhøjelserne af huslejerne med omkring en halv milliard kroner vil de samlede private indkomster brutto stige med dette beløb. Lejernes disponible indkomster er umiddelbart uændrede, men deres til andet forbrug end bolig disponible indkomster er åbenbart reduceret med de 500 millioner kroner. Det er sandsynligt, at lejerne – hvis de ikke holdes skadesløse for huslejestigningen – vil nedsætte deres udgifter til andet forbrug end bolig i omtrent samme omfang som hvis deres disponible indkomster var formindsket ved mindre indtjening eller højere beskatning. På den anden side stiger husejernes disponible indkomster kun med omkring 300 millioner kroner, idet skatten af de 500 millioner kroner større bruttoindkomst kan anslås til 200 mill. kr. Vi har kun sporadiske oplysninger om, hvem der ejer de ældre ejendomme og ved endnu mindre om deres indkomstforhold. En i Århus foretagen undersøgelse tyder ikke på, at ejerne af navnlig førkrigsejendomme er særlig velhavende personer. Der er derfor næppe grund til at regne med, at opsparingstilbøjeligheden er meget højere hos husejerne end hos lejerne. Videre må det antages, at lejeforhøjelserne vil føre til nogen stigning i vedligeholdelsesudgifterne. En væsentlig virkning på den samlede udgiftsstrøm fremkommer derfor kun derigennem, at det offentlige skatteprovenu stiger med ca. 40 procent af lejestigningen og under forudsætning af, at dette merprovenu ikke anvendes til nedsættelse af andre skatter eller forhøjelse af de offentlige udgifter. Hvis skattestigningen anvendes til finansiering af større sociale ydelser – f.eks. huslejetilskud til mindrebemidlede familier – begrænses nettoindkomstfordelingen mellem ejere og lejere til ca. 300 mill. kr. Der kan intet sikkert siges om, hvorvidt dette vil være en ændring i retning af større eller mindre ulighed i indkomstfordelingen.

Derimod kan der naturligvis ikke være tvivl om, at for en del af de lejere, der ikke opnår kompenserende tilskud eller skattenedsættelser, vil huslejestigningen føles som en væsentlig økonomisk byrde. Videre er det åbenbart, at huslejestigningen vil medføre en øget forskelsbehandling af lejere og ejere af enfamiliehuse, hvis reglerne for disses skatteopgørelse ikke ændres. Da endvidere den skattemæssige begunstiggelse af parcelhusejerne – med tvivlsom ret – hidtil er anset for retfærdiggjort med henvisning til huslejereguleringen, kan det synes nærliggende samtidig med frigivelsen af huslejen at forhøje den procent, hvormed lejeværdien af bolig i egen ejendom skal beregnes af åjourførte ejendomsværdier. Det er skønnet, at der herved kan indkomme et merprovenu i indkomstskat på ca. en halv milliard kr., hvilket i al fald næppe er en undervurdering.

Der vil således ialt blive tale om et merprovenu af den direkte beskatning på op mod tre kvart milliard kroner. Merprovenuet kan blive måske ca. 100 mill. kr. større, hvis der i forbindelse med huslejestigningen indføres en særlig beskatning på ældre udlejningsejendomme, hvilket kan være nødvendigt for at udstrække lejestigningen også til de sociale boligselskabers udlejningsejendomme. Den del af skattestigningen, som ikke anvendes til kompensation til specielle grupper blandt lejere og ejere af enfamiliehuse, kan anvendes til generelle skattenedsættelser, og de ramte grupper af lejeres og parcelhusejeres nettotab bliver således mindre end stigningen i huslejen, respektive stigningen i beskatningen som følge af skattegrundlagets udvidelse.

Man har således, at lejerne i ældre udlejningsejendomme som følge af ophævelse af huslejereguleringen vil betale ca. 500 mill. kr. mere i husleje og parcelhusejerne vil betale ca. 500 mill. kr. mere i indkomstskat som følge af ændret opgørelse af lejeværdien i egen ejendom. Tilsammen belastes disse to grupper, som udgør langt den største part af befolkningen, således med ca. 1 milliard kroner. Ejerne af udlejningsejendomme vinder netto ca. 300 mill. kr., idet deres skat stiger med ca. 200 mill. kr. Det offentliges skatteprovenu stiger med ca. 700 mill. kr., som anvendes dels til kompensation til særlige grupper, dels til generelle skattenedsættelser, hvoraf hovedparten selvsagt vil komme de af huslejestigningen og af de ændrede skatteregler for parcelhuse ramte personer til gode. Den gennemsnitlige relative forringelse af denne personkreds' økonomiske vilkår vil derfor blive af beskeden omfang, formentlig ca. een procent af den disponible indkomst.

Og også denne lille belastning vil kunne undgås, såfremt der – som det er tilfældet i den aktuelle situation – kan gennemføres yderligere omfattende skattenedsættelser. Dette omtales nærmere nedenfor.

Medens der er tvivl om nettovirkningen på byggeriet af den samtidige frigivelse af huslejekontrollen og ophævelse af boligrationeringen, kan der ikke være tvivl om, at ophævelsen af parcelhusejernes skattebegunstigelse vil tendere at begrænse efterspørgslen efter enfamiliehuse og dæmpe prisstigningerne på dette område. Parcelhusbyggeriets andel af det samlede boligbyggeri vil falde med det resultat, at der gennemsnitligt lægges beslag på færre ressourcer pr. opført lejlighed. Anderledes vil det naturligvis gå, hvis man søger at begunstige både parcelhusejere og lejere ved at fritage de første helt for at medregne lejeværdien i den skattepligtige indkomst og samtidig tillade lejerne at fradrage hele eller en del af huslejen i den skattepligtige indkomst. Hovedvirkningerne heraf vil ikke være en rigeligere boligforsyning, men dels at stimulere boligefterspørgslen med deraf følgende tendenser til yderligere forhøjelse af ejendomsværdier, byggeomkostninger og renteniveau, dels at svække indkomstbeskatningen til fordel for husstande med relativt store indkomster. Og da adgangen til at fradrage husleje og ikke at medregne lejeværdi vil være mest værd for de store indkomster, vil

byggeriets art tendere at ændres, således at det i højere grad imødekommer de velstående efterspørgsel.

I et par af de nyligt fremkomne betænkninger gives der udtryk for, at huslejens frigivelse vil medføre et yderligere salgspres på obligationsmarkedet. Tanken er, at udlejningsejendommenes priser vil stige med den kapitaliserede værdi af huslejestigningen, og at der herfra vil udgå et ekstra obligationsudbud, idet ejerne vil ønske at belåne værdistigningen. Men kunne imidlertid også ved et plausibelt ræsonnement komme til det modsatte resultat: I kraft af huslejestigningen øges realkapitalens samlede værdi og dermed de private formuer. Den absolutte mængde af fordringer er imidlertid ikke blevet forøget, og hvis formuebesidderne har uforandrede ønsker med hensyn til den andel af deres formuer, som de ønsker at anbringe i henholdsvis realkapital og i fordringer, vil obligationskurserne stige, hvis ikke mængden af obligationer forøges i forhold til realkapitalens værdistigning. Et større obligationsudbud vil således ikke føre til kursfald, men kun forhindre en kursstigning, som ellers ville finde sted. Disse virkninger må imidlertid være svage. Man kunne dernæst tænke sig, at forøgelsen af værdien af udlejningsejendommene ved at udvide ejernes kreditgrundlag ville stimulere til større investering, og at det af disse investeringer og den øgede indkomststrøm afledede behov for betalingsmidler ville føre til højere rente i kraft af relativt knappere likviditet. En sådan virkning er nok ventelig, men den må antages at vise sig ganske svag, dels fordi i almindelighed nettoformuens betydning som kreditgrundlag er en relativt ubetydelig indflydelse på investeringen sammenlignet med det forventede afkast, dels fordi ejerne af ældre beboelsesejendomme næppe i større omfang driver anden art af erhvervsvirksomhed. Hertil kommer, at nettoeffekten på byggeriet af huslejefrigivelse kombineret med skærpede skatteregler for parcelhusejerne formentlig vil være en aktivitetsdæmpning. Frygten for rentestigning som følge af øget salgspres på obligationsmarkedet synes derfor meget svagt underbygget. Tværtimod er det overvejende sandsynligt, at der – hvis der gennemføres nogenlunde realistiske skatteregler for parcelhusejerne – kommer så kraftige tendenser til reduktion af byggeriet, at renten må sænkes væsentligt, hvis man vil opretholde byggeriet i uformindsket omfang.

Imidlertid er der andre forhold end boligmarkedets nuværende tilstand, som bidrager til de senere års stærkt forhøjede renteniveau. Ikke blot boligbyggeriet, men den samlede investering er steget relativt kraftigt og har øget sin andel af den samlede udgiftsstrøm. Det er venteligt og normalt, at investeringen stiger relativt kraftigt under en højkonjunktur, som den vi oplever i disse år. Herudover stimuleres investeringen imidlertid af forventningen om fortsat inflation og tillige af skattelovgivningens liberale afskrivningsregler i forbindelse med skattefradragsreglen, som medfører en skatteskala med ekstremt høje skattesatser. Som enhver ved, er resultatet af disse absur-

de regler, at en meget betydelig del af investeringen gennemføres hovedsagelig som middel til at reducere forretningsfolks skattepligtige indkomst. Det er endvidere åbenbart, at disse regler for den øvrige del af befolkningen er en meget kostbar form for indkomsttransferering til de selvstændige næringsdrivende, der lægger beslag på ressourcer ikke blot ved det gennem skattereduktionen muliggjorte merforbrug, men derudover med et langt større beløb til de investeringer, hvorpå der afskrives.

Videre består der et vekselvirkningsforhold mellem inflationstendenserne og det høje investeringsniveau. Skattebegunstigelserne fremmer investeringen; den overdimensionerede investeringsefterspørgsel er en væsentlig blandt årsagerne til inflationspresset; og inflationsforventningerne virker atter yderligere stimulerende på strømmen af private udgifter.

Gunnar Myrdal skrev for en snes år siden en afhandling om høje skatter og lave renter, hvis moral var, at det stigende skattetryk, som kunne ventes i efterkrigstiden, i tiltagende grad måtte ledsages af et lavere renteniveau, hvis der skulle opretholdes tilstrækkeligt store investeringer til at sikre fuld beskæftigelse. Udviklingen – i det mindste her i landet – synes imidlertid at have været ganske anderledes end ventet af Myrdal, idet høje marginale satser i den direkte beskatning har virket stimulerende for den private investering ved at forvanske investeringskalkulerne. I den økonomiske politik her i landet disponerer man imidlertid ud fra forudsætninger, der er beslægtede med den Myrdalske hypotese og søger gennem store statslige budgetoverskud at holde igen på de private udgifter og først og fremmest forbruget. Da ydermere de offentlige udgifter vokser stærkt, er resultatet en hastig stigning i det samlede skattebehov, samtidig med at man gennem begunstigelser til forskellige befolkningsgrupper udmarver grundlaget for indkomstbeskatningen.

Afskaffelse af adgangen til fradrag af betalte direkte skatter i den skattepligtige indkomst er den første forudsætning for at svække indkomstbeskatningens uønskkelige bivirkninger.

Spørgsmålet er bragt frem her, fordi der består en nær sammenhæng mellem den politiske gennemførlighed af boligmarkedets frigivelse og den almindelige økonomiske politik. Som det er blevet nævnt ovenfor, overvurderer man formentlig i den økonomiske debat omfanget af den samlede huslejeforhøjelse, der vil indtræde under frie forhold. Alligevel vil det naturligvis være vanskeligt at undgå, at store grupper af lejere bliver udsat for en væsentlig belastning af deres økonomi. Gennemførligheden af huslejefrigivelsen og også af rimelige regler for parcelhusejernes skatteopgørelse vil derfor blive øget, hvis disse foranstaltninger kan kombineres med betydelige generelle skattenedsættelser. Ændringen af reglerne for parcelhusejernes skatteopgørelse vil i sig selv bidrage hertil ved at dæmpe efterspørgslen. Afskaffelsen af skattefradragsreglen vil give en yderligere og meget betydelig

hjælp ved at svække de skattemæssige motiver til store investeringer. Det er sandsynligt, at disse to skattepolitiske ændringer vil dæmpe investerings efterspørgslen så stærkt, at der bliver basis for såvel et lavere renteniveau som for generelle skattnedsættelser svarende i størrelse omtrentlig til det kasseoverskud på godt 1 milliard kroner, som har spillet så stor en rolle i den økonomisk-politiske debat. Det er klart, at det under disse vilkår vil være let at sikre, at ingen samfundsgruppe får sin økonomiske stilling forringet som følge af ændringerne i boligpolitikken.

Redegørelsen fra det økonomiske Råds formandsskab, fra målsætningsudvalget og fra den af boligministeren udpegede arbejdsgruppe beskæftiger sig alle – mere eller mindre indgående – med mulighederne for at give lejerne individuelt afpasset kompensation for huslejestigningen ved en fjernelse af huslejekontrollen. Ydelsen af sådan kompensation – f.eks. i form af en obligation, hvis pålydende afhænger af lejestigningens beløb – vil tjene til at bevare de vilkårlige realindkomstforskelle, som er opstået som følge af huslejekontrollen, og den harmonerer derfor ikke med den opfattelse, at virkningerne på indkomstfordelingen er en af huslejekontrollens væsentlige ulemper. Forslaget om individuel kompensation til lejerne for huslejestigningen var oprindeligt baseret på den fiktion, at lejestigningen ville være et éngangsfænomen. Men da det er åbenbart, at huslejen også i fremtiden vil være i bevægelse på et frit marked – og under inflation overvejende vil stige – har man udbygget det oprindelige kompensationsforslag med forslag om kompensationer også for huslejestigninger i en ubestemt fremtid. Bortset fra de betydelige administrative besværligheder, der vil opstå heraf, må det ventes, at en sådan permanent kompensationsordning vil hemme prisdannelsens normale funktion på boligmarkedet stærkt, således at udnyttelsen af boligmassen bliver unødvendigt ineffektiv.

Forslaget om en permanent kompensationsordning er – ligesom forslaget om indførelse af såkaldte værdifaste obligationer – et forsøg på indenfor et – givetvis vigtigt – område at neutralisere inflationens virkninger; og det afspejler således den opfattelse, at selve inflationen kan man ikke holde i tømme.