

DET ØKONOMISKE RÅD  
FORMANDSKABET

BYGGE- OG BOLIGPOLITIKKEN  
OG DENS SAMMENHÆNG  
MED ØKONOMISK POLITIK I ØVRIGT

*Redegørelse afgivet til regeringen*  
*Juni 1965*

STATENS TRYKNINGSKONTOR  
KØBENHAVN 1965



DET ØKONOMISKE RÅD  
FORMANDSKABET

BYGGE- OG BOLIGPOLITIKKEN  
OG DENS SAMMENHÆNG  
MED ØKONOMISK POLITIK I ØVRIGT

*Redegørelse afgivet til regeringen*  
*Juni 1965*

STATENS TRYKNINGSKONTOR  
KØBENHAVN 1965

Pris 4.50 kr.

Fl 27-4

NORLUNDES BOGTRYKKERI, KØBENHAVN

### *Til regeringen.*

Det økonomiske Råd har drøftet en række spørgsmål vedrørende den førte bygge- og boligpolitik og dens sammenhæng med den øvrige økonomiske politik. Formandskabet har herefter udarbejdet medfølgende redegørelse for disse spørgsmål og har i medfør af § 3, stk. 3 i lov om økonomisk samordning truffet bestemmelse om, at redegørelsen offentliggøres samtidig med, at den tilstilles regeringen. Ved fremsendelsen ønsker man at knytte følgende bemærkninger til redegørelsen:

Bygge- og boligproblemerne har siden den anden verdenskrig til stadighed været et af de centrale emner i den økonomiske debat herhjemme. Der er blevet foretaget en række undersøgelser af særlige ekspertudvalg, og yderligere undersøgelser er i gang. Nærværende redegørelse er således ét blandt mange bidrag til belysning af disse problemer. Dens formål er i første række at belyse den generelle sammenhæng mellem bygge- og boligpolitikken og den øvrige økonomiske politik samt de følger, som belutninger vedrørende boligmarkedet får for udviklingen inden for byggeriet.

Afgørelsen af, hvilke mål der skal tilstræbes i bygge- og boligpolitikken, ligger selvsagt på det politiske plan. Formandskabet er i det følgende gået ud fra, at bygge- og boligpolitikken ønskes tilrettelagt med sigte på dels at opnå et stigende byggeri under opretholdelse af en stabil byggerytme, dels at muliggøre en afvikling af huslejerestriktionerne og boligrationeringen. Om den første del af denne målsætning synes der at herske fuld enighed, og også målsætningen om genoprettelse af et frit boligmarked synes at være alment accepteret. Det kan i denne forbindelse nævnes, at det ikke under rådets drøftelser fra nogen side er gjort gældende, at der knytter sig sådanne fordele til huslejerestriktionerne, at de bør opretholdes som permanente foreteelser. Rådets debat om boligproblemerne har hovedsagelig drejet sig om tempoet for en afvikling af restriktionerne samt om konsekvenserne heraf for løn- og prisudviklingen og for indkomst- og formuefordelingen.

Der er i øvrigt grund til at fremhæve, at der er en sammenhæng mellem de to nævnte målsætninger, idet det ved en fortsat opretholdelse af huslejerestriktionerne næppe i længden vil være muligt at realisere målsætningen om en jævn byggerytme. Som forklaring herpå kan der henvises til, at den af huslejerestriktionerne følgende forskel på lejen i nyt byggeri og lejen i de øvrige dele af boligmassen medfører, at udlejningsvanskeligheder alene vil vise sig i nybyggeriet. Under de senere års stærke efterspørgselspres har der ganske vist kun været stedvise og i reglen kortvarige tendenser til udlejningsvanskeligheder i nybyggeriet. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at den nævnte risiko kan blive aktuel inden for en nærmere fremtid. Stig-

ningen i lejen i nybyggeriet inden for det sidste års tid har været den kraftigste, man endnu har været vidne til, og efter de oplysninger, der foreligger om kalkulationer for byggeri, der er under projektering, må der regnes med en yderligere stærk stigning i den kommende tid. Denne udvikling bevirker, at man hurtigt kan nå op på et mætningspunkt med hensyn til efterspørgslen efter nybyggede udlejningslejligheder til de af rente-, grundpris- og omkostningsudviklingen betingede høje huslejer.

En situation, hvor der i større omfang forekommer ledige lejligheder alene i nybyggeriet, kan ikke tages som udtryk for, at man har fået skabt den boligreserve, der er et nødvendigt led i – og en forudsætning for – boligmarkedets normalisering. For at der kan skabes fri bevægelighed på boligmarkedet, således at der kan skiftes bolig efter behov, må der findes en boligreserve, som er nogenlunde jævnt fordelt over den samlede boligmasse. En sådan boligreserve vil imidlertid kun kunne skabes ved en afvikling af huslejerestriktionerne.

Eksistensen af en jævnt fordelt boligreserve vil ikke på samme måde som en lejlighedsreserve, der udelukkende er koncentreret på nybyggeriet, medføre risiko for tilbageslag i det fremtidige boligbyggeri. Samtidig vil en sådan boligreserve betyde, at fremtidige stigninger i boligbehovet i første omgang kan imødekommes herfra. Man må således regne med, at der vil være mindre kraftige tendenser til svingninger i byggeaktiviteten under en fri huslejedannelse end på det nuværende regulerede boligmarked.

Ud over en mere stabil byggerytme med deraf følgende bedre betingelser for rationalisering af byggeriet indebærer et frit boligmarked forbedrede muligheder for at skifte bolig efter skiftende pladsbehov og indtjeningsevne m.v., således som det var almindeligt før boligrestriktionernes indførelse. Dette vil også kunne forøge arbejdskraftens geografiske mobilitet.

De politiske vanskeligheder ved etablering af et frit boligmarked ligger formentlig navnlig i den betragtelige huslejeforhøjelse, lejere i den ældre boligmasse vil komme ud for, og i spørgsmålet, om lejestigningen i første omgang fuldt ud skal tilfalde ejerne. I begge henseender vil omfanget af de problemer, man er stillet overfor, afhænge af, om der kan gennemføres en reduktion af begyndelseslejen i nybyggeriet. Løsningen af disse spørgsmål er klart politisk, og formandskabet kan ikke anvise nogen bestemt fremgangsmåde, men blot beskrive de vigtigste muligheder.

Endvidere frembyder spørgsmålet om lejeforhøjelsernes pristalsvirkning et problem af stor samfundsøkonomisk rækkevidde som følge af de indkomst- og omkostningsstigninger, der herigennem vil blive udløst. Den automatiske pristalsregulering er hverken under rådets behandling af disse spørgsmål eller i nærværende redegørelse taget op til almindelig analyse. Man har i redegørelsen alene søgt at klarlægge de pristalsmæssige konsekvenser og mulighederne for at undgå eller begrænse de nævnte følger af en overgang til et frit boligmarked. Mulighederne herfor vil bl.a. afhænge af valget af fremgangsmåde for huslejetilpasningen og af, om der træffes foranstaltninger til nedbringelse af begyndelseslejen i nybyggeriet.

Afsluttende skal fremhæves, at en tilbagevenden til et frit boligmarked vil indebære, at man genindfører det princip i huslejepolitikken, at huslejen i den eksisterende boligmasse til enhver tid skal kunne tilpasse sig udviklingen i efterspørgselsforholdene og i nybyggeriets omkostningsforhold, således at lejeforskellene kommer til at svare til forskelle i lejlighedernes størrelse, kvalitet og beliggenhed. Medens huslejen i perioden efter huslejustreringens indførelse har været bundet til førkrigslejen eller opførelsesomkostningerne med tillæg for bl. a. stigningen i driftsomkostninger, må lejen således fremover være bevægelig.

København, juni 1965.

*Søren Gammelgård*

*Erik Hoffmeyer*

*Carl Iversen*

Formand





# BYGGE- OG BOLIGPOLITIKKEN OG DENS SAMMENHÆNG MED ØKONOMISK POLITIK I ØVRIGT

## INDHOLDSFORTEGNELSE

I. <i>Indledning</i> .....	9
II. <i>Byggeriets stilling i konjunkturforløbet og i konjunkturpolitikken</i>	
1. Byggeriets andel af den samlede efterspørgsel, produktion og beskæftigelse	11
2. Byggeriets indflydelse på den økonomiske aktivitet .....	14
3. Midler til påvirkning af byggeaktiviteten .....	16
4. Belysning af reguleringen af byggeaktiviteten 1950-1964 .....	20
III. <i>Uligevægten på boligmarkedet</i>	
1. Indledende bemærkninger .....	22
2. Sammenhængen mellem boligmarked og byggemarked .....	23
3. Byggeomkostninger, lejeniveau og lejestruktur .....	26
4. Huslejeudligning og automatisk indkomstregulering efter pristal. ....	30
5. Forskellige former for huslejeudligning og disses økonomiske virkninger	34
6. Muligheder for nedbringelse af begyndelseslejen i nybyggeri .....	38
IV. <i>Sammenfatning og slutbemærkninger</i> .....	41
Bilag: Oversigt over udviklingen i byggeproduktion og byggekapa- 1950-1964 .....	44



## I. Indledning

Bygge- og boligpolitikken har i tiden efter den anden verdenskrig haft en central placering i den offentlige debat om den økonomiske politik. Med baggrund i de vanskeligheder, som har vist sig forbundet med at forene høj byggeaktivitet med en balanceret økonomisk vækst, har byggepolitikken også ved flere lejligheder været inddraget i drøftelserne i Det økonomiske Råd. Der er herunder blevet fremsat ønske om udarbejdelse af en redegørelse for sammenhængen mellem bygge- og boligpolitikken og den øvrige økonomiske politik. En sådan redegørelse fremlægges hermed, efter at man den 15. marts 1965 har holdt et møde i Det økonomiske Råd, som udelukkende drejede sig om bygge- og boligproblemerne. I mødet deltog foruden rådets medlemmer en række særligt indbudte sagkyndige samt organisationsrepræsentanter fra bolig- og bygge markedet. Som fastsat i lov om økonomisk samordning afgives redegørelsen imidlertid alene af formandskabet og på dettes ansvar.

De problemer inden for bygge- og boligpolitikken, der har dannet udgangspunktet for rådets drøftelser, har dels været forskellige ligevægtsproblemer i selve byggesektoren – navnlig spørgsmålet om at fastholde en jævn byggerytme og sikre fuld udnyttelse af den til enhver tid eksisterende byggekapacitet – dels en række mere generelle ligevægtsproblemer, herunder på den ene side spørgsmålet om de virkninger, svingninger i byggeaktiviteten har på den samlede økonomiske aktivitet, og på den anden side spørgsmålet om, i hvilket omfang påvirkning af byggeriet fra det offentliges side er blevet anvendt som led i den mere generelle konjunkturpolitik. Når også forholdene på boligmarkedet er inddraget i overvejelserne, skyldes det, at de problemer, man er stillet over for i byggepolitikken, har nær sammenhæng med den førte boligpolitik.

Der er i årene siden den anden verdenskrig foretaget ret omfattende undersøgelser og udredninger af bygge- og boligproblemerne. Fra de allerseneste år foreligger der følgende betænkninger herom:

*Betænkning vedrørende den mulige forøgelse af boligbyggeriet* (Statens Trykningskontor, Betænkning nr. 364, 1964). Betænkningen er afgivet af det såkaldte kapacitetsudvalg, der blev nedsat i 1964 til overvejelse af mulige, umiddelbart virkende foranstaltninger til fremskyndelse af byggeriets rationalisering.

*Redegørelse om de samfundsøkonomiske problemer i forbindelse med en huslejeudligning*, afgivet af boligministeriets udvalg angående den bolig- og byggepolitiske målsætning (målsætningsudvalget), København 1965. Der er tale om en foreløbig redegørelse fra udvalget, afgivet i december 1964 til brug for overvejel-

serne om en revision af lejeloven. Udvalget har til opgave at overveje grundlaget for den bolig- og byggepolitiske målsætning – både med hensyn til byggeriets omfang og den boligmæssige kvalitet – og mulighederne for at gennemføre denne målsætning. I tilknytning hertil er i udvalgets kommissorium nævnt en række nærmere specificerede opgaver, herunder en undersøgelse af boligbehovets omfang og karakter, en vurdering af den fremtidige byggekapacitet og af effektivitetsudviklingen samt en vurdering af byggeriets finansieringsvilkår.

*Betænkning om arbejdet i det af boligministeren nedsatte lejelovsudvalg af 1964*, afgivet af udvalgets formand (Statens Trykningskontor, Betænkning nr. 379, 1965). Udvalget har haft til opgave at søge opnået enighed mellem ejer- og lejerrepræsentanter om forslag til revision af lejeloven.

*Betænkning vedrørende opsparing til boligformål*, afgivet i 1964 af det af boligministeriet i 1963 nedsatte udvalg vedrørende dette spørgsmål (Statens Trykningskontor, Betænkning nr. 361, 1964).

*Redegørelse for huslejetilpasningsproblemerne*, udarbejdet af en boligministeren udpeget arbejdsgruppe, februar 1965.

Desuden har følgende udvalg arbejdet med specielle spørgsmål i forbindelse med bygge- og boligpolitikken.

*Ejerlejlighedsudvalget*, nedsat i marts 1963 til undersøgelse af, om gældende lovgivning giver mulighed for etablering af ejerlejligheder, om mulighederne herfor bør fremmes, og om ny eller ændret lovgivning i denne anledning er nødvendig.

*Boligudgiftsudvalget*, der er nedsat i august 1963 til undersøgelse af skattelovgivningens indflydelse på henholdsvis ejeres og lejeres boligudgifter og eventuelt udarbejdelse af forslag til ligestilling af ejere og lejere.

*Udvalget vedrørende låns løbetid*. Dette udvalg, der blev nedsat i december 1964, skal overveje virkningerne af og mulighederne for at gennemføre en forkortelse af afdragstiden for realkreditlån.

*Udvalget om indekstån-finansiering m. v. af boligbyggeri* nedsat i februar 1965.

På baggrund af det nævnte og tidligere udredningsarbejde har formandskabet ikke fundet anledning til at gå ind i en detaljeret analyse af alle områder af bygge- og boligmarkedet endside at anvise konkret udformede forslag til løsning af de mange problemer, man står overfor i denne sektor af økonomien. Det er alene hensigten at fremlægge visse generelle synspunkter på bygge- og boligproblemerne og herunder søge at klarlægge den sammenhæng, der er mellem udviklingen på bygge- og boligmarkedet og udviklingen i den øvrige økonomi.

Fremstillingen i det følgende falder i tre hovedafsnit. I det første behandles byggeriets stilling i konjunkturudviklingen og i konjunkturpolitikken, medens det følgende afsnit beskæftiger sig med de sider af huslejepolitikken, som har nær sammenhæng med byggepolitikken og den generelle økonomiske politik. Til slut er der givet en sammenfatning af de vigtigste synspunkter fra de nævnte to afsnit.

## II. Byggeriets stilling i konjunkturforløbet og konjunkturpolitikken

Som indledning til dette hovedafsnit gives en orientering om byggesektorens vægt i den samlede danske økonomi og nogle almindelige udviklingstendenser i byggeriet. Derefter omtales i afsnit 2 forskellige faktorer, som medfører, at de konjunkturmæssige virkninger af en øget byggeaktivitet rækker videre, end tallene for byggesektorens størrelse umiddelbart må give indtryk af. I afsnit 3 redegøres for de midler, man i den økonomiske politik har benyttet sig af til påvirkning af byggeaktiviteten, og i afsnit 4 har man på grundlag af statistiske beregninger, som er omtalt i enkeltheder i et bilag, søgt at vurdere, i hvor høj grad byggeriet i årene siden 1950 faktisk har været benyttet som generel konjunkturregulator.

### *1. Byggeriets andel af den samlede efterspørgsel, produktion og beskæftigelse*

I nationalregnskabsstatistikken søger man at opgøre værdien af landets samlede produktion. Lægger man til dette beløb, der betegnes som bruttonationalproduktet, værdien af importen, får man værdien af den samlede tilgang af varer og tjenester. Trækker man herfra værdien af eksporten, fremkommer det såkaldte rådighedsbeløb, der angiver værdien af de varer og tjenester, som i en given periode har stået til rådighed for hjemmemarkedet, og hvorover der har kunnet disponeres til forbrug og investering. For året 1963 stillede tallene sig således:

	Mill. kr.
Bruttonationalprodukt .....	59.446
Import af varer og tjenester .....	17.003
Samlet tilgang af varer og tjenester.....	76.449
Eksport af varer og tjenester .....	17.327
Rådighedsbeløb .....	59.122

Af det samlede rådighedsbeløb anvendes knap 75% til forbrug og godt 25% til investering. Det investeringsbegreb, der i denne forbindelse arbejdes med, vedrører såvel faste investeringer som investeringer i lagre og besætninger, og det omfatter for de faste investeringers vedkommende såvel nyinvesteringer i bygninger, maskiner og inventar som reparation og vedligeholdelse heraf.

De faste bruttoinvesteringer kan igen opdeles i investeringer i bygninger og anlæg og investeringer i maskiner og materiel med ca. halvdelen til hver gruppe, jfr. tabel 1.

Tabel 1: Fordelingen af de faste bruttoinvesteringer i 1963 (årets priser)

	Bygge- og anlægsarbejder mill. kr.	Maskiner og materiel mill. kr.	I alt mill. kr.
Boligbyggeri .....	1765	•	1765
Erhvervsmæssige investeringer .....	1430	4960	6390
Offentlige investeringer .....	2080	415	2495
	5275	5375	10650
Reparation og vedligeholdelse .....	1920	2625	4545
I alt faste bruttoinvesteringer .....	7195	8000	15195

Det fremgår af oversigten, at værdien af de i 1963 udførte bygge- og anlægsarbejder (inklusive reparation og vedligeholdelse) er opgjort til ca. 7,2 milliarder kr. Det kan i tilslutning hertil oplyses, at anlægsarbejder heraf udgjorde 2,1 milliarder, medens resten – 5,1 milliarder – vedrørte byggearbejder, fordelt med 3,8 milliarder kr. på nybyggeri og 1,3 milliarder på reparations- og vedligeholdelsesarbejde. Inden for bygge- og anlægsinvesteringerne vejer byggesektoren således stærkest til, idet byggeinvesteringerne inklusive reparation og vedligeholdelse ialt udgør en trediedel af de samlede investeringer. Nybyggeriet alene tegner sig for en fjerdedel af bruttoinvesteringernes totalbeløb.

Igennem størstedelen af 50'erne udgjorde de faste bruttoinvesteringer omkring 23 % af rådighedsbeløbet, men siden højkonjunktorens begyndelse i 1958 er andelen vokset til omkring 26 %, jfr. tabel 2.

En undersøgelse af investeringernes enkeltgrupper viser, at denne relative stigning i investeringerne genfindes inden for alle grupper, bortset fra reparation og vedligeholdelse af bygninger og anlæg.

Tabel 2: Udviklingen i rådighedsbeløbet, de samlede faste bruttoinvesteringer og nybyggeriet 1957-63 (årets priser)

	Rådighedsbeløb mill. kr.	Faste bruttoinvesteringer		Heraf nybyggeri <sup>1</sup>	
		mill. kr.	i pct. af rådighedsbeløb	mill. kr.	i pct. af rådighedsbeløb
1957 .....	35.173	8.221	23,4	1.880	5,3
1958 .....	36.207	8.732	24,1	1.855	5,1
1959 .....	40.929	10.153	24,8	2.320	5,7
1960 .....	44.848	11.293	25,2	2.685	6,0
1961 .....	50.022	13.134	26,2	3.285	6,6
1962 .....	57.105	14.755	25,8	3.750	6,6
1963 .....	59.414	15.195	25,7	3.790	6,4

1. Omfatter såvel boligbyggeri som erhvervsbyggeri og offentligt byggeri.

Tabel 3: Udviklingen inden for hovedgrupper af byggeinvesteringer 1957-63 (årets priser)

	Boligbyggeri mill. kr.	Erhvervsmæssigt byggeri mill. kr.	Offentligt byggeri mill. kr.	Samlet nybyggeri mill. kr.
1957 .....	940	590	350	1880
1958 .....	880	610	365	1855
1959 .....	1145	790	385	2320
1960 .....	1225	1015	445	2685
1961 .....	1555	1165	565	3285
1962 .....	1775	1280	695	3750
1963 .....	1765	1350	675	3790
Procentvis stigning:				
1957-60.....	30 pct.	72 pct.	27 pct.	43 pct.
1960-63.....	44 pct.	33 pct.	52 pct.	41 pct.
hele perioden				
1957-63.....	88 pct.	129 pct.	93 pct.	102 pct.

Stigningen i det samlede nybyggeri har været lidt stærkere end i de faste bruttoinvesteringer som helhed. Der har imidlertid været en ret betydelig forskel på udviklingen inden for forskellige grupper af byggeri, jfr. oversigten i tabel 3.

Fra 1957 til 1963 er investeringerne i det samlede nybyggeri (regnet i årets priser) godt og vel fordoblet. Langt den største stigning for perioden som helhed findes for det erhvervsmæssige byggeri – ca. 130 pct. mod omkring 90 pct. for boligbyggeri og offentligt byggeri. Stigningen i erhvervsbyggeriet var særlig udpræget i de første år af højkonjunkturperioden, medens der siden 1960 har været en kraftigere stigning i de to andre kategorier af byggeri.

Uanset den betydelige vækst i nybyggeriet andrager dette som vist i tabel 2 kun godt 6 pct. af det samlede rådighedsbeløb. Medregnes reparation og vedligeholdelse af bygninger, stiger procentandelen til knap 9, hvilket altså er et udtryk for, hvor stor en del af den samlede tilgang af varer og tjenester til hjemmemarkedet der anvendes i byggeriet. Byggeriet af nye boliger lægger beslag på ca. 3 pct. af rådighedsbeløbet.

I de nævnte tal for investeringer i byggeri er værdien af de grundarealer, byggeriet har lagt beslag på, ikke medregnet, idet investeringsbegrebet i produktionsstatistisk betydning kun omfatter den tilvækst, der har fundet sted i forsyningen med bygninger, maskiner og andre kapitalgoder i løbet af en periode.

En belysning af byggeriets betydning i den samlede økonomi ud fra byggeriets andel af den samlede beskæftigelse viser tal af en noget lavere størrelsesorden, hvilket bl. a. hænger sammen med, at tallene kun omfatter den direkte beskæftigelse, men ikke beskæftigelsen i de materialeproducerende industrier og ved transportvirksomhed m.v.

Det samlede antal beskæftigede i byggefagene har i de senere år varieret mellem 100.000 og 110.000 personer, svarende til mellem 4,5 og 5 pct. af samtlige de i erhvervene beskæftigede. Til sammenligning tjener, at beskæftigelsen i byggefagene i første halvdel af 50'erne varierede mellem 80.000 og 90.000 mand, svarende til 4-4,5 pct. af den totale beskæftigelse. Der er således i dette tidsrum sket en væsentlig forøgelse af beskæftigelsen ved byggeri, en udvikling der er muliggjort dels ved den stærke reduktion af ledigheden i dette tidsrum, dels ved at der er sket en kraftigere tilvækst til arbejdsstyrken i byggefagene end i erhvervene som helhed. Tilvæksten har navnlig omfattet ikke-faglært arbejdskraft, hvilket må ses i sammenhæng med byggeriets tiltagende industrialisering. I de senere år har der tillige været en stærk vækst i tilgangen af lærlinge til byggefagene.

Af de i byggefagene beskæftigede skønnes godt halvdelen at være beskæftiget ved nybyggeri og tilbygning, medens lidt under halvdelen er beskæftiget ved reparations- og vedligeholdelsesarbejde, ombygning og forskellig anden virksomhed. Det må fremhæves, at tallene kun omfatter den direkte beskæftigelse ved byggevirkomhed m. v. Med den tiltagende industrialisering af byggeriet er det sandsynligt, at den indirekte beskæftigelse er vokset stærkere end den direkte beskæftigelse.

## *2. Byggeriets indflydelse på den økonomiske aktivitet*

På baggrund af de anførte oplysninger om byggesektorens størrelse og arbejdskraftforbrug kan det måske forekomme overraskende, at udviklingen i byggeriet – og herunder ikke mindst boligbyggeriet – har indtaget en så central plads i diskussionen om den løbende konjunkturudvikling. Når byggeriet har tiltrukket sig så stor opmærksomhed, skyldes det, at det erfaringsmæssigt har voldt betydelige vanskeligheder at forene en høj byggeaktivitet med en balanceret økonomisk ekspansion. Til forklaring heraf henvises i almindelighed især til følgende tre forhold:

*a) Vanskelighederne ved at sikre, at omfanget af igangværende byggeri svarer til byggekapaaciteten*

I årene siden den anden verdenskrigs slutning har der til stadighed været et efterspørgselspres i byggesektoren i den forstand, at der har været ønsker om at igangsætte et større samlet byggeri end svarende til kapaciteten.

Da byggeri er et udpræget hjemmemarkedserhverv, kan et efterspørgselspres ikke dækkes ved øget import, således som det vil være tilfældet inden for andre områder. Når efterspørgslen stiger ud over den grænse, der angives af byggekapaaciteten, fører dette derfor let til stigende avancer og lønninger i byggesektoren. Det spiller endvidere en rolle, at byggeprocessen er stykket ud på en lang række enkeltproduktioner, både i byggeindustrien og blandt håndværksfagene. Selv om byggeriet som helhed nogenlunde passer til den samlede byggekapaacitet, kan der følgelig opstå knaphedssituationer (»flaskkehalse«) på nogle områder. Dette vil let udløse en avance- og lønstigning, også fordi det i det enkelte tilfælde ofte spiller en underordnet rolle for bygherren,



hvilken pris der skal betales for det pågældende produkt eller den pågældende ydelse, der måske ikke repræsenterer nogen stor andel af de samlede omkostninger, samtidig med at en forsinkelse vil kunne gøre det vanskeligt at afvikle de enkelte faser i byggeriet i overensstemmelse med de lagte planer. Jo mere elastiske kapacitetsgrænserne er, desto mindre rolle vil dette forhold spille.

b) *Lønudviklingen i byggefagene og betydningen heraf for det øvrige lønniveau*

Det har ofte været hævdet, at byggefagene fører an i lønudviklingen, idet byggeriets karakter af hjemmemarkedserhverv skaber særlige betingelser for at opnå lønforhøjelser (længlidning), også når der ikke består et efterspørgselspres som nævnt under a). Man har dog ikke på basis af lønstatistikken kunnet påvise en lønudvikling, hvorefter en lønstigning i byggefagene som almindelig regel har ført til en forhøjelse af det samlede lønniveau. Synspunktet kan imidlertid næppe afvises; men det må på den anden side fremhæves, at længlidning ikke kan forklares ved nogen enkel årsagssammenhæng.

I perioder med anspændt arbejdsmarked har man ofte erfaret, at også byggefagenes arbejdsgivere har været interesserede i – og haft særlige muligheder for – at tiltrække arbejdskraft fra andre områder ved at tilbyde lønforhøjelser. Der er her tale om et forhold, som hænger nært sammen med det under a) nævnte. Det er en udbredt opfattelse, at initiativet til lønforhøjelser i sådanne situationer fortrinsvis udgår fra de mange små mestre, der ikke har en fast stab af arbejdere, men antager svende og ikkefaglærte til at gennemføre et bestemt byggeri, hvorimod de større byggefirmaer i højere grad antages at følge de overenskomstmæssigt fastlagte rammer for lønforhøjelser.

Forhold som de under a) og b) nævnte tillige med ønsket om at opnå en stabil byggerytme – d. v. s. at undgå en ophobning af byggeri, som ikke kan færdiggøres inden for normal byggetid<sup>1</sup> – har i perioder været medvirkende til, at det offentlige har grebet regulerende ind over for byggeriet. Der henvises herom til afsnit 4 nedenfor og redegørelsen i bilaget. Her skal blot nævnes, at mulighederne for at opnå en stabil byggerytme og at undgå pres på priser og lønninger bl. a. afhænger af graden af mobilitet på arbejdsmarkedet såvel geografisk som fagligt og af mulighederne for en sæsonudjævning af byggeaktiviteten. I 50erne gav en begrænset geografisk og faglig mobilitet samt de betydelige sæsonsvingninger i byggeriet i perioder anledning til mangel på arbejdskraft i byggefagene uanset den som helhed høje ledighed, der karaktererede størstedelen af 50erne. I de senere år er sæsontabet blevet mindsket,<sup>2</sup> og mobili-

1. Tendenserne til, at der til tider igangsættes mere byggeri, end byggekapa-  
citeten tillader afviklet inden for normal byggetid, hænger bl.a. sammen med særlige sider af byggeriets struktur: de mange små selvstændige mestre og det forhold, at mange indbyrdes uafhængige virksomheder deltager sideordnet i den samme produktionsproces.

2. P. Kirstein anslår i Byggeindustrien nr. 22, 1963, at nedbringelsen af sæsonledigheden inden for byggeriet i løbet af 50erne svarer til en beskæftigelsesforøgelse på ca. 5000 helårsbeskæftigede.

teten er forøget, bl. a. i kraft af byggeriets industrialisering. Byggevirksohmheden prægtes dog vedvarende af et betydeligt sæsontab i vintermånederne og en spidsbelastning for visse fags vedkommende tidligt på sommeren.

### c) De afledede virkninger af ændringer i byggeaktiviteten

Selv i tilfælde hvor en forøgelse af byggeaktiviteten kan finde sted uden at føre til et umiddelbart pres på løn- og prisniveauet, rækker de konjunkturmæssige virkninger dog videre, end man får indtryk af ved en umiddelbar betragtning af de foran anførte tal for byggeriets omfang.

Som ved anden investeringsvirksomhed vil den indkomstforøgelse, der sker ved en forøgelse af byggeaktiviteten, i selve investeringsperioden virke som et nettotilskud til efterspørgslen inden for andre områder og herved stimulere til produktionsudvidelse på andre felter, respektive en udvidelse af importen. Netop for bygge- og anlægsinvesteringernes vedkommende bliver denne afledede virkning på andre indenlandske erhverv særlig stor, bl. a. fordi en forøgelse af bygge- og anlægsvirksohmheden i sig selv kun i ringe grad fører til udvidet efterspørgsel efter importvarer.<sup>1</sup> Dette er ensbetydende med, at en så meget større del af investeringsbeløbene bliver til indkomst i indlandet og påvirker forbruget, forbrugsvareproduktionen og eventuelt også investeringsaktiviteten i opadgående retning. Den af indkomststigningen afledte stigning i efterspørgslen vil efterhånden også føre til større import. Man kan følgelig ikke tage den primære importforøgelse som udtryk for de krav til importen, som en forøgelse af byggeaktiviteten vil medføre.

### 3. Midler til påvirkning af byggeaktiviteten

Efter at der i afsnit 2 er gjort rede for baggrunden for, at der til tider gribes regulerende ind over for byggeaktiviteten, bringes der i dette afsnit en omtale af de midler, man i den økonomiske politik har benyttet hertil. Disse midler kan rubriceres under følgende hovedgrupper:

1. En af Det statistiske Departement foretagen beregning for 1953 viser, at der i dette år i den samlede bygge- og anlægsvirksohmhed blev anvendt importvarer i et omfang, svarende til ca. 15 pct. af bygge- og anlægsgenenes produktionsværdi (= de samlede investeringer i bygge- og anlægsarbejder). Herved er medregnet også de indirekte krav, som bygge- og anlægsvirksohmheden stiller til importen derved, at der indgår importvarer i de leverancer, som erhvervet modtager fra andre indenlandske erhverv. Det direkte importindhold udgjorde knap 7 pct. af produktionsværdien.

Det skal fremhæves, at de anførte procenttal for importindholdet er gennemsnitstal for bygge- og anlægsvirksohmheden under eet. Importkvoten må antages at være noget højere for byggeri end for anlægsvirksohmhed, ligesom den vil kunne variere efter byggeriets art.

Endvidere giver disse gennemsnitlige procenttal ikke udtryk for den forøgelse af importen af byggematerialer m. v., som i en given situation vil blive fremkaldt af en forøgelse af bygge- og anlægsvirksohmheden. De marginale importprocenter vil således være stærkt afhængige af kapacitetsudnyttelsesgraden i de materialeproducerende industrier. De foreliggende oplysninger tyder dog på, at den primære importforøgelse selv ved betydelige stigninger i byggeaktiviteten er mindre end i de fleste andre erhverv.

### a) Ændringer i byggeriets finansieringsvilkår

Indtil indførelsen af den omfattende statslige finansiering af boligbyggeriet i 1946 var ændring af byggeriets finansieringsvilkår i hovedsagen ensbetydende med ændringer i renteniveauet. Da byggeriet – særlig boligbyggeriet – normalt regnes for at være forholdsvis følsomt over for renteændringer, og da samtidig rentepolitikken frem til 30erne var den dominerende form for økonomisk politik, er det forståeligt, at kontraktive indgreb, f. eks. til beskyttelse af betalingsbalancen, tidligere måtte føles som en bremse først og fremmest på byggeriet. I modsætning hertil var boligbyggeriet i årene 1946-54 i hovedsagen afskærmet fra påvirkninger over ændringer i renteniveauet, idet staten i denne periode ydede tredieprioritetslån til meget lav rente, samtidig med at statslånene dækkede kurstab på de foranstående lån; disse lån var i denne periode – bl.a. som følge af de gunstige statslånsordninger – ret små.

I 1954 blev rentesubsidieringen af nyt boligbyggeri afløst af kontante driftstilskud (kvadratmeterstilskud), medens statslånene blev forrentet til markedsrente. Hermed skulle rentevariationer principielt have genvundet deres tidligere betydning for byggeaktiviteten. I praksis var boligbyggeriets omfang dog fortsat helt overvejende bestemt af rammerne for statslige lånetilsagn. Med afviklingen af den statslige låneordning i 1959 og den samtidige indførelse af de nye tredieprioritetsinstitutter bortfaldt denne kontrolmulighed, og i den følgende tid blev rente- og likviditetspolitikken det væsentligste middel til påvirkning af det private byggeri. Staten har dog fortsat kunnet yde finansieringsbistand i form af garantier for lån optaget over det almindelige kapitalmarked. Denne indirekte finansieringsbistand, der muliggør en højere prioritering, er kun i mindre omfang blevet benyttet af private bygherrer. Derimod har de almennyttige boligselskaber så godt som udelukkende opført byggeri efter forud indhentet garanti for tredieprioritetslån. Dette har betydet, at staten fortsat direkte – gennem administrationen af garantitilsagnene – har kunnet bestemme omfanget af det sociale byggeri.<sup>1</sup>

For at muliggøre overgangen til privatfinansieret byggeri åbnedes som nævnt i 1958 adgang til oprettelse af tredieprioritetsinstitutter, som uden offentlig garanti kunne belåne nybyggeriet op til 75 pct. af anskaffelsessummen. Ligesom tidligere statslånene blev de nye lån udmålt således, at nettoprovenuet af de optagne lån kunne gå op til den anførte lånegrænse på 75 pct. eller de højere grænser for offentligt garanterede lån. I 1964 gennemførtes imidlertid en lovændring, hvorefter lånenes nominelle beløb ikke kan overstige de fastsatte lånegrænser. Denne stramning af finansieringsvilkårene var et led i den samtidig indledte afvikling af byggerestriktionerne, men ændringer i belåningsreglerne må i øvrigt ses som et supplement til ændringer i rentevilkårene, som ikke i de senere år har haft nogen konstaterbar virkning på byggeaktivitetens omfang. For parcelhusenes vedkommende må den forholdsvis ringe rentefølsomhed ses i forbindelse med de gældende regler for indkomstbeskatning samt

1. De almennyttige boligselskaber har nu oprettet en garantifond, der skal give selskaberne forbedrede muligheder for at bygge uden stats- og kommunegaranti.

med prisstigningsforventninger; for etageejendomme er det antagelig af betydning, at størrelsen af de driftstilskud (kvadratmeterstilskud), der ydes til husstande under en bestemt indkomstgrænse, fra april 1962 er gjort afhængig af renteniveauets variationer.

b) *Direkte regulering af byggeaktiviteten*

Under den anden verdenskrig var praktisk taget al bygge- og anlægsvirksomhed underkastet kvantitativ regulering, idet udførelsen af sådanne arbejder forudsatte *materialebevilling*. Denne form for administrativ kontrol blev for store dele af byggeriet afviklet omkring 1950: avlsbygninger i landbrug og gartneri fritoges i 1949, boligbyggeri med lejligheder under 130 m<sup>2</sup> i 1950 og det øvrige boligbyggeri samt fabrikker og værksteder i 1952. Fra 1950 kunne der endvidere frit udføres reparations- og ombygningsarbejder indtil 10.000 kr. pr. ejendom. Materialereguleringen, der nu i realiteten var en almindelig igangsætningskontrol, som ikke specielt var bestemt af materialeknaphed, omfattede herefter offentligt byggeri, kontor- og butikbyggeri og visse andre former for privat erhvervsbyggeri samt endelig større reparations- og ombygningsarbejder.

For det regulerede erhvervsbyggeri imødekom man fra midten af 50'erne indtil den stærke stigning i byggeaktiviteten i 1959 praktisk taget alle bevillingsansøgninger. I 1959 blev praksis med hensyn til imødekommelse af ansøgninger strammet, og der skete en mindre udvidelse af reguleringernes omfang. Samtidig ophørte reguleringen med formelt at have karakter af en materialerationering, og indgrebene, der havde hjemmel i lov om boligbyggeri af 1958, fremtrådte herefter som en egentlig *igangsættelseskontrol* motiveret ved den anspændte situation på byggemarkedet.

I 1960 gennemførtes en betydelig udvidelse af byggerestriktionerne, idet påbegyndelse af nyt boligbyggeri i de større byområder blev gjort betinget af boligministeriets tilladelse. Denne mere omfattende byggereregulering har siden været opretholdt omend med noget skiftende udformning. En afvikling blev påbegyndt efter gennemførelsen af lov om boligbyggeri i 1964, som samtidig indeholdt den nævnte skærpelse af finansieringsvilkårene med overgang fra netto- til bruttolån.

De kvantitative restriktioner for nybyggeriet omfatter nu i det væsentlige: 1) Boligbyggeri på Sjælland, i Århusområdet excl. Århus kommune samt i Ålborgområdet excl. Ålborg og Nørresundby kommuner, 2) En del af erhvervsbyggeriet, nemlig kontor- og butiksejendomme, hoteller, lagerbygninger m. v., medens hovedparten af erhvervsbyggeriet ikke er underkastet nogen form for regulering, 3) Alt offentligt byggeri.

I Ålborg-området omfatter reguleringen af boligbyggeriet kun byggeri, der ligger over bestemte areal- og prisgrænser. På Sjælland og i Århus-området kræves igangsættningstilladelse til alt boligbyggeri; men for byggeri inden for de fastsatte maksimumsgrænser for håndværkerudgifternes, huslejens og etagearealets størrelse meddeles sådanne tilladelser generelt efter et datoprincip for indgivelse af ansøgning om byggetilladelse.

I forbindelse med det i marts 1965 indgåede politiske forlig vedrørende lejeloven er der truffet aftale om nedsættelse af et folketingsudvalg, som skal følge afviklingen af de endnu gældende reguleringsordninger for boligbyggeriet. Boligministeren skal med dette udvalg »forhandle om tempo og rækkefølge for den igangværende afvikling, og således at de gældende areal- og prisgrænser som led heri ophæves pr. 1. oktober 1965.«

c) *Ændringer i omfanget af offentligt byggeri*

Det offentlige byggeri kan efter den måde, hvorpå det finansieres, inddeles i følgende grupper:

*Arbejder, der finansieres helt over statsbudgettet*, d. v. s. statens egne arbejder som f. eks. læreanstalter, stats- og landshospitaler, forsvarrets og civilforsvarets byggeri samt arbejder, der finansieres ved rente- og afdragsfri statslån, først og fremmest forskellige former for institutionsbyggeri.

*Arbejder, der finansieres delvist af staten*, eksempelvis folkeskoler og kommunale gymnasieskoler, en række øvrige undervisningsbyggerier og børneforsorgens bygninger.

*Arbejder uden statsfinansiering*: Disse arbejder omfatter elværker, telefonselskaber samt en række kommunale arbejder, hvoraf hospitalerne er de største.

De to første grupper af offentligt byggeri reguleres efter sagens natur gennem omfanget af finansbevillinger. Samtlige offentlige arbejder har desuden gennem hele efterkrigstiden været omfattet af krav om boligministeriel igangsættelsestilladelse som omtalt foran under b), således at der er sket en yderligere udvælgelse inden for rammerne af det, der har foreligget finansbevilling til. I en årrække skete dette i form af udarbejdelse af årlige budgetter for det byggeri, der kunne påbegyndes i det kommende finansår, undertiden suppleret med senere beslutninger om yderligere frigivelse. Disse årlige byggebudgetter var behæftet med forskellige svagheder, navnlig derved at bedømmelsen af, om et byggeprojekt kunne iværksættes, kom til at bero på den ofte beskedne udgift og ressourceanvendelse i det første byggeår. En videregående konsekvens heraf var, at man ved udarbejdelsen af byggeprogrammer for senere år kunne blive nødt til at udskyde vigtige projekter, fordi fortsættelsesarbejder på tidligere påbegyndte arbejder havde et omfang, som ikke tidligere havde været taget i betragtning. Siden marts 1963 har man derfor arbejdet med treårige byggebudgetter, hvor det er den samlede byggesum og ressourceanvendelse ved arbejdet og dennes fordeling over de kommende år, der er afgørende for udvælgelsen af de projekter, der optages på treårsprogrammerne og dermed successivt frigives til påbegyndelse.<sup>1</sup>

Det vil ikke være muligt her at gøre rede for udviklingen i det offentlige byggeri i efterkrigstiden. Generelt kan det imidlertid siges, at der fra år til år har været kraf-

1. Optagelse af et projekt på programmet for en treårsperiode indebærer ikke automatisk noget tilsagn om igangsættelsestilladelse for de arbejder, der skal påbegyndes i periodens to sidste år. På den anden side bygger udarbejdelsen af treårige byggebudgetter på en forudsætning om, at arbejderne frigives som planlagt. Der vil normalt blive givet projekteringsbevilling til alle sådanne arbejder.

tige variationer i påbegyndelserne, og at man i 50erne var ret tilbageholdende med hensyn til iværksættelse af offentligt byggeri, hvilket har medvirket til at forstærke det aktuelle behov for en ekspansion på dette område.

#### *4. Belysning af reguleringen af byggeaktiviteten 1950-1964*

I et bilag til nærværende redegørelse har man givet en statistisk belysning af byggeaktivitetens udvikling siden 1950 samt søgt at opstille en beregning over udviklingen i byggeriets kapacitet under hensyntagen til stigningen i byggefagenes arbejdsstyrke og i produktiviteten. Ved at sammenholde det faktiske byggeri med den skønnede kapacitet kan man få visse holdepunkter for en vurdering af den førte byggepolitik.

Det må fremhæves, at der knytter sig en lang række usikkerhedsmomenter til beregninger af denne karakter. Fysiske mål for byggeriets størrelse (såsom kvadratmeter etageareal) er ikke éntydige, og når omfanget af henholdsvis påbegyndt og fuldført byggeri udvikler sig på forskellig måde, er det kun med tilnærmelse og under ret restriktive forudsætninger muligt at opstille sådanne mål for periodens samlede byggeproduktion. Herom henvises til bilaget. Endvidere har man ikke helt præcise angivelser af arbejdsstyrkens udvikling, hvilket sammen med de foran nævnte forhold gør produktivits- og kapacitetsberegningerne ret usikre. Et begreb som produktionskapacitet vil desuden under alle omstændigheder være ret elastisk, bl. a. på grund af muligheder for overarbejde, indførelse af ny teknik og tiltrækning fra, respektive afgivelse af arbejdskraft og andre ressourcer til andre produktionsområder.

På trods af disse usikkerhedsmomenter skønnes materialet dog egnet til at illustrere udviklingen i hovedtræk, og den beregnede byggekapa-citet må antages nogenlunde at vise, hvad der kunne være bygget, uden at der ville være opstået et væsentligt pres inden for byggesektoren. Samtidig kan udviklingen i påbegyndelserne over lidt længere tidsrum tages som udtryk for, hvor stort et byggeri man har ønsket eller tilladt. Ligger påbegyndelserne i længere tid under kapacitetsgrænsen, er dette tegn på, at byggeønskerne, respektive -tilladelserne har været lavere end byggemulighederne. Svinger påbegyndelserne derimod omkring kapacitetsgrænsen, er dette udtryk for høj udnyttelse af produktionsmulighederne.

Den undersøgte årrække synes naturligt at kunne inddeles i tre delperioder: 1950-54, 1955-58 og årene 1959 og fremefter. Såvel i den første som i den sidste af disse perioder har påbegyndelserne varieret omkring kapacitetsgrænsen, således at produktionen i gennemsnit netop har svaret til det fundne udtryk for kapaciteten. I den midterste periode lå påbegyndelserne derimod betydeligt under det mulige; i gennemsnit svarede de til ca. 80 pct. af kapaciteten.

Denne udvikling synes at godtgøre, at byggeriet i midten af 50erne blev holdt tilbage som led i en almindelig konjunkturregulering, hvis hovedmotiv var hensynet til opretholdelse af ligevægt på betalingsbalancen. I modsætning hertil synes den regulering af byggeriet, der har været gennemført siden 1959, især at have været dikteret af hensynet til at undgå en overophedning af byggeriet med heraf følgende pris- og

lønstigningstendenser og forlængelse af byggetiden. Også denne regulering har dog selvsagt haft betydning for det almindelige konjunkturløb, og i det hele har der til stadighed været tale om en flerhed af motiver i byggepolitikken. Der synes imidlertid at være en karakteristisk forskel mellem de to perioder derved, at man i perioden 1955-58 i et vist omfang har reguleret den samlede økonomiske aktivitet over byggeriet, medens hovedsigtet med byggepolitikken senere har været at undgå ligevægtsforstyrrelser i og fra byggesektoren. Dette synes også årsoversigterne fra Det økonomiske Sekretariat at bekræfte.<sup>1</sup>

Som det fremgår af nedenstående oversigt, lå den gennemsnitlige ledighed i byggefagene i den første og den sidste af de nævnte tre delperioder lavere end for de arbejdsløshedsforsikrede som helhed, medens det modsatte var tilfældet i perioden 1955-58.

*Gennemsnitlig ledighedsprocent blandt de arbejdsløshedsforsikrede*

	1950-54	1955-58	1959-64
i byggefagene .....	7,6	10,5	2,5
i samtlige fag .....	9,1	9,6	3,9

I bilaget er der foretaget en nærmere undersøgelse af forholdet mellem ledigheden inden for byggefagene og ledigheden blandt samtlige arbejdsløshedsforsikrede. Denne undersøgelse synes at vise, at byggefagene i årene 1955-58 havde en større ledighed, end man ville forvente efter den sammenhæng, der normalt er mellem ledighedsprocenterne i disse fag og samtlige fag.

Sammenfattende kan man for den her undersøgte periode konkludere, at den ret udbredte opfattelse, hvorefter det offentlige i sin økonomiske politik i særlig grad har benyttet sig af indgreb over for byggeriet som middel til påvirkning af den samlede økonomiske aktivitet, kun har holdt stik i en kortere årrække, nemlig årene 1955-58. Den regulering af byggeaktiviteten, der har været foretaget siden 1959-60, har ikke haft til følge, at byggeriet i landet som helhed har været mindre end kapaciteten. Med hensyn til boligbyggeriet er der imidlertid siden 1960 sket en iøjnefaldende ændring i byggeriets geografiske fordeling, idet der kun har været svag vækst i boligbyggeriet i de regulerede områder (storbyområderne), men en kraftig vækst i de frie områder. Denne udvikling må dog bl. a. vurderes på baggrund af, at den industrielle ekspansion har været særlig kraftig i landkommunerne. Det er usikkert, i hvilket omfang forskydningen i byggeriets geografiske fordeling kan tilskrives byggerestriktionerne. I grænseområderne mellem »regulerede« og »frie« områder er det dog åbenbart, at reguleringen vil tendere mod at fremkalde forskydninger i byggeriets geografiske fordeling.

1. Jfr. især årsoversigt 1956, s. 8-9, 1957, s. 17, 1958, s. 21, 1961, s.54 og 1962 s. 53f.

### III. Uligevægten på boligmarkedet

#### *1. Indledende bemærkninger*

Huslejereguleringen er den eneste af krigs- og efterkrigstidens maksimalprisordninger, som endnu opretholdes. Den umiddelbare konsekvens af denne regulering har været, at der til stadighed består en utilfredsstillet efterspørgsel efter lejligheder i den lidt ældre boligmasse, idet såvel stigningen i selve byggeomkostningerne som udviklingen, navnlig gennem de seneste år, i renteniveau og grundpriser har medført en kraftig forhøjelse af boligudgiften i det nyere byggeri. Dette forhold har dels nødvendiggjort rationering af ledige ældre lejligheder i form af offentlig kontrol med udlejningen, dels medført manglende bevægelighed på boligmarkedet og en skæv fordeling af boligmassen. Huslejereguleringen påvirker tillige indkomstfordelingen, ikke blot i forholdet mellem ejere og lejere, men også hvad angår realindkomstfordelingen mellem lejerne indbyrdes. Til belysning af sidstnævnte forhold kan anføres, at lejen for nyopførte lejligheder i dag er 3-4 gange så høj som i ældre byggeri med nogenlunde tilsvarende installationer og udstyr.

Det er ikke mindst de fordelingspolitiske hensyn – spørgsmålet om, hvem leje-forhøjelser skal tilfalde – som har hindret en udligning mellem de mange forskellige huslejeniveauer. Det synes dog at være en alment accepteret målsætning, at der i løbet af en kortere overgangsperiode bør genskabes et frit boligmarked, således at de nuværende spændingsforhold kan bringes til ophør. Denne målsætning er lagt til grund for fremstillingen i det følgende. På rent økonomisk grundlag kan man ikke tage stilling til, om et frit boligmarked med fordeling af udbudet af lejligheder gennem markeds-mekanismen er at foretrække for den nuværende kombination af huslejerestriktioner og boligrationering. Dette må bero på en politisk stillingtagen. Der er dog grund til at fremhæve, at genskabelse af et frit boligmarked synes at være en forudsætning for, at man kan realisere den ligeledes alment accepterede målsætning om en jævn og kraftig vækst i boligbyggeriet. Boligpolitikken har herved nøje sammenhæng med byggepolitikken.

Denne sammenhæng uddybes nærmere i afsnit 2 og 3, der i øvrigt behandler forudsætningerne for, at et frit boligmarked kan fungere, og den sandsynlige størrelse af den lejestigning, som vil indtræde i den ældre boligmasse ved en frigørelse af huslejerne. I afsnit 4 behandles de videre konsekvenser af en lejefrigørelse for pris- og omkostningsniveauet, medens der i afsnit 5 er givet en oversigt over de forslag til løsning af de fordelingspolitiske problemer i forbindelse med en huslejeudligning, som har været fremme i den offentlige debat. I et afsluttende afsnit 6 drøftes endelig



de muligheder, der måtte være for ved nedbringelse af huslejerne i nybyggeri at reducere de her nævnte problemer – pristalsvirkningen og fordelingen af provenuet af en lejeforhøjelse – der begge er problemer af meget betydelig økonomisk rækkevidde.

## *2. Sammenhængen mellem boligmarked og byggermarked*

For at et frit boligmarked kan fungere, må der være en vis reserve af ledige lejligheder inden for de forskellige kategorier af boliger, således at de lejlighedssøgende har effektive valgmuligheder.

Om størrelsen af den reserve af ledige lejligheder, der er nødvendig for, at et boligmarked kan siges at være i ligevægt og restriktioner på boligmarkedet derfor upåkrævede, kan der ikke siges noget præcist på forhånd; men efter tidligere danske erfaringer samt undersøgelser f. eks. i U. S. A. synes man at måtte regne med en ledighed i intervallet 2-4 pct., nogenlunde jævnt fordelt på nyt og ældre byggeri, lokale områder, lejlighedsstørrelser m. v.

Betydningen af, der findes en sådan boligreserve, fremgår endvidere af følgende forhold:

Boligefterspørgselens udvikling er nært knyttet til faktorer som befolkningstilvækst, ægteskabsfrekvens, flytning fra land til by m. v. Alle disse faktorer har i årene efter den anden verdenskrig medført en væsentlig større boligefterspørgsel end tidligere, og specielt har den stærke afvandring fra landbruget stillet krav til boligbyggeriet i byområderne. I de nærmest kommende år vil alene de store fødselsårge fra 40erne medføre en forøgelse af boligbehovet på 6-10.000 lejligheder pr. år.

Foruden disse forhold spiller den almindelige velstandsstigning en betydelig rolle for udviklingen i boligefterspørgslen. Med stigende realindkomst vil befolkningens efterspørgsel efter boliger stige, og at dømme efter udviklingen gennem de senere år retter den med indkomststigningen voksende efterspørgsel sig i betydelig grad netop mod boligmarkedet.

Da den årlige boligproduktion er af ret beskeden størrelse i forhold til den samlede boligmasse, vil variationer i efterspørgslen efter boliger medføre kraftige variationer i behovet for nybyggeri, dersom der ikke allerede på boligmarkedet eksisterer en vis reserve af ledige lejligheder, der i nogen grad kan opfange væksten i efterspørgslen. Som tidligere omtalt kan sådanne kraftige variationer inden for nybyggeriet give anledning til en uheldig udvikling inden for selve byggesektoren og yderligere gøre det vanskeligt at fastholde en balanceret vækst i den samlede økonomi.

Efter det foran anførte synes tilvejebringelse af en boligreserve at måtte blive en væsentlig forudsætning for afvikling af de nuværende spændinger på bolig- og byggermarkedet. Den påkrævede mobilitet på boligmarkedet, der igen er af betydning for bevægeligheden på arbejdsmarkedet, vil kun kunne sikres, hvis der eksisterer en sådan reserve med de deraf følgende valgmuligheder for de boligsøgende. Samtidig vil en boligreserve være nødvendig for at sikre en jævn byggerytme, og denne er atter af

stor betydning såvel for den fortsatte rationalisering af boligbyggeri og andet byggeri som for den almindelige økonomiske udvikling.

De gældende lejerestriktioner hindrer imidlertid, at der kan skabes en jævnt fordelt boligreserve. Når lejen i den ældre boligmasse holdes nede på et sådant niveau, at efterspørgselen efter lejligheder i denne del af boligmassen ikke kan tilfredsstilles, vil begyndende udlejningsvanskeligheder alene vise sig i nybyggeriet.

Selv om den aktuelle situation er præget af en kraftig aktivitet inden for byggesektoren, kan det her nævnte forhold på lidt længere sigt vise sig at skabe vanskeligheder for realiseringen af målsætningen om en større og mere effektiv boligproduktion, idet tendenser til lejeledighed koncentreret alene om nybyggeriet kan føre til stagnation i byggeri til udlejningsformål. Specielt kan usikkerheden om dette byggeris udlejningsvilkår blive en hæmsko for en fortsat rationalisering af byggeriet gennem langsigtet produktionsplanlægning.

Under frie markedsforhold vil en vis ledighed på boligmarkedet næppe få de samme konsekvenser for nybyggeriet, idet ledigheden da erfaringsmæssigt vil fordele sig over hele boligmassen, således som det også kan konstateres for parcelhusene, der udgør en fri sektor af boligmarkedet. Selv om huslejerne frigøres, må man dog regne med, at lejeniveau og lejestruktur vil vise mindre grad af bevægelighed end priserne for parcelhuse, og dette kan bevirke, at udlejningsvanskeligheder fremdeles vil ramme nye ejendomme med noget større vægt end den øvrige boligmasse. Der er på den anden side næppe tvivl om, at risikoen for ikke at få udlejet nyopførte boliger vil være væsentligt mindre end på det nuværende boligmarked, hvor udlejningsvanskeligheder helt ensidigt vil ramme de nye ejendomme.

I den offentlige debat om huslejereguleringen henvises ofte til, at lejerestriktionerne på trods af den samtidige boligrationering må antages at føre til en uhensigtsmæssig udnyttelse af boligmassen og derigennem til et forstærket behov for nybyggeri. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere huslejestoppets virkninger i denne henseende.

I tabel 4 er vist det gennemsnitlige antal beboere pr. lejlighed ved boligtællingen i 1960 med en opdeling af lejlighedsmassen efter værelsesantal og opførelsestidspunkt. Tabellen omfatter alene udlejningslejligheder. I parcelhuse m.v. er den gennemsnitlige beboelsestæthed lavere end i udlejningslejligheder.

Det fremgår af tabellen, at beboelsestætheden ved boligtællingen i 1960 for alle lejligheder på 2 værelser eller mere var lavere i ejendomme opført før 1941 end i de senere opførte, og at forskellen er særlig stor for 3-5 værelses lejligheder. En sådan forskel i beboelsestætheden, og dermed i udnyttelsesgraden, findes ifølge boligtællingen både inden for hovedstadsområdet og i det øvrige land, og den må formentlig for en del tilskrives de eksisterende huslejerestriktioner.

En stor prisforskel mellem ældre og nyere lejligheder vil tilskynde beboerne i den ældre del af boligmassen til i højere grad end ellers at fastholde deres hidtidige lejligheder, selv om deres pladsbehov indskrænkes. Efter en huslejeforhøjelse i den ældre boligmasse vil det derimod kunne blive økonomisk fordelagtigt at flytte til en

Tabel 4: Beboelsestætheden i udlejede lejligheder september 1960. Hele landet.

Lejligheder med	Gennemsnitligt antal beboere pr. lejlighed		I i pct. af II
	I Opført 1940 og tidligere	II Opført 1941-60	
1 værelse .....	1,38	1,27	109
2 værelser.....	2,40	2,54	94
3 værelser.....	2,78	3,48	80
4 værelser.....	2,93	4,18	70
5 værelser.....	3,18	4,25	75
6 værelser eller flere .....	3,65	4,25	86

Kilde: Folke- og boligtællingen 26. september 1960 C. Bolig- og husstandsundersøgelse Tabel 4 A, side 37.

mindre lejlighed, selv om denne er opført senere under et højere omkostningsniveau. Og de, der selv bortset fra besparelshensynet ønsker en mindre lejlighed i det nyere byggeri, kommer ikke ud for, at de skal betale en højere leje for denne end for deres hidtidige større lejlighed i den ældre boligmasse. Sandsynligvis vil en huslejeudligning derfor resultere i en mere rationel fordeling af den eksisterende boligmasse.

Heraf kan man imidlertid ikke uden videre slutte, at der vil blive frigjort lejligheder, således at behovet for nybyggeri formindskes. Efterspørgselen efter lejligheder vil kun blive reduceret, hvis der sker en forskydning i retning af færre indehavere af selvstændig lejlighed og flere, der i stedet foretrækker at være logerende, således at der for boligmassen som helhed finder en stigning sted i det gennemsnitlige antal beboere pr. lejlighed.

Det er ikke muligt at vurdere, om en huslejefrigørelse vil medføre sådanne virkninger. Den højere husleje i den ældre boligmasse vil antagelig bevirke, at nogle, som nu har selvstændig lejlighed, i stedet vil efterspørge udlejningsværelser. Denne tendens vil imidlertid blive modvirket, hvis der som led i huslejefrigivelsen gennemføres en forhøjelse af boligtilskuddene til vanskeligt stillede grupper. Man må regne med, at tendensen til at opgive selvstændig lejlighed som følge af en lejeforhøjelse især vil gøre sig gældende blandt de ugifte og forhen gifte. Samtidig må det imidlertid tages i betragtning, at der inden for disse grupper er mange, som under de gældende boligrestriktioner ikke har kunnet skaffe sig selvstændig lejlighed, men som ved boligrationeringens ophør må antages at melde sig som efterspørgere på boligmarkedet. Omvendt kan der som følge af huslejerestriktionerne være sket en vis forøgelse af det samlede boligforbrug derved, at de lave huslejer har givet tilskyndelse til fortsættelse af lejemaal, selv om de pågældende lejligheder måske – til dels i strid med de herom gældende bestemmelser – kun bebos i kortere perioder af året.

Hvilke af de her nævnte forhold, der vil øve størst indflydelse, kan ikke afgøres på forhånd, og det er således tvivlsomt, om en huslejefrigivelse vil resultere i, at der efterspørges færre boliger end ved en fortsættelse af huslejerestriktionerne. Derimod er det nok sandsynligt, at lejefrigivelsen kan påvirke arten af nybyggeri, idet de, der

har behov for større lejligheder, i højere grad end hidtil vil kunne få deres behov dækket i den ældre boligmasse. Virkningen heraf vil dog kun være en vis afsvækkelse af den med velstandsstigningen følgende tendens til voksende behov for opførelse af større lejlighedstyper.

På mere specielle områder er der en klarere sammenhæng mellem lejerestriktioner og byggebehov. Det kan således nævnes, at det almindelige byggepres, som opstod efter 1958, antagelig blev forstærket ved, at der i bygge- og lejelovgivningen af 1958 for første gang i efterkrigsårene åbnedes adgang til opførelse af privat, ustøttet byggeri til ukontrolleret leje. Herved muliggjordes byggeri af særlig dyre lejlighedstyper, der ikke tidligere havde kunnet opføres, og som der derfor var en særlig efterspørgsel efter. Endvidere kan den omstændighed, at ejerne af ældre udlejningsejendomme i nogen grad kan frigøre sig fra huslejerestriktionerne ved at foretage moderniseringer og ombygninger, medføre et forøget byggepres, idet ejerne derved tilskyndes til at foretage moderniseringer og ombygninger, som måske ellers ikke ville blive gennemført. Huslejerestriktionerne må på den anden side antages at have nedsat omfanget af reparations- og vedligeholdelsesarbejde.

Til belysning af huslejerestriktionernes indvirkning på byggemarkedet skal endelig nævnes, at rationeringen af lejligheder i den ældre boligmasse fører med sig, at lejlighedssøgende i mange tilfælde er villige til at betale en særlig høj pris for lejligheder i nybyggeriet. Dette synes at have givet mulighed for en betydelig fortjenstmargen i det forretningsmæssige udlejningsbyggeri. I en stor del af udlejningsbyggeriet er lejen dog omkostningsbestemt, fordi der enten er tale om almennyttigt byggeri eller privat byggeri med offentlig støtte. Man kan imidlertid ikke se bort fra, at også omkostningsforholdene er blevet påvirkede af, at en del af den samlede efterspørgsel på boligmarkedet under boligrationeringen har været henvist til bestemte udsnit af dette marked, nemlig markedet for parcelhuse samt udlejningslejligheder i nybyggeriet. En tilbagevenden til et frit boligmarked må ventes at virke i retning af en mere effektiv konkurrence og fremskyndet rationalisering inden for byggeriet.

### *3. Byggeomkostninger, lejeniveau og lejestruktur*

På et frit boligmarked vil der være en tendens til, at lejen i nybyggeriet svarer til omkostningerne ved ejendommens drift med tillæg af en passende, normal forrentning af ejerens kapital. Hvis efterspørgselen i en given situation betinger en større eller mindre leje end en sådan ligevægtsleje, vil dette tendere mod at udløse ændringer i byggeriets omfang, indtil ligevægten er genoprettet.

Det er dog åbenbart, at denne tilpasning tager tid, og der kan derfor forekomme perioder med overnormal forrentning – som det har været tilfældet i de senere år for privat, ustøttet udlejningsbyggeri. På den anden side må der også regnes med perioder, hvor investering i boligbyggeriet vil give undernormal rente. Den anførte sammenhæng mellem boligmarked og byggemarked har imidlertid interesse ved at vise, at der vil være en tendens til, at lejen i nybyggeri bestemmes af omkostningerne ved

de pågældende ejendommers anskaffelse og drift. I den øvrige boligmasse vil lejen indstille sig, således at den under hensyn til forskelle i lejlighedernes kvalitet, beliggenhed, vedligeholdelsestilstand m. v. svarer til lejen i nybyggeriet. De faktiske anskaffelsesomkostninger på opførelsestidspunktet vil derimod i et frit boligmarked være uden betydning for lejen i den ældre boligmasse.<sup>1</sup>

Det vil således være karakteristisk for et frit boligmarked, at lejeniveau og lejestruktur – d. v. s. forholdet mellem lejen for lejligheder af forskellig størrelse, kvalitet, alder og beliggenhed m. v. – til stadighed vil være i bevægelse under påvirkning af udlejningspriserne i nybyggeri. I modsætning hertil er lejen under de gældende restriktioner knyttet til de oprindeligt fastsatte lejer, til hvilke der er kommet visse tillæg, og lejestrukturen er kun i ringe grad bestemt af kvalitets- og beliggenhedsforskelle m. v. Byggeomkostningerne har gennem årene været stadig stigende, og trods de i årenes løb gennemførte forhøjelser af huslejerne i den ældre boligmasse – forhøjelser der pr. 1. juni 1965 for førkrigslejligheder andrager ca. 90 pct. af 1939-lejen – har der været en voksende afstand mellem huslejerne i den ældre boligmasse og den omkostningsbestemte leje i nybyggeriet. Udviklingen i de seneste år er i særlig grad præget af den meget betydelige stigning i grundpriser og renteniveau.

For at belyse de hovedtendenser, der har gjort sig gældende i huslejudviklingen for nyopførte lejligheder siden 1939, er i tabel 5 givet en oversigt over udviklingen siden 1940 i den gennemsnitlige kvadratmeterleje ved første udlejning inden for det almennyttige boligbyggeri. Oversigten vedrører ejendomme opført til og med 1961. I tabellen er foruden lejen i indflytningsåret anført de tilsvarende gennemsnitslejer i 1962 og den procentvise stigning fra indflytningsåret til 1962. De anførte stigningsprocenter afviger noget fra de generelle stigninger, som har været tilladt i lejelovgivning, hvilket må ses i sammenhæng med, at de sociale boligselskaber siden 1951 løbende har fået godkendt husleje-forhøjelser svarende til dokumenterede stigninger i driftsomkostninger og ejendomsskatter m. v. Stigningsprocenterne kan endvidere være påvirket af, at førstegangslejen har været kalkuleret for lavt.

I nyopførte ejendomme ligger udlejningsprisen nu helt oppe omkring 90-100 kr. pr. m<sup>2</sup>, hvorfra dog går kvadratmetertilskud til de lejere, som er berettigede hertil. Tilskuddet andrager for tiden 17,50 kr. pr. m<sup>2</sup> for husstande, hvis samlede skattepligtige indkomst ikke overstiger 19.610 kr. + 1.260 kr. pr. barn.<sup>2</sup>

Det bemærkes, at tallene i tabel 5 er summariske gennemsnit for alt almennyttigt

- 
1. Der er foreløbig set bort fra, at de almennyttige boligselskaber baserer lejefastsættelsen på et kostlejeprincip. Spørgsmålet omtales kort nedenfor i afsnit 5.
  2. Udover disse specielle *driftstilskud*, som ydes til nedbringelse af lejen i nybyggeriet, og som siden 1961 har været gjort afhængige af boligtagerens indkomst, kan der efter de nugældende regler ydes *huslejetilskud* til mindrebedemlede familier med mindst 2 børn samt enlige forsørgere med mindst eet barn. Medens kvadratmetertilskuddet ydes med et fast beløb til boligtagere, hvis indkomst ligger under den til enhver tid gældende grænse, varierer huslejetilskuddet efter indkomst, børneantal og boligudgiftens størrelse.

Tabel 5: Gennemsnitlig leje for lejligheder i sociale boligforetagender i indflytningsåret og i 1962

Indflytningsår	Årlig leje i kr. pr. m <sup>2</sup> lejlighedsareal		Procentvis stigning
	ved indflytningen	i 1962	
indtil 1940 .....	10,82	18,01	66,5
1941-1945 .....	12,16	23,78	95,6 <sup>1</sup>
1946-1950 .....	16,41	25,82	57,3
1951 .....	20,88	27,56	32,0
1952 .....	19,88	25,53	28,4
1953 .....	24,36	28,63	17,5
1954 .....	24,03	28,32	17,9
1955 .....	25,49	29,82	17,0
1956 .....	27,31	30,86	13,0
1957 .....	31,29	33,16	6,0
1958 .....	29,35	30,52	4,0
1959 .....	30,43	31,18	2,5
1960 .....	30,73	33,07	7,6
1961 .....	31,68	34,12	7,7

1. Den særligt kraftige stigning for ejendomme opført i denne periode skyldes især forhøjelse af ydelserne på de i ejendommene indestående statslån.

Kilde: Beretning om de sociale boligforetagenders regnskaber for året 1962, Boligministeriets 7. kontor, marts 1964.

byggeri af de anførte årgange, og at bevægelser i tallene påvirkes af forskydninger i byggeriets fordeling på geografiske områder, højt og lavt byggeri samt fordeling efter lejlighedsstørrelse og udstyrsstandard m. v. Trods dette giver tabellen samt tallene for de aktuelle udlejningspriser i nyt almennyttigt byggeri et indtryk af spændingen mellem huslejeniveauerne i nyt og ældre byggeri.

Det er ikke muligt at give en tilsvarende belysning af udviklingen i huslejen ved første udlejning i det private byggeri, men der er næppe tvivl om, at tal for dette byggeri ville vise en endnu stærkere spredning i huslejen.

Den kraftige stigning i lejen i nybyggeri i de seneste år skyldes især udviklingen i grundpriser og renteniveau.<sup>1</sup> Hvad rentestigningen angår kan man groft taget regne

1. Beregninger foretaget af boligministeriet vedrørende den typiske udvikling i etagebyggeriets omkostninger i hovedstadsområdet viser fra 1958 til 1964 en stigning i anskaffelsessum på 112 pct. Denne gennemsnitlige stigning inkluderer stigningen i kurstabet, som er et udtryk for den højere effektive rente. Kurstabet, der er beregnet under forudsætning af en 100 pct. lånefinansiering inden for bestemte obligationsserier, er det element i den således definerede anskaffelsessum, der viser langt den største stigning, nemlig 345 pct., medens grundudgiften er steget med 233 pct. og håndværkerudgiften med 46 pct. Kurstabet er yderligere stærkt forøget i 1965 samtidig med, at også grundpriser og håndværkerudgifter er steget.

For en nærmere belysning af den nævnte udvikling henvises i øvrigt til Finanstidende for 20. november 1964.

med, at den omkostningsbestemte leje stiger med omkring en halv snes procent for hver procentenhed, hvormed renteniveauet går i vejret. Det øjeblikkelige renteniveau må karakteriseres som ekstraordinært højt, og dette i forbindelse med, at rationaliseringsgevinster nu i stigende omfang synes at slå igennem i byggepriserne i dele af byggeriet, gør det rimeligt at antage, at lejen i nybyggeriet på længere sigt kan blive en del lavere end i øjeblikket, selv om udviklingen i grundpriser, materialepriser, avance- og lønniveau m. v. trækker i modsat retning. Holder denne antagelse stik, vil dette betyde, at de nuværende udlejningspriser i den del af byggeriet, hvor lejen er omkostningsbestemt (det almennyttige byggeri), ikke kan betragtes som normgivende for den husleje-forhøjelse i den ældre boligmasse, der på længere sigt ville blive resultatet af en lejefrigørelse, men at man kan regne med en noget lavere ligevægtsleje.

Selv om man går ud fra de aktuelle omkostnings- og renteforhold i nybyggeriet, er det i øvrigt kun muligt rent skønmæssigt at angive størrelsen af den leje-forhøjelse, der ville blive resultatet af en frigørelse af huslejeniveauet; men det forekommer realistisk at regne med, at en huslejeudligning mindst vil føre til en fordobling af gennemsnitslejen for lejligheder opført før 1960, selv efter de pr. 1. juni 1965 gennemførte leje-forhøjelser. Målt i forhold til den samlede huslejesum for udlejningslejligheder, som inkluderer de senere års betydelige byggeri til stærkt forhøjede lejer, vil forhøjelsen blive noget mindre, nemlig omkring 80 pct. Det må understreges, at der alene kan blive tale om meget usikre skøn over den gennemsnitlige stigning, og at der som følge af kvalitets- og beliggenhedsforskelle m. v. må regnes med en meget stor spredning i de stigninger, der ville finde sted i den ældre boligmasse ved overgang til et frit boligmarked.

Den samlede lejesum i udlejningsejendomme opført før 1960 androg ifølge bolig-tællingen 1960 godt 1 milliard kr. pr. år. Det anførte skøn over den gennemsnitlige lejestigning i den ældre boligmasse ved en normalisering af husleje-fastsættelsen, indebærer derfor en merleje af størrelsesordenen 1 milliard kr. pr. år.

Forskellige forhold gør det som nævnt muligt, at den øjeblikkelige leje-forhøjelse, hvis der skete en pludselig frigørelse af huslejerne, ville blive en del kraftigere end, hvad der vil kunne holde på længere sigt. Under alle omstændigheder er det imidlertid klart, at overgang til et frit boligmarked vil medføre meget betragtelige husleje-forhøjelser i den ældre boligmasse. Dette rejser to centrale problemer, som skal behandles i de to følgende afsnit, nemlig huslejeudligningens virkninger på det generelle pris- og omkostningsniveau og virkningerne på indkomst- og formuefordelingen. Samtidig medfører de formentlig ekstraordinært høje lejer, der i dag må beregnes i nybyggeriet, at det vil være naturligt at rejse spørgsmål om mulighederne for at gennemføre en reduktion i nybyggeriets anskaffelses- og finansieringsomkostninger for derved at skabe forudsætninger for, at huslejeudligningen kan gennemføres med udgangspunkt i en leje i nybyggeriet, som ligger under den i dag gældende og således må forventes at være mere i overensstemmelse med ligevægtslejen på lidt længere sigt. Dette spørgsmål tages op i afsnit 6.

#### 4. Huslejeudligning og automatisk indkomstregulering efter pristal

Ud over den større eller mindre stigning i udlejernes indkomster, der vil fremkomme ved en huslejeudligning, afhænger en lejeforhøjelses virkning på udviklingen i de samlede pengeindkomster især af den med lejeforhøjelsen følgende pristalsregulering af lønninger, pensioner og sociale ydelser m. v. og af den stigning i prisniveauet, som igen vil blive en følge af pristalsreguleringen.

Til nærmere belysning af pristalsvirkningen af en huslejestigning omtales i det følgende pristalsberegningen i hovedtræk og forskellige problemer i forbindelse med specielt boligudgiftens indregning i reguleringspristallet.

##### a) *Generelle problemer i forbindelse med pristalsberegningen og pristalsreguleringen*

Formålet med beregningen af reguleringspristallet er at tilvejebringe en indikator for ændringerne af pengenes købeevne i det almindelige forbrug. Dette sker ved, at man sammenvejer prisbevægelserne for de varer og tjenester, der indgår i beregningsgrundlaget, idet prisudviklingen for de enkelte varegrupper tillægges vægt efter deres betydning i forbruget i en basisperiode. Under hensyn til pristallets anvendelse til lønregulering er forbrugssammensætningen i lønmodtagerhusstande anvendt som udtryk for det almindelige forbrug.

Reguleringspristallet adskiller sig fra tidligere beregnede detailpristal ved, at de priser, der indgår i beregningen, ifølge lov af 16. marts 1963 så vidt muligt skal være rensede for forbrugsafgifter m. v. samt for told på vin, kaffe og te, ligesom tilskud, der ydes af det offentlige til almindelig nedbringelse af prisen på en vare eller tjenesteydelse skal holdes uden for beregningen. Samtidig blev også personskatter og kontingenter taget ud af pristallet. Derimod fradrages ejendomsskatter ikke i huslejen.

Af praktiske grunde har man endvidere ved pristalsberegningen set bort fra visse udgiftsposter i forbruget (f.eks. blomster, gaver m. v.), hvor det ikke er muligt på forsvarlig måde at beregne indeks for prisudviklingen.

Som følge af disse forhold kan der i visse situationer fremkomme afvigelser mellem den relative ændring i pengeværdien, der registreres ved reguleringspristallet, og den faktisk stedfundne ændring af pengenes købeevne i det samlede almindelige forbrug, såvel privat som kollektivt.

Såfremt prisudviklingen for de varer og tjenester, som reguleringspristallet ikke omfatter, forløber parallelt med prisudviklingen inden for det forbrugsområde, som dækkes af pristalsberegningen, vil pristallet give udtryk for den gennemsnitlige relative ændring i priserne for det samlede almindelige forbrug.

Hvis de skattefinansierede ydelser og de andre ydelser, som man ikke har kunnet medtage i pristalsgrundlaget, derimod stiger relativt mere i pris end varerne i pristalsgrundlaget, vil pristallet give udtryk for en mindre nedgang i pengenes købeevne end den faktiske. Omvendt vil pristallet vise for stor stigning, hvis de nævnte ydelser stiger mindre i pris end varerne i pristalsgrundlaget. Denne udvikling bliver især følelig, når der sker en særlig kraftig prisstigning inden for et bestemt område, og



når der er tale om en post, som indgår med stor vægt i reguleringspristallet, eksempelvis bolig eller levnedsmidler.

Skatter og afgifter er i de senere år steget kraftigere end svarende til den almindelige prisbevægelse. Dette skyldes for det første en reel stigning i omfanget af det offentlige økonomiske aktivitet (d. v. s. at der kollektivt stilles flere varer og tjenester til rådighed for borgerne). Dernæst er omfanget af indkomstoverførslen mellem borgerne indbyrdes (folke- og invalidepension m. m.) blevet forøget, og endelig er der gennemført skatte- og afgiftsforhøjelser i forbrugsbegrænsende øjemed.

Når pristalsgrundlaget er rensset for skatter og afgifter, fører en forøgelse af beskattningen ikke til pristalsregulering, hvilket også klart har været hensigten med lovændringen vedrørende pristalsberegningen. I det omfang lønindkomster og sociale ydelser reguleres i takt med bevægelsen i reguleringspristallet, vil de pågældende indkomstmottagere imidlertid fremdeles få kompensation for en stigning i skatter og afgifter, som svarer til den almindelige prisniveaustigning, jfr. ovenfor.

I almindelighed kan det formentlig antages, at priserne på de offentlige ydelser m. v. stiger nogenlunde i takt med den almindelige prisstigning. I tilfælde, hvor der sker en speciel prisudvikling på områder, som indgår med stor vægt i pristalsgrundlaget (bl. a. huslejudligning og regulering af hjemmemarkedspriserne for landbrugsvarer), vil det imidlertid ikke være rimeligt at antage, at de skattefinansierede ydelser eller de øvrige ydelser uden for pristalsgrundlaget udviser en prisstigning svarende til udviklingen i reguleringspristallet. Pristallet vil i sådanne situationer vise en prisstigning, der er relativt større end den faktiske prisstigning for det samlede forbrug af varer og tjenester, og fuld regulering af indkomsterne efter pristallet vil derfor give anledning til en større samlet stigning af de regulerede indkomster end svarende til den af prisforhøjelser forårsagede udgiftsstigning for de pågældende befolkningsgrupper.

Efter de gældende bestemmelser ydes der ikke fuld dækning for pristalsstigninger til alle grupper med pristalsregulerede indkomster, hvorved tendensen til overkompensation i de nævnte særlige tilfælde modificeres noget. Som helhed medfører de i lovgivningen og i arbejdsmarkedets overenskomster fastsatte regler om reguleringspristallets anvendelse til indkomstregulering imidlertid, at der bliver tale om overkompensation.

#### *b) Boligudgiftens vægt i pristalsgrundlaget og i den aktuelle forbrugssammensætning*

Som omtalt under a) kan en særlig kraftig prisstigning på isolerede områder medføre, at udviklingen i reguleringspristallet viser en for stor nedgang i pengenes købeevne i det samlede almindelige forbrug. Dette vil eksempelvis blive tilfældet ved en huslejudligning, idet der derved sker en kraftig prisstigning på et område, der indgår med stor vægt i reguleringspristallet.

Denne virkning forstærkes af, at boligudgiften synes at indgå i pristalsgrundlaget med en større vægt end svarende til det aktuelle forbrugsmønster. Det gældende vægtgrundlag for reguleringspristallet er fastlagt med udgangspunkt i en i 1955

gennemført forbrugsundersøgelse for lønmodtagerhusstande. I 1963 er der gennemført en ny tilsvarende undersøgelse, som tyder på, at der vil blive tale om en noget lavere vægt for boligudgiften i tilfælde af, at pristalsgrundlaget revideres på basis af denne undersøgelse.

Det skal i tilslutning hertil bemærkes, at grundlaget for pristalsberegningen under hensyn til det formål, pristallet skal opfylde, med visse mellemrum tages op til revision. Boligposten i pristallet frembyder efter det anførte et eksempel på, at udgiftsstigningen på et bestemt område kan give for kraftigt udslag i pristallet som følge af, at vægten ikke længere svarer til den aktuelle forbrugssammensætning.

### c) *Pristalsvirkningen af en lejeforhøjelse*

Pristallets boligpost skal give udtryk for bevægelsen i den gennemsnitlige boligudgift for lønmodtagerhusstande, bortset fra sådanne ændringer som skyldes en forbedret boligstandard. Boligposten må således omfatte betalt leje for udlejningslejligheder, den hertil svarende udgift til bolig i eget hus samt vedligeholdelsesudgifter. For udlejningslejlighedernes vedkommende medregnes vedligeholdelsesudgifter dog kun i det omfang, hvori vedligeholdelsen påhviler lejerne.

Pristalsvægtene for de nævnte tre bestanddele af boligudgiftsposten andrager henholdsvis 7,8 pct. (betalt husleje), 4,7 pct. (husleje vedrørende bolig i eget hus)<sup>1</sup> og 2,2 pct. (vedligeholdelsesudgifter). Den samlede vægt for boligudgiften er således 14,7 pct.

Da vedligeholdelsesudgifterne ikke umiddelbart påvirkes af en huslejetilpasning, er det kun boligpostens øvrige bestanddele, der har betydning, når man skal skønne over en huslejeforhøjelses pristalsvirkning. Disses vægt andrager som anført 7,8 pct. og 4,7 pct., i alt 12,5 pct.

Såfremt det ved pristalsberegningen forudsættes, at udgiften til egen bolig stiger i samme takt som lejen for udlejningslejligheder, vil dette betyde, at lejestigningen indgår i reguleringspristallet med en vægt på 12,5 pct., således at pristallet stiger med 1,25 points for hver 10 pct., hvormed gennemsnitslejen forhøjes. Forudsætter man derimod, at en lejestigning som følge af afvikling af huslejereguleringen alene indgår i pristalsberegningen med den for udlejningslejligheder anførte vægt – 7,8 pct. – vil pristalsvirkningen af en lejestigning på f. eks. 10 pct. blive 0,78 points.

I afsnit 3 blev det anslået, at en huslejefrigivelse efterhånden – forsigtigt skønnet – vil føre til en fordobling af den gennemsnitlige husleje i lejligheder opført før 1960. Målt i forhold til den samlede huslejesum i udlejningslejligheder, der inkluderer de seneste års byggeri til stærkt forøgede lejer, indebærer det nævnte skøn en gennemsnitsstigning på ca. 80 pct. Såfremt en sådan stigning alene indregnes med den anførte

1. Den vægt, hvormed udgift til bolig i eget hus indgår i pristallet er baseret på udgiften til prioritetsrenter, ejendomsskatter og andre driftsudgifter samt en beregnet rente af ejerens egenkapital, der ved pristalsberegningen er opgjort som forskellen mellem det beløb, ejendommen står vedkommende i (købesum + omkostninger til ombygning o. lign.) og prioritetsgælden.

vægtprocent for husleje i udlejningslejligheder på 7,8 pct., vil dette føre til en stigning i reguleringspristallet på ca. 6 points (80 pct. af 7,8 pct.), hvilket efter de gældende regler vil udløse 2 dyrtidsportioner på tilsammen 1200-1400 mill. kr. Til sammenligning tjener, at den ved beregningen forudsatte lejeforhøjelse for lejligheder opført før 1960 i alt andrager godt 1 milliard kr., hvoraf rent skønsmæssigt 800-900 mill. kr. falder på husstande med pristalsregulerede indkomster.

Selv når man som her forudsætter, at den del af boligposten, der repræsenterer udgift til egen bolig, ikke påvirkes af de huslejepolitiske dispositioner og derfor tænkes indregnet uden stigning, bliver den automatiske indkomstregulering altså adskilligt større end den samlede lejestigning for grupper med pristalsregulerede indkomster.

Det understreges, at de her anførte beregninger vedrører forholdet mellem den samlede lejestigning for befolkningsgrupper med pristalsregulerede indkomster og den af pristalsreguleringen følgende samlede forhøjelse af disse gruppers indkomster. Beregningerne siger derimod ikke noget om, hvorledes forholdet mellem lejestigning og indkomstregulering stiller sig for den enkelte indkomstmodtager med pristalsreguleret indkomst. Dette vil – foruden af dyrtidsportionernes størrelse i det enkelte tilfælde – afhænge af, hvor stor den enkeltes boligudgift er i forhold til gennemsnittet, og af lejestigningens størrelse for den pågældende indkomstmodtager.

Det skal sluttelig fremhæves, at man i de anførte eksempler til belysning af pristalsvirkningen ikke har taget hensyn til den afledede stigning i lønniveaue, som vil blive en følge af, at lønstigningen på en række områder vil føre til højere varepriser med eventuel yderligere pristalsregulering som resultat, ligesom der ikke er taget hensyn til, at huslejeforhøjelserne i nogle tilfælde kan tænkes at give anledning til en forhøjelse af de erhvervsdrivendes bruttoavancer. Den samlede virkning af en huslejeforhøjelse på pengeindkomsterne kan herved blive større end anslået ovenfor.

Sammenfattende kan det konstateres, at en huslejetilpasning gennem pristalsreguleringen vil kunne føre til en betydelig stigning i pengeindkomsterne. Det er åbenbart, at det vil være af stor betydning, om sådanne virkninger kan begrænses mest muligt.

Ved det i marts 1965 indgåede politiske forlig om lejeloven har der været enighed om, »at boligudgiften indregnes i pristallet, på en sådan måde, at der ydes dækning for den faktiske stigning i boligudgiften.« Som det fremgår af det foran anførte, vil overensstemmelse mellem indkomstreguleringen og den ekstraordinære udgiftsstigning som følge af en huslejetilpasning imidlertid ikke kunne opnås, medmindre der gennemføres en ændring af de i lovgivningen og i arbejdsmarkedets overenskomster fastsatte regler for pristalsregulering.

Selv i tilfælde af, at reglerne for anvendelse af pristallet til indkomstregulering ændres således, at der kun ydes dækning for den faktiske, gennemsnitlige lejestigning, vil der imidlertid blive tale om en meget betydelig forhøjelse af indkomst- og omkostningsniveaue. Det i det følgende afsnit behandlede spørgsmål om valg af

fremgangsmåde for huslejetilpasningen må bl.a. vurderes på denne baggrund, idet det ved visse former for lejeudligning synes muligt at opnå en begrænsning af den virkning, huslejetilpasningen i kraft af pristalsreguleringen vil få på pris- og omkostningsniveauet.

##### *5. Forskellige former for huslejeudligning og disses økonomiske virkninger*

De forskellige former for gennemførelse af en huslejeudligning, som har været fremme i boligdebatten, kan rent principielt rubriceres ud fra følgende hovedsynspunkter:

a) Der pålægges de ældre lejligheder afgifter, som anvendes til nedbringelse af lejen i nye lejligheder.

b) Lejen frigives, men lejestigningen inddrages af det offentlige gennem beskatning.

c) Lejen frigives uden forhøjelse af beskatningen, således at provenuet af lejestigningen i første omgang fuldt ud tilfalder ejerne.

d) Lejen frigives, men provenuet af lejestigningen anvendes til kompensation til de hidtidige lejere.

Den her anførte opstilling af de forskellige fremgangsmåder ved en huslejeudligning er som nævnt af principiel karakter, idet det for at klargøre virkningerne af de enkelte udligningstyper må være af interesse at beskrive dem i deres rene form.

Ved en konkret løsning af det omhandlede spørgsmål kan mange mellemformer tænkes bragt i anvendelse, således at provenuet af lejeforhøjelsen deles mellem ejerne, det offentlige og lejerne (ved direkte kompensation for en del af forhøjelsen eller på andne måde).

I den praktiske udformning vil i øvrigt de under b) og c) nævnte udligningsformer blive modificeret, således at der ikke kan drages noget skarpt skel mellem disse. Dette er for så vidt angår den under punkt b) nævnte udligningsform en følge af, at det må anses for udelukket at nuancere afgifterne på en sådan måde, at lejen for den enkelte lejlighed under hensyntagen til kvalitet, størrelse og beliggenhed netop bringes op til markedsniveauet. Hvad angår den under c) nævnte fremgangsmåde bemærkes, at lejestigningen ikke ubeskåret vil kunne tilfalde ejerne, idet en del deraf vil blive inddraget allerede i kraft af gældende regler for indkomst- og formuebeskatning. Endvidere må det ved en forhøjelse af huslejen ventes, at ejerne må afholde større udgifter til reparation og vedligeholdelse. Målsætningsudvalget har på denne baggrund anslået, at ejernes disponible indkomst ( $\text{indkomst} \div \text{skat}$ ) ved uforandrede skatteregler vil stige med i gennemsnit 50-60 pct. af den gennemførte huslejeforhøjelse.

Det politiske valg mellem de forskellige fremgangsmåder må ske ved en afvejning af flere hensyn. Ud over den vurdering, man vil anlægge på de forskellige løsningers fordelingspolitiske konsekvenser, må de nævnte ordninger således bl.a. bedømmes efter deres virkninger i henseende til at genskabe et frit boligmarked, til pristalsvirkningen og til virkningen på den samfundsmæssige opsparring. Endvidere må de administrative vanskeligheder ved at gennemføre de forskellige ordninger tages i betragtning.

I det følgende gives der en kort belysning af ordningernes virkninger i de her nævnte henseender, medens de juridiske problemer, der kan opstå ved de forskellige fremgangsmåder, ikke er behandlet.

*a) Udligningsordninger, hvorved ældre lejligheder pålægges afgifter, som anvendes til nedbringelse af lejen i nye lejligheder.*

Denne udligningsform, som forudsætter et omfattende system af afgifter og tilskud og derfor er forbundet med meget betydelige administrative vanskeligheder, ville medføre en stærk nedsættelse af lejeniveauet i nyere byggeri og en væsentlig lavere stigning i den øvrige del af boligmassen end ved de øvrige former for huslejeudligning. Ordningen ville føre med sig, at der til stadighed måtte foretages ændringer i afgifternes og tilskuddenes størrelse under hensyn til omkostningsudviklingen i nybyggeriet. Med udligningen af lejeforskellene ville den særlige risiko for udlejningsvanskeligheder i nybyggeriet falde bort, men som følge af, at lejeniveauet vil være kunstigt lavt set i forhold til indkomst- og omkostningsniveauet må man regne med, at der ikke i en lang årrække ville blive skabt en boligreserve. Der måtte således fortsat opretholdes boligrationering.

I fordelingsmæssig henseende fører ordninger af denne type til en udligning af de forskelle i realindkomstfordelingen mellem lejerne indbyrdes, som er en følge af huslejerestriktionerne, medens der ikke sker ændringer i forholdet mellem ejere og lejere. Der er ikke grund til at antage, at der som resultat af denne forskydning af realindkomstfordelingen mellem lejerne indbyrdes skulle finde nogen ændring sted i den samlede opsparing. Ordningens pristalsmæssige virkninger er vanskelige at overse, da de må bero på, hvorledes man vil betragte udligningsafgifter og -tilskud i relation til de for pristalsberegningen gældende bestemmelser.

*b) Lejefrigivelse med samtidig inddragelse af lejestigningen gennem beskatning*

Til forskel fra ordninger af den lige omtalte karakter vil de under b)-d) omtalte former for huslejeudligning og mellemformerne herimellem alle føre til, at lejen i den eksisterende boligmasse tilpasses til lejen i nybyggeriet på en sådan måde, at huslejeforskellene fra lejlighed til lejlighed stort set vil være bestemt af forskelle i lejlighedernes størrelse, kvalitet og beliggenhed. Rationeringen af lejligheder i den ældre boligmasse vil kunne ophæves, og den specielle ledighedsrisiko for nyopførte lejligheder vil efterhånden bortfalde.

I andre henseender medfører de nævnte udligningstyper afvigende resultater.

Den samlede lejestigning i tilfælde af en fuldstændig lejefrigivelse anslås som nævnt under de nuværende indkomst- og omkostningsforhold skønsmæssigt at ville andrage omkring en milliard kr. Inddragelse af hovedparten af lejestigningen gennem en eller anden form for beskatning (boligafgift, ejendomsskat) vil således resultere i et betydeligt skatteprovenu. De videre virkninger for såvel indkomstfordelingen som den samlede opsparing vil afhænge af, om der som følge af dette skatteprovenu sker

en skattnedsættelse på andre områder eller en forøgelse af de offentlige udgifter, eller om provenuet anvendes til forøgelse af den offentlige opsparing.

Der kan ikke på forhånd siges noget bestemt om en sådan løsnings pristalsvirkning, der må bero på, om en indirekte skat på boligforbrug vil blive sidestillet med andre indirekte afgifter, der som nævnt holdes uden for pristalsberegningen, eller med ejendomsskatter, der efter de gældende regler fortsat indregnes.

Hvor store administrative problemer, den her nævnte udligningstype vil give anledning til, vil navnlig afhænge af, om afgiften af lejestigningen fastsættes specielt for den enkelte ejendom, eller om det findes muligt at udforme mere generelle afgiftsregler f. eks. med graduering efter ejendommenes opførelsesår.

*c) Lejefrigivelse uden forhøjelse af beskatningen og uden samtidige generelle kompensationsordninger for nuværende beboere*

Den i administrativ henseende enkleste udligningsform er en lejefrigivelse, hvorved lejeforhøjelsen tilfalder ejerne, hvilket i øvrigt svarer til den fremgangsmåde, man har fulgt ved genindførelse af markedsmekanismen på andre områder, hvor der under og efter den anden verdenskrig blev foretaget indgreb i prisdannelsen. Også denne udligningstype vil dog medføre visse administrative problemer, idet der vil opstå spørgsmål om støtte til vanskeligt stillede grupper. Dette vil iøvrigt også være tilfældet ved den under b) omhandlede form for huslejudligning og, omend i afsvækket grad, ved løsninger af type a) og d).

Ordningen indebærer en forskydning i indkomstfordelingen til fordel for ejerne. Dette vil imidlertid i nogen grad blive korrigeret efterfølgende gennem beskatningen, jfr. ovenfor, hvilket må tages i betragtning, når der skal tages stilling til de ordninger, der kan komme på tale til løsning af de fordelingspolitiske problemer. Det synes i øvrigt, som om tyngdepunktet i den offentlige debat om fordelingsproblemerne ligger i de store formuestigninger, en sådan lejeforhøjelse vil give anledning til. Det er således også under drøftelserne i Det økonomiske Råd blevet fremhævet, at der under denne form for huslejetilpasning vil opstå betydelige kapitalgevinster ved værdistigning for udlejningsejendomme. Det er videre påpeget, at sådanne kapitalgevinster, når de tages hjem ved salg eller belåning, vil kunne give anledning til en forbrugs- eller investeringsstigning, medmindre denne imødegås, eksempelvis gennem højere ejendomsskatter eller kapitalvindingsafgifter. Målsætningsudvalget har givet udtryk for tilsvarende synspunkter.

Det antages almindeligvis, at der hos udlejerne er en større opsparingstilbøjelighed end hos lejerne. Hvis denne antagelse holder stik, hvilket det på det foreliggende grundlag ikke er muligt at vurdere med sikkerhed, vil den private opsparing blive forøget som resultat af den ændrede indkomstfordeling. Som følge af, at en del af ejernes merindtægter gennem beskatningen tilfalder det offentlige, vil der endvidere være mulighed for en forøgelse af den offentlige opsparing. Som nævnt under b) vil virkningen i denne henseende afhænge af, om forøgede skatteindtægter på ét område fører til skattnedsættelser på andre punkter eller til en forøgelse af det offentliges udgifter.

Man må ved den her nævnte løsning regne med fuld pristalsvirkning, idet der ikke som i tilfældene b) og d) og de forskellige mellemløsninger er tale om, at en større eller mindre del af lejestigningen har karakter af en indirekte afgift på boligforbrug eller under én eller anden form vender tilbage til lejerne.

#### *d) Ordninger med lejerkompensation*

Ordninger, hvorefter man lader en større eller mindre del af den med en lejefrigivelse følgende huslejestigning vende tilbage til de nuværende lejere som et personligt tilskud, som ikke er knyttet til fortsættelse af lejemålet, vil give anledning til særlig store administrative problemer, idet myndighederne formentlig må tage stilling til hvert enkelt lejemål. Heroverfor står, at man ad denne vej forholdsvis hurtigt kan gennemføre huslejeudligningen, uden at beboerne i den ældre boligmasse kommer ud for pludselige og stærke ændringer i deres økonomiske stilling som ved de under a)-c) nævnte udligningstyper. Ordningerne vil i deres rene form, hvor hele lejestigningen tænkes anvendt til kompensation til de nuværende lejere, ikke påvirke indkomst- og formuefordelingen. Tanken om lejerkompensation må tillige ses i nær sammenhæng med pristalsproblemerne, idet der næppe kan være nogen motivering for at give kompensation i form af pristalsregulering for lejestigningen i det omfang, der ydes lejerne direkte kompensation.

Virkningen på opsparingen vil afhænge af, om lejerne løbende får kompensation for lejestigningen, eller om kompensationsbeløbet først kommer til udbetaling efter en nærmere angiven periode. I sidstnævnte tilfælde kan der blive tale om binding af betydelige beløb, men opsparingsvirkningen er dog usikker, da der netop som konsekvens af en sådan kompensationsordning kan tænkes at ske et fald i andre former for personlig opsparing.

Som nævnt vil der i praksis kunne tænkes mange mellemformer mellem de forskellige hovedtyper af huslejeudligning. Ovenstående oversigt over hovedtypernes virkninger i forskellige vigtige henseender vil imidlertid kunne vejlede også med hensyn til virkningerne af mellemløsninger. Interessen knytter sig formentlig især til ordninger, hvorved lejestigningen »deles« mellem ejerne, det offentlige og lejerne. Den under a) nævnte udligningstype, som så at sige overskærer forbindelsen mellem lejeniveauet og omkostningsforholdene i nybyggeriet, er især taget med i analysen af systematiske grunde og under hensyn til, at det fortrinsvis var denne mulighed, der blev diskuteret, da debatten om huslejeudligning blev indledt i efterkrigsårene.

Det skal i tilslutning til foranstående nævnes, at en huslejeudligning vil rejse særlige problemer inden for de dele af boligmarkedet, som udgøres af lejligheder i parcelhuse m.v., lejligheder i det sociale byggeri samt private udlejningslejligheder, som er opført med offentlig støtte. I det følgende skal disse særlige problemer kort belyses.

For *parcelhusenes* vedkommende kan princippet om markedsbestemt leje siges allerede at gælde, for så vidt som nye ejere af parcelhusene må betale markedsprisen.

Huslejerestriktionerne har imidlertid haft betydning for de retningslinier, der følges ved den særlige skattemæssige beregning af lejeværdi i egen bolig. Under hensyntagen til huslejestoppet for udlejningslejligheder er parcelhusenes skattemæssige lejeværdi blevet fikseret til 4 pct. af ejendomsværdien ved 11. almindelige vurdering i 1956; for senere opførte eller omvurderede ejendomme til 3 pct. af vurderingen. Bibeholdes denne parallellitetsbetragtning efter en forhøjelse af lejen i udlejningsbyggeri, vil dette føre til ansættelse af en højere lejeværdi i egen bolig og dermed til en forhøjelse af ejernes indkomstskat. Målsætningsudvalget har anslået, at en ændring af lejeværdiprocenten til 6 pct. og en samtidig ajourføring af ejendomsværdierne samt en forhøjelse af de skønsmæssigt ansatte lejeværdier for landbrugets stuehuse vil indebære, at skatteprovenuet forøges med knap  $\frac{1}{2}$  milliard kr. om året. I modsætning til en forøgelse af ejendomsbeskatningen vil en forhøjelse af beskatningen af lejeværdi af egen bolig ikke påvirke pristallet.

Inden for den sektor af boligmarkedet, som udgøres af *andelsboligforeninger* og lejligheder tilhørende de *almennyttige boligselskaber* (tilsammen omkring 180.000 lejligheder eller omkring en fjerdedel af det samlede antal udlejningslejligheder), vil det formentlig kun ved beskatning være muligt at bringe lejen for de nuværende indehavere af sådanne lejligheder op på et ligevægtsniveau.

For andelslejlighederne er dette en følge af, at andelshaverne kan betragtes som ejere af deres boliger. For udlejningslejligheder i det almennyttige byggeri er lejen ifølge vedtægter og lejekontrakter bundet til omkostningerne ved ejendommenes drift, herunder ejendomsskatter og amortisation af prioriteter. For de nuværende lejere må dette såkaldte omkostningsprincip formentlig indebære, at en tilpasning af huslejen til et ligevægtsniveau kun kan ske ved en forhøjelse af ejendomsbeskatningen. Ved genudlejning kan de almennyttige selskaber derimod næppe være afskåret fra i et frit boligmarked at kræve den til markedsforholdene svarende leje. Fastholdes en lavere leje også ved genudlejning, må der fortsat opretholdes en form for rationering, og et frit boligmarked vil således ikke blive skabt inden for denne sektor.

Lignende problemer vil opstå med hensyn til det *private udlejningsbyggeri*, der er opført med *statsstøtte*. Lejen i dette byggeri er ifølge gældende lovgivning bundet til omkostningerne, så længe der indestår statslån eller statsgaranterede lån i disse ejendomme, eller der ydes anden form for statsstøtte.

#### 6. Muligheder for nedbringelse af begyndelseslejen i nybyggeri

En fuldstændig frigivelse af huslejerne i den aktuelle situation vil navnlig inden for de større byområder medføre risiko for større lejestigninger i den ældre boligmasse end svarende til ligevægtslejen på lidt længere sigt. De vidtrækkende følger, en overgang til et frit boligmarked vil kunne få for prisniveauet, indkomstudviklingen og indkomstfordelingen, understreger samtidig den betydning, det vil have for en løsning



af huslejeproblemerne, at omkostningerne i nybyggeriet nedbringes. I det omfang, der skabes muligheder herfor, vil huslejeudligningen kunne ske med sigte på noget lavere udlejningspriser i nybyggeriet end de aktuelle.

Tidligere er peget på den betydning, det vil have for *byggeomkostningerne*, at der tilvejebringes en mere effektiv konkurrence inden for de forskellige trin af selve byggeprocessen. I dette afsnit skal omtales mulighederne for en nedbringelse af *finansieringsomkostningerne*. Herudover vil en stabilisering eller nedbringelse af lejeniveauet være betinget af en dæmpning af *grundprisstigningen* bl.a. gennem foranstaltninger til at øge udbudet af byggemodne arealer og en tilpasning af byggezonerne i takt med byggemodningen, således at der til stadighed findes en arealreserve i ekspanderende byområder.

Det nuværende høje renteniveau er en følge af det almindelige efterspørgselspres, fremkaldt af investerings- og forbrugsønsker, der tilsammen overstiger, hvad der reelt er mulighed for at tilfredsstille gennem produktionen. Mulighederne for en almindelig rentenedsættelse afhænger derfor af, om det kan lykkes at skabe ligevægt mellem samlet produktion og samlet efterspørgsel ved andre former for påvirkning af aktiviteten end rente- og likviditetspolitikken. Udviklingen på bygge- og boligmarkedet er kun en enkelt af de mange faktorer, der tilsammen er bestemmende for, om en sådan ligevægt kan genskabes. Der er dog grund til at nævne, at i det omfang, de huslejepolitiske dispositioner bidrager til at forøge den samfundsmæssige opsparring, vil dette medvirke til at skabe forudsætninger for en rentenedsættelse, der på sin side begrænser den stigning i huslejerne, der bliver konsekvensen af en afvikling af lejrestriktionerne.

Blandt specielle muligheder for at nedbringe begyndelseslejen i nybyggeriet har der været peget på finansiering gennem *værdifaste lån*, hvor restgælden eller den årlige ydelse løbende reguleres i forhold til udviklingen i et prisindeks. Sådanne indeksregulerede lån må kunne afsættes til en højere kurs og dermed en lavere rente end almindelige obligationslån, idet den effektive rente for sidstnævnte rene pengefordringer må antages at være påvirket af forventninger om et fortsat stigende prisniveau. Modstykket til den aktuelt lavere rente, som må forventes for indeksslån, vil være, at ydelserne senere vil vokse, hvis der sker en fortsat stigning i prisniveauet. Over for tanken om indeksslån er det derfor blevet indvendt, at det ved denne finansieringsform kan blive nødvendigt senere at opkræve en højere leje end i fremtidigt, traditionelt finansieret byggeri med den konsekvens, at risikoen for ledighed vil blive særlig stor for de pågældende lejligheder.

Der skal ikke her gås nærmere ind på problemstillingen omkring indeksregulerede lån, idet der som nævnt i indledningen er nedsat et særligt udvalg til undersøgelse heraf. Det skal dog nævnes, at den omtalte ledighedsrisiko for lejligheder finansieret på denne måde formentlig kun vil være til stede under ret specielle forudsætninger med hensyn til omkostningsudviklingen i nybyggeriet, nemlig at rationaliseringen af byggeriet bliver kraftigere end i det øvrige erhvervsliv.

Der vil i øvrigt være andre tekniske muligheder for at nedbringe begyndelseslejen i nybyggeriet og lade den fremtidige leje følge udviklingen i det almindelige pris- og indkomstniveau. En sådan tidsmæssig udligning af lejen vil f.eks. kunne ske ved, at det offentlige yder *tilskud* til nedbringelse af begyndelseslejen med aftrapning over et kort åremål og eventuelt med senere tilbagebetaling i takt med pris- og indkomst udviklingen.

## IV. Sammenfatning og slutbemærkninger

Det er først og fremmest de konjunkturmæssige sider af bygge- og boligproblemerne, der er baggrunden for, at disse problemer har været drøftet i Det økonomiske Råd. Der har i rådet været et almindeligt ønske om en klarlæggelse af baggrunden for, at der i den økonomiske politik lægges så stor vægt på udviklingen i byggesektoren, ligesom man har ønsket en belysning af, hvorledes byggeaktiviteten er blevet påvirket gennem den førte byggepolitik. På grund af den snævre forbindelse, der hersker imellem udviklingen inden for byggeriet og forholdene på boligmarkedet, kan en sådan analyse ikke gennemføres uden en samtidig analyse af den uligevægt, der fortsat består på boligmarkedet som følge af, at man her har opretholdt krigstidens ekstraordinære indgreb i prisdannelsen og følgelig også har måttet opretholde en form for boligrationering.

I afsnit II af foranstående redegørelse er dels givet en statistisk belysning af byggesektorens omfang, dels peget på forskellige forhold, som medfører, at de konjunkturmæssige virkninger af en ændring i byggeaktiviteten rækker videre, end man får indtryk af ved en umiddelbar betragtning af de anførte tal. Dernæst er det for årene efter 1950 søgt belyst, i hvor høj grad påvirkning af byggeriet har været et led i den almindelige konjunkturpolitik. Analysen peger i retning af, at byggeriet kun i en periode i midten af 50'erne er blevet holdt tilbage af generelle konjunkturpolitiske hensyn, herunder hensynet til betalingsbalancen. Der har også i de øvrige dele af den undersøgte periode fundet en regulering sted af byggeaktiviteten, men når der ses bort fra sæsonmæssige nedgange som følge af vejrforholdene, har byggeriet i disse perioder haft et omfang, som med god tilnærmelse kan siges at svare til fuld udnyttelse af byggesektorens kapacitet, og reguleringen synes altså i hovedsagen at have skullet tjene til at hindre ophobning af et større igangværende byggeri, end byggekapaaciteten tillod afviklet inden for normal byggetid. Efter sagens natur er det dog ikke muligt at foretage en klar sondring mellem almindelige konjunkturregulerende indgreb på den ene side og kapacitetsbestemte indgreb på den anden side. Bl. a. kan hensynet til at begrænse lønglidning og avanceforhøjelser i byggeriet til stadighed have været medbestemmende for byggepolitikens udformning. Med denne modifikation synes der fra slutningen af 50.erne at være sket en forskydning i byggepolitikken bort fra konjunkturregulerende over mod kapacitetsbestemte indgreb.

Under den beskrevne udvikling er der sket en meget væsentlig forøgelse af byggeriet, men der er samtidig sket en ret kraftig forskydning i boligbyggeriets geografiske fordeling, idet der kun har været en svag vækst i de regulerede storbyområder, hvor behovet for boligbyggeri formentlig er størst, og en kraftig vækst i de tyndere befolkede områder, hvor boligbyggeriet ikke har været reguleret. Antagelig må denne udvikling i nogen grad ses som en følge af restriktionerne. En anden uheldig virkning af byggerereguleringen er, at den gør det vanskeligt for bygherrerne at disponere på langt sigt, hvorved indgrebene kan virke hæmmende for byggeriets rationalisering.

Blandt andet som følge af de her nævnte forhold er der nu indledt en afvikling af de direkte indgreb over for boligbyggeriet.

Da man således i byggepolitikken sigter mod en afvikling af byggerestriktionerne og samtidig ønsker at opretholde en jævn byggerytme, bliver spørgsmålet om tilvejebringelse af en boligreserve af central betydning. Dette spørgsmål og de hermed sammenhængende problemer er behandlet i redegørelsens afsnit III.

Som følge af byggeinvesteringernes lange levetid er det løbende byggeri af beskednen størrelse set i forhold til den samlede boligmasse. Ændringer i boligefterspørgslen, som målt med hele boligmassen må betragtes som små, kan derfor medføre kraftige ændringer i omfanget af nybyggeriet.

Mulighederne for i situationer af denne karakter at undgå direkte regulering af byggeaktiviteten er snævert knyttet til tilstedeværelsen af en boligreserve, som kan afdæmpe virkningen på byggeriet af stigninger i boligefterspørgslen.

Huslejereguleringen udelukker imidlertid, at der kan fremkomme en reserve af ledige lejligheder i den ældre del af boligmassen. Tværtimod bevirker den kunstigt lave leje, at der til stadighed vil være en udækket efterspørgsel efter lejligheder i denne del af boligmassen. Udlejningsvanskeligheder vil under huslejereguleringen udelukkende ramme nye lejligheder. Herved vil nybyggeriet blive hæmmet, således, at der ikke ad denne vej kan skabes en boligreserve.

Opretholdelsen af huslejerestriktionerne har således til følge, at risikoen for kraftige aktivitetsvariationer inden for boligbyggeriet forøges i væsentlig grad. Hidtil har der kun været stedvise og relativt kortvarige tendenser til udlejningsvanskeligheder i nybyggeriet. I den seneste tid er huslejen i nyt byggeri imidlertid steget så stærkt, at der må forudses udlejningsvanskeligheder i nybyggeriet.

Hvis man – i overensstemmelse med den almindelige målsætning for den økonomiske politik – ønsker et stigende byggeri også af udlejningslejligheder og en stabil byggerytme, må dette derfor forudsætte en afvikling af huslejerestriktionerne.

Der synes iøvrigt også af andre grunde at være et almindeligt ønske om en tilbagevenden til et frit boligmarked. Under huslejerestriktionerne er der opstået en lejestruktur, d. v. s. et indbyrdes forhold mellem lejen for forskellige lejligheder, der er uden forbindelse med forskelle i lejlighedernes størrelse, kvalitet og beliggenhed. Dette bevirker tilsvarende forskelle i realindkomst mellem lejerne indbyrdes og gør det vanskeligt at skifte bolig efter skiftende arbejdssted, pladsbehov og indtjeningsevne m. v.

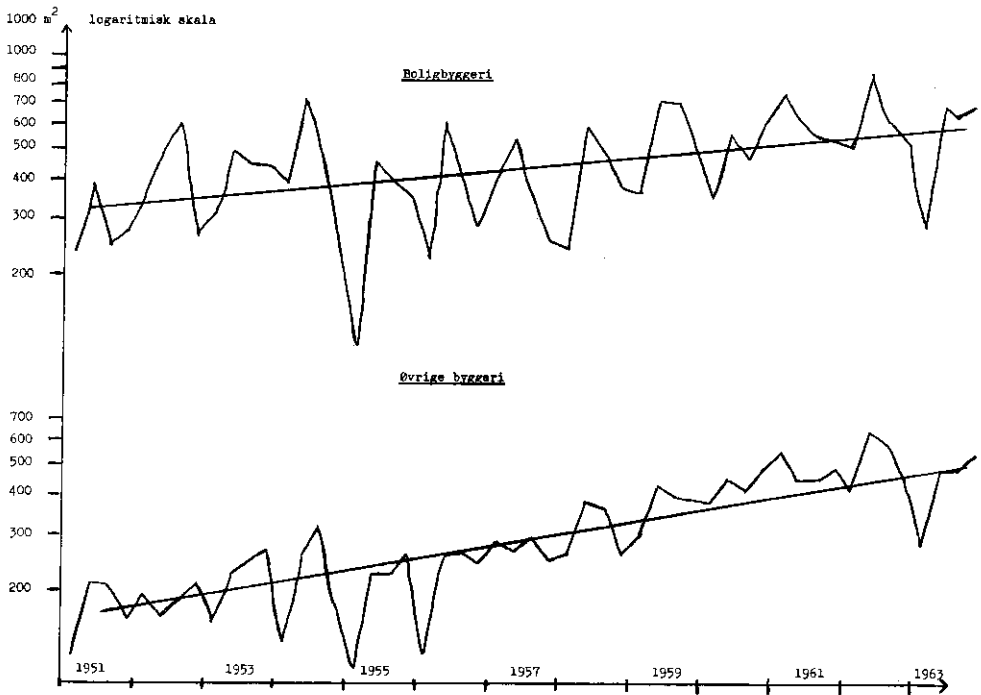
Hvorledes overgangen til et frit boligmarked skal realiseres, er et politisk spørgsmål. Redegørelsen har her alene kunnet pege på forskellige tekniske muligheder, der har været omtalt i den offentlige debat, herunder også mulige foranstaltninger til nedbringelse af begyndelseslejen i nybyggeriet.

Samfundsøkonomisk rejser en overgang til et frit boligmarked to centrale problemer, nemlig virkningen på løn- og prisudviklingen og på indkomst- og formuefordelingen. Ved det nuværende omkostningsniveau i nybyggeriet må resultatet af en afvikling af huslejerestriktionerne påregnes mindst at blive en fordobling af gennemsnitslejen for lejligheder, som er mere end blot nogle få år gamle, svarende til en forøgelse af den samlede huslejesum for udlejningslejligheder på omkring en milliard kroner om året. Konsekvenserne heraf for pris- og indkomstudviklingen vil især afhænge af lejestigningens pristalsvirkning, der er omtalt i afsnit III, underafsnit 4. Pristalsvirkningen vil igen bero på den form, hvorunder huslejeudligningen gennemføres, idet der næppe kan være nogen motivering for at yde pristalsregulering for lejestigningerne i det omfang, der ydes lejerne en direkte kompensation. Spørgsmålet om lejeforhøjelsens pristalsvirkning har herved sammenhæng med de fordelingsmæssige problemer, der må tages politisk stilling til ved fastlæggelsen af den fremtidige huslejepolitik. En saglig analyse kan alene bestå i at påpege de økonomiske konsekvenser af de forskellige mulige løsninger. Der henvises herom til underafsnit 5 i afsnit III.

Man er i redegørelsen ikke gået ind på de problemer, en tilbagevenden til et frit boligmarked vil medføre for familier med lave indkomster, for hvem en forhøjelse af huslejerne i den gamle boligmasse vil betyde en særlig stor belastning. Disse konsekvenser af en huslejefrigivelse kan imødegås bl.a. ved særlige boligtilskud. Samfundsøkonomisk må dette anses for en mere hensigtsmæssig løsning af boligproblemerne for vanskeligt stillede grupper end opretholdelse af de nuværende huslejerestriktioner, som i denne henseende har en helt tilfældigt virkende karakter.

## Oversigt over udviklingen i byggeproduktion og byggekapaletet m.v. 1950-1964

1. For nærmere at belyse udviklingen i byggesektoren, set i forhold til foreliggende byggemuligheder, og herigennem at få et udtryk for bl. a. virkningerne af byggerestriktionerne er det forsøgt at beregne byggeproduktion og byggekapaletet kvartal for kvartal i perioden 1950-1964. Begrundelsen for at foretage en beregning af byggeproduktionen er, at hverken tallene for påbegyndelser eller fuldførelser, om hvilke der findes kvartalsvise oplysninger, giver et tilstrækkeligt godt mål for den i det pågældende kvartal udførte produktion (jfr. nedenfor). Derimod kan omfanget af påbegyndelserne (korrigeret for sæsonudsving) i sig selv siges at være et udtryk for byggeønskerne, respektive den del af

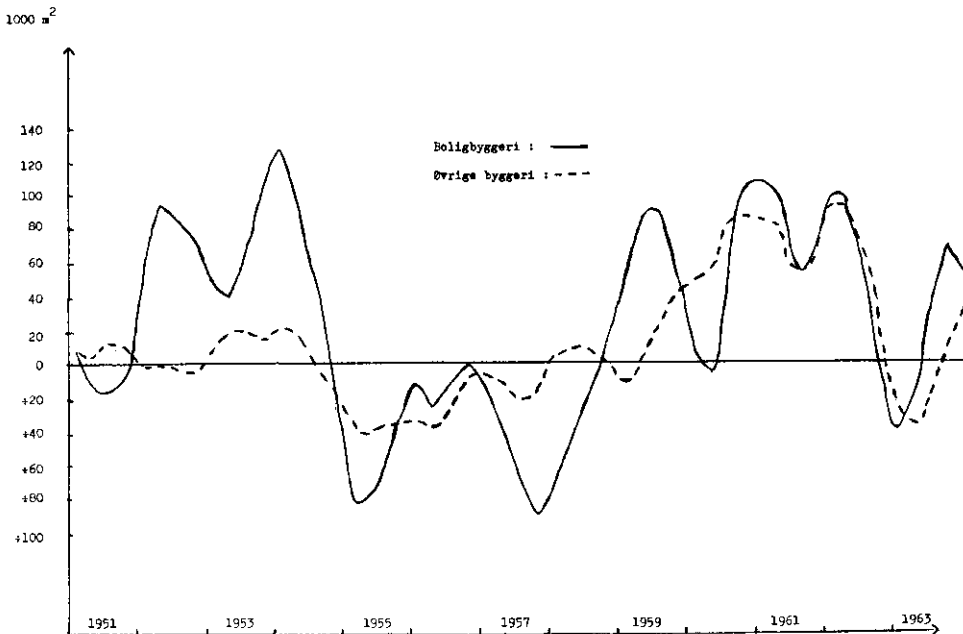


Figur 1. Påbegyndt byggeri - kvartalsvis 1951-1963 (etageareal)

disse, som det offentlige tillader realiseret. Påbegyndelserne er derfor sammenholdt med den beregnede byggekapalet.

I figur 1 er påbegyndelserne af henholdsvis boligbyggeri og det øvrige byggeri vist kvartal for kvartal i perioden 1951-1964. Der synes at være en tendens til, at udsvingene i påbegyndelserne af boligbyggeri er større end udsvingene i det øvrige byggeri. Det ses endvidere, at der i kurverne er en opadgående langtidstendens, og det forekommer ud fra kurvernes forløb rimeligt at antage, at denne *langtidstendens* (trend) kan beskrives ved de gennem kurverne indtegnede rette linier. Hældningen på de rette linier kan med tilnærmelse tages som udtryk for den procent, hvormed påbegyndelserne pr. kvartal er vokset over længere perioder. Denne procent har andraget ca.  $1\frac{1}{4}$  pct. pr. kvartal for boligbyggeri og ca.  $2\frac{1}{4}$  pct. pr. kvartal for øvrigt byggeri. Selv om den fundne forskel i vækstraten formentlig må ses på baggrund af erhvervsbyggeriets noget kortere levetid, har der dog i den omhandlede periode været en større nettotilvækst til bestanden af andre bygninger end til boligmassen.

2. Ved at trække den således beregnede trend fra tallene for påbegyndelserne får man som rest afvigelserne fra trenden, og man får herigennem et bedre udtryk for byggeriets *konjunkturvariationer*. Foruden konjunkturbevægelserne og af den opadgående langtidstendens vil byggeriet imidlertid i det enkelte kvartal være påvirket af sæsonforhold. Man har søgt at udskille såvel langtidsbevægelsen som sæsonsvingningerne ved at beregne glidende gennemsnit over 4 kvartaler af afvigelserne mellem faktiske påbegyndelser og

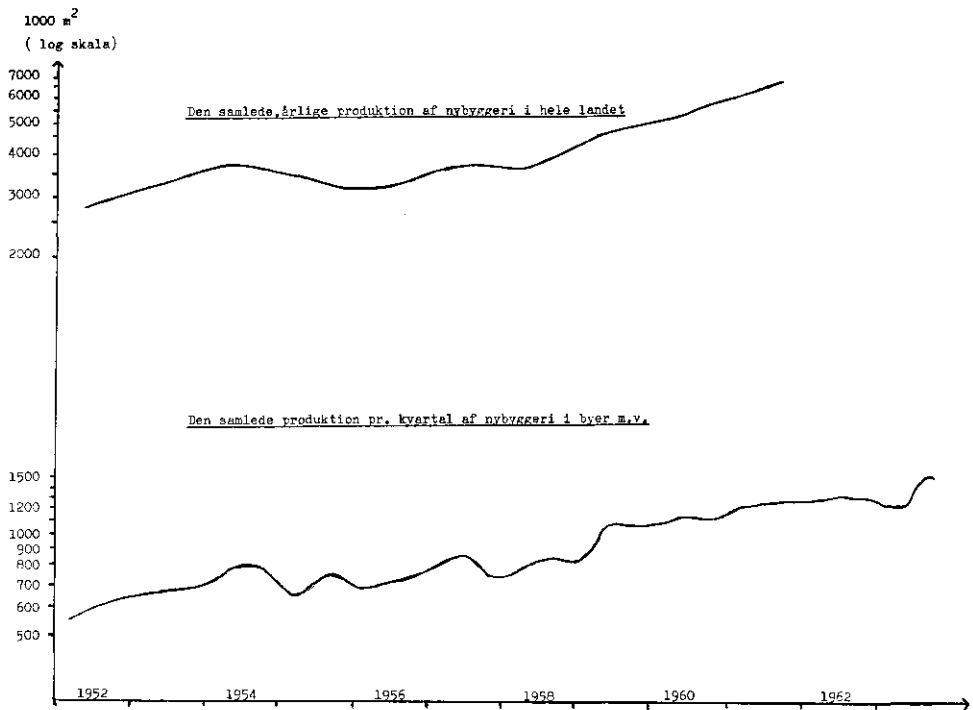


Figur 2. Variationerne i påbegyndelserne i boligbyggeriet og det øvrige byggeri 1951-1964 efter korrektion for sæson og trend.

den beregnede trend. Resultaterne af denne beregning, som skulle give et så vidt muligt rent udtryk for byggeriets konjunkturvariationer, er gengivet i figur 2.

Figur 2 giver samme indtryk som figur 1, nemlig at det påbegyndte boligbyggeri er præget af kraftigere svingninger end påbegyndelserne af andet byggeri. Endvidere synes udviklingen i påbegyndelserne i byggeriet naturligt at falde i tre perioder: 1) perioden 1950-1954, hvor påbegyndelserne ligger over trenden, 2) perioden 1954-1958, hvor påbegyndelserne ligger under trenden, og endelig 3) perioden 1958-1963, som viser en bevægelse over trenden, når man ser bort fra nedgangen i 1963, som antagelig må forklares ved den strenge og langvarige vinter.

3. Ved en beregning af *byggeproduktionen* i de enkelte kvartaler har man søgt at give et sammenfattende fysisk mål for den produktion, der er præsteret i løbet af en periode dels med færdiggørelse af tidligere og i periodens løb igangsat byggeri, dels med arbejde på byggeri, der ved periodens afslutning ikke var fuldført. Under omstændigheder, hvor antallet af påbegyndelser og antallet af fuldførelser vokser med samme procent, således at byggetiden er konstant, vil begge disse mål være anvendelige som udtryk for produktionsudviklingen over en periode. Har man imidlertid en forskellig udvikling i de to størrelser, giver ingen af disse umiddelbart udtryk for udviklingen i produktionen, forstået som tilvæksten i antallet af m<sup>2</sup> etageareal, som er produceret i perioden. Statens Byggeforskningsinstitut har foretaget en beregning over produktionen af nybyggeri pr. år i hele landet fra 1950 til 1962. I Det økonomiske Råds sekretariat har man foretaget en lig-



Figur 3. Beregninger over produktionen af nybyggeri



nende beregning af den kvartalsvise produktion af nybyggeri. Denne beregning omfatter kun området »Byer m. v.«, da man ikke har kvartalsoplysninger for det samlede nybyggeri. Resultatet af de to beregninger fremgår af figur 3.

De to beregninger er gennemført efter samme retningslinier, men usikkerheden vil dog være betydeligt større ved en beregning af produktionen i de enkelte kvartaler. Usikkerheden knytter sig først og fremmest til de to forudsætninger, som må opstilles: 1) at det byggeri, som er påbegyndt først, bliver fuldført først, og 2) at byggeintensiteten for en bestemt generation af byggeri – det byggeri, som er påbegyndt i et bestemt kvartal – er den samme i hele den periode, hvori det pågældende byggeri er under opførelse. Under disse to ret restriktive forudsætninger kan man beregne den gennemsnitlige byggetid for hver generation af påbegyndelser, forstået som det antal måneder, der i gennemsnit anvendes til at producere en m<sup>2</sup>. Ud fra de beregnede byggetider kan man nu beregne byggeproduktionen i de enkelte kvartaler ved at multiplicere generationens størrelse med byggeintensiteterne (1 divideret med den gennemsnitlige byggetid), og summere over det antal generationer, som er under opførelse i et givet kvartal. Det skal understreges, at der naturligvis kun er tale om et tilnærmet udtryk for byggeproduktionen, hvis rigtighed afhænger af, hvor realistiske de nævnte forudsætninger er.

4. En beregning af udviklingen i *byggekapaciteten* kan foretages ud fra kendskab til udviklingen i arbejdsstyrken og i produktiviteten, forstået som produktionen pr. beskæftiget. Beregningen er foretaget på grundlag af tal for årene 1950-1962. For at fastlægge kapaciteten i antal m<sup>2</sup> kvartal for kvartal er det endvidere nødvendigt at kende kapaciteten i en basisperiode. I mangel af oplysninger herom har man valgt 2. halvår 1953 som udgangspunkt. Begrundelsen herfor er, at man på dette tidspunkt var nået op på en høj byggeaktivitet, som i begyndelsen af 1954 udviklede sig til et stærkt pres på byggesektoren.

Den samlede arbejdsstyrke i byggeriet er beregnet ud fra oplysninger om antal beskæftigede ved byggevirksomhed og ud fra ledighedsprocenter for arbejdere ved byggevirksomhed. I et materiale fra Statens Byggeforskningsinstitut er der givet oplysninger om det gennemsnitlige antal beskæftigede medarbejdende mestre, faglærte arbejdere, lærlinge og ikke-faglærte arbejdere i hvert af årene 1950-1962. Denne opgørelse er for perioden 1958-1962 stort set i overensstemmelse med en opgørelse foretaget i kapacitetsudvalgets betænkning vedrørende den mulige forøgelse af boligbyggeriet.

For så vidt angår mestre og lærlinge, er man i beregningerne gået ud fra, at der ikke forekommer ledighed, således at beskæftigelses- og arbejdsstyrketal her er sammenfaldende. Eventuel ledighed blandt mestre og lærlinge vil i øvrigt ikke påvirke indeks for byggeriets arbejdsstyrke, hvis ledighedsprocenten er nogenlunde konstant fra år til år. For svende og ikke-faglærte fås tal for arbejdsstyrken ved at regne tallene for det gennemsnitlige antal beskæftigede op med den gennemsnitlige ledighedsprocent for det pågældende år. Som udtryk for ledigheden er benyttet gennemsnit af arbejdsløshedskasernes ugeopgørelser.

Sammenholdes den ved den foran beskrevne metode beregnede produktion i byggesektoren med beskæftigelsestallene, fås et udtryk for produktivitetsudviklingen. For hver af de to talrækker er beregnet indeks, og ved at dividere beskæftigelsesindekset op i produktionsindekset er fundet et indeks for produktiviteten. Den gennemsnitlige årlige procentvise stigning i dette indeks er taget som udtryk for produktivitetsstigningen.

Med basis i arbejdsstyrkeindeks kan man herefter beregne stigningen i den mulige årlige produktion (målt i m<sup>2</sup> etageareal). Af arbejdsstyrkeberegningerne fremgår det, at væksten i perioden 1950-54 gennemsnitligt har været 3 pct. pr. år, i perioden 1955-59 ca. 1 pct. og i perioden 1960-62 godt 3 pct. Siden 1962 har der efter alt at dømme været en svagere vækst i arbejdsstyrken; der er for årene 1963 og 1964 regnet med en stigning på 1 pct. pr. år. Lægges produktivitetstigningen (der i den opstillede beregning er antaget at være den samme for hele perioden 1950-64, nemlig godt 4½ pct. pr. år) til stigningen i arbejdsstyrken, fås stigningen i kapaciteten.

Det skal tilføjes, at den beregnede kapacitet naturligvis ikke angiver nogen fuldstændig fast grænse. For det første vil det formentlig ved pres på byggesektoren være muligt at sætte produktiviteten op på kort sigt. For det andet vil man gennem overarbejde kunne producere over normalkapaciteten, og for det tredje må der antages at være en vis mobilitet i arbejdsstyrken, således at man på kort sigt kan flytte f. eks. ufaglærte arbejdere fra anlægssektoren over i byggesektoren. Man kan ligeledes flytte arbejdskraft fra reparationsvirksomhed over i nybyggeriet. Endelig kan det tilføjes, at i det omfang, det er muligt at nedbringe ledigheden i byggeriet under 1953-niveauet, uden at der kan siges at være pres på kapaciteten, vil produktionen kunne stige mere, end normalkapaciteten angiver. Dette har muligvis betydning for årene efter 1959. Trods disse forbehold må den beregnede normalkapacitet dog anses for at være tilstrækkelig god som udgangspunkt for en belysning af, hvorledes kapacitetsudnyttelsen har ændret sig over den betragtede periode.

5. Et udtryk for *udnyttelsen af de forhåndenværende byggemuligheder* kan fås ved at sammenholde den beregnede kapacitet med byggeønskerne, respektive det af det offentlige tilladte byggeri i perioden. Med henblik herpå er i figur 4 de sæsonudjævnede tal for påbygninger i byer m. v. indtegnet sammen med kapacitetsgrænsen. Dersom påbygningerne i længere perioder har ligget under kapacitetsgrænsen, er dette tegn på, at



Figur 4. Sæsonudjævnede påbegyndelser i byer m. v. i 1000 m<sup>2</sup> (kvartalsvis) og den beregnede kapacitet

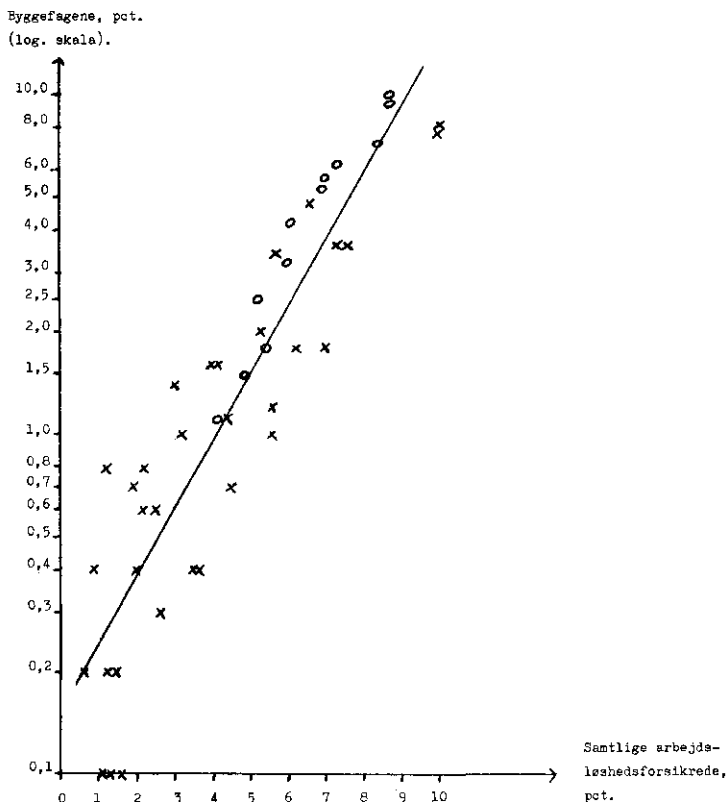
byggeønskerne, respektive byggetilladelserne har været lavere end byggemulighederne. Svinger påbegyndelserne derimod om kapaciteten, har produktionsønskerne (-tilladelserne) antagelig være lig mulighederne, og bag eventuelle nedgange som følge af bygge-reguleringen har ligget ønsket om at undgå »byggepukler«.

Et forenklet talmæssigt udtryk for kapacitetsudnyttelsen kan fås ved en beregning af de samlede årlige påbegyndelser i pct. af den beregnede kapacitet, jfr. nedenstående tabel, der tillige viser udviklingen i byggekapa-citeten.

	Indeks for bygge- kapaciteten (1950 = 100)	Påbegyndelser i pct. af beregnet byggekapa-citet
1950	100	117
1951	108	82
1952	116	102
1953	125	101
1954	135	96
1955	144	73
1956	152	78
1957	161	81
1958	170	86
1959	180	105
1960	193	96
1961	209	104
1962	226	103
1963	238	86
1964	252	104

Såvel af figur 4 som af ovenstående tabel fremgår det klart, at den tredeling af perioden, som blev omtalt i forbindelse med figur 2, er naturlig, idet man fra 1955 til 1958 (begge år inklusive) har haft et byggeri, der var mindre end det mulige. Før 1955 svingede påbe-gyndelserne omkring kapacitetsgrænsen, medens byggeriet i tiden efter 1959 har ligget i overkanten af kapaciteten. Den store nedgang i 1963 må i første række tilskrives vinteren.

6. Det er vanskeligt at afgøre, om den lave kapacitetsudnyttelse i midten af 50erne er udtryk for, at man specielt har presset aktiviteten ned i byggesektoren. Aktiviteten i hele samfundet var lav i disse år, og det kan på baggrund heraf findes naturligt, at også bygge-riet i denne periode lå under kapacitetsgrænsen. Man kan imidlertid rejse det spørgsmål, om *ledigheden* var særlig stor i byggefagene i denne periode. Til belysning heraf har man i figur 5 for andet til fjerde kvartal i hvert af årene 1950-1964 sammenholdt ledigheden i byggefagene med ledigheden for samtlige arbejdsløshedsforsikrede og beregnet en regres-sionslinie som udtryk for sammenhængen mellem ledighedsprocenterne. Medens iagttagel-serne for 1950-54 og 1959-63 (mærket »x«) fordeler sig omkring regressionslinien, ses punkterne for 1955-58 (mærket »O«) alle at ligge over regressionslinien. Dette tyder på, at ledigheden i byggesektoren i denne periode har været højere, end man skulle for-vente ud fra det almindelige aktivitetsniveau.



Figur 5. Ledighedsprocenter for samtlige arbejdsløshedsforsikrede sammenholdt med tilsvarende ledighedsprocenter for faglærte i byggefagene, 2., 3. og 4. kvartal 1950-1964. (Midterste måned repræsenterer kvartalet).

o - Årene 1955-1958. x - Årene 1950-1954 og 1959-1964.

7. Hvis det tør antages, at den i figur 4 indtegnede linie så nogenlunde angiver kapacitetsgrænsen, kan man af figuren formentlig slutte, at de direkte reguleringer af boligbyggeriet siden 1960 ikke har bevirket, at byggeriet som helhed i denne periode har været væsentligt mindre end kapaciteten.

Formålet med reguleringerne har været at holde påbegyndelserne på et niveau, der svarer til kapacitetsgrænsen, og selv om påbegyndelserne har svinget op og ned (også efter korrektion for sæson), har reguleringerne ikke bevirket, at det faktiske byggeri har været mindre end det mulige.

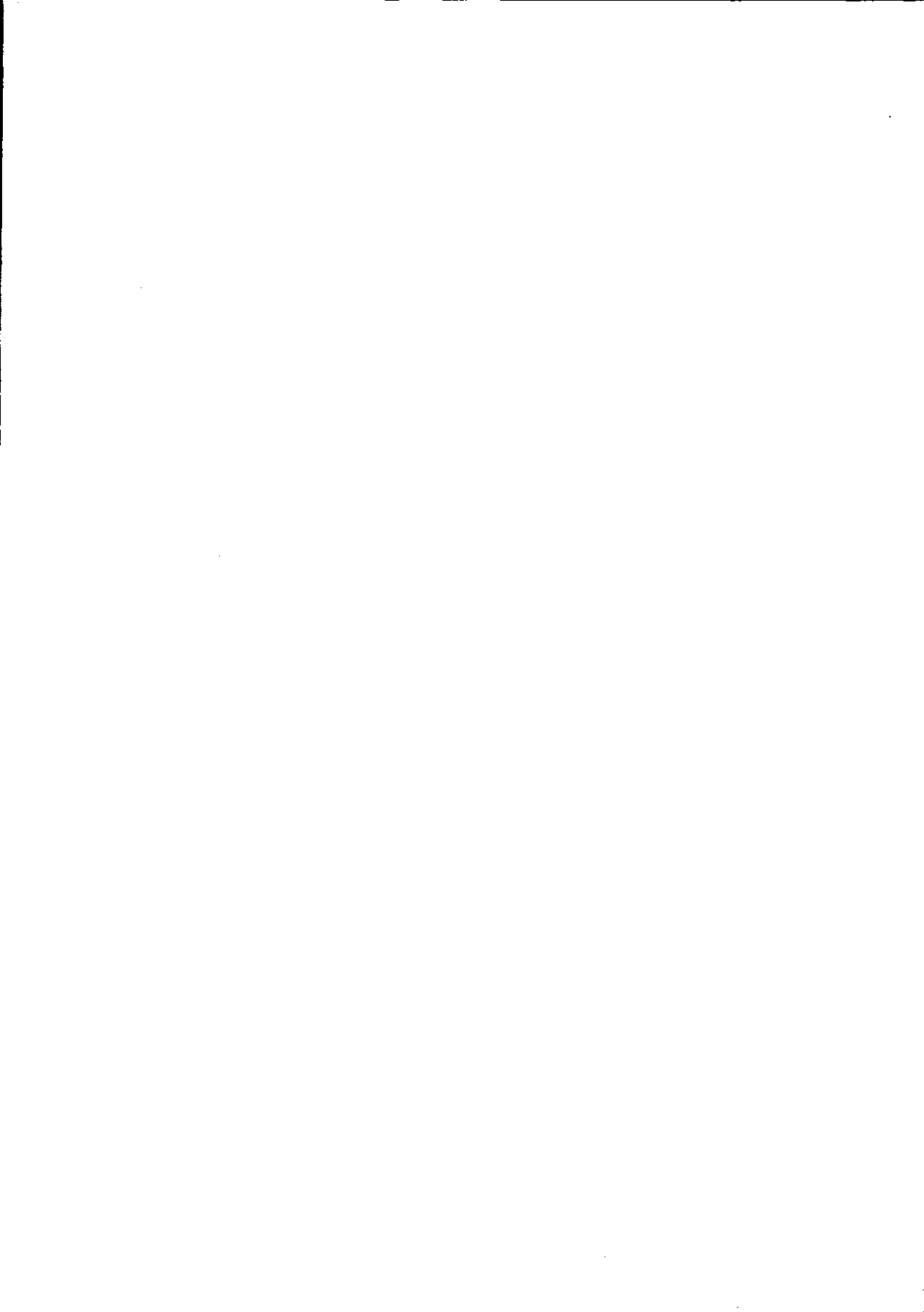
I perioder med stærk stigning i påbegyndelserne har man strammet reguleringerne og derved lettet presset på byggesektoren, så »byggekukler« har kunnet undgås. Omvendt har man i perioder med lave påbegyndelser lempet igen. Virkningen af reguleringen siden 1960 har tilsyneladende været, at man har undgået »byggekukler« og alligevel stort set fået bygget, hvad der har været kapacitet til.

En anden ting er, at der under byggerestriktionerne er sket betydelige ændringer i byg-

geriets geografiske fordeling med en meget kraftig vækst i de uregulerede områder og svagere vækst, hvor byggeriet har været underkastet restriktioner. Om denne forskydning i byggeriets udvikling kan tilskrives restriktionerne må bl. a. bero på en vurdering af arbejdskraftens geografiske mobilitet. Det kan her også nævnes, at den meget kraftige vækst i de uregulerede områder antagelig har forbindelse med, at der i de seneste år har været en kraftig industriel ekspansion i disse områder.

Ved en vurdering af reguleringernes betydning for byggeriet må det tages i betragtning, at reguleringerne ikke har påvirket alle arter af byggeri lige meget, idet man især har rettet reguleringerne mod boligbyggeriet og det offentlige byggeri.





Pris kr. 4.50

Fi 27-4

NORLUNDES BOGTRYKKERI, KØBENHAVN