

1 Sammanfattning

1.1 Bakgrund och syfte

Efterfrågan på bostäder ökade kraftigt i ett antal regioner i Sverige under andra hälften av 1990-talet. Det ledde till att priserna på bostadsrätter och småhus steg markant. De lediga hyreslägenheter som fanns i dessa orters utkanter hyrdes undan för undan ut och antalet lediga lägenheter närmade sig snabbt noll. Köerna till lägenheter med reglerade hyror i attraktiva områden blev längre och i de enkäter som Boverket årligen sänder ut till samtliga kommuner steg för varje år antalet kommuner som rapporterade bostadsbrist. Samtidigt ökade de svarta hyresmarknaderna i betydelse (försäljning av kontrakt, andrahandsuthyrning till marknadshyra m.m.) och allt fler hyresrätter ombildades till bostadsrätter, särskilt i Stockholms innerstad. Om den svenska marknaden för bostadsbyggande fungerat på samma sätt som marknaderna för många industrivaror under slutet av 1990-talet borde den ökade efterfrågan ha lett till en snabb ökning av nyproduktionen. En flexibel marknad där produktionsfaktorer snabbt kan röra sig mellan olika sektorer och där konkurrens mellan företag fungerar, borde, som på andra områden, ha begränsat prisökningarna. Huvudfrågan i denna rapport är

varför vi i stället för ökad produktion av bostäder och små prishöjningar fått en situation med små produktionsökningar och kraftiga prishöjningar på nyproducerade bostadshus.

Den analys som presenteras utgår från tanken

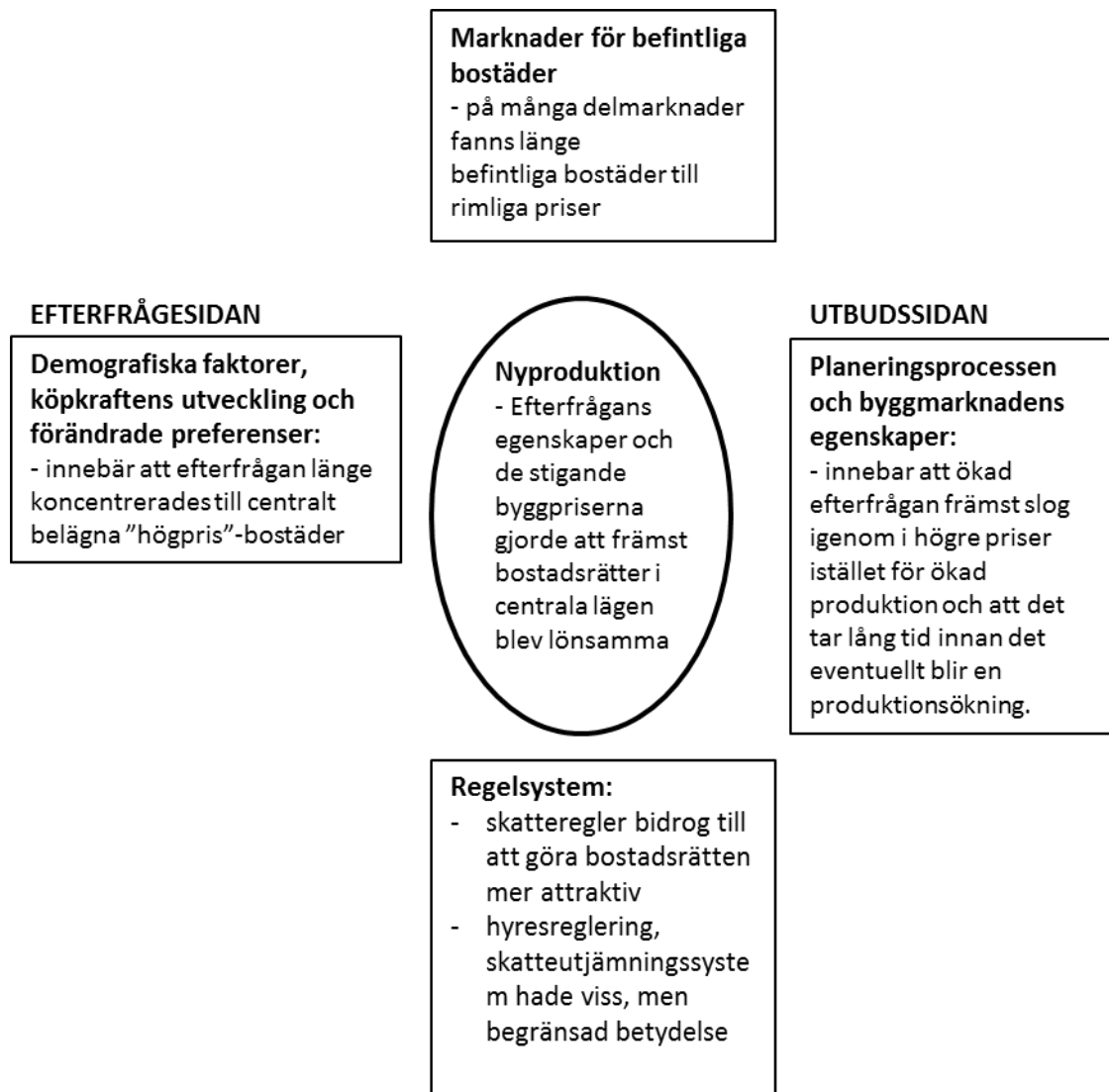
att det borde vara möjligt att få marknaden för bostadsbyggande att fungera ungefär som andra varumarknader.

Skall det verkligen vara nödvändigt att öka subventionerna och pumpa in mer skattepengar för att få fart på bostadsbyggandet? I denna rapport specialstuderas utvecklingen under andra hälften av 1990-talet. Att bostadsbyggandet minskade under första halvan av 1990-talet är inte förvånande med tanke på svag ekonomisk utveckling och minskade subventionerna. Att byggandet sedan inte kom igång när efterfrågan steg pekar på att det finns underliggande, strukturella problem. I studien analyseras flera av de förklaringar till det låga bostadsbyggandet som lagts fram i den allmänna debatten utifrån både internationella erfarenhet och fakta hämtad från den svenska utvecklingen. Analysen syftar även till att klargöra varför det begränsade byggandet som kom till stånd dominerades av bostadsrätter, varför det mesta som byggdes vände sig till grupper med inkomster över genomsnittet och varför byggandet var koncentrerat till centrala lägen i de expanderande orterna. Till sist presenteras ett antal förslag till åtgärder som kan få marknaden för bostadsbyggande att i högre grad fungera som andra marknader.

1.2 Orsaker

För att förstå vad som hänt under den aktuella perioden presenteras i figur 1.1 en modell där tänkbara påverkande faktorer hänförs till fyra olika grupper.

Figur 1.1. Påverkande faktorer och deras roll



Efterfrågesidan: Förändringarna på efterfrågesidan under andra hälften av 1990-talet kan relateras till i tre bakomliggande faktorer:

Demografi: I de expanderande regionerna minskade andelen personer i familjebildande ålder. I stället ökade andelen personer under 30 år och personer i äldre medelåldern, två grupper som båda i högre grad tenderar att efterfråga boende i stadskärnan.

Ekonomi: Inkomst- och förmögenhetsskillnaderna ökade under 1990-talet. Det fanns därför fler hushåll, som var villiga att betala bra för rätt bostad i rätt läge. Dessa grupper föredrog i regel bostadsrätt före hyresrätt.

Preferenser: Även om det är särskilt svårt att belägga förändringar i människors värderingar så tyder mycket på att preferenserna för innerstadsboende förstärktes under den aktuella perioden.

Sammanfattningsvis innebar detta att det fanns en ökande grupp av människor som dels hade en god ekonomi, dels var särskilt intresserade av en centralt belägen bostad. Trycket på bostadsmarknaden var därför högst på den del av bostadsmarknaden där det var svårast att öka utbudet. Att bygga relativt snabbt och billigt är möjligt om man skall bygga låga hus på jungfrulig mark i utkanterna av en stad. Fram till de senaste åren var emellertid efterfrågan på just den typen av bostäder låg. Det tog relativt lång tid innan trycket på bostadsmarknaden spred sig längre ut i de expanderande regionerna. Så sent som 1998 uppgav t.ex. många förortskommuner i Stockholmsregionen att det var balans på bostadsmarknaden. Tobins q , som visar kvoten mellan priset på ett .begagnat. hus och kostnaden för att bygga nytt, var nära 1 i en rad förortskommuner under andra hälften av 1990-talet. Det var därför inte särskilt lönsamt att bygga nytt.

Utbudssidan

Om en ökad bostadsefterfrågan leder till ökad produktion beror i huvudsak på följande tre faktorer:

Markåtkomst: Den som vill bygga måste kunna komma över mark att bygga på. Här kan det uppstå problem av en rad olika anledningar. Den nuvarande ägaren vill kanske inte sälja t.ex. för att denne redan äger bostäder och inte vill ha ökad konkurrens. Detta kan gälla både kommunala och privata markägare. Parterna måste vidare kunna komma överens om ett pris.

Kommunal planering: Långdragna och svårförutsägbara kommunala planeringsprocesser har i flera länder pekats ut som orsak till lågt bostadsbyggande och höga bostadskostnader. Hypotesen i dessa studier är att planeringsprocessen i hög grad styrs av etablerade grupper i samhället, s.k. .insiders., och att dessa ofta inte har intresse av att det byggs så mycket. Just i storstadsområdena har överklaganden varit vanliga och dragit ut på den tid ett ärende tar. En problematisk planeringsprocess minskar utbudet på flera sätt, dels genom att färre företag har resurser att sätta igång ett bostadsprojekt, dels genom att varje enskilt företag lyckas få mindre mark färdig för byggande.

Byggsektorn: Konkurrensproblem inom den svenska byggsektorn har uppmärksammats i flera sammanhang. Problem med bristande konkurrens återfinns i alla led från byggmaterial, lönebildning och entreprenadpriser. Flera viktiga samband förbises dock om man beskriver situationen som att brist på konkurrens driver upp kostnader som i sin tur driver upp priserna på den färdiga produkten. Ett omvänt samband finns också. Går det att ta ut ett bra pris på slutprodukten så ser alla led i produktionskedjan till att de får sin del av kakan. Den höga betalningsviljan hos vissa grupper drar då upp alla typer av kostnader. Kombinationen av höga kostnader och relativt låg betalningsvilja leder sedan till låg lönsamhet för bostadsprojekt längre ut i regionerna.

Det finns ett tydligt samband mellan ovanstående tre faktorer på utbudssidan. Om markåtkomst och planeringsprocess är komplexa och svåra att förutsäga, blir det t.ex. svårt för företag som vill bygga att ha långsiktiga kostnadsdämpande avtal med underleverantörer. När det väl blir klart med alla tillstånd och det är dags att börja bygga är byggherrarna angelägna att snabbt få avkastning på det kapital som de legat ute med under lång tid. Brådskan leder till att de får en svag förhandlingsposition gentemot underleverantörer och arbetskraft. Svårigheten att förutsäga den framtida nyproduktionens omfattning skapar också stor osäkerhet vilket minskar intresset från utländska intressenter att ge sig in på marknaden och gör det svårare för företag som vill utveckla nya och billigare byggmetoder, t.ex. mer industrialiserat byggande. Det bör betonas att dessa problem inte är nya, men de får särskilt

allvarliga konsekvenser när byggandet skall ske på mer marknadsmässiga villkor. 1990-talet innebar ju både minskade subventioner och att bostadsbyggandet i högre grad än tidigare skulle skötas av privata intressenter. Även de kommunala bolagen byggde bara om projekten förväntades vara lönsamma.

Regelverk I debatten har t.ex. kommunal skatteutjämning, fastighetskatter och hyresreglering pekats ut som viktiga förklaringar till det låga bostadsbyggandet. Argumenten i denna rapport pekar på att dessa teser är överdrivna. Den s.k. Pomperipossaeffekten i skatteutjämningsystemet, dvs. att den enskilda kommunens ekonomiska situation i vissa fall kunde försämrats när skatteunderlaget ökade, har tagits bort. Nybyggnation kan visserligen fortfarande leda till kostsamma följdinvesteringarna men dessa varierar mycket från projekt till projekt, beroende på hur mycket av befintlig infrastruktur som kan användas. För lönsamma projekt kan kommunen dessutom i regel få hjälp med finansieringen av exploatören.

En rad amerikanske studier tyder på att en förklaring i stället kan vara att det helt enkelt inte ligger i välbeställda kommuninvånarens intresse att det byggs större mängder bostäder. Vill vi få marknaden för bostadsbyggande att fungera som andra marknader skall denna marknad kunna bära samma skatter som andra sektorer. Skatter är per definition inte öronmärkta. Argument som bygger på att statens inkomster från bostadssektorn numera är större än de bidrag som betalas ut är därför irrelevanta i sammanhanget. Dagens skatteregler är dock mer gynnsamma för bostadsrätt än för hyresrätt, särskilt om man flyttar från ett småhus eller om köparen lånar mycket till köpet. Detta är en faktor som bidragit till att bostadsrätter dominerat i byggandet. Hyresregleringen ökar riskerna för en investerare och kan därmed också bidra till att förklara att så stor andel bostadsrätter byggts. Sannolikt skulle dock bostadsrättsbyggandet ha varit mest lönsamt i centrala lägen även vid en fri hyressättning, därför att höginkomsttagare i regel har högre betalningsvilja för bostadsrätt.

Ur exploatörernas synvinkel var bostadsrätter att föredra när de kunde ta ut höga priser i en bubbeekonomi. Längre ut i regionerna var byggande av hyresrätt lågt främst därför att de höga kostnaderna och den lägre betalningsviljan gjorde byggandet olönsamt under större delen av perioden. När efterfrågan ökade där kring 2000 tog det ytterligare några år innan projekten tagit sig igenom planeringsprocessen. Kanske så länge att konjunkturen hinner vända. Hyresregleringen har dock en ofta förbisedd negativ effekt på nyproduktionen i mer perifera lägen. Den gör förortsbyggande mer riskfyllt. Vid en konjunkturedgång kommer vakanser främst att uppstå i nyproducerade hus eftersom hyresregleringen håller nere hyrorna i äldre hus. Denna ökade risk minskar intresset för att bygga nytt. Vid en fri hyressättning i lediga lägenheter minskas hyresskillnaderna mellan gammalt och nytt, och en konjunkturedgång slår över hela beståndet. Med en friare hyressättning i lediga lägenheter är det lättare för en investerare att bedöma vilka hyror som kan tas ut i nyproduktionen och detta minskar ytterligare osäkerheten. Investeraren ser ju vid en friare hyressättning vilken betalningsvilja som finns för lediga äldre lägenheter.

1.3 Möjliga åtgärder

En central tes i rapporten är att det krävs insatser samtidigt på flera olika områden för att få en fungerande marknad för bostadsbyggande. Det krävs en bred reform som omfattar regler för markåtkomst och planläggning, byggmarknaden och hyressättning. Det krävs en reform av samma typ som skattereformen i början av 1990-talet. Tänker man i termer av ett paket av åtgärder är det lättare att se till att alla grupper både får .ta och ge. De viktigaste förslag som diskuteras i rapporten är:

1. Markåtkomst

- Minska möjligheten att bygga upp stora markinnehav genom en granskning liknande den vid uppköp av företag.
- Skapa möjlighet att bryta upp stora markinnehav, t.ex. med regler av den typ som finns i amerikansk konkurrenslagstiftning.
- Inför privat .expropriationsmöjlighet. i vissa fall, främst om det finns stora markägare som inte vill bygga i en situation med stor efterfrågan på nya bostäder.

2. Planeringsprocessen

Formell initiativrätt för en privat exploatör som vill bygga.

Kommunen och andra berörda myndigheter skall vara skyldiga att behandla ärendet inom en viss tid.

Den som vill bygga skall kunna överklaga kommunens beslut och få kommunens argument prövade. På detta sätt får de som vill bygga nytt en mer jämbördig ställning i förhållande till dem som av olika skäl vill bevara nuvarande markanvändning.

3. Byggmarknaden

En bättre fungerande planeringsprocess och ökade möjligheter att köpa mark att bygga på kommer att bidra till att fler aktörer kommer in på marknaden. Men det krävs även mer direkta åtgärder rörande byggmarknaden. Konkurrensverket och Bygghedskommisionens betänkande har pekat på en rad specifika åtgärder, t.ex. striktare övervakning av branschen för att tidigare upptäcka konkurrensbegränsande åtgärder. Särskilt allvarligt är fall av leveransvägran eller prisdiskriminering som försvårar för företag som försöker pressa kostnaderna genom nya sätt att arbeta. Det handlar vidare om att driva på standardiseringsarbetet inom EU på byggområdet eftersom detta underlättar importkonkurrens. En rad utredningar har under senare år belyst olika problem och missförhållanden i byggsektorn. I rapporten pekas dock på två områden som inte fått tillräcklig uppmärksamhet i dessa utredningar:

- Varför tycks utländska företag - allt från företag som säljer material till byggherrar och byggentreprenörer - vara så ointresserade av den svenska marknaden för bostadsbyggande? I hur hög grad beror det på att planeringsprocessen försvårar långsiktighet för företagen? I hur hög grad beror på svenska företags agerande? Skall byggandet kunna svara snabbare på ökningarna i efterfrågan är det sannolikt nödvändigt att företag i högre grad rör sig över nationsgränserna.
- Byggarbetsmarknaden. Skall man ta ett helhetsgrepp över processen som leder fram till färdiga bostäder går det inte att lämna *byggarbetsmarknaden* utanför. Varför stiger lönerna så kraftigt i högkonjunkturen just i denna sektor? Skall kostnadsökningar undvikas när efterfrågan stiger krävs ett relativt snabbt inflöde av resurser till den aktuella marknaden, både från andra regioner och branscher och från andra länder. Här finns uppenbara konflikter mellan de som redan är verksamma på marknaden och som gärna utnyttjar tillfället till högre inkomster, och de som kan ha intresse att söka sig in på marknaden med konsekvens att lönenivån/prisnivån pressas. Det handlar om svåra avvägningar mellan olika gruppers intressen, vilka sannolikt kommer att bli ännu svårare efter EU-utvidgningen.

Parterna på marknaden ger emellertid mycket olika beskrivningar av hur marknaden egentligen fungerar och vad som är orsak och verkan. Skall plan- och byggprocessen fungera bättre är *det nödvändigt att reda ut både hur denna marknad faktiskt fungerar och hur den skall fungera i framtiden*. En lämplig åtgärd kan vara att det statliga

Medlingsinstitutet, som bl.a. har till uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning, får i uppdrag att tillsammans med de berörda parterna göra en sådan utredning.

4. Hyressättningssystemet

De viktigaste förändringarna i ett bostadsbyggnadsperspektiv är att *hyrorna kan sättas så att de speglar utbud och efterfrågan när det byggs nytt och när en lägenhet blir ledig*. Det minskar på flera olika sätt riskerna för dem som investerar i hyresrätt. Den främsta uppgiften för hyresregleringen är att sedan skydda en sittande hyresgäst mot stora hyreshöjningar som sammanhänger med ökad efterfrågan i området. Tendensen i de länder som har hyresreglering går i riktning mot just denna typ av hyresreglering. Det finns flera sätt att konstruera ett sådant system, t.ex. att hyran inte får stiga mer än inflationen under ett visst antal år, eller att hyresvärden skall vara skyldig att erbjuda den som flyttar in i ett hyreshus en försäkring mot hyreshöjningar över en viss nivå. Det senare kan jämföras med att småhusägaren kan välja om man vill binda räntan eller inte. Det förslag till reformering av hyreslagstiftningen som Hyresgästernas Riksförbund, SABO och Sveriges Fastighetsägare nyligen kommit överens om är i detta perspektiv ett viktigt steg i rätt riktning. Hyresregleringen har inte varit effektiv mot segregationen och nya åtgärder krävs om tendenserna till ökad segregation ska motverkas.

1.4 Slutord

Ett helhetsperspektiv på processen från markåtkomst till färdigt hus är viktigt. Många har påpekat, senast Bygghälsokommisionen, att när lågt bostadsbyggande och stigande kostnader diskuteras tenderar alla parter att säga att det är någon annans fel. En utredning om byggmarknaden har just avslutats, en utredning om planlagstiftningen håller på med sitt arbete och en utredning om ändringar i hyreslagstiftningen kommer att tillsättas och få direktiv i linje med det förslag som parterna enats om. *Detta arbete måste samordnas om bästa möjliga förslag skall kunna tas fram* - och dessutom samordnas med de fördjupade studier som ovan föreslogs rörande dels hur utländska företag ser på den svenska marknaden för bostadsbyggande, dels hur byggarbetsmarknaden skall fungera i framtiden.