

Rådgiver
ESPEN PAUS
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Norge

BOLIGMANGEL I OSLO OG OSLOREGIONEN?

INNLEDNING

Boligmarkedet omfattes med stor interesse, ikke minst fra aktører som skal kjøpe eller selge bolig. Boligprisutviklingen er imidlertid også interessant fra en makroøkonomisk synsvinkel; for eksempel er prisene på bruktboliger med på å bestemme hvor attraktivt det er å sette i gang med nybygging. For å analysere den eksisterende situasjonen og vurdere eventuelle virkemidler for å regulere boligmarkedet, tar økonomisk litteratur som oftest utgangspunkt i en situasjon med et homogent boligmarked med fri prisdannelse.

Siden "avreguleringen" av det norske boligmarkedet som skjedde for nærmere 20 år siden har en grovt sett vært gjennom tre faser. Oppgangsperioden 1983–1988 var preget av stigende bruktboligpriser og relativt stabil og høy nybygging. I nedgangsperioden 1988–1993 falt bruktboligprisene og nybyggingen. I den siste, sammenhengende oppgangsperioden fra 1993 har en i enkelte storbyer hatt en sterk økning i bruktboligpriser uten å ha hatt en tilsvarende økning i nybyggingen. Utviklingen i den siste perioden er et nytt trekk og bør vies en viss faglig og politisk interesse.

I tittelen på innlegget brukes begrepene boligmangel og boligdekning og gir indirekte assosiasjoner om "krise". Det er det – i alle fall fra en overordnet synsvinkel – lite grunnlag for å si. Innledningsvis, i avsnitt 2, vil jeg kort beskrive sentrale hovedtrekk i utviklingen i det norske boligmarkedet – og i boligdekningen. Plassmangel gjør at dette blir svært summarisk. Avsnitt 3 belyser de sentrale drivkreftene som bestemmer utviklingen i prisnivået, mens avsnitt 4 vurderer særlige årsaker til lav nybygging i pressområdene. Avslutningsvis, i avsnitt 5, kommenteres kort utsiktene framover og eventuelle strategier for å øke nivået på byggingen.

LAV NYBYGGING, HØY BOLIGDEKNING

Årlig bygging i Norge har de siste årene ligget på i underkant av 20 000 boliger. Hvis vi holder bygging av omsorgsboligene utenfor, har byggingen vært svært lav de siste årene. Særlig har byggingen vært lav i det største pressområdet: Oslo- og Akershusområdet. Nedgangen i veksten i antall konsumenter er viktig for å forklare den nedgangen vi har hatt i boligbyggingen på 1990-tallet sammenlignet med 1980-tallet, og gjør at vi forventer relativt lav nybygging de nærmeste årene.

STRATEGIER FOR Å ØKT BOLIGDEKNING I PRESSOMRÅDER

BOLIGBYGGINGEN HAR I NORGE PÅ 1990-TALLET VÆRT VESENTLIG LAVERE ENN PÅ 1980-TALLET, NOE SOM HAR SAMMENHENG MED AT BOLIGMASSEN HAR BLITT STØRRE. BOLIGDEKNINGEN HAR ØKT, NOE SOM TYDER PÅ AT BOLIGMASSEN UTNYTTES MER INTENSIVT. MÅLT VED REALPRISER PÅ BRUKTE BOLIGER HAR BOLIGGETTERSØRSELEN I NORGE – OG SPESIELT I ENKELTE STORBYOMRÅDER SOM I OSLO OG AKERSHUSREGIONEN ØKT STERKT. ØKENDE BOLIGPRISER SYNES IKKE Å HA SKREMT UNGE FRA Å ETABLERE SEG I EGEN BOLIG, ELLER TIL Å KJØPE MINDRE BOLIGER. I DENNE ARTIKKELEN LEGGES VEKT PÅ Å DRØFTE HVILKE DRIVKREFTER SOM LIGGER BAK PRISUTVIKLINGEN I BOLIGMARKEDET OG LAV NYBYGGING, OG HVILKE STRATEGIER MYNDIGHETENE KAN BENYTTET GITT AT DET SKAL VÆRE ET POLITISK MÅL Å ØKE BOLIGDEKNINGEN I PRESSOMRÅDENE.

Resultatene fra boforholdsundersøkelsen viser at boligdekningen både blant par og blant unge enslige i storbyene har økt fra 1988 og langt utover på 1990-tallet. Det har vært en marginal nedgang i eierandelen og generelt synes ikke økende realpriser på boliger å ha skremt unge fra å etablere seg i egen bolig, eller til å kjøpe mindre boliger. Som følge av redusert rentenivå har utgiftene knyttet til boligetablering falt. Dette faktum: høy boligdekning og moderate etableringskostnader har imidlertid

druknet i avisoverskriftene som preges av at det er høye rekordhøye boligpriser.

I utgangspunktet finnes det flere årsaker til at en innenfor en kortere tidsperiode og innenfor enkelte regioner har lav boligbygging, men likevel høy boligdekning. En viktig generell forklaring er at den eksisterende boligmassen har blitt utnyttet mer intensivt.

DRIVKREFTENE I BOLIGMARKEDET

For å analysere det som skjer i boligmarkedet er det enklest å tenke seg markedet som bestående av like hus, der det er fri prisdannelse og uten at det er rasjonering på kredittmarkedet. For å få et eget hjem- eller hus- vil forbrukerne være villig til – hvis nødvendig- å betale en så høy pris som nødvendig. En kan da ordne forbrukerne eller etterspørerne i en rekkefølge etter hvor høy pris de godtar. Etterspørselen uttrykker betalingsviljen, som igjen bestemmes igjen av inntekts- og formuessituasjonen og preferansene til forbrukerne. De fleste er kjent med at en grafisk illustrerer forbrukernes samlede boliggetterspørsel som en fallende kurve i kvantum-pris (x-y)-diagram.

De fleste hus er allerede bygd. Derfor illustreres det samlede tilbudet grafisk som en loddrett strek i det samme kvantum-prisdiagrammet. Elementær markedsteori med fri prisdannelse tilsier at prisen raskt vil lande på det nivået som er skjæringspunktet mellom to kurvene. På kort sikt er prisen på et hus bestemt av betalingsviljen til den siste forbrukeren som kan få plass i den gitte boligmassen.

Med tida endrer (blant annet) folketilveksten og nybyggingen kurven plassering og kappløpet mellom dem kan gradvis dra prisen oppover eller nedover. Men å bygge hus tar tid og særlig skjer utviklingen på tilbudssiden svært sakte. Alt i alt er det derfor først og fremst utviklinga i betalingsviljen som bestemmer prisutviklingen. Relativt små forandringer i boliggetterspørselen kan resultere i store svingninger i boligbyggingen.

Betalingsviljen kan alternativt uttrykkes som hvor mye de får disponibelt til annet forbruk i alternativa henholdsvis med og uten egen bolig. Det er derfor den årlige bokostnaden nøkkelt begrepet og det som er interessante for forbrukeren. Enklest kan det forstås som differansen mellom det forbrukeren har disponibelt til andre formål i alternativet med egen uten egen bolig og det valgte boalternativet. Avdrag inngår ikke i beregning av bokostnaden fordi det er en form for formuesoppbygging. Viktig er

det å merke seg at realverdistigning på boliger gir mulighet til formuesoppbygging og noe som reduserer bokostnaden. En renteøkning påvirker ikke bokostnaden, men senker prisnivået på boliger. En endring av realrenta medfører en omfordeling av inntekt fra de som har positive nettofordringer til de som har nettogjeld. De som nylig har kjøpt eget hus har gjennomgående høy nettogjeld. En renteøkning er derfor "en fordel" for de som ikke har kjøpt egen bolig, men en sterk ulempe for de som nylig har kjøpt en bolig. Med den realverdistigningen som har vært på boliger de siste årene har den årlige bokostnaden for mange grupper vært negativ.

Over tid vil utviklingen i bruktboligprisene slå ut i nybyggingen av boliger, og dermed også i boligbeholdningen. Denne tilbudsideeffekten vil på mellomlang sikt bidra til å dempe utslagene i boligprisene. På lang sikt vil det derfor være bygge- og tomtekostnadene, samt nivået på husbanksubsidiene, som bestemmer nivået på boligprisene.

I det norske skattesystemet behandles ikke bolig og andre formueskomponenter nøytralt. Systemet for beskatning av bolig innebærer betydelige skattefordeler, eller subsidier, for boligeiere. I praksis innebærer det at leietakere flest betaler en atskillig høyere skatt på sitt boligkonsum enn det eiere gjør. I tillegg er det en særnorsk ikke-nøytralitet internt i leisektoren. Utleie av sokkel og utleie ved eiers kortere fravær fra hjemmet er i realiteten skattefritt. Sannsynligvis er det sterke prisstigningen som har skjedd i bruktboligmarkedet i pressområdene de siste årene sterkt knyttet til at skattesystemets incentiver. Flere høyinnteksgrupper enn tidligere har sannsynligvis plassert større deler av egen formuen i bolig i påvente av ytterligere verdistigning og for å dempe kapitalbeskatningen. Men ethvert forsøk på å gjøre noe med den manglende nøytraliteten i skattesystemet vil erfaringsmessig raskt bli møtt med argumenter om at det er moralsk forkastelig "å beskatte folks egne hjem".

ÅRSÅKERTIL LAV NYBYGGING

Etterspørselen etter boliger vil på kort sikt dekkes av den eksisterende boligmassen, men når boligmassen ikke har det omfang eller de egenskaper som etterspørres, oppstår et marked for nyproduksjon, ombygging og utbedringer. Både husholdningenes boligpreferanser og de betingelsene som produsentene står overfor med hensyn til nybygging, har forandret seg vesentlig de siste 20 årene. En viktig forklaring på den lave boligbyggingen er at de siste ti årene er "strukturelle" dvs, forhold som innføring av ny plan- og bygningslov, satsing på fortettingsprosjekter framfor feltutbygging, dårligere kommunal beredskap på tomtesiden og manglende vilje i enkelte kommuner i storbyområder i det hele tatt for å legge til rette for boligbygging.

For utbygger er bygging av boliger et spørsmål om lønnsomhet. Økte byggekostnader kan være en viktig årsak til at en har lav nybygging også i oppgangstider. Utvikling og utbygging av store boligprosjekter (fra markedsundersøkelser, kjøp av tomt, reguleringsprosess, salg og bygging) er dessuten en tidkrevende prosess. Forventningseffekter spiller generelt en vesentlig og større rolle både på tilbuds- og etterspørsels-siden enn tidligere. Forventningene er knyttet til prisutviklingen på nye boliger, byggekostnadene, tomtepriser og -kostnader og offentlige

virkemidler og -politikk.

De offentlige rammebetingelsene overfor tilbudssiden har blitt endret og må vies spesiell oppmerksomhet. Dette har dels skjedd ved at de generelle statlige subsidiene som tidligere var knyttet til nybygging, har blitt redusert og dels ved at kommunenes aktive rolle i utbyggingsprosessen har blitt dempet. Incentiver for nybygging er i stor grad forsvunnet og helt overlatt det private markedet. Markedspriser på tomtesalg fra kommunen har naturligvis økt de faktiske kostnadene. Spesielt i enkelte storbyer er det imidlertid grunn til å anta at kommunens rolle som grunneier i mindre grad brukes sammen med planmyndighetene. Kommunens endrede rolle har i stor grad blitt begrenset til å legge rammene for nybygging gjennom reguleringsplansvedtak og behandle innkomne forslag for enkelttomter. Dette har ført til at situasjonsbestemte styrkeprøver mellom utbyggerne, myndigheter og naboer som har blitt vel så utslagsgivende som en bevisst, gjennomgående utbyggings- og fortettingspolitikk.

Tomte- og reguleringskostnadene utgjør en betydelig del av de samlede anleggskostnadene. Hovedanlegg for vei, vann og avløp (tekniske anlegg) er en viktig kostnadsbærer ved feltutbygging i kommunene. Tendensen er at en økende andel av utgiftene knyttet til tekniske hovedanlegg blir ført over på de enkelte utbyggingsområdene og utbyggerne. Dette gjelder spesielt i kommuner med utbyggingspress, som i Oslo og dens nabokommuner. Kommunenes egen saksbehandlingspraksis vil også influere på nybyggingsaktiviteten og et vesentlig aspekt er om reguleringskostnadene og praksis er en faktisk begrensning. Mye tyder imidlertid på at saksbehandlingstiden for byggesaker i f.eks. Oslo kommune ikke har økt de siste årene.

STRATEGIER FOR Å ØKE BOLIGDEKNINGEN

Avslutningsvis så må det gjentas: Boligdekningen er høy – også i pressområdene. Boligmassen er dessuten fleksibel. For å utvikle en strategi for å få økt boligdekning i pressområder, må ha en ha et klart mål. Utviklingen i norsk boligpolitikk er nært knyttet til de regionalpolitiske mål om å stabilisere bosettingen i distriktene. Det er derfor både paradoksalt og fundamentalt og en målkonflikt: Dess sterkere virkemidler en benytter for å redusere kostnadene ved bygging i pressområdene, dess høyere kan tilflyttingen fra distriktene bli. Økt tilbud skaper dynamikk. Skal en ta de nasjonale politiske målsettingene på alvor, så bør kommunene fortsette med å holde seg relativt passive med hensyn til å legge til rette for nybygging?

Gitt likevel at det er et mål å øke boligdekningen ytterligere så kan stat og kommune en benytte et relativt bredt sett av virkemidler, både juridiske og økonomiske. På kort sikt kan bolig- og sosialpolitikken bare omfordele en gitt boligmasse. Skaffes bolig for en husholdning, så tvinges en annen ut. Bare nybygging og ombygging kan gi flere boliger og dermed øke boligdekningen. En ide er muligens å legge om tilskuddene som gis i Husbanken til å premiere de som deler bolig med andre.

Med de overordnede politiske vinder som blåser i hovedstadsområdet for tiden tilsier at stortilt kommunal byutviklingsgrep eller inn- gripen i nybyggingsmarkedet ikke er populært. Vil så det private markedet alene kunne sørge

for en høyere boligdekning? Det er selvsagt mulig, forutsatt at kommunen stiller opp med nødvendige ressurser til å behandle strømmen av reguleringsplaner og byggesøknader. De optimistiske makroøkonomisk prognosene som gis- og som er den sentrale rammebetingelsen for boligmarkedet- antyder at det skal godt gjøres å få en svak økonomisk vekst i Norge i årene framover.

LITTERATURREFERANSER

- Barlindhaug, Rolf og Stamsø, Mariann: *Strukturelle trekk ved anskaffelse og bygging av nye boliger*. Norges Byggforskningsinstitutt, 1999.
- Nordvik, Viggo og Paus, Espen: *Hva koster det å bo?* Tidsskrift for samfunnsforskning 3/96.
- Rødseth, Asbjørn: *Bustasmarknaden- utviklingstrekk og verkemåte*, Sosialøkonomen 11/1987.
- Wigren, Rune: *Byggkostnaderna i Norden. En analys av kostnaderna før at bygge flerfamiljshus i de nordiske landerna*. Nordisk Ministerråd 1997.