

Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder

Viggo Nordvik
Per Medby

SINTEF Byggforsk

*Norsk institutt for forskning
om oppvekst, velferd og aldring*

Rapport 8/07

Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder

Viggo Nordvik, NOVA
Per Medby, NIBR

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 8/2007

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet (KD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,
velferd og aldring (NOVA) 2007
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 978-82-7894-258-1
ISSN 0808-5013

Illustrasjonsfoto: © Ingram Publishing
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo
Telefon: 22 54 12 00
Telefaks: 22 54 12 01
Nettadresse: <http://www.nova.no>

Forord

Denne rapporten oppsummerer arbeidet i prosjektet *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*, som er finansiert gjennom samarbeidsavtalen om samfunnsvitenskapelig boligforskning mellom Husbanken, Byggforsk og NOVA. Arbeidet i prosjektet har strukket seg over flere år med varierende intensitet. I prosjektet har vi produsert flere notater, papere og en artikkel i *Journal of Housing Economics*, disse refereres i teksten. I denne rapporten trekker vi ut det viktigste fra disse.

Viggo Nordvik fra NOVA har vært prosjektleder og Kristina Nordlund (den gang Byggforsk, nå Husbanken) og Per Medby NIBR har vært prosjektmedarbeidere. Husbankens kontaktperson har vært Seniorrådgiver Per Åhrén, han takkes for kommentarer og diskusjoner underveis i prosjektet. I et vedlegg presenteres en gjennomgang av økonomisk teori om ulike argumenter for å støtte hushold i etableringsfasen med lån (f.eks. til kjøp av bolig). Utgangspunktet for analysene er at informasjon er asymmetrisk fordelt. Dette vedlegget er skrevet av Per Medby.

Kollega Per Erik Solem takkes for å ha lest gjennom rapporten og kommet med mange konstruktive endringsforslag.

NOVA, mars 2007

Viggo Nordvik
Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning	9
DEL 1: OVERSIKT OG TEORETISK ANALYSE	11
2 Statistiske marked	11
2.1 Den frie markedsløsningen	11
2.2 Markedsløsningen med politikk	13
2.3 Hvorfor politikk?	17
2.4 Potensielle hushold	18
2.5 En heterogen boligmasse	20
3 Dynamiske effekter i markedet	23
3.1 Likevekt i et boligmarked på lang og kort sikt	23
3.2 Varige og temporære skift i etterspørselen	26
3.3 Formueseffekter	28
3.4 Noen andre dynamiske fenomener	31
4 Ulikevekt i lokale boligmarkeder	36
5 Selektive tiltak på boligmarkedets tilbudsside	39
5.1 Bygging for spesielle grupper	39
5.2 Empiriske arbeider	41
5.3 Kjøp av boliger for spesielle grupper	44
5.4 Selektive tiltak på tilbudssiden og boligmassens sammensetning	45
DEL 2 – EMPIRISK ANALYSER	47
6 Empirisk forskning: en introduksjon	47
7 Effekter på boligmasse og priser	48
7.1 Preiseffekter	48
7.2 Boligdekning i det lokale markedet	49
8 De selektive virkemidlene og boligmassen etter disposisjonsform	54
Litteratur	59
Vedlegg 1: Etableringsstøtte – En drøfting basert på økonomisk teori	61

Sammendrag

Denne rapporten oppsummerer arbeidet i prosjektet *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder* som er finansiert av Husbanken under samarbeidsavtalen mellom Husbanken, NOVA og Byggforsk. Hovedspørsmålet i prosjektet er virkningen på markedet og på markedsbalansen, sagt på en annen måte: hvordan boligmassen og prisene i et lokalt boligmarked påvirkes av utforming og dosering av selektive virkemidler. Dette studeres både teoretisk og empirisk, i tillegg til at den sparsomme litteraturen på feltet oppsummeres. Selektive virkemidler er i denne sammenhengen ulike former for tilskudd eller lån til hushold (bostøtte, boligtilskudd, startlån), dette er etterspørselsstimulerende tiltak. Stimulanser til produksjon og tildeling av boliger til bestemte grupper regner vi som tilbudsstimulerende tiltak.

På kort sikt vil etterspørselsstimulerende selektive tiltak ikke påvirke boligmassen. De vil endre de relative konkurranseforholdene slik at befolkningens fordeling i boligmassen endres. Disse virkemidlene vil også virke prisdrivende på kort sikt. Effektene på kort sikt omtales i kapittel 2 som effekter i statiske marked. I det kortsiktige perspektivet vil hensiktsmessigheten til de selektive tiltakene måtte bestå i en vurdering av velferdsgevinsten for dem som hjelpes inn, velferdstapet for dem som presses ut og de rene kostnadene ved selve tiltakene.

På lengre sikt vil disse effektene svekkes ved at prisendringer fungerer som signal til boligbyggere. Noen av dem som på kort sikt presses ut vil på lengre sikt kunne 'få plass' i boligmassen på grunn av økt boligbygging. Både den absolutte størrelsen på boligmassen og dens sammensetning i en langsiktig likevekt, vil påvirkes av bruk av selektive virkemidler. Den langsiktige likevekten inntreffer når boligmassen har justert seg slik at prisen er lik nybyggingskostnaden. Merk at simuleringsresultater fra kvantitative likevektsmodeller tyder på at det kan ta svært lang tid til et boligmarked som utsettes for et sjokk har beveget seg tilbake til en langsiktig likevekt.

Selektive tiltak på tilbudssiden påvirker også likevekten i markedet. Ta utgangspunkt i at det bygges 100 kommunale leieboliger. På sikt ville noen av dem som får bolig der kunne ha kjøpt en bolig. Når denne etterspørselen trekkes ut fra det ordinære boligmarkedet reduserer dette nybyggingen.

Slutteffekten forventes å være at boligmassen øker noe, men med mindre enn den initiale byggingen. Ut fra teoretiske avveininger er det ikke grunn til å tro at det er noen forskjell i effekten av kjøp av boliger i den eksisterende boligmassen og nybygging.

Det finnes ikke mange empiriske studier av hvordan selektive virkemidler påvirker markedene. De siste årene har det imidlertid kommet noen. Noen av disse igjen oppsummeres kortfattet i kapittel 5.2. De studiene vi har funnet kommer så og si utelukkende fra USA. Videre er det riktig å si at de ikke gir entydige resultater. Et noe overraskende resultat hos Sinai og Waldfoegel (2005) er at etterspørselsstimulerende tiltak på lang sikt synes å virke sterkere inn på boligmassens størrelse enn det direkte bygging for spesielle grupper gjør.

I rapportens Del 2 oppsummeres empiriske resultater fra tre arbeider som er gjort innen prosjektet. I analysene av sammenhengene mellom prisnivåer i kommunene fant vi noe overraskende at vi ikke kunne identifisere klare priseffekter. Vi ser ikke bort fra at dette har sammenheng med de valgte spesifikasjonene og kvaliteten på data. Når det gjelder størrelsen på boligmassen og antall eide boliger var resultatene tydeligere.

Både (nye) kommunale leieboliger og selektive lån synes å øke boligmassen i en langsiktig likevekt. Hvis antallet kommunale boliger i en kommune er relativt lavt (her definert som mindre enn medianen på 21,6 kommunale boliger per 1000 voksne innbyggere) vil 60 prosent av antall nye kommunale boliger representere en økning i antall boliger i kommunen. For høyere nivåer på den kommunale boligmassen er effekten på boligmassen, av økninger, neglisjerbar. Om den kommunale massen er stor vil tilskudd i antall kommunale boliger komme til erstatning for andre boliger.

Estimeringsresultatene viser også at de selektive midlene som brukes i den norske boligpolitikken evner å påvirke boligmassens fordeling etter disposisjonsform. Økninger i antall kommunale boliger absorberer en del av etterspørselen som ellers ville ha blitt rettet mot eiersektoren, og reduserer derfor størrelsen på denne sektoren. Både bostøtte og bruken av selektive låneordninger synes å stimulere etterspørselen etter eide boliger slik at størrelsen på eiersektoren samvarierer positivt med bruken av disse virkemidlene.

1 Innledning

Hvis en betrakter de lange linjene i norsk boligpolitikk er det nok riktig å snakke om en bevegelse fra en generell til en selektiv politikk. Betydningen og kraften i denne endringen kan lett overvurderes. Vi mener at det ikke er riktig å snakke om at vi før hadde en generell politikk, mens vi nå har en selektiv politikk, det er mer snakk om en endring i den relative vektleggingen av elementene i boligpolitikken. Det er heller ikke nødvendigvis slik at denne relative vridningen handler om at de politiske preferansene har blitt endret. Det kan jo også være at omgivelsene har endret seg. Omgivelsene har først og fremst endret seg ved at man gjennom den generelle boligbyggingspolitikens storhetsperiode faktisk har bygd opp en stor boligmasse (se Kiøsterud, 2005) og at man derfor legger relativt større vekt på fordeling og mindre vekt på forsyning. Uansett – denne rapporten handler om effekter i lokale boligmarkeder av noen av de tiltakene vi kaller for selektive virkemidler i boligpolitikken.

Denne utviklingen mot større relativ vektlegging av selektive virkemidler kan observeres i de aller fleste, kanskje alle, europeiske land, se Turner og Whitehead (2002). Vi gjør ingen analyse av disse utviklingstrekkene. Dette innebærer at vi ikke tar standpunkt til om årsakene ligger i endrede politiske prioriteringer eller om de ligger i en naturlig respons på endringer i størrelsen på selve boligmassen.

Under samarbeidsavtalen mellom Husbanken, NOVA og Byggforsk, inngår et prosjekt om effektene av selektive virkemidler i lokale boligmarkeder. Det finnes flere studier av hvordan slike virkemidler kan hjelpe enkelthushold og av administrasjon og organisering av bruken av virkemidlene. Mange av disse studiene er evalueringer, for en gjennomgang og vurdering av dem, se Nordlund (2005). Selektive virkemidler vil imidlertid også påvirke markedene og balansen i dem. Disse effektene er ikke mye studert og heller ikke fullt ut gjennomskuet. Hovedspørsmålet som tas opp i denne rapporten er nettopp effekten på markedet og markedsbalansen, sagt på en annen måte: hvordan likevekten i et lokalt boligmarked påvirkes av utforming og dosering av selektive virkemidler.

Innen et statisk perspektiv kan en si at funksjonsmåten til et lokalt boligmarked handler om samvirket mellom to beholdningsstørrelser:

boligmasse og befolkning. Alternativt formulert: hvordan en gitt befolkning fordeler seg på en gitt boligmasse. Et dynamisk perspektiv vil i tillegg ta inn over seg hvordan strømmene ut og inn i disse beholdningsstørrelsene utvikler seg over tid. Ikke minst bør et dynamisk perspektiv ta opp hva som bestemmer størrelsen på disse strømmene.

I tillegg til distinksjonen mellom det statiske og dynamiske perspektivet er det to tema som er viktige å ta med i betraktning. For det første har vi (det som ofte kalles) den multidimensjonelle heterogeniteten i både boligmassen og i befolkningen. Det andre er spørsmålet om sammenhengen mellom befolkningen på personnivå og dens fordeling på hushold.

Analysene våre begynner med noen ganske enkle beskrivelser av et stilisert marked for så etter hvert å trekke inn flere aspekter ved faktiske lokale boligmarkeder. Det kommer dels til å bli brukt formelle (eller matematiske) resonnementer. Det er likevel riktig å si at det legges størst vekt på intuisjon og forsøk på å lage en så lettlest tekst som mulig. Noe som igjen betyr at noen kanskje synes de formelle resonnementene er litt upresise og lite elegante. Ambisjonen er at det skal være mulig å følge resonnementene uten å følge matematikken som brukes.

I de fleste av de teoretiske resonnementene vi går gjennom blir distinksjonen mellom eie og leie ikke eksplisitt behandlet. Likevel er det nok korrekt å si at det teoretiske apparatet som brukes kanskje fokuseres inn mot eieretablering. Dette er naturlig etter som det prosjektet som rapporteres her, har som siktemål å utvide forståelsen av effekten av selektive virkemiddel i lokale boligmarkeder. De fleste selektive virkemidlene i Norge har en eierinnretning. I noen sammenhenger blir imidlertid leiemarkedet også eksplisitt behandlet.

DEL 1: OVERSIKT OG TEORETISK ANALYSE

2 Statistiske marked

Vi starter her med en analyse av et statistisk lokalt boligmarked. Dette betyr overhode ikke at det eksisterer noe sånt som et statistisk boligmarked.   begynne på denne måten handler mest om en analytisk strategi hvor vi begynner med de enkleste sammenhengene. Likevel er analysens resultater empirisk relevante, da de isolerer og viser viktige trekk ved boligmarkedenes virkemåte på kort sikt.

2.1 Den frie markedsløsningen

Det statistiske boligmarkedet er kjennetegnet av en gitt boligmasse som vi kan kalle for B . Videre lar vi B måles i antall boliger, og i utgangspunktet lar vi alle boliger være identiske. Massen av potensielle hushold kaller vi Z og de skiller seg ved at de har ulik betalingsvilje for bolig. Potensielle hushold kan en tenke på som det B rsch-Supan (1986) og B rsch-Supan og Pitkin (1988) kaller for 'nuclei' eller familiekjerner, se også Hellevik og Nordvik (2004). Senere i notatet vil vi gå nærmere inn på en diskusjon av begrepet potensielle hushold. Betalingsvilje for bolig er naturlig nok bestemt av både husholdets preferanser og deres betalingsevne.

Så lenge antall boliger er mindre enn antall potensielle hushold, og det er åpen informasjon om priser, vil likevekten i dette (hypotetiske) markedet innebære at mengden potensielle hushold deles i to deler. En del som f r bolig (Z_B) og en del som står uten bolig (Z_{UB}). Ingen av dem som ikke har bolig har en høyere betalingsvilje for bolig enn noen av dem som har bolig. Prisen vil være litt over betalingsviljen for det av de potensielle husholdene, uten egen bolig, som har høyest betalingsvilje. Rødseth (1987) kaller dette 'første som husholdet som ikke f r bolig' for den marginale konsumenten. Uten noen annen forskjell enn ulik betalingsvilje mellom de potensielle husholdene er den markedsløsningen som antydes her også en velferdsoptimal løsning.

Strukturen i markedsløsningen blir den samme om man tar hensyn til at boligmassen er heterogen ved å la boligmassen bestå av boliger av ulike typer. Dette beskrives kun ganske overfladisk her, og vi gir ingen presis formell analyse.¹ Hvert hushold bor i den boligtypen de foretrekker til de gitte markedsprisene, og alle de potensielle husholdene som ikke har egen bolig har en betalingsvilje som er lavere enn prisen innen hvert av segmentene.

Igjen er det verdt å merke seg at gitt den informasjonen som ligger i resonnementene vil markedsløsningen også her være velferdsoptimal. En måte å gjøre videre normative velferdsvurderinger er å ta utgangspunkt i beskrivelser av egenskapene til de potensielle husholdene som i markedsløsningen står uten egen bolig.

Gitt at den eneste forskjellen mellom potensielle hushold er fanget opp av variasjonen i betalingsvilje, vil det ikke finnes noen former for politiske inngrep i dette markedet som kan bedre situasjonen velferdsmessig. Som et referansepunkt kan vi peke på en situasjon hvor all informasjon som er relevant for normative vurderinger finnes i (fordelingen av) betalingsviljene:

- i) Fordelingspolitiske hensyn er ivaretatt gjennom andre virkemidler.
- ii) Det finnes ingen grunner til å behandle boligkonsumet for noen grupper som noe merit good.²

La oss så anta at myndighetene går inn med virkemidler som støtter etterspørselen til noen potensielle hushold i dette markedet. For enkelthets skyld holder vi oss til det enkle tilfellet med en homogen boligmasse. De potensielle husholdene nummereres fra 1 til z , og betalingsviljen i tilfellet uten støtte for de z husholdene beskrives i form av en vektor V . Husholdene er i V ordnet etter betalingsviljen i fallende rekkefølge. For å sikre at markedsløsningen finnes legger vi på en teknisk antagelse om at rekken av betalingsviljer er strengt fallende.

$$(2.1) \quad V=(v_1, v_2, \dots, v_z)$$

¹ I kapittel 2.5 går vi litt nærmere inn på hvilken betydning det har at boligmassen er variert sammensatt. Ikke heller der vil det gis noen omfattende formelle analyser.

² Merit good er en form for konsum som myndighetene mener har en verdi ut over den verdien som konsumentene selv vurderer det til å ha. Vi bruker her det engelske begrepet fordi vi ikke kjenner noe godt norsk begrep og fordi merit goods er etablert begrepsbruk.

Markedsløsningen uten politikk blir da:

$$(2.2) \quad P^M = v_{B+1} + \varepsilon$$

$$(2.3a) \quad Z_B = \{1, 2, \dots, B\}$$

$$(2.3b) \quad Z_{UB} = \{B+1, \dots, z\}$$

P^M er markedsprisen, B er antall boliger og tallene i klammeparentesene er identiteten til de potensielle husholdene og ε er et vilkårlig lite positivt tall.

Om vi så bruker summen av konsumentoverskuddet og et slags produsentoverskudd som et partielt velferds mål blir velferden (W) i boligmarkedet:

$$(2.4) \quad W^M = BP^M + \sum_{i=1}^B v_i - P^M$$

Vi kaller BP^M for et 'slags' produsentoverskudd fordi selgerne av boligene ikke er spesifiserte. Produsentoverskuddet er på samme tid både et godt og et dårlig begrep her. Det er godt fordi det gir assosiasjoner til tradisjonelle velferds mål. Det er dårlig fordi boligmassen B kun i liten grad vil bestå av nyproduserte boliger. Produsentoverskuddet måler verdien av salg av den eksisterende boligmassen.

2.2 Markedsløsningen med politikk

Anta så at myndighetene oppfatter det som spesielt viktig at noen bestemte hushold greier å skaffe seg en egen bolig. Mengden av husholdene som tilhører denne målgruppen kan vi kalle S . Det utformes derfor en politikk hvor disse får et tilskudd K hvis, og bare hvis, de skaffer seg en bolig. La oss så for enkelthets skyld (i første omgang) si at ingen av dem som tilhører S ville ha skaffet seg egen bolig i markedsløsningen. Mengden Z (som består av alle potensielle hushold) skrives så ut på nytt for å definere noen undermengder.

$$(2.5) \quad Z = \{1, 2, 3, \dots, B, \dots, s, \dots, s^k, \dots, z\}$$

De potensielle husholdene med identitet s, \dots, s^k er de som tilhører målgruppen. Antall potensielle hushold i målgruppen er altså lik differansen: $(s^k - s)$. La oss så si at alle i målgruppen løftes inn i boligmassen. Markedsprisen blir dermed i dette tilfellet med politisk intervensjon P^{PI} .

$$(2.6) \quad P^{PI} = v_k + \varepsilon$$

Hvor k er identiteten til den av dem som ikke får bolig som har den høyeste betalingsvilligheten. Under de forutsetningene som er lagt til grunn her er:

$$(2.7) \quad k = B+1 - (s^k - s)$$

k er altså opplagt mindre enn $B+1$, og P^{PI} vil derfor, så lenge rangeringen av betalingsvillighetene i (2.1) er antatt å være strengt fallende, være strengt større enn P^M . Inngrepet i markedet har altså økt prisen. Prisøkningen som følge av den etterspørselsstimulerende politikken vil imidlertid være mindre enn størrelsen på tilskuddet K . For å se dette: ta utgangspunkt i den av de som har fått tilskudd som i utgangspunktet (eller egentlig i markedsløsningen uten politikk) hadde den laveste betalingsvilligheten. Hun hadde i utgangspunktet en betalingsvillighet som lå under markedsprisen. Om hun er den marginale konsumenten etter politikkinngrepet er prisen lik hennes betalingsvillighet pluss tilskuddet. Dette er lavere enn prisen før tilskuddet. Hvis hun ikke er marginal så er prisen enda lavere.³ Også da er prisøkningen selvfølgelig mindre enn størrelsen på tilskuddet.

For å få et system for å vurdere den boligpolitisk påvirkede markedsløsningen skrives velferdsfunksjonen ut og den sammenlignes så med velferdsfunksjonen i (2.4).

$$(2.8) \quad W^{PI} = BP^{PI} - (1 + \lambda)K(s^k - s) + \sum_{i=1}^{k-1} v_i - P^{PI} + \sum_{i=s}^{s^k} (v_i + K) - P^{PI}$$

Velferdsfunksjonen i (2.4) består av summen av produsent- og konsumentoverskuddet. Ved første blick ser en det er to ekstra ledd i (2.8). Konsumentoverskuddet består av de to siste leddene. Det første av disse to er dem som kommer seg inn i boligmassen uten offentlig støtte, mens det siste er for dem som har fått slik støtte. Produsentoverskuddet har samme form som i velferdsfunksjonen i (2.4). Det andre leddet er verdien av de offentlige midlene som er satt inn. Disse inngår med negativt fortegn fordi de fortrenger annen ressursbruk. Den offentlige innsatsen multipliseres med en faktor $(1+\lambda)$, λ er her skattefinansieringskostnaden.

For å få mer innsikt i effekten av etterspørselsstimulerende tiltak i et boligmarked som dette, betrakter vi differansen $W^M - W^{PI}$.

³ Merk forøvrig at hvis målet med inngrepet er å få alle i målgruppen inn i boligmassen samtidig som man minimerer kostnadene vil tilskuddene settes slik at den med lavest betalingsvillighet i målgruppen faktisk blir den marginale konsumenten. Denne konklusjonen er avhengig av at man har informasjon om betalingsvilligheter.

$$W^M - W^{PI} = (1 + \lambda)K(s^k - s) + B(P^M - P^{PI}) + \sum_{i=1}^B v_i - P^M - \left[+ \sum_{i=1}^{k-1} v_i - P^{PI} + \sum_{i=s}^{s^k} (v_i + K) - P^{PI} \right]$$

Diverse ordning og rydding av denne gir:

$$(2.9) \quad W^M - W^{PI} = \lambda K(s^k - s) + \{B(P^M - P^{PI}) - B(P^M - P^{PI})\} + \sum_{i=k}^B v_i - \sum_{i=s}^{s^k} v_i$$

Ligning (2.9) er et sentralt referansepunkt i en diskusjon av de velferdsmessige effektene av etterspørselsstimulerende virkemidler i et lokalt boligmarked. Den er utledet under betingelsen om at betalingsvillighetene er et mål på velferden til konsumentene og at den samfunnsmessige verdien av penger på boligselgers hånd er lik den tilsvarende verdien på kjøpernes hånd. Ligningen (2.9) kan leses som en demonstrasjon av konklusjonen om at ingen offentlig innblanding gir høyest velferd.

Videre viser den at velferdstapet er større jo:

- i) større skattefinansieringskostnaden λ er.
- ii) mer ressurser som brukes på de etterspørselsstimulerende tiltakene.
- iii) større forskjellen i betalingsvilligheten mellom dem som hjelpes inn og dem som trenges ut, er.

De to første punktene ovenfor har sammenheng med effekten av at knappe offentlige midler brukes til boligstøtte. Merk for eksempel at hvis (den marginale) skattefinansieringskostnaden λ er lik null så vil ikke størrelsen på velferdstapet partielt påvirkes av mengden økonomiske ressurser som inngår i ordningene. Det siste handler om effektiviteten i mekanismene som allokterer hushold inn i boligmassen.

Fra denne gjennomgangen er det lett å trekke den konklusjon at etterspørselsstimulerende virkemidler kun forstyrrer likevekten i markedet og at det alltid vil være ugunstig å bruke dem. En slik konklusjon vil imidlertid være noe forhastet. For det første er alle dynamiske dimensjoner ved det lokale boligmarkedet her abstrahert bort. For det andre må en også ta de forutsetningene som ble lagt til grunn for den normative velferdsanalysen i betraktning før en trekker praktiske konklusjoner. Vi skal her 'snu om' litt på analysen og bruke apparatet til å spørre oss under hvilke betingelser etterspørselsstimulerende virkemidler faktisk vil kunne øke velferden – også i det statiske markedet som her betraktes.

For å drøfte spørsmålet om hvilke betingelser som må være oppfylte for at de selektive etterspørselsstimulerende virkemidlene skal være effektive, betraktes noen av komponentene i uttrykket (2.9).

$$B(P^M - P^{PI}) - B(P^M - P^{PI})$$

Det ovenstående uttrykket er i vår utforming trivielt lik null. Prisøkningen øker formuen til dem som i utgangspunktet eide boligmassen og reduserer realformue for dem som etterspør bolig. Summen av disse to størrelsene er her lik null. I en mer fullstendig velferdsbeskrivelse vil denne fordelings-effekten kunne vurderes til å ha en velferdseffekt forskjellig fra null.

I det markedet som betraktes her er prisøkningen og endringen i mengden av de hushold som kommer inn i boligmassen de viktigste effektene av virkemiddelbruken. Velferdseffekten av dette siste måles av differansen:

$$\sum_{i=k}^B v_i - \sum_{i=s}^{s+k} v_i$$

Gitt vår antagelse om at ingen av dem som får tilskudd ville ha skaffet seg bolig ellers så vil denne differansen være positiv. En positiv differanse betyr her at vi har et velferdstap. Ja det kan faktisk vises at så lenge at et nytt hushold erstatter et hushold som uten virkemidler ville ha hatt bolig, så vil differansen være positiv.

Vil så konklusjonene bli påvirket av om tildelingskriteriene er upresise slik at noen som tildeles virkemidlene har en betalingsvilje som hadde gitt dem en bolig selv uten tildeling av virkemidlet. Unødvendige tiltak har tre velferdsmessige konsekvenser:

- i) Fortrengningen av hushold blir mindre enn den ellers ville ha vært. Baksiden av dette er at om målgruppen for virkemidlet er større enn antallet hushold som kan hjelpes innen de gitte budsjett-rammene, vil tildelingen av unødvendige tiltak føre til at færre i målgruppen hjelpes til bolig enn det som hadde vært mulig.
- ii) Om det ikke finnes noen i målgruppen som blir fortrent vil unødvendige tildelinger av selektive tiltak ha en negativ velferdsmessig konsekvens om skattefinansieringskostnaden er større enn null. Årsaken til dette er at unødvendige tiltak fører til at det brukes mer ressurser på ordningene enn det som er nødvendig for å oppnå de boligpolitiske målsetningene.
- iii) Unødvendige selektive tiltak presser boligprisene opp. Med en gitt boligmasse vil dette øke formuen til dem som eier bolig og redusere (real)formuen til dem som skal kjøpe sin første bolig. Fortegnet på

velferdsvirkningen av denne fordelingseffekten er teoretisk ubestemt. Sannsynligvis er det ugunstig med tiltak som gavner dem som eier bolig på bekostning av dem som etterspør sin første bolig.

Innenfor rammene av en markedsmodell med perfekt informasjon er det enkelt å peke på at en ikke bør gjøre unødvendige tildelinger av selektive tiltak. Policymakere og forvaltere av de boligpolitiske tiltakene har imidlertid ikke perfekt informasjon. Skal en ha selektive etterspørselsstimulerende ordninger må en derfor akseptere at treffsikkerheten kanskje ikke er helt perfekt. Dette forhindrer selvfølgelig ikke at en bør jobbe med å få en så god treffsikkerhet som mulig i ordningene.

2.3 Hvorfor politikk?

Drøftingen hittil peker altså i retning av at markedsløsningen har mange gode egenskaper og at inngrep (i form av tildeling av selektive virkemidler) vil kunne 'ødelegge' en del av disse gode egenskapene. De formuleringene av markedsmodellen og velferdsfunksjonen som er brukt hittil i kapittel 2, er ikke like velegnet til å få fram fordelene med de selektive og etterspørselsstimulerende tiltakene. Årsaken til at vi likevel har valgt nettopp disse utformingene av markedsmodellen og velferdsfunksjonen, er at de er ganske enkle og at vi kan lære mye om markedene ved hjelp av dem. Ikke minst gir dette modelloppsettet oss en ramme for å drøfte gode og dårlige effekter av selektive og etterspørselsstimulerende tiltak i boligmarkedet. I dette underkapitlet skal vi legge på noen ekstra strukturer som nyanserer konklusjonene.

En viktig begrunnelse for å bruke selektive virkemidler i boligmarkedet er naturlig nok at myndighetene ønsker å bedre enkelte utvalgte husholds muligheter på boligmarkedet. Det kan også være at en ønsker å stimulere hushold med spesielle kjennetegn til å prioritere boligkonsumet sterkere. Dette fanges ikke opp i den velferdsfunksjonen som ble brukt foran, og vi introduserer et alternativ her. Alternativet innebærer at konsumentoverskuddet for hvert hushold gis en vekt ϕ_i og at denne vekten varierer mellom hushold.

En nødvendig betingelse for at det skal være gunstig med selektive inngrep i boligmarkedet er at velferdsvekten for dem som hjelpes inn er høyere enn vekten for dem som trenges ut. En velferdsvurdering av støtte til bestemte grupper, eller hushold, på boligmarkedet, kan altså ikke kun baseres

på vurdering av situasjonen for de prioriterte gruppene. Man må også vurdere både situasjonen og velferdsveksten for dem som trenges ut. En må altså kunne argumentere for at den samfunnsmessige verdien av at hushold i målgruppen får bolig, er større enn verdien av at de fortrengte hadde fått bolig. Videre, differansen i velferden må være større jo større skattefinansieringskostnadene er.

Den alternative velferdsanalysen som gjennomføres her er ikke en presis og fullstendig formell analyse. Den består heller i at løsningene fra kapittelet 2.2 drøftes i lys av ideen om at ulike hushold har ulik vekt.

2.4 Potensielle hushold

Begrepet potensielle hushold som er brukt foran kan med fordel utdypes noe. Det betyr rett og slett en person eller en samling av personer som under gitte betingelser ønsker å skaffe seg en egen bolig. I drøftingene hittil har frasen 'gitte betingelser' betydd en pris som er lavere enn husholdets reservasjonspris. Denne har også blitt kalt for betalingsvilligheten. I prinsippet kan en også tenke seg andre skranker enn pris. I et tynt lokalt boligmarked kan prismekanismen være ineffektiv slik at det til den faktiske markedsprisen oppstår køer. Dette behandles nærmere i kapittel 4. Det kan også tenkes at noen potensielle hushold med spesielle kjennetegn har problemer med å få tilgang til boligmassen, på tross av en betalingsvilje, eller -evne, som overstiger markedsprisen. Enkelte grupper (som f.eks. rusmisbrukere og folk fra enkelte minoriteter) kan oppleve diskriminering i boligmarkedet. Spesielt kan dette tenkes å gjelde i leiesektoren.

Hva et potensielt hushold er, ser en kanskje best ved å vurdere hva som skjer med dem om de ikke kommer inn i boligmassen. Svært få av de potensielle husholdene som ikke kommer inn i boligmassen bosetter seg utendørs. Når det potensielle husholdet ikke kommer inn i boligmassen vil det enten bo videre der det/de bor eller flytte inn i et annet hushold. At et potensielt hushold ikke kommer inn i boligmassen betyr altså i de aller fleste tilfeller at de ikke kommer inn som selvstendige hushold. Videre betyr det nok som oftest at de ikke enda kommer inn som selvstendige hushold, men at de vil gjøre det i løpet av en ikke alt for fjern framtid.

Blant de potensielle husholdene som ikke kommer seg inn i boligmassen på et punkt i tiden er det tre ulike situasjoner som nok er de mest vanlige.

- i) Mange av de potensielle husholdene som ikke skaffer seg en bolig er folk som bor sammen med foreldrene sine. Om en ikke greier å skaffe seg en egen bolig er det for mange av disse et klart alternativ å fortsette å 'bo hjemme'.
- ii) Noen av dem som ikke kan (eller til de gjeldende prisene vil) skaffe seg en egen bolig, går inn i et annet hushold som medlem eller som inneboende. Et poeng en kan merke seg er at det ikke er opplagt at det å gå inn som husholdmedlem og det å være inneboende er to helt ulike situasjoner. I enkelte tilfeller kan det være slik at det er uklart om det er slik at en er inneboende eller om en er husholdsmedlem. Eksempler kan være søsken som bor sammen og godt voksne nyskilte som (for en periode) flytter 'hjem til mamma'.
- iii) Atter andre danner et slags (bolig)hushold ved å slå seg sammen med et annet potensielt hushold. I boligmarkedslitteraturen går dette fenomenet under navnene sharing og doubling up. Også her kan det være litt flytende overganger mellom rene former for deling av bolig og det å danne hushold sammen.

To viktige poeng kan trekkes ut av drøftingene her. For det første er ikke husholdsmassen statisk gitt slik at likevekten i boligmarkedet bare bestemmer hvem som får og hvem som ikke får egen bolig. Selve husholdsdannelsen påvirkes også av situasjonen på boligmarkedet. Det er nettopp dette vi forsøker å fange opp ved å bruke begrepet potensielle hushold i stedet for kjernebegrepet som Börsch-Supan og Pitkin (1988) har introdusert. Ved å fokusere på familiekjerner (nuclei) lar en husholdsdannelsen på et vis bli uavhengig av det som skjer på boligmarkedet. Det andre poenget har vi allerede vært inne på, og det kan ses en implikasjon av det første: Selv om et potensielt hushold blir stående uten egen selvstendig bolig betyr dette svært sjelden at det ender opp uten tak over hodet.

For analyse av lokale boligmarkeder har dette at priser og tilbud påvirker personers fordeling på hushold en viktig konsekvens. I en fullstendig analyse av lokale boligmarkeder kan en ikke ta husholdsfordelingen som en eksogent gitt størrelse. Teknisk sett betyr dette at husholdsfordeling og boligmarkedet bestemmes simultant og ikke sekvensielt.

Videre vil det være slik at betalingsvilligheten for det å skaffe seg en egen selvstendig bolig vil påvirkes av hvilke andre muligheter som er tilgjengelige for husholdet, og hvordan disse andre mulighetene vurderes. Hvordan

disse andre mulighetene vurderes kan beskrives som hvilken nytte husholdet vil ha i en alternativ, og tilgjengelig, boligsituasjon. En slik tilnærming, eller beskrivelse, har blitt brukt i økonometriske analyser av unges valg på boligmarkedet.

Husholdsdannelse er et bredt forskingsfelt. Ikke minst finnes det en litteratur knyttet til den gjensidige avhengigheten i forholdet mellom utvikling og situasjon på boligmarkedet og befolkningens fordeling på hushold. Dette er på mange måter relevant for studier av selektive virkemidler på lokale boligmarkeder. Vi velger likevel å ikke ta opp disse spørsmålene i større bredde her.

2.5 En heterogen boligmasse

Resonnementene slik de er lagt opp i det meste av dette kapitlet handler om hvordan en boligmasse som består av et gitt antall identiske boliger utnyttes. Selektive virkemidler innen denne rammen handler om å hjelpe 'de utvalgte' slik at de kommer seg inn i boligmassen, på bekostning av noen andre. I den virkelige verdens boligmarkeder er jo boligmassen heterogen langs svært mange dimensjoner. De selektive virkemidlene vil da dels hjelpe noen i målgruppene til å skaffe seg en bolig høyere opp på kvalitetshierarkiet enn det de ellers ville ha valgt (eller greid). Dels vil de også hjelpe noen inn i massen. Dette innebærer videre at noen utenfor målgruppen presses lengre ned i kvalitetshierarkiet enn de ellers ville ha vært, mens andre utenfor målgruppen presses helt ut av boligmassen.

Med en boligmasse som kun består av identiske boliger, så vi foran at de selektive etterspørselsstimulerende tiltakene ville øke markedsprisen. Prisoverveltningen vil ligne, men ta en litt annen form i et marked med en heterogen boligmasse. En vil for det første få en prisøkning i de segmentene hvor målgruppene flytter inn og i alle lavereliggende segmenter i markedet. Dette siste kommer av at noen utenfor målgruppen blir presset nedover i pris-/kvalitetshierarkiet. Disse vil øke etterspørselspresset, og dermed prisene, i de lavere segmentene. Prisøkning her betyr prisøkning i forhold til en hypotetisk situasjon uten selektive etterspørselsstimulerende virkemidler.

En kan også få en prisøkning på høyere prissegmenter. Tenk et segment A som ikke er tilgjengelig for de som får hjelp av selektive tiltak og et segment B som er tilgjengelig. Til prisene i en likevekt uten selektive tiltak finnes det en mengde hushold q som ville ha valgt segmentet B. Prisene i B

presses så opp av etterspørselen fra de som får støtte. Prisforskjellen mellom A og B reduseres så. For husholdene i q blir dermed den pengemessige gevinsten av å velge B foran A redusert. Noen i q vil da kunne foretrekke å øke sitt boligkonsum på bekostning av annet konsum ved å etterspørre en bolig i segmentet A. Slike mekanismer kan presse opp prisene også i høyere segmenter av det lokale boligmarkedet. Likevel er det grunn til å tro at effekten på prisene er sterkest på de lavere segmentene av boligmarkedet. Dette igjen betyr at spredningen i fordelingen av boligprisene vil bli lavere jo sterkere de selektive tiltakene doseres i et lokalt boligmarked. På sett og vis kan en si at de selektive etterspørselsstimulerende tiltakene forventes å presse prisfordelingen sammen.

Partielle prisøkninger i et enkelt segment av boligmarkedet vil altså 'puffe' noen hushold oppover i markedet mens andre presses nedover.

Velferdseffektene av selektive tiltak vil også ha en struktur som ligner på tilfellet med en homogen boligmasse som ble diskutert i kapitlene 2.2 og 2.3. Velferdsgevinsten består i at (noen) i målgruppen hjelpes til bedre boforhold. Kostnaden ved dette er kostnaden ved den offentlige ressursbruken og at noen hushold utenfor målgruppene får dårligere boforhold enn de ellers ville ha hatt. Når vi sier at strukturen ligner, er det nettopp fordi en ikke bare bør betrakte effekten for målgruppene når en vurderer velferdseffekten. En må også ta effekten for dem som presses ned i kvalitetshierarkiet eller ut av boligmassen i betraktning.

Med en heterogen boligmasse kan det også være at selv om den fysiske boligmassen (både antall og fordeling på kvalitetssegmenter) er gitt så kan den gi et variabelt antall boliger, og intensiteten i utnyttelsen kan påvirkes av intensiteten i etterspørselen. En indikasjon på at etterspørselspresset påvirker intensiteten i utnyttelsen av boligmassen har en i de avgangstallene en finner når data for boligmassens størrelse, hentet fra Folke- og boligtellingerne fra 1990 og 2001, og tall for nybyggingen sammenholdes. I både Oslo og i andre byer fant man en betydelig negativ avgang. Tilveksten i boligmassen var altså større enn nybyggingen, se Nordvik (2004a). I mer spredtbygde deler av landet var bildet motsatt: Der hadde man en positiv avgang. Negativ avgang kan ha sammenheng med oppdeling av boliger. Videre kan det ha sammenheng med at mer marginale deler av boligmassen etterspørres.

Et eksempel kan illustrere hvordan intensiteten i utnyttelsen av boligmassen kan påvirkes av selektive tiltak. Tenk et lokalt boligmarked hvor det

finnes en del eneboliger med mulighet til å leie ut en sokkelbolig. Anta at en del av disse sokkelboligene ikke er utleide, men inngår som en del av eiernes egen bolig. Etterspørselsstimulerende tiltak som hjelper nye hushold inn i eiermarkedet (som startlån og/eller boligtilskudd) vil presse ut andre. Dette igjen øker etterspørselen etter sokkelboliger og husleiene i disse vil bli bydd opp. Høyere husleier, og kanskje også etterspørselspresset i seg selv, kan så få noen av eierne av sokkelboliger til å leie ut. Dette eksemplet viser at bruken av selektive etterspørselsstimulerende tiltak kan øke intensiteten i utnyttelsen av boligmassen.

3 Dynamiske effekter i markedet

Boliger er kapitalobjekt med en lang levetid, og produksjon av nye boliger er en tidskrevende aktivitet. Hushold har et tidsutstrakt perspektiv på sine valg i boligmarkedet. Videre skaper bl.a. flyttekostnader og formueseffekter en kompleks avhengighet mellom valg og posisjoner i boligmarkedet på ulike tidspunkter. I tillegg endres befolkningen i et lokalt boligmarked av flyttestrømmer og hushold dannes og oppløses. Kort sagt; man kan lære mye om hvordan lokale boligmarkeder fungerer og hvordan selektive virkemidler påvirker markedet gjennom en statistisk analyse som den i forrige kapittel. For å få et mer helhetlig bilde må en imidlertid trekke inn tidsdimensjonen og dynamiske effekter også.

3.1 Likevekt i et boligmarked på lang og kort sikt

Det som vi i kapittel 2 omtalte som funksjonsmåten til et statistisk lokalt boligmarked og effekten av selektive etterspørselsstimulerende virkemidler på dette statiske markedet, kan vi også tenke på som effekter og virkemåte på kort sikt. Poterba (1984) har gitt en god beskrivelse av hvordan priser, boligmasse og nybygging bestemmes, og hvordan disse størrelsene påvirkes av et skift i etterspørselen. I hans modell behandles egentlig bolig som et homogent perfekt delelig gode. Anas og Arnott (1991) behandler noe av det samme i et boligmarked hvor boligmassen kan deles inn i et endelig antall ulike boligtyper. Vi begynner dette kapitlet med en gjennomgang av forholdet mellom en kort- og en langsiktig likevekt på boligmarkedet basert på den samme tankemodellen som disse to artiklene. Deretter drøftes det hvordan den langsiktige likevekten påvirkes av selektive etterspørselsstimulerende virkemidler.

Et av de viktige resultatene i Poterbas arbeid er at han gir en eksplisitt link mellom konsumgodet 'boligtjenester' og kapitalobjektet bolig. Sagt på en annen måte knytter han konsum- og investeringsdimensjonen av bolig- etterspørselen sammen. Denne linken er å finne i begrepet brukerprisen på boligkapital, eller bokostnaden. I vårt arbeid kommer denne linken til å være underforstått, og vi går direkte på hvordan etterspørselen etter kapitalobjektet

bolig bestemmes, og hvordan den påvirkes av omfanget av selektive etterspørselsstimulerende virkemidler.

Modellen i Poterba (1984) tar utgangspunkt i en situasjon med langsiktig likevekt på boligmarkedet. Den marginale betalingsvilligheten for boligmassen er lik den marginale produksjonskostnaden. Med en stabil (stasjonær) etterspørsel blir nyproduksjonen bestemt slik at den akkurat erstatter depresieringen av boligkapitalen, og boligprisene er stabile. Modellen kan så brukes til å drøfte hva som vil skje i et marked i en initial likevekt om etterspørselen, f.eks. som følge av bruk av selektive etterspørselsstimulerende virkemidler, får et positivt skift. Etter hvert vil vi vise at effekten av et slikt skift avhenger av om skiftet er midlertidig eller om det er varig.

Om en innfører, eller øker bruken av, et selektivt etterspørselsstimulerende virkemiddel øker pris og etterspørsel. På kort sikt vil noen i målgruppen hjelpes inn i boligmassen, mens andre trenges ut. Dette er mer inngående beskrevet gjennom forrige kapittel. En økt pris vil også fungere som et signal til utbyggere, og nybygging øker til et nivå som ligger over det som trengs for å erstatte depresieringen og boligmassen vokser. Den økte boligmassen presser så prisen ned igjen til et nytt langsiktig likevektsnivå. To faktorer bestemmer hvor den nye prisen ligger i forhold til den opprinnelige prisen.

- i) Hvorvidt etterspørselen får et varig skift eller om skiftet er midlertidig. Et midlertidig skift kan f.eks. være at en kohort framskynder sitt boligkjøp.
- ii) Hvorvidt kostnaden ved å utvide boligmassen (med en enhet) er stigende i boligmassens størrelse. Dette kan f.eks. komme av at billige tomter som er lette å bygge på benyttes først. Ofte omtales dette som at grensekostnaden ved utvidelser av boligmassen er stigende.

En kan uttrykke det slik at et vedvarende positivt skift i etterspørselen og en stigende grensekostnadskurve for utvidelse av boligmassen er tilstrekkelige betingelser for at et skift i etterspørselen fører til et varig skift i boligprisene i en ny langsiktig likevekt. Når vi nå går over til en drøfting av velferdseffekter av selektive etterspørselsstimulerende virkemidler, bygger vi på en antagelse om at et skift i etterspørselen er varig. I 3.2 kommer vi tilbake til temaet, og drøfter betingelser som må være oppfylte for at dette skal være tilfelle.

Strukturen i velferdseffekten av selektive etterspørselsstimulerende virkemidler i det markedet som beskrives her, vil være den samme som i det statiske markedet beskrevet i kapittel 2. Virkemidlene øker på lang sikt prisene, men med mindre enn på kort sikt, og boligmassen vil være større. Dette betyr at færre fortrenses som følge av at en hjelper noen inn i boligmassen. Velferdsmessig framstår altså selektive etterspørselsstimulerende virkemidler som mer attraktive når en tar hensyn til langsiktige dynamiske effekter enn når en bare fokuserer på de kortsiktige effektene.

Et interessant spesialtilfelle oppstår om grensekostnadskurven for utvidelser av boligmassen er flat, med andre ord at kostnadene ved å øke boligmassen er uavhengige av størrelsen på boligmassen. Selektive etterspørselsstimulerende virkemidler vil da ikke påvirke den langsiktige likevektsprisen. Boligmassen vil imidlertid økes. De i målgruppen som er støttet har i den nye likevekten kommet seg inn i boligmassen og ingen er fortrenget. Den eneste velferdsmessige kostnaden ved denne politikken ligger i kostnadene ved å finansiere de selektive virkemidlene: Altså at knappe offentlige midler er brukt til å ekspandere boligmassen i stedet for til andre gode formål.⁴

Den nære sammenhengen mellom velferdseffektene av selektive etterspørselsstimulerende virkemidler og nybyggingens følsomhet for endringer i markedsprisene, reiser spesielle problemer. Det har vist seg at det er vanskelig å etablere gode empiriske sammenhenger mellom boligpriser og nybygging. Malpezzi og Maclennan (2001) oppsummerer en del av disse problemene og gir en oversikt over viktige arbeider på feltet.

Malpezzi og Vandell (2002) gir en kort og konsis oppsummering av effekten av etterspørselsstimulerende selektive tiltak i et lokalt boligmarked:

Generally [...] participant households are better off (though the benefit is partly eroded by higher prices); non-participant renters face higher prices for housing and owners of existing housing will benefit, p. 364.

Selv om dette er en litt annen måte å uttrykke seg på er essensen den samme som i våre beskrivelser. Det er verdt å merke seg at når de fra en US-synsvinkel skriver om selektive tiltak på etterspørselssiden av boligmarkedet tas det for gitt at tiltakene retter seg mot leietakere.

⁴ Dette er ikke noen påstand om at boligpolitikk i dette tilfellet ikke er effektiv. Det er mer en påpeking av at i spørsmålet om politikken er effektiv eller ikke må man ta i betraktning verdien av alternative anvendelser av de ressursene som brukes.

Egentlig kan en se denne analysen som analog til våre drøftinger av et marked bestående av identiske boliger. Forskjellen er at det endelige antallet identiske boliger kan endres gjennom nybygging og avgang. I realiteten består boligmassen av ulike boliger, og et lokalt boligmarked kan deles inn i et sett av relaterte segmenter. Dette behandles av Anas og Arnott (1991). Essensen i deres resultater er at det vil oppstå en langsiktig likevekt av den typen som er omtalt ovenfor i hvert enkelt segment av markedet. En endring i likevekten innen et segment vil påvirke den langsiktige likevekten også i de andre segmentene: Prisnivå, relative priser og boligmassens størrelse og sammensetning vil påvirkes. I kapittel 2 er dette drøftet innen en statistisk ramme.

Interaksjonen mellom de forskjellige segmentene virker gjennom flere forskjellige kanaler. Når (de relative) prisene endres vil noen hushold flytte (etterspørselen sin) fra et segment til et annet. Endrede priser fører også til endret sammensetning av nybyggingen. Anas og Arnott (1991) viser at også konvertering av boliger mellom segmenter gjennom ombygging eller ved å ikke vedlikeholde, kan være med på å tilpasse sammensetningen av boligmassen til en ny vektor av markedspriser. Når det ikke er overskudd av boliger i noen segmenter⁵, ikke lenger finnes noen lønnsomme konverteringer og ingen lønnsomme nybyggingsprosjekter, ut over erstatning av deprecieringen, og ingen hushold som ønsker å flytte, sier man at man er kommet over i en ny langsiktig likevekt.

3.2 Varige og temporære skift i etterspørselen

Distinksjonen mellom varige og temporære skift i etterspørselen og effekten av dem har blitt litt berørt foran. I dette underkapitlet skal vi dels gi noe klarere definisjoner av hva som menes med begrepene og å drøfte effektene av slike endringer når de kommer som følge av bruk av selektive etterspørselsstimulerende virkemidler. Merk at når vi i dette underkapitlet drøfter etterspørselen og dens utvikling over tid, så definerer vi etterspørselen som summen av dem som forblir boende i sin bolig og dem som flytter inn i en bolig. Man kan altså både etterspørre den boligen en i øyeblikket bor i og en kan etterspørre andre boliger.

⁵ Overskudd betyr i denne sammenhengen at den prisen som klarerer markedet er lavere enn nybyggingskostnaden.

Tenk at en innfører et selektivt virkemiddel som får n hushold til å etterspørre bolig i perioden t . Om disse husholdene ikke hadde kjøpt bolig i t ville de i stedet ha kjøpt i $t+1$. De virkemidlene som ble tildelt i årgang t gir et positivt skift i etterspørselen i dette året. Etterspørselen for året etter (dvs. i $t+1$) blir imidlertid like høy som den hadde vært om virkemidlet ikke hadde blitt brukt i t . Dette er jo en ganske selvfølgelig konklusjon. Ikke desto mindre er det en konklusjon som er empirisk interessant og relevant, og viktig å peke på. I stor grad er det rimelig å tenke seg at det er nettopp slik startlånene fungerer. Virkemidler av den typen som beskrives her gir det vi kaller et temporært skift i etterspørselen.

Noen av de selektive virkemidlene i en årgang kan gå til hushold som ikke hadde vært i stand til å noen gang kjøpe noen bolig uten tilgang på det selektive tiltaket. I et slikt tilfelle vil det selektive tiltaket gi et varig skift i etterspørselen. Kanskje virker enkelte av tildelingene av boligtilskudd til etablering på, nettopp denne måten.

For å beskrive effekten på markedet startes det med et temporært skift i etterspørselen. Igjen tas det utgangspunkt i en situasjon hvor boligmarkedet befinner seg i en langsiktig likevekt, dvs. i en situasjon hvor markedsprisen er lik langtids grensekostnad. Når de selektive ordningene innføres, skifter etterspørselen og prisen i t øker. Om det er åpent kjent at etterspørselsskiftet er temporært, er det sannsynlig at det ikke settes i gang noen nybygging. I neste periode ($t+1$) skifter altså etterspørselen tilbake og markedet beveger seg tilbake til langtidslikevekten. Hvis prisøkningen i t likevel genererer noe nybygging vil en få en iterativ prosess med støy rundt langtidslikevekta før 'markedet igjen slår seg til ro'.

Selektive virkemidler som går til hushold som ellers ikke ville ha skaffet seg bolig vil altså gi et varig skift i etterspørselen. Også selektive virkemidler som framskynder etterspørselen kan på et vis betraktes som å bidra til et varig skift i etterspørselen. Det vi har i tankene når dette sies er ikke hvert enkelt tilskudd (eller lån) og heller ikke årganger av tiltakene. Vi tenker heller på et løpende system av selektive virkemidler. Om en har et system med selektive etterspørselsstimulerende virkemidler som hjelper et konstant antall personer inn i boligmassen hvert år, vil dette gi et varig skift i etterspørselen. Størrelsen på dette varige skiftet vil være lik den konstante størrelsen på en årgang av mottakere. For å se dette: tenk at de selektive virkemidlene hjelper hver kohort av konsumenter til å etablere seg i egen bolig ett år tidligere enn de

ellers ville ha gjort. Den samlede effekten av systemet på etterspørselen vil da være at det til enhver tid vil være en kohort mer inne i boligmassen enn det ville ha vært uten de selektive virkemidlene – altså et års virkemiddelmodtakere.

Som vi har vist foran vil et varig skift i etterspørselen på lang sikt øke boligprisene noe og trenge noen hushold ut fra boligmarkedet. Begge disse effektene vil være sterkere på kort enn på lang sikt. Hvor mange som er presset ut i den nye likevekten, i forhold til i likevekten uten systemet med selektive virkemidler, avhenger av langtidsgrensekostnadskurvens helning. En annen måte å si dette på er å si at det avhenger av boligtilbudets priselastisitet. Hvis tilbudet, på lang sikt, er helt uelastisk er antallet som trenges ut lik antall hushold som får hjelp hvert år. Om tilbudet er helt elastisk vil det ikke være noen som hadde fått bolig i likevekten uten selektive virkemidler som står uten i den nye langsiktige likevekten. I realiteten ligger nok elastisiteten mellom disse to ytterpunktene. Åsberg og Åsbrink (1998) fant en langsiktig tilbudselasticitet på rundt 1,5. Dvs. at en stigning i prisen på én prosent gir en økning i nybyggingen på 1,5 prosent.

Ser en bort fra, det urealistiske, tilfellet at tilfellet er helt uelastisk vil boligmassen være noe høyere under et system med selektive etterspørselsstimulerende tiltak, enn hvis slike virkemidler hadde vært helt fraværende. Depresieringen (eller avgangen) blir dermed litt høyere. Boligbyggingen vil derfor bli noe høyere enn i likevekten uten selektive tiltak. Forskjellen vil imidlertid være neglisjerbar.

Disse konklusjonene vil holde i en noe modifisert form også om en tar hensyn til boligmassens heterogenitet. De poengene som er tatt opp her i 3.2 er viktige for å forstå virkningene av selektive etterspørselsstimulerende tiltak. Samtidig er det poenger som ofte ikke blir trukket fram. Sammenhengene er også ganske komplekse og kanskje heller ikke umiddelbart intuitivt innlysende. Det kunne derfor ha vært på sin plass å ha gjennomført mer grundige formelle analyser. I første omgang utsettes dette.

3.3 Formueseffekter

Kjøp av bolig er dels en konsumbeslutning. Dels er det også en investeringsbeslutning. Avveininger av hvordan porteføljen skal sammensettes påvirker derfor atferden i boligmarkedet. Gitt at det er noen av konsumentene som ikke er risikonøytrale, vil dermed etterspørselen etter bolig påvirkes av

formuens størrelse. Formuen kan også påvirke husholdenes boligetter spørsel ved at sannsynligheten for å bli kredittrasjonert er lavere på høye enn på lave nivåer.

Tenker man på boligmassen som homogen har boligetter spørselens formuesavhengighet først og fremst betydning for hvem som har en betalingsvilje som er tilstrekkelig høy til å 'komme seg inn' i boligmassen. På den måten kan formuesfordelingen også ha betydning for hvordan målgruppen for selektive tiltak avgrenses, og for hvem som eventuelt vil bli trengt ut av boligmassen av disse tiltakene.

Når en tar hensyn til at boligmassen er heterogen og at det finnes flere prissegmenter vil effekten av de selektive tiltakene bli mer komplekse. Når balansen i et segment påvirkes blir også etterspørselen i andre segmenter påvirket. I tillegg til det vi har drøftet foran vil man også få en formueseffekt. Mange av dem som selger bolig er også kjøpere.⁶ Om prisen på den boligen de selger presses opp får de (partielt sett) bedre råd når den neste boligen skal kjøpes. Gjelder dette mange vil også prisene på høyere segmenter av boligmarkedet presses oppover. Gjennom kombinasjonen av stigende boligkarrierer og formueseffekter vil dermed selektive etterspørselsstimulerende virkemidler også påvirke prisene på høyere segmenter av det lokale boligmarkedet.

Ofte krever banker en viss egenkapital for å gi lån til kjøp av bolig, typisk gis det ikke lån utover 80 prosent av kjøpesummen. Dette har selvfølgelig konsekvenser for boligmarkedsatferden til de enkelte aktørene. I et spennende arbeid viser Stein (1995) at slike låneskranker (down-payment restrictions) også kan ha store konsekvenser for markedet. Både prisutvikling, volatilitet og omsetningsvolum vil kunne påvirkes. Hovedårsaken er at en stor del av boligkjøperne også er boligselgere. Prisene bestemmer da deres egenkapital og setter dermed grenser for kjøpsatferden. Ved å ta utgangspunkt i disse relativt enkle strukturene trekker så Stein fram en del interessante hypoteser som også er interessante for norske boligmarkeder.

I jo større grad låneskranker er aktive jo mer vil et lokalt boligmarked være eksponert for selvforsterkende effekter som gir økt prisvolatilitet. Tenk et boligmarked som utsettes for et (enten negativt eller positivt) prissjokk.

⁶ Det er mulig, og kanskje også interessant å se hvordan selgerne av boliger fordeler seg etter egenskaper og pris på neste bolig. Nordvik (2004b) viser at de fleste som flytter mellom selveide boliger gjør betydelige jump i boligverdien når de flytter.

Sjokket påvirker egenkapitalen for eiere og dermed betalingsevnen for gjentatte kjøpere, dermed det de kan by på neste bolig. Om det er mange gjentatte kjøpere med en høy lånefinansiering av nåværende bolig i et marked vil dette kunne ha en sterk innvirkning på boligprisene og de kan endres raskt. Dette er hva Stein mener med selvforsterkende effekter (multipliers). For gjentatte kjøpere kan en betrakte et boligkjøp som et skritt i boligkarrieren. Prissvingninger som påvirker egenkapital, og dermed låneskrankene, vil da kunne påvirke timingen av disse skrittene. Om mange er sårbare for låneskrankene vil dermed også omsetningsvolumet i markedet kunne påvirkes av denne typen effekter. Faktisk er det observert at i perioder med svingninger i etterspørselen er variasjonen i antall omsatte boliger enda større enn variasjonen i prisene.

Denne typen effekter er direkte relevante for vurderingen av effektene av en del av de selektive etterspørselsstimulerende virkemidlene som brukes innen den norske boligpolitikken. Boligtilskudd til etablering øker egenkapitalen. De tildeles hushold med så svak økonomi at de likevel sannsynligvis øker innslaget av eiere med så marginal egenkapital at de er eksponert for variasjoner i prisene. Denne ordningen er imidlertid så liten i omfang at den nok i liten grad påvirker markedet totalt sett.

Startlånene er en ordning med et atskillig bredere omfang enn boligtilskuddene og har dermed potensial for i større grad å påvirke hele markedet. En form for førsteordenseffekt er at startlånene gir mindre strenge låneskranker for noen etterspørrere. Dette er imidlertid stort sett førstegangskjøpere, og påvirker således ikke de mekanismene Stein (1995) tar opp. Andreordenseffekten er nok viktigere: prisene stimuleres av denne typen etterspørselsstimulerende tiltak. Videre vil et høyt tildelingsvolum av startlån være med og skape mange etterspørrere med høy gjeldsgrad. Dermed blir markedet eksponert for mulige selvforsterkende effekter. Merk at dette særlig gjelder for de markedene hvor folk som allerede eier er dominerende på kjøpersiden. I de typiske segmentene for førstegangseiere vil disse effektene ikke være aktive.

Om en oppfatter en fallende trend i boligprisene og lavt omsetningsvolum som et problem, kan det derfor faktisk være gunstig å la startlån gå til andregangskjøpere i markeder som går inn i en negativ spiral etter en periode med sterkt stigende priser og høy belåning. En slik politikk vil ikke bare avhjelpe innelåsningen av andregangskjøperne, men også kunne bidra til å dempe svingninger og ubalanser i markedet som helhet.

Sammenhenger og mekanismer av denne typen er relevante å ta fram når vi analyserer konkurranseflater i boligmarkedene og hvordan de selektive tiltakene påvirker dem. I enkelte markeder, typisk pressområder som storbyregionene, brukes f.eks. startlån i stor grad til kjøp av små boliger. Mange av dem som kjøper disse kommer nok tilbake som gjentatte kjøpere. Samtidig har startlånene hjulpet dem til en høy låneandel. Dermed eksponeres hushold for svingninger i prisene og markedene eksponeres for ekstra volatilitet. I andre markeder, typisk markeder med lavere prisnivå, brukes startlånene til kjøp av større boliger. Her vil disse lånene ikke i samme grad eksponere markedene for selvforsterkende effekter.

3.4 Noen andre dynamiske fenomener

Med dynamiske fenomener mener vi her ganske enkelt faktorer som påvirker balansen i boligmarkedet og som kan endre seg over tid. Dette kan være rent eksogene størrelser som påvirker utviklingen i markedet, men som ikke selv påvirkes og det kan også være størrelser som bestemmes i et samspill med andre størrelser som bestemmes i markedet. Faktorer som påvirker balansen i et boligmarked vil også være med på å avgjøre hvordan ulike virkemidler faktisk virker i markedet.

Endringer i antall potensielle hushold er en betydningsfull kilde til endringer over tid i etterspørselen etter bolig. Befolkningen i det området som utgjør det lokale boligmarkedet endrer seg gjennom fødsler, dødsfall og ved at hver enkelt av innbyggerne blir et år eldre for hvert år som går. Alle disse hendelsene vil kunne endre antall potensielle hushold. Selv om en ser bort fra død og fødsler vil aldring i seg selv påvirke befolkningens fordeling på (potensielle) hushold. Ungdom vokser til og ønsker å flytte ut fra foreldrene. Tilbøyeligheten til å danne par varierer også med alderen. Ofte(st) er imidlertid flyttinger til og fra markedet den kvantitativt viktigste kilden til endringer i folketall og i mengden av potensielle hushold. Det er videre verdt å merke seg at effekten av selektive etterspørselsstimulerende virkemidler under fallende og stigende antall potensielle hushold sannsynligvis ikke er symmetrisk⁷. Dette kommer av at hastigheten i boligmassens tilpasning er klart lavere for reduksjon enn for økning.

⁷ I en empirisk analyse kan en teste for om effekten er symmetrisk eller ikke.

En modell av samme typen som den som ligger til grunn for drøftingene her, ble brukt av Åsberg og Åsbrink (1998) for å undersøke effekten av skattereformen i Sverige tidlig på 1990-tallet. Denne reformen ga for en gitt boligpris og rente et positivt skift i bokostnaden, og dermed et negativt skift i etterspørselen. Åsberg og Åsbrink bygde dels på kalibrerte parametere og estimerte dels parametrene i denne modellen. Simuleringer på denne modellen indikerer at det tar mer enn 50 år (!!) før markedet når en ny langsiktig likevekt. Tiden, i simuleringene, fra det negative skiftet til halvparten av nedjusteringen av boligmassen er gjort var noe mer enn 10 år.

Vi trekker to viktige lærdommer ut fra simuleringsresultatene til Åsberg og Åsbrink (1998). For det første: Selv om resultatene virker urimelig kraftige virker det rimelig å påstå at det ikke er noen overdrivelse å si at hastigheten i boligmassens tilpasning kan være lang. Den andre lærdommen er at lokale boligmarkeder treffes over tid av mange ulike sjokk og skift. Gitt den lange tiden det tar å tilpasse seg til endringene er det en sterk forutsetning å anta at et boligmarked er i en langsiktig likevekt.

Betrakt først et lokalt boligmarked som får en vekst i antall potensielle hushold. De kortsiktige likevektsprisene stiger over nybyggingskostnadene og gir signal til utbyggere om å øke nybyggingen. Etterspørselsstimulerende virkemidler i dette boligmarkedet vil gi et ekstra press på både priser og nybygging. I prinsippet er det altså ingen forskjell på dette markedet og det balanserte markedet som ble analysert foran i kapittel 3.1. Det er imidlertid ikke usannsynlig at den tiden det tar før en når fram til en ny langsiktig likevekt vil være lengre i et slikt presset marked enn i et stabilt marked hvor selektive virkemidler introduseres. En faktor som kan bidra til en lengre tilpasningsperiode i et slikt marked er at det kan ta tid å utvide kapasiteten innen nyproduksjonen. Tidkrevende kapasitetsutvidelser, som gir flaskehals, kan finnes innen byggenæringen, og de kan finnes innen den offentlige saksbehandlingen. På den annen side kan det være at nettopp i et presset marked er det flere innen målgruppen som vil falle ut og at det av boligfordelingshensyn er et stort behov for (en økning i doseringen av) de selektive tiltakene.

I et marked som står i en situasjon hvor boliggetterspørselen har blitt redusert som følge av netto utflytting er situasjonen en noe annen. En (høy) netto utflytting kan betraktes som et negativt skift i etterspørselen. Ta utgangspunkt i at markedet er i en langsiktig likevekt og anta at en ganske

stor gjeng flytter. Til den eksisterende langsiktige likevektsprisen vil da en del av boligmassen bli stående tom. Dette kan selvfølgelig betraktes som en form for ulikevekt, og blir i den sammenhengen drøftet i kapittel 4. Effekten av selektive etterspørselsstimulerende i et marked som opplever en slik situasjon vil avhenge av hvordan de som eier boligene som blir stående tomme til den langsiktige likevekstprisen reagerer. De kan enten la boligene stå tomme i påvente av bedre tider, de kan bruke dem på annen måte eller de kan redusere sitt prisforlangende. Om det negative skiftet er stort kan det hende at prisforlangende må reduseres svært kraftig for å få i stand et salg. Det finnes empiriske eksempler på at dette er tilfellet. Dette er grunnen til at vi trekker muligheten for at eierne velger å la boligene stå tomme i analysene.

Uansett hvilken strategi eierne av de boligene som treffes av etterspørselssvikten velger, så predikerer den analytiske rammen som brukes her (dvs. Poterba-modellen) at nybyggingen opphører helt. Dette reduserer boligmassen gradvis som følge av depresiering inntil en ny likevekt oppstår. I den nye langsiktige likevekten vil boligmassen være mindre og prisene lavere enn før det negative skiftet i etterspørselen, videre vil det ikke være noen tomme boliger. Reduksjon av boligmassen gjennom depresiering tar svært lang tid. Et betydelig negativt skift som følge av netto utflytting medfører derfor at det lokale boligmarkedet vil forbli i en situasjon med ulikevekt gjennom en lang periode.

Anta først at boligeierne velger å la boligene stå tomme framfor å selge til en pris som er lavere enn den opprinnelige markedsprisen. Selektive etterspørselsstimulerende virkemidler vil bli brukt til å skaffe innpass i de boligene som står tomme. Målgruppene skaffes altså boliger uten at noen andre potensielle hushold fortrenses. På sett og vis kan en si at dette er gunstig: Folk hjelpes til å skaffe seg en bolig og en del av den eksisterende boligmassen som ellers ville ha stått tom tas i bruk. Vi ser imidlertid likevel to klare ulemper. For det første vil de selektive virkemidlene her hjelpe målgruppene til å skaffe seg et kapitalobjekt til en pris som på kort sikt er over likevektsverdien og som på noe lengre sikt dermed påfører dem en betydelig risiko. Er det god boligpolitikk å gi nettopp målgruppen for de selektive tiltakene et incitament til å ta på seg risiko? En kan også stille spørsmål ved om det er hensiktsmessig å bruke offentlige midler til å opprettholde prisen på boliger som det er et klart overskudd av.

Tenk så at prisene faller slik at tilbud blir lik etterspørsel og hele boligmassen utnyttes. Dette betyr at mange som i den opprinnelige likevekten hadde lavere betalingsvillighet enn prisen nå er i stand til å kjøpe en bolig. Om prisene har falt på denne måten kan en jo spørre seg om det er slik at det er mange fra den opprinnelige målgruppen som nå faktisk er i stand til å skaffe seg en bolig uten selektiv støtte. La oss likevel se på hva som skjer om en introduserer selektive etterspørselsstimulerende tiltak. Som vi har vist i 3.1: etterspørselen får et positivt skift og prisen stiger noe. Noen av dem utenfor målgruppene som ikke hadde råd til å (eller ville) skaffe seg bolig i den initiale langtidslikevekten, men som ville ha valgt å skaffe seg bolig etter at prisene falt, vil bli trengt ut av dem som får hjelp. Så lenge etterspørselen fra dem som støttes er mindre enn reduksjonen som følge av utflyttingen, vil ikke prisøkningen dempes over tid. I den forstand skiller resultatene seg fra dem i 3.1.

Her har effekten av selektive virkemidler blitt drøftet under antagelser om at enten faller prisene eller så får man en del tomme boliger. I realiteten vil en nok i markeder i denne situasjonen observere ulike strategier og at både prisene faller og noen boliger blir stående tomme. En kan selvfølgelig også spørre seg hvorfor en skal bruke selektive etterspørselsstimulerende virkemidler i et slikt marked. Er f.eks. ikke denne type virkemidler i slike markeder først og fremst en støtte til eierne av boligmassen? Hovedfokuset i dette prosjektet ligger imidlertid på hvordan slike virkemidler virker og ikke på om man bør bruke dem, og vi går derfor ikke nærmere inn på dette her.

Analysen av effektene av redusert boligetterspørsel som følge av utflytting ble ovenfor gjort ved å gi boligetterspørselen ett enkelt negativt skift. Dette er en analytisk forenkling som gjøres for å belyse mekanismene som virker i dette tilfellet⁸. I realiteten vil slike netto utflyttinger oftest ha preg av å være en strøm som vedvarer over lengre perioder. Netto utflyttingen er altså ofte ikke ett enkelt skift, men en serie av negative skift i etterspørselen. Dette vil innebære at et lokalt boligmarked som opplever sterk utflytting ikke bare gjør et hopp bort fra den langsiktige likevekten. Markedet kan faktisk også oppleve en kontinuerlig bevegelse hvor avstanden til den langsiktige likevekten vokser over tid. Vi tror at det finnes en del lokale boligmarkeder i Norge som kan beskrives som å være inne i en utvikling hvor en er i bevegelse bort fra en langsiktig likevekt.

⁸ Ved å ta utgangspunkt i et enkelt skift kan en si at vi bruker statiske analyseteknikker for å analysere et dynamisk fenomen.

Andre viktige faktorer som kan variere over tid, er rentesatser, byggekostnader og inntekter. Merk at inntektene kan variere betydelig mer over tid i et lokalt boligmarked enn det inntektene i landet sett under ett gjør. Spesielt gjelder dette for områder med et ensidig næringsgrunnlag, f.eks. steder med én dominerende hjørnesteinsbedrift. Poenget med å trekke disse faktorene fram her er mer å peke på at en må ta dem med i betraktning når en gjør konkrete praktiske analyser av lokale boligmarkeder, enn det er å forsøke å integrere dem i en fullstendig teoretisk analyse. På samme måte som for de demografiske endringene vil også denne typen endringer påvirke banene for de langsiktige boligprisene. Analyse av hvordan selektive virkemidler påvirker et marked, blir derfor ofte analyser av hvordan prisbanene påvirkes, mer enn det blir analyser av to stabile likevekter.

Drøftingene våre har ignorert eksistensen av flyttekostnader. En mister da en velferdsmessig viktig begrunnelse for selektive virkemidler i et marked med en heterogen boligmasse. Amundsen (1985) og Nordvik (2001a) brukte ideen om planlagte boligkarrierer til å analysere konsekvensen av flyttekostnader. Å gjennomføre en flytting påfører et hushold kostnader. Disse kostnadene kan være av økonomisk art (meglerhonorarer, fysiske flyttekostnader og skatter og avgifter) og de kan være av en mer emosjonell karakter. Tar en utgangspunkt i 20–25-årsalderen vil de aller fleste oppleve en stigende boligkarriere. Dette har dels sin årsak i at mange får bedre privatøkonomi etter hvert som de blir eldre, og ikke minst har det sammenheng med pardannelse og at mange får barn. Gitt kunnskapen om at en flytting vil påføre husholdet flyttekostnader, vil det da være gunstig å velge en bolig som er litt for stor (sett i forhold til inntekter og behov) når en etablerer seg første gang, dermed reduseres behovet for framtidig flytting.

Imidlertid har ikke alle en likviditet som tillater 'overkonsum av bolig' tidlig i livsløpet. De som har likviditet til å starte boligkarrieren på et høyere nivå, vil dermed kunne skjerme seg for flyttekostnader. Nordvik (2001b) viser også at de som ikke har likviditet til å kjøpe en litt for stor bolig tidlig i en stigende boligkarriere, vil bli sterkere eksponert for risiko enn dem som har en slik mulighet. Selektive etterspørselsstimulerende virkemidler, så som startlån, vil her kunne utjevne noe av forskjellen mellom hushold. Spesielt kan de bidra til å utjevne forskjeller mellom hushold som kan få hjelp fra foreldre, og dem som ikke kan få slik hjelp og støtte.

4 Ulikevekt i lokale boligmarkeder

De fleste av resonnementene våre i denne rapporten bygger på en antakelse om at boligmarkeder er i likevekt, er i nærheten av likevekt eller i det minste er i en bane på vei mot en likevekt. De simuleringsresultatene til Åsberg og Åsbrink (1998) som ble omtalt foran, viser at selv om boligmarkedet ligger på en bane på vei mot en langsiktig likevekt, så kan markedet over svært lange perioder være preget av at de ligger et stykke fra likevekten. Temaet 'Ulikevekt i lokale boligmarkeder' er stort og viktig, og vi kan her ikke gå lengre enn å peke på noen viktige forhold og mekanismer knyttet til temaet. Gjennom denne rapporten vil likevekten i markedet være et sentralt referansepunkt. Dette kapitlet bør leses som en problematisering av dette utgangspunktet.

I den kortfattede gjennomgangen her tar vi opp to aspekter knyttet til ulikevekter i lokale boligmarkeder. Noen lokale boligmarkeder opplever stadige negative skift i etterspørselen. En vil tilsynelatende ha en bevegelse bort fra likevekten.⁹ Likevel observerer man en del nybygging i slike markeder. Det siste aspektet er enda mer fundamentalt og stiller spørsmål ved om det er noen tendens mot likevekt, i tradisjonell forstand, i lokale boligmarkeder. Diskusjonen av dette bygger på Maclennan og Tu (1996).

Maclennan og Tu (1996) gir en bred og god diskusjon av markeds-mekanismene og dannelsen av likevekter i lokale boligmarkeder. Vi skal her fokusere på to tema de tar opp, og som de viser henger nært sammen. Det er konsekvensene av at boligmarkeder er tynne og spørsmålet om det finnes et enkelt tidspunkt hvor markedene klareres.¹⁰

Tynne markeder betyr at boliger er ulike langs (tilnærmet uendelig) mange ulike dimensjoner. Et hushold som etterspør en bolig vil derfor ha problemer med å finne sin foretrukne kombinasjon av egenskaper eller karakteristika ved boligen. Ja, det kan være slik at det ikke finnes en prisvektor som gjør at alle kan kjøpe sin foretrukne kombinasjon av

⁹ Dette ble da også behandlet i forrige kapittel.

¹⁰ At et marked klareres betyr at prisen tilpasser seg slik at tilbud blir lik etterspørsel. Med de begrepene som er brukt i resten av notatet kan en si at dette handler om hvorvidt marked(sssegment)ene tenderer mot en kortsiktig likevekt om de utsettes for et sjokk.

boligegenskaper. Dette gjelder for boligmassen, i enda større grad gjelder det for den delen av boligmassen som på et tilfeldig tidspunkt bys fram på markedet. En etterspørter har i en slik situasjon ulike mulige strategier.

- i) Hun kan velge å kjøpe (eller leie) sin nest-mest prefererte bolig til de prisene som gjelder på markedet.
- ii) Hun kan velge å utsette boliganskaffelsen til hun får informasjon om hvilke boliger som kommer ut på markedet i den nære framtid. Usikkerheten en konsument står overfor på boligmarkedet handler altså ikke bare om usikkerhet om framtidig pris. Hun står også overfor usikkerhet om sammensetningen av tilbudet i framtiden.

I begge¹¹ disse tilfellene vil de prisene som realiseres i markedet fungere dårlig som signal om relativ knapphet. Et annet forhold som har betydning er at det finnes enkelte egenskaper som ikke reproduserbare. Eksistensen av slike egenskaper skaper støy i prisenes funksjon som signal til utbyggere. Når prisene av en, eller flere, av disse grunnene fungerer dårlig som signal om relativ knapphet, vil tendensen til bevege seg mot en langsiktig likevekt fungere tilsvarende dårlig.

Det er ikke bare etterspørterne som kan velge en vente-og-se-strategi. De som skal selge, eller leie ut, en bolig kjenner heller ikke til sammensetningen av etterspørterne i framtiden og kan velge å vente på en gunstig pris i framtiden. Dette innebærer at også tendensen til at markedet beveger seg mot en kortsiktig likevekt blir svekket.

Resonnementene over, som stort sett bygger på Maclennan og Tu (1996), kan sies å vise en del konsekvenser av å erstatte noen av forenklingene som Poterbamodellene bygger på med mer realistiske forutsetninger. Spesielt gjelder dette antakelsene om en homogen perfekt delelig boligmasse, perfekt informasjon og friksjonsfrie tilpasninger på både tilbuds- og etterspørselssiden av markedet. Dette siste kan sies å implisere fravær av flyttekostnader. Ulikevektsfenomener kan drøftes, men ikke forklares, innen rammen av Poterbas modell.

¹¹ Hun kan selvfølgelig velge en kombinasjon av disse to strategiene. Om en kombinasjon av strategiene velges vil dette også påvirke hva som er den nest-beste boligen. Den nest-beste boligen vil da i mindre grad påvirkes av ønske om å unngå framtidige flyttekostnader.

I en del norske kommuner er det nok rett å si at boligmarkedet synes å være i en vedvarende ulikevekt i den forstand at nybygging koster mer enn brukte boliger, selv om tomteprisen skulle ha vært lik null. Dette dreier seg, stort sett, om utkanter hvor etterspørselen utsettes for en serie av negative skift. Denne serien av negative skift kommer dels av en vedvarende strøm av utflytting. Dels kommer det også av en generell aldring av befolkningen, og dermed folketallsreduksjon som følge av død. Likevel ser en i mange av disse kommunene at det skjer en viss nybygging. Store deler av denne nybyggingen er delfinansiert med oppføringslån fra Husbanken.

Utstyrt med Poterba-modellen som analyseverktøy er dette overraskende og paradoksalt. Årsaken til at det bygges i slike markeder kan ligge i to faktorer. For det første kan en kommune bestå av flere geografiske markedssegmenter. Selv om det er et makro-overskudd av boliger i kommunen kan det finnes områder (f.eks. et nes) hvor tilbudet er tynt eller ikkeeksisterende. For det andre stemmer det jo ikke at boligmassen er homogen. En del av den eksisterende boligmassen har kanskje en ganske lav standard. For enkelte blir da nybygging en mulighet til å skaffe seg en bolig av den standarden en ønsker. Vi ser likevel ikke bort fra at (deler av) nybyggingen faktisk kan være lite fornuftig både ut fra et samfunnsperspektiv og for de enkelte hushold. Det er imidlertid ikke selvsagt.

Hvorfor velger vi likevel å resonnerer på likevekter når effektene av selektive virkemidler skal undersøkes. Litt spissformulert kan en si at selv om vi ikke oppfatter modeller av Poterba-typen som å gi en korrekt beskrivelse av boligmarkedene, så oppfatter vi dem som å gi en hensiktsmessig beskrivelse. De er en hensiktsmessig beskrivelse fordi de fanger opp viktige mekanismer og trekk ved markedene.¹²

Dette kapitlet har vist at enkelte markedssegmenter i perioder kan være ute av likevekt. Vi mener at det vil være krefter/mekanismer som beveger lokale boligmarked i retning av en langsiktig likevekt. Dette gjelder selv om det kan være støy i mekanismene som beveger boligmarkedene inn på denne banen. I tolkningene av resultater fra empiriske studier vil det likevel være viktig å ha muligheten for vedvarende ulikevekt i noen boligmarkedssegmenter i tankene.

¹² I den forbindelse er det fristende å sitere et utsagn fra Leif Johansen: Økonomisk teori er feil, og det er da også dens styrke.

5 Selektive tiltak på boligmarkedets tilbudsside

I en norsk sammenheng er selektive virkemidler på etterspørselsiden mer utbredt enn rene tilbudssidetiltak. Det er videre sannsynligvis riktig å si at det er en tendens til at det også i en god del andre land skjer en vridning av boligpolitikken i retning av etterspørselsstimulerende tiltak. Dette kan f.eks. være bostøtte. Tilbudssidetiltak er også en del av menyen og vi behandler dem derfor her i dette kapitlet.

5.1 Bygging for spesielle grupper

Selektive tiltak kan også rettes direkte inn mot markedets tilbudsside. Dette kan f.eks. dreie seg om bygging av offentlige utleieboliger eller om subsidier eller annen form for støtte til bygging for spesielle grupper. Det er lett å si at hvis man bygger en bolig får man en bolig til. Før en konkluderer på dette må en imidlertid stille seg spørsmålet om den nybygde boligen faktisk har fortrenget andre potensielle boliger, eller ikke. Sagt på en annen måte: en må sammenligne det hypotetiske marked utfallet når boligen ikke bygges med situasjonen når den aktuelle boligen faktisk ble bygd.

Spørsmålet som her reises kan sies å være et spørsmål om hvorvidt det kan tenkes, eller forventes, å være noen aktive crowding-out eller fortrenningseffekter på tilbudssiden. For en stilisert beskrivelse av hva crowding-out er: Tenk et marked hvor det finnes kun en mulig tomt for boligbygging. Hvis det da bygges en sosial utleiebolig på denne tomten forbrukes en viktig produksjonsressurs. Byggingen av den sosiale utleieboligen har da fortrenget muligheten til bygging av andre boliger på denne siste tomten. Byggingen har skapt en crowding-out-effekt.

Hvilke former for crowding-out er det så rimelig å tenke seg at nybygging av boliger for spesielle målgrupper har? Vår primære hypotese er at det ikke er spesielle skranke på faktormarkedene, inkludert kredittmarkedet, som fører til at bygging av en type boliger fortrenger annen bygging. På kort sikt kan det selvfølgelig være begrensninger i tilbudet av regulerte byggeklare tomter, spesielt i mindre avgrensede geografiske områder. Vi tror likevel ikke dette er en skranke på noe lengre sikt.

Vi tror at crowding-out først og fremst virker via etterspørselssiden av markedet. Det tilbudet som skapes av selektive tilbudssidetiltak dekker en etterspørsel som ellers, i alle fall et stykke på vei, ville ha rettet seg mot andre deler av boligmassen. Dermed blir 'denne andre delen av boligmassen' i likevekt mindre enn den ville ha vært uten de selektive tilbudssidetiltakene. En kan jo spørre seg om det er rimelig å kalle dette for crowding-out eller om det like gjerne kan kalles en likevektseffekt. Det er for så vidt ikke så viktig, men ettersom begrepet crowding-out brukes i lignende arbeider av både Malpezzi og Vandell (2002), Sinai og Waldfogel (2005) og Murray (1999), bruker vi det her.

Betrakt en situasjon hvor boligmassen utvides ved bygging for spesielle grupper i offentlig regi eller ved at bygging stimuleres via selektive virkemidler (oftest en eller annen form for subsidieskjema). Disse boligene kan en kalle for en skjermet sektor. Noen av dem som 'tildeles' bolig i den skjermede sektoren ville ikke kunne ha skaffet seg en egen selvstendig bolig utenfor den skjermede sektoren. Noen vil imidlertid kunne ha gjort det, enten nå eller senere. Etterspørselen rettet mot den ordinære delen av boligmarkedet vil dermed få et negativt skift. Jo flere av dem som fikk bolig i den skjermede sektoren som ellers ville ha greid seg på det åpne markedet, jo større blir det negative skiftet i etterspørselen.

Anta at en startet etableringen av den skjermede sektoren i et lokalt boligmarked i en langsiktig likevekt. La videre størrelsen på den skjermede sektoren være Ω . En vil da, gitt at alle andre faktorer er stabile, i en ny langsiktig likevekt ha en noe større boligmasse enn i utgangspunktet. Veksten i boligmassen vil imidlertid forventes å være mindre enn Ω . Årsaken er at oppbyggingen av den skjermede sektoren gir bolig til noen av dem som ellers ikke hadde hatt egen bolig i den langsiktige likevekten.

Størrelsen på effekten på boligmassen i den nye likevekten avhenger hvordan den skjermede sektoren er utformet og hvem den er ment for. To spesielle former for subsidiert målrettet nybygging kan illustrere dette. Ta først bygging av lavinnskuddsboliger for unge. Det er sannsynlig at mange av disse går til folk som ellers hadde kunnet skaffe seg en bolig på det ordinære boligmarkedet. Den langsiktige effekten på boligmassen kan derfor forventes å være relativt svak. Tenk så på de boligene som ble bygd som en del av HVPU-reformen. Mange som bor i disse boligene ville ellers ikke ha hatt en selvstendig egen bolig, og disse boligene forventes derfor å ha gitt et netto

tilskudd til boligmassen (nesten) på samme nivå som antall slike boliger som ble bygd.

I kapittel 3 viste vi at når det skjer et negativt skift i etterspørselen, i et marked i likevekt, vil prisen falle til et nivå under nybyggingskostnaden. Det blir da ikke lønnsomt å gjennomføre erstatningsinvesteringer for å kompensere for depresieringen, og boligmassens størrelse reduseres etter hvert. Takten i reduksjonen forventes å være svært lav. Ulikevekten vil derfor vedvare over en lengre periode. På kort sikt skal en derfor forvente at bygging av Ω boliger i skjermet sektor øker boligmassen med nesten Ω . Dette kan utnyttes i formuleringen av økonometriske modeller. Takten i en bevegelse mot en ny likevekt vil gå raskere om underliggende vekst i andre faktorer gjør at det er en stigende trend i likevektsboligmassen. Den tiden som går før en ender opp i en ny likevekt vil også være kortere om byggingen av de Ω boligene er annonsert tidlig. Dette siste kommer av at den forventede lønnsomheten ved å sette i gang nybyggingsprosjekter vil reduseres om det er kjent at det kommer en tilbudsøkning.

5.2 Empiriske arbeider

De temaene som er berørt her er tatt opp i fire empiriske arbeider som vi kort skal gå gjennom her. Malpezzi og Vandell (2002) behandler byggingen av de såkalte 'Low-income housing tax credit' boligene i USA. De undersøker, i en tverrsnittssetting, hvordan antall slike boliger bygd mellom 1987 og 2000 påvirker boligmassen i amerikanske stater. I sine regresjonsmodeller inkluderer de også annen subsidiert bygging og størrelsen på etterspørsels-sideprogrammer blant forklaringsvariablene. De empiriske resultatene er ikke spesielt oppmuntrende. Standardfeilene til de estimerte koeffisientene er så store at de egentlig ikke kan trekke noen konklusjoner ut av estimeringene. Forfatterne påpeker da også selv dette! Det er ikke usannsynlig at den geografiske aggregeringen er en av forklaringene på at de ikke får identifisert noen signifikante effekter.

På tross av de manglende empiriske resultatene gir artikkelen til Malpezzi og Vandell en god oversikt og et interessant utgangspunkt for arbeidet vårt. En ting å merke seg er at Malpezzi og Vandell (2002) peker på at mye av forskningen om selektive virkemidler på tilbudssiden har hatt fokus på hvordan ordningene organiseres og hvem som i første omgang nyter

godt av tildelinger. Effektene på likevekten i markedet og eventuelle crowding-out effekter har i liten grad vært tema i forskningen. Som Nordlund (2005) viser, dette er nok tilfelle for mye av den norske forskningen og evalueringen av selektive ordninger også.

Et arbeid som på mange måter er nært beslektet med Malpezzi og Vandell (2002) er Sinai og Waldfogel (2005). De innleder sitt arbeid på å postulere at en effektiv selektiv boligpolitikk bør gi flere mulighet til å ha en egen bolig. Dermed må politikken føre til at det blir flere boliger for at den skal kunne karakteriseres som vellykket.¹³ Deretter formulerer de noen økonometriske modeller som estimeres på tverrsnitt. Modellene estimeres på to ulike typer av datasett. Et av settene består av vel 22.000 steder (cities and towns), mens det andre består av 252 storbyområder (SMAs). Det siste settet er det som best kan defineres som et lokalt boligmarked, det er likevel noe fascinerende med størrelsen på det første settet. Merk for øvrig at begge disse to nivåene nok er mer korrekte å bruke enn Malpezzi og Vandells noe grove inndeling.

Begge datasettene som brukes av Sinai og Waldfogel (2005) er tverrsnitt og forfatterne argumenterer for at dette gir en bedre beskrivelse av effekter i likevekt enn det en tidsserieanalyse ville ha gjort¹⁴. Resultatene deres er interessante. De finner at en ekstra bolig i skjermet sektor øker boligmassen med 0,3 boliger. Dette er signifikant forskjellig fra både null og én. De får altså forkastet både hypotesen om ingen og om fullstendig crowding-out. Sannsynligvis er den mer 'korrekte' avgrensingen av hva som er et lokalt boligmarked, den viktigste forklaringen på at estimeringene til Sinai og Waldfogel fungerer så mye bedre enn dem til Malpezzi og Vandell.

Noe overraskende finner de også at selektive tiltak på etterspørselsiden av markedet påvirker boligmassen betydelig sterkere enn det slike tiltak på tilbudssiden gjør. Et tiltak på etterspørselssiden gir en estimert effekt på om lag 0,7 boliger.¹⁵ Forskjellen mellom effekten av tiltak på tilbuds- og etterspørselssiden er også signifikant større enn null. Sinai og Waldfogel (2005)

¹³ De svekker for øvrig selv dette argumentet med å peke på at en politikk også kan være vellykket i den grad den øker kvaliteten på boligkonsumet, spesielt for målgruppene.

¹⁴ En kan for øvrig merke seg at vi ikke kjenner til noen som har undersøkt effektene av selektive virkemiddel på boligmarkedet innenfor rammen av en feiljusteringsmodell estimert på tidsseriedata.

¹⁵ Det er litt uklart hvilken skala som brukes i målene på etterspørselstiltak.

spekulerer i at forskjellen i effekten kommer av ulikheter i sammensetningen av hushold som faller inn i under de forskjellige ordningene. F.eks. vil kriteriene, eller i alle fall praksis, for tildelinger av boligene i offentlige prosjekter være påvirket av et ønske om å få en variert beboersammensetning.

Det er nok riktig å si at mekanismene bak Sinai og Waldfogels resultat når det gjelder at etterspørselssidetiltak påvirker boligmassen sterkere enn tilbudssidetiltak ikke er fullt ut forstått. Videre er den empiriske støtten for denne konklusjonen foreløpig for liten til at man kan si at dette er et etablert empirisk resultat. Resultatet er imidlertid både viktig og spennende. Spesielt er det interessant i lys av den vridningen i boligpolitikken en har observert i mange land: Turner og Whitehead (2002) viser at subsidier til 'mortar and bricks' synes å bli redusert til fordel for husholdsrettede tiltak, så som bostøtte. Sinai og Waldfogels resultater kan tyde på at dette er gunstig både ut fra en fordelingspolitisk synsvinkel og ut fra en mer snever boligpolitisk synsvinkel. Her trengs det mer av både empirisk og teoretisk forskning.

A priori skulle en tro at (marginale) crowding-out-effekter er større jo større omfanget et tiltak eller ordning er. Mekanismen bak dette er intuitivt ganske klar. Ved lite tilbud av et selektivt tiltak ventes dette å allokere til de verst stilte, disse igjen har minst sannsynlighet for å greie seg selv på markedet. Ved et stort selektivt tilbud på tilbudssiden av markedet, vil det forventede innslaget av hushold som uten tiltaket vil kunne skaffe seg en egen bolig, vært stort. Dermed blir det marginale skiftet i etterspørselen stigende i den skjermede sektorens størrelse. Sinai og Waldfogel tester for dette. De utvikler først en indikator for behovet for selektive tiltak. Deretter ser de om dekningen av dette behovet påvirker tiltakenes effekt på den samlede boligmassen i det lokale boligmarkedet. Estimeringene gir resultater som er i tråd med forventningene: Effekten på boligmassen er sterkest når det er underskudd på selektive tiltak.

En kan merke seg at ingen av de to arbeidene som er omtalt her estimerer sammenhenger mellom bruken av selektive tiltak og prisene i boligmarkedene. De bruker begge to en underliggende tankemodell som ligner på den som vi har skissert i kapittel 3: Selektive etterspørselsstimulerende tiltak øker aggregert etterspørsel, presser opp prisene og øker lønnsomheten i nybyggingen – dermed øker boligmassens størrelse. Samtidig sier de at virkningen av de selektive tiltakene avhenger av hvor elastisk tilbudet er på lang sikt. Med et uelastisk tilbud vil endringer i etterspørsel slå sterkt ut i priser og

mindre i kvanta. Ut fra dette er det naturlig å betrakte også prisvirkninger i de empiriske studiene.

I to arbeider (Murray 1983, 1999) gjennomfører Murray tidsseriestudier av sammenhengen mellom bygging av subsidierte og usubsidierte boliger. I det første av disse to arbeidene finner Murray at subsidiert bygging i stor grad fortrenger annen nybygging av boliger. Crowding out effekten synes her altså å være betydelig. Det siste arbeidet som utnytter en mye lengre tidsserie svekkes konklusjonen om at subsidiert bygging over tid reduserer tilbudet av ordinære boliger. Når vi, i dette prosjektet, kommer over i den fasen hvor vi skal gjøre konkret empirisk arbeid vil vi utnytte tverrsnittsdata. Årsaken til dette er dels at det er det som er tilgjengelig. På grunn av dette går vi her ikke nærmere inn på tidsseriestudiene til Murray.

En kan kanskje si at det er litt påfallende at de arbeidene som omtales her er studier av boligmarkeder i USA. De fire arbeidene vi har referert er alle de vi har funnet. Vi har altså ikke vært i stand til å finne noen som studerer boligmarkedene i noen europeiske land. Et unntak er Nordvik (1997).

5.3 Kjøp av boliger for spesielle grupper

Et alternativ til oppbygging av en skjermet selektiv sektor gjennom nybygging er kjøp av boliger i den eksisterende massen. Flere norske kommuner benytter denne strategien for å utvide massen av kommunale leieboliger, og Husbanken oppmuntret også kommunene til å vurdere en slik strategi. Umiddelbart skulle en kanskje tro at dette vil virke helt annerledes inn på markedet enn det nybygging gjør. Det er imidlertid ikke opplagt at det er slik. På samme måte som når den skjermede sektoren produseres ved nybygging, vil effekten i den langsiktige likevekten avhenge av hvordan boligene tildeles.

Om deler av den eksisterende boligmassen kjøpes opp og transformeres til skjermet sektor og noen av boligene går til folk som ellers ikke ville ha skaffet seg selvstendig bolig og noen til folk som hadde gjort det, vil det oppstå et etterspørselsoverskudd til gammel pris. Prisene presses så noe opp og nybygging øker massen. Massen øker med mindre enn det antallet boliger som initialt ble kjøpt opp. Effekten i den langsiktige likevekten av å kjøpe boliger i den eksisterende massen er altså den samme som effekten av å bygge nytt. På grunn av tregheten i nedjusteringen av størrelsen på den ordinære boligmassen vil imidlertid den tiden som går før en ender opp i en ny langsiktig likevekt være betydelig større ved bygging enn ved kjøp.

At markedet i en lengre periode er ute av den langsiktige likevekten kan oppfattes som ugunstig. Om en skal bygge opp en skjermet sektor kan faktisk en kombinasjon av kjøp og nybygging være vel så bra som en ren strategi: Bygg en del boliger. Dette trekker ut noe etterspørsel og skaper press nedover på prisene. Deretter kjøper man resten av de boligene en har planlagt. Ved en slik strategi reduseres den tiden markedet er ute av likevekt, og den nødvendige offentlige økonomiske innsatsen blir lavere.

5.4 Selektive tiltak på tilbudssiden og boligmassens sammensetning

Selektive tiltak på tilbudssiden vil i de aller fleste tilfeller bestå i et forsøk på å utvikle et, mer eller mindre, skjermet tilbud til grupper av befolkningen. Målgruppene er ofte hushold som i en eller annen forstand er marginale på boligmarkedet.¹⁶ Resonnementene foran indikerer at utviklingen av et slikt tilbud sannsynligvis øker det totale boligtilbudet i markedet. På lang sikt vil imidlertid økningen være mindre enn størrelsen på det skjermede tilbudet. Her skal vi vurdere om det finnes noen andre viktige effekter enn de rene kvantumeffektene og priseffektene på et lokalt boligmarked om et slikt skjermet tilbud utvikles. Videre vil vi drøfte hvilke mekanismer som eventuelt genererer slike andre effekter.

Ta utgangspunkt i et tilbud bestående av boliger som er ment primært for marginale grupper. I en langsiktig likevekt vil noen av dem som bor i disse boligene vært uten egen bolig uten dette tilbudet, noen ville ha bodd i en annen egen bolig. Jo flere som er i gruppen 'ville ha bodd i en annen egen bolig', jo mindre er nettoeffekten på boligmassen av tilbudet. Sagt på en annen måte: jo flere som ellers ville ha bodd i en annen bolig, jo større er crowding-out effekten via etterspørselen. Den etterspørselen som trekkes ut av det ordinære boligmarkedet er imidlertid ikke en tilfeldig del av etterspørselen.

Når betegnelsen marginale grupper brukes dreier det seg om grupper som når de etterspør egen bolig stort sett etterspør boliger i de lavere kvalitetssegmentene. Den etterspørselen som trekkes ut av 'det ordinære' markedet er altså etterspørsel etter de billigste boligene. Dette har to konse-

¹⁶ Dette er ikke nødvendigvis alltid tilfelle. De norske omsorgsboligene er et godt eksempel på en form for tilbudssidetiltak som ikke primært er tenkt for grupper som det er rimelig å karakterisere som marginale.

kvenser. For det første vil prisene i de laveste kvalitetssegmentene falle relativt til det generelle nivået på boligprisene. Dette reduserer produksjon av boliger på de lave segmentene, og dermed vil en vente en reduksjon i massen av de dårligste boligene. I empiriske studier kan en teste for forekomst og styrke av begge disse to mulige konsekvensene.

Konklusjonen om at forekomsten av boliger på de aller laveste kvalitetssegmentene kan bli redusert som følge av økt bruk av selektive tiltak på tilbudssiden, som f.eks. sosial utleie, må nyanseres noe. Tenk først at etterspørselen rettet mot de lavere kvalitetssegmentene reduseres. I tillegg til redusert nybyggingen i segmentet kan det også være at lønnsomheten av vedlikehold reduseres slik at noen boliger nedgraderes til lavere kvalitetssegmenter. Når vi sier at størrelsen på boligmassen i de laveste segmentene av markedet reduseres på lang sikt, betyr dette kanskje på svært lang sikt. På den annen side i andre tilfeller igjen kan det også være at den reduserte etterspørselen på lave kvalitetssegmenter gjør at rehabilitering og oppgraderinger av kvaliteten på lavkvalitetsboliger øker. Dette igjen vil øke hastigheten i oppgraderingen av kvaliteten i massen.

Effekten på boligmasse av at etterspørsel på de laveste kvalitetssegmentene trekkes ut av markedet kan sies å ha en selvstendig boligpolitisk interesse. På sikt kan jo dette føre til både en økning i den gjennomsnittlige kvaliteten i boligmassen, og ikke minst den kvalitetsmessig dårligste delen av boligmassen kan overflødiggjøres. En essens i dette er at både omfang av sosial utleie, og ikke minst av de valgene som gjøres med hensyn på kvalitet i den sosiale utleiemassen, kan være en viktig del av det en kan kalle for boligkvalitetspolitikken.

Konklusjonen om at selektive tiltak på tilbudssiden kan bidra til å redusere omfanget av boliger med lav kvalitet svekkes av resultatene fra en undersøkelse av kommunale boliger i Norge. Brattbakk og Hansen (2002) fant at det i den kommunalt eide boligmassen i Norge er et betydelig innslag av boliger av ganske dårlig kvalitet. Videre mener mange av dem som har ansvaret for driften av disse boligene at det er vanskelig å få midler til et tilfredsstillende vedlikehold. En presset kommuneøkonomi kombinert med kommunenes fokus på balansering av inntekter og utgifter, heller enn inntekter og kostnader, kan være en forklaring på forringelsen av kvaliteten i den kommunale boligmassen over tid.

6 Empirisk forskning: en introduksjon

De teoretiske analysene og drøftingene i Del 1 av denne rapporten skal tjene to hensikter. For det første mener vi at de har selvstendig interesse og trekker fram sammenhenger en bør ha i tankene når virkemidler designes, revideres og evalueres. For det andre skal de også fungere som et rammeverk rundt de konkrete empiriske analysene som rapporteres kortfattet her. I de praktiske empiriske studiene vil vi stort sett bruke kommune som operasjonaliseringen av hva som utgjør et lokalt boligmarked. Hver enkelt av landets kommuner utgjør derfor i prinsippet en observasjon, i praksis kan det være at enkelte kommuner utelates på grunn av mangelfull informasjon. Spesielt kan dette gjelde priser i kommuner med svært få boligomsetninger.

De empiriske analysene som presenteres i resten av rapporten vil ikke være strukturmodeller som eksplisitt spesifiserer parametere i tilbuds- og etterspørselsfunksjoner. De må heller tolkes som reduserte former. I spesifisering og tolkning av de reduserte formene utnytter vi imidlertid de teoretiske analysene fra Del 1 av rapporten.

Når vi i de resterende delene av rapporten går gjennom empiriske resultater fra analysene av sammenhengene mellom virkemiddelbruk og boligmasse, priser og eierandeler i norske kommuner, vil vi fokusere mer på resultatene enn på økonometriske aspekter ved analysene. De mer tekniske aspektene ved de økonometriske analysene finnes i de paperne og artiklene som vi har skrevet som en del av prosjektet, og som det refereres til i teksten. I den grad de økonometriske aspektene er viktige for tolkningene av resultatene nevnes de likevel.

7 Effekter på boligmasse og priser

7.1 Preiseffekter

De teoretiske analysene i første del av rapporten tyder på at etterspørselsstimulerende virkemidler som lån til kjøp av bolig og bostøtte, vil presse opp boligprisene på kort sikt. Videre venter vi at denne effekten vil være sterkest i de lavest prisede segmentene i markedet. Dette impliserer at avstanden mellom høye og lave boligpriser (f.eks. målt som avstanden mellom øvre og nedre kvartil i fordelingen av boligprisene) vil være synkende i bruken av slike virkemidler. I Medby (2006) ble disse hypotesene testet innenfor rammene av regresjonsmodeller. I modellene brukes den naturlige logaritmen til boligprisene som avhengig variabel.

Noe overraskende gir de empiriske estimeringene svært svake resultater. Sammenhengene mellom ulike mål på prisnivå og bruken av boligpolitiske virkemidler i kommunene er stort sett ikke signifikant forskjellige fra null. Estimeringene gir heller ikke systematisk resultater som er teorikonsistente. Medby (2006) konkluderer likevel ikke med at analysene viser at bruk av selektive virkemidler ikke bidrar til å presse boligprisene oppover. Den motsatte konklusjonen kan selvfølgelig heller ikke trekkes. Han mener heller at de empiriske analysene har en del svakheter, slik at hans analyser mer kan fungere som en del av en prosess i en forskningsstrategi for å avsløre effektene av selektive virkemidler på boligprisene.

Medby (2006) peker på avgrensingen av boligmarkeder som den kanskje største feilkilden i sine empiriske analyser. Når kommuner brukes som analyseenhet splitter en ofte opp naturlige lokale boligmarkeder, i noen tilfeller aggregeres også atskilte lokale markeder opp til et marked. En alternativ avgrensing hadde vært å bruke arbeidsmarkedsregioner som analyseenhet. Det er også mulig at en bør modellere spatielle interaksjoner mellom geografisk nærliggende boligmarkeder mer eksplisitt. Blant andre faktorer som bør trekkes fram i videre forskning på disse fenomenene vil vi peke på tre faktorer:

- Prisopplysningene som brukes er ufullstendige i og med at vi ikke har informasjon om priser på boliger i borettslag. Dette er en svakhet både fordi startlån (og det tidligere etableringslånet) ofte brukes til kjøp av nettopp boliger i borettslag, og fordi deler av borettssektoren representerer de billige segmentene i mange lokale boligmarkeder.
- Sammenhengene mellom virkemiddelbruk og boligpriser er komplekse. Reaksjonene kan komme med tidsforskyvninger og prisene er påvirket av forventningene til framtidige priser og dermed virkemiddelbruk. Det kan derfor være at vi burde ha brukt empiriske modeller som mer eksplisitt hadde behandlet dynamikken i prisdannelsen over tid¹⁷. Dette gjelder både for prisanalysene og for analysene av boligmassen i neste avsnitt.
- Boligmasse, priser og bruk av boligøkonomiske virkemidler bestemmes i virkeligheten gjennom et simultant samspill. Dette bidrar selvfølgelig også til kompleksiteten i de fenomenene som studeres her. Å ta hensyn til denne komplekse simultaniteten er krevende, men klart mulig. Estimering av simultane flerligningsmodeller er nok det mest hensiktsmessig verktøyet her.

Kanskje de empiriske spesifikasjonene bør åpne for mulige ikke-lineariteter i effektene, f.eks. ved bruk av stykkvis lineære spliner (se behandlingen av kommunale boliger i neste avsnitt). Hovedtrekket i de empiriske analysene her: nemlig det triste faktum at de alle de empiriske resultatene er klart inkonklusive, ligner svært på resultatene i Malpezzi og Vandell (2002).

7.2 Boligdekning i det lokale markedet

Gjennom kapittel 2 og 3 argumenterte vi for at bruken av selektive virkemidler påvirker boligmassen i likevekt i lokale boligmarkeder. Årsaken er at etterspørsels- eller tilbudsfunksjonene vil få skift som følge av bruken av de selektive virkemidlene. Det finnes ikke mange empiriske studier av dette. De som finnes studerer boligmarkeder i USA, og de gir også litt ulike resultater. Dels henger disse noe sprikende resultatene sammen med at det ikke er opplagt hvordan en skal operasjonalisere avgrensingen av lokale boligmarkeder, og at ulike arbeider gjør denne avgrensingen på ulike måter.

¹⁷ En elegant, men datakrevende måte å gjøre dette på hadde vært å inkorporere virkemiddelbruk i dynamiske feilkorrigeringsmodeller av den typen som f.eks. Hort (1998) estimerte for det svenske boligmarkedet.

Vi har i Nordvik (2007) analysert hvordan variasjonen i størrelsen på boligmassen i norske kommuner kan forklares av variasjon i bruken av noen utvalgte selektive virkemidler. Analysen gjøres innen rammen av en (OLS) regresjonsmodell. Størrelsen på boligmassen måles som antall boliger i bruk i kommunen per tusen voksne innbyggere. Årsaken til at lokale boligmarkeder i analysen operasjonaliseres til å bety kommuner, er todelt. Et første pragmatisk-praktisk argument er at data er lett tilgjengelig på kommunenivå. Den andre årsaken er at beslutningene om samlet bruk og tildelingskriterier for de fleste selektive virkemidlene tas på kommunenivå.

Her oppsummerer vi de viktigste av resultatene fra analysene i Nordvik (2007). En kort omtale av hvordan vårt arbeid skiller seg fra andre studier gis også.

Regresjonsmodellene inneholder et bredt sett av forklaringsvariabler. Mål for befolkningens aldersfordeling, endringer i befolkningen og inntektsnivået i kommunen, inngår. Doseringen av utvalgte selektive virkemidler inngår også i settet av forklaringsvariable. Tabell 7.2.1 viser størrelse og fordeling av de variablene som inngår i analysene. Merk at alle variablene måles på kommunenivå. Boligmasse, både totalt og massen av kommunale boliger, og bruken av de boligpolitiske virkemidlene uttrykkes som antall per tusen personer over 20 år i kommunen.

Tabell 7.2.1 Bakgrunnsvariable i analysene.

	Mean	9. decil	Øvre kvartil	50-p	Nedre kvartil	1. decil
Boliger per 1000 innb. over 20 år	588,2	665,2	607,2	583,0	563,5	546,1
Innbyggere over 20 år, i 1000	76,4	401,2	73,7	17,9	6,5	3,1
Befolkningsendring 96-01, %	2,8	6,4	4,6	3,5	0,9	-2,2
Andel over 70 år	15,4	19,3	17,0	15,0	13,7	11,5
Andel mellom 20 og 30 år	18,0	21,4	19,9	17,8	16,3	15,4
Andel av bef. i tettbygd strøk	75,3	98,4	94,8	83,8	60,8	38,3
Kom. boliger p.1000 – 2001	22,1	31,9	29,8	21,6	15,9	12,7
Kom. boliger p.1000 – 1990	16,8	29,4	22,2	15,2	10,7	8,1
Økning, kom. boliger 1990-2001	5,3	9,4	6,6	4,5	2,6	2,4
Lån til boligkjøp, 1999-01	4,7	7,6	5,6	4,7	2,9	1,8
Boligtilskudd, 1997-2001	1,8	3,4	2,6	1,8	0,9	0

Det er faktisk en relativt stor variasjon i både boligdekningen (målt som antall boliger per 1.000 innbyggere) og i bruken av selektive virkemidler i norske kommuner. Variasjonen i antall boliger per 1.000 innbyggere kan

illustreres ved at øvre og nedre kvartil i fordelingen er 607,2 og 563,5. Dette utgjør henholdsvis 104 og 97 prosent av medianen som er lik 583,0.

Også når det gjelder innbyggernes tilgang på, og kommunenes bruk av, boligpolitiske virkemidler er det variasjon mellom kommunene. Samlet antall lån til kjøp av bolig ligger i gjennomsnitt på 4,7 lån per 1000 voksne i kommunen, øvre og nedre kvartil ligger henholdsvis 61 prosent over og 38 prosent under gjennomsnittet. Videre finner man at øvre kvartil i fordelingen av antall kommunale boliger er 29,8 per 1000 innbyggere, mens nedre kvartil er 15,9. Dette utgjør henholdsvis 138 og 74 prosent av medianen. Når det gjelder boligtilskudd er antall tilskudd per 1000 innbyggere relativt lavt, øvre kvartil er godt over dobbelt så høy som nedre kvartil.

I tillegg til at man innen en regresjonsmodell får estimert styrken i sammenhengen mellom bruken av de selektive virkemidlene og størrelsen på boligmassen, vil den estimerte modellen også gi en ramme for statistiske tester av disse sammenhengene. I de empiriske analysene vi gjorde fikk vi en R^2 justert for antall frihetsgrader på 91,2. Den estimerte modellen forklarer altså litt mer enn 90 prosent av all variasjonen i antall boliger per 1.000 innbyggere i norske kommuner – dette må sies å være svært tilfredsstillende.

Den viktigste forskjellen mellom våre empiriske analyser og de studiene som ble omtalt i kapittel 5.2 er at vi undersøker hvordan den marginale effekten av tiltak avhenger av den samlede doseringen av hvert enkelt av tiltakene. Med andre ord at jo snevrere og mer målrettet en ordning er jo større effekt på boligmassen vil en økt dosering ha. De selektive virkemidlenes avtagende effektivitet når det gjelder effekten på boligmassens størrelse, identifiseres ved å bruke såkalte lineære splinefunksjoner. De innebærer at effekten på ulike segmenter av fordelingen av virkemiddelbruken tillates å varieres. I drøftingene av effektene av de kommunale boligene vil vi beskrive denne tilnærmingen nærmere, mer detaljer finnes også i Nordvik (2007).

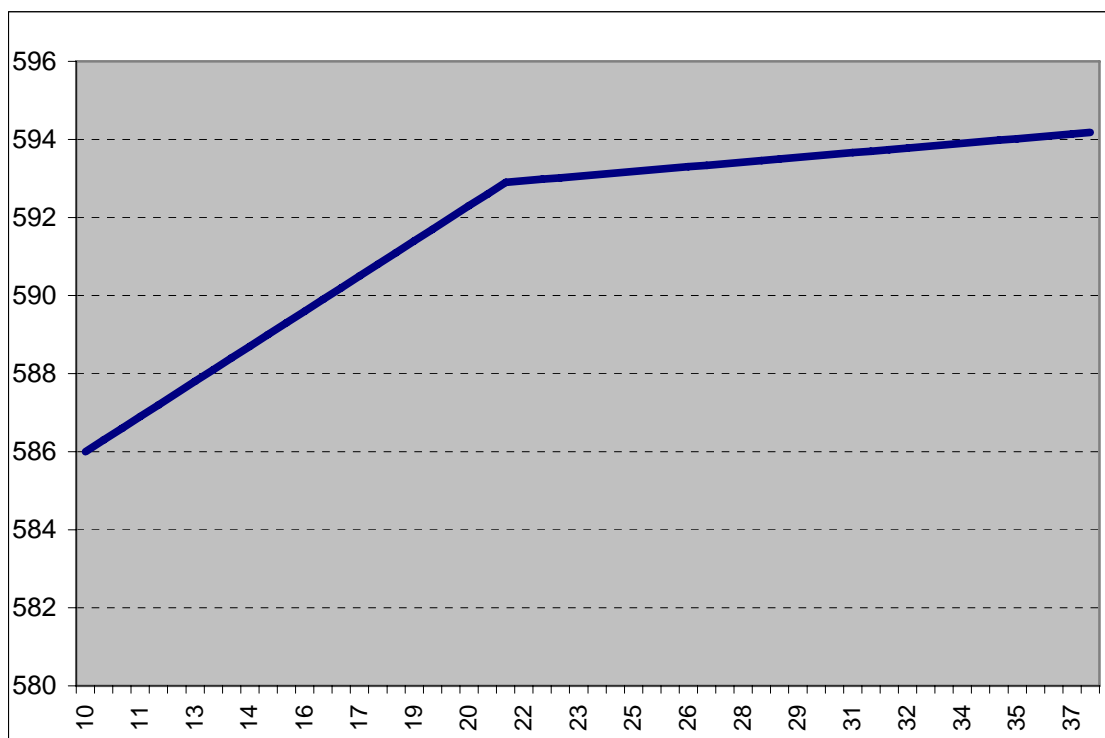
Et av de sentrale spørsmålene som undersøkes innen rammene av regresjonsmodellen vår er i hvilken grad de kommunale boligene representerer et (netto)tilskudd til boligmassen i en kommune, eller om de fortrenger andre boliger. Dvs. om kommunale boliger crowder ut andre boliger, og i hvor stor grad dette eventuelt skjer. Teoretiske analyser antyder at dette avhenger av størrelsen på den kommunale boligmassen – og vi bruker en spline-tilnærming for å teste dette. Dette innebærer, i vår estimering, at effekten på boligmassens størrelse, av variasjoner i størrelsen på den kommunale boligmassen fra null opp til 21,6 (som er lik medianen) og effekten av variasjoner

over medianen tillates å være ulike i estimeringene. Det er mulig å bruke spline-tilnærminger med flere knekkpunkter.

Estimeringsresultatene viser at hvis en starter fra et nivå på den kommunale boligmassen som er et stykke under medianen i fordelingen, så vil boligmassen totalt sett øke med seks boliger for hver tiende nye kommunale boliger som anskaffes. En statistisk test viser at en kan forkaste både en hypotese om fullstendig crowding out og en hypotese om ingen crowding out, på dette nivået på størrelsen på den kommunale boligmassen. I kommuner med mange kommunale boliger gir økt antall kommunale boliger ingen signifikant økning i totalt antall boliger. Den estimerte effekten i dette tilfellet er at 100 nye kommunale boliger øker boligmassen (etter justeringen inn mot en ny langsiktig likevekt) med bare åtte boliger – og som sagt ikke signifikant forskjellig fra null. Kort sagt: med en stor initial kommunal boligmasse venter vi at økninger i massen crowder ut andre boliger bort i mot fullstendig. Dette er en tydelig demonstrasjon av hvor viktig det er å teste for eventuelle skalaeffekter når en vurderer hvilke effekter boligpolitiske virkemidler faktisk gir.

Figur 7.1 kan sies både å illustrere splinefunksjonenes egenskaper og den estimerte sammenhengen mellom samlet boligmasse i en kommune og størrelsen på den kommunale boligmassen.

Figur 7.1 – Kommunal boligmasse og totalt antall boliger, per 1000 innbyggere



Når det gjelder selektive lån til kjøp av bolig finner vi også at økninger i antall lån fra et lavt nivå øker boligmassen i likevekt betydelig og signifikant. For hvert lån bevilget i kommuner med relativt lavt forbruk av slike lån, økte boligmassen med 0,77. Effekten er noe uskarpt estimert og er signifikant forskjellig fra null bare på et 10 prosents nivå. I kommuner med høyt forbruk er den estimerte effekten 0,19 boliger per lån, denne effekten er imidlertid ikke signifikant forskjellig fra null. Når man sammenholder effektene av tilbudssidetiltaket kommunale utleieboliger med effekten av de selektive lånene (som jo er et etterspørselsstimulerende tiltak), finner vi noe overraskende at etterspørselsstimulerende tiltak synes å påvirke boligmassen sterkere enn tilbudssidetiltak som gir et umiddelbart direkte positivt skift i boligmassen. Et lignende resultat fant også Sinai og Waldfogel (2005). Intuitivt må vi imidlertid si at den estimerte effekten virker noe sterk.

Den klare sammenhengen mellom effekten av å øke doseringen av de selektive virkemidlene (lån til kjøp av bolig og kommunale utleieboliger) kan være noe av forklaringen på at de tidligere studiene av sammenhengen mellom boligmasse og bruk av selektive virkemidler har gitt såpass uklare og sprikende konklusjoner. De amerikanske studiene som vi har referert tidligere, bygger på en antakelse om at størrelsen på effekten av økning i bruken av virkemidlene er uavhengig av utgangsnivået. Således kan de sies å være feilspesifiserte.

Målsetningene med bruk av boligpolitiske virkemidler er selvfølgelig mer sammensatt enn det å øke størrelsen på boligmassen. Det å legge til rette for at flere får muligheten til egen bolig er imidlertid en viktig dimensjon av den selektive boligpolitikken. Resultatene fra de analysene som rapporteres her indikerer at kommunene har mulighet til å øke boligdekningen et stykke på vei. Forsøker man å presse dekningen videre opp ved å legge seg svært høyt i virkemiddelbruken, er det nok begrenset hvor langt man når i form av videre økning i boligdekning.

8 De selektive virkemidlene og boligmassen etter disposisjonsform

De selektive virkemidlene på boligmarkedet som vi behandler stimulerer enten etterspørselen etter eller tilbudet av boliger direkte. Uansett om den direkte og umiddelbare effekten av virkemidlene er å stimulere enten tilbudet eller etterspørselen i et lokalt boligmarked, er poenget vårt her at de vil påvirke likevekten i markedet. De selektive virkemidlene som er en del av den norske boligpolitikken er typisk ikke nøytrale med hensyn på disposisjonsform. Både boligtilskudd og startlån er direkte rettet inn mot eieretablering og de kommunale leieboligene er naturligvis rettet mot leie. Bostøtten er i prinsippet utformet slik at den er nøytral med hensyn på disposisjonsform.

Den uttalte målsetningen i den norske boligpolitikken om å stimulere eie av bolig, er et argument for å sette fokus på hvordan utformingen av boligpolitikken påvirker antall eide boliger i landet. Et tilleggsargument er den økende litteraturen om de samfunnsmessige fordelene som eie av bolig gir, se f.eks. DiPasquale og Glaeser (1999). I Norge favoriseres eie av bolig gjennom en gunstig skattemessig behandling: Full fradragsrett for gjeldsrenter og ingen beskatning av fordel av egen bolig. En kommentar er på sin plass her: Om en ønsker å stimulere til høyere eierandel i landet, er sannsynligvis en målrettet bruk av selektive virkemidler, rettet inn mot marginale eiere, atskillig mer effektiv enn en generell skattesubsidiering av alle norske boligeiere.

I Nordvik (2006) har vi gjort en empirisk analyse av hvordan antall eide boliger i norske kommuner avhenger av bruken av selektive virkemidler og et sett av andre forklaringsfaktorer. Analysene gjøres i form av en regresjonsmodell¹⁸ hvor antall eide boliger per 1000 voksne innbyggere i en kommune er den avhengige variabelen. Vi presenterer her bare de viktigste resultatene. Lesere som er interessert i, tekniske og andre, detaljer fra analysen vises til Nordvik (2006). Et poeng er imidlertid verdt å ta med seg. Det er ikke gjort

¹⁸ Boligpris inngår som en forklaringsvariabel. Det er teoretisk gode grunner til å tro at pris og antall eide boliger i et marked er simultant bestemte. Vi bruker derfor instrumentvariabelteknikker i estimeringene.

mange studier av hvordan boligmassens fordeling på eide og leide boliger, i lokale boligmarkeder, påvirkes av bruken av selektive virkemidler. Noen studier er gjort av hvordan fordelingen påvirkes av andre faktorer. Alle disse studiene bruker andel eide boliger som avhengig variabel. En slik utforming blander sammen effekter på boligfrekvenser og på eiermarkedet. Et eksempel demonstrerer dette. Tenk en politikk som stimulerer førstegangsetablering som leiere og som ikke påvirker verken etterspørsel eller tilbud av eide boliger. Om denne politikken er vellykket vil den øke boligfrekvensene og derfor redusere eierandelen, selv om den faktisk ikke påvirker eiermarkedet.

Blackley and Follain (1988) stilte spørsmålet: *Why do Homeownership Rates Vary Among Metropolitan Areas?* De fant at befolkningssammensetning forklarte en stor andel av variasjonen. Videre fant de at en 10 prosents økning i boligprisen reduserte eierandelen med ett prosentpoeng, og at en 10 prosents økning i inntektsnivået økte eierandelen med 2,4 prosentpoeng. Begge effektene var signifikant forskjellig fra null. I en lignende analyse fant Malpezzi (1996) at økte priser presser eierandelen signifikant nedover, mens inntektsforskjeller ikke bidro til å forklare variasjoner i eierandeler. Myers m.fl. (2005) fant på den annen side at økte boligpriser øker eierandelene. Dette er litt overraskende og har nok sammenheng med at det ikke tas hensyn til simultaniteten mellom priser og boligmasse.

Når det gjelder pris- og inntektseffekter ligner våre resultater mye på dem som Malpezzi (1996) presenterte. Prisøkninger presser størrelsen på den eide massen signifikant nedover. Sammenlignes forventet størrelse på antall eide boliger ved en pris lik nedre og øvre kvartil i prisfordelinga, finner vi at antall eide boliger per 1000 voksne innbyggere ved nedre kvartil er 13,5 høyere enn ved øvre kvartil. Dette er en forskjell på 3,0 prosent av median boligmasse. Størrelsen på den eide boligmassen påvirkes positivt av inntekten, men effekten er signifikant større enn null bare på et 10-prosentsnivå.

Startlån

Startlåneordningen er relativt ny. Den er imidlertid en videreføring av kjøps- og etableringslåneordningen. Videre i drøftingene kaller vi summen av disse to gamle ordningene også for startlån. Når vi bruker hele massen av startlån som er gitt fra 1993–2001 og analyserer effekten på den eide boligmassen i 2001 finner vi en positiv, men ikke signifikant, sammenheng. Når vi tar hensyn til at tilpasningen av boligmassen er en prosess som tar tid og at

effekten av startlån gitt på ulike tidspunkt vil være ulik, finner vi klarere resultater.

De selektive lånene gitt om lag 2 år før det tidspunktet vi har data for boligmassen, påvirker ikke boligmassen signifikant. Massen av slike lån gitt 7–8 år før synes derimot å påvirke sammensetningen av boligmassen ganske kraftig. Effekten av en endring i bruken av disse lånene avhenger av nivået på bruken. Den estimerte langtidseffekten av de selektive lånene ligger i området 0,75–0,55 flere eide boliger per selektive lån. Dette er et relativt høyt tall, som dels henger sammen med at nybygging blir stimulert og dels med at større deler av boligmassen blir brukt av beboerne av boligene.

Nordvik (2006) inneholder også noen estimeringer av det vi kaller for en kvasi-likevektsmodell. Denne modellen estimeres på et sett av observasjoner av kommuner som hadde en befolkningsvekst på mellom minus 3 prosent og pluss 4 prosent i perioden 1996–2001. I denne modellen er effekten av startlånene litt under 0,4. Hvert selektive lån øker altså antall eide boliger med 0,4.

Boligtilskuddet

Boligtilskuddet skal gå til hushold som ellers ville ha hatt store problemer med å etablere seg som eiere av egen bolig. Ut fra dette skulle en forvente at den partielle effekten av boligtilskuddene på størrelsen på den eide boligmassen var ganske sterk. Estimeringene gir oss ikke et slikt resultat. Antall tildelte boligtilskudd øker størrelsen på den eide boligmassen, men effekten er ganske svak og ikke signifikant forskjellig fra null. Vi tror dette har sammenheng med at omfanget av ordningen er ganske lite.

Bostøtte

Når vi bruker antall bostøttemottakere som en av forklaringsvariablene finner vi at bostøtte til en mottaker øker antall eide boliger med 0,13. Denne effekten er imidlertid signifikant større enn null bare på et 10-prosentsnivå. Det er ikke urimelig å tro at en positiv effekt av bostøtten kommer av at bostøtten gjør det mulig for enkelte å beholde sin eide bolig når inntektene svikter. Dette kan være inntektssvikt i forbindelse med at en går over til å bli pensjonist eller at man blir enke/enkemann.

Merk forøvrig at vi gjorde noen forsøk med regresjonsmodeller med eierandelen som avhengig variabel. I disse fikk vi en signifikant negativ

sammenheng mellom antall bostøttemottakere og eierandelen. Den sannsynlige forklaringen på disse to ulike fortegnene er at bostøtten påvirker både antall eide og antall leide boliger positiv, men at effekten på antall leide boliger er sterkest.

Kommunale boliger

Når et hushold får en kommunal bolig vil dette kunne redusere etterspørselen som rettes mot eide boliger. Dette kan være en direkte effekt ved at husholdet hvis de ikke hadde fått den kommunale boligen hadde rettet sin boligetterspørsel mot eiersegmentet av boligmarkedet. Mer sannsynlig er det kanskje at tilgang på den kommunale boligen utsetter flytting til en eid bolig. Alternativt kan det være at når noen får kommunal bolig reduseres presset mot andre deler av leiemarkedet, og at leie dermed framstår som relativt mer attraktivt. På begge disse to måtene vil massen av kommunale boliger kunne virke dempende på størrelsen på den eide boligmassen i et lokalt boligmarked.

Den marginale effekten av økninger av den kommunale boligmassen er lik - 0,6. Det vil si at for hver nye kommunale bolig som kommer til reduseres den beboerede boligmassen i kommunen med 0,6 boligenheter. Størrelsen på denne marginale effekten avhenger, litt overraskende, ikke av hvor stor den kommunalt eide boligmassen er.

Disse beskrivelsene dokumenterer at de selektive virkemidlene som brukes i den norske boligpolitikken ikke bare påvirker størrelsen på den samlede boligmassen. De virker også inn på hvordan boligmassen fordeler seg på ulike disposisjonsformer. Med tanke på virkemidlenes målsetninger og innretning er dette kanskje ikke så overraskende. Som allerede sagt: de som er interessert i mer utfyllende beskrivelser henvises til Nordvik (2006).

Litteratur

Amundsen, Eirik S. (1985), 'Moving Costs and the Microeconomics of Intra-urban mobility', *Regional Science and Urban Economics* 15 (1985) 573-583. North-Holland.

Anas, Alex og Arnott, Richard J. (1991), 'Dynamic Housing Market Equilibrium with Taste Heterogeneity, Idiosyncratic Perfect Foresight, and Stock Conversions' *Journal of Housing Economics* Nr.1 1991 ss 2-32

Brattbakk, Ingar og Torbjørn Hansen (2002), *Kommunale utleie av boliger år 2000 og 1993*, Prosjektrapport 338, Norges byggforskningsinstitutt 2002.

Børsch-Supan, Axel (1986), 'Household formation, housing prices, and public policy impacts' *Journal of Public Economics*, Nr. 30, 1986 ss145-164

Børsch-Supan, Axel and Pitkin John (1988), 'On Discrete Choice Models of Housing Demand', *Journal of Urban Economics*, vol 24 ss 153-172 1988

DiPasquale, D og Glaeser, EL (1999) 'Incentives and social capital: Are homeowners better citizens?' *Journal of Urban Economics*, 45:354-384

Hellevik, T og V. Nordvik (2004), 'Forskning om vanskeligstilte på boligmarkedet – En kunnskapsoversikt', NOVA's Skriftserie 4/04

Hort, Katinka (1998), 'The Determinants of Urban House Price Fluctuations in Sweden 1968-94' *Journal of Housing Economics*, Vol.7 No.2, June 1998, 93-121

Kjøsterud TW (2005), *Hvordan målene ble nådd – Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*, NOVA, Temahefte 1/05

Maclennan, D. og Tu, Y. (1996), 'Economic perspectives on the structure of local housing systems' *Housing Studies*, Vol. 11, No. 3, 1996 ss. 387-406

Malpezzi S and D. Maclennan (2001), 'The Long-run Price Elasticity of Supply of New Construction in the US and the UK', *Journal of Housing Economics*, Vol 10 (3), 278-306

Malpezzi S and K. Vandell (2002), 'Does the Low-Income Tax-Credit Increase the Supply of Housing', *Journal of Housing Economics*, Vol 11, 360-381

Medby, P. (2006), *Selective Means in Local Housing Market and their effects on House Prices*, Upublisert paper, NIBR

Murray, Michael P. (1983), 'Subsidised and Unsubsidized Housing Starts' *Review of Economics and Statistics*, 1983 pp 590-597

- Murray, MP (1999), 'Subsidised and Unsubsidized Housing Stocks 1935-1987: Crowding-out and Cointegration', *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol 18 (1) 107-124
- Nordlund, K. (2005), *Virkemidler i boligpolitikken* Byggforsknotat 73 Norges byggforskningsinstitutt
- Nordvik, Viggo (1997), 'Social Rented and Privately Owned Housing Stock' Paper presentert på ENHRs working group in Housing Economics, Wien Jan. 1997
- Nordvik, Viggo (2001a), 'Moving Costs and the Dynamics of Housing Demand' *Urban Studies*, Vol. 19, No. 3, 519-533
- Nordvik, Viggo (2001b), 'A Housing Career Perspective on Risk', *Journal of Housing Economics*, 10, 456-471
- Nordvik, V. (2004a), 'Boligmarkedet i storby og landet utenfor: Empiri og spekulasjoner', *Plan* 1/2004, 44-47
- Nordvik, V. (2004), 'Moving Patterns in the Greater Oslo Region – Some Evidence From a Cross-Section', *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, 343-366
- Nordvik, V (2006), *Homeownership and Selective Means – A Cross-market approach*, Paper presented at the ENHR-seminar on Housing Economics Feb. 2006, Copenhagen
- Nordvik, Viggo (2007), 'Selective Housing Policy in Local Housing Markets and the Supply of Housing', kommer i *Journal of Housing Economics*
- Poterba, J.M. (1984), 'Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing. An Asset Market Approach' *Quarterly Journal of Economics*, 99: 729-752
- Rødseth, Asbjørn (1987), *Bustadsmarknaden - utviklingstrekk og verkemåte. Sosial-økonomen* nr. 11 1987
- Sinai T., and J. Waldfoegel, (2005), 'Do Low-Income Housing Subsidies Increase Housing Consumption?' kommer i *Journal of Public Economics*
- Stein, J.C. (1995), 'Prices and Trading Volume in the Housing Market: A Model with Downpayment Effects' *The Quarterly Journal of Economics*, 110, 379-405
- Turner, B and Whitehead CME (2002), 'Reducing housing subsidy: Swedish housing policy in an international context' *Urban Studies* 39 (2), 201-217
- Åsberg, P og S. Åsbrink (1998), 'Capitalisation Effects in the Market for Owner-Occupied Housing' In Per Åsberg: *Four Essays in Housing Economics*, Economic Studies 41, Department of Economics Uppsala University, 1998

Vedlegg 1:

Etableringsstøtte – En drøfting basert på økonomisk teori

Per Medby, NIBR

I de mange utredningene som er gjort om virkninger av etableringslåneordningen og andre lignende stønadsordninger til nyetablerere har det med ett unntak aldri vært gjennomført noen prinsipiell drøfting av ordningene basert på økonomisk teori. Unntaket er en rapport fra NORAS¹⁹ av Aadnevik (1990).²⁰ Aadnevik gir en god litteraturoversikt over relevant økonomisk teori, blant annet om imperfeksjoner som følge av asymmetrisk informasjon i kredittmarkeder og optimalt konsum over tid. Han drøfter også i hvilken grad offentlige inngrep kan være hensiktsmessige for å korrigere for disse formene for markedssvikt. I tillegg inneholder arbeidet en drøfting av hvorvidt støtte til etablering bør gis som kontantstøtte eller som støtte forutsatt brukt til boliganskaffelse. Aadnevik går i liten grad inn på de konkrete ordningene for etableringsstøtte. I det følgende vil vi redegjøre kortfattet for hovedtrekkene i de modellene og problemstillingene Aadneviks rapport berører og forsøke å knytte dem opp mot etableringsstøtte til bolig.

Problemstillingene kan oppsummeres med to spørsmål:

- Bør man støtte husholdninger i etableringsfasen?
- Gitt at man ønsker å støtte hushold i etableringsfasen, vil det være hensiktsmessig å dele ut støtten betinget av at den benyttes til spesielle goder, for eksempel lån som må brukes til kjøp av bolig?

På det første spørsmålet hevder Aadnevik at de fleste politikere vil svare ja, mens mange økonomer vil svare nei. Økonomer som svarer nei vil begrunne dette med at hushold vil gjennom bruk av kredittmarkedet være i stand til å separere forbruk fra inntekt. De kan dermed selv velge hvordan de vil fordele forbruket over sin livssyklus. Aadnevik hevder imidlertid at økonomene

¹⁹ Norges råd for anvendt samfunnsforskning.

²⁰ Aadneviks analyse omfatter også støtte til utdanning, noe som ikke er relevant for vår problemstilling, selv om problemstillingene er beslektede.

forenkler når de tror markedene fungerer så tilfredsstillende. Økonomene som ubetinget svarer nei på et slikt spørsmål ser bort fra følgende forhold:

- Asymmetrisk informasjon mellom bank og låntaker kan gi opphav til at låntakere blir rasjonert.
- Manglende mulighet til å diversifisere risiko knyttet til avkastning av såkalt personkapital kan medføre at tilpasningen over tid ikke blir optimal. En konsekvens av dette blir for lavt konsum i etableringsfasen.

Tiltak som kan tenkes å bøte på dette er etableringsstøtteordninger som startlån. I tillegg til de nevnte effektivitetsargumentene kan det selvsagt finnes rettferdighetsargumenter for å støtte husholdninger i etableringsfasen, men da vil støtten være motivert ut fra at folk har lav inntekt, ikke ut fra at de er i etableringsfasen.

Det andre spørsmålet er knyttet til standard velferdsteori. Der hevdes det som hovedregel at støtte bør gis i form av kontantoverføringer. Vi vil her legge vekt på det første spørsmålet, om man bør støtte husholdninger i etableringsfasen. Det legges mest vekt på begrunnelser knyttet til asymmetrisk informasjon i kredittmarkeder.

Asymmetrisk informasjon i kredittmarkeder

I en standard frikonkurransmodell forutsettes det at bank og låntaker har tilgang til samme informasjon. Likevekten er kjennetegnet ved at tilbudet er lik etterspørselen til et gitt rentenivå. I Norge hadde en fram til 1980-tallet sterkt regulerte kredittmarkeder. Direkte reguleringer er imidlertid ikke det eneste som hindrer kredittmarkeder å fungere som lærebøkenes frikonkurransemarkeder. Feltet informasjonsøkonomi oppstod på 1970-tallet som en kritikk av forutsetningen om full informasjon i den nyklassiske frikonkurransmodellen.²¹

I et standard frikonkurransemarked vil bankens forventede avkastning øke med økende rentesats, mens låntakers avkastning blir redusert. Så lenge dette er tilfelle vil det aldri være i bankens interesse å la lånere sitte med

²¹ Tre av grunnleggerne av informasjonsøkonomien, Joseph Stiglitz, George Akerlof og Michael Spence, fikk Nobels minnepris i økonomi i 2001. En redegjørelse for utviklingen i denne teorien finnes i Stiglitz (2002) som er et opptrykk av Stiglitz sitt Nobelprisforedrag.

udekket etterspørsel. Ved asymmetrisk informasjon trenger ikke dette lenger å være tilfelle, da kan en faktisk ha at bankens forventede avkastning avtar med økende rentesats i punktet med markedsklarering. I et slikt tilfelle vil kredittrasjonering kunne oppstå fordi bankene vil kunne oppnå høyere avkastning ved å redusere tilbudet etter kreditt. Noen av lånesøkerne vil da bli rasjonert. Den bakenforliggende mekanismen er her at låntakerne er bedre informerte enn långiverne. Problemet med kredittrasjonering er i mindre grad aktuelt når låntaker kan stille full sikkerhet for hele lånebeløpet. Dette gjelder for eksempel ved grunnfinansiering av boliger (opptil 80 prosent av takstverdi). Når det gjelder toppfinansiering av boliger er det derimot grunn til å anta at muligheten til å stille sikkerhet er begrenset. Her kan imidlertid foreldre eller svigerforeldre stille sikkerhet med pant i sin bolig. En studie basert på Levekårsundersøkelsen 2001 viser at 19 prosent av husholdninger som har kjøpt eller bygd sin nåværende bolig i 1995 eller seinere har slik sikkerhet (Barlindhaug og Medby 2004).

Husbankens startlån er en toppfinansieringsordning som gir lån som tilsvarer hele kjøpesummen for boligen. I gjeldende retningslinjer er startlånets rolle begrenset til å gi lån til personer som ikke oppnår lån på andre måter. Det vil si at låneordningen er innrettet for å betjene hushold som er utsatt for kredittrasjonering. Men, heller ikke Husbanken er unntatt fra den lovbestemte frarådningssplikten, som sier at finansieringsinstitusjoner er pålagt å avslå lånesøknader fra hushold som åpenbart ikke er i stand til å påta seg gjeldsforpliktelsene. Også Husbanken er derfor nødt til å avvise noen lånesøkere.

Det finnes flere modeller basert på en forutsetning om informasjonsasymmetri som kan forklare kredittrasjonering. Tre modeller blir beskrevet av Aadnevik. Modellene er prinsipal-agent modeller uten at Aadnevik bruker denne betegnelsen. Banken er prinsipalen og agentene kundene²². I de to første modellene medfører økt rente at sammensetningen av bankens kunder endres til ugunst for banken. I den første modellen ved at banken i gjennomsnitt får mer risikable kunder. I den andre modellen ved at andelen

²² For en formell framstilling av grunnprinsippene i prinsipal-agent modeller med ugunstig utvalg vises det til Laffont og Martimort (2002). Vår framstilling er intuitiv, noe som utvilsomt svekker presisjonsnivået i resonnementene. På den annen side vil en fullstendig formell framstilling kreve at leseren behersker Kuhn-Tucker prinsippet for maksimering under bibetingelser.

«ærlige» kunder reduseres. I den tredje og siste modellen medfører økt rente at atferden til låntaker endres, og det i en retning som er ugunstig for banken. Strukturen i spillet er i samtlige modeller at banken fastsetter en rentesats. Husholdningene finner deretter ut om de skal søke lån til denne rentesatsen. Til slutt avgjør banken hvilke låntakere som får innvilget lån. Det må nevnes at alle tre «utgangsmodellene» forutsetter at aktørene er risikonøytrale.

Den første modellen som fokuserer på risiko er basert på Stiglitz og Weiss (1981). Prosjektene til de ulike lånesøkerne har ulik risiko. Lånesøkerne kjenner risikoen, men det gjør ikke banken. Forventet avkastning for låntaker øker med risikoen, mens den reduseres med risiko for banken. Alle prosjekter har samme forventede avkastning, og denne er kjent for begge parter. De mest risikable prosjektene er dermed de som har høyest lønnsomhet sett fra låntakers side. Ved en renteøkning reduseres forventet avkastning for alle prosjekter. Prosjekter med lavest avkastning sett fra låntakers side faller da ut, det vil si prosjektene med lavest risiko. Dette innebærer at gjennomsnittsriskoen for de resterende lånene vil øke, en har en situasjon med såkalt ugunstig utvalg. Fra bankens side har renteøkningen to motstridende effekter på avkastningen. Den direkte effekten av renteøkningen er positiv, mens den indirekte effekten av økt gjennomsnittsrisiko i lånemassen er negativ. Hvis den indirekte effekten er sterk nok vil bankens avkastning falle ved en renteøkning, noe som gir oss en plausibel forklaring på kreditt-rasjonering.²³

Banken vil imidlertid kunne tilby simultane kontrakter hvor både rente og sikkerhet spesifiseres for å kunne separere lånekundene.²⁴ Simultane kontrakter kan eliminere kreditt-rasjonering, men ikke hvis lavrisikolånere ikke kan stille sikkerhet, noe som er aktuelt ved førstegangs boligkjøp. Simultane kontrakter vil imidlertid kunne antas å redusere problemet med kreditt-rasjonering. Risikoaversjon vil også redusere problemet. Personlig ansvar, slik som vi har i Norge, modifierer resultatene i modellen. Da er det ikke nødvendigvis låntakere med lavest risiko som faller ut av markedet.

²³ Stiglitz og Weiss (1981) beskriver tilstrekkelige betingelser for at den indirekte effekten skal dominere.

²⁴ Under full informasjon stilles det ingen sikkerhet fordi en slik sikkerhet vil innebære en ineffektiv risikodeling.

Den andre modellen basert på Jaffe og Russel (1976) har som hovedpoeng at låntakerne har ulik grad av ærlighet, modellert ved at de har ulike kostnader ved konkurs, ærlige kunder har de høyeste konkurskostnadene. Låntakere forutsettes å kunne erklære seg konkurs selv om de er i stand til å betale, såkalte uærlige låntakere. Ærlige låntakere betaler når de kan. Konkurskostnadene er ukjente for banken. Når renta øker vil dette ramme de ærligste kundene hardest. Problemet i denne situasjonen er ugunstig utvalg. Økt rente har også i denne modellen to motstridende effekter på bankens avkastning. Den direkte effekten er positiv. Den indirekte effekten som følge av at banken sitter igjen med dårligere kunder enn før er imidlertid negativ. Dersom denne effekten er sterk nok kan bankens forventede avkastning gå ned ved en renteøkning. Dette kan forklare kredittrasjoning.

I modellen er det antatt at prosjektets avkastning i tilfelle konkurs vil tilfalle låntaker, hvis denne forutsetningen ikke er oppfylt vil kostnadene ved konkurs være større for låntaker.²⁵ Det er også forutsatt i modellen at låntaker lider et tap ved konkurs som følge av direkte ulempe ved konkurs og ute-stengning fra kredittmarkedet i all framtid. Videre forutsettes risikonøytralitet, men resultatene avhenger ikke kritisk av denne forutsetningen. Til slutt forutsetter modellen i utgangspunktet at det ikke er anledning til å kreve sikkerhet for lånet, men resultatene avhenger heller ikke kritisk av denne forutsetningen.

Den tredje modellen basert på Watson (1984) fokuserer spesielt på at låntakers innsats er ukjent. Prosjektets avkastning vil være avhengig av innsatsen til låntaker. Høyere innsats fra låntakers side øker sannsynligheten for at lånet skal tilbakebetales. En renteøkning medfører redusert innsats hos låntaker og dermed større risiko for tap for banken, noe som i sin tur reduserer bankens forventede avkastning. I likhet med i de to andre modellene kan denne indirekte effekten være sterkere enn den direkte effekten av økt rente slik at totaleffekten er at forventet avkastning blir redusert ved en renteøkning. Dette forklarer i sin tur at kredittrasjoning oppstår.

Utgangsmodellen forutsetter også her risikonøytralitet, men modellens hovedimplikasjon vil også gjelde ved risikoaversjon. Heller ikke muligheten for simultane kontrakter fjerner muligheten for kredittrasjoning. I denne

²⁵ Kredittrasjoning vil imidlertid kunne oppstå selv om banken kan tilby simultane kontrakter med både rente og sikkerhet så lenge det finnes en øvre grense for sikkerheten.

modellen er imidlertid forutsetningen om at låntaker ikke er personlig ansvarlig for gjelda en nødvendig betingelse for at kredittrasjonering skal oppstå, noe som gjør den mindre relevant for norske forhold. Hvis låntaker er ansvarlig for gjelda får en i denne modellen en samfunnsøkonomisk optimal innsats og kredittrasjonering forekommer ikke.²⁶

Ved vanlige former for markedssvikt predikerer standard økonomisk velferdsteori at offentlige inngrep av ulike slag ofte forbedrer ressursallokeringen. Ved asymmetrisk informasjon er dette mer komplisert da myndighetene ofte står ovenfor de samme informasjonsproblemene som de private aktørene. Dette har medført at mange økonomer har hevdet at asymmetrisk informasjon ikke kan begrunne offentlige inngrep. Aadnevik hevder at dette utbredte synet ikke alltid er riktig. I spesielle tilfeller kan nemlig offentlige inngrep som skatter og subsidier endre kostnadene ved signalisering (Greenwald og Stiglitz 1986). I den grad dette er riktig vil offentlige inngrep kunne virke effektivitetsfremmende.

Aadnevik viser også til en modell av Gale (1989) som viser at en ved å subsidiere lån til gruppen av låntakere som ikke er rasjonert kan oppnå bedre effektivitet. På den annen side, dersom offentlige myndigheter tilbyr garanterte lån til låntakere som ikke har oppnådd privat kreditt, vil dette gi økt kredittrasjonering. Modellen forutsetter fullkommen konkurranse i kredittmarkedet og risikonøytrale aktører.

I forbindelse med vår problemstilling er dette et særdeles interessant resultat fordi startlånet ifølge retningslinjene som er brukt i de seinere årene først og fremst skal innrettes mot hushold som har problemer med å få lån i private banker, det vil si kredittrasjonerte hushold. Dette vil si at jo mer selektiv etableringslånordningen er, jo strengere blir kredittrasjoneringen i private banker. Etableringsstøtte til noen hushold fortrenger altså noen hushold som ellers ville ha fått lån i private banker.

I Gales modell vises det at ved å tilby simultane kontrakter som angir både rente og sikkerhet kan problemet med ugunstig informasjon avhjelpes. I modellen er likevekten ved full informasjon kjennetegnet ved fravær av sikkerhet. Dessuten står hver av de to gruppene ovenfor den samfunnsøkonomisk optimale rentesatsen. Denne er høyest for høyrisikogruppen. Ved

²⁶ En modell med begrenset ansvar kan være fordelaktig ut fra et effektivitetssynspunkt fordi den inneholder et forsikringselement som gjør det mulig for låntaker å oppnå et bedre livssyklusforbruk.

asymmetrisk informasjon er ikke banken lenger i stand til å avgjøre hvilken type låntaker er. Den vil da indirekte søke å avsløre låntakers type ved hjelp av de kontraktene som tilbys. Banken finner det derfor optimalt å tilby to ulike kontrakter. Hver av gruppene må finne det optimalt å avsløre sin sanne type. Dette gir opphav til selvseleksjon som medfører at sikre låntakere velger kontrakten beregnet for sikre låntakere, mens usikre låntakere velger kontrakten beregnet for usikre låntakere. Dette medfører en «nest-beste» løsning uten rasjonering. «Nest-beste»-løsningen er kjennetegnet ved at banken velger sikkerhet for å separere de to gruppene. Sikkerheten for lavrisikokundene er positiv siden denne gruppen for en gitt reduksjon i renta er villige til å akseptere en større grad av sikkerhet. For høyrisikolånerne stilles ingen sikkerhet og løsningen for dem er identisk med tilfellet under fullstendig informasjon. Siden det er en samfunnsøkonomisk kostnad forbundet ved bruk av sikkerhet, vil løsningen under asymmetrisk informasjon ikke være Paretoeffisient.

Gale foreslår offentlige lånegarantier som virkemiddel for å bedre den samfunnsøkonomiske effektiviteten. Dette innebærer at myndighetene garanterer at banken skal motta et visst beløp dersom låntaker ikke betaler. Til gjengjeld mottar staten sikkerheten fra låntaker. I modellen vises det at et bestemt omfang på støtte til lavrisikolånere gjør at en kan oppnå et utfall som den private likevekten. Det er lavrisikolånerne som bærer kostnaden ved asymmetrisk informasjon. Økt støtte til lavrisikolånerne innebærer imidlertid en rentereduksjon for denne gruppen, noe som gjør at en er nødt til å kreve økt sikkerhet for å unngå at høyrisikolånerne skal velge denne kontrakten. Økte garantier til høyrisikolånerne vil derimot ha en gunstig effekt på bruk av sikkerhet. Rentenivået på høyrisikokontrakter vil bli redusert, og den vil dermed bli mer attraktiv. En kan da redusere sikkerheten på lavrisikokontraktene uten at de blir mer attraktive for høyrisikolåntakerne. Det sentrale resultatet som vises i Gales modell er at det vises at dersom begge grupper får samme garanti vil en økning i denne medføre en samfunnsøkonomisk gevinst. Den nye likevekten vil representere en velferdsgevinst grunnet lavere bruk av sikkerhet. Dette kan sees på som støtte til at startlånet skal gis til både høyrisiko- og lavrisikogrupper, altså et argument mot for sterk grad av selektiv innretning på startlånet.

For at løsningen skal kunne realiseres må låntakerne ha en sikker formue etter at avkastningen på prosjektet er realisert som er høyere enn

sikkerheten som kreves fra lavrisikokundene. Hvis dette ikke er tilfelle vil høyrisikolånerne kamuflere seg som lavrisikolånere. Da må banken separere de to gruppene og kredittrasjonering vil oppstå. Dersom man i en slik situasjon øker sannsynligheten for at lavrisikogruppen skal få offentlig garanterte lån, reduseres deres muligheter for å få lån i private banker. I Gales modell er sistnevnte effekt sterkest, slik at økt innsats fra det offentlige for å oppnå redusert grad av kredittrasjonering, medfører økt grad av kredittrasjonering. Offentlig garanterte lån til låntakere som er rasjonert i ovennevnte situasjon fører altså til et velferdstap i denne modellen og bør dermed ikke gjennomføres.

Aadnevik hevder imidlertid at denne konklusjonen ikke er robust med hensyn til endringer i forutsetningene. Blant annet er modellene basert på en forutsetning om fravær av ren profitt i de private kredittmarkedene, noe som antakeligvis er en uriktig beskrivelse av de norske finansmarkedene i lys av den sterke konsentrasjonen vi har i disse markedene. Aadnevik nevner også at toppfinansiering av bolig gir svært liten sikkerhet til banken i tilfelle låntaker ikke vil være i stand til å betale tilbake lånet. Dessuten krever bankene egenkapital, noe som kan medføre for høy grad av sparing. Det er derfor naturlig at banken prioriterer andre kunder. Aadnevik ser ut til å konkludere med at det bør være en rolle for det offentlige, men det er høyst uklart hvilke hensyn han mener veier tyngre enn effektivitetsresonnementene i de ovennevnte modellene.

Vår oppfatning er at startlånet først og fremst må begrunnes ut fra fordelingshensyn og et politisk ønske om å stimulere til en høy andel boligeiere. En må imidlertid være klar over at en for sterk grad av målretting av startlånet kan forsterke problemer knyttet til asymmetrisk informasjon i kredittmarkedet.

Ineffektivt livssyklusforbruk

Denne teorien har som utgangspunkt at det ikke er mulig å kjøpe eller selge avkastningen av personkapital, det er heller ikke mulig å diversifisere. Konsekvensen er at risikoaverse aktører i en tidlig fase av livet påtar seg større risiko enn nødvendig, samtidig med at konsumet er lavere enn det som er optimalt. Det offentlige kan gjennom overføringer mellom generasjoner oppnå en mer effektiv ressursallokering. Bakgrunnen for at markedet ikke vil realisere en slik løsning er at det er mangelfullt utviklede forsikringsmarkeder når det

gjelder framtidig inntekt. Markedene er ikke utviklet som følge av problemer knyttet til asymmetrisk informasjon. Siden forsikringsselskapet ikke kjenner individenes framtidige inntekt blir de nødt til å tilby samme inntekt for alle personer. Individer med høy forventet framtidig inntekt vil la være å forsikre seg. Forsikringssummen selskapene kan tilby vil da måtte reduseres og enda flere personer vil da unngå å tegne forsikring. Forsikringsmarkedet vil da bryte sammen.²⁷ Skjult handling kan også begrunne at slike markeder ikke eksisterer.

Aadnevik viser at offentlige tiltak kan medføre velferdsforbedringer under forutsetning av at skattesystemet inneholder et forsikningselement, dvs. at skatten øker med inntekt. Overføringer til hushold i etableringsfasen kan derfor virke velferdsforbedrende ved at slike overføringer sammenlignet med låneopptak inneholder et forsikningselement og at det muliggjør et bedre livssyklusforbruk. Aadnevik hevder at det på den annen side må tas i betraktning at progressive skatter forstyrrer arbeidstilbudet²⁸. Her vil vi imidlertid vise til nyere forskning som begrunner at skattesystemet ikke påvirker arbeidstilbudet i særlig grad, spesielt når det gjelder høytlønte (Røed og Strøm 2002). Vi tillegger derfor mindre vekt på dette argumentet enn Aadnevik gjør.

Vår problemstilling er imidlertid etableringsstøtte knyttet til bolig. Er det noen grunn til å gi særskilte overføringer knyttet til bolig. Eller bør man gi støtten i form av en kontantoverføring til alle i etableringsfasen?

Kontantstøtte eller støtte til boligkonsum?

Økonomisk teori framhever at kontantoverføringer er bedre enn støtte til spesielt konsum, for eksempel boligkonsum. Bakgrunnen for dette er det såkalte konsumentsoverenitetsprinsippet. Det kan reises innvendinger mot dette synet, men vi går ikke videre inn i denne diskusjonen.²⁹ Det er et faktum at etableringsstøtte til bolig i Norge blir gitt i form av lån som må

²⁷ Resonnementet er helt analogt med den kjente teoretiske begrunnelsen for tvungne statlige sosialforsikringer, for obligatorisk trafikksikring osv.

²⁸ Vi må her bemerke at i henhold til tradisjonell nyklassisk beskatningsteori vil også proporsjonale skatter forstyrre arbeidstilbudet. Det er kun en kopskatt som ikke vil forstyrre arbeidstilbudet.

²⁹ Se for eksempel Nordvik (2001), prøveforelesning for dr. polit-graden, for en diskusjon av slike spørsmål i tilknytning til bolig.

brukes til boliger. Aadnevik hevder at tre betingelser må være innfridd for at denne typen støtte er hensiktsmessig. For det første må det være lett å finne kriterier som kan avdekke hvilke hushold som er i etableringsfasen. For det andre må gruppen man ønsker å støtte ha et etterspørselsmønster som skiller dem fra andre grupper. Den tredje betingelsen er at det er små muligheter for å videreselge godet (her startlånet). Både den første og den tredje betingelsen er innfridd i dette tilfellet. Den andre betingelsen mener Aadnevik ikke er innfridd. Han hevder at boligene som etterspørres av hushold som etablerer seg for første gang ikke avviker fra boligene andre hushold etterspør. I noen regionale boligmarkeder er påstanden sikkert riktig. Vi vil imidlertid hevde at hushold i etableringsfasen i sentrale strøk av landet etterspør boliger av annen kvalitet enn andre hushold, gjerne mindre boliger.

Litteratur

- Aadnevik, Ø. (1990): *Støtte til hushold i etableringsfasen*, Norges råd for anvendt samfunnsforskning, Forskning om skatteøkonomi, Rapport nr. 15/90.
- Barlindhaug, R. og Medby, P. (2004): *Boligøkonomi i husholdningene*, Prosjektrapport nr. 363, Norges Byggforskningsinstitutt.
- Gale, W. (1989): "Collateral, Rationing and Government Intervention in Credit Markets", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 2146.
- Greenwald, B. og Stiglitz, J. (1986): "Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, 228-264.
- Jaffe, D. og Russell, . (1986): "Imperfect Information and Credit Rationing", *Quarterly Journal of Economics* , 651-666.
- Laffont, J.-J. og Martimort, D. (2002): *The theory of incentives – The principal-agent model* , Princeton University Press.
- Nordvik, V. (2001): Prøveforelesning for dr.polit.grad i samfunnsøkonomi, Universitetet i Oslo.
- Røed, K. and S. Strøm (2002): "Progressive taxes and the labour market – Is the trade-off between equality and efficiency inevitable?" *Journal of Economic Surveys*, 16, no 1, 77-110.
- Stiglitz, J. (2002): "Information and the Change in the Paradigm in Economics", *American Economic Review* , 92, 460-501.
- Stiglitz, J. og Weiss, A. (1981): "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, 71, 393-410.