

Viggo Nordvik

Husbankens virkemidler

Hvordan virker de?

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Eimund Skåret m.fl.

Inneklimaproblemer

Undersøkelser og botemidler

Prosjektrapport 187 – 1995

Rapport 187
Viggo Nordvik
Husbankens virkemidler
Hvordan virker de?

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0500-5
100 eks. trykt av
S. E. Thoresen as

© Norges byggforskningsinstitutt 1995

Adr.: Forskningsveien 3B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 00
Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 42

Emneord:

Virkemiddelanalyser
Husbanken
Boligbygging
Boligpolitikk
Kredittvurdering

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Husbanken, og inngår som en del av Husbankens arbeid med å dokumentere sammenhengen mellom de målene banken har for sin virksomhet og de virkemidlene de disponerer. I rapporten har vi fokusert på oppføringslåneordningen. Andre virkemidler er mer skissemessig behandlet. Rapporten kan også ses som en del av BYGGFORSKs arbeid med å utvikle metoder for å vurdere effektene av ulike boligpolitiske tiltak.

Charlotte Lycke har vært Husbankens kontakt i prosjektet og Reidar Jensen har hjulpet med å få fram nødvendige data fra HBs registre. Begge disse to har sammen med andre på Økonomi- og Utredningskontoret i Husbanken i tillegg bidratt med ideer, motforestillinger og diskusjoner. Rolf Barlindhaug på BYGGFORSK har lest gjennom et rapportutkast og kommet med forslag som har bedret kvaliteten på rapporten. Sirkka-Liisa Suomenrinne har hjulpet forfatteren med å få til et bedre språk i rapporten - ikke minst har hun luket ut et foruroligende stort antall tegnsettings- og stavefeil. Alle disse takkes for at de har vært med og gjort dette til et morsomt prosjekt og også bidratt til en rapport vi er fornøyde med.

Oslo, oktober 1995

Kirsten Arge
Forskningssjef

Viggo Nordvik
Prosjektleder

Forord.....	3
0. Sammendrag.....	5
1. Innledning.....	10
2. Oppføringslånene i et mål- virkemiddelperspektiv.....	13
2.1 Hva ville ha skjedd med de prosjektene som får HB-lån hvis de ikke hadde fått et slik lån.....	14
2.2 Hvordan identifisere de husholdene som ville ha hatt problemer med å skaffe seg tilgang på kreditt uten HB?.....	18
2.3. Blir noen prosjekter skrinlagt som følge av at byggherre ikke ønsker å gjennomføre dem om de ikke får tilgang på den billige HB-kreditten?.....	23
2.4 Resultater av analysen av oppføringslånesystemets virkning på samlet bygging.....	29
2.5 Nærmere om HBs virkning på den geografiske fordelingen av igangsettingen.....	33
2.6 Oppføringslånesystemets virkning på boutgiftene.....	35
2.7 Oppføringslånesystemets virkning på boligkvaliteten.....	43
2.8 Konklusjoner og sammendrag.....	47
3. Bostøtte.....	50
3.1 Innledning.....	50
3.2 Effekter av ordningene - prinsipiell drøfting.....	51
3.3 Empiriske sannsynliggjøringer av konklusjoner.....	56
3.4 Konklusjoner.....	58
4. Selektive lån for kjøp av bolig.....	59
4.1 Innledning.....	59
4.2 Hvem får etableringslån til kjøp av bolig?.....	59
4.3 Hva ville de som får etableringslån ha gjort om de ikke hadde fått etableringslån?.....	60
4.4 Etableringslåneordningens virkning på boligmarkedet.....	63
4.5 Konklusjoner om kjøpslåneordningene virkning.....	65
4.6 Refinansiering av boliglån i private banker.....	66
5. Boligutbedring.....	67
5.1 Innledning.....	67
5.2 Utbedringslån gjennom kommunen.....	67
5.3 Utbedringstilskudd gjennom kommunen.....	68
5.4 Utbedringslån direkte fra Husbanken.....	68
5.5 Konklusjoner.....	69
6. Byfornyelse.....	70
6.1 Innledning.....	70
6.2 Byfornyelsens omfang.....	70
6.3 Husbankens engasjement i byfornyelsen.....	71
6.4 Sammensetting av boligmassen.....	73
6.5 Beboersammensetting.....	73
6.6 Konklusjoner.....	74
Litteratur.....	75

0. Sammendrag

Når man forsøker å vise empiriske og prinsipielle sammenhenger mellom de virkemidlene som disponeres gjennom Husbanken og de målsetningene HB har for sin virksomhet, er det vi egentlig gjør å sammenligne en nåsituasjon som vi ikke fullt ut er i stand til å beskrive med en hypotetisk situasjon. Den hypotetiske situasjonen er situasjonen uten de virkemidlene som brukes. Dette reiser store prinsipielle, og ikke minst praktiske problemer. I rapportens innledning går vi helt kort inn på noen av disse problemene.

Når man f.eks. analyserer effekten av oppføringslåneordningen, vil antall lån gitt kunne være et mål på virkemiddelbruken, samlet fullføring av boliger i landet vil kunne være en av målstørrelsene. Den interessante målstørrelsen vil være differansen mellom byggingen når oppføringslåneordningen eksisterer og den boligbyggingen en ellers ville ha hatt. Selv om det kanskje virker selvnlysende, vil vi understreke at effekten av HBs virkemiddel på målstørrelsene må måles som differansen mellom målvariable ved alternative doseringer av virkemidlet, og ikke ved f.eks. målstørrelsen selv eller ved virkemiddelbruken.

Rapporten er organisert på den måten at vi først vurderer hvordan oppføringslåneordningen påvirker HBs målsetninger. Dette gjør vi gjennom en detaljert analyse av finansieringsmulighetene til dem som fikk oppføringslån i Husbanken i 1993. Deretter ser vi på noen andre virkemidler som disponeres gjennom HB, nemlig bostøtten, kjøps- og etableringslån, tilskudd og lån til utbedring av bolig og lån og tilskudd til byfornyelse. Effekten av disse virkemidlene analyserer vi først og fremst gjennom partielle teoretiske resonnerer. Disse kompletterer vi med noe empiri hentet fra andre undersøkelser.

Oppføringslåneordningens virkning på Husbankens målsetninger

Vi forstår målet om å *Medvirke til å dekke behovet for boliger* som et mål om at HB gjennom sin aktivitet skal bidra til økt boligbygging, og dermed til å øke størrelsen på boligmassen i landet. Analysen av data fra 1993 indikerer at når det gis oppføringslån til 100 boliger, så vil 47 av dem gå til prosjekter som det hadde vært vanskelig (eller umulig) å finansiere på annen måte og til 4-5 boligprosjekter som man ville ha valgt å skrinlegge uten de subsidiene som er (eller var) knyttet til oppføringslåneordningen. I tillegg til disse 47 av 100 boligene som ikke vil oppnå lån andre steder, vil 11 av 100 Husbankfinansierte byggeprosjekter bare kunne gjennomføres om kostnadene reduseres med opp mot 20%.

Det at analysen vår tyder på at det er tilgjengeligheten til lån som i størst grad påvirker boligbyggingen, er videre en indikasjon på at en oppføringslåneordning hvor staten ikke legger inn midler til subsidiering, utover verdien av statens kredittverdighet, også vil kunne ha en betydelig positiv virkning på denne målet om økt boligdekning.

Disse effektene varierer mellom ulike kommunetyper, av tabell A ser vi hvordan virkningen er sterkest i kommuner med lite konsentrert bosetning og svakest i kommuner med konsentrert bosetning.

Tabell A - Hva ville ha skjedd med de prosjektene som fikk lån i Husbanken hvis slike lån ikke var tilgjengelige (prosent)

Andel i tettbygd strøk	Ikke mulig å skaffe finansiering	Bygges med størrelse/standard redusert	Bygges som med HB-finansiering	Mulig å finansiere på samme måte, men skrinlagt	Mulig å finansiere med størrelse/standard redusert, men skrinlagt
0-30%	59,0	10,5	28,8	1,5	0,6
30-60%	54,7	11,2	31,2	2,4	0,5
60-90%	45,1	11,5	38,4	3,9	1,2
90-100%	32,5	15,5	51,4	0,5	0,1
Norge	47,2	11,6	36,7	3,5	1,0

Den øvre arealgrensen på 120 m² BA, ser ut til å være effektiv når det gjelder å kanalisere boligbygging inn i de 'øvre skikt av en nøktern' standard. En klar indikasjon på dette er at blant de personlige lånesøkerne hadde nær en fjerdedel prosjekter som lå akkurat på den øvre arealgrensen. Vi tror denne påvirkningen også går på boliger som ikke finansieres av HB, da grensen nok påvirker ferdighusfabrikantenes tilbud.

Ulike kostnadsanalyser vi har gjort tyder helt klart på at livsløpsstandard ikke er en egenkap ved en bolig som fordyrer den. I gjennomgangen av livsløpsstandard argumenterer vi for at både den økte låneutmålingen og også HBs informasjons- og rådgivingsvirksomhet kan bidra til at flere boliger bygges med livsløpsstandard.

Vi fant at for en stor del av den HB-finansierte boligbyggingen var summen av bygge- og tomtekostnadene større enn prisen på en tilsvarende bruktbolig. En kan selvsagt stille spørsmål ved om det å stimulere til bygging av slike prosjekter er et positivt bidrag til en overordnet samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. For å trekke endelige konklusjoner om dette bør en bruke mer tidsutstrakte resonnementer.

Når vi tar utgangspunkt i et oppføringslån på 500.000 kroner og en rentefordel i Husbanken (i framtiden) på 0,5 %, finner vi at de som tar opp slike oppføringslån, får en årlig boutgiftsfordel etter skatt på bare vel 1.300 kroner i året. Vi regner med at bankenes uttalte 'vilje' til å differensiere rentene fører til at en del av dem som får lån i HB i realiteten har en høyere boutgiftsfordel, hushold som i private banker måtte ha betalt en rente som ligger 1,5% høyere enn HB-renten får en årlig boutgiftsfordel etter skatt på om lag 4.000 kroner.

Ut fra at man observerte at det ble bygd boliger som har en andrehandsverdi som ligger lavere enn anleggskostnadene, kan vi si at det er en viss konflikt mellom det å medvirke til en god boligdekning og det å bidra til en effektiv ressursbruk. Dette gjelder i alle fall under vår tolkning av målsetningen om medvirkning til en god boligfordeling. Vi tolket det at oppføringslånesystemet bidrar positivt til bygging i utkantsfylker og i mindre befolkningskonsentrerte kommuner som en god fordelingsmessig egenskap. I slike strøk kan nok påpekingen av konflikten mellom effektiv ressursbruk og målet om god boligfordeling være særlig relevant.

På de samme punktene som vi så antydninger av konflikter mellom effektiv ressursbruk og andre mål kan det også være målkonflikter mellom målet om å forvalte statens utlån sikkert og de mer boligpolitisk begrunnede målsetningene.

Analysen av effektene av oppføringslåneordningen er basert på data fra 1993, i dette året nådde boligprisene sitt laveste nivå, og at boligbyggingen var meget lav. Dette betyr at den beregnede virkningen på samlet boligbygging blir sterkere i 1993 i mer 'normale år'. De beregnede tallene for andelene av de som bygger med HB-finansiering som ikke ville ha fått lån i private banker er også høyere i 1993 da boligprisene var så lave. Nå viste det seg at den klart hyppigste grunnen til vansker med å få lån andre steder var lav inntekt slik at effekten av de lave prisene ikke er så kraftig. Alt i alt tror vi faktisk ikke det er noen svakhet at vi har basert analysen vår på 1993-data.

Bostøtteordningens virkning på Husbankens målsetninger

Gjennomgangen her indikerer at for noe under halvparten av bostøttemottakerne påvirker bostøtten boligkonsumet, de undersøkelsene vi støtter oss på hjelper oss midlertid ikke til å antyde noe om styrken i påvirkningen. Om det er riktig at bostøtten påvirker boligkonsumet for så mange husholdninger, må den kunne sies å være ganske vellykket. Denne påvirkningen skjer dels på bekostning av grupper som ikke kommer inn under bostøtteordningene. Vi kan altså ut fra dette si at det er rimelig bra godt gjort at bostøtten påvirker boligfordelingen. Fortrengningseffekten er svakere, jo kraftigere tilbudet av boliger påvirkes av den etterspørselsøkningen som bostøtteordningen genererer.

Som vi allerede har vært inne på er det en del grupper som faller utenfor bostøtteordningen selv om de bor i en bolig som tilfredsstillende kriteriene og har inntekter og boutgifter som ellers ville ha gjort dem berettiget til bostøtte. Sannsynligvis dreier dette seg om hushold uten barn, enslige eller par, som opplever en langvarig periode som arbeidsledig. For disse husholdene er det sannsynlig at bostøtten har en negativ virkning gjennom prispress og andre fortrengningsmekanismer, de kan altså utkonkurreres på boligmarkedet av hushold som har fått bedret sin 'konkurransesevne' ved at de har fått bostøtte. I vurderingen av bostøtten 'vellykkethet' må man vurdere fordelene for mottakerne opp mot ulempene for de vanskeligstilte som faller utenfor ordningen.

Etableringslåneordningens virkning på Husbankens målsetninger

Vår gjennomgang tyder på at etableringslåneordningen kan ha betydelig innvirkning på boligfordelingen, kanskje først og fremst på fordelingen etter disposisjonsforhold innen de gruppene som kvalifiserer for etableringslån. De selektive kjøpslåneordningene påvirker nok boligmarkedet i betydelig grad. I en gjennomgang av data fra 1992 fant vi at hele 14% av de omsatte boligene ble delfinansiert ved hjelp av de selektive kjøpslåneordningene, i enkelte markedssegmenter er nok markedsandelen adskillig høyere.

De selektive kjøpslåneordningenes virkning på HBs målsetning om å bidra til reduserte boutgifter er slett ikke entydige. For hushold i leide boliger vil et svekket press på leiemarkedet som følge av de selektive kjøpslåneordningene redusere boutgiftene. For hushold som ikke kommer inn under ordningene, og som skaffer seg en eid bolig, vil presset på prisene på de nøkterne boligene som kan kjøpes ved hjelp av de selektive kjøpslåne-

ordningene bidra til økte boutgifter. For hushold som kommer inn under ordningen, blir prisen på 'boligtjenestene' lavere, men ordningen fører til at husholdene bruker mer av dem.

Boligfordelingen påvirkes altså i betydelig grad, forhåpentligvis på en slik måte at prioriterte grupper bedrer sine boforhold. Ordningene bidrar, både gjennom de signalene til utbyggere som formidles gjennom prisene og gjennom direkte finansiering av egenkapitalbehov i nybygging, til økt boligmasse og dermed gir ordningene et positivt bidrag til en 'god boligdekning'.

Når det gjelder effektiv ressursutnyttelse kan en stille seg spørsmål om det ikke er slik at de selektive kjøpslåneordningene gir en bidrag til en ineffektiv fordeling av risiko i samfunnet. Med en ineffektiv fordeling av risiko mener vi en situasjon hvor risikoen knyttet til svingende boligpriser allokteres til hushold som har lav evne til å bære risikoen, med hushold med lav evne til å bære risiko mener vi hushold som vil rammes spesielt hardt av en ugunstig prisutvikling. Dette er i alle fall en fare ved ordningene. Ut fra gjennomgangen av kommunale tildelingsregler og -praksis i Barlindhaug (1994), ser det ut som om kommunene er klar over farene ved dette.

I kjølvannet av den opphetede, og til dels saklige, debatten vi hadde i forbindelse med gjeldskrisen tidlig på 90-tallet, ble det åpnet for bruk av etableringslån til refinansiering av dyre private lån. Alle de husholdene som fikk refinansiert sine lån gjennom bruk av etablering I eller II, fikk en reduksjon i sine boutgifter. For noen av de husholdene som fikk refinansiert var nok reduksjonen i boutgiftene helt nødvendig for at de skulle være i stand til å beholde boligen. Bruken av etableringslån til refinansiering av dyre private lån bidro altså positivt til oppfyllelse av målsetningen om å bidra til lave boutgifter. Gjennom å sette mange hushold i stand til å beholde boligen sin ble også boligfordelingen påvirket. Å sette hushold, blant annet med barn, i stand til å beholde nøkterne boliger, mener vi er en positiv påvirkning av boligfordelingen. Ja, vi vil faktisk si det så sterkt som at å redusere omfanget av uheldige flyttinger blant hushold med likviditetsvansker, spesielt for hushold med barn som er etablert i bolig og område, er å bidra til en god ressursutnyttelse i samfunnet.

Virkning på Husbankens målsetninger av ordningene for finansiering av boligutbedring

For utbedringslånene har vi et meget tynt grunnlag for å kunne si noe empirisk basert om effekten av ordningene. Årsaken til dette er at vi ikke har data som gir mulighet til å si noe om hvordan omfanget av utbedringsaktiviteten påvirkes av HBs ordninger. De eneste undersøkelsene vi har funnet stammer fra begynnelsen av 80-tallet, og analyserer data fra 70-tallet. Det vi her har funnet er indikasjoner på at ordningene genererer en del utbedringsaktiviteter og dermed heving av standarden i boligmassen, men at det er grunnlag for å stille spørsmålsteget ved om ordningene målrettes mot de gruppene som trenger det mest. Ikke minst kan man stille spørsmålsteget ved hvorvidt ordningene er utformet slik at de legger til rette for en konsentrert innsats der hvor det trengs mest.

Virkning på Husbankens målsetninger av ordningene for finansiering av byfornyelse

Byfornyelsesaktivitet i seg selv bidrar til å 'Fremme gode boliger og bomiljøer', og på litt lengre sikt også til å 'Medvirke til å dekke behovet for boliger'. Det er imidlertid usikkert hvorvidt HBs engasjement i byfornyelsen (gunstige lån og noe tilskudd) har påvirket

omfanget av den byfornyelsen som skjedde på 80-tallet. Årsaken til at vi er noe usikre på det er at på de tidspunkt da byfornyelsesprosjektene ble igangsatt, framsto de som lønnsomme prosjekter som skulle ha vært mulig å finansiere i private banker.

Den subsidieringen som stort sett skjedde ved gunstige oppføringslån (som i framtiden kanskje vil skje gjennom direkte tilskudd?), har nok bidratt både til lavere boutgifter, en annen boligfordeling (dvs befolkningssammensetning) og en noe mer variert sammensetning av boliger, enn det vi ville ha hatt om byfornyelse hadde blitt gjennomført i privat regi med privat finansiering.

I lys av erfaringene fra det sene 80-tallet og tidlige 90-tallet tror vi at de fleste vil være enige i at byfornyelsesaktiviteten ikke var noe entydig positivt bidrag til en effektiv ressursbruk. Dette utsagnet har nok et visst preg av etterpåklokskap, vi må også si at vi ikke er i stand til å si noe om HBs rolle i dette.

1. Innledning

Som et referansepunkt og rammeverk for den analysen vi gjør av sammenhengen mellom Husbankens (HBs) mål og virkemidler, bruker vi en variant av et skjema av den typen som brukes bl.a av Johansen (1971) og Johansen (1977). En situasjon i økonomien kan beskrives ved hjelp av et sett av variable. For vårt formål vil det være hensiktsmessig å dele dette settet inn i ulike typer variable:

Eksogene variable er variable som 'bestemmes utenfor økonomien'. Hvis vi tenker på økonomien som et land, kan dette være variable som er bestemt av 'forhold i andre land'. I Norge tenker vi ofte på oljeprisen som en eksogen variabel. En annen type variable som vi kaller for eksogene er variabler som er bestemt av rene tilfeldigheter, været kan være et eksempel på en slik variabel.

Endogene variable er variable som bestemmes av samspillet mellom alle variablene i det settet vi kaller for en situasjon i økonomien. I et politikkperspektiv kan vi si at de endogene variablene ikke kan vedtas, men de kan påvirkes. Eksempler på endogene variable hentet fra det boligpolitiske feltet kan være boligpriser og -bygging.

Den siste typen variable her, er de virkemidlene som disponeres av offentlig sektor. I dette arbeidet deles virkemidlene inn i to. Virkemidler som administreres av HB (og som vi i dette arbeidet konsentrerer oss om), og andre virkemidler. Andre virkemidler kan typisk være parametrene i skattesystemet.

I vedlegg 5 i HBs virksomhetsplan for 1995 er de fem hovedmålene for bankens virksomhet formulert på følgende måte:

- i) Medvirke til å dekke behovet for boliger.
- ii) Fremme gode boliger og gode bomiljøer.
- iii) Bidra til effektiv ressursbruk og stabil utvikling i boligsektoren.
- iv) Medvirke til rimelige boutgifter og god boligfordeling.
- v) Forvalte statens utlån effektivt og sikkert.

Selv om det kanskje virker selvinnløsende, vil vi understreke at effekten av HBs virkemiddel på målstørrelsene må måles som differansen mellom målvariable ved alternative doseringer av virkemidlet, og ikke ved f.eks. målstørrelsen selv eller ved virkemiddelbruken. Når man f.eks. analyserer effekten av oppføringslåneordningen vil antall lån gitt kunne være et mål på virkemiddelbruken¹, samlet fullføring av boliger i landet vil kunne være en av målstørrelsene. Den interessante målstørrelsen vil være differansen mellom byggingen når oppføringslåneordningen eksisterer og den boligbyggingen en ellers ville ha

¹ Antall lån kan også betraktes som et mål på Husbankens produksjon, en slik begrepsbruk vil bli brukt senere i rapporten.

hatt. Det er nok også nettopp denne typen betraktninger som ligger bak formuleringen på side 2 i notatet 'Boligpolitiske resultatindikatorer' (Husbanken (1992)) om at:

Resultatindikatorer er størrelser som måler effekten av en virksomhet. Med det menes at man ikke måler produksjonen, men virkningen av den.

Vi merker oss også at effekten av et bestemt virkemiddel også avhenger av hvordan andre virkemidler i økonomien doseres og også av de eksogene forholdene. Dette siste forholdet betyr at effekten av et virkemiddel til en viss grad kan betraktes som stokastisk. Når vi forsøker å måle effekten av oppføringslånordningen, kan vi si at det vi gjør er å forsøke å måle sentraltendensen i fordelinga til effekten - eller den forventede effekten.

Å forsøke å måle effekter av de boligpolitiske virkemidlene bør dermed i prinsippet være knyttet opp mot en analyse av hele økonomiens funksjonsmåte. Det sier seg selv at et slikt ideal aldri er oppnåelig, i en del sammenhenger er en rett og slett nødt til å se bort fra. I dette arbeidet vil vi f.eks. overhodet ikke berøre problemstillinger som hvordan boligbygging og utbedring av boliger påvirker sysselsetting og dermed inntekter i samfunnet. Dette gjør vi selv om vi i prinsippet vet at endrede inntekter påvirker boliggetterspørsel, og gjennom det priser, noe som igjen kan være avgjørende for hvordan effekten av et virkemiddel blir. De sammenhengene vi velger å se bort fra er både sammenhenger vi i utgangspunktet tror er kvantitativt små, og som samtidig forenkler analysene.

Et annet problem en må forholde seg til når en forsøker å beregne effekter av et virkemiddel er hvordan andre virkemidler skal behandles i analysen. Skal en anta at doseringen av andre virkemidler er uavhengige av doseringen av det virkemidlet en analyserer, eller skal en anta at reglene som bestemmer bruken av andre virkemiddel er konstant.

Eksempler på praktiske problemstillinger av denne typen kan oppstå om en skal beregne virkningen av å ta bort subsidiene fra HB-lån. Skal en da anta at bostøttereglene endres slik at samlet bostøtte er konstant eller skal en anta at reglene ligger fast slik at bostøttebeløpene endres? For en del hushold kan effektene under hver av disse to antagelsene være svært ulike. Skal en anta at samlet skatt er konstant slik at reduserte kostnader knyttet til subsidiering av bolig reduserer underskuddet på statsbudsjettet (og virker dette inn på rentene?), eller skal en anta at skattene reduseres som følge av bortfall av subsidier (og hvordan påvirker så dette boligmarkedet og effekten av virkemidlene!?).

Disse kommentarene kan nesten leses som en advarsel mot å analysere effekter i det hele tatt, de er ikke ment slik. Kommentarene er heller ment som en advarsel mot å tro at en kan slå entydig fast hva som er effekten av et virkemiddel. I dette arbeidet har vi stort sett valgt å analysere ett og ett virkemiddel, og dermed implisitt antatt at doseringen av andre virkemiddel ikke påvirkes av hver enkelt av de virkemidlene vi ser på.

Etter vår mening bør den påpekingen av kompleksiteten i målinger av effekten av boligpolitiske virkemidler ha konsekvenser for den løpende rapporteringen av håndteringen av de boligpolitiske virkemidlene. Effekter av virkemidlene bør måles i relativt omfattende undersøkelser som utføres med ujevne mellomrom, det bør være viktigere å legge ned ressurser i å gjøre grundige analyser enn å utføre dem ofte. Den konkrete rapporteringen kan da gjøres i form av produksjonsmål. Produksjonsmålene kommenteres så med bak-

grunn i de analysene som er gjort, i tillegg bør en drøfte om det har skjedd noe, f.eks. på boligmarkedet, som gjør at effektene av produksjonen er endret i forhold til tidligere. Med produksjonsmål mener vi for Husbanken stort sett den typen informasjon som årsstatistikken inneholder, dette vil f.eks. si informasjon om hvor mange lån og tilskudd av ulike typer som er gitt og til hvilke grupper disse er gått.

De tankene om 'boligpolitisk resultatrapportering' som er referert her er vurderinger som rapportens forfatter har gjort seg i slutfasen av arbeidet med rapporten. En naturlig konklusjon på disse tankene er at resultatrapporteringen skjer i form av et skriftlig diskuterende vedlegg til Års- eller kvartalstatistikken heller enn i form av et bredt sett av kvantitative resultatindikatorer.

Rapporten er organisert på den måten at vi først vurderer i hvilken grad oppføringslånordningen påvirker oppfyllelsen av HBs målsetninger. Dette gjør vi gjennom en ganske detaljert analyse av finansieringsmulighetene til dem som fikk oppføringslån i Husbanken i 1993. Deretter ser vi på et utvalg av andre virkemidler som disponeres gjennom HB, de ordningene vi ser på er bostøtten, kjøps- og etableringslån, tilskudd og lån til utbedring av bolig og lån og tilskudd til byfornyelse. Effekten av disse andre virkemidlene analyserer vi først og fremst gjennom partielle teoretiske resonnementer. Disse kompletterer vi med empiri hentet fra andre undersøkelser. Nesten alle de andre undersøkelsene er gjort av Norges byggforskningsinstitutt. Det er mulig at mer utstrakt bruk av utenlandske undersøkelser kunne ha gitt oss noe videre perspektiver.

For andre virkemidler enn oppføringslånordningen, kan en si at rapporten inneholder en systematisk litteraturoversikt og skisser til hvordan ordningene kan analyseres i et mål-virkemiddel-perspektiv mer enn helhetlige og avsluttede empiriske analyser.

2. Oppføringslånene i et mål- virkemiddelperspektiv

En gjennomgang av effekten av oppføringslåneordningen innleder analysen av sammenhengen mellom målsetningene, slik de er beskrevet i innledningskapittelet, og de virkemidler som disponeres gjennom Husbanken. Subsidiene som er gitt gjennom rentetrappen har vært en sentral del av oppføringslånet. Mye tyder på at rentetrappens dager er talte. Vi legger derfor opp analysen slik at virkningen av subsidier og tilgang på kreditt kan isoleres fra hverandre. Vi mener imidlertid at det, når vi ser det fra de lånesøkende side, vil være et subsidie-element knyttet til oppføringslånene også i framtiden. Dette subsidie-elementet vil være knyttet til at lånene i HB, for de aller fleste hushold på de aller fleste tidspunkt, vil være billigere enn lån til oppføringsformål i private banker. Analysen innledes med at vi betrakter et enkelt prosjekt som får oppføringslån, og spør oss hva som ville ha skjedd med dette prosjektet uten oppføringslån. Mulige svar på dette spørsmålet er:

- a) Prosjektet finansieres på annen måte og gjennomføres på samme måte som om det hadde fått oppføringslån.
- b) Prosjektet finansieres på annen måte, men endres i forhold til det det ville ha blitt om det hadde fått oppføringslån.
- c) Prosjektet skrinlegges fordi byggherre ikke makter å finansiere det på annen måte.
- d) Prosjektet skrinlegges fordi byggherre ikke ønsker å gjennomføre det på de betingelsene som oppnås på annen finansiering.

Under kategori b) kan vi ha fire prinsipielt forskjellige situasjoner. Dette kan være prosjekter hvor kravene som stilles for å gi HB-finansiering hever standarden på et prosjekt opp til HBs minstestandard. På den annen side kan det være prosjekter hvor byggherre er villig til å redusere areal og kostnader for å få tilgang på HB-finansiering. Om hun ikke får slik finansiering, vil standard og/eller størrelse økes ut over kostnads- og arealgrenser fra Husbanken. Det kan også være at byggherre ikke vil være i stand skaffe de lån som trengs for å gjennomføre prosjektet på samme måte som med lån i HB, men at hun vil være i stand til å skaffe seg lån for å gjennomføre et prosjekt i en noe mindre skala. Til slutt kan det være at et hushold som ville ha valgt standard over minstestandarden selv uten oppføringslån velger en høyere standard med enn uten det subsidierte lånet.

Hvilken av de fire kategoriene (a-d) som de prosjektene som er finansiert av oppføringslån faller i, vil selvsagt være helt avgjørende for hva effekten av oppføringslånene vil være. Store deler av kapittel 2 vil bestå av et forsøk på å fordele de prosjektene som har fått oppføringslån på disse kategoriene.

Som vi var inne på i rapportens innledningskapittel, vil det alltid være noen forhold som en holder konstant i en gjennomgang av effekten av en ordning. I dette arbeidet har vi f.eks. sett bort fra hvordan eksistensen av et oppføringslånesystem påvirker prisene på innsatsfaktorer som tomter, materialer og arbeidskraft, og dermed kostnadene i boligbyggingen. Analysen vår kan også sies å være relativt statisk i den forstand at vi ikke tar opp spørsmålet om hvorvidt oppføringslånesystemet påvirker tidspunktet for igangsetting av et boligprosjekt. For eksempel får vi ikke med oss effekter som at noen hushold kanskje har

for lave inntekter til å finansiere bygging i en privat bank, men at de lenger fram i tiden kan bli i stand til det.

2.1 Hva ville ha skjedd med de prosjektene som får HB-lån hvis de ikke hadde fått et slik lån

I avsnittet foran har vi skissert fire muligheter for hva som vil skje med et prosjekt som ikke får HB-finansiering. Dette avsnittet skal gi en drøfting av hvordan vi kan fordele massen av HB-lån på disse fire ulike 'mulighetene'. Gangen i disse drøftingene er at vi først legger opp en relativt enkel valgteoretisk ramme rundt valg av standard i et prosjekt, i den første gjennomgangen ser vi bort fra muligheten for at hushold som får lån i HB ikke ville ha fått lån andre steder.

2.1.1 En valgteoretisk ramme

Som en forenkling går vi ut fra at boligstandard kan måles én-dimensjonalt langs dimensjonen h . Husbanken finansierer boliger med en standard som ligger mellom en øvre og en nedre grense (hhv h^{θ} og h_m). Selv om HB-lån i tiden framover antas å bli gitt uten at det er knyttet noe (statsøkonomiske) subsidier til dem, antas lånene å ha så kalte gunstige betingelser, dvs at renten er lavere enn det husholdene kan oppnå i privatbanker. Vi antar at prisen på en bolig uten HB-finansiering (P_p) kan skrives som:

$$(2.1) \quad P_p = p \cdot h$$

Den gunstige finansieringen som HB-lånet er, gjør at vi kan skrive prisen på en HB-finansiert bolig som:

$$(2.2) \quad P_{HB} = p \cdot (1-s) \cdot h \quad h \in 0 < h_m, h^{\theta} >$$

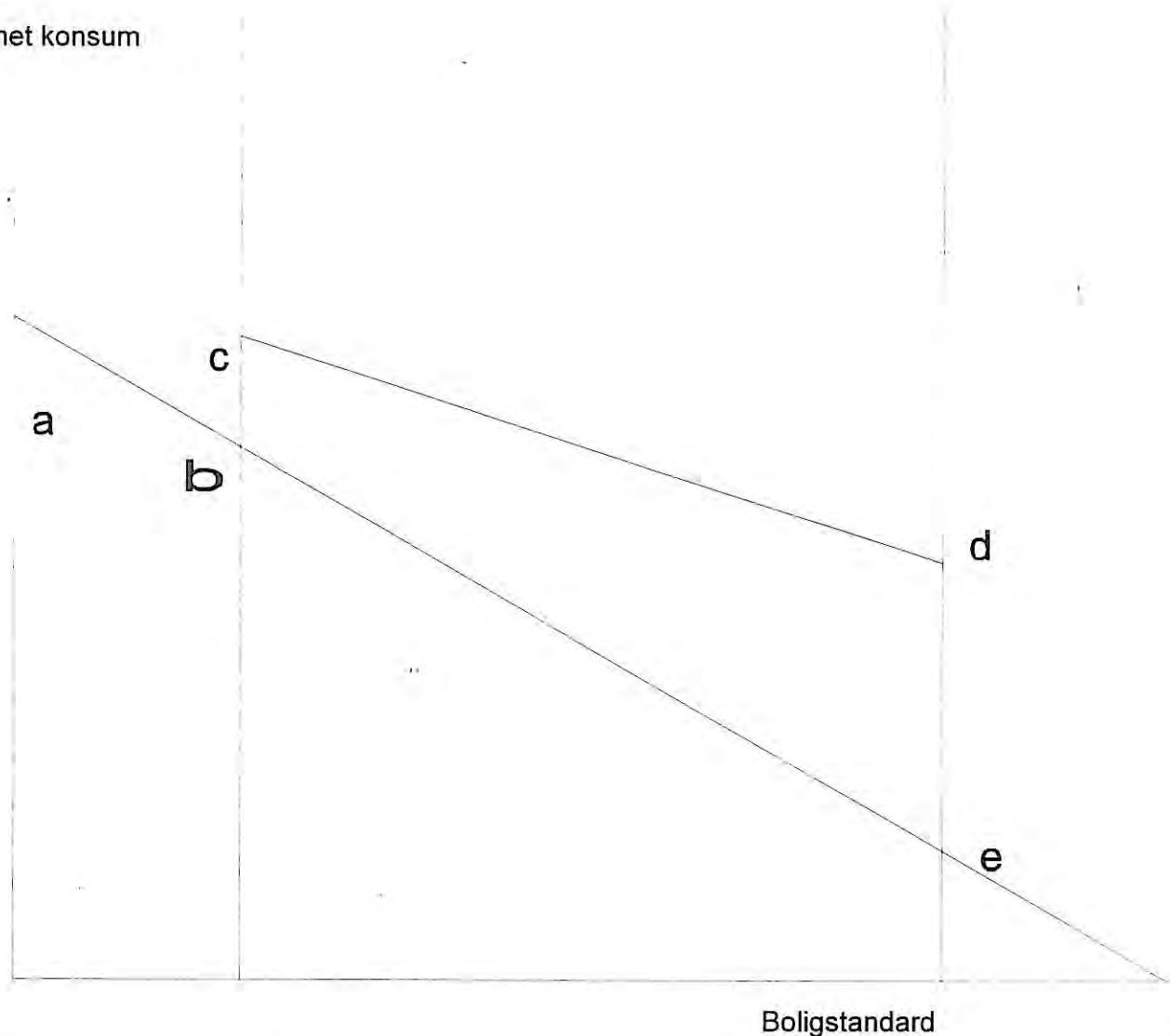
p er prisen pr enhet av boligstandard.

s er subsidiene pr krone som oppføringslånet innebærer.

Prisen P_{HB} gjelder bare for boliger med en kvalitet om ligger mellom de nevnte øvre og nedre grensene. Bruken av begrepet 'prisen' kan være noe misvisende, det hadde kanskje vært mer korrekt å kalle det for anleggskostnad da det jo er oppføringslån vi analyserer her.

(2.2) kan sammen med et mål for husholdets livsinntekt sies å definere den budsjettbetingelse som begrenser husholdets konsummuligheter. Dette kan beskrives som i figur 2.1. På den loddrette akse har vi nåverdien av konsum 'andre varer og tjenester'. På den vannrette akse har vi mål på boligstandard (eller boligkonsum). Linjestykket a-b gir sammenhengen mellom boligstandard og det en husholdning har disponibelt til annet når de velger å bygge en bolig med standard som er lavere enn Husbankens minstestandard. På samme måte er c-d budsjettlinjen for hushold som bygger en bolig med HB-lån. Hvis en bygger en bolig som faller inn i det intervallet som Husbanken aksepterer, men ikke får HB-lån blir budsjettbetingelsen b-e. Til sist ser vi at de som velger en bolig som overstiger den standarden som HB gir lån til, har et budsjett som er beskrevet av linjestykket e-f.

Annet konsum



Figur 2.1 - Sammenhengen mellom Annet konsum og boligstandard når HB gir gunstige lån til deler av den byggingen som faller mellom øvre og nedre grense

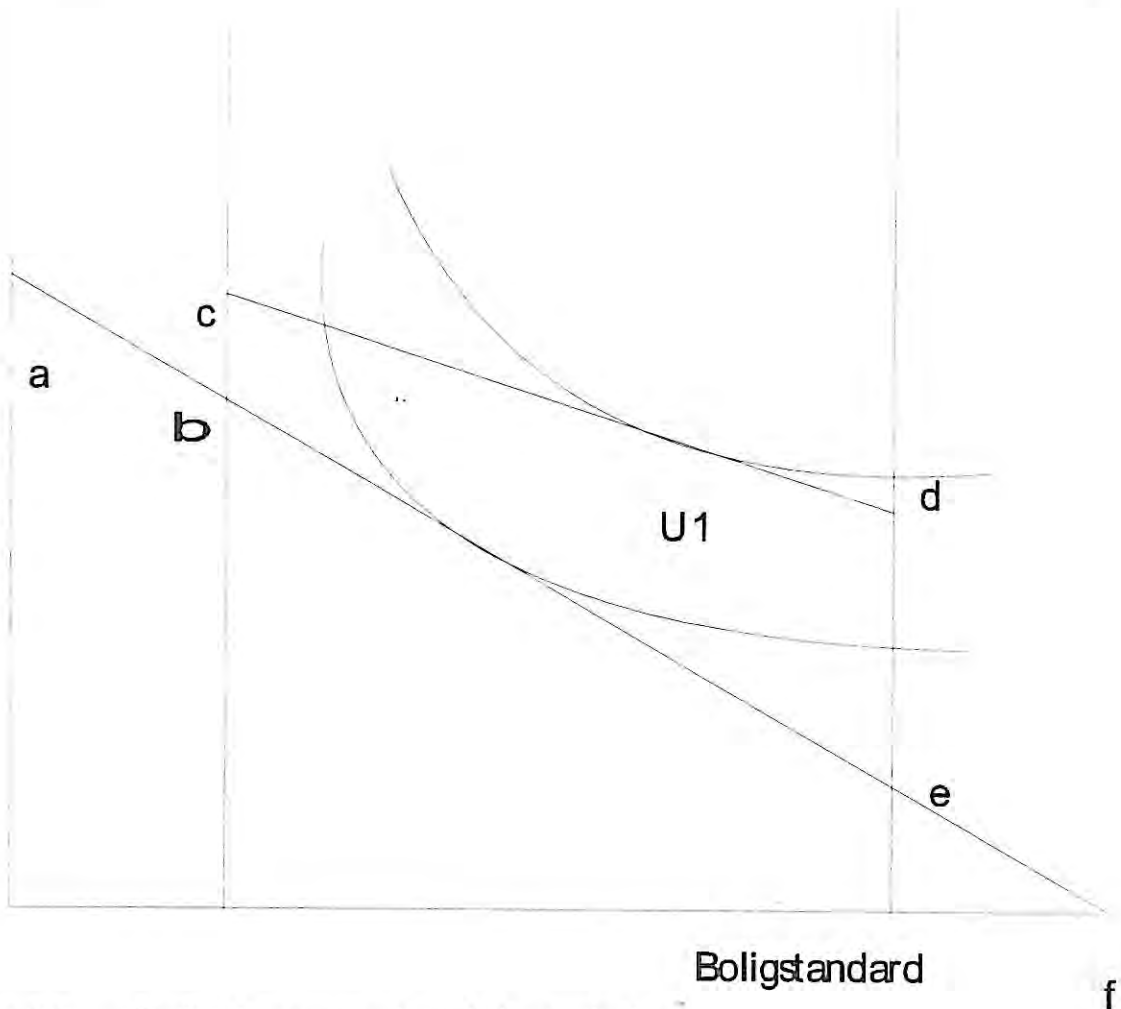
Boligstandardbegrepet slik det brukes i figur 2.1 må forstås noe vidt slik at det også inkluderer størrelsen på en bolig.

Vi går så ut fra at avveiningen mellom boligkonsum og konsum av andre varer og tjenester kan beskrives ved en nyttefunksjon med 'tradisjonelle egenskaper'. Bruktmarkedet som et 'sted' å finne seg en bolig er ikke med i resonnetet her. Analyseapparatet kan altså sies å være relevant gitt at husholdene velger å bygge selv.

Hushold som ville ha valgt å bygge en bolig med HB-standard hvis de ikke hadde fått HB-finansiering, vil helt sikkert velge å bygge med HB-standard hvis de får oppføringslån fra Husbanken. Dette ser vi ved å ta utgangspunkt i at konsumentens indifferenskurve (U_1) tangerer budsjettlinja b-e, tangeringspunktet bestemmer standarden hvis husholdet ikke får oppføringslån. Med andre ord finnes det ikke noe punkt på hele linja a-f som gir høyere

nytte. På linjestykket c-d derimot vil det finnes punkter som gir høyere nytte. Om dette innebærer noe høyere eller noe lavere boligstandard, kan man ikke si noe om ut fra rene teoretiske betraktninger. Om boligstandard er et normalt gode, vil husholdet velge høyere standard. Figur 2.2 viser dette.

Annet konsum



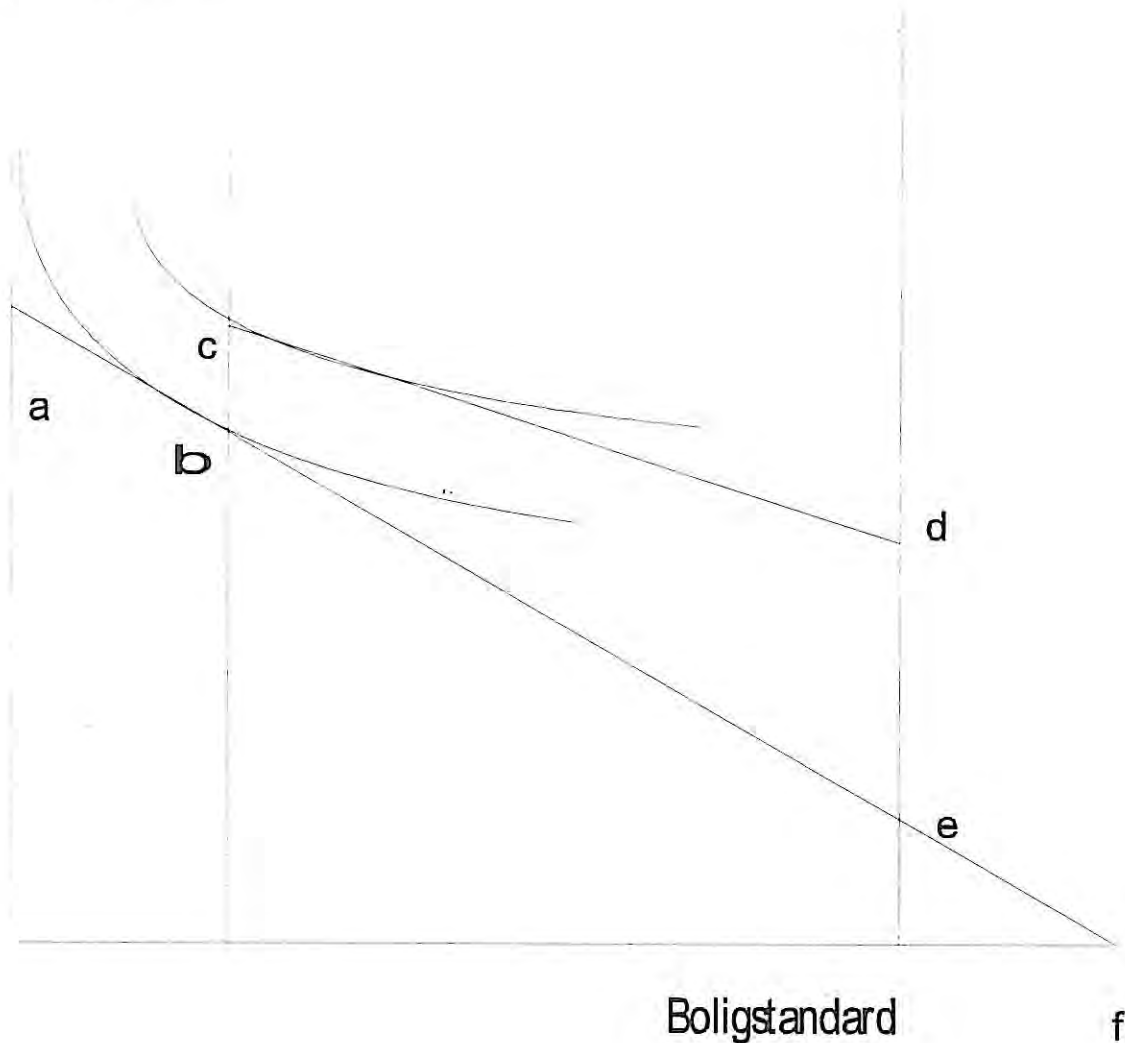
Figur 2.2 - Husholdningenes valg av boligstandard

Resonnementet her sammen med en antagelse om at bolig er et normalt gode, indikerer at prosjekter hvor utformingen ikke påvirkes av gunstig finansiering gjennom HB kun finnes i det spesialtilfellet hvor husholdene uten HB-finansiering ville ha valgt en standard som faller sammen med HBs øvre standardgrense. I realiteten blir dette resonnementet litt for enkelt. Boligstandarder varierer ikke kontinuerlig, husbyggere velger ofte mellom et begrenset antall typehus, slik at vi tror nok at det finnes en del prosjekter hvor utformingen ikke påvirkes av HB-finansieringen.

Det neste tilfellet vi betrakter er boliger som uten HB-finansiering ville ha blitt bygd med en lavere standard enn Husbankens minstestandard. Mange slike boliger vil, hvis man får

tilgang på HB-finansiering, bli bygd med en standard som ligger på minstestandarden eller litt høyere. Dette illustrerer vi i figur 2.3:

Annet konsum



Figur 2.3 - Tilpasningen for hushold som ville ha valgt en bolig med standard lavere enn minstestandarden i en situasjon uten subsidier

I disse tilfellene kan vi se at HB-finansieringen er effektiv i den forstand at den har gitt byggherre et incentiv til å heve standarden opp til minstestandarden som må kunne sies å representere en målsetning når det gjelder boligstandard. Senere i dette kapittelet i et avsnitt om '*Oppføringslånensystemets virkning på boligkvaliteten*' skal vi prøve å utnytte denne valgteoretiske rammen noe mer, og drøfte hvorvidt vi med utgangspunkt i den kan trekke noen kvantitative konklusjoner.

Vi hopper så rett over fra denne teoretiske bakgrunnsdiskusjonen til å gjennomføre en empirisk analyse med en mer ad-hoc-preget teoretisk tilknytning.

2.2 Hvordan identifisere de husholdene som ville ha hatt problemer med å skaffe seg tilgang på kreditt uten HB?

2.2.1 Rasjonering med bakgrunn i vurderinger av tilbakebetalingsevne

Det vil i utgangspunktet være rimelig å anta at tilbakebetalingsevnen for dem som må toppfinansiere i privat finansinstitusjon blir vurdert i forbindelse med toppfinansieringen. Den eneste grunnen til at en husholdning som ønsker å bygge bolig skal kunne vurderes som å ha for dårlig tilbakebetalingsevne vil da være at den private finansinstitusjonens tilbud er så mye dårligere vilkår at selv om den private banken vurderer tilbakebetalingsevnen til å være god nok for en kombinasjon av et gunstig oppføringslån og topplån, så vurderes tilbakebetalingsevnen som å være for dårlig til at hele finansieringen kan skje med den private finansinstitusjonens vilkår. I dette siste tilfellet kan man nok, ved å redusere kostnadene ved byggingen noe, kunne være i stand til å få lån i den private finansinstitusjonen. Alt i alt vil en altså ut fra denne typen resonnement komme til at de husholdene som bygger HB-finansierte boliger og toppfinansierer i private finansinstitusjoner ville ha vært i stand til å gjennomføre byggingen selv uten lån fra HB, men kanskje med en noe lavere standard.

Hushold som ikke toppfinansierer boligbyggingen gjennom det private finansvesenet vil, i 'det norske systemet' ikke utsettes for noen vurdering av tilbakebetalingsevne. At det ikke toppfinansieres gjennom det private finansvesenet kan komme av at husholdningen har tilstrekkelig egenkapital, som de f.eks. skaffer seg ved å selge bolig. Blant hushold med så høy egenkapital at de ikke trenger toppfinansiering, vil vi vente å finne et ganske lite innslag av hushold som ikke også kan dokumentere tilbakebetalingsevne.

Det kan finnes grupper som har behov for toppfinansiering og som skaffer seg den gjennom andre kilder enn det private bankvesenet. Dette kan være familie og lån som tas opp i det private finansvesenet gjennom f.eks. familie. I noen tilfeller vil dette være den eneste muligheten for å ordne toppfinansiering.

Når vi undersøker gjeld og inntekt hos de 80 husholdningene i Gallupundersøkelsen fra 1993 som kjøpte bolig på 90-tallet og har sitt største boliglån i Husbanken, finner vi at nær 25% har en samlet gjeld som utgjør mer enn tre ganger samlet inntekt. Om en bare ser på Husbanklånet, finner en også at for vel 15% av husholdningene utgjør Husbanklånet alene mer enn tre ganger inntekten. Selv om vi her bygger resonnementet på ganske få observasjoner, tar vi dette som en indikasjon på at det er en del hushold som er i stand til å toppfinansiere, selv om total gjeld da utgjør mer enn tre ganger inntekten. Dette indikerer at vi i vår innledende beskrivelse har overvurdert det private finansvesenets rolle som kredittvurderer. En kan da spørre seg om disse husholdene hadde vært i stand til å skaffe seg lån i privat bank hvis de ikke hadde fått grunnfinansiert i HB.

Ut fra disse vurderingene mener vi at vi klart kan si at det i Husbankens låneportefølje er et visst innslag av husholdninger som ville ha hatt problemer med å finansiere byggingen av sin bolig gjennom det private bankvesenet. For de tilsagn som er gitt av Husbanken i årene 1993 og 1994 har vi brukbare opplysninger om bruttoinntekten i husholdningene. Disse opplysningene har vi så brukt til å undersøke andelen av dem som har fått tilsagn som har fått et lånetilsagn som overstiger tre ganger inntekten. For å skrelle ut effekten av feilaktig

oppgitte lave inntekter har vi bare tatt med dem som har oppgitt inntekter på mer enn 80.000 kroner. Vi fant da at 22% av dem som fikk tilsagn i 1993 hadde en inntekt som var lavere enn én tredjedel av lånetilsagnet, for 1994 var det tilsvarende tallet 16%. Hvis vi tar ut dem som har mindre enn 120.000 kroner i inntekt blir andelene hhv 17% og 14%.

Det at en observerer så høye andeler med husholdninger som har fått lånetilsagn i Husbanken som overstiger tre ganger inntekten, kan tolkes på flere måter. Det kan bety at det er mange husholdninger med lav inntekt og så høy egenkapital at de ikke har behov for å toppfinansiere gjennom private finansinstitusjoner. Denne forklaringen virker umiddelbart ikke så sannsynlig. En annen mulig tolkning er at private banker ikke tar hensyn til Husbanklånet når de vurderer tilbakebetalingsevne, heller ikke dette høres umiddelbart videre sannsynlig ut.

Vi tror at svært mange av dem som bygger bolig har med seg en viss egenkapital som stammer fra salg av tidligere bolig. Gjennom at de har betjent lån på tidligere bolig, har de opparbeidet et kundeforhold til sin bank, dette kundeforholdet sammen med egenkapitalen og kanskje også sidesikkerhet fører til at bankene er villige til å gi toppfinansiering. At private banker på denne måten er villige til å toppfinansiere tror vi ikke betyr at de hadde vært villige til å finansiere hele anleggskostnaden. Vi tror videre ikke at private banker ville ha vært villige til å finansiere hele anleggskostnaden fordi dette vil stille mye større krav til sidesikkerheten.

Det kan også være at en del husholdninger som har fått lånetilsagn, blir nødt til å takke nei fordi de etter tilsagnet i Husbanken oppdager at de ikke greier å skaffe toppfinansieringen. Dette undersøker vi ved at vi ser på de lånetilsagnene som ikke har endt opp som bevilgede lån. I denne analysen tar vi bare med tilsagnsårgangen 1993, da vi for de tidligere årgangene har dårlige inntektsdata, og mange lån i senere årganger ikke har endt som bevilgninger ennå fordi boligene ikke er ferdigstilte.

Som kvalitetskontroll på inntektsdataene i tilsagnsregisteret har vi sett på fordelingen av inntektene som er oppgitt i Gallup-93 av de husholdningene som har flyttet inn i bolig på 90-tallet og som har sitt største boliglån i Husbanken. Vi fant da at 6,2% hadde oppgitt en bruttoinntekt på mindre enn 80.000 kr, og 13,6% hadde oppgitt en inntekt på mindre enn 120.000 kroner. For 1993 var de tilsvarende tallene i tilsagnsregisteret 16,2% og 21,2%, for 1994 fant vi andelene 12,9% og 16,1%. Det ser altså ut som om vi har en viss overrepresentasjon av lave inntekter i tilsagnsregisteret. Dette kan ha sammenheng med at de som søker lån i Husbanken gjennomgående er noe yngre enn dem som allerede har et slikt lån.

Når vi gjør en konkret empirisk gjennomgang av hvorvidt Husbankens lånetakere vil vurderes som å ha tilstrekkelig godt dokumentert tilbakebetalingsevne til å kunne få lån i private banker, vil vi gjøre en analyse av personlige lånesøkere som fikk tilsagn i løpet av 1993 og som har fått lånebevilgning innen midten av mai 1995. Vi bruker en statistisk tilnærming for å ta hensyn til lån hos andre finansinstitusjoner enn HB. Denne statistiske tilnærmingen består i at vi bruker data fra Gallupundersøkelsen fra 1993 om lån hos andre enn HB hos dem som har flyttet inn i sin bolig på 90-tallet, og har sitt største boliglån i Husbanken. Hos disse finner vi følgende fordeling av 'annen gjeld':

Tabell 2.1 - Husbankkunder fordelt etter størrelsen på annen gjeld

Annen gjeld	Andel	Verdi
0-10.000 kr	26 %	0
10.000-100.000 kr	12 %	40.000
100.000-200.000 kr	34 %	150.000
200.000-500.000 kr	24 %	275.000
Mer enn 500.000 kr	5 %	650.000

Når vi sier at vi bruker en statistisk tilnærming, så betyr dette at vi beregner en sannsynlighet for at en lånesøkende husholdning ville ha blitt vurdert som å ha for dårlig tilbakebetalingsevne til å få lån hos andre långivere. Hvis lånetilsagnet i HB er større enn tre ganger inntekten, setter vi sannsynligheten for at de ikke ville ha fått lån andre steder til å være lik én. Hvis lånetilsagnet pluss 650.000 er større enn tre ganger inntekten, mens lånetilsagn pluss 275.000 kroner er mindre enn tre ganger inntekten, så settes sannsynligheten for at husholdningen skal nektes lån i private banker lik 5%.

At private banker i Norge ikke ønsker å gi mer enn tre ganger inntekten i lån støttes av en spørreundersøkelse gjort av Econ (1993)². Miles (1994) viser at også private banker i andre europeiske land bruker tommelfingerregler for å vurdere tilbakebetalingsevne som ligner svært på den norske varianten med 'ikke mer enn tre ganger inntekten i lån'. Når vi betrakter utvalgsundersøkelsen Gallup⁹³, finner vi både en indikasjon på at det private bankvesenet bruker en slik tommelfingerregel og på at hushold med lån i HB er i stand til å omgå den. Denne indikasjonen er at 18% av dem som har flyttet inn i nåværende bolig i løpet av de siste årene og som har lån i Husbanken har en gjeld på mer enn tre ganger inntekten. Blant dem som har flyttet inn i samme periode, men som ikke har HB-lån hadde bare litt i underkant av 5% en samlet gjeld som overstiger tre ganger inntekten.

Ut fra denne tommelfingerregelen finner vi at så mye som 42,8% av dem som i 1993 fikk et lånetilsagn som førte til bevilgning innen midten av mai 1995 ville ha hatt vansker med å få lån i private banker. Om kostnadene i prosjektet ble redusert med 20%, ville fremdeles 29,4% hatt vansker med å få lån.³

2.2.2 Rasjonering med bakgrunn i sikkerhetsmessige vurderinger

I tillegg til vurderingene av inntekt og gjeld vil verdien av den sikkerhet som kan stilles selvsagt være avgjørende for hvorvidt et hushold som har fått lån i Husbanken ville ha fått et like stort lån i en privat bank. For å kunne uttale oss om hvorvidt en bolig vil kunne fungere som sikkerhet for et lån, trenger vi et anslag for hva det ville ha kostet å kjøpe en bolig på brukmarkedet som svarer til den boligen som faktisk blir bygd. I et prosjekt om forventede tap på Husbankens utlån (Nordvik, 1994) har vi behandlet en tilsvarende

² Denne undersøkelsen gikk ikke inn på atferden til de små lokale sparebankene, det er selvsagt mulig at disse har en annen atferd.

³ Hvis vi kutter ut all den statistiske informasjonen om andre lån og betrakter oppføringslånet som det eneste lånet husholdningen har, så vil 24,3% av prosjektene kunne bli nektet lån i private finansinstitusjoner. Ved å redusere byggekostnadene med 20% ville andelen som ble nektet lån i dette tilfellet bli redusert til 12,8%.

problemstilling. Framgangsmåten som ble brukt der var at vi i et bredt materiale med observasjoner av boligomsetninger og kjennetegn ved de omsatte boligene estimerte en såkalt hedonisk prisfunksjon. Kjennetegnene som inngår i prisfunksjonen valgte vi på en slik måte at vi kan observere de samme kjennetegnene for de HB-finansierte boligene. Med kjennetegn som kan observeres for HB-finansierte boliger mener vi opplysninger om boligene som allerede finnes i HBs registre, dvs i søknadsregisteret. Ved å bruke denne hedoniske prisfunksjonen kan vi beregne en fordeling til forventet pris på ulike tidspunkt for de aktuelle boligene.

Når vi i Nordvik (1994) utnyttet en hedonisk prisregresjon til å predikere prisen på boliger med et sett av kjente egenskaper, så understrekte vi at en bør utnytte informasjon om hele fordelingen til den forventede prisen, fordi tap i spesielt stor grad vil oppstå på boliger som får en realisert pris som ligger i den lavere (eller den venstre) del av prisfordelinga. Å kun utnytte informasjon om prisfordelingens sentraltendens ville faktisk være å overse den viktigste mekanismen bak tapene. Dette er ikke like relevant når det gjelder å beskrive bankenes vurderinger av sikkerhet. De siste årene har vi til stadighet hørt at banker finansierer 60-80% av takst. Taksten vil i dette tilfellet kunne tolkes som et anslag på sentraltendensen i fordelinga til en forventet boligpris.⁴

For enkelthets skyld bruker vi den prisligninga som ble estimert i Nordvik (1994) til å anslå forventet pris. Ved hjelp av denne får vi et anslag på forventet pris i 1993. For å få anslag på hva den forventede prisen på brukmarkedet var ved tidligere bygging, vil vi tilbakeskrive 1993-prisen ved hjelp av en prisindeks for brukte boliger. Den prisindeksen vi skal bruke er et mål på prisutviklingen på brukte boliger i landet sett under ett. Regionale variasjoner i prisutviklingen fanges med andre ord ikke opp ved vår tilnærming, regionale variasjoner i prisnivået vil fanges opp i prisligninga.

Vi antar at i de tilfeller hvor HB-lånet utgjør mindre enn 80% vil sikkerheten oppfattes som tilstrekkelig til at lånet kan gis hvis husholdet har en tilfredsstillende tilbakebetalingsevne. Det vi ikke fanger opp på denne måten er i hvilken grad husholdninger er i stand til å bruke andres bolig som sikkerhet, og i hvilken grad de kan stille sikkerhet i form av at andre kausjonerer for lån. For å få et lite inntrykk av sikkerhetsstillelsen på boliglån hos andre finansinstitusjoner enn Husbanken, har vi fra Gallupundersøkelsen i 1993 kjørt ut en tabell som viser hvilken sikkerhet husholdningene oppgir at de har stilt for sine boliglån. I tabell 2.2 har vi bare tatt med de husholdene som har hovedperson mellom 25 og 50 år, da det først og fremst er hushold i denne aldersgruppen som etterspør oppføringslån.

⁴ Vi tar ikke standpunkt til hvorvidt dagens system for (verdi)taksring av boliger gir noe godt anslag på sentraltendensen i fordelinga til forventet pris.

Tabell 2.2 - Boliglån fordelt etter sikkerhet

	1. boliglån	2. boliglån	3. boliglån
Ingen	2,3	4,8	8,3
Annen	2,8	1,2	8,3
Kausjon	2,2	4,8	8,3
Bolig/fast eiendom	91,2	88,0	75,0
Bolig og kausjon	0,9	0,6	0,0
Bolig og annet	0,4	0,6	0,0
Bolig og annet og kausjon	0,1	0,0	0,0

Som vi ser er kausjon lite utbredt. Ved å se på tabellen vil vi imidlertid undervurdere andelen som har fått hjelp av andre (f.eks. foreldre) med sikkerhetsstillelse. Dette kommer av at undersøkelsen ikke skilte mellom det å stille egen bolig som sikkerhet, og det at andre stiller sin bolig som del sikkerhet for et lån.

I en undersøkelse om ungdoms boligetablering (Gulbrandsen og Nordvik (1995)) fant vi at 70-80% av dem som hadde hjemmeboende barn mellom 20 og 29 år hadde en inntekts- og formuessituasjon som ville gjøre det mulig for dem å hjelpe barnas boligetablering ved å stille kausjon eller egen bolig som sikkerhet. Dette er en indikasjon på at for mange kan problemet med å stille sikkerhet finne en løsning. Som et skjønnsmessig anslag sier vi at 60% av dem som har finansiert en bolig gjennom HB, og som er i den situasjon at en privat bank ikke oppfatter denne boligen alene som fullgod sikkerhet, vil kunne stille en eller annen form for sidesikkerhet.

2.2.3 De to rasjoneringsmekanismene sett i sammenheng

Sannsynligheten for at en husholdning skal utsettes for en inntektsbasert rasjonering, når denne betraktes isolert, kaller vi for π_I og sannsynligheten for at en husholdning skal utsettes for rasjonering ut fra sikkerhetsmessige vurderinger, når disse betraktes isolert, kaller vi for π_S . Spørsmålet blir så hvordan vi skal se disse mekanismene i sammenheng.

Vi kommer til å bygge analysen vår på at bankene først vurderer tilbakebetalingsevnen, hvis denne ikke vurderes som tilfredsstillende, gis det ikke lån. Hvis tilbakebetalingsevnen ser tilfredsstillende ut, bevilges det lån hvis man får en tilfredsstillende sikkerhet. Sannsynligheten (Π) for at en husholdning skal bli rasjonert på lånemarkedet om en skal privatfinansiere den boligen som er bygd med HB-finansiering, vil da bli som i ligning (2.3):

$$(2.3) \quad \Pi = \pi_I + (1 - \pi_I) * \pi_S$$

Fram til nå i gjennomgangen av husholdningenes mulighet til å få finansiert boligene som er bygd med HB-finansiering andre steder, har vi tenkt som om det eneste alternativet til å bygge boligen slik som den faktisk ble, var å la være å bygge den. Det betyr at vi ikke har tatt hensyn til husholdningenes mulighet til å bygge billigere (sannsynligvis mindre). For å trekke med denne dimensjonen skal vi også se på husholdningenes mulighet til å finansiere en bolig som har 20% lavere byggekostnader. Vi beregner altså hvor stor del av dem som ikke ville ha fått privatfinansiert det prosjektet dem har fått lån til i HB, som ville kunne ha fått privatfinansiert et prosjekt som hadde 20% lavere byggekostnader.

Vårt opplegg for å vurdere hvorvidt de som har fått oppføringslån i Husbanken ville ha fått lån i private banker kan sies å bygge på et sett hypoteser om bankenes utlånsatferd. Det er selvsagt en viss usikkerhet knyttet til denne beskrivelsen. Vi har valgt å beskrive de private bankenes utlånspraksis noe mer liberal enn det den sannsynligvis er. Bankene uttaler at de låner ut to til tre ganger inntekten og 60-80% av verdien av boligen, vi har brukt de øvre grensene. Dette har vi gjort fordi vi ønsker å lage nøkterne anslag over virkningen av oppføringslånene. Hadde vi ønsket å lage en analyse som maksimerte virkningen av oppføringslåneordningen, ville vi ha valgt å bygge analysen på forutsetninger om at hushold kan oppnå to ganger inntekten i lån og at bankene bare låner ut 60% av boligens verdi. En kilde til usikkerhet rundt vår beskrivelse av de private bankenes atferd er at vi baserer oss på det bankene uttaler, vi kjenner ingen undersøkelser som prøver å gi empirisk belegg for hvordan norske bankers behandling av lånesøknader faktisk er.

2.3. Blir noen prosjekter skrinlagt som følge av at byggherre ikke ønsker å gjennomføre dem om de ikke får tilgang på den billige HB-kreditten?

2.3.1 Om teoretisk rammeverk

Vi skal så altså forsøke å finne metoder for å identifisere dem som ikke ønsker å bygge hvis de ikke får finansiering gjennom HB, selv om slik alternativ finansiering er tilgjengelig for dem. For å drøfte dette spørsmålet, skal vi innføre den såkalte Tobins Q. Denne Q-verdien er et mål på forholdet mellom markedsprisen på en bolig, og det det koster å bygge en tilsvarende ny. La oss si at kostnaden (inkludert tomtekostnaden) ved å bygge en bestemt bolig er P, prisen på en tilsvarende brukt bolig lar vi være lik P_b . Subsidie-elementet, slik det oppfattes av de byggende husholdene lar vi være S (denne størrelsens utvikling over tid viser vi i tabell 2.3). Vi definerer så Tobins Q for HB-finansierte boliger og privatfinansierte boliger (hhv Q_{HB} og Q_{pf}).

$$(2.4a) \quad Q_{HB} = P_b / (P - S)$$

$$(2.4b) \quad Q_{pf} = P_b / P$$

Bakgrunnen for å bruke Tobins Q i en analyse av byggevirksomheten, er en antagelse om at for de fleste hushold, så vil en nybygd bolig og en tilsvarende brukt bolig være ganske nære substitutter. Q-verdien er et mål på den relative prisen på disse nære substituttene. Om kredittmarkedene fungerer 'perfekt', og brukte og nybygde boliger er perfekte substitutter, så vil vi forvente at potensielle boligbyggere vil skrinlegge et prosjekt hvis det har en Tobins Q som ligger på mindre enn én.

2.3.2 Empiriske estimat på Tobins Q

Når vi skal beregne verdien på Tobins Q for boliger som er finansiert ved hjelp av oppføringslån fra HB, må vi ha et mål på størrelsen på subsidieelementet som er knyttet til et lån. Størrelsen på subsidieelementet knyttet til et oppføringslån definerer vi som forskjellen mellom det som må betales om et lån tas opp i det private lånemarkedet og den renten en må betale på HB-lånet. Dette betyr at vi betrakter subsidiene på en noe annen måte enn det som er vanlig når en vurderer subsidiene knyttet til HB-lån. Vanligvis definerer man

subsidiene som differansen mellom det låntakerne betaler og det staten må betale for sine innlån. En slik måte er også mest relevant når en ønsker å måle statens kostnader. Vi er midlertid ute etter å måle hva det er verdt for et hushold å få et lån i Husbanken i stedet for fra en privat bank. Vår måte å måle subsidiene på boligbyggernes hånd innebærer at også de lånene som kalles for usubsidierte (dvs HB2) framstår med positive subsidier. Størrelse på subsidiene avhenger selvsagt også av hvor stort lånet er, dvs av HBs låneutmåling.

Subsidieelementet knyttet til en lav rente vil som sagt, være lik nåverdien av differansen mellom det en betaler på et HB-lån og på et privat lån. Dette betyr at subsidiene et hushold får egentlig vil være en usikker størrelse på det tidspunktet beslutningen om å bygge eller ikke tas. Den vil være usikker fordi renten i både privat banker og i Husbanken kan endre seg gjennom lånets løpetid. Når vi beregner størrelsen på subsidieelementet, gjør vi dette under en forutsetning om at de potensielle boligbyggerne tror renten i det private markedet ikke vil endre seg, og at betingelsene på HB-lånet vil være slik de er avtalt på utlånstidspunktet. Med andre ord bygger vi subsidieberegningene på at låntakerne tror rentetrapp og topprente ligger fast gjennom lånets løpetid, og ser dermed bort fra at husholdene kan verdsette en usikker subsidieprofil annerledes enn en helt sikker subsidieprofil.

En tidsserie for utlånsrenten i Norge har vi hentet fra Gulbrandsen og Kosonen (1994). Utlånsrenten og subsidiene pr lånte krone gir vi i tabell 2.3.

Tabell 2.3 - Utlånsrenter i privatmarkedet og subsidiering av oppføringslån

	Utlånsrente	Subsidier pr krone HB1	Subsidier pr krone HB2
1983	13,8	0,35	
1984	13,3	0,28	
1985	13,4	0,29	
1986	15,6	0,42	
1987	16,5	0,47	
1988	16,4	0,49	0,19
1989	14,4	0,39	0,07
1990	14,1	0,34	0,21
1991	14,1	0,33	0,21
1992	13,7	0,30	0,26
1993	10,7	0,13	0,09
1994	8,0	0,09	0,04

Før vi går videre er det på sin plass med en kort kommentar om de rentesatsene vi bruker i beregningen av subsidiene. Rentesatsene skal reflektere renten på et typisk boliglån. Det er grunn til å tro at en del hushold vil være i stand til å oppnå en noe lavere rente enn den vi har lagt til grunn i beregningen. På den andre siden finner vi det slett ikke usannsynlig at ganske mange hushold vil være nødt til å betale en høyere rente enn den som er oppgitt for de enkelte år i tabellen. Selv om vi har sterk mistanke om at det har vært en økende tendens til differensiering av renten, har vi dessverre ikke noe empirisk grunnlag for å si noe konkret om omfanget, og om hvem som betaler høye renter og hvem som oppnår lave renter. Vi finner likevel grunn til å tro at man blant HBs kunder finner et ikke ubetydelig

omfang av hushold som vil være nødt til å betale mye for lån i andre finansinstitusjoner. For disse husholdene har vi undervurdert subsidiene noe.

Vi har en datafil med lånetilsagnsdata. Den inneholder et anslag på bygge- og tomte-kostnader og opplysninger om boligene. Ved hjelp av prisregresjonene fra Nordvik (1994) og opplysninger om størrelse på boligene og kjennetegn ved kommunen som boligene ligger i, kan vi predikere en pris på hver enkelt av boligene. Ved hjelp av prisligninga predikerer vi prisen midt i første kvartal av 1993. Ettersom vi ikke har opplysninger om når på året boligene fikk tilsagn, framskriver vi prisnivået på boliger fra første kvartal til års-gjennomsnittet.

Resultatene av estimeringene gir oss oppsiktsvekkende lave verdier på Tobins Q. Når vi betrakter estimatet for den Q'en de som har bygd stod ovenfor, dvs den Q-verdien som tar hensyn til nåverdien av subsidiene og reduserer anleggskostnadene med denne verdien, finner vi at bare 12,1% har en Q som er større enn 0,95. Så lite som 7,1% av de finansierte boligene ville ha hatt en Q på mer enn 0,95, hvis man ikke hadde fått det gunstige lånet.

I tabell 2.4 viser vi andelene blant tilsagnene som har en Q-verdi, når en tar hensyn til verdien av subsidieringen som er knyttet til HB-finansieringen, på mer enn 0,95 og på mindre enn 0,65. Årsaken til at vi, i framstillingen av resultater, velger å dele prosjektene inn på denne måten er at vi regner prosjekt med Q-verdi på under 0,65 som prosjekter med spesielt lav Q-verdi. Andelen av prosjektene som har en Q-verdi på mer enn 0,95 tar vi med fordi dette er de prosjektene som vi ut fra tradisjonell økonomisk teori forventer skal bli igangsatt. Tabellen viser andelene som faller i disse kategoriene både samlet sett og fordelt på avdelingskontor. Tallene for 1994 refererer til alle lånetilsagn i 1994, mens tallene for 1993 refererer som ovenfor tilsagn fra 1993 og som er tatt ut som lån i mai 1995.

Tabell 2.4 - Andelen (målt i prosent) av prosjektene som finansieres av HB som har spesielt høye og lave Q-verdier (etter subsidiering) fordelt etter avdelingskontor

	Hoved-kontor	Bergen	Trond-heim	Bodø	Hammer-fest	Norge
-93 $Q_{HB} > 0,95$	25,1	10,3	9,4	1,3	3,5	12,1
-93 $Q_{HB} < 0,65$	8,4	21,1	26,5	30,1	25,6	20,2
-94 $Q_{HB} > 0,95$	24,8	10,2	10,0	1,9	7,9	13,1
-94 $Q_{HB} < 0,65$	8,9	17,7	21,4	20,7	25,2	17,0

En merker seg at selv om prisene på brukmarkedet har steget med vel 10 prosent fra 1993 til 1994, så er andelene med Q_{HB} større enn 0,95 bare litt høyere i 1994 enn i året før. Dette kommer først og fremst av at subsidieelementet knyttet til HB-finansieringen også er redusert. Nåverdien av rentesubsidiene på HBI-lån i 1993 var på 13 øre pr lånte krone, og på HBII-lån var nåverdien av rentesubsidiene på 9 øre pr lånte krone. De tilsvarende tallene for 1994 var 9 øre og 4 øre. Det er også mulig at et visst press på byggekostnadene i 1994 har bidratt til at andelene med en Q_{HB} på mer enn 0,95 ikke har økt i særlig grad. Andelene med en Q_{HB} som er lavere enn 0,65 har falt noe fra 1993 til 1994, men reduksjonen er ikke særlig markert.

Et naturlig spørsmål å stille seg er hvorfor i all verden det bygges boliger når våre beregninger viser at tilsvarende boliger kan kjøpes til dels mye billigere på brukmarkedet? Noen alternative svar på dette spørsmålet er:

- i) Norge er et spredtbygd land og selv om vi beregner priser på 'tilsvarende boliger', kan det hende at tilbudet av tilsvarende boliger i enkelte områder er tilnærmet lik null. For å skaffe seg den boligen en ønsker, blir en da nødt til å bygge den selv.
- ii) En har så sterke preferanser for bestemte utforminger av boligen at en bygger selv uansett, fordi man ved å bygge selv får bestemme 'alt' selv.
- iii) Selv om det finnes billigere boliger i området er disse uoppnåelige fordi husholdet ikke har tilgang på lån. Ved å bygge en bolig selv får en tilgang på lån gjennom HB.
- iv) Kostnadene som er oppgitt til HB er satt for høyt for å få så stort HB-lån som mulig.
- v) De fleste selvbyggere har en betydelig egeninnsats. Dette innebærer at en slipper å betale skatt på deler av arbeidskraftbruken. Det kan også være at en del av selvbyggerne er rasjonerte på arbeidsmarkedet slik at det å gjøre egeninnsats i bygging av egen bolig er en måte å øke inntekten på.

I et forsøk på å undersøke hvor mange av de husbankfinansierte boligene som ligger i områder med et meget begrenset tilbud av boliger har vi, i et utvalg av tinglyste boligomsetninger på vel 20.000, undersøkt antall omsatte boliger i perioden fra begynnelsen av 1991 til utgangen av første kvartal 1993. Vi har så definert områder med spesielt 'tynt' boligmarked som kommuner hvor det har skjedd mindre enn 20 boligomsetninger i denne perioden, vi har også sett på hvordan det virker om vi heller definerer et spesielt 'tynt' boligmarked som en kommune hvor det er omsatt mindre enn 10 boliger i den aktuelle perioden. Årsaken til at vi skiller ut den byggingen som skjer i de såkalte tynne boligmarkedene når vi analyser hvorvidt deler av den byggingen som kan finansieres andre steder enn i Husbanken vil bli skrinlagt hvis subsidiene tilbaketrekkes, er at vi mener at Tobins Q i disse tynne boligmarkedene i mindre grad enn i andre markeder inneholder informasjon som er relevant i forståelsen av byggebeslutninger.

Ved å trekke grensen på 20 boligomsetninger finner vi at 49,7% av boligene med personlig byggherre ligger i kommuner med tynt boligmarked. Om grensen trekkes ved 10 boligomsetninger, finner vi 24,6% i tynne boligmarkeder. I tabell 2.5 viser vi andelene i boligfinansieringen gjennom HB i 1993 som er gått til boligprosjekter som ligger i tynne boligområder.

Tabell 2.5 - Andeler (målt i prosent) av den HB-finansierte byggingen som skjer i tynne boligmarkeder, fordelt etter avdelingskontor

	Hoved- kontor	Bergen	Trond- heim	Bodø	Hammer- fest	Norge
Andel i kommuner med mindre enn 20 omsetninger	56,7	48,3	55,3	53,4	29,4	49,7
Andel i kommuner med mindre enn 10 omsetninger	31,7	23,5	19,2	28,0	14,8	24,6

Selv om vi ser bort fra den byggingen som skjer i det vi har definert som tynne boligmarked, finner vi i 1993 at bare nesten 18% av byggeprosjektene har en Q_{HB} -verdi på mer enn 0,95. Andelen med lavere Q_{HB} -verdi enn 0,65 faller til nesten 11%. Sannsynligvis undervurderer vi andelene som bygger i tynne boligmarkeder noe, da vi behandler hver kommune som ett og bare ett boligmarked. Det er nok en god del kommuner som har fungerende boligmarkeder i de sentrale delene av kommunen, men der deler av kommunen som må betegnes som tynne.

I tabell 2.6 går vi over til å betrakte Tobins Q-verdiene vi ville ha hatt i boligprosjektene hvis de ikke hadde fått billig finansiering.

Tabell 2.6 - Andelen (målt i prosent) av prosjektene som finansieres av HB som har spesielt høye og lave Q-verdier (når vi ser bort fra subsidiering) fordelt etter avdelingskontor

	Hoved- kontor	Bergen	Trond- heim	Bodø	Hammer- fest	Norge
-93 $Q_{pf} > 0,95$	17,0	3,7	6,0	0,8	1,5	7,1
-93 $Q_{pf} < 0,65$	19,4	32,3	44,7	52,8	45,0	35,2

Når vi ser bort fra de tynne boligmarkedene hvor vurderinger av Tobins Q ikke er relevante for dem som vurderer å bygge bolig, finner vi at bare knapt 10% har en Q_{pf} -verdi på mer enn 0,95. På den andre siden finner vi at hele 26% har en Q_{pf} -verdi på mindre enn 0,65.

Utviklingen av Tobins Q i tiden etter 1982 illustreres i tabell 2.7. I denne tabellen har vi tatt med boliger i alle kommuner inkludert dem som vi har definert som tynne boligmarkeder. Hensikten med å trekke fram tidsutviklingen på denne måten er todelt. For det første mener vi at slike tidsserier kaster lys over både utviklingen av boligbyggingen og Husbankens rolle. For det andre tar vi den med for å vise at de til dels ekstremt lave verdiene på Tobins Q som vi fant i næranalysen av 1993 nok er en egenskap ved boligmarkedet i 1993, og ikke ved de metodene vi bruker for å beregne Q-verdiene.

Tabell 2.7 - Utviklingen over tid av andelen (målt i prosent) av prosjektene som finansieres av HB som har spesielt høye og lave Q-verdier

	$Q_{pf} > 0,95$	$Q_{pf} < 0,65$	$Q_{HB} > 0,95$	$Q_{HB} < 0,65$
1983	48,6	1,7	85,5	0,0
1984	32,7	4,5	68,4	0,3
1985	49,0	1,4	87,0	0,0
1986	62,0	0,4	97,4	0,0
1987	57,5	0,7	97,6	0,0
1988	44,5	2,3	83,5	0,1
1989	23,4	7,5	53,2	1,6
1990	15,4	15,1	45,7	1,8
1991	9,1	27,6	36,5	4,3
1992	6,1	35,8	27,9	6,2
1993	7,6	32,3	12,1	20,2
1994	8,2	27,0	13,1	17,0

Tabell 2.7 viser oss helt klart hvordan de høye subsidiene spesielt rundt midten av 80-tallet skapte en stor kile mellom den Tobin-Q'en som tar hensyn til subsidiene og den 'rene' Q-verdien. Den viser oss også en antydning av et boligmarked inne i en 'sunn' utvikling.

Vi ser at bare noe mer enn hver tiende av de boligene som ble bygd med finansiering i HB hadde en Tobins Q på mer enn 0,95, selv når vi tar hensyn til nåverdien av subsidiene. Holder vi byggingen i det som vi har kalt for tynne boligmarkeder utenfor stiger andelen med en Tobins Q på mer enn 0,95 etter subsidier til 16%. Konklusjonen på dette er at folk faktisk bygger bolig selv om de kunne ha fått kjøpt en (til dels mye) billigere tilsvarende bolig på brukmarkedet. Den første hypotesen vår om at boliger bare bygges om de har en Tobins Q på mer enn 1, får helt klart ingen som helst slags støtte i dataene våre.

På tross av disse noe overraskende resultatene mener vi at det ikke vil være riktig å regne med at verdien på Tobins Q ikke inneholder informasjon som er relevant for beslutningen om å bygge eller ikke. Spørsmålet blir så hvilken type informasjon man kan trekke ut av opplysninger om de enkelte boligprosjektene Q-verdier. Før vi går på det, skal vi se på fordelingen av Tobins Q, etter subsidier, blant de boligprosjektene som vi antar ikke vil utsettes for kredittasjonering om de ikke hadde fått HB-lån. Vi ser også bort fra de boligene som er bygd i tynne boligmarkeder.

Tabell 2.8 - Prosjekter i 1993 fordelt etter Q-verdier

Q _{HB}	Andel målt i prosent
0,4	0,0
0,5	1,2
0,6	9,6
0,7	26,7
0,8	26,9
0,9	17,1
1,0	9,6
1,1	4,9
1,2	3,0
1,3	0,5
1,4	0,2
1,5	0,2
1,7	0,1
1,8	0,2

Prosjektene er i tabell 8 fordelt på Tobins Q avrundet til en desimal. Tabellen viser da f.eks. at den beregnede Q-verdien for 9,6% av boligene ligger på mellom 0,95 og 1,05. Det ser i tabellen ut som om det er få prosjekter hvor Q-verdien ligger lavere enn 0,75. Vi velger derfor å gå videre i den empiriske analysen med å anta at boliger som har en Tobins Q uten subsidiering, dvs Q_{pf} , som er høyere enn 0,75 og som ville kunne ha fått lån i det private finansvesenet, blir bygd selv om HB-finansiering ikke hadde vært tilgjengelig. I tillegg tar vi med dem som ble bygd med Q-verdi etter subsidiering som ligger lavere enn 0,75 og dem som har bygd i det vi kaller for tynne boligmarkeder. Det å bruke en så lav Q-verdi kan gis en slags mikroøkonomisk begrunnelse i kostnader forbundet med å reversere beslutninger som er tatt tidlige. Vi tror at slike reverseringskostnader stort sett vil være ikke-monetære.

Vi vil understreke at grunnlaget for å velge nettopp 0,75 som 'grenseverdi' er meget spinkelt. Det at vi er nødt til å gjøre en slik luftig antagelse ser vi som et argument for å gjøre nærmere analyser av hvilke faktorer som påvirker beslutningene om å igangsette boligprosjekter.

2.4 Resultater av analysen av oppføringslånesystemets virkning på samlet bygging

De byggesteinene vi nå har lagt kan så brukes til å fordele den Husbankfinansierte boligbyggingen etter hva vi tror vil skje med den om Husbanken forsvinner. I tabellen 2.9 viser vi hvordan den HB-finansierte boligbyggingen innen hvert fylke fordeler seg på fem forskjellige kategorier av hva som ville ha skjedd om lånetagerne ikke hadde hatt tilgang på ordningen med oppføringslån fra HB. Benevningen på tallene i tabellen er prosent av den HB-finansierte byggingen i fylket.

Tabell 2.9 - Hva ville ha skjedd med de prosjektene som fikk lån i Husbanken hvis slike lån ikke var tilgjengelige (prosent)

	Ikke mulig å skaffe finansiering	Bygges med størrelse/standard redusert	Bygges som med HB-finansiering	Mulig å finansiere på samme måte, men skrinlagt	Mulig å finansiere med størrelse/standard redusert, men skrinlagt
Østfold	47,8	12,7	35,2	3,7	0,6
Akershus	24,5	15,7	59,8	0,0	0,0
Oslo	32,2	16,6	51,1	0,0	0,0
Hedmark	61,0	9,9	26,3	1,4	1,4
Oppland	72,2	8,5	16,0	2,1	1,2
Buskerud	51,7	8,2	29,5	7,9	2,6
Vestfold	59,0	9,8	28,2	2,2	0,8
Telemark	52,3	14,1	29,6	1,7	2,3
Aust-Agder	45,3	14,6	37,6	2,3	0,2
Vest-Agder	42,6	19,5	36,8	0,6	0,5
Rogaland	41,8	14,0	40,7	2,9	0,7
Hordaland	44,8	12,0	38,2	3,5	1,4
Sogn og Fjordane	54,5	12,4	33,1	0,0	0,0
Møre og Romsdal	51,5	10,2	34,2	3,0	1,1
Sør-Trøndelag	47,5	13,1	36,2	2,3	0,9
Nord-Trøndelag	58,7	9,7	22,1	7,0	2,6
Nordland	43,5	7,7	40,1	6,8	1,9
Troms	48,4	9,3	34,9	6,7	0,7
Finnmark	48,4	10,2	38,5	2,4	0,6
Norge	47,2	11,6	36,7	3,5	1,0

Umiddelbart kan vi si at en svært stor del av de prosjektene som har blitt gjennomført med finansiering fra HB, ser ut til å ikke ville ha blitt gjennomført om slik finansiering ikke hadde vært tilgjengelig. Det mest slående resultatet av beregningene våre er imidlertid årsaken til at systemet med oppføringslån i Husbanken påvirker boligbyggingen så kraftig. Manglende mulighet til å skaffe lån andre steder enn i Husbanken er årsak til at prosjekter ikke kan gjennomføres i mer enn 10 ganger så mange tilfeller som manglende ønske om å gjennomføre prosjektet fordi subsidieringen faller bort⁵. Når det gjelder målsetninger om å

⁵ En bør imidlertid ha i mente at andelen som skrinlegger et prosjekt som er mulig å finansiere andre steder om HB-finansieringen faller bort bygger på en analyse med stor usikkerhet knyttet til seg. Usikkerheten

holde en høy boligbygging og en økende boligmasse, tyder våre beregninger klart på at HBs bidrag til å lette tilgangen til kreditt er klart viktigere enn de subsidiene som har vært knyttet til oppføringslånordningen.

Kort sagt: om det gis oppføringslån til 100 boliger, så øker dette boligbyggingen med om lag 52 boliger. Om subsidieelementet i oppføringslånet tas bort ser det ut som om reduksjonen i boligbyggingen vil bli på bare litt i overkant av 4 av 100 boliger. Ut fra analysen av 1993-data ser virkningen på total boligbygging ut til å være sterkest i Hedmark og Oppland, men i denne tolkningen må vi være oppmerksomme på at hele bygg- og anleggssektoren i disse fylkene var i en spesiell situasjon i nettopp 1993. Den viktigste årsaken til at virkningen er sterkest i disse innlandsfylkene er at det er et relativt høyt innslag av husholdninger med lave inntekter i forhold til byggekostnader blant dem som har fått tilsagn her. Kanskje har dette først og fremst noe å gjøre med høye anleggskostnader. Området hvor oppføringslån i minst grad påvirker antall bygde boliger er Akershus/Oslo.

Det er klart at når vi skal forsøke å klarlegge oppføringslånordningenes bidrag til boligbygging, må vi relatere den økte byggingen vi får som følge av HBs aktivitet til den totale byggeaktiviteten. I tabell 2.10 viser vi samlet oppstarting av boliger i 1993 fordelt på fylke (iflg Byggearealstatistikken) og sammenholder dette med HB-finansiert igangsetting og det beregnede antall boliger finansiert gjennom HB som ikke ville ha blitt igangsatt uten at husholdene hadde fått lån i HB.

Hvordan boligbyggingen samlet sett påvirkes av systemet med oppføringslån gjennom Husbanken avhenger primært av to forhold:

- i) I hvilken grad de boligene som bygges med lån fra HB ville ha blitt bygd om oppføringslånene ikke hadde vært tilgjengelige.
- ii) Hvor stor del av den samlede boligbyggingen i regionen som ble finansiert gjennom HB.

Det som har vært temaet i de forrige delene av kapittelet er punktet i) ovenfor. I tabell 2.10 tar vi hensyn til punktet ii). Tabellen gir i tillegg til tall for hhv samlet igangsetting og estimat på HB-finansiert igangsetting, også anslag på den prosentvise reduksjonen man ville ha fått i boligbyggingen i 1993 om oppføringslånordningen ikke hadde eksistert. I tabellen finnes det to alternative måter å gjøre beregningen. Den beregningen som finnes i kolonnen med overskrift '*Reduksjon i samlet igangsetting i fylket prosent - A*' bygger på at de husholdene som ikke vil få finansiert prosjektet sitt i private banker, men vil kunne få finansiert et prosjekt med 20% lavere byggekostnader faktisk gjør dette. Kolonnen '*Reduksjon i samlet igangsetting i fylket prosent - B*' viser samlet reduksjon gitt at husholdningene ikke bygger et mindre prosjekt selv om de kan lånefinansiere det i de private bankene.

Når tabell 2.10 betraktes, må en være klar over at det er en viss forskjell i periodiseringen for byggetall fra Byggearealstatistikken og for HB-tallene. HB-tallene refererer til

stammer fra vår manglende evne til å gi noen god forklaring på at det faktisk bygges boliger med så lave Q-verdier som de vi fant.

prosjekter som fikk tilsagn i 1993 og ble fullført (dvs lånetilsagnet tatt ut i form av en bevilgning) innen midten av mai 1995. Det er mulig at en del av boligene som inngår i tilsagnsmassen fra 1993 først ble igangsatt i 1994. Vi kan ha mistanke om at en del av lånetilsagnene i Oppland har lidd denne skjebnen, etter som vår beregnede HB-finansierte igangsetting ligger 70 boliger høyere enn samlet igangsetting i Oppland i 1993. Årsaken til slike utsettelser i Opplands-tallene er naturligvis at en del hushold har ventet til etter OL før de igangsatte sine prosjekter. På den annen side vil det naturligvis også være slik at noen tilsagn fra 1992 ble igangsatt i 1993.

Vi er også noe skeptisk til tallene for Nord-Trøndelag som indikerer en andel privatfinansiering på hele 65%. Videre skiller også Nordland seg ut med et nivå på HB-finansierte igangsetting som ligger 80 boliger høyere enn samlet igangsetting i Nordland. Ved å gå ned på igangsettingstall på kommunenivå kunne vi sikkert ha funnet delforklaringer på disse noe merkelige forholdene. Vi ønsker imidlertid ikke å fordype oss i detaljer, men heller gi et generelt bilde av forholdet mellom HB-finansiering og samlet igangsetting.

Tabell 2.10 - Beregnet virkning på samlet boligbygging av oppføringslånesystemet

	Igangsetting Byggeareal- statistikk	Beregnet HB- finansierte igang- setting	Reduksjon i samlet igangsetting i fylket prosent A	Reduksjon i samlet igangsetting i fylket prosent B
Østfold	514	360	36,5	45,4
Akershus	1.388	778	13,7	22,5
Oslo	1.086	905	26,8	40,7
Hedmark	487	308	40,4	46,6
Oppland	830	900	81,9	91,1
Buskerud	702	515	45,6	51,7
Vestfold	660	503	47,3	54,8
Telemark	507	435	48,3	60,4
Aust-Agder	336	198	28,1	36,7
Vest-Agder	627	384	26,8	38,7
Rogaland	1.943	1.204	28,1	36,7
Hordaland	1.682	886	26,2	32,6
Sogn og Fjordane	472	417	48,1	59,1
Møre og Romsdal	870	646	41,3	48,9
Sør-Trøndelag	839	560	33,8	42,6
Nord-Trøndelag	585	207	24,2	27,5
Nordland	920	997	56,6	64,9
Troms	815	760	52,0	60,7
Finnmark	491	413	43,2	51,7
Norge	15.754	11.376	37,3	45,7

Vi får altså et anslag på at noe over 70% av igangsettingen i 1993 var finansiert gjennom HB. Dette er selvsagt et høyt tall, men det ligger jo betydelig lavere enn de 109%! vi finner

ved å se alle lånetilsagn gitt fra HB i 1993 i forhold til den samlede igangsettingen i 1993. Privatfinansieringens beregnede andel av igangsettingen varierer fra over 40% i Akershus, Aust-Agder og Hordaland til 15% eller lavere i Sogn og Fjordane, Troms og Finnmark⁶.

Vårt beregnede antall HB-finansierte boliger utgjør omlag 65% av de tilsagn om oppføringslån som ble gitt i 1993. I en undersøkelse fra Husbanken (Lycke m.fl. 1994) fant man at i oktober 1994 var 44% av tilsagt beløp i 1993 gått til utbetaling. Utbetalingen skjer jo når prosjektet er ferdigstilt slik at det kan finnes en del prosjekter som ble igangsatt i 1993 som ennå ikke hadde kommet til bevilgning i oktober 1994. Det kan likevel hende at tallene fra Lycke (1994) kan tas som en indikasjon på at en (god) del av de lånene som ble tilsagt i 1993 førte til igangsetting i 1994, og at dette er noe av forklaringen på de noe merkelige tallene vi har for Oppland og Nordland.

I tolkningen av virkningen av systemet med oppføringslån på den samlede boligbyggingen skal vi konsentrere oppmerksomheten om beregningene som tar hensyn til at hushold som ikke kan få finansiert sitt HB-prosjekt i private banker, kan få finansiert et prosjekt i en noe mindre skala, dvs kolonnen '*Reduksjon i samlet igangsetting i fylket prosent - A*'. Vi ser da av tabellen at den totale igangsettingen av boliger uten HB-systemet ville ha ligget på noe i underkant av 10.000 boliger eller 37,3% lavere enn det vi faktisk hadde.

2.5 Nærmere om HBs virkning på den geografiske fordelingen av igangsettingen

For å illustrere hvordan den geografiske fordelingen av igangsetting, og dermed boligbyggingen, påvirkes av systemet med oppføringslån i HB, skal vi betrakte den fylkesvise fordelingen av samlet igangsetting, HB-finansiert igangsetting og den beregnede igangsettingen i det hypotetiske tilfellet at systemet med oppføringslån ikke hadde eksistert. I tabell 2.11 viser vi andelene av igangsettingen i de tre 'klassene'.

⁶ Vi har da holdt Oppland, Nord-Trøndelag og Nordland med sine ekstreme og noe merkelige resultater utenfor.

Tabell 2.11 - Igangsettingens fordeling på fylker, prosent av igangsettingen innen hver kategori

	Samlet igangsetting	HB-finansiert igangsetting	Beregnet igangsetting uten HB
Østfold	3,3	3,2	3,3
Akershus	8,8	6,8	12,1
Oslo	6,9	8,0	8,0
Hedmark	3,1	2,7	2,9
Oppland	5,3	7,9	1,5
Buskerud	4,5	4,5	3,9
Vestfold	4,2	4,4	3,5
Telemark	3,2	3,8	2,6
Aust-Agder	2,1	1,7	2,4
Vest-Agder	4,0	3,4	4,6
Rogaland	12,3	10,6	14,1
Hordaland	10,7	7,8	12,5
Sogn og Fjordane	3,0	3,7	2,5
Møre og Romsdal	5,5	5,7	5,2
Sør-Trøndelag	5,3	4,9	5,6
Nord-Trøndelag	3,7	1,8	4,5
Nordland	5,8	8,8	4,0
Troms	5,2	6,7	3,9
Finnmark	3,1	3,6	2,8
Norge	100,0	100,0	100,0

På bakgrunn av denne tabellen kan vi dele fylkene inn i tre forskjellige grupper:

1 Fylker med omlag samme andel av igangsetting uten HB-systemet som med systemet

Østfold, Hedmark, Aust-Agder, Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag

2 Fylker med noe høyere andel av igangsetting uten HB-systemet som med systemet

Akershus, Oslo, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Nord-Trøndelag

3 Fylker med noe mindre andel av igangsetting uten HB-systemet som med systemet

Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Sogn og Fjordane, Nordland, Troms og Finnmark

Når denne oppdelingen vurderes må man huske at det syntes å være spesielle forhold bak tallene for Oppland, Nord-Trøndelag og Nordland. Om vi holder disse fylkene utenfor analysen får vi det samme bildet som ovenfor, kanskje med litt mer markerte utslag.

For å utfylle bildet av hvordan systemet med oppføringslån i HB påvirker byggingen har vi sett på hvordan den beregnede virkningen av hva som ville ha skjedd med de HB-

finansierte prosjektene fordeler seg etter befolkningskonsentrasjonen i de kommunene som prosjektet ligger i. Disse tallene relaterer vi ikke til samlet boligbygging.

Tabell 2.12 - Hva ville ha skjedd med de prosjektene som fikk lån i Husbanken hvis slike lån ikke var tilgjengelige (prosent)

	Ikke mulig å skaffe finansiering	Bygges med størrelse/standard redusert	Bygges som med HB-finansiering	Mulig å finansiere på samme måte, men skrinlagt	Mulig å finansiere med størrelse/standard redusert, men skrinlagt
0-30% i tettbygd	59,0	10,5	28,8	1,5	0,6
30-60% i tettbygd	54,7	11,2	31,2	2,4	0,5
60-90% i tettbygd	45,1	11,5	38,4	3,9	1,2
90-100% i tettbygd	32,5	15,5	51,4	0,5	0,1
Norge	47,2	11,6	36,7	3,5	1,0

Når vi bruker denne grupperingen av kommunene trer det fram et meget og klart bilde. HB-systemets virkning på den samlede boligbygging er klart fallende i befolkningskonsentrasjonen i kommunen. Mens 100 oppføringslån kanalisert til de kommunene hvor befolkningen er mest konsentrert i tettsteder øker samlet igangsetting med 33 boliger, så tyder våre beregninger på at 100 oppføringslån kanalisert til de kommunene som har minst konsentrert befolkning, øker boligbyggingen med noe mer enn 60 boliger.

2.6 Oppføringslånesystemets virkning på boutgiftene

2.6.1 Innledende kommentarer

I vurderingen av hvordan oppføringslånesystemet påvirker husholdningenes boutgifter bruker vi tre ulike tilnærminger. En ting disse tre tilnærmingene har til felles er at vi går rett på å vurdere effekten på boutgiftene av oppføringslånesystemet, med dette mener vi at vi ikke går veien om noe forsøk på å måle nivået på boutgiftene. Den første av de tre tilnærmingene (i 2.6.2), er at vi ser på den direkte virkningen for dem som får lån til oppføring av bolig av HB i stedet for fra en privat bank. Den andre framgangsmåten kan kanskje sies å være en slags perfekt markedstilnærming, med dette mener vi at vi skal ta utgangspunkt i et forsøk på å måle forskjellen i 'prisen på boligmassen' langs to langsiktige likevektsbaner. De to banene avspeiler prisene hhv med og uten oppføringslånesystemet, (som behandles i 2.6.3). Den siste tilnærmingen, (i 2.6.4), er at vi tar den beregnede virkningen av oppføringslånesystemet på igangsetting og etterhvert på boligmasse. Deretter kobler vi den beregnede virkningen på boligmassen og et anslag på priselastisiteten for å måle forskjellen i 'prisen på boligmassen' når vi har et HB-system, og når vi ikke har det.

De to siste metodene kan mer sies å være anslag på hvordan markedsprisen på boliger påvirkes av ordningen med oppføringslån enn anslag på virkningen på boutgiftene. Disse anslagene på virkningen på markedsprisene er relevante i og med at den prisen en betaler naturligvis påvirker boutgiftene

Når endringer i boligprisene betraktes som en del av en diskusjon av hvordan husholdenes boutgifter påvirkes, så er det en del viktige effekter vi må ta med. De punktene vi her tenker på er knyttet til at boligmassen jo faktisk også eies av hushold. En generell prisstigning på boliger vil ikke direkte påvirke den likvide situasjonen for de hushold som ikke endrer sin tilpasning på boligmarkedet. Hushold som 'kjøper seg nedover' i boligmarkedet vil få frigjort kapital som følge av prisstigningen, og vil derfor tjene på den. For hushold som kjøper seg oppover vil situasjonen være motsatt. Den mest markerte måten å kjøpe seg oppover i bolig i boligmarkedet vil være det å kjøpe sin første bolig. Denne typen effekter analyseres grundig av Miles (1994). Her drøftes det også hvordan konklusjonene modifieres noe om det er slik at størrelsen på husholdenes egenkapital, herunder inkludert boligkapitalen, har avgjørende innflytelse på husholdenes muligheter til å få lån⁷.

2.6.2 Virkningen på boutgiften for dem som har oppføringslån i HB

I denne delen skal vi være litt mer fremadskuende enn det vi var når vi analyserte lånetilsagnene fra 1993 for å finne ut hvordan samlet igangsetting og dens geografiske fordeling ble påvirket av systemet med oppføringslån i Husbanken. Vi tar som utgangspunkt forslaget i Statsbankutredningen om at HB i framtiden nok ikke kommer til å tilby lån som det er knyttet rentesubsidier til. Det vil imidlertid ikke være riktig å ut fra dette trekke den konklusjonen at et oppføringslån i HB vil gi like stor boutgift som et like stort lån i en privat bank. Det er to årsaker til dette:

- i) Inntil nå har det stort sett vært slik at avdragsprofilen på HB-lån har innebåret en senere nedbetaling enn det man har tilbudt i private banker. Et slikt forhold vil selvsagt innebære en forskyvning i boutgiftsprofilen.
- ii) Selv om man i Statsbankutvalget foreslår å ta bort rentesubsidiene, ser det ut til at utvalget ønsker å la HBs kunder nyte godt av den positive virkningen statens finansielle soliditet har på statens innlånsrente.⁸

Vi kommer ikke til å gjøre beregninger av hvordan forskjellige avdragsprofiler vil påvirke boutgiftene. Dette gjør vi ikke fordi det i HB legges opp til økt fleksibilitet når det gjelder avdragsprofil på oppføringslån i framtiden, videre tror vi også at man i det private bankvesenet vil kunne komme opp med mer fleksible avdragsprofiler på lån til boligformål om bankene hadde fått en mer sentral plass i finansieringen av nybygging. Beregninger av virkningen av ulike avdragsprofiler vil altså måtte inneholde spekulative antagelser.

⁷ Og slik er det jo!

⁸ Her ligger det med andre ord til rette for å konstruere språklige perler av typen 'subsidierte lån som ikke er subsidierte'.

Det vi skal gjøre er å beregne virkningen på de årlige boutgiftene av en rente som ligger 0,5 prosentpoeng lavere enn det husholdene ellers ville ha betalt, videre antar vi at termin- og andre gebyrer er de samme i HB og i andre banker. Beregningen av denne størrelsen er gjort for et annuitetslån med en løpetid på 30 år. Videre er boutgiftsfordelen beregnet ut fra et lån på 500.000 kroner, gjennomsnittslånene i HB til personlige byggherrer som bygger én bolig lå i 1993 litt under dette. Forutsetningen om at størrelsen på lånet er på 500.000 kroner er på ingen måte essensiell. Boutgiftsfordelen vil være proporsjonal med størrelsen på lånet, slik at de tallene som presenteres her vil enkelt og greit kunne transformeres til boutgiftsfordeler knyttet til andre lånestørrelser. Når vi sammenligner boutgifter holder vi bolig- og lånestørrelse konstant, det betyr at vi ser bort fra at boutgiftene påvirkes som følge av at tilgangen på HB-lån påvirker størrelse/standard på en bolig som bygges.

Et halvt prosentpoeng lavere rente gir på disse lånene en årlig boutgiftsfordel før skatt på HB-lån i forhold til privatbanklån på vel 2.000 kroner. Hvis husholdene er i en slik økonomisk posisjon at de betaler skatt av alminnelig inntekt (dvs skatt til kommunen av netto skattbar inntekt), vil denne boutgiftsfordelen deles mellom kommunene og husholdene som bygger. Vi tror at de fleste hushold med oppføringslån er i en slik posisjon. I begynnelsen av lånets løpetid, hvor rentene utgjør en forholdsmessig stor del av terminbeløpene, vil kommunenes andel av boutgiftsfordelen være 700 kroner, kommunenes andel vil falle fram mot slutten av lånets løpetid. Hvorvidt en slik boutgiftsfordel på et lån av en gitt størrelse vil påvirke det husholdningene har disponibelt til annet konsum eller størrelse/standard på den boligen som bygges, er selvsagt et åpent spørsmål. En årlig boutgiftsfordel på husholdets hånd på 1.300 kroner er jo ikke særlig mye, og vil i liten grad kunne brukes til heving av størrelse/standard.

Som vi har vært inne på tidligere er det nok en god del av HBs kunder som ville ha hatt problemer med å oppnå en rente i de private bankene som er lik den såkalte markedsrenten. For å illustrere litt av deres situasjon, har vi beregnet en boutgiftsfordel for hushold som i det private kredittmarkedet må betale en rente som ligger 1,5 prosentpoeng høyere enn HB-renten. For hushold i en slik situasjon finner vi en boutgiftsfordel før skatt på vel 6.000 kroner. Når skattesystemet trekkes inn i resonnementet, ser vi at i begynnelsen av lånets løpetid tilfaller 2.100 kroner kommunene i form av reduserte fradrag i skattbar inntekt.

Vi har ikke gjort noen grundige vurderinger av hvordan forskjellen mellom renten i HB og i private banker vil bli om staten trekker ut sine rentesubsidier. Beregningene av boutgiftsfordelene ved en HB-rente som ligger hhv 0,5 og 1,5 prosentpoeng lavere enn privatbankrenten, må derfor først og fremst ses som illustrasjoner.

For hushold som er berettiget til bostøtte og/eller -tilskudd vil boutgiftsfordelen være mindre da størrelsen på det husholdet mottar gjennom disse støtteordningene vil være lavere med den fordelaktige renten enn med renten i privatbankene. Det nåværende systemet hvor det å ha lån i Husbanken er et av kriteriene for å komme inn under bostøtteordningen bidrar til å øke boutgiftsfordelen knyttet til oppføringslånet. Denne effekten kan for en del hushold være ganske stor.

2.6.3 Oppføringslånesystemets virkning på boligbygging langs en langsiktig likevektsbane

Mange teoretiske arbeider om boligmarkedenes funksjonsmåte tar utgangspunkt i et langsiktig likevektsbegrep (se f.eks. Poterba (1984) og Gulbrandsen og Kosonen (1994)). Denne måten å betrakte boligmarkedene på kan vi beskrive ved å ta utgangspunkt i at boligmarkedet er i en såkalt langsiktig likevekt, prisene på brukte boliger vil da være lik det det koster å bygge en ny bolig. I denne situasjonen venter en at boligbyggingen som skjer kun er bygging for å erstatte forfallet i boligmassen (avgangen) og for å dekke etterspørselen fra nye husholdninger. La oss så tenke oss at det skjer et positivt (negativt) sjokk på boligmarkedet som presser prisene på bruktmarkedet oppover (nedover). Dette fører til at det blir billigere (dyrere) å bygge nytt enn å kjøpe bolig på bruktmarkedet. Når det er billigere (dyrere) å bygge nytt enn å kjøpe bruktbolig, forventes det at boligbyggingen stiger (faller), noe som presser tilbudet oppover (nedover) og dermed bruktpriene ned (opp). Denne prosessen fortsetter til vi kommer til en ny langsiktig likevekt, dvs til en situasjon hvor det er likhet mellom prisene på bruktmarkedet og kostnadene ved å bygge nytt.

Resonnementer av denne typen antyder at langs den langsiktige likevektsbanen er 'prisen på boligmassen' bestemt av hva det koster å bygge flere nye boliger. Det det koster å bygge flere nye boliger kan vi kalle for marginalkostnaden ved å utvide størrelsen på boligmassen. Marginalkostnaden ved å utvide størrelsen på boligmassen kan tolkes som en langtids grensekostnad for boligmarkedet. Denne marginalkostnaden påvirkes av Husbanken gjennom at HB tilbyr billig kreditt. Det er nettopp denne påvirkningen, for de boligene som finansieres med oppføringslån, vi har gitt et mål på i tabell 2.3 når vi har beregnet nåverdien av boligsubsidiene knyttet til oppføringslåneordningen. For å diskutere hvordan marginalkostnaden ved å utvide størrelsen på boligmassen påvirkes av at noen boliger finansieres med subsidierte lån i HB skal vi gå gjennom et kort formelt resonnement.

A er anleggskostnaden ved privatfinansiering

$A^*(1-s)$ er anleggskostnaden etter subsidier ved finansiering med oppføringslån.

Hvis all boligbygging var privatfinansiert ville A vært et korrekt mål på den marginale kostnaden ved å utvide boligmassen, på tilsvarende måte ville $A^*(1-s)$ vært det korrekte målet om all boligbygging var finansiert gjennom HB. Nå er imidlertid boligbyggingen i Norge sammensatt av både privat- og Husbankfinansiert boligbygging. I en slik situasjon er det ikke selvsagt hva som vil være det korrekte målet på den marginale kostnaden ved å utvide boligmassen. Vi skal sette opp tre ulike hypoteser:

- H1: Den Husbankfinansierte boligbyggingen utgjør grunnfjellet i boligbyggingen, ekstra boligbygging finansieres privat. I et slikt tilfelle vil A være det korrekte mål på den marginale kostnaden ved å utvide boligmassen. Dermed får en den sterke konklusjonen at i den langsiktige likevekten påvirkes ikke boligmarkedet av at deler av boligbyggingen subsidieres!!
- H2: Den privatfinansierte boligbyggingen utgjør grunnfjellet i boligbyggingen, og marginal bygging finansieres gjennom Husbanken. I et slikt tilfelle vil $A^*(1-s)$ være

det korrekte mål på den marginale kostnaden ved å utvide boligmassen. Subsidiert av oppføringslån vil i dette tilfellet overveltes direkte i de langsiktige likevektsprisene på bolig.

- H3: Boligbyggingen vil alltid bestå av både privat- og Husbankfinansierte bygging. Den marginale kostnaden ved å utvide boligmassen vil i dette tilfellet være et veid gjennomsnitt av anleggskostnaden med og uten subsidiert, og subsidiert av oppføringslån vil delvis overveltes i de langsiktige likevektsprisene på boliger.

Hver for seg kan en komme med gode argumenter for realismen i hver enkelt av de tre hypotesene. Den første hypotesen betyr ikke noe annet enn at de prosjektene som for byggherre er billigst bygges først, og at hvis alle har tilgang på slike betingelser, vil alle velge dem. Som støtte for den andre hypotesen kan en bruke vår analyse av hva som ville ha skjedd med boligbyggingen om oppføringslån fra HB ikke hadde vært tilgjengelige. Vi fant at en betydelig del av igangsettingen ikke ville ha funnet sted om byggingen ikke hadde vært finansiert gjennom HB. Dette ser vi som en kraftig støtte til den andre hypotesen om at HB-finansierte bygging er marginal.

Argumentene for den tredje hypotesen tar utgangspunkt i at 'det norske boligmarkedet' kun er en analytisk konstruksjon. I realiteten har vi et meget stort antall boligmarkeder i Norge. Argumentasjonen for hypotesene én og to kan vi tolke som argumenter for at i noen delmarkeder er den privatfinansierte byggingen marginal, mens i andre markeder er den HB-finansierte byggingen marginal. Om dette er tilfellet er hypotesen tre den beste beskrivelsen av den analytiske konstruksjonen 'det norske boligmarkedet'. Alt i alt mener vi at argumentene for den tredje hypotesen er de sterkeste.

Mer presist kan vi skrive virkningen, målt i kroner, på prisene i en langsiktig likevekt som DLP:

$$(2.5) \quad DLP = A \cdot (1 - v_{pf} - v_{hb} \cdot (1-s))$$

hvor: v_{pf} er den privatfinansierte boligbyggingens andel av den marginale byggingen
 v_{hb} er den Husbankfinansierte boligbyggingens andel av den marginale byggingen

$$v_{pf} + v_{hb} = 1$$

Hypotesene våre kan så presiseres til å være hypoteser om størrelsen på vektene:

$$H1: \quad v_{pf} = 1 \quad v_{hb} = 0$$

$$H2: \quad v_{pf} = 0 \quad v_{hb} = 1$$

$$H3: \quad 0 < v_{pf} < 1 \quad 0 < v_{hb} < 1$$

For å komme over til å gjøre empiriske anslag over virkningene på de langsiktige likevektsprisene, må vi presisere vektene under H3 nærmere. Disse vektene skal reflektere de andelene som hhv privat- og HB-finansierte bygging utgjør av den marginale boligbyggingen. Diskusjonen vår hittil viser klart at disse andelene ikke er observerbare. Vi

velger å bruke et anslag fra Lycke m.fl. (1994) for bevilgede lån som andel av fullføringen av boliger i landet på 65% i en framtidig stabil situasjon som anslag på v_{hb} , dette igjen betyr at vi lar fordelingen mellom privat- og Husbankfinansiert være den samme i den marginale byggeaktiviteten som i hele byggeaktiviteten.

$$H3: \quad v_{pf} = 0,35 \quad v_{hb} = 0,65$$

Vi skal beregne virkningen, målt i prosent, av oppføringslånesystemet på de langsiktige boligprisene for årene 1993 og 1988 under de tre hypotesene. I tillegg beregner vi virkningen i et hypotetisk år i framtiden hvor HB framdeles gir oppføringslån, men hvor rentetrappen er borte og rentesatsen på HB-lån ligger et halvt prosentpoeng lavere enn markedsrenten. Før vi går løs på selve beregningen må vi beregne verdien av s , altså subsidier i prosent av anleggskostnad. Når disse anslagene gjøres, antar vi at lånets andel av anleggskostnaden er 60%. For 1993 lar vi fordelingen av de marginale Husbanklånene på lånetype være den samme som i mengden av tilsagte lån, dette gir 64% HB1 og 36% HB2. I det hypotetiske året i framtiden antar vi at det bare finnes en type oppføringslån, vi har beregnet nåverdien av et halvt prosentpoeng lavere rente på et annuitetslån over 30 år til å være 3,5 øre pr lånte krone. Dette gir oss følgende anslag på s -verdiene:

$$s_{88} = 0,6(0,64*0,49 + 0,36*0,19) = \underline{0,229}$$

$$s_{93} = 0,6(0,64*0,13 + 0,36*0,09) = \underline{0,069}$$

$$s_{fram} = 0,6*0,035 = \underline{0,021}$$

Tabell 2.13 - Prosentvis reduksjon i de langsiktige likevektsprisene som følge av HBs eksistens

	H1	H2	H3
1988	0	22,9	14,9
1993	0	6,9	4,5
Framtiden?	0	2,1	1,4

Tallene i tabell 2.13 har en enkel og rettfram tolkning. Hvis f.eks. hypotese tre er korrekt så var de langsiktige likevektsprisene på boliger i 1988 14,9 prosent lavere enn om systemet med lån i HB ikke hadde eksistert. Tallene i tabellen sier oss altså noe om forskjeller i prisnivåer, ikke noe direkte om utviklingstrekk. Oppføringslånesystemets virkning på de langsiktige likevektsprisene i boligmarkedet har altså vært sterkt fallende fra 1988 fram til i dag, og en omlegging av Husbanken i den retningen som foreslås av Statsbankutvalget vil redusere denne effekten ytterligere.

Det er to årsaker til at vi ikke går videre og utnytter disse empiriske anslagene over prisvirkninger langs en langsiktig likevektsbane, til å si noe om effekten av oppføringslånesystemet på husholdningenes boutgifter:

- i) En meget stor andel av husholdningene som kjøper bolig eller bygger selv, vil også være selgere av en annen bolig. Effekten på boutgiften vil påvirkes av lånebehov som igjen påvirkes betydelig av den prisen som oppnås på forrige bolig. Det er

nettopp slike effekter vi tok opp, med referanse til Miles (1994) i de innledende kommentarene av dette avsnittet om '*Oppføringslånesystemets virkning på boutgiftene*'.

- ii) Hvis vi ser på perioden fra 1988 til 1993 da de nominelle boligprisene falt kontinuerlig (tilsammen med rundt 20%), ser vi at de langsiktige likevektsprisene på bolig, gitt at nominelle anleggskostnader var konstante gjennom perioden, steg med nesten 16% under H3 og med 25% under H2. Tar vi hensyn til at byggekostnadsindeksen steg med 10% i samme periode, kan vi si at de langsiktige likevektsprisene steg med mellom 25 og 35% i den samme perioden som prisene faktiske falt med 20%. Det er vanskelig å se at dette skulle være et marked hvor analyser av hva som skjer langs en langsiktig likevektsbane skulle være spesielt relevante.

En svakhet med analysen her er at vi overhodet ikke har tatt hensyn til at HB påvirker anleggskostnadene gjennom sine krav til minstestandard og forsøk på å styre kostnadene.

2.6.4 Mer direkte anslag på prisvirkningen av den byggingen som induseres av HB-lån

I dette avsnittet skal vi forsøke å beregne prisvirkningen av at boligmassen økes som følge av at systemet med oppføringslån gjennom Husbanken øker boligbyggingen, mer direkte. En viktig forutsetning bak de beregningene vi gjør er at om boligbyggingen øker med et gitt antall boliger, så øker boligmassen med det samme tallet. Dette er nok en forutsetning som ikke er helt riktig. I en del tilfeller kan det nok være slik at økt boligbygging gir økt boligavgang, dvs at det nok finnes tilfeller hvor det at en bolig bygges fører til at en slutter å bruke en annen bolig som bolig. Vi tror at denne typen effekt er så svak at vi ikke gjør noen feil ved å overse dem.

I første omgang ser vi på hvor sterk virkningen av den økningen i boligbygging og -masse som følger av at byggingen i 1993 var større enn uten oppføringslånesystemet, er på boligprisene. Disse beregningene gjør vi på den måten at vi antar at elastisiteten til prisen på brukte boliger mhp antall boliger er konstant lik minus 0,8. Vi har ingen egne anslag på denne elastisiteten, men vi bruker det som skrives i Rothenberg m.fl (1991) s.20 '*..housing demand elasticities with respect to price, current income and permanent income are significantly less than one in absolute value*' og setter elastisiteten konstant lik minus 0,8.

Tabell 2.14 - Virkninger på boligmasse og boligpriser av byggingen som er stimulert av oppføringslånesystemet i 1993

	Boligmasse 1993	Virkning av HB-lån på bygging	Prosentvis økning av boligmasse som følge av HB-93	Prosentvis reduksjon i boligpriser som følge av HB-93	Reduksjon i pris på en bolig med pris 500.000 kroner uten HB-93
Oslo/Akershus	418.345	482	0,1	0,1	461
Østlandet ellers	498.573	1.629	0,3	0,3	1.307
Agder/Rogaland	228.270	809	0,4	0,3	1.417
Vestlandet	297.318	1.027	0,3	0,3	1.382
Trøndelag	153.789	425	0,3	0,2	1.106
Nord-Norge	186.445	1.157	0,6	0,5	2.482
Norge	1.782.739	5.529	0,3	0,2	1.241

Som vi ser, er virkningen på boligmasse og boligpriser av den ekstra byggingen som ble generert av oppføringslånesystemet i et enkelt år 1993, som ventet, neglisjerbar. Med tanke på den dominerende plassen boliger som allerede er bygd har i boligmassen er dette absolutt ikke noen overraskelse. Vi merker oss imidlertid den kraftige forskjellen på prisvirkningene for regionen Oslo/Akershus og for Nord-Norge.

Tabellen 2.14 kan vi bruke til å tenke litt høyt om virkningen av Husbankens finansiering av nybygging over et noe lengre tidsperspektiv. Fra 1975 fram til og med 1993 har om lag 360.000⁹ boliger blitt finansiert av Husbanken. Analysen av 1993 dataene indikerte at omlag halvparten av de HB-finansierte boligene ikke ville ha blitt igangsatt om oppføringslånene ikke hadde vært tilgjengelige. Ut fra dette kan vi som et røft anslag si at boligmassen i 1993 var på 180.000 flere boligenheter enn det den ville ha vært hvis Husbanken hadde blitt nedlagt i 1975. Vi kaller dette for et røft anslag fordi vi har mange grunner til å tro at det er noe tvilsomt å bruke 1993-resultatet for andelen av de HB-finansierte boligene som ikke ville ha blitt bygd uten muligheten til å få oppføringslån i Husbanken.

- i) Lavere bygging gjennom hele perioden ville ha gitt en prisbane med et noe høyere nivå på prisene på brukte boliger. Dette vil isolert sett føre til at færre hushold nektes lån i privatmarkedet på grunn av sikkerhetsmessige vurderinger, og færre prosjekter skrinlegges fordi de har lave verdier på Tobins Q. I tillegg viser de historiske tidsseriene for boligpriser og anleggskostnader at brukt prisene i store deler av perioden lå over anleggskostnadene. Viktigheten av dette argumentet svekkes som følge av at andelen av den HB-finansierte igangsettingen som ikke ville ha blitt realisert av disse grunnene var ganske små.
- ii) Fram til 1986/87 var det vanskeligere å få lån i private banker enn etter denne perioden. Dette peker i retning av at omfanget av hushold som ville ha blitt rasjonerte i det private finansmarkedet var større i denne perioden. Dette peker i

⁹ Dette er et anslag da vi har tatt hensyn til at en del tilsagn ikke ender opp som et prosjekt som gjennomføres, men blir skrinlagt etter tilsagnet er gitt.

retning av at virkningen på boligbyggingen av muligheten til å få oppføringslån var større den gangen.

Det er selvsagt ikke noen grunn til å tro at disse to effektene er like store slik at summen av dem er lik null. Vi bruker likevel anslaget på at halvparten av den Husbankfinansierte boligbyggingen som utgangspunkt for 'høyttenkning' om konsekvensen for boligpriser i 1993 av om Husbankens oppføringslåneordning hadde blitt nedlagt i 1975. Med en boligbygging i perioden på 180.000 mindre enn det vi faktisk har hatt ville boligmassen i 1993 vært 10,1% lavere enn det den faktisk var. Med vårt anslag på en konstant priselastisitet lik - 0,8 får vi da et anslag på at prisene i 1993 ville ha vært 8,1% høyere om HBs oppføringslåneordning hadde blitt nedlagt i 1975.

Innvendingen om at hushold som bygger eller kjøper bolig også er boligselgere gjør det også her vanskelig å trekke noen konklusjoner om virkningen på boutgiftene. Vi skal imidlertid vise hvordan boutgiftene for en førstegangsetablerer påvirkes under et sett med forutsetninger. Gitt at husholdet låner 70% av kjøpesummen og at boligen har 'normale' driftskostnader, vil boutgiftene for nyetablerte hushold i 1993 ha ligget nesten 6% høyere hvis det ikke hadde vært for Husbankens bidrag til å øke boligmassen i tiden fra 1975 fram til 1993. Når vi betrakter dette tallet, som umiddelbart ikke virker så høyt, skal vi være klar over at dette er et slags landsgjennomsnitt, og at tabell 2.14 helt klart indikerte at det er store regionale variasjoner i virkningen på boligmasse, boligpriser og dermed på boutgifter.

2.7 Oppføringslånesystemets virkning på boligkvaliteten

2.7.1 Innledende kommentarer

Husbanken påvirker størrelse og standard på de boligene den finansierer på flere ulike måter. Dels stilles det krav som må tilfredsstilles for at det skal gis tilsagn om oppføringslån. Minstestandarden krever at totalt areal skal være minst 55 kvadratmeter BRA-K, videre stilles det en krav til lysforhold, utearealer og planløsning. Husbanken har også øvre grenser for kostnadene og arealet i prosjekter som skal finansieres med lån fra HB. Enkelte kvaliteter ved boliger stimuleres også ved at boliger som har disse egenskapene får en økt låneutmåling, livsløpsstandard er et eksempel på en slik egenskap. I tillegg til slike krav som er nedfelt i regler, forskrifter og låneutmålingspraksis, påvirker HB standarden på den delen av boligbyggingen som finansieres gjennom HB på to andre måter, nemlig gjennom virkningen av kostnaden ved å bygge boliger og gjennom informasjon og rådgivning.

Det kan synes noe paradoksalt at man som en del av en politikk som skal stimulere boligstandard har lagt øvre grenser på størrelse og kostnader. En slik øvre grense er nok dels begrunnet i at man ønsker å unngå at for store deler av de subsidiene som ligger/har ligget i oppføringslåneordningen kanaliseres direkte inn mot grupper som kan finansiere bygging av boliger med høy standard på annen måte. En annen viktig begrunnelse er at en ved å kanalisere oppføringslåneordningen inn mot et bestemt standardsegment øker tilbudet av denne typen boliger og presser dermed prisen på dem nedover.

Også standarden på boliger som bygges uten oppføringslån fra HB kan bli påvirket av HBs aktivitet. En mulig kilde for slik påvirkning er rådgivning og informasjon i tilknytning til den boligfaglige kompetansen som finnes i HBs organisasjon. Den andre kilden til

påvirkning ligger i den dominerende posisjonen som HB har i boligbyggingen. Dette fører til at ferdighusfabrikanter, utbyggere og entreprenører blir nødt til å forholde seg til HBs regler og praksis, og på denne måten kan regler og praksis i HB påvirke standard og utforming av boliger som finansieres gjennom andre kanaler enn HB.

Temaet for dette kapittelet er hvordan oppføringslånesystemet påvirker HBs målsetninger, og vi ønsker med vårt arbeid å finne kvantitative mål på denne påvirkningen. Virkningen på boligstandard/-kvalitet er forskjellen i den standard/kvalitet vi får når boliger bygges med oppføringslån fra HB og den vi ville ha fått om oppføringslåneordningen ikke hadde eksistert. Virkningen på kvaliteten er det vanskeligere å analysere enn de punktene vi har gått igjennom tidligere i kapittelet. Vi kommer derfor til å begrense oss til å presentere analyser og kvantitative resultater som hjelper oss til å belyse deler av denne påvirkningen.

2.7.2 Fordelingen av størrelse

Figur 2.3 antyder at en god del av husholdene som kunne ha tenkt seg å bygge en bolig på mindre enn minstegrensen 55 m² BRA-K, vil velge å heve boligstørrelsen hvis dette gjør at de vil få et relativt gunstige oppføringslån. Videre indikerer figuranalysen at de som eventuelt ville heve størrelsen vil velge å bygge bolig som er bare 'litt' større enn den laveste grensen. For å danne oss et visst bilde av hvor mange dette kan dreie seg om, har vi kjørt ut en tabell som viser andelene blant HBs låntakere som har en bolig som ligger mellom 55 og 60 m² BRA.

Tabell 2.15 - Andel av låntakerne i HB som har en bolig som er mellom 55 og 60 kvadratmeter BRA, i prosent

	I HBs portefølje	1988	1993
Enebolig HB1	0,4	0,3	0,7
Enebolig HB2	0,0	0	0,2
Rekkehus HB1	1,1	1,4	0
Rekkehus HB2	2,0	0	1,4
Blokk HB1	2,4	0	6,2
Blokk HB2	5,1	0	0
Sum	0,9	0,3	1,6

Som vi ser, er det en meget liten andel av de boligene som som er bygd av personlige lånetakere som har en størrelse som ligger i nærheten av den nedre grensen. Vi tror at kun et fåtall av disse boligene ville ha blitt bygd med lavere areal enn 55 m² BRA, selv om HB-finansiering ikke hadde vært tilgjengelig. Selv om vi skulle ta feil, er det en så liten andel av boligene som har et areal i nærheten av den nedre grensen at virkningen på bygging og boligmasse av de nedre arealgrensene i HB synes å være neglisjerbare. En mulig feilkilde i dette resonnementet er at vi bare har med personlige lånetakere, det betyr at borettslagsboliger og (kommunale) stiftelser faller utenfor.

Som utgangspunkt for en diskusjon av virkningen av den øvre arealgrensen på 120 m² BA skal vi se litt på størrelsesfordelingen blant de boligene som har et BA på mer enn 105 m²

BA. En kan merke seg at det brukes ulike arealbegrep for hhv øvre og nedre grense for boliger som kan få oppføringslån.

Tabell 2.16 - Andeler av lånene til personlige lånsøkere blant dem som fikk tilsagn i 1993 som har kommet til bevilgning, med størrelse over 105 m² BA

	Andel i prosent
105-109 ^a m ² BA	8,1
110-114 m ² BA	8,9
115-117 m ² BA	9,2
118 m ² BA	5,6
119 m ² BA	8,7
120 m ² BA	23,1
120 + m ² BA	1,8

^a alle grensene i tabellen er 'fra og med/til og med'

I mer enn 65% av de tilfellene hvor en person/et hushold får tilsagn på bygging av en bolig med oppføringslån var boligen på mer enn 105 m² BA. Tabell 2.16 viser også at vi har en klomping av boliger i størrelsene opp mot den øvre grense, nøyaktig på den øvre grensen finner vi nær hvert fjerde hushold som fikk et lånetilsagn i 1993 som er kommet til bevilgning. De fleste vil nok være enige med oss når vi tolker en slik fordeling som noe bortimot et bevis på at en god del hushold velger å redusere størrelsen på den boligen de ønsker å bygge, for å få oppføringslån. I lys av vår analyse av hva som ville ha skjedd med de HB-finansierte prosjektene om de ikke hadde fått HB, tror vi at størrelsen på boligene tilpasses til HB-reglene. Husholdene kan jo oppleve problemer med å skaffe lån andre steder, dette kan nok være en like stor stimulans til å holde seg innenfor HB-reglene som subsidiene som er knyttet til oppføringslånene er det. Dette siste poenget peker i retning av at virkningen på boligmasse til dels kan opprettholdes, selv om deler av subsidiene trekkes ut av oppføringslånene.

Det at en så stor andel av boligene bygges med et areal som ligger nøyaktig på den øvre grensen, tar vi videre som en indikasjon på at ferdighusfabrikanter har tilpasset sine produkter til HBs regler. På denne måten vil HB-reglene også kunne virke inn på arealet i boligbygging som skjer med annen finansiering.

I figur 2.2 og i drøftingene i tilknytning til den slo vi fast at så lenge bolig er et normalt gode¹⁰, så vil en subsidiering som reduserer prisen 'pr enhet' boligstandard heve standarden på alle de boligene som ville ha blitt bygd med en standard som er lavere enn hvis de ikke hadde fått det subsidierte lånet. Dette kan være små hevinger, og det kan også hende at 'ikke-kontinuiteter' i produksjonsteknologien fører til at det ikke blir noen faktiske endringer, men hvis det skjer så er retningen entydig bestemt.

¹⁰ Dvs et gode med en inntektselastisitet som er større enn null.

2.7.3 Livsløpsstandard

Både gjennom informasjonsaktivitet og gjennom at boliger med livsløpsstandard får økt låneutmåling har HB søkt å bedre tilgjengeligheten i boligmassen. Igjen er vi en slik situasjon at vi ikke kan gi noen helhetlig og presis analyse av hvordan disse virkemidlene faktisk virker inn på antall boliger som bygges med livsløpsstandard. Vi kan imidlertid presentere noen analyser som kaster en del lys over spørsmålet, og som kan brukes som 'knagger' i diskusjonen av i hvilken grad oppføringslånesystemet bidrar til en økning av antall boliger, i nybygging og i boligmassen, med livsløpsstandard.

Innledningsvis estimerte vi en relativt enkel kostnadsfunksjon der vi forsøker å forklare sammenhengen mellom det det koster å bygge en enebolig med én bolig og kjennetegn ved det lokale boligmarkedet (dvs kommunen), størrelsen på boligen målt i BRA og kvadratet til BRA og en dummyvariabel som beskriver hvorvidt boligene har livsløpsstandard eller ikke. Vi gjorde estimeringer med både bygge- og anleggskostnad som avhengig variabel, datagrunnlaget for estimeringene var personlige lånetakere med tilsagn i 1993 og bevilgning før mai 1995. Fordi det å velge livsløpsstandard kan ses som å legge et ekstra krav på utformingen av boligen, trodde vi i utgangspunktet at koeffisienten for dummiene for livsløpsstandard skulle være positiv, dvs at det er dyrere å bygge med livsløpsstandard enn uten. Som en motvekt mot våre fordommer kan vi nevne at gjennomgangen i Christophersen (1990) indikerte at det tvert imot var billigere å bygge livsløpsbolig.

Resultatene av våre estimeringer støttet ikke opp om våre fordommer. Når vi estimerte byggekostnadene som funksjon av kjennetegn ved boligen og boligmarkedet fant, vi at byggekostnadene lå 10.000 til 20.000 kroner lavere for boliger med enn for boliger uten livsløpsstandard når størrelse og andre forhold holdes konstante. For de boligene som var finansierte med HB2-lån var forskjellen signifikant, mens den for de HB1-finansierte ikke var signifikant. I estimeringer med anleggskostnadene som avhengig variabel fant vi samme mønster. En forskjell var at differansene mellom livsløp og ikke livsløp var mindre for de HB1-finansierte boligene, for de HB2-finansierte boligene var forskjellen større.

Et moment som taler for at det ikke er mulig å beregne noen direkte teknisk sammenheng mellom byggekostnader og livsløpsstandard i et datamateriale med kostnader i gjennomførte prosjekter er at det kan være slik at folk som velger å bygge med livsløpsstandard har en økonomisk evne som skiller seg fra dem som ikke bygger på denne måten. Dette fører til at hushold vil ønske å bygge med forskjellig standard og dermed forskjellig kostnader. Om det er slik at hushold som bygger med livsløpsstandard har noe dårligere økonomi, ville vi vente nettopp slike forskjeller som vi fant. For å sjekke hvorvidt slike forskjeller mellom husholdene som bygger med og uten livsløpsstandard forklarer de estimerte kostnadsforskjellene har vi estimert sammenhenger som inkluderer både inntekt, dummiene for alder på søker og de variablene som inngår i kostnadsfunksjonen. Disse estimeringene viste at økonomien bare forklarte en liten del av forskjellene. Hovedbilde med en ikke-signifikant større kostnad i de livsløpsboligene med HB1-lån, og en signifikant større kostnad i de livsløpsboligene med HB2-lån, viste seg i disse resultatene også.

Hvorfor velger så noen å bygge sin bolig uten livsløpsstandard? Valget mellom livsløpsstandard eller ikke først og fremst er et spørsmål om kostnader, men et spørsmål om hvordan ulike ønskelige egenskaper ved en nybygd bolig skal veies opp mot hverandre.

Når husholdene veier ulike egenskaper opp mot hverandre og HB har målsetninger om å øke andelen som velger å bygge med livsløpsstandard, vil det kunne være en effektiv politikk å vri prisene til fordel for bygging med livsløpsstandard. Selv om subsidieelementet skulle bli trukket ut av oppføringslånordningen er det sannsynlig at økt låneutmåling ved bygging med livsløpsstandard av en del hushold kan oppleves som en slik vridning av prisene.

Når det kan synes rimeligere å bygge med livsløpsstandard enn å bygge kan det være fornuftig å arbeide med rådgivning og informasjon om fordeler med livsløpsboliger. De fleste av oss har ikke tilstrekkelig informasjon/kunnskap om hvordan en bolig vil fungere for oss i det øyeblikket vi selv begynner å fungere dårligere. Da kan det også være ekstra slitsomt å bytte bolig eller å tilrettelegge den boligen vi allerede bor i.

Det er mulig at denne diskusjonen av HBs bidrag til antall boliger med livsløpsstandard ville ha blitt bedre om vi kunne trukket på mer byggeteknisk kompetanse i tillegg til den økonomisk-statistiske tilnærmingen. Kanskje gjelder dette også for hele diskusjonen av '*Oppføringslånesystemets virkning på boligkvaliteten*'. Det hadde også vært ønskelig om de resonnementene som bygde på kostnadsfunksjonene hadde blitt utvidet til også å gjelde andre boligtyper.

2.8 Konklusjoner og sammendrag

Resultatene fra analysene av effektene av oppføringslånesystemet sammenfattes og tolkes inn under overskriftene fra Mål-virkemiddelmatrisa i HBs virksomhetsplan for 1995. I tillegg har viser vi hvordan analysen og konklusjonene i dette kapittelet har fått fram noen målkonflikter. Til slutt drøfter noen problemer knyttet til at analysene i kapittelet først og fremst bygger på data fra 1993.

2.8.1. Medvirke til å dekke behovet for boliger

Vi forstår dette målet som et mål om at Husbanken gjennom sin aktivitet skal bidra til økt boligbygging, og dermed å øke størrelsen på boligmassen i landet. Vår analyse av data fra 1993 (se tabell 2.9) indikerer at når det gis oppføringslån til 100 boliger så vil 47 av dem gå til prosjekter som det hadde vært vanskelig (eller umulig) å finansiere på annen måte og til 4-5 boligprosjekter som ville ha blitt skrinlagt om man ikke hadde fått de subsidiene som er (eller var) knyttet til oppføringslånordningen. I tillegg vil 11 av 100 HB-finansierte byggeprosjekter bare kunne gjennomføres om byggekostnadene reduseres med opp mot 20%.

Den viktigste årsaken til at Husbank-kunder vil ha problemer med å få finansiert sine byggeprosjekter i private finansinstitusjoner er at deres samlede gjeld overstiger tre ganger deres inntekt. Dette gjelder hele 70% av dem som ville ha hatt problemer med å få lån andre steder. Etter vår mening gir disse resultatene en klar støtte til en påstand om at HB gjennom sin oppføringslånordning '*Medvirker til å dekke behovet for boliger*'. Det at analysen vår tyder på at det er tilgjengeligheten til lån som i størst grad påvirker boligbyggingen er videre en indikasjon på at en oppføringslånordning hvor staten ikke legger inn midler til subsidiering, utover verdien av statens kredittverdighet, også vil kunne ha en betydelig positiv virkning på boligbygging og -dekning.

2.8.2. Fremme gode boliger og gode bomiljøer

Gjennomgangen av størrelsesfordelingen på de boligene som er finansiert gjennom HB tyder på at den nedre grensen på boligstørrelse ikke i særlig grad påvirker andelen i nybyggingen som har en størrelse som etter HBs vurderinger er 'for liten'¹¹. Når det gjelder den øvre grensen på 120 m² BA, ser det ut som om den er effektiv når det gjelder å kanalisere boligbygging inn i de 'øvre skikt av en nøktern' standard. En klar indikasjon på, dette er at blant de personlige lånesøkerne hadde nær en fjerdedel prosjekter som lå akkurat på den øvre arealgrensen. Vi tror denne påvirkningen også går på boliger som ikke finansieres av HB, da grensen nok påvirker ferdighusfabrikantenes tilbud.

Det er også grunn til å tro at standarden på boliger som er lavere enn den øvre grensen har fått økt standard som følge av den prisvridningen HB-finansiering innebærer. At oppføringslånordningen påvirker størrelse og standarden i de boligene som bygges, og dermed i boligmassen, støttes også klart av at rundt 11% av de HB finansierte boligene kunne ha blitt finansiert i private banker om byggekostnadene, og dermed selvsagt standard og/eller størrelse, hadde blitt redusert med inntil 20%.

Ulike kostnadsanalyser vi har gjort tyder helt klart på at livsløpsstandard ikke er en egen- skap ved en bolig som fordyrer den. I gjennomgangen av livsløpsstandard argumenterer vi for at både den økte låneutmålingen og også HBs informasjons- og rådgivingsvirksomhet kan bidra til at flere boliger bygges med livsløpsstandard.

2.8.3. Bidra til effektiv ressursbruk og stabil utvikling i boligsektoren

Analysen av hvordan HBs oppføringslånordning bidrar til samlet boligbygging tyder, ikke særlig overraskende, på at den HB-finansierte byggingen er mindre konjunkturfølsom enn den privatfinansierte. Dette kommer av at HB ikke gjør samme type sikkerhetsvurderinger som vi har grunn til å tro at private finansinstitusjoner gjør, og at svingninger i prisene ikke påvirker kredittilgangen gjennom HB på samme måten som i de private institusjonene.

Vi fant at for en stor del av den HB-finansierte boligbyggingen var summen av bygge- og tomtekostnadene større enn prisen på en tilsvarende bruktbolig. En kan da selvsagt stille spørsmål ved om det å stimulere til nybygging er et positivt bidrag til en overordnet samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. For å trekke endelige konklusjoner må det nok brukes mer tidsutstrakte resonnementer.

2.8.4. Medvirke til rimelige boutgifter og god boligfordeling

Når vi tar utgangspunkt i et oppføringslån på 500.000 kroner og en rentefordel i HB (i fremtiden) på linje med anslaget i Statsbankutvalgets innstilling, dvs på 0,5 prosentpoeng, finner vi en årlig boutgiftsfordel etter skatt på bare vel 1.300 kroner i året. Vi regner med at bankenes uttalte 'vilje' til å differensiere rentene fører til at en del av dem som får lån i HB i realiteten har en høyere boutgiftsfordel. Hushold som i private banker måtte ha betalt en

¹¹ Denne konklusjonen svekkes av at vi kun har analysert boliger som er søkt finansiert av personlige lånesøkere.

rente som ligger 1,5% høyere enn HB-renten vil få en årlig boutgiftsfordel etter skatt på om lag 4.000 kroner. I noen forsøk på å beregne virkningen på 'prisen på boligmassen' finner vi relativt svake effekter av oppføringslånordningen, analysen tyder imidlertid på at det er ganske store regionale variasjoner.

Når det gjelder mål om god boligfordeling, gir ikke vår analyse noe direkte om fordeling mellom ulike husholdstyper. Når det gjelder den fylkesvise fordelingen (se tabell 2.10) finner vi at samlet boligbygging i fylkene Telemark, Sogn og Fjordane og de tre nordligste fylkene ville ha blitt nær halvert om oppføringslånssystemet ikke hadde eksistert. På den andre siden finner vi Oslo-Akershusregionen med en reduksjon på bare 20%. I det sørvestlige kystbeltet med storbyfylkene Vest-Agder, Rogaland og Hordaland finner vi også ganske lave beregnede reduksjoner i boligbyggingen av en nedlegging av HB-ordningen. Tabellen 10 har noen 'merkelige' geografiske resultater som nok har med periodiseringen å gjøre, slik at vi anbefaler at man bare bruker den til å se på grove trekk.

2.8.5. Forvalte statens utlån effektivt og sikkert

Vi fant at store deler av de husholdningene som får oppføringslån i Husbanken ikke ville ha fått finansiert sine prosjekter andre steder. Dette kan bety at lånene som er gitt kan være risikable. Det lave nivået på de tapene som HB har hatt på oppføringslån tyder ikke på at dette problemet er særlig stort.

2.8.6 Noen målkonflikter som er blitt synliggjort av vår analyse

Ut fra at man observerte at det ble bygd boliger som har en andrehandsverdi som ligger lavere enn kostnadene, kan vi si at det er en viss konflikt mellom det å medvirke til en god boligdekning og det å bidra til en effektiv ressursbruk. Dette gjelder i alle fall under vår tolkning av målsetningen om medvirkning til en god boligfordeling. Vi tolket det at oppføringslånssystemet bidrar positivt til bygging i utkantsfylker og i mindre befolkningsskonsentrerte kommuner som en god fordelingsmessig egenskap. I slike strøk kan nok påpekingen av konflikten mellom effektiv ressursbruk og målet om god boligfordeling være særlig relevant. På de samme punktene som vi så antydninger av konflikter mellom effektiv ressursbruk og andre mål kan det også være målkonflikter mellom målet om å forvalte statens utlån sikkert og de mer boligpolitisk begrunnede målsetningene.

2.8.7 Påvirkes konklusjonene i betydelig grad av at analysen primært er gjort på 1993-data?

De viktigste kjennetegnene på 1993 var at i dette året nådde boligprisene sitt laveste nivå og at byggingen var meget lav. Dette betyr at den beregnede virkningen på samlet boligbygging blir sterkere i 1993 enn i mer 'normale år'. De beregnede tallene for andelene av de som bygger med HB-finansiering som ikke ville ha fått lån i private banker er også høyere i 1993 da boligprisene var så lave. Den klart hyppigste grunnen til vansker med å få lån andre steder var lav inntekt slik at effekten av de lave prisene ikke er så kraftig. Det kan også være at innslaget av lånesøkere med lave inntekter vil være større i perioder med høyere priser på brukmarkedet. Alt i alt tror vi faktisk ikke det er noen avgjørende svakhet at vi har basert analysen vår på 1993-data.

3. Bostøtte

3.1 Innledning

Husbankens bostøtteordning er ment å skulle både redusere boutgiftene og å påvirke bolig-situasjonen for hushold med lave inntekter og høye boutgifter, som tilfredsstillende visse kriterier (enkelt sagt dreier det seg om trygdede og hushold med barn). Når type hushold går inn som et kriterium for å få bostøtte risikerer en selvsagt at hushold med en minst like vanskelig boutgiftssituasjon som dem som kommer inn under ordningen, faller utenfor. Vår tilnærming er styrt av ønsket om å kaste et visst lys over hvordan bostøttesystemet fungerer i forhold til de mål som HB har formulert for sin virksomhet. Det er likevel interessant å merke seg noen formuleringer av målsetningen med bostøtteordningen (Åhrén, 1988, s. 1): Bostøtten skal:

legge til rette for at husstander med inntekter under gjennomsnittet skal kunne flytte inn i en husbankfinansiert bolig eller bli boende i boligen etter en omfattende utbedring, eller når en eldre bolig blir ervervet med midler fra Husbanken.

I Boligmeldingen fra 1989 finner vi på s.160 en lignende målformulering:

Hovedmålet med bostøtteordningen er å bidra til at barnefamilier, eldre og trygdede kan etablere gode boforhold gjennom nybygging eller utbedring.

Vi har ingen kunnskaper om hvor mange som faller utenfor fordi de ikke tilfredsstillende bostøtteordningen husholdskriterier. Det vil være mulig å analysere den nye boforholdsundersøkelsen (BU95) på en slik måte at en får anslått hvor mange som faller utenfor bostøtteordningen pga at de ikke tilhører en av de spesifiserte gruppene. Ved hjelp av en slik analyse kunne en også ha beregnet effektene, f.eks. kostnaden på statens hånd, av å endre på husholdskriteriene.

I tabell 3.1 viser vi fordelingen av bostøttemottakere i 1992 på husholdsgrupper.

Tabell 3.1 - Bostøttemottakere i 1992 etter gruppe

Enslig forsørger	13.024
Barnefamilie	4.285
Alderspensjonist	36.433
Funksjonshemmet	21.380

De effektene av bostøtten som vi primært skal interessere oss for er virkningene på boutgifter, eller sagt på en annen måten det som er igjen til konsum av andre varer og tjenester etter at boutgiftene er betalt. Virkningene på boligkonsumet er også av interesse. Loikkanen (1986) analyserer bostøttens virkning på boligkonsumet gjennom å estimere etterspørselsfunksjoner på en slik form at det er mulig å predikere boliggetterspørsel med og uten bostøtte. En slik helhetlig analyse er det ikke mulig for oss å gjennomføre i denne omgang.

3.2 Effekter av ordningene - prinsipiell drøfting

Når vi skal drøfte effekter av bostøtten, eller av andre selektive virkemidler i boligpolitikken, er det hensiktsmessig å dele gjennomgangen inn i tre deler:

- i) Partielle virkninger på enkelthusholdningsnivå
- ii) Kortsiktige virkninger på priser/husleier og boligmassens fordeling på husholdninger
- iii) Langsiktige virkninger på boligmasse

Vi skal her lage en kortfattet ramme for å tolke det som måtte finnes av empiri som kan fortelle oss noe om effektene av bostøtteordningene. I tillegg til dette kan denne analyse-skissen fungere som et opplegg som videre analyser senere kan bygge på.

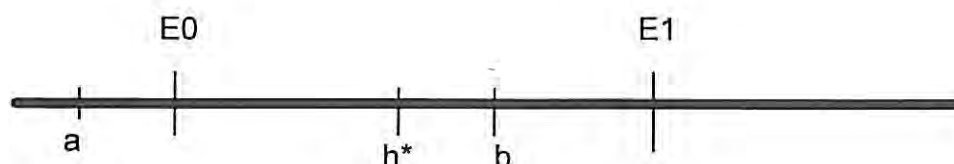
3.2.1 Partielle virkninger på enkelthusholdningsnivå

Med '*partielle virkninger på enkelthusholdningsnivå*' mener vi hvordan et husholds tilpasning på boligmarkedet blir påvirket av muligheten til å få bostøtte. I denne innledende analysen ser vi bort fra hvordan husholdets adferd påvirker priser og husleier. Vi bruker et opplegg som er utviklet av Loikkanen (1986), denne tilnærmingen er best egnet til å analysere atferden til leietakere. Leietakernes tilpasning drøftes først for så å se på hvorvidt konklusjonene også gir forståelse av hvordan bostøtten påvirker adferden til eiere og boretthavere.

Vi antar at en bolig kan beskrives ved en kvalitetsindeks h , denne måles slik at jo større h er, jo bedre oppfattes boligen¹². Ønsket boliggetterspørsel h^* defineres så som den boligen et hushold ville ha valgt hvis de hadde perfekt informasjon om tilbudssiden av boligmarkedet, og ikke opplever noen kostnader, hverken pengemessig eller på annen måte, forbundet med å flytte. For å forstå husholdenes valg av bolig i en verden med både flyttekostnader og imperfekt informasjon om tilbudet av boliger, innføres så begrepene likevektssett og akseptsett.

Likevektssettet for et hushold består av et område rundt den ønskede boliggetterspørselen h^* som er slik at husholdet ikke vil vurdere å flytte til en ny bolig selv om den nåværende boligens kvalitetsindeks skiller seg fra den ønskede boliggetterspørselen, eller den ideelle boligen. Dette kan illustreres i figur 3.1:

¹² I sine empiriske analyser bruker Loikkanen (1986) boligstørrelse som mål på kvalitetsindeksen. Dette gjør han fordi kvalitetsindeksen er vanskelig å observere, og fordi størrelse vil være en av de viktigste komponentene i en boligkvalitetsindeks.

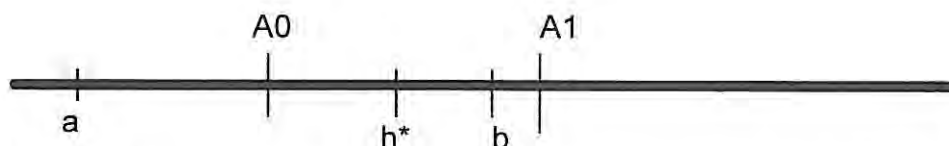


Figur 3.1 - Sammenhengen mellom ønsket etterspørsel og likevektssettet

E0 og E1 er hhv øvre og nedre grense i likevektssettet, teknisk sett kan en tenke seg at disse er et resultat av en nyttemaksimering for et gitt budsjett under kunnskap om både husleier, sannsynligheten for å finne en egnet bolig og søke- og flyttekostnader. Den ønskede boligetterspørselen kan en på samme måte tenke seg er framkommet i en nyttemaksimering hvor en ser bort fra andre kostnader enn husleier. Slik vi har tegnet figuren, er likevektssettet symmetrisk rundt h^* , dette vil ikke alltid være tilfelle.

Punktene a og b er to hypotetiske boligsituasjoner. Et hushold som bor i en bolig av standard b, konsumerer 'mer bolig' enn det de egentlig ønsker. De kan altså oppnå en gevinst (høyere nytte) ved å flytte til en bolig med noe lavere størrelse/standard, husholdet opplever imidlertid denne gevinsten som å være lavere enn kostnadene forbundet med å søke og å flytte, og vil dermed ikke lete etter noen ny bolig. For et hushold som bor i en bolig med standard a er situasjonen anderledes, for dem vil en flytting til en ny bolig gi en større gevinst enn flytte- og søkekostnadene, og de vil begynne å lete etter en ny bolig.

Boliger har ikke noen ensartet standard, og tilbudet av boliger med bestemte egenskaper kan være tynt. Videre krever det en viss innsats fra hushold å finne ut hvilken standard en ledig bolig har. Dette gjør at det er vanskelig å finne en bolig som akkurat tilsvarer den ideelle boligen h^* . Loikkanen (1986) viser at dette fører til at et hushold som søker etter en ny bolig vil akseptere et tilbud som ligger tilstrekkelig nært den ideelle boligen, uttrykket tilstrekkelig nært kan formaliseres i form av et akseptintervall:



Figur 3.2 - Sammenhengen mellom ønsket etterspørsel og akseptsett

Akseptintervallet vil typisk være samlere enn likevektsintervallet, men det er ikke nødvendigvis alltid slik.

Når vi så går ut fra at prisen pr enhet av kvalitetsindeksen er kjent, og lik p , kan vi skrive ut en forenklet versjon av dagens bostøttesystem som:

$$(3.1a) \quad BS = \alpha(p^*h - RBU) \quad \text{hvis } RBU < p^*h < K$$

$$(3.1b) \quad BS = \alpha(K - RBU) \quad \text{hvis } K \leq p^*h$$

$$(3.1c) \quad BS = 0 \quad \text{hvis } p^*h \leq RBU$$

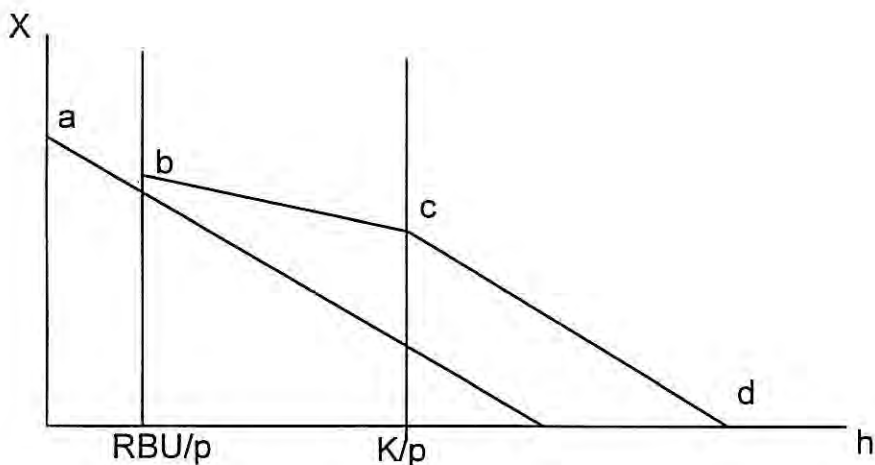
BS er bostøtten som et hushold får.

RBU er rimelig boutgift som avhenger av antall medlemmer i husholdet og inntekt.

K er boutgiftstaket som også avhenger av antall medlemmer i husholdet, boutgiftstaket avhenger videre av om noen i husholdet har en funksjonshemming.

α er et parameter i bostøttesystemet, som ofte kalles for dekningsprosenten, i dag er den på 0,7.

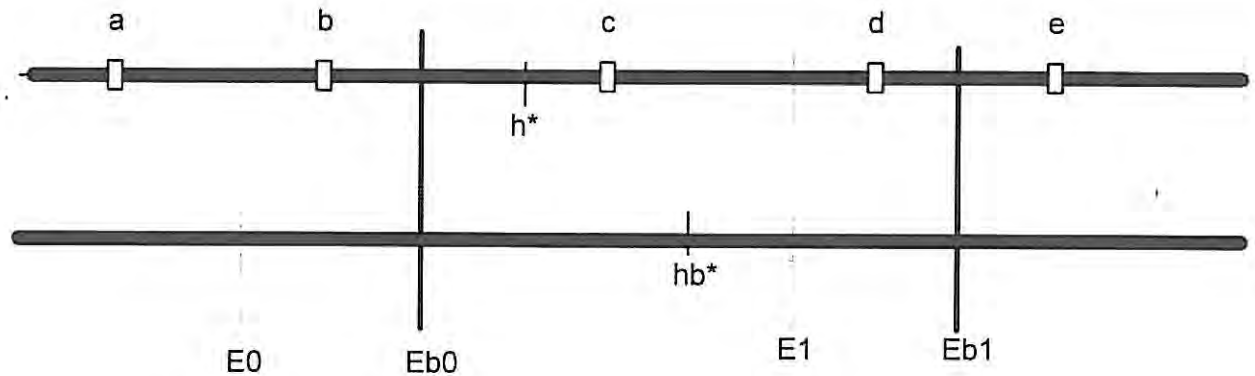
Budsjettbetingelsen for et hushold kan da illustreres i figur 3.3, hvor vi på X-aksen måler konsum av andre varer og tjenester, og på h-aksen av 'boligstandard'. Budsjettbetingelsen viser hvilke kombinasjoner av konsum av 'andre varer og tjenester' og av boligjenester som er oppnåelig for et hushold med en gitt inntekt, når alle priser antas å være konstante.



Figur 3.3- Budsjettbetingelsen for et hushold som kommer inn under bostøtteordningen.

Budsjettbetingelsen for et hushold som kommer inn under bostøttesystemet vil da være det knekte linjestykket abcd. Ved å tegne inn indifferenskurver i figur 3.3 kunne vi ha funnet hvordan det ideelle boligkonsumet, eller den ønskede boligletterspørselen h^* , øker som følge av bostøtten. Virkningen vil være sterkest for dem som har et boligkonsum som ligger lavere enn den øvre grensen (K/p), eller boutgiftstaket, fordi de får både en relativ reduksjon i prisen på bolig og en inntektsøkning. For dem med en husleie som er høyere enn boutgiftstaket får vi bare en inntektsvirkning. Uten noen mer presis analyse kan vi si at figur 3.3 viser at bostøttesystemet øker h^* for dem som er inne i systemet.

Ønsket boligkonsum vil altså stige som følge av bostøtten, vi kan så bruke apparatet fra figur 3.1 og 3.2 til å predikere hva som vil hende med husholdenes tilpasning på boligmarkedet når de får bostøtte. Dette gjør vi i figur 3.4.



Figur 4 - Virkningen av bostøtten

($E0E1$) og h^* beskriver hhv likevektsintervallet og den ideelle boligletterspørselen før bostøtte, ($Eb0Eb1$) og hb^* illustrerer de samme størrelsene etter bostøtte. På den øverste linjen som representerer situasjonen uten bostøtte har vi markert fem ulike situasjoner som et hushold kan tenkes å være i, virkningen av bostøtten på tilpasningen på boligmarkedet vil være ulik i disse fem situasjonene.

Et hushold som er i situasjonen a vil være på leting etter en ny bolig med bedre kvalitet selv om de ikke får bostøtte. Med bostøtte vil de søke etter en bolig med høyere kvalitet enn de ville ha gjort uten bostøtte, hvilken boligkvalitet de til slutt ender opp med vil avhenge av størrelsen på deres akseptintervall, og også av tilfeldighetenes spill.

Hushold i situasjonen b vil starte å søke etter en ny bedre bolig om de får bostøtte. For husholdninger i situasjonen c vil bostøtten påvirke den ønskede boligkvaliteten, men ikke så kraftig at de faktisk flytter. Bostøtten vil i denne situasjonen i sin helhet gå konsum av andre varer og tjenester. Punktet d i figur 3.4 beskriver en situasjon hvor husholdningen ønsker å redusere sitt boligkonsum gjennom å flytte, men som, som følge av bostøtten, ser seg i stand til å fortsette å bo i sin nåværende bolig. Vi tror at for husholdninger som opplever inntektsreduksjoner, f.eks. fordi en blir pensjonert, kan bostøtten være viktig fordi det blir unødvendig å nedskalere boligkonsumet. Punktet e ligner litt på punktet a i og med at det beskriver en situasjon hvor husholdningen velger å flytte/søke etter ny bolig, og hvor bostøtten fører til at en noe bedre bolig enn ellers blir foretrukket.

Gjennom å estimere parametrene i en spesifisert nyttefunksjon kan Loikkanen (1986) trekke mere kvantitative konklusjoner om virkningen av bostøtten enn det vi har gjort her.

I gjennomgangen hittil har vi først og fremst hatt leietakere i tankene. En prinsipiell diskusjon av bostøttens virkning på boligeieres tilpasning og dens konklusjoner ville ha blitt svært lik den diskusjonen vi har gjennomført. Analysene ville imidlertid ha blitt mer uoversiktelige da kostnaden ved å bo i en eid bolig ikke faller sammen med det boutgiftsbegrepet som bostøtten bygger på, og da det ikke er helt klart hva som er det mest hensiktsmessige målet på kostnaden ved å bo i en eid bolig i en etterspørselsanalyse. En annen

forskjell mellom tilpasningen til eiere og leiere er at likevektsintervallet for eiere trolig er betydelig bredere, fordi salg av bolig innebærer større transaksjonskostnader enn flytting fra leid bolig vil gjøre. Bostøtten har altså større evne til å påvirke boligkonsumet for leiere enn for eiere.

Et punkt som vi ikke har latt gå inn i drøftingene våre er i hvilken grad bostøtten er, og ikke minst oppfattes som, en stabil overføring. I lys av flyttekostnadenes virkning på husholdenes beslutninger om boligkonsumet er det opplagt at en bostøtte som husholdene regner med å beholde i mange år vil påvirke boligkonsumet betydelig kraftigere enn en bostøtte en ikke har tillit til vil være. I økonomisk terminologi kan dette sies å være en variant av 'troverdighetsproblemet' i forbindelse med offentlig politikk, dette er analysert av Torsvik (199?).

Bostøttesystemet kan påvirke adferden også for hushold som ikke får bostøtte fordi deres inntekter er for høye, men som tilfredsstillter husholdskriteriene, ved at de opplever bostøtteordningen som en form for forsikring. Belastningen ved å ikke være i stand til betale sine bostøttegifter som følge av et inntektsbortfall blir delvis båret av bostøttesystemet. Denne forsikringen kan medføre at husholdninger 'tør' å investere i bolig.

3.2.2 Kortsiktige virkninger på priser/husleier og boligmassens fordeling på hushold

Gjennomgangen av partielle virkninger på enkelthusholds adferd på boligmarkedet kan umiddelbart brukes til å beregne hvordan boligkonsumet målt ved f.eks. h påvirkes av bostøttesystemet i det spesielle tilfellet at tilbudet av bolig er perfekt elastisk. Når det gjelder bolig kan vi imidlertid slå fast at en antagelse om perfekt elastisk tilbud vil være fullstendig feil. Det er jo relativt vanlig å anta at tilbudet av bolig tjenester på kort sikt er tilnærmet uelastisk.

Bostøtten vil presse opp husholdenes ønskede etterspørsel etter bolig tjenester. Hele økningen i ønsket etterspørsel kommer ikke til å manifestere seg i faktisk etterspørsel. Dette gjør at selv om vi med et uelastisk tilbud av boliger venter at bostøtte overveltes i høyere priser på bolig tjenester, så venter vi ingen fullstendig overveltning. En slik konklusjon styrkes hvis det er slik at bostøtten av mottakerne ikke oppfattes som fullstendig troverdig over en viss tid.

Vi forventer altså en viss stigning i prisen på bolig tjenester som følge av bostøtteordning. Når vi betrakter figur 3.4 betyr dette at forskjellen mellom ønsket bolig etterspørsel under bostøttesystemet h_b^* og uten bostøtte h^* blir mindre, men at prinsippet blir det samme som ovenfor.

I den grad det er korrekt å beskrive tilbudet av bolig tjenester på kort sikt som helt uelastisk, så er det klart at den kortsiktige virkningen av bostøttesystemet vil være at boligkonsumet for de hushold som kommer inn under bostøttesystemet økes på bekostning av andre hushold.

3.2.3 Langsiktige virkninger på boligmasse

I den grad bostøtte presser priser og husleier oppover vil dette kunne stimulere boligbyggingen. Vi tror ikke dette er noen særlig sterk effekt. Et mulig unntak er kommunale utleieboliger og boliger i kommunalt styrte boligstiftelser. Kommunene kan ta hensyn til hvordan bostøtten påvirker framtidige leietakeres betalingssevne, når de vurderer hvorvidt de har økonomisk evne til å øke tilbudet av kommunale utleieboliger. Vi har indikasjoner på at en del kommuner i alle fall skjeler til bostøttereglene når husleien i de kommunale utleieboligene fastsettes (se f.eks. Barlindhaug og Gulbrandsen (1994)). Det er altså ikke urimelig å tro at bostøttereglene kan påvirke beslutningene om å bygge utleieboliger.

At kommunene trekker bostøtten inn i sine vurderinger av boligpolitiske virkemidler rettet mot enkelthushold får vi en klar bekreftelse på i Barlindhaug (1994). Mens halvparten av kommunene i et utvalg sier at de gir avslag på søknader om etableringslån fra hushold med lav betalingssevne, svarer bare 12% av dem at de gir avslag til etableringslånesøkere med svak betalingssevne hvis de kvalifiserer for bostøtte.

Det kan også være at bostøttesystemet bidrar til et etterspørselspress mot visse boligtyper, og således stimulere økt bygging. Et etterspørselspress mot visse boligtyper kan også være med på å redusere antall tomme boliger, og således øke størrelsen på den bebodde delen av boligmassen.

3.3 Empiriske sannsynliggjøringer av konklusjoner

I en utredning for KAD analyserte Åhrén (1988) bostøtteordningen, hovedfokuset ligger på en analyse av regelverket med vekt på å vurdere inntektsdefinisjon, den til dels sjablonmessige fastsettingen av boutgiftene og bruken av et tak i beregning av godkjente boutgifter. Utredningen gir også prinsipielle drøftinger av effekt- og effektivitetsanalyser av bostøttesystemet, og rapporterer en del resultater fra en spørreskjemaundersøkelse blant mottakere av bostøtte i 1986.

To av spørsmålene som spørreskjema i undersøkelsen inneholdt kan et stykke på vei hjelpe oss til å tallfeste effekter av bostøttesystemet. Det ene var et spørsmål om hvorvidt husholdet undersøkte muligheten for å få bostøtte før de flyttet inn i sin nåværende bolig, på dette svarte 33% bekreftende. I det andre spørsmålet ble respondentene bedt om å oppgi hva de ville ha gjort om de ikke hadde fått bostøtte. Skifte av bolig for å redusere boutgiftene ble oppgitt som svar av 37% av dem som hadde undersøkt om de kunne få bostøtte. Blant dem som ikke hadde undersøkt, var det 20% som oppgav dette svaret.

Svarfordelingene kan vi tolke inn i det analyseapparatet som figur 3.4 gir. Vi vil tro at de 33 % som undersøkte muligheten for å få bostøtte før de flyttet inn enten var i en situasjon som b i figuren, nemlig at de flyttet som en respons på bostøtten, eller at de var i en situasjon som a eller e, dvs at de ville ha flyttet uansett, men at bostøtten førte til at de valgte en annen og bedre bolig enn det de ellers ville ha gjort. Av de 33% som undersøkte muligheten for å få bostøtte før innflytting var det 37% som sa de ville flytte som respons på et bortfall av bostøtten, dette utgjør 12% av bostøttemottakerne. Dette vil være hushold som var i situasjon b i figuren. Omlag 13% av bostøttemottakerne undersøkte ikke muligheten for å få bostøtte før de flyttet inn i nåværende bolig, men sa at de ville ha flyttet om

bostøtten falt bort. Dette kan tolkes som å være hushold som er i situasjon d fra figur 3.4. Disse tallene sammen med analysen fra forrige avsnitt gir oss følgende anslag på effekten av bostøttesystemet på boligtilpasningen til mottakerne, bokstavene bakerst i linjene henviser til situasjoner i figur 3.4:

Tabell 3.2 - Løse anslag på effekten av bostøttesystemet, på enkelthusholdsnivå

Flyttet til en bedre bolig som følge av bostøtteordningen:	12%	b
Unnlater å flytte til en dårligere bolig som følge av bostøtteordningen:	13%	d
Flyttet og valgte en bedre bolig som følge av bostøtteordningen:	21%	a+e
Bostøtteordningen påvirket ikke boligsituasjonen:	54%	c

Andelene i tabell 3.2 er dels beregnet ut fra husholdenes rapportering av hvordan de ville ha reagert på et bortfall av den bostøtten de selv får, og kan således ikke umiddelbart tolkes som virkningen av et bortfall av hele bostøttesystemet. Årsaken er at bortfall av bostøttesystemet vil ha prisvirkninger som demper de effektene vi har skissert ovenfor. Åhrén (1988) rapporterte at 9% av Norges husholdninger mottok bostøtte eller -tilskudd i 1986, resultatene fra tabell 3.2 indikerer at bostøtten påvirker adferden på boligmarkedet for noe mindre enn halvparten av disse. Disse lave tallene gjør at vi ikke tror at prisvirkningene er spesielt store. Det kan selvsagt tenkes at det finnes markedssegmenter hvor bostøttetakerne er mer dominerende. Det at vi tror at prisvirkningene av bostøtten er relativt små gjør at vi kan se på resultatene fra tabell 3.2 som en indikasjon på effekten av bostøtten.

Analysen er imidlertid ganske grov, og den gjør det heller ikke mulig for oss å differensiere mellom ulike typer av bostøttetakerne. Det er, i de data som er brukt, heller ikke mulig å skille flytting innen et boligmarked fra flyttinger mellom boligmarkeder. Den hjelper oss heller ikke til å si noe om hvor stor effekten på boligkonsumet for en husholdning er. Resultatene kan best ses på som en første indikasjon på effekten av bostøttesystemet, og som en antydning av hvordan en mer fullstendig analyse kan legges opp.

Noe mer enn hver femte av dem som fikk bostøtte i 1992 og som ikke hadde fått det i de to foregående årene hadde flyttet inn i sin nåværende bolig i 1991 eller tidlig i 1992.

Tabell 3.3 - Nye mottakere av bostøtte i 1992

	Andel av nye mottakere som nylig har flyttet inn i sin bolig (i prosent)	Antall nye mottakere	Antall mottakere i gruppen
Enslig forsørger	25,4	6.156	13.024
Barnefamilie	19,7	1.914	4.285
Alderspensjonist	18,3	7.153	36.433
Funksjonshemmet	26,5	9.511	21.380
Alle	23,3	24.734	75.122

I gjennomsnitt fikk disse nyinnflyttede husholdene en årlig bostøtte på nesten 15.000 kroner. Det er ikke urimelig å tro at en så stor bostøtte påvirket boligvalget for noen.

Av de nær 25.000 husholdene som kom inn i bostøttesystemet i 1992 var det 2.115 som flyttet inn i en nybygd bolig. De fleste, noe over 75%, flyttet inn i kommunale eldreboliger eller andre leide boliger. Enslige forsørgere og funksjonshemmede var de gruppene som i størst grad flyttet inn i nybygde boliger i kategorien 'andre leide boliger'. Disse tallene kan tas som en indikasjon på at bostøtten kan være en måte å finansiere kommunale leieboliger. Dette antyder at bostøtten kan ha en viss positiv virkning på tilbudet av boliger.

3.4 Konklusjoner

Gjennomgangen indikerer at for noe under halvparten av bostøttemottakerne påvirker bostøtten boligkvaliteten, de undersøkelserne vi støtter oss på, hjelper oss midlertid ikke til å antyde noe om styrken i påvirkningen. Om bostøtten påvirker boligkonsumet for så mange hushold, må den kunne sies å være ganske vellykket. Denne påvirkningen skjer dels på bekostning av grupper som ikke kommer inn under bostøtteordningene. Det er altså rimelig bra godt gjort at bostøtten påvirker boligfordelingen. Fortrengningseffekten er svakere jo kraftigere tilbudet av boliger påvirkes av etterspørselsøkningen som ordningen genererer. For de noe over 50% av bostøttemottakerne som ikke lar sin boligsituasjon påvirkes av bostøtten vil bostøtten redusere butgiften, og dermed legge til rette for et høyere konsum av andre varer og tjenester.

En del grupper faller utenfor bostøtteordningen selv om de bor i en bolig som tilfredsstillende kriteriene, og har inntekter og butgifter som ellers ville ha gjort dem berettiget til bostøtte. Sannsynligvis dreier dette seg om hushold uten barn, enslige eller par, som opplever en langvarig periode som arbeidsledig. For disse husholdene kan det tenkes at bostøtten har en negativ virkning gjennom prispress og andre fortrengningsmekanismer, de kan altså utkonkurreres på boligmarkedet av hushold som har fått bedret sin 'konkurranssevne' ved at de har fått bostøtte. Hansen og Åhrén (1991) tar opp disse forholdene, og skriver (s.33):

Bostøtteordningen omfatter som tidligere beskrevet ikke alle. En må tilhøre en gruppe i befolkningen som har et statistisk stort antall svakstilte, og bo i en bestemt type boliger. Om en er så uheldig å ikke høre til riktig kategori, er det sosialhjelp som kan tilbys. Da gjelder andre normer for boligstandard.

Sitatet fra Hansen og Åhrén (1991) viser et annet poeng en må være oppmerksom på nr vre antydninger om effekten av bostøtten tolkes: Vi har resonnert som om et bortfall av bostøtten for et hushold ville ha redusert husholdets disponible inntekter med et like stort beløp. Dette er nok ikke riktig for alle hushold, bortfall av bostøtte ville for noen hushold bli i alle fall delvis kompensert av økt sosialhjelp. Noen kommuner har også laget egne bostøtteordninger, som en kan tenke seg vil kunne fungere som en buffer mot et eventuelt bortfall av Husbankens bostøtteordning. En hypotese om at kommunale bostøtteordninger og sosialhjelp til butgifter kan virke på denne måten støttes av at Hansen og Åhrén rapporterer at saksbehandlere på sosialkontoret i Stavanger uttalte at bostøtten reduserer sosialhjelpsutbetalingene i kommunen. En måte å undersøke styrken i en slik effekt kunne ha vært å se på forholdet mellom bruk av sosialhjelp og bostøtte i et utvalg kommuner.

4. Selektive lån for kjøp av bolig

4.1 Innledning

Med selektive lån for kjøp av bolig mener vi etableringslån og kjøpslån (tidligere kalt ervervslån). Kjøpslånene er ment for kjøp av brukte selveierboliger for særlig vanskeligstilte grupper, i 1993 ble det lånt ut 210 mill. kroner under denne ordningen. De største ordningene med selektive lån for kjøp av bolig er Etablering I og II. I 1993 ble det brukt om lag 1 500 mill kroner til kjøp av bolig under disse ordningene. Etableringslånene brukes stort sett som toppfinansiering av boliger som har annen HB-finansiering i bunnen, dette kan typisk være selvbygde eneboliger eller nye og brukte borettslagsboliger. Den samlede verdien av de boligene som er (del)finansiert med etableringslån er altså adskillig høyere enn 1 500 mill kroner.

Kjøpslånene har de samme rentebetingelsene som etableringslån I, men en kan på kjøpslånene oppnå en noe lengre avdragstid (30 kontra 20 år). Årsaken til dette er nok at kjøpslånene tenkes brukt til å finansiere en større del av kjøpesummen enn det etableringslånene er. Dette ser vi også klart av 1993-tallene, mens det gjennomsnittlige etableringslånet brukt til kjøp av bolig var på 134 000 var det gjennomsnittlige kjøpslånet på 326 000 kroner. Etablering I (EI) ble gitt med rentetrapp, mens Etablering II (EII) ble gitt med en fast rente. Nåverdien av rentesubsidiene på EI var noe større enn for EII. En annen viktig forskjell mellom de to etableringslåneordningene er at kommunene tar hele risikoen på EI, mens staten tar halvparten av risikoen på EII. Nærmere beskrivelser av forskjellene mellom disse to lånetypene kan en finne i Barlindhaug (1994), (se blant annet kapittel 1 s.16).

Etableringslån ble videre brukt til refinansiering av 'private boliglån'. Selv om det primært var EII som var tenkt brukt til refinansiering, brukes begge ordningene i dag til dette formålet. I 1993 gikk det, gjennom de to etableringslåneordningene, om lag 600 mill kroner til slik refinansiering.

De opplysningene vi har om denne typen lån er stort sett opplysninger om etableringslån, det meste av diskusjonen om effekter av etableringslåneordningen vil imidlertid også være relevant i en forståelse av effektene av kjøpslåneordningen.

4.2 Hvem får etableringslån til kjøp av bolig?

I HBs regelverk slås det fast at etableringslåneordningen skal *'bidra til at grupper som har problemer med å få dekket behovet for egenkapital i det ordinære kredittmarkedet eller som har behov for rimeligere lånevilkår, skal kunne skaffe seg en egnet nøktern bolig'*. Videre pekes det på at kommunene har ansvaret for at grupper med spesielle boligbehov og økonomisk svakstilte grupper får sitt behov for bolig tilfredsstilt. Kommunene oppfordres til å søke løsninger som ut fra en helhetsbetraktning er gunstige for både det enkelte hushold og kommunen. I et slikt perspektiv kan etableringslån ofte være et egnet virkemiddel.

Ut fra disse generelle retningslinjene lager kommunene sine egne regler for tildeling av etableringslån. De to grunnleggende prinsippene som ligger bak de kommunale tildelingsreglene er for det første at reglene skal bidra til at knappe midler fordeles til dem som

trenger det mest. For det andre er det at lån ikke skal gå til hushold som ikke har evne til å betjene dem. Dette siste forholdet kan både sies å være begrunnet i et ønske om å forsøke å unngå framtidige tap på kommunenes egen hånd, og det kan være begrunnet i at man ønsker å skjerme hushold mot tapsrisiko, og for å være nødt til å påta seg den belastningen en tvunget flytting kan være. Dette kan være spesielt viktig i forhold til hushold med barn. I tidligere undersøkelser av etableringslåneordningen, som f.eks. Albriksen og Barlindhaug (1981) og Albriksen og Claussen (1986), er tapsproblematikken knapt nevnt, mens det i de senere år ofte har vært det mest sentrale temaet i debatter om ordningen.

En bør imidlertid være oppmerksomme på at det finnes en (god) del hushold som under alle omstendigheter får støtte fra kommunen til bolig. For disse må ikke etableringslån vurderes isolert, men som en del av en kommunal virkemiddelpakke. Hansen og Åhrén (1991) har undersøkt overlapp mellom ulike støtteordninger i Trondheim i 1990. De fant at 15% av dem som hadde etableringslån også fikk sosialhjelp, 17% fikk bostøtte fra HB. Videre var det 6% dem med etableringslån som i tillegg fikk både sosialhjelp og bostøtte.

Barlindhaug (1994) viser hvilke kriterier som brukes av 80 norske kommuner i vurderingen av etableringslånesøknader. De reglene som brukes i kommunene samsvarer godt med intensjonene. 58% av kommunene uttaler at de avviser søkere som har for høy inntekt, og 91% avviser hushold som ønsker å toppfinansiere kjøp av en bolig som har en 'for høy standard'. Bruken av disse to kriteriene kan vi si går på å behovsprøve eller å prioritere midler til de som trenger det mest. Materialet tyder på at behovsprøvingen er strengere jo større kommunen er. På den annen side har vi dem som avvises fordi de har for lave inntekter, de aller fleste kommunene har slike kriterier i en eller annen form. Mange av kommunene trekker muligheten for å få bostøtte inn i sine vurderinger av husholdenes tilbakebetalingsevne. Ellers merker vi oss at noe mer enn hver tiende kommune i utvalget sier at de er uvillige til å gi etableringslån (eller som det tidligere ble kalt egenkapitallån) til husholdninger uten egenkapital.

I en undersøkelse som HB gjorde i kommuner med høy andel avslag på søknader om etableringslån (referert i Barlindhaug (1994)), synes det som om ønske om å ikke gi lån til hushold med stor risiko for å ikke være i stand til å betjene boligutgiftene i framtiden er en hyppig avslagsgrunn. Hver sjettede av de boligene som i 1992 ble delfinansiert med etableringslån var nybygde boliger. Andelen brukte boliger blant boligene som ble delfinansiert med etableringslån var større, jo større kommunene var.

For å oppsummere drøftingen av hvem som får etableringslån, kan vi bruke overskriften som Barlindhaug (1994) bruker: *Sosial profil balanseres mot risiko for tap*, for egen regning legger vi til at risiko for tap i denne sammenhengen kan henspille på risiko for at husholdene skal oppleve tap i tillegg til risikoen for at kommunen skal oppleve tap.

4.3 Hva ville de som får etableringslån ha gjort om de ikke hadde fått etableringslån?

Etableringslåneordningen er flere ganger tidligere undersøkt av Byggforsk etter initiativ fra og med finansiering fra Kommunal- og arbeidsdepartementet¹³. Et trekk som alle disse

¹³ Se Albriksen og Barlindhaug (1981), Albriksen og Claussen (1986) og Barlindhaug (1994)

undersøkelsene har til felles er at man ikke har spurt søkere om sine erfaringer med ordningene. Vi vil derfor gi en kortfattet prinsipiell gjennomgang av hvordan et etableringslån vil virke på et husholds tilpasning på boligmarkedet. Gjennomgangen av bostøtteordningen deler vi i to. Først ser vi på virkningen for et enkelt hushold som tilpasser seg til gitte priser på boligmarkedet, deretter ser vi på hvordan etableringslåneordningen påvirker boligmarkedet samlet sett. Til sist skal vi, i konklusjonen, forsøke å betrakte resultatene fra disse to resonnementene i sammenheng. Selv om vi har lite empiri for å tallfeste størrelsen på effektene, vil vi prøve å vise hvilke indikatorer som kan brukes. I dette avsnittet vil ikke kjøpslånene bli eksplisitt tatt opp, det meste av de drøftingene vil midlertid være relevante også for dem.

På samme måte som når vi analyserte effekten av oppføringslåneordningen, skal vi sette opp en liste over mulige situasjoner som et hushold som har kjøpt en bolig som de har del-finansiert med et etableringslån kan tenkes å ha kommet i om de ikke hadde fått dette etableringslånet. Vi kommer ikke til å vurdere hvordan effekten av ordningene varierer med størrelsen på de lån som ytes. Barlindhaug (1994) fant at prinsippene som kommunene bruker i utmåling av etableringslån varierer betydelig mellom kommuner.

Hushold som har fått støtte hadde, om de ikke hadde fått et slikt lån:

- i) Kjøpt en noenlunde tilsvarende bolig som de har toppfinansiert på annen måte.
- ii) Kjøpt en (betydelig) mindre/billigere bolig som de har toppfinansiert på annen måte.
- iii) Blitt boende i nåværende eide bolig.
- iv) Blitt boende i nåværende leide bolig.
- v) Leid bolig av privat utleier eller kommune.
- vi) Utsatt etablering i egen bolig, og forblitt inneboende hos andre - typisk hos foreldrene.

Gjennom å bruke ulike typer resultater fra Barlindhaug (1994), skal vi antyde hvor store andeler av dem som får etableringslån som vil komme inn under hver av de 6 gruppene ovenfor. Når annet ikke er eksplisitt uttalt, så er de empiriske størrelsene som refereres i resten av dette avsnittet hentet fra Barlindhaug (1994). Barlindhaug (1994) viste at 41% av kommunene i utvalget la vekt på hvorvidt søker ville bli førstegangseier når lånesøknader ble vurdert. Det var også få av de kommunale regelverkene som eksplisitt tok med reetablerere som en av gruppene etableringslåneordningen skal rettes inn mot. Selv om situasjonen på dette feltet kan ha blitt endret siden 1993, da Barlindhaugs data ble samlet inn, tar vi dette som indikasjoner på at det ikke er mange i gruppen iii).

På spørsmål om hvordan det lokale leiemarkedet fungerer for hushold med lave inntekter svarte 84% at '*det private leiemarkedet er et alternativ for mange*', og 71% svarte at '*det*

private leiemarkedet er for dyrt for mange'. Når det gjelder det kommunale tilbudet av leide boliger mente 45% av kommunene at det var tilfredsstillende, mens 64% mente at det burde økes¹⁴. Disse tallene indikerer at en del av de husholdene med lav inntekt som får etableringslån ville ha hatt behov for en kommunal leiebolig med subsidiert leie, om de ikke hadde fått etableringslånet. Tilbudet av slike boliger er midlertid begrenset. Mange ville dermed ha blitt henvist til et privat leiemarked som 'er for dyrt for mange'. Vi må huske på at disse dataene ble samlet inn i 1993, som var en periode med ekstraordinært stort tilbud av leide boliger, og sannsynligvis relativt lave husleier (se Gulbrandsen og Nordvik, 1994). Disse dataene tolker vi som en indikasjon på at relativt mange av dem som får etableringslån hører hjemme i gruppene iv) og v).

Barlindhaug (1994) har også undersøkt den økonomiske situasjonen i et ganske lite utvalg, hentet fra utvalgsundersøkelsen Gallup93, av hushold som har etableringslån. Han fant da at 16% sa at pengene strekker ikke til i dagens situasjon, mens ytterligere 39% sa at de ikke kan klare noen økning av de månedlige utgiftene. Om en antar at ingen av disse to gruppene ville ha vært i stand til å kjøpe en tilsvarende bolig med annen toppfinansiering, blir 45% en absolutt øvre grense på hvem som faller inn under gruppe i), dvs som ville ha bodd i en tilsvarende eid bolig selv om de ikke hadde fått etableringslån.

17% av de som fikk etableringslån i 1992 var hushold under 30 uten barn, om vi skjønsmessig antar at hver fjerde av disse ville ha bodd hjemme om de ikke hadde fått lånet, og samtidig at det samme gjelder for 5% av de nær 30% under 30 med barn som fikk etableringslån, får vi et anslag på bare rundt 6% i gruppe vi), dvs de som ville ha utsatt etablering i egen bolig om de ikke hadde et etableringslån.

Vi tror at for godt over halvparten av dem som får et etableringslån, er lånet en utløsende årsak til at de kjøper bolig. Isolert sett er dette et bidrag til en ønsket boligfordeling. En må imidlertid huske på at i slike tilfeller har bruken av etableringslån også bidratt til å få husholdene til å ta på seg den risikoen som eie av bolig innebærer. I mange tilfeller dreier dette seg om hushold som ikke har noen særlig evne til å bære denne risikoen, dette ser vi av den store andelen som ikke er i stand til å klare noen økning i sine månedlige utgifter. Ut fra praksisen som var rapportert i Barlindhaug (1994) tror vi at det i 1992/93 var det få hushold som bodde i en eid bolig og fikk etableringslån for å flytte til en ny bolig. Et mulig unntak er hushold som bodde i en liten eid bolig, som hadde tapt sin egenkapital i prisenfallet, og som ønsket å flytte over i en nybygd bolig. Spesielt kan dette gjelde i de små kommunene som ønsker å bruke etableringslåneordningen til å stimulere aktivitetsnivået i boligbyggebransjen.

Store deler (kanskje de aller fleste) av dem som har kjøpt bolig ved hjelp av de selektive kjøpslånsordningene ville ha flyttet inn i eller fortsatt å bo i en leid bolig om de ikke hadde fått et slikt lån. De selektive kjøpslånsordningene har jo et subsidie-element knyttet til seg, en del av disse subsidiene går til å øke boligkonsumet slik at det ikke er sikkert at de selektive kjøpslånsordningene reduserer husholdenes boutgifter. Ut fra de skissemessige

¹⁴ Summen av dem som mener at tilbudet av kommunale utleieboliger er tilfredsstillende og dem som mener at tilbudet bør økes, er større enn antall kommuner som har svart, det kan være litt vanskelig å gi en presis tolkning av dette. Er det noen som mener at det kommunale tilbudet bør økes fordi det er tilfredsstillende? Er det noen som mener at det kommunale tilbudet bør økes på tross av at det er tilfredsstillende?

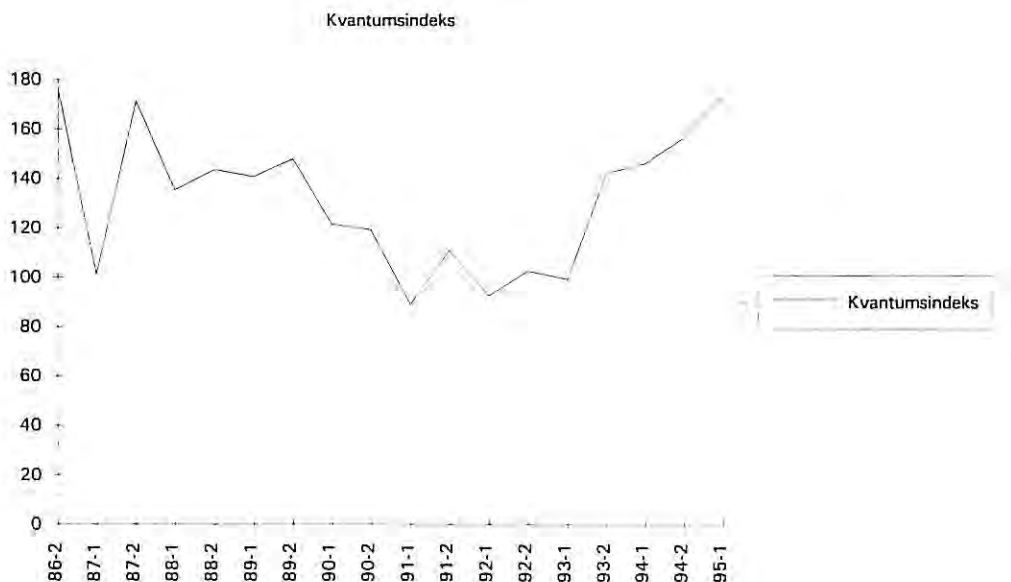
beregningene vi har gjort ser det ut som om at etableringslåneordningen kun i liten grad påvirker tidspunkt for utflytting fra foreldre på noen direkte måte.

4.4 Etableringslåneordningens virkning på boligmarkedet

Gjennom de selektive låneordningene kjøpslån og etablering I og II ble nesten 10 000 boligkjøp delfinansiert i 1992. Det kan være en del overlapp slik at noen hushold kan ha fått både kjøps- og etableringslån, i og med at bare vel 650 hushold fikk kjøpslån rokker ikke dette på at rundt 10 000 boliger er ervervet ved bruk av de selektive kjøpslåneordningene. En høy andel av disse husholdene ville ikke ha kjøpt bolig om de ikke hadde fått slike lån.

Fra gallupundersøkelsen 1993 får vi anslått at om lag 70 000 boliger (selveide, boliger i borettslag og aksjeboliger) ble enten omsatt eller at byggherre flyttet inn i en nybygd bolig i Norge i 1992¹⁵. Dette betyr at de selektive ordningene for finansiering av boliger hadde en markedsandel på om lag 14%! En del etableringslån gis i tilknytning til utbedring av den boligen en husholdning bor i, dette har vi sett bort fra når de selektive kjøpslåneordningenes 'markedsandel' er beregnet, dette betyr at markedsandelen er noe overvurdert.

Selv om omsetningen av boliger var på et historisk lavmål i 1992, må vi kunne si at de selektive lånenes andel er meget høy. Variasjonen over tid i antall omsatte boliger kan vi illustrere ved å se på utviklingen av omsetningen innen den delen av boligmassen som forvaltes av NBBLs medlemmer. I figur 4.1 viser vi utviklingen i en indeks for antall omsatte boliger i boligsamvirket, indeksen har verdi lik 100 i 1991.



Figur 4.1 Utviklingen av omsetningsvolumet innen boligsamvirket

¹⁵ Mer presise anslag på denne størrelsen kunne vi ha fått ved å gå på tinglysningsstatistikk, NBBLs omsetningsstatistikk og tall for fullføring av boliger i Norge. Dette har vi ikke gjort da vi ikke primært er ute etter presisjon, men etter å danne oss et bilde av de selektive lånenes markedsandel.

Når en finner at de selektive kjøpslånene har en så høy andel av boligomsetningen og at så mange av dem som kjøpte bolig ved hjelp av disse lånene, ikke ville ha vært i stand til å finansiere et boligkjøp på annen måte, så er det opplagt at både omsatt kvantum og prisene i boligmarkedet påvirkes ganske kraftig av at disse ordningene finnes. I de delene av boligmassen hvor et kjøp kan (del)finansieres gjennom de selektive lånene, dvs nøkterne boliger med HB-standard, vil andelen være betydelig høyere. Vi ser for oss fire viktige effekter på boligmarkedet av de selektive låneordningenes eksistens og omfang:

- i) Prisene på boliger som kan (del)finansieres gjennom de selektive lånene, dvs nøkterne boliger med HB-standard, ligger over de prisene vi ville ha hatt om ordningene ikke hadde eksistert. Forskjellen på prisene på disse boligene når vi har de selektive låneordningene og prisene om vi ikke hadde hatt disse ordningene kan være betydelig. En måte å forsøke å tallfeste denne forskjellen på hadde vært å se hvordan boligprisnivået mellom kommuner samvarierer med kommunenes forbruk av etableringslån. Kanskje vel så interessant kan det være å se på hvordan forskjellen mellom boliger med for høy standard til å komme inn under etableringslåneordningen, og boliger som kommer inn under ordningen samvarierer med kommunenes forbruk av etableringslån.
- ii) Det presset på boligmarkedene som genereres av de selektive kjøpslåneordningene kan i tillegg til å presse priser oppover, også føre til en reduksjon i antall tomme boliger. Fra Gallup93 fant vi at det høsten 1993 var 80 000 tomme boliger som var eid av norske husholdninger, i tillegg hadde vi et ukjent antall tomme boliger eid av firmaer, boligbyggelag og andre utbyggere. Dette antallet hadde nok vært enda høyere om de selektive kjøpslånsordningene ikke hadde eksistert. I tillegg til at antallet tomme boliger nok hadde vært høyere, ville antallet midlertidig utleide boliger også ha blitt høyere.
- iii) Selv om vi i punktet ii) peker på at et bortfall av de selektive kjøpslånsordningene ville ha økt tilbudet av leieboliger, er det god grunn til å tro at etterspørselen hadde fått en betydelig kraftigere økning. Leiemarkedet er et marked hvor prisen (dvs husleia) reagerer tregt på endrede tilbuds- og etterspørselsforhold. Uten de selektive kjøpslånsordningene forventer vi derfor at husleiene hadde ligget betydelig høyere enn det de faktisk gjorde, og vi forventer at det hadde blitt vanskeligere å skaffe en leiebolig. Vi ville altså ha fått køer, og (på ny kommet i) en situasjon hvor kontakter og bekjentskaper blir verdifull kapital for hushold som søker leide boliger.
- iv) Nær 27%, eller 2 677 boliger, av de etableringslånene som gikk til anskaffelse av bolig gikk til nye boliger. I lys av dette tror vi nok også at ordningen har gitt et positivt bidrag til boligbyggingen i denne perioden hvor boligbyggingen lå på et historisk lavmål. I og med at vi i punktet i) og ii) slår fast at prisene i brukmarkedet har blitt presset opp av de selektive kjøpslånsordningene og at antall tomme boliger også har blitt presset nedover, er det rimelig å anta at et bortfall av de selektive kjøpslånsordningene ville ha hatt en sterkere virkning på nybyggingen enn de 2 677 boligene. Noen av de nybygde boligene som toppfinansieres ved hjelp av etableringslån ville nok kunne ha blitt toppfinansiert på annen måte.

4.5 Konklusjoner om kjøpslåneordningene virkning

Våre anslag tyder altså på at etableringslåneordningen kan ha betydelig innvirkning på boligfordelingen, kanskje først og fremst på fordelingen etter disposisjonsforhold innen de gruppene som kvalifiserer for etableringslån. For å trekke konklusjoner om hvordan ordningen virker inn på husholdenes boutgifter, må vi ha bedre muligheter til å si noe konkret om hvordan husholdene hadde bodd hvis de ikke hadde kjøpt bolig ved hjelp av etableringslånet.

Når det gjelder HBs målsetning om å bidra til reduserte boutgifter er virkningene av de selektive kjøpslånsordningene slett ikke entydige. For hushold i leide boliger vil det reduserte presset på leiemarkedet som følge av de selektive kjøpslånsordningene redusere boutgiftene. For hushold som ikke kommer inn under ordningene, og som skaffer seg en eid bolig, vil presset på prisene på de nøkterne boligene som kan kjøpes ved hjelp av de selektive kjøpslånsordningene bidra til økte boutgifter. For hushold som kommer inn under ordningen reduseres prisen på 'boligtjenestene', men ordningen fører til at de bruker mer av dem.

I drøftingen av virkningen på boutgiftene har vi ikke vurdert hvorvidt de kortsiktige virkningene på boligpriser og husleier av etableringslåneordningen blir nøytralisert på noe lengre sikt.

Boligfordelingen påvirkes altså i betydelig grad, forhåpentligvis på en slik måte at prioriterte grupper bedrer sine boforhold. Ordningene bidrar, både gjennom de signalene til utbyggere som formidles gjennom prisene og gjennom direkte finansiering av egenkapitalbehov i nybygging, til økt boligmasse og dermed gir de et positivt bidrag til en 'god boligdekning'.

Når det gjelder effektiv ressursutnyttelse, kan en stille seg spørsmål om det ikke er slik at de selektive kjøpslåneordningene gir en bidrag til en ineffektiv fordeling av risiko i samfunnet. Med en ineffektiv fordeling av risiko mener vi en situasjon hvor risikoen knyttet til svingende boligpriser allokteres til hushold som har lav evne til å bære risikoen, med hushold med lav evne til å bære risiko, mener vi hushold som vil rammes spesielt hardt av en ugunstig prisutvikling. Dette er i alle fall en fare ved ordningene. Ut fra gjennomgangen av kommunal tildelingsregler og -praksis i Barlindhaug (1994), ser det ut som om kommunene er klar over farene ved dette. En måte å undersøke om bruk av etableringslån til 'marginale hushold' fører til at de i for stor grad utsettes for en risiko som de ikke 'har rygg til å bære', hadde vært å sammenligne misligholdet på oppføringslån i gruppene med og uten etableringslån.

For alle av de virkemidlene som disponeres av Husbanken vil det nok være slik at virkningene på husholdsnivå vil variere kraftig over tid. Spesielt tror vi at forholdene på markedet for brukte boliger og på leiemarkedet påvirker effektene av ordningene. Selv om dette gjelder generelt for alle ordningene i HB, tror vi at variasjonene er særlig viktige for effektene av de selektive låneordningene som er tenkt brukt til kjøp av bolig.

4.6 Refinansiering av boliglån i private banker

I kjølvannet av den opphetede, og til dels saklige, debatten vi hadde i forbindelse med gjeldskrisen tidlig på 90-tallet¹⁶, ble det åpnet for bruk av etableringslån til refinansiering av dyre private lån. Den viktigste årsaken til at ordningen kom opp var at en ønsket å hindre at hushold skulle bli nødt til å selge en bolig og realisere store tap fordi de hadde likviditetsproblemer.

I 1992 fikk 2 850 hushold refinansiert til dels dyr gjeld i private banker. Den samlede summen som ble refinansiert lå på nesten 610 millioner kroner. I samband med refinansieringen fikk en i stand en samlet gjeldssanering på vel 13 millioner kroner, dette utgjorde 2% av den samlede refinansierte lånemassen.

Alle de husholdene som fikk refinansiert sine lån gjennom bruk av etablering I eller II, fikk en reduksjon i sine boutgifter. For noen av de husholdene som fikk refinansiert var nok reduksjonen i boutgiftene helt nødvendig for å beholde boligen. Refinansieringen reduserte altså antall 'unødvendige flyttinger'. Bruken av etableringslån til refinansiering av dyre private lån bidro altså positivt til oppfyllelse av målsetningen om å bidra til lave boutgifter. Gjennom å sette mange hushold i stand til å beholde boligen sin ble også boligfordelingen påvirket. Å sette hushold, blant annet med barn, i stand til å beholde nøkterne boliger, mener vi er en positiv påvirkning av boligfordelingen. Ja, vi vil faktisk si det så sterkt som at å redusere omfanget av uheldige flyttinger, spesielt for hushold med barn som er etablert i bolig og område, er å bidra til en god ressursutnyttelse i samfunnet.

Når refinansiering gjennom etableringslån bidro til at mange hushold ikke ble nødt til å selge boligene sine, kan en si at en reduserte antallet boliger som ble budt fram for salg. Med andre ord reduserte ordningen tilbudet av boliger. Om disse boligene hadde blitt bydd fram på markedet, ville det ha presset priser nedover og antallet tomme boliger oppover. På litt sikt ville dette nok også kunne ha påvirket nybyggingen, og således vært et negativt bidrag til boligdekningen.

Ser man priseffektene i 1992 av etableringslån til refinansiering og til kjøp av bolig i sammenheng, får man fram et morsomt bilde. Etableringslån til refinansiering presser tilbudet ned, og dermed prisene opp og antallet tomme boliger ned. Selektive lån til kjøp av bolig presser både etterspørselen og prisene oppover og antallet tomme boliger nedover. Nå var 1992 et år med lavere priser på bolig enn vi noen gang tidligere har hatt, og med en stor masse av tomme boliger. Vi spør oss så - hvordan ville boligmarkedet sett ut i 1992 om vi ikke hatt disse to ordningene?

¹⁶ For en oppsummering av deler av debatten, se Andreassen (1992).

5. Boligutbedring

5.1 Innledning

I dette avsnittet skal vi se nærmere på de ordningene i Husbanken som er direkte rettet inn mot boligutbedring. Det betyr blant annet at vi ser bort fra at andre ordninger, som f.eks. bostøtte, kan være med på å gjøre det mulig for hushold, som ellers ikke ville ha greid det, å klare boligutgiftene etter en boligutbedring. Byfornyelsen er behandlet særskilt, og tas heller ikke med her. De ordningene vi skal betrakte blir da utbedringstilskudd på sosialt grunnlag og -lån.

I 1994 ble det tilsagt utbedringslån på sosialt grunnlag på tilsammen vel 150 millioner kroner. Av dette ble 116 millioner bevilget direkte fra Husbanken, mens 38 millioner ble bevilget til videreutlån i kommunene. Lånene bevilget direkte fra HB gikk til utbedring av 623 boliger. Utbedring II går blant annet til utbedring i forbindelse med boligetablering og bolig- og miljøfornyelse av etterkrigsbebyggelse. Under denne ordningen ble det i 1994 tilsagt lån på tilsammen 530 millioner kroner, disse utbedringssakene involverte 6 236 boliger.

Det ble i 1994 bevilget 82 millioner kroner som kommunene bruker som tilskudd til boligutbedring for husholdninger som tilfredsstillen en del kriterier.

Når vi drøfter effekten på utbedringsaktiviteten av HBs ordninger med lån og tilskudd til utbedring av bolig, må vi igjen spørre oss i hvilken grad hushold har kommet til å gjennomføre utbedringer selv om de ikke har fått lån eller tilskudd.

5.2 Utbedringslån gjennom kommunen

Dette dreier seg om lån på mindre enn 100 000 kroner som gis til hushold med nærmere spesifiserte sosiale behov. I 1993 var den gjennomsnittlige størrelsen på denne typen lån på om lag 45 000 kroner. Hushold med uføre- eller alderstrygd regnes som å ha 'et sosialt behov'. Av i alt 1 308 saker gikk 57% til personer over 60 år, 25% gikk til hushold hvor noen av husstandsmedlemmene har en funksjonshemming, mens resten gikk til 'andre grupper'.

I en undersøkelse av effekten av utbedringslån gjennom kommunen, i perioden 1970-80, finner Lauvli (1984) en svært svak tendens til at boligstandarden, målt ved en såkalt ikke-BWC prosent¹⁷, ble mest bedret i kommuner med høyt forbruk av utbedringslån. Lauvli (1984) konkluderer med at forskjellen er så liten at det er vanskelig å si at bruken av utbedringslån gjennom kommunen har ytt noe betydelig bidrag til standardheving. I dag er muligheten til å få lån andre steder enda bedre enn den var på 70-tallet, dette igjen tyder på at effekten kan være enda svakere i dag.

¹⁷ Ikke-BWC prosenten oppgis å være et mål på andelen av de bosatte i kommunen som er over 60 år eller er funksjonshemmet, og bor i en bolig som er mer enn 30 år gammel og mangler bad og/eller WC.

Vi er imidlertid usikre på om de refererte resultatene fra Lauvli (1984) først og fremst var et resultat av at det målet som ble (ikke-BWC prosenten) brukt i liten grad fanget opp de typene utbedring som ble gjennomført. Bull (1981) fant indikasjoner på at lån og tilskudd til utbedring i stor grad gikk til de mest ressurssterke brukerne og kommunene, og at de i liten grad ble brukt til funksjonelle forbedringer som har noe med funksjonshemminger å gjøre. Resultatene fra Bull (1981) kan tyde på at en del av den aktiviteten som ble finansiert av utbedringslåneordningen kunne ha blitt finansiert på annen måte.

En hypotese i et arbeid om boligutbedring som er i startfasen ved Byggforsk er at utbedringslån og tilskudd i kommunene i ganske stor grad brukes til å stimulere eldre som er uvillige til å investere i egen bolig til å gjøre enkle bedringer. Dette vil ofte dreie seg om hushold som kanskje har økonomi, men ikke ønske/vilje, til å gjennomføre utbedringer. Om dette er korrekt så vil det være slik at ordningene påvirker omfanget av utbedringsaktiviteten, men at man kan stille spørsmål om det er de riktige hushold som hjelpes.

5.3 Utbedringstilskudd gjennom kommunen

Det finnes dårlig statistisk grunnlag for å kunne analysere effekten av utbedringstilskuddene. Vi vet imidlertid at de er ganske små, og at HB i sitt regelverk også åpner for at tilskuddene kan brukes til rene vedlikeholdsformål. I lys av at vi vet at mange pensjonisthusholdninger med svak økonomi bor i gamle boliger som nok har behov for utbedring- og vedlikehold. Dette kan tyde på at utbedringstilskuddene går til utbedrings- og vedlikeholdsaktiviteter som ikke ellers ville ha blitt gjennomført, og at utbedringstilskuddsordningen bidrar til en bedre standard på boligmassen. De spørsmålene om treffsikkerheten til utbedringslån gjennom kommunen gjelder også for utbedringstilskudd gjennom kommunen.

5.4 Utbedringslån direkte fra Husbanken

De om lag 485 millioner som gikk til lån til utbedring av bolig direkte fra Husbanken¹⁸ fordelte seg på følgende måte på ulike formål:

Tabell 5.1 - Utbedringslån direkte fra Husbanken fordelt etter formål

	Mill. Kr	Andel i prosent
Sosialt grunnlag	206	42
Boligetablering	24	5
ENØK	23	5
Bolig- og miljøforbedring i etterkrigsbebyggelse	233	48
Sum	485	100

¹⁸ Vi har sett bort fra lån til byfornyelse og miljølån.

Utbedringslån på sosialt grunnlag gis med selektive vilkår og rentetrapp, mens lån under de øvrige formål gis på såkalte generelle Husbank II vilkår.

For å gå nærmere inn på effekter av disse lånene, ville vi måttet ha hatt mer kunnskaper om lånetakerne under de enkelte ordningene.

5.5 Konklusjoner

For utbedringslån har vi et meget tynt grunnlag for å kunne si noe empirisk om effekten av ordningene. Den viktigste årsaken er at vi ikke har noen mulighet til å si noe om hvordan omfanget av utbedringsaktiviteten påvirkes av de ordningene som disponeres gjennom Husbanken. De eneste undersøkelser vi har funnet stammer fra begynnelsen av 80-tallet, og analyserer data fra 70-tallet. De gir oss heller ikke noe direkte beregninger av effekter.

Det vi har funnet er indikasjoner på at ordningene genererer en del utbedringsaktiviteter og dermed heving av standarden i boligmassen, men at det er grunnlag for å stille spørsmålstegn ved om ordningene målrettes mot de gruppene som trenger det mest. Ikke minst kan man stille spørsmålstegn ved hvorvidt ordningene er utformet slik at de legger til rette for en konsentrert innsats der hvor det trengs mest. Det å ha et husstandsmedlem over 60 år er tilstrekkelig for å komme inn under de 'sosiale kriteriene'. Med andre ord vi er usikre på om ordningene bidrar tilstrekkelig til en 'god boligfordeling'.

I den grad ordninger for finansiering av utbedring av bolig fører til at nødvendig vedlikehold som ellers ikke ville ha blitt gjort, blir gjennomført, kan dette sies å være å bidra til effektiv ressursbruk. Utbedringstilskudd fra Husbanken som gis via kommunene kan brukes til et slikt formål. Utbedringslåneordningene er forbeholdt tiltak som gir '*bygningen en bedre standard enn den har hatt noen gang tidligere*' (se Husbanken, 1995).

6. Byfornyelse

6.1 Innledning

Av Husbankens ordninger brukes byfornyelsestilskudd, kjøpslån og utbedringslån på oppføringslånevilkår direkte i byfornyelsesaktiviteten. Byfornyelsen hever standarden i boligmassen slik at i den grad HBs virkemidler påvirker omfanget av byfornyelsen kan disse sies å virke direkte inn på målsetningen om at HB skal fremme gode boliger. Byfornyelsen påvirker i tillegg til standard også boutgifter og -kostnader, og virker dermed inn på målsetningene om 'rimelige boutgifter og god boligfordeling'. De direkte virkningene på boutgifter og boligmassens fordeling blir noe modifiserte av andre av HBs virkemidler, så som f.eks. etableringslån og bostøtte.

Når målsetningen om å 'Medvirke til å dekke behovet for boliger' tolkes som en målsetning om å bidra til en stor boligmasse, er det to effekter av byfornyelse som vi vil peke på:

- i) Byfornyelsesaktiviteten reduserer størrelsen på boligmassen målt i antall boliger gjennom at man i mange av byfornyelsesprosjektene øker boligstørrelsene ved å slå sammen boliger.
- ii) Byfornyelsesaktiviteten bidrar til å opprettholde boliger i stedet for å la dem forfalle til de blir kondemnabile, således bidrar byfornyelsen til å øke størrelsen på boligmassen.

Med byfornyelsesaktivitet mener vi hele prosessen fra en gård overtas (erverves) fram til rehabiliterte boliger er ferdigstilte.

Når vi skal forsøke å si noe om virkningene av HB-finansieringen av byfornyelsesaktiviteten, kommer vi til å gå ut fra at hvis prosjektene ikke hadde blitt finansiert gjennom HB så hadde de enten blitt skrinlagt eller de hadde blitt privatfinansiert. Vi ser altså bort fra muligheten for at byfornyelsen på annen måte kunne ha blitt offentlig finansiert. Det kan være andre statlige ordninger eller at kommunene hadde engasjert seg (enda) sterkere. For å sjekke hvorvidt dette er en rimelig forutsetning kunne vi ha undersøkt hvordan den delen av byfornyelsen på 80-tallet som ikke ble finansiert av HB faktisk ble finansiert.

Nå er det kanskje rimelig å gå ut fra at kommunene ville ha økt sitt engasjement i byfornyelsen om Husbankens engasjement hadde blitt redusert. En slik økt kommunal ressursbruk ville ha fortrenget annen kommunal aktivitet. Slike forhold tar vi ikke opp i denne rapporten.

6.2 Byfornyelsens omfang

I tiden fra noe før 1980 til begynnelsen av 90-tallet har anslagsvis noe mer enn 15 000 boliger blitt gjenstand for byfornyelse (se Stortingsmelding 14 1994-95). Byfornyelsesaktiviteten fordeler seg med 1.500 boliger i Trondheim fornyet ved hjelp av lån i Husbanken på mer enn 80 000 kroner, for Bergen og Oslo er de tilsvarende tallene på hhv 750 og 6 800 utbedrede boliger. I tillegg rapporteres det for alle tre byene om en relativt om-

fattende utbedring finansiert på annen måte. Fra Bergen kommune er byfornyelse finansiert på annen måte anslått til å ha omfattet om lag 3 000 boliger. Den sannsynlige årsaken til at en del av byfornyelsesaktiviteten er finansiert utenfor HB-systemet er at det gjennom den største delen av 80-tallet var kø for å få lån til byfornyelse i Husbanken. En kan så spørre seg hvor mange av disse boligene som ville ha blitt utbedret om ikke HB hadde finansiert utbedringen gjennom sine lån- og tilskuddsordninger. For å nærme oss dette spørsmålet skal vi se litt nærmere på finansieringen av byfornyelsesaktiviteten.

Når vi går over til å forsøke å trekke noen konklusjoner ut fra et utvalg byfornyelsesprosjekter, kommer vi til å bruke et utvalg hvor det bare inngår prosjekter som er del-finansierte gjennom Husbanken.

6.3 Husbankens engasjement i byfornyelsen

De empiriske opplysningene som brukes i dette avsnittet er stort sett hentet fra et datasett med opplysninger om kostnader og finansiering i 119 byfornyelsesprosjekter, gjennomført i regi av Oslo Byfornyelse AS, med tilsammen 1.793 boliger. Vi betrakter gjennomsnittstall fordelt etter årganger av byfornyelsesaktiviteter. Prosjekter er henført til det året de ble ferdigstilte. De samlede kostnadene i boligdelene av prosjektene er fordelt på lån og tilskudd fra HB og fra andre og på egenkapital som betales av beboerne. Lånene fra HB består av både ervervslån og utbedringslån, en kan merkes seg at ervervslåne gjennom hele perioden utgjør bare noe over en tiendedel av de samlede utbedringslåne. Den egenkapitalen som beboerne bidrar med vil nok i stor grad bestå av lån tatt opp andre steder. Ja, for en del av beboerne kan det også hende at egenkapitalen skaffes til veie gjennom enten et etableringslån eller -tilskudd.

I tabell 6.1 viser vi den prosentvise fordelingen av kapital fra de fem kildene, og utviklingen av de gjennomsnittlige kvadratmeterkostnadene. Kostnadene har vi målt i løpende kroneverdi.

Tabell 6.1 - Finansieringsandeler (målt i prosent av samlede kostnader) etter kilde og kostnader i byfornyelsen

	Lån fra HB	Lån fra andre	Tilskudd fra HB	Tilskudd fra andre	Egenkapital	Kostnader pr kvadratmeter
1980	68	0	1	1	30	4,0
1981	62	12	1	0	24	4,8
1982	58	18	3	2	20	4,7
1983	63	12	2	2	21	5,3
1984	68	10	5	1	17	5,4
1985	71	2	5	2	20	5,4
1986	67	3	5	3	22	6,4
1987	67	6	2	1	24	7,8
1988	57	2	1	3	37	10,5
1989	54	1	4	8	32	12,4
1990	70	0	0	0	30	10,8

Tabell 6.1 viser at lån fra Husbanken har spilt en dominerende rolle i den byfornyelsesaktiviteten som har skjedd i regi av Oslo Byfornyelse AS. For å finne effekten av HBs engasjement spør vi oss igjen om det er slik at prosjektene ikke ville ha blitt gjennomført, eller at de hadde blitt gjennomført på en annen måte om man ikke hadde fått lån fra Husbanken. Lånene fra Husbanken kan potensielt påvirke omfang og innretning på byfornyelsen gjennom tre kanaler:

- i) eksplisitte betingelser til utformingen av prosjektene knyttet til lånene,
- ii) prosjektene kan finansieres gjennom HB selv om det kanskje hadde vært vanskelig å finansiere dem andre steder,
- iii) betingelsene på lån i HB er gunstigere enn de beste lånene som kan oppnås andre steder.

Som bakgrunnsopplysninger for en drøfting av husbankvirkemidlenes innvirkning på byfornyelsesaktiviteten har vi beregnet hvor store andeler av de totale byfornyelseskostnadene som HBs bidrag har utgjort gjennom 80-tallet. Dette bidraget er beregnet som summen av de tilskuddene prosjektet har fått gjennom HB, og nåverdien av fordelene knyttet til de gunstigere betingelsene på HB-lån enn på lån av tilsvarende størrelse tatt opp i private banker. I kapitlet om virkningen av oppføringslåneordningen er det beskrevet hvilke betingelser nåverdien av de gunstige rentebetingelsene er beregnet under. De tallene som oppgis i tabell 6.2, inneholder et mål på nåverdien av HB-lån, målt på ferdigstillings-tidspunktet. For å forstå atferden til de involverte partene, hadde det nok vært mer korrekt å benytte et mål på denne størrelsen på det tidspunktet da beslutningen om å gjennomføre prosjektet ble tatt.

Tabell 6.2 - Verdien av gunstige rentebetingelser og tilskudd fra HB, målt i prosent av samlede kostnader

Ferdigstillingsår	Husbankens bidrag til de samlede kostnadene	De direkte tilskuddenes andel av HBs bidrag
1980	25	4
1981	23	5
1982	23	13
1983	24	9
1984	24	20
1985	26	20
1986	33	14
1987	33	6
1988	29	5
1989	25	17
1990	24	0

Tabell 6.2 dokumenterer klart at i den forrige runden med byfornyelse så var de gunstige betingelsene på lån i HB viktigere enn de direkte tilskuddene. På samme måten som for

den generelle oppføringslåneordningen var verdien av de gunstige betingelsene på HB-lån størst i de årene da rentene i privatmarkedet var på sitt høyeste, dvs 1986-1988, i denne perioden var verdien av lån og tilskudd fra HB på om lag en tredjedel av prosjekt-kostnadene. Både før og etter denne perioden lå HB-fordelen i byfornyelsesprosjektene på rundt en fjerdedel av prosjektkostnadene.

I Nordvik (1995) fant en at helt fram til et godt stykke inn i 1988 var kostnadene ved å overta en byfornyet bolig lavere enn prisen på en tilsvarende ny bolig, denne konklusjonen holder selv om vi ser bort fra tilskuddene som er gitt gjennom HB. Dette betyr at byfornyelse var en rentabel aktivitet, og at det burde ha vært mulig å få finansiert byfornyelsesprosjekter i det private finansvesenet. De aller fleste prosjektene i vårt data-materiale ble startet opp i 1988 eller tidligere. Resonnementene her indikerer altså at det kunne ha vært mulig å få igang en privatfinansiert byfornyelse på 80-tallet om det ikke hadde vært mulig å finansiere aktiviteten gjennom Husbanken. Hvorvidt dette vil være mulig med det lavere prisnivået på boliger som vi har i dag, og etter all den negative omtalen sene byfornyelsesprosjekter har fått, er mer usikkert.

Det er imidlertid grunn til å tro at bruken av HBs virkemidler sammen med det kommunale engasjementet har påvirket både utformingen av den fornyede boligmassen og beboersammensettingen i den fornyede massen av boliger.

6.4 Sammensetting av boligmassen

Antall boliger i de prosjektene som er fornyet i regi av Oslo ligger etter fornyelsen vel 30% lavere enn antall boliger i gårdene før fornyelsen. Ettersom bygningskroppene stort sett er beholdt i de gårdene som er rehabiliterte, vil vi tro at total bruksareal brukt til bolig er om lag det samme før og etter fornyelsen. Dette innebærer at byfornyelse finansiert gjennom HB har ført til et økt innslag av større boliger i boligmassen. Ettersom byfornyelsesområdene i utgangspunktet var preget av mange små boliger, har vi etter byfornyelsesaktiviteten fått en mer variert sammensetning av boligmassen, dette legger et grunnlag for også å få en mer variert beboersammensetning. Samtidig ga dette jo også et redusert tilbud til hushold som ønsker å leie billig og sentralt, selv om det innebærer lav kvalitet.

Christophersen og Lorange (1992) finner indikasjoner på at man i nybyggingsprosjekter i indre by i Oslo i de senere årene har presset både standard og størrelse. Dette igjen kan tyde på at Husbankens deltakelse i finansieringen av byfornyelsesaktiviteten har bidratt til at byfornyelsen har skapt noe større boliger. For å danne seg et noe mer presist inntrykk av hvordan HB-finansieringen har påvirket størrelse og standard i de byfornyede boligene, kunne en ha gått nærmere inn på de detaljerte beskrivelsene av nybyggingsprosjekter i Christophersen og Lorange (1992) og så sammenlignet de prosjektene som er finansiert gjennom HB og de som er privatfinansierte.

6.5 Beboersammensetting

De boligene som omfattes av byfornyelsen er naturlig nok boliger som i utgangspunktet hadde en ganske lav standard. I lys av dette overrasker det ikke at boutgiftene før fornyelse er relativt lave, og at mange hushold med lav evne til å betale for bolig, bor i disse

boligene. Hansen (1993) fant i en utvalgsundersøkelse, utført i 1992, at om lag 40% av husholdene som bor i boliger som er aktuelle for byfornyelse, kan karakteriseres som hushold som 'er knyttet til boligen og som i liten grad har økonomisk evne til å klare utgiftsøkninger'. Det er opplagt at andelen av dem som bor i området før byfornyelsen som klarer utgiftene etter fornyelsen er høyere når fornyelsen er finansiert på gunstige vilkår enn om fornyelsen hadde blitt finansiert på markedsvilkår. Støtte til byfornyelse gjennom gunstige lån eller direkte tilskudd fører altså til at en større del av de opprinnelige beboerne kan nyte godt av den hevingen av boligstandarden som byfornyelsen representerer, og dermed til en noe større stabilitet i byfornyelsesområdene.

I en senere undersøkelse har Hansen (1995) intervjuet beboere i byfornyelsesprosjekter etter at fornyingen er gjennomført. Han fant da både at det har skjedd en utskifting av beboere i området og at mange beboere har flytteplaner. Resultatet av denne flytteaktiviteten var at innslaget av trygdede har falt, mens middelklassen i større grad har kommet inn. I tillegg til rene kohorteffekter er nok denne endringen i befolknings sammensetningen delvis et resultat av at husholdninger med svak økonomi ikke greide å gå over til å bli eier/borettskaper etter fornyelsen. Denne effekten ville selvsagt ha blitt enda sterkere om fornyelsesaktiviteten hadde skjedd uten Husbankfinansiering, da private lån hadde gitt husholdene betydelig høyere boutgifter etter fornyelsen.

6.6 Konklusjoner

Byfornyelsesaktivitet i seg selv bidrar til å 'Fremme gode boliger og bomiljøer', og på litt lengre sikt også til å 'Medvirke til å dekke behovet for boliger'. Det er imidlertid usikkert hvorvidt HBs engasjement i byfornyelsen (gunstige lån og noe tilskudd) har påvirket omfanget av den byfornyelsen som skjedde på 80-tallet. Årsaken til at vi er noe usikre er at på de tidspunkt da byfornyelsesprosjektene ble igangsatt framsto de som lønnsomme prosjekter som skulle ha vært mulig å finansiere i private banker.

Den subsidieringen som stort sett skjedde ved gunstige oppføringslån (som i framtiden kanskje vil skje gjennom direkte tilskudd?), har nok bidratt både til lavere boutgifter, en annen boligfordeling (dvs befolkningssammensetning) og en noe mer variert sammensetning av boliger, enn det vi ville ha hatt om byfornyelse hadde blitt gjennomført i privat regi med privat finansiering.

I lys av erfaringene fra det sene 80-tallet og tidlige 90-tallet tror vi de fleste vil være enige i at byfornyelsesaktiviteten ikke var noe entydig positivt bidrag til en effektiv ressursbruk. Dette utsagnet har nok et visst preg av etterpåklokskap, vi må også si at vi ikke er i stand til å si noe om HBs rolle i dette.

Litteratur

- Albriktsen, R.O. og Barlindhaug, R. (1981) Analyse av ordningen med egenkapitallån, Arbeidsrapport 39, Norges byggforskningsinstitutt 1981
- Albriktsen, R.O. og Claussen, J. (1986) Etableringslåneordningen 1984. En undersøkelse av kommunal praksis ved tildeling av etableringslån Prosjektrapport 8, Norges byggforskningsinstitutt 1986
- Andreassen, Harald Magnus (1992), Gjeldskrise eller forskningskrise? En kommentar til debatten om gjeldskrise og betalingsproblemer, Tidsskrift for samfunnsforskning årgang 33, ss 159-177 1992
- Barlindhaug, Rolf (1994), Kommuners bruk av etableringslån, Prosjektrapport 151 Norges byggforskningsinstitutt 1994.
- Barlindhaug, Rolf og Gulbrandsen, Ole (1994), Eldres boligformue og finansiering av omsorgsboliger, arbeidsnotat Norges byggforskningsinstitutt 1994.
- Bull, Grete (1981), Utbedring og tilpasning av boliger for eldre: etterprøving av boliger som er utbedret med lån og tilskott fra Husbanken, Arbeidsrapport 41 Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo 1981
- Christophersen, Jon (1990) Rimeligere enn ventet - Kostnader for livsløpsboliger Prosjektrapport 69, Norges Byggforskningsinstitutt 1990.
- Christophersen, Jon og Lorange, Robert (1992) Nye boliger i byen Prosjektrapport 100 Norges Byggforskningsinstitutt 1990.
- Econ (1993), Boligkjøp og Egenkapital, rapport fra en spørreundersøkelse, Econ-rapport 6/93, Oslo
- Gulbrandsen, Lars og Katri Kosonen (1994), Kreditrisiker og betalingsproblem i bostadssektoren, Nordisk Ministerråds TemaNord-serie, 1994
- Gulbrandsen, Ole og Nordvik, Viggo (1994), Hva skjer på leiemarkedet, Husbankbladet, nr 1 1994 ss 26-30, 1994
- Gulbrandsen, Ole og Viggo Nordvik (1995), Boligetablering, Prosjektrapport 183, Norges Byggforskningsinstitutt, Oslo 1995.
- Hansen, Thorbjørn og Åhrén, Per (1991), Vanskeligstilte boligsøkere, Program for storbyrettet forskning/Norges byggforskningsinstitutt, Storbyforskning 16:1991, Oslo

- Hansen, Thorbjørn (1993): Byfornyelsen og beboerne, Prosjektrapport 128 Norges byggforskningsinstitutt, 1993
- Hansen, Thorbjørn (1995): Byfornyelse i Oslo Øst - Intervjuer med beboerne i nye og utbedrede gårder, Prosjektrapport 176 Norges byggforskningsinstitutt, 1995
- Husbanken (1992), Boligpolitiske resultatindikatorer, Oslo 1992
- Husbanken (1995), Lån og tilskudd - Husbanken, Oslo 1995
- Johansen, Leif (1971), 'Planlegging og spill' artikkel i Økonomi og politikk - festskrift i anledning Ole Myrvolds 60-årsdag Aschehougs forlag, Oslo 1971
- Johansen, Leif (1977), Lectures on macroeconomic planning -Part 1, North-Holland Amsterdam, 1977
- Lauvli, Marit (1984), Utbedring av eldres boliger, NGI-rapport 6/84, Oslo
- Loikkanen, Heikki A. (1988), Housing Demand and Intra-urban Mobility of Finnish Housing Allowance Recipients, Scandinavian Housing and Planning Research, 5:159-179, 1988
- Lycke, Charlotte, Reidar Jensen og Einar M. Aarskog (1994), Markedsandeler for finansiering av nye boliger, Husbanken 1994
- Miles, David (1994), Housing, Financial markets and the wider economy, John Wiley & sons Inc, New York (1994)
- Nordvik, Viggo (1994), Tap på utlån til boligformål, Prosjektrapport 152 Norges byggforskningsinstitutt, 1994
- Nordvik, Viggo (1995), Boligøkonomiske forhold i byfornyede borettslag, upublisert notat Norges byggforskningsinstitutt 1995, Oslo
- Nordvik, Viggo (1995), Husbankens framtidige boligpolitiske rolle - noen kommentarer i tilknytning til Statsbankutvalgets innstilling, Sosialøkonomen nr 8, 1995 ss29-32.
- NOU 1995: Statsbankene under endrede rammevilkår, Oslo 1995
- Poterba, J.M. (1984), 'Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing' Quarterly Journal of Economics, Nov 1984, p 729-752
- Rattsø, Jørn (1995), 'Statsbankene under endrede rammevilkår' Sosialøkonomen nr 5-1995 s 18-20
- Rothenberg, J., G. Galster, R.V. Butler og J.R. Pitkin, (1991) The Maze of Urban Housing, University of Chicago Press, Chicago 1991

Stortingsmelding nr.14 (1994-95), Om levekår og boforhold i storbyene, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Oslo 1995

Torsvik, Gaute (1990), 'Truverdeproblem i økonomisk politikk. Tidsinkonsistente planar for distriktpolitikk som eit døme' Norsk Økonomisk Tidsskrift Hefte 4, 1990 s 263-289

Åhrén, Per (1988), Bostøtteordningen. En genomgång av bostøtteordningen samt förslag til förändringar, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Oslo 1988

Åhrén, Per (1990), Bostadsbidrag i Norden. En jämförande analys av system och effekter, Nordisk Ministerråd, Nord 1990:67, København 1990

