

Jens Lunde:

Problemer ved styringen af byggeaktiviteten under et langvarigt tilbageslag

Artiklen behandler de problemer, der er forbundet med at styre byggeaktiviteterne under et langvarigt konjunkturtilbageslag. Der spørges om hvorfor konjunkturudsvingene er langt kraftigere for byggeriet end for de øvrige økonomiske sektorer, og som vigtige forklaringer fremhæves markante træk ved efterspørgslen efter boliger og bygninger (forbrugsudvidelsesbeslutningen, prisforventningerne).

Det påvises, at det er muligt at ophjælpe et byggeri under lavkonjunktur, men også at der er en lang række afgørende begrænsninger på, i hvilket omfang det kan lade sig realisere.

De seneste år er aktiviteten i byggeriet og beskæftigelsen på området reduceret stærkt. Der er naturligt nok fremsat mange ønsker om at øge byggeriet, spørgsmålet har stået centralt i de bygge- og boligpolitiske overvejelser, og der er gennemført en række foranstaltninger af væsentlig rækkevidde til fremme af byggeriet. Den nuværende situation rejser imidlertid også mere principielle spørgsmål om styringen af byggeaktiviteten.

Byggeriets og boligforbrugets omfang er i høj grad et resultat af den generelle økonomiske udvikling og er dermed særdeles påvirket af den økonomiske politik. I kraft af byggeriets og boligforbrugets samfundsøkonomiske vægt indgår hensyn til disse sektorer almindeligvis ved tilrettelæggelsen af denne politik. Eksempelvis synes der ikke i Folketinget besluttet mere afgørende økonomisk-politiske tiltag i de senere år, uden at disse har rummet særlige bygge- og boligpolitiske elementer (1).

Boligpolitikken kan i sin tilrettelæggelse næppe siges at være underordnet byggepolitikken, selv om hensyn til byggeaktiviteten, når denne er lav, indgår med stor vægt i boligpolitikken og lægger restriktioner på denne.

Eksempelvis ville en reduktion af boligsubsidierne – f.eks. i form af højere ejendomsskatter, større lejeværdi af egen bolig og huslejeværdier, opkrævet til det offentlige – føre til yderligere nedjustering af byggeriet. Dette ville næppe være en mulig politik, uanset at en reduktion af boligsubsidierne ved at give en bedre allokering på boligmarkedet kunne være boligpolitisk velmotiveret, og at en sådan politik ved at muliggøre lavere skatter eller mindre besparelser på de offentlige udgifter kunne udvide de finanspolitiske muligheder.

1. Hidtidige interesse for byggeriets styring

Interessen for styring af byggeaktiviteten er gennem tiden blevet udtrykt både i generelle økonomisk-politiske fremstillinger og i arbejder specielt om dette emne. Selv om disse fremstillinger ofte har haft et teoretisk tilsnit, har de i høj grad været bundet til den ved udarbejdelsen gældende situation for byggeriet og for dets rolle i samfundsøkonomien, hvilket vel også betegner nærværende artikel.

Jens Lunde:

Problemer ved styringen af byggeaktiviteten under et langvarigt tilbageslag

Artiklen behandler de problemer, der er forbundet med at styre byggeaktiviteterne under et langvarigt konjunkturtilbageslag. Der spørges om hvorfor konjunktursvingene er langt kraftigere for byggeriet end for de øvrige økonomiske sektorer, og som vigtige forklaringer fremhæves markante træk ved efterspørgslen efter boliger og bygninger (forbrugsudvidelsesbeslutningen, prisforventningerne).

Det påvises, at det er muligt at ophjælpe et byggeri under lavkonjunktur, men også at der er en lang række afgørende begrænsninger på, i hvilket omfang det kan lade sig realisere.

De seneste år er aktiviteten i byggeriet og beskæftigelsen på området reduceret stærkt. Der er naturligt nok fremsat mange ønsker om at øge byggeriet, spørgsmålet har stået centralt i de bygge- og boligpolitiske overvejelser, og der er gennemført en række foranstaltninger af væsentlig rækkevidde til fremme af byggeriet. Den nuværende situation rejser imidlertid også mere principielle spørgsmål om styringen af byggeaktiviteten.

Byggeriets og boligforbrugets omfang er i høj grad et resultat af den generelle økonomiske udvikling og er dermed særdeles påvirket af den økonomiske politik. I kraft af byggeriets og boligforbrugets samfundsøkonomiske vægt indgår hensyn til disse sektorer almindeligvis ved tilrettelæggelsen af denne politik. Eksempelvis synes der ikke i Folketinget besluttet mere afgørende økonomisk-politiske tiltag i de senere år, uden at disse har rummet særlige bygge- og boligpolitiske elementer (1).

Boligpolitikken kan i sin tilrettelæggelse næppe siges at være underordnet byggepolitikken, selv om hensyn til byggeaktiviteten, når denne er lav, indgår med stor vægt i boligpolitikken og lægger restriktioner på denne.

Eksempelvis ville en reduktion af boligsubsidierne – f.eks. i form af højere ejendomsskatter, større lejeværdi af egen bolig og huslejeværdier, opkrævet til det offentlige – føre til yderligere nedjustering af byggeriet. Dette ville næppe være en mulig politik, uanset at en reduktion af boligsubsidierne ved at give en bedre allokering på boligmarkedet kunne være boligpolitisk velmotiveret, og at en sådan politik ved at muliggøre lavere skatter eller mindre besparelser på de offentlige udgifter kunne udvide de finanspolitiske muligheder.

1. Hidtidige interesse for byggeriets styring

Interessen for styring af byggeaktiviteten er gennem tiden blevet udtrykt både i generelle økonomisk-politiske fremstillinger og i arbejder specielt om dette emne. Selv om disse fremstillinger ofte har haft et teoretisk tilsnit, har de i høj grad været bundet til den ved udarbejdelsen gældende situation for byggeriet og for dets rolle i samfundsøkonomien, hvilket vel også betegner nærværende artikel.

Under den stærke ekspansion i byggeriet igennem 1960'erne og i de første år af 1970'erne var synsvinklen den, at byggeriet som hjemmemarkedserhverv tillige med den offentlige sektor dels tiltrak for mange ressourcer på bekostning af de eksporterende og importkonkurrerende erhverv og dels virkede inflationsfremmende ved at føre an i løn- og profitkapløbet. Denne grundtone findes i en række økonomiske konjunkturbedømmelser fra de år (2), og resultatet var naturligt nok bestræbelser på at dæmpe byggeriet. (3)

At man selvsagt også tidligere havde interesseret sig for byggeriets styring kan illustreres ved, at den for efterkrigstidens bygge- og boligpolitik ret centrale betænkning *Det fremtidige boligbyggeri*, indeholdt et kapitel om stabilisering af boligbyggeriet (4).

Det bratte fald i byggeriet i 1974 efter den første oliekrise førte til, at boligministeren som et led i de boligpolitiske forhandlinger i foråret 1975 gav tilsagn om at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle udarbejde en rapport om byggeriets styring og om realkreditens anvendelighed som styringsinstrument. Udvalgets rapport (5) skal antagelig læses på baggrund af, at man i 1974-76 overvejende mente, at konjunkturedgangen var af kortere varighed og ikke fik karakter af et langstrakt tilbageslag eller en egentlig krise (6).

I årene efter har udviklingen i byggeaktiviteten og beskæftigelsen herved til stadighed indgået i de politiske overvejelser, og der er gennemført en række midlertidige såvel som permanente foranstaltninger til lindring af byggekrisen. Derimod har problemstillingen om metoder og muligheder for ophjælpning af byggeaktiviteten til et ønsket niveau ikke affødt nye teoretiske bidrag eller fornyet udvalgsbehandling. Den eneste undtagelse er en nyudgiven lærebog om byggesektoren, der indeholder et kapitel om den økonomiske politik og byggeriets styring (7).

2. Den aktuelle situation

Nedgangen i byggeaktiviteten må føres tilbage til konjunkturtilbageslaget i den samlede økonomi, blot er faldet i byggeaktiviteten forholdsmæssigt langt stærkere. Nedgangen er fremkommet fra efterspørgselssiden, idet især den stagnerende/faldende realindkomst efter skat har begrænset boligefterspørgslen, idet især svigtende afsætning har begrænset erhvervenes efterspørgsel efter bygninger og anlæg, og idet primært svigtende skatteindtægter, større udgifter til overførselsindkomster og visse mætningstendenser har begrænset den offentlige sektors efterspørgsel efter yderligere bygnings- og anlægskapacitet.

Den aktuelle situation for byggeriet beskrives imidlertid ikke her. Dels er situationen ganske velkendt, og dels kan hovedtræk af en statistisk beskrivelse hentes i appendix til nærværende temanummer.

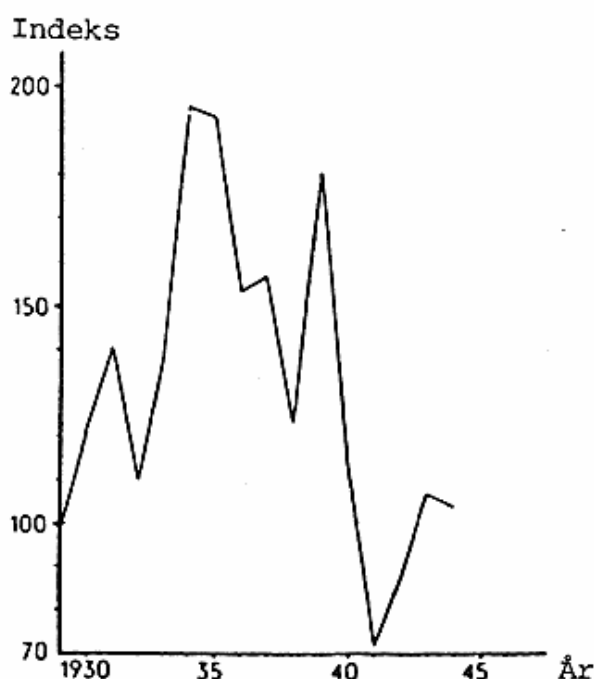
Derimod kan der være grund til at fremhæve de indirekte virkninger af det stærke fald i byggeriet, da disse lettere overses. Faldet breder sig i første række til de virksomheder med råstofudvinding, i håndværk og i industri, der leverer varer til bygge- og anlægsvirksomhederne. Tilsvarende rammes de projekterende og rådgivende virksomheder på et tidligt tidspunkt, mens den finansielle sektor hovedsaglig mærker faldet lidt senere. Dertil kommer naturligvis, at fald i byggeriets

værditilvækst og dermed i indkomsterne mindsker sektorens beskæftigedes efterspørgsel efter andre varer og tjenester.

Den offentlige sektors økonomi rammes også af nedgangen i byggeriet. Bortfald af indkomst og beskæftigelse i sektoren giver mindre skatteprovenu og større udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse m.v. Mindre byggeri giver færre momsindtægter og begrænser stigningen i ejendomsskatter og lejeværdiprovenu. Faldet/stagnationen i værdien af jord og ejendomme mindsker også ejendomsskatter og lejeværdiprovenu. Foranstaltninger til ophjælpning af byggeriet indebærer merudgifter. Kommunerne ligger med vanskeligt afsættelige byggegrunde, der oven i købet kan være byggemodnede. Den fysiske planlægning, som i høj grad er knyttet til kommende bebyggelser, og som først i de senere år er ved at nå et modent stade, får langsommere indflydelse på vort samfunds udformning. – Nævnt er langt fra alle de punkter, hvor byggeriets nedgang har betydning for den offentlige sektor (8).

At der her i landet kan være så stærke svingninger i byggeaktiviteten som i det sidste årti, er der historisk belæg for (9). I fig. 1 er et enkelt eksempel for mellemkrigsperiodens byggeri vist.

Fig. 1. Index for antal fuldførte lejligheder 1929-44.



Betydelige svingninger i byggeaktiviteten er ej heller et specielt dansk fænomen. Tværtom genfindes en parallel udvikling i byggeriet – og iøvrigt også på boligmarkedet – i grove træk i »de lande, vi almindeligvis sammenligner os med«, selv om særlige nationale reguleringer eller institutionelle særtræk naturligvis giver variationer i udviklingsforløbet. Men en sådan tendens til ensartethed kan næppe overraske, da denne landegruppens økonomier jo er ret sammenvævet gennem samhandelen og internationalt valutarisk samarbejde.

3. Byggeriets konjunkturfølsomhed

Som det danske samfund er opbygget, kan det næppe undre, at også forbruget af boliger og bygninger m.v. er konjunkturafhængigt. Dermed er næsten på forhånd givet, at udviklingen i realindkomsten efter skat – og dermed i forbrugsmulighederne – i særlig grad er bestemmende for boligforbruget og via virksomhedernes afsætning for disses bygningsforbrug.

Men derimod kan der være grund til at gå ind på, hvorfor de konjunkturrelle udsving er langt kraftigere for byggeriet end for økonomien iøvrigt.

Udgangspunktet må tages i, at bygninger – i det følgende boligejendomme – har en ganske lang levetid, vel hyppigst 50-100 år. Derved bliver bestanden af boligejendomme meget stor i forhold til det enkelte års nybyggeri af boliger.

Samtidig vælger den enkelte husstand typisk bolig for en længere periode ad gangen og skifter – i hvert fald når familien er dannet – kun bolig ret få gange i løbet af tilværelsen. Beslutninger om at ændre boligforholdene, typisk forbedre dem, kan derfor udskydes resp. fremrykkes ganske meget i tid.

Det vil føre for vidt her at gå ind på en diskussion af boligefterspørgselsbegreberne. (10) Dog må man notere sig, at efterspørgslen ikke kan siges at være specielt rettet mod nyopførte boliger, (bortset fra at den enkelte husstand kan have en særlig præference for en ny bolig).

Med et standardeksempel vil en moderat, pludselig forøgelse af boligefterspørgslen ved, at dennes vækstrate steg fra – hidtil stabilt – 2% årligt til 4% årligt, medføre en fordobling af nybyggeriet (fra 2% til 4% af boligbestanden), når der ses væk fra byggeri til erstatning af fjernede boliger. Denne såkaldte accelerator-effekt er dog nok alt for forenklet, men giver et indtryk af virkningernes karakter.

Ændringer i boligefterspørgslen realiseres således først, efterhånden som folk flytter, hvorfor efterspørgselsstigningen først gradvist påvirker byggeomfanget. Sandsynligvis fører den underliggende efterspørgselsstigning dog også til en fremrykning af flytninger for at forbedre boligforholdene, hvilket naturligvis kan øge byggeriet nok så meget. På den anden side vil en større efterspørgsel efter nybyggeri hurtigt kunne resultere i et – overvejende midlertidigt – højere prisniveau for disse, fulgt af et relativt gunstigt løn- og prisniveau i byggesektoren og af højere priser for grunde og eksisterende boligejendomme.

Ved et fald i boligefterspørgslen gælder den omvendte reaktion, selv om faldet antagelig kan sætte sig væsentlig mere brat igennem.

De her diskutererede sammenhænge vedrører bybyggeriet af boliger, men gælder formentlig tilsvarende for ombygnings- og tilbygningsarbejder. Egentlige reparationsarbejder er knap så konjunkturafhængige, da kun en del kan udskydes/fremrykkes i tid, men til gengæld nok også bliver det.

Byggeriet af erhvervsjendomme er ligeledes beskedent i forhold til bestanden, men erhvervsjendommens levetid er formentlig væsentlig kortere end boligejendommens. Imidlertid kan erhvervsbyggeriet også af andre grunde fluktuere særdeles meget. Langt fra forudsigelige forskydninger i erhvervsstrukturen, i erhvervenes lokalisering og i teknologien forløber ganske hastigt – tænk blot på, hvad der er sket siden 2. verdenskrig. Disse ændringer vil ofte kræve nybyggeri eller ombygning.

Den lange levetid for offentlige bygninger rummer også en kim til fluktuationer

i byggeriet. Imidlertid har det betydelige byggeri i kølvandet på den offentlige sektors langvarige og stærke ekspansion, såvel som den realt meget betydelige nedskæring af de offentlige anlægsbudgetter siden slutningen af 1970'erne været nok så bestemmende for det offentlige byggeri. Det er således et gennemgående synspunkt – af væsentlig betydning for fremtidigt offentligt byggeri – at ibrugtagning af opført byggeri og anlæg ofte medfører afledte driftsudgifter og oprettelse af nye stillinger (11). Men naturligvis er dette ikke altid hensigten med – eller virkningen af – offentligt byggeri.

Det gælder generelt, at det ikke er aktuelle eller tidligere værdier af de økonomiske variable, der ligger bag forbrugs- og investeringsbeslutninger, men derimod de forventede værdier for den periode, den konkrete beslutning vedrører. *Forventningerne* kommer derved til særligt at påvirke efterspørgslen efter boliger og bygninger, som har en lang levetid, og som typisk efterspørges for at anvendes gennem en lang periode. Ændringer i forventningerne kan derfor i sig selv udløse ganske stærke fluktuationer i byggeriet.

På et punkt får forventningerne ekstra betydning for den private efterspørgsel efter ejendomme, herunder ejerboliger, nemlig den forventede fremtidige salgspris for den erhvervede ejendom. Ejendomspriserne vil således være højere, hvis markedet forventer større stigninger i ejendomspriserne end i prisniveauet iøvrigt, hvilket netop var tilfældet i 1960'erne og 1970'erne (12). Dette kan også udtrykkes ved, at ejendomspriserne bliver, hvad de forventes at blive (13).

Siden 1979 er ejendomspriserne – i grove træk – stagneret, mens der på andre områder fortsat har været inflation. Tilsyneladende har dette drejet efterspørgernes forventninger over mod, at ejendomspriserne heller ikke fremover vil stige (eller stige særlig kraftigt). Sådanne forventninger virker reducerende på ejendomspriserne.

Aktuelt er priserne for eksisterende ejerboliger tilsyneladende så lave, at sammenhængen mellem priserne for nyopførte og for ældre ejerboliger er glippet, hvilket antagelig giver en del af forklaringen på det meget beskedne byggeri af ejerboliger. Samtidig illustrerer denne problemstilling, hvorledes forholdene på et marked for eksisterende ejendomme kan være af afgørende betydning for nybyggeriet.

Denne skitserede forventningsdannelse for ejendomspriserne er et eksempel på den hyppige antagelse i økonomisk teori om »konservative« forventninger, hvor de nærmeste forudgående erfaringer tillægges størst vægt.

Denne forventningsdannelse må dog kobles sammen med en antagelse om, at skift i udviklingen, f.eks. en oliekrise, kan bryde forventningsmønstret. Den nuværende regerings indkomstpolitiske indgreb i efteråret 1982 er et eksempel på, hvorledes man i lovgivningen har søgt at bryde forventningerne, i dette tilfælde om lønudviklingen og inflationen.

Det er i dette afsnit teoretisk søgt begrundet kort, hvorfor de konjunkturelle udsving i byggeaktiviteten er væsentlig kraftigere end i økonomien iøvrigt. Dette fører til en både samfundsøkonomisk og virksomhedsøkonomisk mindre effektiv ressourceallokering og produktion for byggeriet, og bygherren påføres ekstra omkostninger (14).

Hvorvidt byggeaktiviteten derfor bør underkastes en styring, er i sidste instans

et politisk-ideologisk spørgsmål; men her i landet er der efterhånden bred accept af en vis overordnet økonomisk-politisk regulering. De betydelige svingninger i byggeaktiviteten begrundes da, at byggeriet i særlig grad søges reguleret. Samtidig bevirker de stærke aktivitetssvingninger, at styring af byggeriet kræver en kraftigere indsats med mere vidtgående foranstaltninger end styringen af de fleste andre erhvervs aktiviteter.

4. Målsætninger for byggeriets omfang

Styring af byggeaktiviteten må ske ud fra politisk bestemte mål, selv om målangivelser enten ikke foreligger explicit – og det er det normale – eller er angivet på en oftest utilstrækkelig eller upræcis form.

Målangivelser kan være formuleret, så de sigter direkte mod en bestemt byggeaktivitet, men er da også indirekte et boligpolitisk mål (såvel som et erhvervspolitisk mål og et mål for det offentliges service). Ligeledes kan en boligpolitisk målangivelse implicit indeholde et byggemål. Eksempelvis er et mål om et bestemt boligbyggeri også et mål om en bestemt boligforsyning, ligesom en fastsat, ønsket boligstandard (pr. person eller husstand) også er et mål om et bestemt boligbyggeri. – Der kan naturligvis yderligere foreligge andre rent byggepolitiske mål (f.eks. om byggeteknik) eller rent boligpolitiske mål (f.eks. i lejelovgivningen).

Mål for byggevirksomheden må også ses i sammenhæng med de overordnede økonomiske-politiske mål, dels i forlængelse af disse og dels eventuelt som en korrektion til disse.

Målangivelsen for den ønskede byggeaktivitet kan betegnes som en *niveaumålsætning*, mens ønsket om – ved det givne niveau – at udjævne byggeaktiviteten mest muligt over tiden kan betegnes som en *stabilitetsmålsætning* (15) eller en målsætning om en stabil byggerytme.

Angivelser om et ønsket niveau for byggeriet hviler for det meste på et vist prognosegrundlag for det fremtidige boligbehov (og sjældent for behovet for andre bygninger). Prognoserne bygger imidlertid på forudsætninger om den fremtidige indkomstudvikling m.v., som er en direkte forudsætning i de »økonomiske« prognoser, og som i de »demografiske« prognoser er indbygget i forudsætningerne om de fremtidige boligfrekvenser. Så lange økonomiske fremskrivninger må betragtes som forholdsvis usikre, hvorfor en niveaumålsætning i sig selv bliver usikker.

Samtidig kan man kun aflæse et sæt oplysninger om den aktuelle byggeaktivitet, og det lader sig ikke afgøre, om enten niveau- eller stabilitetsmålsætningen er opfyldt, om begge er opfyldt, eller om ingen af dem er det. Sondringen mellem niveau- og stabilitetsmålsætningerne er dermed mest af pædagogisk værdi.

Specielt for ønsket om en stabil byggerytme er det usikkert, om der herved tænkes på en stabil byggeproduktion eller på en konstant ressourceindsats, der i kraft af produktivitetstigninger vil give en voksende produktion. I praksis synes hensynet til en stabil byggerytme – under en nedgangskonjunktur – da også snarere at føre over i, at man søger at stabilisere byggeaktiviteten og undgå yderligere frisættelse af ressourcer i sektoren.

Der har gennem tiden været givet mere eller mindre bindende mål for det ønskede boligbyggeri. Bedst kendt er formentlig målsætningen om at tilstræbe et stabilt boligbyggeri på ca. 40.000 enheder, der indgik i den boligpolitiske aftale fra juni 1974. Den omstændighed, at det årligt opførte antal boliger ikke siden er nået op på 40.000, bibringer en forståelse for politikernes tilbageholdenhed med at opstille præcise mål.

En målsætning om et bestemt antal nyopførte boliger er dog i alle tilfælde et upræcist delmål. Det er ikke operationaliseret m.h.t. boligens værdi, kvalitet eller størrelse, der mangler tilsvarende mål for byggeri til erhvervsmæssige og offentlige formål, og reparations- og vedligeholdelsesomfanget såvel som moderniseringer o.l. indgår heller ikke.

Anderledes præcise er delmålene (kvoterne) for det støttede boligbyggeri, hvor dette antal boliger tilsammen med de lovbestemte vilkår for støttet boligbyggeri og de budgetterede tilskud giver et forholdsvist præcist udtryk for den omfattede byggeaktivitet.

Et anvendt, mere altfavnende styringsmål for byggeaktiviteten er beskæftigelsen. I 1982-Budgetredegørelsen blev sagt: »Målsætningen for bygge- og anlægssektoren er, ..., at genetablere og opretholde en beskæftigelse, der svarer til 1979-niveauet« (16). Værdien af dette konkrete måls bredde afsvækkes dog af den manglende angivelse af det ønskede tidspunkt for målopfyldelsen. Et beskæftigelsesmål omfatter imidlertid i alle tilfælde ikke de øvrige ressourcer, der er anvendt til byggeri, og der tages ikke hensyn til produktivitetsstigningen, hvorved en given beskæftigelse vil resultere i et gradvist øget byggeri.

5. Ophjælpning af byggeriet i overordnede økonomisk-politiske overvejelser

Udgangspunktet for overvejelser om ophjælpning af byggeriet er, at under en lavkonjunktur vil byggeriet normalt være sat forholdsmæssigt endnu mere tilbage, jfr. afsnit 3.

Til den overordnede prioritering, om og i hvilken udstrækning der i den situation skal ske en særlig ophjælpning af byggeriet, skal skitseres nogle argumenter pro og contra. I denne prioritering er selvsagt indbygget en interessekonflikt mellem på den ene side byggeriet og dets arbejdsstyrke og på den anden side de øvrige erhverv og den hertil hørende arbejdsstyrke, idet en ekspansiv påvirkning af byggeaktiviteten kan nødvendiggøre en mere kontraktiv politik på andre områder.

For en særlig hensyntagen til byggeriet taler:

- a. En langvarigt lav aktivitet i byggeriet medfører en omfattende destruktion af sektorens fysiske kapitalapparat, og at kundskaberne hos sektorens arbejdsstyrke og af det teknologiske stade i virksomhederne. Dette vil besværliggøre og fordyre en senere stigning i byggeaktiviteten, der vil kunne blive desto kraftigere, jo længere aktiviteten har været nede.
- b. Hvis det er tanken, at de mindst effektive og rentable virksomheder skal »skæres væk« først, må dette gælde generelt for virksomhederne i alle erhverv. I modsat fald vil man komme til at »gå længere ind« i henseende til rentabilitet.

ten i byggeriets virksomheder end i andre erhvervs. Samtidig vil mindre rentable og solide virksomheder i højere grad få fodfæste ved en fremtidig konjunkturopgang.

- c. En særlig hensyntagen til påvirkningen af importen og eksporten kan tale for at fremme dele af byggeriet. Begrundelsen for at styrke byggeeksporten og energibesparende foranstaltninger ligger lige for, og reparations-, vedligeholdelses- og moderniseringsaktiviteter (herunder byfornyelse) har i kraft af en forholdsvis høj arbejdsintensitet en mere beskeden importvirkning.

Imod en særlig hensyntagen til byggeriet taler:

- a. Politiske overvejelser i retning af, at det er nemmere politisk ikke at gøre noget frem for at skulle foretage foranstaltninger, der vil være årsag til bl.a. mindre beskæftigelse på andre områder.
- b. Det kan blive særdeles dyrt i den forstand, at der skal meget betydelige subsidier til for at opnå en virkelig ophjælpning af byggeriet.
- c. Ved at anvende direkte eller indirekte tilskud vil de særlige foranstaltninger komme til at belaste de offentlige finanser, hvilket kan være et mål i sig selv at hindre.

Umiddelbart kunne det forekomme rigtigt, at *beskæftigelsesgraden* skulle være ens i de forskellige erhverv, d.v.s. risikoen for at blive arbejdsløs skulle være lige stor. Et »retfærdighedssynspunkt« kunne begrunde dette. Eller argumentet kunne være, at rangerede man arbejdskraften efter duelighed, uddannelse og andre kvalitative egenskaber, må der gælde samme argument som m.h.t. rentabiliteten i virksomheder, nemlig at den kvalitativt mindst egnede arbejdskraft sorteres fra først, og at det samfundsmæssigt optimale er, at der skæres proportionalt fremfor særlig hårdt i enkelte grupper.

Hertil må siges, at arbejdsmarkedet næppe fungerer, så de kvalitativt mindst egnede bliver arbejdsløse først. Det forekommer ret tilfældigt, hvem der er ansat på virksomheder, der lukker eller nedskærer antallet af ansatte stærkt. Der er en tendens til, at de sidst ansatte afskediges først. Og unge hindres i vid udstrækning – f.eks. via lærepladser – i at komme i beskæftigelse på området. Det er formentlig således lige slemt set fra en samfundssynsvinkel, om endnu en ansat ved byggeri eller i et andet erhverv skulle blive arbejdsløs. Måske er det endda »nemmere« at være arbejdsløs, hvis mange i samme erhverv er arbejdsløse. På den anden side betyder en stor arbejdsløshed i et fag, at det vil være sværere at komme i beskæftigelse påny, og der ville kunne ske en flugt over til andre erhverv, hvis arbejdsløsheden der falder tidligere end i byggeriet.

En række forslag til fremme af byggeaktiviteten har været begrundet med, at man ved at iværksætte arbejder for et antal mill. kr. ville spare arbejdsløshedsunderstøttelse og andre sociale ydelser samt opnå ekstra indkomstskatte- og momsindtægter for tilsammen et større beløb. Imidlertid er denne betragtning for snæver, for al arbejdsløshed ville da kunne udryddes ad denne vej.

Baggrunden er, at aktivitetsniveauet i samfundet er afstemt efter den ønskede samfundsøkonomiske balance. En udvidelse af aktiviteten i byggeriet vil da enten underminere denne balance, bl.a. med større underskud på betalingsbalancen til

følge, eller der må ske en indskrænkning af aktiviteten på andre områder, hvilket vil øge arbejdsløshedsunderstøttelsen, mindske skatteprovenuet og dermed udlette »besparelsen« ved øget byggeri. Kun ved en ønsket ekspansion vil argumentet om sparet understøttelse m.v. gælde, men da må man – i denne helt snævre betragtning – vælge at satse på de aktiviteter, der ved en given ekspansion medfører størst reduktion af arbejdsløsheden.

Også på finansieringsområdet har der været forslag, der må siges frembåret på en utilstrækkelig erkendelse. Her overses det ofte, at enten skal midlerne til nye bedre lån tilvejebringes over kapitalmarkedet i konkurrence med afkastet af andre placeringsmuligheder, så den nye ordning ikke bliver billigere (i længden) for debitor, eller også skal der puttes subsidier i ordningen.

6. Tidsmæssig udjævning af byggeriet

Det ligger allerede i, at når de særligt kraftige udsving i byggeaktiviteten søges udjævnet gennem styring af byggeriet, tilstræbes det at udskyde, respektive at fremrykke dette. Da målangivelser for det fremtidige byggeri som nævnt vil være upræcise og erfaringsmæssigt ændres som et resultat af den økonomiske udvikling, begrænser denne usikkerhed antagelig ofte, hvor stærk en stabilisering der vil blive søgt opnået.

Det synes samtidig almindeligt accepteret, at byggestyringen er ulige mere effektiv ved hæmmende frem for ved stimulerende foranstaltninger (17). Dette er utvivlsomt rigtigt, når der anvendes kvantitative reguleringer, idet kvoter, størrelsesbegrænsninger o.l. må respekteres, mens påbud kun kan anvendes i enkelte tilfælde – f.eks. brandsikring og energirigtig stand af eksisterende ejendomme – og ikke er egnet til at tvinge efterspørgsel efter f.eks. større og bedre boliger frem.

Mere tvivlsomt er det, om man ved anvendelse af indirekte virkende foranstaltninger – skatter og subsidier, finansieringsvilkår – lettere skulle kunne dæmpe end fremme byggeriet. Snarere er spørgsmålet da, om der er økonomisk-politisk mulighed for at yde tilstrækkeligt høje subsidier til – under en lavkonjunktur – at fremme byggeriet væsentligt. Samtidig kan man spørge, om byggeriet i virkeligheden på noget tidspunkt i 1960'erne og 1970'erne er blevet neddæmpet i samme udstrækning, som der er behov for at ophjælpe byggeriet i den aktuelle situation.

Baseret på almindelig driftsøkonomisk tankegang kunne det friste at »producere til lager« under en midlertidigt svigtende afsætning. I praksis måtte dette overvejende gælde boliger, da karakteren af det fremtidige erhvervmæssige og offentlige behov for bygninger vanskeligere lader sig bedømme på forhånd. Ønsket om en passende boligreserve er da også ofte anført som mål for byggepolitikken (18).

Imidlertid er et lager af ledige boliger forbundet med meget betydelige »liggeomkostninger«, der formentlig før eller siden ville skulle afholdes af statskassen, ligesom en reserve af tomme boliger også på anden vis er noget af en absurditet.

Tomme boliger må siges at repræsentere et velfærdsmæssigt tab, da – en mindre del af – befolkningen så må bo dårligere end nødvendigt. Tanken om »et lager« fører derfor til, at der må tilvejebringes støttemidler til sikring af afhændelse eller udlejning af de ellers ledige boliger.

En succesrig sikring af en stabil byggerytme kræver da, at tilskuddenes størrelse

varierer modsat konjunkturforløbet og eventuelt kan slå over i en afgiftspålæggelse under en højkonjunktur. Imidlertid er der en politisk afhængig fare for, at midlertidige tilskud bliver permanente, og hvis der i en lavkonjunktur altid ydes tilskud i større omfang end hidtil, vipper man derved boligudgifterne ned og subsidierne voldsomt op. Samfundsøkonomisk kan dette være ganske uheldigt. Eksemplet viser en relation, hvor den økonomisk-teoretisk rigtige model kan komme i konflikt med de politiske muligheder.

Endelig bør nævnes det fra alle økonomisk-politiske foranstaltninger velkendte træk, at der går en vis tid (et »time-lag«), før gennemførte foranstaltninger får virkning. Dette »time-lag« er særlig stort på byggeområdet, hvor planlægnings- og projekteringsfasen såvel som selve opførelsen kan være forholdsvis tidskrævende. Dette gælder naturligvis særlig for nybyggeri, især af større bebyggelser, mens reparations- og vedligeholdelsesaktiviteter og energibesparende foranstaltninger kan gennemføres forholdsvis hurtigt. Det er imidlertid oplagt, at det forholdsvis lange »time-lag« i byggestyringen vanskeliggør en præcis udjævning af byggeaktiviteten over tiden.

7. Delmarkedsbalancen i boligbyggeriet

Mens emnet hidtil har været styringen af den samlede byggeaktivitet, skal styringen af fordelingen af byggeaktiviteten tages op her, dog kun for det nye boligbyggeris sammensætning.

Såfremt styringen sker på grundlag af en målsætning om et bestemt antal nyopførte boliger, ligger det umiddelbart i aritmetikken, at en stigning – måske op over en vis tærskelværdi – i ejerboligbyggeriet bør føre til en reduktion af det støttede boligbyggeri.

Der foreligger imidlertid en dybere begrundelse ved udviklingen i efterspørgslen efter boligerne på de enkelte boligdelmarkeder. Der sker således til stadighed forskydninger i de omtrentlige indkomstgrænser, der for en husstand afgør, om det er mest fordelagtigt at efterspørge almennyttige boliger, private andelsboliger, eller ejerboliger (19).

Da staten gennem rentebidragsordningen betaler den effektive forrentning af de indekslån, der er anvendt til finansiering af nyt almennyttigt og andelsboligbyggeri (20), påvirker den på kapitalmarkedet bestemte rente kun boligudgifterne for nyopførte eller nyovertagne ejerboliger.

Da den marginale beskatning afgør renteudgiften efter skat, bliver boligefterspørgernes indkomst også bestemmende for, om en ejerbolig vælges, og – hvis den er nyopført – om den vælges finansieret med nominallån eller indekslån.

Desuden påvirker den forventede prisudvikling for ejerboliger som nævnt efterspørgslen efter disse såvel som efterspørgslen efter – i hvert fald de ejerboligliggende – andelsboliger, hvor andelsbevisets overdragelsesværdi afhænger af værdien af tilsvarende ejendomme.

Derimod påvirker udviklingen i anskaffessummer – og i de underliggende byggeomkostninger – både efterspørgselen efter almennyttige boliger, andelsboliger og ejerboliger. Det støttede boligbyggeri opføres således ikke i enhver henseende uafhængigt af »markedet«. Det kan i denne forbindelse nævnes, at der ikke

opføres private lejeboliger i nævneværdigt omfang, da prisniveauet for disse ejendomme ligger langt under opførelsesomkostningerne (reproduktionsprisen), hvorfor udbuddet af disse boliger på kort sigt er konstant og er lig den realiserede efterspørgsel.

Det følger allerede af udviklingen i indkomsterne, i de enkelte indkomstgruppers størrelse, i indkomstskattesatserne, i byggeomkostninger og anskaffelsessummer for støttet boligbyggeri, i ejerboligpriserne og af svingninger i den effektive forrentning for indekslån og nominallån, at der til stadighed vil ske forskydninger i de indkomstgrænser, hvor det skifter, om det er mest fordelagtigt at efterspørge almenyttige boliger, private andelsboliger eller ejerboliger.

Disse svingninger i boligefterspørgslen må nødvendigvis føre til fortsatte ændringer i nybyggeriets sammensætning. Eksempelvis vil et større ejerboligbyggeri som følge af en øget, underliggende ejerboligefterspørgsel antagelig være forbundet med en mindre stigning, en stagnation eller et fald i efterspørgslen efter almenyttige boliger og andelsboliger. Derfor må styringen af fordelingen af det nye boligbyggeri jævnlige revideres.

8. Afslutning

Emnet for denne artikel har været at skildre nogle problemer ved at styre byggeaktiviteten under et langvarigt tilbageslag.

Derimod er der ikke foretaget en beskrivelse af de mangeartede og omfattende foranstaltninger, der har været anvendt til formålet i de efterhånden 10 år med problemer for byggeriet.

Det er heller ikke diskuteret, hvilke midler der kan anvendes til at styre byggeriet med, og om de – under forskellige forudsætninger – er mere eller mindre egnede hertil. For denne diskussion kan der henvises til nævnte, tidligere arbejder om styringen af byggeriet.

De mange problemer ved styring af byggeriet under lavkonjunktur kan ikke konkluderes derhen, at det ikke kan lade sig gøre – i hvert tilfælde i nogen grad – at hjælpe byggeriet. Dette har da trods alt også været resultatet af de gennemførte foranstaltninger.

Men problemerne bevirker, at det er begrænset, hvad der kan opnås ved en i virkeligheden selektiv erhvervspolitik, ligesom der er statsfinansielle begrænsninger for den støtte, der kan stilles til rådighed til formålet.

1. De mere policy-betonede aspekter er behandlet i Ove Johansens artikel i dette nummer.
2. Se f.eks. Det økonomiske Råd, formandskabet, *Dansk Økonomi i efteråret 1970*, København, 1970.

3. En samlet fremstilling af styringsproblematikken i denne periode er givet af H. Due-lund Nielsen, »Byggeriet i den økonomiske politik«, pp. 111-126 i Dansk Ingeniørfor-ening og Danske Økonomers Forening, *Boligbyggeriet i samfundsmæssig belysning*. København 1971.
4. Indenrigsministeriets Byggeudvalg af 1946, *Det fremtidige boligbyggeri*. København 1946, kap. X.
5. Boligministeriet, *Styring af byggevirksomhedens omfang*. Redegørelse afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af boligministeren den 3. september 1975. København 1976.
6. Fra samme tid og om samme emne foreligger artiklen af Hans Ejvind Hansen, »Hvor-dan styrer vi byggeriet?«, *Økonomi og Politik*, nr. 2, 1975, pp. 124-140.
7. Bjarne Hastrup, *Dansk byggeri. Myter og realiteter*. København 1982, kap. 5.
8. Nogle vil måske savne det synspunkt, at en mindre låneoptagelse til nybyggeriet giver mindre rentefradrag og dermed større indkomstskatteprovenu. At noget sådant *delvis* er tilfældet, skyldes »rentegabet« på de offentlige budgetter, da fradragsberettigede renteudgifter ikke afbalanceres fuldt af skattepligtige renteindtægter, og da debitorer-nes og kreditorernes marginale skattesatser er forskellige. Ved en symmetrisk skatte-mæssig behandling af renter, ville denne problemstilling ikke foreligge.
9. Perioden 1880-1962 er behandlet i Olav Grue, *Byggevirkomheden og den økonomiske udvikling*. Studier fra Københavns Universitets Økonomiske Institut, nr. 12, 1967.
10. Jfr. f.eks. Jens Lunde, *Boligmarkedet under inflation*. SBI-rapport 109. Statens Bygge-forskningsinstitut 1980, pp. 32-39.
11. Jfr. f.eks. Budgetdepartementet, *Budgetredegørelsen*. 1975, pp. 49-50.
12. Jfr. Jens Lunde, *op.cit.*, kap. IV.
13. Jfr. Jørgen Søndergaard, *Direkte og indirekte tilskud til boligforbruget*. SBI-rapport 107. Statens Byggeforskningsinstitut, 1978, 36-38.
14. Se f.eks. Bjarne Hastrup, *op. cit.*, pp. 125-130.
15. Sondringen skyldes Hans Ejvind Hansen, *op.cit.*
16. Budgetdepartementet, *Budgetredegørelse 1982*. Finansministeriet, Budgetdepar-te mentet 1982, p. 191. – Det fremgik desuden som et delmål, at målsætningen for bolig-byggeriet var at bringe nybyggeriet op på 25.000 boliger i løbet af 1982.
17. Jfr. *Styring af byggevirksomhedens omfang*, *op.cit.*, pp. 29-30, og Bjarne Hastrup, *op.cit.*, pp. 135-136.
18. Tankegangen om en boligreserve er nærmere behandlet i J. Lunde, *op.cit.*, pp. 51-55.
19. Dette skyldes den forskellige subsidiering af de tre typer. Det vil føre for vidt her at redegøre nærmere for indretningen af disse subsidieordninger.
20. Der ses her bort fra, at erhververne af nye andelsboliger formentlig vil optage lån til at finansiere en del af de yderst liggende 20% af anskaffelsessummen.