

Byggsektorn - spelregler för ökad konkurrens

Kommerskollegium rapport 1996:1
Konkurrensverkets rapportserie 1996:5
NUTEK, Info. 365-96

Kommerskollegium, Konkurrensverket, NUTEK

Oktober 1996

Utredare: Projektledare Anders Wigren, NUTEK, Marianne Jönsson, Kommerskollegium, Jonas Hammarlund, Konkurrensverket, Edda Eiriksdottir, NUTEK, Mats Marcusson, NUTEK och Jan T Persson, NUTEK.

ISSN 1401-8438
Tryckgruppen AB, Stockholm 1996

Förord

Kommerskollegium, Konkurrensverket och Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) har i ett gemensamt projekt studerat effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna. Syftet med projektet har varit att analysera vilken roll den offentliga sektorn spelar för effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna, dels som regelsättare dels som aktör på olika delmarknader.

Analysen utmynnar i ett antal förslag som regeringen bör genomföra för att öka effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna.

NUTEK har ett regeringsuppdrag att samordna den statliga utredningsverksamheten inom det näringspolitiska området. Inom ramen för detta uppdrag har de tre nämnda verken gemensamt genomfört den studie som presenteras i denna rapport.

Projektledare har varit Anders Wigren, NUTEK. I projektgruppen har Marianne Jönsson, Kommerskollegium, Jonas Hammarlund, Konkurrensverket, Edda Eiríksdóttir, NUTEK, Mats Marcusson, NUTEK och Jan T Persson, NUTEK medverkat. I projektets styrgrupp har Christina Nordin, Kommerskollegium, Peter Delden, Konkurrensverket, och Roland Steen, NUTEK medverkat. Stefan Fölster, Industriens utredningsinstitut och Hans Lind, KTH har medverkat i styrgruppen som vetenskapliga rådgivare.

Peter Kleen
Generaldirektör
Kommerskollegium

Jörgen Holgersson
Generaldirektör
Konkurrensverket

Birgit Erngren
Generaldirektör
NUTEK

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	13
1.1	Bostadspolitiken och dess förutsättningar	13
1.2	Analys av bygg- och bostadssektorernas effektivitet	14
1.3	De ursprungliga målen är uppfyllda - nya tider kräver nya lösningar	23
2	Inledning	26
2.1	Bakgrund	26
2.2	Syfte	27
2.3	Metod	27
2.4	Avgränsningar	27
3	Ekonomiskteoretiska utgångspunkter och institutionell ram	28
3.1	Inledning	28
3.2	Tillväxt, institutionella faktorer och spelregler	28
3.2.1	Tillväxtens bestämningsfaktorer	29
3.2.2	Marknadsekonomin	30
3.3	Skäl för politiska ingrepp i marknadsekonomin	32
3.3.1	Oacceptabel inkomstfördelning	32
3.3.2	Ofullständig information	33
3.3.3	Transaktionskostnader	34
3.3.4	Externa effekter	36
3.3.5	Stordriftsfördelar	37
3.3.6	Ofullständig konkurrens	37
3.4	Medel för att korrigera marknadsstörningarna	38
3.4.1	Regleringar	38
3.4.2	Subventioner	40
3.5	Inträdes- och etableringshinder	42
3.5.1	Marknadskoncentration och konkurrensgrad	43
3.5.2	Konkurrenshinder	44
3.5.3	Vertikal integration	45
3.6	Spelregler kan öka effektiviteten	46
3.6.1	Utmaningsbara marknader	47
3.6.2	Effektiva kontrakt	48
3.7	Den institutionella ramen	49
4	Beskrivning av bygg- och bostadssektorerna	52
4.1	Byggandet	52
4.1.1	Bygginvesteringarnas utveckling	54
4.1.2	Konjunktorens påverkan	56
4.1.3	Bostadsbyggandet	57
4.2	Byggherrar	59
4.3	Planering	60
4.4	Finansiering	61

4.5	Upphandling	63
	4.5.1 Anbudsformer	63
	4.5.2 Entreprenadformer	64
	4.5.3 Avtalsförhållanden	65
	4.5.4 Prissättning	65
4.6	Projektering	66
4.7	Byggmaterial	67
	4.7.1 Import/export	73
4.8	Grossist- och distributionsledet	76
	4.8.1 Import/export	78
4.9	Byggentreprenörer och installatörer	78
	4.9.1 Import/export	82
4.10	Fastighetsförvaltning	83
	4.10.1 Hyresmarknaden	83
	4.10.2 Kommunala bostadsföretag	84
5	Marknadsförutsättningar	86
5.1	Ändrade spelregler	86
5.2	Byggsektorns konkurrensförhållanden	89
	5.2.1 Konkurrensbegränsande samverkan	90
5.3	Fåtalsdominans	91
5.4	Vertikal integration	92
5.5	Den europeiska ekonomiska integrationen	94
5.6	Hyresmarknaden	97
	5.6.1 Kommunernas förändrade ansvar för boendet	97
	5.6.2 Kommunal borgen	98
	5.6.3 Hyresförluster	99
	5.6.4 Rivningar	100
6	Byggekostnader, produktivitet och effektivitet	102
6.1	Byggekostnader	102
	6.1.1 Faktorprisindex	102
	6.1.2 Byggnadsprisindex	104
	6.1.3 Produktionskostnad	106
	6.1.4 Prisbildning på byggmaterial	107
6.2	Empiriska studier av byggekostnadsutvecklingen	109
	6.2.1 Kostnadsutvecklingen 1975-1994 - två praktikfall	109
	6.2.2 En jämförande studie av byggekostnaden för flerfamiljshus i Sverige och USA	111
	6.2.3 En studie av bygglovsavgifterna och andra myndighetsberoende byggherrekostnader	116
	6.2.4 Sammanfattning av byggekostnadsutvecklingen	118
6.3	Hyresutvecklingen	118
6.4	Produktivitet och effektivitet i byggsektorn	120
	6.4.1 Produktivitet och regleringar	120
	6.4.2 Definitioner och begrepp	121
	6.4.3 Produktivitetsstudier	122
6.5	Låg andel företag med flexibel arbetsorganisation i byggsektorn	124

6.6	Förändringsarbete för ökad effektivitet	130
7	Analys	132
7.1	Effektivitetsproblem	132
7.2	Spelreglers effektivitet över tiden	134
7.3	Effekter av subventioner och skatter	135
	7.3.1 Generella subventioner till bostadsbyggandet ger osäkra effekter	135
	7.3.2 Effekter av selektiva bostadssubventioner	137
	7.3.3 Bostadssubventioners effektivitet	140
	7.3.4 Effekter av tillfälliga stimulansåtgärder	142
	7.3.5 Samlad effekt av subventioner och skatter	144
	7.3.6 Analys av förändringarna i bostadsfinansieringssystemet	144
7.4	Effekter av regleringar inom bygg- och bostadssektorerna	147
	7.4.1 Vilka effekter får olika utformning av byggreglerna?	147
	7.4.2 Byggförsäkring	149
	7.4.3 Effekter av en reglerad hyresmarknad	150
7.5	Inträdes- och etableringshinder i byggsektorn	153
	7.5.1 Konkurrenslagen	154
	7.5.2 Koncentration i byggsektorn	154
	7.5.3 Vertikal integration	156
	7.5.4 Joint ventures	158
7.6	Utrikeshandel	159
	7.6.1 Svensk anpassning till Europa	162
7.7	Ineffektiva kontraktsformer	166
	7.7.1 Hyreskontraktens utformning	167
	7.7.2 Mer flexibla kontraktsformer kan vara en lösning i den privata sektorn	170
	7.7.3 Dålig kunskap om LOU hos offentliga aktörer	171
7.8	Problem i olika aktörsroller	172
	7.8.1 De kommunala bostadsbolagen och kommuners dubbla roller	172
	7.8.2 Vägverkets dubbla roller	177
	7.8.3 Svaga byggherrar	178
7.9	Åtgärder för ökad produktivitet och sänkta byggkostnader	181
8	Förslag och rekommendationer	184
8.1	Subventioner och skatter	184
8.2	Regleringar	186
8.3	Inträdes- och etableringshinder	187
8.4	Handelshinder	187
8.5	Ineffektiva kontraktsformer	188
8.6	Problem i olika aktörsroller	190
	8.6.1 De kommunala bostadsbolagen och kommunernas dubbla roller	190

8.6.2	Renodla Vägverkets roll	191
8.6.3	Svaga byggherrar	191
9	Litteraturförteckning	193
10	Bilaga 1: Regleringar, subventioner och skatter	198
10.1	Subventioner	198
10.1.1	Det "gamla" bostadsfinansieringssystemet	198
10.1.2	Nuvarande bostadsfinansieringssystem	200
10.1.3	Tillfälliga stöd och lättnader	202
10.1.4	Andra typer av subventioner av boendet	204
10.2	Regleringar	205
10.2.1	Konkurrenslagen (SFS 1993:20)	206
10.2.2	Lagen om offentlig upphandling (LOU)	210
10.2.3	Produktansvarslagen	211
10.2.4	Plan och bygglagen (PBL)	212
10.2.5	Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk	214
10.2.6	Bygg och konstruktionsregler	214
10.2.7	Typgodkännande och tillverkningskontroll	215
10.2.8	EU:s byggproduktdirektiv	216
10.2.9	Bruksvärdessystemet	218
10.3	Skatter och avgifter	220
10.3.1	Fastighetsbeskattning	220
10.3.2	Lovavgifter	221
11	Bilaga 2: Branschbeskrivning - Byggsektorn	222
11.1	Projektering	222
11.1.1	Byggkonsulter	222
11.2	Byggmaterialindustrin	223
11.2.1	Cement	223
11.2.2	Ballast	227
11.2.3	Fabriksbetong	229
11.2.4	Asfalt	231
11.2.5	Armeringsstål	232
11.2.6	Prefabricerade betongelement	237
11.2.7	Lättbetong	238
11.2.8	Rör	240
11.2.9	Gipsskivor	242
11.2.10	Mineralull	246
11.2.11	Golv	251
11.2.12	Snickeriprodukter	254
11.2.13	VVS-produkter	255
11.3	Import/export av byggmaterial	261
11.4	Grossist- och distributionsledet	266
11.4.1	Byggmaterialhandel	266
11.4.2	VVS-grossister	267
11.4.3	El-grossister	268
11.5	Byggentreprenörer och installatörer	271

11.5.1 Bygg- och anläggningsentreprenörer	271
11.5.2 VVS-installationer	276
11.5.3 Elinstallationer	277
11.5.4 Ventilation	280
11.5.5 Hissar	281
11.6 Byggindustrin i EU	283
11.6.1 Bygg- och anläggningsentreprenörer	283
11.6.2 Byggmaterialindustrin i EU	284

Tabellförteckning

4.10	Delbranscher inom byggindustrin, ungefärlig storlek 1992	79
6.4	Byggnadskostnad och total produktionskostnad per kvadratmeter 1980-1994	107
6.6	Olika kostnadsslags procentuella andel av totalkostnaden för två typhus	110
6.7	Jämförelse mellan kommunernas byggavgifter. Karlstad har index 100.	117
6.11	Andelen personal berörd av organisationsförändring, fördelat på sektorer, procent	127
6.12	Andelen flexibla arbetsorganisationer i olika sektorer, procent.	127
6.13	Andel av arbetskraften med grundskola som högsta utbildning i olika sektorer 1991 och 1993, procent	128
6.14	Andelen arbetsställen som infört nya produkter, tjänster eller processer under de tre sista åren fördelat på sektorer, procent	130
11.3	Marknadsandel för prefabricerade betongelement (1994)	238
11.11	Sveriges utrikeshandel med byggvaror åren 1990-1994 (miljarder kronor)	262
11.12	Byggvaruexporten fördelad på EU- och EFTA-områden (miljoner kronor)	262
11.13	Byggvaruimporten fördelad på EU- och EFTA-områden (miljoner kronor)	263
11.14	Export av byggvaror i miljoner kronor 1992-94	264
11.15	Import av byggvaror i miljoner kronor 1992-94	265
11.16	De tio största bygg- och anläggningsföretagen i Europa 1992	284
11.17	De tio största byggmaterialproducenterna i Europa 1992	285

Figurförteckning

3.1	<i>Teoriram</i>	30
3.2	<i>Byggprocessen</i>	51
4.1	<i>Byggprocessens olika led</i>	53
4.2	<i>Investeringar i byggnader och anläggningar åren 1980-1993, milj kr i 1985 års priser</i>	54
4.3	<i>Investeringar i permanenta bostäder åren 1980-1993, i 1985 års priser</i>	55
4.4	<i>Antal lägenheter i påbörjade hus, 1975-1994, 1000-tal</i>	56
4.5	<i>Färdigställda lägenheter i flerbostadshus efter ägarkategori, åren 1977-1994</i>	58
4.6	<i>Uppåtelseform för färdigställda flerbostadshus åren 1980-1994</i>	59
4.7	<i>Lägenheter i flerbostadshus år 1994 efter byggherrekategori</i>	60
4.8	<i>Export av byggmaterial</i>	75
4.9	<i>Import av byggmaterial</i>	76
4.10	<i>Delbranscher inom byggindustrin, ungefärlig storlek 1992</i>	79
6.1	<i>Faktorprisindex; faktorprisutvecklingen inklusive löneglidning för flerbostadshus och gruppbyggda småhus i jämförelse med KPI (1968=100)</i>	103
6.2	<i>Utvecklingen för olika produktionsfaktorer mars 1995- mars 1996, Faktorprisindex för flerbostadshus exkl. löneglidning</i>	104
6.3	<i>Byggnadsprisindex; prisutvecklingen på nyproducerade bostäder i flerbostadshus och gruppbyggda småhus i jämförelse med KPI (1968=100)</i>	105
6.4	<i>Byggnadskostnad och total produktionskostnad per kvadratmeter 1980-1994</i>	107
6.5	<i>Byggmaterialprisernas utveckling under 80- och 90-talet i jämförelse med konsumentprisutvecklingen</i>	108
6.6	<i>Olika kostnadslags procentuella andel av totalkostnaden för två typhus</i>	110
6.7	<i>Jämförelse mellan kommunernas byggavgifter. Karlstad har index 100.</i>	117
6.8	<i>Genomsnittliga januarihyror per lägenhet jämfört med den allmänna prisutvecklingen</i>	119
6.9	<i>Årshyror per lägenhet för lägenheter om 3 rum och kök under perioden 1969-1994.</i>	120
6.10	<i>Andelen arbetsställen som genomfört organisationsförändringar i olika sektorer</i>	126
6.11	<i>Andelen personal berörd av organisationsförändring, fördelat på sektorer, procent</i>	127
6.12	<i>Andelen flexibla arbetsorganisationer i olika sektorer, procent.</i>	127
6.13	<i>Andel av arbetskraften med grundskola som högsta utbildning i olika sektorer 1991 och 1993, procent</i>	128
6.14	<i>Andelen arbetsställen som infört nya produkter, tjänster eller processer under de tre sista åren fördelat på sektorer, procent</i>	130

11.1	Prisutvecklingen på cement i jämförelse med konsumentprisutvecklingen (KPI)	224
11.2	Prisutvecklingen på armeringsstål i jämförelse med Konsumentprisindex (KPI)	234
11.3	Marknadsandel för prefabricerade betongelement (1994)	238
11.4	Prisutvecklingen på lättbetong och mursten av lättbetong i jämförelse med konsumentprisutvecklingen åren 1976-1995	239
11.5	Prisutvecklingen på gipsskivor och oorganiska beklädnadsskivor i jämförelse med KPI	244
11.6	Prisutvecklingen på mineralull och värmeisoleringsmaterial i jämförelse med KPI åren 1976-1995	248
11.7	Prisutvecklingen på sanitetsporcelain i jämförelse med KPI åren 1976-1995	257
11.8	Prisutvecklingen på badkar i jämförelse med KPI åren 1976-1995	258
11.9	Prisutvecklingen på rostfritt, special i jämförelse med KPI åren 1976-1995	259
11.10	Prisutvecklingen på värmekroppar i jämförelse med KPI åren 1976-1995	261
11.11	Sveriges utrikeshandel med byggvaror åren 1990-1994 (miljarder kronor)	262
11.12	Byggvaruexporten fördelad på EU- och EFTA-områden (miljoner kronor)	262
11.13	Byggvaruimporten fördelad på EU- och EFTA-områden (miljoner kronor)	263
11.14	Export av byggvaror i miljoner kronor 1992-94	264
11.15	Import av byggvaror i miljoner kronor 1992-94	265
11.16	De tio största bygg- och anläggningsföretagen i Europa 1992	284
11.17	De tio största byggmaterialproducenterna i Europa 1992	285

1 Sammanfattning

Kommerskollegium, Konkurrensverket och Närings- och teknik-utvecklingsverket har i ett gemensamt projekt studerat effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna. Syftet med projektet har varit att analysera vilken roll den offentliga sektorn spelar för effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna, dels som regelsättare, dels som aktör på olika delmarknader. Analysen utmynnar i ett antal förslag som regeringen bör genomföra för att öka effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna.

1.1 Bostadspolitiken och dess förutsättningar

Ser man på de ingrepp som gjorts på de marknader som har anknytning till bygg- och bostadssektorerna kan man konstatera att de flesta ingreppen gjorts på marknaden för bostäder i allmänhet och på marknaden för hyresbostäder i synnerhet. Motiven för ingreppen har varit att garantera alla en god bostad till rimliga priser. Bostadspolitiken formades under en period av stark ekonomisk tillväxt. Ända fram till 1960-talet var bostadsstandarden generellt låg. Urbaniseringen ledde till en omfattande inflyttning till de större tätorterna. Följden blev akut bostadsbrist i de större städerna.

För att lösa denna problematik valde de styrande politikerna att genom politiska ingrepp se till att det ökade produktionsutrymme som tillväxten skapade verkligen utnyttjades för att öka bostadsbyggandet. Omfattande generella utbudssubventioner i form förmånliga statliga lån och räntebidrag infördes. Dessa kompletterades med selektiva subventioner i form av inkomstprövade bostadsbidrag. På så sätt kunde även låginkomsttagare efterfråga nybyggda hyresbostäder.

En annan viktig komponent i den valda bostadspolitiken var skapandet av kommunala bostadsbolag, som erhöll favörer framför privata bostadsföretag. En reglering av hyrorna infördes bl.a. i syfte att undvika kraftiga fluktuationer i hyrorna som annars skulle kunna bli resultatet av ett oelastiskt utbud. Hyran i privatägda bostadsföretag kopplades till hyran i de kommunala bostadsföretagen via bruksvärdessystemet.

En förutsättning för att den tidigare förda bostadspolitiken inte skulle leda till en lägre ekonomisk effektivitet var att den ökade efterfrågan på bostäder inte ledde till högre kostnader per kvalitetsenhet på grund av förekomsten av marknadsstörningar i de bakre leden i förädlingskedjan.

Under 1980-talet förändrades förutsättningarna för många av de spelregler som tidigare införts. Intresset riktades bl.a. mot vad som upplevdes som dålig konkurrens och höga kostnader i byggsektorn. Det offentliga

åtagandet vad avser bostadsfinansieringen blev allt svårare att uppfylla i början av 1990-talet p.g.a. de snabbt försämrade statsfinanserna och de ökade realräntorna.

Under 1990-talet har därför bostadsfinansieringssystemet förändrats i marknadskonform riktning bl.a. genom förändringar gjorts som syftar till att öka incitamenten att hålla byggkostnaderna nere. Nivån på subventionerna till bygg- och bostadssektorerna, som ges inom ramen för det egentliga bostadsfinansieringssystemet har sänkts. En övergång till funktionsreglering har också inletts. Samtidigt infördes emellertid av arbetsmarknadsskäl en flora av tillfälliga stimulanser till byggandet.

1.2 Analys av bygg- och bostadssektorernas effektivitet

Kostnaderna för bostadsbyggande har ökat mer än andra kostnader

Empiriska undersökningar och offentlig statistik visar att bygg- och boendekostnaderna har ökat avsevärt mer än konsumentprisindex under de senaste tjugo åren. Vad detta beror på är mer omtvistat. En tolkning är att bristande konkurrens, höga vinster och dålig produktivitet utveckling orsakat de höga byggkostnaderna. Andra argumenterar för att huvudorsaken skulle vara att kvaliteten och innehållet i vad som byggs har ökat. Detta kan emellertid inte ensamt förklara varför bygg- och boendekostnaderna har ökat mer än andra kostnader.

Om man studerar offentlig statistik och undersökningar av kostnadsutvecklingen, kan vissa observationer göras om byggkostnadernas utveckling under den första hälften av 1990-talet. Byggmaterialkostnaderna har trots lågkonjunkturen ökat kraftigt under 1990-talet, snabbare än KPI och andra jämförbara index. De myndighetsberoende kostnaderna i form av olika lovavgifter, anslutningsavgifter och moms har ökat relativt drastiskt sedan början av 1990-talet. Entreprenadkostnaderna förefaller däremot att ha ökat relativt måttligt under samma period.

Nedan följer en kortfattad genomgång av de störningar som troligen är de viktigaste orsakerna till den snabba kostnadsutvecklingen.

Subventioner och regleringar riskerar att leda till långsiktig ineffektivitet

Med hjälp av teoretiska ekonomiska modeller går det att visa att både producenter och konsumenter på lång sikt anpassar sig till ett system med subventioner. I och med att producenterna får en del av subventionerna när konkurrensen är svag på en delmarknad, t.ex. byggmaterial, kommer de etablerade företagen att finna det lönsamt att ägna resurser åt att begränsa och försvåra inträdet på marknaden samt åt att påverka politikerna att öka subventionerna. Även de bostadskonsumenter som på grund av subventionerna bor i lägenheter som de värderar lägre än den verkliga kostnaden (hyran plus subvention) tjänar på att avsätta resurser att försvara subventionen. Förlorarna blir de personer som betalar sub-

ventionerna via skatten men som inte får räntebidrag och bostadsbidrag i den omfattningen att det överstiger skattebeloppet. I ett samhälls-ekonomiskt perspektiv förlorar förlorarna mer än vinnarna vinner.

Vinnarna är mera avgränsade grupper än förlorarna. Vinnarna kan organisera sig i intresseorganisationer som Hyresgästföreningen, Byggtreprenörerna, Byggfacket etc. Dessa kan påverka utformningen av de selektiva institutionerna till sin fördel. Förlorarna är utspridda i samhället och har svårare att organisera sig.

Politikerna är känsliga för starka påtryckargrupper. Påtryckargrupperna inriktar sig ofta på kortsiktiga kostnader och intäkter och tonar ner de långsiktiga effekterna. Dessa är ofta svårare att bedöma och värdera än de kortsiktiga aspekterna. Kraftigt ökade hyror kan därför lätt leda till ökade krav på mera subventioner. Det politiska spelet om marginalväljare kan då leda till att löften om ökade bostadssubventioner blir ett konkurrensmedel för politiska partier att locka till sig väljare.

Subventionerna har dock negativa effekter på bostadsproducenternas förmåga att allokera arbetskraft och kapital på ett sätt som är samhälls-ekonomiskt effektivt på lång sikt. Tomma bostäder på många orter och bostadshus som sprängs bort är en avspeglning av denna felallokering. Kommunala bostadsföretag i kris är en annan reflex av ett system som inte tillät bostadsföretagen att bygga upp ett eget kapital att möta hyresförlusterna med. Det är sannolikt att subventionerna bidragit till att flexibiliteten och innovationsförmågan är lägre i byggsektorn än i andra industribranscher. Resultaten från en undersökning som NUTEK nyligen genomfört visar att såväl andelen flexibla arbetsorganisationer, som anpassnings- och innovationsförmågan är låg inom byggsektorn jämfört med andra sektorer.

Även om avsikterna med bostadssubventionerna var goda har de haft negativa effekter som allvarligt påverkat den långsiktiga effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna. Empiriska undersökningar visar att generella utbudssubventioner, i form av t.ex. räntebidrag, är mycket ineffektiva. Selektiva subventioner till konsumenterna i form av bostadsbidrag som frikopplats från hyresnivån förefaller vara den effektivaste riktade subventionsformen. Ett obundet kontantbidrag till utsatta grupper, som t.ex. barnfamiljer och pensionärer, får anses vara den subventionsform som är minst skadlig för den samhälls-ekonomiska effektiviteten. För att på sikt öka effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna föreslås regeringen vidta följande åtgärder:

- Fortsätt den påbörjade avvecklingen av de generella utbudsorienterade subventionerna.
- Låt göra en systemanalys av samtliga subventioner och skatter med målsättning att konstruera ett bostadsfinansierings- och skattesystem inom bygg- och bostadssektorerna som gör det möjligt att bygga och

förvalta bostäder på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt utan stora generella subventioner.

- Undvik tillfälliga stöd till byggandet för att göra kursändringen mot mer marknadskonforma spelregler trovärdig.
- Förbjud subventioner till offentlig näringsverksamhet.

De åtgärdsförslag som presenteras i denna sammanfattning finns beskrivna mer i detalj i kapitel 8.

Bostadsbidragen kan leda till minskat kostnadsmotstånd och ökad segregation

I denna rapport analyseras speciellt bostadsbidragens inverkan på effektiviteten på bygg- och bostadssektorerna. Med nuvarande utformning är bidraget kopplat till aktuell hyresnivå. Detta kan bidra till att kostnadsmedvetandet hos både konsumenter och producenter minskar. När subventionsgraden i vissa hyresintervall är stor minskar konsumenternas incitament att söka efter en billigare bostad. Ett bostadsföretag med ett blandat lägenhetsbestånd som får ökade kostnader kan välja att höja hyran lika mycket i alla områden. Hyresgäster med låga inkomster i mindre attraktiva områden kan klara denna hyreshöjning, därför att en betydande del av hyreshöjningen (kostnadsökningen) kan täckas med bostadsbidrag.

En teoretisk analys visar att bostadsbidragen även kan leda till ökad segregation. Analysen presenteras i kapitel 7.

För att minska bostadsbidragens negativa effekter på effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna föreslås regeringen genomföra följande åtgärder:

- Förändra bostadsbidragssystemet enligt något av följande alternativ.
 1. *Frikoppla bostadsbidragen från hyresnivån för att ge hyresgästerna incitament att söka billigare bostäder.*
 2. *Avskaffa bostadsbidragen och ersätt dessa med förhöjda inkomstprövade obundna bidrag till utsatta grupper.*

Bruksvärdessystemet kan leda till låg kostnadspress

Mycket tyder på att bruksvärdessystemet har negativa effekter på effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna. Idag innebär subventionssystemet att byggherren får behålla hela vinsten av att bygga billigt. Därmed kan det tyckas som om det borde finnas en stark press att hålla nere kostnaderna. Hur stark denna press blir beror på vad vi tror om byggherrens målsättning. Antag att denne inte är "vinstmaximerare" utan istället är "vinstsatisfierare". Uppnår man en tillfredsställande avkastning avtar den energi som satsas på effektivisering. Om det är på detta sätt, innebär

detta att allt som höjer den hyresnivå som går att ta ut, leder till att pressen på effektivitet i byggandet sjunker.

En reglerad hyra i ett attraktivt område, t.ex. Stockholms innerstad, gör det svårt för "nya" hushåll - eller hushåll som behöver en större bostad - att få tag i en bostad där. Nybyggda hyreslägenheter är, vid sidan av en bostadsrätt, ett av de få alternativ som finns. Detta gör att en relativt stor efterfrågan riktas mot denna delmarknad där det är ett mycket begränsat utbud. Höga hyror går därför att ta ut i dessa nybyggda lägenheter, vilket enligt resonemanget ovan skulle minska pressen på effektivitet i byggandet. Hyrorna för dessa lägenheter kan mycket väl ligga över den nivå som skulle gå att ta ut om hyressättningen i hela beståndet var friare. Bostadsföretag med relativt många nybyggen i sådana attraktiva områden skulle därmed också ha intresse av att bevara hyresregleringen.

- För att höja effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna föreslås regeringen ta initiativ till att tillämpningen av bruksvärdessystemet omprövas så att efterfrågan får större genomslag i hyressättningen.

Alltför detaljerade byggnormer hindrar dynamiken

Även byggnormer och andra detaljregleringar har sannolikt haft en negativ inverkan på den långsiktiga effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna. Vår viktigaste invändning mot regleringarna är att de särskilt tidigare varit alltför detaljerade. Om regleringarna är mycket detaljerade begränsas incitamenten hos företagen i alla led i förädlingskedjan att utveckla nya material och produktionsmetoder. Följden av den tidigare detaljregleringen har sannolikt blivit att det varit mycket svårt att etablera nya företag, som har haft en innovation som sin främsta produkt.

En annan sannolik effekt har troligen varit att de företag som tillverkar de produkter som angavs i byggnormerna fått en mycket stark marknadsmakt. De har genom att köparnas val varit begränsat och nyinträdet i branschen försvårat kunnat bedriva produktionen på ett ineffektivt sätt utan att riskera att bli utsatta för allvarlig konkurrens. Det är sannolikt att även de omfattande regleringarna bidragit till att flexibiliteten och innovationsförmågan är lägre i byggsektorn än i andra industribranscher, vilket framgår av NUTEK:s studie av flexibla arbetsorganisationer.

Under de senaste åren har emellertid en gradvis övergång mot funktionsreglering genomförts. Det kan emellertid ta relativt lång tid innan denna förändring leder till lägre kostnader. Införandet av funktionsreglering är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att innovationer, som kan leda till sänkta kostnader på lång sikt ska kunna utvecklas. I frånvaron av konkurrens på marknaden är nämligen företagets incitament att utveckla innovationer fortsatt svaga. För att de potentiella positiva effekterna av en övergång till funktionsreglering ska kunna tas tillvara krävs därför även att konkurrenstrycket generellt stärks. På grund av att det

finns betydande stordriftsfördelar inom många delmarknader förutsätter detta troligen en ökad importkonkurrens.

Vi vill utöver dessa effekter också peka på några andra faktorer som i kombination med omfattande subventioner och regleringar negativt påverkar den långsiktiga effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna. I utredningen framhålls följande åtgärder som möjliga att genomföra i syfte att höja effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna:

- Fortsätt den inriktning mot funktionsreglering istället för detaljreglering som införandet av Boverkets Byggregler (BBR 94) medförde.
- Använd alltid Avregleringsdelegationens checklista när nya regleringar införs och när befintliga regleringar förändras. Detta gäller även vid införande eller förändringar av regleringar som primärt är avsedda att påverka andra områden men som sekundärt påverkar bygg- och bostadssektorerna.
- Regeringen bör följa upp om länsstyrelserna i täktillståndsgivningen ser till att konkurrensen inte begränsas.

Fåtalskonkurrens och vertikal integration ställer krav på ökad internationell konkurrens

Ett villkor för att nå en effektiv produktion är att stordriftsfördelar utnyttjas och att företagen verkligen har press på sig att producera till lägsta möjliga kostnad. I bygg- och bostadssektorerna finns det både småskalig och storskalig produktion. Det betyder att det optimala antalet företag varierar mellan olika delbranscher. Det betyder även att graden av inhemsk konkurrens varierar. Det kan således i branscher med höga fasta kostnader vara effektivt att det bara finns ett fåtal stora företag i Sverige. Det kan även finnas vinster av att två företag integreras vertikalt för att kunna dela på gemensam produktionsutrustning, marknadsföring eller distributionssystem. Problemet är att företagen då förfogar över en effektiv produktionsapparat men har svaga incitament att utnyttja den fullt ut.

Fåtalsdominans och vertikal integration kan ge statiska (kortsiktiga) vinster men leda till dynamiska (långsiktiga) förluster. Därför kan fåtalsdominans och vertikal integration långsiktigt leda till att företagens incitament att göra produktionsapparaten effektivare blir svaga då konkurrensen är svag. Om viljan att priskonkurrera är svag, ökar risken att de subventioner till flera och billigare bostäder som betalas ut hamnar hos företagets aktieägare och anställda i stället för hos bostadskonsumenterna.

Byggbranschen kännetecknas av hög koncentration samtidigt som vertikal integration är vanligt förekommande. Många av produktionsleden, som utgör de många delmarknaderna inom byggsektorn, är nära sammanlänkade, vilket gör det intressant från t.ex. en byggentreprenörs synpunkt att skaffa sig kontroll över vissa strategiska insatsvaror. Kopp-

lingen är t.ex. mycket stark mellan marknaderna för ballast, fabriks- och markbetong och byggmarknaden, främst väg- och anläggningsmarknaden. Vid väg- och anläggningsarbeten utgör ballast och fabriksbetong, tillsammans med asfalt, ofta de viktigaste insatsvarorna.

Empiriskt sett, om argumenten för de positiva effekter som vertikal integration kan ge vore riktiga, borde vi förvänta oss måttliga prisökningar eller kanske t.o.m. prissänkningar som en effekt av vertikal integration. Undersökningar tyder dock inte på detta. Där finner man istället mycket kraftiga prisökningar på vissa byggmaterial jämfört med andra produkter. Under den konjunkturutveckling som har varit under 1990-talet har byggmaterialpriserna fortsatt att öka mer än andra industriprodukter.

Ett sätt att höja konkurrenstrycket i bygg- och bostadssektorerna är att öka utländska företags incitament att etablera sig på den svenska marknaden. Syftet med EU:s inre marknad på byggområdet är att underlätta byggföretagens möjligheter att arbeta i de andra medlemsländerna. I dag finns emellertid ingen fungerande gemensam marknad för byggområdet, men när den inre marknaden fungerar bör den internationella specialiseringen öka med effektivare produktion och konkurrens som följd. De små och medelstora företagen bör kunna utveckla specialistkompetens för att dra nytta av de nya marknadsmöjligheterna. Genom ett förenklat provnings- och certifieringsförfarande för byggmaterial skall företagen kunna använda de byggprodukter de är vana vid från sina hemländer. Liberaliseringen av den offentliga upphandlingen kan på sikt stärka konkurrensen på hemmamarknaden.

Följande åtgärder bör vidtagas för att stärka möjligheterna för nya företag att komma in på marknaden samt stärka den internationella konkurrensen:

- Stimulera forskning om effekter av vertikal integration.
- En utgångspunkt vid bedömningen av joint ventures (gemensamt ägda bolag) bör vara att de större rikstäckande byggtreprenadföretagen i princip inte skall gemensamt äga eller kontrollera resurser som är nödvändiga för att bedriva verksamhet på byggtreprenadmarknaden.
- Arbeta för att byggproduktdirektivets artikel 16 och 17 tillämpas i alla medlemsländer. Dessa artiklar innebär att provning i exportlandet ska tillåtas.
- Ett svenskt initiativ till ett nytt direktiv som innebär ett öppnande av möjligheten att godkänna produkter direkt mot de väsentliga kraven och tillämpningsdokumenten bör också övervägas.
- Tillsätt en utredning som utvärderar konsekvenserna av typgodkännandesystemet och olika särkrav på t.ex. lokaler, arbetstid, försäkringar och gränsformaliteter, som kan försvåra möjligheterna till

importkonkurrens och urholka den fria rörligheten för varor och tjänster.

- Öka informationen till konsumenterna i Sverige och öka kunskapen om marknadsförutsättningarna i olika länder, så att möjligheterna till importkonkurrens i Sverige och i andra länder förbättras.

Svaga byggherrar med svaga incitament att vara prispressare

En viktig faktor för effektiviteten på en marknad är styrkerelationen mellan köpare och säljare. Svaga köpare ger säljarna marknadsmakt och minskade incitament att ständigt göra sina produkter billigare. Det finns mycket som tyder på att svaga byggherrar bidragit till att omvandlingstrycket i förädlingskedjan i bygg- och bostadssektorerna varit lågt.

Den rika förekomsten av subventioner kombinerat med låga krav på eget kapital medförde att incitamenten för byggherrarna att pressa kostnaderna i byggprojekten var svaga. De förändringar av spelregler för bygg- och bostadssektorerna som redan genomförts kan dock i kombination med de åtgärder som föreslås i denna utredning komma att leda till att starkare incitament skapas för byggherrarna att vara prispressare. En viktig förutsättning för att byggherrarna ska lyckas med detta är att de personer som är satta att sköta byggherrefunktionen har den kompetens som krävs. Många av styrelseledamöterna i de kommunala bostadsföretagen är politiker, som saknar kompetens att styra arbetet på ett professionellt sätt. Kompetensutveckling kan därför vara ett komplement till andra åtgärder i syfte att stärka byggherrarnas ställning.

För att kunna handla upp byggentreprenadtjänster på ett effektivt sätt till lägsta möjliga pris måste byggherren ha en stark och självständig ställning gentemot entreprenörerna. I byggprocessen är ofta personkontakter a och o, representanter för byggherrar och entreprenörer träffas i en rad olika sammanhang. Det är relativt vanligt att enskilda personer byter "sida" under karriärens gång. Risken finns att de personliga banden mellan enskilda anställda på byggherresidan och på entreprenadssidan blir allt för starka. Den största risken är inte att detta resulterar i direkt korruption, utan att det växer fram en allmän intressegemenskap som gör att samma synsätt och värderingar genomsyrar bygg- och bostadssektorerna. I en sådan gemensam kultur kommer behovet på byggherresidan av klarsynta analyser och bestämda intresseknutna ståndpunkter i vardagsarbete likväl som i mer uttalade konfliktsituationer lätt bort. För att stärka och renodla byggherrarnas roll måste byggherrens verksamhet därför troligen i betydligt högre grad än idag genomsyras av en tydlig och riktninggivande idé.

Byggherren har av allt döma en nyckelposition för att bestämma den fortsatta kostnadsutvecklingen inom bostadsbyggandet. För att byggherrarna ska kunna stärka sin position gentemot entreprenörerna krävs ökad kunskap om bostadsbyggande i allmänhet och om upphandling i

synnerhet. Det räcker dock inte med ökad kunskap utan även incitamenten att pressa kostnaderna måste ökas. Detta kan t.ex. uppnås genom ökad konkurrens på fastighetsförvaltningssidan och genom ökade avkastningskrav.

Följande initiativ bör därför tas av regeringen:

- Stimulera kompetensutvecklingen inom bygg- och fastighetssektorerna

Kontrakt - länken mellan producent och konsument

För att sätta upp helt specifika kontrakt utan att detta medför starkt ökade administrativa kostnader eller andra problem krävs starka och kompetenta aktörer som vet vad de vill med en viss transaktion. För att kunna använda effektivare kontraktsformer krävs det troligen en allmän kompetenshöjning. Mycket pekar på att upphandlarkompetensen speciellt på byggherresidan måste öka.

Ett alternativ är att man försöker utarbeta flera olika standardiserade kontraktsformer för en viss typ av transaktion t ex uthyrning av en lägenhet. Olika standardiserade kontraktsformer för en viss transaktion skulle då bli verktyg som aktörerna skulle kunna välja bland så att deras specifika behov tillfredsställas i så hög grad som möjligt. De olika entreprenadformerna kan mot denna bakgrund ses som verktyg som passar olika byggherrar olika bra.

Offentliga aktörer har ofta mindre handlingsutrymme än privata aktörer att fullständigt fritt välja formen för olika upphandlings- och kontraktskonstruktioner. Detta beroende på att bl.a. lagen om offentlig upphandling (LOU) sätter gränser för hur olika typer av upphandlingar ska ske. Även denna lag rymmer emellertid en rad olika möjligheter att utforma en specifik upphandling på. För att kunna utnyttja dessa möjligheter krävs emellertid en grundläggande kompetens om bygg- och bostadssektorernas villkor.

Mycket tyder på att offentliga aktörer ofta har bristfälliga kunskaper om hur man kan agera inom ramen för LOU. D.v.s. man behärskar inte upphandlingsinstrumentet. Mycket talar för att den offentliga sektorns kostnader för olika upphandlingar inom bygg- och bostadssektorerna skulle kunna minska om upphandlarkompetensen och incitamenten att göra "bra" upphandlingar ökade. För att öka incitamenten för olika offentliga aktörer att göra så effektiva upphandlingar som möjligt borde man i efterhand utvärdera olika upphandlingar.

Den offentliga sektorns upphandlingar av olika entreprenadtjänster är av stor betydelse av flera skäl. För det första är den offentliga sektorn en mycket stor aktör vars aktiviteter får effekter på den allmänna kostnadsutvecklingen inom bygg- och bostadssektorerna. För det andra skulle den offentliga sektorn med kunna gå i bräschen när det gäller att använda nya

innovativa upphandlingsformer. Detta måste dock givetvis ske inom ramen för befintlig lagstiftning. För att den offentliga sektorn ska kunna erövra denna nyckelroll krävs emellertid att dess incitament att pressa kostnaderna vid olika upphandlingar kraftigt ökar.

Mot denna bakgrund föreslår vi att regeringen vidtar följande åtgärder:

- Inför möjlighet till flexibilitet i hyreskontrakten.
- Tillsätt en utredning som har som uppgift att utvärdera effektiviteten i olika kontraktsformer inom byggsektorn och som undersöker alternativ till dessa.
- Den offentliga sektorn bör i sin roll som byggherre genom sitt val av entreprenadformer påverka den allmänna utvecklingen, dels genom sin tyngd som aktör, dels som inspiratör för andra byggherrar.

Kommunernas dubbla roller - ett hot mot framtida marknadsanpassning

I dag har de kommunala bostadsföretagen inte längre samma särställning som tidigare. Men många kommuner har borgensåtaganden i de kommunala bostadsföretagen. I en situation där bostadsmarknaden utvecklas i marknadskonform riktning med bland annat minskad makt för kommunerna att påverka bostadsförsörjningen, betraktar sig de kommunala bolagen alltmer som aktörer bland andra. Risken är stor att det kan uppstå en konflikt mellan kommunens roll som bevakare av allmänintresset och rollen som ägare av ett bostadsbolag, som har ekonomiska problem och ett lägenhetsbestånd som delvis inte är så attraktivt på marknaden. Byggs det nya bostäder med attraktivare utformning och i lägen med speciella kvaliteter, t.ex. sjöutsikt, finns det risk att det kommunala bostadsbolagets ekonomi försämras ytterligare och att kommunen som borgenär tvingas skjuta till pengar. Paradoxalt nog blir ett sådant nytt område ett större hot mot bostadsföretagets ekonomi, ju mer byggbolaget lyckas pressa kostnader för nybyggnadsprojektet.

Idag är kanske inte dessa risker så stora därför att privata företags intresse för nybyggnation av av olika skäl är lågt. Risken kan dock komma att öka när efterfrågan på nyproduktion stiger och om privata företag faktiskt lyckas pressa byggkostnaderna eller lansera produkter med nya kvaliteter som uppskattas av konsumenterna.

Den dubbelroll som kommunen kan ha på grund av att den äger ett bostadsbolag kan också uppstå därför att kommunen äger mark. Kommunen kan komma att prioritera planläggning av områden som ägs av kommunen även om det med hänsyn till boendekvaliteter och kostnader skulle finnas bättre alternativ. Kommunen kan också frestas att med hjälp av stadsplaneåtgärder och investeringar stärka konkurrenskraften hos de delar av en stadskärna där man äger mycket tomträttsmark för att därigenom på sikt öka intäkterna från tomträttsavgälder.

För att renodla kommunernas roll som bostadspolitisk aktör och ägare till bostadsbolag bör följande åtgärder vidtas:

- Sälj ut delar av de kommunala bostadsföretagen.
- Förbjud kommunen att gå i borgen för lån som bostadsföretag tar upp.
- Inför kompetenskrav på styrelseledamöter i kommunala bostadsbolagen eller inför krav på effektivitetsrevisioner i dessa bolag.
- Urholka det kommunala planmonopolet.
- Tillsätt en utredning med uppgift att granska de enskilda kommunernas bygglövsavgifter och andra myndighetsberoende byggherreavgifter.

1.3 De ursprungliga målen är uppfyllda - nya tider kräver nya lösningar

Slutsatsen av analysen av effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna är att de ursprungliga mål som bostadspolitiken hade att uppfylla nu till stor del är uppfyllda. Sverige har idag en i internationell jämförelse mycket hög bostadsstandard. I takt med att de ursprungliga bostadspolitiska målen har uppfyllts har de spelregler som länge styrtt bygg- och bostadssektorerna spelat ut sin roll. En del spelregler har förändrats under senare år och ett flertal andra spelregler kommer troligen att behöva ändras för att nu aktuella problem, som höga bostadskostnader och ökad segregation ska kunna lösas. För att effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna ska öka krävs att både producenter och konsumenter av bostäder ges incitament att höja kostnadsmedvetandet. Producenterna måste ges motiv att höja innovationstakten och anpassningsförmågan.

Den offentliga sektorn har en nyckelroll i denna utveckling. Genom att utforma spelregler som främjar en effektiv användning av arbetskraft och kapital och som stimulerar företagare och anställda till att hitta på nya produkter som är billigare och bättre än de gamla kan effektiviteten öka. Det gäller också att skapa en miljö som stimulerar företag och anställda att göra befintliga produkter billigare samt organisera arbetsprocessen på ett billigare sätt så att anpassningsförmågan höjs. Görs detta kan de bostäder som byggs i framtiden bli billigare. De resurser som frigörs kan allokteras till områden där vi i dag upplever bristsituationer. På så sätt ökar effektiviteten i ekonomin och välbefindandet höjs.

På senare tid har nya spelregler införts som går i marknadskonform riktning. Det gäller både regler för finansiering och normer. De minskade subventionerna och den minskade efterfrågan som följd av lågkonjunkturen har medfört att många byggföretag inlett rationaliseringsprogram i syfte att minska produktionskostnaderna. Spelreglerna, som reglerar

relationerna mellan företag i olika konkurrenssituationer, har skärpts i och med införandet av den nya konkurrenslagen 1993. Detta har lett till att en mängd avtal och konkurrensbegränsande samarbeten har förändrat karaktär eller upphört. Därmed har de långsiktiga förutsättningarna för konkurrens och effektiva marknader förbättrats.

Dessa förändrade förutsättningar har i kombination med den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet lett till att bl.a. flera av de stora byggnadsentreprenadföretagen har satt igång ett omfattande förändringsarbete för att öka sin produktivitet.

Det finns således tendenser till en strävan mot ökad effektivitet i bygg- och bostadssektorerna. Det behövs dock ytterligare förändringar av den institutionella ramen kring bygg- och bostadssektorerna så att aktörernas handlingsalternativ begränsas till sådana som ger incitament att höja effektiviteten. Några av de åtgärder som behöver vidtas presenteras i denna utredning.

Det är viktigt att framhålla att det är effektiviteten i samspelet mellan den offentliga sektorn, som regelsättare och spelare, och de privata aktörerna på bygg- och bostadsmarknaden som avgör i vilken grad och i vilken takt effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna kan höjas. Det hjälper föga om det finns många innovativa och konkurrensbenägna företag om regelverket kring bygg- och bostadssektorerna försvårar för nya företag med nya produkter att komma in på marknaden. Samtidigt räcker det inte med att bara ändra regelverket så att det är formellt möjligt för företagen att få framgång genom att vara innovativa och anpassa sig till nya villkor. Företagen måste verkligen utsättas för ett yttre omvandlingstryck och vilja konkurrera med nya och billigare produkter och nya sätt att organisera arbetet. Det är därför viktigt att den internationella konkurrensen ökar. Detta är särskilt viktigt på delmarknader där den svenska marknaden domineras av ett fåtal aktörer.

Det bör även påpekas att den offentliga sektorn har en nyckelroll i arbetet med att se till att enskilda åtgärder att höja effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna är konsistenta med varandra så att en åtgärd kompletteras med en annan åtgärd. I denna analys har därför bygg- och bostadssektorerna betraktats ur ett "ax till limpa"-perspektiv. Med denna systemsyn har vi velat fästa uppmärksamheten på att en åtgärds effektivitet är avhängig alla andra åtgärders effektivitet. Exempelvis är det mindre troligt att kostnadspress leder till hyressänkningar i ett system där ett fåtal stora bostadsföretag kontrollerar större delen av ett bostadsbestånd än i ett system där flera mindre företag konkurrerar om hyresgästerna. Åtgärder för att höja konkurrenstryck, innovations- och anpassningsförmåga i en del av förädlingskedjan måste således kompletteras med åtgärder i andra delar av förädlingskedjan för att målet om en effektivare marknad ska kunna nås.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Kommerskollegium, Konkurrensverket och Närings- och teknikutvecklingsverket har i ett gemensamt projekt studerat effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna. Syftet med projektet har varit att analysera vilken roll den offentliga sektorn spelar för effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna, dels som regelsättare, dels som aktör på olika delmarknader.

Bygg- och bostadssektorerna har traditionellt varit föremål för olika åtgärder från statsmakternas sida. Byggnadsproduktionens inriktning och omfattning har påverkats av subventioner, statliga investeringar, normer och standarder samt av hyresregleringen. Importen har begränsats av inhemska regler och krav på tygodkännanden och arbetsrättsliga krav. Fåtalsdominans och konkurrensbegränsande samarbeten har kännetecknat marknadsstrukturen på olika delmarknader inom byggsektorn.

Fåtalsdominans är vanligt i byggsektorn och dess inverkan på konkurrensen är särskilt allvarlig, eftersom importkonkurrensen och förekomsten av utländska aktörer på den svenska marknaden är mycket begränsad. Många delmarknader inom byggsektorn har etableringshinder i form av stordriftsfördelar eller kontroll över strategiska insatsvaror. Sedan början av 1990-talet har flera spelregler för bygg- och bostadssektorerna förändrats i riktning mot avreglering eller regelreformer.

De ingrepp i marknaden som har gjorts tidigare har bidragit till att skapa de strukturer som i dag råder på bygg- och bostadssektorernas olika delmarknader. De regleringar som finns och har funnits på till exempel hyresmarknaden har haft en avgörande påverkan på hyresmarknad, fastighetsmarknad och även byggmarknaden. Byggmaterialindustrin kännetecknas av stora företag som ofta är dominerande på sin marknad. De dominerande företagen har under lågkonjunkturen stärkt sin ställning genom förvärv och konkurser bland små företag. Priserna på byggmaterial har trots lågkonjunkturen ökat under 1990-talet. Det finns fortfarande problem att importera byggmaterial till Sverige. Den harmonisering av nationella särregler som skulle ge importkonkurrens och nya lösningar har ännu inte fått de effekter som förväntades vid EU-medlemskapet.

Förbättrad konkurrens inom bygg- och bostadssektorerna kräver arbete på flera fronter. Särskilt viktigt är att regleringssystemen som påverkar och ger förutsättningarna för byggsektorn ifrågasätts och omprövas. När institutionella förändringar görs för att öka konkurrenstrycket på en marknad är det av stor betydelse att spelreglerna ger möjligheter för nya företag att utmana de etablerade. Genom spelregler kan marknader göras utmaningsbara och därigenom få förutsättningar för att fungera som

effektiva marknader. I detta perspektiv skall även sådana spelregler betraktas som kan utgöra ett hinder för importkonkurrens.

2.2 Syfte

Marknader inom bygg- och bostadssektorerna har, eller har ofta haft, en blandning av olika störningar, vilket ställer höga krav på analys för att avgöra vilka spelregler som kan leda till det bästa resultatet. Syftet med denna studie är att analysera på vilket sätt den offentliga sektorn har påverkat effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna. Analysen fokuseras på två roller som den offentliga sektorn har. Dels är den offentliga sektorn regelsättare genom att politiska församlingar har mandat att stifta lagar som påverkar effektiviteten i både produktion och konsumtion av bostäder, dels är den offentliga sektorn aktör på bygg- och bostadsmarknaden. En viktig fråga att analysera är på vilket sätt de lagar och regler som den offentliga sektorn inför påverkar den långsiktiga effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna. En annan viktig fråga är vilka regler som bör införas för att höja effektiviteten. En tredje fråga är om det finns konflikter från effektivitetssynpunkt som är en följd av att den offentliga sektorn har dubbla roller, som regelsättare och aktör.

2.3 Metod

För att ta tillvara synergieffekter på utredningsområdet har NUTEK, Konkurrensverket och Kommerskollegium gemensamt funnit att området "sunda spelregler" bör fokuseras och prioriteras i en gemensam utredning. Arbetet med utredningen sker genom att de tre myndigheterna samverkar i en projektgrupp. Till utredningen har även knutits en referensgrupp med representanter från de tre myndigheterna och Näringsdepartementet samt forskare med kunskaper som är relevanta för utredningen.

2.4 Avgränsningar

Vi kommer att inrikta oss på de institutioner och spelregler som finns på den del av fastighetsmarknaden som hyresmarknaden utgör, eftersom det är på denna delmarknad, som det finns speciella regleringar och marknadsimperfectioner.

3 Ekonomiskteoretiska utgångspunkter och institutionell ram

3.1 Inledning

Den ekonomiska tillväxten behöver öka i Sverige för att vi även i framtiden ska kunna finansiera den välfärd vi har idag. De senaste decenniernas ekonomiska forskning betonar produktivitetstillväxt som en av drivkrafterna för ekonomisk tillväxt¹. Produktiviteten bestäms bland annat av de drivkrafter som finns för aktörerna i ekonomin att organisera sig och fatta beslut som leder till samhällsekonomisk effektivitet. Omvandlingstrycket i en ekonomi, att anpassa sig och organisera om sig efter förändrade förutsättningar, är en annan viktig drivkraft för produktiviteten. Enligt ekonomisk teori är konkurrens- och omvandlingstrycket i ekonomin viktig för en hög produktivitetstillväxt. En decentraliserad marknadsekonomi är därför den institutionella ram som bättre än andra ekonomiska system stimulerar till effektivitet och produktivitet i en avancerad och utvecklad ekonomi som den svenska.²

3.2 Tillväxt, institutionella faktorer och spelregler

Den offentliga sektorn påverkar på flera sätt villkoren för företagandet. Det handlar dels om hur offentlig verksamhet organiseras, dels om ingrepp som görs av olika skäl för att stödja enskilda, privata eller offentliga verksamheter. Det handlar också om inhemska regleringar som är förankrade i det internationella regelverket och som Sverige inte helt kan styra själv. Dessa villkor sätter spelreglerna för näringslivet och har

¹ De första ekonomiska modellerna som försökte förklara vad som gjorde att en ekonomi fick tillväxt sökte förklaringen i exogena faktorer som tillgången till produktionsfaktorer. Tillväxtmodeller utvecklades genom att föra in sparande och därigenom investeringarnas roll samt även genom att ta hänsyn till teknologiska innovationer. De neoklassiska tillväxtmodellerna försökte förklara tillväxt utan att ta hänsyn till t.ex. institutionella faktorer som kan sägas vara endogena faktorer. Tillväxtteorier väckte ett mindre intresse under några år då tillväxt närmast betraktades som något av naturen givet. Under det senaste årtiondet har tillväxtteorier fått ett pånyttfött intresse. De nya modellerna fokuserar på endogena faktorer som t.ex. humankapitalets och institutionella faktorer betydelse för tillväxten.

² Se t.ex. SOU 1991:23 för en diskussion om drivkrafter för produktivitet i den svenska ekonomin.

avgörande betydelse för effektiviteten och utvecklingskraften i näringslivet.

Målsättningen med spelreglerna är bl.a. att främja den ekonomiska utvecklingen genom att ge förutsättningar för tillväxt, förnyelse och sysselsättning. Sunda spelregler kan, om de är rätt utformade, stimulera till bättre användning av samhällets resurser och stärka det svenska näringslivets förmåga att långsiktigt hävda sig på internationella marknader.

.2.1 Tillväxtens bestämningsfaktorer

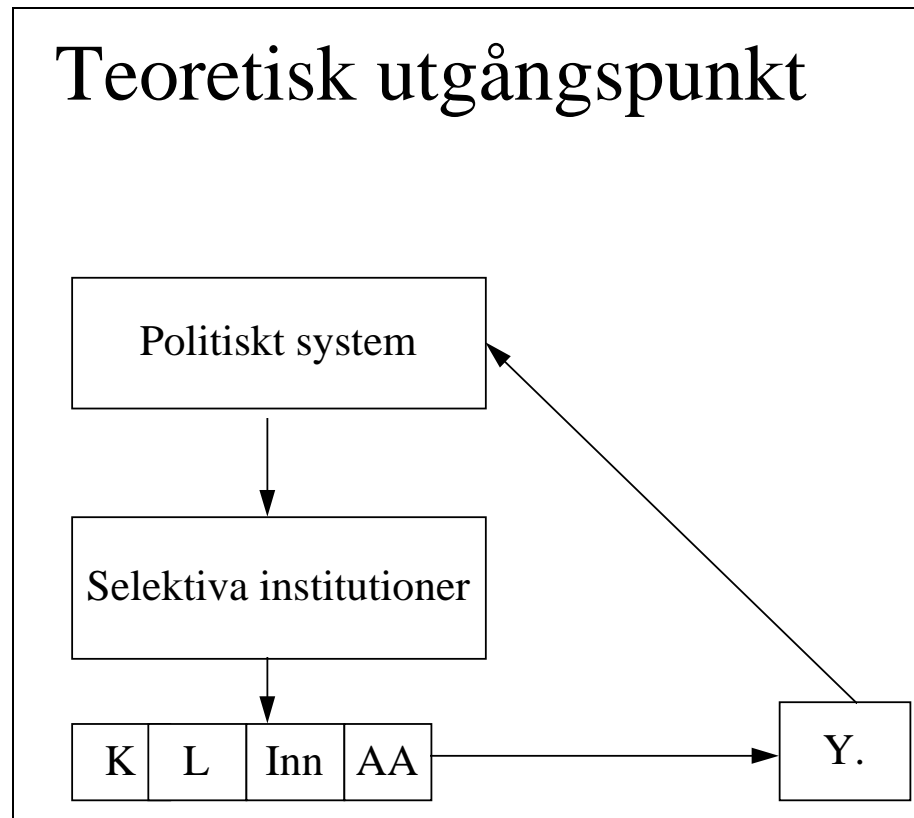
För att kunna analysera hur förändringar av spelregler påverkar effektiviteten och tillväxten i en ekonomi måste man studera vilka faktorer som påverkar effektivitet och tillväxt. Hur påverkar spelreglerna dessa faktorer? Vilka processer leder till att spelreglerna utformas på ett visst sätt? I den ekonomiska forskningen har institutionella faktorer betydelse för tillväxtens drivkrafter blivit en alltmer central fråga.³

Myhrman⁴ presenterar en modell för hur tillväxtprocessen påverkas av institutionella faktorer. Modellen återges här i figur 3.1. Modellen utgår ifrån att det politiska systemet skapar lagar och förordningar, selektiva institutioner, som begränsar handlingsutrymmet för de aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet i en viss bransch. De selektiva institutionerna ger, om de är rätt utformade, aktörerna drivkrafter att allokera kapital (K) och arbetskraft (L) till de investeringar som är mest lönsamma, incitament att ägna sig åt skapande av innovationer (INN) samt drivkrafter att anpassa produktionsinriktningen och teknologin efter nya förutsättningar (AA). När aktörerna har starka incitament att allokera kapital till de mest lönsamma investeringarna, d.v.s. när incitamenten att ägna sig åt innovativ verksamhet är goda och när anpassningsförmågan är hög, ökar det ekonomiska utbytet av aktiviteterna och tillväxten i ekonomin.

³ Se t ex North Douglas C. (1993) och Myhrman J. (1994)

⁴ Myhrman (1994)

3.1 Teoriram



.2.2 Marknadsekonomin

I en perfekt fungerande decentraliserad marknadsekonomi kommer aktörerna att fatta de beslut som leder till den högsta möjliga samhälls-ekonomiska vinsten. I analysen är konkurrensen och prismekanismen central. Om man har en fullständig konkurrenssituation, det vill säga att det i vårt fall finns ett stort antal byggmaterialföretag som konkurrerar med varandra och inget av dessa kan påverka prisbildningen, då tvingas företagen att producera de byggmaterial konsumenterna vill ha och kan betala för. Konkurrensen tvingar också företagen att förbättra sin teknik och producera så billigt som möjligt. Om ett byggmaterialföretag tar ut ett högre pris för en viss typ av material slås det ut genom att konsumenterna vänder sig till andra företag. I en fullständig konkurrensekonomi sägs därför ibland att "konsumenten är kung".

För att en situation med fullständig konkurrens skall vara uppfylld i verkligheten krävs att en mängd förutsättningar är uppfyllda, vilka kan vara mer eller mindre realistiska. Modellen för den fullständiga konkur-

rensekonomi beskriver alltså inget idealtillstånd, utan skall betraktas som ett verktyg som hjälper oss att förstå de förtjänster konkurrensmekanismen kan ha.

I en fullständig konkurrens ekonomi är antalet köpare och säljare så stort att ingen ensam kan påverka priset. Det råder fritt in- och utträde på alla marknader för kapital, arbetskraft och produkter. Köpare och säljare har friheten att utan begränsningar sluta avtal om priser för byten på marknaderna. När alla konsumenter och producenter har fullständig information om priserna samt om sina preferenser och transformationskostnader och när inga externaliteter⁵ förekommer kan man visa att marknadsökonomi leder till att:

- Det lönar sig för företagen att vara effektiva. Det leder till lägsta möjliga priser för konsumenterna.
- Det lönar sig för företagen att producera och sälja de varor och tjänster som konsumenterna vill ha.
- Det lönar sig för företagen att utveckla nya, bättre produkter och produktionsmetoder.

När marknaderna i en marknadsekonomi fungerar som bäst, finns det därför goda förutsättningar för att tre viktiga ekonomiska mål uppfylls:

- Man får en produktion som styrs av efterfrågan.
- Man får en effektiv produktion och därmed låga priser.
- Man får nya bättre produkter och produktionsmetoder.

Den fullständiga konkurrensökonomi sägs vara samhällsekonomiskt effektiv. Det innebär att ekonomin uppnår ett jämviktsläge, där det inte går att göra det bättre för någon utan att någon annan får det sämre. Det går alltså inte att göra några omfördelningar i ekonomin som förbättrar situationen för någon.

Eftersom företagare, anställda och kapitalägare ständigt maximerar sin vinst eller nytta är de, i den perfekta marknadsekonomi, lättroliga mellan olika branscher och olika bostadsorter. Företag förutsätts ha ett vinstmaximeringsmål för ögonen och hushållen förutsätts leva enbart för att maximera sin förväntade nytta av konsumtion. Det existerar inga flaskhalsar t.ex. transaktionskostnader eller bristande information i den perfekta marknadsekonomi. Följden blir att den ekonomiska tillväxtprocessen skulle fungera utan inflytande från det politiska systemet och de selektiva institutioner som det politiska systemet skapar. Kapital och

⁵ Viss produktion eller konsumtion kan t.ex. ge upphov till konsekvenser som av andra upplevs som positiva eller negativa.

arbetskraft allokeras alltid till sektorer där de är mest produktiva och kan snabbt ändra lokalisering, antal och kvalitet (till exempel utbildningsnivå). Eftersom alla aktörer känner till nuvarande och framtida priser och alltid maximerar sin vinst/nytta, kommer de utan protester att byta jobb, bostad, gå nya utbildningar etc. så länge någon i samhället vinner på det och vinsten mer än väl räcker till för att kompensera den som förlorar.

3.3 Skäl för politiska ingrepp i marknadsekonomin

Modellen för den fullständiga marknadsekonomin har hjälpt forskare att lämna värdefulla bidrag till vilka avvikelser som finns i verkligheten och leder till att ekonomin i ett samhälle aldrig når den allmänna jämvikt som den ideala modellen utgår från. I verkligheten är den perfekta marknads ekonomin en abstraktion. Fullständig konkurrens på alla marknader implicerar frånvaro av monopol och oligopol, karteller, transaktionskostnader, fackföreningar etc. Tilltagande avkastning i produktionen förekommer i verkligheten genom förekomsten av stordriftsfördelar i viss produktion. Den fullständiga konkurrenskonomin skall därför ses som en metod eller ett extremfall i en referensram som hjälper oss att förstå konkurrensens möjligheter. Konkurrensen är därvid inte ett självändamål utan ett medel att nå en effektiv resursfördelning i ekonomin.

.3.1 Oacceptabel inkomstfördelning

Resultatet av att människor fritt får sluta kontrakt om ekonomiska transaktioner riskerar att leda till en oacceptabelt sned inkomstfördelning. Därför kan institutioner skapas som överför inkomster från dem som anses vara för rika till dem som anses vara för fattiga. Det anses då vara acceptabelt att göra ingrepp i enskilda människors äganderätt till sin inkomst.

Dessa omfördelningar av inkomster påverkar dock ofta effektiviteten i ekonomin negativt. Skatter och subventioner leder till att marknads ekonomins signalsystem, relativpriserna, inte ger korrekt information om de samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna av olika handlingsalternativ. Köpare som till exempel får subventioner för att köpa en bostad informeras om en lägre kostnad för bostaden än den verkliga kostnaden. Effekten kan bli att köparna skaffar sig dyrare och större bostäder än de gjort utan subvention. Om det finns en allmän uppfattning att många människor bor dåligt och drabbas av ohälsa av sitt dåliga boende, kan det vara samhällsekonomiskt effektivt med subventioner till bostäder. Då kan nyttan av den ökade hälsan hos människor vara större än de kostnader som ett ökat skatteuttag medför. Men bor alla bra och stort är det inte längre standarden på bostäderna som är det största skälet till inkomstomfördelning. Då kan det ur samhällsekonomisk synvinkel vara effektivare att minska subventionerna till bostäderna och i stället öka

stödet till dem som verkligen anses vara fattiga, till exempel handikappade och barnfamiljer med låga inkomster.

.3.2 Ofullständig information

Även om det är effektivt att ha en kollektiv överenskommelse om vilka allmänna regler som alla, för allas gemensamma bästa, bör hålla sig till är den process vid vilka överenskommelserna träffas förknippad med problem. Idealt kan man tänka sig att en beslutsfattare har fullständig information om alla väljares preferenser och dessutom känner till alla alternativa sätt att utforma spelreglerna på och vad respektive alternativ får för konsekvenser för varje invånare. En sådan beslutsfattare kommer, under förutsättning att han vill maximera samhällsnyttan, att införa effektiva spelregler.

Men i verkligheten finns det ingen beslutsfattare med denna förmåga. Beslutsfattaren har ofullständig information om hur de spelregler som finns påverkar effektiviteten i samhället och vilka effekter införandet av nya spelregler, borttagande av gamla samt modifiering av de nuvarande spelreglerna skulle få för alla individer i samhället. I en värld av ofullständig information finns det starka skäl för människor att bilda organisationer i form av företag, politiska partier eller intressegrupper för att konkurrera om resurserna i samhället. Varje grupp försöker maximera sina vinster med hänsyn till de begränsningar (spelregler) som gäller.

Att det kan vara lönsamt för vissa grupper att organisera sig och framgångsrikt arbeta för att skaffa fördelar på andras bekostnad beror på de positiva informationskostnaderna. Om en intressegrupp inte har några kostnader för att identifiera, samla in och bearbeta information om effekterna av föreslagna åtgärder, kan man visa att gruppen väger kostnaden för organiserandet mot fördelarna av åtgärden för gruppen. Åtgärdena drivs endast så långt att de marginella fördelarna är lika med de marginella nackdelarna. Vid höga informationskostnader finns en risk för att kortsiktiga gruppintressen kommer att ta överhanden eftersom fördelarna ofta på kort sikt är uppenbara medan t.ex. kostnaderna för ökad ineffektivitet på lång sikt kan vara svåra att upptäcka. En analysram av spelreglerna i ett samhälle måste därför beakta det politiska systemets funktionsätt, vilka spelregler som det politiska systemet tillhandahåller samt hur spelreglerna påverkar allokeringen av arbetskraft och kapital från lågproduktiv till högproduktiv ekonomisk verksamhet. Spelregler bestämmer kapitalägarnas och arbetskraftens förmåga och vilja att anpassa sig till nya villkor och kan därigenom gynna eller missgynna innovatörer.

På samma sätt som de minsta möjliga produktionskostnaderna beror på bl.a. konkurrenstrycket och den tekniska nivån i samhället beror spelreglernas förmåga att minska transaktionskostnaderna på hur hela spelregelstrukturen (den institutionella ramen) är utformad. Eftersom ingen hjärna har kapacitet att hitta alla alternativ som är möjliga inför ett beslutsfat-

tande och informationen om de olika alternativen är ofullständig eller ojämnt fördelad mellan parterna i en bytesaffär, uppstår alltid osäkerheter om de spelregler som finns är effektiva. Detta kan leda till att någon av parterna i ett byte utnyttjar denna osäkerhet till sin egen fördel genom att lura motparten. Detta kallas moraliska risker (moral hazard).

Den institutionella ramen (spelreglerna) bestämmer vilka organisationer som är lönsamma. Men organisationerna påverkar också spelreglerna. De organisationer som tjänar på att spelreglerna finns kommer att kämpa för att de blir kvar. De personer som förlorar på spelreglerna kommer sannolikt att organisera sig för att försöka ändra spelreglerna till sin fördel. I denna brytning kommer spelreglerna över tiden att ändras beroende på beslutsfattarnas egen subjektiva uppfattning av vad som är rätt och fel och organisationernas storlek och förhandlingsskicklighet. Detta gör att det i ett samhälle alltid kommer att finnas en blandning av spelregler, vissa är effektiva i samhällsekonomisk mening (ingen kan få det bättre utan att någon annan får det sämre) och andra är ineffektiva (någon kan få det bättre utan att någon annan får det sämre).

Ett exempel på bristande eller ofullständig information på byggmarknaden är frånvaron av byggregler som garanterar en viss minimistandard skulle leda till stora kostnader och svårigheter för konsumenterna att samla in och bearbeta information om t.ex. hur de bärande delarna i ett hus är dimensionerade. Existensen av byggregler som garanterar en minimistandard på en rad områden kan minska de s.k. transaktionskostnaderna i samband med köp eller hyra av en fastighet eller lägenhet.

.3.3 Transaktionskostnader

Forskare som North, Coase och Williamsson har bidragit till att begreppet transaktionskostnader har införts i den ekonomiska analysen. Därmed har också intresset kommit att riktas mot institutionernas d.v.s. spelreglernas roll för att förklara varför ekonomin inte uppnår den typ av jämvikt som idealmodellen utgår från. Spelreglerna (institutionerna) i ett samhälle har visat sig spela en avgörande roll för hur väl samhällena lyckats med att ta vara på den potential till välbefinnande som finns.⁶

Transaktionskostnader uppstår i och med att marknaden används för att genomföra effektiva byten. Transaktionskostnaderna utgörs av kostnader för att söka upp de partners man vill byta varor med samt kostnader för information om priser, villkor och kvalitet, samt kostnader för att förhandla och att upprätta kontrakt. Transaktionskostnader består även av kostnader för att övervaka att de levererade varorna håller överenskommen kvalitet samt att kontraktet i övrigt efterlevs. När företagens trans-

⁶ Se t ex North Douglas C. (1993) och Myhrman J. (1994)

aktionskostnader adderas till produktionskostnaden erhålls den totala kostnaden att producera en viss mängd varor. På samma sätt reduceras konsumenternas nytta av en viss mängd varor när deras transaktionskostnader subtraheras från varornas nytta.

Transaktionskostnader kan minskas genom att regler införs som alla måste tillämpa vid byte av varor och tjänster. Överenskommelser om att använda ett officiellt språk vid internationella affärsrelationer minskar transaktionskostnaderna men ökar kostnaderna för utbildning i språk. Men eftersom inläring av ett språk har stordriftsfördelar blir totalkostnaderna i de flesta fall lägre jämfört med om affärerna inte blir av eller att en tolk måste engageras varje gång en förhandling äger rum. Att använda gemensamma längd och volymmått, gemensamma minimistandarder etc. minskar transaktionskostnaderna och är därför en viktig förutsättning för att effektiva byten skall ske.

Bygg- och bostadssektorerna har egenskaper som gör att transaktionskostnader är särskilt betydelsefulla. Det faktum att det är stora och komplexa köp, som skapar stora informationskostnader för konsumenterna, har t.ex. gjort att det ofta finns en ställföreträdande konsument i form av en professionell byggherre. Vidare så kräver relationerna mellan byggherrar och entreprenörer att effektiva kontrakt skapas som minskar transaktionskostnaderna.

På marknader där samma typ av vara köps vid återkommande tillfällen, ibland så ofta som varje dag, kan konsumenten korrigerar felköp genom att välja en annan produkt vid nästa köptillfälle. Ju oftare den aktuella varan köps av den enskilda konsumenten och ju lägre pris den betingar desto mindre blir konsumentens kostnad för ett felaktigt inköp. Vidare blir konsumenten vid återkommande köp av en vara van vid att hantera marknadssituationen.

Vissa varor som t.ex. bostäder köper de flesta däremot mycket sällan. Detta gör att slutkonsumenten är relativt ovan vid den specifika köpsituationen. Stora belopp är involverade i köpet, vilket gör att felköp kan få ödesdigra effekter. Ofta är valmöjligheterna dessutom begränsade, när alla faktorer som bestämmer valet av bostadsort vägts in.

I många fall är det vid byggtillfället inte klart vem som blir den slutliga brukaren. Dessutom vill många inte själva äga sin bostad utan i stället hyra den. Dessa faktorer försvårar en direkt kontakt mellan de som bygger bostäder och de som ska bo i dem. Dessa egenskaper hos bygg- och bomarknaden gör att det kan finnas ett behov av en mellanhand mellan slutkonsumenten och den som utför själva byggnadsarbetet. Detta gör att skickliga byggherrar, som kan kompensera slutkundernas informationsbrist och bristande vana vid beställning av bostäder kan öka effektiviteten i byggandet.

Att företag och hushåll kan tjäna på byten är inte tillräckligt. Att använda marknaden som instrument för byten kan leda till att de resursbesparingar, som görs genom att konkurrensen pressar ner produktionskostnaderna, mer än väl kan ätas upp av att resurser måste ägnas åt att söka efter affärspartners, sammanträda och telefonera om hur kontraktet ska utformas samt att övervaka, att parterna uppfyller sina respektive rättigheter och skyldigheter. Transaktionskostnader kan omöjliggöra, försvåra eller leda till ineffektiva byten. Transaktionskostnader har sin grund i att informationen är ofullständig och att människan inte alltid handlar rationellt. Om förhandlingar kan genomföras och kontrakt ingås utan transaktionskostnader, kommer detta att resultera i ekonomiskt effektiva kontrakt oberoende av den rådande rättsordningen.

Spelreglernas uppgift är att minimera transaktionskostnaderna så att totalkostnaderna, givet de minsta möjliga transaktionskostnaderna, blir så låga som möjligt för en viss produktionsmängd. Det vill säga spelreglerna skall sträva efter att möjliggöra att en situation med en väl fungerande konkurrens uppstår.

.3.4 Externa effekter

Externa effekter kan definieras som de biverkningar en transaktion mellan en säljare och köpare får för en tredje part och som inte beaktas av köparen och säljaren. Externa effekter kan vara positiva och negativa. Med positiva externa effekter menas att en tredje part får fördelar av att en köpare och säljare genomför en transaktion t.ex. att ett företag producerar något mot betalning. På bostadsmarknaden kan en extern effekt uppstå om folkhälsan förbättras av att det produceras flera och bättre bostäder. Då slipper samhällsekonomin kostnader för sjukvård och rehabilitering. Eftersom köparen och säljaren endast kan förväntas ta hänsyn till interna effekter, d.v.s. hur deras egen ekonomi påverkas av transaktionen, tar de inte med de positiva effekterna på andra individer vid sina beslut. Att skatten i framtiden kan bli lägre på grund av lägre sjukvårdskostnader, kommer därför inte fullt ut att beaktas när transaktionen genomförs. Därför finns det ett samhällsekonomiskt utrymme att subventionera bättre bostäder. Subventioner kan alltså vara samhällsekonomiskt effektiva.

De externa effekterna kan även vara negativa. Det innebär att en tredje part drabbas negativt av en transaktion som två andra genomför. Om köparen och säljaren inte tar hänsyn till den skada deras transaktion åsamkar den tredje parten, är transaktionen inte samhällsekonomiskt effektiv, eftersom den tredje parten kan få det bättre utan att köparen och säljaren får det sämre. Ett byggföretag och ett byggmaterialföretag kan båda finna det lönsamt att ett billigt byggmaterial används. Men om till exempel materialet är giftigt och kan skada de boende uppstår en negativ extern effekt. Utmaningen för beslutsfattare är då att skapa institutioner som gör att byggmaterialet inte används. Ansvarslagar, som innebär att

byggmaterialföretaget får ersätta de skador materialet åsamkar de boende, är ett sätt att skapa ekonomiska incitament för köpare och säljare att välja andra mindre farliga material. Direkta regleringar i form av förbud är en annan möjlighet.

Ett annat exempel är om det inte finns några byggregler om brandskydd, ökar risken att bristande brandsäkerhet i en viss fastighetsägares fastighet leder till att en brand i denna sprider sig till närliggande fastigheter som har andra ägare. Bristande brandskydd kan därmed sägas få negativa externa effekter vid en brand, eftersom en fastighetsägare inte behöver ta hänsyn till skador på andras produktionsverksamheter. Därmed riskerar brandskyddet i frånvaron av regleringar att bli lägre än vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

.3.5 Stordriftsfördelar

När produktionen av en vara eller tjänst är förenat med så stora fasta kostnader att genomsnittskostnaden per producerad enhet sjunker i hela efterfrågeintervallet är det, i varje fall kortsiktigt, samhällsekonomiskt effektivt att låta ett företag producera och sälja för hela marknaden. Flera företag på marknaden innebär kortsiktigt att företagen tillsammans överinvesterar i fast kapital. Produkterna blir då dyrare att tillverka i flera företag än i ett företag.

För att öka effektiviteten på kort sikt i ekonomin kan institutioner skapas som ger ett företag ensamrätt till produktionen av varan i fråga. Men för att undvika att företaget utnyttjar sin ensamställning och tar ut monopolpriser måste även institutioner skapas som reglerar ägandeform och priser. Public choice-skolan har kritiserat den här typen av regleringar. De anses skapa nya problem och regleringarna leder till att den långsiktiga, dynamiska effektiviteten blir onödigt låg, eftersom ett monopolföretag inte har lika starka skäl att effektivisera produktionen som ett konkurrensutsatt företag. De kortsiktiga vinsterna av att reglera en marknad kan därför ätas upp av de långsiktiga förluster som en lägre innovationstakt ger.

.3.6 Ofullständig konkurrens

Antal företag på marknaden har traditionellt setts som ett mått på graden av konkurrens. Produktionen på vissa marknader kan vara förenat med stordriftsfördelar, vilket gör att det kan vara effektivt med ett stort företag istället för flera små. Stora företag kan i vissa fall vara drivande i den teknologiska utvecklingen genom att de har resurser för FoU. En monopolsituation kan även under vissa omständigheter leda till innovationer och att nya produkter utvecklas som genom att vara substitut utmanar monopolistens produkter. Mellan de två ytterligheterna fullständig konkurrens och monopol finns i verkligheten olika koncentrationsgrad.

Ekonomer har utvecklat olika modeller för att förklara utfallet på marknaden vid fåtalsdominans. Utmärkande för dessa är det ömsesidiga beroendet mellan företagen. Avgörande imperfektioner är att det ofta inte råder fritt in- och utträde på en marknad och att det finns transaktions- och informationskostnader. I praktiken är begreppet en väl fungerande konkurrens⁷ som leder till ett rimligt utfall ur effektivitetssynpunkt mer lämpligt och eftersträvänsvärt än den perfekta konkurrensen.

3.4 Medel för att korrigera marknadsstörningarna

.4.1 Regleringar

Eftersom det förekommer olika former av marknadsimperfectioner och transaktionskostnader inom olika sektorer krävs det ofta att staten ingriper med olika former av spelregler och institutionella arrangemang för att marknaden ska fungera samhällsekonomiskt effektivt. Det är viktigt att påpeka att syftet med dessa åtgärder måste vara att stärka marknadsmekanismerna och inte tvärtom.

Att tala om reglerade och oreglerade marknader är missvisande. De flesta marknader är på ett eller annat sätt kringgärdade med någon sorts lagstiftning som begränsar aktörernas handlingsfrihet. Olika börser framhålls ofta som exempel på perfekta eller näst intill perfekta marknader. Aktörerna har tillgång till perfekt information som direkt kan diskonteras i marknadspriset. Men en förutsättning för verksamheten är att den är starkt reglerad. De tider börserna är öppna är reglerade, vilka produkter som får handlas, parternas ansvarsförhållanden och regler för hur tvister skall lösas och beivras är starkt reglerade. Även den mest fullkomliga marknad behöver regelverk och institutioner för att fungera effektivt.

Eftersom förutsättningarna på en marknad förändras genom att till exempel konsumenternas preferenser ändras efterfrågan och den tekniska utvecklingen ändrar utbudet, kommer en reglering över tiden att leda till olika samhällsekonomiskt effektiva utfall. Regleringar kan alltså vara motiverade eller omotiverade beroende på om de är samhällsekonomiskt effektiva eller ineffektiva. Det finns kostnader och intäkter med regleringar. Dessa kostnader och intäkter kan vara olika svåra att värdera beroende på vilka kostnader det oönskade marknadsutfallet medför. Vissa skäl till att reglera en marknad, baseras på en politisk värdering. En marknadslösning kan få effekter som är oacceptabla ur inkomstför-

⁷ Enligt detta resonemang kan vi definiera en väl fungerande konkurrenssituation som en situation då utfallet på marknaden är sådant att den kvantitet produceras där avvikelsen mellan marknadspris och marginalkostnad är så liten som möjligt.

delningssynpunkt. Andra kostnader som är svåra att värdera är paternalistiskt motiverade regleringar och kostnader för externa effekter. Avregleringar kan därför ske av dels ekonomiska, dels politiska skäl. De avregleringar som sker eller diskuteras att genomföras i naturliga monopol är därför de lättaste att studera, eftersom dessa främst innehåller ekonomiska kostnader och intäkter. I de fall som avregleringar för med sig sociala kostnader kan ekonomisk utredningsverksamhet ändå tjäna som vägvisare vad gäller de kvantifierbara kostnaderna och intäkternas fördelning.

Motiv för regleringar

Ett exempel på en marknad som har ansetts fungera samhällsekonomiskt ineffektivt i frånvaro av regleringar är hyresmarknaden. Orsaken till detta är att det finns en rad marknadsimperfectioner som skulle medföra uppenbara problem om total avtalsfrihet infördes. Bland annat finns det omfattande transaktionskostnader i samband med flyttning.

Användandet av undermåliga eller bristfälliga byggprodukter vid byggande riskerar att få allvarliga konsekvenser på människors hälsa i form av t.ex. allergier eller direkta olyckor. Av detta skäl har det traditionellt funnits en rad krav på olika byggprodukter.

Byggregler är ett exempel på spelregler som om de är rätt utformade, kan undanröja brister i marknadsekonomin funktionssätt. Exempel på marknadsimperfectioner inom byggsektorn är *externa effekter* och *ofullständig information*. Om det t.ex. inte finns några byggregler om brandskydd så ökar risken att bristande brandsäkerhet i en viss fastighetsägares fastighet leder till att en brand i denna sprider sig till närliggande fastigheter som har andra ägare. Bristande brandskydd kan därmed sägas få negativa externa effekter vid en brand eftersom en fastighetsägare inte behöver ta hänsyn till skador på andras produktionsverksamheter. Därmed riskerar brandskyddet i frånvaron av regleringar att bli lägre än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Brandskydd kan även sägas ha drag av kollektiv vara.

Ett exempel på bristande eller ofullständig information är att det i frånvaro av byggregler som garanterar en viss minimistandard skulle leda till stora kostnader och svårigheter för konsumenterna att skaffa in och bearbeta information om hur t.ex. de bärande delarna i ett hus är dimensionerade. Existensen av byggregler som garanterar en minimistandard på en rad områden kan minska de s.k. transaktionskostnaderna i samband med köp eller hyra av en fastighet eller lägenhet.

Regleringar riskerar i vissa fall att leda till högre kostnader

Rätt utformade regleringar kan, om det finns marknadsimperfectioner och/eller omfattande transaktionskostnader, bidra till att öka den samhällsekonomiska effektiviteten. Detta förutsätter att det finns en perfekt informerad samhällsekonomisk maximerade som utformar regleringarna.

Något som i praktiken är helt orealistiskt. Den s.k. Public Choice-skolan anför i sin kritik av regleringar att dessa tenderar skapa större marknadsimperfectioner än vad de avsåg att korrigera. Detta beror på att regleringarnas utformning tenderar att styras av välorganiserade producentintressen på konsumentintressets bekostnad. De reglerade företagen har nästan alltid ett överläge över regleringsmyndigheterna när det gäller kunskap om produktionsförhållandena.

Detaljregleringar om hur olika produkter ska utformas riskerar att minska produktiviteten eftersom innovationer försvåras. Detta riskerar att leda till en lägre dynamisk effektivitet d.v.s. produktivitetsutveckling över tiden. Det finns således en risk att detaljregleringar och regleringar, som hindrar nyetablering i en viss bransch, i ett längre tidsperspektiv hämmar produktivitetsutvecklingen och därmed eventuellt också leder till högre priser.

.4.2 Subventioner

Ett viktigt motiv för subventioner av bygg/bosektorn har varit att boende har ansetts vara en s.k. *merit good*. Tanken bakom detta är att om individen har en hög konsumtion av boende så gynnar detta inte bara individen själv utan även samhället i stort, eftersom detta skulle kunna få en gynnsam effekt på folkhälsan. En bra bostadsstandard för alla skulle därmed kunna tänkas leda till lägre kostnader för samhället. *Merit good* kan ses som en positiv extern effekt av konsumtion av boende. Genom en subvention till just boendet skulle bra boendeförhållanden för barn kunna garanteras oberoende av föräldrarnas prioriteringar mellan boende och andra konsumtionsvaror. Om individernas bostadskonsumtion subventionerades i en omfattning så att dess kvantitet sammanföll med samhällets marginella värdering, skulle detta rent teoretiskt leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet, under förutsättning att *merit good*-argumentet fortfarande är giltigt.

Även en strävan att motverka social segregation i boendet med hjälp av subventioner skulle kunna motiveras utifrån *merit good*-perspektivet. Tanken bakom detta är att bostadssegregationen leder till ökad kriminalitet och sociala problem som i sin tur leder till ökade kostnader för samhället.

Ett annat motiv för subventioner till bygg/bosektorn har varit branschens centrala roll i konjunkturpolitiken. Byggande av bostäder, vägar och annan infrastruktur har under årtionden varit ett självklart recept för att öka sysselsättningen vid lågkonjunkturer. Traditionellt har anförts att för varje jobb som skapats i byggbranschen har även ett antal jobb i andra branscher skapats. Idén om byggandet som motor i ekonomin vid lågkonjunktur baseras i grunden på Keynes och Stockholmsskolans teorier om behovet av stabiliseringspolitik för att mildra konjunktursvängningarna. Detta argument för att subventionera boendet baseras till skillnad

från *merit good*-argumentet inte på den neoklassiska mikroteorin utan på Keynesianska makroekonomiska teorier.

Man kan alltså konstatera att man inom olika nationalekonomiska teorier kan finna stöd för att subventionera bygg- och borsektorn. Dessa subventioner kan då vara motiverade av effektivitets- och konjunkturpolitiska skäl. Subventioner av boendet har emellertid ofta varit fördelningspolitiskt motiverade.

Fördelningspolitiska åtgärder är resultatet av politiska prioriteringar som ligger utanför nationalekonomins kompetensområde. Utifrån ekonomisk teori kan man dock bedöma den effekt på ekonomins funktionssätt som ett visst sätt att *utforma* en åtgärd får. Endast om man direkt önskar stödja just dem som konsumerar en viss vara eller tjänst är en subvention av denna vara en lämplig åtgärd enligt ekonomisk teori. I annat fall är det alltid bättre att ge stödet direkt till den grupp man önskar stödja. På så sätt får stödet bättre träffbild och blir därigenom både effektivare och billigare för samhället. Om det inte finns några inslag av *merit good* kan man med hjälp av enkla diagram visa, att ett obundet kontantstöd både är effektivare och ger mottagaren av stödet en större nytta än om priset på en viss vara subventioneras⁸.

Subventioner riskerar att leda till högre faktiska kostnader

Vilka negativa effekter på prisbildning och effektivitet kan då subventioner till bygg- och bostadssektorerna få enligt nationalekonomisk teori?

Den främsta effekten av generella utbudssubventioner till bostadsbyggandet är att kostnadsmotståndet riskerar att minska hos såväl producent som konsument. Låt oss visa detta med ett litet räkneexempel. Vi antar att hyran i en nybyggd lägenhet idag är subventionerad till 50 procent via statliga räntebidrag. Detta innebär att en verklig kostnadsskillnad mellan två lägenheter på t.ex. 10 000 kr per år i den potentielle hyresgästens kalkyl endast förefaller vara 5 000 kr. När kostnadsmotståndet minskar hos konsumenterna till följd av kraftiga generella subventioner leder detta till ett motsvarande beteende hos producenterna, om vi antar att dessa inte är vinstmaximerande utan nöjer sig med en tillfredsställande vinst. Detta innebär att det finns en uppenbar risk att generella utbudssubventioner inte fullt ut leder till sänkta konsumentpriser och ökad konsumtion av den subventionerade varan, utan att effekten av subventionen till stor del "äts upp" av bristande kostnadseffektivitet i branschen. Detta leder till att samhällets totala kostnad för produktion av bostäder blir högre än den skulle vara utan generella utbudssubventioner.

⁸ Denna typ av stöd ger störst nytta eftersom den enskilde konsumenten själv kan välja att köpa den blandning av varor och tjänster för stödet som ger störst nytta just för honom.

Även riktade bostadssubventioner i form av bostadsbidrag kan få kostnadshöjande effekter. Om subventionens storlek kopplas direkt till hyresnivån och bostadsbidraget täcker en stor del av hyran i ett brett hyresintervall, minskar incitamenten för hyresgäster som är berättigade till bostadsbidrag att försöka hitta en billigare och mer prisvärd lägenhet. Detta beror på att en flyttning till en billigare och mer prisvärd men kvalitativt något sämre lägenhet skulle leda till att konsumentens bostadskostnad skulle minska betydligt mindre än hyresskillnaden mellan de två lägenheterna p.g.a. att bostadsbidraget samtidigt skulle sjunka radikalt. Detta innebär att även riktade subventioner av enskilda individers konsumtion av bostäder riskerar att leda till ett minskat kostnadsmotstånd, om subventionens storlek är direkt kopplad till hyresnivån.

Även subventioner till byggandet av konjunkturpolitiska skäl kan få negativa effekter på kostnadseffektiviteten i bygg- och bostadssektorerna.

Det finns en risk att subventioner av konjunkturpolitiska skäl får till följd att nödvändiga strukturrationaliseringar skjuts på framtiden. Företagens incitament att effektivisera sin produktion riskerar även att minska. I stället ökar företagens incitament att bedriva lobbyverksamhet gentemot myndigheterna för att bibehålla eller öka subventionerna.⁹ Ur det enskilda företags synvinkel, kan det i en miljö där det finns omfattande subventioner och regleringar som ständigt ändras, vara rationellt att lägga ner relativt mycket kraft på att försöka öka eller bibehålla lönsamheten genom att försöka påverka myndigheterna att öka subventionerna eller ändra regleringarna.

3.5 Inträdes- och etableringshinder

En grundläggande förutsättning för marknadsekonomin är att det finns närings- och etableringsfrihet. Ett fritt tillträde till marknaden för nya företag och aktörer leder till att konkurrens uppstår. Konkurrens driver utvecklingen av nya produkter framåt samt leder till ett tryck på befintliga företag att vara effektiva och bjuda ut de varor och tjänster som efterfrågas i ekonomin. En situation där inträdet försvåras och befintliga företag skyddas från konkurrens hämmar effektiviteten på marknaden, ytterst till nackdel för konsumenterna.

Att inträdet till en marknad inte är fritt kan bero på att ett eller flera tillsammans dominerande företag har marknadsmakt att begränsa inträdet till en marknad. Organiserade särintressen kan t.ex. ha ett stort övertag över allmänintresset när det gäller att påverka regleringars utformning. Regleringar kan därför begränsa konkurrensen på konsumenternas be-

⁹ Detta fenomen brukar kallas för *rent seeking*.

kostnad. Auktorisation och självkontroll inom t.ex. branschorganisationer är exempel på hur särintressen kan utöva inflytande över inträdet till marknaden. Handelshinder som t.ex. olika system för certifiering och provning av produkter kan utgöra betydande konkurrenshinder, speciellt på marknader med få företag, som t.ex. den svenska byggmaterialmarknaden.

.5.1 Marknadskoncentration och konkurrensgrad

Det avgörande måttet på en marknads konkurrensgrad har traditionellt varit koncentrationsgraden. Koncentrationen mäts oftast med *Herfindalsindex* som beräknas som summan av kvadraten av företagens marknadsandelar. De flesta koncentrationsmåten är nära korrelerade och ger därför samma resultat. Sambandet mellan koncentration och monopolkraft beror dock på flera speciella antaganden som sällan är uppfyllda i verkligheten. Forskningen har därför alltmer frångått koncentrationsmålet för att förklara konkurrensgraden på marknader och istället fokuserat intresset på olika inträdes- och etableringshinder.

Traditionella analysmodeller för utfallet på en marknad med fåtalsdominans är t.ex. *Cournotmodellen* inom vilken en högre koncentration innebär större monopolkraft och högre priser. Ett antagande i dessa modeller är att företagen först bestämmer kvantiteten som skall produceras, därefter etableras prisnivån där utbud och efterfrågan klarerar. Ju färre företag och högre koncentration, desto större förutsättningar för ett företag att själv tjäna på att priset ökar då den producerade kvantiteten minskar.

I Bertrandmodellen sätter företagen priserna först, varefter den producerade kvantiteten bestäms. En fullgod konkurrens uppstår därför redan med två konkurrenter. I verkligheten torde både Cournot- och Bertrandmodellerna kunna inträffa. Företagens beslut om pris och kvantitet är i vissa avseenden bindande men kan justeras i andra avseenden.

Koncentrationen är en endogen variabel som påverkas av förhållandena på marknaden. Vissa forskare argumenterar att koncentration kan vara ett uttryck för varierande effektivitet. Om ett företag är effektivare än andra blir marknaden sannolikt mer koncentrerad, men priserna blir lägre än de annars skulle ha varit. I ett litet land kan dessutom en hög koncentration vara nödvändig för att kunna utnyttja skalfördelar i konkurrensen mot utländska företag.

Cournotmodellen tar ingen hänsyn till vilka eventuella möjligheter för nya företag att komma in på marknaden som finns. Om modellen modifieras så att hänsyn tas till detta, blir villkoren för nyinträde viktigare för prissättningen än koncentrationen (t.ex. modeller *med limit pricing* eller *potential competition*).

Modellen tar ingen hänsyn till olika typer av informationsbegränsningar. När kunder exempelvis har sökkostnader har det visat sig att ett större antal företag under vissa omständigheter kan leda till högre priser.¹⁰

Dessa resonemang leder till slutsatsen att det är mycket svårt att avgöra om en hög koncentration eller ett företags dominerande position är ett konkurrenshinder som minskar effektiviteten på marknaden. Därför handlar diskussionen bland forskare i dag alltmer om möjligheterna till nyinträde av konkurrenter. En central fråga blir därför i vilken mån ett eller flera företag som har en dominerande ställning på en marknad kan hindra nyinträdet.

.5.2 Konkurrenshinder

Mekanismer som hindrar nyinträdet kan vara:

- *Underprissättning.* Genom underprissättning kan ett dominerande företag sänka priset inom det område där de känner sig utmanade. Det förutsätter att företaget har finansiella resurser att ta en förlust för att stänga ute konkurrenter.
- *Sunk-costs* leder till att ett befintligt företag kan hota med priskrig som gör inträde olönsamt.
- *Vertikala avtal* med t.ex. leverantörer kan försvåra inträde.
- *Marknadsdelning.*
- *Auktorisation* och andra krav eller *kontroller av etableringar.*

Av de ovan nämnda faktorerna kan man skilja ut förbjudna konkurrensbegränsningar. Till förbjudna konkurrensbegränsningar räknas underprissättning av ett dominerande företag, marknadsdelning och andra konkurrensbegränsande samarbeten som strider mot konkurrenslagen.

Auktorisationssystem eller andra typer av etableringskontroller kan ha effekter på konkurrensen på en marknad. En auktorisation kan vara både privat och offentligt reglerad. En privat auktorisation där det inte framgår att det är en branschorganisation eller ett företag som utfärdar auktorisationen kan t.ex. få konsumenter att överskatta betydelsen genom att tro att det är det allmänna som utfärdar auktorisationen. Ett auktorisationssystem kan därför begränsa inträdet av nya företag till en viss marknad. Det finns situationer när ett auktorisationssystem är befogat. Skyddsintressen kan bedömas ge samhällsekonomiska intäkter och därför motivera kontroll av etableringar på en marknad. För att bedöma om regleringen är befogat måste intäkterna vägas mot kostnaderna för regle-

¹⁰ Stiglitz (1987)

ringen som minskad konkurrens innebär. En auktorisation skall därför vara opartisk och baseras på objektiva kriterier så att utrymmet för godtycke och skönsmässighet vid bedömningen minimeras. Systemet måste också vara öppet för alla och utan kvantitativa eller geografiska begränsningar.

När det gäller frågan om vertikala avtal, integration och koncentrationstendenser är det svårare att avgöra vad som är skadligt och vad som är effektivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Förekomsten av "sunk-costs" kan t.ex. innebära att produktionen kommer att vara förenad med fallande styckkostnader som gör att det finns stordriftsfördelar. Vertikal integration kan ibland innebära en effektivare produktion genom att minska transaktionskostnader.

.5.3 Vertikal integration

Vertikal integration kan på krympande marknader ha stor betydelse för ett företags möjligheter att stärka sin marknadsstyrka och frihet i prissättningsfrågor och försvåra för potentiella konkurrenter att etablera sig på marknaden. Det råder delade meningar om effekterna av vertikal integration på konkurrensen. Vissa ekonomer hävdar att vertikal integration inte ökar marknadsstyrkan utan tvärtom kan leda till sänkta priser genom effektivitetsvinster. Andra ekonomer hävdar att vertikal integration är ett sätt för företag att minska konkurrensen genom att hindra eller försvåra för konkurrenter att få tillgång till insatsvaror eller köpare genom att kontrollera distributionssystem. Att det skulle finnas konkurrensbegränsande motiv anses främst vara fallet i branscher med en hög koncentration i produktions- och distributionsled.

I den ekonomiska forskningen om effekter av vertikal integration finns två huvudlinjer. Den ena linjen anser att vertikal integration sker i syfte att minska företagets transaktionskostnader. Den andra linjen hävdar att vertikal integration kan ske i ett konkurrensbegränsande syfte. Forskningen inom området har främst varit teoretisk. När det gäller den empiriska forskningen på området är denna mycket begränsad, bl.a. på grund av tillgång till statistik och mätsvårigheter.

En anledning för företag att integrera sin verksamhet kan vara för att minska konkurrenternas möjligheter att verka på en marknad. Genom att integrera sig med företag i tidigare produktionsled kan de skaffa sig strategisk kontroll över insatsvaror och därigenom kontrollera resurser som är viktiga även för konkurrenter. Ett företag kan också utestänga konkurrenter från efterfrågan på sina produkter eller motverka efterfrågan på sina konkurrenters produkter genom att integrera framåt till distributionsledet. I dessa fall syftar den vertikala integrationen till att öka den egna dominansen.

Transaktionskostnadsteorin kan sägas vara en teori om vertikal integration. En av Coases slutsatser var att storleken på ett företag var just ett resultat av relativa transaktionskostnader. Enligt honom expanderar ett företag sin verksamhet tills dess att kostnaden för ytterligare en transaktion inom företaget är lika med kostnaden att genomföra samma transaktion på den öppna marknaden. Enligt detta resonemang är vertikal integration ett resultat av att företaget minimerar sina kostnader för transaktioner på samma sätt som de minimerar sina produktionskostnader. Vertikal integration leder därför till högre produktion och lägre priser eftersom det sker i syfte att öka företagets effektivitet.

3.6 Spelregler kan öka effektiviteten

När inkomstfördelningen är politiskt oacceptabel och när det förekommer marknadsimperfectioner kan det finnas motiv för ingrepp i marknadssekonomi. Institutioner kan skapas i syfte att rätta till inkomstfördelning och de störningar som finns på t.ex. bygg- och bostadsmarknaden. Men institutionerna (spelreglerna) kan vara utformade så att de har negativa externa effekter d.v.s. genom negativa biverkningar hämmar ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser.

Av den teorigenomgång som gjorts i detta kapitel framgår att det finns starka skäl att så långt som möjligt låta marknaden sköta allokeringen av resurserna i samhället. Men samtidigt finns starka motiv för att göra ingrepp i marknadssekonomi. Svårigheterna ligger i att skapa de institutioner som vid varje tidpunkt ger rätt incitament till de ekonomiska aktörerna. När beslutsfattarna har höga informationskostnader finns det alltså ett utrymme för organiserade särintressen att skaffa sig fördelar på andras bekostnad med en försämrad effektivitet som följd. Tjänar till exempel ett antal byggföretag på att en regel säger, att av brandsäkerhetsskäl, ska den produkt som företagen producerar användas, kommer företagen att kämpa för att regeln blir kvar, även om det finns andra billigare produkter som är lika säkra. Förutsättningen är att påtryckningen på beslutsfattarna ger företagen högre vinst än vinsten av att utveckla och sälja den nya produkten. Ju lättare det är för företagen att få gehör hos beslutsfattarna, desto mindre kommer de att ägna resurser åt att utveckla sina produkter.

Både konsumenter och producenter av varor, som t.ex. bostäder, kan tjäna på att det finns subventioner av bostäder. Därför har de ett gemensamt intresse av att kämpa för att subventionerna ska vara kvar, så länge vinsten av detta beteende är högre än vinsten för konsumenterna att jaga efter billiga producenter och vinsten för producenterna att utveckla nya och billigare produkter. Totalt sätt kan alla förlora på detta beteende i och med att kostnaderna ökar och kvaliteten blir sämre.

Att producenter och konsumenter beter sig som beskrivits ovan beror på att de strävar efter att lösa de problem de möter på för dem bästa sättet. De institutionella ramarna anger vilka handlingsalternativ som är

lönsamma för dem. Effektiva institutioner ska se till att handlingsalternativen begränsas till de som är lönsamma för hela samhället. Men de beslutsfattare som ska utforma institutionerna har aldrig fullständig information om hur aktörerna löser sina problem. Därför finns det alltid institutioner som är effektiva och institutioner som är ineffektiva. Den ständiga utmaningen blir därför att driva utvecklingen mot högre effektivitet genom att ineffektiva institutioner ersätts av effektiva institutioner.

De selektiva institutionen måste därför anpassas efter nya villkor. Denna strävan ska vara trovärdig vilket gör att aktörerna förväntar sig effektiva institutioner. Lönsamheten i att långsiktigt kalkylera med att skaffa sig fördelar på andras bekostnad blir därmed lägre än lönsamheten i att anpassa produktion och konsumtion till en nivå och inriktning som maximerar den totala produktionen och dess nytta.

Detta betyder i klartext att de institutioner som reglerar bygg- och bostadsmarknaden är en blandning av både effektiva och ineffektiva institutioner. De institutioner som varit effektiva för några årtionden sedan kan vara ineffektiva idag. De mål som institutionerna var skapade för uppfylla kan redan vara uppfyllda och de negativa effekterna kan överväga de positiva. Samtidigt kan ett visst mål uppfyllas med mera effektiva eller mindre ineffektiva institutioner idag än för t.ex. trettio år sedan.

Nedan diskuteras några förslag till åtgärder som i den ekonomisk-teoretiska litteraturen förts fram som effektiva institutioner.

.6.1 Utmaningsbara marknader

Kritiker till den klassiska synen på ekonomin förespråkar att det viktiga är att marknader är utmaningsbara¹¹. Fåtalsdominans och monopol behöver inte vara skadliga i sig. Det centrala begreppet i teorin om utmaningsbara marknader är bundna kostnader (sunk-costs), sådana investeringar som saknar alternativ användning, därför att de är specifika för en viss verksamhet, t.ex. kostnaden att dra en kabelledning för telekommunikationer. En icke bunden kostnad är t.ex. inköp av en taxibil som snabbt kan avyttras och har flera alternativa användningar. På en utmaningsbar marknad saknas bundna kostnader. En viktig slutsats är därför att det kan råda hård konkurrens på en marknad med bara ett företag. Om inträdet är fritt kan man säga att det finns ett stort antal potentiella konkurrenter. Om ett företag tar ut ett högt pris och gör vinster kommer snabbt nya företag att attraheras till marknaden. Samma effektivitet kan därför uppstå som under en situation med fullständig

¹¹ Baumol m.fl. (1982)

konkurrens. Hotet om importkonkurrens är därför viktigt för effektiviteten på inhemska marknader med få aktörer.

En marknad kan bli utmaningsbar genom åtgärder som har inslag av avreglering, eller som på annat sätt skärper konkurrenstrycket. Studier av införandet av konkurrens i offentlig sektor visar, att en förutsättning för att kunna ta tillvara de positiva effekterna av konkurrens är att det finns ett potentiellt och faktiskt konkurrenstryck på marknaden i fråga. Att ha gemensamma standarder och andra föreskrifter, t.ex. genom gemensamma byggproduktdirektiv inom EU är en typ av avreglering som när det fungerar kan göra en marknad utmaningsbar. Olika system för att godkänna produkter i olika länder kan innebära stora bundna kostnader för att få en produkt godkänd och därigenom fungera som ett inträdeshinder.

.6.2 Effektiva kontrakt

Kontraktsteori har under senare år hört till de mest expansiva områdena inom nationalekonomin¹². I traditionell ekonomisk teori utgår man från att alla kontrakt som sluts är kompletta kontrakt d.v.s. kontrakt som reglerar alla typer av störningar som kan uppkomma i en relation mellan två parter. Dessa kontrakt är emellertid mycket ovanliga i verkligheten eftersom det dels är svårt att förutse alla förvecklingar som kan uppstå i framtiden, dels är det mycket kostsamt att utarbeta denna typ av kontrakt. De flesta kontrakt är därför i praktiken inte kompletta.

Mot denna bakgrund har insikten ökat om att kontraktutformningen styr den nytta och kostnad som en part får av en viss ekonomisk transaktion. I förlängningen påverkar kontraktutformningen även den samhälls-ekonomiska effektiviteten. Ett problem med många standardkontrakt är att de ger de ingående parterna svaga incitament att anstränga sig utöver vad som stipuleras i kontraktet. Denna brist kan kompenseras genom att enskilda aktörer ges incitament genom t.ex. olika former av bonus om resultatet blir sådant att den för de kontraktsslutande parterna gemensamma nyttan ökar. Ett vanligt exempel på detta är att verkställande direktörers lönenivå kopplas till vinstens storlek. Genom att i ökad grad bygga in incitamentskapande element i kontrakten kan troligen effektiviteten på marknaden öka.

Ett närliggande problem är att användandet av allt för standardiserade kontrakt tenderar att missgynna relativt stora grupper av köpare och säljare. Olika parter har olika behov. För personer som bor tillfälligt på en ort har kort uppsägningstid av hyreskontrakt ett stort värde, medan

¹² Se t.ex. Milgrom & Roberts (1992) s 126-161 samt 206-241 för en översiktlig genomgång av kontraktsteori.

detta värde är mer begränsat för en person som har för avsikt att bo på orten under många år framåt. En större variation i kontraktsutformningen, anpassad efter olika köparens och säljares behov, skulle troligen kunna öka effektiviteten på olika marknader inom bygg- och bostadssektorerna. Samtidigt sänker standardiserade kontrakt transaktionskostnaderna, vilket talar för att variationen i kontraktsutformningen inte bör vara alltför stor.

Användandet av alltför standardiserade kontrakt samt av kontrakt som, på områden där så är möjligt, saknar incitamentshöjande inslag, riskerar att leda till lägre effektivitet än vad som skulle vara möjligt med mer flexibla kontraktslösningar.

3.7 Den institutionella ramen

Det krävs spelregler på alla marknader för att aktörerna ska få incitament att fatta samhällsekonomiskt effektiva beslut. Aktörer i ekonomin är staten, företagen och hushållen. Regleringar kan vara både offentliga och privata, liksom kan de vara formella eller informella. Vi definierar regleringar som åtgärder av någon aktör i ekonomin som syftar till maktutövning genom att begränsa andra aktörers handlingsutrymme.

Konkurrens kan hindras genom företagets agerande (t.ex. karteller), köparnas agerande eller genom statens agerande. Vanligaste typen av reglering är offentlighetsrättsliga inslag som styr olika verksamheter. Alla aktörer är t.ex. skattepliktiga. Staten är en aktör på marknaden som påverkar utfallet genom lagar och regler. Detta görs med generella regler som konkurrenslagen, vilken syftar till ökad konkurrens. Förutom generella regler finns också många marknader med speciella regler som t.ex. patent, reglerade monopol, prisreglering och etableringskontroll. Företag kan också försöka att påverka den institutionella miljö de verkar inom genom att t.ex. försöka begränsa inträdet till sin marknad för att minska hotet om konkurrens och mindre vinster. Ett sådant exempel kan vara att försöka att hindra inträdet till en marknad genom att införa auktorisation.

Bygg- och bostadssektorerna utmärks av en mycket omfattande institutionell miljö som utgör ett komplicerat mönster. Denna institutionella miljö består av spelplan, regelsättare, regler och aktörer.

Spelplan

Den spelplan som studeras i denna rapport är främst de delar av bygg- och bostadsmarknaden där förekomsten av marknadsimperfectioner och störningar är störst. Vi har därför valt att särskilt inrikta oss på bostadsbyggande och bostadsförvaltning. Även stora infrastruktur- och anläggningsarbeten där det finns stora offentliga beställare inblandade kommer delvis att beröras. Däremot berörs byggandet av kommersiella fastigheter och anläggningar endast i undantagsfall p.g.a. att störningarna

här antas vara betydligt mindre omfattande, beroende på att detta byggande sker på mer marknadsmässiga villkor än t.ex. bostadsbyggandet.

Regelsättare

Först och främst måste man skilja på offentliga och privata regleringar. När det gäller offentliga regleringar är det främst staten som har rätt att införa, förändra och avskaffa dessa. Även kommuner har delvis en sådan makt. När det gäller privata regleringar är det främst olika branschorganisationer som ensamma eller i samarbete med varandra har denna möjlighet. Privata regleringar är ofta resultatet av en förhandlingsprocess mellan olika parter för att minska olika transaktionskostnader, men de kan som bieffekt även ha konkurrensbegränsande inslag.

Regler

Det finns en rad olika offentliga regleringar och regler som styr aktörerna inom bygg- och bostadssektorn. Många av dessa regleringar är generella, d.v.s. de är inte specifikt utformade för bygg- och bostadssektorerna utan gäller för all ekonomisk verksamhet. Exempel på sådana generella regleringar är konkurrenslagen, lagen om offentlig upphandling, produktansvarslagen och kommunallagen.

Andra offentliga regleringar är sektorsspecifika till sin karaktär d.v.s. de är helt inriktade på bygg- och bostadssektorerna. Plan och bygglagen (PBL), lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (BVL), Boverkets bygg- och konstruktionsregler (BBR 94 och BKR 94), hyreslagen, EU:s byggproduktdirektiv är exempel på sådana regleringar. Dessa sektorsspecifika regleringar kan i sin tur grovt indelas i regleringar, vars primära mål är att skydda liv och lem, och regleringar som har som syfte att öka den samhällsekonomiska effektiviteten.

Dessutom finns det ett flertal privata regler. Dessa är oftast inte tvingande men används i praktiken av flertalet aktörer. Exempel på sådana regler är t.ex. de allmänna bestämmelserna för entreprenad- och konsultavtal (AB och ABK) samt de allmänna material- och arbetsbeskrivningarna (AMA).

Aktörer

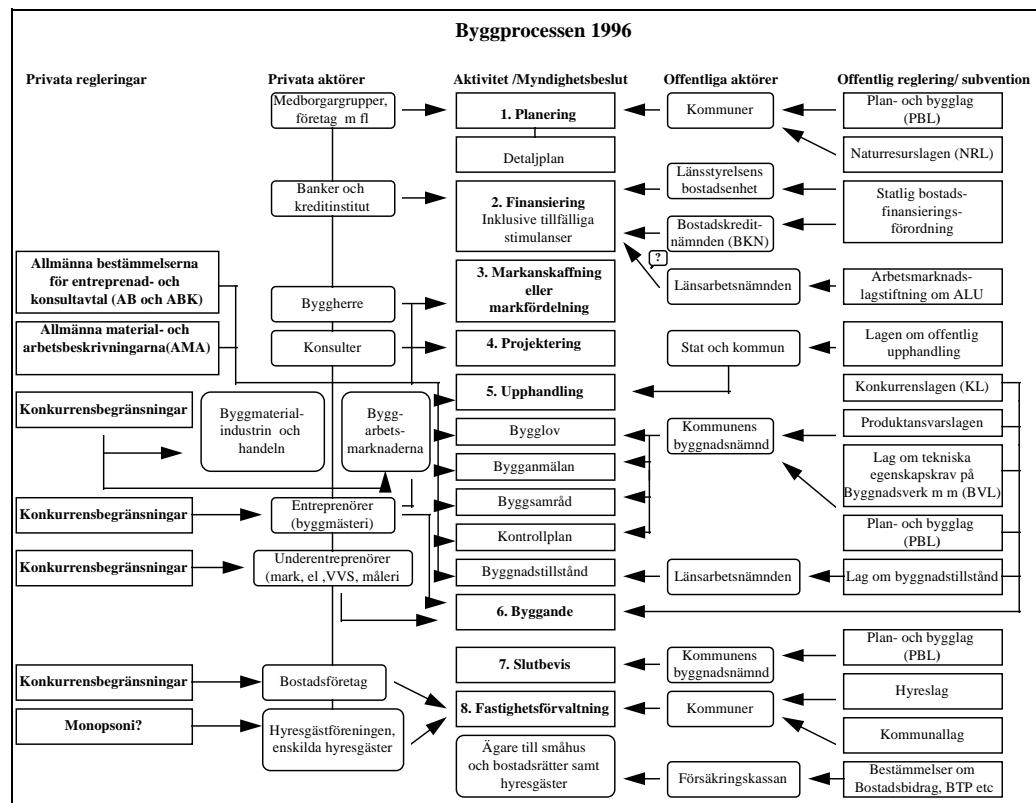
Exempel på offentliga aktörer/spelare är t.ex. staten och statliga verk i sin roll som upphandlare av olika byggtjänster, kommunen i sin roll som uppköpare och som ägare till kommunala bostadsbolag. Detta innebär att stat och kommun har dubbla roller, eftersom man både är regelsättare (bevakare av allmänintresset) och spelare/aktör. Denna dubbelroll analyseras närmare längre fram i rapporten. Det finns även flera andra offentliga aktörer som t.ex. Banverket och Vägverket.

Exempel på privata aktörer/spelare är olika typer av bygg- och bostadsförvaltningsföretag, bransch- och intresseorganisationer som t.ex. Byggtreprenörerna, Hyresgästföreningen, Byggherreföreningen, Industrins Byggmaterialgrupp, Grossistförbundet, Rörinstallatörerna, olika fackföreningar, politiska partier, HSB, Riksbyggen m.fl.

Den institutionella miljön utgör ett komplicerat mönster

Den institutionella miljön inom bostadsbyggande och bostadsförvaltning utgör, som framgår av beskrivningen ovan, ett komplicerat mönster. I figur 3.2 nedan görs ett schematiskt försök att åskådliggöra den institutionella miljöns komplicerade sammanhang d.v.s. hur olika regleringar och aktörer påverkar byggprocessen.

3.2. Byggprocessen



4 Beskrivning av bygg- och bostadssektorerna

4.1 Byggandet

Byggandet är en viktig del av Sveriges ekonomi. Drygt hälften av samhällets totala bruttoinvesteringar utgörs av investeringar i byggnader och anläggningar. Den totala byggverksamheten, d.v.s. summan av byggnadsinvesteringar och kostnader för underhåll av byggnader och anläggningar, uppgick 1994 till 184 miljarder kronor.

Byggproduktionens andel av BNP har under de senaste årtiondena legat omkring 12 procent.

Byggverksamhet utförs av olika producentkategorier, dessa är främst byggnadsföretag, bygghantverksföretag samt statligt och kommunalt byggande i egen regi. Det totala antalet sysselsatta 1994 inom samtliga producentkategorier var 214 000¹³, av dessa uppgick antalet anställda till 173 200 och antalet egna företagare till 40 800. Till byggnadsverksamhet i produktionsstatistiken räknas samtliga arbeten på en byggnad eller anläggning. Bygghantverksföretagen utför installations- och måleriarbeten. I produktionsstatistiken särredovisas bygg- och anläggningsföretagen respektive bygghantverksföretagen.

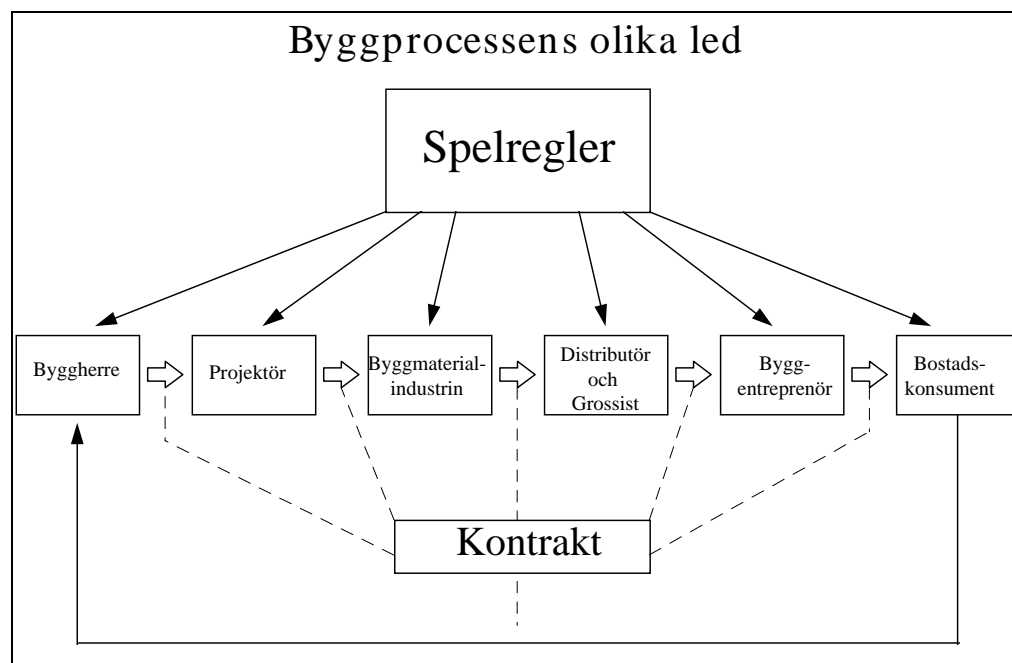
Till byggsektorn i vid mening räknas alla som bidrar till att ett byggnadsverk hus eller anläggning uppförs, d.v.s. företag som bedriver byggnadsverksamhet, bygghantverksföretag, byggmaterialindustri, arkitekter och konsulter. Också distributions- och transportföretag spelar en viktig roll i byggprocessen. Karakteristiskt för byggsektorn är att den i hög grad är en hemmamarknadsbetonad verksamhet som styrs av nationella regler, normer och standarder. Faktorer som klimat och lokala bygg- och hantverkstraditioner spelar stor roll liksom användningen av traditionella inhemska byggmaterial.

Byggsektorn kan delas in i en mängd olika marknader med sinsemellan mycket olika karaktäristiska. Marknaderna för byggtjänster och byggmaterial är bara några av de delar som tillsammans bildar det system som utgör byggsektorn. Byggprocessen omfattar förutom själva byggnationen, planering av bebyggelsen, finansiering, projektering samt förmedling och förvaltning av bostäder. Ett "ax till limpa"-perspektiv, enligt figur 4.1 nedan, kan dela in systemet i olika led som i större eller mindre utsträckning påverkar bygg- och boendekostnaderna.

¹³

Nationalräkenskaperna

4.1 Byggprocessens olika led



En byggherre upphandlar de arbeten och material som är nödvändiga för att genomföra ett bygge. Ibland sker projektering och byggande i egen regi och ibland via konsulters projektledning eller genom byggentreprenörer. Samspelet mellan byggherre och byggentreprenör/konsulter, samspelet mellan dessa och byggmaterialindustrin samt distributionsleden och slutligen samspelet mellan byggherren och slutkonsumenten (ofta en hyresgäst) utgör långa kedjor som hålls samman av kontrakt. Exempel på kontrakt som bestämmer samspelet mellan köpare och säljare i byggsektorns komplexa institutionella miljö är entreprenadformer, hyreskontrakten, anbudsformer och metod att bestämma prissättningen. På dessa kedjor verkar de spelregler som samhället skapar. Spelregler kan vara t.ex. det statliga bostadsfinansieringssystemet eller plan- och bygglagen som styr planeringsprocessen för byggherren. Spelreglerna kan vara effektiva genom att bidra till anpassningar av aktörerna som ger förutsättningar för ekonomisk tillväxt. De kan också vara ineffektiva och ge anpassningar som motverkar ekonomisk tillväxt och ett effektivt resursutnyttjande. Effektiva marknader kräver institutioner som ger incitament till effektiva kontrakt så att effektiva byten kan ske på marknaden.

I Bilaga 2: *Branschbeskrivning - byggsektorn* ges en detaljerad beskrivning av systemets olika led. Där beskrivs olika delmarknader, vilken struktur som råder, aktörer, koncentrationsgrad, prisutveckling, import/export och konkurrensproblem etc.

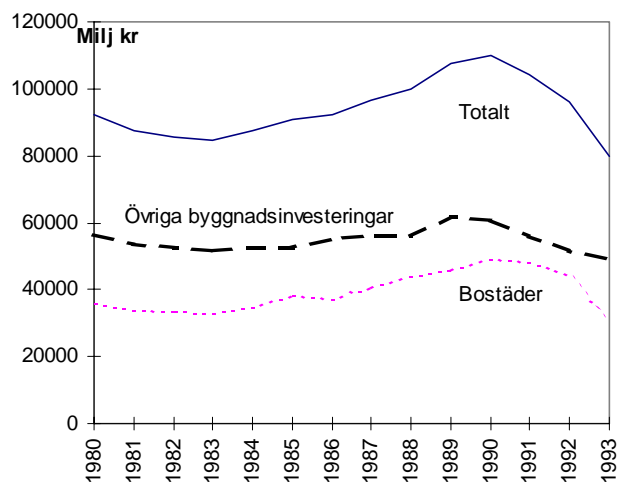
.1.1 Bygginvesteringarnas utveckling

Byggnadsinvesteringarna uppgick till 109,4 miljarder kronor 1994. Bostadsinvesteringarna uppgick i löpande priser till knappt 35,8 miljarder kronor. Byggnadsinvesteringar utanför bostadssektorn uppgick till 73,6 miljarder kronor varav väg- och anläggningsinvesteringar utgjorde 30,8, övrigt husbyggande 37,3 och industri 5,5 miljarder kronor. Produktionsvolymen för reparation och underhåll uppgick till 74 miljarder kronor 1994.

Den fem år långa konjunkturuppgången som inleddes 1986 bröts 1991 och den totala byggmarknaden fick vidkännas ett volymfall som sedan har fortsatt under 1990-talet. För närvarande pågår en utslagning av företag och en extremt hög arbetslöshet råder inom byggsektorn.

I figur 4.2 visas hur byggnads- och anläggningsinvesteringarna, uppdelat på bostadsinvesteringar och övriga byggnadsinvesteringar, utvecklats under 1980- och 1990-talen. Byggnadsinvesteringarna är konjunktur-känsliga. De ökade under hela 1960-talet och nådde en topp i början av 1970-talet, sjönk under resten av 1970-talet och början av 1980-talet och ökade igen under 1980-talets andra hälft för att sedan sjunka kraftigt under 1990-talet.

4.2 Investeringar i byggnader och anläggningar åren 1980-1993, milj kr i 1985 års priser

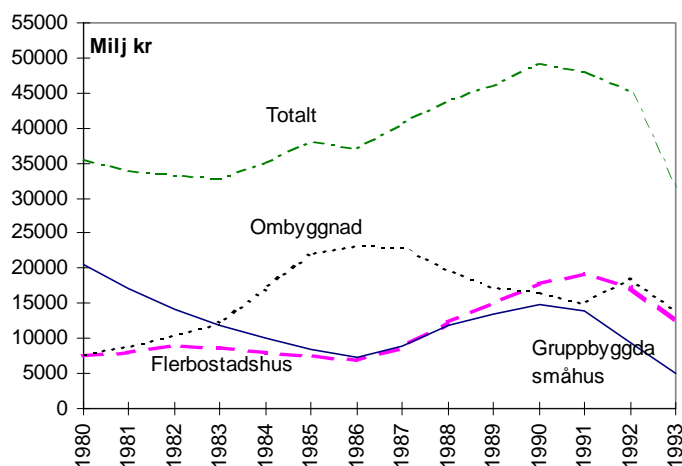


Källa: SCB, nationalräkenskaperna

Av figur 4.3 framgår hur bostadsinvesteringarna utvecklas över tiden, i 1985 års priser, samt fördelningen på nybyggnation av flerbostadshus respektive småhus och ombyggnation. Under 1960- och början av 1970-

talet ledde miljonprogrammet till att bostadsbyggandet i huvudsak inriktades på nybyggnation av flerbostadshus. Under 1970-talet minskade byggandet av flerbostadshus kraftigt samtidigt som nybyggnationen av småhus ökade. När den totala nyproduktionen minskade under första hälften av 1980-talet försköts byggandet, med hjälp av ROT-programmet¹⁴, till ombyggnation. Mellan 1983 och 1987 stod ombyggnation för mer än hälften av de totala bostadsinvesteringarna. Under andra hälften av 1980-talet ökade nybyggnationen, för att sedan falla kraftigt under första hälften av 1990-talet.

4.3 Investeringar i permanenta bostäder åren 1980-1993, i 1985 års priser



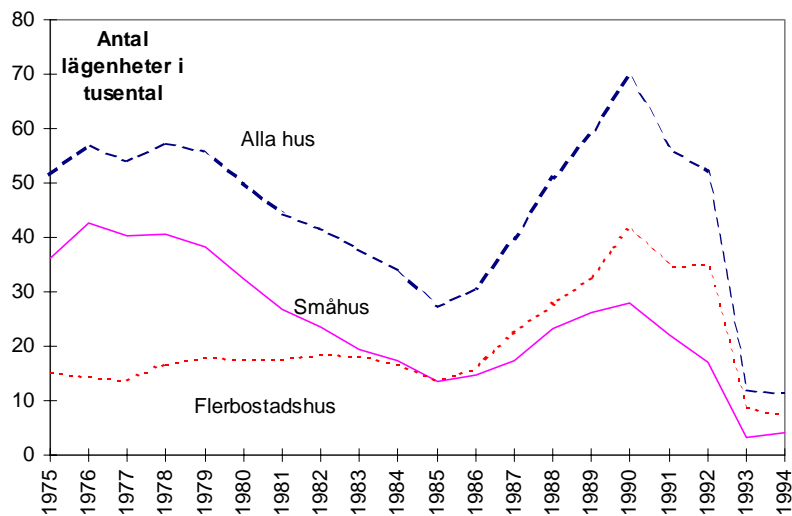
Källa: SCB, nationalräkenskaper

I figur 4.4 visas antalet påbörjade lägenheter under åren 1975-1994. I slutet av 1960-talet påbörjades fler än 100 000 lägenheter årligen. Från början av 1970-talet minskade bostadsbyggandet kraftigt. Under 1970-talets senare hälft halverades bostadsbyggandet och i mitten av 1980-talet var antalet påbörjade lägenheter färre än 30 000. Under senare hälften av 1980-talet sköt byggandet fart igen med toppnotering 1990 med knappt 70 000 lägenheter. Under förra hälften av 1990-talet minskade bostadsbyggandet dramatiskt, antalet påbörjade lägenheter sjönk från 70 000 år 1990 till knappt 12 000 år 1995.

¹⁴

ROT; Reparation, Ombyggnad, Tillbyggnad.

4.4 Antal lägenheter i påbörjade hus, 1975-1994, 1000-tal



Källa: SCB, bostadsbyggnadsstatistik (totalundersökning)

.1.2 Konjunktorens påverkan

Byggsektorn är starkt beroende av den allmänna konjunkturutvecklingen. Efterfrågan på byggtjänster och byggmaterial påverkas av efterfrågan på bostäder, kontor etc. samt vägar och anläggningar. Vid högkonjunktur växer efterfrågan snabbt med ökande bostadsköer och stigande priser på kontor som följd. Vid lågkonjunktur ökar antalet outhyrda lägenheter och kontor.

Det finns alltid en viss fördröjning i anpassningen till förändringar i efterfrågan, eftersom det tar tid att producera en byggnad. De snabba kasten kan exemplifieras med att bostadsbyggandet föll från ca 70 000 lägenheter till ca 12 000 lägenheter under första hälften av 1990-talet.

Väg- och anläggningsentreprenader bekostas i stor utsträckning av staten och är därför inte lika konjunktur känsliga. Sådana infrastruktursatsningar används istället ofta för att försöka utjämna konjunktursvängningar.

Konjunkturläget har stor påverkan på kostnadsutvecklingen inom byggsektorn. En högkonjunktur i byggsektorn leder till brist på arbetskraft och material. Antalet anbud minskar också och situationer kan uppkomma där anbudna är så få, att upphandlingar sker genom direkta förhandlingar med några få entreprenörer. Under perioden 1985-1990 var den svenska byggkonjunktoren mycket god och

byggnadsinvesteringarna ökade med 20 procent i fasta priser. Hushållens efterfrågan på bostäder ökade samtidigt som näringslivets efterfrågan på kontors- och affärsfastigheter ökade. Det resulterade i överhettning och kraftiga kostnadsökningar.

Till byggnadsinvesteringar går det nästan enbart åt inhemska resurser för att tillgodose efterfrågan. Vilket skiljer dem från många andra typer av investeringar. I en högkonjunktur stiger priserna därför snabbt. Att priserna stiger och byggkostnaderna fördyras innebär i och för sig att priset används som fördelningsmekanism och ransonerar byggföretagens resurser till de projekt som kan bedömas som mest lönsamma. I en lågkonjunktur slås mindre effektiva och mindre finansiellt starka företag ut från marknaden. Det innebär att antalet anbudsgivare kan ha minskat när nästa högkonjunktur kommer.

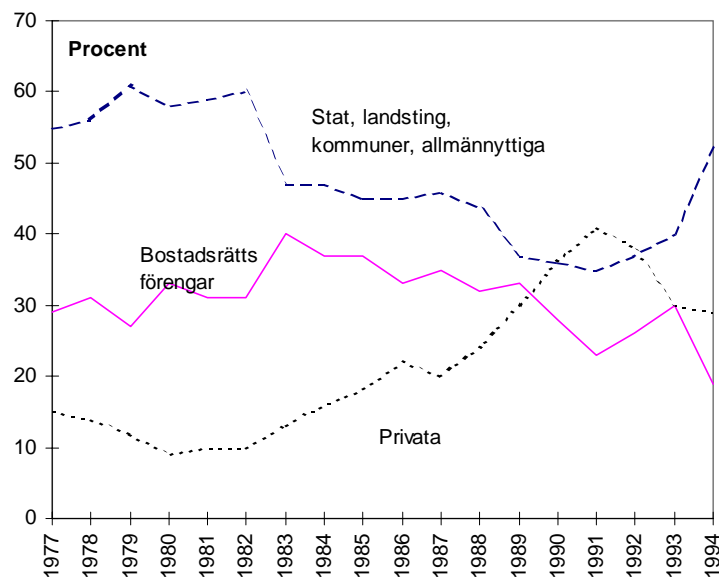
Det starka konjunkturberoendet kan skapa problem och leda till åtgärder från statens sida för att försöka utjämna konjunktursvängningarna. Det har dock visat sig vara en mycket svår konst att hitta den rätta tidpunkten för aktiva åtgärder. Vissa åtgärder riskerar därför att få motsatt effekt mot vad som var det ursprungliga syftet.

.1.3 Bostadsbyggandet

På den svenska bostadsmarknaden finns det enligt 1990 års folk- och bostadsräkning ca 3,8 miljoner lägenheter. Av dessa är 1,8 miljoner belägna i småhus och 2 miljoner i flerbostadshus. Småhusen ägs nästan helt av enskilda medan lägenheter i flerbostadshus är uppdelade i huvudsak tre ägarkategorier: allmännyttan, privatpersoner och bostadsrättsföreningar. Av lägenheterna i flerbostadshus är ca 70 procent hyresrätter, av det totala antalet lägenheter är andelen hyresrätter ca 40 procent. Allmännyttan äger ca 55 procent av hyreslägenheterna, resterande andel ägs av privatpersoner och företag. Det privata ägandet har en större relativ fördelning av äldre fastigheter.

I figur 4.5 visas fördelningen av ägandet i färdigställda flerbostadshus under perioden 1977-1994. Under 1994 ägde allmännyttan omkring hälften av nybyggnationen av flerbostadshus. I slutet av 1970-talet och början av 1980-talet var andelen ca 60 procent. Allmännyttans ägarandel minskade kraftigt under 1980-talet och låg på drygt 35 procent 1991. Under förra hälften på 1990-talet ökade allmännyttans andel av nybyggnationen åter och låg på omkring 50 procent 1994. Bostadsrättsföreningarnas ägarandel låg på drygt 30 procent i slutet av 1970-talet och på omkring 40 procent i början av 1980-talet för att sjunka till omkring 20 procent 1994. Det privata ägandet ökade kraftigt under 1980-talet från ca 10 procent till drygt 40 procent 1991 för att minska till omkring 30 procent 1994.

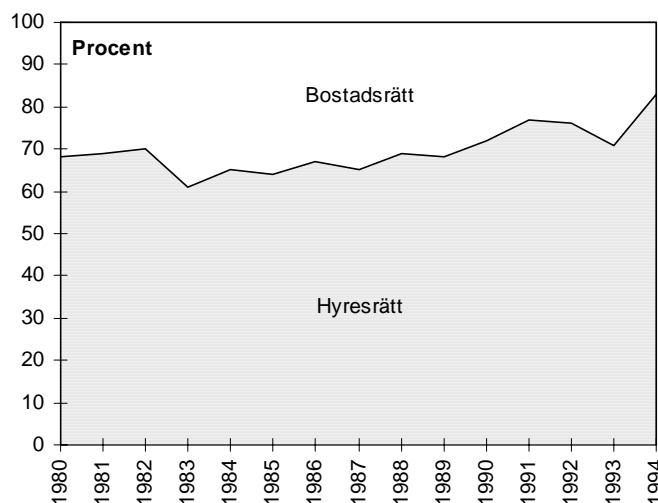
4.5 Färdigställda lägenheter i flerbostadshus efter ägarkategori, åren 1977-1994



Källa: SCB, bostadsbyggnadsstatistik (totalundersökning)

I figur 4.6 visas upplåtelseformen för färdigställda flerbostadshus under perioden 1980 till 1994. Andelen hyresrätter har ökat från knappt 70 procent 1980 till drygt 80 procent 1994. Andelen bostadsrätter minskade under samma period från drygt 30 procent 1980 till knappt 20 procent 1994.

4.6 Upplåtelseform för färdigställda flerbostadshus åren 1980-1994



Källa: SCB, bostadsbyggnadsstatistik (totalundersökning)

4.2 Byggherrar

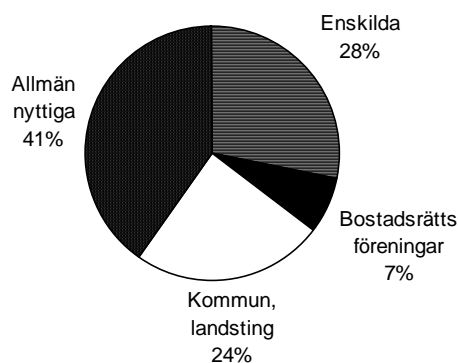
Byggherren är den aktör som beslutar om att investera i och uppföra en byggnad. I byggherrens ansvar ligger att se till att byggnadsinvesteringen anpassas till lagar och förordningar, att finansiering ordnas samt att investeringen blir lönsam. Byggherrar kan vara stat och kommuner, allmännyttiga bostadsföretag, bostadsrättsföreningar samt enskilda och företag.

Den offentliga sektorn, d.v.s.. stat, landsting och kommuner, är stora beställare av byggnader och anläggningar: gator, vägar, broar, energiverk, vatten och avloppsanläggningar, skolor, sjukhus, förvaltningsbyggnader etc. Statliga verk som Banverket och Vägverket är stora aktörer inom infrastrukturområdet. Kommunala bostadsföretag är stora beställare inom husbyggnads- och ROT-sektorerna. Byggnad i egen regi förekommer speciellt vid byggnation av industrier och kommersiella lokaler. Det finns även professionella byggherreorganisationer som Riksbyggen och HSB, liksom byggande i egen regi av byggföretag.

Andelen lägenheter i flerbostadshus med kommuner eller landsting som byggherre har ökat kraftigt under senare år, figur 4.7. År 1990 var denna andel 2 procent, år 1993 hade andelen ökat till 11 procent och 1994 uppgick andelen lägenheter i flerbostadshus med kommuner eller landsting som byggherre till 24 procent. De allmännyttiga företagen har också ökat

sin andel av lägenheterna i flerbostadshusen från år 1993 till år 1994. År 1994 var denna andel 40 procent. Bostadsrättsföreningar och enskilda har minskat sina andelar från 20 respektive 38 procent år 1993 till 7 respektive 28 procent 1994.

4.7 Lägenheter i flerbostadshus år 1994 efter byggherrekategori



Källa: SCB

4.3 Planering

Kommunerna har i Sverige under lång tid haft ett stort inflytande över bostadsbyggandet. Tidigare fanns en speciell lag om bostadsförsörjningens främjande enligt vilken kommunerna bl.a. var skyldiga att upprätta en speciell bostadsförsörjningsplan som skulle vara ett riktmarke för det framtida bostadsbyggandet. Denna lag har emellertid avskaffats. Numera är det i hög grad upp till varje kommun att bestämma vilken planering för framtida byggande som man anser nödvändig.

Kommunernas roll i planeringsprocessen finns beskriven i *plan- och bygglagen* (PBL) som trädde i kraft 1987.¹⁵ Denna lag slår fast att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användning av mark och vatten. Varje kommun ska enligt PBL ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen.

¹⁵ PBL beskrivs mer ingående i ett speciellt avsnitt i Bilaga 1: *Regleringar, subventioner och skatter.*

Kommunerna kan numera genom beslut i detaljplan helt eller delvis ge befrielse från kravet på bygglov inom detaljplanerade områden. Från den 1 januari 1995 ska bygglovsprövningen inte längre omfatta byggnadernas och anläggningarnas tekniska egenskaper utan bara grundas på lokaliseringen och utformningen.

Sedan 1987 finns även en *lag om exploateringssamverkan* (ESL). Avsikten med ESL är att denna lag ska underlätta att få till stånd samordnade insatser vid genomförandet av planer där äganderätten till de berörda fastigheterna är uppdelad på flera olika enskilda ägare.

Tidigare var det ett villkor att marken förmedlats av kommunen för att de förmånliga statliga lånen skulle erhållas. Detta s.k. markvillkor infördes 1975 med motiveringen att konkurrens i bostadsbyggandet endast skulle kunna uppnås om marken neutraliserades som konkurrensfaktor. Tanken var att markvillkoret skulle innebära, att intresset för att förvärva mark för bostadsändamål skulle minska hos andra än kommunen. Detta skulle verka både prisdämpande och konkurrensbefrämjande. Kommunerna fick ansvar för att byggherreuppgifterna anförtroddes åt kompetenta byggherrar och att anbudsupphandling tillämpades vid nybyggnation av gruppbyggda småhus och flerfamiljshus. Dessa villkor skulle vara uppfyllda för att statliga bostadslån skulle utgå.

I och med omläggningen av bostadsfinansieringssystemet 1992/93, som bl.a. innebar att de tidigare statliga bostadslånen avskaffades och ersattes med en statlig kreditgaranti, har markvillkoret spelat ut sin roll (avskaffades formellt 1991).

Ett sätt att anvisa mark till bostadsbyggande på ett mer effektivt sätt kan vara s.k. markanvisningstävlingar i kommunal regi. En sådan tävling innebär att ett visst markområde anvisas till den byggherre som lämnar det bästa förslaget till hur marken ska bebyggas.

Genom de förändringar i PBL som började gälla från den 1 januari 1995 har ansvaret för att en byggnad eller annan anläggning uppfyller gällande krav helt överfört till byggherren. Byggnadsnämnden har dock ett tillsynsansvar som ska garanteras genom ett nytt administrativt förfarande.

4.4 Finansiering

Bygginvesteringar är mycket kapitalkrävande och kräver ett väl utvecklat finansiellt system för överbrygga tiden mellan stora initiala investeringskostnader och ett långsamt framtida flöde av intäkter. En bostadsinvestering representerar ett förmögenhetsvärde som baserar på framtida inkomstöverskott. Förmögenhetsvärdena faller om de förväntade överskotten faller och påverkas av bl.a. osäkerhet om den framtida utvecklingen. Alla som fattar beslut om investeringar i bostäder blir

beroende av samhällets ekonomiska värdering av osäkerhet och risk. Detta kommer tydligast till uttryck på de finansiella marknaderna men även på de mer trögrörliga bostads- och fastighetsmarknaderna.

Eftersom det krävs stora investeringar för att kunna bygga hus och anläggningar spelar bostadsfinansieringssystemets utformning en central roll. Vid bostadsbyggande är finansieringslånen uppdelade i kortfristiga byggnadslån och i långsiktiga fastighetslån. Byggnadslånen används för att finansiera utläggen under byggnadstiden och lånas oftast i bank. När huset är färdigbyggt byts bostadslånet ut mot långfristiga fastighetslån. De yttre faktorer som har störst betydelse för att avgöra när det är lönsamt att bygga bostäder på en "fri" bostadsmarknad är nivån på marknadsräntorna för bostadslån samt efterfrågan på bostäder. I Sverige finns det emellertid i likhet med de flesta andra länder ett helt system av statliga garantier, stöd och subventioner som bl.a. har till syfte att stimulera till ett ökat byggande. Detta system brukar kallas bostadsfinansieringssystemet.¹⁶

Numera tas i princip samtliga av de långsiktiga fastighetslånen upp på kreditmarknaden. Bostadsinstituten ger normalt lån mot pantsäkerhet upp till ca 75 procent av fastighetens marknadsvärde. För lån i säkerhetsläget upp till 100 procent av pantvärdet¹⁷ ger staten en kreditgaranti enligt vissa regler. Kreditgarantin, som har ersatt de tidigare statliga lånen, administreras av Bostadskreditnämnden (BKN). De toplån som kreditgarantin täcker ges sedan av kreditinstituten mot säkerhet i fastigheten på samma sätt som bottenlånen. Den statliga kreditgarantin utlöses i allmänhet först sedan panten realiserats genom att fastigheten ifråga sålts. Kreditgaranti för ny- och ombyggnad får endast lämnas för lån som avser färdigställda bostäder som har statliga subventioner, d.v.s. räntebidrag. Nästan samtliga bostadshus som byggs idag, både småhus och flerfamiljshus, har statlig kreditgaranti.

Den viktigaste subventionen inom bostadsfinansieringssystemet är räntebidragen. Statens utgifter för räntebidragen var 32,7 miljarder kronor 1994. I det "gamla" räntebidragssystemet påtog sig staten hela risken för kapitalkostnadsökningar som uppkom p.g.a. stigande räntor. I det nya s.k. Danellssystemet som infördes 1993 delas ränterisken mellan staten och bidragsmottagaren. Tanken är att räntebidragssystemet på sikt ska avvecklas. Eftersom ägare till egna hem har rätt att dra av 30 procent av sina räntekostnader har det av skatteneutralitetsskäl ansetts rimligt att ett

¹⁶ Bostadsfinansieringssystemet finns beskrivet relativt ingående i Bilaga 1: *Regleringar, subventioner och skatter*.

¹⁷ Pantvärdet är ett schablonberäknat värde som utgörs av det s.k. garantiunderlaget utökat med vissa tillägg för lokaler

räntebidrag på 30 procent för hyresfastigheter finns kvar även i framtiden.

Utöver det ordinarie bostadsfinansieringssystemet har en hel flora av extra stödformer skapats för att stimulera till ett ökat byggande efter införandet av det nya Danellsystemet 1993. Dessa stöd har vanligtvis införts av sysselsättningspolitiska skäl och är i regel tidsbegränsade.

4.5 Upphandling

När en byggherre har beslutat att genomföra en byggnation startar projekteringsarbetet, som omfattar arkitektonisk utformning, konstruktion, ekonomisk kalkylering och upphandling. Projekteringskostnaderna har väningstalet 5 procent i SCBs faktorprisindex vid byggande av flerbostadshus. Det är i projekteringsskedet som byggkostnaderna till stor del bestäms.

Ofta anlitas konsulter i projekteringsarbetet och dessa anlitas ofta direkt av byggherren. Det förekommer också att byggföretagen kommer in i ett tidigare skede och står som uppdragsgivare för konsulterna. Vid s.k. *tidig upphandling* sker en omfattande projektering under byggtiden, i samråd med byggherren. Entreprenörens kompetens och organisation kommer då att vara av stor betydelse.

Byggherren upphandlar de arbeten som är nödvändiga för genomförandet av byggprojektet. Ibland sker produktionen av byggherren i egen regi. Vid större byggprojekt som t.ex. byggandet av flerbostadshus anlitas oftast flera olika entreprenörer. Samspelet mellan byggherren och entreprenören bestäms genom formen för anbudsinfördran, entreprenadformen samt metoden att bestämma priset.

Offentliga byggherrar styrs av de bestämmelser som gäller för offentlig upphandling, lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om ingripande mot otillbörlig upphandling (LIU), när de begär in anbud på en entreprenad.¹⁸

5.1 Anbudsformer

Det finns olika sätt att begära in anbud på en entreprenad.

Öppen anbudsräkning innebär att byggherren utan begränsningar bjuder in intresserade företag att lämna anbud t.ex. genom att annonsera i en tidning.

¹⁸ I Bilaga 1 - *Regleringar, subventioner och skatter* ges en mer detaljerad beskrivning av LOU

Inbjuden anbudsräkning innebär att byggherren vänder sig direkt till en mindre grupp företag som anses lämpliga att utföra entreprenaden.

Förhandlingsentreprenad innebär att byggherren vänder sig direkt till ett enda företag för att diskutera villkoren för en entreprenad.

.5.2 Entreprenadformer

Entreprenadformen reglerar ansvaret för de olika momenten och delentreprenaderna som ingår i ett byggprojekt. Det finns inga absoluta gränser mellan olika entreprenadformer utan olika kombinationer och mellanformer existerar i verkligheten.

Delad entreprenad innebär att en entreprenad har flera olika entreprenörer med avtal med byggherren. Oftast överläts samordningsansvaret på en av entreprenörerna. Byggherren har i sådana fall oftast en kontrollant på byggarbetsplatsen. Denna entreprenadform är mindre vanlig i dag.

Generalentreprenad löser de samordningsproblem som kan uppstå vid delad entreprenad. Byggherren och dennes eventuella konsulter projekterar. Konsulter utarbetar ofta förfrågningsunderlaget. Materialval är då öppna inom vissa gränser men konstruktionslösningar är låsta. Byggherren avtalar med en entreprenör, generalentreprenören, som i sin tur träffar avtal med underentreprenörer.

Samordnad generalentreprenad är en mellanform och innebär att byggherren handlar upp alla olika delentreprenader och att dessa sedan överläts på byggentreprenören.

Totalentreprenad innebär att beställaren träffar avtal med en enda entreprenör och ger denne i uppdrag att både projektera och uppföra den aktuella byggnaden. Den rena totalentreprenaden förekommer sällan. Oftast används *styrda totalentreprenader*. Det innebär att byggherren projekterar delar av byggnation eller på andra sätt styr inriktningen, medan byggentreprenören får svara för resten av projekteringen inom vissa gränser.

Ett *totalåtagande* är ett ännu mer omfattande åtagande än totalentreprenad. Det innebär att entreprenören engageras redan i idéstadiet och även åtar sig förvaltning, drift och underhåll etc. under en viss period.

Förhandlingsupphandling innebär att byggherren släpps in i ett tidigt skede. Det förutsätter långsiktiga relationer. Om byggentreprenören skall gå in i en sådan lösning måste han veta att chansen att få bygget är stor eller ha ett utvecklat industriellt byggande så att inte stora projekteringskostnader slängs bort.

Totalentreprenad (styrd totalentreprenad) är den vanligaste entreprenadformen. Totalentreprenader svarar för ca 45 procent av den totala volymen bostadsbyggande och övrigt husbyggande. Totalentreprenad

innebär att entreprenörerna kommer in i ett tidigt skede av byggprocessen och får viss möjlighet att påverka utformning och byggnadsteknik. En stor del av de beslut som styr byggkostnaderna kommer emellertid ändå att redan vara bestämda genom val av arkitekter och konstruktörer. Den rena totalentreprenaden som innebär att entreprenören får ett totalt ansvar för hela byggprojektet från idéskiss till färdigt hus, även projekteringsskedet, vilket kan innebära att byggherren beställer t.ex. ett flerbostadshus med vissa bestämda egenskaper, används sällan. Ett problem vid totalentreprenad är att byggherren är osäker på vad han får för pengarna. Det krävs därför att byggherren är professionell för att förfrågningsunderlaget skall utformas så att funktionen blir den önskade. För att bli kompetenta måste byggherrarna bl.a. använda denna entreprenadform ofta.

.5.3 Avtalsförhållanden

Byggprodukter och installationer betingar mycket stora värden, har lång leveranstid och livslängd samt omfattar ett stort antal aktörer som samverkar i olika skeden av byggprocessen. Riskerna för att fel begås och får konsekvenser som sprider sig är därmed stora. Därför har man utvecklat checklistor, mallar, koder, standarder, föreskrifter, formulär och praxis för de situationer och avtalsförhållanden som kan uppstå. Avtalen i byggbranschen reglerar relationen mellan parterna och hänvisar till dokument där ansvar läggs fast genom allmänna bestämmelser (AB) som finns för t.ex. konsultuppdrag (ABK), byggnads-, anläggnings-, och installationsentreprenader (AB, ABT, AFU, AFTU, ABS), allmänna bestämmelser för leverans av byggnadsmaterial (ABM) och beskrivningsmallar för upphandling (AMA för mark, hus, VVS, el). Parterna i de olika avtalsituationer som uppstår i byggsektorn kan själva göra ändringar i dessa avtal och beskrivningsmallar.

.5.4 Prissättning

Priset för byggentreprenader bestäms på olika sätt.

Fast pris innebär att parterna kommer överens om en klumpsumma för samtliga projektets arbetsmoment. Om inte uppdraget ändras står priset fast. Ett fast pris kan anges med eller utan indexreglering.

Rörligt pris är motsatsen till fast pris. Det innebär att entreprenören får betalt för sina självkostnader. Byggherren betalar då i efterhand vad bygget har kostat att producera för entreprenören. Kostnader för administration och vinst ersätts då vanligen genom ett procentpåslag eller genom ett bestämt belopp.

Incitamentsavtal är en mellanform av rörligt och fast pris. Man avtalar då om ett på förhand överenskommet pris. Om projektets slutkostnader blir billigare än beräknat delar byggherren och entreprenören på mellanskillnaden. På motsvarande sätt delar man på en eventuell förlust. Incita-

mentsavtal innebär att köpare och säljare delar på inflationsrisken och att kostnadsbesparingar kommer beställaren till godo.

I ett *mängdkontrakt* överenskommer köpare och säljare om ett pris per mängdvolym. Denna avtalsform används i situationer när det är svårt att uppskatta den nödvändiga arbetsmängden i förväg, t.ex. vid större schaktningsarbeten för en väg- eller anläggningsentreprenad. Mängdkontrakt går att kombinera med de andra prissättningsformerna.

De flesta entreprenadarbeten sker till fast pris med kostnadsreglering. Användningen av index för kostnadsreglering är mycket vanlig vid byggverksamhet. Det finns en tradition att använda standardiserade indexserier som tas fram av byggentreprenörernas branschförening, t.ex. E84 som är ett index konstruerat från en mängd delindex för olika produktionsfaktorer kostnadsutveckling.

4.6 Projektering

Projekteringen omfattar bland annat arkitektonisk och teknisk utformning samt ekonomisk kalkylering. Projekteringen kan ske antingen med egna resurser eller med hjälp av konsulter. Projekteringskostnader varierar och uppgår vanligen till som högst ca 5 procent av byggkostnaden. Marknaden för konsulttjänster karaktäriseras av ett mycket stort antal små företag som är specialiserade i sin respektive nisch.

Byggkonsulter är verksamma i olika skeden av byggprocessen men oftast i ett tidigt skede. De arbetar på uppdrag av byggherrar eller byggentreprenörer vid t.ex. totalentreprenader. Marknaden utgörs av en mängd experttjänster inom flera olika kunskapsområden. Geotekniker utför t.ex. markundersökningar, mätningstekniker lägesbestämning av byggnationen, markkonsulter är experter på sprängning och schaktning m.m. Konsulter kan även vara verksamma som projektledare och ta hand om byggledning och projektering av ett projekt. Konsulter som är verksamma som byggledare tar hand om projektledningen vid själva produktionen. Graden av integration är låg och prissättningen baseras oftast på förhandling vid anbud.

Möjligheterna att påverka kostnaderna är mycket stora i projekteringsledet. Det är därför mycket viktigt att byggherren väljer rätt arkitekter, konstruktörer eller andra konsulter. Arkitekten föreskriver t.ex. vissa lösningar och material som sedan blir styrande för byggentreprenörens möjligheter att påverka slutkostnaderna. Projekteringskostnadernas reella betydelse för de slutliga byggkostnaderna är mycket större än 5 procent av byggkostnaden. Arkitekten har betydelse för konkurrensen mellan olika leverantörer av byggmaterial. Byggmaterialföretagen har därför ett intresse att inrikta en stor del av sin marknadsföring på exempelvis arkitekter. Det kan gynna stora inhemska tillverkare av byggmaterial med en omfattande

sortimentsbredd och resurser att marknadsföra sina produkter hos arkitektföretagen. De stora företagen marknadsför sig bl.a. genom att ge ut speciella handböcker där det framgår vilka lösningar produkterna kan användas till samt hur de skall användas. Ett exempel på det är den s.k. Gyproc-handboken. Genom dessa handböcker kan en arkitekt eller konstruktör enkelt bestämma och beskriva en lösning och tillhörande arbetsmoment.

Arkitekter och konstruktörer har möjlighet att välja eller föreslå lösningar som i varierande grad stimulerar eller motverkar innovationer och utvecklandet av nya lösningar. Vid detta val avgörs möjligheterna att bygga med prefabricerade byggmetoder och använda importerade produkter.

4.7 Byggmaterial

Byggmaterialindustrin karakteriseras av ett stort antal företag av varierande storlek, som producerar och levererar produkter till många delmarknader. Industrins bredd är stor och företagen erbjuder allt från bulkprodukter till hela konstruktionssystem. Många av industrierna ingår i större företagsgrupper som även tillverkar varor för helt andra samhällssektorer och behov. Traditionellt indelas materialen efter sin användning i byggandet:

- Stommaterial (stål, betong, sågade trävaror osv.)
- Stomkompletteringsmaterial (skivor, isolering, glas osv.)
- Inredningsmaterial (snickerier, tapeter, golvprodukter m.m.)
- Installationsvaror (sanitet, ventilation, el, produkter för uppvärmning m.m.)
- Förbrukningsmaterial (färger, lacker, lim, o. dyl.)

En stor del av byggmaterialindustrin, t.ex. mineralvaruindustrin, är en stationär energikrävande processindustri och skiljer sig i det avseendet från byggindustrin. Den har ofta ett stort bundet kapital i sina anläggningar att förränta. Å andra sidan finns ett stort antal småföretag, t.ex. sågverk och snickerier. Industrier för tillverkning av byggmaterial har utvecklats olika beroende på var i landet de ligger, och med utgångspunkt från gamla traditioner. Tillgången på lokala råvaror har påverkat produktion och användning av byggmaterial från den egna regionen. Även om en koncentration av företag och produktion skett under de senaste decennierna främst till större och mer kapitalintensiva anläggningar är byggmaterialproduktionen fortfarande spridd över hela Sverige.

Mineraler av olika slag används i stor omfattning som insatsvaror i byggverksamheten. Produkterna är inte sällan av s.k. bulkkaraktär och

produceras i stora, högrationella och kapitalintensiva processindustrier, ofta med stor energianvändning.

Byggmaterial svarar för ca en tredjedel av de totala byggkostnaderna vid bostadsproduktion. Byggmaterialindustrin kännetecknas av stora företag som ofta är dominerande på sin marknad. Duopol (mineralull) och monopol (cement) förekommer.

Den svaga byggkonjunkturen har slagit ut flera små företag och dominerande företag har under lågkonjunkturen stärkt sin ställning på vissa marknader till följd av förvärv och konkurser. Det finns fortfarande vissa problem att importera byggmaterial till Sverige. Den harmonisering av nationella särregler som skulle ge importkonkurrens och nya lösningar har inte fått de effekter som förväntades vid EU-medlemskapet. I det följande skall vi översiktligt studera vissa utvalda delar av byggmaterialindustrin.

I Bilaga 2: *Branschbeskrivning - byggsektorn* ges en mer utförlig beskrivning av byggsektorns olika delmarknader.

Cement

Cementa är den enda cementtillverkaren i Sverige och marknadsandelen på den svenska marknaden uppgår till 95 procent. Cementa är helägt dotterbolag till Scancem AB. Scancem bedriver verksamhet inom byggmaterialindustrin. Cementmarknaden är nationell eller ibland till och med regional. Handeln med cement mellan de europeiska länderna har historiskt sett varit mycket liten. Den handel som förekommer sker i huvudsak mellan de olika cementföretagen. Detta beror inte på transportavstånden i sig utan på att det behövs investeringar i infrastruktur i importlandet för att över lång tid kunna konkurrera med hemmamarknadsföretagen, som redan har etablerade faciliteter.

Den 30 november 1994 ålade Europeiska kommissionen 42 europeiska cementföretag, 8 nationella branschorganisationer och den europeiska cementföreningen Cembureau böter på sammantaget 248 miljoner ecu eller ca 2,2 miljarder kronor. Cementföretagen bedömdes utföra en olovlig kartellbildning som bl.a. hade till syfte att styra all eventuell överproduktion inom den europeiska cementindustrin utanför Europa-marknaden samt att ge de deltagande företagen ett hemmamarknadsskydd. Även Scancem (då Euroc och Aker) ingick i den olagliga kartellen som bötfälldes.

Ballast

Ballast (grus eller bergkross) är en strategisk insatsvara vid asfalt- och fabriksbetongtillverkning. Råvaran består av krossat berg eller material från grustäkter. Antalet producenter av bergmaterial är relativt begränsat, vilket beror på miljöskäl och storleken på de investeringar som krävs i en bergtäkt. Myndighetstillstånd erfordras för brytning av berg och grus.

Marknaden utgörs av flera lokala marknader som består av begränsade områden runt varje produktionsanläggning. Med hela Sverige som utgångspunkt är NCC, Skanska, Swerock och Scancem de största företagen på ballastmarknaden.

Fabriksbetong

På fabriksbetongmarknaden finns fem stora aktörer med ett stort täckningsområde och ett antal mindre aktörer med en eller ett fåtal fabriker. De fem största företagen - Skanska, Swerock AB, Färdigbetong Gruppen, Euroc Betong & Ballast och NCC Industri, innehar ungefär lika stora marknadsandelar (ca 15 procent). Euroc Beton - är ett helägt dotterbolag till Scancem och är moderbolag i affärsområdet betongprodukter. Swerock ägs av AssiDomän, Siab och Peab.

Marknaderna för fabriksbetong och markbetong är mycket lokala. Transportkostnaderna utgör redan vid förhållandevis korta avstånd en relativt stor del av produkternas pris och fabriksbetong kan inte transporteras längre tid än ca en timme utan kvalitetsförsämringar. Möjligheterna till importkonkurrens är i praktiken obefintliga.

Asfalt

Asfaltmassan är insatsvara i väganläggningsentreprenader. NCC och Skanska är de stora tillverkarna av asfaltmassa och deras marknadsandelar kan uppskattas till 40-45 procent respektive 30-35 procent. Asfaltmassans fysiska karaktär och transportkostnader gör att den geografiska marknaden begränsas till ett område runt varje produktionsanläggning med en radie på ca 200 km. Företag verksamma med asfaltläggning arbetar ofta på avgränsade lokala marknader. På den svenska marknaden för läggning av asfalt är Skanska, NCC, SIAB, Vägverket de största aktörerna.

Armeringsstål

1991 träffade Rautaruukki och Norsk Jern Holding avtal om att gemensamt förvärva samtliga aktier i Fundia. Fundia var den enda återstående svenska tillverkaren av armeringsstål vid tiden för förvärvet. Rautaruukki Oy är moderbolag i en finsk stålkoncern och Norsk Jern Holding A/S är moderbolag i en norsk koncern som omfattar i princip hela den norska stålindustrin. Marknadsandelen för Fundia uppgår till ca 70-75 procent av den svenska marknaden för armeringsjärn. Stålgrossisterna Bröderna Edstrand, som ingår i Trelleborgkoncernen, och SSAB:s Tibnor spelar stor roll för distributionen av bl.a. dessa järn- och stålvaror till byggnadsindustrin.

Prefabricerade betongelement

Prefabricerade betongelement konkurrerar främst med platsgjuten betong. Strängbetong AB och Skanska Prefab är Sveriges ledande tillverkare av prefabricerade betongelement och svarar tillsammans för ca 80 procent av betongvaruindustrins omsättning. Utöver Skanska

Prefab och Strängbetong finns också ett flertal andra alternativa producenter av betongelement på marknaden. Därbland Abetong Prefab som ingår i Scancemkoncernen och NCC Prefab. Skanska Prefab AB är ett helägt dotterbolag till Skanska AB.

Lättbetong

Lättbetong är ett byggmaterial som är både bärande, isolerande och brandhärdigt. Produktionens inriktning har utvecklats från oarmerade block till en större andel färdiga fasad- och takelement. Denna utveckling mot kompletta byggsystem innebär tids- och arbetsbesparingar på arbetsplatserna. På den svenska lättbetongmarknaden finns en producent, Yxhult AB. Försäljningen sker till övervägande del till objektsmarknaden. Yxhult är moderbolag i en företagsgrupp vars huvudprodukter är lättbetong, kalksandsten och takpapp. Importen är närmast obefintlig. Även exporten är mycket begränsad.

Rör

Rör tillverkas av olika material för olika användningsområden. Betongrören har mellan 30 procent och 40 procent marknadsandel. Konkurrerande material är främst plast men även andra material förekommer såsom segjärn, plåt och armerad polyester. Olika krav gäller för vattenledningsrör respektive avloppsledningsrör. Detta beror på att rören fungerar på olika sätt och används för olika ändamål. Efterfrågan på markavloppsrör styrs nästan helt av kommunernas investeringar i markavloppssystem. Betongrörstillverkningen domineras av Skanska AB, FLA samt Alfa Rör AB. Det senare är ett konsortium bestående av 19 betongrörstillverkare. Skanska och Alfa Rör äger tillsammans ett produktutvecklingsbolag.

Plaströrsmarknaden i Sverige domineras av ett fåtal företag. Davinyl utgör tillsammans med Uponor AB, Svenska Wavin AB och Ma-Bo Svenska AB de större leverantörerna på marknaden. Uponorkoncernen dominerar plaströrstillverkningen i hela Norden. Koncernen har dessutom ägarintressen i norska Ma-Bo, som äger Ma-Bo Svenska AB. Tillsammans har de ca 50 procent av den totala plaströrsmarknaden i Sverige.

Gipsskivor

Den kraftiga försäljningsutvecklingen för gipsskivor under 1980-talet tyder på att köparna valt att ersätta träbaserade skivor med gipsskivor. Det finns tre leverantörer av gipsskivor i Sverige: Gyproc, Danogips och Norgips. Marknadsandelarna för de tre konkurrenterna kan uppskattas till ca 60 procent för Gyproc, 20-25 procent för Danogips/Knauf och 15-20 procent för Norgips. Gyproc, som ägs till 90 procent av Scancem och till 9,9 procent av brittiska British Plaster Board Investments Ltd (BPB), dominerar marknaden.

Tillverkarna tillämpade tidigare ett selektivt återförsäljarsystem med återförsäljarna uppdelade i huvudombud respektive övriga återförsäljare. Det var endast huvudombuden som fick köpa direkt, övriga återförsäljare hänvisades till att köpa från ombuden. Huvudombuden arbetade oftast lokalt och sålde till övriga återförsäljare, entreprenörer och typhusfabrikanter. En stor del av leveranserna sker direkt från fabrik till byggarbetsplats men faktureringen gick oftast via ett huvudombud. Ombuden förband sig också i avtal att inte lagerhålla och sälja gipsskivor av andra fabrikat. Detta distributionssystem övergavs vid tiden för den nya konkurrenslagens ikraftträdande, eftersom det förmodligen var i strid med lagen.

Mineralull

Den svenska mineralullsmarknaden har länge dominerats av de två svenska tillverkarna Gullfiber och Rockwool. Företagen är ungefär lika stora och har tillsammans ca 90 procent av marknaden. Gullfiber ägs av den franska byggmaterialkoncernen Saint Gobain, som bedriver verksamhet i ett stort antal länder både i och utanför Europa. Rockwool ägs av finska byggmaterialkoncernen och mineralullsproducenten Partek OY.

Trots den kraftiga högkonjunkturen under slutet av 1980-talet ökade inte importen av mineralull i någon större utsträckning. Orsaken till detta var de handels- och etableringshinder som förekom på marknaden, t.ex. licensavtal och ägarsamband, vilka gett de svenska tillverkarna ett hemmamarknadsskydd. Ett annat exempel är Gullfibers och Rockwools återförsäljarsystem. Företagen tillämpade ett selektivt återförsäljarsystem med auktoriserade s.k. huvudåterförsäljare. Genom indirekta krav på märkeslojalitet, t.ex. försämrad support och sämre villkor, knöts huvudåterförsäljare upp av respektive tillverkare. Då huvudåterförsäljarna utgör en betydande del av de större byggmaterialhandlarna har nya företag på marknaden haft svårt att hitta försäljningskanaler i önskad omfattning. Även detta distributionssystem övergavs vid tiden för den nya konkurrenslagens ikraftträdande.

Gullfibers och Rockwools priser och rabatter uppvisade en hög grad av överensstämmelse under lång tid. Företagen förnekade att de likformiga och samtidigt pris- och rabattförändringarna var resultatet av information eller samverkan mellan bolagen. Konkurrensverkets undersökning av misstänkt prissamverkan kunde inte belägga att företagen samrått i prisfrågor eller att ett samordnat förfarande förelåg. Det kunde emellertid inte heller uteslutas att ett samarbete eller samförstånd låg bakom en hög följsamhet i prissättningen.

Golv

Golvbeläggningar utgörs av t.ex. trägolv, golv av linoleum och golv av plastlaminat. Samtliga dessa golvbeläggningar utgör substituerbara produkter för konsumenterna. Antalet företag som handlar med golv i

Sverige är cirka 3 000. På produktmarknaderna för golvbeläggningar är Tarkett-gruppen en av de större aktörerna i Europa. Övriga företag är Forbo (schweizisk koncern), Sommer (fransk koncern), Armstrong (amerikansk koncern) och DLW (tysk koncern). Det finns inga etableringshinder av betydelse på golvmarknaden i Sverige. Forskning och utveckling spelar en stor roll på marknaden för golvbeläggningar. Forskningen inriktas på att ta fram klorfria golvbeläggningar. Prissamverkan har tidigare förekommit genom Golvbranschens Riksorganisation, en paraplyorganisation för branschens samtliga led, dvs tillverkare, grossister och återförsäljare.

Snickeriprodukter

Med snickeriprodukter avses dörrar, fönster och inredningssnickerier. När det gäller kunder, prissättning och distributionssystem uppvisar delmarknaderna stora likheter.

Det finns tre företag på den svenska marknaden som tillverkar samtliga dörrtyper. De flesta dörrtillverkare har ofta ett begränsat sortiment av de dörrkategorier som finns. Mindre företag har oftast specialiserat sig på någon speciell dörrtyp. Swedoor som ingår i Storakoncernen är det dominerande företaget på marknaden med minst 50 procent av marknaden för olika dörrtyper.

De största fönstertillverkarna är Elitfönster, SP-snickerier och Myresjöfönster. SP-snickerier ingår i Storakoncernen och Myresjöfönster i Skanskakoncernen. De tre största företagen har ungefär två tredjedelar av den svenska försäljningen.

De stora företagen på marknaden för inredningssnickerier är Stora Kitchen (Marbodal och HTH kök), Balingslöv, Nordbo-Kök och Myresjökök. Divisionen Stora Kitchen inom Storakoncernen är en av världens största producenter av inredningssnickerier. Myresjökök ingår i Skanska-koncernen. De senaste åren har importen av inredningssnickerier ökat. De största importörerna är HTH-kök och IKEA.

På objekts- och typhusmarknaden är det viktigt att kunna erbjuda ett brett och fullständigt sortiment. De stora tillverkarna har därför en konkurrensfördel på dessa marknader. På objekts- och typhusmarknaden arbetar företagen med anbudsförfarande. Kvalitet och leveranssäkerhet är mycket viktiga konkurrensmedel. På objektmarknaden är bearbetningen av föreskrivande led, t.ex. arkitekter, mycket viktig eftersom dessa oftast rekommenderar byggtreprenörerna vissa fabrikat i bygghandlingar. Rabatter är mycket omfattande på de prislistor som tillverkarna tillämpar. De stora kunderna på objektmarknaderna får de högsta rabatterna.

VVS-produkter

Delmarknaderna i VVS-materialtillverkarledet utmärks av en hög

företagskoncentration. På flera marknader saknas import- eller konkurrens från substitut. Distributionen av VVS-material går till övervägande delen genom VVS-grossistledet. Installationsledet är den största kundkategorin. VVS-produktmarknaden utgörs bl.a. av sanitetsporcelain, badkar, diskbänkar och värmetekniska produkter. Värmetekniska produkter består av t.ex. varmvattenberedare, värmepumpar, elpannor, ackumulatortankar, oljepannor, expansionskärl och elradiatorer.

Den största kundgruppen är VVS-installationsföretagen. Distributionen sker nästan uteslutande genom VVS-grossisterna. Det viktigaste konkurrensmedlet är kvalitet och service. Priset har en mer framträdande roll eftersom grossisterna begär anbud vid objektsupphandling. Marknadsföring gentemot VVS-installationsföretag och konsulter är därför mycket viktig. Tillverkarna tillämpar oftast en bruttoprislista varifrån priset bestäms genom förändringar i rabatterna.

Sanitetsporcelain består av wc-stolar, tvättställ och bidéer och tillverkas i keramiskt material. Marknaden domineras av Ifö Sanitär AB och Gustavsbergs VVS AB. IDO AB importerar från Finland, resten av importen kommer från England. Både IDO och Ifö ingår i den finska Wärtsilä-koncernen.

Badkarsmarknaden domineras fullständigt av Ifö Sanitär AB och Gustavsbergs VVS AB som har ungefär hälften av marknaden vardera.

Den svenska marknaden för rostfria diskbänkar domineras av det schweiziska bolaget Franke AG som genom sitt svenska försäljningsbolag Franke Sweden AB, och det förvärvade Hackman Ramnäs AB, har en marknadsandel om ca 40-50 procent. Därutöver har det svenska företaget Ifö Sanitär AB 30-40 procent av marknaden. En annan stor aktör är Ikea som importerar diskbänkar.

.7.1 Import/export

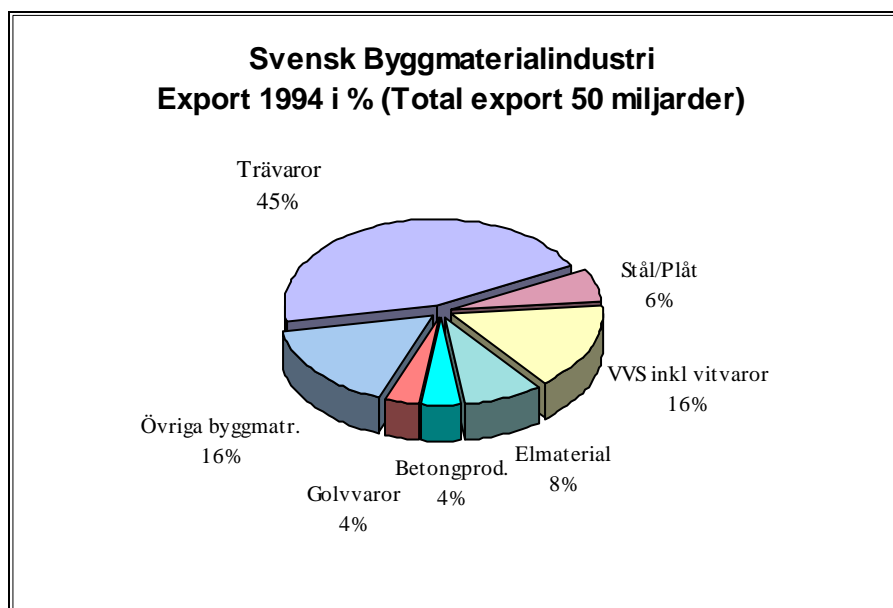
Generellt kan man säga att byggmaterialmarknaden i likhet med byggindustrimarknaden är lokal, regional eller nationell. Olika länder eller regioner använder i hög grad byggnadskonstruktioner och material som präglas av tradition och tillgängliga råvaror. Tunga byggmaterial lönar sig ofta inte att transportera längre sträckor. Dessa faktorer inverkar även i dag på exporten respektive importen av byggprodukter. Hemmamarknaden för svensk byggmaterialindustri är i allmänhet Norden. De produktanpassningar och förändrade marknadsföringsåtgärder som är nödvändiga för att avyttra produkter i andra länder gäller vanligtvis ej för Norden. Här har vi tämligen lika byggtraditioner.

Inom vissa delar av byggmaterialindustrin har genom företagsförvärv en koncentration av produktionen skett inom Norden. Det kan också röra sig om ett gemensamt ägande som t.ex. norsk-finska Fundia eller den nyligen ingångna norsk-svensk-finska cementalliansen i Scancem. Men det finns exempel på företag som är etablerade även inom EU som t.ex. parkett- och snickeritillverkaren Skåne-Gripen och plastgolvtillverkarna Tarkett och Forbo-Forshaga. Den enda svenska producenten av planglas, Pilkington Floatglas, tillhör den brittiskägda internationella gruppen Pilkington Brothers. Det är troligt att ett visst utbyte av produkter sker inom koncernerna beroende på att tillverkningen av en viss vara kan ha koncentrerats till en fabrik inom gruppen. Detta påverkar naturligtvis de nationella handelssiffrorna.

Exporten av svenska byggvaror präglas i hög grad av efterfrågan i närområdet, dvs Norden men även norra Tyskland. En av de få produkter som har en stor efterfrågan utanför denna region är sågade trävaror. Vid normala marknadsförutsättningar utgör trävaror ca 50 procent av den totala svenska exporten av byggvaror.

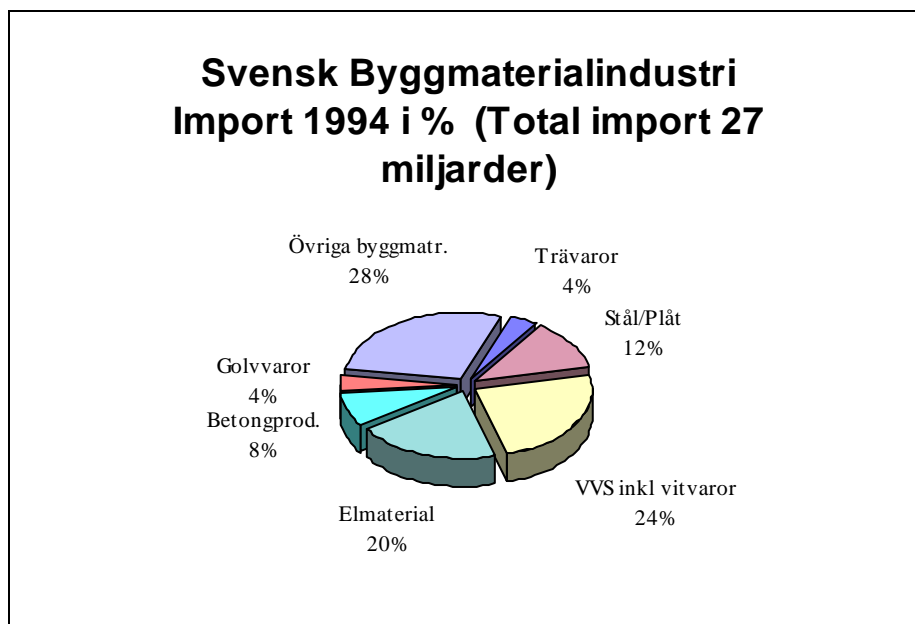
Av nedanstående diagram kan utläsas att av en total byggmaterialexport på 50 miljarder kronor år 1994 utgjorde trävaror 46 procent. Resten fördelade sig på VVS inklusive vitvaror (16 procent), övriga byggmaterial (16 procent), elmaterial (8 procent), stålplåt (6 procent), golvvvaror (4 procent) och betongprodukter (4 procent).

4.8 Export av byggmaterial



Importen av byggmaterial år 1994 uppgick till 27 miljarder kronor. Drygt en fjärdedel var övriga byggmaterial, VVS inklusive vitvaror svarade för 24 procent och elmaterial för 20 procent. Resten fördelade sig på stålplåt (12 procent), golvvaror (4 procent), betongprodukter (8 procent) och trävaror (4 procent).

4.9 Import av byggmaterial



4.8 Grossist- och distributionsledet

Distributionskanalerna från tillverkare till förbrukare av byggmaterial är mycket omfattande. Produkter kan distribueras från fabrik ut till byggarbetsplatsen eller genom olika försäljningsled. Företagsstrukturen i distributionsledet kan indelas i grossister, regionala distriktsombud, lokala återförsäljare, rikstäckande byggvaruhandelskedjor samt mindre lokala bygghandlare. I Sverige finns totalt ca. 700 företag, vars verksamhet kan betecknas som egentlig byggvaruhandel. Cirka 2/3 av all byggmaterialdistribution sker genom dessa.

De stora svenska byggmaterialproducenterna har egna distributionsenheter, där en betydande del av sortimentet utgörs av produkter som är tillverkade inom den egna koncernen. Tillverkarna lägger ner stora resurser på marknadsföring och bearbetning av kunder antingen direkt eller genom något av försäljningsleden.

Man kan skilja mellan lagerförsäljning respektive direktförsäljning av byggvaror. Beroende på produktens användning och anknytning till speciella branscher varierar deras erbjudanden. Återförsäljarnas insatser omfattar huvudsakligen marknadsföring, leverans- och lagerfunktion, fakturering och kreditgivning. Försäljning av konventionella järnhandelsprodukter, färger och ofta golvmaterial sker genom annan fackhandel. Produkter för el- och VVS-marknaden sker genom specifika kanaler och inkluderar i ökad omfattning specialentreprenader.

Byggmaterialhandel

Produkter som ingår i handeln med byggmaterial är bl.a. bindemedel och bruk, betongvaror, tegelvaror, övrig byggnadssten, keramiska varor, gipsvaror, trävaror, tråelement, träbaserade skivor, dörrar, fönster, inredningar, isolervaror, tätskiktsvaror, plastvaror, glasvaror och cirka 300 artiklar av de 20 000 artiklar som också säljs i järnhandeln.

Kundernas behov av närhet till byggmaterial- och järnhandelsbutiker för att slippa köra längre sträckor för att införskaffa denna typ av varor avgränsar marknaden geografiskt. Det är svårt att säga något om hur konkurrensen fungerar på marknaden eftersom det förekommer mycket stora lokala variationer i konkurrenssituationen. Koncentrationen i branschen har inte varit så omfattande. Den största byggvaruhandelskedjan är Beijer byggmaterial. Euroc Bygghandel är ett helägt dotterbolag till Euroc Trade AB som ingår i Scancem-koncernen. Förhållandet mellan tillverkare och återförsäljare kan utgöra ett etableringshinder. De flesta huvudåterförsäljare har byggt upp sina verksamheter kring tillverkarnas varor och märkesnamn och tillverkarna har investerat hos återförsäljarna i varulager, utbildning etc.

VVS-grossister

De största VVS-grossisterna i Sverige är sammanslutna i Svenska Rörgrossistföreningen VVS (RGF). Medlemmarna svarar för 75-80 procent av VVS- och VA-grossistbranschens totala omsättning. De största medlemsföretagen i RGF, vilka också har rikstäckande verksamhet, är Ahlsell med ca 30 procent av den totala försäljningen på VVS-grossistmarknaden, Fosselius & Alpen med ca 25 procent samt Skoogs VVS med ca 15 procent. Mellan 1990-1993 föll VVS-grossisternas försäljningsvolym med ca 40 procent. Fusioner eller olika typer av förvärv har därför varit en följd av den svaga byggmarknaden. Till exempel förvärvade Fosselius & Alpen under 1994 tre VVS-grossister. VVS- och VA-grossistmarknaden genomgår således en viss strukturrationalisering. De befintliga företagen har främst behållit sina positioner och anpassat sig genom en minskad kapacitet.

El-grossister

De fyra största elgrossisterna svarar för ca 80 procent av grossistförsäljningen av elmateriel i Sverige. De fem största företagen med en marknadsandel över tio procent vardera är ABB ASEA-Skandia

AB, Ahlsell El, SELGA, Skoogs Elektriska AB och Storel AB. Den största elgrossisten, ABB ASEA-SKANDIA AB, är ett helägt dotterbolag till ASEA BROWN BOVERI AB (ABB). ABB äger också en tredjedel i den näst största elgrossisten på den svenska marknaden, Svenska Elgrossist AB SELGA. Tillsammans svarar Asea Skandia och SELGA för ca 50 procent av grossistförsäljningen av elmateriel. ABB-koncernen har också betydande installationsverksamhet.

Sveriges Elgrossisters Förening (SEG) är branschorganisation för elgrosshandeln och har för närvarande 12 medlemmar. Dessa kan beräknas svara för mellan 80 och 90 procent av den totala försäljningen av elmateriel från tillverkare till installatörer och andra återförsäljare respektive till större företag bland slutförbrukare. Fr.o.m. 1979 t.o.m. 1993 samarbetade medlemsföretagen i SEG om ett system för att beräkna listpriser - s. k. kommunikationspriser - på elmateriel i grossistledet. Konkurrensverket fann att SEG:s prissamarbete var konkurrensbegränsande. Prissamarbetet upphörde därför efter att den nya konkurrenslagen trätt i kraft.

.8.1 Import/export

Etablerade obundna grossister och större byggmaterialkedjor har av hävd en stor del importerade byggprodukter i sitt sortiment. På en harmoniserad marknad där produkternas kvalitet lätt kan identifieras ges ytterligare möjligheter till direktimport. Importen kommer dock knappast att inriktas på att täcka hela den svenska marknaden. Koncentrerade insatser till vissa större regioner eller enstaka byggobjekt kan sannolikt förväntas.

4.9 Byggtreprenörer och installatörer

Byggindustrin tillhandahåller tjänster för att producera, underhålla och reparera byggnader och anläggningar som bostäder, vägar, broar och övriga anläggningar.

Den ungefärliga storleken av de i byggindustrin ingående delbranscherna år 1992 framgår av tabell 4.10:

4.10 Delbranscher inom byggindustrin, ungefärlig storlek 1992

Kategori	Antal företag	Antal anställda
Bygg- och anläggningsföretag	7 020	132 600
VVS-företag	2 100	28 600
Elinstallatörer	1 960	28 900
Måleriföretag	1 200	17 800
Plåtslageriföretag	935	7 400
Glasmästeriföretag	325	2 100
Övriga företag	-	52 600
TOTALT	-	270 000

Källa: Byggtreprenörerna

Konkurrensen vid bygg- och anläggningsverksamhet samt de olika installationsmarknaderna (el, VVS, ventilation, måleri, etc.) utspelar sig i allmänhet på lokala marknader, åtminstone vad gäller små och medelstora projekt. Det innebär att ett enskilda projekt kan vara helt avgörande för konkurrensen på en viss marknad, speciellt mot bakgrund av lågkonjunkturen som drabbat byggsektorn hårt.

Eftersom byggandet i allt väsentligt är en lokal verksamhet får branschens företagsstruktur sin prägel av detta. Av bygg- och anläggningsföretagen har de flesta mindre än 20 anställda. Under 1980-talet skedde en strukturomvandling, som ledde till att de medelstora företagen minskade i antal genom fusioner. Ett tiotal större byggnadsföretag med mer än 500 anställda svarar för nära hälften av sysselsättningen i bygg- och anläggningsföretagen.

Trots det stora antalet företag är dock den svenska byggindustrin mycket koncentrerad. De fem största byggföretagen har t.o.m. ökat sin andel av den totala försäljningen på byggmarknaden under senare år. De stora byggföretagen är emellertid indelade i mindre, självständiga företag som redovisas var för sig i statistiken, varför det inte framgår att det i realiteten rör sig om ett storföretag.¹⁹

Bygginstallationsbranscherna kännetecknas av många små företag. Branschorganisationer har av tradition en stark ställning och det har funnits en lång tradition av prissamarbete inom branschorganisationerna.

¹⁹ Bergquist (1993). Studien är en del av en EFTA-studie om byggindustrin.

Bygg- och anläggningsentreprenörer

Byggentreprenadmarknaden karaktäriseras av fyra stora företag (Skanska, NCC, PEAB och Siab) som är nationellt och internationellt verksamma. Dessutom finns ett antal medelstora regionalt verksamma företag samt ett stort antal små lokala företag. De fyra stora företagen har tillsammans en marknadsandel på uppskattningsvis över 60 procent.

På väg- och anläggningsmarknaden är Skanska och NCC de största aktörerna med vardera ca 25 procent av marknaden. Dessa två företag är dessutom de två största asfalttillverkarna med en sammanlagd marknadsandel om 80-90 procent. På väg- och anläggningsmarknaden är dessutom Vägverket en betydelsefull aktör.

Rekordåret 1991 svarade bostadsbyggandet för 50 procent av allt byggande. Därav utgjordes drygt hälften av nyproduktion. Övrigt husbyggande, inklusive industribyggande svarade detta år för 30 procent. Den resterande delen, ca 20 procent, utgjordes av olika former av anläggningsbyggande, inbegripet underhåll. Från en bostadsproduktion om 70 000 lägenheter 1990 har marknaden fallit kraftigt. Under det senaste åren har efterfrågan legat på en så låg nivå som 12 000 lägenheter per år, varav den övervägande delen var specialbostäder för äldreboende.

För stora husbyggnadsprojekt samt väg- och anläggningsprojekt är den geografiska marknaden ett större område. Endast för mycket stora projekt kan hela Sverige sägas utgöra en marknad. De stor, rikstäckande företagens konkurrensfördelar, gentemot mindre lokalt förankrade företag, är att de har en bred verksamhetsinriktning och stora centrala resurser. De har därför möjlighet att genomföra alla sorters byggprojekt och kan även ställa om sina produktionsresurser beroende på marknadens efterfrågan.

Företagen arbetar delvis på olika marknader. För de mindre företagen är ROT-marknaden (renovering, ombyggnad och tillbyggnad) av stor betydelse. De större företagen är dominerande när det gäller nyproduktion av byggnader och anläggningar.

Antalet medelstora företag har minskat genom konkurser och genom att flera av dessa företag har förvärvats av de stora företagen. Genom att flera medelstora företag försvinner minskar antalet potentiella konkurrenter till de stora företagen. Det blir därigenom mindre företag som kan konkurrera på större projekt den dag byggandet åter ökar.

De stora byggentreprenörerna har breddat sin verksamhet genom förvärv av företag inom andra marknader och nischer i byggsektorn. Det har också funnits en strävan från de stora företagen att integrera sin verksamhet vertikalt och komma in på angränsade områden, exempelvis byggmaterial. Utöver det är de stora byggföretagen också stora

fastighetsförvaltare. De största företagen satsar även resurser på att etablera sig utomlands. Internationellt sett är Skanska och NCC bland de större byggföretagen i Europa.

VVS-installationer

Drygt 2000 företag är verksamma inom VVS-installation och service. Av dessa har BPA VVS, Calor VVS och Industri, NVS, Infjärdens Värme samt NBN rikstäckande verksamhet. Störst är BPA och Calor. Det finns ca 20 företag som inte har rikstäckande verksamhet men verkar över större regioner. Företagens storlek på riksplanet speglar ganska bra hur stora de är regionalt/lokalt. VVS-branschen har under början av 1990-talet kännetecknats av tillbakagång. Volymminskningen har uppgått till ca 30 procent. De större, rikstäckande företagen har relativt sett drabbats hårdare än mindre företag.

Elinstallationer

Det totala antalet företag som är verksamma med elinstallation är ca 3 500. Elinstallationsbranschen kännetecknas av många små företag och det finns en lång tradition av prissamarbete. Elektriska Installatörs Organisationen (EIO) är branschorganisation för företag som bedriver installation av eller detaljhandel med elmateriel. En av uppgifterna har varit att ge ut prislister och rekommendationer till vägledning för medlemmarnas prissättning. Medlemmarna i EIO har en produktionskapacitet (arbete och materiel), som kan beräknas utgöra ca 90 procent av den svenska marknaden.

Vid prissättningen av elektrisk installationsmateriel förekom samarbete inom både grossist- och installatörsledet. För prissättningen i grossistledet gav Sveriges Elgrossisters Förening ut en nettoprislista. Till ledning för prissättningen i installatörsledet gav sedan EIO ut en elmaterielprislista som baserades på SEG-prislistan. Efter år 1993 då den nya konkurrenslagen trädde i kraft har inga prisrekommendationer givits ut.

Ventilation

Ventilationsbranschen kan delas upp i komfortventilation och processventilation. Inom båda dessa områden kan flera olika produktmarknader identifieras såsom entreprenad, tillverkning, service och försäljning av ventilationsanläggningar. I dessa avseenden råder stora olikheter mellan komfort- och processventilation. Inom området för komfortventilation agerar många företag inom såväl ny- som ombyggnad. De företag som agerar på marknaden köper ofta utrustning från andra tillverkare. Detta skiljer sig från processventilation där man ofta använder sig av egen-tillverkad utrustning. På området för komfortventilation är det lätt att träda in på marknaden och det finns många aktörer varav flera små företag. Större företag och konkurrenter på marknaden är BPA Vent & Plåt, ABB Fläkt AB, Industriventilation, Ventab och Totalinstallatören. BPA AB är en av Sveriges ledande installations- och målerikoncerner.

BPA har en marknadsandel på ca 25 procent på området för komfortventilation. ABB Fläkt Nord AB är ett helägt dotterbolag till Asea Brown Boveri AB.

Hissar

Hissmarknaden har i viss mån en lokal prägel genom att bl.a. kundstruktur och transportkostnader försvårar för andra än företag med lokal förankring att konkurrera. De tre största hissföretagen på den svenska marknaden är KONE, Deve-Schindler AB och Otis AB. Dessa tre företags moderkoncerner är också de tre största hissföretagen i världen. Hissmarknaden kan delas upp i olika delmarknader t.ex. personhissar och övriga hissar. Den stora volymen utgörs av personhissar som står för ca 8 av 10 installerade hissar. Marknaden kan också delas upp i nyinstallation respektive service och modernisering. Marknaderna för nyinstallation och service är intimt sammanlänkade även om inga formella kopplingar finns. Det företag som installerar en hiss får i omkring 6 fall av 10 också teckna servicekontrakt för densamma.

.9.1 Import/export

Exporten av svenska entreprenadtjänster har varit och är förhållandevis liten. Det rör det sig om 5-10 procent av den totala svenska byggproduktionen. Under 1970- och 80-talen skedde byggexporten i huvudsak till Mellanöstern och öststaterna. För de största företagen, som t.ex. Skanska och NCC, uppgick emellertid omsättningen i utlandsverksamheten vissa år till 25 procent av koncernernas totala omsättning.

Frånsett en norsk inbrytning på den svenska byggmarknaden i slutet av 1980-talet finns det få utländska entreprenörer verksamma i Sverige. De nationella särdragen gynnar de enskilda ländernas egna byggföretag. Ett bygge produceras fortfarande på plats och arbetskraft liksom material söks i huvudsak inom landet. Några avgörande stordriftsfördelar har ännu inte kunnat åstadkommas inom byggandet - i vart fall inte på det sätt som gäller för process- och verkstadsindustri. Vissa större projekt, som under de senaste åren varit öppna för internationell upphandling, har dock lockat utländska anbudsgivare.

Svensk byggindustri har under 1990-talet i ökad grad vänt sin inriktning mot Europa, där de största aktiviteterna återfinns i östra Tyskland och vissa centraleuropeiska stater. De utländska åtagandena ökar. Expansionen utomlands sker framför allt genom uppköp av utländska byggföretag.

4.10 Fastighetsförvaltning

Det samlade värdet av byggnader och anläggningar beräknas utgöra minst 50 procent av landets reallgångar. Det svenska beståndet av fastigheter och infrastruktur uppgår till ca 5 000 miljarder kronor, därav utgör ca 50 procent bostadsbebyggelse.

Fastighetsförvaltning eller "fastighetsbranschen" är begrepp som omfattar flera olika funktioner. Ägarfunktionen innebär att svara för alla med fastighetsägande kopplade ekonomiska och juridiska skyldigheter mot samhälle, kreditgivare, hyresgäster m.fl. Byggherrefunktionen innebär att som beställare av projekt svara för program, upphandling, ev. projektering, byggtreprenader etc. Förvaltarfunktionen innebär att själv eller genom uppdrag svara för fastighetens administrativa och tekniska förvaltning. Marknadsfunktionen innebär att svara för analys av fastighetsmarknaden, intressekontakter, fastighetsutveckling m.m.

Fastighetsförvaltningens funktionssätt är viktigt för byggprocessen. Fastighetsägaren/byggherren kan påverka hela byggprocessen, kvaliteten på produkter och tjänster, prisnivåer o.s.v. genom sitt val och sitt agerande. En professionell förvaltning och kunniga beställare är avgörande för fastighetens drift, underhåll och förnyelse, service till hyresgäster och fastigheternas värdeutveckling.

Fastighetsförvaltning koncentreras alltmer till stora och professionella fastighetsföretag. Bland aktörerna på fastighetsmarknaden har de 500 största fastighetsägarna 70 procent och de 15 största 15 procent av den totala byggnadsytan. Stora fastighetsägare är bland annat större byggföretag som t.ex. Skanska, AP-fonderna och försäkringsbolag. Staten är en stor fastighetsaktör genom bl.a. Vasakronan. Vidare är de kommunala bostadsföretagen lokalt mycket viktiga aktörer genom att de oftast är dominerande på hyresmarknaderna, som till sin natur är lokala marknader.

Vi kommer att inrikta oss på de institutioner och spelregler som finns på den del av fastighetsmarknaden som hyresmarknaden utgör, eftersom det är på denna delmarknad som det finns speciella regleringar och marknadsimperfectioner. Hyresmarknaden har stor betydelse för bostadskonsumenter och konsumenternas preferenser och efterfrågan når marknaden via fastighetsägare och byggherrar.

.10.1 Hyresmarknaden

Konkurrenssituationen på hyresmarknaden varierar på olika lokala marknader, oftast finns ett kommunägt bostadsföretag. I de fall det finns flera kommunägda företag konkurrerar de knappast med varandra. I vissa geografiska områden kan situationen vara annorlunda. Ett undantag är t.ex. Stockholmsregionen där Stockholm och dess kranskommuner

bostadsföretag i viss utsträckning är att anse som konkurrenter. De kommunägda bostadsföretagen förvaltar tillsammans ca 60 procent av alla hyreslägenheter.

Hyresmarknaden är den mest betydande marknaden på den svenska bostadsmarknaden. Till skillnad från andra delmarknader är prisbildningen inte fri på hyresmarknaden. Hyran regleras fortfarande genom det s.k. bruksvärdesystemet, vilket bl.a. innebär vissa kostnadsövervärlingar mellan olika hyresgäster/hyresbostäder. Det är inte ovanligt att hyresgäster i äldre lägenheter får subventionera en del av hyran för nyproducerade lägenheter. Under perioder med låga hyresökningar har detta fungerat rätt bra, men det har varit svårare under perioder då när bostadssubventionerna minskat, samtidigt som om-, till-, eller nybyggnationen legat på en hög nivå.

Regleringen för prissättningen av hyreslägenheter består, även om tillämpningen av den delvis har förändrats. Genom bruksvärdesystemet är allmännyttans självkostnader och hyresstruktur normgivande för hela hyresmarknaden. I *Bilaga 1: Regleringar, subventioner och skatter* finns en mer utförlig beskrivning av bruksvärdesystemet. Vissa förändringar i spelreglerna har skett på hyresmarknaden samtidigt som det pågår diskussioner om mer marknadskonforma lösningar. Hyresmarknaden har vissa egenskaper som gör att den inte kan bli en fullständig konkurrensmarknad. Bostadsmarknaden innehåller bl.a. stora transaktionskostnader. Det krävs därför en analys vilka komplikationer dessa egenskaper ger för marknadens möjligheter att fungera effektivt. Spelregler kommer att behöva utformas som tar hänsyn till hyresmarknadens speciella egenskaper.

.10.2 Kommunala bostadsföretag

De allmännyttiga bostadsföretagen etablerades som ett instrument och medel för bostadspolitiken. Det blev självklart att uppfyllandet av vissa bostadspolitiska mål knöts till de allmännyttiga bostadsföretagen. Det bostadspolitiska ansvaret för allmännyttan var både informellt och formellt reglerat genom t.ex. hyreslagen, bostadsfinansieringsförordningen och bostadsförsörjningslagen.

Den legala definitionen av ett allmännyttigt bostadsföretag fanns i förordning (SFS 1986:694) om handläggning, förvaltning m.m. av bostadslån och räntebidrag, vilken upphävdes 1991. I tidigare förordning var ett allmännyttigt bostadsföretag ett företag eller stiftelse som byggde och förvaldade bostadsfastigheter utan enskilt vinstsyfte. Andra fonderingar än för framtida förbättringar och underhåll tilläts inte. Det förutsatte vidare att kommunen kunde tillskjuta hela grundkapitalet och utse samtliga ledamöter i företagets styrelse. Aktier eller andelar förutsattes ägas av kommunen.

Kommunägda bostadsföretag betraktas numera som kommunala företag. Dessa omfattas av kommunallagen (1991:900). I kommunallagens 2 kap § 7 sägs att: "Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget."

SABO är intresseorganisation för ca 320 bostadsförvaltande kommunala företag. Tillsammans förvaltar SABO:s medlemsföretag ca 900 000 lägenheter. SABO-företagens årsomsättningar uppgick tillsammans till ca 37 miljarder kronor 1991. SABO verkar för intern och extern information, formulerar råd och rekommendationer, utvecklar rutiner och administrativa hjälpmedel, bistår i hyresförhandlingar och ger konsult hjälp. Som intresseorganisation arbetar SABO även med att förmedla uppfattningar och erfarenheter från SABO-företagen till centrala beslutsfattare, myndigheter, media och andra organisationer.

5 Marknadsförutsättningar

5.1 Ändrade spelregler

Bygg och bostadssektorerna har traditionellt varit föremål för en mängd offentliga ingrepp. Under 1980-talet förändrades förutsättningarna för många av de spelregler som tidigare införts. Intresset riktades bl.a. mot vad som upplevdes som dålig konkurrens och höga kostnader i byggsektorn. Den kraftiga kostnadsutvecklingen under mitten av 1980-talet och den bristande konkurrensen inom bygg- och bostadssektorerna ledde till åtgärdsförslag av bl.a. Konkurrenskommittén. Ett sådant förslag var bl.a. den skärpta konkurrenslagen. Det offentliga åtagandet vad avser bostadsfinansieringen blev allt svårare att uppfylla p.g.a. den försämrade ekonomin i början av 1990-talet. Under senare år har förändringar skett, som kan benämnas omregleringar, bl.a. minskade bidrag till nyproduktionen av bostäder. Här följer en kort genomgång av några viktiga förändringar i den institutionella miljö som omger bygg- och bostadssektorerna. I *Bilaga 1: Regleringar, subventioner och skatter* ges en mer utförlig beskrivning av de spelregler som utgör bygg- och bostadssektorernas institutionella miljö.

Ändrade makroförutsättningar

Sedan 1990-talets början har de makroekonomiska förutsättningarna för ekonomin ändrats fundamentalt på vissa punkter. Dessa förändringar har tillsammans med andra institutionella förändringar starkt påverkat bygg- och bostadssektorerna. Följande förändringar har bl.a. inträffat:

- Skattereformen innebar bl.a. att sparkvoten ökade kraftigt.
- Realräntorna ökade från ca 2 procent 1989 till över 10 procent 1992.
- Lågkonjunktur med efterkrigstidens högsta arbetslöshet.
- Stort strukturellt och konjunkturbetingat underskott i statens och kommunernas finanser.
- En övergång från hög till låg inflation och låga realräntor under mitten av 1990-talet.

Dessa förändringar påverkar mycket starkt utvecklingen i bygg- och bostadssektorerna och lägger samtidigt restriktioner på möjligheterna för Sverige att självständigt bryta sig ur den lågkonjunktur som drabbat bl.a. byggandet mycket hårt. Den ekonomiska politiken är inriktad på ekonomisk anpassning, omprövning och hård prioritering av budgetar och tidigare ekonomiska beslut som fattats i riksdag, kommuner, företag och hushåll. Denna process påverkar bygg- och bostadssektorerna mycket starkt. Bostadssubventionerna har upptagit en mycket stor del av statens budget och framförallt de kommunala bostadsföretagens intäkter.

Bostadsutgifterna utgör en mycket stor andel av de svenska hushållens disponibla inkomster. Kapitalmarknadens krediter upptas till nästan en fjärdedel av bostadslån.

Den "nya" konkurrenslagen

Behovet av en skärpt konkurrenslagstiftning är ett av många medel för att främja tillväxt och effektivitet på den svenska marknaden. Den 1 juli 1993 infördes en ny konkurrenslag. Denna innehåller två förbud. Enligt 6 § är avtal mellan företag förbjudna, om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. I 19 § föreskrivs förbud mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden.

Nya upphandlingsregler

Lagen om offentlig upphandling, LOU (1992:1528) trädde i kraft den 1 januari 1994. LOU som är anpassad till motsvarande regler inom EU är i princip tvingande och innebär med vissa undantag att det ställs hårdare och mer detaljerade krav när statliga myndigheter, kommuner, landsting och kyrkliga kommuner upphandlar varor och tjänster. Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende vid offentlig upphandling, LIU, (1994:615), syftar till konkurrensneutrala villkor för privata och offentliga producenter vid anbuds konkurrens.

Byggförsäkring

Riksdagen antog 1993 *lagen om byggförsäkring* (1993:320). Lagen som trädde i kraft den 1 juli samma år gäller vid både ny- och ombyggnad av flerbostadshus och vissa en- och tvåbostadshus. Enligt lagen om byggförsäkring ska i dessa aktuella fall en speciell byggförsäkring tecknas. Denna säljes av försäkringsbolagen. Från och med den 1 oktober 1993 får inte sådana byggnadsarbeten som omfattas av lagen påbörjas förrän bevis om byggförsäkring inlämnats till byggnadsnämnden. Byggförsäkringen ska gälla under en tioårsperiod, oavsett om byggnaden byter ägare. Den ska omfatta skälig kostnad för att avhjälpa fel i byggnadens konstruktion, material eller utförande samt skador på byggnaden som orsakats av felet.²⁰

Förändring av kommunernas ansvar

Den legala definitionen av ett allmännyttigt bostadsföretag fanns i förordning (SFS 1986:694) om handläggning, förvaltning m.m. av bostadslån och räntebidrag, vilken upphävdes 1991. Kommunernas lagstadgade ansvar för bostadsförsörjningen har upphört i och med upphävandet av bostadsförsörjningslagen. Genom upphävandet av

²⁰

Anpassad kontroll av byggandet - SOU 1993:94, s 108f

bostadsförsörjningslagen är det numera kommunerna själva som får avgöra vilket engagemang man vill ha för boendefrågorna.

Förändringar i hyresförhandlingslagen

Hyresförhandlingslagen (1978:304) har förändrats så att det nu är möjligt för en hyresgäst att stå utanför det kollektiva förhandlingssystemet. En hyresgäst som inte är med i systemet får själv förhandla och träffa avtal med sin hyresvärd. Förbudet mot flera hyresförhandlingsordningar för samma hus är också avskaffat. Det innebär att två eller flera organisationer samtidigt kan bedriva kollektiva hyresförhandlingar beträffande lägenheter i ett hus. För att en hyresgästorganisation skall ha rätt till förhandlingsordning krävs att organisationen har ett påtagligt stöd bland hyresgäster i huset.

Förändringar i plan- och bygglagen (PBL)

Den 1 juli 1995 genomfördes en rad förändringar i plan- och bygglagen (PBL). Förändringarna innebar i korthet att:

- Bygglövsprövningen inte längre omfattar byggnadsverkens tekniska egenskaper.
- Kommunerna genom beslut i detaljplan kan befria helt eller delvis från kravet på bygglöv inom planområdet.
- Byggherren övertar ansvaret för att byggnaden eller anläggningen uppfyller de tekniska egenskapskraven, medan byggnadsnämnden får ett mer renodlat tillsynsansvar.
- Ett nytt system införs för tillsyn och kontroll av de tekniska egenskapskraven. I detta system ingår bl.a. krav på byggsamråd, kontrollplan och en av byggherren utsedd kvalitetsansvarig. När byggherren fullgjort sina tillsyns- och kontrolluppgifter utfärdar byggnadsnämnden ett slutbevis.

Övergång till funktionsreglering

Boverket införde från den 1 januari 1994 nya bygg- och konstruktionsregler med inriktning mot funktionskrav (BBR 94 och BKR 94). Syftet med att ersätta detaljkrav med funktionskrav är, att de senare anses stimulera kunskapsuppbyggnad och snabbare introduktion av ny teknik. Boverket anser att funktionskrav ger möjlighet till större flexibilitet vid val av konstruktioner och material jämfört med att bygga med största möjliga säkerhetsmarginal. En fullständig övergång till funktionskrav kan först ske när det nordiska och internationella samarbetet för att harmonisera bl.a. byggreglerna slutförts. Detta förväntas uppnås först några år in på 2000-talet.

Förändringar i bostadsfinansieringssystemet

I det tidigare bostadsfinansieringssystemet, som var i kraft till 1992/1993 finansierades huvuddelen av topplånen med statliga bostadslån. Genom olika åtgärder 1992-1993 förändrades bostadsfinansieringssystemet i

grunden. De statliga bostadslånen ersattes med en statlig kreditgaranti som administreras av Bostadskreditnämnden (BKN). Även räntebidragssystemet förändrades radikalt. I det nya systemet har ränterisken i ökad utsträckning lagts på bidragsmottagaren. Detta sker dels genom att schablonerna för beräkning av bidragsunderlaget ligger i underkant av produktionskostnaderna, dels genom att räntebidraget endast lämnas som en procentuell andel av den schablonberäknade räntekostnaden. Denna räntebidragsandel skulle enligt planerna minska kontinuerligt, så att förändringar i räntenivåerna skulle få ett ökat genomslag i bidragsmottagarens kapitalkostnader. Räntebidraget grundas på bidragsunderlaget som beräknas med ett schablonbelopp. Detta schablonbelopp avtar med lägenhetsstorlek, för att helt upphöra för lägenhetsytor som överstiger 120 kvadratmeter.

Räntebidragen ska enligt planerna avvecklas successivt på två sätt. För det första trappas de ner år från år för varje enskilt projekt enligt ett fastställt schema. För det andra ska startnivån minska år från år, d.v.s. att räntebidragen som procentuell andel av den schablonberäknade räntekostnaden ska vara lägre för ett hus som påbörjades ett visst år än för ett hus som påbörjades föregående år. För hyres- och bostadsrätthus trappas räntebidraget ned till 30 procent efter 8 år för att sedan bli kvar på denna nivå.

5.2 Byggsektorns konkurrensförhållanden

Konkurrensen vid bygg- och anläggningsverksamhet samt de olika installationsmarknaderna (el, VVS, ventilation, måleri, etc.) utspelar sig i allmänhet på lokala marknader, åtminstone vad gäller små och medelstora projekt. Det innebär att ett enskilda projekt kan vara helt avgörande för konkurrensen på en viss marknad, speciellt mot bakgrund av den rådande lågkonjunkturen som drabbat byggsektorn hårt. För stora husbyggnadsprojekt samt väg- och anläggningsprojekt är den geografiska marknaden ett större område. Endast för mycket stora projekt kan hela Sverige sägas utgöra en marknad.

De stora rikstäckande företagens konkurrensfördelar gentemot mindre, lokalt förankrade företag är att de har en bred verksamhetsinriktning och stora centrala resurser. De har därför möjlighet att genomföra alla sorters byggprojekt och kan även ställa om sina produktionsresurser beroende på marknadens efterfrågan.

Antalet medelstora företag har minskat genom konkurser och genom att flera av dessa företag har förvärvats av de stora företagen. Genom att medelstora företag försvinner, minskar antalet potentiella konkurrenter till de stora företagen. Det blir alltså mindre konkurrens om större projekt den dag byggandet åter ökar. De medelstora företag är mycket viktiga för konkurrensen på regionala byggmarknader och lite större

projekt. De mindre företagen kan lättare dra ner verksamheten i en konjunkturnedgång för att sedan i en uppgång komma tillbaka.

Det existerar få formella etableringshinder på byggsektorns olika delmarknader. I praktiken innebär dock förekomsten av dominerande företag och bristande importkonkurrens att det föreligger informella etableringshinder i olika former. Stordriftsfördelar och distributionsproblem kan utgöra sådana informella etableringshinder. Vissa produkter uppges vara svåra att transportera längre sträckor t.ex. cement, armeringsstål och betong. Trots det förekommer en viss handel över gränserna. Det kan även finnas problem att finna återförsäljare, genom att de befintliga har kopplingar eller avtal med de etablerade tillverkarna.

.2.1 Konkurrensbegränsande samverkan

Horisontell prissamverkan har varit vanligt förekommande inom byggsektorn. Den nya konkurrenslagen innebär i princip ett stopp för denna typ av samarbete mellan konkurrenter i samma handelsled. Om ett avtal har formen av en formellt bindande muntlig eller skriftlig överenskommelse eller inte spelar ingen roll. Konkurrensverket har haft många ärenden som behandlat prissamarbete genom branschorganisationer som givit ut prislistor med rekommenderade priser till sina medlemmar s.k. cirkaprislistor. I så gott som samtliga fall har Konkurrensverket avslagit ansökningar om icke-inriparbesked/undantag.²¹

El- och VVS-installationsbranscherna kännetecknas av många små företag. Branschorganisationer har av tradition en stark ställning och det har funnits en lång tradition av prissamarbete inom branschorganisationerna. Den nya konkurrenslagen innebar att denna tradition bröts.

Synen på konsortier mellan stora byggföretag har skärpts. Det finns en praxis genom att Konkurrensverket i beslut har nekat undantag för konsortiesamarbete mellan de stora byggföretagen.

Likartade och samtidiga prishöjningar fortgår på duopolmarknaderna, exempel på detta är mineralullsmarknaden. Försök att utreda prispölsamhet har inte varit framgångsrika. Det är mycket svårt att avgöra vad som är samordnade förfaranden och vad som är ett naturligt parallellt beteende. Antag att två företag som tillverkar likartade

²¹ I *Bilaga 2: Branschbeskrivning - byggsektorn* ges exempel och beskrivning av hur Konkurrensverket har bedömt olika former av prissamverkan

produkter t.ex. tillämpar lika stora och simultana prisökningar. Ett naturligt parallellt beteende innebär då, att de simultana och likartade prisökningarna är resultatet av hård konkurrens mellan de två företagen. Ett samordnat förfarande skulle innebära att företagen på något sätt ömsesidigt och i samverkan genom något forum fattade beslut i prissättningsfrågor.

5.3 Fåtalsdominans

Flera byggmaterialmarknader kännetecknas av fåtalsdominans. På marknaderna för cement, armeringsstål och gipsskivor har ett företag mer än 50 procent av marknaden. En del av förklaringen till den höga koncentrationen är den strukturomvandling som skedde i början av 1980-talet, då dålig lönsamhet i företagen resulterade i omfattande företagsförvärv, fusioner och nedläggningar. Som en förklaring till detta anfördes det av företagen, att strukturomvandlingar var nödvändiga för att möta en ökad utländsk konkurrens. Den internationella handeln ökade emellertid inte i någon större utsträckning.

Som ett resultat av lågkonjunkturen, som inleddes under början av 1990-talet och därmed sammanhängande överlevnadssvårigheter på krympande marknader, har förvärv, fusioner och nedläggningar återigen blivit vanligt inom byggsektorn. Fåtalsdominansen består därför på flera marknader och har i vissa fall gradvis förstärkts genom förvärv, fusioner och nedläggningar. På tre marknader har förvärvsaktiviteten varit särskilt hög. Dessa marknader är byggtreprenadmarknaden, betongmarknaden och VVS-marknaden.

Förvärv i byggtreprenadbranschen har i regel skett genom att någon av de större byggföretagen köpt upp små, lokalt förankrade byggföretag. Det har också förekommit att medelstora företag köpts upp av större konkurrenter. Liksom för byggtreprenadbranschen har förvärven på betongmarknaden inneburit att större företag har köpt upp mindre, lokalt baserade företag. Ofta har byggföretag, verksamma med väg- och anläggningsbyggande, önskat säkra sina leveranser av insatsvaror och därför integrerat bakåt. Vid det konjunkturläge som för närvarande råder spelar efterfrågan på väg- och anläggningsbyggande mycket stor roll. Därför är det särskilt intressant för byggföretagen att vara självförsörjande på insatsvaror. Exempelvis kan nämnas att Siab och Peab köpt ett antal cement- och betonganläggningar och därigenom stärkt sina positioner mot konkurrenterna Skanska och NCC, vilka redan har ett omfattande innehav av sådana anläggningar. I VVS-branschen har hälften av förvärven gällt grossistledet. Även här har oftast större företag köpt upp mindre, lokalt baserade företag.

Det har således skett en viss omstrukturering i byggsektorn under den lågkonjunktur som drabbat branschen. Konkurrensverket har i de förvärv som verket haft att bedöma med hjälp av konkurrenslagen konstaterat, att

förvärven inte haft någon påtagligt skadlig effekt på konkurrensen. Förvärven har därför lämnats utan åtgärd. Konkurrenslagen är inte ett tillräckligt instrument för att bryta redan etablerade strukturer på en marknad. Konkurrenslagen ger begränsade möjligheter att ingripa mot koncentrationsökningar genom förvärv.

Förvärv kan ske horisontellt och vertikalt. *Horisontell integration* beror t.ex. på att företagen vill ha kontroll över substitut eller vill skaffa sig fler produktvarianter inom sitt produktområde. Exempel på det är Norsk Jern Holdings och Rautaruukki's förvärv av Fundia, den vid förvärvet enda svenska tillverkaren av armeringsstål.

Genom *vertikal integration* skapar företagen större möjligheter att kontrollera och säkra antingen tillgången på insatsvaror i tidigare led eller avsättningen för sina produkter i efterföljande led. I vissa fall kan samordningsfördelar genom kostnadsbesparingar motivera vertikal integration. Exempel på det är Skanskas förvärv av byggmaterialtillverkande företag.

5.4 Vertikal integration

Byggbranschen kännetecknas av en hög marknadskoncentration, samtidigt som vertikal integration är vanligt förekommande. Många av produktionsleden, som utgör de många delmarknaderna inom byggsektorn, är nära sammanlänkade. Detta gör att det är intressant ur t.ex. en byggentreprenörs synpunkt att skaffa sig kontroll över vissa strategiska insatsvaror.

Kopplingen är t.ex. mycket stark mellan marknaderna för ballast, fabriks- och markbetong och byggmarknaden, främst väg- och anläggningsmarknaden. Vid väg- och anläggningsarbeten utgör ballast och fabriksbetong, tillsammans med asfalt, ofta de viktigaste insatsvarorna. På väg- och anläggningsmarknaden är Skanska och NCC de största aktörerna med vardera ca 25 procent av marknaden. Dessa två företag är dessutom de två största asfalttillverkarna på den svenska marknaden med en sammanlagd marknadsandel om 65-70 procent. Skanska och NCC är även stora aktörer på fabriksbetongmarknaden. Ballast (grus eller bergkross) är en strategisk insatsvara vid asfalt- och fabriksbetongtillverkning. NCC och Skanska är stora aktörer även på denna marknad.

Scancem

Under 1996 skedde en sammanslagning mellan den svenska byggmaterialkoncernen Euroc och den norska byggmaterialkoncernen Aker. Den nya koncernen antog namnet Scancem. Cementa ingick i Eurockkoncernen. Aker A/S ägde i sin tur 100 procent av den enda norska cementtillverkaren Norcem A/S. Även Partek Cement Oy Ab,

som är ensam cementproducent på den finska marknaden, är helägt av Scancems dotterbolag Cement Norden.

Scancem är Sveriges största byggmaterialföretag med verksamhet främst inom cementproduktion och cementbaserade produkter. Koncernen har som huvudsaklig verksamhet tillverkning av mineralbaserat byggmaterial samt distribution av byggmaterial i vidare bemärkelse. De tillverkande enheterna producerar bl.a. cement, betong och gipsskivor. Cement är den viktigaste insatsvaran i betong.

Sverige och Finland var Eurocs viktigaste marknader och svarade för 45 procent av koncernens omsättning 1995. I Sverige är bostadsbyggandet på en mycket låg nivå och i Finland minskade det med 25 procent under 1995. Trots en svag utveckling på byggmarknaden, förbättrades koncernens resultat med 30 procent under 1995.

Inom Scancem Group ligger de helägda bolagen Castle Cement Ltd i Storbritannien, Scancem International ANS i Oslo och Scancem Industries Inc. i USA. Scancem Group ansvarar för den samordnande ledningen av Castle Cements, Scancem Internationals och Scancem Industries verksamheter. Scancem Group koordinerade tidigare dessa verksamheter med Eurocs och Akers aktiviteter. Ett viktigt inslag i Scancem Groups strategi är att trygga avsättningen för cement. Cement och klinker exporteras i växande omfattning till systerföretagen i Storbritannien och västra Afrika. Scancem International är genom hel- och delägda bolag verksamt i USA, Karibien och Afrika, liksom i Europa och Mellanöstern. Företaget ägnar sig åt cementtillverkning, internationell handel med cement, klinker och kol samt svarar för ledningsfunktionen inom delägda och externa cementföretag. Scancem Industries är verksamt på marknaderna för cement, betong och ballast i de norra och mellersta delarna av USA.

Euroc Beton ingår i byggmaterialkoncernen Scancem AB. Euroc Betons verksamhet bedrivs i ett antal dotterbolag under moderbolaget Euroc Beton. Inom Abetong Prefab tillverkas betongelement för industri- och kontorsbyggnader samt för infrastruktur, främst järnvägssliprar, vägbarriärer och elstolpar. Abetong Miljö producerar behållare och andra produkter för lantbruk, industri och kommuner. Abetong Teknik marknadsför kunnande kring sliprar och uppför licensfabriker utomlands, medan dotterbolaget Swedish Rail System SRS utför spårentreprenader i de nordiska länderna.

Fabriksbetong- och ballastverksamheterna bedrivs i två regioner. I den östra verkar Betongindustrigruppen och Jehandergruppen och i den västra verkar Sabema Material. Euroc Beton är även delägare av EssBetong. Utomlands finns dotterbolag i bl.a. Danmark, Tyskland och Portugal. Euroc Beton har även ägarintressen i bl.a. saudiarabiska bolag.

Scancem äger 90 procent av aktierna i gipsskivetillverkaren Gyproc. Det finns vidare bindningar genom ett korsvist ägande mellan Scancem och andra stora europeiska byggmaterialtillverkare. Exempelvis äger brittiska British Plaster 10 procent av aktierna i Gyproc. Sådana kopplingar kan försvaga betydelsen av importkonkurrens.

Skanska

Skanska har ägarintressen i byggmaterialindustrin och ökade nyligen sin ägarandel i Euroc från 25 till 33 procent i samband med fusionen mellan Euroc och norska Akers cement- och byggmaterialverksamhet.

Skanska har även intressen i byggmaterialindustrin genom Myresjögruppen. Myresjögruppen svarar för tillverkning av prefabricerade trähus genom Myresjöhus och Nordiska Trähus samt tillverkning av byggnadsnickerier. Skanska bedriver också byggmaterialtillverkning genom dotterföretagen Skanska Installation, Skanska Prefab, Stålteknik och Sektionsbyggarna.

Skanska har fortsatta planer på att utöka sitt engagemang i byggmaterialindustrin. Det kan bli fler förvärv av byggmaterialföretag som inte har någon koppling till de företag som ägs i dag. Exempel på det är att Skanska nyligen förvärvade byggmaterialtillverkaren Skåne-Gripen.

Stora

Stora AB äger flera av de dominerande företagen inom snickeri- och golvbranschen. Integrationen omfattar bland annat Stora Timber som producerar sågade trävaror, golvtillverkaren Tarkett, inredningssnickeritillverkaren Marbodal och dörrtillverkaren Swedoor.

Joint-ventures

Vertikal och samtidigt horisontell integration förekommer även, genom att de stora byggföretagen (främst Skanska och NCC) tillsammans i gemensamma bolag äger företag, som kontrollerar insatsvaror viktiga för byggproduktionen. Det är små men lokalt betydelsefulla företag som äger betongsstationer, grustäkter, asfaltsverk och även betongvarutillverkning. Att de större byggtreprenadföretagen tillsammans kontrollerar insatsvaror, kan försvåra för konkurrenter i senare led. Det kan också skapa ett forum för samverkan eller samordnade förfaranden i andra situationer. Som exempel kan nämnas att Swerock, en av de större fabriksbetongtillverkarna i Sverige, ägs av Assi Domän till 49 procent och Peab och Siab som tillsammans äger 51 procent.

5.5 Den europeiska ekonomiska integrationen

Problem med tillämpningen av byggproduktdirektivet

Harmoniseringen av standarder, provning och kontroll ska garantera att svenska produkter inte diskrimineras på den inre marknaden.

Skillnader i bestämmelser mellan olika länder innebär betydande kostnader för företagen. Detta gäller inte minst inom sektorer där nationella marknader är för små för att kunna finansiera höga kostnader för forskning och utveckling. EU:s byggproduktdirektiv (CPD) syftar till fri rörlighet för byggprodukter på en inre marknaden. En utförlig redogörelse för byggproduktdirektivet finns i *Bilaga 1, Regleringar, Subventioner och skatter*.

Direktivet fastställer de väsentliga hälso- och säkerhetskraven medan dessa krav specificeras i europeiska standarder. Detta medför att det europeiska standardiseringsarbetet spelar en viktig roll. Företag som deltar aktivt i detta arbete får ett försteg framför andra. Detta i sin tur leder till att mindre företag missgynnas eftersom dessa inte har resurser att följa standardiseringsarbetet.

Den metod som EU presenterat för att förverkliga målet med fri rörlighet för varor inklusive byggvaror är i sin struktur tillämpad sedan tidigare i många länder, bl.a. Sverige. Dock innehåller den moment och tekniker som å ena sidan kan vara nödvändiga för att varor verkligen skall kunna röra sig fritt på den europeiska stormarknaden, men som ger upphov till en ny - och för många producenter och konsumenter - svårförståelig byråkrati. Genom att å andra sidan prioritera några viktiga hälso- och säkerhetskrav som produkterna skall uppfylla, blir ändå omfattningen av det nya europeiska regelverket på sikt relativt begränsad, eftersom det ersätter mångfalden av nationella normer.

Trots att CPD antogs i slutet av år 1988 fungerar det ännu inte, vilket innebär att det inte finns några byggprodukter på marknaden som CE-märkts med stöd av CPD.

Byggproduktområdet betecknas därför av många som ett av de mest problematiska på den inre marknaden. Den nuvarande situationen med ett icke fungerande harmoniseringsdirektiv medför en bristande konkurrens både nationellt och internationellt.

Direktivet avviker i vissa avseenden från en del andra produktdirektiv som utarbetats samtidigt eller senare genom att de väsentliga kraven och reglerna som anges i direktivet inte är direkt tillämpliga. En förutsättning för att byggproduktdirektivet ska kunna tillämpas i praktiken är att tillämpningsdokument utarbetas för vart och ett av de väsentliga kraven. Utarbetandet av uppdrag (s.k. mandat) till standardiseringsorganen har inletts, men det kommer sannolikt att dröja minst 5 år, innan det finns CE-märkta byggprodukter på marknaden. Många problem är fortfarande olösta, t.ex. hur man ska prova produkternas brandegenskaper.

Även procedurerna och formerna för bedömning av överensstämmelse i CPD avviker i stor utsträckning från vad som gäller enligt den nya metoden och andra produktområden, vilket kan leda till att t.ex. stål-

produkter som används för olika ändamål kan bli föremål för motstridiga tekniska specifikationer och certifieringsförfaranden. Detta kan resultera i stora problem för branschen då man i tillverkningskedet ofta inte vet, vilket användningsområde produkten kan komma att få.

Försöket att skapa ett gemensamt regelverk för området har således ännu så länge inte lyckats, p.g.a. att nödvändiga tillämpningsdokument till direktivet inte tagits fram. Genom att direktivet ändå anses vara harmoniserat har i stället effekten blivit att normala principer för ömsesidigt erkännande etc. inte är tillämpliga. Situationen är därför, vad gäller varurörligheten, sämre än om en harmonisering inte ägt rum.

Eftersom direktivet ännu inte fungerar fortsätter nationella regler att gälla på byggområdet. I CPD finns övergångsregler i artiklarna 16 och 17 som är tänkta att fungera innan tillämpningsdokumenten och därmed de harmoniserade standarderna och de europeiska tekniska godkännandena finns framtagna. Enligt dessa övergångsregler ska produkterna kontrolleras i tillverkarlandet enligt mottagarlandets regler eller regler som mottagarlandet anser likvärdiga. Förfarandet förutsätter samarbete mellan behöriga organ i tillverkar- och mottagarlandet. En prövning sker i varje enskilt fall vid tillämpningen av dessa artiklar. Medlemsländerna i EU tolkar emellertid artiklarna olika och tillämpningen blir därmed också olika.

Olika byggtraditioner och nationella normer

Handeln med byggvaror har historiskt sett varit knuten till regioner, där byggandet styrs mer av kulturella traditioner och naturtillgångar, än av teknisk utveckling och specifika behov. Olika lokala råvaror har nyttjats för byggandet och byggtekniken har i hög grad anpassat sig därefter.

Därför är det ofta mycket svårt för byggföretag att ta sig in på andra länders marknader. I alla länder, även i Sverige, finns en tradition att anlita nationella och lokala byggföretag. Sådana hinder torde därvid vara svåra att undanröja genom lagstiftning eller andra former av offentliga ingripanden. Ett utländskt företag har i regel inte samma kunskaper om kultur och tradition, kontaktnät till lokala leverantörer, språkkunskaper etc. Detta är viktigt, inte minst vid större anläggningsprojekt.

Utöver detta har olika länders regelsystem i form av nationella byggnormer och tekniska förutsättningar påverkat materialval och handel över gränserna. För tillträde till ett annat lands marknad har antingen krävts stor anpassning av produkten och/eller omfattande provningar för att bli godkänd av relevanta myndigheter. Till och med inom Norden har dessa tekniska handelshinder varit omfattande för flertalet byggprodukter. Problemet är speciellt omfattande för byggnadskonstruktioner. Inom EU gäller i mångt och mycket fortfarande nationella standarder. I länder, såsom exempelvis Tyskland och Frankrike, är de nationella standarderna så komplicerade att de upplevs som handelshinder. I många

fall är man tvingad att köpa in specialistkunskap lokalt, vilket i sin tur påverkar produktpriset och konkurrensförmågan.

I praktiken fungerar således de olika nationella standarder som finns idag som handelshinder. Genom att nationell lag eller beställare föreskriver att byggmaterial skall vara av viss beskaffenhet och besitta vissa detaljerade egenskaper, tvingas utländska företag använda material och processer, som de ofta finner sämre och i vart fall inte konkurrenskraftiga, jämfört med om de hade kunnat använda sin egen teknik. På samma sätt kan regler för hur offentlig upphandling skall ske samt nationella regler för garanti och ansvarsfrågor utgöra hinder för byggföretag att ta order på främmande marknader.

I syfte att skapa en fungerande inre marknad, bör därför onödiga sär- lösningar, som försvårar för nya och konkurrerande aktörer på bygg- marknaden att ge sig in i de olika medlemsländerna, undanröjas. Sär- lösningar försvårar även arbetet för s.k. anmälda organ, verksamma inom flera produktområden och kan även leda till att produkter som "godkänts" enligt byggproduktdirektivet (CPD) inte godtas inom närliggande områden.

Ett särskilt problem att uppmärksamma är den bristande neutralitet som gäller vid statsstödd kreditgivning. De facto subventionerar många länder sina byggföretag genom att ge dem mycket låga premier. En harmonisering av exportkreditgivningen och garantivillkoren är därför angelägen, för att uppnå internationell konkurrensneutralitet och därmed undanröja vad som i praktiken är handelshinder.

5.6 Hyresmarknaden

Flera kommunala bostadsföretag har allvarliga ekonomiska bekymmer. Man dras med hyresförluster, ett stort outhyrt bostadsbestånd och en tickande underhållsbomb vad avser nedslitna fastigheter från miljonprogrammets dagar. Många kommuner har dessutom stora borgensåtaganden till sina bostadsföretag. Samtidigt har vissa förändringar skett i de spelregler som anger vilket ansvar och åtagande en kommun skall ha för bygg- och boendefrågorna.

.6.1 Kommunernas förändrade ansvar för boendet

Lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. gav kommuner rätt (1 §) att lämna stöd till kommunala bostadsföretag t.ex. för att täcka hyresförluster. I och med lagen (1993:404) om upphävande av lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. togs denna rätt bort ur lagen. I förarbetena till lagen (prop. 1992/93:242) sägs att möjligheten för kommuner att särskilt gynna vissa fastighetsägare inte bör finnas i

fortsättningen. Samtidigt ansåg man det vara viktigt att kommunen fortfarande skulle ha rätt att ge enskilda hushåll stöd för boendet. Mot denna bakgrund förordade man en bestämmelse, som ger kommunerna rätt att ekonomiskt stödja boendet för enskilda hushåll. Någon uttrycklig bestämmelse om detta ansågs inte behövas eftersom regeringsformen ställer krav på opartiskhet och saklighet och den s.k. likställighetsprincipen gäller för kommunal verksamhet.

Riksdagen godkände ett förtydligande som Bostadsutskottet gjorde beträffande kommunernas rätt att stödja egna företag. I Bostadsutskottets betänkande (BoU 1992/93: 19) sägs, att det av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om kommunernas allmänna kompetens följer, att kommunerna själva får ta hand om en angelägenhet om det är av allmänt intresse att så sker. Till följd av det grundläggande ansvar kommunerna har haft för bostadsförsörjningen har den kommunala kompetensen ansetts vara omfattande på området. Det kan sålunda anses vara kompetensligt för en kommun att skapa och driva bostadsföretag m.m. Utskottets mening var att kommunerna även i fortsättningen skulle ha möjlighet att på olika sätt stödja kommunala bostadsföretag.

Den legala definitionen av ett allmännyttigt bostadsföretag fanns i förordning (SFS 1986:694) om handläggning, förvaltning m.m. av bostadslån och räntebidrag, vilken upphävdes 1991. Det innebär att det inte längre finns någon definition av vad som är ett allmännyttigt bostadsföretag och att en myndighet inte längre kan ta ställning till vad allmännyttan är. Detta innebär vidare att allmännyttiga bostadsföretag inte kan ha någon särställning vare sig ekonomiskt eller i andra avseenden.

Dessa förändringar gör att kommunernas lagstadgade ansvar för bostadsförsörjningen har upphört, liksom möjligheterna att direkt använda de kommunala bostadsföretagen för att uppfylla bostadspolitiska mål. Hyresregleringen som har använts som norm för hyressättningen kvarstår dock, även om tillämpningen av denna har förändrats.

.6.2 Kommunal borgen

Den totala utlåningen till boendet uppgår till ca 1 000 miljarder kronor. Enligt utredningen "Stabilisering av bostadskreditmarknaden" (SOU 1993:104) kan ca 240 miljarder kronor vara i riskzonen, eftersom de är placerade i sex av de senaste årgångarna bostadshus. Av dessa hotade fordringar är 100 miljarder garanterade av kommunerna. Enligt en SABO-utredning från 1993 hotas omkring 100 av 270 kommunala bostadsföretag av likvidation, om räntebidragen trappas ned enligt plan och om hyrorna inte kan höjas. Kommunernas borgensförbindelser i kommunala bolag 1994 var ca 180 miljarder kronor, därav ca 144 miljarder kronor i kommunala bostadsföretag.

.6.3 Hyresförluster

Till följd av bl.a outhyrda lägenheter har många kommunala bostadsföretag fått problem med hyresförluster. Detta har bidragit till att skapa den finansiella kris som råder i flera kommuner. Tillsammans med att många kommuner har stora borgensåtaganden, har detta gjort att många kommuner sett sig tvungna att ge sina bostadsföretag stöd i olika former. Därigenom har en situation uppstått, där privata fastighetsägare anser att kommunernas stöd i form av t.ex. borgen, ägartillskott och hyresförlustgarantier ger de kommunala bostadsföretagen en konkurrensfördel. Detta kan vara allvarligt eftersom de privata bostadsföretagens hyror skall baseras på hyresnivån hos de kommunala bostadsföretagen. Konkurrensverket har prövat detta förfarande och kommit fram till att det inte strider mot konkurrenslagen. Verket påtalade dock det olyckliga från konkurrenssynpunkt i att en aktör ges detta stöd samtidigt som priset (hyrorna) är föremål för reglering.

I en skrivelse till Konkurrensverket ifrågasatte en privat fastighetsägare den hyresförlustgaranti som Trelleborgs kommun ställt ut till det kommunala bostadsföretaget AB Trelleborgshem.²² Den utställda garantin innebar att Trelleborgshem erhöll full ersättning för alla hyresförluster överstigande 500 000 kr per år. Hyresförlustgarantin ansågs omöjliggöra konkurrens på lika villkor för övriga aktörer på bostadsmarknaden i Trelleborg och snedvridda hyresnivån till förmån för Trelleborgshem. Trelleborgs kommun anförde att kommunen har en skyldighet att ta sitt ansvar som ägare till Trelleborgshem. Man betraktade hyresförlustgarantin som ett koncernbidrag. Det ansågs naturligt att skjuta till medel vid underskott. Kommunens enda intresse var att garantera det kommunala bostadsföretagets fortlevnad.

Enligt Konkurrensverkets bedömning utgjorde inte kommunstyrelsens beslut om hyresförlustgaranti en sådan konkurrensbegränsning, som kunde undanröjas med konkurrenslagen. Konkurrensverket uttalade i sitt beslut att det från konkurrenssynpunkt är viktigt, att alla företag på en marknad ges möjlighet att agera på lika villkor. Ett kommunägt företag som ges en hyresförlustgaranti får en fördel före andra företag som verkar utan garanti. Hyresförlustgarantin kan dessutom leda till ett minskat kostnadsmotstånd. Eftersom hyresnivån i det totala hyresbeståndet i stor utsträckning bestäms utifrån kommunala bostadsföretags kostnader, kan en hyresförlustgaranti ge en konkurrensnedvridande effekt på hyresmarknaden.

Verket slog vidare fast att kommunalt ägda bolag, som ytterst garanteras med skattemedel, och privata företag vars verksamhet baseras på eget eller lånat kapital inte konkurrerar på lika villkor. Kommunala bolag

²² Hyresförlustgaranti - allmännyttiga bostadsföretag dnr 803/93

som, genom borgen och kommunens beskattningsrätt, har lågt risktagande och kan erhålla goda lånevillkor genom kommunens kreditvärdighet kan utnyttja detta i sin prissättning. Privatfinansierad verksamhet erhåller oftast sämre lånevillkor och förutsätter en vinstgivande verksamhet som kräver en prissättning som inkluderar riskpåslag.

Även om de kommunala bostadsföretagen i regel har ett socialt ansvar för bostadsförsörjningen, som kan innebära att en situation uppstår där kommunen blockförhyr en hel fastighet till sociala ändamål som ger upphov till tomma lägenheter i fastigheten och hyresförluster, ville Konkurrensverket framhålla risken att kommunen genom att subventionera egna bostadsföretag snedvrider konkurrensen och bidra till en ineffektiv företagsstruktur på sikt.

.6.4 Rivningar

Det är inte ovanligt att kommunala bostadsföretag har mellan 10 och 15 procent av det totala hyresbeståndet outhyrt. Tillsammans med den hårt ansträngda ekonomin i flera kommuner och minskande befolkningsunderlag, uppstår idag frågan om vad man skall göra åt den situation som har uppstått. Vissa kommuner har därför, efter att ha prövat andra utvägar, valt att riva delar av sitt fastighetsbestånd.

De kommuner som river eller planerar rivningar är ofta mindre kommuner (i flera fall bruksorter). De har i flera fall drabbats av utflyttningar, samtidigt som de har byggt nytt och dyrt under främst 1980-talet. I vissa fall är det små kommuner som är belägna i närheten av en större kommun, som upplevs som attraktivare av bostadskonsumenter. Ofta har flera olika lösningar prövats, t.ex. flyktingförläggningar, ungdomsbostäder och försäljningar, men problemen har inte kunnat lösas.

Rivningar är ett känsliga eftersom människor drabbas direkt av rivningsbesluten. Dessutom finns frågan om huruvida det är etiskt att riva "gamla fina hus". Det finns ofta en opinion, som ifrågasätter rivningarna och försöker påverka beslutsfattandet, bl.a. har frågan om det kan strida mot konkurrenslagen ställts.

Det torde emellertid vara sällsynt att rivningarna har några konkurrensaspekter. Att allmännyttan river delar av sitt fastighetsbestånd kan möjligen, under mycket speciella omständigheter, anses vara konkurrensbegränsande i konkurrenslagens mening. De allmännyttiga bostadsföretagen är i regel dominerande och rivningarna begränsar utbudet vilket kan höja hyresnivån etc. Det skulle vara förbjudet, om fastighetsägare samverkade och tillsammans bestämde sig för att minska utbudet för att kunna hålla hyresnivån uppe. Det samma skulle gälla om en dominerande aktör agerade med syftet att kunna hålla uppe

hyresnivån. En indikation på det skulle kunna vara, om det fanns intresserade köpare som man vägrade sälja till för att hindra konkurrenter att komma in på marknaden.

Konkurrensverket har inte några ärenden angående rivningar avgjorda och således ingen praxis i frågan. I vissa fall är det dock uppenbart, att bostadsföretagen i de kommuner som river inte har en dominerande ställning, eftersom de bara är en liten aktör på den lokala hyresmarknaden p.g.a. närheten till en större kommun. I praktiken föreligger helt andra motiv än att begränsa konkurrensen. Många allmännyttiga bostadsföretag har ett outhyrt lägenhetsbestånd och agerar, som andra företag med överkapacitet, genom att anpassa utbudet till den fallande efterfrågan. Hyresförluster kommer ofta från outhyrda lägenheter i det dyrare nyproducerade beståndet. Det äldre beståndet med lägre hyror är ofta uthyrt. Det omvända förhållandet kan också råda, nämligen att det äldre beståndet (från miljonprogrammets dagar) står outhyrt p.g.a. att det är oattraktivt eller nedgången. De hus som skall rivas har i regel renoveringsbehov som är omfattande och dyra. I denna situation fattar man ofta ett beslut på företagsekonomiska grunder om att riva delar av det äldre beståndet.

Det har hävdats att rivningar leder till höjda hyror. För de boende i det bestånd som rivs stämmer det på kort sikt. På lite längre sikt kan det tvärtom visa sig att rivningarna har motsatt effekt. Att inte riva innebär renoveringar, som förmodligen höjer hyror till nivåer som kan jämföras med nyproduktion. Med de principer som gäller för hyresbildningen i dag, genom bruksvärdessystemet, så slås i allmänhet hela allmännyttans kostnader ut på det befintliga beståndet. Effekten kan bli en press uppåt på hyresnivån. Om detta är syftet med rivningarna så kan det hävdas att allmännyttan agerar företagsekonomiskt rationellt.

6 Byggekostnader, produktivitet och effektivitet

6.1 Byggekostnader

6.1.1 Faktorprisindex

Faktorprisindex (FPI) används för analyser av byggnadskostnadernas utveckling. FPI innehåller löner, priser på material, transportkostnader, räntor, mervärdesskatt osv. Det är ett vägt medelvärde mätt i procent av de sammanvägda priserna på olika resurser som används vid byggandet under basåret. Arbetslönerna utgör ungefär en fjärdedel av faktorkostnaderna. Materialkostnaderna står för en tredjedel. En dryg sjättedel är byggherrarnas kostnader, exklusive mervärdesskatt, varav räntor och kreditavgifter utgör 10 procent. Resterande fjärdedel består av tjänstemannalöner (9 procent), maskinkostnader (4 procent), lastbilstransporter (5 procent) och annat. Det är ingen större skillnad på flerfamiljshus och småhus.

Byggnadsmaterial har i faktorprisindex vägningstalet 34,1 procent för flerbostadshus och 34,6 procent för småhus. Av entreprenörens kostnader utgör materialdelen ca 40 procent i faktorprisindex. Entreprenören sluter oftast leveransavtal om materialet med tillverkare och grossister. Valet av material är till stor del beroende av de konstruktionslösningar och den utformning, som väljs av arkitekter och konstruktörer i ett tidigt skede av ett byggprojekt.

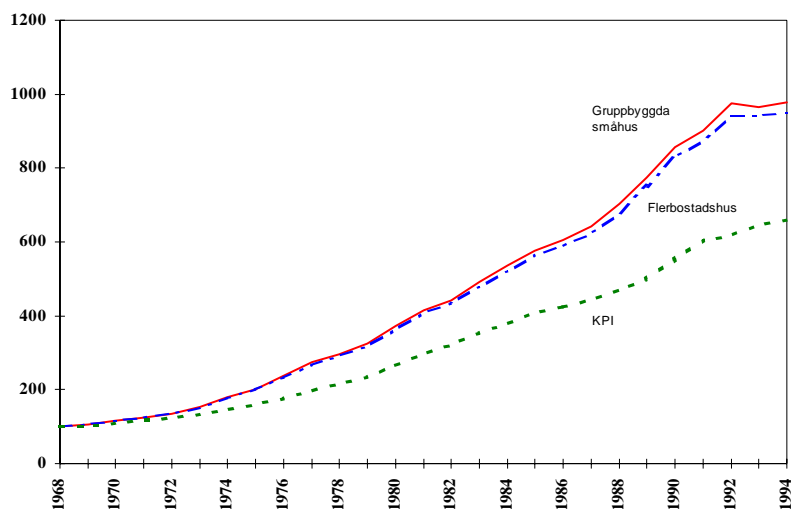
De prisuppgifter som ligger till grund för FPI räknas exklusive företags-specifika rabatter. SCB tar dock hänsyn till generella rabatter. Rabatterna får främst betydelse för priserna ett givet år. Utvecklingen på lång sikt återspeglas emellertid ganska väl av listpriserna. Över konjunkturer kan en missvisning uppstå. Då efterfrågan är stor minskar rabatterna. I en låg-konjunktur kan rabatterna på motsvarande sätt komma att öka. Företagsspecifika rabatter kan vara mycket omfattande i byggbranschen. Upp till 50 procent rabatt på listpriser förekommer.

Faktorprisindex mäter priser på produktionsfaktorer i byggnadsverksamheten, d.v.s. priser på material, arbetskraft, maskinutnyttjande m.m. Inträffade prisförändringar vägs samman till ett totalindex som visar den samlade effekten på byggnadskostnaderna. I beräkningarna förutsätts att byggnadsteknik och byggnadsorganisation är oförändrade, vilket innebär att produktivitetsförändringar, effektivare materialutnyttjande och liknande som kan inverka på kostnadsutvecklingen inte beaktas i index. Till följd av att

faktorprisindex beräknas under antagande om oförändrad produktivitet ger den sannolikt en överskattning av kostnadsutvecklingen.

Produktionsfaktorernas kostnadsutveckling har varit snabbare än konsumentprisindex under en lång period. I figur 6.1 visas utvecklingen av faktorprisindex inklusive löneglidning för flerbostadshus och gruppbyggda småhus i jämförelse med KPI. Under 1990-talet ökade faktorpriserna snabbare än den allmänna prisutvecklingen. Denna utveckling fortsatte i början av 1990-talet för att sedan plana ut under perioden 1992-1994.

6.1 Faktorprisindex; faktorprisutvecklingen inklusive löneglidning för flerbostadshus och gruppbyggda småhus i jämförelse med KPI (1968=100)



Källa: SCB, faktorprisindex och konsumentprisindex

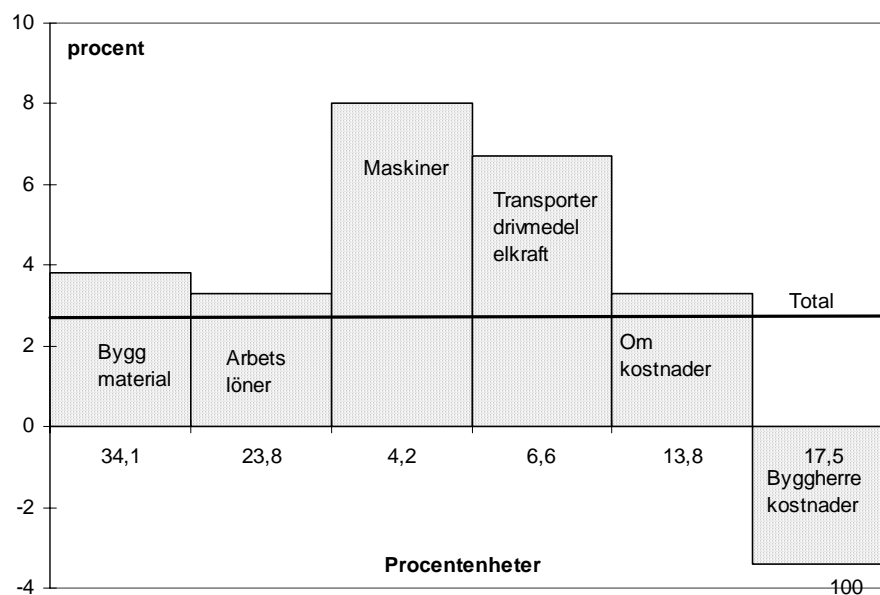
Byggmaterial och arbetslöner exklusive löneglidning utgör tillsammans omkring 60 procent av de totala kostnader som mäts i faktorprisindex. Faktorprisindex beräknas med eller utan löneglidning. Man beräknar utan löneglidning för att få en indexserie som kan användas på motsvarande sätt som E84²³. Avsikten är att i viss mån kompensera för produktivitetsoökningar. Faktorprisindex inklusive löneglidning avspeglar däremot på ett mer korrekt sätt de faktiska kostnadsökningarna för de produktionsfaktorer som används i byggandet.

23

Entreprenadindex

I figur 6.2 visas prisutvecklingen av olika produktionsfaktorer som ingår i faktorprisindex. Siffrorna under staplarna i diagram 6.2 motsvarar produktionsfaktorernas viktandel i procent vid beräkning av faktorprisindex för flerbostadshus. Staplarnas höjd motsvarar prisutvecklingen för respektive produktionsfaktor. Under perioden mars 1995 till mars 1996 ökade entreprenörers kostnad med 4,1 procent, samtidigt minskade byggherrekostnaden med 3,4 procent. Faktorprisindex totala förändring hamnade på 2,7 procent. Byggmaterialpriserna ökade med knappt 4 procent. Priset på VVS-material har under perioden ökat med drygt 7 procent medan priset på bygg- och elmaterial ökat med 3-4 procent. Trävarupriserna fortsätter att sjunka, på årsbasis med drygt 10 procent. Vitvaror och snickerier toppar prisökningarna med 9 respektive 7 procent. Bland de övriga materialgrupperna har priserna i snitt ökat med 3-5 procent. I övrigt har maskin- och transportkostnader ökat med 7-8 procent. Löner och omkostnader ökade samtidigt med omkring 3 procent.

6.2 Utvecklingen för olika produktionsfaktorer mars 1995- mars 1996, Faktorprisindex för flerbostadshus exkl. löneglidning



Källa: Byggindex

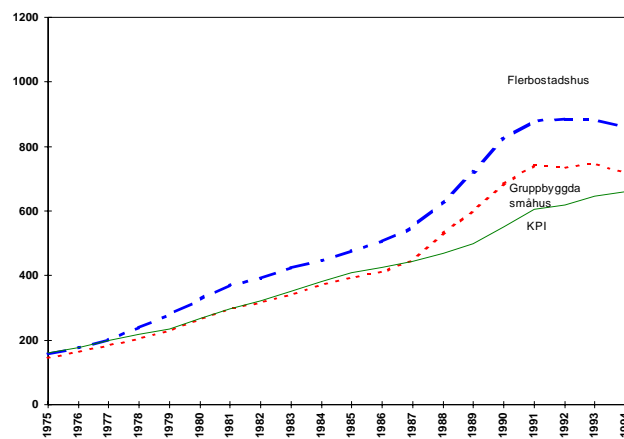
.1.2 Byggnadsprisindex

Byggnadsprisindex mäter prisutvecklingen för samtliga nyproducerade bostäder. Beräkningarna görs på de hus som ingår i SCB:s låneobjektstatistik (sk låneunderlagsundersökningarna). I låneunderlagsundersökningarna ingår inte privatfinansierade hus,

statsbelånade styckebyggda småhus och vissa andra hus. Indexberäkningarna skall avse hus av likvärdig kvalitet. Husens olika kvalitetsegenskaper, vilka kan förklara prisskillnader, måste uppskattas med hjälp av regressionsanalys. Låneobjektstatistiken och byggnadsprisindex beaktar produktivtets- och vinstutvecklingen inom bostadsproduktionen.

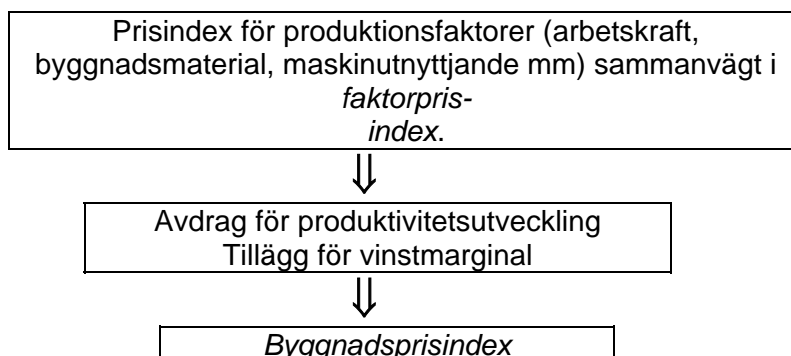
Under perioden 1975-1980 ökade priserna på nyproducerade flerbostadshus klart snabbare än KPI, vilket framgår av figur 6.3. Under första delen av 1980-talet ökade priserna på nyproducerade flerbostadshus i ungefär samma takt som KPI. I slutet av 1980-talet började emellertid priserna på nyproducerade bostäder att öka kraftigt, för att sedan plana ut i början av 1990-talet och falla något 1993-1994.

6.3 Byggnadsprisindex; prisutvecklingen på nyproducerade bostäder i flerbostadshus och gruppbyggda småhus i jämförelse med KPI (1968=100)



Källa: SCB, byggnadsprisindex och konsumentprisindex

Skillnaden mellan faktorprisindex och byggnadsprisindex kan illustreras på följande sätt:



.1.3 Produktionskostnad

Begreppet produktionskostnad kan diskuteras. Med detta avses enbart kostnaden att färdigställa t.ex. ett hus. Ur samhällsekonomisk synpunkt är kanske själva livskostnaderna mer intressant att diskutera. I dessa kostnader finns också kostnaden för att driva ett hus. Det finns stora möjligheter att påverka driftskostnaderna i projekteringsskedet beroende på vilken utformning och konstruktion som väljs. Höga produktionskostnader kan därför i vissa fall innebära lägre driftskostnader på sikt. Självklart innebär inte detta att höga produktionskostnader skulle vara korrelerade med hög kvalitet.

I tabell 6.4 visas utvecklingen av byggnadskostnad och total produktionskostnad under perioden 1980-1994. Som framgår av tabellen har bygg- och produktionskostnaderna mer än fördubblats, med undantag av totala produktionskostnader för småhus, under perioden 1980-1994. Under samma period har totala producentpridindex ökat med 115²⁴ procent.

²⁴

6.4 Byggbkostnad och total produktionskostnad per kvadratmeter 1980-1994

År	Gruppbyggda småhus		Flerbostadshus	
	Byggbkostnad Kr/m ²	Total produktions- kostnad Kr/m ²	Byggbkostnad Kr/m ²	Total produktions- kostnad Kr/m ²
1980	2680	3592	3288	4060
1981	2998	4045	3844	4736
1982	3193	4392	4072	5043
1983	3595	4961	4572	5635
1984	3986	5423	5018	6162
1985	4148	5625	5284	6458
1986	4552	6107	5784	6990
1987	5129	6904	6544	7943
1988	6037	7947	7604	9096
1989	6766	8796	8267	9834
1990	7774	10007	9557	11331
1991	8179	10626	10012	11914
1992	9924	11115	11835	12698
1993	9691	10905	11647	12559
1994	8975	10501	11189	12380
Ökning 1980-1994	234 procent	192 procent	240 procent	205 procent

Källa: SCB, nybyggnadskostnadsstatistik för flerbostadshus och gruppbyggda småhus

.1.4 Prisbildning på byggmaterial

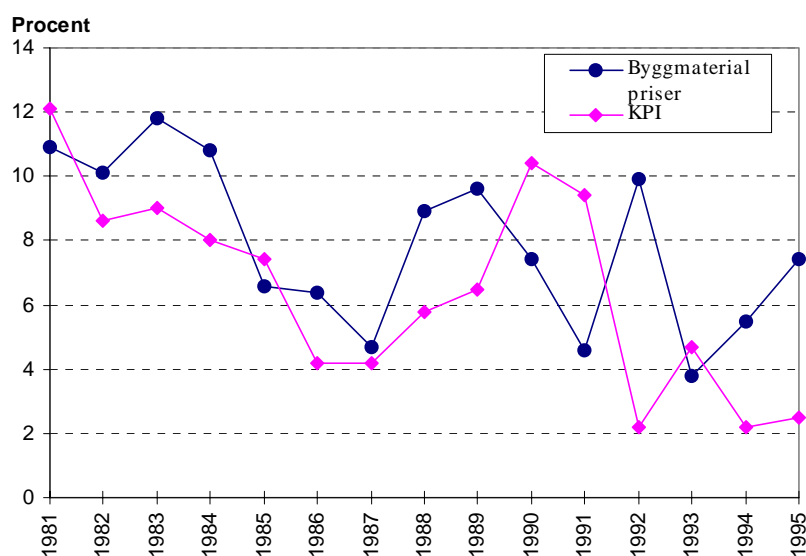
Prisbildningen på olika byggmaterialmarknader skiljer sig åt bl.a. beroende på kundstrukturen. Det är mycket vanligt att prissättningen till byggmaterialhandeln sker genom fabriksprislister, medan den till byggentreprenörer sker genom årsvisa förhandlingar eller anbudsgivning vid projekt. Vid försäljning till byggmaterialhandeln sker pris konkurrensen främst i form av rabattgivning på listpriser, medan det till byggentreprenörer sker genom lägre anbudspriser.

Höga rabatter på listpriser är vanligt på flera byggmaterialmarknader. Ett stort rabattutrymme ger företagen möjlighet att variera prissättningen till olika kunder och kundkategorier men kan också vara prisuppdrivande. Det kan även finnas en risk för prisdiskriminering.

En konjunkturedgång märks först på objektmarknaden genom sjunkande anbudspriser. Det är ofta på denna marknad som den största priskonkurrensen förekommer.

Flertalet byggmaterial har under en lång period haft en större prisökning än genomsnittet för inhemskt tillverkade industriprodukter. Prisökningstakten för byggmaterial liksom för andra industrimaterial avtog under lågkonjunkturen i början av 1990-talet. I mitten av 1990-talet steg återigen prisökningstakten för byggmaterial trots lågkonjunkturen till skillnad från andra industrimaterial. Prisökningstakten är större för byggmaterial än den för övriga industriprodukter.

6.5 Byggmaterialprisernas utveckling under 80- och 90-talet i jämförelse med konsumentprisutvecklingen



Källa: Byggindex 12.1995

Prisutvecklingen för byggmaterial har under perioden 1981-1995 oftast legat över prisutvecklingen för konsumentvaror. Mellan 1993-1995 steg byggmaterialpriserna mer än KPI, trots den låga efterfrågan och den extrema lågkonjunkturen i byggsektorn. Detta är inte riktigt vad man förväntar sig. Orsakerna kan vara flera och det finns många olika faktorer som kan förklara prisökningen för olika byggmaterial.

Byggmaterialens prisutveckling uppvisar en stelhet. Priserna har anpassats i mindre utsträckning till en sjunkande efterfrågan. Det är snarare i rabattgivningen och i anbudspriserna, som effekterna av en

minskad efterfrågan kan utläsas. Därför kan det vara förenat med en viss osäkerhet att studera prisutvecklingen på byggmaterial. Det finns en viss risk att prisnivån överskattas, eftersom rabattgivningen kan vara större än vad som observeras.

6.2 Empiriska studier av byggkostnadsutvecklingen

Efter en inledande redovisning av statistik över bygg- och produktionskostnadsutvecklingen för nyproducerade bostäder samt prisutvecklingen för byggmaterial, presenterar vi i detta avsnitt resultaten från tre nyligen genomförda studier med relevans för kostnadsutvecklingen inom bostadsbyggandet.

.2.1 Kostnadsutvecklingen 1975-1994 - två praktikfall

Nyligen har Näringsdepartementet låtit undersöka byggkostnadsutvecklingen mellan 1975-1994. I ett första steg lät man SCB utreda hur ett typiskt flerfamiljsbostadshus såg ut 1975 respektive 1994. Därefter valdes två uppförda byggnader, "praktikfall", ut som så mycket som möjligt motsvarade typhuset. Kostnadsberäkningar har gjorts med underlag från 1975 respektive 1994. Man har alltså jämfört vad de båda husen kostade att bygga det år de faktiskt byggdes. J & W har även undersökt skillnaderna mellan de båda husen med avseende på innehåll, metoder och material. Som underlag för byggherre- och myndighetskostnader har man använt uppgifter från Älvsborgs län. Vid kostnadsjämförelserna har KPI använts som bas.

Större variation i byggandet 1994 än 1975

Det visade sig att husen från 1994 var mer varierade i sin konstruktion än huset från 1975. Ett lamellhus valdes emellertid ut eftersom denna hustyp uppges vara något vanligare. Troligen hade resultatet blivit mer representativt om man valt ytterligare ett praktikfall för 1994 t.ex. ett punkthus. De båda praktikfall som utvaldes för studien var dock mycket lika, båda är lamellhus med platsbyggd betongstomme och tegelfasad. Enligt SCB skulle huset från 1994 ha varit högre men ha haft mindre yta och färre lägenheter. Båda de valda praktikfallen (de verkliga hus som studerades) var något större än typhuset. Denna skillnad var dock så pass liten att den bedömdes ha mindre betydelse.

Minskade entreprenadkostnader viktigaste förändringen

När man jämförde produktionskostnaden för de båda utvalda husen visade det sig, att alla kostnader utom entreprenadkostnaderna ökat mer än KPI. Den lägre entreprenadkostnaden kan vara utslag av ökad produktivitet. Kostnaderna för moms, tomt och anslutningar har ökat sin andel av den totala produktionskostnaden från 14 procent 1975 till 30 procent 1994. Byggherrekostnaderna hade ökat från 12 procent till 15

procent medan entreprenadkostnadens andel av totalkostnaden hade minskat från 74 procent till 55 procent.

6.6 Olika kostnadsslags procentuella andel av totalkostnaden för två typhus

Kostnadsslag	Byggår för typhus	
	1975	1994
Tomtkostnad	6	9
Anslutningsavgifter	1	2
Byggherre, projekterings- kostnader & kapitalkostnader	12	15
Entreprenadkostnader	74	55
Moms	7	19
Summa	100	100

Källa: Näringsdepartementet

Förändrat innehåll

Det brukar ofta anföras att ett ökat innehåll i det byggda är en viktig förklaring till att byggkostnaderna har ökat. Skillnaden i innehållet mellan de båda husen i denna studie är dock relativt liten. Vitvaror, golvmaterial och teknisk utrustning är enligt uppgift i stort sett likvärdiga. Den största skillnaden är att kostnaden för tvättutrustning ökat drastiskt eftersom varje lägenhet fått egen tvättutrustning. I övrigt kan konstateras att lättbetongväggarna har bytts mot träregelväggar med mineralullsisolering.

Enligt studien är det svårt att urskilja vad som är ökad kvalitet eller kvantitet orsakad av nya krav och vad som ändrats p.g.a. att nya material och produktionsmetoder använts.

Begränsad produktutveckling men högre produktivitet

Skillnaderna mellan de båda husen var små. Relativt lite hade förändrats i utförandet. På materialsidan var förändringarna närmast marginella. Största skillnaden var att lättbetong ersatts med en träregelstomme. I stommen har betongen delvis bytts mot stålpelare.

På produktionssidan har förändringarna varit större. Underentreprenörer användes i betydligt högre grad 1994 och prefabriceringsgraden hade ökat. Bl.a. var utfackningsväggarna och takstolarna prefabricerade i huset från 1994. Även på installationssidan har kostnaden ökat långsammare än KPI. Trots att installationerna ökat i omfattning har deras andel av totalkostnaden minskat med 25 procent. Tiden för att producera en kvadratmeter bostadshus har minskat med 30 procent mellan 1975 och 1994. Huset från 1975 skulle idag kunna produceras på 20 procent kortare tid.

Kostnaderna för vissa materialtyper har ökat betydligt snabbare än KPI
Även om kostnaden för de flesta material inte ökat mer än KPI, visar det sig att prisstegringen för några av de vanligaste materialen som betong, lättbetong, trävirke, fasadvägg ökat med minst 15 procent mer än KPI. Mineralull hade ökat 6 procent mer än KPI. Siffran för trävirke är inte helt relevant, eftersom priset gäller sågat virke och dimensionen på det trä som använts i genomsnitt minskat.

Om byggmaterialkostnaden sänktes med 25 procent skulle detta bara minska den totala produktionskostnaden med ca 5 procent. I denna siffra inräknas dock bara det material som generalentreprenören själv köper in. Om generalentreprenören fick möjlighet att köpa in även det material som underentreprenörerna använder, skulle byggmaterialkostnaderna troligen kunna sänkas väsentligt.

Sammanfattning av studiens resultat

Resultaten visar att de stora kostnadsökningarna för bostadsbyggandet mellan 1975 och 1994 till stor del beror på ökade pålagor från stat, fastighetsägare och kommuner. Staten har höjt moms och avgifter, kommunerna har höjt anslutningskostnaderna och fastighetsägarna har höjt tomtpriserna. Produktionskostnaderna för att bygga flerfamiljshus har enligt undersökningen under perioden 1975-1994 ökat betydligt mer än konsumentprisindex, trots att entreprenadkostnaderna under perioden har ökat något mindre än konsumentprisindex. Entreprenadkostnadernas andel av totalkostnaden har minskat från ca tre fjärdedelar till lite drygt hälften.

.2.2 En jämförande studie av byggkostnaden för flerfamiljshus i Sverige och USA

Tom Miller, Gunnar Stone m.fl. gjorde 1994 en jämförande studie av byggkostnaden för flerfamiljshus i Sverige och USA.²⁵ Miller & Stone valde att leta efter jämförelseobjekt i Minneapolisområdet i Minnesota. Orsaken till att man valde just Minneapolisområdet är att man där har ungefär samma klimat som i Mellansverige. Vidare ligger området nära genomsnittet för USA när det gäller ekonomiska och andra förhållanden. Även bygg- och markkostnader och hyresutveckling är representativa för USA som helhet. Dessutom är befolkningen i storstadsområdet som kallas *Twin Cities* (tvillingstäderna), och som består av städerna Minneapolis och St. Paul, ungefär lika stor som i Stor-Stockholm.

Metod

Vid sina kostnadsjämförelser har Miller & Stone valt att använda växel-

²⁵ Miller, Stone., m.fl. (1994)

kursen SEK 7,40 per USD. Denna kurs valdes eftersom den, enligt deras värdering gav ett rimligt värde för respektive valuta med hänsyn till valutornas allmänna köpkraft. De säger att deras slutsatser inte förändras om växelkursen höjs eller sänks med 10 procent. Idag, i början av september 1996, ligger den aktuella USD kursen på ca SEK 6,70 vilket är ca 10 procent lägre än Millers & Stones jämförelsekurs. Detta illustrerar hur känsligt valet av valutakurs är vid kostnadsjämförelser mellan olika länder.

Kostnadsjämförelsen gjordes i flera steg. En första ytlig jämförelse visade att produktionskostnaden per kvadratmeter var dubbelt så hög i Sverige. De främsta förklaringarna till detta är, enligt Miller & Stone, att varuskatten är avsevärt lägre i USA och att man i USA i stor utsträckning använder trästommar i stället för betongstommar. En annan viktig förklaring är att man i Sverige har större gemensamhetsytor i form av tvättstugor, förråd och liknande utanför själva lägenheten.

I ett andra steg jämfördes två nybyggda områden mer noggrant, vilket visade att den svenska entreprenadkostnaden var knappt dubbelt så dyr per lägenhet och byggherredelen tre gånger så dyr. Nästan hela skillnaden i byggherrekostnad förklaras av skillnaderna i varuskatt. I det svenska exemplet hade man nästan dubbelt så stor kostnad för tomt och anslutningar.

I ett sista steg har Miller & Stone jämfört byggkalkylerna för fyra olika byggprojekt för att försöka jämföra entreprenadkostnaderna i USA och Sverige.

1. *Grimstahuset*. Den svenska entreprenörens kalkyl. Detta är ett hus med betongstomme som uppförts i stockholmsförorten Grimsta. Huset är ett fristående fyravånings punkthus utan källare, med totalt 11 lägenheter. Huset anges vara representativt för bostadsbyggandet i Sverige i början av 1990-talet.

2. *Grimstahuset*, d.v.s. samma hus som ovan men prissatt av HUD d.v.s. USA:s motsvarighet till Boverket för uppförande i Minneapolis.

3. *Bay Point*. Ett fyravåningshus med betongstomme i Duluth Minnesota. Huset har 76 lägenheter, vilket innebär att det är avsevärt större än Grimstahuset. Orsaken till att man valde ett stort hus är att små betongsstommehus är mycket ovanliga i USA. HUD räknande om kostnaden med hjälp av en kvot som tog hänsyn till att antalet lägenheter skilde sig åt. Omräkningsmetoden uppges av HUD vara ofta använd och säker. Bay Point är ett korridorhus med lägenheter som bara vetter mot ett väderstreck utom i gavlarna.

4. *Waterford*. Ett fyravånings trästommehus utan hiss med 20 lägenheter. Lägenheterna är smala och djupa och köket har inget eget fönster.

Resultat av kostnadsjämförelsen

Resultaten av kostnadsjämförelsen för generalentreprenörskostnaden visar att om det svenska huset byggts i USA skulle kostnaden bli 14 procent högre än i Stockholm. Enligt Miller & Stone berodde detta på att huset innehöll många för USA exklusiva lösningar som t.ex. påkostade trapphus med svängda betongtrappor där amerikanerna har raka trä- eller ståltrappor och betongplattor på taket där man i USA vanligen har asfaltshingel.

Det amerikanska jämförelsehuset i Bay Point med betongstomme skulle vara 30 procent billigare om det byggts samtidigt och på samma plats. Huset har enklare trapphus och fler lägenheter per hiss och trappa än det svenska. Fönster och dörrar var billigare liksom ytbehandlingar och yttertak.

Det amerikanska fyravåningshuset med trästomme i Waterford slutligen var hela 43 procent billigare än Grimstahuset. Detta hus hade på ett många områden lägre standard och kvalitet än det svenska huset. Den stora kostnadsskillnaden förklarar enligt Miller & Stone varför över 90 procent av de amerikanska flerbostadshusen byggs med trästommar. Enligt Miller & Stone påstår amerikanska byggentreprenörer samstämmigt att trähus i genomsnitt är 20-30 procent billigare att bygga än betonghus. Detta beror på en rad faktorer t.ex. att grunden kan förenklas i och med att huset blir lättare samt att montering av dörrar och fönster förenklas. Man behöver inte heller lika många och dyra maskiner och verktyg som när man bygger betongstommehus. Även monteringen av rör och ledningar förenklas. En viktig kostnadsbesparing är också att byggtiden kan kortas väsentligt.

En annan viktig teknisk förklaring till att byggkostnaderna är lägre i USA än i Sverige är att yteffektiviteten är större. Andelen trapphus och gemensamhetsutrymmen är mindre och därmed kan hyra tas ut för en större andel av ytan.

Mark-, exploaterings- samt byggherrekostnader

Enligt Miller förefaller byggkostnadsandelen vara lägre i Sverige än i USA för motsvarande bebyggelse. Detta betyder att mark, exploaterings- samt byggherrekostnader svarar för en större andel av de totala byggkostnaderna i Sverige. Markkostnaden för flerbostadshus i Sverige och USA förefaller vara relativt lika, om man jämför orter med ungefär lika stor befolkning.

Anmärkningsvärt är att exploateringskostnaderna, enligt Miller, förefaller vara mycket lägre i USA. Kostnaden för att anlägga och ansluta gator och VA-anläggningar är minst tre gånger så höga i Stockholm som i Minneapolis. Enligt Miller beror detta inte på att standarden och materialkvaliteten generellt skulle vara lägre i USA. Snarare är kraven på breda gator och god standard högre i USA. De

lokala polis- och brandmyndigheterna i USA har ofta högre krav än vad som rekommenderas av centrala organ. De besvärligare markförhållandena i Stockholm kan troligen till en del förklara kostnadsskillnaden. Det faktum att kommunen i Minneapolis tar ut en jämfört med svenska förhållanden mycket hög kommunal fastighetsskatt, gör att man kan fråga sig om inte exploateringsarbetena korssubventioneras. För att klargöra varför exploateringskostnaderna är så mycket lägre i USA än i Sverige krävs det mer djupgående studier.

Tidigare har kostnaderna för marknadsföring varit väsentligt högre i USA, men som ett resultat av den ökade marknadsanpassningen är det troligt att denna utgiftspost kommer att öka till ungefär samma nivå i Sverige. Byggherrevinsten har varit en avsevärt större utgiftspost i USA. Ofta har den legat på över 10 procent av insatt kapital. I Sverige har man tidigare vanligtvis inte redovisat någon byggherrevinst i kalkylerna vilket Miller anser vara osunt.

Konsultarvodenans, försäkringarnas och finansieringskostnadernas procentandel av den totala byggkostnaden är ungefär lika stora i de båda länderna. Detta betyder att de faktiska utgifterna för dessa poster är högre i Sverige eftersom procentandelarna beräknas på en högre byggkostnad.

Tillståndsprocessen förefaller enligt Miller vara längre i Sverige, vilket medför högre kostnader för räntor och administration. Myndighetsavgifter för bygglov m.m. är mycket högre i Sverige men utgör ändå inte mer än en procent av den totala byggkostnaden. Slutligen medför momsens enligt Miller & Stone att svenska bostäder blir drygt 20 procent dyrare att bygga. I delstaten Minnesota där Twin Cities ligger, utgör varuskatten bara ca 2 procent av produktionskostnaden.

Studiens slutsatser

Vilka slutsatser ska man då dra av Miller & Stones byggkostnadsjämförelser? Det förefaller som om byggkostnaderna i USA är lägre än i Sverige. Det finns dock en rad faktorer som försvårar en rättvisande jämförelse. De byggprojekt som ingår i undersökningen skiljer sig åt både i storlek och i standard. Den första skillnaden har man försökt korrigera genom att använda en omräkningsfaktor som regelmässigt används av den amerikanska motsvarigheten till Boverket. Andra faktorer som försvårar en rättvis jämförelse är svårigheten att välja en rättvisande valutakurs, samt det faktum att varuskatten (momsen) är avsevärt högre i Sverige än i Minneapolisområdet.

En intressant jämförelse vore att försöka beräkna vad det skulle kosta att bygga något av de amerikanska typhusen i Sverige. En rimlig slutsats av studien är att byggkostnaderna skulle sänkas väsentligt, om man även i Sverige började bygga flerbostadshus med trästomme. Med de nuvarande byggreglerna BBR 94 är detta fullt möjligt. Skanska har

nyligen byggt fyra- och femvånings flerfamiljshus med trästomme i Växjö och Linköping. Enligt Skanskas egna uppgifter är byggkostnaderna för dessa projekt 6-8 procent lägre än för jämförbara betongstommehus.²⁶ Det är troligtvis byggherren som genom hårdare kostnadskrav måste stimulera fram användande av nya byggmetoder och byggmaterial.

I övrigt förefaller det som om det faktum att de flesta amerikanska flerbostadshus byggs utan subventioner på marknadsmässiga villkor, som pressar byggbranschen att anpassa byggkostnaderna i alla led. För att man i slutledet ska kunna sälja och hyra ut lägenheterna till priser som konsumenterna är beredda att betala, styrs lägenhetsutformning, kvalitet och materialval i avsevärt högre grad än i Sverige av kostnaden. Detta sker givetvis inom ramen för gällande byggnormer i USA. Det är dock viktigt att poängtera att billigare material och lösningar inte automatiskt ger sämre kvalitet. Dessutom kan det vara så, att den svenska boendestandarden ofta är en överkvalitet²⁷ som är frukten av stora generella subventioner som minskat kostnadsmotståndet.

Om flerbostadshusen i USA vore av generellt lägre kvalitet borde detta slå igenom i högre underhålls- och förvaltningskostnader. Jernström & Lönnheims undersökning²⁸ visar dock att underhållskostnaderna är väsentligt lägre i Twin Citiesområdet än i Stor-Stockholm (de svenska underhållskostnaderna var hela fyra gånger högre). Kostnaderna för fastighetsskötsel är ungefär tre gånger så höga i Sverige, däremot är fastighetsskatten väsentligt högre i Twin Cities. Tänkbara förklaringar de låga underhållskostnaderna i Twin Cities är att man där har ett mycket ungt bostadsbestånd, samt att underhållet i förenklas av standardiserade ytbehandlingar och golvmaterial (innerväggarna är vanligen inte tapetserade utan sprutmålade). Dessutom tillåter amerikanska fastighetsägare i högre grad än svenska, att husens standard sjunker med åren.

Det förefaller som om svenska flerbostadshus byggs eller åtminstone tidigare har byggts, för att ha en mycket längre livstid än amerikanska. Det är därför rimligt att anta att de långsiktiga underhålls- och reparationskostnaderna lär bli högre i USA än i Sverige. Å andra sidan kanske det på lång sikt kan vara mer ekonomiskt rationellt att riva och bygga nytt.

²⁶ Kostnadsuppgiften kommer från Skanskas informationsbroschyr: Trähus på höjden i tre länder

²⁷ Med överkvalitet avses här att konsumenten hade valt en lägre kvalitet om han själv fått stå för hela kostnaden.

²⁸ Se Jernström, K. & Lönnheim, C. i Miller & Stone m fl (1994), s 97

.2.3 En studie av bygglovsavgifterna och andra myndighetsberoende byggherrekostnader

Sänkta avgifter rimlig effekt av förändringar i PBL

I och med förändringen av plan- och bygglagen (PBL) från den 1 juli 1995 ska efterlevnaden av byggbestämmelserna i första hand skötas genom byggherrens egenkontroll och kontroller från fristående sakkunniga. Byggnadsnämndens nya uppgift är att kontrollera att byggherren verkligen tar sitt ansvar. Eftersom all egentlig kontroll och granskning nu ska utföras av byggherren borde arbetsbelastningen för byggnadsnämndens personal ha minskat kraftigt.

Tidigare betalade byggherren en bygglovsavgift som innefattade även kostnaden för granskning och tillsyn så att samhällets krav för byggandet följdes. I vissa fall fick byggherren även betala en planavgift. Efter förändringen i PBL betalar byggherren alltså såväl bygglovsavgift, planavgift, avgift för bygganmälan samt sina egna nya kostnader för kontroll och tillsyn. Om inte det nya systemet ska leda till högre byggkostnader, måste därför kommunerna sänka avgifterna för bygglov i samma utsträckning som dess kostnader för att behandla denna typ av ärenden har minskat sedan granskning och tillsynsansvaret lagts på byggherren.

Byggavgifternas storlek varierar starkt mellan olika kommuner

I rapporten Kommunernas "bygglovsavgifter" som gjorts av Göran Ekblad, på uppdrag av en rad branschintresseorganisationer, beskrivs och analyseras bygglovsavgifternas och andra myndighetsberoende byggherrekostnader i 10 kommuner.²⁹ Som framgår av tabellen nedan, varierar storleken på summan av avgifterna för bygglov, bygganmälan och planavgift starkt mellan olika kommuner, enligt rapporten. Avgifternas storlek i Stockholm och Uppsala är t.ex. ungefär dubbelt så stora som i Karlstad.

I tabellen redovisas hur de olika kommunernas avgiftsnivåer (bygglov + bygganmälan + planavgift) varierar jämfört med den kommun (Karlstad) som har den lägsta avgiftsnivån. Karlstads avgifter har i tabellen index 100. Observera alltså att värdena i tabell 6.7 är indexerade och har beräknats på grundval av hur nivån på respektive kommuns avgifter förhåller sig i förhållande till avgifterna i Karlstad.

²⁹

Ekblad, G (Culmen Gruppen AB) (1996)

6.7 Jämförelse mellan kommunernas byggavgifter. Karlstad har index 100.

	Stock- holm	Göte- borg	Malmö	Hud- dinge	Upp- sala	Katrine- holm	Umeå	Karl- stad	Väners- borg	Kal- mar*
Nybygg- nad	240	179	169	155	242	144	119	100	134	136
Tillbygg- nad	229	177	172	157	222	144	121	100	130	128
Ombygg- nad	246	185	134	149	209	144	131	100	129	122

Källa: Ekblad, G (Culmen gruppen AB) - Kommunernas "bygglovsavgifter", (1996), s 8.

* Kalmar kommun tillämpar halv planavgift för ärende som är mindre än 200 kvm.

Avgifternas storlek ska antingen bestämmas av kommunens självkostnad för att handlägga planer, bygglov, och bygganmälan eller det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna.

Kommunerna får ta ut full avgift för denna handläggning, däremot får man inte ta ut avgift för den service i form av rådgivning, som man eventuellt ger i samband med granskningen. Incitamenten för att hålla nere kostnaden för handläggningen är svaga bl.a. därför att verksamheten inte är konkurrensutsatt. De kommunala taxorna granskas inte av någon utomstående part innan kommunfullmäktige antar dem.

Eftersom alla kommuner i princip ska utföra samma myndighetsutövande uppgifter, förefaller de uppvisade skillnaderna mellan avgifternas storlek i olika kommuner inte rimliga. Rapportförfattaren efterfrågar därför ett avgiftstak för denna typ av avgifter vilket skulle gälla i landets samtliga kommuner.

Enligt rapporten varierar nivån på avgiftssänkningarna mellan olika kommuner. De är överlag relativt begränsade i förhållande till de minskade arbetsuppgifterna för byggnadsnämnden som är ett resultat av reformering av plan- och bygglagen. En anledning till den begränsade sänkningen är, enligt rapporten, att samtliga kommuner som ingår i studien har höjt planavgiften som kompensation för minskade intäkter vid bygglov och bygganmälan.

Enligt en studie av tre typfall i tio olika kommuner, som ingår i rapporten, har byggherrens totala myndighetsberoende kostnader ökat relativt drastiskt efter det att förändringarna i Plan- och bygglagen trädde i kraft den 1 juli 1995. Sänkningen av de kommunala taxorna har inte fullt ut kompenserat byggherren för de nya kostnaderna för granskning och kontroll.

"Bygglövsavgiften" definierat som den sammanlagda avgift man får betala för att erhålla tillstånd att bygga ett småhus är idag mycket hög. Enligt rapporten varierar denna mellan 11 341 kronor i Kalmar och

32 737 kronor i Stockholm. Dessutom pekar rapportförfattaren på att taxans utformning i alla kommuner utom Stockholm, Malmö och Göteborg ger byggnadsnämnden full frihet att godtyckligt höja avgiften, då ett ärende anses vara mer komplicerat än andra ärenden. Detta är ej i överensstämmelse med den kommunala likställighetsprincipen och inte heller med de krav, som man enligt rapportförfattaren kan ställa på en kommunal taxa.

.2.4 Sammanfattning av byggkostnadsutvecklingen

- Byggmaterialkostnaderna har ökat snabbare än KPI enligt statistiken. Statistiken bygger dock på listpriser. Det finns emellertid omfattande företagsspecifika rabatter som dessutom kan variera väsentligt beroende på konjunkturläget. Detta gör att det är svårt att avgöra i vilken mån statistiken speglar de verkliga byggmaterialpriserna.
- De myndighetsberoende kostnaderna i form av olika avgifter, anslutningsavgifter och moms har ökat relativt drastiskt under perioden 1974-1995.
- Entreprenadkostnaderna förefaller ha ökat relativt måttligt under perioden 1974-1995. Detta kan bero på en ökad produktivitet. Det är dock oklart vem som står för den ökade produktiviteten, eftersom andelen underentreprenadkostnader har ökat med 140 procent under perioden 1974-1995.

6.3 Hyresutvecklingen

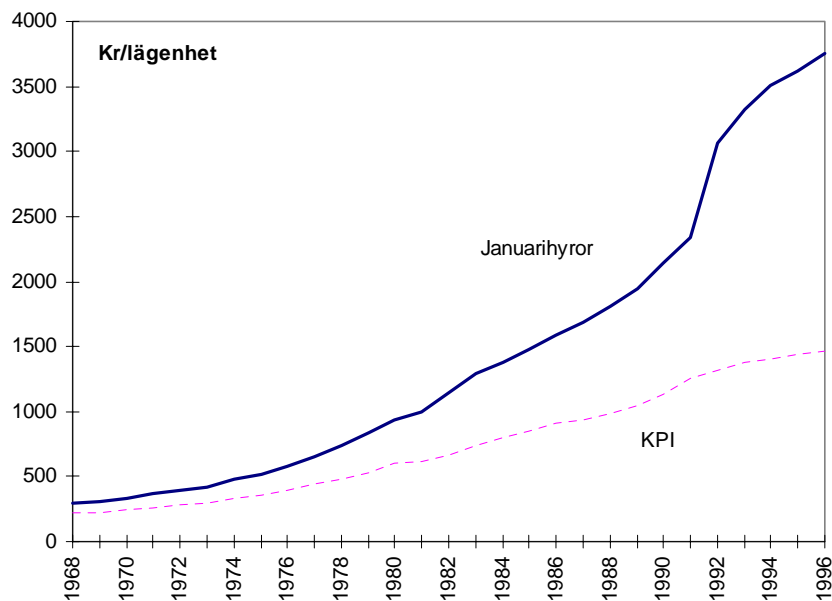
Hyresmarknaden är den mest betydande delen av den svenska bostadsmarknaden. Till skillnad från andra delmarknader är prisbildningen inte fri på hyresmarknaden. Hyran regleras fortfarande genom det s.k. bruksvärdesystemet, vilket bl.a. innebär vissa kostnadsövervältringar mellan olika hyresgäster/hyresbostäder. Det är inte ovanligt att hyresgäster i äldre lägenheter får subventionera en del av hyran för nyproducerade lägenheter.

Sverige är det OECD-land som enligt en OECD-undersökning har de högsta boendekostnaderna i förhållande till den disponibla inkomsten. Boendekostnadernas andel av disponibel inkomst var 30 procent i Sverige, vilket är mer än 10 procentenheter mer än OECD-genomsnittet.

Under hela 1970-talet var hyresökningstakten måttlig och utvecklades parallellt med den allmänna prisutvecklingen fast på något högre nivå (figur 6.8). Under 1980-talet ökade hyrorna kraftigt jämfört med den allmänna prisutvecklingen. Under 1991 steg hyrorna kraftigt med 23,8 procent i genomsnitt. Denna kraftiga höjning berodde på åtgärder, som genomförts före årsskiftet som ett led i skatteomläggningen. Bland de åtgärder som medfört höjda hyror, ingår höjd fastighetsskatt och redu-

cerade räntebidrag. Vidare ingår moms på fastighetsskötsel, städning och administration, med en särskild uttagsbeskattning för vissa arbeten som utförs i egen regi. Moms infördes också på sotning och fjärrvärme och hyrorna påverkades även av ändringar i energiskatterna. Under perioden januari 1995 och januari 1996 steg hyran för hyreslägenheter med oförändrad kvalitet med 3,3 procent. De låga hyreshöjningarna under det senaste året beror troligen på, att det stora antalet outhyrda lägenheter haft en dämpande effekt på hyresökningarna.

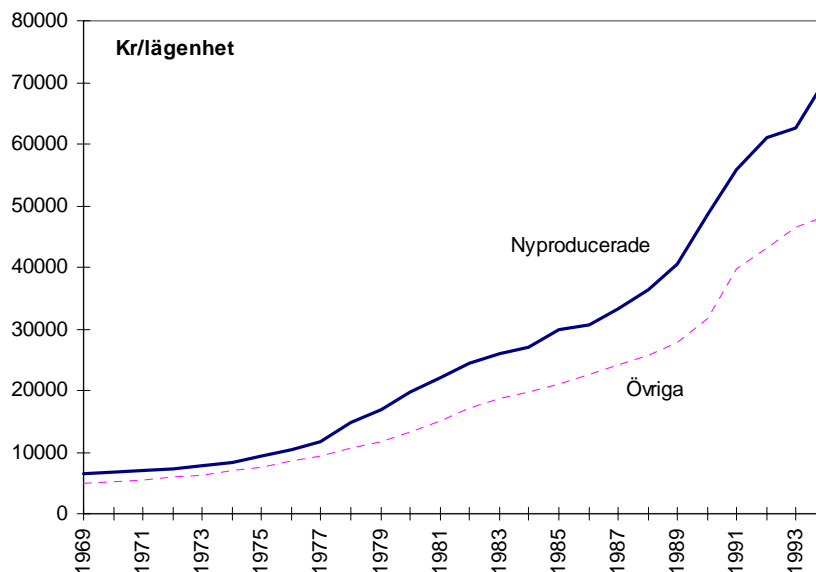
6.8 Genomsnittliga januarihyror per lägenhet jämfört med den allmänna prisutvecklingen



Källa Byggindex 3.96

I figur 6.9 visas utvecklingen av årshyror för nyproducerade lägenheter samt övriga lägenheter. Skillnaden i hyra mellan nyproducerade respektive övriga lägenheter minskade i början av 1970-talet och var som lägst 1974. År 1969 var skillnaden 36 procent och hade 1974 minskat till 18 procent. Under hela perioden 1969-1994 var skillnaden som störst 1990, då den genomsnittliga skillnaden var hela 54 procent.

6.9 Årshyror per lägenhet för lägenheter om 3 rum och kök under perioden 1969-1994.



Källa Byggindex 3.96

6.4 Produktivitet och effektivitet i byggsektorn

4.1 Produktivitet och regleringar

Det positiva sambandet mellan produktivitet och internationell konkurrens är belagt i ett flertal empiriska undersökningar. Däremot är sambanden osäkrare när det gäller den inhemska konkurrenssituationen, subventioner och produktivitetsutvecklingen.³⁰ De regleringseffekter som framförallt har diskuterats och undersökts inom byggsektorn är byggnormernas påverkan på kostnadsutvecklingen.

Besparingsmöjligheter till följd av avsteg från de tidigare byggnormerna har i olika undersökningar uppskattats till 8-25 procent av de totala byggkostnaderna.³¹ Försök till avsteg från byggnormerna visade på kraftigt sänkta boendekostnader, samtidigt som kvaliteten ansågs försämrad genom bl.a. minskade bostadsytor. En utbredd uppfattning är numera att funktionskrav istället för metodnormer leder till förbättringar.

³⁰ Se t.ex. Konkurrens, regleringar och effektivitet, Expertrapport nr 7 till produktivitetsdelegationen.

³¹ Fribygget Uppsala

Ett steg mot mindre detaljreglering har tagits i och med Boverkets nybyggnadsregler (BBR 94 och BKR 94).

I "Byggprocessens förnyelse" hävdas att byggbranschens dåliga innovations- och inlärningsförmåga beror på att produktionssystemets förändring inte svarar mot förändringar i behoven. Regleringar bidrar enligt studien till att stelheter blir bestående. Subventionering leder till att produktionssystemet byggs upp på ett sätt som inte förmår att utveckla en effektivare samordning.³²

.4.2 Definitioner och begrepp

Att mäta produktivitet i byggsektorn anses svårt, bl.a. på grund av att branschens produktion är mycket heterogen. Det skapar problem att jämföra det som produceras av olika företag i skilda delar av landet. Att definiera produktivitet är inte heller något alldeles självklart. Produktivitet kan mätas som kvoten mellan produktionsresultatet och de produktionsresurser som används för att uppnå resultatet. Produktiviteten kan exempelvis definieras som en produktionsfaktors förmåga att producera, uttryckt i enheter eller kubikmeter per arbetare. Om man uttrycker produktiviteten på detta sätt förbiser man att en arbetares produktivitet också beror på andra produktionsfaktorer bidrag till produktionen. Om flera produktionsfaktorer används kan man i stället använda sig av volymmått. Ett mått på totalproduktivitet innehåller då en nämnare som representerar den sammanlagda volymen av använda produktionsresurser. Oftast saknas kunskap om hur användningen av en produktionsfaktor påverkar andra produktionsfaktorer. Därför används oftast ett analytiskt mått i form av en produktionsfunktion.

Teknisk utveckling och totalproduktivitetsutveckling avser oftast samma sak. Begreppet teknisk effektivitet används ofta synonymt med produktivitet. Ibland görs distinktionen att effektivitet innebär produktivitet relativt vissa uppställda mål som exempelvis den bästa tillämpade teknologin inom ett område. Ett sådant mått innebär möjligheter till produktivitetshöjningar.

.4.3 Produktivitetsstudier

Det finns många ansatser, resultat och tolkningar av produktivitetsutvecklingen inom byggsektorn. Flera studier pekar på att produktivitetsutvecklingen har varit lägre i byggsektorn än i andra sektorer i ekonomin.

³² Byggprocessgruppen (1987), Byggprocessens förnyelse, SIB R13:1987)

Ett produktivitetmått som ofta används är förädlingsvärde per arbetad timme. Måttet baseras på nationalräkenskaperna. En studie baserad på detta mått av byggsektorn har utförts av Åberg³³ (1983). Där undersöks hur produktion och produktivitet i svensk ekonomi och dess sektorer har utvecklats perioden 1963-1981. Produktionsfunktioner beräknas empiriskt med hjälp av regressionsteknik. Produktionsfaktorernas bidrag till produktionen räknas sedan fram. Studien visar att i jämförelse med industrin och näringslivet som helhet har produktivitetens utvecklingen varit långsammare i byggbranschen.

Ett annat mått på produktivitetens utvecklingen i byggbranschen är kvoten mellan faktorprisindex och byggnadsprisindex. Utvecklingen av produktiviteten tolkad med detta mått visar att produktiviteten har utvecklats olika för gruppbyggda småhus respektive flerbostadshus. En tydlig nedgång märks under andra delen av 1970-talet för framför allt flerbostadshus.

Studier av de vanligast förekommande produktivitetmåttarna tyder på, att produktivitetens utvecklingen i byggsektorn har varit lägre än i mer konkurrensutsatta sektorer. Den var avtagande under senare delen av 1970-talet, främst beroende på nedgången av arbetsproduktiviteten i flerbostadsproduktionen. Denna nedgång berodde i sin tur främst på minskade projektstorlekar. Inriktningen på byggandet har styrts av de stora statliga bostadsprogrammen. Produktivitetens utvecklingen har då påverkats av minskade serielängder i bostadsproduktionen och mer ROT-verksamhet.³⁴

I en doktorsavhandling av Jan Jonsson vid Tekniska Högskolan i Luleå studeras effektivitet och produktivitet i byggsektorn. I avhandlingen har en metod skapats för produktivitetmätningar som kan användas i byggsektorn och bidra till stora kostnadsbesparingar. 104 byggprojekt över hela landet studerades och de byggen, där många tjänstemän och interna konstruktörer användes uppvisade den högsta produktiviteten. En starkt bidragande orsak till låg effektivitet är den bristande utländska konkurrensen. Genom att studera exportföretagen kan byggbranschen lära mycket. Områden där förbättringar kan ske är organisation, logistik, kordinationsteknik och kvalitet. En annan bidragande orsak, är den separation som är vanlig mellan projektering och utförande genom att dessa led ofta inte samverkar. Detta hindrar innovationer och utvecklandet av effektivare produktionsmetoder. Ett alternativ till traditionella entreprenadformer, där projektets utförande i stor utsträckning redan är bestämd vid upphandlingen är den rena

³³ Åberg Y (1983)

³⁴ Konkurrens, regleringar och effektivitet, Expertrapport nr 7 till produktivitetsdelegationen

totalentreprenaden. Dessa kontraktsformer ger byggherren bättre kontroll över de slutliga kostnaderna, samtidigt som byggentreprenörens incitament och möjligheter att påverka produktionsprocessen ökar. Låg andel resurser till FoU nämns också som en bidragande orsak till låg produktivitet. Att det satsas lite på FoU kan hänga ihop med de entreprenadkontrakt, som slentrianmässigt har tillämpats för byggentreprenader.³⁵

Byggmaterialindustrins betydelse för den tekniska utvecklingen inom byggnadsbranschen har studerats i bl.a. en amerikansk studie. Som innovationsområden i denna studie räknas nya material, prefabricerade element, nya samansättningstekniker på byggarbetsplatsen, nya verktyg som stöd för givna produktionstekniker och förbättrad arbetsledning. Av studien framgår att de viktigaste tekniska förändringarna inom bostadsbyggandet härrör från innovationer på materialsidan och från uppkomsten av prefabricerade byggmetoder.³⁶

I vissa studier betraktar man teknisk utveckling som produktion av ny kunskap, vanligen med hjälp av FoU-insatser och någon form produktionsmätt. FoU-insatser tolkas då vanligen som en förutsättning för långsiktiga produktivetsförbättringar. En studie av FoU-insatser i byggnadsindustrin visar att FoU var mycket lågt i förhållande till tillverkningsindustrins FoU-andel. Studien visade att FoU-intensiteten varit låg eller till och med nedåtgående under tiden 1973-1983.³⁷ Utöver företagets egna FoU-insatser finansierar staten FoU-stödjande organ som Byggeforskningsrådet och ger anslag till högre utbildningar.

I avhandlingen³⁸ "Bostadsbyggande i idé och praktik", analyseras ur ett kultur- och kunskapssociologiskt perspektiv, vilka kunskaper och föreställningar som byggsektorns aktörer besitter med avseende på bostäders utformning och boendets innehåll och hur det kommer till uttryck i byggproduktionen. Studien visar att bostadsbyggnadsprocessen oftast bedrivs tämligen likartat d.v.s. anbuds-förfarande, upphandlings- och entreprenadform varierar lite. I de ordinära projekten var byggherren sällan drivande och kreativ utan lutade sig oftast på tidigare erfarenheter och använde sig av beprövade lösningar. Störst vikt tillskrev byggherren förvaltningserfarenheten, medan han i övrigt överlät besluten i produktionsprocessen åt byggentreprenören. Byggentreprenören får därigenom ofta fria händer, vilket gör att han anpassar husets utformning

³⁵ Jonsson, J. (1996)

³⁶ Quigley, J.M. (1982)

³⁷ SIND (1986)

³⁸ Ericsson, B., Johansson, B-M. (1994)

efter sin egen produktionsteknik. I avhandlingen visas hur vanor och traditioner i högre grad än rationella överväganden, styr aktörernas sätt att handla och tänka. När aktörerna i olika situationer ställs inför valmöjligheter i en beslutssituation, styrs deras val mer av hur man är van att göra än av ett förutsättningslöst övervägande av olika alternativ. Konstruktören väljer t.ex. den lösning som han brukar göra, så länge det inte stöter på problem, utan att ställa valet i relation till andra alternativ. Kostnaden för en viss konstruktionslösning ställs därför sällan i relation till kostnaden för andra alternativ.

6.5 Låg andel företag med flexibel arbetsorganisation i byggsektorn

NUTEK har nyligen genomfört en studie om flexibla arbetsorganisationer.³⁹ Syftet med studien var att ge en övergripande bild av förekomsten av flexibla arbetsorganisationer i Sverige samt effekterna av dessa på arbetsställets produktivitet, arbetsvillkor, anpassningsförmåga och förändringsbenägenhet.

Hur definieras flexibilitet?

Det är problematiskt att definiera en flexibel arbetsorganisation eftersom den, som själva begreppet flexibel antyder, befinner sig i konstant förändring. För att identifiera flexibla arbetsorganisationer och för att få en uppfattning om deras förekomst har olika indikatorer på flexibilitet använts, i fokus står mätbara egenskaper som kännetecknar flexibilitet, inte begreppet flexibilitet i sig. NUTEK:s definition av vad som är en flexibel arbetsorganisation är mer långtgående än den som används i många andra studier, så till vida att vissa kriterier anses vara nödvändiga för att skapa flexibilitet.⁴⁰

³⁹ Studien, "Towards Flexible Organisations", har gjorts inom ramen för OECD-studien "Technological and Organisational Change and Labour Demand : Flexible Enterprises — Human Resources implications". Analysen är gjord med utgångspunkt från resultatet av en omfattande enkätundersökning genomförd i Sverige av NUTEK under våren 1995. Mer än 700 arbetsställen deltog i undersökningen. Detta motsvarar omkring en sjättedel av alla arbetsställen med mer än femtio anställda i Sverige. Arbetsställena har delats in i fem sektorer, fyra storleksklasser och tre regioner.

⁴⁰ Med nödvändiga kriterier för flexibilitet menas framför allt decentraliserat ansvar och utarbetade strategier för vidareutveckling av anställda. Det tredje kriteriet är att en flexibel arbetsorganisation ska vara en mer kundorienterad, mindre byråkratisk organisation, möjligen med färre chefsnivåer och färre antal chefer per anställd. Det fjärde kriteriet är att det ska finnas ett individuellt kompensationsystem som bygger på individens förmåga, kompetens och flexibilitet

De viktigaste kriterierna är decentraliserat ansvar och strategier för utveckling av arbetskraften. Anledningen till att dessa kriterier använts som indikatorer är att de är grundläggande och nödvändiga förutsättningar för flexibilitet. Om inte ansvar delegeras till berörd personal, blir de två målen bättre kund Anpassning och en smidig produktionsprocess svåra att uppnå, och utan kontinuerlig kompetensutveckling blir själva förändringsprocessen lidande.

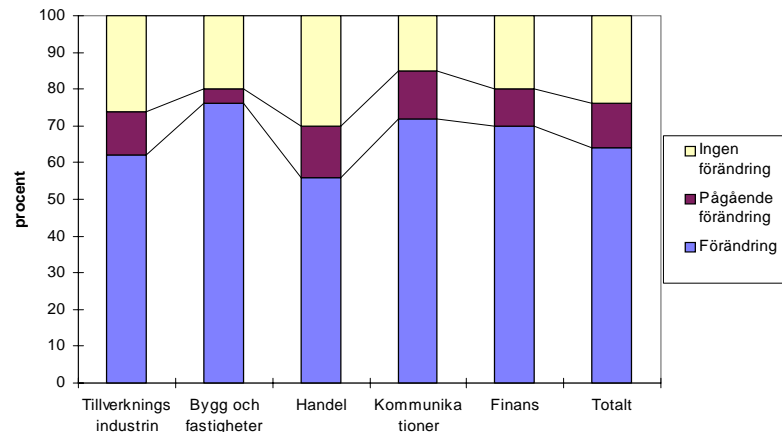
Omfattande organisationsförändringar under 1990-talet

Antalet organisationsförändringar och förekomsten av flexibla arbetsorganisationer skiljer mellan olika sektorer, arbetsställets storlek, dess geografiska läge och huruvida arbetsstället hör till en koncern eller inte. Nästan samtliga arbetsställen som förändrat organisationen har slutfört ändringen under 1993 eller 1994. Det ansträngda ekonomiska läget under de senaste åren har generellt ökat arbetsställets externa och interna omvandlingstryck i alla sektorer, vilket har lett till omfattande rationaliseringar. Organisationsförändringar och andra förändringar har i många fall ingått i, och varit nödvändiga, för arbetsställets överlevnadsstrategi. Byggsektorn har traditionellt varit föremål för omfattande regleringar och produktionen har i hög grad påverkats av subventioner och konkurrensbegränsningar, vilket har resulterat i bristande omvandlingstryck. Effekterna av den ekonomiska krisen har slagit hårt i byggsektorn och därmed har omvandlingstrycket i denna sektor ökat markant under de senaste åren.

Hög andel företag som genomfört organisationsförändringar inom byggsektorn

Omkring två tredjedelar av arbetsställena som deltog i undersökningen har genomfört en större organisationsförändring under 1990-talet, en tiondel håller på och genomför förändringar medan en fjärdedel inte har genomfört någon större förändring, vilket framgår av figur 6.10. Definitionen av en större organisationsförändring har gjorts av platschefen på respektive arbetsställe. I byggsektorn har omkring 75 procent av arbetsställena genomfört organisationsförändringar, vilket är en högre andel än i övriga sektorer. En förklaring till denna höga andel är den struktumvandling som ägde rum i denna sektor under 1980-talet samt att krisen i byggsektorn under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet tvingade fram förändringar i organisationen i ett tidigt skede. Endast 4 procent av arbetsställena i byggsektorn anger att organisationsförändringen är pågående jämfört med mellan 10 och 14 procent i övriga sektorer.

6.10 Andelen arbetsställen som genomfört organisationsförändringar i olika sektorer



Källa: NUTEK 1996

Hög andel av de anställda i byggsektorn har berörts av organisationsförändringar

I genomsnitt har mer än två tredjedelar av personalen omfattats av organisationsförändringen, och i en fjärdedel av fallen har samtliga omfattats. Andelen direkt berörda av organisationsförändringen varierar mellan olika sektorer, vilket framgår av tabell 6.11. I byggsektorn omfattades 78 procent av de anställda vilket är något lägre andel än i finans- och kommunikationssektorn, med 80 respektive 83 procent, men avsevärt högre än i handelssektorn med 61 procent och i tillverkningsindustrin med 71 procent. Andelen anställda som påverkas av en organisationsförändring ger en indikation dels om storleken på organisationsförändringen, dels om vilken genomslagskraft den fått. Organisationsförändringarna har genomgående haft stor genomslagskraft i alla sektorer utom i handelssektorn.

6.11 Andelen personal berörd av organisationsförändring, fördelat på sektorer, procent

Sektor	Genomsnittlig andel
Tillverkningsindustri	71
Bygg och fastigheter	78
Handel	61
Kommunikationer	80
Finans	83
Totalt	73

Källa: NUTEK 1996

Låg andel flexibla arbetsorganisationer inom byggsektorn

Förekomsten av flexibla arbetsorganisationer skiljer sig åt mellan olika sektorer. Flexibla arbetsorganisationer är vanligast förekommande i handels- och finanssektorn medan den traditionella arbetsorganisationen är mest spridd i kommunikations- och byggsektorn, tabell 6.12. Andelen arbetsställen med flexibla arbetsorganisationer är nästan dubbelt så hög i tillverkningsindustrin, handels- och finanssektorn, där den ligger mellan 27-34 procent, jämfört med byggsektorn där den bara är 16 procent.

6.12 Andelen flexibla arbetsorganisationer i olika sektorer, procent.

Sektor	Traditionella arbetsorganisationer	Flexibla arbetsorganisationer
Tillverkningsindustri	73	27
Bygg och fastigheter	84	16
Handel	69	31
Kommunikationer	81	19
Finans	66	34

Källa: NUTEK 1996

Som tidigare nämnts har omkring 75 procent av arbetsställena inom byggsektorn genomfört en större organisationsförändring under 1990-talet, vilket är högre andel än i övriga sektorer. Resultatet av enkäten visar, att andelen arbetsställen med flexibel arbetsorganisation är nästan dubbelt så hög, om arbetsstället genomfört organisationsförändring under 1990-talet. Även om organisationsförändringar varit mest frekventa i byggsektorn, har dessa i mindre utsträckning än i övriga sektorer varit ändringar mot en mer flexibel arbetsorganisation.

En bidragande förklaring är att arbetsställen inom byggsektorn skiljer sig från arbetsställen inom andra sektorer. Ett arbetsställe inom byggsektorn kan t.ex. utgöras av en byggarbetsplats. Arbetsuppgifternas karaktär på en enskild byggarbetsplats innebär vissa begränsningar i möjligheten att decentralisera vissa uppgifter, som t.ex. kundansvar och inköp, vilka ingår i det index som används för att definiera flexibilitet. Däremot finns det samma möjlighet att decentralisera själva produktionen inom byggsektorn som i andra sektorer.

En förklaring till den låga andelen flexibla arbetsorganisationer i byggsektorn är att många arbetsställen i denna sektor har färre än 50 anställda och därmed inte är inkluderade i studien. Anledningen till att små arbetsställen inte inkluderas är att arbetsställen med färre än 50 anställda antas ha viss flexibilitet inbyggd i organisationen, eftersom den är så liten. Avståndet mellan chefer och anställda är kort och kommunikationskanalerna enklare än i större organisationer.

Låg andel lågutbildade inom byggsektorn

Lågkonjunkturen i början av 1990-talet i kombination med skatteköningar och nedskärningar i offentliga sektorn ledde till, att sysselsättningen i Sverige minskade kraftigt. När företagen tvingades friställa arbetskraft har många valt att i första hand göra sig av med okvalificerad arbetskraft. Detta avspeglar sig i arbetskraftens förändrade utbildningsstruktur mellan åren 1990 och 1993, tabell 6.13. Andelen lågutbildade⁴¹ har minskat i alla sektorer mellan åren 1990 och 1993. I byggsektorn har andelen lågutbildade minskat från drygt 24 procent 1990 till knappt 16 procent 1993. Andelen lågutbildade i byggsektorn är lägre än i övriga sektorer med undantag av bank- och finanssektorn.

6.13 Andel av arbetskraften med grundskola som högsta utbildning i olika sektorer 1991 och 1993, procent

Sektor	1990	1993
Tillverkningsindustri	42,7	27,5
Bygg och fastigheter	24,3	15,7
Handel	38,6	19,3
Kommunikationer	32,4	17,5
Finans	21,9	10,1

Källa: NUTEK 1996 och NUTEKs Utbildningsdatabas

⁴¹ Med lågutbildade avses arbetskraft med grundskola som högsta utbildning

I McKinsey-rapporten⁴² jämförs produktiviteten i byggsektorn i USA och Sverige. Enligt rapporten uppgår den svenska produktiviteten i byggsektorn endast till 77 procent av den amerikanska. Förklaringen till den låga produktiviteten finns inte att söka i arbetskraftens utbildningsnivå, utan i olika former av effektivitetsbrister i själva produktionsprocessen. Generellt är utbildningsnivån i byggsektorn högre i Sverige än i USA.

Högre utbildningsnivå i flexibla arbetsorganisationer

Studien visar att flexibla arbetsorganisationer i genomsnitt har en större andel välutbildad arbetskraft än de traditionella. Anställda med doktorsstudier och med teknisk utbildning på olika nivåer finns i mycket större utsträckning i flexibla arbetsorganisationer. I byggsektorn är emellertid andelen flexibla arbetsorganisationer låg jämfört med andra sektorer, trots att byggsektorns utbildningsnivå är relativt hög.

Låg innovationsförmåga i byggsektorn

Mer än 75 procent av de arbetsställen som ingår i studien har infört nya produkter, tjänster och/eller processer under början av 1990-talet. Andelen arbetsställen i byggsektorn som infört nya produkter, tjänster och/eller processer är avsevärt lägre än i övriga sektorer, tabell 6.14. Detta resultat tyder på att innovationsförmågan är lägre i byggsektorn än i övriga sektorer. Knappt 80 procent av arbetsställena i tillverkningsindustrin har infört nya produkter, tjänster och/eller processer, att jämföra med 64 procent inom byggsektorn. Resultatet ligger i linje med McKinsey-rapportens slutsatser.

6.14 Andelen arbetsställen som infört nya produkter, tjänster eller processer under de tre sista åren fördelat på sektorer, procent

Sektor	Nya produkter, tjänster eller processer
Tillverkningsindustri	79
Bygg och fastigheter	64
Handel	74
Kommunikationer	72
Finans	90

Källa NUTEK 1996

Låg anpassningsförmåga i byggsektorn

Ett arbetsställes förändringsbenägenhet och anpassningsförmåga beror

⁴² Sweden's Economic Performance, McKinsey Global Institute, Stockholm September 1995

på sektorstillhörighet, storleken på arbetsstället och regionen samt på hur avancerade arbetsuppgifterna är. Svårighetsgraden på arbetsuppgifterna mäts genom andelen anställda med universitetsutbildning samt om arbetsstället har någon FoU-verksamhet. Externt tryck, mätt som exportintensitet, och huruvida arbetsstället är en del i en koncern, kan också ha betydelse för förmågan att förändra och anpassa sig. Alla de ovan nämnda faktorerna har inkluderats som oberoende variabler i tester av förändringsbenägenhet och anpassningsförmåga.

Arbetsställen med hög exportintensitet och arbetsställen med FoU-verksamhet har också större anpassningsförmåga än andra. Dessutom är skillnaderna mellan sektorer stora. Byggsektorns anpassningsförmåga är lägre än tillverkningsindustrins, medan särskilt finanssektorn är mer förändringsbenägen än tillverkningsindustrin. Däremot finns det inga större skillnader i förändringsbenägenhet och anpassningsförmåga när det gäller de anställdas utbildningsnivå och om arbetsstället är en del i en koncern eller inte. Slutsatsen blir att en flexibel arbetsorganisationen underlättar snabb anpassning och fortsatt förändring.

6.6 Förändringsarbete för ökad effektivitet

Den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet har tillsammans med minskade generella subventioner till byggandet av bostäder lett till att flera av de stora byggnadsentreprenadföretagen har satt igång ett omfattande förändringsarbete för att öka sin produktivitet. En produktivitetökning upplevs som nödvändig för att kunna överleva på en marknad med mindre byggvolym och minskade subventioner. För att öka produktiviteten och för att pressa byggkostnaderna krävs det nytänkande och förändringar i samtliga led som är inblandade i byggprocessen.

Pågående förändringsarbete för att öka produktiviteten

Organisatoriska förändringar, som NCC:s organisation av affärsområden och renodlingen mellan fastighet, bygg och hantverk - som Peab/BPA affären - är exempel på åtgärder för att öka effektivitet och konkurrenskraft. Satsningen på effektivitets- och utvecklingsprojekt som 3T (Skanska), 3K (NCC), rätt från början (Siab) och MOTIV (JM) samt utvecklings- och kvalitetsprogram i mindre företag, visar att företagen anser att en ökad kunskapsstillgång är den viktigaste konkurrensfördelen på 1990-talet.

Ett av dessa försök att höja produktiviteten är Skanskas 3T-program. 3T som står för Totalt Tids Tänkande drogs igång 1992. Projektet baseras på s.k. *Time Based Management*. Syftet är att genom ett målstyrt arbetssätt med tiden som styrmedel skapa "nya förutsättningar och möjligheter för kreativitet och nytänkande". I ett första steg identifierades effektivitetshindren i hela organisationen. Därefter satte alla avdelningar upp ett handlingsprogram för att eliminera dessa hinder. Genom 3T-programmet hoppas Skanska kunna sänka kostnaderna, korta

produktionstiden, och öka kvaliteten. 3T är enligt Skanska bredare än ISO 9 000. 12 000 anställda har utbildats i arbetsmodell 3T och 4 000 anställda arbetar som ledare i projektet.

3T har enligt Skanska inneburit en övergång till ett mer målstyrt arbetssätt. I kombination med ett delegerat ansvar har företaget satt "offensiva" mål för tid, kostnad och kvalitet. Som ett led i projektet har arbetsorganisationen gjorts mer flexibel och en utveckling mot självstyrande grupper har inletts.

Skanska uppger att produktionstiderna som en följd av 3T-projektet har minskat med 30 procent. Antalet nollfelsprojekt har ökat markant samtidigt som antalet anmärkningar vid slutbesiktning har halverats. Även antalet dagar, som går innan dessa anmärkningar har åtgärdats, uppges ha minskat drastiskt samtidigt som antalet arbetsolyckor har halverats.

Det är viktigt att betona att Skanskas 3T-program inte är unikt, även hos Skanskas viktigaste konkurrenter har liknande förändringsarbete startat.

De stora byggföretagen har speciella inköpsfunktioner som ger förutsättningar för att effektivisera inköp och logistik. Skanska har även inköpsfunktioner utomlands. Detta ger de större företagen speciella förutsättningar att pressa den del av kostnaderna som utgörs av material. Det finns därför en önskan och ambition att öka den andel material som upphandlas till ett bygge, genom att bl.a. en större andel av underentreprenörernas material köps in av byggentreprenören.

7 Analys

7.1 Effektivitetsproblem

Byggkostnadsökningar

Empiriska undersökningar och offentlig statistik tyder på att bygg- och boendekostnaderna har ökat i avsevärt snabbare takt än andra konsument- och industrivaror de senaste tjugo åren. Vad detta beror på är mer omtvistat. En tolkning är att det skulle bero på bristande konkurrens, höga vinster och dålig produktivitet utveckling. Andra argumenterar för att huvudorsaken skulle vara att innehållet i vad som byggs har ökat. Om man studerar offentlig statistik och undersökningar av kostnadsutvecklingen kan vissa observationer göras om byggkostnadernas utveckling under den första hälften av 1990-talet. Byggmaterialkostnaderna har trots lågkonjunkturen ökat kraftigt, snabbare än KPI och andra jämförbara index. De myndighetsberoende kostnaderna i form av olika avgifter, anslutningsavgifter och moms har ökat relativt drastiskt sedan början av 1990-talet. Entreprenadkostnaderna förefaller däremot att ha ökat relativt måttligt under samma period. Avsikten med detta avsnitt är föra en diskussion kring denna problematik.

Förändringen i kvalitet kan ske på två olika plan

I princip är varje byggnadsprojekt unikt. Det försvårar jämförelser av kostnader dels mellan olika projekt under en och samma period, dels mellan byggnadsprojekt under olika perioder. Hur ska man då bedöma ett bostadshus kvalitet? En metod är att låta marknaden genom sin prissättning göra en sammanvägd bedömning av den av konsumenterna upplevda kvaliteten. Denna möjlighet saknas dock i dagens läge för hyresrättsbeståndet. Det är möjligt att konsumenterna på en "friare" marknad skulle ha en relativt hög värdering av kvalitetsaspekter som t.ex. variation i bebyggelsen, attraktiva lägen och liknande. Andra faktorer som lägenhetsstandard, utformning och storlek på gemensamhetsutrymmen m.m. är lättare att mäta. När det gäller dessa mätbara faktorer kan man anta att kvalitetsförändringar i beståndet av nybyggda flerbostadshus kan ske på två plan.

- Den allmänna kvalitetsnivån kan förändras genom att den "lägsta" nivån som accepteras av konsumenterna eller av offentliga regleringar höjs eller sänks.
- Andelen "dyra" (i meningen exklusiva) flerbostadshus kan variera liksom andelen "billiga" (i meningen enkla) flerbostadshus. En förändring i blandningen leder till att genomsnittskvaliteten förändras.

Under andra hälften av 1980-talet samverkade en rad olika faktorer, regler och politiska beslut till att driva upp produktionskostnaderna för flerfamiljshus. Det förmånliga räntebidragssystemet skapade en kraftig efterfrågan samtidigt som det gjorde aktörerna okänsliga för de höga kostnaderna. Många bostäder byggdes som förtätning av befintliga bostadsområden, vilket ledde till att projektstorlekarna minskade. Nästan alla områden var unika, endast i undantagsfall kunde ritningarna till bra projekt återanvändas. När projektstorlekarna blev mindre minskade även industrins intresse för att ta fram nya produkter. Det blev t.ex. vanligare att vindarna inreddes, vilket ledde till att det blev mer arbete med tak och anslutningar mellan olika material. Antalet tvättstugor ökade och värmepumpar installerades som skulle återvinna värmen från frånluften, vilket krävde komplicerad teknik. Kraven på ventilationssystemen skärptes. Standarden på både lägenheter och gemensamhetsutrymmen ökade.

För att bedöma kostnadsutvecklingen på ett relevant sätt måste denna sättas i samband med kvalitetsutvecklingen. En rad faktorer som beskrivits ovan tyder på, att den allmänna kvalitetsstandarderna ökat under perioden 1974-1996 samtidigt som fördelningen mellan "billiga" och "dyra" projekt har förändrats så att en större andel "dyra" bostäder byggs idag.

Byggnadsprisindex är konstruerat på ett sådant sätt att även vissa kvalitetsförändringar ska få genomslag. En rad kvalitetsaspekter som variation i byggandet och projektstorlekar m.m. fångas dock inte upp i statistiken. Mycket tyder därför på att samtidigt som byggkostnaderna har ökat drastiskt under perioden har även kvaliteten och innehållet i det byggda ökat. Det är möjligt att systemet med generella utbudssubventioner i form av räntebidrag har bidraget till att många hus erhållit en överkvalitet, som de boende inte skulle vara beredda att betala för om de själva fått betala denna merkostnad.

En rimlig slutsats är därför att kostnadsökningsproblemet i byggandet kan ha överbetonats därför att för liten hänsyn har tagits till förändringen av innehållet i det byggda. Detta räcker dock inte för att ensamt förklara varför kostnadsökningarna i byggandet har ökat väsentligt mera än KPI. Framför allt de myndighetsberoende kostnaderna och byggmaterialpriserna har ökat kraftigt sedan mitten av 1970-talet.

Låg produktivitet utveckling

Det har i vissa sammanhang sagts att den svenska byggindustrin är bäst på att göra fel saker⁴³. Bestämda och i stor utsträckning standardiserade produktionsmetoder i byggindustrin har drivit fram en rationell och effektiv produktion, där byggnation sker med gamla kända metoder. Det

⁴³ Se t.ex. McKinnsey (1995) för en diskussion.

betyder att byggindustrin har blivit bra på att producera och lösa problem ute på arbetsplatserna. Detta kan tolkas som att produktutveckling och innovationer sker ute på arbetsplatserna av de som arbetar direkt i produktionen. Att man gör fel saker innebär att standardiserade produktionsmetoder har hindrat nytänkande och utveckling av andra sätt att bygga. Branschen har därigenom stelnat i en föråldrad struktur. En viktig förklaring till den låga produktivtetsutvecklingen i byggsektorn kan vara att andelen flexibla arbetsorganisationer är låg, liksom innovations- och anpassningsförmågan.⁴⁴ Byggindustrin kan därför sägas vara statistiskt effektiv men samtidigt dynamiskt ineffektiv.⁴⁵

Boendekostnader

I Sverige utgör boendekostnaderna en stor andel av inkomsten. Boendekostnadernas andel av disponibel inkomst uppgår, enligt vissa undersökningar, till ca 30 procent. Under hela 1970-talet var hyresökningstakten måttlig och utvecklades parallellt med den allmänna prisutvecklingen. Därefter ökade hyrorna kraftigt jämfört med den allmänna prisutvecklingen. Under 1991 steg hyrorna kraftigt på grund av åtgärder som genomförts före årsskiftet som ett led i skatteomläggningen. De senaste åren har hyreshöjningarna varit låga, troligen beroende på att de stora antalet outhyrda lägenheter haft en dämpande effekt på hyrorna. Sammantaget gör detta att möjligheterna att ta ut höga hyror och få avsättning för en dyr nyproduktion är begränsade. Det kan också lägga restriktioner på kommunala bostadsföretags handlingsutrymme att hantera renoveringar, underhållsbehov och hyresförluster.

7.2 Spelreglers effektivitet över tiden

Likväl som företagen ständigt måste anpassa sig till förändrade marknadsförhållanden måste utformningen av samhällets spelregler anpassas över tiden. De regleringar och subventioner som var effektiva igår är troligen inte de bästa verktygen för att åtgärda dagens problem. Samtidigt har näringslivet ett behov av långsiktiga spelregler. Här finns en potentiell konflikt mellan den kontinuerliga anpassning av de

⁴⁴ Här refereras till resultaten från NUTEK-studien, Towards Flexible Organisations, som redovisas mer ingående i kapitel 6.

⁴⁵ Det är möjligt att ett incitament för produktutveckling och innovationer av de som arbetar direkt i produktionen ute på arbetsplatserna kan vara det ackordssystem och organisationen i arbetslag som har tillämpats i byggsektorn. Hos arkitekter och konstruktörer som genom sina val bestämmer den långsiktiga utvecklingen av produktivitet och innovationer har inte samma incitament funnits för att driva fram en rationell produktion.

institutionella arrangemangen som krävs och näringslivets behov av stabila spelregler.

Vår slutsats är att den grundläggande inriktningen hos de offentliga reglerings- och subventionssystemen måste vara sådan, att företagen hela tiden stimuleras att göra innovationer som ökar den samhällsekonomiska effektiviteten. I frånvaro av optimala institutionella arrangemang finns annars risken att företagen istället väljer lösningar som är företags-ekonomiskt optimala, men som leder till minskad samhällsekonomisk effektivitet. Om det finns en bred politisk uppslutning bakom en sådan grundsyn ges företagsamheten stabila villkor att verka under, även om regleringarnas och subventionernas exakta utformning kan variera över tiden.

I detta kapitel koncentreras analysen på de offentliga och privata spelreglerna, problem i olika aktörroller, samt specifika störningar som vi tror har en central betydelse för effektivitetsproblemen i bygg- och bostadssektorerna.

7.3 Effekter av subventioner och skatter

7.3.1 Generella subventioner till bostadsbyggandet ger osäkra effekter

Generella subventioner till boendet har i Sverige främst givits i form av förmånliga statliga lån eller kreditgarantier samt genom de s.k. räntebidragen. Genom förändringar i marknadskonform riktning av det s.k. bostadsfinansieringssystemet, har man under senare år försökt öka incitamenten att pressa byggkostnaderna.

Generella subventioner till produktion av en viss vara som t.ex. boende kan kritiserars utifrån två olika utgångspunkter:

1. Den prissänkande effekten riskerar att bli begränsad i relation till kostnaden för subventionen. Detta beror på att de på olika sätt tenderar att få en kostnadsdrivande effekt. Om varken bostadsproducenten eller bostadskonsumenten behöver betala hela kostnaden för bostadsbyggandet är risken uppenbar att kostnadsmedvetandet försvagas.
2. Generella subventioner tenderar att gynna alla konsumenter ungefär lika mycket. Om syftet med subventionen är att sänka vissa utsatta gruppers bostadskostnader får man därför en mycket begränsad effekt i relation till kostnaden för subventionen.

Generella subventioner leder till minskat kostnadsmotstånd

Om en viss konsument väljer mellan två nyproducerade lägenheter varav

den ena är klart större än den andra leder de generella subventionerna till att den skillnad i produktionskostnad som är en följd av skillnaden i lägenhetsyta inte fullt ut får genomslag i hyresskillnaden mellan de två lägenheterna. Detta gör att kostnadsmotståndet mot att välja den dyrare lägenheten försvagas hos konsumenten. Detta riskerar i sin tur att leda till ett motsvarande beteende på producentsidan p.g.a. en minskad kostnadspress på företagen och på de produktionsfaktorer som används.

Mot detta resonemang kan invändas att i det nuvarande bostadsfinansieringssystemet minskar subventionerna per kvadratmeter med lägenhetsstorleken. Den kostnadspressande effekten motverkas emellertid, åtminstone delvis, av det faktum att även produktionskostnaden per kvadratmeter minskar ju större lägenheten är. Så länge generella subventioner per kvadratmeter utgår, kommer detta därför att leda till minskat kostnadsmotstånd och med nuvarande subventionsnivåer är denna effekt troligen betydande.

Ovanstående teoretiska resonemang styrks av empiriska resultat från det stora bostadsexperiment med olika subventionsformer som genomfördes i USA under åren 1973-1982.⁴⁶ Resultaten från detta experiment visar att direkta bostadsbidrag som inte är direkt kopplade till hyresnivån är avsevärt effektivare än generella subventioner.

En tolkning av dessa resultat är att det främst är företagen och de anställda i den subventionerade sektorn som vinner på generella utbudssubventioner. Däremot blir vinsten för den slutliga konsumenten mer osäker. Dessutom är risken uppenbar att produktionen anpassas till rådande lånenormer och att produktutvecklingen därmed hämmas.

Generella subventioner är ett olämpligt fördelningspolitiskt instrument

Det råder idag en relativt stor enighet bland ekonomer om att generella subventioner inte kan anses lämpliga som fördelningspolitiskt instrument. Om ett flertal varor och tjänster i en ekonomi subventioneras eller indirekt beskattas, blir den samlade effekten av dessa åtgärder i princip oöverblickbar.

I ESO-rapporten "Driver subventioner upp kostnader?" (Ds Fi 1983:19) konstaterades att låginkomsttagarna vid denna tidpunkt, p.g.a. av sitt konsumtionsmönster, gynnades något mer än höginkomsttagarna av en

⁴⁶ The Great Housing Experiment är ett av de största sociala experiment som någonsin genomförts i USA. Syftet var att undersöka vilka effekter direkta bostadsbidrag skulle ha jämfört med andra former av bostadssubventioner. Experimentet hade tre huvuddelar: Efterfråge-, utbuds- och administrationsexperimentet. Drygt 25000 hushåll i 12 tätortsområden deltog. Experimentet finns refererat i SPK 1987:2 - Regleringar inom bostadsområdet, s 71ff.

subventionering av boendet. I absoluta tal fick dock höginkomsttagarna en oproportionerligt stor andel av de totala subventionerna. Enligt beräkningar från Boverket har det nuvarande räntebidragssystemet snarast en negativ fördelningsprofil.⁴⁷ Detta beror på att nyproducerade bostäder idag trots omfattande subventioner är så dyra att bo i ett låginkomsthushåll inte har råd med detta.

Slutsatsen blir att generella bostadssubventioner tenderar att minska kostnadsmotståndet och att de i bästa fall har en neutral fördelningsprofil. Om syftet med bostadssubventionerna är att ge barnfamiljer och låginkomsttagare möjlighet till en god bostadsstandard, förefaller generella bostadssubventioner därför att vara ett mycket trubbigt instrument.

Den inriktning mot ökad marknadskonformitet som införandet av Danellsystemet innebar var ett steg i rätt riktning. Vi anser att det är viktigt, att man fullföljer arbetet med att förändra bostadsfinansieringssystemet i denna riktning.

.3.2 Effekter av selektiva bostadssubventioner

Mot bakgrund av slutsatserna i föregående avsnitt förefaller olika former av bostadsbidrag, som är riktade direkt till de hushåll vars bostadskonsumtion samhället vill öka, att vara det effektivaste medlet om man vill garantera alla hushåll en god boendestandard. Budgetåret 1994/1995 betalades drygt 20 miljarder kronor ut i olika former av bostadsbidrag. Med nuvarande utformning, där stödet är kopplat till aktuell hyresnivå, kan emellertid även denna stödform bidra till att både minska kostnadsmedvetandet och öka bostadssegregationen.

En av grundtankarna bakom den svenska bostadspolitiken var att bostadsbidragen skulle göra det möjligt även för barnfamiljer med lägre inkomster att efterfråga de bättre bostäder, som i huvudsak producerades av kommunala bostadsföretag. Bostadsbidragen skulle leda till en ökad nybyggnation och upprustning av bostäder. Det totala bostadsbeståndet och den genomsnittliga boendekvaliteten skulle därigenom öka.

Om vi utgår från den enklaste marknadsmodellen är förloppet att bostadsbidragen ökar efterfrågan på bostäder, därmed stiger hyrorna i befintliga lägenheter vilket ökar lönsamheten i nyproduktionen. När det kommer ut fler lägenheter på marknaden ökar konkurrensen om kunderna och hyrorna pressas ned igen. Mellanledet med stigande hyror kan ibland "hoppas över", om det finns kommunala bolag som bygger

⁴⁷ Boverket 1995:10 - Bostadsmarknaden Danellsystemet och Krisårgångarna, s 99 ff.

"på kommando" eller privata företag som agerar utifrån förväntningar om framtida efterfrågan. Som nämndes ovan kan dock ett motiv för de kommunala bolagen vara, att man inte vill göra effekten av bostadsbidragen beroende av företagens förväntningar om t.ex. storleken på framtida bidrag. Dessa resonemang pekar på att effekten av bostadsbidrag ska mätas genom att se på nyproduktionen och vilka flyttningar till större lägenheter som bostadsbidragen leder till.⁴⁸

Felaktigt utformade bostadsbidrag riskerar att leda till högre hyror
I en situation där bostadsstandarden redan är relativt hög och där hushåll som har rätt till bostadsbidrag inte efterfrågar lägenheter i nyproduktionen kan felaktigt utformade bostadsbidrag leda till högre hyror. Detta kan i sin tur bero på en kombination av höga hyror i nyproduktionen (p.g.a. centrala lägen och minskade subventioner av byggande), att bostadsbidrag inte utgår för hyror över en viss nivå och att inkomstgränserna för bostadsbidrag är relativt låga.

Om bostadsbidragen enbart leder till ökad efterfrågan (att hushållen blir beredda att acceptera en högre hyra) riktad mot ett givet bestånd av lägenheter, kan konsekvensen bli en högre hyresnivå än om det inte fanns något bostadsbidrag. Om vi skulle jämföra en situation med respektive utan bostadsbidrag, skulle den allmänna tendensen vara att:

- Hyresgäster utan bostadsbidrag förlorar på bostadsbidragen (både p.g.a. högre hyror och högre skatt för att finansiera bostadsbidragen).
- Hyresgäster med bostadsbidrag vinner (eftersom de är en minoritet bland hyresgästerna och har låga inkomster kan vi anta att bidraget är större än summan av hyreshöjning och skatt).
- De som äger fastigheter när bostadsbidragen införs vinner (p.g.a. högre fastighetsvärden till följd av högre förväntade hyror).

I verkligheten är inte bostadsmarknaden enhetlig och hushåll med rätt till bostadsbidrag kan inte efterfråga alla typer av lägenheter. Bostadsbidragen bör leda till ökad efterfrågan på främst något äldre och mindre attraktiva lägenheter, därför att dessa är det mest realistiska alternativet för många hushåll med låga inkomster. Därmed skulle effekten av bostadsbidragen kunna bli att hyrorna i just dessa områden blir högre än vad de skulle bli om det inte fanns något bostadsbidrag. Om ett bostadsbolag med ett blandat lägenhetsbestånd får högre kostnader så kan det välja att höja hyran lika mycket i alla områden. Hyresgäster med låga inkomster i mindre attraktiva områden kan klara

⁴⁸ Se Loikkanen (1988) och Åhrén & Pedersen (1996)

denna hyreshöjning därför att en betydande del av hyresökningen täcks av ökade bidrag.

I ett extremfall, där bostadsbidrag bara utgår till hushåll som bor i mindre attraktiva områden, kan bostadsbidragen alltså leda till relativt sett högre hyror i de mindre attraktiva områdena. De stora förlorarna när bostadsbidrag införs, blir i så fall hushåll som bor i mindre attraktiva områden, men som har så höga inkomster, att de inte är berättigade till bostadsbidrag. Denna grupp drabbas ju både av hyreshöjning och av högre skatt, medan däremot boende i attraktiva områden i huvudsak drabbas av högre skatt, eftersom efterfrågan där inte ökar lika mycket.⁴⁹

Detta kan i sin tur leda till att hushåll med högre inkomster i ännu högre grad söker sig bort från de mindre attraktiva områdena. De hushåll som betalar hela hyran själv anser inte längre att deras bostad är prisvärd. Bostadsbidragen leder så att säga till att hyran överstiger det belopp som de flesta hushåll är beredda att betala ur egen ficka.

Hushåll med låga inkomster saknar däremot ofta ekonomiska möjligheter att välja alternativa boendeformer som bostadsrätt och egna hem. Dessutom minskar denna grupps incitament att flytta av att ökade bostadsbidrag ofta kompenseras för en stor del av hyreshöjningen. Detta gör att incitamenten att flytta för denna grupp inte ökar nämnvärt när hyrorna höjs.

Vi kan säga att bostadsföretaget står inför två alternativ när det gäller mindre attraktiva områden:

Alternativ 1. Håll nere hyran för att behålla hyresgäster som betalar hyran helt ur egen ficka.

Alternativ 2. Håll en relativt sett hög hyra och acceptera att andelen hyresgäster som får bostadsbidrag och socialbidrag växer därför att andra söker sig bort från en bostad som de inte längre tycker är värd sitt pris.

Det förefaller som om bostadsbolagen, mer eller mindre omedvetet, valt alternativ 2.

Felaktigt utformade bostadsbidrag kan leda till ökad segregation

Under en expansionsfas där bostadsbidrag bidrar till ökat bostadsbyggande och till att även hushåll med låga inkomster kan efterfråga nyproducerade lägenheter, kan bostadsbidragen bidra till att minska

⁴⁹ Efterfrågan kan öka även där därför att de högre hyrorna i de mindre attraktiva områden ökar efterfrågan på lägenheter i de mer attraktiva områdena.

segregationen. Under en fas som den idag, med lågt bostadsbyggande och ett bostadsbyggande som främst vänder sig till höginkomsttagare, är risken tvärtom att bostadsbidrag (och socialbidrag) bidrar till ökad segregation, därför att de håller uppe hyrorna i mindre populära områden och därmed bidrar till att dessa områden blir ännu mindre attraktiva för hushåll med sådan ekonomi att de inte har rätt till bidrag.

För "höga" hyror i mindre attraktiva områden kan leda till segregation
 Diskussionen om bostadssegregationens koppling till hyresnivån har i hög grad fokuserats på situationen i t.ex. Stockholms innerstad. Att hålla hyrorna nere där har setts som ett sätt, att göra det möjligt för hushåll med lägre inkomster att bo centralt och därmed minska segregationen. Resonemangen ovan pekar på att det ur segregationssynpunkt kan vara viktigt att hålla nere hyrorna i de mindre attraktiva områdena så att hushåll med så höga inkomster att de betalar hyran själva gör ekonomiska vinster genom att bosätta sig i mindre attraktiva områden. Därmed kan detta bli ett intressant boendalternativ för hushåll som vill få mycket pengar över till annat än bostaden. Det kan också noteras att hyressänkningar sällan diskuteras som en tänkbar åtgärd för att göra vissa områden mer attraktiva.

Denna diskussion visar att utformningen av subventioner till bostadskonsumenter kan ha betydelse för effektiviteten i både fastighetsförvaltning och byggande. Incitamenten att pressa kostnaderna i byggsektorn kan påverkas genom att felaktigt utformade subventioner hindrar signaler om nödvändigheten av en ökad kostnadsmedvetenhet att nå aktörerna i byggsektorn.

.3.3 Bostadssubventioners effektivitet

Resonemangen som förts ovan handlar om tänkbara samband och saknar empirisk förankring. Trots denna osäkerhet kan det vara intressant att se på vilka typer av åtgärder, som kan bidra till att minska de risker som har berörts.

Den mest långtgående åtgärden är att avskaffa bostadsbidragen. Om förekomsten av subventioner enbart är motiverad av fördelningspolitiska skäl, är ett direkt kontantstöd som inte måste användas just till bostadskonsumtion att föredra både utifrån samhällets och de berörda individernas perspektiv. Detta beroende på att individerna själva är de som bäst kan avgöra hur pengarna ska användas för att maximera sin nytta. Från samhällets synpunkt skulle utgiften dels bli mindre, dels

skulle allokeringen av resurser i ekonomin störas mindre än vid en subvention som ges till produktion eller konsumtion av bostäder.⁵⁰

Om skälet till subventionen är att det finns marknadsimperfectioner på bygg- och bostadssektorerna i form av t.ex. *merit good*⁵¹ är det dock rimligt att subventionerna riktas speciellt mot boendet.

Bostadsbidragen kan utformas på ett effektivare sätt än idag

En mindre långtgående åtgärd vore att försöka förändra bostadsbidragens utformning så att de inte vore lika "hyresdrivande". Det kan då vara intressant att jämföra med hur subventionerna till bostadsbyggandet har förändrats, d.v.s. att de frikopplats från den faktiska produktionskostnadens storlek.

På motsvarande sätt skulle man kunna tänka sig att bostadsbidragets storlek enbart skulle bero på inkomst, hushållsstorlek och lägenhetens storlek och standard (och eventuellt region). Bostadsbidraget skulle alltså inte bero på faktisk hyra. Hyresgästerna skulle därmed få betala en hyreshöjning helt ur egen ficka⁵², vilket ökar pressen på hyresvärden att hålla hyran nere. De hushåll som är berättigade till bostadsbidrag skulle också få starka incitament att försöka hitta ett så prisvärt boende som möjligt. Denna drivkraft saknas nästan helt i dagens system.⁵³

⁵⁰ Ståhl & Wickman (1992) förespråkar ett sådant avskaffande av bostadsbidragen med motivet att generella omfördelningsåtgärder vore att föredra. Eftersom bostadsbidrag i huvudsak går till barnfamiljer och pensionärer med låga inkomster skulle man t.ex. kunna tänka sig att komplettera dagens folkpensioner och barnbidrag med ett inkomstprövat pensionstillskott och ett inkomstprövat förhöjt barnbidrag. Därmed skulle ett avskaffande av bostadsbidragen inte behöva leda till försämringar för hushåll med lägre inkomster. Vill man skydda låginkomsttagare som från början bor i lägenheter med höga hyror kan man tänka sig olika former av övergångsbestämmelser som gör att dessa hushåll får tid på sig att hitta ett billigare boendalternativ.

⁵¹ En vara eller tjänst betraktas som en *merit good* om samhället har en högre värdering av individens konsumtion av denna vara/ tjänst än individen själv har.

⁵² På motsvarande sätt kunde man diskutera en frikoppling mellan socialbidrag och faktisk hyra, dvs enbart betinga socialbidraget på lägenhetens egenskaper.

⁵³ Erfarenheterna från "det stora bostadsexperimentet" i USA tyder på att bostadsbidrag av denna typ troligen är den effektivaste subventionsformen om man undantar helt obundna kontantbidrag. En sådan förändring skulle dock kunna uppfattas som orättvis av bidragsberättigade hyresgäster som ej lyckas hitta "billiga" lägenheter.

.3.4 Effekter av tillfälliga stimulansåtgärder

Utanför det egentliga bostadsfinansieringssystemet har olika former av tillfälliga bidrag och skatterabatter inrättats i lågkonjunkturer. I början av 1990-talet varnade flera ledande ekonomer för att i ett läge med stort budgetunderskott satsa på sysselsättningsskapande åtgärder i en lågkonjunktur⁵⁴. Man menade att en tidigareläggning av utbyggnad och underhåll av infrastrukturen på sikt skulle leda till höjda löner, räntor och inflation. Andra ekonomer ansåg dock att staten borde satsa på sysselsättningsskapande åtgärder i lågkonjunktur, eftersom man med säkerhet visste att sådana åtgärder var effektiva på kort sikt, medan de eventuellt negativa effekterna på lång sikt var mer osäkra.⁵⁵ Denna debatt speglar den klassiska konflikten mellan de två olika stabiliseringsmålen hög sysselsättning respektive låg inflation.

Fastighetsekonomen Roland Andersson framför åsikten att den inflationsdrivande effekten vid de mycket höga arbetslöshetsnivåer som rått i Sverige under 1990-talet bör vara mycket begränsad. Det bör därför vara rimligt för staten att ge ett visst stöd för projekt inom byggsektorn som ökar sysselsättningen, under förutsättning att dessa projekt är samhällsekonomiskt lönsamma. Han menar dock samtidigt, att en rad projekt som genomförts eller planerats under 1990-talet inte har varit samhällsekonomiskt försvarbara.⁵⁶

Andersson betonar emellertid starkt att om statsmakterna i en lågkonjunktur ökar stödet för verksamheter inom byggsektorn vill det till, att man samtidigt annonserar att dessa åtgärder definitivt och oåterkalleligen kommer att reduceras i takt med att konjunkturen vänder. Att så sker måste ses som ett absolut krav, om inte tillfälliga stimulansåtgärder ska riskera att få negativa effekter på effektiviteten.

Om tillfälliga stimulansåtgärder ska ges till byggandet är det dessutom mycket viktigt, att dessa utformas på ett sätt som inte motverkar den utveckling mot ökad prefabricering och industrialisering, som verkar vara en förutsättning för att man framöver ska kunna pressa byggkostnaderna. Det finns indikationer som tyder på att utformningen

⁵⁴ Se t.ex. Calmfors och Holmlund (1991)

⁵⁵ Se t.ex. Bergström och Löfgren (1991)

⁵⁶ Roland Andersson (1992)

av t.ex. ROT-bidragen skulle ha motverkat prefabricering genom att bidragen varit knutna till krav på att arbeten skulle utföras på platsen.⁵⁷

Tillfälliga stimulansåtgärder riskerar att minska trovärdigheten

Mot bakgrund av den rikliga flora utav subventioner och regleringar som har kännetecknat bygg- och bostadssektorerna under de senaste årtiondena, kan man ifrågasätta, om en annonsering om en ändrad inriktning av bostadspolitiken verkligen skulle upplevas som trovärdig av berörda sårintressen (byggföretag, byggfack m.fl.). Det kan tänkas att det som behövs snarare är ett kraftigt trendbrott, för att reducera byggföretagens incitament till s.k. *rent seeking*⁵⁸ och i stället öka incitamenten till effektivisering av produktionen.

Den avreglering av byggandet, som bl.a. omfattade införandet av det s.k. Danellsystemet, hade som ett viktigt syfte att göra bygg- och bostadssektorernas funktionssätt mer marknadskonformt genom att markera ett trendbrott i bostadspolitiken. Trovärdigheten i detta trendbrott riskerar dock att undermineras, om staten efterhand av sysselsättningsskäl inför en rad olika tillfälliga stöd. Förekomsten av uthålliga fasta spelregler på bygg- och bostadssektorerna är med stor säkerhet en viktig förutsättning för att nya innovativa svenska och utländska företag ska få ökade incitament att gå in på marknaden, så att konkurrenstrycket på sikt kan öka. En fortsatt politik av tillfälliga stöd och lättnader kan få rakt motsatt effekt.

En annan aspekt på problemet är, att ökade bygginvesteringar numera troligen inte leder till en lika stor sysselsättningsökning på kort sikt som den har gjort tidigare. Enligt en sysselsättningsprognos, som Byggentreprenörerna har gjort, kommer sysselsättningen bara att öka svagt, trots att man räknar med ökade bygginvesteringar under 1996 och 1997. Enligt Byggentreprenörerna beror det på att produktivitetens utvecklingen i branschen för närvarande är god. Detta tyder på att byggandets roll som sysselsättningsmotor har minskat på senare år. Av detta drar vi slutsatsen, att motiven för att införa tillfälliga stimulansåtgärder har försvagats.

⁵⁷ Enligt uppgifter från byggmaterailindustrins organisation BYSAM. Exempel på produktområden som skulle ha missgynnats är prefabricerade balkonger och VVS-enheter.

⁵⁸ Med *rent seeking* avses här att det ur det enskilda företagets synvinkel i en miljö av omfattande subventioner och regleringar kan vara mer effektivt att försöka påverka myndigheterna så att subventioner och regleringar blir mer förmånliga än att försöka öka effektiviteten i produktionen.

.3.5 Samlad effekt av subventioner och skatter

Samtidigt som staten budgetåret 1994/95 betalade ut 53,8 miljarder kronor⁵⁹ i olika former av subventioner till bygg- och bostadssektorerna betalades det in ca 14,4 miljarder kronor i fastighetsskatt. Dessutom kan man i vissa fall fråga sig, om inte vissa stämpelavgifter och bygglovsavgifter i praktiken är en dold skatt, även om de egentligen inte får vara högre än att de täcker självkostnaderna. Fastighetsskatten för hyreshusen innebär en dubbelbeskattning, eftersom vinsten från förvaltningen beskattas i näringslaget näringsverksamhet. Ägs hyreshuset av en fysisk person utgår även förmögenhetsskatt, vilket i princip innebär en trippelbeskattning.

Mängden av olika subventioner, avgifter och skatter inom bygg- och bostadssektorerna gör, att det blir mycket svårt att bedöma effekterna av de enskilda delarna av detta system. Risken är uppenbar, att åtgärder som vidtagits med vitt skilda motiv i praktiken kommer att motverka varandra. Mycket talar för att man måste anlägga ett systemperspektiv för att kunna avgöra effekten av samhällets samtliga ingrepp inom bygg- och bostadssektorerna. Genom att försöka begränsa floran av subventioner, skatter och avgifter samt genom att utforma de kvarstående ingreppen på ett marknadskonformt sätt, skulle troligen ingreppen i större utsträckning få avsedd effekt och kostnadspressen öka.

Mot denna bakgrund anser vi, att man bör göra en systemanalys av samtliga subventioner och skatter med målsättning att konstruera ett bostadsfinansierings- och skattesystem inom bygg- och bostadssektorerna, som gör det möjligt att bygga och förvalta bostäder på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt utan stora generella subventioner. I detta nya system måste det bli möjligt att bygga nya hus och förvalta äldre fastigheter utan generella utbudsorienterade subventioner, under förutsättning att samhällsekonomin är i balans (vilket bl.a. innebär rimliga realräntor). Övergångslösningar blir troligen nödvändiga. Vår utredning saknar emellertid resurser att utarbeta ett detaljerat förslag till ett sådant system.

.3.6 Analys av förändringarna i bostadsfinansieringssystemet

Stora förändringar i systemet under senare år

Konkurrenskommittén slog i sitt delbetänkande om bygg- och bostads-

⁵⁹ Av dessa 53,8 miljarder gick 33,6 miljarder till räntebidrag och andra bidrag till om- och tillbyggnad medan 20,1 miljard gick till olika former av bostadsbidrag. 100 miljoner kr gick till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Källa: Boverket.

sektorerna 1990 fast att "den bristande konkurrensen och höga kostnadsutvecklingen inom bostadsbyggandet torde i hög grad hänga samman med det omfattande regel- och subventionssystem som finns inom sektorn". Sedan 1990 har en rad förändringar av reglerings- och subventionssystemet genomförts. Bland annat har det egentliga bostadsfinansieringssystemet förändrats i marknadskonform riktning genom införandet av det s.k. Danellsystemet. Detta system innebär ett markant förenklat system att beräkna bidragsunderlaget för räntebidrag, som är avsett att skapa press på produktionskostnaderna.

Oklara signaler om vilka spelregler som ska gälla

Samtidigt har emellertid en rad tillfälliga bidrag och lättnader införts under perioden 1993-1996. Dessa är ofta motiverade av konjunkturpolitiska och sysselsättningspolitiska skäl. Den uppenbara risken med att införa bidrag och lättnader av denna typ är emellertid, att de försenar en nödvändig strukturanpassning i bygg- och bostadssektorerna så att produktionskostnaderna på sikt kan sänkas och utbudet i högre grad anpassas till konsumenternas verkliga efterfrågan. Genom att efter hand införa en rad nya tillfälliga stöd har byggföretagen stimulerats till s.k. *rent seeking*, dvs att i frånvaron av fasta spelregler försöker de av lönsamhetsskäl lobba igenom nya stödformer istället för att effektivisera produktionen. Denna utveckling blir särskilt ödesdiger i en situation av bristfällig konkurrens.

Bostäder bör kunna byggas utan generella statliga subventioner

Även om ambitionen med införandet av det nuvarande bostadsfinansieringssystemet var att minska de statliga subventionerna och göra bostadsbyggandet mer marknadskonformt så är systemet i praktiken åtminstone delvis en modifierad version av det gamla systemet. Fastighetsekonomen Bejrums och Lundströms presenterar en ny modell för hur spelregler, skatter och subventioner av bygg- och bostadssektorerna skulle kunna utformas.

Modellen innebär ett radikalt nytänkande som avfärdar behovet av generella subventioner baserade på *merit good*-resonemang. Deras grundtes är att de generella subventionerna till bostadsbyggandet på sikt kan slopas, om den statliga fastighetsskatten samtidigt avskaffas. Med en god samhällsekonomi (med en rimlig realränta d.v.s. mindre än 4-5 procent i kombination med en låg inflation på 3-4 procent) ska det långsiktigt vara möjligt att utan generella subventioner investera i nya bostäder i en omfattning som ger en bostadsmarknad i balans. De anser att vi för tillfälligt befinner oss i ett övergångsskede där det i stor omfattning saknas byggherrar. Av denna anledning har statliga bidrag föga effekt på bostadsbyggandets volym.⁶⁰

⁶⁰ Bejrums & Lundström (1996)

Bör räntebidraget ersättas med ett investeringsbidrag?

En annan huvudpoäng i Bejrums och Lundströms modell är att räntebidragen är en ineffektiv subvention, eftersom den endast till begränsad del minskar den långsiktiga risken vid nyproduktion. I ett övergångsskede, tills man helt avskaffat de generella subventionerna av byggandet, borde man därför ersätta räntebidraget med ett direkt investeringsbidrag. På så sätt skulle all statlig subventionering betalas ut vid ett tillfälle, vilket direkt skulle minska risken i dagsläget vid nyproduktion. Dessutom skulle statens utgifter bli mer lättöverskådliga. Investeringsbidrag har emellertid samma kostnadsdrivande effekter som andra generella utbudssubventioner (t.ex. räntebidrag).

Aktörerna på bygg- och bostadsmarknaden har ett stort behov att stabilisera spelregler

Det finns uppenbara risker med att införa ett helt nytt bostadsfinansieringssystem, eftersom detta skulle innebära ny turbulens inom en sektor, där spelreglerna redan har förändrats radikalt vid flera tillfällen under de senaste 10-15 åren. Det nya systemet måste därför medföra så stora vinster, att dessa blir större än den negativa effekten att åter rucka på spelreglerna.

För att på lång sikt öka den samhällsekonomiska effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna borde staten därför ge klara signaler om vilka spelregler som ska gälla på lång sikt, d.v.s. deklarerat att ett visst regelsystem kommer att gälla under ett antal år och att inga tillfälliga stöd kommer att utgå. Företagen skulle då få klara signaler, om vilka förhållanden de har att verka under och anpassa sig efter dessa nya spelregler. För att en sådan långsiktig stabilitet ska bli möjlig, krävs det att en bred politisk majoritet ställer sig bakom en uppgörelse om bostadspolitikens långsiktiga inriktning, så att inte inriktningen förändras vid varje politiskt maktskifte. Parallellt kan här dras till den ambition som finns att skapa en bred politisk enighet bakom förändringarna i pensionssystemet.

Detta skulle dock riskera att kollidera med bygg- och bostadssektorernas roll som "sysselsättningsmotor". Denna roll kan dock vara förlegad och bör utredas närmare.

7.4 Effekter av regleringar inom bygg- och bostadssektorerna

I detta avsnitt analyseras olika regleringar som har en central betydelse för effektiviteten i bygg- och bostadssektorerna. Först görs en analys av vilka effekter olika utformning av byggregler får. Sedan behandlas kortfattat införandet av en obligatorisk byggförsäkring. Därefter görs en analys av hyresregleringens effekter.

.4.1 Vilka effekter får olika utformning av byggreglerna?

Att det finns välgrundade motiv för att byggregler kan vara effektiva innebär dock inte att de alltid är det. Det finns en rad exempel på motsatsen. Det blir därför en svår balansgång när man ska bestämma byggreglernas utformning och omfattning. Olika ekonomiska styrmedel som subventioner, skatter och avgifter kan ibland vara effektivare än regleringar för att uppnå samhällsekoniskt effektiva lösningar.

Funktionsreglering eller detaljreglering?

Inom byggsektorn har under efterkrigstiden perioder av mer detaljreglering efterföljts av perioder med flexibla byggregler. Byggstadgan från år 1947 bestod till stor del av detaljregler, medan byggstadgan från 1959 präglades av mer flexibla lösningar. Den minskning av "byggkrånget" och ökning av friheten till utveckling, som denna förändring mot funktionsreglering syftade till, kom dock att leda till "klagomål" och långa handläggningstider vid behandling av byggnadslov. Krånget hade ersatts av en mångtydighet i bestämmelserna som medförde ett "orationellt" inslag i umgänget mellan myndigheter och byggföretag. Svensk Byggnorm (SBN) från 1967 innebar därför en återgång till en utökad flora av byggregler. Motivet var att mer normer skulle ge byggföretagen klara och lättolkade krav och säkra lika-behandling vid myndigheternas granskning. Mot denna bakgrund kan man fråga sig om den nya inriktningen mot funktionsreglering i Boverkets bygg- och konstruktionsregler från 1994 (BBR 94 och BKR 94) bara är en del i en 20-årig normcykel.

Motiv för funktionsreglering

Syftet med funktionskrav är att dessa antas öppna för lösningar som leder till minskade kostnader för bostadsbyggandet och ge utrymme för större variation i utformningen av bostäder. Detta var ett viktigt argument för Boverket att från den 1 januari 1994 införa nya bygg- och konstruktionsregler med inriktning mot funktionskrav (BBR 94 och BKR 94). Enligt Boverket har man i sina kontakter med byggbranschen fått indikationer på att det pågår ett intensivt arbete med att utveckla nya bostadstyper. En fullständig övergång till funktionskrav kan ske först, när det nordiska och internationella samarbetet kring att harmonisera bl.a. byggreglerna givit synbara resultat, vilket troligen inte kan uppnås förrän en bit in på 2000-talet.

Enligt Boverket kommer funktionskrav att stimulera till kunskaps-uppbyggnad och snabbare introduktion av ny teknik. Funktionskraven innebär t.ex. att byggnader med trästomme med mer än två våningar ska kunna byggas i Sverige. I USA och Kanada är det relativt vanligt att hus med upp till fem våningar byggs med trästomme. Enligt Boverket innebär funktionskrav möjlighet till större flexibilitet vid val av konstruktioner och material jämfört med att bygga med största möjliga säkerhetsmarginal.

Leder funktionskrav till lägre byggkostnader?

Boverket drar i sin konsekvensanalys, *BBR 94 och BKR 94 - bakgrund, översikt och konsekvensanalys*, slutsatsen att eftersom funktionskrav ökar möjligheten att använda olika typer av material och konstruktioner så ökar förutsättningarna för konkurrens, vilket bör leda till lägre priser i det långa loppet. Detta blir alltså möjligt genom en ökad dynamisk effektivitet, d.v.s. att produktivitetens utvecklingen över tiden blir positiv. Empirisk forskning visar emellertid att det finns ett samband mellan konkurrens och uppkomsten av innovationer. Mot bakgrund av den höga marknadskoncentrationen inom den svenska byggsektorn är frågan, hur starkt tryck det i realiteten blir på företagen att utveckla nya tekniska lösningar.

I ett statiskt (kortsiktigt) perspektiv är det enligt vår bedömning tänkbart, att funktionsreglering leder till ökade kostnader och lägre produktivitet p.g.a. att en osäkerhet kan uppstå om vilka lösningar som accepteras av myndigheterna. Dessutom kan problem uppstå, eftersom det kan krävas specialistkunskaper för att till fullo kunna förstå och utnyttja de möjligheter som funktionskraven ger. Detta kan tänkas gynna stora företag som redan finns etablerade på marknaden. Dessutom finns en viss risk att byggreglerna kommer att tolkas olika i olika landsdelar, vilket också kan öka osäkerheten. Därför är det av största vikt att reglerna är lättoljade och tillämpas lika i hela landet. Även om det i det enskilda fallet är byggherren som liksom tidigare ansvarar för att lagar och regler följs, är det byggnadsnämndens tolkning som till slut gäller i ett enskilt bygglovsärende.

Funktionsreglering förutsätter fungerande konkurrens för att fungera optimalt

Sammanfattningsvis förefaller det som om funktionsreglering kan leda till en positiv produktivitetens utveckling i ett längre tidsperspektiv, speciellt om konkurrensen på marknaden fungerar väl, medan effekterna på kort sikt är mer osäkra. Internationella erfarenheter bl.a. från USA visar att icke-enhetliga normer av funktionsregleringstyp har en klar kostnadsänkande effekt. Erfarenheten från Norge visar dock att, om byggreglerna förenklas allt för mycket kan resultatet bli, att undermåliga bostäder riskerar att byggas speciellt i tider av stor efterfrågan och bostadsbrist. En rimlig strävan bör vara att Boverkets byggregler bara ska reglera byggandet så att samhällets minimikrav för bra bostäder uppfylls. Därmed blir byggreglerna en garanti mot att allt för dåliga bostäder byggs, vilket kan motiveras utifrån ett *merit good*-perspektiv. Rätt utformade byggregler minskar även transaktionskostnaderna på bostadsmarknaden eftersom osäkerheten om bostädernas kvalitet minskar.

Byggregler måste ha rätt utformning och omfattning för att vara effektiva

Att det finns välgrundade motiv för att byggregler kan vara effektiva

innebär dock inte att de alltid är det. Det finns en rad exempel på motsatsen. Risken är uppenbar att byggreglerna får en alltför stor omfattning och därmed leder till ökade byggkostnader. Det är därför av största vikt att inga nya regler införs, vare sig inom bygg- och bostadssektorerna eller inom angränsande områden (t.ex. miljöområdet), utan att först en ordentlig konsekvensanalys görs för att klarlägga den nya regelns eventuella kostnadsdrivande effekter. Det blir därför en svår balansgång när man ska bestämma byggreglernas utformning och omfattning.

.4.2 Byggförsäkring

Införandet av lagen om byggförsäkring kan ha haft en kostnadshöjande effekt. Enligt Miller & Stone (1994) uppgår kostnaden för den byggförsäkringen till ca en procent av produktionskostnaden. Detta gäller speciellt om minimivillkoren i den försäkring som byggförsäkringslagen föreskriver är mer omfattande än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. I frånvaro av en lag om byggförsäkring skulle å andra sidan troligen kreditgivarna på en fri marknad ställa krav på någon form av byggförsäkring, för att skydda sig mot effekter av omfattande byggfel, som skulle kunna äventyra lånepantens värde. Mot denna bakgrund kan det vara rimligt att samhället i lagstiftningen ställer krav på förekomsten av en byggförsäkring.

Den obligatoriska byggförsäkringen kan tänkas ha vissa negativa effekter på konkurrensen. Visserligen får enligt lagen inte ett försäkringsbolag som säljer byggförsäkringar vägra att teckna en sådan försäkring, såvida detta inte kan motiveras med hänsyn till skaderisken eller någon annan särskild orsak. Teoretiskt finns risken att, om en för försäkringsgivaren okänd entreprenör anlitas av byggherren, kan detta leda till att en högre premie måste betalas än om en väletablerad entreprenör engagerats. Det finns därmed en risk att t.ex. utländska byggföretags möjligheter att verka i Sverige försämras, om deras medverkan vid ett byggprojekt medför en extra hög försäkringspremie. Enligt samma resonemang kan även byggherrar som tillåter användning av nya, eller för försäkringsgivaren okända byggmaterial belastas med en särskilt hög försäkringspremie.

Det faktum att byggförsäkringen är obligatorisk kan leda till en svagare priskonkurrens jämfört med en frivillig försäkring, som skulle lämna möjligheten öppen att avstå från att teckna en försäkring om inget försäkringsbolag erbjuder "rimliga" premier. En obligatorisk byggförsäkring förutsätter därmed att det finns en fungerande konkurrens mellan olika försäkringsbolag.

4.3 Effekter av en reglerad hyresmarknad

Hyresmarknaden har speciella egenskaper, som har föranlett samhället att göra korrigeringar av vad som skulle uppfattas som marknadsmisslyckanden på en fri marknad. Skälen för att reglera hyresmarknaden har varit flera. Det finns kostnader för marknadsmisslyckanden på en fri marknad och det finns även fördelningspolitiska skäl. Hyresmarknaden har den egenskapen att det existerar stora transaktionskostnader både för köpare och säljare. Debatten om och hur hyresmarknaden bör eller kan regleras, har pågått sedan lång tid. Ekonomer har bland annat försökt visa vilka effektivitetsvinster, som skulle kunna följa av en mindre reglerad hyressektor. Från andra håll betonas de imperfektioner som marknaden uppvisar, och de konsekvenser som dessa skulle kunna leda till på en fri hyressättning.

Transaktionskostnader

Hyresmarknaden karaktäriseras av betydande trögheter i anpassning mellan utbud och efterfrågan. Det existerar ett stort bestånd och ett litet flöde av nya lägenheter. Det tar därför tid att tillfredsställa en förändring i efterfrågan. På kort sikt är det mycket svårt att bygga bort en bostadsbrist. För att bedöma av framtida behov av byggnadsinvesteringar, måste en mängd faktorer som kan vara mycket osäkra att prognostisera vägas in. Anpassningen mellan utbud och efterfrågan på en marknad med de trögheter som hyresmarknaden har, förutsätter att det per definition måste existera ett efterfrågeöverskott för att det skall ske nyproduktion.

Det förekommer vidare trögheter genom att det är förenat med kostnader att flytta. Dessa kostnader består, dels av direkta flyttkostnader, dels av "sociala kostnader", eftersom en flyttning innebär anpassning till en ny levnadsmiljö. Vidare tillkommer sökkostnader för att finna en ny bostad. Dessa trögheter innebär att hushållen åtminstone på kort sikt är mindre priskänsliga.

Den svenska bostadspolitiken

Bedömningen av den svenska bostadspolitiken bland forskare är mycket skiftande. Å ena sidan finns en i huvudsak positiv bedömning, där det konstateras att Sverige är ett av få länder som inte har några egentliga slumområden och där bostadslösheten inte vuxit under senare år. Det betonas att Sverige har en mycket hög bostadsstandard och ett styrsystem, som varit framgångsrikare än andra länder, bland annat när det gäller att få fram bostäder i regioner med stor efterfrågan.⁶¹

Å andra sidan finns den svenska bostadspolitikens kritiker som pekar på höga byggkostnader, bristande anpassning av byggande efter konsument-

⁶¹ Se t ex Danermark et al (1995) där ytterligare referenser också finns.

ernas önskemål, reglerade priser som leder till "fel" fördelning av befintliga lägenheter och till svarta marknader, samt subventioner som lett till att resurser satsats på byggande trots att betalningsviljan för dessa bostäder varit lägre än kostnaderna.⁶² Dagens låga bostadsbyggande och tomma lägenheter är en spegling av att det tidigare byggts för mycket och i fel områden.

Dessa olika synsätt pekar på vikten av en allsidig bedömning av effekterna av olika tänkbara åtgärder, så att man inte "kastar ut barnet med badvattnet".⁶³ Vissa delar av spelreglerna och institutionerna på bygg- och bostadsmarknaden är tämligen väl genomlysta och på vissa av dessa områden har också betydande förändringar inträffat.

Regleringar av hyresnivån och bruksvärdesystemet

Bentzels, Lindbecks & Ståhls (1962) analys anses vara den klassiska svenska analysen av problemen på en reglerad bostadsmarknad. I denna analys anses den "felaktig" fördelning av lägenheter, förekomst av svarta marknader och godtyckliga fördelningseffekter, vara effekter av den reglerade bostadsmarknaden. I Lind (1994) skissas på ett alternativt regelverk som kan göra det möjligt att kombinera en "social bostadspolitik" med ett system där hyrorna på sikt styrs av utbud och efterfrågan. En huvudtanke där är att sprida hyreshöjningar orsakade av ökad efterfrågan över ett antal år, så att hyresgästerna får tid på sig att anpassa sig till de nya priserna. Även om bruksvärdesystemet inte förändrats har det dock under senare år skett en viss differentiering av hyrorna mellan områden med olika attraktivitet, även om tendenserna än så länge varit tämligen svaga.

Vilken roll spelar starka organisationer och särintressen på bostadsmarknaden?

Meyerson, Ståhl & Wickman (1990) är den klassiska analysen inom detta problemområde. En viktig förändring under senare år är att hyreslagen ändrats, så att det blivit lättare för fristående hyresgästorganisationer att förhandla. Därmed blir det rimligen mer press på hyresgästorganisationen att hålla nere hyrorna, vilket i sin tur kan skapa en press på bostadsföretagen att effektivisera sin förvaltning.

Vissa aspekter har inte uppmärksammats lika mycket. Det är viktigt att vara medveten om vilka problem som olika institutioner och spelregler kan leda till, även om man inte kan yttra sig om storleksordningen på

⁶² Se text Meyerson, Ståhl och Wickman (1990) och Ståhl och Wickman (1992) för en hård kritik av den svenska bostadspolitiken.

⁶³ Som illustrerats i Lind & Wigren (1993) och Lind (1994) har kritiker av olika regleringar ibland haft en något naiv syn på hur en fri marknad på det aktuella området skulle fungera.

dessa problem. De spelregler och risker som inte har behandlats i så stor utsträckning är:

- De kommunala bostadsföretagen och faran med kommunens dubbelroll som bevakare av allmänintresse och bolagsägare/fastighetsägare.
- Hyreskontraktens utformning och risken att dagens "korssubsidiering" - att olika hyresgästgrupper inte bär sin egna kostnader - leder till att mer "stabila" hushåll söker sig från hyresboendet med ökad segregering som följd.

Kostnader av en reglerad hyresmarknad

Samtidigt som det finns regleringskostnader finns, som tidigare nämnts intäkter i form av uteblivna marknadsmisslyckanden. Det är oftast lättare att värdera de kostnader som kan uppstå genom regleringar, än att värdera de eventuella intäkter som erhålls av systemet. Nedan redogörs översiktligt för några av de kostnader som av olika ekonomer har ansetts vara förknippade med den rådande hyresregleringen.

På en marknad där priset tillåts fungera som fördelningsmekanism existerar inga köer. Priset "styr" i situationer med efterfrågeöverskott varorna till de konsumenter som har störst betalningsvilja. En på lång sikt bestående bostadskö är med dessa resonemang definitionsmässigt en följd av att hyran regleras till en nivå under sitt marknadspris. En indikator på att "marknaden" värderar hyreslägenheter högre än vad som kommer till uttryck i hyressättningen, är att en "svart marknad" växer fram. D.v.s. det uppstår en handel med hyreskontrakt, som från juridisk synpunkt inte har något värde. Detta tar sig uttryck, dels i direkta försäljningar av hyreskontrakt, dels i att hyreskontrakt används som dellikvid vid bostadsbyten.

Om tillämpningen av bruksvärdessystemet innebär att det sker en kostnadsprissättning uppstår stora skillnader mellan boende i olika årgångar. Det har under senare år funnits en tendens till högre hyreshöjningar i nyproduktionen än i de äldre årgångarna av fastigheter. Frågan är om dessa skillnader motiveras av skillnader i bruksvärdet.

Samband mellan hyresreglering och press på effektivitet i byggandet

Idag innebär subventionssystemet att byggherren får behålla hela vinsten av att bygga billigt. Detta borde medföra en stark press att hålla nere kostnaderna. Hur stark denna press blir beror dock också på vad vi tror om byggherrens målsättning. Antag att denne inte är "maximerare" utan istället är "satisfierare". Uppnår man en tillfredsställande avkastning avtar den energi som satsas på effektivisering. I så fall innebär allt som höjer den hyresnivå som går att ta ut också att pressen på effektivitet i byggandet sjunker. En reglerad hyra i ett attraktivt område, t.ex. Stockholms innerstad, gör det svårt för "nya" hushåll (eller hushåll som

behöver en större bostad) att få tag i en bostad där. Nybyggda hyreslägenheter är vid sidan av en bostadsrätt ett av de få alternativ som finns. Detta gör att en relativt stor efterfrågan riktas mot denna delmarknad där det är ett mycket begränsat utbud. Höga hyror går därför att ta ut i dessa nybyggda lägenheter, vilket enligt resonemanget ovan skulle minska pressen på effektivitet i byggandet. Hyror för dessa lägenheter kan mycket väl ligga över den nivå som skulle gå att ta ut, om hyressättningen i hela beståndet var friare. Bostadsföretag med relativt många nybyggen i sådana attraktiva områden skulle därmed också ha intresse av att bevara hyresregleringen.

Den ekonomiska situationen i kommunala bostadsföretag och de skilda ambitioner och förutsättningar som finns i dessa, gör det angeläget att diskutera de kommunala bostadsföretagens roll som ankare i hyresregleringssystemet. Det kan t.ex. finnas en risk att en dålig ekonomi i ett kommunalt bostadsföretag i kombination med hyresförluster kan leda till att den reglerade hyresnivån sätts på en nivå som ger effektiva företag möjlighet att tjäna på regleringen.

7.5 Inträdes- och etableringshinder i byggsektorn

Att inträdet till en marknad inte är fritt kan bero på att ett eller flera tillsammans dominerande företag har marknadsstyrka att begränsa inträdet. Det behövs därför spelregler som reglerar vilka typer av avtal som får slutas mellan olika led i en förädlingskedja. En typ av inträdeshinder kan vara starka vertikala ägarband som försvårar för nya företag att etablera sig. I byggsektorn är vertikala ägarband vanligt förekommande. När institutionella förändringar görs för att öka konkurrenstrycket på en marknad är det av stor betydelse för utfallet, om spelreglerna ger möjligheter för nya företag att utmana de etablerade. Det behövs därför kunskap om vilka inträdeshinder som finns på olika marknader inom byggsektorn och vad som kan göras för att stimulera inträde till dessa.

Eftersom konkurrenslagstiftningens effektivitet är svår att studera kan t.ex. en *second-best* lösning för att stödja konkurrenslagen, och göra konkurrenspolitiken mer effektiv, vara åtgärder som syftar till att göra marknader utmaningsbara genom att inträde till marknaden underlättas. Att en marknad avregleras kan vara en sådan åtgärd. En avreglering kan också innebära att konkurrenslagen som spelregel blir tillämplig.

7.5.1 Konkurrenslagen

Konkurrenslagen är en offentlig reglering som bestämmer spelreglerna då olika aktörer möts i konkurrenssituationer på marknaden. Konkurrenslagen är en av många faktorer som påverkar konkurrensförhållanden på en marknad. Införandet av den nya

konkurrenslagen innebar att en mängd avtal och samarbeten inom byggsektorn upphörde eller förändrades. I *Bilaga 2: Branschbeskrivning - byggsektorn* ges exempel på olika typer av konkurrensbegränsande samarbeten m.m. Horisontellt samarbete om priser och avgifter och marknadsdelning har t.ex. blivit förbjudet. Synen på konsortier mellan stora byggföretag har också skärpts.

Konkurrenspolitiken är långsiktig och det tar tid för effekterna av en åtgärd som den skärpta konkurrenslagen att verka. Genom att många av de skadliga konkurrensbegränsningar som tidigare fanns i byggsektorn har upphört eller förändrats, har förutsättningarna för konkurrens förbättrats. Effekterna av den nya lagen har förmodligen ännu inte slagit igenom helt. Det ligger också i sakens natur att det är svårt att upptäcka och beivra konkurrensbegränsningar. I vissa situationer kan även en misstänkt konkurrensbegränsning vara ett resultat av marknadens struktur och förutsättningar.

Internationella och inhemska erfarenheter visar att en lagstiftning som bygger på förbudsprincipen har bäst utsikter att vara effektiv. Det är inte samhällsekonomiskt optimalt att ha en så omfattande övervakning att alla brott kan upptäckas och beivras. Dessutom kommer företag att kalkylera med risker och intäkter som följer av att bryta mot lagen. Därför är en förbudslagstiftning med relativt kraftfullt sanktionssystem kompletterat med övervakning den bästa lösningen som är känd. Vi förutsätter därför att konkurrenslagen är en effektiv reglering.

Konkurrenslagen är således ett nödvändigt men inte ett tillräckligt villkor för en fungerande konkurrens. En effektiv konkurrensövervakning och starka, välinformerade och rationella köpare är det mest effektiva medlet mot inträdes- och etableringshinder. För att öka konkurrensen inom byggsektorn är det viktigt att EU-harmoniseringen genom bl.a. ett fungerande byggprodukt direktiv kan ske, därmed kommer hotet från importkonkurrens att bli reellt på flera marknader.

.5.2 Koncentration i byggsektorn

Lågkonjunkturen slår mycket hårt mot vissa delar av byggindustrin genom dels låga bygginvesteringar av företag och offentliga beställare, dels låga investeringar av hushållen till följd av minskade inkomster och osäkerhet om framtiden. En konsekvens av detta förhållande har blivit en omfattande utslagning av små företag. Detta är en av förklaringarna till att koncentrationen har tilltagit på flera av byggindustrins delmarknader.

Fåtalsdominansens inverkan på konkurrensen är allvarig, eftersom den potentiella eller faktiska konkurrensen från utländska aktörer är begränsad. Att det finns ett samband mellan hög koncentration och liten importkonkurrens som leder till höga priser är väl känt. I vissa fall dominerar samma företag eller koncerner både den svenska marknaden

och angränsande marknader. Verksamheter som baseras på tjänster kan även ha vissa naturliga begränsningar att konkurrera på exportmarknader. Dessa kan vara långa avstånd, trögrörig arbetskraft, språkskillnader, kulturella skillnader, kostsamma transporter av maskiner etc. samt skillnader i affärsseder.

Det har diskuterats⁶⁴ och även övervägts om det skulle vara önskvärt, eller möjligt, att införa lika stränga regler i Sverige som i USA, när det gäller de formella möjligheterna att bryta upp ett alltför dominerande företag. Lagstiftarens uppfattning har då varit att en sådan regel kräver så stora ingrepp bl.a. i äganderätten, att det får konsekvenser som är svåra att överblicka. I praktiken visar det sig också att möjligheten har använts i mycket begränsad omfattning i USA. I detta sammanhang skall man komma ihåg att denna möjlighet, att på federal nivå i USA ingripa mot en alltför dominerande aktör, saknar motsvarighet i den svenska lagstiftningen. Det skulle i sådana fall snarast jämföras med att motsvarande möjlighet infördes inom EU. Det är vidare inte heller helt okomplicerat att administrativt värdera eller överväga eventuell förekomst av stordriftsfördelar samt vilken storlek som är önskvärd vid en eventuell uppdelning eller utförsäljning av ett företag. Därför är det viktigt att eventuella hinder för importkonkurrens tas bort för att konkurrenstrycket skall kunna öka. Ett hot om importkonkurrens kan vara ett effektivare och billigare medel än andra alternativ för att öka konkurrensen.

Den starka koncentrationen är svår att påverka genom strukturingrepp och det bästa medlet mot att producenter kan utnyttja denna ställning är fritt tillträde till marknaden. På flera marknader som utmärks av fåtalsdominans har företagen en sådan ställning att de är dominerande. Ett eventuellt missbruk från ett företag med sådan marknadsposition omfattas av konkurrenslagens förbud mot missbruk av dominerande ställning.

⁶⁴ Konkurrenslagstiftningen har sina rötter i amerikansk rättstradition där antitrustlagstiftningen har varit en central del av rättsordningen. Den amerikanska antitrustlagstiftningen bygger i första hand på den federala Sherman Act och har senare kompletterats genom tillkomsten av Clayton Act och Federal Trade Commission Act. Vidare finns även delstatliga antitrustlagar. En skillnad mellan amerikansk och svensk konkurrensrätt är att en amerikansk domstol kan ge föreläggande om utförsäljning eller upplösning av en marknadsdominerande koncern. Dessa befogenheter är mycket omfattande. Domstolarna har emellertid nästan utan undantag nöjt sig med att ingripa genom explicita förbud eller ålägganden för hur ett mycket dominerande företag skall uppträda i olika konkurrenssituationer.

Som en följd av strävan att skaffa sig kontroll över närliggande produktområden i byggbranschen för att minska transaktionskostnaderna kan koncentrationen komma att öka. Det gör att det behövs kunskap om de långsiktiga dynamiska effekterna av ökad horisontell eller vertikal koncentration. Ett förhållande som inte har undersökts närmare är, om förekomsten av höga transaktions- och distributionskostnader i en viss bransch, i en liten öppen ekonomi som den svenska, kan kräva en viss skalstorlek för att produktionen ska bli samhällsekonomisk effektiv.

.5.3 Vertikal integration

Vertikal integration kan ha stor betydelse för ett företags möjligheter att stärka sin marknadsmakt och frihet i prissättningsfrågor och försvåra för potentiella konkurrenter att etablera sig på marknaden. Exempel på vertikal integration är Scancems kontroll över företag med cementbaserad produktion. Scancems dotterbolag Cementa, den ende cementtillverkaren i Sverige, avsätter nära 1/3 av sin produktion till företag inom den egna koncernen. Även Skanska och NCC har integrerat sig vertikalt genom att kontrollera byggmaterialtillverkning.

Rättsläget

Konkurrenspolitikens syn på vertikal integration skiljer sig åt i rättspraxis. Den amerikanska konkurrenslagstiftningen är den mest restriktiva. Där regleras vertikal integration av sektion 7 i Clayton Act. Vertical Merger Guidelines, Justitiedepartementets rekommendationer, kräver omfattande konkurrensbegränsande effekter för att vertikal integration skall förbjudas. Inom EU regleras vertikal integration genom Artikel 86 i Romfördraget vilken förbjuder missbruk av en dominerande ställning samt av koncentrationsförordningen. I Sverige regleras vertikal integration genom § 34 som behandlar företagsförvärv samt av §19, som förbjuder ett dominerande företag att missbruka en dominerande ställning⁶⁵.

Ekonomisk teori

Vissa ekonomer hävdar att vertikal integration inte ökar marknadsmakten utan tvärtom kan leda till sänkta priser genom effektivitetsvinster. Andra ekonomer hävdar att vertikal integration är ett sätt för företag att minska konkurrensen genom att hindra eller försvåra

⁶⁵ Även vissa former av samarbete mellan företag i en förädlingsprocess kan ge samma effekter som vertikal integration. Dessa regleras i Sverige genom §6 KL och inom EU genom artikel 85 i Romfördraget. I förarbetet (prop. 92/93:56 s. 74) till KL framgår b.l.a följande rörande punkten 1 i 6§: "Till förfaranden som kan vara förbjudna enligt punkten hör även vertikala avtal i form av bruttoprissättning".

för konkurrenter att få tillgång till insatsvaror eller köpare genom att kontrollera distributionssystem.

Att det skulle finnas konkurrensbegränsande motiv torde främst vara fallet i branscher med en hög koncentration i produktions- och distributionsled. Om en vertikal integration sker på en marknad med låg koncentration, förväntas knappast några konkurrensbegränsande samhällsekonomiskt negativa effekter. På sådana marknader finns knappast heller några konkurrensbegränsande syften för att integrera sig framåt eller bakåt i produktionskedjan.

Resultaten från den ekonomisk teoretiska forskningen visar, att man från konkurrenssynpunkt bör vara skeptisk till vertikal integration i de fall då de integrerande företagen befinner sig i branscher med oligopolistiska drag och där företagen var för sig före integrationen har haft stora marknadsandelar på sina respektive marknader.

Byggbranschen

Byggbranschen kännetecknas av hög koncentration samtidigt som vertikal integration är vanligt förekommande. Många av produktionsleden som utgör delmarknader inom byggsektorn är nära sammanlänkade. Detta gör att det är intressant från t.ex. en byggtreprenörs synpunkt att skaffa sig kontroll över vissa strategiska insatsvaror. Kopplingen är t.ex. mycket stark mellan marknaderna för ballast, fabriks- och markbetong, asfalt och byggmarknaden, främst väg- och anläggningsmarknaden. Vid väg- och anläggningsarbeten utgör ballast och fabriksbetong, tillsammans med asfalt, ofta de viktigaste insatsvarorna.

Att två eller flera konkurrerande företag gemensamt äger ett företag som producerar en viktig insatsvara åt sina ägare, kan få konkurrensbegränsande effekter. Eftersom ägarna har inflytande i det gemensamt ägda företaget finns risk för att priset på den aktuella insatsvaran blir detsamma för de konkurrerande företagen, även om de köper olika mycket, får olika antal leveranser etc. Ju större del av de konkurrerande företagens kostnader som motsvaras av insatsvaran, desto större är sannolikheten att kostnadsnivån i företagen blir ungefär densamma. De priser företagen tar ut av sina kunder riskerar därmed att hamna på samma nivå. I en bransch där endast ett fåtal företag agerar ökar risken för att priserna blir högre än i branscher med många konkurrerande företag.

Empiriskt sett, om argumenten för de positiva effekter som vertikal integration kan ge vore riktiga, borde vi förvänta oss måttliga prisökningar eller kanske t.o.m. prissänkningar som effekt av vertikal integration. Undersökningar, som gjordes av bl.a. förutvarande SPK, tyder dock inte på detta. Där fann man i stället mycket kraftiga prisökningar på byggmaterial jämfört med andra produkter. Samtidigt

var lönsamheten god i de flesta av de berörda företagen. Under den svagakonjunkturutveckling som har ägt rum under 1990-talet har byggmaterialpriserna fortsatt att öka mer än andra industriprodukter.

Det är inte helt självklart om de samhällsekonomiska effekterna av vertikal integration är positiva eller negativa. Mycket av denna diskussion är akademisk och en fråga för forskningen att analysera. Eftersom vertikal integration är vanligt förekommande i byggsektorn, är det av särskilt intresse att närmare studera effekterna, speciellt för en rättsvårdande myndighet. En ytterligare anledning att uppmärksamma effekterna av vertikal integration är, att framtiden kan innebära att vertikal integration och koncentration i byggsektorn kan komma att öka. Ett mer industrialiserat byggande och den förändringsprocess som verkar ha initierats i byggsektorn kan göra att vinster flyttas från entreprenadledet till materialtillverkningsledet. Det kan därför öka intresset för speciellt de större byggentreprenadföretagen att integrera sin verksamhet bakåt i produktionsledet. En indikation på detta kan vara Skanskas ökade intresse att förvärva byggmaterialtillverkande företag.

Vertikala avtal

Även andra former av vertikalt samarbete kan förekomma, som kan ge samma effekter som fusioner, t.ex. i form av återförsäljarsystem för byggmaterial. Det kan finnas vissa vertikala bindningar som vid val av inköpskanal i grossistled hindrar direktköp från tillverkarna. Stora bygg-entreprenörer kan utnyttja sin köpmakt och avtalar ofta med producenterna om höga rabatter. Det har även förekommit kopplingsförbehåll som innebär att en köpare tvingas köpa både installationstjänst och produkt från samma säljare (oftast installatör).

.5.4 Joint-ventures

Det är inte helt klart hur konkurrenslagen ställer sig till dessa samarbeten och om lagen kan användas för att ingripa mot eventuella skadliga effekter av joint-ventures. Konkurrensverket har nyligen avgjort prövningen av ett samarbete i form av ett joint-venture mellan Skanska och NCC som tillsammans äger en asfalttillverkare. Detta samarbete bedömdes av verket ha sådana skadliga effekter att samarbete förbjöds. Praxis är inte helt utvecklad på detta område, eftersom frågan fortfarande är under prövning hos Konkurrensverket. Det finns fler ärenden om samarbeten i form av joint-ventures att avgöra. En principiell utgångspunkt vid denna bedömning bör vara att de större rikstäckande företagen inte tillsammans bör äga eller kontrollera byggmaterialtillverkande företag eller andra resurser som är nödvändiga för att bedriva verksamhet på byggentreprenadmarknaden. Sådana samarbeten kan bli ett forum för samverkan i andra frågor och riskerar att få en styrande effekt på prisbildningen. Det kan även utgöra ett hinder för konkurrerande företag att få tillgång till en insatsvara på samma villkor som de som kontrollerar tillgången.

7.6 Utrikeshandel

Varför har inte importkonkurrensen ökat?

På marknader med få inhemska tillverkare kan importen innebära en konkurrensfaktor som inverkar dämpande på prisutvecklingen. Utrikes-handeln med byggmaterial är emellertid av mycket liten omfattning. Orsaken till det är, som antytts tidigare, tekniska handelshinder i form av typgodkännande och normer, skillnader i konsumenternas preferenser mellan länder, svårigheter för importörerna att finna distributionsvägar, höga transportkostnader eller någon form av etableringshinder. Den stora efterfrågan på byggmaterial med ett högt kapacitetsutnyttjande under slutet av 1980-talet skapade emellertid förutsättningar för import. Importen ökade något mellan 1985-1990. En stor del av denna import skedde dock genom de inhemska tillverkarna, varför den prispressande effekten minskade. Under lågkonjunktur minskar oftast importen och de inhemska företagen återtar sina förlorade marknadsandelar.

Import hindras på olika sätt, det finns bl.a. uppgifter om att kunderna är oinformerade och att de etablerade inhemska företagen därigenom t.ex. kan baktala utländska produkter som saknar svenskt typgodkännande. Som framgår av avsnitt 5.5 pågår en harmonisering av nationella rester. Detta arbete fördröjs av flera skäl. Ett skäl är att EG:s byggproduktdirektiv inte fungerar ännu. Vidare synes fördröjningen till en del också bero på de nationella företagen eftersom det ligger i deras intresse att skydda sig mot konkurrens. Cement är ett exempel på det senare, där har de europeiska företagen en monopolställning på hemmamarknaden, genom att de tidigare tillämpade en marknadsdelning.

Många faktorer påverkar byggmarknaden och i sina delar är dessa tämligen lika i de västeuropeiska länderna. De har det gemensamt att de bestämmer marknadens struktur och därmed konkurrensen. De väsentligaste faktorerna är:

- politisk styrning genom lagstiftning, myndighetsföreskrifter och skatter
- kapital- och finansieringsmarknaden
- fastighetsägarnas roll
- uppgifter och ansvarsåtaganden för byggsektorns parter
- övervakning och kontroll

Den harmonisering av nationella särregler som skulle ge importkonkurrens och nya lösningar har inte fått de effekter som förväntades. Det finns problem att få in nytt byggmaterial bland annat till

följd av att tolkningen av byggproduktdirektivet inom EU inte har genomförts.

Målsättningen med att upprätta en inre marknad på byggområdet är att underlätta byggföretagens möjligheter att arbeta i grannländerna. Tyvärr finns idag ingen fungerande gemensam marknad på byggområdet, men när så blir fallet bör de små och medelstora företagen kunna utveckla specialistkompetens för att dra nytta av de nya marknadsmöjligheterna. Genom ett förenklat provnings- och certifieringsförfarande för byggmaterial skall företagen kunna använda de byggprodukter de är vana vid från sina hemländer. Harmoniseringen av den offentliga upphandlingen ökar konkurrensen på hemmamarknaden, men även avlägsnandet av gränsformaliteter för entreprenadmaskinernas rörlighet över nationsgränserna kan leda till ökad konkurrens.

Harmoniserade Europastandarder på trävaruområdet bör öka Sveriges möjligheter att exportera ämnen, komponenter och prefabricerade produkter till EU/EES-marknaden. Det kan gälla delar till takkonstruktioner (takstolsvirke), limträkonstruktioner, dörr- och fönsterämnen m.m. Marknadsföring kommer att få en väsentligt större betydelse, framför allt i form av en mer teknisk och funktionsinriktad information. Det största hotet är substitutens erövring av tidigare traditionella användningsområden för trä och träkonstruktioner.

Fåtalsdominansens inverkan på konkurrensen är allvarlig eftersom den potentiella eller faktiska konkurrensen från utländska aktörer är begränsad. I vissa fall dominerar samma företag eller koncerner både den svenska marknaden och angränsande marknader. Verksamheter som baseras på tjänster kan även ha vissa naturliga begränsningar att konkurrera på exportmarknader i form av avstånd, trögriktig arbetskraft, språkskillnader, kulturella skillnader, kostsamma transporter av maskiner etc. samt skillnader i affärs seder.

Utomeuropeiska byggföretag, främst amerikanska och japanska, har hittills spelat mycket liten roll på Europamarknaden. Med genomförandet av den inre marknaden och liberaliseringen av entreprenadtjänster i Uruguayrundan kan detta så småningom komma att ändras.

De flesta små och medelstora europeiska byggföretag är endast regionalt verksamma. Detta gör dem beroende av den regionala byggkonjunkturen. De större byggföretagen som arbetar på nationell nivå kan på ett annat sätt anpassa sin kapacitet till svängningarna i efterfrågan liksom till fluktuationerna inom deras speciella nischer. De kan också söka uppdrag utomlands.

Den europeiska byggindustrin kommer för lång tid framåt att fortsätta att främst vara nationell, för att inte säga lokal. En byggnad eller anläggning måste produceras på plats, arbetskraft, maskiner och material måste i

huvudsak sökas lokalt och några avgörande stordriftsfördelar kan inte - i varje fall inte i den omfattning som gäller för den fasta industrin - åstadkommas inom byggandet. De nationella särdragen kommer alltför att gynna de enskilda ländernas egna byggföretag. Kunderna gör helst affärer med sina egna landsmän och på sitt eget språk. För att vara framgångsrik måste man känna underleverantörer, ha kontakter, komma åt favörer.

Den europeiska splittringen i länder, språk och kulturer har försvårat byggandet över gränserna. Stora företag har kunnat skaffa resurser och anpassa sig till lokala förhållanden bl.a. genom köp av utländska företag. Ett harmoniserat och avreglerat system inom Europa kan öppna nya möjligheter för byggtreprenörerna och kommer inte minst att komma de mindre och medelstora byggföretagen till del, de företag som hittills inte orkat med att anpassa sig till främmande marknader. Dock är en utlandsetablering en långsiktig satsning som kräver en kraftsamling, bl.a. utbildning både av ledning och medarbetare i företagen.

Vändpunkt och nya konkurrensmöjligheter i Europa?

Efter lågkonjunkturen under första hälften av 1980-talet kom en vändpunkt vid mitten av decenniet. Mot slutet av detta låg den årliga tillväxten i byggindustrin på 6 procent. Särskilt servicesektorns efterfrågan (kontor, varuhus o.dyl.) stimulerade byggkonjunkturen. Då efterfrågan från denna sektor kollapsade vid 1990-talets början fick detta återverkningar på byggindustrin. Inom EU har dock inte efterfrågan sjunkit lika drastiskt som i Finland och Sverige.

Byggkonjunkturen under 1990-talet på den inre marknaden kommer att präglas av den fortsatta uppbyggnaden i östra Tyskland. Infrastrukturen för att förbättra kommunikationerna kommer att moderniseras och byggas ut. Sektorn för reparation, ombyggnad och tillbyggnad (ROT-sektorn) bedöms komma att erbjuda de små och medelstora företagen nya intressanta marknadsmöjligheter. Satsningar på miljöområdet, både för att restaurera förstörd miljö och förebygga miljöskador, kommer att ställa krav på ny teknik och nya material i byggsektorn.

Flera av de stora europeiska byggföretagen bedriver sedan några år en aktiv politik över gränserna, med en tydlig avsikt att stärka sina positioner på EU:s inre marknad. Detta sker i första hand inte genom egen anbudsgivning utan genom köp av företag inom EU-området eller genom allianser. De flesta stora tyska, franska och engelska byggtreprenörerna är idag majoritetsägare av byggbolag i ett eller flera andra EU-länder eller har träffat samarbetsavtal över gränserna i form av permanenta allianser.

De senaste åren har den inhemska konkurrensen för de svenska byggföretagen ökat väsentligt. Detta beror på lågkonjunkturen men har också andra orsaker, t.ex. att bostadssubventionerna skärs ned. Byggföretagen

är därför i färd med att anpassa sin verksamhet till den minskade marknaden.

Organisatoriska förändringar, satsningar på effektivitets- och utvecklingsprojekt samt utvecklings- och kvalitetsprogram, visar att företagen anser att en ökad kunskapsstillgång är den viktigaste konkurrensfördelen på 1990-talet.

För att kunna konkurrera på en europeisk marknad krävs en fungerande konkurrens på hemmamarknaden, krävande beställare/kunder, starka underleverantörer, utvecklad teknologi och specialister.

.6.1 Svensk anpassning till Europa

Svenska byggföretag på den europeiska marknaden

Av de svenska byggföretagen har **Skanska**, som är etablerat i Danmark, Tyskland och England, uttalade avsikter att stärka sin ställning europeiskt genom företagsköp. **NCC** har istället valt att alliera sig med tre andra europeiska byggföretag i en samverkansgrupp med namnet Societ e Européenne de Construction S.A. med s ate i Bryssel. **Siab** koncentrerar sina anstr angningar inom EU-området till  stra Tyskland genom dotterbolaget **Siab Bau** GmbH i F rstenwalde.

Det ut at mest markanta exemplet på samverkan är alltså NCC:s strategiska allians. Detta  r en allians som startats inom byggsektorn med fyra jämnstora företag. Från Sverige NCC, från Tyskland Strabag, från Frankrike GTM samt från Storbritannien John Laing. Allianser underlättar etableringen på en marknad och tillgång till kontakter.

Det är dock inte särskilt troligt att denna typ av samverkan kommer att medföra några väsentliga strukturförändringar inom byggindustrin. Byggandets specifika villkor g r att branschen kommer att behålla sin nationella och lokala karaktär under lång tid framöver.

Men även om infrastrukturinvesteringarna  r i snabb tillväxt, kommer sannolikt inte de konstellationer som bildas för de speciella infrastrukturprojekten att få en sådan omfattning att det kommer att påverka strukturen i byggbranschen i Europa som helhet. Projektkonsortierna  r engångsföreteelser och när projektet är avslutat uppl ses gruppen. Några bestående nationella etableringar från de deltagande företagens sida blir knappast att räkna med.

Svenska byggföretag kommer således inte att i någon större utsträckning kunna konkurrera om den stora mängden traditionellt byggande i Europa, som t.ex. bostäder, skolor, kontor och småindustri. Den typen av byggande kommer nästan uteslutande de lokala aktörerna tillgodo. Svenska företag måste finna sina konkurrensfördelar inom andra

områden, inom speciella nischer eller genom specialiserade produktionsmetoder. Svenska företag anses ha ett brett anläggningskunnande och vara bra på totalåtagande med högt tekniskt innehåll, bergbyggande, vattenkraft, sjukhus, reparations- och ombyggnadsarbeten och kommunala anläggningar. Många har effektiva organisationer med långt driven decentralisering samt är skickliga i tidiga skeden av byggprocessen.

Ökade försäljningsmöjligheter för svenska företag i Europa?

När olika nationella byggregler och standarder så småningom faller bort, kan möjligheten för svenska entreprenörer att t.ex. gå in i serieproduktion (prefab, lätta stommar) öka. Exempel finns på företag som lyckats överleva genom att exportera prefabricerade hus bl.a. till Tyskland och Schweiz. Svenska specialiteter är också energi-effektivisering och miljöteknik. Man bör sträva efter koncentration, d.v.s.. inte gapa över för många och stora marknader samtidigt. Den svenska arbetskraften är välutbildad och flexibel. Man behärskar integrerat tekniskt/ekonomisk byggande med utnyttjande av modern datateknik (CAD/CAM). Byggarbetet har hög status i Sverige. En barriär att överskrida är språken. Det räcker inte med att behärska bara engelska.

Ett säkert sätt att internationalisera sin verksamhet kan vara att följa sina befintliga kunder utomlands när de behöver tjänster. En viktig partner i byggandet är därvid arkitekter och konsulter, eftersom de är tidigt inne i projekten. Det räcker dock inte enbart med svenska samarbetspartner för att komma in på EU/EES-marknaden.

Även om byggandet också i fortsättningen kommer att kräva lokalt kunnande kommer konkurrensen de närmaste åren att öka, särskilt i gränsområden och på större anläggningsprojekt. Infrastrukturutbyggnaden (vägar, järnvägar, energi och telekommunikation) är som tidigare nämnts ett enormt tillväxtområde i Europa. För att kunna hävda sig måste svenska entreprenörer skaffa sig tillgång till samma kunskap, inköpskällor, leveranssystem, materialadministrationsteknik m.m. som europeiska kollegor.

För byggandet i Sverige kommer utländska underentreprenörer och entreprenörer sannolikt att kunna upphandlas smidigare och rationellare i framtiden. Olika former av samarbete och allianser öppnar möjligheter för svenska bolag att tillgodogöra sig utländsk kompetens och vidareutveckla leverantörskontakter. Nya affärskoncept kommer att prövas t.ex. licenser, joint ventures, motköp etc.

Det finns redan idag ett antal entreprenärföretag i Europa som hel- eller delägs av svenska byggföretag. Detta gäller främst i Danmark och Norge. Hittills har dock inte det ekonomiska utfallet av detta varit särskilt lyckat. Siabs tyska engagemang Siab Bau i Berlin kan dock vara ett positivt exempel. Där handlade det om att strukturera ett tidigare

östtyskt företag på en tillväxtmarknad där det inte fanns någon etablerad byggbransch. Geografisk avgränsning, tysktalande personal och introducerande av helhetslösningar har bidragit till framgången. Siabs framgångsrika etablering sedan 25 år i f.d. Östtyskland har givetvis också spelat en roll.

Att köpa företag där den enda substansen är personalens kunnande och kundkontakter kan vara både riskfyllt och dyrt. Detta har bl.a. svenska storföretag fått erfara på den amerikanska marknaden.

Den harmoniserade offentliga upphandlingen kommer, när den fungerar fullt ut, att förenkla för utländska företag att få kännedom om den svenska marknaden och sedan kommer de själva att kunna söka svenska partner för att få den lokala förankring, som de måste ha i Sverige. Även direkta uppköp av svenska byggföretag från utlandet torde vara att räkna med.

Inom den offentliga sektorn i Sverige har hittills mycket av anläggningsverksamheten, främst underhållet, skett i egen regi. Idag pågår en förändring för att konkurrensutsätta denna verksamhet.

De svenska företag, vilka redan har internationella kontakter eller ägande, marknadserfarenheter från export eller annan förvärvad internationell kunskap, har tidigt kunnat anpassa sig till de nya förhållandena. De många små och medelstora materialtillverkarna, som hittills nästan uteslutande ägnat sig åt den svenska marknaden, har ännu inte möjlighet att klara sig på en konkurrensutsatt marknad. Deras erfarenheter har varit begränsade till att klara den svåra lågkonjunkturen i den svenska byggbranschen.

Förutsättningar för att leverera till andra länder

Det kan vara motiverat att återknyta till tidigare nämnda faktorer som stärker konkurrenskraften hos företag som enbart arbetar på hemmamarknaden. Det gäller de traditioner som finns i byggnadsutformningen liksom i materialval, vilka utgör starka band mellan parterna i byggprocessen. Faktorer som finansiering, konstruktionsutformning och tillvägagångssätt vid materialleveranser är ofta nationellt präglade system. De går inte att harmonisera men är viktiga i en konkurrenssituation.

För den byggmaterialtillverkare som vill leverera sina byggprodukter till ett annat land eller region är följande faktorer viktiga:

- *Kunskap om byggandet* och *de marknadsförutsättningar* som gäller i det aktuella landet. Det kan gälla utbildning och allmän kompetens hos den som bygger liksom de avtal som gäller för att genomföra ett visst byggmoment. Det kan finnas speciella krav för hantering av byggvaror på byggplatsen vilket gör att man måste känna till de

klimatologiska förutsättningarna för leveranser och användning av byggvaran ifråga.

- Tillgång till etablerade *distributionskanaler* liksom möjlighet att hålla lager. Speciellt de lokala byggtreprenörerna har via distributörerna ofta utvecklat informella system som kan vara svåra att påverka när man söker sig en ny marknad. Kostnaden för en anpassning är ofta större än vad man är van vid på sin egen hemmamarknad.
- Väl utvecklade och till kunderna anpassade *materialadministrativa* system. Krav på liten lagerhållning på byggplatsen kräver ofta små leveranser och att dessa sker vid precisa tidpunkter. Leveransåtagandena har utvecklats till att vara avpassade till vissa byggmoment vilket skärpt kravet på exempelvis måttanpassning och exakt volym. På de mer utvecklade marknaderna knyts till leveranser av byggprodukter också själva monteringen av produkten/systemet. Speciellt gäller detta komplexa system och då leverantören även påtagit sig ett visst funktionellt ansvar.

Ansvarssidan har blivit alltmer betydelsefull senare år, inte bara i Sverige. Ofta är åtagandena knutna till avtal där det kan ingå försäkringsförpliktelser. Avtal och försäkringar varierar i hög grad från land till land, då de liksom byggtraditionerna är anpassade till den lokala marknaden och den nationella lagstiftningen. Det harmoniseringsarbete som pågår i EU då det gäller garantitider, ansvar och byggförsäkring har ännu inte lett till några beslut.

Svensk materialindustri har konkurrensfördelar genom rationella och effektiva produktionsanläggningar samt väl utvecklade leveranssystem. Dessa faktorer ger tillverkarna en stark position på den viktigaste marknaden, hemmamarknaden. I motsvarande grad kommer andra länders producenter att försvara sina hemmamarknader. Även om export av byggvaror kommer att förenklas genom utvecklingen av de tekniska handelshindren, kommer exportetableringar att kräva stora resurser. Avlägsnandet av byråkratiska hinder för exporten leder till hårdare marknadskonkurrens.

Möjliga åtgärder

Trots att många av de handelshinder som inrapporterats till Kommerskollegium rör bygg- och bostadssektorerna är dessa ändå relativt få mot bakgrund av vad som framgår av denna rapport.

En anledning kan vara att tillverkarna i praktiken inordnar sig i komplicerade, tidskrävande och kostsamma procedurer, genom underavtalsförhållanden mellan t.ex. tyska och svenska provningsorgan etc. Även om detta i flertalet fall gör marknadstillträde möjligt bör systemet kunna göras enklare och mindre protektionistiskt med större inslag av erkännande av utländska produktnormer och provningar såväl mot

inhemska som likvärdiga utländska produktnormer. Det bör vara en svensk målsättning att arbeta för detta.

På den svenska marknaden finns, bl.a. enligt norska entreprenörers erfarenheter, hinder beträffande tull, avgifter och gränspassager. Företagen upplever också problem i samband med offentlig upphandling.

Det är därför viktigt att det europeiska standardiseringsarbetet ges hög prioritet och stöds av respektive länders regeringar. På samma sätt är det angeläget att regeringarna känner ett ansvar för att inte den nationella lagstiftningen vad gäller regler om upphandling, ansvarsfrågor, erkännande av utbildningar, miljökrav etc. är så utformad att reglerna i praktiken stänger ute företag från andra länder.

7.7 Ineffektiva kontraktsformer

Det som bl.a. utmärker bygg- och bostadssektorerna är att det ofta finns ett stort antal aktörer i kedjan mellan materialproducent och slutkonsument. Mellan dessa aktörer sluts olika former av kontrakt och avtal. Det faktum att olika former av kontrakt är rikligt förekommande gör att utformningen av dessa kan få en relativt stor betydelse för effektiviteten i sektorn. För att sänka transaktionskostnaderna har standardiserade avtal och kontraktsformer utarbetats av partssammansatta organ eller av olika myndigheter.

Som vi nämnde i teorikapitlet ger standardkontrakt parterna svaga incitament att anstränga sig utöver vad som stipulerats i kontraktet. Detta problem kan minskas med olika former av incitamentskontrakt.

Ett annat problem är att alltför standardiserade kontrakt i vissa fall kan vara ineffektiva för båda de kontraktsslutande parterna. Juridiska hinder eller bristande kunskap hos parterna kan dock leda till att det standardiserade kontraktet används trots detta.

7.1 Hyreskontraktens utformning

Det kan vara intressant att försöka analysera om de regler och den praxis som gäller för hyreskontrakten är de bästa möjliga eller om det finns risk för att regler och praxis har bieffekter, som gör att bostadsmarknaden fungerar mindre väl och som motverkar strävan mot vissa bostadspolitiska mål.

I det följande skall hyreskontraktens utformning diskuteras ur två olika perspektiv. Det första rör de nuvarande kontraktens "effektivitet". Finns möjligheter att förändra kontraktens utformning så att båda hyresgäst och hyresvärd vinner på förändringen? Det andra är om dagens kontraktsutformning missgynnar vissa grupper av hushåll, vilket i så fall kan leda

till att dessa grupper tenderar att välja andra boendeformer än hyresboende. Detta kan i så fall bl.a. komma att påverka graden av segregation på bostadsmarknaden.

En dimension som inte kommer att beröras, men som också är en tänkbar åtgärd om man vill differentiera hyrestjänsten, är vilken typ av underhåll som fastighetsägaren ska vara ansvarig för och vad hyresgästen ska sköta själv. Denna fråga har aktualiserats i några kommuner bl.a. i Malmö, där visst boendeengagemang har använts för att klara vissa fastighetsförvaltningsuppgifter. Resultaten har upplevts som goda, sett ur de berörda hyresgästernas och fastighetsägarnas perspektiv.

Är dagens hyreskontrakt "effektiva"?

Vad en viss person anser vara den mest lämpliga bostaden, beror på en rad faktorer som t.ex. inkomst, arbetsplatsens läge och familjesituation. Alla dessa faktorer är osäkra och om någon eller några av dem förändras på ett sätt personen inte räknade med, kan personen komma att vilja byta bostad. Korta uppsägningstider gör det lättare att anpassa den faktiska bostadskonsumtionen till vad hyresgästen bedömer som bäst utifrån sin aktuella situation och bedömning av framtiden. Kortare uppsägningstider, allt annat lika, leder till mindre risk för hyresgästen. Denne riskerar inte att bli sittande länge med en dyr lägenhet om inkomsten plötsligt minskar. Dessa minskade risker kan göra att hushållet från början efterfrågar en större och dyrare lägenhet.

Den minskade risken för hyresgästen bör dock innebära en högre risk för fastighetsägaren. Korta uppsägningstider gör ju att bostadsföretagets "köpare" kan försvinna relativt snabbt. Dessa ökade risker bör i sin tur - om det är en "vanlig" marknad - leda till högre avkastningskrav och högre hyror. Dessutom kan den kortare uppsägningstiden förväntas leda till att hyresgästerna flyttar oftare, vilket ökar företagets kostnader. Detta i sin tur bör leda till högre hyror. Det har också hävdats att de, ur ett internationellt perspektiv korta uppsägningstiderna, verkat avskräckande på utländska investerare. I flera andra länder skrivs bindande flerårskontrakt i samband med uthyrning av bostäder.

Bindning av hyresnivån

På denna punkt kan det vara belysande med en parallell till kapitalmarknaden. En person som idag lånar till ett villaköp har en rad olika alternativ att välja mellan, bland annat om räntan ska bindas och i så fall för hur lång tid. På motsvarande sätt kunde man tänka sig, att en hyresgäst kan välja mellan ett kontrakt där hyran binds några år framåt och ett kontrakt där hyran bestäms för ett år i taget. (Inget hindrar att hyran fortfarande bestäms genom förhandlingar. Överenskommelsen innehåller då en del som rör rörliga hyror och en del som rör fasta hyror.)

Med tanke på den stora del av hushållens utgifter som bostadsutgiften utgör, kan det tyckas något förvånande att det inte utvecklats former för

mer långsiktig bindning av hyresnivåerna. Ett mer långsiktigt avtal om hyresnivåerna kan vara till fördel även för fastighetsägaren. Det är därför intressant att notera att det nu i flera regioner slutits mer långsiktiga avtal mellan hyresgästförening och kommunala bolag.

Osäkerheten för hyresgästerna rörande de framtida hyresnivåerna kan också minskas genom att olika typer av optioner byggs in i kontraktet, t.ex. rätt att förlänga kontraktet ytterligare något år med en viss förutbestämd hyresnivå eller en hyresnivå knuten till ett visst index. Är hyresgästen beredd att betala en något högre hyra för att få in en sådan option i kontraktet, kan detta vara något som både hyresgäst och fastighetsägare vinner på. Hyresgästen vinner genom minskad osäkerhet och fastighetsägaren genom något högre hyresintäkter.

Koppling hyra-boendetid

Eftersom varje nytt hyreskontrakt kostar bostadsföretaget pengar på olika sätt, ger den hyresgäst som bor länge i lägenheten lägre kostnader än den hyresgäst som bor en kort tid. Idag betalar alla hyresgäster i normalfallet samma hyra, dvs. hyresgästen har ingen vinst i form av lägre hyra av att stanna länge trots att hyresgästen därigenom bidrar till att sänka kostnaderna för fastighetsägaren. I teorin skulle vi förvänta oss att detta leder till att hyresgästerna flyttar för ofta - de tar ju i sitt beslut inte hänsyn till den externa effekten på fastighetsägarens kostnader - vilket de automatiskt skulle göra om hyran blev lägre ju längre hushållet bott i lägenheten. I flera andra länder förekommer sk "tenure discounts"⁶⁶, d.v.s. hyran sänks när hyresgästen bott en viss tid i lägenheten.

Missgynnar dagens hyreskontrakt vissa grupper av hushåll?

En analys av standardkontrakt eller regler för hyreskontrakt kan också göras utifrån hur de påverkar hyreskontraktens attraktivitet för ett visst hushåll. Denna diskussion knyter an till det som brukar kallas korssubsidiering och som varit vanligt inom vissa typer av offentliga (eller reglerade privata) monopol. Tidigare var t.ex. televerkens taxor i många länder sådana att lokalsamtalen inte täckte sina kostnader, medan långdistanssamtalen gav ett betydande överskott.

Korssubsidieringar är inbyggda i dagens regelsystem för bostadshyreskontrakt genom att:

- En kort uppsägningstid ökar risken för fastighetsägaren och leder därmed till högre hyra. För hyresgäster som värderar möjligheten att med kort varsel kunna flytta är denna något högre hyra värd att betala, men de hushåll som planerar långsiktigt får i princip betala för något, som de inte tycker är värt sitt pris. Detta innebär i princip att

⁶⁶

Se t ex Börsch-Supan (1986)

hyresboendet blir mindre attraktivt för hushåll som är beredda att binda sig mer långsiktigt. Hushåll som vill ha handlingsfrihet subventioneras så att säga av de hushåll som inte värderar denna handlingsfrihet så högt.

- Dagens bostadshyreskontrakt innebär i normalfallet att hyran bestäms för ett år i taget. Jämför vi med möjligheten som finns för en låntagare att binda räntan ett antal år fram i tiden och därmed skapa ökad förutsägbarhet, innebär hyresboendet en större risk för den som planerar att bo länge. För den som ändå är inställd på att flytta relativt snart eller som har en kort planeringshorisont, spelar emellertid osäkerheten om den framtida hyresnivån mindre roll.
- Dagens hyreskontrakt gynnar de hushåll som bor en kort tid i en lägenhet. Eftersom hushåll med olika långa boendetider betalar samma hyra, subventionerar i praktiken hushåll som bor länge de hushåll som flyttar oftare. De som flyttar oftare åsamkar ju fastighetsägaren större kostnader. Detta bör i princip göra att hyresboende blir mindre intressant för hushåll som redan från början vet att de tänker bo kvar länge. Genom att skaffa en bostadsrätt eller en ägd bostad, slipper de ju bidra till att betala de kostnader som andras flyttningar drar med sig.

Regler och praxis missgynnar "stabilare" hushåll som planerar att bo kvar länge. Ur ett övergripande perspektiv kan det tyckas som om detta är en fördelningspolitik, som innebär att resurser överförs från hushåll som i genomsnitt har högre inkomst till hushåll med i genomsnitt lägre inkomst. Svagheten i detta fördelningspolitiska argument är att inget hindrar de missgynnade hushållen att lämna hyresboendet och istället skaffa bostadsrätt eller egnahem. Därmed kan utformningen av hyreskontrakten vara en faktor bland många, som bidrar till ökad segregation mellan upplåtelseformer.

Möjliga åtgärder

Den första förändringen skulle kunna vara att låta standardkontraktet innehålla en regel, som innebär att hyran sänks något ju längre hyresgästen bott i lägenheten. Storleken på denna minskning borde i princip bestämmas utifrån hur stora kostnadsskillnader det är mellan hushåll som bor kortare respektive längre tid. En sådan regel kan dock förutsätta ändringar i bruksvärdessystemet, eftersom det innebär att jämförelsematerialet vid prövningen om en hyra är skälig måste begränsas till kontrakt där hushållet bott lika länge i lägenheten som det hushåll där hyran prövas.

Den andra förändringen skulle kunna vara att låta hyresgästen få en viss valfrihet när det gäller uppsägningstider och bindning av hyran. Särskilt när det gäller uppsägningstider kan detta utformas på samma sätt som när fastighetsägaren har olika tillvalssystem: Hyresgästen skulle få en viss

hyresrabatt om man väljer en längre uppsägningstid än den som ingår i standardkontraktet.

En total avtalsfrihet när det gäller dessa aspekter, kan missbrukas av mindre seriösa fastighetsägare och särskilt drabba de personer och hushåll, som är sämst på att ta tillvara sina intressen. Däremot torde det inte finnas några egentliga problem med att tillåta en något större spännvidd av kontraktsmöjligheter och inom de ramarna låta hyresgästen anpassa kontraktet till sin situation och sina värderingar.

.7.2 Mer flexibla kontraktsformer kan vara en lösning i den privata sektorn

Många av de standardiserade avtals- och kontraktsformer som används i transaktioner mellan olika privata aktörer är frivilliga. Ett exempel på detta är de allmänna bestämmelser (AB) som finns för t.ex. konsultuppdrag (ABK), byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader (AB, ABT, AFU, AFTU, ABS), allmänna bestämmelser för leverans av byggnadsmaterial (ABM) och beskrivningsmallar för upphandling (AMA för mark, hus, VVS, el). Parterna i de olika avtalssituationer som uppstår i byggsektorn kan själva göra ändringar i dessa avtals- och beskrivningsmallar. Det finns alltså inget juridiskt hinder att sätta upp egna kontraktsvillkor.

Avtalsformerna varierar i hög grad från land till land, beroende på att de är anpassade till den nationella lagstiftningen och affärskulturen. Det harmoniseringsarbete som pågår i EU då det gäller garantitider, ansvar och byggförsäkring har ännu inte lett till några beslut. Det finns därför en risk för att standardiserade avtal kan utgöra handelshinder i vissa fall.

För att sätta upp helt specifika kontrakt, utan att detta medför starkt ökade administrativa kostnader eller andra problem, krävs starka och kompetenta aktörer som vet vad de vill med en viss transaktion. Även ett ökat användande av incitamentsavtal skulle kunna öka effektiviteten. För att kunna använda effektivare kontraktsformer krävs det troligen en allmän kompetenshöjning. Mycket pekar på att upphandlarkompetensen speciellt på byggherresidan måste öka.

Ett alternativ är att man försöker utarbeta flera olika standardiserade kontraktsformer för en viss typ av transaktion, t.ex. uthyrning av en lägenhet. Olika standardiserade kontraktsformer för en viss transaktion skulle då bli verktyg, som aktörerna skulle kunna välja bland, så att deras specifika behov kunde tillfredsställas i så hög grad som möjligt. De olika entreprenadformerna kan mot denna bakgrund ses som verktyg som passar olika byggherrar olika bra.

De priser som förhandlas fram mellan byggtreprenörer och leverantörer (byggmaterialtillverkare eller grossist) kan ses som en sorts kontrakt. Priskonkurrens förekommer speciellt vid anbudsgivning och försäljning på objektmarknaden, främst genom rabatter på listpriser. Höga rabatter på listpriser är vanligt förekommande på flera byggmaterialmarknader. Ett stort rabattutrymme ger företagen möjlighet att variera prissättningen till olika kunder och kundkategorier, men kan också driva upp priserna. Det finns även risk för prisdiskriminering.

Det är rimligt att ge en rabatt om kunden bidrar till att sänka producentens kostnader, genom att t.ex. en långsiktig köp-säljrelation byggs upp eller om avtalet på annat sätt sänker leverantörens kostnader. Risken finns dock att en viss leverantör går in och dumpar priserna till vissa storkunder, för att hindra nya konkurrenter att få fotfäste på marknaden. På detta sätt kan även stora rabatter, som inte fullt ut betingas av sänkta kostnader för leverantören, komma att bli ett hinder för utländska företag att komma in på den svenska marknaden.

.7.3 Dålig kunskap om LOU hos offentliga aktörer

Offentliga aktörer har ofta mindre handlingsutrymme än privata aktörer att välja formen för olika upphandlings- och kontraktskonstruktioner. Detta beroende på att bl.a. lagen om offentlig upphandling (LOU) sätter gränser för hur olika typer av upphandlingar ska genomföras. Även denna lag rymmer emellertid en rad olika möjligheter att utforma en specifik upphandling på. För att kunna utnyttja dessa möjligheter krävs dock en viss grundläggande kompetens.

Flera privata aktörer i bygg- och bostadssektorerna, som vi har varit i kontakt med, vittnar emellertid om att många offentliga aktörer har bristfälliga kunskaper om hur man kan agera inom ramen för LOU. De behärskar alltså inte upphandlingsinstrumentet. Mycket talar för att den offentliga sektorns kostnader för olika upphandlingar inom bygg- och bostadssektorerna skulle kunna minska, om upphandlarkompetensen och incitamenten att göra "bra" upphandlingar ökade. För att öka incitamenten för olika offentliga aktörer att göra så effektiva upphandlingar som möjligt, borde man överväga att i efterhand utvärdera olika upphandlingar.

7.8 Problem i olika aktörsroller

En följd av olika marknadsstörningar och att vissa aktörer har dubbla roller, är att vissa aktörer inte agerar på ett sätt som är samhällsekonomiskt effektivt i alla situationer. I detta avsnitt analyseras kommunernas och Vägverkets dubbla roller, samt förekomsten av svaga byggherrar.

.8.1 De kommunala bostadsbolagen och kommuners dubbla roller

När de allmännyttiga bostadsföretagen skapades var det bland annat som en reaktion på en dåligt fungerande privat byggmarknad, där byggandet svängde kraftigt. Det var också en period där ett viktigt mål var en snabb ökning av boendestandarden. Försökte man uppnå detta enbart genom att stimulera efterfrågan, fanns risken att den direkta effekten blev hyreshöjningar i det befintliga beståndet, eftersom det bedömdes ta för lång tid innan byggandet ökade. Byggande är en långsiktig investering och en privat intressent kan tveka att bygga, om denne är osäker på om efterfrågan kommer att bestå. Om efterfrågan sammanhänger med t.ex. bostadsbidrag finns risken att dessa förändras. Idag kan vi se att räntebidragen påverkar fastighetsvärdena relativt lite, vilket antas spegla "marknadens" osäkerhet när det gäller räntebidragen⁶⁷.

Ur detta perspektiv kan man se att poängen med de kommunala bostadsbolagen var, att de bidrog till att hålla hyrorna nere och till att målen om höjd bostadsstandard kunde nås snabbare, jämfört med om man enbart satsat på att stimulera efterfrågan och lämna produktionen till "marknaden". Inrättandet av de kommunala bostadsföretagen kan ses som en del av ett komplex av åtgärder, som syftade till en jämn och hög bostadsproduktion. I detta komplex ingick också kommunens makt över markanvändningen, statlig bostadsfinansiering och bostadsbidrag som såg till att bostäder med en, ur ett internationellt perspektiv, hög standard kunde efterfrågas även av hushåll med relativt låga inkomster.

Samtidigt finns det flera problem med denna strategi för att nå en hög bostadsstandard. Det finns av flera skäl en risk för "onödigt" höga kostnader, givet en viss önskad kvalitet. Ett bostadsbolag, som har som uttalat mål att se till att det byggs mycket, hamnar lätt i en relativt sett svagare förhandlingsposition gentemot byggare. Allmänt kan man förvänta sig att om en köpare är mycket mån om att köpa så kommer säljaren att kunna utnyttja detta för att driva upp priset på varan. Ett sätt för en köpare att få ner priset är ju att hota med att inte köpa. Sannolikt kan detta "tvång" att köpa påverka anbudsnivåerna även i en situation där det finns ett antal olika företag.

Effektivitet i kommunala bostadsföretag

En klassisk fråga är om ledningen i de allmännyttiga bostadsföretagen har samma incitament och kommer att skaffa sig samma kompetens som ett liknande privat företag. Om ägaren har andra intressen än vinstmaximering och en "mjuk" budgetrestriktion (möjlighet att skjuta till pengar om bolaget går dåligt), så kommer pressen på kostnaderna att

⁶⁷

Se Bejrums & Lundström (1996)

bli svagare.⁶⁸ Studier tyder på att styrelserna i de kommunala bostadsbolagen är relativt passiva. En styrelse med politiska representanter kan ha svårare att bedöma hur effektivt företaget egentligen är. Delar styrelserna de politiska målen om vikten av hög byggnadsvolymer, kan detta påverka i samma riktning. Detta gällde särskilt tidigare, när bostadsfinansieringssystemets konstruktion var sådan att ökade byggkostnader i hög grad kom att bäras av staten.

Under senare år har det generella problemet för en ägare att få företagsledningen att göra rätt saker uppmärksammas alltmer. Vikten av starka ägare för att begränsa ledningens handlingsfrihet har uppmärksammas, liksom vikten av "rätt" kontrakt med den verkställande direktören. Även om mycket har gjorts under senare år, t.ex. bedömning av effektivitet genom att jämföra "nyckeltal" mellan företag, saknas fortfarande en helhetsyn på styrningen av dessa företag från ägaren/kommunen. Detta gäller bland annat precisering av företagets målsättning och roll på bostadsmarknaden, styrelsens sammansättning och ledningskontraktets utformning. När det gäller styrelsens sammansättning borde en kommun ha intresse av att komplettera de politiska representanterna med bransch-kunniga personer, vars roll skulle vara att särskilt bevaka effektivitetsaspekter. Ett alternativ är att med jämna mellanrum göra en extern "effektivitetsrevision" av företaget.

Svagare incitament kan leda till att nyproduktionen i mindre utsträckning anpassas till de önskemål hushållen har. I efterhand förefaller det uppenbart att den storskalighet och byggnadsutformning, som kännetecknade en rad av de s.k. miljonprogramområdena, inte var bästa möjliga alternativ. En utformning som styrts av ett långsiktigt vinstintresse skulle sannolikt sett annorlunda ut.

Dagens situation

Dagens situation skiljer sig betydligt från expansionsfasen. De flesta av de kommunala bolagen förefaller att i första hand se som sitt mål att förvalta sitt existerande bestånd så bra som möjligt. Bolagens låga soliditet gör också att de har svårt att bygga i en situation, där kreditgivare agerar mer marknadsmässigt. I början av 1990-talet har en rad kommunala bolag också fått stora ekonomiska problem, ibland orsakade av för stort och dyrt byggande i slutet av 1980-talet, ibland orsakade av en kombination av minskade räntesubventioner, sjunkande efterfrågan och tomma lägenheter.

⁶⁸ Denna aspekt pekar också på varför det kan vara svårt att lösa problemet med svag förhandlingsposition gentemot privata byggare genom att starta "egna" konkurrerande byggföretag. Erfarenheter från kommunala byggbolag och bolag som BPA förefaller vara i linje med denna teori om incitaments- och styrproblem.

Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen har, som tidigare nämnts, delvis avskaffats genom upphävandet av bostadsförsörjningslagen. Inom de kommunala bostadsföretagen sker det för närvarande en viss marknadsanpassning, genom att hyrorna i viss utsträckning höjs mer i attraktiva lägen än i mindre attraktiva områden. Marknadsanpassningen gör att de kommunala bostadsföretagen alltmer betraktar sig som en aktör bland andra på marknaden.

I denna situation kan det uppstå en konflikt mellan kommunens roll som bevakare av ett allmänintresse och kommunens roll som ägare till bolag med ekonomiska problem och med ett lägenhetsbestånd som delvis inte är så attraktivt på marknaden. Byggs det nya bostäder med attraktivare utformning och i lägen med speciella kvaliteter, t.ex. sjöutsikt, finns det risk att det kommunala bostadsbolagets ekonomi försämras ytterligare och att kommunen som borgenär tvingas skjuta till pengar. Paradoxalt nog blir ett sådant nytt område ett större hot mot bostadsföretagets ekonomi, ju mer byggbolaget lyckas pressa kostnaderna för nybyggnadsprojektet.

Idag är kanske inte dessa risker så stora eftersom intresset för nybyggnation av privata företag av olika skäl är lågt. Risken kan dock komma att förstärkas, när efterfrågan på nyproduktion stiger och om privata företag faktiskt lyckas pressa byggkostnaderna eller lansera produkter med nya kvaliteter som uppskattas av konsumenterna.

Kommunala avgifter och markpriser

Om billiga och attraktiva nybyggen skulle leda till att människor flyttar från "miljonprogramområden" skulle konsekvensen sannolikt också bli högre kostnader för kommunal service. Det skulle kunna ställa krav på kommunala nyinvesteringar i skolor, daghem och andra anläggningar. Detta skulle i sin tur kunna förstärka motståndet mot att släppa fram en billig och attraktiv nyproduktion.

I de grundläggande teorierna om hur markvärden bestäms, är markvärden en "residual". Sjunker den långsiktiga efterfrågan på bostäder och annat byggande, är det i första hand markpriserna som faller, så länge som dessa ligger högre än värdet i alternativ användning. Kortsiktiga fluktuationer i efterfrågan behöver inte innebära att markpriserna faller, eftersom det då kan finnas förväntningar om ett snart framtida byggande. I dagens situation, med långsiktiga bedömningar av ett relativt lågt bostadsbyggande, borde vi alltså förvänta oss betydligt lägre markpriser än tidigare. Detta förutsätter dock en fungerande marknad och frågan är vad som händer i en situation där en betydande del av byggbar mark kontrolleras av kommunerna. Sänker kommunerna markpriserna eller kalkylerar de sina markpriser utifrån historiskt nedlagda kostnader? Detta är ett område som bör undersökas närmare eftersom "stela" markpriser kan bidra till större svängningar i byggandet.

Det är viktigt att noga följa hur kommunerna bestämmer storleken på olika avgifter kopplade till byggande, så att dessa avgifter inte sätts högre än korrekt beräknade självkostnader. Höga avgifter kan vara ett sätt att hålla nere intresset för att bygga. En intressant fråga i detta sammanhang är hur kommunen beräknar markkostnaden när byggnation sker på kommunalt ägd mark. Idag är det antagligen en väsentlig skillnad mellan en markkostnad beräknad utifrån en historisk inköpskostnad uppräknad med ränta på ränta och en markkostnad beräknad utifrån aktuellt marknadspris. Sannolikt är det andra beloppet idag betydligt lägre i många situationer.

Tänkbara åtgärder

När det gäller tänkbara åtgärder för att ge kommunerna incitament att uppträda marknadsmässigt, kan dessa vara mer eller mindre långtgående. Ibland dras en parallell mellan de kommunala bostadsföretagens situation och situationen för företagen på den kommersiella fastighetsmarknaden efter "kraschen" på den marknaden. Ståhl & Wickman (1992) antyder att det kunde vara motiverat med ett konkursförfarande, där de kommunala bolagens fastigheter skrivs ner till sitt "sanna" värde utifrån dagens marknad och att kreditgivarna får ta smällen på samma sätt som på den vanliga fastighetsmarknaden. Detta innebär i praktiken att det blir staten som får ta den ekonomiska kostnaden i form av förluster. Ska man döma av statens agerande, när det gäller Haninge och Stenungsund, är dock staten inte beredd att gå in med ekonomiskt stöd, förrän kommunen dragit ner sin service och höjt kommunalskatten så mycket som det bedöms vara möjligt.

Av mer långsiktiga och strukturella åtgärder är den mest långtgående åtgärden att förbjuda kommunen att äga bostadsföretag. Kommunen ska inte bedriva ekonomisk verksamhet som kan komma i allvarlig konflikt med kommunens roll som bevakare av allmänintresset. I debatten har SAF framfört ståndpunkten att kommunen inte ska äga bostadsföretag. SAF:s argument har byggt på svårigheten att skapa konkurrensneutralitet mellan kommunala och privata företag. Om kommunen vill påverka bostadsbyggandet, så får den göra det med åtgärder som påverkar de privata företagens intresse av att bygga.

För att lösa de problem som drabbat och kommer att drabba många kommunala bostadsföretag, kan en lösning vara att delar av de kommunala bostadsföretagen säljs ut på sikt. Detta frigör kapital till det kommunala bostadsföretaget och stärker deras konkurrenskraft samt skapar fler aktörer på fastighetsmarknaden. Det synes inte nödvändigt att kommunerna driver fastighetsföretag som är dominerande aktörer på marknaden. Det kan finnas uppenbara risker med detta och resultatet kan bli en minskad samhällsekonomisk effektivitet.

En något mindre långtgående åtgärd är att göra kommunens ekonomi mindre sårbar för hur det går för det kommunala bostadsbolaget. Detta

kan t.ex. uppnås genom att man förbjuder kommuner att gå i borgen för lån som bostadsföretag tar upp. Utan borgen är kommunens risker betydligt mindre. Dessutom kommer antagligen en sådan åtgärd att leda till att de projekt som genomförs att blir mindre riskfyllda. Långivarna kommer rimligen att ställa större krav på lönsamhet när det inte finns kommunal borgen för lånet.

Den dubbelroll som kan uppstå när kommunen äger ett bostadsbolag, kan också uppstå därför att kommunen äger mark. Kommunen kan komma att prioritera planläggning av områden som ägs av kommunen, även om det med hänsyn till boendekvaliteter och kostnader skulle finnas bättre alternativ. Kommunen kan också frestas att med hjälp av stadsplaneåtgärder och investeringar stärka konkurrenskraften hos de delar av en stadskärna där man äger mycket tomträttsmark för att därigenom på sikt öka intäkterna från tomträttsavgifter.

En metod att minska riskerna för intressekonflikter kan vara att avskaffa det kommunala planmonopolet, d.v.s. begränsa kommunens möjlighet att hindra planläggning i situationer där det skulle ligga i "allmänintresset" att bygga. Den som vill bygga och bedömer att kommunen utan legitima skäl vägrar att planlägga eller godkänna planer för ett visst område, skulle kunna överklaga beslutet och tvinga fram en planläggning.

Det krävs en radikal omprövning av de medel som utnyttjats inom bostadspolitiken och stadsbyggnadspolitiken. Följande frågor är centrala i detta sammanhang:

- Hur kan stat och kommun bedriva en social bostadspolitik utan att kommunen äger bostäder?
- Hur kan vi få bra stadsbyggande utan att kommunen äger någon mark?

.8.2 Vägverkets dubbla roller

Väg- och anläggningsentreprenadmarknaden kännetecknas av ett fåtal stora företag, där Skanska och NCC är de största. Dessa är i sin tur beroende av två dominerande beställare, Vägverket och Banverket. Båda dessa dominerande beställare bedriver emellertid även verksamhet i egen regi, som konkurrerar med de privata företagen.

Inom den offentliga sektorn i Sverige har tidigare mycket av anläggningsverksamheten, främst underhållet, skett genom egenregiverksamhet inom bl.a. Vägverket. Idag pågår en förändring genom att mer av denna verksamhet konkurrensutsätts. Förutsättningarna har förändrats genom skärpta regler för offentliga beställare när de upphandlar och behovet av att effektivisera offentlig verksamhet.

Konkurrensverket gav sitt stöd till ett förslag (prop. 1993/94:180), som innebar att Vägverkets produktionsdivision skulle ombildas till ett av staten helägt aktiebolag. Eftersom nyproduktionen varit konkurrensutsatt sedan 1994 ansågs inga hinder för en bolagisering föreligga. Beträffande drift och underhåll kunde vissa problem skönjas. Eftersom Vägverket haft monopol på drift och underhåll av det statliga vägnätet finns få privata företag med erfarenhet och kompetens att utföra drift- och underhållstjänster. Beslutet om bolagisering upphävdes av Riksdagen efter ett förslag från regeringen (prop. 1995/96:61).

Förutsättningar för konkurrensneutralitet

Statliga aktörers verksamhet, t.ex. myndigheter och affärsverk, garanteras ytterst av skattemedel. Det innebär att de har ett litet eller försumbart ekonomiskt risktagande, jämfört med privata företag, när de verkar på konkurrensutsatta marknader. Den bästa metoden för att uppnå förutsättningar för konkurrensneutrala villkor när offentliga aktörer verkar på marknaden är, att myndighetsutövning bedrivs fristående från näringsverksamhet som tillhandahålls i konkurrens med andra aktörer. Om näringsverksamheten avskiljs och drivs i en egen juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, skapas förutsättningar för konkurrens på lika villkor mellan bolaget och andra aktörer på marknaden. En sådan uppdelning gör också att riskerna för oklarheter i utövandet av myndighetsrollen och utförarrollen minimeras, liksom risken för korssubventionering och ineffektiv resursfördelning. Om denna separering ej sker, finns det risk för att skattemedel eller inkomster från icke konkurrensutsatt verksamhet delfinansierar konkurrensutsatt verksamhet, vilket kan leda till att myndigheten t.ex. underprissätter sin produktion. Det får till följd att konkurrensen snedvrids och privata företag kan få svårt att göra sig gällande på marknaden, även om de har en högre ekonomisk effektivitet i sin produktion än en offentlig aktör.

Vägverkets produktionsdivision bör därför bedrivas i ett separat bolag i konkurrens med andra aktörer på marknaden. Därigenom renodlas Vägverkets roll som myndighet och aktör på marknaden. Fördelning av uppgifter och resurser mellan beställar- och produktionsdivisionerna bör också, mot bakgrund av bl.a. det statsfinansiella läget och prövningen av offentliga åtaganden (dir. 1994:23), begränsas och produktionsdivisionen ges en marknadsorienterad struktur, där verksamheten kan bedrivas i ett av staten helägt bolag.

.8.3 Svaga byggherrar

Många hävdar att en förutsättning för lägre byggkostnader är att byggandet blir mer industriellt till sin karaktär. För att detta ska bli möjligt krävs det starka byggherrar som är skickliga beställare. Starka byggherrar är även en förutsättning för att bostäderna i ökad utsträckning anpassas till brukarnas behov och önskemål och att de har en hög kvalitet. Det kommer dock alltid att finnas engångsbeställare av

bostadshus. Även dessa är beroende av att byggmarknaden är rationell och att det finns en fungerande konkurrens. För en fungerande konkurrens ska uppstå krävs att det finns ett tillräckligt antal medvetna och någorlunda kontinuerligt arbetande professionella byggherrar, som utvecklar en styrka som är tillräcklig för att få till stånd och upprätthålla en rimlig balans mellan beställarsida och utförarsida. Styrka i detta sammanhang är dock inte alltid det samma som att vara stor. Ofta är det mer en fråga om kompetens och om att ha incitament att hålla nere priserna.

Från flera olika håll inom byggbranschen har åsikten framförts att byggherren idag har en allt för svag ställning.⁶⁹ I den fortsatta texten kommer vi att försöka analysera varför utvecklingen har gått mot svagare byggherrar och hur denna utveckling ska kunna vändas.

Omfattande subventioner och svaga incitament att pressa kostnaderna
Framför allt under 1960- och 1970-talen var det ett primärt mål för samhället att ett stort antal nya bostäder snabbt skulle byggas. För att nå detta mål betalades det ut stora belopp i generella bostadssubventioner, samtidigt som allmännyttiga bostadsbolag byggdes upp i nästan alla kommuner. Dessa skulle drivas utan vinstintresse och styrelseledamöterna i dessa bolag var ofta tillsatta på politiska meriter. På grund av de omfattande subventionerna var kraven på eget kapital relativt låga. Bristande incitament att pressa kostnaderna i kombination med låg kompetens ledde troligen till att många av dessa allmännyttiga bostadsbolag utvecklades till svaga byggherrar. När subventionerna minskade i början av 1990-talet visade det sig också att många av dessa bolag vara finansiellt mycket svaga.

De stora kontaktytorna mellan byggherre och entreprenörer utgör en risk

För att kunna handla upp byggentreprenadtjänster på ett effektivt sätt till lägsta möjliga pris, måste byggherren ha en stark och självständig ställning gentemot entreprenörerna. Detta låter självklart, men i praktiken kan det vara svårt att leva efter. I byggprocessen är ofta personkontakter extremt viktiga, representanter för byggherrar och entreprenörer träffas i en rad olika sammanhang. Här avses både de tätt återkommande kontakterna i samband med olika byggprojekt och arbetet i olika partssammansatta organ som har som uppgift att utforma standarder, AMA-föreskrifter m m. Det är relativt vanligt att enskilda personer byter "sida" under karriärens gång. Risken finns att de personliga banden mellan enskilda anställda på byggherresidan och på

⁶⁹ Denna åsikt har framförts av flera olika aktörer på bygg- och bomarknaden som vi har varit i kontakt med. Olof Eriksson redovisar en liknande syn i sin bok "Byggbeställare i brytningstid" (1994), s 229ff.

entreprenadsidan blir alltför starka. Den största risken är inte att detta resulterar i direkt korruption, även om detta säkert kan förekomma i enstaka fall, utan att det växer fram en allmän intressegemenskap, som gör att samma synsätt och värderingar genomsyrar bygg- och bostadssektorerna.

Det är alltså en mängd faktorer som bidrar till att skapa denna gemensamma kultur bl.a. gemensam utbildningsbakgrund, sidbyten under arbetslivets gång, ständiga kontakter under åratals mellan enskilda tjänstemän, gemensamma intressen att upprätthålla subventionssystem och att verka i samma riktning. I en sådan gemensam kultur kommer behovet på byggherresidan av klarsynta analyser och bestämda intresseknutna ståndpunkter lätt bort. Detta gäller såväl i vardagsarbetet, som i mer uttalade konfliktsituationer. För att byggherrens roll ska kunna stärkas och renodlas måste verksamheten därför troligen i betydligt högre grad än idag genomsyras av en tydlig och riktninggivande idé.

Borde byggherrarna ställa ökade krav på entreprenörerna?

De civilrättsliga avtalen mellan byggherre och entreprenörer baseras normalt på allmänna bestämmelser för entreprenad- och konsultavtal. Enligt Olof Eriksson⁷⁰ gör utanförstående jurister i allmänhet bedömningen att dessa bestämmelser är väl generösa mot utförarsidan.

De allmänna bestämmelserna är emellertid inte tvingande. Ingenting skulle hindra en stark byggherre från att kräva avtal som tar vara på de möjligheter som produktansvarslagen från 1993 ger. De förändringar av plan- och bygglagen som gjordes 1995 innebar att ansvaret för tillsyn och kontroll entydigt lades på byggherren. Denna förändring ökar markant trycket på byggherren att se till, att det arbete som utförs av byggentreprenörerna verkligen uppfyller lagens funktionskrav. Detta ställer stora krav på starka byggherrar. Det finns emellertid en risk att byggherrarna är alltför intrasslade i en sektorsgemensam kultur för att kunna agera med tillräcklig kraft. Det är därför viktigt att kopplingen till de slutliga brukarnas preferenser blir starkare och att dessa tvingar fram ett kraftfullare agerande från byggherrens sida.⁷¹

Ökad industrialisering krävs för att sänka byggkostnaderna

Byggbranschens kris är till stor del en kostnadskris. Trots att subventionerna fortfarande är omfattande, förmår inte byggbranschen bygga nya bostäder som folk har råd att bo i. För att öka byggandet till en nivå som är långsiktigt hållbar, måste därför byggkostnaderna sänkas och produkterna anpassas till vad olika brukargrupper efterfrågar. Vi

⁷⁰ Olof Eriksson (1994)

⁷¹ Detta resonemang är hämtat från Olof Eriksson (1994), s 239.

drar i likhet med de flesta andra bedömare slutsatsen, att en ökad industrialisering och ett införande av flexibla arbetsorganisationer är en förutsättning för att en sådan utveckling ska komma att äga rum. Det är viktigt att betona att en ökad industrialisering av byggprocessen inte innebär en total standardisering och likriktning, utan snarare ett markant ökat användande av industriella produktionsprocesser, för att inom givna ramar producera inbördes relativt olika produkter, som dock i grunden har samma byggstenar.

För att möjliggöra en ökad industrialisering av byggprocessen måste byggherren sträva efter att försöka frångå entreprenadformer som i detalj styr vilka lösningar som ska användas, eftersom dessa lätt hindrar rationella lösningar. I stället måste bestämda krav på slutprodukt och kostnad ställas. Inom dessa ramar måste sedan entreprenörerna få mycket fria händer att hitta de effektivaste och bästa lösningarna. Detta kan göras inom ramen för totalentreprenad.⁷² För att detta ska fungera måste entreprenörerna samtidigt ta ett mer långsiktigt ansvar för kvaliteten i det byggda.

Flexibla lösningar kräver starkare byggherrar än detaljreglering
Idag finns bygg- och materialanvisningar (AMA) för nästan alla moment inom byggandet. Genom att hänvisa till AMA kan byggherren relativt lättvindigt bestämma hur bygget ska gå till. Detta ger emellertid inte incitament till innovationer som på sikt kan sänka byggkostnaderna.

Däremot finns det ingen AMA för hur en byggherre ska utforma en förfrågan baserad enbart på abstrakta funktionskrav, vilket kanske skulle behövas. För att utforma en sådan förfrågan som ger incitament till innovativa lösningar, fordras större kunskaper än om man enbart hänvisar till AMA. Idag saknas ofta denna kunskap. Ett sätt att öka byggherrens kompetens är att i ökad grad anställa personer med en hög och bred utbildning inom byggområdet. Speciella utbildningar med inriktning på just byggherrefunktionen kan därför behövas.

Vilka kompetenskrav bör man då kunna ställa på en byggherre?
Byggherren måste främst ha förmåga att förstå vilken roll det byggda kommer att spela i det samhälle där det byggs och hur det ska kunna användas av olika kategorier av brukare. Kompetens är även en fråga om att kunna branschen och dess olika aktörer, så att lämpliga entreprenörer kan identifieras. Byggherren måste ha förmåga att kunna sortera bort orimliga anbud och även i vissa fall kunna förkasta samtliga anbud, om dessa avviker alltför mycket från den bestämda uppfattning varje kompetent byggherre måste ha om vad som är ett rimligt pris. För att

⁷² Här avses totalentreprenaden i dess rena form och inte den styrda totalentreprenad som är mycket vanlig idag.

kunna göra detta måste byggherren ha andra alternativ, antingen att få nya entreprenörer att ge sig in i leken eller ha egen byggkapacitet. Ett ytterligare alternativ kan vara att byggherren har möjlighet att skjuta på byggstarten tills marknadssituationen förändrats. Byggherren måste också överväga vilken fackkompetens inom byggandet som han själv måste ha. En rimlig slutsats är att byggherren framför allt måste behärska de sakområden där konsulternas och byggföretagens kompetens är som svagast.⁷³

Sammanfattningsvis kan sägas att en byggherre måste ha en bred kompetens och kunskap om konkurrensförhållandena på byggmarknaden. För att resultatet ska bli bra behövs även en riktninggivande idé att hålla sig till. Byggherren måste vara lyhörd för brukarnas preferenser och väl insatt i förändringarna av den industriella filosofin samt framför allt ha tillgång till oberoende och kompetenta rådgivare.

7.9 Åtgärder för ökad produktivitet och sänkta byggkostnader

Den markanta nedgången i efterfrågan på bostäder och den reformering av bostadsfinansieringssystemet i marknadskonform riktning som ägt rum under 1990-talet har drastiskt ökat omvandlingstrycket i bygg- och bostadssektorerna. Branschen har själv satt igång ett omfattande förändringsarbete för att öka produktiviteten. Denna process har påskyndats av de minskade statliga subventionerna. Det är nu ytterst viktigt att denna process inte störs av nya stora generella utbudssubventioner eller tillfälliga stimulansåtgärder. Dessa kan, speciellt om de utformas på ett sätt som inte ger incitament till produktivitetsökningar och ökad industrialisering av byggandet, få ödesdigra effekter på kostnadsutvecklingen.

Ökad prefabricering

Behovet av att industrialisera byggandet är något som har uppmärksammat alltmer. Ett industrialiserat byggande kräver förändringar i byggprocessen, där ett viktigt led kan vara ökad prefabricering och större variationsmöjligheter genom modultänkande. Föreställningarna om att prefabricerade hus är skräp och att de är förfulande, levde och lever fortfarande till en viss del kvar som en följd av erfarenheterna från det industrialiserade byggande som praktiserades under miljonprogrammets dagar. Möjligheterna att bygga varierat och med hög kvalitet är betydligt större i dag genom bl.a. nya typer av material och produktionstekniker.

⁷³

Eriksson, O (1994), s 244.

Ett mer industriellt byggande kan, tillsammans med en ökad standardisering och internationalisering, leda till en omstrukturering och nya affärsmöjligheter för byggmaterialindustrin. Ökad prefabricering kan innebära att vissa arbetsmoment försvinner eller integreras. Det kan därför innebära att vinster flyttas från t.ex. entreprenörsledet till byggmaterialtillverkarledet. Byggentreprenörerna kan som en följd av detta bli mer intresserade av att integrera sig bakåt mot byggmaterialindustrin. Skanska har t.ex. ökat sitt aktieinnehav i Scancem och förvärvat samtliga aktier i byggmaterialtillverkaren Skåne-Gripen. Denna utveckling kan komma att fortsätta.

Exportmöjligheter för svenska företag inom byggmaterialindustrin kan vara mycket viktiga för att få investeringar och satsningar till att utveckla metoder som innebär ett mer industrialiserat byggande.

Effektivare materialadministration

De kostnadsbesparingar som kan uppnås genom att förbättra materialadministrationen har också fått större uppmärksamhet på senare tid. I byggprocessen sker arbetet i en viss ordning. Det kräver att materialet måste vara tillgängligt vid rätt tidpunkt. Det är även förenat med kostnader i form av svinn och förstörelse om byggmaterial förvaras liggande på arbetsplatsen en längre tid. En effektiv materialhantering kräver ett samarbete mellan materialleverantörer och byggentreprenören. Därför kommer priset i vissa fall att vara en underordnad faktor vid val av leverantör. Ett konkurrensmedel som blivit allt viktigare är därför kvalitet, service och leveranssäkerhet. Etablerade distributionskanaler är ett mycket viktigt konkurrensmedel, som även kan utgöra ett etableringshinder främst för importkonkurrens.

Byggföretagen kan med hjälp av bättre planering och kostnadskontroll pressa sina kostnader. För ett byggföretag utgörs 60-70 procent av produktionsvärdet av inköp från leverantörer och underleverantörer. Byggstyrning och planering innebär att byggföretagen vet när man vill ha sina leveranser och därmed kan man ställa högre krav på leverantörerna. Varorna kan beställas "just-in-time" med en god framförhållning, vilket även hjälper leverantörerna att planera produktionsprocessen bättre. Det finns en besparingspotential genom att inköpsstrategier och avtal utarbetas i syfte att motverka ett slentrianmässigt accepterande av prisökningar. I detta sammanhang är det även betydelsefullt att byggentreprenörerna kan handla upp byggvaror utomlands. Inköp utan onödiga mellanhänder är också av betydelse, liksom möjligheter till direktinköp från tillverkare. Genom planering och bättre materialadministration kan antalet leverantörer minskas betydligt.

En större professionalitet hos inköpare är en metod som diskuteras. Därigenom skulle större kostnadsmedvetande och kostnadseffektivitet kunna uppnås. Professionella inköpare skulle svara för den stora delen

av inköpen. Detta är även en viktig förutsättning för att ett mer effektivt och industriellt byggande skall bli möjligt.

Strukturomvandling

Vissa förespråkar en högre grad av integration mellan olika led i byggprocessen för att höja incitamenten för FoU-insatser. Andra förespråkar en separation av olika funktioner för att öka konkurrensen och därigenom få en bättre effektivitet. Det finns därför en önskan och ambition att öka den andel material som upphandlas till en byggtreprenad, genom att bl.a. en större andel av underentreprenörernas material köps in av byggtreprenören. Dessa processer och tendenser kan innebära att koncentration och integration över olika led och marknader tilltar. För att detta skall komma konsumenterna tillgodo, krävs att det finns faktorer som minskar marknadsmakten hos de ledande företagen. Avgörande faktorer som kan fungera som motvikt till marknadsmakt är rationella köpare och internationell konkurrens.

8 Förslag och rekommendationer

Dispositionen i detta kapitel följer dispositionen i analyskapitlet. Vi börjar med att diskutera vilka åtgärder man kan vidta för att minska de skadliga effekterna av de marknadsstörningar som vi har identifierat i bygg- och bostadssektorerna. Förslagen skall ses mot bakgrund av den teori, empiri och analys som har gjorts av störningarna. Eftersom olika störningar tenderar att förstärka varandra måste i princip åtgärderna vidtas på samtliga områden för att inte åtgärderna ska riskera att bli verkningslösa. Vi ger slutligen också förslag på hur man ska kunna renodla och stärka olika aktörsroller. Vi föreslår att regeringen överväger följande förslag.

8.1 Subventioner och skatter

Generella utbudssubventioner kan vara effektiva om man specifikt vill öka bostadsbyggandet men som framgår av vår analys är risken uppenbar att dessa minskar kostnadsmotståndet. Om syftet med subventionerna är att man vill förbättra vissa gruppers möjligheter att höja sin bostadsstandard, är selektiva subventioner eller ännu hellre helt obundna kontantbidrag att föredra. Om selektiva subventioner är rätt utformade är dessa inte lika kostnadsdrivande som generella utbudssubventioner. Med rätt utformning avses att subventionerna inte bör vara direkt kopplade till hyresnivån. Subventionering av vissa aktörers verksamhet kan leda till ett minskat konkurrenstryck som på lång sikt kan leda till en lägre effektivitet.

- **Avveckla på sikt de generella utbudsorienterade subventionerna.** Den inriktning mot ökad marknadskonformitet som införandet av Danellsystemet innebar var ett steg i rätt riktning.
- **Gör en systemanalys av samtliga subventioner och skatter med målsättning att konstruera ett bostadsfinansierings- och skattesystem inom bygg- och bostadssektorerna som gör det möjligt att bygga och förvalta bostäder på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt utan stora generella subventioner.** I detta nya system måste det bli möjligt att bygga nya hus och förvalta äldre fastigheter utan generella utbudsorienterade subventioner under förutsättning att samhällsekonomin är i balans (vilket bl.a. innebär rimliga realräntor). Övergångslösningar blir dock troligen nödvändiga.
- **Undvik tillfälliga stöd till byggandet för att göra kursändringen mot mer marknadskonforma spelregler trovärdig.** Om tillfälliga stöd ändå införs, se till att:

- a) Stöden är strikt tidsbegränsade
- b) Stöden inte leder till överhettning på vissa geografiska marknader eller marknaderna för vissa produkter
- c) Stöden inte är utformade på ett sätt som missgynnar produktutveckling i form av t.ex. ökad prefabricering, genom att förutsätta att arbetet utförs på plats
- d) Stöd inte ges till nybyggnadsprojekt som ej föregåtts av en utförlig marknadsundersökning
- e) Stöden kopplas till krav på konkurrensfrämjande upphandlingsformer

- **Förändra bostadsbidragssystemet.** Detta kan göras på två sätt:

1. *Frikoppla bostadsbidragen från hyresnivån för att ge hyresgästerna incitament att söka billigare bostäder.* Förslaget innebär att bostadsbidraget enbart skulle bero på inkomst, hushållsstorlek och lägenhetens storlek och standard (och eventuellt region). Bostadsbidragets storlek skulle till skillnad från dagens system vara oberoende av den faktiska hyran. Därmed skulle det bli större press på hyresvärden att hålla hyran nere därför att hyresgästerna skulle få betala en hyreshöjning helt ur egen ficka. De hushåll som är berättigade till bostadsbidrag skulle också få starka incitament att försöka hitta ett så prisvärt boende som möjligt.
2. *Avskaffa bostadsbidragen och ersätt dessa med förhöjda inkomstprövade obundna bidrag till utsatta grupper.* Förslaget innebär att ett nytt bidrag skulle införas som skulle vara helt oberoende av mottagarens bostadsförhållanden. Bidragets storlek bör enbart påverkas av inkomst- och familjeförhållanden. Bidraget skulle kunna utgå i form av t.ex. förhöjda inkomstprövade barnbidrag och pensionstillägg.

- **Förbud subventioner till offentlig näringsverksamhet**

Offentlig näringsverksamhet, som det bl.a. är fråga om då kommuner driver bostadsföretag, bör inte få subventioneras med skattemedel på ett sätt som medför en snedvridning av konkurrensen och leder till samhällsekonomisk ineffektivitet. Subventioner till kommunala bostadsföretag bör kunna komma i fråga och vara godtagbara endast då ett företag kan visa att det har haft merkostnader på grund av att kommunen som ägare ställt krav på företaget att tillgodose behovet av bostäder för socialt utslagna eller andra som normalt sett inte godtas som hyresgäster av privata hyresvärdar. Kapitaltillskott som sker på marknadsmässiga villkor bör inte omfattas av ett förbud mot kommunala subventioner.

8.2 Regleringar

Regleringar kan, om de är rätt utformade, minska transaktionskostnaderna och därmed leda till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Regleringar kan emellertid i sig själva bli ett hinder för ekonomisk effektivitet. Detta gäller inte minst om regleringarna införts av andra skäl än effektivitetsskäl. Om regleringar införts av säkerhetsskäl eller för att skydda konsumenterna bör man se till att utformningen av regleringen blir sådan att marknadens mekanismer störs så lite som möjligt. Detaljregleringar av byggandet riskerar på sikt att leda till en lägre produktivitet utveckling eftersom introducerandet av innovationer motverkas. Därför bör funktionsreglering eftersträvas. Internationella erfarenheter visar att avskaffandet av detaljreglering kan leda till betydande effektivitetsvinster. Speciellt bostadsbyggandet har i Sverige tidigare utmärkts av en omfattande detaljreglering under senare år. Numera präglas utvecklingen av inslag av funktionsreglering.

- **Använd alltid avregleringsdelegationens checklista när nya regleringar införs och när befintliga regleringar förändras.** Avregleringsdelegationen tog i sitt arbete fram en checklista att användas när förändringar införs i offentliga regelverk så att inte effektiviteten på marknaden hämmas.
- **Regeringen bör följa upp om länsstyrelserna i täkttillståndsgivningen tillser att konkurrensen inte begränsas.** Ballast är en strategisk insatsvara för flera av byggsektorns marknader. De största byggtreprenörerna är även stora aktörer på ballastmarknaden. Tillgången till ballast är beroende av tillgången till grustäkter. Behovsprövningen i tillståndsgivningen för täktverksamhet medför lätt att etablerade företag får ett skydd mot konkurrens från nyetablerade företag, kan detta leda till negativa effekter på priser och effektivitet. Enligt vår uppfattning bör en täktansökan godkännas om det inte finns anledning att avslå den av miljöskäl.
- **Fortsätt den inriktning mot funktionsreglering istället för detaljreglering som införandet av Boverkets Byggregler (BBR 94) medförde.** Erfarenheter från andra länder visar att funktionsreglering i kombination med fungerande konkurrens på sikt leder till lägre byggkostnader.
- **Tillämpningen av bruksvärdessystemet bör omprövas.** Mot bakgrund av den förändrade rollen i de kommunala bostadsföretagen som utgör ankare i systemet synes det nödvändigt att utvärdera effekterna av systemet. Bruksvärdessystemet kan under vissa omständigheter leda till högre hyror än vad som skulle bli fallet på en "friare" marknad. Förändringar bör därför genomföras så att efterfrågan får större genomslag i hyressättningen.

Bland annat bör en större flexibilitet införas i hyressättningen. Detta kan skapa incitament till en effektivare fastighetsförvaltning och en större kostnadsmedvetenhet hos både hyresgäster och fastighetsägare.

8.3 Inträdes- och etableringshinder

Företagskoncentrationen är hög i byggsektorn. Det är viktigt att det finns spelregler som reglerar vilka typer av avtal som får slutas mellan olika led i en förädlingskedja. Ett inträdeshinder kan vara starka vertikala ägarband som försvårar för nya företag att etablera sig. I byggsektorn är vertikala ägarband vanligt. Transaktionskostnader och stordriftsfördelar kan göra att vissa marknader kan vara effektiva trots att de kännetecknas av fåtalsdominans. En förutsättning är då att det finns importkonkurrens och fri etableringsrätt.

- **Stimulera forskning om effekter av vertikal integration.** Eftersom vertikal integration är vanligt förekommande i byggsektorn är det av särskilt intresse att närmare studera effekterna, speciellt för en rättsvårdande myndighet. En ytterligare anledning att uppmärksamma effekterna av vertikal integration är att vertikal integration och koncentration i byggsektorn kan öka i framtiden. Ett mer industrialiserat byggande och den förändringsprocess som verkar ha initierats i byggsektorn kan öka intresset för speciellt de större byggentreprenadföretagen att integrera sin verksamhet bakåt i produktionsledet.
- **En utgångspunkt vid bedömningen av joint-ventures (gemensamt ägda bolag) bör vara att de större rikstäckande byggentreprenadföretagen i princip inte gemensamt skall äga eller kontrollera resurser som är nödvändiga för att bedriva verksamhet på byggentreprenadmarknaden.** Sådana samarbeten kan bli ett forum för samverkan även i andra frågor och kan även riskera att få en styrande effekt på prisbildningen. Det kan också utgöra ett hinder för konkurrerande företag att få tillgång till en insatsvara på samma villkor som företagen som kontrollerar tillgången.

8.4 Handelshinder

För att kompensera för brister i olika byggmaterialmarknaders strukturer och funktionssätt är importkonkurrens eller det potentiella hotet från importkonkurrens viktigt. De förhoppningar om att bl.a. EU-inträdet i ett slag skulle ge lägre priser och en större mångfald har inte infriats. Det finns indikationer på att det fortfarande finns svårigheter att importera byggmaterial. EG:s byggproduktdirektiv måste därför fås att fungera. Kommissionens arbete att påskynda framtagandet av tillämpningsdokumenten och

standardiseringsarbetet bör stödjas mycket aktivt av Sverige. Innan direktivet fungerar bör principen om ömsesidigt erkännande tillämpas.

- **Byggproduktdirektivets artikel 16 och 17 måste tillämpas i alla medlemsländer. Det innebär att provning i exportlandet skall tillåtas.** Ett tygodkännande i ett EU/EES-land skall erkännas inom hela EU/EES.
- **Ett svenskt initiativ till ett nytt direktiv som innebär ett öppnande av möjligheten att godkänna produkter direkt mot de väsentliga kraven och tillämpningsdokumenten bör också övervägas.** En revidering av certifieringsförfarandena bör också övervägas så att de överensstämmer med de principer som generellt gäller för produktdirektiv enligt den nya metoden. Detta skulle med stor sannolikhet underlätta konkurrensmöjligheterna också för tillverkare inom andra sektorer.
- **Ökad information till konsumenterna i Sverige och ökad kunskap om marknadsförutsättningarna i olika länder behövs för att öka möjligheterna till importkonkurrens i Sverige och i andra länder.** De handelshinder som finns behöver komma till myndigheternas kännedom. Kommerskollegiums arbete med att systematisera handläggningen av handelshindren bl.a. med hjälp av databas-hantering, måste göras mer känt så att fler hinder inrapporteras. Det gäller såväl problem på exportmarknaderna som i Sverige.
- **Systemen med tygodkännanden samt olika särkrav på till exempel lokaler, arbetstid, försäkringar och gränsformaliteter kan försvåra möjligheterna till importkonkurrens och urholka den fria rörligheten för varor, personer och tjänster. En utredning som utvärderar konsekvenserna av sådana system och särkrav bör därför tillsättas.** Nationella särregler och särskilda förfaranden för tygodkännanden enligt nationella normer bör undvikas. Principen om ömsesidigt erkännande av andra länders provningar bör tillämpas i största möjliga utsträckning. Även om systemen för tygodkännanden är frivilliga riskerar de att stänga ute konkurrenter från andra länder. Frivilliga system för kontroller och märkning bör inte tas in i nationella rekommendationer, vilka i praktiken kommer att fungera som bindande regler.

8.5 Ineffektiva kontraktsformer

Bygg- och bostadssektorerna utmärks av att det ofta finns ett stort antal aktörer i kedjan mellan producent och konsument. Mellan dessa aktörer sluts olika former av kontrakt och avtal. Det faktum att olika former av

kontrakt är rikligt förekommande gör att utformningen av dessa kan få stor betydelse för effektiviteten. För att sänka transaktionskostnader har standardiserade avtal och kontraktsformer utarbetats av partssammansatta organ eller av myndigheter. Standardkontrakt kan ge parterna svaga incitament att anstränga sig utöver vad som stipulerats i kontraktet. Detta problem kan minskas med olika former av incitamentskontrakt. Allt för standardiserade kontrakt kan i vissa fall vara ineffektiva för båda kontraktsslutande parter. Standardiserade kontrakt kan även i vissa fall utgöra ett hinder för konkurrens från utländska företag.

- **Inför möjlighet till ökad flexibilitet i hyreskontrakten**

Öka flexibiliteten i kontraktsutformningen. En sådan ökad flexibilitet kan innebära att:

1. Hyresgästen själv kan välja en längre eller kortare uppsägningstid än standardkontraktets. Denna avvikelse skulle kunna kopplas till lägre respektive högre hyra än standardkontraktet.
2. Hyresnivån kan kopplas till kontraktslängden
3. Hyresnivån kan automatiskt sänkas vid långa boendetider

- **Tillsätt en utredning som har till uppgift att utvärdera effektiviteten i olika kontraktsformer inom byggsektorn och som undersöker alternativ till dessa.**

Kunskap från kontraktsteoretisk forskning kan i praktiken vara användbar för de situationer som uppstår vid upphandling och kontraktsslutande i byggprocessen. AMA (Allmänna Material- och Arbetsbeskrivningarna) är en kontraktsform som kan sägas vara en form av privat reglering. AMA minskar antagligen transaktionskostnader och är troligen effektiv i ett statiskt perspektiv. Ur ett dynamiskt perspektiv finns däremot risken att AMA fungerar som en detaljreglering och motverkar innovationer och produktutveckling. De Allmänna Bestämmelser som finns och som reglerar ansvarsfördelningen vid olika entreprenadformer kan t.ex. vara ett hinder för utvecklingen av effektiva entreprenadformer. Branschstandarder kan leda till ett slentrianmässigt kontraktskrivande som gör att alternativa entreprenadformer inte utvecklas. Vidare bör man undersöka vad som kan göras för att få till stånd ett ökat användande av den *rena* totalentreprenadformen.

- **Den offentliga sektorn bör i sin roll som byggherre genom sitt val av entreprenadformer påverka den allmänna utvecklingen dels genom sin tyngd som aktör, dels som inspiratör för andra byggherrar.** När det offentliga, stat eller kommun, agerar som aktör är det ofta i rollen som köpare. Genom sitt val av upphandlings- eller entreprenadform kan man påverka konkurrensen och

byggkostnaderna i senare led. I sin roll som bevakare av allmänintresset kan det även vara motiverat att det offentliga sektorn i sin roll som upphandlare av byggtjänster introducerar innovativa upphandlingsformer som t.ex. intertemporal konkurrens. Detta måste naturligtvis göras i enlighet med LOU. Det är viktigt att regelmässigt utvärdera offentliga upphandlingar för att kunna sprida information om de goda exemplen.

8.6 Problem i olika aktörsroller

För att kostnaderna ska kunna hållas nere och marknader ska fungera effektivt krävs att de olika aktörerna på marknaden har incitament att pressa kostnaderna. För att detta ska bli möjligt krävs även att aktörerna är kompetenta och t.ex. kan utnyttja olika kontrakts-, entreprenad-, och upphandlingsformer på ett kompetent sätt. Incitamenten kan skadas om en aktör har dubbla roller som gör att incitamenten att pressa kostnaderna minskar. Ett exempel på detta kan vara en kommun som dels ska bevaka allmänintresset och dels själva är aktör på marknaden i egenskap av ägare till ett kommunalt bostadsbolag. Incitamenten hos en aktör att pressa kostnaderna kan även skadas om syftet med verksamheten inte främst är att generera vinster. Även förekomsten av omfattande subventioner kan få samma effekt.

.6.1 De kommunala bostadsbolagen och kommunernas dubbla roller

Allmännyttan finns inte längre definierat som begrepp. Inte heller vad som avses med en god bostad. Det är i stor utsträckning upp till kommunerna själva att avgöra vilken roll man skall spela i bostadspolitiken. Kommunerna behöver inte äga fastighetsföretag som är dominerande aktörer på marknaden för att kunna bedriva en bostadspolitik. Det finns uppenbara risker med detta som kan leda till minskad samhälls-ekonomisk effektivitet.

- **Sälj ut delar av de kommunala bostadsföretagen**
För att lösa de problem som drabbat och kommer att drabba många kommunala bostadsföretag kan en lösning vara att delar av dem säljs ut på sikt. Detta frigör kapital till de kvarvarande delarna av de kommunala bostadsföretagen och stärker deras konkurrenskraft samt kan ge fler aktörer på fastighetsmarknaden.
- **Förbjud kommunen att gå i borgen för lån som bostadsföretag tar upp.** Förbudet minskar sannolikheten för att bostadsföretagen går in i alltför riskfyllda projekt. Därmed skyddas kommunerna från att tvingas infria sina borgensåtaganden. En effekt av ett förbud blir troligen att långivarna kommer att anpassa sina räntekrav efter projektens bedömda risker.

- **Inför kompetenskrav på styrelseledamöter i de kommunala bostadsbolagen eller inför krav på effektivitetsrevisioner i dessa bolag.** En renodling av olika roller är en förutsättning för större professionalitet. Tidigare har det oftast förekommit en sammanblandning av de politiska, affärsmässiga och ägarmässiga rollerna.
- **Avskaffa det kommunala planmonopolet.** Kommunens möjligheter att hindra planläggning i situationer där det skulle ligga i "allmänintresset" att bygga, bör begränsas. Den som vill bygga och bedömer att kommunen utan legitima skäl vägrar att planlägga eller godkänna planer för ett visst område måste kunna överklaga beslutet och få till stånd en planläggning.
- **Tillsätt en utredning med uppgift att granska de enskilda kommunernas bygglovsavgifter och andra myndighetsberoende byggherreavgifter.** Bygglovsavgifterna varierar starkt mellan olika kommuner och de har inte har sänkts i den utsträckning som man borde ha kunnat förvänta sig i samband med att ansvaret för att en byggnad uppfyller gällande krav överfördes på byggherren 1995.

.6.2 Renodla Vägverkets roll

- **Bolagisera Vägverkets produktionsdivision.** Produktionsdivisionen bör bedrivas i egen juridisk person i konkurrens med andra aktörer på marknaden. Ett första steg kan vara att nyproduktionen avskiljs genom att bolagiseras, vilket skapar förutsättningar för konkurrens på lika villkor mellan bolaget och andra aktörer på marknaden. En sådan uppdelning gör också att riskerna för oklarheter i utövandet av myndighetsrollen och producentrollen minimeras liksom risken för korssubventionering och en ineffektiv resursfördelning.

.6.3 Svaga byggherrar

Det finns många indikationer på att byggherrarna har varit svaga och därför har bidragit till att kostnaderna har ökat mer än nödvändigt. Det kan vara en anledning till att incitamenten till produktutveckling, produktivitet och kostnadseffektivitet har varit svaga. För att en byggherre ska kunna vara effektiv krävs bland annat att denne är väl informerad och kunnig så att han vet vilka krav han kan och ska ställa på entreprenören. Starka och välinformerade byggherrar är viktigt och kanske ett av de effektivaste medlen för att minska möjligheterna för konkurrensbegränsningar.

- **Överväg åtgärder som syftar till att höja den allmänna kompetensen och till att renodla rollerna inom bygg- och fastighetssektorerna** Kompetensutveckling behövs på

tjänstemannanivån från fastighetsförvaltningssidan till arbetsledning och arbetschefer. Det behövs en större kunskap om hur det komplexa system som utgör bygg- och fastighetsförvaltning hänger ihop och fungerar. Utbildningen kan bidra till att stärka byggherrefunktionen. Det vore önskvärt med en "stärkt identitet och klarare roller" mellan beställare och utförare. De branschstandarder som finns kan göra att aktörer med bristfällig kompetens kan verka i skydd av dessa. En åtgärd kan vara att införa ett certifieringssystem för produktionsansvariga i byggbranschen. Därigenom skapas förutsättningar för större flexibilitet i arbetsorganisationerna och för innovationer och produktivetsförbättringar. Högre krav kan då ställas på ansvariga arbetsledare och chefer i branschen.

9 Litteraturförteckning

Allen M T, Buttimer R J & Waller N G, (1995), An examination of the role of security clauses and deposits in residential lease contracts, *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol 10, pp 271-283.

Andersson R, (1992) *Bygga Sverige ur krisen?*, SNS

Averch, Harvey och Johnson, (1962), Behavior of the Firm under Regulatory Constraint, *American Economic Review*. Dec. 1962, 52, pp. 1052-1069.

Avregleringsdelegationen, (1994), *Avreglering för tillväxt och fler jobb*, Bilaga 1-8

Baumol W C, Panzar J C & Willig R D, (1982), *Contestable markets and the theory of industry structure*, Harcourt Brace Jovanovich

Becker G, (1983), A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, *Quarterly Journal of Economics*, Aug 1983, 98(3), pp. 371-400

Bejrums H & Lundström S, (1996), *Bostadsbyggande på nya grunder, En debattskrift om spelregler, skatter och subventioner*. REREC

Bentzel R, Lindbeck A & Ståhl I, (1963), *Bostadsbristen - En studie av prispåbyggnaden på bostadsmarknaden*, Industriens Utredningsinstitut, Almqvist & Wicksell, Stockholm.

Bergquist A, (1993), *Construction - Sector Summit*, NUTEK

Bergström V & Löfgren K G, (1991), Arbetsmarknadspolitik under krisen, *Ekonomisk Debatt*, 5/91

Boverket, (1995), *Boken om lov, tillsyn och kontroll*, 1995:3

Boverket, (1995), *Bostadsmarknaden Danellsystemet och Krisårgångarna*, Boverket 1995:10

Byggentreprenörerna, Industrins Byggmaterialgrupp, Byggeforskningsrådet, Industriförbundet och Kommerskollegium, (1994), *En gränslös byggmarknad - konsekvenser av ett EU-medlemskap för svensk byggindustri och byggmaterialindustri*, Industrilitteratur

Byggprocessgruppen, (1987), *Byggprocessens förnyelse*, SIB R13:1987

- Börsch-Supan A, (1986), On the West German Tenants Protection Legislation, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol 142, s 380-404.
- Calmfors L & Holmlund B, (1991), Hur skall studierna av arbetsmarknadspolitikens löneeffekter bedömas?, *Ekonomisk Debatt*, 5/91
- Carlsson m.fl. (1993), *Konkurrenslagen och EES-avtalets konkurrensregler*
- Coase R, (1992), *Företaget, marknaden och lagarna*
- Ds 1994:24, *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992*, Rapport till ESO
- Danermark B, Elander I & Näslund T (1995), *Housing and Privatization in Sweden, the United Kingdom and Russia: Similar Trends in Different Systems? Recent Developments in Sweden*, University of Örebro, Department of Social Science.
- Ekblad G, (1996), *Kommunernas "bygglovsavgifter"*, Culmen Gruppen AB
- Ericsson B & Johansson B-M, (1994), "Bostadsbyggande i idé och praktik"
- Eriksson O, (1994), *Byggbeställare i brytningstid*, Byggeforskningsrådet
- Essunger G, (1994), *Bygg-Sverige i EES - rättigheter och skyldigheter på Europa-marknaden*, AB Svensk Byggtjänst
- Hart O & Tirole J, (1990), *Vertical integration and market foreclosure*
- Jacobsson G, (1996), Ännu tuffare för AMS, *Dagens Nyheter*, 1996-05-25
- Jonsson J, (1996), *Construction site productivity measurements*, (1996:185D), Tekniska Högskolan Luleå
- Kain J F & Quigley J M, (1972), Housing Market Discrimination, Homeownership, and Savings Behavior, *American Economic Review*, vol 62, 1972, s 263-277.
- Kreuger A O, (1974), The political economy of the rent-seeking society, *The American Economic Review*, vol.64 no.3, June 1974, s. 291-303,
- Lind H,(1994), *Hur skulle en fri hyresmarknad fungera?* Avdelningen för Bygg- och Fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.

- Lind H & Wigren A (1993), *Ordning på taximarknaden - var god dröj!*, SNS
- Loikkanen, H, (1988), Housing Demand and Intra-Urban Mobility of Finnish Housing Allowance Recipients, *Scandinavian Housing & Planning Research*, vol 5, s 159-179.
- McKinsey Global Institute, (1995), *Sweden's Economic Performance*
- Meyerson P-M, Ståhl I & Wickman K, (1990), *Makten över bostaden*. SNS Förlag, Stockholm.
- Milgrom P & Roberts J, (1992), *Economics, organization and management*, Prentice-Hall International Editional
- Miller T, Stone G, m.fl. (1994), *Bostadsbyggande i USA & Sverige en jämförande studie*, Byggförlaget m.fl.
- Myhrman J, (1994), *Hur Sverige blev rikt*, SNS.
- North D C, (1993), *Institutionerna, tillväxten och välståndet*, SNS
- NUTEK, (1996), *Towards Flexible Organisations*, NUTEK B 1996:6
- Näringsdepartementet, (1996), Pressmeddelande från den 13 mars 1996
- Näringsdepartementet, (1996), *Byggkostnadsutvecklingen mellan 1975 och 1994 - fördelning och orsaker*, PM
- Peltzman S, (1976), Toward a more general theory of regulation, *Journal of Law and Economics* No 19.
- Produktivtetsdelegationen, (1991), *Konkurrens, regleringar och effektivitet*, Expertrapport nr 7 till Produktivtetsdelegationen.
- Proposition 1992/93:56, Ny konkurrenslagstiftning
- Quigley J M, (1982), *Residential construction*
- Schelling T, (1972), A Process of Residential Segregation: Neighborhood Tipping, In A Pascal (ed), *Racial Discrimination in Economic Life*, Lexington Books, Lexington.
- SCB, Nationalräkenskaperna
- SCB, (1995), *Kommunägda företag 1993*

- SIND, (1986), *Byggnadsmaterialindustrin och byggandet* (SIND 1986:3)
- SOU 1990:62, Konkurrenskommitténs betänkande: Konkurrensen inom bygg/bosektorn
- SOU 1991:23,
- SOU 1991:28, Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållanden i 61 branscher
- SOU 1991:59, Konkurrens för ökad välfärd - Huvudbetänkande av konkurrenskommittéen
- SOU 1991:82, Drivkrafter för produktivitet och välstånd - Produktivitetsdelegationens betänkande
- SOU 1993:16, Nya villkor för ekonomi och politik - Ekonomikommisionens förslag
- SOU 1993:94, Anpassad kontroll av byggandet
- SOU 1995:98, 1990-talets bostadsmarknad, Delbetänkande av Bostads-politiska utredningen
- SPK, (1987), *Regleringar inom bostadsområdet*, SPK 1987:2
- SPK, (1992), *Konkurrensförhållanden på den svenska mineralullsmarknaden*, SPK:s utredningsserie 1992:17
- Stigler G J, (1971), The economic Theory of regulation, *Bell Journal of Economic* No 2.
- Stiglitz, J E, (1987), Competition and the number of firms in a market: Are duopolies more competetive than atomistic markets?, *Journal of political economy*, 1041-1060
- Straszheim M R, (1974), Housing Market Discrimination and Black Housing Consumption, *Quarterly Journal of Economics*, vol 88, s 19-43.
- Ståhl I & Wickman K, (1992), *Riv bostadspolitiken!* SNS, Stockholm.
- Werin L & Wijkander H (ed), (1992), *Contract economics*. Blackwell. Oxford.
- Westmar B, (1996), Tuffare krav för bostadsbidrag, DN 1996-05-08

Wigren R, (1995), *Byggekostnader och bostäder. Teori och metod samt en empirisk analys av utvecklingen 1968-1991*. Meyers Förlag, Gävle.

Yinger J, (1979), Prejudice and Discrimination in the Urban Housing Market, In P Mieszkowski & M Straszheim (ed), *Current Issues in Urban Economics*. John Hopkins, Baltimore.

Yinger J, (1986), Measuring Racial Discrimination with Fair Housing Audits: Caught in the Act, *American Economic Review.*, vol 76, s 881-893.

Yinger J, (1991), Acts of Discrimination: Evidence from the 1989 Housing Discrimination Study. *Journal of Housing Economics*, vol 1, s 318-346.

Åberg Y, (1983), *Utvecklingen av produktion och produktivitet i svensk ekonomi 1963-1981*, Ds A 1983:17

Åhren P & Pedersen B (1996), *Bostadsbidragens effekter och effektivitet*, Kommunal og arbeidsdepartementet, Bolig- og bygningsavdelningen, Oslo.

Övriga källor

Aktuellt material från och muntliga kontakter med Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB (SP), Boverket, SWEDAC, Industrins Byggmaterialgrupp, Byggtreprenörerna, Grossistförbundet och Statistiska Centralbyrån.

Aktuella yttranden och arbetsmaterial från Kommerskollegium.

Handelshindringar norske bedrifter møter ved eksport (rapport från Näringslivets Hovedorganisasjon). Kontakter med företrädare för norska byggtreprenörer.

Konkurrensverkets ärenden

10 Bilaga 1: Regleringar, subventioner och skatter

Denna bilaga innehåller en kortfattad men ändå relativt detaljerad beskrivning av de subventioner och regleringar som för närvarande finns inom bygg- och bostadssektorerna.

10.1 Subventioner

I Sverige har under efterkrigstiden ett omfattande subventionssystem utvecklats inom bygg- och bostadssektorerna. Dessa subventioner har dels kanaliserats genom bostadsfinansieringssystemet i form av t.ex. räntebidrag, dels genom direkta bidrag till slutkonsumenterna av bostäder (d.v.s. hyresgäster, bostadsrättsinnehavare och villaägare) i form av t.ex. bostadsbidrag. Ytterligare en subventionstyp är kommunernas bidrag för att täcka förluster i s.k. allmännyttiga bostadsbolag. Det finns även ett statligt bidrag för att täcka förluster i fastighetsförvaltningen för vissa årgångar i allmännyttans fastighetsbestånd. Dessa subventionsformer beskrivs mer ingående nedan.

.1.1 Det "gamla" bostadsfinansieringssystemet

I det bostadsfinansieringssystem, som var i kraft till 1992, finansierades huvuddelen av topplånen med statliga bostadslån. Detta innebär att huvuddelen av det nuvarande bostadsbeståndet fortfarande är finansierat med den gamla typen av statliga bostadslån. Räntorna subventionerades kraftigt i det gamla systemet.⁷⁴

Regler för statliga bostadslån (-1992)

För att beräkna det statliga bostadslånets storlek i det gamla systemet, fastställde *länsbostadsnämnden* först ett s.k. låneunderlag. Detta låneunderlag baserades med vissa begränsningar på de faktiska produktionskostnaderna. För att något begränsa låneunderlagets storlek

⁷⁴ Den statliga kreditgarantin infördes 1992, men reglerna för denna förändrades igen 1993 i samband med införandet av det s.k. Danellssystemet. Uppgifterna i detta och följande stycken kommer i huvudsak från Konkurrenskommitténs betänkande, Konkurrensen inom bygg/bostad, SOU 1990:62.

användes ett system med schablonmässiga belopp för mark- och byggkostnader. Denna begränsning innebar att produktionskostnader som var större än 125 procent av schablonunderlaget, s.k. överkostnader, inte påverkade storleken på det statliga bostadslånet.

Bostadslån utgick sedan som en viss andel av detta låneunderlag. Andelens storlek berodde på vilken ägarkategori byggherren tillhörde. Andelen varierade mellan 30 procent (allmännyttan) och 25 procent (privata). Vid nybyggnation fastställdes detta låneunderlag med utgångspunkt i de faktiska kostnaderna för projektet med vissa begränsningar, s.k. produktionskostnadsanpassad belåning.

För att bedöma fastighetens värde som säkerhet för de lämnade lånen fastställdes ett pantvärde. Detta pantvärde bestämdes av låneunderlaget utökat med lokaler och andra tillägg, som höjde pantens värde men inte berättigade till utökade statliga lån. En ortskoefficient och en tidskoefficient användes för att anpassa låneunderlag och pantvärde till regionala kostnadsskillnader.

Schablonlåneunderlagen för byggnadskostnaderna var ursprungligen tänkta att motsvara de verkliga produktionskostnaderna och baserade sig på kostnadsberäkningar för ett typhus. Enligt konkurrenskommittén kunde det ursprungliga typhuset inte byggas 1990, inom ramen för då gällande regler, och det förekom i praktiken inga projekt som rymdes inom schablonunderlaget.⁷⁵

Länsbostadsnämnderna prövade emellertid inte bara storleken på bostadslånen och räntebidragen, utan även nivån på de totala produktionskostnaderna. Om dessa bedömdes vara alltför höga kunde ansökan om bostadslån och räntebidrag avslås helt.

Det gamla räntebidragssystemet

Vid ny- och ombyggnad av bostäder lämnades statligt stöd till räntekostnaderna i form av räntebidrag. Räntebidragets storlek motsvarade tidigare hela skillnaden mellan den beräknade räntekostnaden och den av staten garanterade räntekostnaden. Den beräknade räntan, subventionsräntan, bestämdes av den räntesats som tillämpades på den allmänna kreditmarknaden vid köp av bostadsobligationer med en återstående löptid på fem år.

I det gamla räntebidragssystemet påtog sig staten i princip hela risken för kapitalkostnadsökningar som orsakats av stigande marknadsräntor. Bidragsmottagaren svarade endast för den ränterisk, som berodde på

⁷⁵ Konkurrenskommitténs betänkande: Konkurrensen inom bygg/bosektorn - SOU 1990:62, s 63

förändringar i skillnaden mellan subventionsräntan och den faktiska lånekostnaden. Därmed avskärmades ägare till bostäder med räntebidrag nästan helt från genomslag av ränteförändringar på kreditmarknaden.

Den garanterade räntesatsen berodde på låntagarkategori och på om lånet gick till ny- eller ombyggnad. Den garanterade räntan höjdes årligen tills den kom upp till samma nivå som marknadsräntan.⁷⁶

.1.2 Nuvarande bostadsfinansieringssystem

De nuvarande reglerna för statens stöd till bostadsfinansieringen började gälla den 1 januari 1993. De bygger i stort sett på det förslag som lämnades av den utredning av statens stöd till bostadsfinansieringen som leddes av Georg Danell (SOU 1992:24). Av denna anledning kallas det nu gällande bostadsfinansieringssystemet allmänt för Danellssystemet.

Syftet med de nya reglerna var att:

- Successivt minska de statliga subventionerna till bostadsbyggandet
- Bidragsmottagare och boende skulle bli mer räntekänsliga
- Avreglera och förenkla i regelverken kring det statliga stödet till bostadsbyggandet. Därigenom skulle bostadsbyggandet bli mer efterfrågestyrt och varierat
- Skapa press på produktionskostnaderna genom ändrade regler för beräkning av bidragsunderlaget

Räntebidragssystemet

Som tidigare redan har nämnts påtog sig staten i det gamla räntebidragssystemet i princip hela risken för de kapitalkostnadsökningar som orsakades av stigande marknadsräntor. I det nya s.k. Danellssystemet har ränterisken i ökad utsträckning lagts på bidragsmottagaren. Detta sker dels genom att schablonerna för beräkning av bidragsunderlaget ligger i underkant av produktionskostnaderna, dels genom att räntebidraget endast lämnas som en procentuell andel av den schablonberäknade räntekostnaden. Denna räntebidragsandel ska enligt planerna minska kontinuerligt, så att förändringar i räntenivåerna får ett ökat genomslag i bidragsmottagarens kapitalkostnader.

⁷⁶ Uppgifterna i detta avsnitt kommer från SOU 1995:98, 1990-talets bostadsmarknad, Delbetänkande av den sittande Bostadspolitiska utredningen, s 50 och s 102.

Räntebidraget grundas på bidragsunderlaget som beräknas med hjälp av ett schablonbelopp. Detta schablonbelopp avtar med lägenhetsstorlek, för att helt upphöra för lägenhetsytor som överstiger 120 kvadratmeter.⁷⁷

Räntebidragen ska enligt planerna avvecklas successivt på två sätt. För det första trappas de ner år från år för varje enskilt projekt enligt ett fastställt schema. För det andra ska startnivån minska år från år, d.v.s. räntebidraget ska som procentuell andel av den schablonberäknade räntekostnaden vara lägre för ett hus som påbörjades år 1 än för ett hus som påbörjades år 0. Varje ny årgång av flerbostadshus skulle enligt planerna starta på en räntebidragsnivå som var 5 procentenheter lägre än föregående års nivå. För hyres- och bostadsrättshus trappas räntebidraget ned till 30 procent efter 8 år för att sedan bli kvar på denna nivå.

Förändrade räntebidragsregler ger större incitament att pressa kostnaderna

Huvudsyftet med införandet av Danellsystemet var, att räntebidragen skulle utformas som ett skäligt stöd till de boende och inte som ett produktionsstöd. Detta skulle uppnås genom att beräkningarna av bidragsunderlaget frikopplades från de faktiska produktionskostnaderna och därmed skulle incitamenten att pressa kostnaderna öka. I det tidigare systemet beräknades underlaget utifrån skäliga faktiska produktionskostnader och kunde därmed variera kraftigt från fastighet till fastighet beroende på utformning och andra faktorer.

Kreditgaranti istället för statliga bostadslån

De statliga bostadslånen har ersatts med en statlig kreditgaranti som administreras av Bostadskreditnämnden (BKN), som inrättades den 1 januari 1992. De nuvarande reglerna infördes den 1 januari 1993. Kreditgaranti för ny- och ombyggnad får endast lämnas för lån som avser färdigställda bostäder med statliga subventioner, d.v.s. räntebidrag.

Storleken på kreditgarantin bestäms av ett s.k. garantiunderlag som beräknas med schablonbelopp. Garantiunderlaget motsvarar i princip bidragsunderlaget till räntebidragen. Ursprungligen kunde kreditgivare få en statlig kreditgaranti som motsvarade 30 procent av garantiunderlaget. Kreditgarantin har emellertid senare utökats till 40 procent för projekt som påbörjades 1993-95. Den sittande bostadspolitiska utredningen har förslagit att denna högre procentsats ska gälla även under 1996.

⁷⁷ För nybyggnad är schablonbeloppet vid beräkning av bidragsunderlaget 13000 kr per kvm upp till 35 kvm. Därefter är schablonbeloppet 6000 kr per kvm upp till 120 kvm. Detta gör att bidragsunderlaget som högst kan bli 965000 kr per lägenhet.

.1.3 Tillfälliga stöd och lättnader

Byggandet har ofta använts som "sysselsättningsmotor" i ekonomin vid lågkonjunktur. För att stimulera bostadsbyggandet och för att minska arbetslösheten, har en rad extra stödformer skapats för olika byggprojekt även efter införandet av det nya mer marknadskonforma bostadsfinansieringssystemet. Dessa stöd som ligger utanför det egentliga bostadsfinansieringssystemet är vanligen tidsbegränsade. Efter reformeringen av bostadsfinansieringssystemet 1993 har olika tillfälliga stöd och stimulanser införts Dessa redovisas kortfattat nedan:⁷⁸

Stöd till förbättring av bostäder (om- och tillbyggnad)

Ett extra statligt stöd för att förbättra bostäder för permanent bruk har införts. Bidraget, som omfattar om- och tillbyggnad, samt vissa reparationer och s.k. tillgänglighetsskapande åtgärder inom samtliga upplåtelseformer, lämnas som ett engångsbidrag. Sammanlagt har 2,8 miljarder kronor avsatts till detta stöd. Till hyres- och bostadsrätt utgår ett bidrag som motsvarar 15 procent av räntebidragsunderlaget. För egna hem är bidraget 15 procent av skälig arbetskostnad.

Tidsbegränsning: Stödet lämnas till projekt som har påbörjats under tiden 1 januari - 30 september 1995 och slutförts senast under 1996. Ansökan ska vara inne senast den 29 februari 1996 för flerbostadshus respektive den 28 februari 1997 för egnahem.

Investeringsbidrag för nybyggnad av bostäder

Investeringsbidragets syfte är att stimulera nyproduktion av permanentbostäder. Bidraget utgår med 10 procent av bidragsunderlaget. Under innevarande budgetår har 2 miljarder kronor avsatts till denna stödform. Förutsättningen för att stöd ska utgå är att projektet är berättigat till statlig kreditgaranti och räntebidrag enligt 1993 års regelsystem. Investeringsbidraget samordnas med räntebidragen så att bidragsunderlaget för räntebidrag minskas med ett belopp som motsvarar investeringsbidraget. Man kan ej få investeringsbidrag för ett projekt som även får någon annan form av statligt stimulansbidrag.

Tidsbegränsning: Bidraget ges endast för kostnader för arbeten som utförts under perioden 20 april 1995 - 31 december 1996. Projektet i sin helhet ska vara avslutat senast vid utgången av juni 1997.

Investeringsbidrag för förbättring av inomhusklimatet i bostäder

Bidraget ska användas till att förbättra inomhusklimatet i bostäder.

⁷⁸ Uppgifterna i detta avsnitt kommer från SOU 1995:98 - 1990-talets bostadsmarknad som är ett delbetänkande av den sittande Bostadspolitiska utredningen samt från Boverkets anslagsframställning för Budgetåret 1997.

Bidraget uppgår till 20 procent av skäligen kostnad. Kostnadsram för bidraget är 200 miljoner kronor. Det har även införts ett investeringsprogram för att förbättra inomhusmiljön i bostäder och offentliga lokaler. Programmet omfattar även bidrag till solvärmeanläggningar, installation av ackumulatortankar m.m. Total kostnadsram är 2 miljarder kronor. Bidrag lämnas med högst 30 procent av kostnaderna för lägsta anbud. Villkoret för dessa stöd är att projekten ej får andra statliga stimulansbidrag.

Tidsbegränsning: Bidraget för förbättring av inomhusklimat betalas ut för åtgärder som påbörjats under tiden 1 januari - 30 september 1995 och slutförts senast under 1996. Bidrag inom ramen för investeringsprogrammet gäller för projekt, för vilka avtal om huvudentreprenaden har slutits före den 1 mars 1996 och slutbesiktning sker före den 1 februari 1997. Tidsgränsen då anbudsupphandlingen ska vara genomförd har utsträckts till en 31 oktober 1996.⁷⁹

Ombyggnadsbidrag för äldreboendestäder

Det särskilda ombyggnadsbidraget för äldreboendestäder har vidgats till att omfatta även särskilda boendeformer för personer med fysiska eller psykiska funktionshinder. Bidraget ges endast till bostäder med räntebidrag. Nivån på bidraget har höjts från 10 till 20 procent av bidragsunderlaget. Ramen för anslaget är 420 miljoner kronor.

Tidsbegränsning: Ansökningar om stöd skulle ha inkommit senast den 31 december 1995. Arbetena ska ha påbörjats före utgången av september 1995 och avslutats före utgången av 1996. Bidraget har enligt uppgift avskaffats.⁸⁰

ROT-program

Under 1993 och 1994 anslag riksdagen medel för omfattande program för reparation, om- och tillbyggnad (ROT). 1994 års ROT-program omfattade statliga stöd för 1,5 miljarder kronor. Under våren 1996 har regeringen beslutat att överföra 580 miljoner kronor från AMS till Boverket.⁸¹ Dessa pengar ska användas till nya ROT-arbeten.

Tidsbegränsning: Dessa bidrag utgick till projekt som påbörjades före den 1 juli 1994 och avslutades senast den 30 juni 1995.

⁷⁹ Enligt muntlig uppgift från Bengt Hallberg, chef för Länsstyrelsens bostadsenhet i Stockholms län.

⁸⁰ Enligt Byggekongjunktoren 1/96. Uppgifterna bekräftas av Bengt Hallberg på Länsstyrelsens bostadsenhet

⁸¹ Jacobsson, G (1996)

Tidsbegränsningen för det nya ROT-programmet är ej känd när denna rapport skrivs.

Övriga tillfälliga stöd

Här kan t.ex. beviljande av byggnadsarbeten i ALU-form nämnas. Dessa beviljas av Länsarbetsnämnden.

Tillfälliga lättnader i räntebidragssystemet

1. Räntebidragsandelen vid nybyggnad av hyres- och bostadsrätter som påbörjats under 1995 bestämdes till 52 procent, d.v.s. samma nivå som 1994.⁸² Den nu sittande bostadspolitiska utredningen har föreslagit att nivån även under 1996 skulle ligga kvar på denna nivå. Regeringen ansåg dock inte att en sådan åtgärd är var nödvändig.⁸³

2. Den bostadspolitiska utredningen har även föreslagit att den utökade nivån på den statliga kreditgarantin, som gällde 1993-95, ska gälla även under 1996 trots att utökningen var avsedd att vara en tillfällig åtgärd. Ursprungligen var det tänkt att kreditgivarna skulle få en statlig kreditgaranti motsvarande 30 procent av garantiunderlaget. Med den tillfälliga utökningen höjdes denna nivå till 40 procent.

.1.4 Andra typer av subventioner av boendet

Bostadsbidrag

Bostadsbidraget riktar sig främst till barnfamiljer och finansierades fram till 1992 till lika delar av stat och kommun. Från och med 1993 finansieras de bostadsbidragen helt av staten. Vid beräkning av bostadsbidraget tas hänsyn till inkomst, antal barn och boendekostnad.

Bostadsbidragen administrerades till och med 1993 av kommunerna. Från och med den 1 januari 1994 tog staten också över hanteringen av bostadsbidragen (via Försäkringskassan). Bidragen definieras därmed numera som en transferering från staten till hushållen. Kraven för att få bostadsbidrag är samma i hela landet, med undantag för villaboende där viss hänsyn tas till regionala skillnader i kostnader för el och drift (landet

⁸² Denna förändring motiverades med att räntebidraget för ägare av egnahem inte sänktes till 25% som man hade planerat. Eftersom den slutliga räntebidragsnivån för hyreshus av skatteneutralitetsskäl bör ligga på samma nivå som ränteavdraget för egnahemsägare förändrades höjdes denna från 25 till 30%. Vilket innebar att man kunde frysa räntebidragsnivån 1995 utan att räntebidragsavtrappningen förlängdes.

⁸³ Enligt uppgifter i ett pressmeddelande från Näringsdepartementet från den 13 mars 1996.

är indelat i fyra olika zoner).⁸⁴ I maj 1996 tog riksdagen beslut om att skära ned bostadsbidragen med ca 2 miljarder kronor.⁸⁵ Bostadsbidragen kostade under budgetåret 1994/1995 staten 9,1 miljarder kronor.

Bostadstillägg för pensionärer (BTP) och Särskilt bostadstillägg för pensionärer (SBTP)

Det kommunala bostadstillägget för pensionärer (KBT) är numera avskaffat och har ersatts med ett statligt bostadstillägg för pensionärer (BTP). Detta nya bidragssystem har samma regler för hela landet. Vissa kommuner betalar under en övergångstid ut ett extra KBT för att överdäcka skillnader i nivåer mellan det gamla KBT och det nya BTP. Detta gäller bl.a. Storstockholm, där gamla KBT var betydligt högre än nya BTP. Dessutom finns ett särskilt bostadstillägg för pensionärer (SBTP).

Kommunala bidrag till allmännyttiga bostadsbolag

Många kommunala bostadsbolag är svårt skuldsatta. Ett stort antal bolag har lån som är större än bolagens totala marknadsvärde. Hyreshöjningar kan i de flesta fall inte förbättra bolagens ekonomi, eftersom ett redan idag stort antal tomma hyreslägenheter då hotar att bli ännu större. En kartläggning som Sveriges Fastighetsägarförening gjort visar att enbart kommunerna i Norrbotten gav 230 miljoner kronor i stöd till kommunala bostadsbolag under åren 1991-1995. Fastighetsägarföreningen menar att detta stöd snedvrider konkurrensen.

Företrädare för kommunala bostadsföretag och de kommuner som gett detta stöd, hävdar att stödet är ett ägartillskott. Konkurrensverket har vid sin prövning av dessa förfaranden inte kunnat finna att stödet strider mot konkurrenslagen.

10.2 Regleringar

Det finns en rad olika offentliga regleringar som styr aktörerna inom bygg- och borsektorn. Många av dessa regleringar är generella, d.v.s. de är inte specifikt utformade för bygg- och borsektorerna. Exempel på sådana regleringar är konkurrenslagen, lagen om offentlig upphandling och produktansvarslagen. Andra regleringar är helt inriktade på bygg- och borsektorerna. Plan och bygglagen, Boverkets byggregler, hyreslagen m.m. är exempel på sådana sektorsspecifika regleringar. De sektorsspecifika regleringarna i sin tur kan grovt indelas i regleringar vars primära mål är att skydda liv och lem och regleringar, som har till

⁸⁴ Uppgiften om kriterier för bostadsbidrag kommer från Försäkringskassans centraladministration.

⁸⁵ Westmar, B (1996)

syfte att öka den samhällsekonomiska effektiviteten. Nedan görs ett försök att beskriva några av de viktigaste generella och sektorsspecifika regleringarna.

.2.1 Konkurrenslagen (SFS 1993:20)

Konkurrensreglerna i Sverige är utformade med artiklarna 85.1 och 86 i Romfördraget som förebild. Det innebär att det ställs upp principiella förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning. Konkurrenslagens tillämpningsområde omfattar åtgärder som vidtas av företag. Begreppet företag ska tolkas vidsträckt och omfatta varje juridisk eller fysisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Även statliga och kommunala organ, som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, räknas som företag.

Förbuden

Konkurrenslagen innehåller två förbud. Enligt 6 § är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Vad som i lagen sägs om avtal skall tillämpas också på beslut av en sammanslutning av företag och samordnade förfaranden av företag. I 19 § föreskrivs förbud mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden.

För att ett konkurrensbegränsande avtal skall omfattas av förbudet i 6 § skall det hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på ett märkbart sätt, d.v.s. ha ekonomiska verkningar av någon betydelse. Konkurrensverket har i ett allmänt råd (KKVFS 1993:2) om avtal av mindre betydelse (bagatellavtal) angivit hur verket tolkar begreppet märkbart sätt. Verket anser att ett avtal mellan företag, som tillverkar eller säljer varor eller tillhandahåller tjänster i regel inte begränsar konkurrensen på ett märkbart sätt om avtalsparterna och till dem anknutna företag tillsammans har en andel av den relevanta marknaden som inte överstiger 10 procent och den totala års-omsättningen för envar avtalspart, inklusive till avtalsparten anknutna företag, inte överstiger 200 miljoner kronor. Om årsomsättningen inte överstiger 10 miljoner kronor anser Konkurrensverket att företagen tillsammans kan ha en marknadsandel på den relevanta marknaden om högst 15 procent utan att samarbetet omfattas av förbudet i 6 §.

Avgränsningen av den relevanta marknaden sker genom en bestämning av dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden. Avgörande vid fastställandet av den relevanta produktmarknaden är olika produkters utbytbarhet för den som efterfrågar produkten. Av betydelse är också andra företags möjligheter att inträda på den relevanta marknaden. Den relevanta geografiska marknaden är Sverige eller delar av landet.

En dominerande ställning karaktäriseras av, att företaget i avsevärd utsträckning kan agera oberoende av sina konkurrenter och kunder. En viktig bedömningsgrund är företagets marknadsandel på den relevanta marknaden. Andra faktorer som har betydelse för bedömningen av om dominerande ställning föreligger är t.ex. finansiell styrka, inträdeshinder till marknaden, tillgång till insatsvaror, patent- och andra immaterialrättigheter, teknologi och annan kunskapsmässig överlägsenhet. I förarbetena till konkurrenslagen anges vad som är att anse som en dominerande ställning. En viktig faktor vid denna bedömning är företagets marknadsandel. En marknadsandel som understiger 30 procent tyder inte på en dominerande ställning annat än under exceptionella omständigheter.

Företagsförvärv

Även företagsförvärv berörs av konkurrenslagen. Ett företagsförvärv skall enligt 37 § anmälas till Konkurrensverket av någon som är part i förvärvsavtalet, om de berörda företagen tillsammans har haft en omsättning under föregående räkenskapsår som överstiger fyra miljarder kronor. Stockholms tingsrätt kan enligt 34 § på talan av Konkurrensverket förbjuda ett sådant företagsförvärv. En förutsättning för att förvärvet skall förbjudas är att det skapar eller förstärker en dominerande ställning, som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på den svenska marknaden i dess helhet eller på en avsevärd del av den. Härutöver krävs att detta sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt. Möjligheterna att ingripa mot företagsförvärv skall användas mycket restriktivt och endast i undantagsfall då risken är uppenbar att konkurrensen sätts ur spel. I ett s.k. konkurrenstest som skall göras vid en skadlighetsbedömning skall även mer dynamiska långsiktiga effekter på en marknad tas under övervägande.

Icke-ingripande-besked/undantag

För att ge företagen vägledning vid osäkerhet om deras förfarande kan vara att anse som konkurrensbegränsande, har man i konkurrenslagen något som kallas icke-ingripande-besked. Det innebär att företagen kan vända sig till Konkurrensverket och få ett utlåtande om ett förfarande kan vara mot förbudsbestämmelserna i lagen.

Företagen kan göra bedömningen att ett förfarande är att anse som konkurrensbegränsande men att förfarandet har övervägande positiva effekter och därför bör fortgå. Därför finns det en möjlighet att ansöka om undantag från förbudslagstiftningen.

Konkurrensverket får enligt 8 § i det särskilda fallet besluta om undantag från förbudet i 6 § för ett avtal som:

1. bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande.

2. tillförsäkrar konsumenterna en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås.
3. bara ålägger de berörda företagen begränsningar som är nödvändiga för att uppnå målen i punkt 1 och 2.
4. inte ger de berörda företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna ifråga.

Samtliga dessa villkor skall vara uppfyllda för att undantag skall kunna beviljas. I den följande texten ges några exempel på förbjudna konkurrensbegränsningar.

Prissamverkan

Prissamverkan är en typ av konkurrensbegränsning som kan vara förbjuden. Med prissamverkan menas bl.a. överenskommelse om bindande eller rekommenderade priser. Om prisföljksamheten är stor kan prissamverkan motverka en aktiv priskonkurrens och därmed leda till prisstelheter. Priserna kan därvid komma att sättas på en nivå, som ger också mindre effektiva företag kostnadstäckning och lönsamhet. Härigenom överkompenseras även rationella företag. Möjligheterna att hålla priserna på en hög nivå ökar ju större andel av marknaden som de samverkande företagen har. Detta innebär inte bara en onödigt hög prisnivå utan också risk för ett konkurrenshämmande i form av en orationell företags- och branschstruktur. Ett avtal om prissamarbete behöver inte vara bindande för att omfattas av förbudet. Även rekommendationer om priser omfattas av förbudet. Detta gäller särskilt för horisontella prisrekommendationer, d.v.s. prisrekommendationer som ges ut i samarbete mellan företag i samma försäljnings- eller inköpsled genom t.ex. en branschorganisation.

Vertikala prisrekommendationer

Ett enskilt företags ensidiga utgivande av vertikala cirkaprislistor anses inte omfattas av förbudet i 6 § KL. Detta gäller dock endast så länge det inte föreligger ett avtal eller samordnat förfarande mellan leverantören och en eller flera återförsäljare eller mellan återförsäljare, med syfte eller resultat att priserna i cirkaprislistan upprätthålls.

Att en dominerande leverantör styr prissättningen på sina produkter genom att utfärda prisrekommendationer kan vara allvarligt från konkurrenssynpunkt. Under vissa förutsättningar, t.ex. om påtryckningar rörande prissättningen eller hot om leveransavstängning förekommit i samband med prisrekommendationerna, kan därför 19 § KL bli tillämplig.

Underprissättning

Underprissättning utgör en typ av konkurrensbegränsning som kan vara förbjuden enligt 19 § om man är en dominerande aktör. Med under-

prissättning menas att ett företag temporärt sänker priset på en viss produkt i syfte att få konkurrenterna att träda ut från marknaden och att motverka ett inträde av nya företag. Det kan också vara frågan om att ett företag på en viss geografisk marknad tillämpar priser som inte ger full kostnadstäckning. Syftet med ett sådant förfarande är att de merinkomster som långsiktigt erhålls via höjda priser när konkurrenterna slagits ut överstiger de förluster som initialt erhålls vid den reducerade prisnivån.⁸⁶

Marknadsdelning

Marknadsdelning är en typ av konkurrensbegränsning som kan vara förbjuden enligt 6 § KL. Med marknadsdelning menas att konkurrenter samarbetar genom att dela en viss marknad mellan sig med avseende på t.ex. tillverknings- eller försäljningskvantitet, produktslag, kunder och geografiskt område. Marknadsdelning innebär att konkurrensen sätts ur spel mellan de samarbetande företagen. Riskerna finns för att negativa effekter uppstår i form av en hög prisnivå och en ineffektiv företagsstruktur, eftersom fara föreligger att prisnivån anpassas efter det minst effektiva av de samarbetande företagen.

Diskriminering

Prisdiskriminering är exempel på en typ av diskriminering som kan vara förbjuden. Med prisdiskriminering menas att en eller flera säljare gentemot en viss kund tillämpar villkor, som är sämre än vad andra kunder i samma situation erbjuds. Principen om pris efter prestation kan sägas vara vägledande vid bedömningen av om en prisdifferentiering skall anses vara diskriminerande. Differentierade villkor gentemot olika kunder bör, för att inte utgöra en diskriminering, exempelvis avspegla skillnader i de kostnader som uppstår för säljaren vid försäljning till de olika kunderna.

Leveransvägran

Leveransvägran är en konkurrensbegränsning som kan vara förbjuden. Huvudregeln är att det i princip står ett företag fritt att bestämma med

⁸⁶ Vid tillämpningen av KL skall Konkurrensverket enligt förarbetena till KL (prop. 1992/93:56) ta vägledning i EG-rätten. EG-domstolen formulerade för första gången en definition av begreppet underprissättning i målet C-62/86 Akzo mot kommissionen (1991) ECR sid. 3359 (Akzo-ärendet). Domstolen slog fast att priser som är lägre än den genomsnittliga rörliga kostnaden och genom vilka ett dominerande företag försöker eliminera en konkurrent, utgör missbruk av den dominerande ställningen. Domstolen uttalade vidare att priser som är lägre än den genomsnittliga totala kostnaden men högre än den genomsnittliga rörliga kostnaden också kan anses utgöra missbruk av dominerande ställning när förfarandet utgjorde en del i en plan som hade till syfte att eliminera en konkurrent.

vilka det vill upprätthålla affärsförbindelse så länge det därigenom inte hindrar, begränsar eller snedvrider konkurrensen. Så blir i allmänhet fallet, om det leveransvägrande företaget vill motverka en viss företagsform eller affärstyp, eller att det vill hindra en priskonkurrens mellan återförsäljarna och därigenom upprätthålla en viss enhetlig prisnivå i återförsäljarledet eller att företaget har blivit utsatt för påtryckningar eller bojkottåtgärder i avsikt att få det att avstå från att leverera.

Selektiva distributionssystem

Ett företag har i princip rätt att själv fritt välja sin kundkrets efter vad som bedöms som förmånligast. Leverantörens ensidiga urval av återförsäljare är som regel inte konkurrensbegränsande - om inte speciella krav kan ställas till följd av leverantörens dominerande ställning. Utmärkande för selektiva distributionssystem enligt EG-rätten är emellertid - utöver en begränsning till vissa återförsäljare som uppfyller vissa krav - även att återförsäljarna i sin tur förbjuds att sälja varorna ifråga vidare till återförsäljare, som inte uppfyller de urvalskriterier som leverantören ställt upp. Det finns ett uttryckligt eller underförstått samförstånd mellan företagen inom det selektiva distributionssystemet. Tekniskt kvalificerade produkter eller produkter med exklusiva varumärken har ofta ansetts motivera vissa former av selektiva system.

Sanktioner

Konkurrensverket får ålägga ett företag att upphöra med överträdelser av förbuden i 6 eller 19 § KL. Ett åläggande eller förbud får förenas med vite. Stockholms Tingsrätt kan på talan av Konkurrensverket besluta att ett företag skall betala en konkurrensskadeavgift, om företaget eller någon som handlar på företagets vägnar uppsåtligt eller av oaktsamhet överträtt förbuden i konkurrenslagen. Avgiften tillfaller staten. En konkurrensskadeavgift skall fastställas till lägst 5 000 kronor och högst fem miljoner kronor eller till ett högre belopp, dock inte överstigande tio procent av företagets omsättning föregående räkenskapsår. Ett företag som anser sig ha lidit skada av ett företags konkurrensbegränsning kan också väcka talan om skadestånd för den ekonomiska skada som företaget lidit.

.2.2 Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Lagen om offentlig upphandling började gälla den 1 januari 1994. Ett halvår senare, den 1 juli 1994, trädde ytterligare en lag på upphandlingsområdet i kraft. Denna lag heter "Lag om ingripande mot otillbörligt upphandlingsbeteende avseende offentlig upphandling" (LIU). Därmed finns två lagar som speciellt inriktats på att omfatta kommunernas, landstingens, de statliga myndigheternas samt vissa andra offentliga aktörers inköp av varor och tjänster.

LOU är det övergripande regelverket för offentlig upphandling. Denna lag bygger på EG-direktiv för sådana upphandlingar som överstiger de s.k. tröskelvärdena. All upphandling skall enligt LOU göras affärsmässigt utan ovidkommande hänsyn. En upphandlande enhet får enligt LOU som regel inte vända sig till enbart en leverantör. Undantag från denna princip gäller enbart i ett fåtal speciella fall. Lagen styr hur en upphandling ska göras med hänsyn till former för anbudskonkurrens, tidsperioder och annonsering, val av anbudsgivare m.m. Upphandlingar över tröskelvärdena kan sägas vara mer formbundna än andra upphandlingar. Ett syfte är att handeln mellan länderna ska underlättas vilket bl.a. ger större möjlighet till ökad konkurrens.

Länsrätt får under pågående upphandling och efter ansökan från en leverantör/anbudsgivare besluta om att upphandlingen skall göras om, ifall upphandlaren har gjort fel enligt LOU. För information och tillsyn av LOU svarar en särskild myndighet Nämnden för offentlig upphandling (NOU).

LIU kan sägas vara ett komplement till LOU och är tillämplig om en kommunal eller statlig aktör betar sig otillbörligt vid upphandlingen. Enligt lagen är detta ett beteende som bl.a. påtagligt diskriminerar ett företag i förhållande till ett annat företag eller till den verksamhet som den offentliga aktören själv bedriver. Otillbörliga beteenden från en offentlig upphandlares sida kan enligt LIU vara att givna förutsättningar för anbudstävlingen och bedömningsgrunder för val av anbudsgivare begränsar möjligheterna för konkurrens på lika villkor. Ett otillbörligt beteende enligt LIU kan förbjudas för framtiden. Ett syfte med LIU är att främja konkurrens vid anbudstävlan.

.2.3 Produktansvarslagen

Produktansvarslagen, som trädde i kraft 1993, reglerar skadeståndsansvar för personskador som orsakas av en produkt p.g.a. säkerhetsbrister i produktionen. Denna lag är generell till sin karaktär d.v.s. den gäller i princip alla branscher. Orsaken till att den beskrivs här är att dess relation till bl.a. tygodkännande är intressant. En produkt anses ha en säkerhetsbrist om den inte är så säker som skäligen kan förväntas med hänsyn till hur den förutses bli använd och hur den marknadsförs.

En produkt, som har infogats eller på annat sätt blivit en beståndsdel i annan lös eller fast egendom, anses enligt produktansvarslagen fortfarande vara en produkt för sig. Detta innebär att den mån varor som byggs samman eller byggs in ett t.ex. hus, ställer till skador för byggare, beställare eller brukare, har leverantören ett strikt ansvar för dessa skador. Skadorna behöver alltså inte vara orsakade av vårdslöshet eller dylikt. Enbart det faktum att en vara vållar skada, innebär enligt

produktansvarslagen att leverantören bäransvaret och är skadeståndsskyldig.⁸⁷

.2.4 Plan och bygglagen (PBL)

Plan- och bygglagen (PBL), som trädde i kraft 1987, innehåller bestämmelser om vilka krav som ställs på olika byggnadsverk. Lagens bestämmelser rör placering och utformning, krav på varsamhet vid ändringar m.m. Kraven i PBL avser även hänsynstagande till stads- och landskapsbild.

Kommunernas roll i planeringsprocessen finns definierad i PBL. Denna lag slår fast att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användning av mark och vatten. Varje kommun ska enligt PBL ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska i stora drag ange hur markområden är avsedda att användas och hur bebyggelsen bör utvecklas i framtiden. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda. Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får endast omfatta en begränsad del av kommunen. För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplaner, får områdesplaner upprättas om detta behövs för att syftet med översiktsplanen ska kunna uppnås. Fastighetsplaner får antas för att underlätta genomförandet av detaljplanerna. För samordning av flera kommuners planläggning får regionplaner antas.

Numera möjligt att helt eller delvis ta bort kravet på bygglov i vissa områden

Kommunerna kan numera genom beslut i detaljplan helt eller delvis befria från kravet på bygglov inom detaljplanerade områden. Det är däremot inte möjligt att lovbefria i samma omfattning genom områdesbestämmelser som genom bestämmelser i detaljplan. Från den 1 januari 1995 ska bygglovsprövningen inte längre omfatta byggnadernas och anläggningarnas tekniska egenskaper utan bara grundas på lokaliseringen och utformningen.

Det nya tillsyns- och kontrollsystemet

Genom de förändringar i PBL som började gälla från den 1 januari 1995 har ansvaret för att en byggnad eller annan anläggning uppfyller gällande krav helt överfört till byggherren. Byggnadsnämnden har dock ett tillsynsansvar som ska garanteras genom ett nytt administrativt förfarande.

⁸⁷

Eriksson, O (1994), s 238f

Den nya lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (BVL)
Huvuddelen av de tekniska kraven på byggnader och andra anläggningar i 3 kap PBL samt bestämmelserna om byggprodukter i byggproduktlagen (1992:1535) har överförts till en ny lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. , BVL. Även regler om typgodkännande och tillverkningskontroll i "gamla" PBL har överflyttats till den nya lagen.

Bygglov

PBL stipulerar att tillstånd att bygga lämnas efter prövning av kommunens byggnadsnämnd i form av bygglov. Lagändringarna innebär att bygglovsprövningen i fortsättningen enbart skulle gälla prövningen av lokaliseringen av en byggnad eller annan anläggning samt utformningen av anläggningen eller tomten. De tekniska egenskapskraven prövas alltså inte längre inom ramen för bygglov utan är föremål för ett fristående tillsyns- och kontrollförfarande. Vissa ändringsåtgärder, för vilka det tidigare krävdes bygglov, är nu befriade från detta krav.

Bygganmälan och Byggsamråd

Oberoende av om bygglov krävs eller ej får vissa byggnadsarbeten (som närmare specificeras i lagstiftningen) inte påbörjas förrän tidigast tre veckor efter det att byggnadsnämnden underrättats genom en bygganmälan. Anmälan ger nämnden en möjlighet att bedöma behovet av tillsyn och kontroll.

När bygganmälan kommit in till byggnadsnämnden ska denna skyndsamt kalla till byggsamråd om så inte är uppenbart onödigt. Vid byggsamråd ska man gå igenom arbetets planering, åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändig för att samhällskraven ska kunna uppfyllas.

Kontrollplan och slutbevis

Vid byggsamrådet eller snarast möjligt därefter ska byggnadsnämnden, om detta inte är uppenbart obehövligt, besluta om en kontrollplan för arbetena. Det ankommer i första hand på byggherren att redovisa den kontroll och verifiering som han anser behövs för att styrka att de tekniska egenskapskraven uppfylls. Byggnadsnämnden ska besluta om den av byggherren föreslagna kontrollen är tillräcklig eller om den behöver kompletteras. När kontrollplanen har beslutats, ska byggherren ansvara för att den följs. Till sin hjälp ska han normalt ha utsett en kvalitetsansvarig.

När byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit anledning att ingripa som tillsynsmyndighet ska nämnden utfärda ett slutbevis.

Summering

Kontrollsystemet som beskrivits ovan innefattar inte enbart en uppföljning av de tekniska egenskapskraven i BVL utan ska även garantera att det utförda byggarbetet överensstämmer med lämnat bygglov, då sådant lämnas samt med gällande detaljplan eller områdesbestämmelser.

.2.5 Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk

Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (BVL) som trädde i kraft 1995 anger vilka tekniska krav som byggprodukter och byggnadsverk måste uppfylla. Byggprodukter måste uppfylla olika krav på lämplighet. Byggprodukten anses lämplig om den har sådana egenskaper att det byggnadsverk som den ska ingå i, rätt projekterad och uppförd och med normalt underhåll eller som uppförs och ändras, under ekonomiskt rimlig livslängd, kan uppfylla uppställda tekniska egenskapskrav i fråga om:

- Bärförmåga, stadga och beständighet
- Säkerhet i händelse av brand
- Skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö
- Säkerhet vid användning
- Skydd mot buller
- Energihushållning och värmeisolering

.2.6 Bygg och konstruktionsregler

Boverket har efter att först ha samrått med andra berörda myndigheter rätt att meddela föreskrifter för tillämpningen av förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (BVF). Dessa föreskrifter finns samlade i Boverkets bygg- och konstruktionsregler, BBR 94 och BKR 94, som trädde i kraft den 1 januari 1994. Bygg- och konstruktionsreglerna innehåller fortfarande även vissa tillämpningsföreskrifter till bestämmelserna i plan- och bygglagen (PBL). Vissa krav som tidigare funnits i verkets föreskrifter behandlas numera i förordning och lag.⁸⁸

⁸⁸ Uppgifterna i detta och följande stycken är hämtade från Boverket: Boken om lov, tillsyn och kontroll, Allmänna råd 1995:3, avsnitt 8, s 7f

De reviderade regler som trädde i kraft den 1 juli 1995 är tillämpningsbara på byggnader som uppförs eller byggs till. Reglerna är alltså inte direkt tillämpningsbara vid annan ändring av byggnader än tillbyggnad.

Avsikten med framtagandet av BBR 94 och BKR 94 var att renodla reglerna och så långt som möjligt använda funktionskrav istället för detaljkrav. Med funktionskrav menas att det i föreskrifterna i första hand ska anges vilken funktion som krävs, men inte i detalj hur detta krav ska uppnås. Denna inriktning har även tillämpats vid anpassningen av BBR 94 och BKR 94 till de relativt omfattande förändringar av PBL som gjordes 1995.

.2.7 Typgodkännande och tillverkningskontroll

Enligt bygglagstiftningen kan material, konstruktioner och anordningar som omfattas av krav i bygg- och konstruktionsreglerna typgodkännas. Med eller utan samband med beslut om typgodkännande kan vissa material, konstruktioner och anordningar även underkastas tillverkningskontroll.

Bestämmelserna om typgodkännande är en nationell angelägenhet, som enligt Boverket inte får blandas ihop med det system och de procedurer för bestyrkande av överensstämmelse med tekniska specifikationer enligt EU:s byggprodukt direktiv som leder fram till CE-märkning av byggprodukter. Å andra sidan bör, enligt Boverket, efterfrågan på nationella typgodkännandesystem minska, om CE-märkning på byggprodukter blir obligatoriskt i framtiden.⁸⁹

Typgodkända och tillverkningskontrollerade material, konstruktioner och anordningar ska förutsättas uppfylla de tekniska egenskapskrav, som är tillämpliga med hänsyn till den avsedda användningen. Det bör dock understrykas, att typgodkännande inte är något krav från myndigheternas sida för att materialet, konstruktionen eller anordningen i fråga ska få byggas in i en byggnad eller anläggning. Att använda typgodkända lösningar ökar dock byggherrens möjligheter att, som i ett led i uppföljningen av den kontrollplan som PBL föreskriver, enkelt styrka att de lösningar som han valt verkligen uppfyller kraven.

Vilka certifieringsorgan som ska få rätt att meddela beslut om typgodkännande och tillverkningskontroll bestäms av Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, SWEDAC. SWEDAC svarar även för ackrediteringen av de beslutsorgan, som ska svara för övervakning och

⁸⁹ Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från Boverket: Boken om lov, tillsyn och kontroll, Allmänna råd 1995:3, avsnitt 8, s 11f

tillverkningskontroll enligt bestämmelserna i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (BVL) och Boverkets bygg- och konstruktionsregler.

.2.8 EU:s byggproduktdirektiv

På den inre marknaden ska varor, tjänster, personer och kapital kunna röra sig fritt. För att detta ska vara möjligt krävs att alla medlemsstater enas om att ta bort handelshinder av teknisk natur och godkänner de produkter som cirkulerar på den inre marknaden. Annars kan skillnader mellan kraven i olika länder på varors beskaffenhet, provning och kontroll leda till att exporten av varan fördröjas eftersom den måste tillverkas i flera utföranden, underkastas provning i importlandet etc. Uppfyller varan inte importlandets speciella krav, blir export omöjlig. Det har därför varit ett mål för EU att i harmoniserad lag hänvisa till harmoniserade standarder och gemensamma regler för provning, kontroll och certifiering.

När det gäller undanröjande av tekniska handelshinder har viktiga instrument varit den nya metoden (new approach) för att utforma tekniska harmoniseringsdirektiv och en helhetsyn (global approach) för provning och certifiering. Den nya metoden innebär att direktiven endast fastställer de väsentliga hälso- och säkerhetskraven medan dessa krav specificeras i europeiska standarder. En produkt som överensstämmer med och i tillämpliga fall är provad enligt säkerhetskraven i nya metoden-direktiven får förses med CE-märke och säljas inom alla EU- och EES-länder.

EU:s byggproduktdirektiv (Construction Products Directive - CPD) syftar till att åstadkomma fri rörlighet för bygg- och anläggningsprodukter. Direktivet har överförts till svensk rätt genom byggproduktlagen, lagen om teknisk kontroll samt lagen om CE-märkning. Lagarna och tillämpningsföreskrifterna trädde i kraft i och med EES-avtalet.

En byggprodukt anses lämplig för avsedd användning om den har sådana egenskaper att det byggnadsverk i vilket produkten ingår - under förutsättning att byggnadsverket är rätt projekterat och uppfört - kan uppfylla följande väsentliga krav:

1. bärförmåga, stadga och beständighet
2. brandskydd
3. hygien, hälsa och miljö
4. säkerhet vid användning

5. bullerskydd

6. energihushållning och värmeisolering

Byggproduktdirektivet täcker alla produkter som *permanent* skall ingå i byggnader och anläggningar. Det innebär att reglerna skall tillämpas även för inbyggda elektriska eller mekaniska produkter. Det täcker däremot inte sådana produkter som köksinredningar, garderober och andra lösa inredningskomponenter, som enligt gängse europeisk nomenklatur ej benämnes byggprodukt. Direktivets sex väsentliga krav berör specifika egenskaper hos de produkter som ingår i sådana byggnadsverk som direktivet omfattar.

De produkter som är av mindre betydelse för hälsa och säkerhet och som således ej berörs av byggproduktdirektivets regler om bestyrkande och märkning, kommer att redovisas i EU:s Officiella Tidning (EGT). Sådana varor får ej CE-märkas. De beräknas inte bli särskilt många.

De ovannämnda sex kraven förtydligas i tillämpningsdokument, som finns översatta till alla EU-språk. Med tillämpningsdokumenten som bas ger EU och EFTA beställningar, mandat, till de europeiska standardiseringsorganen CEN och, för elektriska varor, CENELEC, för utarbetande av harmoniserade standarder för produkter och standarder för beräkningar och provningsmetoder. Standarderna är frivilliga så länge som de inte direkt återopas i myndighetsregler. I mandaten bestäms vilka procedurer som ska gälla för skilda produkter för att visa överensstämmelse med direktivets krav.

CEN gör ett arbetsprogram och ger en offert för att ta fram de standarder som beställts. Oftast följs detta av ett kontrakt samt med från kommissionen och EFTA åtföljande ekonomiska bidrag.

På motsvarande sätt ges EOTA (European Organisation for Technical Approvals) i uppdrag att förbereda riktlinjer för utfärdande av europeiska tekniska godkännanden (ETA) för sådana produkter som av olika skäl ej blir föremål för standardisering.

För att tillämpa standarderna krävs också gemensamma certifieringsmetoder eller godkännandesystem samt att nationella myndigheter övervakar sin del av den inre marknaden. EU har en procedur för hur en tillverkare skall gå tillväga för att kunna styrka att hans produkt uppfyller de säkerhetskrav som anges i ett visst EG-direktiv och få rätt att märka sin produkt med CE-märket. CE-märkningen får inte någon nämnvärd omfattning, förrän det finns harmoniserade standarder eller andra tekniska specifikationer (oftast produktstandarder) för produkten.

I varje EU/EES-land skall finnas en eller flera institutioner som på uppdrag av landets regering kontrollerar och godkänner (ackrediterar) de

organ som skall utföra provning och certifiering. Dessa organ skall vara oberoende av dem som kontrollerar och vara nationellt godkända. Till grund för ackrediteringen finns Europastandarder (EN 45000 och EN 29000 som är identiska med ISO 9000), som anger de krav på kompetens och kvalitet som skall ställas på provande laboratorier och certifieringsorgan eller för leverantörs- och personcertifiering. Den nationella ackrediteringsinstitutionen - i Sverige Styrelsen för teknisk ackreditering (SWEDAC) - anmäler till Europeiska kommissionen vilka organ som godkänts för provning och certifiering med hänsyn till respektive direktiv (s.k. anmält organ).

Harmoniserad Europastandard (EN) och europeiskt tekniskt godkännande (ETA) är *tekniska specifikationer*. För att få rätt att märka sin produkt med CE-märket, måste tillverkaren kunna styrka att produkten överensstämmer med kraven i en teknisk specifikation. Detta gäller enbart för byggprodukter. För andra produkter under direktiv av den nya metoden gäller att man även får styrka överensstämmelse direkt med direktivens krav utan referens till standarder. Tekniska specifikationer/standarder finns ännu inte tillgängliga för alla byggprodukter som omfattas av CPD.

Innan de tekniska specifikationerna finns tillgängliga ska dock handeln med byggprodukter på den inre marknaden underlättas genom att det importerande landet erkänner de provningar och certifieringar som utförts i exportlandet under förutsättning att dessa skett i enlighet med importlandets krav (artikel 16 och 17 i CPD). Om ett svenskt företag vill marknadsföra sin produkt i Tyskland innebär förfarandet att provningar och certifieringar enligt tyska regler skall kunna utföras i Sverige. Berörda svenska myndigheter skall se till att svenska organ utses för dessa procedurer.

.2.9 Bruksvärdessystemet

Bruksvärdessystemet infördes som norm för hyressättningen 1968. Systemet var tänkt att så långt som möjligt efterlikna ett system med marknadsbestämda hyror. Det främsta syftet var att garantera hyresgästernas besittningsskydd. Det skulle motverka alltför stora hyreshöjningar samt ge en rättvis hyresstruktur mellan olika årgångar och lägen. Bestämmelserna om bruksvärdessystemet återfinns i 12 kap. 55 § jordabalken.

Lagen säger att hyressättningen i princip är fri så länge som parterna kommer överens. Om de inte kommer överens, så säger bruksvärdebestämmelsen att hyran inte påtagligt får överstiga hyran i en likvärdig lägenhet i det allmännyttiga beståndet. Eftersom allmännyttan antas sätta sina hyror så att fastighetsförvaltningens självkostnader täcks, ansågs systemet garantera att oskäligen höga hyror inte uppstod ens i situationer av knapphet.

Utrymmet att utnyttja bruksvärdet begränsas av den nivå som gäller för allmännyttiga lägenheter i det allmännyttiga beståndet. Den hyresnivå som gäller där kommer att gälla för det övriga bostadsbeståndet. Om inte allmännyttan i sin hyressättning försöker att efterlikna marknadsmässiga hyror är övriga hyresvärdars möjligheter att anpassa sina hyror till efterfrågan mycket begränsade. Det finns dock en möjlighet att en lägenhetshyra avviker något från den hyra som bestämts vara bruksvärdeshyran.

Tillämpning

Hyresmarknadskommittén, med representanter från SABO och Hyresgästernas Riksförbund, har utarbetat riktlinjer för hur hyressättningen skall gå till. Riktlinjernas syfte är att hyressättningen inom det allmännyttiga beståndet skall följa de intentioner som finns i bruksvärdesparagrafen. I skriften "Hyressättning" anges hur företagets totala hyresbelopp ska fördelas på olika bostadsområden och i skriften "Hyresfördelning" anges hur hyran skall fördelas på lägenheter inom ett bostadsområde.

Vid hyressättningen ska varje bostadsområde åsättas en hyressättningspoäng som utgör summan av två tal, en ålderskomponent och en bruksvärdekomponent. Ålderskomponenten ska fånga in den standard som kan associeras med lägenheter och fastigheter av olika ålder. Bostadsvärdekomponenten är tänkt att fånga upp bruksvärdefaktorer som inte är åldersberoende. Sådana faktorer är t.ex. särskilda avvikelser i lägenheter eller service och anläggningar, läge, miljö, social service, kommersiell service och övriga faktorer som bedöms vara väsentliga på orten. Genom att summera ålders- och bostadsvärdekomponenten erhålls en hyressättningspoäng som ger hyresrelationen mellan likvärdiga lägenheter i olika bostadsområden.

Nästa steg är att ge lägenheterna inom fastigheterna relativa hyrestal som bestäms av bl.a. antal rum, kökstyp och lägenhetsyta. Dessa relativa hyrestal korrigeras enligt samma princip som används vid bostadsvärdekomponenten. De relativa hyrestal som sedan erhålls för varje lägenhet summeras sedan ihop för alla lägenheter i ett bostadsområde.

Områdessumman multipliceras med områdetets hyressättningspoäng och bostadsområdespoängen i företaget summeras sedan ihop. I nästa steg divideras företagets hyrespott med poängsumman och den kvot som då erhålls uttrycker hyran i kronor per relativ enhet. Slutligen erhålls den enskilda lägenhetens hyra genom att multiplicera lägenhetens relativa hyrestal med den kvot som uttrycker hyran i kronor per relativ enhet.

Om hyressättningen skulle följa hyresmarknadskommitténs rekommendationer så vore det en mycket omständlig procedur. Det är mycket svårt att avgöra om rekommendationerna kan anses motsvara en "rättvis hyresstruktur" och om hyrespoängssystemet är en bra metod för

att uppnå "rättvisa" hyresrelationer mellan olika lägenheter. I praktiken följer inte hyrorna dessa rekommendationer. Undersökningar av hyressättningen i olika kommunala bostadsföretag visar att rekommendationerna sällan följs. Hyressättningen verkar oftare vara en kostnadsanpassning, bestämd av fastighetens ålder, än en marknadsanpassning. Omfördelning av hyror mellan olika lägenheter verkar oftare ske i syfte att subventionera hyror i nyproduktion.

10.3 Skatter och avgifter

10.3.1 Fastighetsbeskattning

Fastighetsskatt tas ut på alla typer av bostadsfastigheter, d.v.s. den omfattar hyres- och bostadsrätter samt egna hem. De första fem åren betalas dock ingen fastighetsskatt för nybyggda bostäder. Efter fem ska halv fastighetsskatt betalas och efter tio år hel. Regeringen har förslagit att fastigheter byggda 1991 ska slippa fastighetsskatt även under 1997.⁹⁰ I samband med skattereformen 1991 höjdes fastighetsskatten. Skattesatsen fastställdes till 2,5 procent av taxeringsvärdet för hyreshus, och till 1,5 procent för hyreshus. 1994 sänktes skattesatsen till 1,5 procent även för hyreshus. Samtidigt togs schablonintäktskatten för allmännyttiga bostadsföretag bort. Från och med 1996 har fastighetsskatten höjts till 1,7 procent av taxeringsvärdet för samtliga bostadsfastigheter. I samband med detta har även nya taxeringsvärden baserade på 1994 års marknadsvärde införts. Samtidigt har en rullande fastighetstaxering där taxeringsvärdena justeras årligen införts.⁹¹

Samtidigt som staten budgetåret 1994/95 betalade ut 53,8 miljarder kronor⁹² i olika former av subventioner till bygg- och bostadssektorerna betalades det in ca 14,4 miljarder kronor i fastighetsskatt. I denna summering av olika subventioner har räntebidraget som helhet räknats in. Eftersom ägare till egna hem har rätt att göra ett ränteavdrag på 30 procent kan det emellertid ifrågasättas om hela räntebidragskostnaden ska räknas som en subvention. Om inte även villaägarnas ränteavdrag

⁹⁰ Enligt uppgifter i ett pressmeddelande från Näringsdepartementet från den 13 mars 1996.

⁹¹ Uppgifterna i detta avsnitt kommer från SOU 1995:98 - 1990-talets bostadsmarknad som är ett delbetänkande av den sittande Bostadspolitiska utredningen, s 51f.

⁹² Av dessa 53,8 miljarder gick 33,6 miljarder till räntebidrag och andra bidrag till om- och tillbyggnad medan 20,1 miljard gick till olika former av bostadsbidrag. 100 miljoner kr gick till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Källa: Boverket.

ska anses vara en subvention, bör egentligen endast den del av räntebidraget som överstiger 30 procent räknas som en subvention. Fastighetsskatten på hyreshusen kan anses vara en dubbelbeskattning eftersom vinsten från förvaltningen beskattas i näringslaget näringsverksamhet. Ägs hyreshuset av en fysisk person utgår även förmögenhetsskatt, vilket i princip kan anses vara en trippelbeskattning.

.3.2 Lovavgifter

Kommunernas handläggning av planer, bygglov, och bygganmälan är en myndighetsutövning som följer detaljerade bestämmelser. Kommunerna får ta ut en avgift som ger full kostnadstäckning för denna verksamhet. Däremot har kommunerna inte rätt att ta ut avgifter för den service man ger i form av rådgivning i samband med granskningen av plan- och lovärenden.

I och med förändringen av PBL från den 1 juli 1995 ska efterlevnaden av byggbestämmelserna i första hand skötas genom byggherrens egenkontroll och kontroller från fristående sakkunniga. Eftersom all egentlig kontroll och granskning nu ska utföras av byggherren, bör arbetsbelastningen för byggnadsnämndens personal ha minskat kraftigt. Eftersom kommunerna ska tillämpa självkostnadsprincipen, när man bestämmer nivån på sina taxor och avgifter borde förändringen av PBL leda till lägre avgifter för handläggning av planer, bygglov och bygganmälan.

11 Bilaga 2: Branschbeskrivning - Byggsektorn

Branschbeskrivningarna baseras främst på Konkurrensverkets ärenden samt kontakter med branschföreträdare. Konkurrensen på olika byggmarknader är ofta lokal eller regional. Det innebär att enstaka projekt kan vara helt avgörande för konkurrensen på marknaden. Mot bakgrund av den rådande lågkonjunkturen och pågående strukturomvandlingen kan en utförlig branschbeskrivning därför ha en begränsad aktualitet.

11.1 Projektering

11.1.1 Byggkonsulter

Byggkonsulter är verksamma i olika skeden av byggprocessen. De arbetar på uppdrag av byggherrar och byggtreprenörer vid t.ex. totalentreprenader. Marknaden utgörs av en mängd experttjänster inom flera olika kunskapsområden. Byggkonsulter är oftast verksamma i ett tidigt skede av byggprocessen. Geotekniker utför t.ex. markundersökningar, mätningstekniker lägesbestämning av byggnationen, markkonsulter är experter på sprängning och schaktning m.m.

Konsulter kan även vara verksamma som projektledare och ta hand om bygglledning och projektering av ett projekt. Konsulter som är verksamma som bygglledare tar hand om projektledningen vid själva produktionen.

Marknaden påverkas av den allmänna byggkonjunkturen och av inriktningen på byggandet. Byggkonsultbranschen är mycket kunskapsintensiv och aktörerna är specialiserade inom olika kompetensområden. Slutprodukten är sällan känd vid upphandlingen. Konkurrenskraften är därför starkt beroende av vilket förtroende konsulten åtnjuter bland köpare på marknaden. För att etablera sig behövs främst speciell kompetens inom ett kunskapsområde. För att få uppdrag och fortleva på marknaden krävs att man får kontakter och ett gott rykte genom de projekt som man genomför. Ofta svarar ett mindre antal uppdragsgivare för en stor del av en byggkonsults verksamhet under en längre tid.

Företagen är i allmänhet små, inte sällan enmansföretag. Det finns även ett antal större rikstäckande konsultföretag som även har verksamhet utomlands. De stora företagen har ofta verksamheten uppdelad även på andra områden än byggnadsverksamhet.

Graden av integration är låg och prissättningen baseras oftast på förhandling t.ex. vid anbud. Det är egentligen inte relevant att tala om några betydande konkurrensproblem inom byggkonsultområdet.

Arkitekter och konstruktörer är mycket betydelsefulla i ett tidigt skede av byggprocessen och kan ha en stor påverkan på konkurrenssituationen i senare led i produktionskedjan. Projekteringskostnadernas reella betydelse för de slutliga byggkostnaderna är mycket större än 5 procent av byggkostnaden. Arkitekter specificerar ofta både fabrikat och modell för byggnadsvaror som ingår i ett projekt, t.ex. genom att föreskriva vissa snickerier eller andra byggnadsdetaljer. Arkitekten får därigenom stor betydelse för konkurrensen mellan olika leverantörer av byggmaterial. Byggmaterialföretagen har därför intresse av att rikta en stor del av sin marknadsföring till arkitekterna och av att odla kontakter med dessa. Det kan gynna stora inhemska tillverkare av byggmaterial med en omfattande sortimentsbredd och resurser att marknadsföra sina produkter hos arkitektföretagen.

Arkitekter och konstruktörer har möjlighet att välja eller föreslå lösningar som i varierande grad stimulerar eller motverkar innovationer och utvecklandet av nya lösningar, som t.ex. möjligheterna att bygga med prefabricerade byggmetoder eller att prova importerade produkter.

11.2 Byggmaterialindustrin

.2.1 Cement⁹³

Marknaden

Cementa är den enda cementtillverkaren i Sverige och marknadsandelen på den svenska marknaden uppgår till mellan 90 procent och 95 procent. För lågalkalisk cement uppgår Cementas andel av den svenska marknaden till i stort sett 100 procent. Cementa omsatte ca 1,3 miljarder kronor under 1993. Cementa är ett helägt dotterbolag till Cement Norden som i sin tur är helägt av Scancem AB. Scancem bedriver verksamhet inom byggmaterialindustrin, huvudsakligen med inriktning på mineralbaserade byggmaterialprodukter.

Förbrukningen av grå cement i Sverige under 1993 uppgick till ca 1,4 miljoner ton. I Sverige används ca 90 procent av cementen till betongframställning. Cementa som svarar för drygt 90 procent av leveranserna på den svenska marknaden har en tillverkningskapacitet på ca 2,6 miljoner ton per år. Cementa exporterade ca 0,8 miljoner ton cement främst till Nigeria under 1993. Cementa producerade totalt ca 2,2

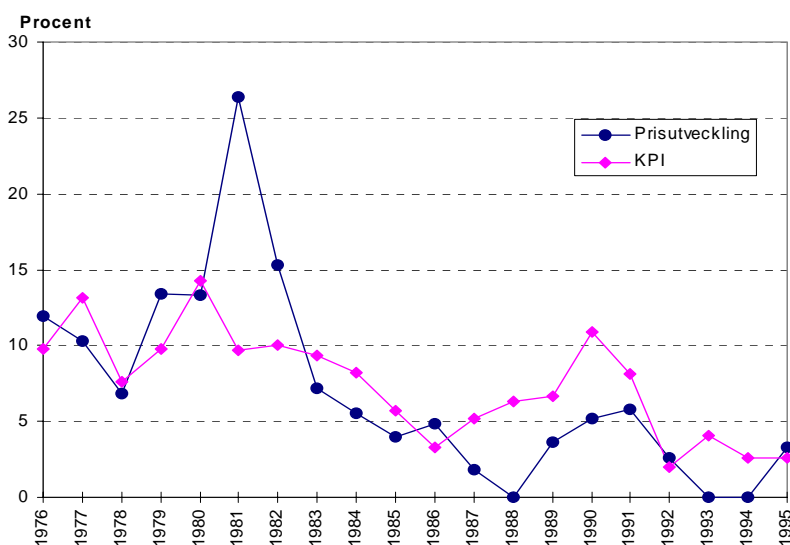
⁹³

miljoner ton cement under 1993 inklusive export. Den totala marknaden för grå cement inom EU uppgick under 1993 till ca 166 miljoner ton. Cementas marknadsandelar på EU-marknaden uppgick till 0,8 procent.

Cementa har leveransavtal som vanligtvis löper på ett år med sina större kunder på den svenska marknaden. Kunder med leveransavtal erhåller en viss rabatt på gjorda inköp. Leveransavtalen medför också att Cementa lättare kan planera produktionsvolymerna och lagerhållning.

Prisutvecklingen

11.1 Prisutvecklingen på cement i jämförelse med konsumentprisutvecklingen (KPI)



Källa: SCB

Prisutvecklingen på cement har generellt följt konsumentprisutvecklingen. I början av 1980-talet finns ett trendbrott med mycket högre prisstegringstakt än KPI år 1981 och 1982. Under 1988, 1993 och 1994 genomfördes inga prisändringar. Under hela perioden 1976-1995 var prisökningstakten på cement 249 procent. KPI ökade under samma period med 268 procent.

Import/export

Cementmarknaden är i allt väsentligt nationell eller ibland till och med regional. Handeln med cement mellan de europeiska länderna har historiskt sett varit mycket liten. Den handel som förekommer sker i huvudsak mellan de olika cementföretagen. Inte heller i de nordiska

länderna sker någon handel med cement över gränserna. Detta beror inte på transportavstånden i sig utan på kraven på investeringar i infrastruktur i importlandet för att över lång tid kunna konkurrera med hemmamarknadsföretagen som redan har etablerade faciliteter. Detta tillsammans med risken för priskonkurrens reducerar incitamentet att exportera till länder eller regioner där det finns etablerade cementtillverkare. Det kostnadseffektivaste, och i praktiken det enda, sättet att transportera cement längre sträckor är med båt. För att undvika kostnadskrävande omlastningar bör dessutom cementtillverkarens produktionsanläggning vara lokaliserad i anslutning till en hamn.

Ägarförhållanden och aktörer

Under 1996 skedde en sammanslagning mellan den svenska byggmaterialkoncernen Euroc och den norska byggmaterialkoncernen Aker. Den nya koncernen antog namnet Scancem. Cementa ingick i Eurockoncernen. Aker A/S ägde i sin tur 100 procent av den enda norska cementtillverkaren Norcem A/S. Även Partek Cement Oy Ab som är ensam cementproducent på den finska marknaden är helägt av Scancems dotterbolag Cement Norden.

Inom Scancem Group ligger de helägda bolagen Castle Cement Ltd i Storbritannien, Scancem International ANS i Oslo och Scancem Industries Inc. i USA. Scancem Group ansvarar för den samordnande ledningen av Castle Cements, Scancem Internationals och Scancem Industries verksamheter. Scancem Group koordinerade tidigare dessa verksamheter med Eurocs och Akers aktiviteter. Ett viktigt inslag i Scancem Groups strategi är att trygga avsättningen för cement. Cement och klinker exporteras i växande omfattning till systerföretagen i Storbritannien och västra Afrika. Scancem International är genom hel- och delägda bolag verksamt i USA, Karibien och Afrika liksom i Europa och Mellanöstern. Företaget ägnar sig åt cementtillverkning, internationell handel med cement, klinker och kol samt svarar för ledningsfunktionen inom delägda och externa cementföretag. Scancem Industries är verksamt på marknaderna för cement, betong och ballast i de norra och mellersta delarna av USA.

Castle Cement är den näst största av Storbritanniens cementtillverkare med en marknadsandel på drygt 25 procent. Övriga aktörer på cementmarknaden i Storbritannien är Blue Circle och Rugby Cement med marknadsandelar på ca 50 procent respektive 20 procent.

Aalborg Portland A/S ägs till 50 procent av den engelska cementkoncernen Blue Circle Industries PLC. Resterande 50 procent ägs av Aalborg Portland Holding A/S som i sin tur ingår i företagsgruppen Aktieselskabet Potagua. Aalborg Portland är ensam cementtillverkare på den danska marknaden. Tillverkning sker i Aalborg på nordöstra Jylland. Aalborg Portland hade under år 1993 en omsättning som uppgick till ca 1,2 miljarder danska kronor.

Kartellbildning

Den 30 november 1994 dömde den Europeiska kommissionen 42 europeiska cementföretag, 8 nationella branschorganisationer och den europeiska cementföreningen Cembureau till böter på sammantaget 248 miljoner ecu eller ca 2,2 miljarder kronor. Bland de företag som bötfälldes kan nämnas Euroc AB, Aker A/S, Aalborg Portland A/S, Castle Cement Ltd och Blue Circle Industries PLC. Cementföretagen dömdes för en olovlig kartellbildning som bl.a. hade till syfte att styra all eventuell överproduktion inom den europeiska cementindustrin utanför Europamarknaden samt att ge de deltagande företagen ett hemmamarknadsskydd. Genom att de deltagande företagen enligt kommissionens beslut hade en överenskommelse om att inte uppträda aggressivt och konkurrera på varandras hemmamarknader samt att samarbeta om att all överproduktion i företagen skulle exporteras till tredje land d.v.s. utanför Europa bröt företagen mot EU:s konkurrenslagstiftning. Kommissionens beslut har överklagats till första instansrätten.

*Konsortiebildning*⁹⁴

Flera olika internationella byggkonsortier konkurrerar nu via anbuds-tävlingar om att få bygga de olika delstaperna till Öresundsförbindelsen. Alla dessa konsortier domineras av stora internationella byggföretag med erfarenheter från flera olika länder där andra material är standard. Endast ett av konsortierna domineras av ett svenskt företag (Skanska) medan de övriga har svenska konsortiedeltagare som mindre partners. Cementa och Aalborg Portland träffade avtal om gemensam marknadsföring och att gemensamt lämna anbud, i syfte att ingå försäljningsavtal avseende leveranser av cement till Öresundsförbindelsen exklusive landanläggningar på den svenska och danska sidan. Cementa och Aalborg Portland lämnade därför in en anmälan/ansökan om icke-ingripande besked/undantag till Konkurrensverket. Konkurrensverket fann att konsortiesamarbetet var konkurrensbegränsande och meddelade heller inte undantag för konsortiet. Detta beslut har överklagats till Stockholms tingsrätt och väntar på prövning.

I Konkurrensverkets beslut att avslå ansökan uttalade verket bland annat följande.

“-Ägarsamband och avtalsmässiga bindningar mellan Cementa och Aalborg Portland och övrig nordisk och brittisk cementindustri medför enligt Konkurrensverket en avsevärd försvagning av konkurrenstrycket på cementmarknaderna i Norden. Genom det anmälda avtalet skulle de två främsta konkurrenterna om cementleveranserna till Öresundsförbindelsen, Cementa och Aalborg

94

Dnr 1280/94

Portland, samarbete. Dessutom skulle det potentiella konkurrens-trycket från en avsevärd del av övrig cementindustri i närområdet försvagas eller helt upphöra på grund av nämnda ägarsamband och avtalsmässiga bindningar.“

“-Trots att det anmälda avtalet rör ett mycket avgränsat projekt innebär det anmälda samarbetet att den dominerande aktören i Sverige samt en stor del av övrig cementindustri i närområdet berörs av avtalet.“

“-Både Cementa och Aalborg Portland har genom redan utförda leveranser av cement till större projekt visat att man kan producera cement av hög kvalitet. Konkurrensverket anser inte att samarbetet skulle leda till en förbättrad produktion och en högre cementkvalitet. De eventuella kostnadsbesparingar som kan uppnås genom konsortiesamverkan skall vägas mot bl.a. de negativa effekter som kan följa av att de två företag som ensamma svarar för mer än 80 procent respektive mer än 90 procent av cementleveranserna i Danmark och Sverige samarbetar i stället för att konkurrera.“

Konkurrensverket ansåg vidare att samarbetsparterna och företag anknutna till dem har en så dominerande ställning i både Danmark, Sverige och på flera av övriga närliggande marknaderna, att konkurrensen från företag som stod utanför samarbetet ansågs vara för svag, för att undantag skulle kunna beviljas.

.2.2 Ballast⁹⁵

Marknaden

Ballast (grus eller bergkross) är en strategisk insatsvara vid bl.a. asfalt- och fabriksbetongtillverkning. Ballast till betong och asfalt är grus och sten och råvaran kan i båda fallen vara krossat berg eller material från grustäkter. Kopplingen är mycket stark mellan marknaderna för ballast, asfalt, fabriks- och markbetong och byggmarknaden, främst väg- och anläggningsmarknaden. Vid väg- och anläggningsarbeten utgör ballast och fabriksbetong, tillsammans med asfalt, ofta de viktigaste insatsvarorna. För inträde på marknaden för fabriksblandad betong eller asfalt erfordras tillgång till ballastmaterial såsom grus och bergmaterial.

För leveranser av ballast finns ingen offentlig statistik. Uppskattningsvis producerades totalt ca 85 miljoner ton ballast i Sverige 1993, levererat från ca 4 000 sand-, grus- och bergstäkter. Av den ballast som producerades användes nästan hälften till vägbyggnad. I regel bedriver åkeriföretag och lastbilscentraler försäljning av ballast.

Transportavståndet från täkt till användningsplats är av avgörande betydelse. Med hela Sverige som utgångspunkt är NCC, Skanska, Swerock samt Scancem de största företagen på ballastmarknaden.

⁹⁵

Dnr 71/95, 72/95, 118/95

Antalet producenter av bergmaterial är relativt begränsat, vilket beror på miljöskäl och storleken på de investeringar som krävs i en bergtäkt. Myndighetstillstånd erfordras för brytning av berg och eller grus, men råmaterialet kan köpas av de aktörer som redan finns på den befintliga marknaden. Ballast är en tung produkt som säljs till ett förhållandevis lågt pris per viktenhet. Detta gör att ballast inte kan transporteras längre sträckor utan att bli för dyr. Marknaden utgörs därför i princip av flera lokala marknader som består av begränsade områden runt varje produktionsanläggning.

En god tillgång på ballast är en förutsättning för att framgångsrikt kunna etablera mobila betongfabriker i anslutning till en byggarbetsplats. I första hand används det material som ligger i linjen, d.v.s. det material som ändå måste sprängas eller schaktas bort på grund av exempelvis vägens eller rälsens sträckning genom naturen. Om inte materialet i linjen räcker eller är av undermålig kvalitet, måste ballast tas från någon närbelägen täkt.

Konkurrensverkets yttrande över täktillståndsgivning⁹⁶

Konkurrensverket framhöll i sitt yttrande över utredningen

“Täktverksamheten - En granskning av finansiering och statliga insatser för prövning och tillsyn (rapport 1994/95.4)“ att den nuvarande behovsprövningen vid tillståndsgivning av täkter bör ses över.

Behovsprövningen innebär att nya täktillstånd inte skall beviljas i regioner, där redan etablerade företag har kapacitet nog att ensamma svara mot regionens behov av täktmaterial. I dessa fall skall, enligt nuvarande regler, inte nya täktillstånd beviljas, oavsett om miljömässiga skäl för avslag föreligger eller inte.

Behovsprövningen medför lätt att etablerade företag får ett skydd mot konkurrens från nyetablerade företag. Om de redan etablerade företagen genom behovsprövningen får ett skydd mot nyetableringar kan detta leda till negativa effekter på priser och effektivitet. Enligt Konkurrensverkets uppfattning bör därför en täktansökan, som det inte finns anledning att avslå på grund av miljöhänsyn godkännas. Konkurrensverket anser vidare att i de fall negativa miljömässiga konsekvenser föreligger om ett täktillstånd beviljas, bör dessa negativa effekter vägas mot eventuella konkurrensmässiga vinster. En sådan vägning ligger också väl i linje med riksdagens revisorers förslag, att konkurrenshänsyn i större utsträckning skall vägas in vid länsstyrelsernas prövning.

⁹⁶

.2.3 Fabriksbetong⁹⁷

Marknaden

Den svenska marknaden för fabriksbetong omfattade ca 2,2 miljoner kubikmeter under 1994. På fabriksbetongmarknaden finns fem stora aktörer med ett stort täckningsområde och ett antal mindre aktörer med en eller ett fåtal fabriker. De fem största företagen har alla ungefär lika stora marknadsandelar.

Marknadsandelarnas fördelning mellan olika aktörer uppskattades 1994 enligt följande: Skanska, Swerock AB, Färdigbetong Gruppen, Euroc Betong & Ballast hade ca 15-20 procent var. NCC Industri hade ca 10 procent och övriga aktörer hade ca 25 procent tillsammans.

Euroc Beton är ett helägt dotterbolag till Scancem och är moderbolag i affärsområdet betongprodukter, som är uppdelat i ett antal företag med huvudsaklig inriktning på nischprodukter av betong. Swerock ägs av AssiDomän (49%) samt av Siab och Peab (25,5% var).

Marknaderna för fabriksbetong och markbetong är mycket lokala. Transportkostnaderna utgör redan vid förhållandevis korta avstånd en relativt stor del av produkternas pris. Därtill kommer att fabriksbetong inte kan transporteras längre tid än ca en timme utan kvalitetsförsämringar. Detta gör att de geografiska verksamhetsområdena i regel blir små. De sträcker ut sig inom en radie på ca 50 km från respektive produktionsanläggning. Möjligheterna till importkonkurrens är, vad avser fabriksbetong, i praktiken obefintliga. Av denna anledning är fabriksbetongtillverkare på mindre orter ofta ensam leverantör. Verksamhetsområdena kring olika produktionsställen kan överlappa varandra och det finns dessutom vissa möjligheter att utsträcka verksamhetsområdena även om detta verkar fördyrande.

Konsortiebildning

Betongindustri AB och AB Sydsten avsåg att bilda ett konsortium med benämningen Öresundsbetong. Konsortiet skulle inte fungera som anbudsgivare på betongleveranser till själva Öresundsbron, utan syftet var att ingå ett försäljningsavtal rörande betongleveranser till Öresundsbrons landanläggningar och anslutningar på den svenska sidan.

Betongindustri och Sydsten bedömde att man var för sig har otillräckliga resurser för att enskilt uppträda som anbudsgivare på betongleveranser till Öresundsförbindelsens anslutningar på den svenska sidan. Avtalets syfte var att genom samarbete uppnå den tekniska kompetens och de ekonomiska resurser som erfordras, för att bli konkurrenskraftiga leverantörer av betong till projektet.

⁹⁷

Dnr 1486/94, 118/95, 240/95

Betongindustri är ett fabriksbetongföretag med verksamheter i främst Stockholm och Mellansverige. Betongindustri ingår som helägt dotterbolag i byggmaterialkoncernen Scancem, som också äger de markområden där Öresundsbron kommer att ansluta på den svenska sidan. Inom Scancemkoncernen finns också dotterbolaget Cementa AB, som är Sveriges enda cementproducent och som svarar för ca 95 procent av cementleveranserna på den svenska marknaden. Cement är den från kostnadssynpunkt viktigaste insatsvaran vid tillverkning av betong.

Tidigare hade Betongindustri också verksamhet i Skåne via sitt helägda dotterbolag Skånsk Byggbetong AB. Skånsk Byggbetong avyttrades dock i januari 1994 till det nybildade företaget ESS-Betong & Co KB, som till 40 procent ägdes av Euroc.

Sydsten är ett makadam- och fabriksbetongföretag med verksamheter i Skåne och Halland. Sydsten ägs till 50 procent av den danska betongtillverkaren Unicon Beton I/S medan resterande 50 procent ägs av Skanska.

Både Betongindustri och Sydsten tillhör de största företagen inom fabriks-betongbranschen i Sverige. Inom Skåne har Sydsten en marknadsandel på ca 35 procent och i Malmöhus län har företaget en marknadsandel på ca 60 procent. Betongindustri har numera ingen verksamhet i Skåne.

Förekomster av grus, som har rätt kvalitet för betongtillverkning, är belägna på minst 60-70 km avstånd från Malmö. Betongindustri och ESS-Betong disponerar inte bergtäkter i denna region. Swerock som är en av delägarna i ESS-Betong har däremot egna ballastförekomster i regionen. I Malmöområdet finns relativt få täkter varför tillgången på ballastmaterial är begränsad. Entreprenadföretag utan egna täkter i området uppger att bristen på ballast kan utgöra ett hinder för dem vid en eventuell etablering av mobila projektfabriker i samband med det aktuella byggprojektet.

Betongindustri och Sydsten ansökte om icke-ingripandebesked, alternativt anmälde konsortiet för undantag till Konkurrensverket. I Konkurrensverkets beslut⁹⁸ angående det anmälda försäljningsavtalet uttryckte verket bl.a. följande.

“-Betongindustris moderbolag Euroc är Sveriges enda producent av cement och dominerande aktör på den svenska cementmarknaden. Skanska som äger 50 procent av Sydsten samt Siab och Peab som direkt eller indirekt har ägarintressen i ESS-Betong tillhör samtliga Sveriges största entreprenadföretag. Därmed torde också Skanska,

⁹⁸

Dnr 1486/94

Siab och Peab vara tre av de främsta konkurrenterna vad gäller entreprenaduppdragen till landanläggningarna för Öresundsbronns fäste på den svenska sidan. Denna vertikala integration torde stärka avtalsparternas marknadsmakt på fabriksbetongmarknaden. Parternas mycket starka ställning på den relevanta marknaden ger dem också en viss marknadsmakt vid eventuella förhandlingar om att ställa fabriker till förfogande. Konkurrensverket avslog därför ansökan/anmälan om icke-ingripandebesked/undantag för samarbetet genom det anmälda försäljningsavtalet.“

.2.4 Asfalt⁹⁹

Asfaltmassa

Asfaltmassa är insatsvara i väganläggningsentreprenader. Totalt uppgick marknaden för asfaltmassa i Sverige till ca 6,7 miljoner ton under 1993. NCC och Skanska är de stora aktörerna och deras marknadsandelar kan uppskattas till 35 procent respektive 30 procent. Asfaltmassans fysiska karaktär och transportkostnader gör att dess geografiska marknad begränsas till ett område runt varje produktionsanläggning med en radie på ca 100 km.

Asfaltläggning

Företag verksamma med asfaltläggning arbetar ofta på avgränsade lokala marknader. Vid större projekt är det dock fullt möjligt att transportera maskiner och utrustning även längre sträckor. De mindre aktörerna på marknaden har emellertid sällan resurser att vara med och tävla om sådana större läggingsuppdrag.

Den eventuella potentiella konkurrens som finns på en lokal marknad kommer i första hand från aktörer som bedriver asfaltläggningsverksamhet på någon angränsande marknad. Vid en bedömning av marknadsstyrka skall därför hänsyn tas till aktörernas styrka på den totala svenska marknaden för läggning av asfalt. På den svenska marknaden för läggning av asfalt är Skanska och NCC de största företagen. Skanska och NCC har marknadsandelar på ca 30 respektive 35 procent, Vägverket ca 15 procent, Siab ca 10 procent och Gat & Väg ca 5 procent.

Joint-ventures¹⁰⁰

I Konkurrensverkets första prövning av s.k. "joint-ventures" slog verket fast att, det samarbete som Skanska Väst AB och Ballast Väst AB bedriver i det gemensamt ägda företaget Vestasfalt KB är konkurrensbegränsande. Vestasfalt med placering i Torslanda, Göteborg,

⁹⁹ Dnr 426/94 och 65/95

¹⁰⁰ Dnr 1205/93

tillverkar asfaltmassa för Göteborgsmarknaden med omnejd. Skanska Väst AB är ett helägt dotterbolag till Skanska AB som är Sveriges största bygg- och entreprenadföretag. Ballast Väst AB är ett helägt dotterbolag till NCC AB som är Sveriges näst största bygg- och entreprenadföretag.

Konkurrensverket konstaterade att Skanska och NCC är de två i särklass största tillverkarna av asfaltmassa på den totala svenska marknaden. Företagen är också de två största aktörerna på eftermarknaden, läggning av asfaltmassa, och tillhör landets största producenter av ballast (grus och kross) som är en viktig insatsvara vid tillverkning av asfaltmassa. Skanska och NCC är genom hel- och delägda företag de största tillverkarna av asfaltmassa i Göteborgsregionen och har en marknadsandel som tillsammans uppgår till ca 80 procent.

Konkurrensverket bedömde att både Skanska och NCC besitter tillräcklig kunskap och har tillräckliga resurser för att var och en för sig bedriva tillverkning av asfaltmassa. Sammantaget fanns inte någon möjlighet att medge undantag från konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete. Konkurrensverket förbjöd därför Skanskas och NCC:s samarbete i Vestasfalt.

.2.5 Armeringsstål¹⁰¹

Marknaden

Armeringsstål omfattar produkterna armeringsjärn och armeringsnät. Armering används i första hand för att förstärka sådana delar av betong som är utsatta för tryck eller drag- och skjutsänningar. Armeringsjärn är varmvalsade, raka stänger i olika dimensioner som nyttjas såväl på byggarbetsplatser som i betongvarufabriker. Armeringsnät tillverkas av valstråd, som är kallvalsad och av tunnare dimensioner än järnen. Nät används på samma sätt som, och ofta i kombination med, armeringsjärn.

Produktionen av armeringsstål i Sverige 1990 utgjordes till ca 94 procent av armeringsjärn och till resterande ca 6 procent av nät. 1995 producerades ca 180 000 ton armeringsstål i Sverige, därav exporterades ca 50 000 ton. Importandelen ökade i början av 1990-talet, vilket sannolikt till största delen berodde på att importen av armeringsnät ökade. Importen har ökat och utgjorde 1995 ca 55 000 ton.

På grund av låg tillväxt och internationell konkurrens i stålbranschen, skedde en kraftig omstrukturering i Norden under 1980-talet. Produktionen av armeringsjärn i Sverige minskade 1991 med ungefär 45 procent jämfört med år 1990. Produktionsminskningen var delvis en medveten satsning i ett led i en strävan att nå balans mellan utbudet av

¹⁰¹

armeringsstål och tråd i Norden. Även exporten av armeringsstål minskade i samma omfattning. Nära två tredjedelar av importen kom från länder utanför Norden. Andelen utomnordiskt armeringsstål på den svenska marknaden ökade under 1992. Första halvåret 1992 beräknades marknadsandelen för det utländska materialet till ca 30 procent.

1991 träffade Rautaruukki och Norsk Jern Holding avtal om att gemensamt förvärva samtliga aktier i Fundia. Rautaruukki och Norsk Jern Holding innehar vardera 50 procent av aktierna. Fundia var den enda återstående svenska tillverkaren av armeringsstål vid tiden för förvärvet. Rautaruukki Oy är moderbolag i en finsk stålkoncern som huvudsakligen bedriver tillverkning och försäljning av handelsstål och andra stålprodukter, främst armeringsstål, grov- och tunnplåt, rör samt valstråd. Norsk Jern Holding A/S är moderbolag i en norsk koncern som omfattar i princip hela den norska stålindustrin.

Den nordiska stålkoncernen Fundia inledde sin verksamhet vid årsskiftet 1991/92. Den nya företagskonstellationen bedömdes få ca 80-90 procent av den svenska marknaden för armeringsjärn. Beträffande armeringsnät hade Fundia ca 40 procent av denna delmarknad år 1990, resterande andel utgjordes av import. Under februari 1996 träffades ett avtal om att Rautaruukki förvärfvar Norsk Jern Holdings andel i Fundia per den 1 april 1996 eller vid den senare tidpunkt då alla myndigheters tillstånd föreligger.

Totalt hade Fundiakoncernen ca 3 600 anställda 1995, och omsättningen samma år uppgick till ca 6,3 miljarder kronor. Marknadsandelen för Fundia uppgår till 70-75 procent av den svenska marknaden för armeringsjärn.

Distribution

Fundia säljer främst armeringsstål genom de rikstäckande grossisterna Tibnor och Bröderna Edstrand. Det förekommer även direktförsäljning. Försäljningen fördelar sig ungefär enligt följande: Tibnor ca 50 procent, Bröderna Edstrand ca 25 procent samt direktförsäljning ca 25 procent. Dessutom finns det ett antal rena importaktörer på den svenska marknaden varav Gota Stål är den största med ca 10-15 000 ton.

I början av 1990-talet etablerades sig flera mindre grossister med egen import. Dessa företag uppnådde 1992 en sammanlagd marknadsandel i grossistledet på uppskattningsvis 5-8 procent. Tibnor och Bröderna Edstrands sammanlagda marknadsandel i grossistledet uppskattades 1992 till 60-65 procent. Även Tibnor och Bröderna Edstrand täcker en del av sitt behov genom import. Skanska importerade dessutom armeringsstål för eget bruk i begränsad omfattning. Det finns idag tillverkare och material från såväl Vitryssland som Polen.

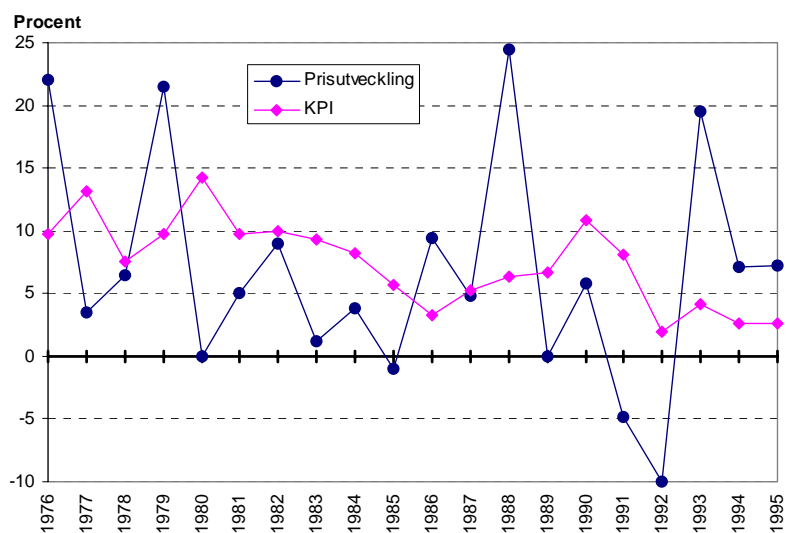
Import/export

Vissa importörer, som Konkurrensverket haft kontakt med, har uttryckt sitt beklagande över svårigheterna att importera och sälja armeringsstål tillverkat i Ryssland och de baltiska staterna. Dessa svårigheter består, enligt importörerna, i att armeringsstål tillverkat i dessa länder inte motsvarar de normer som tillämpas i Sverige.

Enligt uppgift från Fundia finns det inga formella hinder för import/export idag. En internationell jämförelse visar att Sverige är ett av de länder som är mest generöst med att erhålla och behålla SBS-godkännande eller motsvarande.

Prisutvecklingen

11.2 Prisutvecklingen på armeringsstål i jämförelse med Konsumentprisindex (KPI)



Källa: SCB

Prisutvecklingen på armeringsstål har fluktuerat mycket och inte alls följt konsumentprisutvecklingen. Åren 1979, 1988 och 1993 inträffade mycket stora prisökningar. Under åren 1989 och 1990 genomfördes inga prisändringar. 1991 och 1992 var prisändringarna till och med negativa. Under hela perioden 1976-1995 var prisökningstakten på armeringsstål 193 procent. KPI ökade under samma period med 268 procent. Prisutvecklingen för armeringsstål bestäms till stor del av den internationella marknaden. Stålbranschen har fluktuerat mycket och vissa år har utmärkts av en stor över- respektive underkapacitet.

NO:s bedömning av förvärvet

NO:s undersökning av Rautaruukki och Norsk Jern Holdings förvärv av Fundia ledde till slutsatsen, att förvärvarna fick en dominerande ställning på den svenska marknaden för armeringsstål samt på delmarknaden för armeringsjärn, som var skadlig ur allmän synpunkt. NO yrkade därför i framställning till Marknadsdomstolen att domstolen skulle förbjuda Rautaruukki och Norsk Jern Holdings förvärv av Fundia. Efter det att framställningen lämnats till domstolen förde NO och parterna i förvärvet förhandlingar, som resulterade i dels ett förbuds föreläggande, dels i en förhandlingsuppgörelse. NO fann att det av parterna godkända förbuds föreläggandet, samt den mellan NO och Fundia träffade förhandlingsuppgörelsen undanröjde den skadliga verkan av förvärvet. NO återkallade därför sin talan i Marknadsdomstolen. Det av parterna i NO-ärendet godkända förbuds föreläggandet innebar att var och en av förvärvsparterna, vid vite av 5 miljoner kronor, förbjöds att missbruka sin dominerande ställning på den svenska marknaden för armeringsstål.

Konkurrensverkets uppföljning av förvärvet

I NO:s beslut att godkänna förvärvet bestämdes att en uppföljning av effekterna av förvärvet skulle ske. Vid tiden för förvärvet hade Fundia samarbetsavtal med grossisterna Tibnor respektive Bröderna Edstrand. Dessa avtal innehöll villkor som på flera punkter var konkurrensbegränsande. Exempelvis ingick i avtalen att Fundia och grossisterna gemensamt skulle verka för att Fundia minst skulle behålla sin marknadsandel, vilket NO ansåg försvårade för utländska stålverk att komma in eller expandera sin verksamhet på den svenska armeringsstålmarknaden. Dessutom fanns det avtal mellan å ena sidan Fundia Bygg, Tibnor och Bröderna Edstrand och å andra sidan Skanska, NCC Bygg, BPA Bygg respektive SIAB Bygg. Även dessa avtal innehöll konkurrensbegränsande villkor angående bl.a. gemensamma aggregationsrabatter.

Förhandlingsuppgörelsen mellan NO och Fundia innebar att Fundia förklarade sig berett att säga upp samarbetsavtalen med grossisterna. Enligt uppgörelsen hade också avtalen mellan å ena sidan Fundia Bygg och grossisterna och å andra sidan Skanska, NCC Bygg, BPA Bygg respektive SIAB Bygg sagts upp, för att sluta gälla vid årsskiftet 1991/92.

Fundias leveransavtal innehöll vid tiden för uppföljningen inte några bestämmelser avseende köptrohet eller andra villkor som Konkurrensverket bedömde kunde ha outsidersbekämpande effekt. De rabatter som Fundia ger grossisterna, motiverar Fundia med att de är kostnadsavlastande på så sätt att de bl.a. möjliggör bättre produktionsplanering, vilket leder till mindre lager och därmed lägre lagringskostnader.

Försäljning av armeringsstål sker dels direkt från Fundia till byggarbetsplats, dels via grossist. Vid den förstnämnda typen av försäljning, d.v.s. med direktleverans från Fundia till aktuellt bygge, tillämpas två olika slags rabatter; objekts- respektive förbrukarrabatt. Grossisterna åtnjuter i dessa fall endast en förmedlingskommission.

- *Objektsrabatten* aktualiseras då det är fråga om en leveransadress, ett byggobjekt samt leverans från en lagerplats. Rabattstorleken beror på objektets storlek.
- *Förbrukarrabatten* baseras på antal förbrukade ton under ett års tid. Precis som vid objektsrabatt ökar rabattstorleken i takt med ökade inköp.

Fundias avtal med grossisterna respektive Skanska innehöll vid tiden för uppföljningen inte heller några villkor som gav köparna rabatt endast om de tog hela sitt behov eller viss del därav från Fundia. Inte heller var köparnas rabatter beroende av om köparna lyckats uppnå ett av säljaren uppställt mål för inköpen. Avtalen innehöll därmed inte några konkurrensbegränsande villkor som stred mot förbudsföreläggandet.

Antalet importerande grossister i Sverige ökade sedan förvärvet av Fundia ägde rum och ökningen av andelen armeringsstål från länder utanför Norden på den svenska marknaden tydde inte på att överenskommelser om t.ex. hemmamarknadsskydd förelåg. Från att ha legat på ca 16 procent 1990 ökade den utomnordiska importens andel av tillförseln till ca 30 procent 1992. Fundias marknadsandel minskade under motsvarande tidsperiod från ca 82 till ca 70 procent.

Enligt uppgift från Fundia och ett antal grossister, sjönk priserna på armeringsstål på den svenska marknaden relativt kraftigt efter förvärvet av Fundia. Orsakerna till de sjunkande priserna uppgavs vara den rådande lågkonjunkturen samt att det fanns fler aktörer i grossistledet än tidigare. Trots den volymminskning som skedde totalt, kunde material som importerades från länder utanför Norden framgångsrikt konkurrera med svensktillverkat material.

.2.6 Prefabricerade betongelement¹⁰²

Betongelement utgörs av stom-, fasad- och bjälklagskonstruktioner. Denna produktmarknad kan vidare delas upp i delmarknaderna prefabricerade byggmetoder, d.v.s. förproducerade byggelement och platsbyggande. I segmentet prefabricerade byggmetoder finns

¹⁰²

betongelement samt element av t.ex. stål, lättbetong och trä. Platsbyggande förekommer i form av platsgjuten betong, murverk och lätta konstruktioner av stål och trä. Den dominerande byggmetoden är platsbyggande.

Prefabricerade betongelement konkurrerar främst med platsgjuten betong. Substitut till betongelement föreligger även i viss mån form av murverk och lätta konstruktioner av stål och trä. Prefabricerade element står för ca 20 procent av marknaden medan platsgjuten betong står för resterande ca 80 procent i nyproduktionen.

Med hänsyn till framför allt transportekonomiska omständigheter avgränsas marknaden till ett område på ca 40 mil räknat från respektive fabriksanläggning. För vissa av de relevanta produkttyperna, som t.ex. prefabricerade betongelement till virkestorkar och broar, är marknaden dock betydligt större och omfattar hela Sverige.

Omsättningen på den svenska marknaden för betongelement för byggändamål ökade under 1995 och uppgick till ca 1,27 miljarder kronor. Ökningen kommer framförallt från ökade bygginvesteringar i industrin.

Strängbetong AB och Skanska Prefab är Sveriges ledande tillverkare av prefabricerade betongelement. Utöver Skanska Prefab och Strängbetong finns också ett flertal andra alternativa producenter av betongelement på marknaden. Skanska Prefab AB är ett helägt dotterbolag till Skanska AB. Marknadsandelarnas ungefärliga fördelning 1994 mellan olika aktörer framgår nedan.

11.3 Marknadsandel för prefabricerade betongelement (1994)

Företag	Ungefärlig marknadsandel i Sverige i %
Strängbetong	33
Skanska Prefab	23
Abetong Prefab (Euroc)	15
NCC Prefab	12
Precon Anläggningar	7
Övriga (ca 40 st)	10

Import/export

Den svaga svenska kronan medför att import av betongelement endast förekommer i mindre omfattning. Under början av 1990-talet förekom det en mer markant import av betongelement från Finland, speciellt i

norra Sverige. Importen styrs till stor del av den svenska kronans kursrelation till den finska marken. En viss export sker främst till Norge.

.2.7 Lättbetong

Lättbetong är ett byggmaterial som är både bärande, isolerande och brandhårdigt. Det främsta substitutmaterialen till lättbetong vid bostadsproduktion är främst trä, plåt och stål. Produktionens inriktning har utvecklats från oarmerade block till en större andel färdiga fasad- och takelement. Denna utveckling mot kompletta byggsystem innebär tids- och arbetsbesparingar på arbetsplatserna.

Den svenska lättbetongmarknaden består av ett företag Yxhult AB. Yxhult är moderbolag i en företagsgrupp vars huvudprodukter är lättbetong, kalksandsten och takpapp. Tidigare fanns en tillverkare till, Siporex AB, som ingick i Euroc-koncernen. Yxhult förvärvade Siporex under 1994. Försäljningen sker till övervägande del till objektsmarknaden. Omsättningen på den svenska lättbetongmarknaden omsatte ca 300 miljoner kronor 1995.

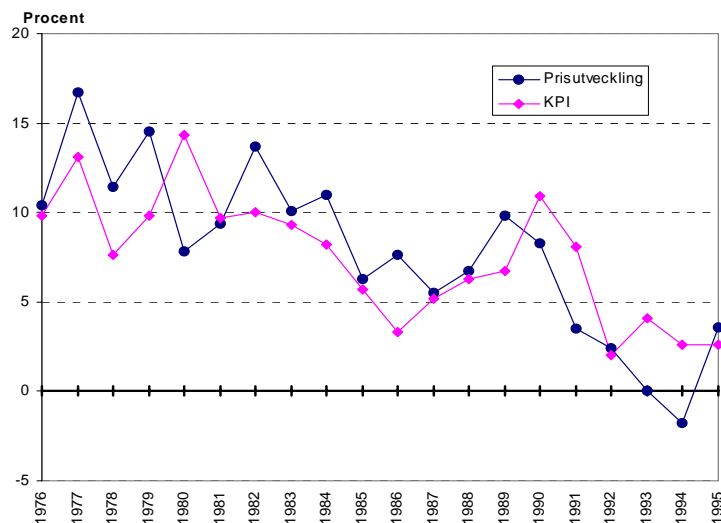
Substitutkonkurrens från andra prefabricerade element förekommer främst från betongelement. Användningsområden är främst bostadsproduktion. Eftersom byggandet i rådande lågkonjunktur har fått en större inriktning på ROT¹⁰³ och mindre projekt så är efterfrågan på prefabricerade lättbetongelement låg. Lättbetong i yttervägg har idag en marknadsandel på ca 7-8 procent av den totala bostadsproduktionen. Denna andel har ökat väsentligt under senare år.

Det förekommer en mindre import främst från Norge och Finland. Även exporten är begränsad och går främst till Tyskland.

¹⁰³

ROT står för renovering, om- och tillbyggnad.

11.4 Prisutvecklingen på lättbetong och mursten av lättbetong¹⁰⁴ i jämförelse med konsumentprisutvecklingen åren 1976-1995



Källa: SCB

Prisutvecklingen på lättbetong och mursten av lättbetong perioden 1976-1996 har oftast varit högre än konsumentprisutvecklingen. I början av 1990-talet vände denna trend. Prisökningstakten var då, med undantag för 1992 och 1995, lägre än KPI. Under hela perioden 1976-1995 var prisökningstakten på lättbetong och mursten av lättbetong 309 procent. KPI ökade under samma period med 268 procent.

.2.8 Rör¹⁰⁵

Marknaden

Rör tillverkas av olika material för olika användningsområden. Betongrören har mellan 30 procent och 40 procent marknadsandel. Konkurrerande material är främst plast men även andra material förekommer såsom segjärn, plåt och armerad polyester. Olika krav gäller för vattenledningsrör respektive avloppsledningsrör. Detta beror på att rören fungerar på olika sätt och används för olika ändamål. Exempelvis drivs vattenledningar under tryck medan avloppsledningar i regel

¹⁰⁴ Uppgifterna bygger på Entreprenadindex E84 (jan 1984=100) och Entreprenadindex H63 (jan 1963=100), materialgruppen lättbetong har ingen exakt motsvarighet i H63 serien. H63 har räknats om till basår 1984.

¹⁰⁵ Dnr 259/92, 240/95

fungerar med självfall. Rör till vattenledningar är oftast tillverkade i plast eller segjärn. Vad gäller markavloppsledningar är ca 40 procent av de rör som används gjorda av betong.

Efterfrågan på markavloppsrör styrs nästan helt av kommunernas investeringar i markavloppssystem. Kommunernas investeringar i ledningar till avloppssystem uppgick 1991 till ca 1,2 miljarder kronor. Betong är fortfarande det vanligaste materialet i kommunala avloppsledningar, men användningen av plaströr har ökat. År 1991 var andelen nylagda meter markavloppsrör tillverkade av plast ca 48 procent och av betong ca 51 procent. Substitutkonkurrensen mellan de olika materialslagen bestäms huvudsakligen av tekniska faktorer och relativpriser. Plaströren är framför allt konkurrenskraftiga i mindre dimensioner. Vid reovering av befintliga VA-nät spelar det redan nedlagda rörmaterialet en avgörande roll. I princip blandas inte olika material och rörtyper i en rörgrav.

Betongrörstillverkningen domineras av Skanska AB, FLA samt Alfa Rör AB. Det senare är ett konsortium bestående av 19 betongrörstillverkare. Skanska och Alfa Rör äger tillsammans ett produktutvecklingsbolag.

Plaströrsmarknaden i Sverige domineras av ett fåtal företag. Davinyl utgör tillsammans med Uponor AB, Svenska Wavin AB och Ma-Bo Svenska AB de större leverantörerna på marknaden. Uponor-koncernen dominerar plaströrstillverkningen i hela Norden. Koncernen har dessutom ägarintressen i norska Ma-Bo, som äger Ma-Bo Svenska AB. Tillsammans har de ca 50 procent av den totala plaströrsmarknaden i Sverige. År 1992 omsattes PE-rör för ca 925 miljoner kronor i Sverige.

Import/export

Import och export av plaströr utgörs huvudsakligen av internhandel mellan de större företagens tillverkningsenheter i Norden. Eftersom flertalet företag inte är fullsortimenttillverkare innebär internhandeln en komplettering av sortimenten. Viss import förekommer från Östeuropa.

Konkurrensbegränsande samarbetsavtal

Näringsfrihetsombudsmannen inledde 1990 en granskning av ett konkurrensbegränsande samarbetsavtal mellan svenska Davinyl AB, norska A/S Fjeldhammer Brug (FB), och finska KWH Pipe Ltd (KWH). Dessa bedrev genom ett gemensamt dotterbolag, Nordic Pipe Innovation AB (NPI), utveckling, tillverkning och försäljning av plaströr. NPI:s återförsäljarsystem reglerades genom separata avtal mellan NPI och respektive delägare. Återförsäljaravtalen gav dessa ensamrätt att sälja produkterna inom i avtalen bestämda områden. I samband med att NO upphörde 1 juli 1992 övertogs ärendet av Konkurrensverket (Ensamrättsavtal - plaströr dnr 259/92). Av avtalet framgår att KWH sökt lämpliga koncept och metoder för tillverkning och försäljning av

dubbelväggiga lättviktsrör tillverkade av PVC. En första utveckling av ett sådant koncept genomfördes av KWH.

Davinyl, som har sin huvudsakliga avsättning i Sverige, hade inte resurser att själv utveckla lättviktsrör och investera i tillhörande produktionsutrustning enbart för försäljning i Sverige. Utan möjlighet att dela dessa investeringskostnader på flera aktörer, kunde Davinyl ej ta upp konkurrensen med de övriga producenterna av s.k. lättviktsrör.

Genom samarbetsavtalet skapades ett gemensamt ägt dotterbolag i Sverige, NPI, varigenom parterna bedrev utveckling av lättviktsrörskonceptet. Parterna är även exklusiva återförsäljare av produkterna i de nordiska länderna.

I samarbetsavtalet hade man förbundit sig att inte direkt eller indirekt uppta utveckling, tillverkning eller marknadsföring av lättviktsrör eller andra produkter, som enligt parternas senare överenskommelser skall omfattas av NPI:s verksamhet, eller av produkter som konkurrerar med sagda produkter och som för närvarande ej ingår i parts produktsortiment.

I samband med samarbetsavtalet träffades även återförsäljaravtal mellan NPI och respektive delägare var för sig. Avtalen omfattar produkter och tillbehör som, från tid till annan omfattas av samarbetet och tillverkas av NPI.

Avtalen gav återförsäljarna, d.v.s. Davinyl, FB och KWH, en exklusiv rätt att marknadsföra och sälja produkterna i eget namn och för egen räkning i det område som tilldelats respektive återförsäljare. NPI förband sig att inte offerera eller sälja produkterna till annan köpare än berörd återförsäljare i respektive område utan att denne medgav detta. Återförsäljaren skulle i sin tur inte direkt eller indirekt bedriva någon aktiv försäljning av produkterna utanför sitt område. De skulle heller inte direkt eller indirekt etablera eller upprätthålla något lager eller distributionsställe för produkterna utanför sitt område.

Vidare fick återförsäljarna inte utan NPI:s medgivande utse andra underåterförsäljare för produkten än vad som angivits i respektive avtal. Detta skulle dock ej, enligt avtalet, oskäligen vägras. Återförsäljarna var i samtliga fall skyldiga att tillse att bestämmelserna i avtalen efterlevdes av underåterförsäljare.

Konkurrensverket avskrev ärendet mot bakgrund av att den nya konkurrenslagens ikraftträdande skulle göra avtalet, i vissa delar eller i sin helhet, ogiltigt.

.2.9 Gipsskivor

Marknaden

Det finns ett drygt tiotal olika byggskevityper till försäljning i Sverige. De används inom byggnadsverksamheten som beklädnadsmaterial, vindskydd, fasadmaterial samt som golv- och takmaterial. De tre mest efterfrågade skivtyperna är gips-, spån- och träfiberskivor (board). Av dessa används gipsskivor endast för byggnadsändamål medan spån- och träfiberskivor har fler användningsområden. De används t.ex. i stor utsträckning inom möbel- och snickeriindustrin. Även om de olika skivtyperna till viss del är substituerbara, så visar Boverkets bestämmelser om brandskydd, tillsammans med den betydande kostnadsfördelen som gipsskivan främst tack vare billig råvara har i förhållande till träbaserade skivtyper, att gipsskivor har en särställning bland byggskevityperna.

Den kraftiga försäljningsutvecklingen för gipsskivor i förhållande till de två andra skivtyperna under 1980-talet tyder på att köparna valt att ersätta träbaserade skivor med gipsskivor. Försäljningen av gipsskivor i Sverige har under en längre period ökat kraftigt, även om marknaden enligt tillverkarna gått tillbaka något de senaste två åren. År 1995 uppgick värdet av försäljningen på den svenska gipsskivemarknaden till ca 500 miljoner kronor.

Det finns tre leverantörer av gipsskivor i Sverige; Gyproc, Danogips och Norgips. Marknadsandelarna för de tre konkurrenterna kan uppskattas till ca 60 procent för Gyproc, 20-25 procent för Danogips/Knauf och 15-20 procent för Norgips. Gyproc, som ägs till 90 procent av Euroc AB och till 9,9 procent av brittiska British Plaster Board Investments Ltd (BPB), dominerar marknaden.

Gyproc har tillverkning av gipsskivor vid en fabrik i Bålsta i Sverige samt vid anläggningar i Norge, Danmark och Finland. Danogips är en dansk gipsskivetillverkare som sedan år 1978 även har tillverkning vid filialen i Åhus i Sverige. Förutom egentillverkade gipsskivor säljer man skivor som importeras från moderbolaget i Danmark. Danogips ingår i tyska Gebr. Knauf Westdeutsche Gipswerke (Knauf), som är en av Europas största producenter av gipsskivor. Danogips/Knauf har sitt huvudsakliga avsättningsområde från Stockholm ned till Sydsverige, men företaget har försäljning även i övriga Sverige. Största konkurrenten till Gyproc och Danogips/Knauf är det norska företaget Norgips som exporterar gipsskivor till Sverige via det svenska dotterbolaget Norgips Svenska AB i Örebro. Norgips försäljning är i stort koncentrerad till Mälardalen och Göteborgsregionen men företagens produkter säljs i hela landet.

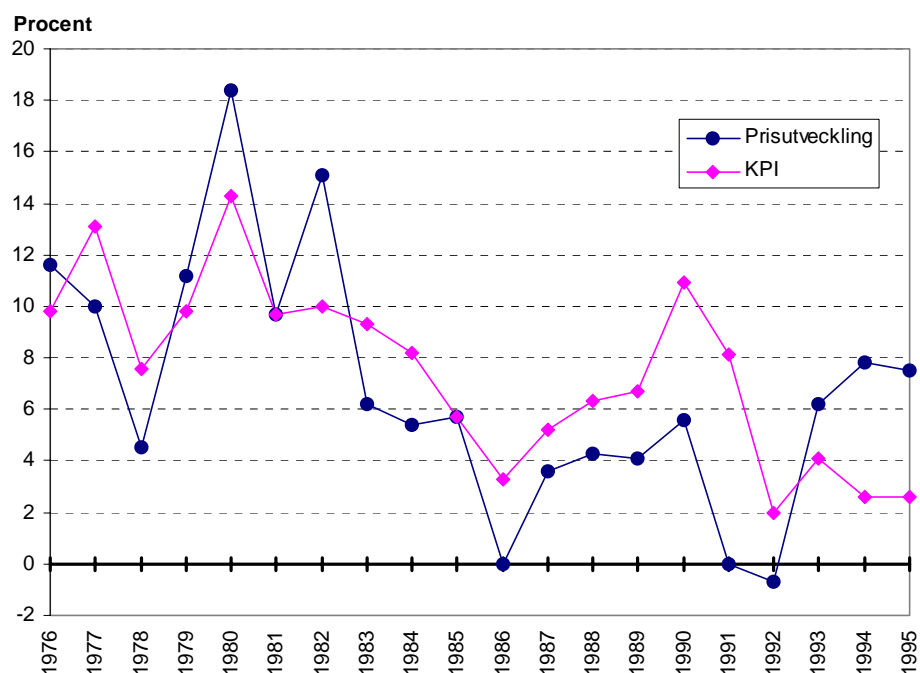
Import/export

År 1990 utgjorde importerade gipsskivor nära 30 procent av tillförseln på den svenska marknaden. Norgips svarade för drygt 60 procent av im-

porten. Resterande import gick huvudsakligen genom de i Sverige etablerade företagen Gyproc och Danogips/Knauf, som båda importerade från sina fabriker i bl.a. Danmark och England. Trots den relativt stora importandelen var importkonkurrensen begränsad, eftersom en betydande del av importen gick via de i Sverige producerande företagen. En förklaring till att det knappast förekom någon import från andra länder än de nordiska var, enligt fabrikanterna, de i förhållande till produktionskostnaderna relativt höga transportkostnaderna. Även om det fanns en inte obetydlig import, fanns det alltså i praktiken bara tre aktörer på den svenska marknaden.

Prisutvecklingen

11.5 Prisutvecklingen på gipsskivor och oorganiska beklädnadsskivor i jämförelse med KPI



Källa: SCB

Prisutvecklingen på gipsskivor har fluktuerat mer, men i huvudsak följt konsumentprisutvecklingen. Åren 1980 och 1982 inträffade högre prisstegringar än KPI. 1988 och 1991 genomfördes inga prisändringar. Under hela perioden 1976-1995 var prisökningen på gipsskivor 214 procent. KPI ökade under samma period med 268 procent. Prisutvecklingen på gipsskivor var högre än konsumentprisutvecklingen trots den låga efterfrågan åren 1993-95. I början av 1990 talet var dock prisstegringstakten lägre än KPI.

Återförsäljarsystem

Gyproc tillämpade fram till 1992 ett selektivt återförsäljarsystem med återförsäljarna uppdelade i huvudombud (Gyprocombud) respektive övriga återförsäljare. Det var endast de ca 160 huvudombuden som fick köpa direkt från Gyproc; övriga återförsäljare hänvisades till att köpa från ombuden. Huvudombuden arbetade lokalt och sålde till övriga återförsäljare, entreprenörer och typhusfabrikanter. Drygt hälften av leveranserna skedde direkt från fabrik till byggarbetsplats men faktureringen gick alltid via ett huvudombud.

För att få bli Gyprocombud måste en återförsäljare uppfylla vissa prestationskrav. Någon minsta inköpsvolym krävdes inte men Gyproc krävde att ombudet skulle ha en dominerande ställning på Gyprocprodukter inom sitt naturliga avsättningsområde. Det naturliga avsättningsområdet bestämdes av Gyproc och varierade i storlek beroende på var i landet Gyprocombudet befann sig. I vissa fall gjordes undantag från kravet på marknadsdominerande ställning vilket gjorde att det kunde finnas flera Gyprocombud inom samma avsättningsområde. Att ingen bestämd lägsta inköpsvolym fanns specificerad, berodde på att Gyproc krävde en större inköpsvolym av ett Gyprocombud i t.ex. Stockholm än av ett Gyprocombud på en mindre ort. I övriga krav ingick att aktivt bevaka byggverksamheten inom Gyprocombudets naturliga avsättningsområde, att hålla ett komplett byggmaterialsortiment, att utföra vissa marknadsaktiviteter vad avser Gyprocs nuvarande och framtida sortiment samt att ha en speciellt utbildad Gyproc-man. Gyprocombuden förband sig också i avtal med Gyproc att inte lagerhålla och sälja gipsskivor av annat fabrikat än Gyproc.

I genomsnitt köpte ett Gyprocombud 1990 ca 210 000 kvadratmeter gipsskivor per år, vilket motsvarade knappt 3 miljoner kronor. Det minsta Gyprocombudet köpte drygt 21 000 kvadratmeter gipsskivor per år, vilket motsvarade ca 300 000 kr. Det fanns ytterligare fem mindre ombud som köpte mellan 46 000 och 63 000 kvadratmeter per år (650 000 - 900 000 kr) medan övriga Gyprocombud gjorde årsinköp på mellan 70 000 och 2 590 000 kvadratmeter (1-37 miljoner kronor). Alltför små Gyproc-ombud var inte önskvärda på grund av att de medförde stora kostnader i form av t.ex. kreditrisker, utbildning och administration.

*Selektivt återförsäljarsystem*¹⁰⁶

I en anmälan till Konkurrensverket ifrågasatte Ramsele Järn om Gyprocs återförsäljarsystem var konkurrensbegränsande. Företaget försökte köpa gipsskivor direkt av Gyproc men nekades. Därför var företaget tvunget att köpa av ett s.k. Gyprocombud. Företaget fick därmed inte samma

106

Dnr 249/92

inköpspris som Gyprocombudet fick av Gyproc. Detta ställde Ramsele Järn i ett sämre läge från kostnadssynpunkt, vilket hindrade företaget att konkurrera med närmaste Gyprocombud som fanns ca 75 km från Ramsele. När företaget köpte gipsskivor från Gyprocombudet köptes dessa med en rabatt på 13 procent räknat på fabrikspriset. Bättre rabatter från något annat Gyprocombud var inte sannolikt. Vid tiden för anmälan uppskattade Ramsele Järn Gyprocombudens rabatter från Gyproc till 20-25 procent.

Ramsele Järn sålde vid tiden för anmälan 13 000-14 000 kvadratmeter gipsskivor per år vilket motsvarade ca 200 000 kr. Eftersom företaget inte var Gyprocombud kunde det inte ordna direktleveranser från fabrik till byggen. Om företaget varit Gyprocombud skulle försäljningen kunnat fördubblas, eftersom man då skulle kunnat konkurrera med andra Gyprocombud om försäljning till byggen. Företaget var berett att marknadsföra Gyprocs hela sortiment och lagerföra de produkter som hade åtgång.

När inköp av gipsskivor skedde köpte Ramsele Järn hela lastbilslaster. Så gjorde även Gyprocombuden, som köpte direkt av Gyproc. Det fanns ingen anledning för Gyprocombud att köpa mer än en lastbilslast åt gången, eftersom leverans skedde fraktfritt vid den kvantiteten och större kvantiteter bara medförde lagerkostnader. Därför köpte huvudombuden inte större kvantiteter per leverans än Ramsele Järn.

Vid ikraftträdandet av den nya konkurrenslagen den 1 juli 1993 sade Gyproc, att man hade för avsikt att se över sitt återförsäljarsystem med tillhörande avtal och villkor samt genomföra de ändringar, som krävdes för att systemet skulle stå i överensstämmelse med den nya konkurrenslagen.

För att ett selektivt försäljningssystem skall vara godtagbart enligt lagen, bör urvalet av återförsäljare ske enligt objektiva, kvalitativa kriterier som tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Ytterligare ett inslag, som förmodligen omfattas av förbud enligt konkurrenslagen är Gyprocs enmärkeskrav, d.v.s. det faktum att Gyprocombuden inte får sälja och lagerhålla gipsskivor av något annat märke än Gyproc.

.2.10 Mineralull¹⁰⁷

Marknaden

Den svenska mineralullsmarknaden har länge dominerats av de två

¹⁰⁷ Statens pris- och konkurrensverk (1992), Konkurrensförhållanden på den svenska mineralullsmarknaden (SPK:s utredningsserie 1992:17).

svenska tillverkarna Gullfiber och Rockwool. Företagen är ungefär lika stora och har tillsammans ca 90 procent av marknaden.

Gullfiber ägs av den franska byggmaterialkoncernen Saint Gobain, som bedriver verksamhet i ett stort antal länder både i och utanför Europa. Saint Gobain är den största tillverkaren av mineralull i Europa. Rockwool ägs av finska byggmaterialkoncernen och mineralullsproducenten Partek OY. Även Partek-koncernen bedriver verksamhet i ett stort antal länder i Europa och Nordamerika. Partek-koncernen är nummer tre i storlek på den europeiska mineralullsmarknaden. Försäljningen av mineralull på den svenska marknaden uppgick 1995 till drygt 1 miljard kronor.

Gullfiber tillverkar främst glasull och Rockwool främst stenull. Trots de något olika egenskaperna hos glasulls- respektive stenullsprodukter är de i flertalet fall substituerbara. Mineralull kan därför anses vara en från konkurrenssynpunkt homogen produktgrupp. Viss substitutkonkurrens från andra material förekommer också på marknaden, om än i mycket begränsad omfattning.

Trots de stora variationerna i volym har lönsamheten i mineralullsbranschen varit god. Gullfibers och Rockwools lönsamhet har under perioden 1985-1995 legat väl i nivå med eller högre än genomsnittet för annan inhemsk tillverknings- och verkstadsindustri. Den fortsatt vikande byggmarknaden i Sverige gör att både Gullfiber och Rockwool drabbats av volym- och resultatförsämring under 1992-1995. Företagen försöker att effektivisera sin produktion och dra ner på tillverkningskapaciteten. I viss mån sker en ökad export till framförallt Tyskland.

Import/export

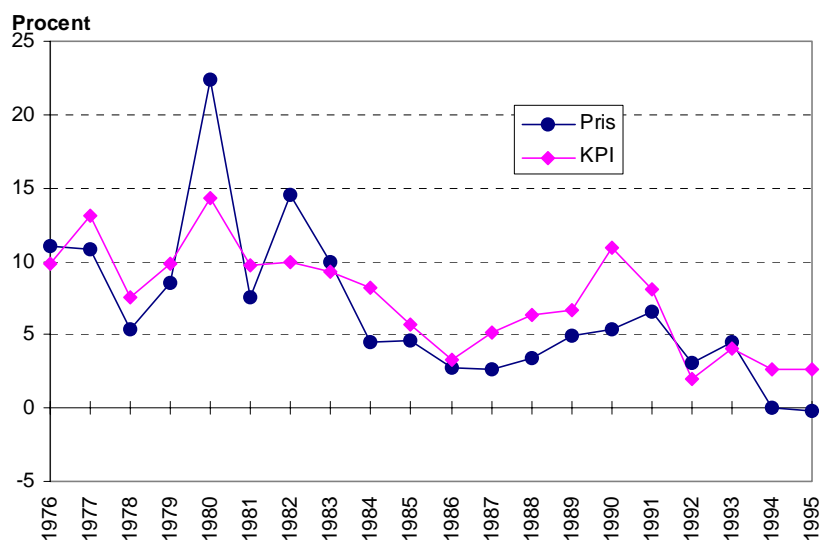
Import av mineralull har endast förekommit i begränsad omfattning och har då främst skett via de båda svenska tillverkarna. I början av 1990-talet ökade importkonkurrensen genom att två nya företag, Roxull AB och Superglas AB, etablerade sig på den svenska marknaden. Roxull är ett dotterbolag till danska Rockwool International A/S, som är Europas näst största leverantör av stenull. Superglas ägs av brittiska Superglass Insulation Ltd. Superglass har en begränsad tillverkningskapacitet, varför företagets möjligheter att ta några större andelar av den svenska mineralullsmarknaden är små. Företagens gemensamma marknadsandel uppskattades 1992 till ca 5 procent.

Trots den kraftiga högkonjunkturen under slutet av 1980-talet ökade inte importen av mineralull i någon större utsträckning. Orsaken till det står att finna i de handels- och etableringshinder som förekommit på marknaden, t.ex. licensavtal och ägarsamband, vilka gett de svenska

tillverkarna ett hemmamarknadsskydd. Ett annat exempel är Gullfibers och Rockwools återförsäljarsystem¹⁰⁸. Företagen tillämpade fram till 1992 ett selektivt återförsäljarsystem med auktoriserade s.k. huvudåterförsäljare. Genom indirekta krav på märkeslojalitet, t.ex. försämrade support och sämre villkor, knöts huvudåterförsäljare upp av respektive tillverkare. Då huvudåterförsäljarna utgör en betydande del av de större byggmaterialhandlarna, har nya företag på marknaden haft svårt att hitta försäljningskanaler i önskad omfattning.

Prisutvecklingen

11.6 Prisutvecklingen på mineralull och värmeisoleringsmaterial¹⁰⁹ i jämförelse med KPI åren 1976-1995



Källa: SCB, entreprenadindex

Prisutvecklingen på mineralull har i princip följt konsumentprisutvecklingen. I början av 1980-talet var prisstegringstakten högre än KPI. År 1994 och 1995 genomfördes inga prisändringar. Under hela perioden 1976-1995 var prisökningstakten på mineralull 221 procent. KPI ökade

¹⁰⁸ Se även avsnittet om gipsskivor och Gyproc's återförsäljarsystem.

¹⁰⁹ Uppgifterna bygger på Entreprenadindex E84 (jan 1984=100) och Entreprenadindex H63 (jan 1963=100), materialgruppen värmeisolering mineralull har ingen exakt motsvarighet i H63 serien. H63 har räknats om till basår 1984.

under samma period med 268 procent. Den svenska prisnivån har generellt sett varit högre än i andra europeiska länder.

*Misstänkt prissamverkan*¹¹⁰

Förutvarande Näringsfrihetsombudsmannen (NO) granskade om prissamverkan förekom mellan mineralullstillverkarna Gullfiber AB och Rockwool AB. Företagen genomförde under en längre tid konsekvent samtida och likformiga förändringar av priser och rabatter. Företagen ålades att redogöra för om överläggningar hade skett avseende priser och rabatter. Då NO upphörde den 1 juli 1992 övertogs ärendet av Konkurrensverket.

Rockwool och Gullfiber genomförde under en lång tid listprisändringar vid samma tillfällen och av samma storlek. Detta gällde både de fabriksprislistor och cirkaprislistor som företagen gav ut. Fabriksprislistorna användes vid försäljning till huvudåterförsäljarna medan cirkaprislistorna utgjorde rekommendationer till återförsäljarna. SPK:s utredning visade att, återförsäljarnas följsamhet till dessa cirkaprislistor var hög jämfört med vad som gällde för många andra byggmaterial.

Gullfibers och Rockwools rabattsystem var enhetligt utformade och under 1980-talet hade företagen vid ett par tillfällen genomfört samtida rabattförändringar. Mycket tydde också på att återförsäljarna i stor utsträckning följde tillverkarnas rekommendationer i fråga om rabattgivning. Vid en gemensam pris- och rabattjustering som genomfördes 1989 agerade återförsäljarledet mycket enhetligt. Den prisstelhet som kom till uttryck i identiska prislistor gällde således även vid rabattgivningen.

Såväl Roxulls som Superglas prislistor överensstämde med de svenska tillverkarnas. Anledningen till detta var, enligt företagen, att kundsidan krävde enhetliga prislistor. Vid en bedömning av lämnade offerter, behövde kunden enbart beakta vilka rabatter som gavs.

Gullfiber förnekade att de likformiga och samtida pris- och rabattförändringarna var resultatet av information eller samverkan mellan bolagen. Företaget hävdade i stället att det hade fått information om konkurrenternas förestående prishöjningar genom återförsäljare, som sålde både Rockwools och Gullfibers produkter. Företaget framhöll vidare att det på en duopolistisk marknad i längden inte är möjligt att ha olikartad prissättning, eftersom produkterna är snarlika. Det företag som ligger högst måste således anpassa sig till konkurrenten. Den egentliga konkurrensen sker med produktkvalitet och service. Konkurrens

¹¹⁰

förekommer även från andra isoleringsmaterial. Beträffande det faktum att Gullfiber 1986 förändrade sitt rabattsystem samtidigt med Rockwool till ett identiskt system, anförde Gullfiber att det från återförsäljarna framförts önskemål om ett med Rockwool enhetligt prissystem, för att underlätta prisjämförelser m.m. Samtidigt fick Gullfiber information från återförsäljarna om utformningen av Rockwools planerade system. Gullfiber beslutade därför att utforma sitt system i likhet med Rockwools. Några diskussioner mellan företagen hade enligt Gullfiber inte förekommit.

Även Rockwool förnekade att företagen hade samverkat eller utbytt information om pris- och rabattändringarna. Rockwool får information av återförsäljarna då konkurrenterna avser att förändra priser och rabatter. Prisledarskap ses som naturligt på en duopolmarknad och det företag som har högsta prisökningsbehovet tvingas anpassa sig till det företag som har det lägsta. Rockwool anförde vidare att mineralull är utsatt för många olika slags konkurrenstryck, som håller priserna nere. För det första råder konkurrens mellan isolering och apparater, t.ex. värmepumpar. För det andra finns metodkonkurrens när det gäller isolering eftersom det finns olika typer av konstruktioner, t.ex. cellplast och kork. För det tredje kan man tala om ren materialkonkurrens när mineralull konkurrerar med cellulosa, gasbetong och kork. Denna konkurrens sker med olika framgång på olika delmarknader. På vissa delmarknader konkurrerar Rockwools mineralull endast med Gullfibers.

NO var i kontakt med ett antal återförsäljare och större kunder. Dessa kontakter gav vid handen att någon priskonkurrens mellan Gullfiber och Rockwool knappast förekom i någon större utsträckning, däremot konkurrens i fråga om service m.m. Pris- och rabattkonkurrensen tycktes dock öka något i samband med importföretagens inträde på marknaden.

Gullfibers och Rockwools priser och rabatter uppvisade en hög grad av överensstämmelse under lång tid. Anledningen till detta var, enligt företagen, att det på en duopolmarknad med varor som är substituerbara inte går att ha olika priser. Information från återförsäljarna om konkurrentens förestående prisökningar ledde till att höjningarna kom att ske vid samma tidpunkt.

I Konkurrensverkets beslut slogs bland annat fast att priserna på en duopolistisk marknad tenderar att bli likartade. Mot bakgrund av de aktuella företagens starka dominans på marknaden är sådan prisstelhet speciellt allvarlig. Det kunde inte uteslutas att ett samarbete eller samförstånd låg bakom en hög följsamhet. Konkurrensverket kunde emellertid inte belägga att företagen haft samråd i prisfrågor eller att ett samordnat förfarande skulle föreligga.

Den stela prisbildningen accentuerade behovet av att stärka konkurrenstrycket på mineralullsmarknaden. För att öka den faktiska och potentiella

konkurrensen är det viktigt att undanröja de etablerings- och handelshinder som finns. Gullfibers och Rockwools distributionssystem var ett sådant hinder.

.2.11 Golv

Marknaden

Den totala försäljningen av halvhårda och mjuka golvmaterial, väggbeklädnader för våtrum, keramiska material och sten i Sverige uppgick år 1992 till ca 6,2 miljarder kronor inklusive inläggning. Av denna siffra utgjorde väggbeklädnader för våtrum drygt 400 miljoner kronor och keramiska golv och stengolv ca 2,7 miljarder kronor. Golvbeläggningar utgörs av t.ex. trägolv, golv av linoleum och golv av plastlaminat. Samtliga dessa golvbeläggningar utgör substituerbara produkter för konsumenterna. Det totala värdet av tillförseln av golvbeläggningar på den svenska marknaden uppgick år 1992 till ca 2 miljarder kronor.

Antalet företag som handlar med golv i Sverige är ca 3 000. Av dessa utgör golvfackhandeln ca 1 700 företag, varav ca 100 är anslutna till de frivilliga inköpskedjorna BBM Entreprenad AB, BPA Måleri & Golv AB samt Färgsam-Dinbo.

På produktmarknaderna för golvbeläggningar är Tarkett-gruppen en av de större aktörerna i Europa. Övriga företag är Forbo (schweizisk koncern), Sommer (fransk koncern), Armstrong (amerikansk koncern) och DLW (tysk koncern). Tarkett-gruppens omsättning i Sverige avseende golvbeläggningar uppskattas för år 1993 till ca 605 miljoner kronor. Motsvarande siffra för väggbeläggningar uppskattas till 38 miljoner kronor. Tarkettgruppens marknadsandel uppskattas för golvbeläggningar uppgå till 28 procent och för väggbeläggningar till 30 procent.

Det finns inga etableringshinder av betydelse på golvmarknaden i Sverige. Företaget Pergo har under de senaste åren inträtt på marknaden för golvbeläggningar med en golvbeläggning av plastlaminat. Det finns för närvarande en generell överkapacitet på den svenska marknaden.

Forskning och utveckling spelar en stor roll på marknaden för golvbeläggningar. Här görs stora ansträngningar att finna alternativa material till golv innehållande PVC, vilket av miljöskäl på grund av sitt klorinnehåll kan komma att förbjudas i framtiden. Forskningen inriktas därför på att ta fram klorfria golvbeläggningar.

Import/export

Importen av golvbeläggningar uppgick till ca 790 miljoner kronor. Importen av väggbeläggningar för våtutrymmen är marginell. I framtiden kan importen från Korea, Malaysia och Kina förväntas öka.

*Prissamverkan*¹¹¹

Golvbranschens Riksorganisation (GBR) är en paraplyorganisation för branschens samtliga led, d.v.s.. tillverkare, grossister och återförsäljare. Organisationen administrerade via Golv- och väggbranschens priskommitté ett prissamarbete, som omfattade kalkylhjälpmedel med vägledande cirkapriser vid detaljförsäljning och hantverkstjänster för mindre serviceåtaganden. Cirkapriserna beräknades med utgångspunkt i småföretagens genomsnittliga täckningsbidragsbehov. Cirkapriserna för servicearbeten beräknades med utgångspunkt i arbetarlöner och lönebikostnader i förhållande till nedlagd tid för respektive åtagande, resor, restid, timtidsarbeten etc. Prislistan innehöll bl.a.:

- "Kalkylering vid nyproduktion", d.v.s.. matematiska exempel för inläggningskostnaden för olika arbetsmoment i förhållande till golvläggarens timkapacitet och utgående fasta timlön,
- vägledande cirkapriser för serviceläggning i samband med detaljförsäljning,
- uppgifter om Entreprenadindex E84 och GBR:s materialprisindex, vissa andra indextal samt en tablå över företagens sociala kostnader till följd av lagar och avtal, och dessutom
- vägledande cirkapriser för olika golvmaterial samt tillbehör till dessa omfattande ca 3 500 produkter.

Underlaget för cirkaprisberäkningarna utgjordes av leverantörernas nettoprislistor. Cirkapriserna räknades fram genom ett generellt procentpåslag.

Prisinformationen riktade sig till golventreprenörer och avsikten med vägledningen var att underlätta för golvläggaren att beräkna priset i egenskap av entreprenör. Abonnenterna var huvudsakligen mindre golföretag. Omsättningen för sådant material och arbete som omfattades av prissamarbetet utgjorde 3,5 miljarder kronor. Prislistan användes till arbeten och försäljning som uppskattningsvis uppgick till ca 10 procent av nämnda 3,5 miljarder kronor. Listan användes även av icke-medlemmar.

Konkurrensverkets bedömning

GBR ansökte om icke-ingripandebesked enligt 20 § konkurrenslagen (1993:20) för prissamarbetet inom branschorganisationen. I andra hand anmäldes samarbetet för undantag enligt 8 § samma lag.

¹¹¹

GBR:s anförda skäl för icke-ingripande/undantag var bl.a. att huvuddelen av prisbokens abonnenter utgjordes av fåmansbolag med mindre än fem anställda och med en omsättning under 10 miljoner kronor. För dessa företag var prisboken ett viktigt kalkylhjälpmedel. Den lokala marknaden och dess "knivskarpa" konkurrens bestämmer priset till konsument vid varje köptillfälle. Behovet av att ständigt ha tillgång till aktuella uppgifter om förekommande produkter är stort. Avsaknaden av kalkylhjälpmedlet skulle försvåra för golvföretagen att kunna ge en snabb och korrekt prisuppgift. GBR ansåg att prislistan utgjorde ett viktigt uppslagsverk med information om på marknaden förekommande produkter. Enligt GBR skulle de små golvföretagens marginaltänkande öka utan cirkaprislistan, till nackdel för konsumenterna. Eftersom svensk golvmarknad domineras av fyra stora aktörer, som tillsammans har ca 70 procent av marknaden, är det av stor vikt att information om övriga leverantörers produkter och priser når golvföretagen på ett rationellt och enhetligt sätt.

Konkurrensverket avslog ansökan om icke-ingripandebesked och beviljade inte undantag. I beslutet fanns bl.a. följande motiveringar:

“-Det saknar betydelse om GBR:s utgivande av prisinformationen föregåtts av ett formellt beslut eller inte. Ett "beslut av en sammanslutning av företag" som sker inom ramen för sammanslutningens syfte kräver inget godkännande från respektive medlem för att denna skall anses omfattad av de åtgärder som vidtas av företagsammanslutningen.“

“-Ett avtal om prissamarbete behöver inte vara bindande för att omfattas av förbudet. Detta gäller särskilt för horisontella prisrekommendationer, d.v.s.. prisrekommendationer som ges ut i samarbete mellan företag i samma försäljnings- eller inköpsled. Bakom förbudet i 6 § KL ligger risken att horisontella listpriser leder till prisstelhet och bristande konkurrens. Listpriserna möjliggör för de deltagande företagen att med större säkerhet förutse konkurrenternas prissättning. Det finns vidare en risk att listpriser som utfärdas av en bransch- och intresseförening sätts på en nivå som anpassats till de minst effektiva företagen och därigenom medför en högre prisnivå än som skulle vara fallet vid aktiv priskonkurrens.“

Konkurrensverket fann därför att GBR:s prissamarbete var konkurrensbegränsande. Det konkurrensbegränsande förfarandet bestod i att GBR gav ut en prisbok som medlemmar och andra kunde abonnera på. Det har från GBR:s sida gjorts gällande att prisboken i första hand riktade sig till mindre golventreprenörer. Något hinder föreligger dock inte för den som så önskar att, oavsett storlek, abonnera på prisboken.

Eftersom prisinformationen i prisboken till stor del bestod av rena cirka-prislistor för olika leverantörers produkter omfattade avtalet både

varorna och tjänsten att lägga golv. Samarbetet om att ge ut GBR:s prisbok omfattade en stor del av marknaden och branschens alla led, från de största golv tillverkarna, bl.a. Tarkett AB, Forbo-Forshaga AB och AB Gustaf Kähr, till de minsta entreprenörerna.

Enligt Konkurrensverket kunde det positiva värde som listan enligt GBR hade som ren produktinformation uppfyllas, utan att detta behövde kombineras med ett prissamarbete, vilket endast kunde bidra till en ökad prisstelhets och onödigtvis begränsa konkurrensen bland de företag som använde sig av kalkyl- och prisinformation. Konkurrensverket uttryckte förståelse för att en administrativ fördel kunde uppkomma för en del mindre företag. Samarbetet omfattade emellertid även de stora företagen i branschen. De generella procentpåslag som lades på leverantörernas nettopriser torde inte heller vara anpassade efter de kostnadseffektiva företag, som skulle kunna bidra till en bättre konkurrenssituation på golvmarknaden. Någon vinst för konsumenterna kunde således knappast uppstå genom prissamarbetet. GBR ansågs heller inte på ett övertygande sätt ha visat, att prissamarbetet skulle kunna bidra till en förbättrad produktion eller distribution eller till att främja tekniskt och ekonomiskt framåtskridande.

.2.12 Snickeriprodukter

Med snickeriprodukter avses dörrar, fönster och inredningssnickerier. Dessa delmarknader skiljer sig åt med avseende på företagstruktur och aktörer. När det gäller kunder, prissättning och distributionssystem uppvisar delmarknaderna stora likheter. Delmarknaderna kan i sin tur delas in i olika produktgrupper.

Dörrar

Dörrar består av innerdörrar och ytterdörrar för bostäder, institutionsdörrar samt övriga dörrar. Det finns tre företag på den svenska marknaden som tillverkar samtliga dörrtyper. De flesta dörrtillverkare har ofta ett begränsat sortiment av de dörrkategorier som finns. Mindre företag har oftast specialiserat sig på någon speciell dörrtyp. Swedoor som ingår i Stora-koncernen är det dominerande företaget på marknaden med minst 50 procent av marknaden för olika dörrtyper. Swedoor har varit det prisledande företaget, men eftersom specialisering och inriktning mot nischer förekommer så är kvalitet, service och leveranssäkerhet viktigt. På objekts- och typhusmarknaden är det viktigt att kunna erbjuda ett brett och fullständigt sortiment. De stora tillverkarna har därför en konkurrensfördel på dessa marknader. På objekts- och typhusmarknaden arbetar företagen med anbudsfordarande. I ett anbud anges oftast ett nettopris där rabatter är avdragna. Rabatterna är mycket höga. Av den produktion som sker i Sverige exporteras ca en tredjedel, främst till de nordiska länderna.

Fönster

De största fönstertillverkarna är Elitfönster, SP-snickerier och Myresjöfönster. SP-snickerier ingår i Stora-koncernen och Myresjöfönster i Skanskakoncernen. De tre största företagen har ungefär två tredjedelar av den svenska försäljningen.

Fönstertillverkarna har ofta koncentrerat sin försäljning till en särskild kundkategori. De största kundkategorierna är byggmaterialhandeln och byggtreprenörerna. Typhusfabrikanter är en annan mindre kundkategori. De tre största företagen har försäljning till samtliga kundkategorier.

Kvalitet och leveranssäkerhet är mycket viktiga konkurrensmedel. På objektmarknaden är bearbetningen av föreskrivande led, t.ex. arkitekter, mycket viktig, eftersom dessa oftast rekommenderar byggtreprenörerna vissa fabrikat i bygghandlingarna. Rabatter är mycket omfattande på de prislistor som tillverkarna tillämpar. De stora kunderna på objektmarknaderna får de högsta rabatterna.

Inredningssnickerier

Inredningssnickerier består av köks- och garderoibsskåp av trä samt komponenter till dessa. De stora företagen på marknaden för inredningssnickerier är Stora Kitchen (Marbodal och HTH-kök), Balingslöv, Nordbo-Kök och Myresjökök. De fyra största företagens försäljning uppgår till ca 80 procent av marknaden. Försäljningen av inredningssnickerier på den svenska marknaden uppgick 1995 till ca 1,8 miljarder kronor.

Företagen konkurrerar främst med service, leveranssäkerhet och garantiåtaganden. Service innebär bl.a. att företagen tillhandahåller dataritnings-system och ordnar utställningar. Rabatterna är mycket omfattande på de prislistor som tillverkarna tillämpar. De stora kunderna på objektmarknaderna får de högsta rabatterna. Service, leveranssäkerhet och garantiåtaganden har fått ökad betydelse som konkurrensmedel. Av stor betydelse är ett väl utbyggt återförsäljarled. De mindre företagen satsar på att hitta egna nischer på marknaden, t.ex. Dala-Floda som har specialiserat sig på allergianpassade produkter genom att inte använda spånskivor. Lågkonjunkturen har drabbat marknaden för inredningssnickerier hårt. Hushållen skjuter upp investeringar i sällanköpsvaror, objektmarknaden är mindre och ROT-andelen har ökat.

Divisionen Stora Kitchen inom Stora-koncernen är en av världens största producenter av inredningssnickerier. Myresjökök ingår i Skanska-koncernen. De senaste åren har importen av inredningssnickerier ökat. De största importörerna är HTH-kök och IKEA. IKEA har tagit allt större marknadsandelar på marknaden för inredningssnickerier och täcker hela sitt behov genom import. Exportens andel av produktionen

har ökat under lågkonjunkturen och går i huvudsak till de nordiska länderna.

.2.13 VVS-produkter

VVS-marknaden består av delmarknaderna värme, ventilation och sanitet. VVS-produkternas andel i faktorprisindex är 5,5 procent för flerbostadshus och 4,6 procent för småhus. Delmarknaderna i VVS-materialtillverkarledet utmärks av en hög företagskoncentration. På flera marknader saknas import- eller annan konkurrens från substitutvaror. Distributionen av VVS-material går till övervägande delen genom VVS-grossistledet. Installationsledet är den största kundkategorin. Vi beskriver VVS-produktmarknaden genom att exemplifiera med några utvalda produktmarknader. Dessa utgörs av sanitetsporcelain, badkar, diskbänkar och värmetekniska produkter.

Den största kundgruppen är VVS-installationsföretagen. Distributionen sker nästan uteslutande genom VVS-grossisterna. Det viktigaste konkurrensmedlet är kvalitet och service. Priset har en mer framträdande roll, då grossisterna begär anbud vid objektsupphandling. Marknadsföring mot VVS-installationsföretag och konsulter är därför mycket viktigt.

Sanitetsporcelain, badkar och diskbänkar

Efterfrågan på sanitetsporcelain, badkar och diskbänkar bestäms av byggproduktionens inriktning och utveckling. Byggproduktionens inriktning på ROT-verksamhet eller nyproduktion spelar därvid roll. Vid nyproduktion är materialinsatsen vanligen större än vid ROT-verksamhet.

En betydande export förekommer, varför även byggproduktionens utveckling i Norden och Europa har betydelse. Tillverkarna på den svenska marknaden har anpassat sig till den låga byggverksamheten och har delvis kompenserat sig genom en ökad exportandel. En viss import förekommer. De hinder för frihandel som eventuellt kan finnas, utgörs av sämre tillgång till reservdelar och service samt eventuella kvalitetsskillnader som kan förekomma.

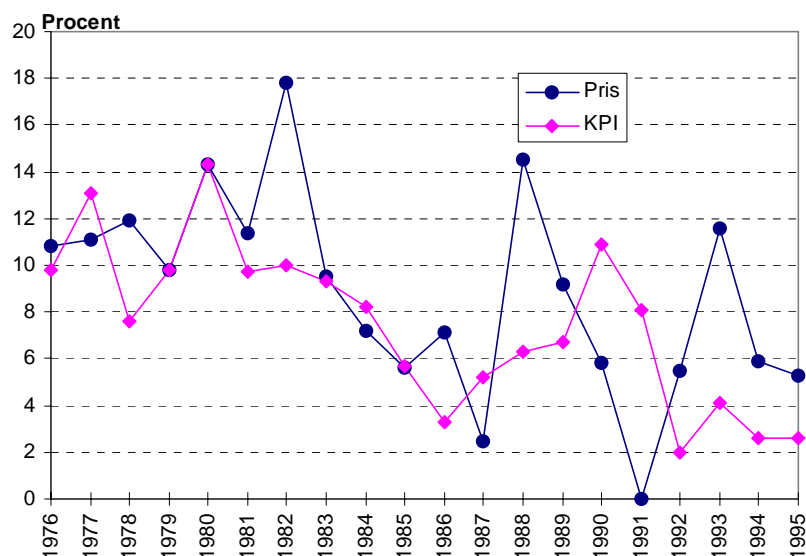
Prissättningen av sanitetsporcelain, badkar och diskbänkar är, på grund av den höga kostnadsandelen material mycket beroende av råvarupriser som till stor del bestäms på internationella marknader. Tillverkningen är också relativt kapitalintensiv. Priserna mot grossisterna sätts genom det rabattsystem som tillämpas. Tillverkarna har en bruttoprislista varifrån priset bestäms genom förändringar i rabatterna.

Sanitetsporcelain

Sanitetsporcelain består av wc-stolar, tvättställ och bidéer och tillverkas i keramiskt material. Exporten går främst till de nordiska länderna och

exportandelen. Importen kommer främst från Finland, England och Taiwan. Marknaden domineras av Gustavsbergs VVS AB som är störst samt Ifö Sanitär AB och IDO AB som importerar från Finland. Svedberg är också ett företag på marknaden som importerar från Taiwan. En viss import förekommer från England. Både IDO och Ifö ingår i den finska Wärtsilä-koncernen.

11.7 Prisutvecklingen på sanitetsporlin i jämförelse med KPI åren 1976-1995



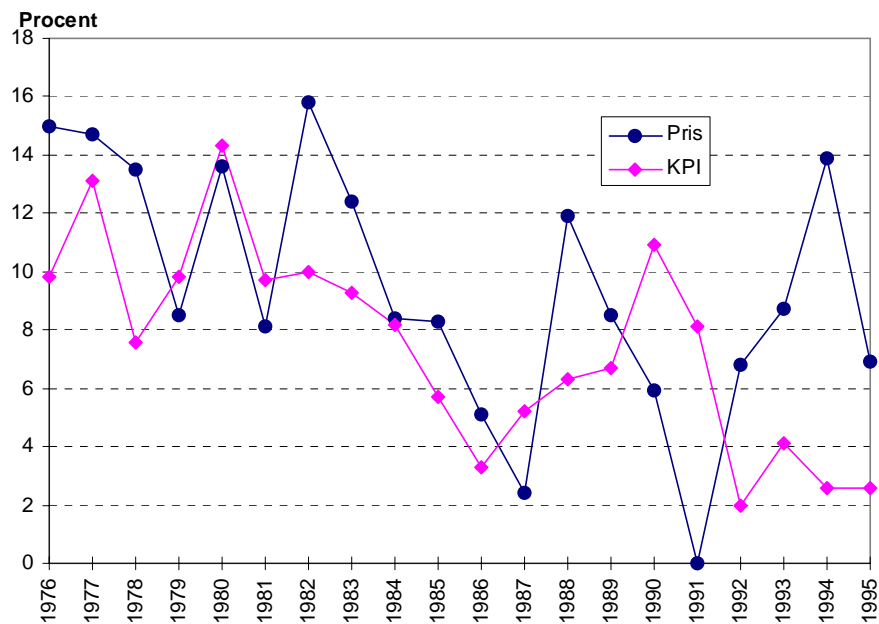
Källa: SCB, entreprenadindex

Tillverkningen av sanitetsporlin är kapitalintensiv och har en hög andel fasta kostnader. Prissättningen sker till VVS-grossisterna genom prislister och rabattgivning. Prisutvecklingen har följt konsumentprisutvecklingen vissa perioder. Åren 1982, 1988 och 1993 skedde stora prisstegringar i förhållande till KPI. År 1994 genomfördes inga prisändringar. Under hela perioden 1976-1995 var prisökningen på sanitetsporlin 405 procent. KPI ökade under samma period med 268 procent.

Badkar

Badkar tillverkas i svartplåt, substitut är duschkabiner. Exporten går främst till de nordiska länderna och importen är liten. Marknaden domineras fullständigt av Ifö Sanitär AB och Gustavsbergs VVS AB som har ungefär hälften av marknaden vardera.

11.8 Prisutvecklingen på badkar i jämförelse med KPI åren 1976-1995



Källa: SCB, entreprenadindex

Prissättningen på badkar är, på grund av en hög kostnadsandel för material, beroende av råmaterialpriser som till stor del bestäms på internationella marknader. Prisutvecklingen på badkar har generellt varit högre än konsumentprisutvecklingen. Under hela perioden 1976-1995 var prisökningen på badkar 426 procent. KPI ökade under samma period med 268 procent.

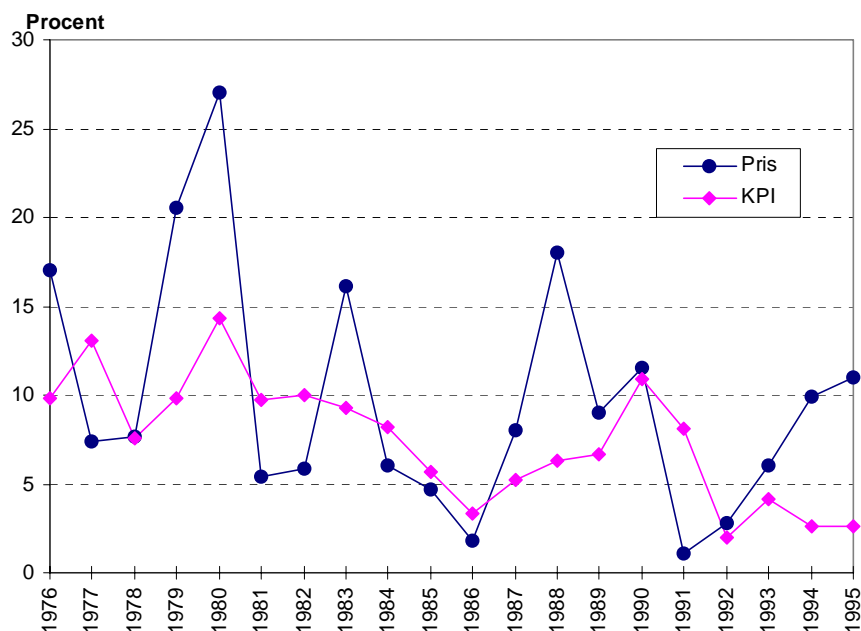
*Diskbänkar*¹¹²

Försäljningsvärdet 1993 från producent till grossist kan uppskattas till ca 80 miljoner kronor. Den svenska marknaden för rostfria diskbänkar domineras av det schweiziska bolaget Franke AG som genom sitt svenska försäljningsbolag Franke Sweden AB, och det förvärvade Hackman Ramnäs AB, har en marknadsandel om ca 40-50 procent. Därutöver har det svenska företaget Ifö Sanitär AB 30-40 procent av marknaden. En annan stor aktör är Ikea som importerar diskbänkar och har en ungefärlig marknadsandel om 15-20 procent. Intra Mölntorp och

¹¹²

Blanco GmbH uppfattas som relativt små aktörer på den relevanta marknaden med en sammanlagd marknadsandel om ca 10 procent.

11.9 Prisutvecklingen på rostfritt, special i jämförelse med KPI åren 1976-1995



Källa: SCB, entreprenadindex

Prissättningen på diskbänkar är, på grund av en hög kostnadsandel för material, också beroende av råmaterialpriser som till stor del bestäms på internationella marknader. Nickel är en huvudkomponent vid tillverkning av rostfri plåt. Prisutvecklingen på diskbänkar har generellt varit högre än konsumentprisutvecklingen. Under hela perioden 1976-1995 var prisökningen på badkar 446 procent. KPI ökade under samma period med 268 procent.

Värmetekniska produkter¹¹³

Värmetekniska produkter består av t.ex. varmvattenberedare, värmepumpar, elpannor, ackumulatortankar, oljepannor, expansionskärl och elradiatorer (uppvärmningsprodukter). Substitutkonkurrensen sker mellan olika typer av värmetekniska produkter.

¹¹³

Efterfrågan styrs av byggbranschens inriktning och energipolitiken. Efterfrågans fördelning på olika produkter bestäms till stor del av förväntningar på energiprisutvecklingen. Bygginvesteringarnas fördelning på bostadshus och småhus spelar också in liksom miljöhänsyn. Kärnkraftens framtida avveckling har också inflytande på efterfrågans inriktning. Värmetekniska produkter byts ut med långa intervall och efterfrågas främst vid produktion och har därför drabbats mycket hårt av den minskade nyproduktionen.

Det minskade bostadsbyggandet har minskat efterfrågan på värmetekniska produkter under 1990-talet. Importkonkurrensen är måttlig. Det kan finnas nationella säkerhetsbestämmelser som begränsar exportmöjligheterna.

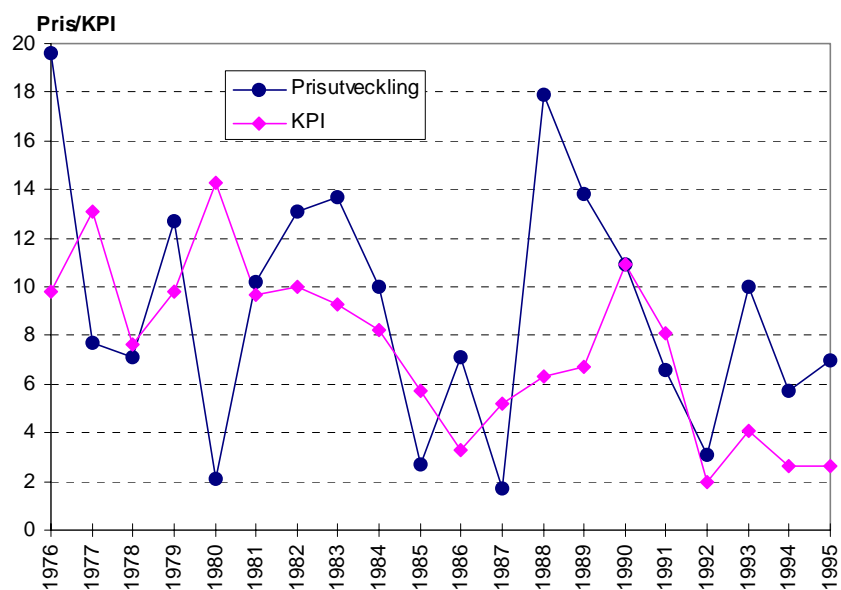
På vattenvärmarsidan är NIBE, CTC Parca, Effekt, Thermia och Värmebaronen bland de större företagen vid sidan av en betydande import.

Stora tillverkare av värmepumpar är Thermia och IVT i Tranås, som är försäljningsmässigt ungefär lika stora med marknadsandelar på 20-30 procent samt ett antal mindre svenska tillverkare. Värmepumpar kan även baseras på luftburen värme. Inkluderas även dessa produkter i marknaden blir Thermias och IVT:s marknadsandelar mindre än 10 procent.

Expansionskärl och ackumulatortankar utgör komponenter till produktgruppen pannor av olika slag. Volymvärdet är uppskattningsvis mindre än 10 procent av produktgruppen pannor. Expansionskärl är till största delen slutna importprodukter. Ackumulatortankar finns i en mängd varierande svenska fabrikat. De flesta fabrikaten köps från mekaniska verkstäder eftersom inga stora fabriker kan få lönsamhet i tillverkningen. Företagen säljer oftast importerade expansionskärl och tillverkar endast ackumulatortankar i begränsad omfattning till kunder som frågar speciellt efter dessa produkter.

Elradiatormarknadens åtta största företag producerar tillsammans mer än 260 000 radiatorer. De största aktörerna utgörs av LVI, Siemens och Nobö med ca 100 000 producerade elradiatorer.

11.10 Prisutvecklingen på värmekroppar i jämförelse med KPI åren 1976-1995



Källa: SCB, entreprenadindex

Prissättningen på elradiatorer är, på grund av en hög kostnadsandel för material, beroende av råmaterialpriser som till stor del bestäms på internationella marknader. Prisutvecklingen på elradiatorer har generellt varit högre än konsumentprisutvecklingen. Under hela perioden 1976-1995 var prisökningen på elradiatorer 376 procent. KPI ökade under samma period med 268 procent.

11.3 Import/export av byggmaterial

Sveriges totala utrikeshandel med byggvaror uppgick under åren 1990-1994 enligt Statistiska centralbyrån (SCB) till följande belopp avrundade i miljarder kronor:

**11.11 Sveriges utrikeshandel med byggvaror åren 1990-1994
(miljarder kronor)**

	1990	1991	1992	1993	1994
Export	32	31	31	39	50
Import	27	24	22	24	28

Källa: SCB

Vid bedömning av siffrorna för export respektive import av byggvaror bör noteras, att i statistiken ingår även det produktutbyte som sker mellan byggmaterialföretag med gemensamt ägande och med produktion i närliggande länder. Den svenska exporten av byggvaror till EU och EFTA resp. importen därifrån åren 1992-1994 redovisas nedan i tabell 11.12 och 11.13.

**11.12 Byggvaruexporten fördelad på EU- och EFTA-områden
(miljoner kronor)**

År	1992	1993	1994
EU	19 695	23 955	31 168
EFTA	7 006	7 993	10 027
Övrigt	4 722	6 877	8 758
Totalt	31 423	38 825	50 253

Källa: SCB

Byggvaruexporten till EU-länderna (enligt den avgränsning av området som gällde år 1994) uppgick till ca 31,2 miljarder kronor 1994, vilket är en uppgång med 30 procent jämfört med föregående år. Sveriges export av byggvaror till EFTA-länderna steg med 25 procent i värde mellan åren 1993 och 1994. Motsvarande exportvärdeökning mellan åren 1992 och 1993 var till EU-länderna 22 procent och till EFTA-länderna 14 procent. Den procentuella andelen byggvaruexport till EU- och EFTA-länderna var 62 respektive 20 procent 1994.

**11.13: Byggvaruimporten fördelad på EU- och EFTA-områden
(miljoner kronor)**

År	1992	1993	1994
EU	13 941	15 179	18 005
EFTA	5 297	5 578	6 349
Övrigt	2 390	2 756	3 171
Totalt	21 628	23 513	27 525

Källa: SCB

Importen av byggvaror från EU och EFTA-området uppgick till 18,0 respektive 6,3 miljarder kronor 1994. I jämförelse med 1993 har importen ökat med 19 respektive 14 procent i värde. Motsvarande jämförelse mellan 1993 och 1992 visar på en importvärdeökning med 9 respektive 5 procent. Importandelen av byggvaror från EU- och EFTA-länderna var 1994, 65 procent respektive 23 procent.

Senast tillgängliga uppgifter från SCB med fördelning av exporten och importen på produkter är från 1994. Utvecklingen 1992-1994 framgår av tabell 11.14 och 11.15 nedan.

11.14 Export av byggvaror i miljoner kronor 1992-94

Byggvaror	1992	1993	1994
Stenmaterial	312	329	409
Betongmaterial	544	785	889
Trävaror	13 061	16 891	22 053
Armeringsstål	235	299	417
Plåt	1 027	1 262	1 547
Stål- och metallvaror	864	864	1 264
Isolervaror	751	967	1 169
Hushållsutrustning	1 461	1 763	2 121
Övrigt byggmaterial	4 271	5 220	6 641
VVS-material	2 092	2 505	3 298
Pumpar, värmepannor	143	173	195
Bad- och toalettutrustn.	581	638	831
VA-ledningar	1 104	1 215	1 497
Ventilationsmaterial	390	444	601
Elmaterial	2 189	2 538	3 617
Maskinutrustning	1 455	1 592	1 847
Golvmaterial	943	1 340	1 857
TOTALT	31 423	38 825	50 253

Källa: SCB

Exportvärdet av byggvaror ökade 1994 med 29 procent jämfört med 1993. Denna uppgång är högre än 1993/1992 då uppgången var 24 procent i värde. I kronor var exportvärdet totalt 50,3 miljarder, 1994, 38,8 miljarder 1993 och 31,4 miljarder 1992.

Trävaror, som 1994 värdemässigt utgjorde 44 procent av det totala byggvaruexporten, uppgick till 22,1 miljarder kronor i värde detta år (16,9 miljarder kronor 1993). Detta motsvarar en uppgång med 31 procent i jämförelse med 1993.

Övriga byggvarugrupper som ökat i exportvärde mellan 1993 och 1994 är: stål- och metallvaror (46%), elmaterial (43%), armeringsstål (39%) samt golvmaterial (39%).

11.15 Import av byggvaror i miljoner kronor 1992-94

Byggvaror	1992	1993	1994
Stenmaterial	209	202	270
Betongmaterial	1 076	947	944
Trävaror	1 302	1 162	1 281
Armeringsstål	552	767	887
Plåt	1 505	1 706	2 273
Stål- och metallvaror	653	661	739
Isolervaror	720	828	938
Hushållsutrustning	1 597	1 594	1 786
Övrigt byggmaterial	5 031	5 344	6 253
VVS-material	1 388	1 490	1 724
Pumpar, värmepannor	88	79	93
Bad- och toalettutrustning	201	266	281
VA-ledningar	881	894	1 071
Ventilationsmaterial	510	661	752
Elmaterial	3 504	4 373	5 330
Maskinutrustning	1 584	1 747	2 093
Golvmaterial	827	792	810
TOTALT	21 628	23 513	27 525

Källa: SCB

Värdet av byggvaruimporten uppgick 1994 till 27,5 miljarder kronor. Motsvarande importvärde för 1993 och 1992 var 23,5 respektive 21,6 miljarder kronor. Uppgången 1994/1993 var 17 procent medan uppgången 1993/1992 var 9 procent i värde.

Elmaterial, som värdemässigt utgjorde 19 procent av den totala byggvaruimporten, ökade med 22 procent i värde mellan 1993 och 1994. Andra byggvaruimportgrupper som ökat i värde mellan 1993 och 1994 är: stenmaterial (34%), plåt (33%) samt maskinutrustning och ventilationsmaterial vardera 20 procent.

Stora byggprojekt kräver olika byggtekniska lösningar och långt gående mekanisering på byggplatsen. I syfte att hålla nere kostnaderna har tunga byggkomponenter standardiserats. Under 1950- och 1960-talen blev betongen en fabriksvara, som levererades färdig till byggnaderna. På 1960-talet utvecklades betongelementtekniken och byggandet fick därigenom en mer industriell prägel av monteringsarbete.

Konkurrensen mellan byggsystem påverkar konkurrensen mellan olika byggmaterial. Tekniskt avancerade lösningar, optimalt utnyttjande av ingående material samt förbättrad kvalitet till lägre kostnader har varit den målsättning som styr utvecklingen. I Sverige finns t.ex. en betydande marknad för småhus där byggtekniken har sin grund i träkonstruktioner.

11.4 Grossist- och distributionsledet

11.4.1 Byggmaterialhandel¹¹⁴

Produkter som ingår i handeln med byggmaterial är bl.a. bindemedel och bruk, betongvaror, tegelvaror, övrig byggnadssten, keramiska varor, gipsvaror, trävaror, träelement, träbaserade skivor, dörrar, fönster, inredningar, isolervaror, tätskiktsvaror, plastvaror, glasvaror och cirka 300 artiklar av de 20 000 artiklar som också säljs i järnhandeln. Totalt finns det ca 1 000 företag som sysselsätter sig med byggvaruhandel.

En s.k. allbygghandel har i sitt sortiment alla de produkter som ingår i järn- och byggmaterialhandel, samt trädgårdsvor, VVS-varor, rumsutrustning, fritids- och hobbyutrustning och produkter inom ovannämnda grupper som är speciellt anpassade för privatpersoner och "Gör det självare". Allbygghandel innebär vidare att varuutbudet skall täcka hela behovet hos både privatpersoner och byggtreprenörer vid olika byggnationer.

Kundernas behov av närhet till byggmaterial- och järnhandelsbutiker för att slippa köra längre sträckor för att införskaffa dessa varor avgränsar marknaden geografiskt. Det är svårt att säga något om hur konkurrensen fungerar på marknaden, då det förekommer mycket stora lokala variationer i konkurrenssituationen. På större orter finns oftast ett flertal försäljningsställen, medan en byggvaruhandlare eller kedja kan dominera på en mindre ort.

Koncentrationen i branschen har inte varit så omfattande. På senare år har det dock utkristalliserats några grupperingar, där bl.a. Beijer byggmaterial och Euroc bygghandel märks.

Den största byggvaruhandelskedjan är Beijer byggmaterial. Beijer är ett rikstäckande mångfilialföretag som säljer byggmaterial till i första hand byggtreprenörer men också till byggserviceföretag, hantverkare och konsumenter. Företaget finns i Sverige representerat på 37 orter med sammanlagt ca 40 anläggningar. Beijer ägs till 100 procent av Det

¹¹⁴

Dnr 994/94, 131/95, 898/93

Danske Traelastkompagni A/S, Beijers försäljning i Sverige av byggmaterial uppgick år 1993 till drygt 2 miljarder kronor.

Euroc Bygghandel är ett helägt dotterbolag till Euroc Trade AB som ingår i Euroc-koncernen. Koncernens affärsområde byggmaterialdistribution är organiserat i fem divisioner under ledningsföretaget Euroc Trade, nämligen Euroc Bygghandel Syd, Euroc Handel i Sverige, De Boo i Nederländerna, Nordholz i Tyskland samt Baltroc i Estland. Euroc Bygghandel har tillsammans med sitt moderbolag till uppgift att bedriva och utveckla handel och materialadministration främst avseende produktgrupperna trä, byggmaterial, golvbeläggning, verktyg, maskiner och förnödenheter.

Förhållandet mellan tillverkare och återförsäljare kan utgöra ett etableringshinder. De flesta huvudåterförsäljare har byggt upp sina verksamheter kring tillverkarnas varor och märkesnamn och tillverkarna har investerat hos återförsäljarna i varulager, utbildning etc. Det finns fler exempel på hur detta beroendeförhållande kan hindra tillträdet till marknaden.

.4.2 VVS-grossister¹¹⁵

Marknaden

De största VVS-grossisterna i Sverige är sammanslutna i Svenska Rör-grossistföreningen VVS (RGF). RGF:s medlemmar omsatte ca 4,7 miljarder kronor år 1993. Medlemmarna svarar för 75-80 procent av VVS- och VA-grossistbranschens totala omsättning. Den totala tillförseln till den svenska VVS- och VA-grossistmarknaden uppgick därmed till ca 6,1 miljarder kronor år 1993.

De största medlemsföretagen i RGF, vilka också har rikstäckande verksamhet, är Ahlsell med ca 30 procent av den totala försäljningen på VVS-grossistmarknaden, Fosselius & Alpen med ca 25 procent samt Skoogs VVS med ca 15 procent. De största aktörernas marknadsandelar framgår av följande tabell.

<u>Företag</u>	<u>Marknadsandel i procent</u>
Ahlsell	30
Fosselius & Alpen	25
Skoogs	15
Hollingworth	7

¹¹⁵

Ahlsell VVS är verksamt som rikstäckande grossist på VVS- och VA-marknaden. Ahlsell som är ett dotterföretag i Trelleborgskoncernen är marknadsledande.

Fosselius & Alpen AB (F&A) är verksamt som rikstäckande grossist på VVS- och VA-marknaden. Företaget är ett helägt dotterbolag till Dahl International AB, som i sin tur är ett helägt dotterbolag till börsnoterade Förvaltnings AB Ratos.

Mellan 1990 och 1993 föll VVS-grossisternas försäljningsvolym med ca 40 procent. Majoriteten av VVS-grossisterna hade därför svårt att nå rimliga lönsamhetsnivåer. Samma förhållande gällde för grossisternas kunder. Fusioner eller olika typer av förvärv har därför blivit en följd av den svaga byggmarknaden. Till exempel förvärvade Fosselius & Alpen under 1994 tre VVS-grossister, MEAB VVS Gross AB i Umeå, VVS Grossisten Gävleborg AB i Gävle samt VA Grossisten Gävleborg AB i Gävle. Under 1995 förvärvades ytterligare en grossist. VVS- och VA-grossistmarknaden genomgår således en viss strukturrationalisering. De befintliga företagen har behållit sina positioner och anpassat sig genom en minskad kapacitet.

Prisbildningen skedde tidigare genom ett horisontellt prissamarbete i form av en prisbok som gavs ut av Rörgrossistföreningen (RGF). Detta samarbete upphörde emellertid redan 1988, efter att Näringsfrihetsombudsmannen hade beslutat att pröva i Marknadsdomstolen om prisboken var konkurrensbegränsande. Prissättningen sker genom att de enskilda grossisterna lägger ett påslag på de prislistor som de enskilda tillverkarna ger ut för sina respektive produkter.

.4.3 El-grossister¹¹⁶

Marknaden

Den totala tillförseln till den svenska elgrossistmarknaden uppgick till 4,9 miljarder kronor 1993. De fyra största elgrossisterna svarar för ca 80 procent av grossistförsäljningen av elmateriel i Sverige. De fem största företagen, vilka samtliga har en marknadsandel på över tio procent, är ABB ASEA-Skandia AB, Ahlsell El, SELGA, Skoogs Elektriska AB och Storel AB.

Sveriges Elgrossisters Förening (SEG) är branschorganisation för elgrosshandeln och har för närvarande 12 medlemmar. Dessa kan beräknas svara för mellan 80 och 90 procent av den totala försäljningen av elmaterial från tillverkare till installatörer och andra återförsäljare

¹¹⁶

respektive till större företag bland slutförbrukare. Räknat enbart på grossistförsäljningen kan marknadsandelen för SEG-medlemmarna beräknas till ca 90 procent.

Den största elgrossisten, ABB ASEA-SKANDIA AB, är ett helägt dotterbolag till ASEA BROWN BOVERI AB (ABB). ABB äger också en tredjedel av den näst störste elgrossisten på den svenska marknaden, Svenska Elgrossist AB SELGA. Försäljningen i SELGA sker i kommission för ägarna. Tillsammans svarar ASEA-SKANDIA och SELGA för ca 50 procent av grossistförsäljningen av elmateriel. ABB-koncernen har också betydande installationsverksamhet.

Prissamverkan

Från 1979 till 1993 samarbetade medlemsföretagen i SEG om ett system för att beräkna listpriser - s. k. kommunikationspriser - på elmateriel i grossist

ledet. Av SEG:s ca 120 000 artiklar ingick ca 40 000 i ett gemensamt sortiment som prissattes genom SEG. Enligt systemet baserades listpriserna för det gemensamma sortimentet på ett beräknat genomsnittligt inköpspris, som de fyra största grossisterna uppgav sig betala för materialet. Medelinköpspriset efter eventuella rabatter räknades sedan upp med viss en påläggsfaktor beroende på varans omsättningshastighet etc. Påläggen var i stort sett oförändrade sedan starten. På de framräknade listpriserna, som varje grossist tillämpade i sin prislista, lämnades sedan rabatter i varierande grad. Grossisten tecknade normalt individuella s.k. rabattbrev med kunderna i installationsledet, vilket berättigade dem till grundrabatter på vanligen 10-20 procent. Betydligt större rabatter förekom till stora kunder. Förutom grundrabatten kunde installatörer i samband med upphandling av speciella projekt få en extra objektrabatt. Vissa grossister lämnade också rabatt i form av bonus på årsinköpen.

Enligt SEG besparade listpriserna de mindre företagen tidskrävande kalkyleringsarbete och gjorde det möjligt för elgrossisterna att ägna sig åt säljarbete i stället för kalkylering. Rabatterna på "kommunikationspriset" pressade företagen hårt, vilket bidrog till att en rationell materieladministration och distribution utvecklades. Företagen konkurrerade med rabatterna men utöver detta också med sortiment, tekniskt kunnande, kreditgivning m.m. Möjligheterna att vid varje affär kunna jämföra sina affärsvillkor hos olika grossister med hjälp av "kommunikationspriset", gav kunderna en garanti för att de inte betalade för mycket och härigenom fick de del av rationaliseringsvinsten. Genom systemet med rabatter och rabattbrev med "kommunikationspriset" som utgångspris, hindrades inte heller grossistföretagen att själva sätta sina priser, samtidigt som grossistens kommunikation med kunderna av prisnivån underlättades på det omfattande sortimentet.

SEG anmälde om icke-ingripandebesked samt sökte alternativt undantag för prissamverkan. Konkurrensverket behandlade ansökan/anmälan och fann att samarbetet var att betrakta som en horisontell prisrekommendation, d.v.s. en prisrekommendation som ges ut i samarbete mellan företag i samma försäljnings- eller inköpsled. Konkurrensverket fann därför att SEG:s prissamarbete var konkurrensbegränsande.

De fyra största elgrossisterna, vilka samtliga är medlemmar i SEG, svarade för ca 80 procent av grossistförsäljningen av elmateriel på den svenska marknaden. Prissamarbetet omfattade därför så stor del av marknaden, att den konkurrensbegränsande effekten av samarbetet måste anses vara märkbar.

Enligt Konkurrensverket saknades incitament att hålla listpriserna eller de s.k. kommunikationspriserna på en låg och kostnadsanpassad nivå. Förfarandet kunde också komma att snedvrیدا prissättningen mellan olika artiklar i sortimentet och mellan olika kunder. Detta gällde i synnerhet de mindre kunderna som kunde diskrimineras vid rabattförhandlingar. De samtidiga och likformigt höjda utpriserna kunde vidare minska motståndet hos såväl grossister som installatörer mot prishöjningar i tidigare led. Prissamarbetet i SEG kunde också ha en styrande effekt på prissättningen när det gällde tidpunkten för prisändringar men också på prisnivån till slutförbrukarna/konsumenterna. Verket slog fast att i en marknadsekonomi är bedömningen av priset en viktig del av det normala risktagandet, som marknadsaktörerna bör göra var för sig.

Konkurrensverket beviljade inte heller undantag för samarbetet med bland annat följande motivering

“-Ett listprissamarbete kan i och för sig ha vissa positiva effekter för främst de mindre medlemsföretagen. Mot detta skall emellertid ställas de nackdelar som följer av prissamarbete mellan konkurrerande företag, särskilt när stora företag ingår i samarbetet och det täcker en stor del av marknaden. För att ett undantag skall kunna medges är det ett oeftergivligt krav att det på marknaden vid sidan av prissamarbetet finns kvar en fungerande konkurrens. SEG:s medlemmar svarar för den helt övervägande andelen av försäljningen till installatörer och slutförbrukare av elmateriel. Därigenom har SEG och dess medlemsföretag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna i fråga.“

11.5 Byggtreprenörer och installatörer

5.1 Bygg- och anläggningsentreprenörer¹¹⁷

Byggtreprenadmarknaden karaktäriseras av fyra stora företag (Skanska, NCC, PEAB och Siab) som är nationellt och internationellt verksamma, ett antal medelstora regionalt verksamma företag samt ett stort antal små lokala företag. De fyra stora företagen har tillsammans en marknadsandel på uppskattningsvis över 60 procent.

Antalet medelstora företag har minskat genom konkurser och genom att flera av dessa företag har förvärvats av de stora företagen. Genom att flera medelstora företag försvinner så minskar antalet potentiella konkurrenter till de stora företagen som kan konkurrera om större projekt den dag byggandet åter ökar. Exempel på företag som har försvunnit är Diös, JM och Anderssons. De största företagen satsar även resurser på att etablera sig utomlands. Internationellt sett är Skanska och NCC bland de större byggföretagen i Europa.

De stora byggtreprenörerna har breddat sin verksamhet genom förvärv av företag inom andra marknader och nischer i byggsektorn. Det har också funnits en strävan från de stora företagen att integrera sin verksamhet vertikalt in på angränsande områden, exempelvis byggmaterial. Utöver detta är de stora byggföretagen också stora fastighetsförvaltare.

Marknaden

De byggtreprenadföretag som har både husbyggnads- och anläggningsverksamhet delar regelmässigt upp verksamheten i en husbyggnadsenhet och en anläggningsenhet. Dessa verksamheter kräver till stor del olika resurser, t.ex. i form av personal och maskiner. Det går därför inte att utan vidare flytta resurser från den ena enheten till den andra.

På väg- och anläggningsmarknaden är Skanska och NCC de största aktörerna med vardera ca 25 procent av marknaden. Dessa två företag är dessutom de två största asfalttillverkarna med en sammanlagd marknadsandel om 80-90 procent. På väg- och anläggningsmarknaden är dessutom Vägverket en betydelsefull aktör.

Konkurrensen på bygg- och anläggningsmarknaden utspelar sig i allmänhet på lokala eller regionala marknader. De rikstäckande byggföretagen har verksamhet på flertalet lokala marknader och möter där konkurrens från små och medelstora, lokalt förankrade företag,

¹¹⁷

Dnr 681/93, 1009/93

åtminstone vad gäller små och medelstora byggprojekt. För stora eller komplicerade byggprojekt har små och medelstora byggföretag ofta konkurrensnackdelar i förhållande till stora byggföretag, dels vad gäller tillgång till arbetskraft, dels beträffande t.ex. erfarenhet, tekniska resurser och byggledningsresurser. Konkurrensen vid stora byggprojekt sker därför i huvudsak mellan de rikstäckande byggföretagen och de använder sig då i större utsträckning av de resurser som finns inom den regionala organisationen. Vid stora eller komplicerade byggprojekt är därför den geografiska marknaden ett större område, t.ex. en region. Endast för mycket stora eller mycket komplicerade byggprojekt kan hela Sverige sägas utgöra en marknad.

Samtliga rikstäckande byggföretag har sin byggverksamhet uppdelad i en regional och en lokal organisation. Inom byggföretagen finns regionbolag, divisioner etc. med ansvar för var sitt geografiskt område. Marknaden för de stora rikstäckande byggtreprenörerna kan indelas i 5-6 regioner av landet.

De stora rikstäckande företagens konkurrensfördelar gentemot mindre, lokalt förankrade företag är att de har en bred verksamhetsinriktning och stora centrala resurser. De har därför möjlighet att genomföra alla slags byggprojekt och kan även ställa om sina produktionsresurser efter marknadens efterfrågan.

Skanska

Skanska AB är ett av Europas ledande bygg- och fastighetsbolag och ett av Sveriges största industriföretag. I Sverige är Skanska det största byggföretaget och en av landets största privata fastighetsägare. Företaget har även ett internationellt fastighetsbestånd. Under år 1994 omsatte Skanska-koncernen totalt ca 32,4 miljarder kronor, varav ca 10,9 miljarder utomlands.

Skanska är uppdelad i verksamhetsområdena Entreprenad, Teknik och industriföretag, International, Fastigheter samt Finans. Entreprenadverksamheten bedrivs i sju helägda regionbolag som ansvarar för byggtreprenadverksamheten inom var sitt geografiskt område. De sju regionbolagen är Skanska Norrland AB, Skanska Mellansverige AB, Skanska Stockholm AB, Skanska Väst AB, Skanska Sydöst AB, Skanska Syd AB och Skanska Bostäder AB.

Skanska äger dessutom en majoritet av aktierna i Sveriges femte största byggföretag JM Byggnads och Fastighets AB.

Skanska har ägarintressen i byggmaterialindustrin och ökade nyligen sin ägarandel i Euroc från 25 till 33 procent i samband med fusionen mellan Euroc och norska Akers cement och byggmaterialverksamhet.

Skanska har även intressen i byggmaterialindustrin genom Myresjögruppen. Myresjögruppen har två verksamhetsområden, dels tillverkning av prefabricerade trähus som bedrivs av Myresjöhus och Nordiska Trähus, dels tillverkning av byggnadssnickerier. Skanska bedriver också byggmaterialtillverkning genom dotterföretagen Skanska Installation, Skanska Prefab, Stålteknik och Sektionsbyggarna.

Skanska har fortsatta planer på att utöka sitt engagemang i byggmaterialindustrin. Det kan bli fler förvärv av byggmaterialföretag som inte har någon koppling till de företag som ägs i dag. Exempel på det är att Skanska nyligen förvärvade byggmaterialtillverkaren Skåne-Gripen. En ökad standardisering och internationalisering förväntas leda till omstrukturering och nya affärsmöjligheter. Behovet av att industrialisera byggandet tvingar fram förändringar i byggprocessen, där ett viktigt inslag blir ökad prefabricering och variationsmöjligheter genom modultänkande. Det kan kräva en närmare integration mellan byggtreprenörer och byggmaterialtillverkare.

NCC AB

NCC är ett av Sveriges ledande bygg- och fastighetsbolag. Företaget är börsnoterat och största aktieägare är Nordstjärnan AB med ca 42 procent av kapitalet och ca 63 procent av rösterna. Årsomsättningen uppgick under 1993 till drygt 17 miljarder kronor och antalet anställda var ca 14 000 personer. NCC:s verksamhet är indelad i bl.a. olika koncernbolag.

PEAB

Omsättningen i PEAB-koncernen uppgick till ca 6,3 miljarder kronor år 1993 och antalet anställda var i medeltal ca 5 500 under samma år. Företaget bedriver i huvudsak bygg- och anläggningsverksamhet genom helägda, regionalt verksamma dotterbolag. Bland övrig verksamhet märks t.ex. maskinuthyrning genom företaget Lambertsson Maskin AB.

PEAB har en marknadsandel om 10-25 procent på den svenska bygg- och anläggningsmarknaden samt de olika installationsmarknaderna (el, VVS, ventilation och måleri). På den ekonomiskt mest betydelsefulla marknaden, bygg- och anläggning, är företagets sammanlagda marknadsandel mindre än 15 procent. Marknadsandelen på målerimarknaden är ca 25 procent och på övriga installationsmarknader ca 10 procent.

Hösten 1993 förvärvades BPA. Förvärvet av BPA omfattade bygg- och anläggningsbranschen, installationsbranschen och måleri. Dessutom ingick ovan nämnda Lambertsson Maskin samt grus- och betongverksamhet. Efter förvärvet renodlade PEAB verksamheten i ett bygg- och anläggningsföretag och ett installationsföretag BPA.

Siab AB

Siab är ett av Sveriges största bygg- och fastighetsbolag. Omsättningen år 1993 uppgick till ca 9,3 miljarder kronor och antalet anställda var ca 7 500 personer. Byggverksamheten är indelad i sex geografiska regioner: Norra, Östra, Stockholm, Mellersta, Västra och Södra. Till skillnad från Skanska bedrivs inte den regionala verksamheten i bolagsform.

Siabs verksamhet har traditionellt varit inriktad på husbyggnation men under senare år har företaget, bl.a. genom förvärv, ökat sin kompetens inom väg- och anläggningssektorn. Siab är börsnoterat och ägs till nära 50 procent av L E Lundbergföretagen AB. Siabs verksamhet utomlands har expanderat från 3 procent av omsättningen under år 1990 till ca 13 procent under år 1994. Företagets viktigaste utlandsmarknad är östra Tyskland.

Vägverket

Vägverket består av en beställardel (Väg- och trafikdivisionen) och en produktionsdel (Produktionsdivisionen). Produktionsverksamheten kan delas in i fyra produktområden. Dessa är projektering, nyproduktion, drift och underhåll samt färjedrift. Nyproduktion samt drift och underhåll är de största produktområdena. De hade 1994 ca 700 respektive ca 3 200 anställda och omsatte vardera drygt 3 miljarder kronor. Enligt ett riksdagsbeslut ska 100 procent av nyproduktionen och 50 procent av drift och underhåll fr.o.m. 1994 upphandlas i konkurrens.

Riksdagen beslutade den 2 juni 1994 (prop. 1993/94:180) att Vägverkets produktionsdivision skulle ombildas till ett av staten helägt aktiebolag den 1 januari 1996. Konkurrensverket gav sitt stöd till förslaget om att bolagisera Vägverkets produktionsdivision.

Eftersom nyproduktionen varit konkurrensutsatt sedan 1994 ansågs inga hinder för en bolagisering föreligga. Beträffande drift och underhåll kunde vissa problem skönjas. Eftersom Vägverket haft monopol på drift och underhåll av det statliga vägnätet, finns få privata företag med erfarenhet och kompetens att utföra drift- och underhållstjänster. Vägverkets beställarkompetens är också dåligt utvecklad inom området.

Beslutet om bolagisering upphävdes av Riksdagen efter ett förslag från regeringen (prop. 1995/96:61). Regeringen bedömde då att en bolagisering av Vägverkets produktdivision den 1 januari 1996 inte var möjlig. Som skäl till denna bedömning angavs att regeringen delade Vägverkets styrelses bedömning, att Vägverkets upphandlingskompetens inte var tillräckligt utvecklad för en bolagisering.

Det är vanligt att Konkurrensverket får in klagomål från privata företag, som klagat över offentliga aktörers uppträde i marknadssituationer. Privata byggtreprenörer har bland annat klagat över Vägverkets anbud. I vissa fall misstänks underprissättning. Det finns även irritation över att

bolagiseringen av Vägverket har uteblivit. Vägverket anses vara en mycket professionell och kompetent beställare. De privata företagen är rädda för att en utebliven bolagisering leder till att en mindre del av Vägverkets verksamhet konkurreras ut, samtidigt som Vägverket fortsätter att konkurrera på den öppna marknaden.

*Konsortiesamverkan*¹¹⁸

Det har varit mycket vanligt att byggtreprenörer samarbetar i konsortier vid större byggprojekt för att kunna lämna konkurrenskraftiga anbud. Även större byggföretag kan anse sig sakna resurser eller inte vilja binda upp för mycket resurser på ett enskilt projekt.

Skanska Norrland och Siab avsåg t.ex. att gemensamt lämna anbud vid anbudstävling och, vid antaget anbud, samverka i ett konsortium vid byggande av nytt länsjukhus i Luleå. Företagen ansökte därför om att få denna konsortiesamverkan prövad av Konkurrensverket. Den huvudsakliga anledningen till konsortiesamverkan angavs vara förekomsten av vissa brister på den lokala byggmarknaden och de merkostnader som därigenom skulle uppkomma vid separata anbud. Projektet ansågs på grund av sin storlek vara komplext, inte minst vad gällde samordning. Projektets storlek innebar också att den ekonomiska risken vid ett genomförande ökade.

I syfte att ge företagen vägledning om hur Konkurrensverket ser på olika typer av avtal etc. ger verket, i allmänna råd (KKVFS 1993:7), sin syn på tillämpningen av KL i olika hänseenden. I det allmänna rådet sägs följande om avtal som endast avser bildandet av vissa konsortier (punkt 2.8).

"Om företag inte är konkurrenter, kan de inte begränsa konkurrensen inbördes genom att bilda konsortier. Detta gäller särskilt om företagen verkar inom olika branscher. Men också företag inom samma bransch kan bilda konsortier utan att begränsa konkurrensen inbördes. Detta gäller om vissa företags insatser inom konsortiet endast består i leverans av varor eller tjänster som inte kan tillhandahållas av de övriga deltagande företagen. Den avgörande frågan är om det mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet är möjligt att företagen kan komma att konkurrera med varandra när det gäller ifrågavarande varor eller tjänster. Om frånvaron av konkurrens mellan företagen och upprätthållandet av detta förhållande beror på avtal eller samordnande förfaranden, är det dock en konkurrensbegränsning.

Men även om konsortier bildas av företag som är konkurrenter föreligger ingen konkurrensbegränsning, om inte något av de deltagande företagen ensamt kan klara ett visst åtagande. Detta gäller särskilt om dessa företag på grund av bristande erfarenhet,

¹¹⁸

specialkunskap, kapacitet eller ekonomiska resurser inte på egen hand har någon utsikt att utföra beställningen eller inte kan avsluta arbetet inom den fastställda tidsfristen eller ta den ekonomiska risken. Men även om en prestation anses för stor att utföra för vart och ett av de deltagande företagen på egen hand, kan ett konsortiesamarbete ändå komma att omfattas av förbudet i 6 § KL. Det gäller t.ex. när fler än två företag samverkar om en prestation där det för att prestationen skall kunna fullgöras är tillräckligt att bara två av företagen samverkar.

Det innebär inte heller någon konkurrensbegränsning att företag som är konkurrenter bildar ett konsortium för en viss anbudstävling förutsatt att inget av de deltagande företagen ensamt har någon utsikt att vinna.

Det kan dock vara fråga om en konkurrensbegränsning, om företagen åtar sig att arbeta endast inom ramen för konsortier."

Skanska Norrland och Siab är de två största byggföretagen i Norrbotten och två av de fyra största byggföretagen på den relevanta marknaden. Konkurrensverket bedömde därför att båda företagen torde ha utsikt att vinna anbudstävlingen även utan konsortiesamarbete. Konkurrensverket bedömde därför att samarbete mellan Skanska Norrland och Siab i anbudstävling och, vid antaget anbud, byggande av Sunderby sjukhus var konkurrensbegränsande.

.5.2 VVS-installationer¹¹⁹

Den totala omsättningen på den svenska VVS-installationsmarknaden beräknas uppgå till ca 11 miljarder kronor år 1995. Drygt 2 000 företag är verksamma inom VVS-installation och service. Av dessa har BPA VVS, Calor VVS och Industri, NVS, Infjärdens Värme samt NBN rikstäckande verksamhet. Störst är BPA och Calor. Bland ca 20 företag som inte har rikstäckande verksamhet men verkar över större regioner kan nämnas Infjärdens Värme, Aranäs, Radiator samt Carl Hansson Rör och Värme. Marknadsandelar på hela den svenska marknaden 1994 framgår av följande tabell.

<u>Företag</u>	<u>Marknadsandel i Sverige (i procent)</u>
Calor VVS och Industri	14
BPA VVS	12
NVS 7	
NBN 4	
Infjärdens Värme	2
Aranäs	2
Radiator	1
Carl Hansson	1

¹¹⁹

Konkurrensen sker mestadels regionalt eller lokalt. Företagens storlek på riksplenet speglar ganska bra hur stora de är regionalt/lokalt. En viss skillnad kan göras mellan å ena sidan installationer och service i bostäder och förvaltningsbyggnader och å andra sidan industriinstallationer. Sistnämnda typ av arbeten kräver viss specialkompetens, t.ex. avseende svetsning. Större och medelstora VVS-företag klarar i regel att utföra båda typerna av arbeten, medan de allra minsta företagen i branschen oftast sysslar med installation och service i bostäder och förvaltningsbyggnader. Installation och service i bostäder och förvaltningsbyggnader står för ca 65 procent av omsättningen på marknaden medan industriinstallationer står för resterande ca 35 procent.

VVS-branschen har under början av 1990-talet kännetecknats av tillbakagång. Volymminskningen har uppgått till ca 30 procent. De större rikstäckande företagen har relativt sett drabbats hårdare än mindre företag. En viss stabilisering i branschen skedde mellan åren 1993 och 1994. För 1995 och 1996 väntas en svag uppgång. Ökningen bedöms inte vara jämnt fördelad över hela landet, utan att en viss koncentration kommer att ske i storstadsregionerna och universitetsorterna. Störst väntas ökningen bli i industriinvesteringar. Ökningen av installationer av värme och sanitet vid nyproduktion av lägenheter och kontor kommer att vara svag, dock med regionala skillnader. Servicemarknaden beräknas vara oförändrad i volym.

.5.3 Elinstallationer¹²⁰

Det totala antalet företag som är verksamma med elinstallation är ca 3 500. Dessa företag omsätter ca 17 miljarder kronor per år. Elinstallationsbranschen kännetecknas av många små företag och det har funnits en lång tradition av prissamarbete. Ett fåtal större företag svarar dock för en större del av marknaden. Större företag på marknaden är BPA El, Elektrounion, ABB Installation AB, Närkes Elektriska AB, Emil Lundgrens Elektriska AB, Elektromontage AB och Elektro Sandberg AB.

Elektriska Installatörs Organisation (EIO) är branschorganisation för företag som bedriver installation av eller detaljhandel med elmateriel. Enligt stadgarna har organisationen till ändamål att tillvarata och främja medlemmarnas gemensamma intressen. En av uppgifterna har varit att ge ut prislister och rekommendationer till vägledning för medlemmarnas prissättning.

Det totala antalet medlemmar i EIO är ca 2 750 företag. Dessa omsatte år 1994 totalt ca 14,5 miljarder kronor. Medlemmarna har en produktions-

¹²⁰

kapacitet (arbete och materiel), som kan beräknas utgöra ca 90 procent av den svenska marknaden. Omsättningen för installationsmateriel (IM) för dessa företag uppgick år 1994 till ca 6,2 miljarder kronor. Den totala omsättningen i Sverige avseende IM var år 1994 ca 7,3 miljarder kronor.

*Prissamverkan*¹²¹

Vid prissättningen av elektrisk installationsmateriel (elmateriel) har samarbete förekommit inom både grossist- och installatörsledet. För prissättningen i grossistledet gav Sveriges Elgrossisters Förening ut en s.k. grundnettoprislista (SEG-prislistan), som baserades på medelinköpspriserna för de fyra största grossisterna uppräknade med en viss påläggsfaktor. Till ledning för prissättningen i installatörsledet gav sedan EIO ut en elmaterielprislista, som baserades på SEG-prislistan efter avdrag för viss genomsnittlig installatörsrabatt. EIO har tidigare också givit ut en särskild butiksprislista för försäljningen över disk samt två alternativa rekommendationer för timdebitering av installationsarbete. Timdebiteringsrekommendationerna grundade sig dels på överenskommelser mellan arbetstagare och arbetsgivare, dels på debiterade genomsnittliga priser för tidlönearbeten. Materielprislistan har också sammanställts tillsammans med timdebiteringsrekommendationen till en kalkyllista respektive installationsprislista. Efter år 1993 har inga prisrekommendationer givits ut, varken för materiel eller arbete.

EIO:s elmaterielprislista omfattade cirka 60 000 elektriska artiklar. Priserna användes huvudsakligen av EIO:s installatörsmedlemmar vid försäljning av elmateriel. Även icke-medlemmar, konsulter, beställare m.fl., hade möjlighet att erhålla och använda EIO:s elmaterielprislista. Antalet användare var ca 4 000, varav ca 2 800 stora och små företag är medlemmar i EIO, bl.a. ABB Installation AB och Närkes Elektriska AB (NEA).

EIO ansökte/ansökte om undantag/icke-ingripandebesked till Konkurrensverket för den prissamverkan som förekommit inom branschorganisationen. Enligt EIO bidrog elmaterielistans del till ökad effektivitet hos de säljande företagen, dels till en effektivare inköpskontroll hos kunderna. Prislistan besparade främst de mindre företagen ett omfattande kalkyleringsarbete som företagen istället kunde ägna åt försäljnings- eller installationsarbete. Med hänsyn till de många små företagen och frånvaron av marknadsdominans i installatörs-/återförsäljarledet samt till att systemet underlättade prisjämförelser och främjar konkurrensen, tillförsäkrades också kunderna skälig del av de rationaliseringsvinster som uppkom genom förfarandet. Konkurrensverket fann att EIO:s elmaterielprislista var konkurrens-

¹²¹

begränsande och förbjuden enligt 6 § KL. Konkurrensverket beviljade inte heller prislistan undantag från konkurrenslagen.

*Småföretagarprislistan*¹²²

Efter förbudet att fortsätta att ge ut den gamla prislistan, ansökte EIO om icke-ingripandebesked enligt 20 § konkurrenslagen (1993:20) för beslut att ge ut en cirkaprislista för elinstallationsmateriel för små medlemsföretag. I andra hand anmäldes prislistan för undantag enligt 8 § samma lag.

EIO avsåg att ge ut en prislista avseende elmateriel som användes av små företag, den s.k. Småföretagarprislistan. Listan avsågs endast att användas av medlemmar vars omsättning inte översteg 10 miljoner kronor. Detta motsvarade ett företag med 8 till 12 anställda.

Prislistans syfte var att underlätta såväl prissättning som priskontroll vid försäljning respektive inköp av elmateriel. Prislistans nivå var försäljningspris till kund exklusive mervärdesskatt. Ungefär 60 000 elektriska artiklar planerades för prissättning. Priserna skulle huvudsakligen användas av EIO:s mindre medlemsföretag vid försäljning av elmateriel. Prislistan var uppdelad i två delar; en huvuddel för elinstallationsmateriel och en del för kablar och ledningar.

Småföretagarprislistan planerades få en bruttoprisnivå. Denna var att anse som en referensnivå. Det skulle sedan stå var och en fritt att förändra priserna med såväl avdrag som pålägg. Det förelåg inte någon rekommendation för hur den skulle användas. Den innehöll heller inte i övrigt några rekommendationer eller begränsningar.

Värdet av den materiel som avsågs att säljas genom Småföretagarprislistan uppgick till ca 500 miljoner kronor. De stora volymerna elmateriel prissätts via offert i samband med upphandling av entreprenader eller andra anbudsarbeten. Småföretagarprislistan förväntades bli mest använd vid service- och underhållsarbeten, löpande räkningsarbeten samt vid reglering av ändrings- och tilläggsarbeten. Småföretagarprislistan är efterfrågad, både av säljare och beställare, då den behövs som referensram och ger möjlighet till prisjämförelse.

Antalet företag som avsågs omfattas av EIO:s Småföretagarprislista var ca 2 200. Dessa företag omsatte år 1994 totalt ca 3 miljarder kronor och har en möjlig produktionskapacitet motsvarande ca 30 procent av den svenska marknaden. Medlemmarnas IM-del svarade år 1993 för ca 1,8 miljarder kronor av den totala omsättningen. År 1994 uppgick medlemmarnas totala IM-omsättning till 1,2 miljarder kronor. Då det

¹²²

inom EIO finns företag vars årsomsättning överstiger 10 miljoner kronor, avsåg EIO att, innan denna Småföretagarprislista skickas ut till respektive medlem, infordra aktuell årsredovisning för att exkludera de företag som har en årsomsättning överstigande 10 miljoner kronor.

EIO ansåg att Småföretagarprislistan bidrog dels till administrativ effektivitet hos de säljande företagen, dels till effektiv inköpskontroll hos kunderna. Denna vinst skulle inte uppstå om såväl säljare som köpare tvingades lägga ner omfattande tid på att själva kalkylera respektive kontrollera priser. Det ökande administrativa arbetet består i att vid ett flertal tillfällen per år prissätta 60 000 artiklar. Som en följd av höga administrativa kostnader slås administrationskostnaderna ut på respektive produkt som därmed får ett högre pris. Kunderna skulle med det planerade systemet få möjlighet att kontrollera och jämföra prisnivån mellan olika leverantörer. Därmed skulle säljarens möjlighet till oskäligen vinster reduceras. Således skulle systemet innebära att kunden fick möjlighet att undvika säljares övervinster och förvandla dessa till förmånliga inköpsvillkor.

Konkurrensverket fann att beslutet av EIO att ge ut Småföretagarprislistan var ett konkurrensbegränsande avtal om horisontellt prissamarbete som omfattas av förbudet i 6 § KL. Även om prislistan låg till grund för bara en del av medlemmarnas försäljning omfattade prissamarbetet ändå så stor del av marknaden att den konkurrensbegränsande effekten av samarbetet måste anses vara märkbar.

EIO:s planerade Småföretagarprislista skulle omfatta företag med upp till 12 anställda och med en omsättning upp till 10 miljoner kronor. Konkurrensverket ansåg därför att samarbetet omfattade medlemmar som själva kunde handha den administration som utarbetandet av priser innebär. Mot bakgrund av de negativa effekterna av horisontella prissamarbeten, bl.a. att prisnivån vid prissamverkan blir högre än om individuell priskalkylering och prissättning sker, fann Konkurrensverket att samarbetet inte uppfyllde de krav krävs för undantag. Konkurrensverket fann således att förutsättningarna för undantag inte var uppfyllda.

.5.4 Ventilation¹²³

Ventilationsbranschen kan delas upp i två huvudområden, komfortventilation och processventilation. Komfortdelen är inriktad på att skapa en god luftmiljö för fysiska personer, medan processdelen löser komplicerade ventilationsproblem inom industrin. Inom båda dessa

¹²³

områden kan flera olika produktmarknader identifieras såsom entreprenad, tillverkning, service och försäljning av ventilationsanläggningar och delar därav. I dessa avseenden råder betydande olikheter mellan komfort- och processventilation.

Inom området för komfortventilation agerar många företag inom såväl ny- som ombyggnad. De företag som agerar på marknaden köper ofta utrustning från annan än egen tillverkning. Detta skiljer sig från processventilation där man ofta använder sig av egentillverkad utrustning. Beträffande marknadsförutsättningarna gäller att det på området för komfortventilation är lätt att träda in på marknaden, att det finns många aktörer och att det är flera små företag.

Större företag och konkurrenter på marknaden är BPA Vent & Plåt, ABB Fläkt AB, Industriventilation, Ventab och Totalinstallatören.

BPA AB är en av Sveriges ledande installations- och målerikoncerner. BPA-koncernens omsättning uppgick år 1993 till ca 9,9 miljarder kronor. BPA har efter en renodling av verksamheten fyra kärnbolag: BPA EL, BPA VVS, BPA Vent & Plåt och BPA Måleri. BPA Vent & Plåt bedriver ventilationsverksamhet. BPA Vent & Plåt inriktar sig huvudsakligen på komfortventilation, som framförallt används i bostäder, kontor, skolor och sjukhus. BPA Vent & Plåt är rikstäckande och finns representerade på ett fyrtiotal orter i Sverige. De lokala enheterna arbetar oftast under eget namn med stark förankring på den lokala marknaden och rapporterar till respektive regionkontor. BPA har en marknadsandel på ca 25 procent på området för komfortventilation.

ABB Fläkt Nord AB är ett helägt dotterbolag till Asea Brown Boveri AB. Företaget erbjuder kvalificerad teknisk kunskap och professionellt utförda installationer avseende luftbehandling och luftdistribution. Verksamheten bedrivs på ett tiotal orter i norra Sverige, däribland Sundsvall, Luleå, Umeå, Falun och Gävle.

.5.5 Hissar¹²⁴

Hissmarknaden kan delas upp i olika delmarknader t.ex. personhissar och övriga hissar. Den stora volymen utgörs av personhissar som står för ca 8 av 10 installerade hissar. Marknaden kan också delas upp i nyinstallation respektive service och modernisering.

Under 1992 nyinstallerades ca 2 800 hissar avsedda för persontransport i Sverige. Värdet på de nyinstallerade hissarna kan beräknas till knappt 1 000 miljoner kronor varav traditionella hissar svarade för ca 800

¹²⁴

Dnr 668/92 och 885/93

miljoner kronor. Den vikande byggmarknaden har medfört att marknaden för nyinstallation av hissar har minskat. Byggmarknadens konjunktursvacka påverkar starkt marknaden för nyinstallation av traditionella hissar. Marknaden minskade enligt uppgift från branschen med ca 40 procent mellan år 1990 och år 1992.

Hissmarknaden har i viss mån en lokal prägel genom att bl.a. kundstruktur och transportkostnader försvårar för andra än företag med lokal förankring att konkurrera. Detta gäller i särskilt hög grad på marknaden för service. Marknadsandelarna för riket totalt kan tjäna som utgångspunkt för bedömningen, genom att en hög andel av den totala marknaden starkt indikerar att ett företag har en motsvarande stark ställning på ett flertal regionala och lokala marknader.

De tre största hiss företagen på den svenska marknaden är KONE, Deve-Schindler AB och Otis AB. Dessa tre företags moderkoncerner är också de tre största hiss företagen i världen. Utöver den traditionella hiss marknaden är de också verksamma på de svenska delmarknaderna för nyinstallationer av lågfartshissar samt på marknaden för service och moderniseringar.

KONE har under senare år förvärvat ett antal företag, både med egen hisstillverkning och serviceföretag. I december 1992 förvärvades BPA:s hissverksamhet. I köpet ingick förutom BPA Hiss även de servicekontrakt som tidigare innehades av BPA El. BPA Hiss som nu ingår i KONE-koncernen är ett rikstäckande hiss företag och har entreprenadverksamhet inom hissinstallationer samt ombyggnad och service av hissar. Genom övertagandet av BPA:s hissverksamhet når KONE en större eftermarknad, vilket också angavs som främsta motiv till förvärvet.

Beträffande nyinstallation av traditionella hissar svarade Kone år 1991 för ca 44 procent och BPA för ca 6 procent av den svenska marknaden. De största konkurrentföretagen hade följande marknadsandelar: Deve Schindler svarade för ca 30 procent, OTIS för ca 9 procent och Thyssen för ca 2,9 procent. Resterande andel delades av ett flertal mindre företag.

Smalhissar är hissar som i huvudsak tagits fram för den s.k. ROT-marknaden, d.v.s. för inbyggnad i befintliga hus. Smalhissar är anpassade för detta ändamål genom att de kräver litet utrymme under och över själva hiss chaktet. ROT-marknaden har inte drabbats lika mycket av nedgången i byggnadsinvesteringar. Nedgången i konjunkturen blir därför inte lika dramatisk för smalhissar som för traditionella hissar. På den svenska marknaden för tillverkning av smalhissar finns det 5 - 6 företag med en omsättning av omkring 25 miljoner kronor vardera. Kone är störst med en sammanlagd marknadsandel om ca 35 - 40 procent.

Den s.k. eftermarknaden, d.v.s. marknaden för service och modernisering av hissar är värdemässigt något större än marknaden för nyinstallation. Det totala värdet beräknas uppgå till ca 1 500 miljoner kronor 1991. Eftermarknadens betydelse kan förväntas öka i takt med att marknaden för nyinstallation krymper. Eftermarknaden är inte lika konjunkturkänslig som marknaden för nyinstallation. Ett företags marknadsposition kan på eftermarknaden i grova drag utläsas av antalet hissar företaget har i kontrakterad service. Alla större hissbolag utför service på alla typer av hissar, d.v.s. även på andra tillverkares lågfartshissar. Det totala antalet hissar i drift i Sverige var år 1991 runt 90 000 st. Av dessa har det tecknats serviceavtal för mellan 65 000 och 72 000 st.

Marknaderna för nyinstallation och service är intimt sammanlänkade även om inga formella kopplingar finns. Det företag, som installerar en hiss, får i omkring 6 fall av 10 också teckna servicekontrakt för densamma. Har man väl ett servicekontrakt kan man räkna med att få sälja reservdelar och utföra mindre moderniseringar utan konkurrens.

Det är inte svårt att etablera verksamhet inom hisservice. Det finns t.ex. inga formella krav på auktorisation eller särskild utbildning. Reservdelar kan alla köpa från de tillverkande företagen. När ett hissbolag drar ner på den egna verksamheten och friställer erfarna hissmontörer, så kan detta därför i vissa fall medföra att dessa startar egen verksamhet.

11.6 Byggindustrin i EU¹²⁵

.6.1 Bygg- och anläggningsentreprenörer

EU var 1992 världens största marknad för bygg- och anläggningsindustri värdemässigt sett (ungefär en tredjedel större än USA:s och omkring 10 procent större än Japans). Mer än 90 procent av byggföretagen var små och medelstora företag. Den totala sysselsättningen låg runt 9 miljoner anställda. De små och medelstora företagen sysselsatte nära 80 procent av dessa.

¹²⁵ Uppgifterna hämtade från "En gränslös byggmarknad" (1994)

11.16 De tio största bygg- och anläggningsföretagen i Europa 1992

Företag	Hemland	Omsättning i miljarder kronor 1992
1. Bouygues	Frankrike	80
2. SGE	Frankrike	58
3. Philipp Holzmann	Tyskland	53
4. Eiffage	Frankrike	49
5. Trafalgar House	England	48
6. Bicc	England	45
7. Iritecna	Italien	43
8. Skanska	Sverige	38
9. GTM - Entrepose	Frankrike	36
10. Tarmac	England	36

Källa: EuroBuild

NCC låg på 17:e plats med en omsättning om 24 miljarder kronor.

30-40 procent av de största byggföretagens omsättning härrör från byggverksamhet utanför den egna hemmamarknaden. Siffran inbegriper också uppdrag i utomeuropeiska länder.

.6.2 Byggmaterialindustrin i EU

I det föregående har beskrivits vissa delbranscher inom byggmaterialindustrin i Sverige. Utan att göra anspråk på att vara heltäckande skall här beskrivas situationen i vissa europeiska byggmaterialbranscher, som kan vara av intresse ur svensk synvinkel. Framställningen grundar sig på den av Europeiska kommissionen utgivna Panorama of EC Industry 93.

11.17 De tio största byggmaterialproducenterna i Europa 1992

Företag	Hemland	Sektor	Omsättning i miljarder kr 1992
1. Saint-Gobin	Frankrike	glas m.m.	90
2. Lafarge Coppée	Frankrike	cement	40
3. Holderbank	Schweiz	cement m.m.	38
4. RMC Group	England	betong	38
5. Pilkington	England	glas	32
6. Hanson	England	byggmaterial	24
7. Wolesley	England	byggmaterial	23
8. Redland	England	byggmaterial	23
9. Ciments	Frankrike	cement	20
10. BTR	England	byggmaterial	17

Källa: EuroBuild

EUROC-koncernen med en omsättning 1992 på 12 miljarder kronor låg på 20:e plats bland de europeiska byggmaterialtillverkarna.

När det gäller **stommaterial** kan nämnas att svenska försök gjorts i Frankrike att etablera träbyggande men framgångarna har låtit vänta på sig. Trots detta bedriver fransmännen en omfattande forskning inom träteknik. Stålet är på stark frammarsch, främst i broar och huskonstruktioner där det ersätter de traditionella betongstommarna. Byggtiden kan förkortas genom att stålkonstruktioner enkelt kan prefabriceras och ny produktionsteknik och nya effektiva färger mot korrosion kan förenkla byggandet.

Cement: Fransk-italienska Italcementi/Ciments tillhör, liksom franska Lafarge Coppée, världens största cementföretag. Produktionskapaciteten i EU bedöms f.n. vara tillräcklig för att täcka den interna efterfrågan. Strukturrationaliseringen förväntas fortsätta och de ledande företagen stärka sin marknadsposition. Åtskilliga samriskföretag har satts upp i Östeuropa.

Betongvaror: EU:s ca 5 000 betongvaruföretag domineras av små och medelstora familjeföretag. Trenden går mot företagskoncentration genom uppköp och fusioner. Industrin satsar på ökad produktivitet och avancerad kvalitetskontroll samt på tekniskt avancerade produkter med lång livslängd.

I vissa forskningsprogram undersöks möjligheten att återanvända betongkross m.m. som råvara. Ett flertal rest-, avfalls- och rivningsprodukter, t.ex. betongballast, är föremål för standardisering. På grund av de höga kvalitetskraven synes dock möjligheterna till återanvändning begränsad.

Sågade trävaror: Strukturrationaliseringen har varit snabb i EU. Små produktionsenheter har slagits ihop och företagen tenderar att bli underleverantörer till nästa förädlingsled. Genom att vara geografiskt närmare kunden kan sågverken leverera mer flexibelt till vidareförädlarna bl.a. genom *just-in-time* leveranser. På detta sätt kan EU-företagen öka sin konkurrenskraft gentemot de utländska leverantörerna.

Bygghälsökompneneter av trä: De flesta tillverkarna är mindre eller medelstora företag som arbetar i lokal eller regional skala. Anpassningen till EU:s byggproduktivdirektiv kommer dock att öka företagets expansionsmöjligheter på den inre marknaden. Reparations, om- och tillbyggnadssektorn (ROT-sektorn) kommer att erbjuda marknadstillfällen som gör branschen mindre beroende av konjunkturen för nybyggnation.

Färger och lacker: Bland de stora företagen kan nämnas brittiska ICI, tyska BASF och holländska Akzo, som förvärvat svenska Nobel. Dessutom finns ett stort antal små och medelstora företag som inriktat sig på specialprodukter och högklassig service. Industrins viktigaste miljöproblem är utsläpp av flyktiga organiska lösningsmedel.