

Produktiviteten i bygg- och anläggningssektorn

Orsaker, åtgärder och konsekvenser

En forskningsrapport till Produktivitetskommissionen

Cecilia Hermansson och Han-Suck Song
Januari, 2024

Innehållsförteckning:

1. Introduktion.....	2
1.1 Nationell bild av produktivitetens utvecklingen på makronivå.....	2
1.2 Internationell bild av produktivitetens utvecklingen på makronivå.....	5
1.3 Exempel på satsningar i ett par framgångsrika länder.....	9
2. Den svaga produktivitetens samhällseffekter.....	10
2.1 Produktivitetens direkta effekter – löner, vinster och priser.....	10
2.2 Produktivitet och effektivitet.....	10
2.3 Otillräckliga anläggningsinvesteringar.....	11
2.4 Otillräckliga bostadsinvesteringar.....	13
2.5 Tillväxt- och fördelningseffekter – kvalitativ sammanställning.....	16
3. Internationell överblick över faktorer som har negativ inverkan på produktivitetens utvecklingen.....	19
4. Överblick över hur produktivitetens utvecklingen kan stärkas enligt den internationella litteraturen.....	21
4.1 Överblick över produktivitetshöjande åtgärder som föreslås i RICS-rapporten.....	21
4.2 Överblick över produktivitetshöjande åtgärder som föreslås i McKinsey-rapporten.....	23
5. Åtgärdsförslag för att öka produktiviteten i den svenska bygg- och anläggningssektorn.....	24
5.1 Kompetensförsörjning.....	25
5.1.1 Problemet	
5.1.2 Åtgärdsförslag som syftar till att öka kompetensen	
5.1.3 Förväntad förbättring/skillnad	
5.1.4 Statens roll	
5.2 Öka digitalisering och användningen av ny teknologi.....	28
5.2.1 Problemet	
5.2.2 Åtgärdsförslag som syftar till att öka digitaliseringen	
5.2.3 Förväntad förbättring/skillnad	
5.2.4 Statens roll	
5.3 Omformning av regelverk och regelverksefterlevnad.....	29
5.3.1 Problemet	
5.3.2 Åtgärdsförslag	
5.3.3 Förväntad förbättring/skillnad	
5.3.4 Statens roll	
5.4 Regelverk - fokus på kommunala planmonopolet.....	33
5.4.1 Problemet	
5.4.2 Åtgärdsförslag	
5.4.3 Förväntad förbättring/skillnad	
5.4.4 Statens roll	
5.5 Regelverk - fokus på hyresregleringen.....	36
5.5.1 Problemet	
5.5.2 Åtgärdsförslag	
5.5.3 Förväntad förbättring/skillnad	
5.5.4 Statens roll	
Referenser.....	39
Appendix.....	42

1. Introduktion

Det har skrivits otaliga rapporter om den svaga produktiviteten i den svenska byggsektorn (t ex SOU 2012:39; Lind & Song, 2012; SOU 2015:105; Nilsson et al, 2020; Anjou, 2020). Några faktorer som har diskuterats i decennier är bland annat krångliga regelverk, otillräcklig konkurrens, fusk, inkompetens och mätfel.

Denna rapport konstaterar inledningsvis att den svenska utvecklingen inte väsentligt skiljer sig från den i andra länder. Snarare stärktes produktiviteten mer i Sverige fram till den globala finanskrisen 2008, men därefter har Sverige halkat efter mer framgångsrika länder som exempelvis Nederländerna.

Vi redogör därefter för konsekvenser på samhällsekonomin av den svaga produktiviteten. De direkta konsekvenserna är högre kostnader och åtföljande högre priser för konsumenterna och/eller lägre löner och aktieutdelningar till följd av en svagare vinstutveckling. De indirekta effekterna är omfattande med exempelvis en lägre grad av agglomeration, ökad bostadsbrist, sysselsättnings- och matchningsproblem som alla får både tillväxt- och fördelningseffekter. Vi gör inte anspråk på att vara uttömmande, men försöker redovisa några av de viktigaste samhällseffekterna av den svaga produktivitetens utvecklingen för att på så sätt klargöra betydelsen av att åtgärder vidtas.

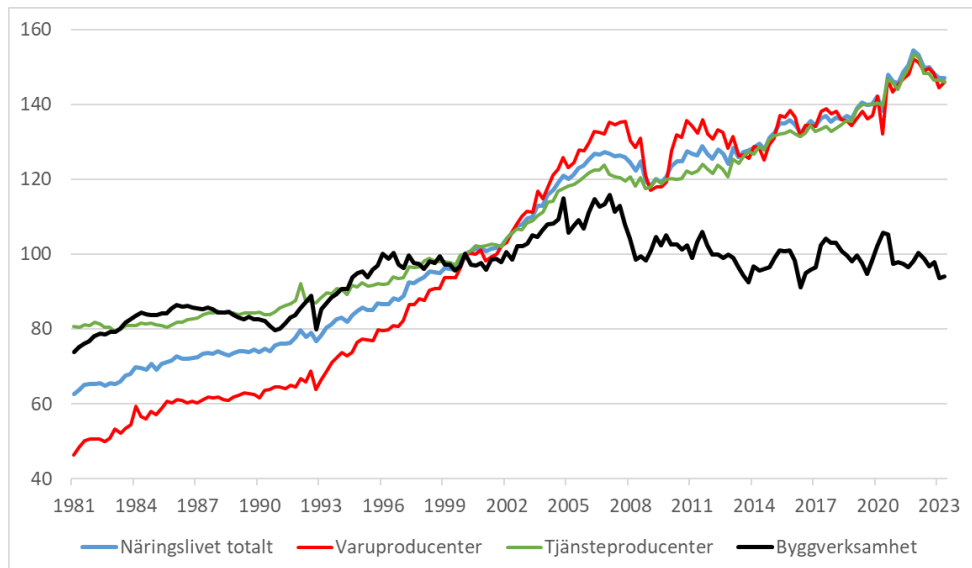
Rapportens fokus ligger på en sammanställning av orsaker till den svaga produktivitetens utvecklingen samt en redovisning av de åtgärder som framhålls i internationell och svensk litteratur. Utifrån denna litteratur ger vi förslag på hur framför allt staten/politiken kan vidta åtgärder som effektiviserar och höjer produktiviteten. Avslutningsvis försöker vi uppskatta vilka effekterna blir av om åtgärderna genomförs.

1.1 Nationell bild av produktivitetens utvecklingen på makronivå

Produktivitet kan definieras som kvoten mellan förädlingsvärdet och de resurser som används i produktionen. Ett sätt att öka produktiviteten är t ex att producera mer och till ett högre värde med samma mängd resurser. Ett vanligt sätt att mäta produktiviteten i ett land eller i en bransch (sektor) är att fokusera på arbetsproduktiviteten, mätt som förädlingsvärde per arbetad timme eller per sysselsatt person.

Om vi studerar produktivitetens utvecklingen mätt enligt detta sätt, se Figur 1, framkommer att den i det svenska näringslivet är nära 50 procent högre idag än vid millenniumskiftet. Utvecklingen för varu- och tjänsteproducenter är likartad, medan byggverksamhetens produktivitetens utveckling har stagnerat.

Figur 1: Arbetsproduktiviteten mätt som förädlingsvärde per arbetad timme



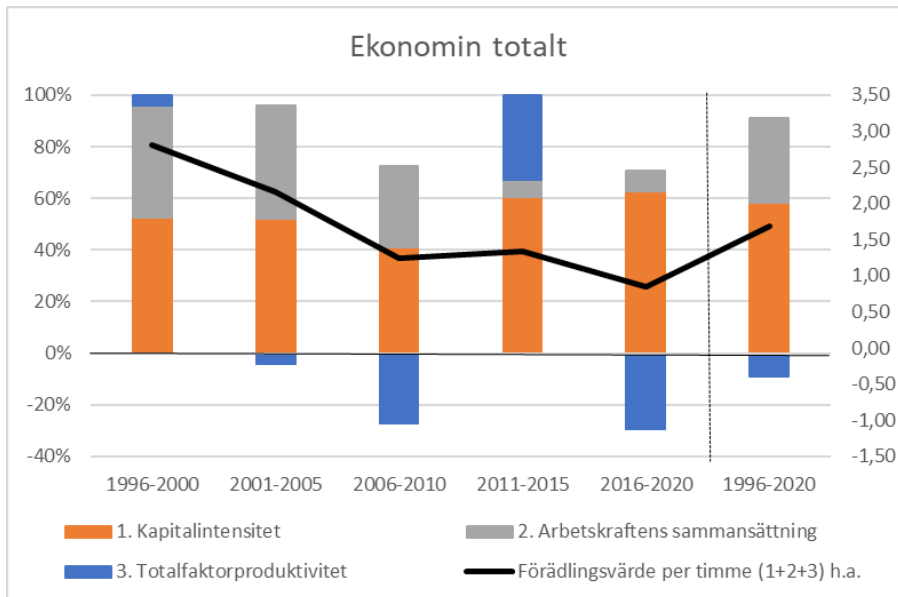
Källa: Nationalräkenskaperna från SCB. Serier för förädlingsvärde och arbetade timmar är säsongrensade och anges i 2021 års priser. Index 2000:kv1=100.

Vi bedömer att orsaker till denna utveckling bäst analyseras på företags- eller projektnivå. På nationell nivå eller sektornivå finns väldokumenterade problem att mäta produktiviteten i byggsektorn, t ex vad gäller deflatorer och kvalitet (Lind och Song, 2012). Detta resonemang redovisas i Appendix.

Likväl är det möjligt att analysera på vilket sätt arbetsproduktiviteten utvecklas genom att studera hur insatsfaktorer förändras, t ex arbetets sammansättning och kompetens (arbete), och/eller investeringar i ny teknik och strukturer (kapital). Den restpost som blir över när arbete och kapital har undersökts brukar benämnas multifaktorproduktivitet eller totalfaktorproduktivitet, TFP, dvs den genomsnittliga produktiviteten i ekonomin eller branschen. Något förenklat kan denna definieras som allt som förändrar produktiviteten och som inte har med arbete och kapital att göra.

Några faktorer som bedöms kunna påverka totalfaktorproduktiviteten inkluderar befolkning och institutionella förhållanden som i sin tur påverkar exempelvis företagande och entreprenörskap, spridning av teknisk kunskap, konkurrens på marknader samt företagens lokalisering och koncentration.

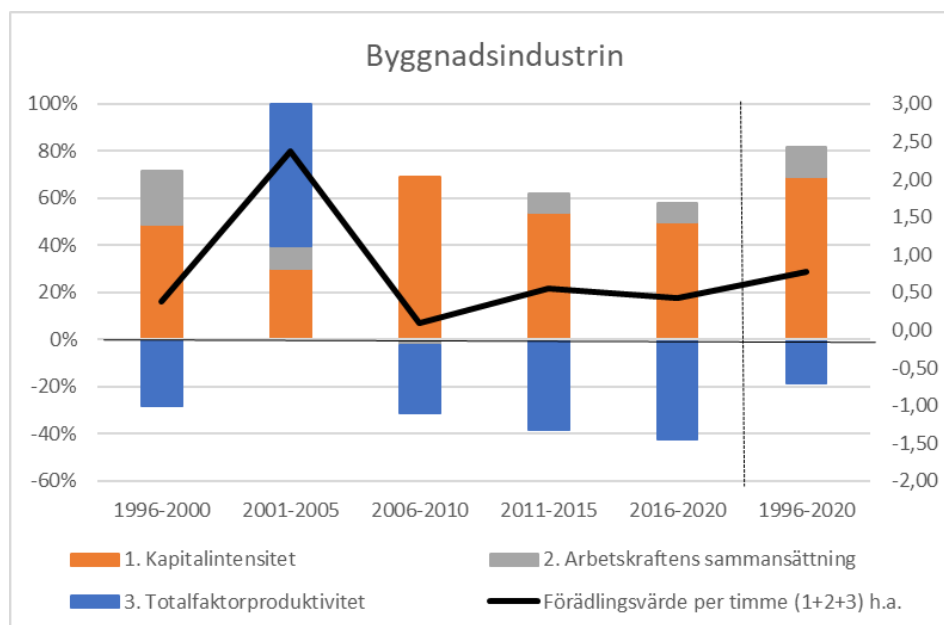
Figur 2: Produktiviteten i svensk ekonomi uppdelad på kapital, arbete och TFP



Källa: EU KLEMS, 2023. Höger axel visar arbetsproduktivitets förändring i procent för respektive tidsperiod. Vänster axel visar fördelning mellan kapitalintensitet, arbetskraftens sammansättning och TFP.

Arbetsproduktiviteten utvecklades starkare i svensk ekonomi före finanskrisen 2008 än efter. Främst bidrog arbetskraftens sammansättning och kapitalintensitet. Från 2011 till 2015 utvecklades TFP positivt, och även starkt i förhållande till arbete och kapital. Om jämförelser görs med byggsektorn framkommer dels en svagare utveckling av arbetsproduktiviteten sedan mitten av 2000-talet, dels en negativ utveckling av TFP under samma period. Det är främst investeringar med ökad kapitalintensitet som bidragit till en positiv utveckling av byggsektorns förädlingsvärde per arbetad timme 2006-2020.

Figur 3: Produktiviteten i byggsektorn uppdelad på kapital, arbete och TFP

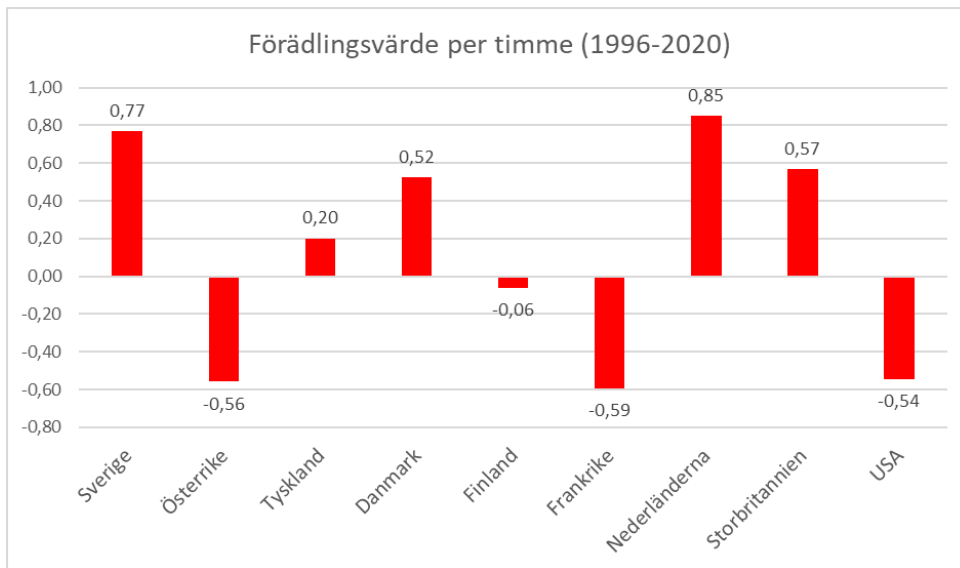


Källa: EU KLEMS, 2023. Höger axel visar arbetsproduktivitets förändring i procent för respektive tidsperiod. Vänster axel visar fördelning mellan kapitalintensitet, arbetskraftens sammansättning och TFP.

1.2 Internationell bild av produktivitetens utvecklingen på makronivå

Den svenska byggsektorn delar problemen med svag produktivitetens utveckling med flera andra industriländers byggsektorer. Enligt OECD:s databas som täcker förädlingsvärde per sysselsatt i byggsektorn för 29 länder var utvecklingen negativ för 16 länder, inklusive EU-27 1996-2019 (Golsbee & Syverson, 2023). EU:s KLEMS data, som utgår från EU-ländernas samt USAs, Storbritanniens och Japans nationalräkenskaper, har möjliggjort en jämförelse av produktivitetens utvecklingen mellan länderna (EU KLEMS, 2023). KLEMS står för kapital (Kapital), arbete (Labour), energi (Energy), råvaror och material (Materials) samt tjänster (Services). Nedan visar vi utvecklingen för några utvalda EU-länder samt USA och Storbritannien.

Figur 4: Förändring i förädlingsvärde per timme 1996-2020 i byggsektorn



Källa: EU KLEMS, 2023.

Sett över hela perioden framstår inte den svenska byggsektorn som den med sämst utveckling, tvärtom syns en positiv produktivitetsutveckling. USA har exempelvis en lägre arbetsproduktivitet nu än på 1950-talet och en negativ utveckling syns sedan 1970-talet (Golsbee and Syversen, 2023). Om perioden efter 2005 studeras blir bilden en annan för svensk del. TFP, t ex, har varit negativ större delen av denna period. Tabell 1 ger möjlighet att jämföra vilka faktorer som påverkat arbetsproduktiviteten mest i Sverige och i andra länder.

Nederländerna framstår som ett land med stark utveckling, och inte minst gäller det på senare tid. Landet toppar tabellen 2016-2020 för både TFP och arbetskraftens sammansättning. Storbritannien placeras också relativt högt om hela perioden 1996-2020 studeras, och främsta orsaken är en stark utveckling av kapitalintensiteten.

Tabell 1: Förändring i arbetsproduktiviteten i byggsektorn uppdelad i kapital, arbete och TFP i några utvalda länder

		1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	1996-2020
1. Kapital-intensitet	Sverige	0,98	0,90	1,49	1,97	1,13	1,29
	Österrike	0,90	0,79	-0,05	-0,18	-0,34	0,22
	Tyskland	0,14	0,06	-0,14	0,35	0,78	0,24
	Danmark	-0,22	0,61	1,37	-0,33	0,20	0,33
	Finland	0,22	0,54	0,42	0,46	0,96	0,52
	Frankrike	0,66	0,39	0,49	0,50	0,65	0,54
	Nederländerna	0,23	0,20	0,41	0,30	0,07	0,24
	Storbritannien	0,74	1,22	1,77	0,81	2,45	1,40
	USA	-0,23	0,39	1,28	-0,12	1,00	0,46
2. Arbetskraftens sammansättning	Sverige	-0,03	-0,34	-0,77	-0,01	0,25	-0,18
	Österrike	0,26	0,44	-0,45	-0,17	-0,19	-0,02
	Tyskland	0,10	0,60	-0,19	0,07	0,06	0,13
	Danmark	-0,21	0,12	1,74	0,09	-0,02	0,34
	Finland	-0,25	-0,31	0,04	0,06	0,22	-0,05
	Frankrike	0,08	-0,07	0,18	0,86	0,42	0,29
	Nederländerna	1,08	0,86	0,18	0,64	0,50	0,65
	Storbritannien	-0,33	0,81	-0,52	0,24	0,07	0,06
	USA	0,16	0,71	0,26	0,17	0,45	0,35
3. TFP	Sverige	-0,57	1,81	-0,62	-1,40	-0,96	-0,35
	Österrike	-0,44	0,58	-2,64	-1,02	-0,29	-0,76
	Tyskland	0,00	-0,25	-0,11	0,09	-0,55	-0,17
	Danmark	0,08	-0,17	-3,25	3,43	-0,43	-0,07
	Finland	-0,70	0,30	-0,39	-0,42	-1,45	-0,53
	Frankrike	0,11	-0,43	-3,17	-2,06	-1,58	-1,43
	Nederländerna	-1,00	-1,10	-0,04	0,23	1,70	-0,04
	Storbritannien	2,16	-2,99	-2,49	0,75	-1,88	-0,89
	USA	-1,45	-0,99	-3,91	-0,67	0,24	-1,36
Förädlingsvärde per timme (Summan av 1+2+3)	Sverige	0,38	2,37	0,10	0,56	0,43	0,77
	Österrike	0,73	1,80	-3,14	-1,37	-0,82	-0,56
	Tyskland	0,24	0,41	-0,44	0,51	0,29	0,20
	Danmark	-0,35	0,56	-0,13	3,19	-0,64	0,52
	Finland	-0,73	0,53	0,06	0,10	-0,27	-0,06
	Frankrike	0,85	-0,11	-2,50	-0,70	-0,51	-0,59
	Nederländerna	0,31	-0,04	0,54	1,17	2,27	0,85
	Storbritannien	2,58	-0,95	-1,23	1,80	0,64	0,57
	USA	-1,51	0,11	-2,38	-0,63	1,69	-0,54

Källa: EU KLEMS, 2023. Grönt visar bästa utveckling, orange sämsta utveckling.

KLEMS data ger möjlighet att studera på vilket sätt kapitalintensiteten förändrats. Här finns en uppdelning i IT-relaterat kapital, icke-IT-relaterat kapital och immateriellt kapital (*intangibles*).

Sverige har satsat relativt mycket på icke-IT-relaterat kapital och framför allt på immateriellt kapital. Däremot har IT-relaterat kapital ökat mindre i svensk byggsektor än i alla de andra undersökta länderna. Storbritanniens byggsektor noterar också en större förändring i icke-IT-relaterat kapital än andra länder, och kommer även högt avseende immateriellt kapital. Bland

länderna med svagast utveckling av arbetsproduktiviteten under hela perioden, dvs Frankrike, Österrike och USA, är det Österrike som har den svagaste utvecklingen av kapitalintensiteten, främst till följd av den negativa utvecklingen av icke-IT-relaterat kapital.

Tabell 2: Förändringen i kapitalintensitet i byggsektorn uppdelad i IT-relaterat och icke-IT-relaterat kapital samt immateriellt kapital i några utvalda länder

		1996-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2020	1996-2020
1. IT-relaterat kapital	Sverige	0,01	0,00	0,02	0,00	0,01	0,01
	Österrike	0,08	0,04	0,05	0,04	0,04	0,05
	Tyskland	0,05	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03
	Danmark	0,08	0,05	0,28	0,09	-0,01	0,10
	Finland	0,04	0,01	0,03	0,00	0,00	0,02
	Frankrike	0,05	0,03	0,03	0,01	0,01	0,02
	Nederländerna	0,08	0,04	0,04	0,01	0,01	0,04
	Storbritannien	0,07	0,07	0,01	0,01	0,02	0,04
	USA	0,12	0,06	0,06	0,01	0,02	0,05
2. Icke-IT-relaterat kapital	Sverige	0,65	0,49	0,51	0,28	0,12	0,41
	Österrike	0,58	0,50	-0,44	-0,48	-0,63	-0,09
	Tyskland	0,05	-0,02	-0,12	0,14	0,54	0,12
	Danmark	-0,24	0,03	0,27	-0,17	-0,15	-0,05
	Finland	0,04	0,26	0,31	0,06	0,31	0,20
	Frankrike	0,40	0,21	0,14	0,14	0,24	0,23
	Nederländerna	0,05	0,02	0,15	0,06	0,07	0,07
	Storbritannien	0,34	0,88	1,17	0,46	1,36	0,84
	USA	0,38	0,31	0,79	-0,13	0,41	0,35
3. Immateriellt kapital	Sverige	0,33	0,40	0,96	1,69	1,00	0,88
	Österrike	0,24	0,24	0,34	0,26	0,26	0,27
	Tyskland	0,04	0,06	-0,04	0,20	0,21	0,09
	Danmark	-0,06	0,52	0,83	-0,26	0,36	0,28
	Finland	0,14	0,27	0,07	0,40	0,66	0,31
	Frankrike	0,22	0,15	0,31	0,36	0,39	0,29
	Nederländerna	0,10	0,14	0,21	0,23	-0,01	0,14
	Storbritannien	0,32	0,27	0,60	0,34	1,07	0,52
	USA	-0,73	0,03	0,42	0,00	0,57	0,06
Kapitalintensitet (Summan av 1+2+3)	Sverige	0,98	0,90	1,49	1,97	1,13	1,29
	Österrike	0,90	0,79	-0,05	-0,18	-0,34	0,22
	Tyskland	0,14	0,06	-0,14	0,35	0,78	0,24
	Danmark	-0,22	0,61	1,37	-0,33	0,20	0,33
	Finland	0,22	0,54	0,42	0,46	0,96	0,52
	Frankrike	0,66	0,39	0,49	0,50	0,65	0,54
	Nederländerna	0,23	0,20	0,41	0,30	0,07	0,24
	Storbritannien	0,74	1,22	1,77	0,81	2,45	1,40
	USA	-0,23	0,39	1,28	-0,12	1,00	0,46

Källa: EU KLEMS, 2023. Grönt visar bästa utveckling, orange sämsta utveckling.

1.3 Exempel på satsningar i ett par framgångsrika länder

Nederländerna

Nederländerna har uppvisat en stark produktivitetst utveckling i byggsektorn 1996-2020, men ökningstakten var särskilt hög 2016-2020. Under denna senare period har både arbetskraftens sammansättning och totalfaktorproduktiviteten bidragit till den starka utvecklingen.

En drivkraft för investeringar i ny teknik som sannolikt påverkade produktivitetst utvecklingen var de återkommande problemen att hitta arbetskraft inom byggsektorn (Construction Europe, 2023). Den nederländska arbetsmarknaden är stram, och inte bara byggsektorn efterfrågar inhemsk och utländsk personal. Efter en kraftig ökning av husbyggnationen uppgav 40 procent av byggföretagen att de hade arbetskraftsbrist, jämfört med 25 procent i resten av ekonomin. Företagen satsade därför på nya maskiner, robotar och digitalisering, vilket bidrog till att antalet robotar per 10 000 anställda steg till för Europa höga nivåer vid den tiden. Nederländerna utvecklades också till att bli ledande på open standard BIM, AR och 3D i byggprocessen. Statliga satsningar har inkluderat kompetensutveckling av byggarbetare för att stärka kunnandet inom digitalisering och ny teknik. Statens roll har också varit att stödja innovation via intermediärer som håller ihop företagen i nätverk och kluster.

Belgien

I Belgien har ett högt löneläge i byggsektorn drivit fram investeringar i ny teknologi (McKinsey, 2017). Det är särskilt i anläggningssektorn som produktiviteten har stigit snabbt, t ex vid byggnation av vindparker både till havs och på land. Produktiviteten ökade särskilt snabbt 2000-2006.

När det gäller bostadssektorn har statliga och regionala initiativ för att påskynda energieffektivisering bidragit till ett helhetsgrepp och möjligheter till standardisering, skaleffekter och lägre kostnader. Det finns också statliga initiativ för att öka användningen av ny teknologi inom infrastrukturbyggnation. Center for Road Research och även andra statliga institutioner ger finansiellt stöd till delar av infrastruktursektorn för att särskilt påskynda teknologisk utveckling. Industrin har maximerat mekanisering, off-site produktion och har särskilt satsat på innovation inom betong som tillåter prefabricering. Vidare har industrin introducerat frivilliga hållbarhets- och kvalitetssystem som uppmuntrar till investeringar inom forskning och utveckling.

2. Den svaga produktivitetens samhällseffekter

I detta avsnitt diskuterar vi den svaga produktiviteten i byggsektorn och dess direkta och indirekta effekter på samhällsekonomin. Det finns stora utmaningar både när det gäller att mäta produktiviteten och att mäta dess effekter. Diskussionen nedan syftar till att klargöra samband och peka ut områden där samhällsvinsterna av en starkare produktivitetsutveckling skulle vara betydande.

2.1 Produktivitetens direkta effekter – löner, vinster och priser

Ökad produktivitet kan uppnås genom att öka produktionen med oförändrad resursinsats, eller att minska resursförbrukningen vid en given produktionsvolym. Ökad produktivitet ger förutsättningar för ekonomisk tillväxt, vilket överfört till byggsektorn skulle kunna innebära en större volym av bostadsbyggande eller byggande av anläggningar. En förbättrad produktivitet skulle även kunna innebära en bättre hushållning med resurser i form av arbetskraft samt naturresurser, råvaror inklusive energi.

Produktivitetsökningen kan tas ut som vinst i företagen, som högre löner till de anställda eller som högre utdelningar till aktieägarna. Eller så sänks priserna på företagets produkter, vilket ger konsumenterna högre realinkomster.

En stark produktivitetsutveckling leder till en hög ekonomisk tillväxt över tiden, där tillväxten är en funktion av arbetade timmar och produktivitet. En god produktivitetsutveckling i byggsektorn borde även kunna ge bättre förutsättningar för en jämnare inkomst- och förmögenhetsfördelning. Exempelvis ger ett ökat byggande och/eller lägre priser på bostäder fler hushåll möjligheter att få råd till sin bostadskonsumtion.

2.2 Produktivitet och effektivitet

De direkta effekterna för samhället, t ex i form av tillväxt och fördelning, av en starkare produktivitetsutveckling i byggsektorn, är svåra att uppskatta. Närliggande begrepp såsom effektivitet, kvalitet och lönsamhet är också viktiga att relatera till. Effektiviteten är överordnad produktiviteten, och är ett vidare begrepp om hur en verksamhet omvandlar resurser till resultat och effekter, och där resultaten är kopplade till målen för verksamheten

(se t ex SOU 1991:82). Produktiviteten kan öka snabbare om mindre eller billigare insatsfaktorer används som sänker kvaliteten, men som kräver renoveringar och tilläggsinvesteringar i närtid. Detta skulle inte vara effektivt ur ett samhällsperspektiv, men skulle kortsiktigt kunna öka lönsamheten i företaget och även uppvisa en högre produktivitetstillväxt i sektorn. Samtidigt kan de politiska målen som ställts upp avseende boendestandard vara onödigt höga, t ex att den inte medger någon variation i standarden utan alla hushåll ska ges samma höga standard, vilket skulle kunna innebära att de högt uppsatta målen medför lägre samhällsekonomisk lönsamhet när inte hushållen har råd med boendet.

Nedan resonerar vi kring effekter av en starkare produktivitetstillväxt i byggsektorn där fokus ligger på möjliga om än svärmätta effekter på samhällsekonomin. Enbart en högre produktivitetstillväxt i byggsektorn kommer sannolikt inte att lösa de samhällsproblem som finns kopplade till otillräckliga investeringar i infrastruktur, såsom anläggningar och bostäder. Dels är det oklart hur en ökad produktivitetstillväxt tas ut i form av löner, vinster och priser. Dels är det många andra faktorer som styr utvecklingen på byggmarknaden än produktiviteten, men allt annat lika borde en starkare produktivitetsutveckling i sektorn vara långsiktigt gynnsamt för infrastrukturmarknadernas funktionssätt samt tillväxt och fördelning. Nedan belyser vi samhällsförluster av svag produktivitetsutveckling i bygg och anläggning (2.3) samt bostadssektorn (2.4).

2.3 Otillräckliga anläggningsinvesteringar

En svag produktivitetsutveckling inom bygg- och anläggningssektorn innebär att resurser används ineffektivt och att projekt uteblir eller försenas. Den leder till högre kostnader som ger kunderna högre priser, svagare vinster i företagen och/eller lägre löner för de anställda.

Investeringar i anläggningar och närliggande infrastruktur inkluderar transporter, energi, telekommunikationer, vatten & avlopp, digitalisering och även samhällsfastigheter såsom sjukhus, skolor, försvarsfastigheter och fängelser. Tillväxtkonsekvenser av otillräckliga investeringar är vanligen stora på både kort och lång sikt, och uteblivna investeringar kan ge spridningseffekter till hela ekonomin.

Utöver direkta effekter är gemensamt att de har indirekt påverkan också på andra marknader, t ex genom att försvåra utvecklingen av arbetsmarknadsregioner när transporter inte fungerar.

Andra effekter är exempelvis: i) tillgången till marknader och konkurrenssituationen i ekonomin, ii) möjligheten att sprida innovation, användningen av ny teknologi och nya organisationsformer, iii) försämrade utveckling av agglomeration (hur företag och hushåll lokaliserar sig och kan dra nytta av närheten till varandra, d v s regionens täthet). Se t ex Quigley (2009) för sambanden mellan urbanisering, agglomeration och ekonomisk utveckling. Tätheten i städer stärks av en utvecklad (transport)infrastruktur, och medger specialisering och spillovereffekter som bidrar till en högre produktivitet.

Konjunkturinstitutet (2013) fokuserar på agglomerationseffekterna som uppges ha störst påverkan på högspecialiserade regioner. Studien pekar på sambandet mellan produktivitet och tillgänglighet. Även om det inte går att fastställa kausala samband finns korrelationer mellan produktivitet och tillgänglighet. Effekter på sysselsättning och löner, matchning på arbets- och bostadsmarknader, delning av resurser, lärande och spridning av kunskap är några områden som nämns.

Om satsningar på klimatomställningen som kräver infrastrukturinvesteringar uteblir kommer kostnaderna för klimatanpassning att stiga (se t ex Finanspolitiska rådet, 2022). Vidare riskerar otillräckliga infrastrukturinvesteringar i norra Sverige där klimatomställningen är i fokus att leda till att Sverige går miste om viktiga industrisatsningar med negativa effekter på tillväxt och konkurrenskraft, samtidigt som klimatomställningen inte genomförs optimalt. Se exempelvis Klimatpolitiska rådet (2023) om riskdelning och statligt ansvar för samhällsinfrastruktur vid klimatomställning och industrisatsningar.

Några exempel ges här på färsk rapporter som redovisar problem med otillräckliga infrastrukturinvesteringar:

- Svenskt Näringsliv (2023) uppskattar med hjälp av Ramboll underhållsskulden relaterad till järnvägar och vägar till 77,5 miljarder kronor, och bedömer att den riskerar öka till 113 miljarder kronor 2033. Rapporten utgår från allokeringen till underhåll i den nationella planen för transportinfrastruktur. Även Byggföretagen (2022) oroas över den låga tilldelningen av underhållsinvesteringar.

- Svenska Kraftnät (2023) redovisar i Nätutvecklingsplanen 2024-2033 behovet av kraftfulla satsningar på stamnätet, men även utökad elproduktion och vätgasinfrastruktur.
- Myndigheten för digital förvaltning (Digg) konstaterar att Sverige ligger väl till i termer av digital intensitet och fasta bredbandsnät (ej landsbygden), men att 5G-utbyggnaden halkat efter och kräver snabbare utbyggnad.

Många av områdena inom infrastruktur kräver stor tilldelning av resurser under kommande år. Både nya investeringar och underhåll av järnvägar är i fokus, men även vägar. Utbyggnad av elproduktionen och elöverföring (stamnät) krävs för att säkerställa klimatomställningen och upprätthålla industrins konkurrenskraft. En stor del av infrastrukturen kring vatten & avlopp behöver moderniseras. Prognoser gör gällande att infrastruktursatsningar inom kriminalvård (antal fängelser) och försvar kommer att öka de närmaste åren. De stora behoven tydliggör vikten av att resurser används effektivt och att kostnaderna hålls nere.

2.4 Otillräckliga bostadsinvesteringar

En svag produktivitetsutveckling medför högre kostnader för bostadsbyggande och även att produktionsvolymen av nybyggda och ombyggda bostäder blir lägre än behoven, och att bostadsbrist uppkommer. De höga kostnaderna medför incitament att bygga dyrare bostäder så att lönsamheten hålls uppe. Högre priser till följd av högre kostnader leder då även till att de bostäder som byggs främst attraherar mer välbeställda kunder, vilket utöver tillväxteffekter ger fördelningseffekter. Även hyresregleringen bidrar till att nyproduktion utförs i de dyrare segmenten, och att det inte finns hyresrätter med olika hyresnivåer att välja bland. Högre priser på ägda bostäder leder också till mer skuldsatta hushåll, vilket påverkar den finansiella stabiliteten.

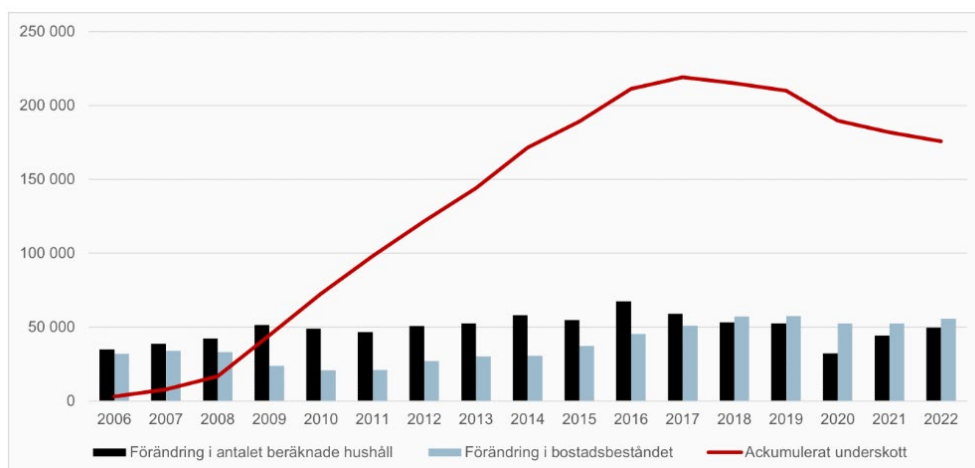
Evidens (2022) uppskattar i en modell att förlängda ledtider för plan- och bygglovsprocesser med två år ökar byggkostnaderna med 4 procent och leder till en minskning av antalet byggda bostäder med 4000 i landet som helhet. Den samhällsekonomiska analysen tar fasta på att byggherren betalar mer i form av räntekostnader för marken när den inte byggs, och att detta ökar kostnaderna, minskar utbudet och i förlängningen påverkas priserna på bostäder. Även om det är svårt att bedöma det exakta antalet bostäder som inte byggs finns det fog för

konstaterandet att kostnaderna ökar med längre ledtider, och att dessa stiger vid ett högre ränteläge.

I diskussionen om bostadsbrist är det viktigt att skilja mellan behov, efterfrågan och brist. Riksbanken (se Ekonomiska kommentarer 2018:2) skiljer på dessa begrepp enligt följande: Behovet kan definieras utifrån tillgången av husrum till en rimlig standard, medan efterfrågan att konsumera bostaden påverkas av bostadens pris, läge och kvalitet. Brist är endera ett marknadsmässigt begrepp där hushållets boendestandard är lägre än det har förmåga och vilja att betala för, eller ett politiskt begrepp som kan definieras som att boendestandarden är lägre än behovet (där detta har definierats av politiker utifrån kvalitet, trångboddhet, pendlingsavstånd).

Enligt Boverkets prognoser över behovet av bostadsbyggande, som utgår från prognoser av befolkningen och dess ålderssammansättning, förändringen i antalet hushåll och bostadsbeståndet, behöver 538 000 bostäder byggas fram till och med 2030, d v s i genomsnitt 67 300 nya bostäder per år. Boverkets byggprognos för 2023, som utgår från marknadsförutsättningarna, dvs utbud och efterfrågan, uppgår till 20 000 bostäder (Boverket, 2023a). Den svaga konjunkturen bidrar till ett ökat underskott i närtid, men sedan 2018 har underskottet minskat till följd av att bostadsbyggandet överstigit befolkningstillväxten.

Figur 5: Bostadsbyggnadsbehovet enligt Boverket

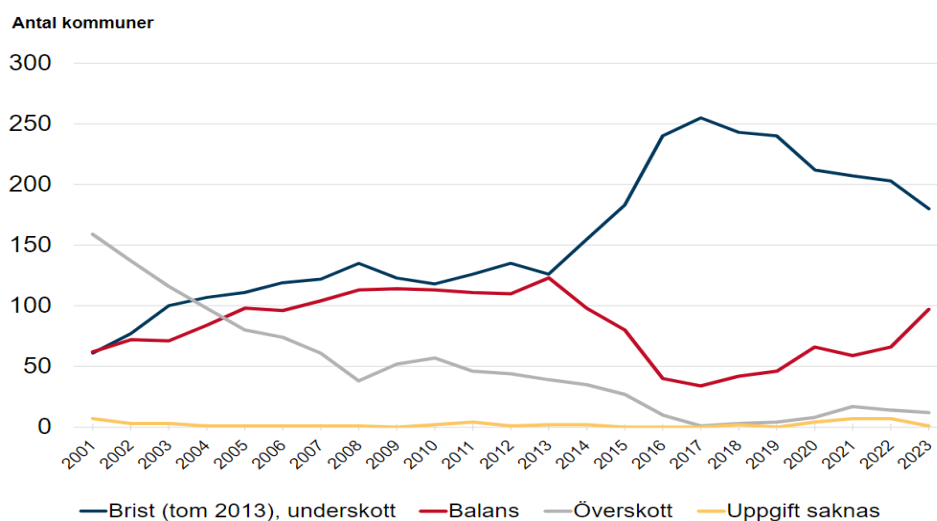


Källa: Boverket, 2023. Boverket undersöker behovet utifrån prognoser av befolkningen och dess ålderssammansättning, förändringen i antalet hushåll samt förändringen av bostadsbeståndet.

När det gäller bostadsbrist ställer Boverket frågor till landets 290 kommuner i en enkät (Boverket, 2023b). Kommunernas svar utgör subjektiva bedömningar om balans, underskott

eller överskott utifrån om konsumenternas efterfrågan möter ett utbud som svarar mot behoven eller inte. För innevarande år rapporterar 180 kommuner att de har underskott på bostäder, vilket är 24 färre än 2022 och 27 färre än 2021. Av återstående kommuner uppger 97 stycken att de har balans och 12 stycken att de har överskott av bostäder. En ökad bostadsproduktion under senare år kan vara en orsak till det något mindre ansträngda läget. Det finns anledning att förvänta ökad brist framöver med hänsyn till att bostadsbyggandet och ombyggnationerna nu sjunker av konjunkturskäl.

Figur 6: Boverkets undersökning om bostadsbrist (eller underskott)



Källa: Boverket, 2023.

Ett antal studier konstaterar istället att det råder överskott på bostäder i riket som helhet eller att antalet kvadratmeter bostadsyta per person har ökat (se t ex Riksbanken, 2018; Wallström, 2017). Emellertid konstateras att storstadsregionerna har större problem än andra orter när det gäller antalet sängplatser per person i befolkningen. Det är dessa regioner som främst påverkas med negativa effekter på sysselsättningen, företagandet, entreprenörskapet, innovationskraften och således tillväxten.

På senare tid har även bostadsefterfrågan i norra Sverige stigit i samband med de industriprojekt som drivs av bland annat klimatomställningen. Denna industriexpansion i främst Norrbotten och Västerbotten bidrar till ett ökat behov av bostäder i samband med att sysselsättningen, inflyttningen och befolkningens storlek ökar på mycket kort tid (Regeringens samordnare för expansionen i norra Sverige, 2023).

Såväl objektiva data som subjektiva enkätundersökningar pekar på svårigheter att tillgodose behoven för unga hushåll, nyanlända, inflyttad arbetskraft och låginkomsttagare. Utbudet av bostäder till lägre kostnader har inte utvecklats lika starkt som för de dyrare bostäderna. Därför är det rimligare att fokusera på samhällsproblem som främst kan kopplas till matchningen av bostäder för grupper med svagare betalningsförmåga, men även särskilt beakta de utmaningar som samhällsomställningen i norra Sverige för med sig.

2.5 Tillväxt- och fördelningseffekter – kvalitativ sammanställning

En svag produktivitetsutveckling i bygg- och anläggningssektorn minskar utbudet av anläggningar och bostäder. En svagt utbyggd infrastruktur hämmar tillväxten på flertalet marknader. Bostadssektorn påverkas negativt genom att bostäderna blir färre och dyrare och främst riktas till hushåll med hög betalningsförmåga. Här summerar vi diskussionen ovan. Vi fokuserar på följande tillväxt- och fördelningseffekter:

- *Minskar sysselsättningen, företagandet, innovationen och konkurrenskraften*

Minskad täthet (agglomeration) dämpar sysselsättningsutveckling, löner, matchning och sänker tillväxten i regioner men även i hela ekonomin. Svagare agglomeration bidrar till att minska bildningen av innovationskluster, vilket i sin tur dämpar konkurrenskraften. Särskilt i tillväxtregioner medför bostadsbristen svårigheter att rekrytera personal. Inte minst gäller detta rekrytering av utländska experter. Nystartade företag (start-ups) har ofta särskilda behov av utländsk kompetens, och problem med att hitta en bostad gör det svårare att attrahera och bibehålla nyckelpersoner.

Bristen på hyresrätter och förhållandevis höga priser på bostadsrätter och småhus påverkar flexibiliteten och rörligheten på arbetsmarknaden i framför allt storstadsregionerna. Den genomsnittliga kötiden på en hyresrätt uppgår till 9 år i Stockholm. Stockholms Handelskammare (2023) beräknar att den årliga kostnaden för utebliven tillväxt i regionen på grund av den dysfunktionella bostadsmarknaden uppgår till 36 miljarder. Även om exakta beräkningar i kronor och ören är osäkra är det otvetydigt att bostadsbristen leder till betydande samhällskostnader och tillväxtförluster.

- *Stoppas upp industrisatsningar*

Om transportinfrastruktur, samhällsfastigheter och bostäder inte byggs i tillräcklig omfattning riskerar de pågående industrisatsningarna i Norrbotten och Västerbotten att gå om intet, utvecklas svagare eller fördröjas. Regeringens samordnare Petter Larsson bedömer att bostäder behöver byggas för 100 000 inflyttade till de jobb som skapas i expansionen i norra Sverige (Sveriges Radio, 2023). Utöver bostäder krävs utbyggnad av samhällsbyggnadsfunktioner, såsom vård, skola och omsorg, kollektivtrafik och elförsörjning. Utebliven tillväxt och konkurrenskraft blir följderna av en otillräcklig utbyggnad av infrastrukturen, inklusive bostäder. Eftersom klimatomställningen är i fokus för expansionen i norra Sverige riskerar också denna fördröjas eller utebli. En anledning till statlig inblandning är att klimatomställningen driver fram ”megaexpansioner” där stora industrier etableras och där kraven på samhällsinfrastrukturen är stora och inte enbart kan bekostas av kommuninvånarna då satsningarna kommer hela samhället till godo. Se t ex en diskussion om riskdelning och statligt ansvar i Klimatpolitiska rådet årsrapport, 2023.

- *Minskar skatteintäkter*

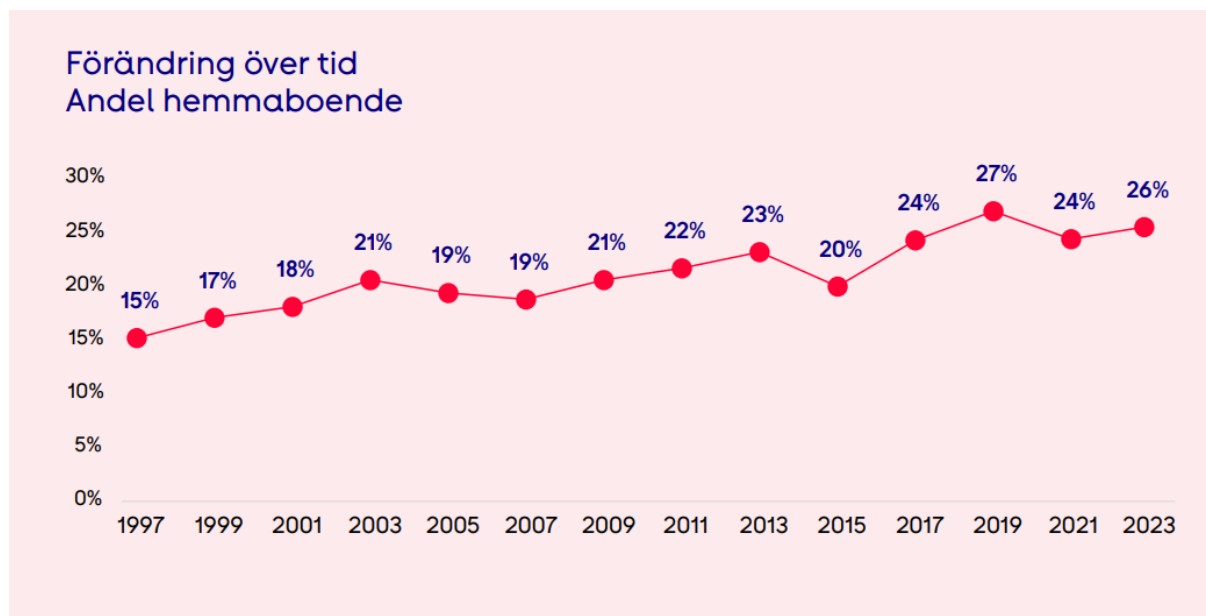
Utebliven sysselsättning och en svagare löneutveckling medför även lägre skatteintäkter till kommuner, regioner och stat. Uteblivna eller försenade infrastruktursatsningar ger en sämre utveckling för de offentliga finanserna, vilket i sin tur får välfärdskonsekvenser vad gäller finansieringen av vård, skola och omsorg, men även andra områden t ex kultur och naturvård.

- *Stoppas upp flyttkedjor, fördröjer ungas familjebildning och försämrar förutsättningar för utbildning*

Många äldre bor frivilligt eller ofrivilligt kvar i stora bostäder, och upplever svårigheter att flytta till billigare och mindre boenden eftersom det på många håll saknas särskilda boenden för äldre. Unga vuxna upplever höga trösklar till bostadsmarknaden, både hyres- och ägandemarknaden. Enligt hyresgästföreningen (2023) var 192 300 unga mellan 20 och 27 år ofrivilligt boende hos föräldrar. Det är procentuellt sett färre än de senaste åren och motsvarar en andel av 77 procent (vilken kan jämföras med 85 procent 2019 och 84 procent 2015). Nästan var tredje ung vuxen oroas över att inte kunna hitta en bostad i framtiden.

Konsekvenserna av att det tar längre tid att etablera sig på bostadsmarknaden kan vara att både familjebildning och utbildning fördröjs eller uteblir.

Figur 7: Andel unga vuxna som bor kvar hemma



Källa: Hyresgästföreningen 2023. Not: I Stockholm är andelen 34%, i Växjö 12%.

- *Segregationen ökar, och riskerar att välmående och hälsa påverkas negativt*

Bostäder som inte byggs för alla inkomstgrupper försämrar matchningen på bostadsmarknaden, men riskerar även att leda till segregation och trångboddhet i utsatta områden. Sverige har en högre trångboddhet än övriga Norden och den har ökat från 14 procent 2011 till 16 procent 2019 enligt statistik och definitioner från Eurostat. Utrikesfödda uppvisar en trångboddhet på 30 procent (36 procent för födda utanför EU), jämfört med 9 procent för inrikes födda. Boverket definierar trångboddhet utifrån behovsbaserad bostadsbrist (t ex att varje familjemedlem bör ha 20 kvm bostadsyta) och kommer fram till att 9,6 procent av hushållen är trångbodda. Bostadsbrist och svårigheter att etablera sig arbets- och bostadsmarknader påverkar hälsan negativt, inte minst psykiska problem kan uppstå till följd av utanförskap.

- *Arbetsmiljöproblem uppstår och arbetsplatsolyckor ökar när underhåll uteblir*

Otillräckliga infrastrukturinvesteringar i t ex form av underhåll riskerar att försämra arbetsmiljön för dem som arbetar i sektorn. Andra orsaker som ligger nära produktiviteten är fusk, slarv och felaktig hantering av resurser. Antalet arbetsplatsolyckor har ökat kraftigt under senare år. Arbetare längs vägar, järnvägar och på byggen är särskilt utsatta.

3. Internationell överblick över faktorer som har negativ inverkan på produktivitetens utvecklingen

Eftersom den svaga produktivitetens utvecklingen i bygg- och anläggningssektorn är ett internationellt fenomen finns det en mångårig och omfattande internationell forskningslitteratur som syftar till att identifiera och analysera faktorer som påverkar produktiviteten negativt.

Den internationella litteraturen inkluderar akademiska forskningsartiklar, utredningar och rapporter från internationella konsultföretag som diskuterar och analyserar faktorer som kan förklara problemet med den låga produktivitetens utvecklingen. Var och en av de identifierade produktivitetshämmande faktorerna kan ha en negativ inverkan på produktiviteten i en eller flera av byggprocessens olika steg, från de tidiga förstudie-, planerings- och bygglovshanteringsfaserna till upphandlings-, projekterings-, byggnationsfaserna och slutligen de avslutande besiktning- och överlämnandefaserna.

Följande produktivitetshämmande faktorer (som givetvis till olika grader överlappar varandra) förekommer frekvent i rapporter från internationella utredningar och konsultbolag:

- Mätproblem (Golsbee & Syverson, 2023; Lind & Song, 2012; Nilsson et al., 2020)
- Komplexa, svåröverskådliga och icke transparenta regelverk (McKinsey, 2017b)
- Varje projekt är mer eller mindre unikt med avseende på läge, design, arkitektur och materialval, och andra faktorer (McKinsey, 2017a; Construction Europe, 2023)
- Frånvaro av automation och industriell massproduktion (McKinsey, 2017a; Construction Europe, 2023; McKinsey, 2017b)
- Lågt förändringstryck (Nilson et al., 2020)

- Bygg- och anläggningsindustrin är långsam att ta till såväl process- och teknikkinnovationer, som moderna digitala lösningar och AI (McKinsey, 2016a; Construction Europe, 2023; McKinsey, 2016b)
- Undermåliga kontrakt: obalanser mellan riskfördelning och belöningar (McKinsey, 2017a)
- Fragmenterad sektor med många aktörer inblandade från planering, design, produktion till förvaltning, såväl offentliga som privata (Ranko, 1989)
- Underinvesteringar i kompetensutveckling, FoU och innovation (McKinsey, 2017a; Construction Europe, 2023; Hassan et al., 2017)

Metastudien från år 2017 *Factors affecting construction productivity: a 30 year systematic review* (Hassan et al., 2017) redogör för de tio mest förekommande faktorerna som har en negativ inverkar på produktiviteten i bygg- och anläggningssektorn med fokus på byggprocessens genomförandefas, d.v.s. byggnationen. Faktorerna är rangordnade utifrån hur många gånger de är citerade i publicerade forskningsartiklar. De tio faktorerna är, rangordnade från maximalt till minsta antal citeringar (engelska originalformuleringar inom parentes):

- 1) Brist på material (Non-availability of materials): 33 studier
- 2) Undermålig övervakning (Inadequate supervision): 29 studier
- 3) Brist på kompetens (Skills shortage): 25 studier
- 4) Brist på lämpliga verktyg/utrustning (Lack of proper tools/equipment): 24 studier
- 5) Ofullständiga ritningar och specifikationer (Incomplete drawing and specifications): 21 studier
- 6) Dålig kommunikation (Poor communications): 20 studier
- 7) Omarbeten (Rework): 15 studier
- 8) Dålig utformning av platsen (Poor site layout): 13 studier
- 9) Ofördelaktiga väderförhållanden (Adverse weather conditions): 2 studier
- 10) Ändrade kravspecifikationer (Change orders): 10 studier

Metastudien (Hassan et al., 2017) redogör för hur de olika faktorerna påverkar produktiviteten negativt samt innehåller referenser till de studier som undersökt de nämnda faktorerna. Medan den främst fokuserar på produktivitetshämmande faktorer under byggnationsfasen av byggprocessen, pekar flera andra av de andra rapporterna ovan på förekomsten av

produktivitetshämmande problem i de tidigare faserna av byggprocessen, som exempelvis alltför komplexa regleringar i planerings- och bygglovsskeden.

Den litteratur (t ex Lind & Song, 2012) som behandlar hur förekomsten av mätproblem kan leda till att den presenterade produktivitet utvecklingen underskattar den sanna men svårobserverade produktivitet utvecklingen presenteras i Appendix.

4. Överblick över hur produktivitet utvecklingen kan stärkas enligt den internationella litteraturen

Detta avsnitt presenterar förslag på åtgärder som syftar till att höja produktiviteten i bygg- och anläggningssektorn. Flera av de produktivitetshöjande förslagen överlappar varandra. Förslagen baseras på de produktivitetshöjande förslag som framförs i RICS-rapporten *Construction productivity report 2023* (Sawhney, et al., 2023) och i McKinsey-rapporten *Improving construction productivity* (McKinsey, 2017a). Förslagen baseras även på metastudien (litteraturstudien) *Factors affecting construction productivity: a 30-year systematic review* (Hassan et al., 2017) som redogör för de mest analyserade faktorerna som påverkar produktiviteten negativt i bygg- och anläggningssektorn. Flera av de förslag på produktivitetshöjande åtgärder som föreslås i RICS-rapporten och i McKinseyrapporten syftar till att just minska de negativa effekterna av de produktivitetshämmande faktorerna som återges i metastudien.

Nedan presenteras en överblick över de åtgärder och områden som framförs av ovanstående litteratur. Vi noterar att förekomsten av den omfattande och mångåriga litteraturen pekar på att det inte verkar finnas någon brist på analyser och kunskap om vilka faktorer som påverkar produktiviteten negativt samt åtgärder som kan förbättra produktiviteten. Problemet ligger snarare i att olika aktörer verkar sakna incitament att implementera de åtgärder som rekommenderas.

4.1 Överblick över produktivitetshöjande åtgärder som föreslås i RICS-rapporten

RICS-rapporten (Sawhney et al., 2023) presenterar en tabell (se Tabell 3 nedan) med sju åtgärdsförslag som aktörer i bygg- och anläggningssektorn planerar för att förbättra produktiviteten i byggsektorn. Åtgärderna är rangordnade i prioritetsordning. De rangordnade

åtgärderna går till stora delar hand i hand med de faktorer som kan förklara den svaga produktivitetens utvecklingen som framkommit i avsnitt 3 ovan. Exempelvis är det tydligt att kompetensutveckling (upskilling the workforce) har högsta prioritet hos företagen i alla regioner, vilket stämmer väl överens med den forskning som metastudien (Hassan et al., 2017) presenterar. Oavsett rangordning är det rimligt att bedöma att alla åtgärder som presenteras i respondenterna i RICS-rapporten kan öka produktiviteten i byggprocessen.

Tabell 3: Åtgärder som representanter för bygg- och anläggningssektorn i regioner anger som viktiga för att öka arbetsproduktiviteten.

How do you plan to increase labour productivity in your business	APA C	Americas	Europe	MEA	UK&I	Global
	Upskilling the workforce	1	1	1	1	1
Greater investment in data/digitisation	2	3	2	3	2	2
Improve procurement and supply chain management	3	2	3	2	3	3
Increased focus on offsite construction	5	4	5	4	4	4
Greater investment in automation	4	4	6	5	5	5
Drawing on materials innovation	6	6	4	6	6	6
Rationalisation of the structure of the industry through M&A	7	7	7	7	7	7

Table 2: Ranking of productivity interventions by region

Källa: Swahney, et al., 2023, här kallad RICS-rapporten.

Med svenska begrepp kan RICS-rapportens åtgärdsförslag från respondenterna beskrivas enligt följande (i rangordning):

- 1) Kompetensutveckling (Upskilling the workforce)
- 2) Ökade investeringar i data/digitalisering. (Greater investment in data/digitization)
- 3) Förbättra inköp, upphandling och hantering av leveranskedjan (Improve procurement and supply chain management)
- 4) Ökat fokus på offsite-byggande (Increased focus on offsite construction)
- 5) Större satsningar på automation (Greater investment in automation)
- 6) Ökad användning av byggmaterialinnovationer (Drawing on materials innovation)
- 7) Rationalisering av branschens struktur genom fusioner och förvärv (Rationalisation of the structure of the industry through M&A)

4.2 Överblick över produktivitetshöjande åtgärder som föreslås i McKinsey-rapporten

McKinsey-rapporten (McKinsey, 2017a) föreslår sju områden som är viktiga för att produktiviteten i bygg- och anläggningssektorn ska förbättras. Den menar att produktiviteten kan öka med upp till 60 procent om de åtgärder som framförs genomförs:

Vi identifierade sju sätt som innovatörer framgångsrikt tar itu med nuvarande marknadsmisslyckanden och förbättrar produktiviteten. Med en utbredd användning av alla sju uppskattar vi att sektorns produktivitet kan öka med upp till 60 procent.

(We identified seven ways that innovators are successfully addressing current market failures and improving productivity. With widespread adoption of all seven, we estimate that the sector's productivity could increase by up to 60 percent.)

Mer specifikt menar McKinsey-rapporten att det är i följande i sju områden som aktiviteter och insatser behövs för att förbättra produktiviteten:

- 1) Omforma regleringar och öka transparensen (Reshape regulation and raise transparency)
- 2) Omforma ramverk kring kontraktering (Rewire the contractual framework)
- 3) Omforma design och ingenjörprocess (Rethink design and engineering processes)

- 4) Förbättra upphandling och hantering av värdekedjor (Improve procurement and supply-chain management)
- 5) Förbättra genomförande på byggarbetsplatsen (Improve on-site execution)
- 6) Använd digital teknik, nya material och automatisering (Infuse digital technology, new materials, and advanced automation)
- 7) Höj kompetensen i arbetsstyrkan (Reskill the workforce)

Noterbart är att MckInsey-rapporten betonar att:

Utöver dessa sju idéer skulle delar av branschen kunna göra en mer radikal förändring genom att gå mot ett tillverkningsinspirerat massproduktionssystem, där huvuddelen av ett byggprojekt byggs av prefabricerade standardiserade komponenter utanför anläggningen i en fabrik. Ett sådant system skulle undanröja de flesta av de marknadsmisslyckanden som för närvarande håller tillbaka produktiviteten. Erfarenheterna från företag som håller på att gå i denna riktning tyder på att en produktivitetsökning på fem till tio gånger är möjlig.

Beyond these seven ideas, parts of the industry could make a more radical change by moving toward a manufacturing-inspired mass-production system, in which the bulk of a construction project is built from prefabricated standardized components off-site in a factory. Such a system would negate most of the market failures that are currently holding back productivity; the experience of firms that are shifting in this direction suggests that a productivity boost of five to ten times is possible.

5. Åtgärdsförslag för att öka produktiviteten i den svenska bygg- och anläggningssektorn

I detta avsnitt presenteras förslag på åtgärder som kan höja produktiviteten i den svenska bygg- och anläggningssektorn. Inspiration till förslagen kommer från följande kunskapskällor:

- Den internationella litteraturen.
- Svenska utredningar och rapporter.
- Svar från olika svenska aktörer på frågor om hur produktiviteten kan förbättras.

Baserat på ovanstående studier är slutsatsen att följande tre övergripande produktivitetshöjande områden är de mest relevanta för att öka produktiviteten i byggbranschen och där staten kan ha en betydande roll för att påverka utvecklingen i rätt riktning:

- 1) Kompetensförsörjning
- 2) Digitalisering och ny teknik
- 3) Regelverk och regelefterlevnad

De framförda produktivetsfrämjande åtgärdsförslagen som förekommer i den internationella litteraturen stämmer till stora delar väl överens med den svenska litteraturen och debatten avseende de åtgärder som behövs för att höja den produktiviteten i Sverige. Dock behöver de diskuteras utifrån svenska förhållanden, vilket görs nedan. Exempelvis kan förekomsten av kommunala särregler i Sverige minska eller helt ta bort incitamenten att investera i fabriker som massproducerar prefabricerade byggelement såsom McKinsey-rapporten rekommenderar. Vi har valt att inte inkludera konkurrensen på byggmarknaden, en faktor som ibland förs fram i den svenska debatten, men som inte har stor betydelse då det finns ett betydande antal företag i de flesta delbranscher och den genomsnittliga vinstnivån är låg. Se exempelvis Lind, 2020, Anjou 2019.

För varje åtgärdsförslag presenteras problemet som åtgärden syftar till att minska och hur åtgärden kan leda till att en förbättrad produktivitet kan uppnås (konsekvensanalysen). Vidare görs en uppskattning av vilken roll staten/politiken har för varje åtgärdsförslag.

5.1 Kompetensförsörjning

5.1.1 Problemet

Kompetensbrist hos olika aktörer från de tidiga faserna i byggprocessen (t.ex. planerings-, bygglovs- och tillståndprocesser) till genomförandefasen (byggnationen) leder till såväl utdragna och tidskrävande processer som till att fler misstag görs som är tidskrävande och kostsamma att lösa. På grund av en hög volatilitet i byggbranschens aktivitetsgrad varierar även efterfrågan på kompetens kraftigt vilket leder till att kompetent arbetskraft försvinner från branschen vid en kraftig nedgång i nyproduktion.

Statskontoret (2009) betonar den viktiga roll som byggherren har och att det krävs en omfattande och bred byggherrekompens, men att problem med bristande byggherrekompens leder till höga byggkostnader och flera andra märkbara problem som påverkar produktiviteten negativt. Statskontoret hänvisar särskilt till Byggherrekommisionens utredning "Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn" (SOU2002:115), som menar att minskande byggherrekompens skapar många problem.

5.1.2 Åtgärdsförslag som syftar till att öka kompetensen

En allmän kompetenshöjning som leder till att de många olika arbets- och ansvarsområden som ingår i byggprocessens olika faser har identifierats som den viktigaste åtgärden för att öka produktiviteten i den internationella och svenska litteraturen. Åtgärdsförslagen nedan kan härledas till denna litteratur.

- Utveckla kursutbudet av kompetenshöjande fort- och vidareutbildning av yrkesverksamma, inklusive byggherrekompensen.
- Inför ett fjärde år på gymnasiet tekniska utbildning och återinför gymnasieingenjörskompetensen (delvis infört).
- Se till att utbildningen för högskole- och civilingenjörer blir mer ändamålsenlig inom bygg och anläggning.
- Öka anslagen till tillämpad forskning som rör byggprocessens alla faser och aktörer.
- Vidare bör extra satsningar på fort- och vidareutbildning ske när efterfrågan på nyproduktion faller kraftigt.

5.1.3 Förväntad förbättring/skillnad

De kompetenshöjande åtgärderna kan givetvis medföra att produktiviteten höjs i flera av de många arbetsmoment som ingår i byggprocessen. Följande förbättringar utgör naturligtvis endast ett litet urval av alla de möjliga positiva effekter som kompetenshöjning kan ha på produktivitetens utvecklingen.

- Ett anpassat kursutbud av kompetenshöjande fort- och vidareutbildningar i plan- och bygglovsärenden för medarbetare och handläggare i kommuner, länsstyrelser, byggherrar och bygg- och konsultföretagen kan leda till fler snabba och korrekta beslut.

- En förbättrad beställarkompens hos privata och offentliga byggherrar, leverantörer och underleverantörer, med bättre kontroll och formulering av avtalsvillkor, uppföljning och styrning, minskar risken för bland annat kostsamma och tidskrävande tvister och produktivitetshämmande incitamentsstrukturer på grund av att undermåliga kontrakt som genomsyras av obalanser mellan riskfördelning och belöningar.
- En ökad byggherrekompens kan lösa flera av de problem som leder till bland annat höga byggkostnader, förseningar och kvalitetsbrister.
- Ett återinförande av ett fjärde år gymnasiets tekniska utbildning och ett återinförande av gymnasieingenjörskompetensen kan minska bristen på kompetenta platsingenjörer.
- Med ett ökat inslag av ändamålsenlig utbildning på högskole- och civilingenjörer inom bygg och anläggning minskar tiden för nytexaminerade att sätta sig in i den praktiska byggverksamheten därmed bidra till byggverksamheten.
- Med högre kompetens kan byggbranschen snabba på utvecklingen och implementeringen av avancerade digitala lösningar, innovationer inom byggmaterial och andra lösningar.
- Extra satsningar på fort- och vidareutbildning när nyproduktion faller kraftigt minskar risken för att kompetens försvinner, vilket är viktigt när efterfrågan på nyproduktion återigen ökar.

5.1.4 Statens roll

Att via Skolverket se till att ett fjärde år på gymnasiets tekniska utbildning och gymnasieingenjörskompetensen återinförs. Att UKÄ ser till att utbudet av kurser och program på högskolor och universitet ges resurser till att utveckla kurserna i den riktning som gör de mer lämpade för den kompetens som branschen efterfrågar samt mer attraktiva för studenter att söka i den hårda konkurrensen om begåvade studenter. Ge universitet och högskolor större incitament att utöka samarbetet mellan byggbranschens aktörer för att öka inslaget av ändamålsenlig utbildning.

Med ett ökat statligt anslag till tillämpad forskning som rör byggprocessens alla faser och aktörer kan den kompetensuppbyggnad som sker inom forskar- och lärarkollektivet på universitet och högskolor medföra att kurs- och programinnehåll bättre anpassas till de kompetensbehov branschen behöver för att produktiveten ska öka.

5.2 Öka digitaliseringen och användningen av ny teknologi

5.2.1 Problemet

Även om arbete med att öka inslaget av moderna digitala verktyg anses byggbranschen vara en av de minst digitaliserade branscherna (Bygg i tid, 2023). Detta innebär att den potential som digitalisering kan ha på produktiviteten inte utnyttjas till den grad som är möjlig.

5.2.2 Åtgärdsförslag som syftar till att öka digitaliseringen

- Staten ska fortsätta att ge Boverket nödvändiga resurser och uppdrag för Boverket ska fortsätta sitt arbete med digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen som syftar till en enkel, effektiv och enhetlig samhällsbyggnadsprocess (Boverket, 2023c).
- Regeringen (2023) gav i september i år Boverket i uppdrag att ta fram stöd för offentliga aktörer avseende användningen av byggnadsinformationsmodellering (BIM) för byggnader inom ramen för Boverkets ansvar att i digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen (Boverket, 2023d). Även om BIM-uppdraget ska föreslå vilka standarder och riktlinjer för offentliga aktörer, måste Boverket få de resurser som behövs för att de standarder och riktlinjer som myndigheten tar fram även ska vara anpassade för bygg- och fastighetsbranschens privata aktörer.
- Öka anslagen till tillämpad forskning med fokus på dels utvecklingen av nya digitala tekniker och processer, dels med fokus på hur överföring av forskningsnära digitaliseringskompetens till studenter och yrkesverksamma ska ske på ett slagkraftigt sätt.
- Öka anslagen till statliga riskkapitalfonder för finansiering av utvecklingen och kommersialisering av digitala tekniker för byggbranschen.

5.2.3 Förväntad förbättring/skillnad

Ett ökat inslag av digitalisering i byggprocessens olika faser kan minska risker för fel i kommunikationen och öka snabbheten i kommunikationen mellan olika aktörer inom och mellan organisationer. Exempelvis, under både planerings- och genomförandefasen av ett byggprojekt behöver ett stort antal aktörer dela och uppdatera komplex information. Ett ökat inslag av digitalisering kan leda till en mer säker och effektiv hantering av komplexa planerings-, bygglovs- och tillståndshanteringsärenden under de tidiga faserna i byggprocessen. Vidare har byggledningen ett behov att dels i realtid få en god överblick över ett byggprojekts utveckling och status, samt kommunicera viktiga projektbeslut till olika

medarbetare. Insamling och delgivning av information om byggprojekts status och uppdateringar som sker med traditionella manuella arbetsmoment är många gånger tidskrävande.

Fler offentliga och privata aktörer som arbetar med BIM enligt gemensamma standarder och riktlinjer kommer att öka digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen, vilket i sin tur bör resultera i ökad effektivitet och produktivitet i bygg- och fastighetsbranschen.

5.2.4 Statens roll

- Att se till att Boverket får fortsatta resurser för att utveckla digitala lösningar i byggbranschen utöver de pågående och planerade initiativ som Boverket har fått resurser till (Boverket, 2023c).
- Att se till att Boverkets BIM-uppdrag (Regeringen, 2023) som för närvarande fokuserar på den offentliga sektorn även ges de resurser som behövs för att privata bygg- och fastighetsaktörer anammar de standarder och riktlinjer som den offentliga sektorn använder.
- Att öka anslagen av såväl forskningsmedel som riskkapital till forskning, utbildning och kommersialisering av digitalisering.

5.3 Omformning av regelverk och regelefterlevnad

Flera regelverk som påverkar produktiviteten i byggbranschen har under många år varit föremål för kritik, ändringar, utredningar, reformerad lagstiftning och debatt, vilket speglar medvetenheten om att regelverken har en negativ inverkan på produktiviteten i byggbranschen. Vidare riktas det kritik mot att nationella regelverk som syftar till att öka produktiviteten inte genomförs på grund av att kommunerna tolkar och tillämpar reglerna på olika sätt.

Ett annat problem är att bristen på samordning mellan myndigheter kan leda till motstridiga regelverk och svåröverskådliga processer i bland annat bygglovs- och tillståndsprocesser. Intressekonflikter mellan exempelvis plan- och bygglagen (PBL) och Miljöbalken medför att samhällsekonomiskt lönsamma byggprojekt inte genomförs på grund av att Miljöbalkens skyddande lagstiftning ges företräde.

Bristande samordning mellan myndigheter och lagstiftning skapar även problem för produktivt byggande av framför allt transportinfrastruktur, vilket i sin tur hämmar sammanlänkningen av arbets- och bostadsmarknaden mellan olika orter, kommuner och regioner. Exempelvis skapar intressekonflikter och bristande samordning mellan såväl kommuner, som mellan kommuner, regioner och staten, ineffektiva och produktivitetshämmande planerings- och tillståndprocesser. Boverket skriver in sin rapport ”Arbete med regionförstoring: Exempel från översiktlig planering i Ånge, Vallentuna och Helsingborg” (Boverket, 2023e) att:

I samhällsplaneringen behandlas alla viktigare verksamheter i samhället. Planeringsunderlagen på alla nivåer är vanligen sektoriella. Från kommuner och regionala organisationer framförs ofta kritik mot brister i den statliga samordningen mellan de olika sektorplaneringarna. En sådan brist kan vara ett problem för kommunernas planering enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. För att främja en effektiv regional utvecklingsplanering, i väl avvägt samspel med den fysiska planeringen i kommunerna, behövs en bättre samverkan inom staten på central nivå (mellan de centrala verken och inom regeringskansliet) och på regional nivå. Boverket har redan tidigare framhållit vikten av att det även tas fram aktuellt regionalt planeringsunderlag för bostadsförsörjningen. Det är länsstyrelsens uppgift att stödja kommunerna med planeringsunderlag. Ett exempel är att tillhandahålla ett sådant regionalt planeringsunderlag. Länsstyrelsen kan behöva samråda även med grannlänen i ett storregionalt perspektiv om ett sådant underlag. Det är Boverkets erfarenhet att trafikverken, de regionala trafikhuvudmännen och marknadens aktörer efterfrågar regionalt planeringsunderlag, som är anpassat efter hur de lokala arbetsmarknaderna ser ut och utvecklas.

Boverket skriver vidare i webbartikeln ”Regional planering - för en stärkt samordning” (Boverket, 2023e):

Under senare år har intresset för att stärka det fysiska planeringsperspektivet i det regionala tillväxtarbetet ökat. Syftet med detta är att tydliggöra hur geografin påverkar tillväxten och använda planeringen som ett verktyg för att samordna olika beslutsnivåer och politikområden. Det kan innebära att man

stärker kopplingen mellan kommunal översiktsplanering, bostadsförsörjning, regionalt tillväxtarbete och kollektivtrafik- och infrastrukturplanering.

Boverket menar dock att ”En stor utmaning idag är att utveckla metoder för arbetet med regional utveckling och planering som på bästa sätt kan möta och ta tillvara de olika lokala och regionala förutsättningarna.”(Boverket, 2023e).

Risken för att slå in öppna dörrar är uppenbar med hänsyn till just den omfattande litteratur som finns avseende hur regelverk bör ändras och efterlevas för att inte ha en negativ inverkan på produktiviteten. Exempel på rapporter och utredningar som fokuserar på hur och varför regelverken i byggbranschen bör omformas är:

- Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat (SOU 2019:68).
- Ett nytt regelverk för bygglov (SOU 2021:47)
- Initiativet Bygg i Tid (2022) Reformagenda: 16 förslag för kortare ledtider i plan- och byggprocesser.
- Boverket (2020) Möjligheternas byggregler - Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler. Projektet syftar till att reglerna ska bli renodlade, tydligare och enklare.

Ett övergripande problem avseende regelverken är att trots den stora förekomsten av omfattande och mångåriga litteraturen, är att de ständigt är föremål för nya utredningar och kritik. Det bör inte finnas någon brist på analyser och kunskap om vilka regelverk och tillhörande praktiska tillämpningar av regelverk som påverkar produktiviteten negativt.

Följande punkter utgör ett litet urval av den omfattande kritik som riktas mot regelverken:

- Reglerna för bygglovshantering, inklusive rivningslov och marklov, är otydliga, komplexa, inkonsekventa och ger kommuner alltför stora tolknings- och bedömningsutrymmen.
- Komplexa och svårgenomskådliga regelverk, som dessutom kan vara motsägelsefulla och är utformade för att tillvarata intressen som står emot varandra leder till tidskrävande utredningar med osäkerhet och oförutsägbarhet (Bygg i tid, 2022).
- Att regelverk som syftar till att minska eller eliminera de kommunala särkraven inte får det genomslag som de syftar till.

- En orsak till att byggprojekt inte kommer i gång är de allt längre ledtiderna för detaljplaner och bygglovshandläggning (se nedan om särskilda åtgärdsförslag avseende kommunala PBL).

5.3.2 Åtgärdsförslag

- Att offentliga aktörer (t ex Boverket, kommunerna, länsstyrelser och riksdagen) samt privata aktörer gemensamt studerar och analyserar de förslag som framförts i de många utredningar och rapporter som har producerats för att lösa problemen med produktivitetshämmande regelverk. Syftet är att skaffa en gemensam förståelse för varför förslagen inte genomförs i det tempo som krävs för att produktiveten ska öka, och de åtgärder som behövs för att föreslagna regelverk ska genomföras och efterlevas. I detta åtgärdsförslag ingår även att staten ska ålägga Boverket att tillsammans med kommunerna skapa processer för hur förekomsten av kommunala särkrav ska minimeras även i praktiken.
- Staten ska fortsätta att ge Boverket nödvändiga resurser och uppdrag för Boverket ska fortsätta sitt arbete med att förenkla bygg- och konstruktionsregler enligt rapporten (Boverket, 2020).

5.3.3 Förväntad förbättring/skillnad

- Minskad osäkerhet kring bygglovs- och tillståndshantering, förenklade och enhetliga bygg- och konstruktionsregler, samt kortare handläggningstider leder till att tiden från planering till byggstart av nyproduktion av såväl bostäder som andra fastighetstyper och anläggningar förkortas.
- Med harmoniserade regler (t.ex. att förekomsten av kommunala särregler försvinner) i kombination med förenklade och enhetliga bygg- och konstruktionsregler skapar incitament för privata aktörer att investera i massproduktion av byggelement och andra produktivitetshöjande offsite-lösningar.
- Med ett mer samordnat handläggningsansvar hos olika myndigheter kan arbete med bygglovs- och prövningstillstånd effektiviseras. Detta kan vara särskilt viktigt för stora byggprojekt som sträcker sig över flera kommuner och regioner.
- I de fall som miljöbalkens skyddande lagstiftning inte ges företräde framför samhällets behov av nya byggnader och anläggningar kan fler samhällsekonomiskt lönsamma projekt genomföras.

- Fler samhällsekonomiskt lönsamma bygg- och anläggningsprojekt som bedrivs över flera orter/kommuner/regioner kan byggas i tid utan långa och kostsamma planerings- och tillståndsprocesser övergripande regionala och statliga intressen ges en större tyngd än det kommunala planmonopolet.

5.3.4 Statens roll

- Att se till att Boverket får fortsatta resurser med arbetet att förenkla bygg- och konstruktionsregler enligt projektet "Möjligheternas byggregler" eller motsvarande projekt.
- Modifiera regelverk och lagstiftning som hämmar nyproduktion enligt de förslag som framförs ibland annat Bygg i tid (2022).
- Staten ska ge Boverket i uppdrag att tillsammans med kommunerna finna lösningar som minimerar (eller till och med eliminerar) förekomsten av kommunala särkrav i praktiken.
- Staten ska säkerställa att Boverket har resurser för utvecklingen av arbetet för effektiv samordning av regional utveckling och planering som på bästa sätt kan möta och ta tillvara de olika lokala och regionala förutsättningarna.

Nedan går vi igenom två områden (kommunala plan- och byggmonopolet, 5.4., samt hyresregleringen, 5.5) som vi bedömer har särskilt stor påverkan på den svenska samhällsutvecklingen, både på bygg- och bostadssektorn och på samhället i stort.

5.4 Regelverk – fokus på det kommunala plan- och byggmonopolet

5.4.1 Problemet

Det är kommunerna som bestämmer hur marken ska användas. Ett problem är att för lite mark planläggs för bebyggelse i vissa kommuner och att markägare inte får bygglov, eller att tillståndsprocesser tar lång tid (se exempelvis Bergendahl, et al., 2015). Projektet Bygg i tid har visat att den genomsnittliga ledtiden för ett byggprojekt ökat med 12 månader på fem år sedan 2015, till 57 månader 2020. Det finns också exempel på när byggherrar avvaktar med byggande och låter marken ligga orörd för att få bättre betalt i ett senare skede. Ett relativt litet byggande uppvisas trots att bostadspriserna stigit kraftigt under senare år. En orsak är att

”insiders” som bor i kommunen ofta inte har intresse av exploatering enligt NIMBY-principen (NIMBY står för *not in my backyard*), och att ”outsiders” inte kommer till tals. En annan orsak till de långa processerna är att kommunerna inte alltid har resurser att förändra och utforma detaljplaner. Det finns också möjligheter för invånare att överklaga och fördröja byggprocesser. Utformningen av systemet med de sk Attefallshusen har bidragit till att kommunernas möjligheter att förhålla och inte godkänna bygglov har begränsats, men detta gäller endast en mindre del av bostadsförsörjningen.

Ett annat problem är att bostadsförsörjningen ofta inte planläggs i ett större regionalt perspektiv med tillräcklig hänsyn till annan infrastruktur, t ex utbyggnad av kommunikationer. Här finns också ett problem med att kommunerna inte ser helheten i regionerna och även att regionerna kan vara för små. Ett exempel är kommunikationerna mellan Uppsala län och Stockholmsregionen, där möjlighet till byggande längs med järnvägen funnits en längre tid. Bostadsbyggandet hade sannolikt kommit igång tidigare och varit större kring Knivsta och norrut om ett större regionalt perspektiv hade anlagts. Samhällsnyttan av regionförstoring har diskuterats i flera avseenden och vid flera tillfällen, se bl a Ansvarskommittén (SOU 2007:10) samt Industrins Ekonomiska råd (2015).

Den sk bostadsförsörjningslagen ändrades 2022. Lagändringen innebär bland annat att kommunen ska analysera vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på den lokala bostadsmarknaden. Analysen ska genomföras med stöd av ett underlag som Boverket förser kommunen med.

Lagen säger även att kommuner ska samråda med andra berörda kommuner, men det är kommunen som bestämmer om och när så ska ske i processen. Det finns stora behov att arbeta i ett regionalt perspektiv, inte minst i storstäder, men länsstyrelserna kan endast uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning och stimulera till samråd. Kommunerna ska ge regionen/länsstyrelsen möjlighet att yttra sig, men lagen säger ingenting om formerna för detta. I kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning ska mål för bostadsbyggande ställas upp utifrån underlag som Boverket kommit med som bland annat inkluderar prognoser för befolkningsutveckling, insatser ska bedömas och kommunen ska ta hänsyn till nationella och regionala mål. Plan och bygglagen måste ge utrymme för större vikt av det nationella och regionala perspektivet.

5.4.2 Åtgärder

I storstadsområden behöver kommunernas inflytande minska och beslutsrätten på regional nivå utökas när det gäller bostadsförsörjning. Den regionala nivån är att föredra framför den nationella nivån då beslutsfattandet ändå är närmare medborgarna med ett regionalt fokus, framför ett statligt fokus. En utredning som undersöker hur beslutsrätten kan flyttas till regional nivå och där kommunerna snarare får bli remissinstanser än som nu när det är tvärtom. Utredningen bör ha de institutionella, juridiska och ekonomiska perspektiven. I det institutionella perspektivet inryms demokratiperspektivet för att även genomgå vilka instanser, nämnder och myndigheter som måste utvecklas för att ta över tidigare mer ineffektiva strukturer.

I storstadsregioner såsom Stockholm och Mälardalen behöver det regionala perspektivet ges en större helhet, endera genom regionförstoring eller mer tvingande samverkansformer mellan länen. Bostadsförsörjningen bör sättas i en kontext av infrastrukturförsörjning i stort, så att bostäder utvecklas i samklang med övriga infrastruktur, t ex järnvägar, vägar och IT.

I de fall det är byggherren som väljer att inte bygga på mark de äger (för att t ex invänta högre priser) kan särskilda skattetillägg införas som gör det mer intressant för byggherren att starta byggprocessen. Alternativt kan expropriering av mark som inte byggs vara en möjlighet.

5.4.3 Förväntad förbättring/skillnad

En överflyttning av beslutsrätt från det kommunala till det regionala perspektivet har förutsättningar att öka takten i bostadsbyggandet och att orörd mark snabbare planeras och bebyggs. En sådan förskjutning måste kombineras med andra åtgärder såsom regler för överklaganden, bullernormer och andra normer som håller tillbaka byggandet. Med översiktsplaner som tar hänsyn till den fysiska planeringen i ett större regionalt perspektiv ökar förutsättningarna för större arbetsmarknadsregioner, högre produktivitet och löner, högre tillväxt och även – med ett större utbud av bostäder – en positiv fördelningseffekt.

Produktiviteten i byggsektorn torde också kunna utvecklas starkare om hinder för nyproduktion minskar och mer mark tas i anspråk snabbare.

5.4.4 Statens roll

Ett antal utredningar om regionförstoring har gjorts (t ex Ansvarskommittén med slutbetänkande SOU 2007:10), men riksdagen har inte fattat långtgående beslut, sannolikt för att det finns intressen från det nationella perspektivet att hålla tillbaka den regionala makten. Likaså finns kommunala intressen som motarbetar en förflyttning som minskar det kommunala inflytandet över den egna kommunen. En ny utredning bör enbart fokusera på att förändra kommunernas plan- och byggmonopol men även inkludera aspekter på hur regioner kan samverka för att skapa ett större regionalt perspektiv där så krävs.

5.5 Regelverk – fokus på hyresregleringen

5.5.1 Problemet

Hyreslagen med bruksvärdesystemet och hyresförhandlingslagen med det kollektiva förhandlingssystemet är de två centrala regelverken för hyressättningen. Hyresregleringen syftar till att skydda konsumenterna, men samtidigt hindras uppkomsten av en fungerande hyresmarknad (se t ex Bergendahl, et al., 2015). Det finns sedan 2006 möjlighet till så kallade presumtionshyror som tar hänsyn till kostnader för nyproduktion, men dessa upphör efter 15 år. En statlig utredning (SOU 2021:50) föreslog fri hyressättning vid nyproduktion, och en utfasning av presumtionshyressystemet, men förslaget fick inte gehör i riksdagen.

Enligt Boverket (2013) fattas det 40 000 lägenheter till följd av bruksvärdesystemet utifrån en samhällsekonomisk analys, och bristen är främst koncentrerad till storstäderna. Ett effektivt utbud av hyresrätter saknas och minskar intresset bland producenter att investera i nyproduktion av hyresbostäder. Konsumenterna har därmed endast tillgång till ett dyrt utbud av nyproducerade hyresrätter. Andra effekter är långa köer till befintliga hyreslägenheter, främst i storstäderna, samt en svartmarknad. För att kunna höja hyror renoverar hyresvärdar mer än nödvändigt, något som både skapar samhällsekonomisk ineffektivitet och negativa effekter på klimat och miljö. Hyror på andrahandsmarknaden är betydligt högre än förstahandshyror, och i Stockholm uppges de vara dubbelt så höga. Hyresregleringen tenderar även att driva upp priserna på ägandemarknaderna, och att intresset ökar för att omvandla hyresrätter till bostadsrätter.

De direkta effekterna på produktiviteten i byggsektorn är svåra att mäta. Att inte alla upplåtelseformer är kopplade till efterfrågan och utbud medför en suboptimering även för

producenter. Bergendahl, et al., 2015, noterar att när prissystemet inte speglar efterfrågan innebär det att i) hyror inte kan sättas och differentieras utifrån marknadsförhållanden i tvåpartsöverenskommelser med konsumenterna, ii) intäktsosäkerhet tillförs genom förhandlingsmekanism och genom att avtalade hyror är prövningsbara, iii) minskade möjligheter för en producent att använda intäktssidan som ett instrument för att balansera marknads- och kostnadsförändringar, och iv) priseskalering och riskbild på bostadsrättssidan höjer lönsamhetskraven på hyressidan.

De indirekta effekterna på produktiviteten i samhällsekonomin i stort är lättare att identifiera. I första hand handlar det om ett ineffektivt utnyttjande av det befintliga beståndet eftersom lägenheterna inte fördelas efter hyresgästernas betalningsvilja. Konsekvenserna blir låg rörlighet och inlåsnings effekter. Arbetsmarknad och näringsliv påverkas negativt genom att befintliga invånare och nyinflyttade är hänvisade till ägandemarknader, eller mycket högt prissatta nyproducerade hyreslägenheter. Därmed påverkar ineffektiviteten på bostadsmarknaden i sin tur effektiviteten på arbetsmarknaden, med negativa tillväxteffekter som följd. Pendlingsavstånden ökar och arbetsmarknadsregioner utvecklas inte. Som fördelningspolitiskt verktyg eller sätt att hålla tillbaka segregation fungerar det nuvarande hyresregleringssystemet dåligt. Förstahandskontrakten i städernas populära lägen tenderar att ägas av en hög andel höginkomsttagare.

5.5.2. Åtgärder

- Utgå från SOU 2021:50 och fatta beslut om fri hyressättning för nyproducerade hyresrätter, och en utfasning av presumtionshyrorna i nyproduktion.
- Vad gäller befintliga hyresrätter behöver ett nytt system undersökas noga och ta intryck av t ex Tyskland där hyresmarknaden fungerar relativt väl. Olika system kan handla om att hyror tillåts omprövas efter ett bestämt antal år, att hyran sätts utifrån lokala förhållanden och/eller följer konsumentprisindex eller andra index. Det behöver också undersökas vilka övergångsregler som ska finnas när hyresregleringssystemet övergår till ett system som bättre speglar efterfrågan och utbud av hyresrätter. Vidare behöver olika typer av konsumentskydd utredas så att konsumenten skyddas och förutsättningar finns för skälig hyressättning.

5.5.3 Förväntad förbättring/skillnad

Reformer som syftar till att ta bort hyresregleringen och skapa förutsättningar för att hyror bättre speglar efterfrågan och utbud på bostadsmarknaden ger många positiva tillväxteffekter. Incitamenten för att investera i bostadsbyggande ökar, och även att bedriva uthyrningsverksamhet. En förbättrad tillgång till bostäder och en ökad rörlighet på bostadsmarknaden stärker den ekonomiska tillväxten via en effektivare arbetsmarknad och ökad produktivitet i takt med större och tätare arbetsmarknadsregioner. Rekryteringen förbättras, både när matchningen underlättas och rörligheten ökar. Bättre tillgång till bostäder i olika hyres- och prisklasser uppstår när efterfrågan tillåts påverka prisbilden. Unga och nyinflyttade till en region får lättare bostad, vilket underlättar familjebildning, utbildning och ökar psykiskt välmående. Fördelningseffekter handlar om att inte längre subventionera höginkomsttagare som har haft låga hyror i innerstadsområden, och att möjliggöra en bättre tillgång till bostäder för en större grupp invånare i flera olika hyres- och prisklasser. Att reformera hyressättningssystemet skulle sannolikt förbättra produktiviteten på en rad marknader, inte bara bostadsmarknaden.

5.5.4 Statens roll

Statens roll handlar främst om att riksdagen dels ska fatta beslut utifrån utredningar som redan utförts och som alla kommit fram till att hyressättningen måste reformeras. Det första steget handlar om fri hyressättning i nyproduktion. Det andra steget handlar om att fatta beslut utifrån mer djupgående utredningar hur hyressättningsreformen ska utföras i praktiken, d v s vilket system som ska väljas, hur övergångsregler utformas, hur kompensation eventuellt ska erhållas och hur konsumenter i framtiden ska kunna skyddas på hyresmarknaden.

Referenser:

- Anjou, M. 2019. *Den ineffektiva byggbranschen – en förändringsagenda*. Ekerlids förlag. 191 sidor. ISBN 978-9-188-84941-0.
- Ansvarskommitten. 2007. Rapport om förändrad regionindelning. SOU 2007:10-13.
- Bergendahl, P-A, Hjeds Löfmark, M., Lind, H. 2015. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Bilaga 3 till LU 2015. SOU 2015: 48.
- Boverket. 2013. Bostadsbristen och hyressättningssystemet – ett kunskapsunderlag. Marknadsrapport. November 2013.
- Boverket. 2020. Möjligheternas byggregler Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler. Rapport 2020:31.
- Boverkets. 2023a. Byggprognos revidering för oktober 2023. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/byggprognos/rev-oktober-2023>
- Boverket. 2023b. Bedömning om bostadsbrist. Undersökning av kommunernas bostadsbrist.
- Boverket. 2023c. Digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen.
- Boverket. 2023d. Boverkets roll i digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen.
- Boverket. 2023e. Regional planering - för en stärkt regional samordning.
- Byggföretagen, 2022. Byggföretagen om nationella infrastrukturplanen 2022-2033. <https://byggforetagen.se/2022/02/byggforetagen-om-nationella-infrastrukturplanen-2022-2033/>
- Bygg i tid. 2022. 16 Reformförslag för att snabba upp tiden från idé till bygglov. Bakom Bygg i tid står JM, Riksbyggen, Aros bostäder, K-fastigheter och Skanska.
- Construction, Europe. Construction productivity: What we can learn from the Netherlands.
- Digg (Myndigheten för digital förvaltning). 2022. Digitala Sverige 2022. En samlad analys av samhällets digitalisering.
- EU KLEMS, databas, februari 2023. <http://www.euklems.net>
- Evidens. 2022. Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen. Juni 2022. På uppdrag av Bygg i Tid.
- Finanspolitiska rådet 2022. Årsrapport.
- Fritzon, G. 2020. Nio problem med hyresregleringen. Timbro.

Goolsbee, A. and Syverson, C., 2023. *The Strange and Awful Path of Productivity in the US Construction Sector* (No. w30845). National Bureau of Economic Research.

Hasan, A., Baroudi, B., Elmualim, A. and Rameezdeen, R., 2017. Factors affecting construction productivity: a 30 year systematic review. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 25(7), pp.916-937.

Hyresgästföreningen. 2023. Unga vuxnas boende 2023.

Industrins Ekonomiska råd. 2015. Global arbetsmarknad, lönebildning, tjänster och infrastruktur. Industrirådet.

Innovationsföretagen, Almega. Innovation för byggande. #1 2020.

Konjunkturinstitutet. 2013. *Tillväxt- och sysselsättningseffekter av infrastrukturinvesteringar, FoU och utbildning, en litteraturöversikt*. Specialstudier.

Klimatpolitiska rådet 2023. Årsrapport.

Lind, H. and Song, H-S., 2012. *Dålig produktivitet i byggsektorn. Ett faktum eller mätfel*. En forskningsrapport från Sveriges Byggindustrier.

Lind, H., 2020. Varför är det ständiga produktivetsproblem i bygg-sektorn?. Recension av Mikael Anjous bok: Den ineffektiva byggbranschen – en förändringsagenda. Ekonomisk Debatt Nr. 3. 2020 Årgång nr. 48.

McKinsey. 2016a. Imaging construction digital future.

McKinsey. 2016b. Beating the low productivity trap: How to transform construction operations

McKinsey. 2017a. Reinventing construction through a productivity revolution.

McKinsey. 2017b. Improving construction productivity.

McKinsey. 2019. The impact and opportunities of automation in construction

Nationalräkenskaperna, SCB.

Nilsson, J-E., Nyström, J., Samuelsson, J., 2020. Produktivitet i bygg- och anläggningssektorn. VTI Rapport 1049.

Quigley, J.M., 2009. Urbanization, agglomeration, and economic development. *Urbanization and growth*, 115, pp.1-36.

Ranko, B. 1989. Building as an economic process: An introduction to building economics. Prentice Hall. Englewood Cliffs, NJ.

Regeringens samordnare för Norra Sverige. Peter Larsson. 2023. Sökandet efter nya norrlänningar trappas upp – men fler bostäder behövs - Nyheter (Ekot) | Sveriges Radio

Regeringen. 2023. Uppdrag att ta fram ett stöd för offentliga aktörer avseende byggnadsinformationsmodellering. Lantbygds- och infrastrukturdepartementet. Regeringsbeslut 2023-09-28.

Riksbanken. 2018. Ekonomiska kommentarer av Goran Katinic. Perspektiv på bostadsbyggande. 2018:2.

Sawhney, A., Rubensohn, S, Luo, D. (2023). Construction Productivity Report. Royal Institute of Chartered Surveys, RICS.

SBUF, ökad produktivitet genom avancerad ICT teknik i prefabricering och modulanpassad design.

SOU 1991:82: Produktivitetskommissionens betänkande. Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande. Regeringen.

SOU 2002:115: Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn. Regeringen.

SOU 2012:39: Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen. Regeringen.

SOU 2015:105: Plats för fler som bygger mer. Regeringen.

SOU 2019:68: Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat.

SOU 2021:47: Ett nytt regelverk för bygglov. Regeringen.

Statskontoret. 2009. Sega gubbar? Del 1 och 2. En uppföljning av Bygghälsöns betänkande "Skärpning gubbar!"

Stockholms Handelskammare. 2023. Bostadsmarknad i siffror.
<https://stockholmshandelskammare.se/naringspolitik/bostadsmarknad>

Svenska Kraftnät. 2023. Nätutvecklingsplanen, 2024-2033.

Svenskt Näringsliv. 2023. Hur underhållsskulden på Sveriges vägar och järnvägar påverkar näringslivet. Projekt Infra2050.

Wallström, A. 2017. Myten om bostadsbristen. Nordea Markets.

Appendix: Kan mätfel förklara den låga produktivitetens utvecklingen?

I debatten om bygg- och anläggningssektorn anges ofta att den sektorn har en mycket sämre produktivitetens utveckling än övriga sektorer. I rapporten "Dålig produktivitetens utveckling i byggindustrin - ett faktum eller ett mätfel." (Lind och Song 2012) framkommer det dock att det finns systematiska mätfel som skulle kunna leda till att produktivitetens utvecklingen i bygg- och anläggningssektorn underskattas. Lind och Song (2012) kommer fram till slutsatsen produktivitetens utvecklingen kan vara bättre än den som redovisats men att man inte kan veta med hur mycket då det saknas trovärdiga data över kvalitetsutvecklingen. Huvudslutsatsen i Lind och Song (2012) är att "Då korrekta data om kvalitetsutvecklingen saknas går det inte att trovärdigt uttala sig om byggindustrins produktivitetens utveckling."

De möjliga felkällor som kan leda till att utvecklingen av arbetsproduktiviteten underskattas är

- Mätningen av det nominella förädlingsvärdet
- Mätningen av antalet arbetade timmar
- Konstruktionen av det prisindex som används för att räkna ut det reala förädlingsvärdet med hänsyn tagen till inflation och kvalitetsförbättringar

Lind och Song (2012) kommer fram till att förekomsten av systematiska mätfel i den prisjustering som görs när man går från nominellt förädlingsvärde till realt leder till att produktivitetens utvecklingen underskattas. De skriver att "Vår slutsats är att mätning av nominellt förädlingsvärde och mätning av antalet timmar sannolikt inte innehåller några sådana fel. I motsats till detta gäller att Byggnadsprisindex innehåller systematiska fel som kan leda till att produktivitetens utvecklingen underskattas."

Rekommendationen baserat på Lind och Song (2012) är att staten ger en lämplig aktör, som t.ex. Boverket i samarbete med SCB, i uppdrag att utreda hur mätfel kan minimeras för att den skattade produktivitetens utvecklingen ska vara så nära den sanna men svårobserverade produktivitetens utvecklingen.