



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R16:1992

**Stat, marknad och
bostadsförsörjning**

**Stockholm-Arlandaregionen
i ett europeiskt perspektiv**

**Simon Duncan
James Barlow
Berth Danermark**

V-HUSETS BIBLIOTEK, LTH



15000

400129217

Byggforskningsrådet

Plac: BFR - Rapport.

LUNDS TEKNISKA HÖGSKOLA
VÄG- OCH VATTENBYGGNAD
BIBLIOTEKET

R16:1992

STAT, MARKNAD OCH BOSTADSFÖRSÖRJNING

**Stockholm-Arlandaregionen
i ett europeiskt perspektiv**

Simon Duncan
James Barlow
Berth Danermark

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 910818-6
från Bygghälsningsrådet till Högskolan i Örebro,
Örebro.

REFERAT

Syftet med denna studie är att i ett internationellt jämförande perspektiv beskriva och analysera olika typer av bostadsförsörjningssystem. Den grundläggande frågeställningen är vilka effekter på systemets effektivitet olika grader av blandning av stat och marknad har. Vi studerar utvecklingen under 1980-talet i fyra tillväxtområden, Stockholm-Arlanda regionen, Berkshireregionen, Toulouse och södra Parisområdet. Vi mäter effektiviteten i tre avseenden: effektivitet i produktion (kvantitet och kostnad), i allokering (mångfald och valfrihet i utbud och fördelning) och i byggsektorns dynamik (långsiktig effektivitet och val av vinststrategi). På samtliga områden visar sig det svenska reglerade systemet vara effektivare än det marknadsorienterade och avreglerade brittiska. Statlig intervention är nödvändig för att säkerställa effektivitet. Utvecklingen i Storbritannien visar att marknaden inte förmår att hantera bostadsförsörjningen på ett rationellt och effektivt sätt.

I Bygghörsningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R16:1992

ISBN 91-540-5430-3
Bygghörsningsrådet, Stockholm

gotab 95572, Stockholm 1992

INNEHÅLL

1. MARKNAD, STAT OCH BOSTADSFRÅGAN - FRÅGOR OCH DEBATT	1
2. STAT, MARKNAD OCH BOSTADSFÖRSÖRJNING: Europeiska typfall	7
2.1. Europeisk bostadspolitik	7
2.2. Storbritannien, Frankrike och Sverige som typfall	8
2.3. Eldprovet: fyra tillväxtområden	10
3. JÄMFÖRELSE MELLAN DE FYRA TILLVÄXTOMRÅDENA	16
3.1. Introduktion	16
3.2. Effektivitet i produktion och kostnadsutveckling	16
3.3. Effektivitet i allokeringen	25
3.4. Dynamisk effektivitet	34
4. HUR SKALL SKILLNADERNA FÖRKLARAS?	46
4.1. Effektiviteten i bostadsförsörjningen i de fyra tillväxtområdena	46
4.2. Mångfald i produktionsform och den lokala självständigheten	46
4.3. Byggproduktion och vinststrategier	52
4.4. Slutsatser	56
4.5. Svensk bostadspolitik på 1990-talet	57
REFERENSER	60

Författarna vill rikta ett tack till Peter Ambrose, Sören Vintheimer, Margareta Dahlström och Jane Pugh för deras hjälp. Rapporten hänför sig till forskningsanslag 871185-4 och 910818-6 från Statens råd för byggnadsforskning till Högskolan i Örebro.

Rapporten har översatts av Berth Danermark

1. MARKNAD, STAT OCH BOSTADSFRÅGAN - FRÅGOR OCH DEBATT

"Marknaden bra, statlig styrning dålig!" - trots sin förenkling fångar denna klyscha på ett effektivt sätt den politiska basen för det Thatcherska experimentet som initierades i Storbritannien under 1980-talet. Staten och marknaden framställdes som två motpoler där statliga ingrepp och styrning svartmåladades och där marknadsmekanismerna sågs som alltigenom goda - inte bara i termer av effektivitet utan även i termer av social rättvisa.

Sett i ett långsiktigt perspektiv, såväl ur ett samhälleligt utvecklingsperspektiv som ur ekonomiskt teoretiskt sådant, är återupplivandet av dessa idéer om relationen mellan stat och marknad förvånande. De återupplivar de sena 1700-tals argumenten från de klassiska politiska ekonomerna, som exempelvis Adam Smith. Med hjälp av dessa argument hade tron på marknaden och den nya kapitalistiska arbetsdelningen fått fotfäste och övertrumpat tron på den merkantilistiska staten av den gamla ekonomiska ordningen, såväl i teorin som i praktiken. Förespråkarnas doktriner om staten och marknaden visade sig dock helt otillräckliga för 1900-talet. Välfärdsstaten och efterkrigstidens ekonomiska uppgång kom att ses som oupplösligt förenade. Nyligen har dock de gamla idéerna åter börjat hävdas. Det är framför allt inom den nya högern och nyliberalismen som man, inte utan framgång, framhållit dessa 1700-talsargument om stat och marknad som eviga sanningar.

Föreställningen om bostadsförsörjningen i ett modernt samhälle reflekterar denna debatt. Ända sedan tillkomsten av industristäderna och de stora metropolerna har det på ett tydligt sätt illustrerats att en oreglerad marknad inte är kapabel att klara bostadsförsörjningen, vare sig sett ur den enskildes eller ur samhällets perspektiv. Den praktiska erfarenheten av bostadsförsörjning och försöken att förbättra den, tillsammans med politiska och teoretiska förväntningar om vad som borde göras, hade sakta men säkert underminerat 1700-talssynen på förhållandet mellan stat och marknad. Bostadsförsörjningen kom alltmer att bli en fråga om reglering och intervention utifrån socialt bestämda allokeringsystem. Statlig intervention, såväl direkt som indirekt, var en nödvändig del i ett framgångsrikt system. I och med högerns maktövertagande ifrågasattes

emellertid detta. Den nya högern menade att om "statens dödande hand" togs bort från bostadssektorn och marknadskrafterna fick fritt spelrum skulle inte bara fler bostäder byggas utan också att den enskilde individens behov och önskningar bättre skulle uppfyllas.

Det är viktigt att framhålla att dessa, den nya högerns åsikter *inte* delades av, eller vann sympati hos, någon majoritet av det brittiska folket. Inte heller gav någon majoritet sin röst för dessa idéer. De konservativa, under Margaret Thatchers ledning, var i politisk majoritet p.g.a. det engelska valsystemet. Trots detta har den nya ledningen efter Thatcher börjat att genomföra en privatisering av den sektor som man kan tycka minst låter sig försvaras med "marknad bra, statlig styrning dålig" retoriken, nämligen den offentliga sjukvården. Sloganen visade sig dock vara framgångsrik, åtminstone under en period, som en hävstång för politisk makt. Den har också kopierats av många andra. Några hävdar att Thatcherismen var en viktig symbol för revolutionen i Östeuropa 1989. Till och med Sverige, den internationella förebilden för välfärd och social rättvisa, med statliga ingrepp i praktiskt taget varje del av det sociala och ekonomiska livet, har börjat att experimentera med Thatcherska idéer om marknadsanpassning.

1991, ironiskt nog just vid en tidpunkt då den offentliga och politiska opinionen i Storbritannien vände sig mot Thatcherismen, kom en ny regering med ett omfattande avreglerings- och privatiseringsprogram till makten i Sverige. Inom bland annat bostadssektorn - den dokumenterat mest välutbyggda och framgångsrika i något kapitalistiskt land - kunde man inte längre ta statlig styrning och reglering för given (Dickens et al 1985, Kemeny 1991, Lundqvist et al 1990). Den nya högerns förespråkare hävdade att det omfattande utbudet, i absoluta termer, och den höga kvaliteten inte bara kunde uppnås billigare och effektivare, utan också ytterligare förbättras om regleringen avskaffades och marknaden släpptes fri (se t.ex. LSL 1989).

Detta är bakgrunden till vår studie av bostadsförsörjningen i brittiska, franska och svenska tillväxtregioner som redovisas i denna rapport. Våra anspråk på att bidra med något utgår inte primärt från en speciell ekonomisk teori eller samhällelig ideologi, som varit regel i debatten. Vi har i stället studerat de reellt existerande olika alternativen att organisera bostadsförsörjningen i några valda regioner och sedan försökt att värdera

vilken som varit mest framgångsrik i sociala och ekonomiska termer.

Kanske är det det stora varuhuset (stormarknaden) som ger oss det bästa exemplet på marknadens framgång. I tusentals varuhus runt om i Västeuropa och Nordamerika, finner vi ett stort utbud av varor anpassade efter den lokala kulturen och efterfrågan. När efterfrågan förändras så förändras också utbudet. Nyheter introduceras snabbt och gammalmodigheter slumpas bort. Ett stort antal produkter sjunker i sitt relativa pris. Samtidigt har vi vant oss vid att se butikshyllorna i kommandoekonomierna i det forna Östeuropa gäpa tomma eller att se konsumenter köande för att köpa varor från ett till synes oföränderligt och begränsat urval av lågkvalitetsprodukter.

Det är dock lika lätt att måla upp en alternativ bild av en ineffektiv marknad. Ett antal undersökningar beträffande bostadsfrågan har nyligen blottlagt detta i Storbritannien. Boendekostnaden ökar över tid samtidigt som allt färre bostäder byggs. Såväl utbudet som försäljningen fluktuerar kraftigt. Ibland gör bostadsbyggarna häpnadsväckande stora vinster, ibland katastrofala förluster samtidigt som markägare gör enorma vinster, helt enkelt bara genom att vara på rätt plats vid rätt tidpunkt. Otillfredsställd efterfrågan möts med ett historiskt lågt utbud, långt från vad som efterfrågas. Det som bjuds ut på marknaden är dessutom allt mindre lägenheter med allt sämre kvalitet. Allt fler hushåll upptäcker att boendekostnaden tar en allt större del av inkomsten och att de är tvungna att lämna sin bostad. Bostadslösheten fördubblades under 1980-talet. Andra hushåll finner att de inte har råd att skaffa en bostad som motsvarar deras behov. Segregationen ökar också och vissa grupper, exempelvis unga arbetslösa eller ensamstående, finner att de i realiteten saknar någon som helst ekonomisk makt på bostadsmarknaden. Låginkomsttagare och andra utsatta grupper betalade allt mer för en allt sämre produkt. Förfallet i den existerande bostadsstocken ökar eftersom fastighetsägare drar ner på underhåll och reparationer. Allt medan valmöjligheterna för de som i teorin har en sådan blir alltmer begränsad. Vad som i regel återstår är äganderätt, medan hyresrätt, bostadsrätt, eller någon annan form av boende i bästa fall är mycket dyrt eller helt enkelt för dyrt. Slutligen, denna ekonomiskt betydelsefulla, men ineffektiva, sektor påverkar genom sin obalans och ombytlighet hela samhällsekonomin. En redan ansträngd ekonomi förvärras alltmer. Effekterna på sparande, investeringar och förväntningar är katastrofala för hela den brittiska ekonomin (Archbishop of Canterbury 1986, Duke of

Edinburgh 1987, 1991, Ermisch 1990, MacLennan et al 1991).

Syftet med dessa två exempel är att peka på det absurda i svepande hyllningar eller fördömanden av marknaden. Det existerar ingen "marknad" i singularis, däremot finns det en mängd olika typer av marknader med olika slags varor, anpassade för olika grupper av producenter och konsumenter, verkande i olika sociala och ekonomiska sammanhang. Marknader är sociala institutioner som fordrar ett socialt stöd, underhåll och reglering och de kan vara mer eller mindre framgångsrika. De kan fungera mycket bra eller leda till slöseri och ineffektivitet. Detta är viktigt att framhålla i debatten om den fria marknaden, en debatt som karaktäriseras av ideologiska och politiska ställningstaganden. (Se t.ex. Scheins artikel i DN 920225 om Milton Friedmans och Paul Johnsons ovetenskapliga och ideologiska "religiösa tro på den fria marknaden".)

Vad är det då som den fria marknaden kan göra så bra under de rätta betingelserna, som vårt exempel med stormarknaden illustrerar? För det första kan den snabbt omvandla information om de ekonomiska villkoren, marknadsutvecklingen och framtida efterfrågan. Producenter och konsumenter kan agera på ett genomtänkt sätt och planera för framtiden. För det andra, marknaden tillhandahåller incitament som vinst och förlust som gör att de ekonomiska aktörerna snabbt och effektivt reagerar på signaler från marknaden. Detta leder till stor flexibilitet. För det tredje innebär det marknadsorienterade handlandet att produktionsprocessen effektiviseras. Inget företag kan tillåta sig att använda uttjanta tekniker och höga produktionskostnader. Samtidigt ställs produktionsnivån långsiktigt in på en nivå som motsvarar efterfrågan. För det fjärde, om en viss reglering av marknaden förekommer genom en aktör utanför marknaden kan den ekonomiska kontrollen och samverkan decentraliseras och koncentrationen av den ekonomiska makten minimeras. Slutligen innebär en fungerande marknad att varor och tjänster effektivt transfereras från producenten till konsumenten, vilket är marknadens överordnade mål.

Marknadens väsentliga fördel framför den statliga planeringens är dess förmåga att nå en maximalt effektiv allokering samtidigt som den minimerar kostnaderna för samordningen på mikronivå. Hur kommer det sig då att marknaden i vissa fall så fullständigt misslyckas att organisera sig efter dessa ideala förhållanden, som vårt exempel med bostadssektorn

visar. Dessutom med en katastrofal social och ekonomisk ineffektivitet och medföljande slöseri. Orsaken till detta förhållande står att finna i en mängd samverkande faktorer som är särskilt framträdande inom bostadssektorn. Individer och grupper kan kontrollera marknaden genom monopol, oligopol och karteller. Marknaden kan inte på något enkelt sätt lokalisera externa förhållanden eller "spillover" effekter, dvs sociala och ekonomiska förluster eller vinster som genereras utanför det aktuella systemet av inblandade producenter och konsumenter. Kapitalmarknaden klarar inte de långsiktiga investeringarna i storskaliga projekt utan investeringarna styrs utifrån mer kortsiktiga vinstintressen. Prissignaler baserade på tidigare investeringar ger otillräcklig vägledning för framtiden, särskilt för långsiktiga projekt. Beslut fattade utifrån dagens prissignaler leder till en ond cirkel av nyckfullhet med tvära kast och därvid en följande osäkerhet. Ett annat skäl är att marknaden styr resurserna snarare efter ekonomisk efterfrågan än efter sociala behov vilket gynnar de redan välbeställda. Slutligen, det finns en tendens att en centraliserad statsmakt överlåter alltmer verksamhet åt marknaden på bekostnad av andra sociala institutioner. På grund av alla dessa skäl är statlig inblandning helt nödvändig för att en marknad skall kunna fungera smidigt och på ett adekvat sätt (se t.ex. Estrin och Winter 1989, Sayer och Walker 1992).

Vår uppgift med detta arbete är att bedöma den relativa effektiviteten av olika grad av stat/marknadsförhållanden inom bostadsförsörjningen genom att studera tillväxtregioner i Storbritannien, Frankrike och Sverige. Storbritannien tas som ett exempel på en mindre reglerad och mer marknadsinriktad bostadssektor, Sverige som dess motsats med en mer reglerad marknad och Frankrike som placeras mitt emellan.

Vi avser att fokusera på bostadsförsörjningens institutionella arrangemang. Vilka effekter på bostadsmarknadens effektivitet har olika grader av blandning stat/marknad, och vilken betydelse har olika institutionella arrangemang. Vi mäter effektiviteten i tre avseenden. För det första, effektivitet i produktionen, dvs produktion av en vara till lägsta möjliga kostnad. För det andra, effektiviteten i allokeringen, vilket bl.a. innebär förmågan att tillfredsställa konsumentens önskningar. Slutligen mäter vi sektorns dynamik, m a o kapaciteten att vara effektiv över en längre tid genom forsknings- och utvecklingsverksamhet, planering och förnyelse. Som indikator på det förstnämnda använder vi produktionsnivå och kostnad. Den andra mäts genom att granska hur diversifierat utbudet är

och hur konsumtionsmönstret ser ut, alltså de olika upplåtelseformerna som i praktiken ligger inom konsumentens valmöjlighet och hur de fördelar sig mellan sociala grupper och typer av hushåll. Hur effektiv sektorn är att följa med i utvecklingen är svårare att operationalisera. Som indikatorer på den långsiktiga förmågan till anpassning har vi här använt oss av information om producentstruktur och mer kvalitativa resonemang grundade på intervjuer om vinststrategier.

De indikatorer vi valt, kvantitet, kostnad, upplåtelseform och fördelning, har den fördelen att de med en acceptabel grad av säkerhet är mätbara, under förutsättning att vi kan bemästra frågor om tillgänglighet och bortfall. Vi vill också betona att vi studerar förändringarna i dessa indikatorer, dvs vi följer utvecklingen över tid i termer av relativa trender. Det är de långsiktiga systematiska skillnaderna mellan olika bostadsförsörjningssystem som är intressanta. Inte skillnader uppmätta vid ett visst tillfälle. En sådan ansats fångar också de cykliska dragen och fluktuationerna i systemen.

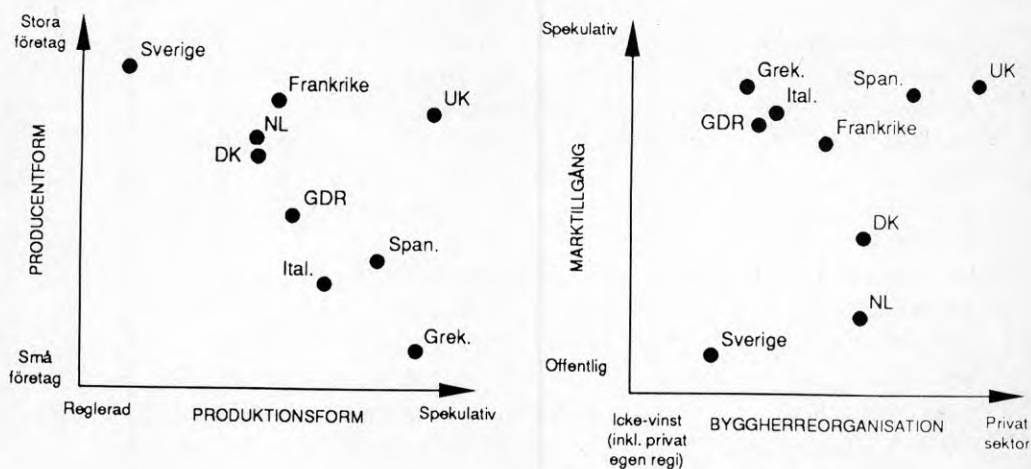
I del 2 beskriver vi projektets uppläggning och design och i del 3 sammanfattas den empiriska analysen av systemens grad av effektivitet. I avsnitt 4 relaterar vi dessa resultat till diskussionen om stat och marknad. Slutligen vill vi framhålla att denna skrift endast är en sammanfattning av ett större projekt som mer utförligt finns rapporterade i ett antal rapporter och artiklar. Duncan och Barlow (1991) behandlar bostadsproduktionen i Stockholm-Arlandaregionen och Danermark och Vintheimer (1991) analyserar bostadskonsumtionen i nämnda område. Barlow och Duncan (1992) diskuterar mer utförligt utvecklingen i regionen i ett internationellt jämförande perspektiv.

2. STAT, MARKNAD OCH BOSTADSFÖRSÖRJNING - EUROPEISKA TYPFALL

2.1. Europeisk bostadspolitik

Som diskuterades i föregående avsnitt kan inte marknad och stat i praktiken existera oberoende av varandra. Även den mest fria marknaden behöver statligt stöd och även den mest stelbenta planekonomi behöver marknadsinslag. Detta gäller i hög grad för bostadssektorn. Figur 2.1, som grundar sig på jämförande analyser av europeisk bostadspolitik, illustrerar hur några västeuropeiska länder förhåller sig till varandra med avseende på hur stat och marknad samverkar inom bostadssektorn (Dickens et al 1985, Ambrose och Barlow 1987).

Fig.2.1 Marknad / statkombinationer i bostadsförsörjningen, valda länder i Vasteuropa, 1980-talet



Källor: Duncan and Barlow (1991) och bearbetning av nationell statistik

Som framgår är Storbritannien och Sverige exempel på liten respektive stor statlig inblandning i hur byggandet initieras och organiseras, i produktionen och i frågan om markförsörjningen. I båda fallen domineras dock bostadsproduktionen av stora, privata företag. Dessa två nationella system utgör våra två ytterligheter i den jämförande analysen. Frankrike väljs som representant för ett system som befinner sig "mitt emellan", utan den omfattande statliga styrningen vi finner i Sverige men också utan att helt slopa regleringen som man i stort gjort i Storbritannien.

Det finns också en grupp länder, exempelvis Grekland och Italien, som karaktäriseras av hög grad av bostadsbyggande i egen regi (självbygge) och där marknaden domineras av småföretag och där praktiskt taget all produktion är inriktad mot en marknad. Västra Tyskland har också gemensamma drag med denna grupp länder. I denna studie har vi inte närmare beaktat denna dimension även om självbygge är betydelsefull i många europeiska länder men med Storbritannien som ett undantag (Duncan och Rowe 1992).

2.2. Storbritannien, Frankrike och Sverige som typfall

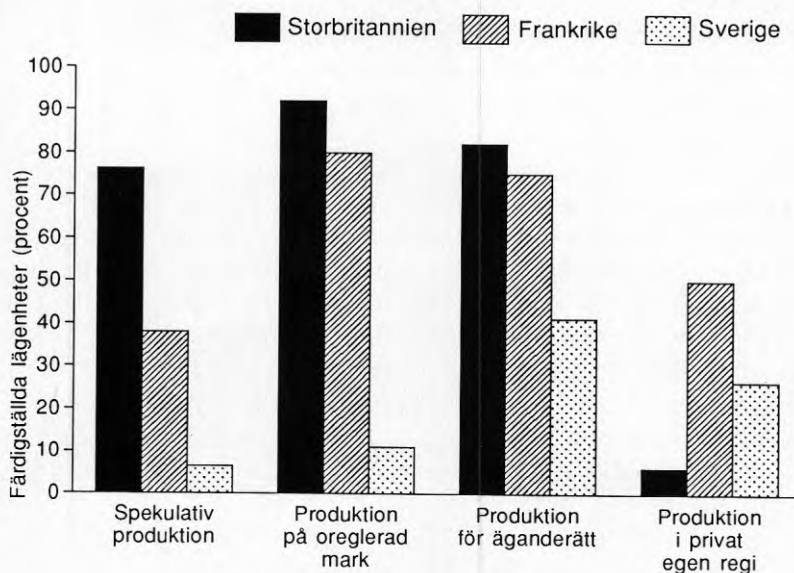
I figur 2.2 illustreras förhållandet marknad/stat i våra tre fall¹. I Storbritannien innebar marknadsanpassningen under 1980-talet att det statliga byggandet av hyrebostäder till låga hyror - till viss del motsvarande den allmännyttiga bostadsproduktionen i Sverige - nästan helt kom att ersättas med produktion av bostäder med äganderätt för en öppen marknad, dvs. byggaren hade ingen uppdragsgivare eller köpare på förhand. Vad gäller markplanering finns det numera endast en viss sådan i form av kontroll över markanvändningen. Någon aktiv planering i form av prisreglering, nivån på utbudet, ägandet eller beskattning av markvärdesstegring finns inte (Hamnett 1987, Malpass 1990).

I Sverige är förhållandena de motsatta. Bostadsproduktion för en öppen marknad har i stor sett försvunnit. Större delen av bostadsproduktionen har någon beställare (t.ex. allmännyttan, kooperationen eller enskilda hushåll). Den övriga delen av utbudet är också underkastad prisreglering och inordnad i den kommunala planeringen. I praktiken sker i dag allt bostadsbyggande med stöd av räntebidrag och statliga lån, som är ett av de viktigaste styrmedlen i bostadspolitiken. Ett av villkoren att få sådant lån är att produktionskostnaden inte överstiger en viss nivå, i vissa fall krävs också att byggandet sker på mark som upplåtits av kommunen. Det kommunala markmonopolet är alltså även det en viktig del i regleringen. Byggande i egen regi är den vanligaste formen för produktion för egnahemsboende.

I Frankrike får byggare för den öppna marknaden en allt större betydelse och de stod under 1980-talet för 40% av bostadsproduktionen. Bostadsföreningar², svarade endast för 13% av produktionen vilket innebär att närmare hälften av bostäderna under perioden byggdes i egen regi av

enskilda hushåll. Vanligast var att bostäderna byggdes av småföretag eller större bostadsproducent på uppdrag av enskild. Det statliga bidragsstödet för nyproduktionen har minskat även om det fortfarande finns ett flertal olika typer av subventioner riktade mot fastighetsägare i form av lån till låg ränta och skattereduktion. Detta stöd är i regel kopplat till olika villkor som exempelvis inkomst, typ av bostad, mark och produktionskostnad. Dessa villkor sätter i praktiken ramarna för bostadsproduktionen. Planeringen av markanvändningen sker genom detaljerade lokala planer (zoning) som innehåller bl.a. kontrakt om lokalisering. Viss nyproduktion sker i speciella utvecklingszoner där offentliga och privata intressen samverkar för att få fram mark, något som i vissa fall begränsar spekuleringen (Barlow 1992b, Topalov 1987).

Fig.2.2 Reglering och spekulering i bostadsproduktion i Storbritannien, Frankrike och Sverige, 1980-89



Källor: Duncan and Barlow (1991) och bearbetning av nationell statistik

2.3. Eldprovet: fyra tillväxtområden

Tidigare forskning indikerar att en mer marknadsinriktad bostadspolitik, som den i Storbritannien, är mindre effektiv, både ur ett socialt och ur ett ekonomiskt perspektiv, än en mer reglerad som den vi finner i Sverige (Dickens et al 1985, Duncan 1986, 1989). Denna forskning bygger dock på empiriska resultat från efterkrigstiden fram till det tidiga 1980-talet. Sedan dess har förhållandena ändrats. I synnerhet i Storbritannien genom den konservativa regeringens omfattande marknadsanpassning av bostadspolitiken. På samma sätt kan den omfattande rationaliseringen av bostadsproduktionen som ägde rum i Sverige under 1960-talet utgjort en tillfällig företeelse. Det är därför intressant att göra en mer aktuell jämförelse mellan de olika systemen vi finner i de tre valda länderna.

Valet att studera och jämföra tillväxtregioner i stället för jämförelser på nationell nivå grundar sig på två överväganden. För det första, bostadsförsörjningen betingas av en regional och urban arbetsmarknad. Den nationella bilden kan många gånger vara en fiktion, ett genomsnitt med stora lokala variationer. Att så är fallet under 1980-talet är mycket troligt eftersom den regionala utvecklingen varit ojämn. I synnerhet har regioner med hög tillväxttakt inom näringsgrenar som högteknologi, forskning och utveckling, finans- och kapitalsektor, generellt haft en mycket gynnsam utveckling (Dunford 1986, Castells 1989).

För det andra, dessa tillväxtområden ger oss en möjlighet att jämföra just blandningen av stat/marknad i bostadsförsörjningen. Det är i dessa regioner som bostadsefterfrågan varit som störst. En kraftig ökning av arbetstillfällen och en omfattande inflyttning innebär att behovet av bostäder ökar och att det finns grupper som kan betala för detta. Det torde, å ena sidan, vara i dessa regioner som prismekanismerna skulle verka bäst, marknadens flexibilitet framträda osv. Å andra sidan borde det också vara där som trögheten och byråkratin i ett reglerat och statligt styrt system framträder som tydligast.

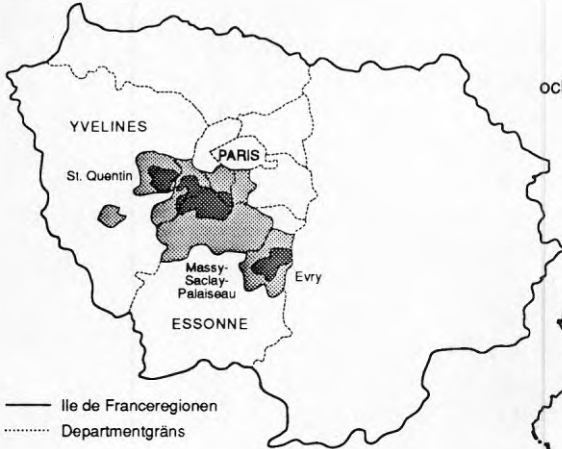
Definition av regionerna

I vart och ett av länderna har vi valt det område som haft den högsta tillväxttakten avseende arbetstillfällen. I Storbritannien var det den östra delen av "M4-korridoren" mellan London och Bristol, i Frankrike Toulouseområdet och i Sverige "E4-korridoren" mellan Stockholm och

Fig. 2.3 Fallstudieområden

FRANKRIKE:

SÖDRA PARIS

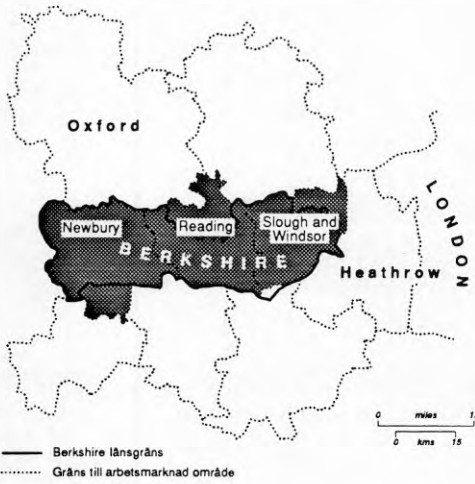


och TOULOUSEREGIONEN



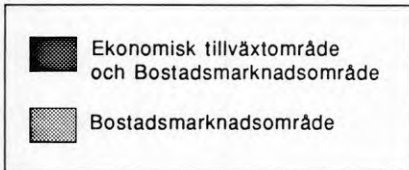
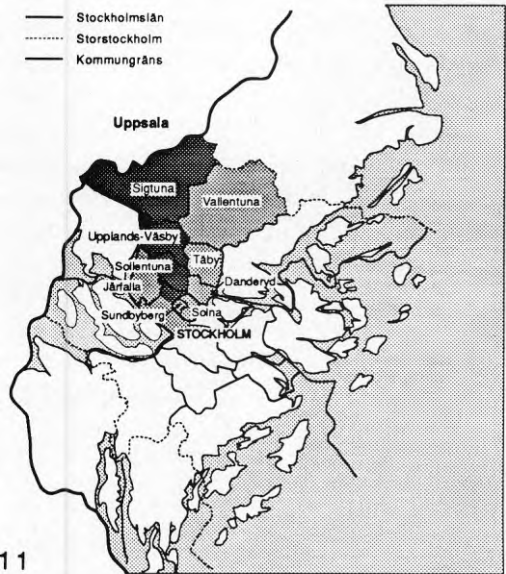
STORBRIANNIEN:

BERKSHIRE OCH M4-KORRIDOREN



SVERIGE:

E4-KOMMUNERNA I STOCKHOLMSREGIONEN



Uppsala³. Områdena karaktäriseras, förutom av snabb tillväxt, även av en viss omstrukturering av ekonomin och av att högteknologi och kunskapsföretag stod för stor del av tillväxten och därmed följande struktur på arbetskraften.

Arbetet med en precis definition av området innebär ett ställningstagande mellan att välja ett mer koncentrerat område och därmed utesluta delar av tillväxtområdet eller att definiera området vitt och inkludera delar utan tillväxt. Problemet löstes till viss del genom att vi först definierade ett tillväxtområde och utöver detta ett bostadsförsörjningsområde, det senare grundar sig på pendlingsavstånd. Resultatet framgår av figur 2.3. Den svenska fallstudien illustrerar detta tillvägagångssätt.

Med hjälp av statistik om utvecklingen av arbetstillfällen kunde vi identifiera tre kommuner norr om Stockholm (Sigtuna, Sollentuna och Upplands-Väsby) samt Kista församling som tillväxtområde. Mellan 1980 och 1987 ökade antalet arbetstillfällen med 139% i detta område. I synnerhet var det högteknologi och andra typer av högstatusarbeten som ökade i antal. Den genomsnittliga inkomsten var 19% över genomsnittet i Sverige 1985. Uppsala, Sveriges fjärde stad, uppvisade också en hög tillväxttakt avseende arbetstillfällen men har ej inkluderats huvudsakligen beroende på att området utgör en mer separat enklav. Pendlingen mellan områdena är förvånansvärd liten och arbetsmarknaderna har delvis olika utseende (se vidare Danermark och Vintheimer 1991). Uppgifter om boende och arbetsplats utnyttjades för att definiera bostadsförsörjningsområde. Det visar sig att drygt tre fjärdedelar av de som arbetar i tillväxtområdet (76,6%) bor i området eller i angränsade kommuner (Danderyd, Solna, Sundbyberg, Täby och Vallentuna). Den övriga fjärdedelen är spridd över ett stort område även utanför Storstockholm. Som bostadsförsörjningsområde valdes därför tillväxtområdet samt de fem nämnda kommunerna. Av praktiska skäl har Kista fått exkluderas ur bostadsförsörjningsområdet (data är i stort tillgänglig på kommunnivå). Betydelsen av detta är dock inte stor eftersom denna del spelar en marginell roll sett ur ett nyproduktionsperspektiv. Befolkningen i bostadsförsörjningsområdet ökade med 10,4% under perioden 1975-87 jämfört med 5,7% i Storstockholm och 1,8% i riket som helhet. 1987 hade området 357.000 invånare.

I Frankrike och Storbritannien var det inte möjligt att med samma höga

precision operationellt definiera områdena. Där var det Berkshireregionen som uppvisade snabb tillväxt i de tidigare nämnda näringarna.

Pendlingsdata visade att Newbury, Reading och Slough bildade en enhet och att de i stort sammanföll med Berkshire län. De valdes därför till såväl tillväxtområde som bostadsförsörjningsområde. Befolkningen i området uppgick till 718.000. Under 1975 ökade befolkningen med 9,6% jämfört med 1,5% i landet som helhet. Tillväxten av arbetstillfällen var inte lika dramatisk som i E4-korridoren utan stannade här på 6% för perioden. Den startade också från en lägre nivå vilket återspeglar den allmänt sett svagare ekonomin i Storbritannien. Den genomsnittliga inkomsten i området ökade i förhållande till genomsnittet i landet från att 1976 varit endast marginellt över till att 1988 vara 17% och 14% över för män respektive kvinnor.

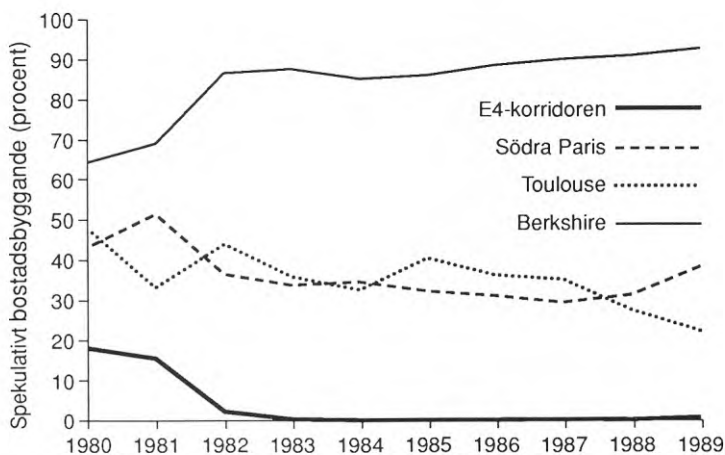
I Toulouse, med sin koncentration av tillväxten till själva staden, var definitionen enklare. Hela storstadsområdet togs som tillväxtområde. Pendlingsavstånden var längre än i Sverige och Storbritannien och bostadsförsörjningsområdet definierades därför förhållandevis vitt med en befolkning 1987 på cirka 600.000 personer, en ökning sedan 1975 med 15%. Motsvarande siffra för Frankrike som helhet är 13%. Inkomstnivån i området motsvarar den genomsnittliga i landet.

Eftersom det visade sig att E4-korridoren och Berkshire påverkas av närheten till respektive huvudstad, till skillnad från Toulous som är en mer självständig region, valde vi att inkludera ett fjärde tillväxtområde, södra Paris ytterområde. Detta utgjordes av kommuner belägna i Evry, St. Quentin-en-Yvelines och Massy-Saclay-Palaiseau. Befolkningsmängden uppgick till 1.734.000 personer. I detta område ökade arbetstillfällena med 20% under 1980-talet och medelinkomsten var 14% över genomsnittet i landet.

En av våra uppgifter i projektet var att undersöka huruvida förhållandena i dessa fyra tillväxtområden avvek från utvecklingen nationellt. Man kan exempelvis föreställa sig att ett starkt efterfrågetryck på bostäder i E4-korridoren skulle leda till en regional marknadsorientering med stor andel bostadsbyggande för en marknad och med äganderrätt på icke kommunägd mark. Vi fann snart att så inte var fallet. Naturligtvis fanns det skillnader mellan bostadspolitiken i tillväxtområdena och förhållandena i riket som helhet men dessa var i regel små och utan relevans för vår övergripande frågeställning. Det visade sig i stället att

regionerna framhävde skillnaderna mellan de olika nationella systemen. Berkshire var mer marknadsinriktad än Storbritannien som helhet och i E4-korridoren hade kategorin privata byggherrar och äganderätt gått tillbaka än mer än i övriga delen av Sverige. Figur 2.4 illustrerar till viss del graden av blandning mellan reglering och marknad på regional nivå. I figuren anges andelen bostäder producerade i spekulationssyfte.

Fig.2.4 Reglering och spekulation i bostadsproduktionen i högtillväxtområdena, 1980-89



Källa: bearbetning av regional statistik

Våra källor är 1) offentlig statistik på såväl nationell som regional nivå, 2) opublicerade data på regional nivå som ställts till vårt förfogande eller som beställts av oss, 3) intervjuer med företrädare för kommunerna, andra planeringsorgan, bostadsföretag och byggherrar, 4) hushåll (intervjuer och enkäter) samt 5) sekundärlitteratur.

Noter till kapitel 2

1. Med *spekulativ produktion* avser vi i Storbritannien bostäder producerade av den privata sektorn utan samverkan med andra aktörer, i Frankrike bostäder byggda utan statliga subventioner och i Sverige

bostäder byggda utan statliga lån. Med *produktion på oreglerad mark* avser vi beträffande Storbritannien mark som införskaffats utan kommunens kontroll att vissa villkor är uppfyllda, t.ex. pris- och planfrågor, i Frankrike mark som ej tillhandhållits ur den offentligt kontrollerade markreserven och för Sverige mark som ej ingått i kommunens markreserv alternativt utanför kommunens inflytande och kontroll.

2. De franska bostadsföreningarna är icke-vinstdrivande föreningar med vissa likheter med vår allmännytta. De ägs dock ej av kommunen eller annan myndighet även om de lokala myndigheterna har ett stort inflytande över föreningarna.

3. "M4" och "E4" alluderar på de två motorvägarna som genomkorsar områdena.

3. JÄMFÖRELSE MELLAN DE FYRA TILLVÄXTOMRÅDENA

3.1 Introduktion

I detta avsnitt avser vi att beskriva och jämföra resultaten av bostadspolitiken i de fyra områdena. Jämförelsen görs utifrån de kriterier för effektivitet som beskrevs i föregående avsnitt. I avsnitt 3.2 beskriver vi effektiviteten i produktionen och jämför produktionsnivå och kostnadsutveckling. I avsnitt 3.3 jämförs variationen i upplåtelseform och hur konsumtionen fördelar sig mellan olika grupper av hushåll. Avslutningsvis diskuterar vi i avsnitt 3.4 sektorns dynamik och anpassningsförmåga genom att analysera producentstrukturer och vinststrategier.

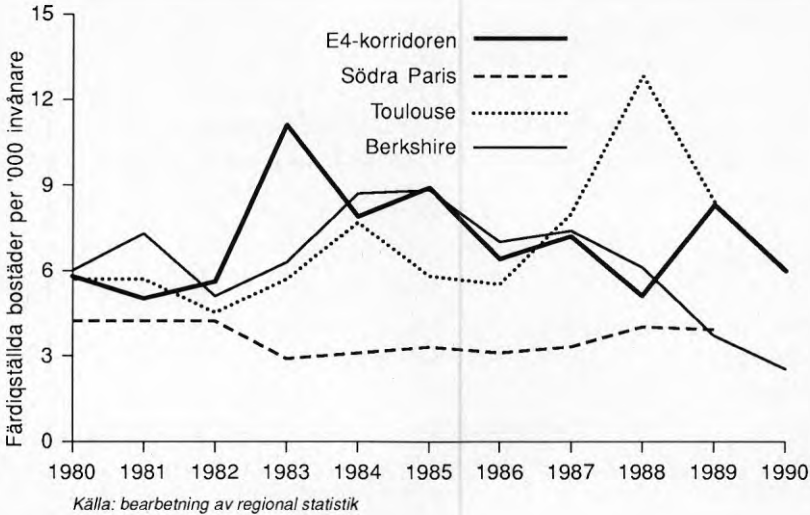
3.2 Effektivitet i produktion och kostnadsutveckling

Produktionsnivå

Ett första mått på effektiviteten i produktionen är hur många bostäder som färdigställs per 1.000 invånare i området (figur 3.1). I tre av de fyra områdena, södra Paris undantaget, var produktionen högre än i riket som helhet. Högst produktion finner vi i E4-korridoren med 7,3 färdigställda lägenheter per 1.000 invånare vilket skall jämföras med 4,4 för Sverige totalt. I Toulouse var motsvarande nivå 6,8 och i Berkshire 6,1. Frankrike och Storbritannien låg på 4,6 respektive 3,6. Per capitaproduktionen i södra Paris var lägre än för landet i sin helhet, 3,6. Det bör dock framhållas att detta är ett resultat av den stora befolkningens mängden i området och att det innehåller delar av områden nära Paris innerstad med mycket liten nyproduktion.

Fluktuationer i produktionen är en viktig indikator på effektiviteten i densamma. Som framgår av figur 3.1 har det varit avsevärda svängningar i produktionsnivån i samtliga områden utom södra Paris. Till viss del är sådana svängningar naturliga eftersom vi studerar förhållandevis små områden, med undantag av södra Paris. Årliga fluktuationer som i Toulouse och E4-korridoren är alltså inte förvånande, däremot är utvecklingen i Berkshire mer anmärkningsvärd. Under perioden 1987 till 1990 rasade produktionen med över 60% och det är det enda område i vilken produktionsnivån sjunkit under den nationella nivån. Raset var alltså mer framträdande i ett tillväxtområde än i landet som helhet.

Fig.3.1 Nyproduktion i högtillväxtområdena, 1980-90



Naturligtvis är det stora skillnader i antalet byggda lägenheter mellan områdena. I det största, södra Paris byggdes mellan 5.000 och 7.000 lägenheter per år medan det i det minsta området, E4-korridoren, bara byggdes 2.000-4.000 lägenheter årligen. Toulouse och Berkshire skiljer sig åt. I Toulouse byggdes det ca 4.500 lägenheter i början av 1980-talet med en topp 1988 på ca 7.000 lägenheter, alltså i nivå med södra Paris. I Berkshire sjönk produktionen från initialt 4.000-6.000 lägenheter till endast 2.000 i slutet av 1980-talet, vilket innebar att produktionen i absoluta tal låg under den i E4-korridoren trots en dubbelt så stor befolkning.

Vi kan alltså konstatera att bostadsproduktionen i de fyra områdena var stor. Såväl det franska som det svenska systemet förmådde att svara mot ett ökat efterfrågetryck i tillväxtområdet, medan vi måste sätta ett frågetecken för det engelska. Berkshire visar stora fluktuationer och är det enda område där produktionen rasade under nationell nivå. Vår slutsats är

att det mest marknadsinriktade systemet var det som sämst förmådde att svara mot den ökade efterfrågan medan det mest reglerade systemet var det mest framgångsrika.

Produktionsnivån ger emellertid en begränsad insikt i systemets effektivitet. Det visar endast huruvida systemet överhuvudtaget förmår att producera bostäder. Det säger inget om till vilken kostnad. Exempelvis kan effektiviteten i E4-korridoren starkt ifrågasättas om det skett till priset av betydligt högre kostnader än i de andra regionerna. Vi skall därför närmare granska tre indikatorer på detta som reflekterar tre olika steg i produktionsprocessen: 1) byggnadskostnad, 2) markkostnad och 3) den totala produktionskostnaden.

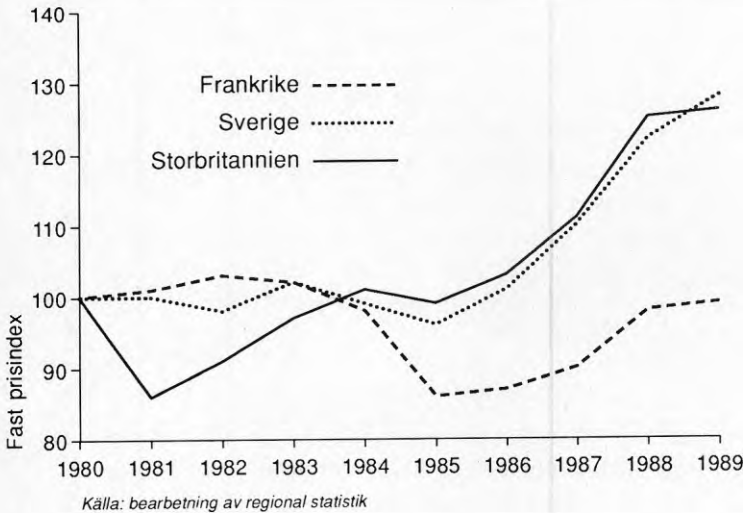
Byggnadskostnad

Byggnadskostnad utgörs av produktionskostnad (se nedan) exklusive kostnaden för mark och exploatering. De kostnader som inte ingår i byggnadskostnaden ligger i Sverige på mindre än 20%, i Frankrike på 30-40% och i Storbritannien på upp till 60%. Dessa stora skillnader låter sig förklaras med markpriset. Om denna komponent exkluderas ligger de övriga kostnaderna på ca 15-30%. Byggnadskostnaden är dock den kostnad som utgör den största enskilda posten i produktionskostnaden, låt oss därför närmare granska denna.

Figur 3.2 visar byggnadskostnadsutvecklingen under 1980-talet för gruppbyggda småhus. Figuren visar utvecklingen på nationell nivå. Det har inte varit möjligt att göra denna jämförelse mellan de studerade regionerna enär dessa uppgifter endast gick att få för E4-korridoren. Undersökningar i respektive land visar dock att kostnaderna i E4-korridoren, Londons ytterområden och södra Paris ligger konstant ca 10% över de nationella värdena. Endast i Toulouse var kostnaden i paritet med förhållandena i riket.

Av figuren framgår att kostnadsutvecklingen varit mest gynnsam i Frankrike. 1989 var den faktiska kostnaden lägre än den var 1980. I Storbritannien föll kostnaden 1981 för att sedan öka med en kraftigare ökning under senare delen av 1980-talet. I Sverige var kostnaden i stort oförändrad under första hälften av 1980-talet för att sedan, liksom i Storbritannien, öka under den senare delen.

Fig.3.2 Byggnadskostnadsindex för småhus i
Storbritannien, Frankrike och Sverige, 1980-89



I tidigare arbeten har vi studerat kostnadsutvecklingen i Storbritannien och Sverige under perioden 1965-1980 (Dickens et al 1985, Duncan 1986). Den positiva kostnadsutvecklingen i Sverige som kunde konstateras var ett resultat av ökad produktivitet inom byggnadsindustrin, vilket skall jämföras med Storbritannien där kostnaden ökade och dessutom med stora fluktuationer. Detta var ett resultat av dess låga kapitalintensitet, brist på innovationer och ingen ökning av produktiviteten. Hur ser då utvecklingen under 1980-talet ut? Utvecklingen i Sverige är något sämre än den under tidigare decennier. Kostnadsstegringen under 1980-talets första hälft förklaras till stor del av kvalitetsökning. Under den andra hälften av 1980-talet sjönk produktiviteten. De ökade material - men framför allt arbetskraftskostnaderna under denna tid är huvudorsakerna till ökningen. Den överhettning av ekonomin som rådde under denna tid var påtaglig i Storstockholm inklusive E4-korridoren (LSL 1989, Salaj 1990, Duncan och Barlow 1991). Ökningen av dessa kostnader kunde inte på långa vägar uppvägas av produktivitetsökningar.

Det är uppenbart att det är svårt att isolera byggnadskostnader från ekonomiska förändringar generellt. Detta är särskilt viktigt när det gäller Storbritannien. Sänkningen av kostnaden under det tidiga 1980-talet var ett resultat av hög inflation och en kraftig nedgång på bostadsmarknaden. Siffrorna för Storbritannien indikerar att det inte förekom någon egentlig produktivitetsökning. Förbättringen av den ekonomiska effektiviteten var marginell. Bostadssektorn var inget undantag. Tvärtom, sedan 1981 har kostnaden oavbrutet ökat i reala termer vilket indikerar en stadig försämring av produktiviteten i byggsektorn. Med 1981 som bas ökade kostnaden med 47% fram till 1989 jämfört med 24% i Sverige och en minskning med 2% i Frankrike. I detta perspektiv är det Frankrike som varit mest framgångsrikt. Siffrorna antyder en väsentlig produktivitetsökning. Undersökningar visar att detta mycket väl kan förklaras av att byggsektorn i Frankrike under 1970- och 80-talen genomgick den omstrukturering som Sverige genomförde några år tidigare (Roland 1991, Barlow och King 1992, Barlow 1992a).

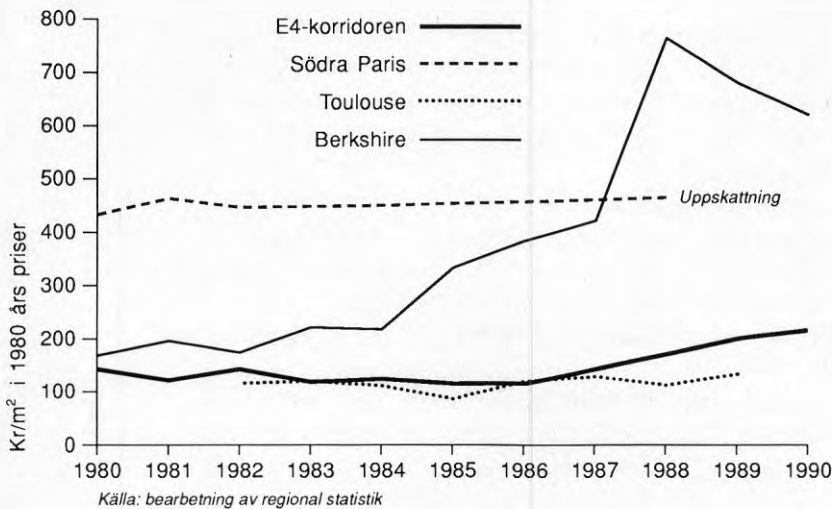
Sammanfattningsvis kan vi konstatera att byggnadskostnaden ökat mer i Berkshire än i de andra områdena, i synnerhet än i de franska. Detta får dock vara en provisorisk slutsats tills vi närmare granskat kvalitets- och produktivetsförändringarna. Vi kan också notera att det är stora skillnader mellan områdena avseende den absoluta nivån på byggnadskostnaderna för olika typer av bostadsproduktion. Gruppbyggda småhus kostade i E4-korridoren 1988 ca £624 per m² medan motsvarande kostnad i Berkshire var £400 och i södra Paris och Toulouse £420. Skillnaderna kan dock till stor del hänföras till standard- och kvalitetsskillnader men dessa är dock svåra att kvantifiera.

Kostnad för mark

Kostnaden för att förvärva och exploatera mark för bostadsproduktion är den andra stora kostnadsposten i bostadsbyggandet. Huvuddelen av råmarkpriset har inget att göra med kostnaden för att iordningsställa marken. Kostnaden för råmark skulle alltså kunna vara en liten del av den totala produktionskostnaden. Markägare har dock möjlighet att ta ut ett högt pris för mark och på detta sätt "taxera" bostadsbyggandet. Denna del skiljer sig från byggnadskostnaden, där huvuddelen av utgiften består av nödvändiga kostnader för att produktionen överhuvudtaget skall ske. Till skillnad från byggnadskostnaden kan inte byggarna kontrollera markkostnaden genom produktivitetsökningar. Om markpriset ökar måste

antingen bostadens pris öka och en lägre vinst accepteras eller kvaliteten försämrats. Vi vill gärna framhålla detta eftersom dessa två olika förhållningssätt återfinns i våra jämförelser. Figur 3.3 visar utvecklingen av råmarkspriset för småhus. Det föreligger stora skillnader mellan våra jämförelseområden. I Toulouse var priset såväl lågt som stabilt. Samma gäller för E4-korridoren, trots den kraftiga ekonomiska uppgången i Sverige under slutet av 1980-talet. Förhållandena i Berkshire avviker kraftigt från de i de andra områdena. Priset steg under perioden 1980 till 1988 med hela 436%. 1980 stod det högsta priset att finna i södra Paris, dubbelt så dyrt som i Berkshire vid denna tidpunkt. Prisnivån har dock varit stabil i Parisområdet och i slutet av 1980-talet var priset i Berkshire 65% högre än i södra Paris.

Fig.3.3 Råmarkkostnad för småhus i högtillväxtområdena, 1980-90



Till viss del fångar dessa siffror skillnader inom länderna. Det torde inte förvåna att Toulouseområdet har en lägre kostnad än områden som ligger i närheten av huvudstäderna i respektive land. Intressantare att notera är

skillnaden mellan E4-korridoren och Berkshire. Det är i Berkshire markägare fått fritt spelrum att spekulera i mark medan de i E4-korridoren, liksom i Sverige som helhet, inte kan göra spekulationsvinster i samma omfattningen. Orsaken till detta är det kommunala markmonopolet och den övriga regleringen av mark. Kommunerna har under lång tid byggt upp markreserver för framtida exploatering och sedan sålt eller upplåtit med tomträtt till relativt låga priser. Ca 70% av all nyproduktion sker på sådan mark och huvuddelen av den övriga produktionen sker på prisreglerad mark. Under alla förhållanden måste markpriset rymmas inom de ramar som de statliga bostadslånen anger. Detta innebär att markägande och exploatering av mark är skilda åt i Sverige. Det är vanligtvis inte möjligt för markägare att direkt "uttaxera" stora vinster vid markexploatering (Duncan 1989). Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga kostnaden per hektar för mark till småhus i E4-korridoren var 1988 ca £301.000 medan den i Berkshire var drygt £1.222.000, dvs två och en halv gånger mer.

Markpriset i Sverige varierar emellertid. Vi kan notera att priset på mark i E4-korridoren är 40% högre än det genomsnittliga markpriset i Sverige. (Detta skall dock jämföras med förhållandena i Berkshire där marken är 4 gånger högre än i övriga Storbritannien.) Markägarna i E4-korridoren kan alltså till en del kapitalisera markvärdet. Det tycks dock finnas en accepterad regional norm för hur stor denna vinst skall få vara och därigenom förebyggs stora individuella vinster i detta sammanhang. Det förhindrar också markägare från att kraftigt spekulera i eventuella framtida värdestegringar, vilket skett i Berkshire (Barlow 1992b). Intervjuer som vi gjort med planerare och byggherrar i E4-korridoren antyder att "normen" möjligtvis luckrades upp under det tryck som uppstod under slutet av 1980-talet och vid utförsäljningen av kommunens markreserver. Detta förklarar troligtvis en del av den reala markprisstegringen under det sena 1980-talet, jämfört med minskningen med 20% under 1980-1986. Det är ur ett svenskt perspektiv en stor förändring men mycket marginell jämfört med utvecklingen i Berkshire. Markpriset i södra Paris var 200% och i Toulouse 80% högre än genomsnittet i Frankrike.

Slutligen skall vi nämna något om hur markpriserna påverkar boendekostnaden. I Berkshire var markprisets andel av produktionskostnaden 30% 1981 för att 1988 ha ökat till 60%¹. Vi bör då hålla i minnet att detta är uteslutande en icke-produktiv kostnad. I

Toulouse uppskattar vi att motsvarande kostnad sjunkit från ca 40% till 30% under 1980-talet, medan det i södra Paris legat kvar på 40%.

Motsvarande uppgifter från E4-korridoren finns ej tillgängliga. Den del av produktionskostnaden som överstiger byggkostnaden ligger på en relativt stabil nivå om 25% för småhus och 13% för övriga lägenheter. Kostnaden för mark överstiger troligtvis inte 10% respektive 5%. De byggare vi intervjuat uppskattar kostnaden under 1990 till 3% för lägenheter i flerbostadshus.

Sammanfattningvis kan vi konstatera att kostnaden för mark är störst i Berkshire. Enorma summor går till improduktiva utgifter som slår igenom i boendekostnaden och/eller kvaliteten samt har en negativ inverkan på effektiviteten i byggandet. De omfattande prisstegringarna gör också framtida planering mycket svår och chansartad. Det område som klarat sig bäst är E4-korridoren. Byggarna och exploatörerna har tillgång till relativt billig mark som säkerställs genom det kommunala markmonopolet. Det är endast under de senaste fyra till fem åren som detta system något kommit till korta. Förhållandena i Frankrike kan sägas ligga "mitt emellan" de andra. Mark i Toulouseområdet är relativt billig ehuru detta är en följd av att området ligger utanför de stora metropolerna. I södra Paris ligger priserna på en stabilt hög nivå.

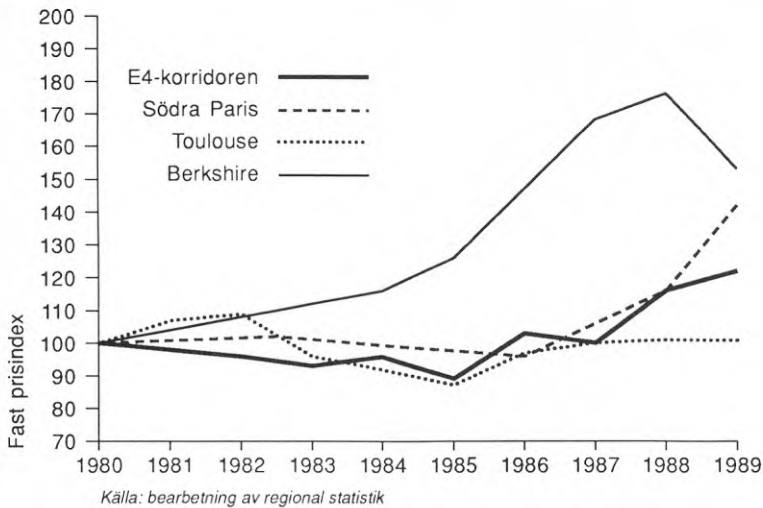
Den totala produktionskostnaden

I figur 3.4 redovisas den totala produktionskostnaden för nyproducerade bostäder under 1980-talet. För Berkshire och Frankrike redovisas försäljningspriset för egna hem eftersom det för alla tre områdena är den helt dominerande formen. I E4-korridoren, där endast 16% av nyproduktionen under 1980-talet producerades för äganderätt, har vi vägt samman de olika kostnadsindexen till ett mått som fångar kostnadsutvecklingen avseende all nyproduktion.

Som framgår av figuren är det regionala mönstret detsamma som för markpriset (se figur 3.3) och - om än i mindre grad - byggnadskostnaden (se figur 3.2). Med den höga prisstegringstakten i Berkshire under 1980-talets mitt, med ett kraftigt ras under de sista åren, utgör detta område exempel på en ogynnsam utveckling. Prisinflation och tvära kast skapar problem för såväl producenter som konsumenter. Toulouse och E4-korridoren genomgick en relativt stabil utveckling med sjunkande kostnader fram till slutet av 1980-talet. I E4-korridoren ökade dock

kostnaderna under de sista åren, dock i mindre omfattning än i Berkshire. Den regionala skillnaden mellan Toulouse och södra Paris reflekteras också här. I det sistnämnda området steg priserna relativt kraftigt för att 1989 ha ökat nästan lika mycket som i Berkshire. Av de tre huvudstadsregionerna är det alltså E4-korridoren som haft den gynnsammaste kostnadsutvecklingen.

Fig.3.4 Total produktionskostnad i högtillväxtområdena, 1980-89



Även det absoluta priset varierar mellan områdena. Genom att jämföra det genomsnittliga priset för en bostad får vi en bild av olikheterna ur ett hushållsperspektiv. I Berkshire kostade en nyproducerad lägenhet 1989 £80.000 vilket var 17% mer än i E4-korridoren, 22% mer än i södra Paris och 60% mer än i Toulouse. Den högsta genomsnittliga inkomsten finner vi dessutom i E4-korridoren och den lägsta i Berkshire följd av Toulouse. Denna jämförelse tar inte hänsyn till storlek och kvalitet. En sådan jämförelse skulle ytterligare förstärka Berkshires högkostnadsprofil. Återigen visar det sig att det marknadsinriktade systemet klarat bostadsförsörjningen sämst. Även i Frankrike ser vi att ett mer

marknadsorienterat system är känsligt för trycket vid tillväxt vilket skillnaderna mellan Toulouse och södra Paris indikerer.

Tar vi hänsyn till nivån på bostadsproduktionen, byggnadskostnaderna och de totala produktionskostnaderna framgår det tydligt att det är det minst marknadsanpassade systemet som klarat sig bäst. I vissa fall har förhållanden i E4-korridoren varit mindre bra än i Toulouse men förhållanden mellan områden inom Frankrike indikerar att det franska systemet är känsligt för ökat efterfrågetryck. Nu säger emellertid dessa indikatorer inget om vad det är för typ av bostäder som producerats. Det skulle kunna vara, som förespråkare för marknadsanpassning med entusiasm framhåller, att ett mer reglerat system endast kan nå en (viss) framgång på bekostnad av variation och avsaknad av konsumentens valfrihet medan valfrihet är signumet för ett marknadsorienterat system. Detta påstående granskas i nästkommande avsnitt.

3.3 Effektivitet i allokeringen

Variationer i utbudet

För merparten av hushållen innebär det få fördelar med ett bostadsförsörjningssystem med stor produktion och stabila priser om de inte kan finna någon lägenhet som passar just deras behov. Ett effektivt system måste alltså kunna erbjuda olika alternativ. Det finns två sidor av detta och den första berör lägenhetens fysiska egenskaper. Detta är en central punkt men vi har valt att inte inkludera den i jämförelsen eftersom stora kulturellt betingade förväntningar och attityder försvårar en sådan. Den andra sidan lämpar sig något bättre för internationell jämförelse. Denna del innebär att vi jämför de valmöjligheter en konsument har beträffande anskaffningskostnad, utgifter, åtkomst (hur de kan komma över en lägenhet), besittningsskydd samt skydd för och kontroll över egendom.

Ett ungefärligt, men enkelt, mått på allt detta fångas i upplåtelseform. Den representerar den boendes legala rättigheter och skyldigheter gentemot fastighetsägaren och hur det ekonomiska arrangemanget regleras (Barlow och Duncan 1988). Dessa egenskaper sammanfattas i tabell 3.1.

Skillnaderna i upplåtelseform är välkända och vi vill här endast

kommentera en kanske mindre uppmärksammas kategori: äganderätt byggd i egen regi. I denna kategori är det det första hushållet som har kontroll över byggandet. Hushållet kan också delta i byggandet i olika former och i varierande grad. Vanligast är dock att de överlåter själva byggandet till en husproducent. Bland de fördelar denna form har räknas möjligheten att påverka design och lokalisering och till viss del även kostnaden (Duncan och Row 1992).

Tabell 3.1: Olika upplåtelseformers egenskaper

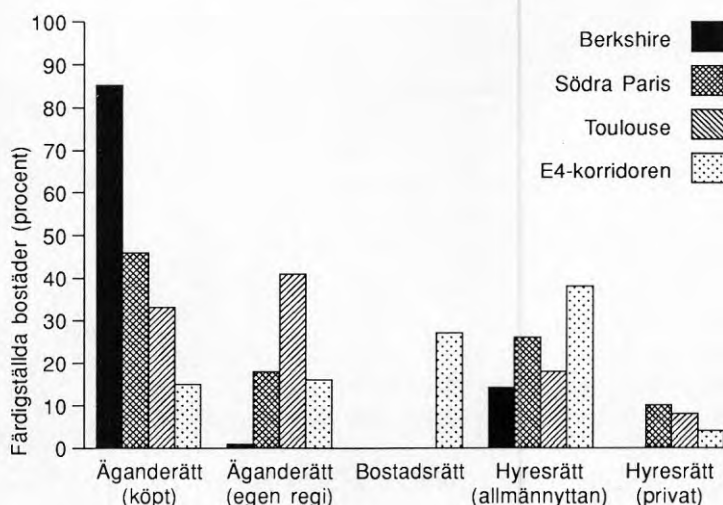
	Hyres- rätt (allmän- nytta)	(privat)	Bostads- rätt	Ägande- rätt (köpt)	(egen regi)
Anskaffningskostnad	lägst	låg	medel	högst	hög
Boendekostnad	lägst	varierar	medel	högst	hög
Åtkomst	kö	marknad	kö/mark.	marknad	egen
Besittningsskydd	högst	varierar	hög	medel	hög
Val av läge och typ	låg	låg	medel	varierar	hög
Kontroll av lgh.	låg	lägst	medel	hög	hög
Kontroll av egendom	ingen	ingen	blandat	hög	hög
Förräntn.möjlighet	ingen	ingen	lägst	varierar	högst

Även om det föreligger vissa skillnader mellan länderna i karaktäristikerna för de olika upplåtelseformerna (exempelvis är väntetiden till lägenhet i allmännyttan kortast i Sverige) är förhållandena mellan de olika upplåtelseformerna någorlunda likartade inom respektive land. Detta ger en viss möjlighet att mäta variationen i utbudet. Hur ser blandningen av dessa former i utbudet ut i de fyra områdena?

Av figur 3.5 framgår mycket tydligt att utbudet i Berkshire är minst sagt begränsat med avseende på valmöjligheter. Praktiskt taget all nyproduktion under 1980-talet har varit inriktat på äganderätt för försäljning. 14% har varit allmännyttig produktion ("social renting") och i övrigt nästan ingenting alls. I E4-korridoren råder det motsatta förhållandet beträffande variation. Här återfinns den största spridningen i upplåtelseformer. Alla kategorier är hyggligt representerade med allmännyttan som den vanligaste (38%). I de två franska områdena var

mångfalden större än i Berkshire. Bostadsrätt, vilket svarade för 27% i E4-korridoren, finns dock inte i de franska områdena. Utmärkande för Frankrike är den stora andelen bygge i egen regi. I Toulouse var det den dominerande formen med 47% av produktionen. I södra Paris och E4-korridoren var denna kategori mindre framträdande men förhållandevis omfattande medan det i Berkshire inte byggdes annat än ett fåtal bostäder på detta sätt. Privat hyresrätt och bostadsrätt lös också med sin frånvaro i Berkshire.

Fig.3.5 Variation i upplåtelseform i nyproduktion: högtillväxtområdena, 1980-89



Källa: bearbetning av regional statistik

Utvecklingen under 1980-talet i Berkshire framhäver denna skillnad än mer. 1989 var hela 94% av bostadsbyggandet av kategorin äganderätt (köpt). Allmännyttan, som på 1970-talet svarade för en tredjedel av produktionen, hade reducerats till en helt marginell företeelse. Motpolen utgörs av E4-korridoren där äganderätt för försäljning endast utgjorde 3% av produktionen vid 1980-talets slut. Äganderätt producerad genom egen regi (16%) med ett visst tillskott av statligt stött självbyggeri (2%). Under 1980-talet sjönk äganderättens andel totalt från ca 45% till 20%.

Allmännyttan upprätthöll sin stora andel och bostadsrätten ökade kraftigt, från 20% till 40%.

I de båda franska områdena minskade allmännyttan, dock i mindre omfattning än i Berkshire. I södra Paris och i synnerhet i Toulouse ökade äganderätt byggd i egen regi. I slutet av 1980-talet stod den för 25% respektive 60%. Som Topolov (1987) påpekar är detta en följd av den minskade produktionen i allmännyttig regi. Båda dessa är alternativ till den dyrare möjligheten: att köpa bostad med äganderätt. (Denna valmöjlighet existerar överhuvudtaget inte i Berkshire.) Trots detta har de sjunkit något i slutet av 1980-talet och äganderätt för försäljning ökade till ca 50% av produktionen. Dessa förändringar är ett steg i riktning mot Berkshiremodellen. I Storbritannien är produktionen i stort sett helt privatiserad och spekulativ medan man i Frankrike ger alla som förvärvar fastighet (även för byggande i egen regi och allmännyttan) subventioner så att produktion av bostäder för t.ex. låginkomstgrupper ("PAP" för att finansiera äganderätt och "PLA" för hyresrätt) och medelinkomsttagare ("PC" finansiering för äganderätt) kan ske. Dessa subventioner är förknippade med bl.a. priskontroll, regler för lägenhetens storlek och standard. I såväl södra Paris som Toulouse har det skett en avsevärd minskning av det spekulativa byggandet utanför detta finansieringssystemet, från nästan 50% i början av 1980-talet till ca 35% (södra Paris) respektive 25% (Toulouse) i slutet av 1980-talet. Det var "PC-finansierad" produktion som stod för den största delen av minskningen. Trots att bidragsdelen i PAP/PLA minskade stod denna form för 30-40% av den årliga produktionen. I viss mån har det franska systemet närmat sig det svenska där praktiskt taget 100% av all produktion sker med hjälp av statliga lån (se figur 2.4) I Berkshire styrs inte produktionen mot vissa grupper med hjälp av finansieringen. Därmed saknas det kostnads- och intäktsgarantier i produktionen.

Det är i det mest marknadsinriktade systemet - Berkshire - som mångfalden lyser med sin frånvaro medan den i det mest reglerade systemet - E4-korridoren - är som störst. För ett hushåll i Berkshire finns inga alternativ till att köpa en äganderättslägenhet av en spekulativ byggare eller av annan försäljare på marknaden. Det är endast de med särskilda behov (pensionärer med låg inkomst och ensamstående föräldrar) som har möjlighet att få lägenhet i det allmännyttiga bostadsbeståndet. I praktiken existerar inget annat. I E4-korridoren däremot har hushållen bättre möjligheter att tillfredsställa sina

bostadsönskemål. De kan hyra av allmännyttan eller privat hyresvärd eller också köpa en bostadsrättslägenhet. Trots inflationen ligger i genomsnitt överlåtelsepriset för dessa bara 25% över förstagångspriset. Det finns slutligen också en möjlighet att köpa ett småhus eller att bygga i egen regi. Även om den sistnämnda möjligheten inte är lika stor som i Frankrike är den dock väsentligt större än i Berkshire. En del av nyproduktionen är därigenom tillgänglig för hushåll med mer blygsam ekonomi.

Förespråkare för en spekulativ bostadsproduktion hävdar ofta att den brittiska modellen tillhandahåller vad "folk vill ha", nämligen äganderätt. Stöd för ett sådant påstående söker de i olika opinionsundersökningar. Nu bör man emellertid vara försiktig med att dra sådan slutsatser från attitydfrågor om hypotetiska situationer. Man måste skilja på om den svarande genom sitt svar anger att han eller hon vill ha en viss typ av bostad, t.ex. småhus med trädgård, eller om det verkligen gäller upplåtelseformen som sådan. Småhus kan upplåtas på annat sätt än genom äganderätt, något som är vanligt i såväl E4-korridoren som i de franska områdena.

Under 1980-talet har småhus stått för 40% av nyproduktionen i södra Paris och E4-korridoren, och för över 60% i Toulouse. Produktion av lägenheter i flerbostadshus har blivit mycket sällsynt i Berkshire liksom fristående småhus. Den senare formen stod i slutet av 1980-talet för 25% av nyproduktionen. Samtidigt har densiteten ökat och gårdarnas storlek krympt till ett minimum.

För det andra är svaren på frågor av denna typ helt beroende av vilka alternativ som faktiskt existerar. I Storbritannien, och i synnerhet i Berkshire, är det enda alternativet till spekulativ äganderätt en krympande andel av allmännyttan med allt mindre realistiska möjligheter att få en sådan lägenhet. För det tredje svarar många på frågor av detta slag mer vad som de anser vara en lämplig beondeform för t.ex. en barnfamilj än vad de just i svarsögonblicket själva föredrar. I Sverige innebär valfriheten att boendet är mer anpassat till olika faser i livet. Yngre hushåll utan barn hyr i regel sin bostad i ett flerbostadshus, barnfamiljer bor ofta i småhus med äganderätt och äldre par och pensionärer flyttar från äganderätt och småhus till hyresrätt i flerbostadshus (Lindén 1989, Danermark och Ekström 1992). I Storbritannien existerar inte denna valfrihet för det stora flertalet och därför är t.ex. andelen såväl unga som gamla som bor i äganderätt

är förhållandevis hög.

I och med detta tangerar vi nästa område, konsumtionsmönstret. Vi har konstaterat att det mest marknadsinriktade systemet ledde till ett ensidigt utbud medan det mest reglerade ledde till största mångfalden. Frågan hur effektivt utbudet fördelas mellan olika hushållstyper skall vi försöka besvara i kommande avsnitt.

Konsumtionsmönster

Den andra delen av bedömningen av effektiviteten i allokeringen är hur olika bostadsförsörjningssystem påverkar konsumtionsmönstret. Till vilken grad har bostadskonsumtens behov tillfredsställts och önskningsar uppfyllts? Den nya högerns teoretiker har en "lösning". I en fungerande marknad får konsumenten det han eller hon vill ha. Om så ej är fallet föreligger någon form av störning i marknaden. Som vi såg i första avsnittet är det inte så enkelt. En annan tanke är att beräkna hur stor andel av hushållen som har möjlighet att disponera en viss given utgift för boende. Denna ansats är tilltalande bl.a. genom sin enkelhet. Den har tillämpats i en studie som visar att 50% av hushållen i sydöstra England, inkluderande Berkshire, hade 1989 inte råd hade att köpa en bostad. Att köpa var dock, som vi sett, i praktiken det enda alternativet. Ansatsen utgår dock från att det endast finns en boendeform och en kostnadsnivå som hushållen väljer. I realiteten har vi dock att göra med olika boendeformer och olika strategier bland hushållen. I grunden rör det sig om olika faser i livsrytmen och olika boendekarriärer.

Vi har i stället valt att beskriva konsumtionsmönstret för olika hushållskategorier. I tabellerna 3.2 och 3.3 visas klasstillhörighet och upplåtelseform i hushållens boende i Berkshire och E4-korridoren. Klass bestäms här genom yrket hos den som tjänar mest i hushållet. Eftersom bostadsmarknaden i Berkshire domineras av äganderätt är det inte förvånande att en majoritet av de svarande bor i denna boendeform. Trots detta är klasskillnaderna stora. I E4-korridoren är skillnaderna än större beträffande äganderätt. Jämförelsen försvåras dock av att andelen boende i allmännyttan och privat hyresrätt är stor i E4-korridoren. I båda undersökningarna exkluderades hushåll utan arbetsinkomst vilket innebär att pensionärshushåll, och i Berkshire dessutom flertalet ensamstående föräldrar, ej ingår.

Tabell 3.2: Upplåtelseform och klasstillhörighet, Berkshire 1990 (n=768)

	Ägande- rätt	Privat- hyresrätt	Allmännytt/ bostadsrätt
Högre tjänstemän/egna företagare	83,3	7,9	1,7
Arbetare och lägre tjänstemän	66,1	8,0	8,0
Skillnad	17,2	0,1	6,3
Klassindex, 0=ingen skillnad	+26	-1	-79

Källa: Berkshire-survey 1990

Tabell 3.3: Upplåtelseform och klasstillhörighet, E4-korridoren 1989 (n=211)

	Ägande- rätt	Bostads- rätt	Hyres- rätt
Högre tjänstemän/egna företag.	52,5	20,5	27,0
Arbetare och lägre tjänstemän	32,9	15,8	51,3
Skillnad	19,6	4,7	24,3
Klassindex, 0=ingen skillnad	+60	+30	-47

Källa: E4-survey 1989

Siffrorna kan tolkas på två olika sätt. Om vi accepterar att äganderätt är det slutliga målet i boendekarriären och att alla har samma fördelar av att bo så (Saunders 1990), har Berkshire lyckats bäst. Vi vill inte här närmare diskutera dessa antaganden utan konstaterar att de har starkt kritiserats och ifrågasatts i andra sammanhang som felaktiga eller som alldeles för schematiska (Murie 1991). Om vi utgår från tabell 3.1 ovan som visar de olika upplåtelseformernas brister och förtjänster framstår det klart att Berkshire inte lyckats särskilt väl med att erbjuda en bostadsmarknad som stämmer med hushållens skiftande behov. På likartat sätt kan vi säga att mönstret i E4-korridoren har en bättre "passform" med sin stora andel av varje klasskategori i varje upplåtelseform.

Ett sätt att ytterligare belysa detta är att granska hushållens boendekostnad. I Berkshire var dessa generellt sett höga men med stora skillnader mellan klasserna. Högre tjänstemän och egna företagare

spenderade 18,6% av hushållsinkomsten på sitt boende, lägre tjänstemän 20% och arbetare utan fackutbildning hela 26%. Hänsyn är då tagen till skattesubventioner men ej till direkta ekonomiska bidrag. Vi har inte tillgång till uppgifter på områdesnivå för särskilt utsatta grupper som exempelvis ensamstående föräldrar men att döma av förhållandet i Storbritannien generellt översteg dessas boendekostnad 35% av inkomsten och inte sällan upp till 60%. I E4-korridoren var boendekostnaden såväl lägre som jämnare fördelad. I genomsnitt uppgick den till 14% av hushållets bruttoinkomst. Högre tjänstemän och egna företagare disponerade 12% och arbetare 16% på boendet. Skillnaderna mellan olika typer av hushåll var ej heller särskilt stor med undantag för ensamstående, med eller utan barn, där andelen översteg 20% (se tabellerna 3.4 och 3.5). I båda områdena skulle det direkta ekonomiska stödet utjämna skillnaderna något, i synnerhet i Sverige där det är mer generöst och mindre regressivt. Vi har också funnit att i Berkshire tvingas ibland arbetsgivaren att ge ekonomiskt stöd till de anställdas boende. Eftersom ett sådant stöd går till de mer välbetalda skulle klasskillnaderna framstå som än större om de medtagits i denna beräkning.

Tabell 3.4: Utgifter för boende, Berkshire 1990
(mediankostnaden i % av hushållets bruttoinkomst*)

Klass	% av inkomst	Hushållstyp	% av inkomst
Högre tjänstemän/ egna företagare	18,6	Gifta/sambo utan barn	22,6
Lägre tjänstemän	19,8	Gifta/sambo med barn	17,0
Arbetare	25,7	Ensamstående	21,6

Källa: Berkshire-survey 1990

* före direkt ekonomiskt stöd, hänsyn tagen till skattereduktion.

Tabell 3.5: Utgifter för boende, E4-korridoren 1989
(genomsnittskostnaden i % av hushållets bruttoinkomst*)

Klass	% av inkomst	Hushållstyp	% av inkomst
Högre tjänstemän/ egna företagare	12,0	Gifta/sambo utan barn	11,0
Lägre tjänstemän/ arbetare	16,0	Gifta/sambo med barn	14,0
		Ensamstående utan barn	22,0
		Ensamstående med barn	22,0

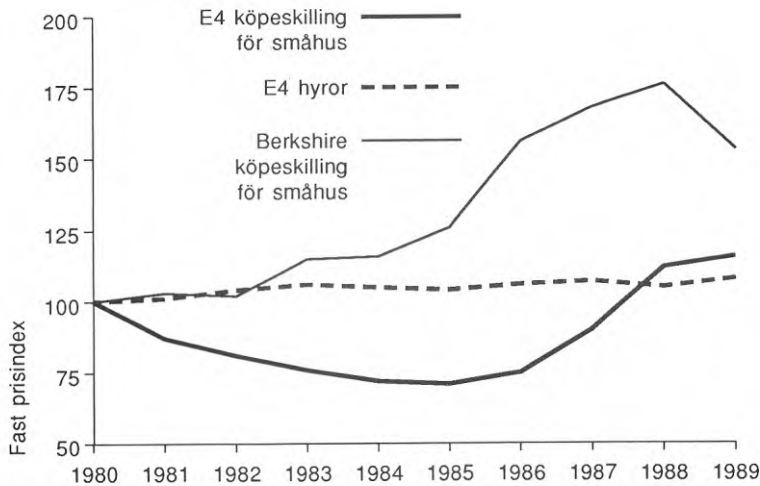
Källa: E4-survey 1989

* före direkt ekonomiskt stöd, hänsyn tagen till skattereduktion.

När det gäller fördelningsfrågan finner vi alltså att E4-korridoren fungerat mer effektivt än de andra områdena. Denna slutsats kan underbyggas ytterligare med data om boendeförhållanden. I området finner vi inget samband mellan hushållens inkomst och boendekvalitet eller fastighetens byggnadsår. Den enda skillnaden vi kunde finna var att hushåll med högre inkomst bodde något rymligare men att inga andra kvalitetskillnader förelåg (se vidare Danermark och Vintheimer 1991).

Avslutningsvis skall vi redovisa prisutvecklingen i Berkshire och E4-korridoren (se figur 3.6). För båda områdena redovisas prisutvecklingen för småhus och dessutom för E4-korridoren hyresutvecklingen eftersom hyresrätt är en så väsentlig del där. Hyresnivån har stadigt ökat något under hela 1980-talet. Småhuspriserna sjönk i början av 1980-talet för att sedan öka och i slutet av decenniet passera 1980-års nivå. Det bör noteras att prisutvecklingen för statligt belånade småhus ej medtagits. I Berkshire ökade kostnaderna kraftigt i mitten av 1980-talet men i slutet av perioden vände utvecklingen. Under sådan villkor är det svårt för hushållen i Berkshire att anpassa boendeutgifterna till sin hushållsinkomst. Trots detta måste stora flertalet "välja" äganderätt eftersom inga alternativ erbjuds. Den enorma ökningen av exekutiva auktioner som ägt rum i Storbritannien (en ökning med ca 1.000% sedan början av 1980-talet) bekräftar den ineffektiva allokeringen.

Fig.3.6 Pris- och hyresutveckling: Berkshire och E4-korridoren, 1980-89



Källa: bearbetning av regional statistik

3.4 Dynamisk effektivitet

Så långt kan vi alltså konstatera att det mest marknadsinriktade systemet klarat sig sämst beträffande såväl produktionen som fördelningen. E4-korridoren har klarat sig bäst och de två franska områdena placerar sig "mitt emellan". Hur förhåller det sig då med den dynamiska effektiviteten, dvs byggsektorns förmåga till långsiktig anpassning. Förmågan till produktutveckling, utveckling av ny produktionsteknik samt hur nya konsumtionsmönster utvecklas brukar betraktas som centrala frågor beträffande den ekonomiska effektiviteten. Det råder dock ofta ett motsatsförhållande mellan kort- och långsiktiga ekonomiska överväganden. En ökad långsiktig anpassningsförmåga kan ofta motverka en aktuell effektiv resursanvändning och produktion. Ny produktionsteknik kan t.ex. innebära investering i ny utrustning, ett förändrat produktionssystem, långa inläringstider och att initialsvårigheter ignoreras etc. Många gånger uppvägs dock dessa kortsiktiga kostnader av långsiktiga vinster. Motsatsen kan emellertid

också gälla: försök till effektivare produktion kan visa sig vara ineffektiva på lång sikt. Till exempel kan strävan att reducera byggkostnaden genom att anställa billigare arbetskraft verka hämmande på utvecklingen mot en mer arbetskraftsintensiv produktion. En kortsiktig vinst leder till en långsiktig förlust.

Eftersom den aktuella produktionen och resursförbrukningen påverkar den långsiktiga utvecklingen är frågan om anpassningsförmågan väsentlig när den ekonomiska effektiviteten skall uppskattas. Något förenklat kan vi säga att det finns två olika förhållningssätt. Förespråkare för en fri marknad menar att statliga ingrepp av sociala och politiska skäl har en hämmande effekt på den långsiktiga ekonomiska effektiviteten. Till exempel ses statliga riktade subventioner för att bygga fler bostäder åt låginkomstgrupper som en störning i marknaden som innebär att konkurrensen sätts ur spel och på sikt ekonomisk ineffektivitet. I motsats till en sådan syn framhåller förespråkarna för statliga ingrepp att såväl producenter som konsumenter på egen hand inte klarar att utveckla en långsiktig strategi på grund av de ständigt nödvändiga kortsiktiga kraven som ställs på dem. I debatten kontrasteras den brittiska kortsiktiga ekonomiska strategin mot den mer långsiktiga i Tyskland och Japan. Hur ter sig bostadsförsörjningen i de fyra regionerna mot denna bakgrund?

Tidigare arbeten, där vi jämfört Storbritannien och Sverige, kan ge några indikationer (Dickens et al 1985, Duncan 1986, 1989). Enkelt uttryckt, de brittiska bostadsproducenternas möjligheter att tillskansa sig stora spekulationsvinster genom markförsäljning och på fastighetsmarknaden reducerade deras intresse av att öka produktiviteten på lång sikt. Detta förvärrades ytterligare av deras ökade möjlighet att korttidsanställa och finna billig arbetskraft. Låg teknisk innovationsnivå och låg kapitalintensitet samt långa kontraktsskedjor motverkade även det en nödvändig omstrukturering av produktionen. Småskalighet och bristfällig organisation bidrog också till ineffektiviteten. Vinsterna kunde bli stora men samtidigt kunde förlusterna bli enorma. Slutresultatet blev ofta dåliga men dyra lägenheter. I Sverige såg vi en annan utveckling. Den statliga interventionen innebar bl.a. att bostadsproducenterna hade färre möjligheter till spekulationsvinster. De kom därför att rikta sin uppmärksamhet mot att minska kostnaderna. Den långsiktiga utvecklingen beträffande teknologi, produktutveckling och produktivitet var god. De stora "klippen" var inte särskilt sannolika men däremot en mindre men säker vinst. På sikt kom den brittiska byggindustrin att bli alltmer efter i

teknologisk mening. Trots att framför allt byggmaterialsektorn blev alltmer utsatt för utländsk konkurrens och att det betydelsefulla byggandet av kontor och kommersiella fastigheter alltmer dominerades av andra europeiska och japanska företag (Gann 1991a) var den brittiska industrin skyddad gentemot starkare utländska konkurrenter genom sitt politiska inflytande över planeringen och tillhandahållandet av mark.

I Frankrike var effektivitetsutvecklingen olika för olika delar av byggsektorn (Topalov 1974, 1987). Inom egenregi-byggandet och allmännyttan liknade villkoren mer de svenska där de långsiktiga vinstmöjligheterna dominerade. Under 1970-talets ökade dominans av privata byggsektorn på allmännyttans bekostnad kom utvecklingen att mer följa i de brittiska spåren.

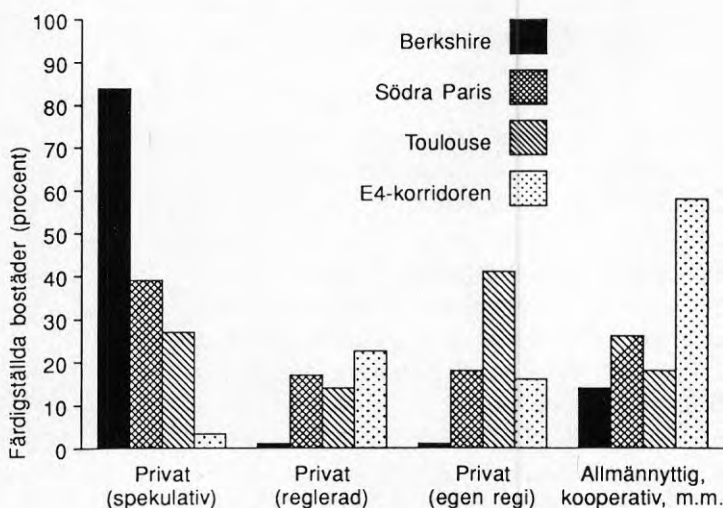
De ovan antydda förhållandena baseras på material från 1970-talet. Vidare så beskriver de förhållandena på nationell nivå. Under det senaste decenniet har stora förändringar ägt rum i alla tre länderna (Barlow och King 1992). Vi kan förvänta oss att dessa förändringar får särskilt stor genomslagskraft i tillväxtområden när byggsektorns resurser koncentreras på hög produktion. Vi har funnit att de nationella trenderna förstärkts i våra fyra områden. Naturligtvis finns det regionala skillnader som är väsentliga i ett nationellt perspektiv men utvecklingen i regionerna tydliggör skillnaderna mellan de olika nationella systemen.

Figur 3.7 beskriver produktionen i de fyra områdena med hänsyn till byggregi. Detta är av central betydelse eftersom det indikerar hur, och i vilken omfattning, olika aktörer kan tillägna sig vinst från produktionen. Detta i sin tur bestämmer deras agerande som i sin tur har stor betydelse för den dynamiska effektiviteten.

Vid allmännyttans produktion (i Sverige inkluderas Kooperationen²) uppträder byggarna uteslutande som entreprenörer. Följaktligen kan de inte tillägna sig vinsten från exploateringen genom markspekulation eller att sälja den färdiga lägenheten på marknaden. Istället ingår den i de icke-vinstdrivande företagens kalkyler eller tas ut i förväg av markägaren. Man kan också tänka sig möjligheten att den enskilde konsumenten tillgodogör sig den genom att sälja sin hyreslägenhet/bostadsrätt. Hur som helst är det inte byggaren som gör vinsten. Förhållandena är likartade beträffande byggandet i egen regi. Exploateringsvinsten stannar hos den som byggt sitt hus och återspeglas i taxeringsvärdet eller tas ut i förväg av

den som säljer marken. Byggaren uppträder bara som entreprenör när det gäller själva husbyggandet. Om byggaren i egen regi samtidigt är den som utför själva byggandet marginaliseras entreprenörens roll. En strategi för byggaren under denna produktionsform kan ta sig tre olika former. Antingen tas vinsten ut genom monopolprissättning, eller genom ökad produktivitet och/eller produktkvalitet. Om inget av dessa alternativ är för handen kommer företagen inte att visa något intresse för denna form eller till och med lämna byggsektorn helt. Det är dock viktigt att notera att en spekulationsstrategi som innebär stora vinster i själva byggandet inte är möjlig under dessa förhållanden.

Fig.3.7 Byggregi i högtillväxtområdena, 1980-89



Källa: bearbetning av regional statistik

Figur 3.7 visar också att allmännyttan, Kooperationen och bygge i egen regi tillsammans dominerade produktionen i E4-korridoren och Toulouse med 74% respektive 59% var. Dessa former var också vanliga i södra Paris där de svarade för 42% av nyproduktionen jämfört med endast 17% i Berkshire.

Dessa nationella skillnader framhävs tydligt om vi granskar de andra två typerna av byggregi, privat (reglerad) respektive privat (spekulation). I båda dessa uppträder byggfirmorna som såväl exploitörer som byggare. Normalt anskaffar de mark, bygger bostaden, äger den under produktionstiden för att sedan, när den färdigställts, sälja den på en marknad. Inom privat (reglerad) agerar de under vissa villkor satta av staten som ofta begränsar deras möjlighet till spekulationsvinster. Sverige är det tydligaste exemplet på detta. Praktiskt taget alla bostäder byggs idag med statliga lån. Detta innebär bl.a. att det finns restriktioner med avseende på priset och de olika kostnadsdelarna, t.ex. marken, på byggande på mark upplåten av kommunen eller av kommunen tillhandahållen mark. Byggarna måste alltså uppträda mer som exploitörer och deras möjligheter att göra vinst i detta sammanhang är begränsad. Denna produktionsform svarade för återstoden i E4-korridoren, dvs 26%. (Vi har här inkluderat lokala bostadsrättsföreningar. Dessa byggnationer är ofta samverkansprojekt mellan byggnadsfirmor, en kommun och en kooperation och där priskontrollen kanske inte upprätthålls till hundra procent. Denna form av byggande ökade i E4-korridoren från 1% till 15% under 1980-talet.)

I Frankrike är denna form (privat (reglerad)) svagare och mindre vanlig än i Sverige. Subventioner riktade mot låg- och medelinkomsttagare är villkorade beträffande pris, kostnad, storlek och kvalitet. Det är emellertid köparen (inkl. den som bygger i egen regi) som får dessa subventioner och inte som i Sverige producenten. Byggaren är fri att tillskansa sig dessa subventioner bäst han kan bara han håller sig inom de angivna villkoren. De är inte, som flertal av kollegorna i Sverige, hänvisade till enbart en exploitörs roll men de är inte heller i en position att de tillfullo kan tillskansa sig den möjliga exploateringsvinsten.

I båda länderna är moroten för dem tillgången till billig och säker finansiering, antingen direkt som i Sverige, eller indirekt genom köparen som i Frankrike. I såväl södra Paris som Toulouse svarade denna form för ca 15% av 1980-talets produktion. Läger vi därtill byggandet i egen regi och allmännyttan inkl. kooperationen ser vi att byggproduktion utan möjlighet att göra stora exploateringsvinster dominerade, särskilt i Toulouse. I Berkshire inskränkte sig denna reglerade form till olika samverkansprojekt mellan kommuner och exploitörer. Trots möjligheten att utnyttja denna form i stor skala har den förblivit en rudimentär del i produktionen i Storbritannien.

I den andra privata produktionsformen, den spekulativa, har exploitören stora möjligheter att tillskansa sig vinster i alla led. Detta innebär dock inte att vinststrategier som går ut på att förbättra produktiviteten och/eller kvaliteten inte tillämpas av företag inom denna form. Vissa företag specialiserar sig på detta (t.ex. företag med stora marktillgångar). Vidare kan sådana strategier tillämpas under vissa perioder, exempelvis vid stora prisras på marknaden. Detta innebär emellertid att dessa vinststrategier bedöms i relation till möjligheterna till exploateringsvinster. En följd av detta är att strategierna blir kortsiktiga och att de mer långsiktiga fördelarna av att förbättra produktionsteknik och kvalitet undervärderas. Med andra ord blir den dynamiska effektiviteten lidande. I E4-korridoren skedde ingen produktion på detta sätt under 1980-talet medan den helt dominerade i Berkshire med sin andel på 80%. I Toulouse var motsvarande andel en fjärdedel och i södra Paris ca 40%.

Det är normalt att företag i byggbranschen är verksamma i samtliga produktionsformer ehuru det har kommit att utkristallisera sig en viss specialisering. I Frankrike har såväl småfirmor med hantverkare som stora husproducenter specialiserat sig på entreprenad för bygge i egen regi (Barlow 1992b). På liknande sätt är det i Sverige, den tredje största byggaren, BPA, arbetar nästan uteslutande mot allmännyttan och Kooperationen. Under förutsättning att de inte kan ta ut monopolpriser är i dessa fall är den mest adekvata strategin att utveckla produktionsprocessen och kvaliteten. För de flesta icke-specialiserade företagen gäller att de söker att anpassa sig till de förhållanden som råder inom den dominerande produktionsformen. I E4-korridoren är entreprenad den dominerande formen medan det i Berkshire är exploitörer som tillämpar en spekulativa strategi som dominerar. I E4-korridoren skapas därför vinsterna genom att företagen fokuserar de långsiktiga produktivetsfrågorna medan de i Berkshire skapas genom kortsiktiga spekulationer i exploateringen. Förhållandena i södra Paris och Toulouse är mindre entydiga och med en större grad av blandning av produktionsformer parad med att företagen specialiserar sig inom de olika sektorerna. Vi kan dock anta att det är de mer långsiktiga produktivetsstrategierna som dominerar, i synnerhet för företag i Toulouse.

Det bör också framhållas att strategier med inriktning mot spekulationsvinster inte är oförenliga med hög vinstnivå. Tvärtom,

chanserna att göra höga vinster med denna strategi är goda och det är därför många byggare attraheras av den. Dessa vinster är emellertid inte resultatet av långsiktiga effektivitetshöjande insatser, snarare är de ett resultat av att konsumenten kan tvingas att betala ett högt pris. I en nyligen publicerad undersökning fastslås att de massiva utgifterna i Storbritannien för skattesubventioner för räntor "...har inte kommit köparen till del. Det har istället bara inneburit att han/hon betalat mer. De som dragit nytta av dem är säljaren..." (Riley 1991, se även MacLennan et al 1991).

Den privata spekulativa produktionsformen har ytterligare nackdelar. När avkastningen är osäker och nivån instabil, som i Berkshire, krävs en hög förväntad vinstnivå för att företagen skall vara intresserade av produktion. Våra intervjuer av byggare i Berkshire visade att det krävdes minst 20% i avkastning. Vissa mindre företag krävde 30-35%. I Toulouseområdet och i södra Paris var nivån 10-15% acceptabel och i Sverige var nivå till och med ännu lägre. Detta innebär att strategier som bygger på spekulativ privat form lättare resulterar i stora svängningar på marknaden. Bostadsproduktionen blir också känslig för stigande kostnader och minskad efterfrågan, vilket illustreras i Berkshire under 1980-talets slut. Kostnaderna för mark och byggande steg snabbt (se figur 3.2 och 3.3) och hög ränta spädde ytterligare på kostnadskrisen. Samtidigt innebar den höga räntan att efterfrågan sjönk kraftigt i en tid av ekonomisk tillbakagång och fallande huspriser som helt underminerade tilltron till bostadsmarknaden. Inte blev det bättre av att regeringen hade reducerat den allmännyttiga delen av produktionen till i stort sett ingenting så att dess roll som motverkande kraft helt eliminerades. Byggandet sjönk till en nivå motsvarande 45% av 1986 års nivå och byggarnas vinster vändes till stora förluster. Många företag verksamma i Berkshire har gått i konkurs eller har mer eller mindre upphört med verksamheten.

Möjligheten att uppnå en hög grad av dynamisk effektivitet är väsentligt mycket större för företag som verkar i tillväxtområdena i Sverige och Frankrike. För att avgöra huruvida denna möjlighet realiserar återstår två faktorer att närmare granska. För det första kan företag utan möjlighet till spekulativa vinster ta ut monopolpriser och på detta sättet undvika kravet att på lång sikt effektivisera produktionen. För det andra kan de undkomma genom att minska arbetskraftskostnaden genom billig arbetskraft (de kan t.ex. korttidsanställa arbetskraft eller sänka timlönen). Även detta skulle kunna innebära att de inte behöver förbättra

produktiviteten och/eller kvaliteten och ändå göra vinst.

Den senare faktorn är något lättare att belysa. I Sverige är utrymmet litet för att i någon betydelsefull omfattning reducera arbetskraftskostnaden för detta sätt. Lönenivån för de svenska byggnadsarbetarna är ca 30% över den genomsnittlige industriarbetarens och korttidsanställning, som den i Storbritannien, är nästan helt okänd i Sverige. Lagstiftning ger svenska fackförbund möjlighet att hindra lågt betald utländsk arbetskraft från att jobba tillfälligt i Sverige. Byggnadsarbetarlönerna steg med 5% under slutet av 1980-talet jämfört med 2% i början. Detta var en av orsakerna till de stigande byggkostnaderna under denna tid (se figur 3.2). På lång sikt har dock lönekostnadens andel sjunkit p.g.a. ökad produktivitet och minskad arbetskraftsintensitet (Dickens et al 1985, Salaj 1990). I Frankrike är situationen mindre entydig. I byggandet i egen regi kan de små hantverksdominerade företagen, som mer arbetar för inkomst till familjen än för profit, svara med att dra ned på avkastningen och reducera betalningen till det egna hushållet och tillfälliga arbetare. De stora företagen med prefabricerade småhus som har en kvalificerad arbetskraft i byggnadsarbetarna, teknikerna och företagsledningen, kan inte på samma sätt sänka lönekostnaden. Situationen för företag inom den privata spekulativa formen är mer oklar men regler om minimilöner och deltidarbete gör att korttidsarbete sällan är det alternativ det är i Storbritannien.

Om vi antar att möjligheten till korttidsanställning eller lönesänkning inte är något realistiskt alternativ i E4-korridoren och i de två franska tillväxtområdena kan då monopolprissättningen vara ett alternativ till att öka produktiviteten? För att detta skall vara möjligt måste företagen bilda karteller utifrån en oligopolistisk ställning på marknaden. Och visst blir byggsektorn alltmer koncentrerad i termer av ägande i såväl Frankrike som Sverige. I Stockholms län svarade de sju största byggföretagen för 77% av lägenhetsproduktionen i flerbostadshus under åren 1987 och 1988. Bara Skanska svarade för 41%. Dessa sju storföretag svarade också för 52% av småhusproduktionen (Skanska 23%) och 58% av reparation och underhåll med Skanska (20%) i topp även här. I södra Paris svarade de 10 största företagen för 75% av nyproduktionen av småhus under 1988 och 1989, 47% av lägenheter i flerbostadshus och cirka 70% av byggandet i egen regi. Det bör också noteras att de tio största inom den sistnämnda sektorn var andra företag än de inom de andra två sektorerna. I Toulouse var koncentrationen lägre men ökande. I Berkshire var koncentrationen

mycket lägre om än ökande även här. De tio största svarade under 1988 för 28% av produktionen (Barlow och King 1992). Vid en första anblick kan det tyckas som om situationen i E4-korridoren och i de franska områdena erbjuder möjligheter till monopolprissättning. Om så skulle vara fallet skulle drivkraften för dynamisk effektivitet till stor del gå förlorad.

I Sverige, där nästan allt bostadsbyggande sker med hjälp av statliga lån som därmed sätter en övre gräns för priset, förutsätter en sådan strategi "hemliga" överenskommelser mellan företag och myndigheter eller helt enkelt att företagen lurar myndigheterna. Till och från har sådana misstankar också funnits (se t.ex. SOU 1972, SPK 1990). Socialdemokratiskt styrda kommuner, den allmännyttiga stiftelsen och BPA, alternativt borgligt styrda kommuner och privata fastighetsägare har i bland påstått haft samröre som hämmat konkurrensen. Det har också framkommit indikationer på att stora privata företag i E4-korridoren till viss del har haft möjlighet att dominera hela produktionskedjan, från expoatering till färdig bostad.

Normalt uppträder byggarna som entreprenörer till allmännyttan och Kooperationen eller reagerar på av kommunen initierade planer på privat byggande. Statliga lån och kommunal mark fördelas i vanlig ordning. Så långt fungerade den traditionella svenska modellen även i E4-korridoren. I våra intervjuer fann vi dock att de två största företagen hade köpt upp mark och genomfört detaljerade planer där vinstgivande kommersiella byggprojekt var huvudsaken men där projekten även inkluderade en del bostäder som lockbete för kommunerna. Företagen tog sedan kontakt med representanter för kommunerna (i regel borgligt styrda kommuner) och "erbjöd" dem att ha initierat projektet och att den redan köpta marken tillhandahållits av kommunen (och därmed kunde det kommunala markvillkoret uppfyllas). Ett kommunalt och företagsgemensamt lokalt utvecklingsbolag etablerades för att förverkliga och driva bostadsdelen i projektet. På detta sätt sattes konkurrensen ur spel och möjligheten att göra vinster ökade om än till en viss gräns genom att villkoren för de statliga lånen i princip ändå gällde. Ett tänkbart motdrag på ett sådant handlande är att till det statliga lånet koppla ett konkurrensvillkor: statliga lån skulle endast utgå om anbudet kunde visas vara öppet för konkurrens, s.k. öppen anbudsräkning.

Det råder också en konkurrens mellan BPA och företag inom den privata sektorn i samband med byggandet av allmännyttigt ägda bostäder, och

mellan de senare och företagen med prefabricerade hus inom småhusmarknaden. Dessutom bygger vissa större kommuner och Kooperationen i bland i egen regi. Trots detta steg byggkostnaderna i E4-korridoren avsevärt över nivån för statliga lån under slutet av 1980-talet. 1988 var dessa s.k. överkostnader 23% för småhus och 33% för flerbostadshus och därmed kom reglerna för att få statliga lån gång på gång att brytas genom "speciella tillstånd" i syfte att upprätthålla produktionen.

En ytterligare orsak till kostnadsökningen skulle kunna vara ett annat sätt för företagen att sätta monopolpriser. De flesta byggföretag är också horisontellt integrerade med byggmaterialindustrin. Prissättningen i dessa senare kan legitimera ökade materialkostnader för byggföretagen. Under 1980-talet ökade materialkostnaden 1-2% per år, medan vinstmarginalen för byggfirmorna ökade från cirka 1% under 1980-talets början till 2,5% i slutet av årtiondet. Så även om det skulle finnas ett utrymme för att bestämma priser på detta sätt förefaller det ändå vara av begränsad betydelse. Det tycks i stället vara så att företagen söker monopolvinster inom andra sektorer: exempelvis så förvaltar de flesta byggföretagen också fastigheter, de privata byggarna trycker på för att luckra upp systemet med det kommunala markmonopolet och regelverket kring de statliga lånen för att öka möjligheterna till spekulationsvinster. Under 1980-talet däremot reagerade de på omvänt sätt. De övergick från att själva exploatera till att bli entreprenörer åt större institutionaliserade byggherrar som t.ex. Kooperationen.

En av våra slutsatser är att arbetskraftens produktivitet inom den svenska byggsektorn fortfarande är av central betydelse. Produktiviteten och kvaliteten förbättras successivt om än i en takt som är lägre än den på 1960-talet och början av 1970-talet men fortfarande högt över den brittiska (Duncan 1986, Salaj 1990, Gann 1992a,b). Detta återspeglas också i karaktären på bostadsbyggandet i de två ländernas tillväxtområde. I Berkshire sker en ökad koncentration av ägandet men detta har inte inneburit att arbetsprocessen förändrats. Fortfarande är delad entreprenad det vanliga. Byggandet organiseras med ett stort antal små och kapitalsvaga företag som svarar för produktionen. E4-korridoren visar upp motsatsen. Systemet med en mängd småentreprenörer är mycket ovanligt. Under hela 1980-talet blev det vanligare med totalentreprenad på bekostnad av delad entreprenad men även i viss mån på bekostnad av generalentreprenad.

Vår kunskap om förhållandena på den franska marknaden är mindre. Vissa småhusfabrikanter konkurrerar genom prissättning och kvalitet. De är också känsliga för konkurrens från de mindre hantverksdominerade företagen, åtminstone inom vissa områden (Barlow 1992). Förbättring av arbetskraftens produktivitet och kvaliteten tycks vara tillräckligt för att denna sektor skall utmärka sig genom flexibel specialisering i bästa "post-fordistisk" anda (Roland 1991). Det föreligger också en reell konkurrens mellan sektorerna inom byggbranschen. Exploateringsföretag som gör för höga vinster genom höga priser blir varse att byggandet i egen regi är en allvarlig konkurrerande modell. Inom den senare sektorn är man känslig för de förras möjlighet att konkurrera genom ökad produktivitet, kvalitet och ett diversifierat utbud. Särskilt i södra Paris är det exploateringsföretagens marknad. Byggandet i egen regi tappar alltmer mark i takt med att markpriserna ökar. En sådan ökning leder till att denna form av byggande konkurreras ut. I Storbritannien är höga markpriser en effektiv barriär för att denna form skall utvecklas, inte minst i Berkshire (Duncan och Rowe 1992). Så om det förekommer konkurrens mellan vissa företag beträffande *en* typ av produkt i Berkshire, lyser konkurrens mellan olika sektorer helt med sin frånvaro.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att potentialen för dynamisk effektivitet inom byggsektorn tycks vara störst i E4-korridoren, lägst i Berkshire och "mitt emellan" i Frankrike. I vilken utsträckning en sådan effektivitetsökning verkligen kommer till stånd varierar mellan områdena beroende på ett antal bidragande och motverkande faktorer men vår undersökning indikerar att ansträngningarna varit störst i E4-korridoren och i de franska tillväxtområdena och minst i Berkshire.

Noter till avsnitt 3:

1. Markpriset beräknas enligt följande: priset för en tomt av genomsnittlig storlek i förhållande till det genomsnittliga priset för småhus, per samma år i båda fallen. Det senare innebär en viss förenkling. I verkligheten kan tomten ha köpts några år innan den bebyggdes. Detta torde vara vanligt i Berkshire där den spekulativa produktionsformen dominerar. Vi riskerar alltså att något överskatta det verkliga markprisets andel.

2. Det har förekommit en debatt i Sverige huruvida bostadsrätter fortfarande har kvar sin icke-spekulativa karaktär. Handeln med bostadsrätter och möjligheten att till för något år sedan göra stora

spekulationsvinster motiverar ett sådant synsätt (Duncan och Barlow 1991). Här studerar vi emellertid *produktionen* av bostadsrättslägenheter, vilken sker utan spekulativa vinstsyfte.

4. HUR SKALL SKILLNADERNA FÖRKLARAS?

4.1 Effektiviteten i bostadsförsörjningen i de fyra tillväxtområdena

I föregående avsnitt har vi kunnat konstatera att det förelåg avsevärda skillnader mellan effektiviteten i bostadsbyggandet under 1980-talet. Generellt gäller att det område med mest statliga regleringar och ingrepp, E4-korridoren, visade sig vara det effektivaste. Berkshire, med den minsta regleringen, var den ineffektivaste. De två franska områden visade drag av såväl effektivitet som ineffektivitet.

Frågan är naturligtvis varför det förhåller sig så. Diskussionen i avsnitt 3 antyder några orsaker och en del av dem diskuteras mer utförligt i andra sammanhang (Duncan och Barlow 1991, Barlow 1992b, Barlow och King 1992). I detta avsnitt skall vi granska två bakomliggande och samverkande faktorer. Den första berör mångfalden i produktionsform och den andra byggbranschens vinststrategier. Båda är såväl ekonomiska som politiska frågor och i båda fallen spelar statens agerande en stor roll för effektiviteten. Skillnader i blandningen av stat/marknad påverkar de olika grader av effektivitet vi redogjort för i avsnitt 3.

4.2 Mångfald i produktionsform och den lokala självständigheten

En av de mer framträdande skillnaderna mellan de fyra områdena är mångfalden i produktionsform och som en följd av detta variationerna i upplåtelseform i utbudet. Den första och mest påtagliga effekten berör graden av effektivitet i fördelningen av lägenheter. I områden med ett varierat utbud avseende upplåtelseform har hushållen större valfrihet vad gäller t.ex. åtkomst, kostnader och kontroll (se tabell 3.1).

Den andra effekten är mer en fråga om dynamisk effektivitet. Där byggföretagens roll mer är entreprenörens än exploatörens - för allmännyttan, kooperativen och byggandet i egen regi - har de mindre möjlighet att göra exploateringsvinster, antingen genom markspekulation eller genom att sälja fastigheten på en marknad. Om denna produktionsform dominerar måste byggföretagen anpassa sina vinststrategier därefter. Följaktligen satsar de på en långsiktig förbättring av produktiviteten och kvaliteten. Detta förstärks ytterligare genom konkurrensen mellan de olika produktionsformerna. Där allmännyttan, bostadsrätterna och byggande i egen regi dominerar kan inte privata

exploatörer ta ut för höga priser i syfte att göra spekulationsvinster. En sådan strategi är för riskfylld i ett längre perspektiv. Samtidigt kan inte leverantörerna till de som bygger i egen regi sätta för höga priser eftersom kunden då kan köpa sig en redan producerad äganderättslägenhet.

Den tredje effekten, slutligen, gäller den kortsiktiga effektiviteten. Produktionsformen utan enskilt vinstsyfte används ofta för att motverka svängningar i byggbranschen. Motiven för denna produktionsform och dess finansiering skiljer sig från den mer vinstinriktade. Den har ofta en politisk och social motivering, som t.ex. allmännyttans produktion, och den finansieras mer genom statliga lån. Byggnad i egen regi har en mer personlig drivkraft och finansieras till viss del med hushållens besparingar. Det som är stora ras för privata exploatörer är ofta möjligheter för andra, t.ex. när priset på mark, arbetskraft och material sjunker. Utan dessa produktionsformer skulle svängningarna bli kraftigare och mer allvarliga. Beträffande mångfalden i produktionsform var återigen rangordningen att först kom E4-korridoren, sedan södra Paris och Toulouse och sist Berkshire.

Varför föreligger dessa stora skillnader i variationen av produktionsform? Vi vill peka på två viktiga faktorer. En är nivån och arten av statliga interventioner på bostadsmarknaden. Den andra är hur relationen mellan central och lokal nivå ser ut och graden av lokal autonomi.

Regeringen kan direkt stimulera till mångfald i produktionsform och upplåtelseform. Ett viktigt instrument är att eftersträva neutralitet mellan olika upplåtelseformer. I Storbritannien har det massiva stödet till äganderätt genom skattereduktion påverkat konsumentens beteende och strukturen på utbudet. Alternativen trängs alltmer undan. I Sverige däremot är skattesubventionerna inte av samma betydelse. Vidare erhåller ägare till hyresfastigheter och bostadsrättsföreningar räntesubventioner som håller nere hyran. Även om det inte råder fullständig neutralitet mellan upplåtelseformerna i Sverige (Lundqvist et al 1990) är åtminstone förhållanden betydligt mindre skeva än i Storbritannien och detta är en av orsakerna till att hushållen har en större valfrihet. Exempelvis ungdomar, eller pensionärer som söker trygghet utan att behöva fundera över reparationer och underhåll, kan finna passande alternativ.

Regeringen kan också använda finansierings- och bidragssystemet för att direkt uppmuntra mångfald i produktionsform. I Sverige är de statliga

bostadslånen åtkomliga för alla produktionsformer. Det samma gäller för de olika låneformerna i Frankrike. En fri och öppen kapitalmarknad däremot både minimerar risker och tar högre ränta. Om finansieringen helt eller delvis sker med hjälp av statliga stödformer minskar kraven på hög räntabilitet och säkerhet och det stimulerar byggande för t.ex. låginkomstgrupper. Olika inriktningar av produktionen får därmed ett mer likartat (och rättvisare) utgångsläge vad gäller finansieringen. I Sverige gynnas produktionen av bostadsrätter och allmännyttan genom de statliga lånen. Bostadslånet, dvs. det lån som skall täcka delen över det 70-procentiga bottenlånet, utgör 30% för allmännyttiga bostadsföretag och kommuner, 29% för bostadsrättsföreningar, samt med 25% för egnahem och övriga byggherrar, av låneunderlaget. I avsnitt 1 nämndes att kapitalmarknaden saknade förmåga att uppmärksamma signaler utanför det direkta produktionssystemet med underinvestering som ett tänkbart resultat. Statliga ingrepp kan korrigera sådan brister.

Mångfald i produktions- och upplåtelseform kan också påverkas, indirekt, genom andra former av statliga ingrepp. Reglering av markanvändning är ett viktigt sådant sätt. Om tillgången på mark är säkrad och priset lågt - som i Sverige - innebär detta ett stöd till mindre kommersiellt inriktade upplåtelseformer. En av orsakerna till att byggandet i egen regi är så marginellt i Berkshire är de höga markpriserna. Likadant förhåller det sig i södra Paris. Dessutom medför de stigande markpriserna i södra Paris att PAP/PC subventionerna försvinner för denna form av byggande. I synnerhet det svenska statliga lånesystemet, men även indirekt det franska, inbegriper en priskontroll som omfattar markpriset. Detta innebär att det är svårt att göra vinster genom handel med mark, vilket i sin tur leder till att en strategi med ett högt satsande spekulationsbygge blir mindre trolig. Strategier som mer satsar på en långsiktig avkastning får därför en mer framträdande roll. Detta torde vara en av orsakerna till att den kooperativa sektorn ökade i Sverige på bekostnad av den privata (Duncan och Barlow 1991).

Kontrollen över mark och kostnad kan också ses som ytterligare ett sätt att ge aktörerna likartade villkor. Markägarens vinster är externa och "oförtjänta" i den meningen att de ligger utanför själva produktionsprocessen. De kan emellertid kraftigt påverka själva produktionsprocessen vilket framgår av avsnitt 4.2. Ekonomer antar ibland att en "fri marknad" leder till likartade konkurrens- och konsumtionsvillkor. Vi har i avsnitt 1 noterat att så inte alltid är fallet.

Marknaden leder oftare till att konkurrensen snedvrids och att vissa alternativ aldrig ges en möjlighet att konkurrera på lika villkor. Statliga ingrepp är helt nödvändiga för att säkerställa detta och detta gäller i synnerhet vid val av produktionsform. Utan sådana ingrepp försvinner mångfalden och valfriheten samtidigt som ekonomin blir ineffektiv.

Mångfalden är också en fråga om den lokala autonomin, dvs de enskilda kommunernas handlingsutrymme. Den nya högerns teoretiker framhåller att avreglering är liktydigt med ökad politisk frihet men detta är ett felaktigt synsätt. Det brittiska exemplet visar med stor tydlighet att 1980-talets avreglering innebar en ökad makt för staten och minskad lokal politisk frihet. Detta påverkade särskilt de enskilda kommunernas frihet och de kom att reduceras till regionala organ för en statlig politik. I Sverige däremot är en hög grad av statlig intervention i marknaden förenad med en mer öppen och mindre centraliserad statsmakt. Bl.a. har kommunerna en stark konstitutionell ställning med makt att driva en lokal politik och egen beskattningsrätt (Elander och Montin 1990). Inom ramen för denna frihet ligger att de kan stimulera olika produktions- och upplåtelseformer i enlighet med lokala politiska önskemål. Tabellerna 4.1 och 4.2 visar produktionsformerna i E4-korridoren och Berkshire under 1980-talet, nedbrutet på kommunnivå. Det framgår tydligt att skillnaderna inom E4-korridoren är markanta. I två av kommunerna var allmännyttan totalt dominerande, i en annan av kommunerna stod Kooperationen för 2/3 av nyproduktionen medan det i två andra var en blandning av dessa två icke-vinstsyftande former som stod för huvuddelen av produktionen. I de fyra återstående kommunerna var det en blandning av samtliga former. Dessa skillnader sammanfaller till viss del med skillnader i politisk majoritet. Kommunerna försöker styra utvecklingen genom sina 5-åriga bostadsförsörjningsprogram i kombination med markpolitik och som egen exploatör. Besluten fattade på kommunal nivå är av stor betydelse för karaktären på bostadsförsörjningen i området. Som framgår av tabell 4.2 saknas i Berkshire i stort sett denna form av handlingsutrymme. Det finns några marginella skillnader som återspeglar det lilla som finns kvar av lokal politisk makt i dessa frågor. Exploatering och utveckling domineras helt av de privata intressenterna, något som också helt ligger i linje med den konservativa regeringens intresse. Även i de fall de lokala politikerna uttryckte så önskade fick inte kommunerna ens bygga några allmännyttiga bostäder.

Tabell 4.1: Produktionsform och politisk majoritet i E4-kommunerna, 1980-89, % nyproduktion

Kommun	Allmännyttan	Kooperationen	Privata sektorn	Egen regi	Politisk majoritet 80/89
Dominerad av allmännyttan:					
Sundbyberg	96	0	3	1	S/S
Solna	83	10	7	0	S/S
Dominerad av Kooperationen:					
Vallentuna	7	66	12	15	S/B
Dominerad av allmn.+koop.:					
Uppl. Väsby	50	35	9	6	S/S
Sigtuna	35	37	13	15	B/B
Blandade:					
Järfälla	31	30	29	10	S/S
Täby	26	20	26	28	B/B
Danderyd	25	21	25	29	B/B
Sollentuna	15	35	23	27	B/B
E4-korridoren	38	27	18	18	

S= Socialdemokratisk majoritet

B= Borglig majoritet

I Frankrike däremot har den lokala nivån stärkt sin ställning genom att såväl politisk som ekonomisk makt har decentraliserats.

Det som hänt i Storbritannien är något vi kan kalla "avpolitisering" av planeringsprocessen, dvs kommunerna dräneras alltmer på möjligheter att politiskt styra utvecklingen. Om kommunerna är förlorarna är vinnarna andra krafter, exempelvis markägare och exploatörer. Detta kommer särskilt tydligt till uttryck i Berkshire (Barlow 1992c).

Tabell 4.2: Produktionsform och politisk majoritet i Berkshire, 1980-89, % nyproduktion

Kommun	Allmän- nyttan	Koopera- tionen	Privata sektorn	Politisk majoritet 80/89
Bracknell	12	8	80	Lab/K
Newbury	8	2	90	K/Lib
Reading	17	15	68	K/Lab
Slough	26	2	72	Lab/Lab
Windsor & Maidenhead	13	0	87	K/K
Wokingham	3	1	96	K/K
Berkshire	10	4	86	

K=Konservativa, Lab=Labour, Lib=Liberaterna

I E4-korridoren är styrmöjligheterna fler och kraftigare vilket ger kommunerna möjlighet att bestämma typ av produktion och produktionsform. I Berkshire finns inte någon sådan möjlighet. I stället har kommunerna svarat de högljudda protestgrupperna som vill reducera bostadsbyggandet, och på senare tid grupper som vill inrikta byggandet på enklare och billigare hyresboende, med att utnyttja sin "negativa" politiska möjlighet och försökt att stoppa vidare exploatering. Gång på gång blir de dock överkörda av regeringen. På liknande sätt har Labourdominerade fullmäktige i exempelvis Reading och Slough försökt att uppmuntra till byggande av bostäder till låga och överkomliga priser. Problemet är bara att de inte har någon möjlighet att reellt påverka skeendet. Erfarenheterna visar att kommunernas strategi för att balansera produktionen genom att försöka utnyttja sin roll som planeringsorgan starkt kan ifrågasättas. Den har inte varit framgångsrik (Barlow och Chambers 1992).

I Storbritannien har centraliseringen av den politiska makten inneburit att kommunerna inte kan anpassa sig efter de olika lokala socio-ekonomiska förhållandena och de politiska preferenserna. Detta har alltså inneburit att utbudet blivit mindre mångfacetterat och att bostadsförsörjningssystemet

blivit alltmer inriktat mot spekulation i alla led. Detta innebär i sin tur att de blir mer utsatta för konjunktursvängningar och att de har färre möjligheter att utnyttja långsiktiga effektivitetsvinster. Bostadsfrågan i Berkshire har alltså blivit mer "avpolitiserad" medan den i Sverige hela tiden varit en stor politisk fråga.

4.3 Byggproduktion och vinststrategier

Skillnaden i mångfald i produktionsform mellan de studerade områdena är strategiskt viktig. Lika viktig är dock de olika vinststrategier som utvecklas. Som framgick av avsnitt 3 utgick dessa strategier i E4-korridoren från långsiktig förbättring av produktivitet och kvalitet. I Berkshire var fokuset riktat mot kortsiktiga exploateringsvinster. Områdena i Frankrike uppvisade en blandning av dessa typer av strategier. Som också framgick av avsnittet har dessa olika strategier avsevärda konsekvenser för produktionen och den dynamiska effektiviteten. Den förstnämnda typen av strategi gynnar en hög och stabil produktionsnivå och kvalitet. På lång sikt är priserna mer stabila och systemet kan bättre anpassa sig till sociala och ekonomiska förändringar i omvärlden. Spekulative strategier möjliggör kortsiktiga vinster (samtidigt som stora förluster är lika möjliga) men resulterar i en ryckig produktion och med en lägre produktionsnivå och sämre kvalitet. Detta sker ofta till ett högre pris än med den andra typen av strategi. Produktionssystemet är också känsligt för förändringar i dess omvärld med åtföljande tvära kast i produktionen vilket leder till ekonomiskt och socialt slöseri.

Varför är då vinststrategierna så olika i de olika områdena? Detta är, återigen, en följd av karaktären och nivå på de statliga ingreppen. En orsak är det som nämnts ovan, att strukturen på produktionsformerna skiljer sig åt. Direkt och indirekt statlig inblandning kan skapa eller förhindra att aktörerna kan delta på lika villkor i termer av tillgång på mark och kapital. Samtidigt kan förekomsten, eller frånvaron av, lokal politisk makt möjliggöra eller förhindra kommunerna att skapa en blandning av produktionsformer som passar just deras socio-ekonomiska struktur och politiska preferenser. E4-korridoren, med sin lokala politiska makt i kombination med ett utbud av mark och kapitaltillgång, uppvisar en blandning av produktionsformer. I Berkshire, med sitt begränsade politiska handlingsutrymme, begränsat utbud av mark och kapital, dominerade *en* produktionsform totalt. Statlig intervention behövs för fri marknad.

Detta har en direkt inverkan på byggsektorns strategier. Bland de som måste verka mer som entreprenörer än som exploatörer är möjligheterna till spekulativa vinststrategier mindre. Detta gäller för de icke-vinstdrivande aktörerna (t.ex. allmännyttan och Kooperationen), bygge i egen regi och till viss del exploatörer som är underkastade regleringar. Där dessa former dominerar, som i E4-korridoren och Toulouse, tvingas aktörerna utveckla en strategi som går ut på att öka produktiviteten i stället för att satsa på spekulation. Eftersom dessa former lyser med sin frånvaro i Berkshire leder det till att spekulationsstrategierna tillfullo tillämpas av företagen i regionen (se avsnitt 3.4).

Varför tillämpar då företagen i Berkshire en sådan strategi när det visar sig att den mer långsiktiga strategin är ekonomisk rationell och överlägsen den kortsiktiga? Det huvudsakliga skälet är deras oförmåga att identifiera och svara på långsiktiga ekonomiska förändringar. Utan adekvata statliga ingrepp är marknaden för mark och kapital ineffektiv, prissignaler otillförlitliga och efterfrågan instabil. Det kortsiktiga rationella förhållningssättet till detta är naturligtvis att sträva efter att tillgodogöra sig så stora vinster som möjligt från exploateringen. För att överbrygga motsättningen mellan kort- och långsiktigt rationellt agerande är det nödvändigt med statliga styrning. Detta är också vad som sker i E4-korridoren och till viss del i de franska områdena och det förklarar till viss del den högre effektiviteten i dessa områden.

En sådan intervention kan ske på flera olika men sammanhängande sätt. För det första behöver staten ingripa för att öppna marknaden. En marknad producerar inte automatiskt en sådan öppenhet, tvärtom, konkurrensen leder ofta till att vissa aktörer utestängs från marknaden. Detta framstår tydligt när det gäller marktillgång. I Sverige, och till viss del i Frankrike, garanterar de kommunala markreserverna tillgången på billig mark för byggare. Enskilda markägare har inte stora möjligheter att uttaxera stora exploateringsvinster som belastar det framtida byggandet. Vidare erbjuder det svenska statliga lånesystemet, och även här i en viss utsträckning det franska, att byggarna inte heller själva kan ta ut en sådan vinst. I Berkshire har markägarna möjlighet att ta ut rejäla spekulationsvinster. Detta återspeglas i det förhållande att produktionskostnaden till 60% bestod av kostnad för mark (se avsnitt 3).

Detta får två konsekvenser för brittiska bostadsproducenter. Den ena är att

markfrågan, såväl tillgång som kostnad, blir det allt överskuggande problemet. Ett problem som dock ligger utanför deras kontroll. Om priset rasar, som i slutet av 1980-talet, kan de råka riktigt illa ut. De kan förlora stora summor med konkurser som en följd. Med en instabil marknad för mark och kapital lockas företagen in i kortsiktiga spekulationsstrategier som gör det svårt för dem att planera för framtiden även om den skulle kunna förutsägas med en viss grad av säkerhet. Den andra konsekvensen innebär att byggarna uppmuntras att själva agera som köpare och säljare av mark. På kort sikt är det bästa sättet att göra vinst att ge sig in i handeln med mark och konkurrera med markägaren och spela på dess egen planhalva. Detta kräver dock sin tribut in form av resurser till ledning och administration, politisk lobbyverksamhet etc i syfte att påverka planeringsprocessen, och det har föga positiv inverkan på vare sig den kort- eller långsiktiga effektiviteten. I motsats till denna situation behöver de svenska bostadsproducenterna lägga ner betydligt mindre energi och resurser på markfrågan. Marktillgången är i regel tryggad till ett rimligt pris. Det statliga bostadsfinansieringssystemet innebär också att de inte kan göra några större exploateringsvinster. En spekulativ strategi är därför både mindre lämplig och mindre attraktiv. Ansträngningarna kan i stället koncentreras på produktion, marknadsföring och långsiktig planering.

Riskerna med en sluten marknad och behovet av statliga ingrepp leder oss tillbaka till frågan om mångfald i produktionsform. I Berkshire, med sin ensartade produktionsform, råder ingen konkurrens mellan de olika formerna vilket leder till en sorts monopolistiska vinster vid köp och försäljning av mark och fastigheter. Hushållen har inget alternativ till äganderätt. Undantagen är de hushåll med låg inkomst, som ändå inte hade kunnat köpa sin bostad, vilka kan få en lägenhet genom de kommunala bostadsbolagen. I de andra tillväxtområdena är de som bygger för äganderätt utsatta för konkurrens från de som bygger i egen regi. All forskning visar också att den viktigaste orsaken att hushållen väljer den senare formen är att de tycker de får mer för pengarna på detta sätt (Duncan och Rowe 1992). I E4-korridoren har också hushållen bostadsrätt, hyresrätt i allmännyttan och privat att välja mellan, vilket också många hushåll från alla sociala grupper gör. Konkurrensen försvårar för byggproducenterna att öka sina exploateringsvinster. Ett förhållande som inte råder i Berkshire med sin avsaknad av konkurrens.

Det finns också en tendens till att i ett marknadsinriktat system inte

investera tillräckligt, i synnerhet i kapitalintensiv produktion av varor med lång livslängd och lång avkastningstid som t.ex. bostäder. En sådan tendens är allvarlig i sig men bristen på kontroll över markfrågan i Berkshire speglar på detta ytterligare. Raset i produktionen under det sena 1980-talet illustrerar detta. Varken kreditgivare eller byggare kunde göra några trovärdiga prognoser. De förstälde sig att förhållanden skulle vara minst lika ogynnsamma som tidigare. På detta sätt förstärks svängningarna inom produktionen. När man borde investera avvaktar man och vice-versa. Underinvestering och osäkerhet späder ytterligare på detta. Överdrivna prissignaler måste till för att såväl producenter som konsumenter skall reagera. De förra behöver m.a.o. extra stora profiter, vilket endast är möjligt i ett spekulativt system, och de senare fordrar substantiella prissänkningar. Möjligheten till en mer långsiktig planering reduceras och ett spekulativt beteende blir det rationella i stället för långsiktiga produktivitetshöjande åtgärder. Den senaste tidens utveckling i Storbritannien ger ett skolexempel på detta. Om marknaden lämnas "i fred" kommer den lätt in i en sådan nedåtgående spiral som fordrar statliga ingrepp för att ta sig ur.

En avgörande förutsättning är, som nämnts, att säkerställa tillgången till billig mark. Men det helt avgörande är att kapitalförsörjningen är tryggad. Detta är lösningen på problemen med underinvestering, oförmågan att lokalisera sidoeffekter, osäkerheten om framtiden, ryckigheten i priser och produktion. Kapitalmarknaden klarar inte att på egen hand, utan statligt stöd, på lång sikt tillhandahålla tillräckligt med kapital för att möjliggöra en stabil produktionsnivå. I Sverige är räntan för bostadskapital subventionerad och det statliga lånesystemet kan utnyttjas av samtliga aktörer oavsett produktionsform. Bostadsproducenterna vet att om de kan kontrollera kostnaderna har de tillgång till billig mark och långsiktig finansiering. Med detta i bagaget kan de koncentrera sig på effektivitetshöjande åtgärder och långsiktig produktion. I Frankrike har de olika subventionssystemen en liknande effekt om än mindre direkt och mindre omfattande. Finansieringsfrågan är dock ett mindre problem och företagen kan planera utifrån denna förutsättning. Att staten kan garantera långsiktig kapitalförsörjning är helt nödvändig för en effektiv bostadsproduktion. Detta är emellertid ingen uppseendeväckande slutsats. Detta kan sägas gälla praktiskt taget all produktion vilket en jämförelse av den senare tidens utveckling i Storbritannien jämfört med den i Tyskland och Japan tydligt visar. Vad som däremot är uppseendeväckande är att så många marknadsekonomer inte insett detta enkla faktum.

4.4 Slutsatser

Vi inledde denna rapport med att lyfta fram den nya högerns slogan om att marknaden är bra och staten av ondo. Marknaden kan vara effektiv men är bara en av många sociala institutioner och den kan lika väl leda till slöseri och ineffektivitet. Det senare är förhållandet när det gäller bostadsproduktion. Statliga ingrepp och regleringar är helt nödvändiga för att bostadsförsörjningen skall fungera effektivt. I E4-korridoren, där den statliga regleringen är som mest omfattande i förhållande till de andra studerade områdena, var bostadsförsörjningen mest effektiv. Det mest ineffektiva finner vi i Berkshire, där marknaden givits stort spelrum och där statliga ingrepp är indirekta och av liten omfattning. Södra Paris och Toulouse representerar områden emellan de två andra.

Vi vill avslutningsvis peka på några generella slutsatser:

1. Debatten om stat *eller* marknad är såväl naiv som vilseledande. Alla ekonomiska system och sektorer utgör en blandning av stat och marknad. Den intressanta frågan är hur olika grader och typer av blandning påverkar aktörernas beteende.
2. En nyckelfråga beträffande bostadsproduktionen är vilken grad av blandning som stimulerar till ett långsiktigt ekonomiskt beteende som koncentreras på produktivtets- och kvalitetsförbättringar och som förhindrar kortsiktigt spekulativt beteende.
3. Statliga ingrepp för att skapa en marknad och säkerställa mark och kapital är avgörande för den ekonomiska effektiviteten i bostadsproduktionen. Detta innebär emellertid inte att en fri marknad för handel med mark och kapital skall skapas. En fri marknad i den meningen skulle bara leda till att många aktörer skulle utestängas från den, att graden av osäkerhet skulle öka, ökad instabilitet och kortsiktigt tänkande. Det innebär i stället att staten behöver garantera långsiktig och säker tillgång till billig mark och kapital för bostadsproduktion.
4. Statlig intervention är också nödvändig för att säkerställa en mångfald i utbudet och därmed garantera konsumentens valfrihet. Neutralitet mellan upplåtelseformer och att ge de olika aktörerna likartade förutsättningar på marknaden beträffande mark- och kapitalförsörjning är viktiga vägar att uppnå mångfald. Utan en sådan mångfald blir marknaden såväl alltför ekonomiskt utsatt som fördelningsmässigt ineffektiv.
5. Lokalt politiskt inflytande är också en nödvändig del i en framgångsrik bostadsförsörjning. Utan en sådan kan de lokala myndigheterna inte på ett

effektivt sätt anpassa sig till lokala socio-ekonomiska skillnader och politiska preferenser. Mångfalden i utbudet går förlorad och med detta försvinner konsumentens valfrihet och den ekonomiska effektiviteten reduceras.

6. Regeringarna måste hålla i minnet att marknader endast är en av flera sociala institutioner inblandade i produktion och utbyte av varor. Även om de verkar effektivt i vissa sammanhang kommer de till korta avseende sociala behov, både beträffande produktion och konsumtion. Alternativa och kompletterande system, antingen understödda av staten eller i statens regi, är nödvändiga för att uppnå social och ekonomisk effektivitet inom bostadsförsörjningen.

4.5 Svensk bostadspolitik på 1990-talet

Svensk bostadsförsörjning har under de senaste åren visat sig kosta alltmer. Det som oftast lyfts fram som det stora problemet är ökningen av räntesubventionerna. Statens samlade bostadsstöd i form av subventioner (ränte- och skattesubventioner samt bostadsbidrag) var 1991 uppe i ca 55 miljarder. Statens inkomster i form av fastighetsskatt mm. kanske ett knappt tiotal miljarder. Alltså en nettoutgift på minst 45 miljarder. Det råder stort politisk enighet om att utvecklingen måste bromsas och att räntesubventionerna på sikt sänkas. Där slutar också enigheten. Generellt har den nya regeringen talat om avreglering och marknadsanpassning inom hela det bostadspolitiska fältet som den grundläggande lösningen. Efter att under många år forskat inom det bostadspolitiska fältet och bl.a. genomfört jämförande undersökningar av olika länders bostadspolitik ställer vi oss undrande inför såväl den analys som ligger till grund för den nya politiken som de förslag som förs fram för att komma till rätta med problemen. Vi har i denna rapport beskrivit och analyserat utvecklingen under 1980-talet. Vi har kunnat konstatera att den svenska reglerade modellen har varit effektivare än den avreglerade marknadsorienterade brittiska modellen. I Storbritannien är det dyrare att producera en lägenhet, kostnaden för att bygga bostäder ökar snabbare, improduktiv spekulation frodas, marknaden förmår inte reagera på efterfrågan lika effektivt som i Sverige, konsumentens valfrihet är ett minne blott, byggandet karaktäriseras av en ineffektiv produktion, bostäderna är sämre än i Sverige. Listan över förhållanden där det marknadsorienterade systemet kommer till korta vid en jämförelse med ett reglerat och planerat såsom det svenska kan göras mycket lång. Vi har också försökt att peka på varför det är på detta sättet. Två viktiga faktorer framträder: tillgång till

billig mark genom kommunens försorg och säkerhet i kapitalförsörjning till en rimlig kostnad. Detta är de två absolut viktigaste möjligheterna för stat och kommun att påverka och styra bostadsförsörjningen i ett land. Genom att villkora tillgången till såväl mark som kapital kan de olika aktörerna på marknaden fås att uppträda på ett visst sätt. Man kan exempelvis locka fram ett långsiktigt effektivitetstänkande om kortsiktiga spekulationsvinster omöjliggörs, stimulera fram mångfald och ökad valfrihet, hålla kostnadsutvecklingen under kontroll etc. Att avhända sig sådana möjligheter eller att underlåta att använda dem leder till ett omfattande slöseri och ineffektivitet, vilket vår analys tydligt visar.

Vi kan ta ett viktigt exempel på hur vår analys skiljer sig mot den regeringen presenterar. Regeringens utredningsman Georg Danell lyfter fram byggkostnaden som helt central för de stora subventionskostnader som i dag redovisas. Vidare hävdar regeringen med Danell att det är räntesubventionerna som drivit upp byggkostnaden. Vi har i vår analys visat, för det första att byggkostnaderna ökat mer i Storbritannien (47%) än i Sverige (24%) under perioden 1981-1989. I Storbritannien kan man inte skylla på några räntesubventioner. Vi har också konstaterat att ökningen under de senaste åren snarast är en följd av en överhettad ekonomi och bostadsmarknad, och inte en följd av räntesubventionerna. För det andra har vi visat att visserligen är byggkostnaderna högre i Sverige i absoluta tal, trots den snabbare ökningstakten i Storbritannien, men den totala produktionskostnaden är högre i det avreglerade och marknadsanpassade Storbritannien. Att det är dyrare att bygga i Sverige beror framför allt på att det byggs med mycket högre kvalitet, både avseende standard och utrymme och att byggnadsarbetarnas löner är högre. De tjänar mer än kollegorna i Storbritannien. De kostar alltså mer än de brittiska trots att de kanske är världens effektivaste byggjobbare. Skulle engelsmännen försöka bygga bostäder av svensk kvalitet och ge sina byggjobbare samma lön som i Sverige skulle byggkostnaden i Storbritannien med all sannolikhet ligga avsevärt över den i Sverige. Den svenska högeffektiva byggsektorn är ett resultat av reglering och statliga ingrepp vilket vi också visat i vår analys. Skall byggkostnaden pressas radikalt finns det bara två vägar: rejält sänkt kvalitet och/eller utländsk korttidsanställd billig arbetskraft. Båda åtgärderna är kortsiktiga och leder på sikt till ökade kostnader.

Vår analys visar entydigt att skall de problem som den svenska bostadspolitiken i dag uppvisar effektivt kunna angripas måste åtgärderna

vara grundade i analyser av de faktiska förhållandena och dessa talar snarare för att på ett effektivare sätt än i dag utnyttja de styrmedel som stat och kommuner har än att avhända sig dem till en marknad som ej kan hantera bostadsfrågan på ett rationellt och effektivt sätt. I Dagens Nyheter tecknas ett skräckscenario om regeringen gör det danellska förslaget till sitt: "bostadsbyggandet går i botten, samtidigt som hyrorna och priserna på dagens bostäder skjuter i höjden. Bostadsköerna växer, rörligheten minskar. Det lilla som byggs blir torftiga kompaktlägenheter utan parkettgolv, balkonger och garderober. Småhusfabriker och byggföretag slås ut. Till sist vet ingen svensk hur man hyvlar en bräda eller blandar betong. Den sociala bostadspolitiken har offrats för marknadsgudarna" (DN 1992-03-29). Till detta kan läggas att konsumentens valfrihet försvinner, bostadslösheten ökar kraftigt samt en kraftig ökning av exekutiva auktioner och att byggbranschen blir ineffektiv. Vi vill inte tillskriva artikelförfattaren detta perspektiv - om han i verkligheten tror på ett sådant scenario framgår ej av artikeln. Vi vill dock framhålla att scenariot måste tas på allvar. Det utgör en bra och sammanfattande beskrivning på den faktiska utvecklingen i Storbritannien efter avreglering och marknadsanpassning.

REFERENSER

Ambrose, P. och Barlow, J. (1987) "Housing provision and house building in Western Europe", i W. Van Vliet (ed.) *Housing Markets and Policies Under Conditions of Fiscal Austerity*. Westport: Greenwood Press.

Archbishop of Canterbury (1986) *Faith in the City*. (Archbishop of Canterbury's Commission on Urban Priority Areas) London: Church House Press.

Barlow, J. (1992a) "State intervention and the UK housing land market. Planning options from France and Sweden", *Urban Studies*, kommande.

Barlow, J. (1992b) "Self-promotion housing and capitalist suppliers: the case of France", *Housing Studies*, kommande.

Barlow, J. (1992c) "Planning practice, housing supply and migration", i T. Champion och A. J. Fielding (eds.) *Migration Processes and Patterns*. London: Bellhaven.

Barlow, J. och Duncan, S.S. (1988) "The use and abuse of housing tenure", *Housing Studies*, 3, 4:219-231.

Barlow, J. och Duncan, S.S. (1992) *Markets, States and Housing Provision. Four European Growth Regions Compared*. Oxford: Progress in Planning, Pergamon.

Barlow, J. och King, A. (1992) "The state, the market and competitive strategy. The housebuilding industry in Britain, France and Sweden", *Environment and Planning A*, kommande.

Castells, M. (1989) *The Informational City: Informational Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Oxford: Blackwell.

Danermark, B. och Vintheimer, S. (1991) *Housing Provision in European Growth Regions. Consumption in the Stockholm-Arlanda Region*. D14:1991. Stockholm: BFR.

Danermark, B. och Ekström, M. *Migration Patterns and Migration Motives Among the Elderly. Swedish data in a comparative perspective*, Högskolan i

Örebro, Stadsmiljögruppen.

Dickens, P., Duncan, S.S., Goodwin, M. och Gray, F. (1985) *Housing, States and Localities*. London: Methuen.

Duke of Edinburgh (1987) *Inquiry into British Housing: First Report*. London: National Federation of Housing Associations.

Duke of Edinburgh (1991) *Inquiry into British Housing: Second Report*. York: Joseph Towntree Trust.

Duncan, S.S. (1986) "Housing building, profits and social efficiency in Sweden and Britain", *Housing Studies*, 1, 1:11-53.

Duncan, S.S. (1989) "Development gains and housing provision in Britain and Sweden", *Transaction Institute British Geographers*, 14, 2:157-172.

Duncan, S.S. och Barlow, J. (1991) *Marketisation or Regulation in Housing Production? Sweden and the Stockholm-Arlanda Growth Region in European Perspective*", D13:1991. Stockholm: BFR.

Duncan, S.S. och Rowe, A. (1992) *Self-help Housing: the First World's Hidden Housing Arm*. Kommande.

Dunford, M. (1986) *Social Reproduction and Spatial Inequality*. London: Pion.

Elander, I. och Montin, S. (1990) "Decentralisation and control. Central and local government relations in Sweden", *Policy and Politics*, 18, 3:105-180.

Ermisch, J. (ed) (1990) *Housing and the National Economy*. Aldershot: Avebury.

Estrin, S. och Winter, D. (1989) "Planning in a market socialist economy" i Le Grand, J. och Estrin, S. (eds) *Market Socialism*. Oxford: Clarendon Press.

Gann, D. (1991a) "Technological change and the internationalisation of construction in Europe", kapitel 4 i Freeman, C., Sharp, M. och Walker, W. (eds), *Technology and the Future of Europe*. London: Printer.

Gann, D. (1991b) *Future Skill Needs of the Construction Industries*. Brighton: DOE/IPRA Ltd.

Hamnet, C. (1987) "Conservative government housing policy in Britain, 1979-85: economics of ideology", kapitel 13 i Van Vliet. W. (ed), *Housing Markets and Politics under Fiscal Austerity*. New York: Greenwood Press.

Kemeny, J. (1991) *Housing and Social Theory*. London: Routledge.

Lindén, A-L. (1989) "Bostadsmarknadens ägarstruktur och hushållens boendemönster", *Boende och Bebyggelse*. Lunds universitet, Sociologiska institutionen.

LSL - Länsstyrelsen i Stockholms län (1989) *Fler bostäder. Färre kontor*. 1989:10. Stockholm: Länsstyrelsen.

Lundqvist, L., Elander, I. och Danermark, B. (1990) "Housing policy in Sweden - still a success story?", *International Journal of Urban and Regional Research*, 14, 3:445-467.

MacLennan, D., Gibbs, K. och More, A. (1991) *Fairer Subsidies, Faster Growth*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Malpass, P. (1990) *Reshaping Housing Policy*, London: Routledge.

Murie, A. (1991) "Divisions of homeownership: housing tenure and social change", *Environment and Planning A*. 23:349-370.

Riley, B. (1991) *Home-ownership, Taxation and the Economy*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Roland, O. (1991) "Flexible industrialisation in the individual private housing sector". Uppsats presenterad vid "ENHR housing self-promotion group", Venedig, maj.

Salaj, B. (1990) "Byggpriser i 80-talets bostadsproduktion". R2:1990. Stockholm: BFR.

Saunders, P. (1990) *A Nation of Homeowners*. London: Unwin Nyman.

Sayer, R.A. och Walker, R. (1992) *The New Social Economy: Reworking the Division of Labour*. Oxford: Blackwell.

SOU 1972:40. Konkurrens i bostadsbyggandet. Stockholm.

SPK B:1990:1. Konkurrensförhållanden inom bygg- och bostadstorn. Stockholm.

Topalov, C. (1974) *Les Promoteurs Immobiliers*. Paris: Mouton.

Topalov, C. (1987) *Logement en France: histoire d'une marchandise impossible*. Paris: Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

R16:1992

ISBN 91-540-5430-3

Byggeforskningsrådet, Stockholm

Art.nr: 6812016

Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering

Distribution:
Svensk Byggtjänst
171 88 Solna

Cirkapris: 60 kr exkl moms