

Bostads- marknaden

*Hushållens, företagens
och politikens utmaningar*



LARS-FREDRIK ANDERSSON

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
1. Hushållens utmaningar på bostadsmarknaden	10
2. Producenternas utmaningar på bostadsmarknaden	24
3. Politikens utmaningar på bostadsmarknaden	34
Referenser	44

Förord

Denna rapport är en probleminventering rörande dagens bostadsmarknad och är framtagen som underlag till Delegation Bostad 2030:s hearing den 7 december 2017 av docent Lars-Fredrik Andersson, Umeå universitet. Att enas om en problemformulering är en förutsättning för att också diskutera lösningar. Förhoppningsvis kan denna rapport bidra till en konstruktiv diskussion kring de utmaningar hushåll, företag och politiken står inför.

Sandro Scocco

Utredningschef Delegation Bostad 2030

Sammanfattning

I denna rapport görs en probleminventering av bostadsmarknaden utifrån tre perspektiv: hushållets, producentens och politikens. Utmaningarna är betydande i samtliga perspektiv och de har också naturligtvis starka kopplingar till varandra. Hushållens snabbt växande skulder är självklart en risk för det enskilda hushållet, men också för bankerna som lånat ut pengarna, vilket i sin tur utgör en risk för byggföretagen när det gäller att finansiera framtida byggprojekt. Det ökar risken för kraftiga konjunktursvängningar med påföljande risk för statsfinanserna. Det kan dock likafullt vara meningsfullt att se bostadsmarknaden ur dessa perspektiv som är delmängder av en helhet för att förstå hur problemen ser ut utifrån olika aktörers perspektiv.

HUSHÅLLENS UTMANINGAR

När det gäller hushållen finns det sedan 90-talet två övergripande trender som också påverkar bostadsmarknaden:

1 Inkomstskillnaderna har ökat kraftigt. Många hushåll har upplevt en svag inkomstutveckling, medan en mindre grupp i den övre inkomstfördelningen har haft en stark inkomstutveckling.

2 Stark urbanisering. Hushållen har i hög utsträckning sökt sig till storstäderna, som också representerar nästan hela sysselsättnings-tillväxten i ekonomin.

I storstäderna, framför allt i Stockholm, är det som benämns polarisering på arbetsmarknaden också som starkast, det vill säga att tillväxten sker framför allt i låg- och högvärlönde jobb medan mellaninkomstjobb krymper. Många hushåll som söker bostad har alltså haft en svag inkomstutveckling sedan 90-talet och är nyanlända i en storstad/tätort eller unga. Dessa hushåll möter en bostadsmarknad där andelen hyresrätter krympt och eget ägande av bostaden har ökat kraftigt i form av bostadsrätter, både genom nyproduktion och genom ombildningar av hyresrätter.

Dessa köpsvaga hushåll klarar dock inte att uppfylla bankernas inkomstkrav för att låna tillräckligt kapital för att köpa sig in på bostadsrättmarknaden. De hyresrätter som byggs har å andra sidan höga hyror. Det har blivit allt vanligare med marknads-(presumtions)hyror. I dag gäller den modellen ungefär tre fjärdedelar av de hyreslägenheter som byggs. Höga hyresnivåer för ny-(om)byggda hyreslägenheter leder till att hushåll som försöker komma in på bostadsmarknaden får problem att finansiera sitt boende och riskerar att hamna i problem med andrahandskontrakt och trångboddhet.

Det finns i dag alltså ett tydligt insider-outsider-problem på bostadsmarknaden. De hushåll som kom in på 90-talet har ofta en relativt god situation. De har antingen deltagit i den dramatiska värdeökningen av bostadsrätter och kan därmed ha en relativt låg skuldsättning i förhållande till bostadens värde med stark nettoförmögenhetsställning som följd. Också de som tidigare kommit in på hyresmarknaden är gynnade med relativt låga hyror på den reguljärt förhandlade hyresmarknaden i det äldre beståndet. För de hushållen har hyresutvecklingen följt inkomstutvecklingen i genomsnitt med undantag för de som bott i hyreslägenheter som gjort påkostade renoveringar.

I boräbtsbeståndet beror den goda situationen dock på extremt låga räntor. En normalisering av boräbntorna skulle för många hushåll innebära mycket kraftigt ökade boendekostnader. Stora grupper av hushållen som har normala inkomster, men som inte gjort stora bostadsvinster och är unga eller nyinflyttade från andra kommuner eller relativt nyinvandrade, har däremot svårt att över huvud taget få tillträde till bostadsmarknaden. Det innebär att stora delar av den grupp som i praktiken stått för storstädernas både sysselsättnings- och befolkningstillväxt har hamnat i en svår bostadssituation.

Det är alltså inte några socialt marginaliserade grupper som i dag har svårt att finna en bra boendesituation, utan stora grupper som har reguljär sysselsättning och normala inkomster, men som saknar betydande kapitaltillgångar eller tillgång till billiga hyreslägenheter.

För dessa hushåll blir alternativen en osäker och dyr andrahandsuthyrning och trångboddhet eller i unga vuxnas fall med föräldrar som är etablerade på bostadsmarknaden bli kvarboende vuxna, med större svårigheter att forma ett självständigt vuxenliv och bilda familj. I dag är omkring 213 tusen unga vuxna ofrivilligt hemmaboende.

PRODUCENTERNAS UTMANINGAR

Sedan 90-talet möter produktionen av bostäder helt nya villkor. Från andra världskriget fram till 90-talet var bostadsbyggandet styrt efter bostadspolitiska ambitioner och starkt reglerat både avseende byggande och finansiering samt subventionerat. Byggandet var både högt och stabilt över konjunkturerna fram till 70-talet när miljonprogrammet avslutades.

Med avregleringen av finansmarknaden på 80-talet, som i högre utsträckning möjliggjorde en helt privat finansiering av byggandet, blev drivkrafterna till byggandet mer styrda av hushållens möjligheter att låna. Initialt ledde det till en kraftig expansion i spåren av den kraftiga kredittillväxten i privat sektor. Men i samband med fastighets- och finanskrisen i början av 90-talet vände den privata skuldtillväxten till dess motsats och byggandet föll dramatiskt när den privata finansieringen torkade ut och det inte fanns någon offentlig finansiering att tillgå.

Byggandet återhämtade sig sedan betydligt långsammare än näringslivets övriga investeringar efter 90-talskrisen och det dröjde ända till slutet på 00-talet innan byggandet hade återhämtat sig till en normal nivå i förhållande till jämförbara länder. Liksom under andra halvan av 1980-talet var den driven av ökad skuldsättning i privat sektor, framför allt i hushållssektorn.

Det ökade byggandet som följt i spåren av den kraftiga prisökningen på bostäder har hittills inte motverkat prisökningstakten. En anledning är att bostadspriserna också har drivit upp tomtpriser, vilket i sin tur driver på prisutvecklingen för nyproducerade bostadsrätter.

En annan anledning är att förutsättningarna för expansionen är just de snabbt stigande priserna och att byggbolagen kan fokusera på relativt dyra bostadsrätter riktade mot köpstarka grupper, vilket gjort att priskonkurrensen i sektorn varit låg och att produktivitetsutvecklingen försvagats.

En delförklaring till den låga produktivitetsutvecklingen och de stigande byggpriserna är sannolikt det starkt procykliska inslaget i dagens byg-

gande. Under perioden med stabilt byggande finns bättre förutsättningar för både kapitalisering och standardisering och för att upprätthålla ett högt humankapital i arbetskraften.

De stora svängningarna i sysselsättning i byggsektorn, där exempelvis nästan var tredje byggnadsarbetare lämnade sektorn under 90-talskrisen, är en försvårande omständighet när det gäller att upprätthålla yrkeskompetensen. När sektorn expanderar blir det svårt att hitta kvalificerad och erfaren arbetskraft, vilket i sin tur försvårar produktivitetens utvecklingen. Sedan mitten av 00-talet har exempelvis branschen ökat antalet sysselsatta med över 60 procent samtidigt som produktivitetens utvecklingen har fallit påtagligt.

Under perioden 1995 till 2015 har de relativa priserna för själva byggandet ökat med i genomsnitt 2,4 procent mer per år än den allmänna ökningen av priser i ekonomin. Det innebär i praktiken en relativ fördyring på 60 procent de senaste 20 åren.

Kombinationen av dyra tomter och stigande byggkostnader har gjort nyproducerade lägenheter dyra och lett till att byggbolagen fokuserat på köpstarka grupper för att maximera avkastningen. Det har varit lönsamt att bygga dyrt och påkostat, vilket samtidigt har ökat sårbarheten när behoven i det segmentet inte är det som driver den stora volymen i bostadsefterfrågan långsiktigt.

POLITIKENS UTMANINGAR

För politiken finns en rad legitima och centrala intressen som är kopplade till bostadsmarknaden:

1. medborgarnas bostadsförsörjning
2. finansiell stabilitet
3. stabiliseringspolitik
4. produktivitetens utveckling
5. tillväxt i starka arbetsmarknadsregioner.

Att få tillgång till en bostad är en mänsklig rättighet och ytterst ansvarig är det allmänna. Hur detta säkerställs är upp till varje land, men för svensk del är det uppenbart att det finns ett växande gap mellan bostadsutbudet som är anpassat för köpstarka grupper med eget kapital och en efterfrågesida som i hög utsträckning består av köpsvaga grupper utan kapital. Höga hyror i nyproduktion skapar en situation av utanförskap på bostadsmarknaden för stora grupper.

De grupper som är insiders på ägandemarknaden kan via historiska bostadsvinster driva efterfrågan på bostadsmarknaden genom ständigt ökade skulder. Med realräntor nära noll innebär dock inte de ökade skulderna en ökad kostnad för de hushållen i dagsläget. Men på sikt kan det skapa problem. Det finns i dag en livaktig debatt om i vilken utsträckning hushållens skulder utgör ett hot mot den finansiella stabiliteten, men det är otvetydigt så att höga hushållsskulder förstärker konjunktursvägningarna vid prisfall på bostäder eller vid ränteförändringar.

I en konjunkturedgång som kombineras med fallande bostadspriser kommer hushållen att kraftigt öka sitt sparande, vilket kommer påverka

byggande, tillväxt, sysselsättning och statsfinanser negativt, även om det inte råder konsensus i vilken utsträckning det också kommer att leda till en fastighets- och finanskris. Det råder också en osäkerhet om i vilket det innebär en systemrisk för banksektorn.

Sedan bostadsbyggandet har blivit mer marknadsdrivet har det också påtagligt halkat efter befolkningsutvecklingen, vilket skapat en brist på bostäder framför allt i storstäder. Det genomsnittliga byggandet över konjunkturcyklerna är helt enkelt inte tillräckligt högt för att täcka bostadsförsörjningsbehoven.

Med utgångspunkt i att bostadsbristen redan är betydande i nästan hela landet och Boverket bedömer att dagens konjunkturtopp i byggande behöver upprätthållas i över ett decennium, innebär det att den kommande avmattningen sannolikt kommer att förvärpa en redan ansträngd bostadsförsörjning. Även framöver ser det alltså ut som om det rent marknadsdrivna byggandet inte klarar att hålla jämna steg med behoven. De starka konjunktursvängningarna leder dessutom till svag produktivitetsutveckling och fördyringar av byggandet.

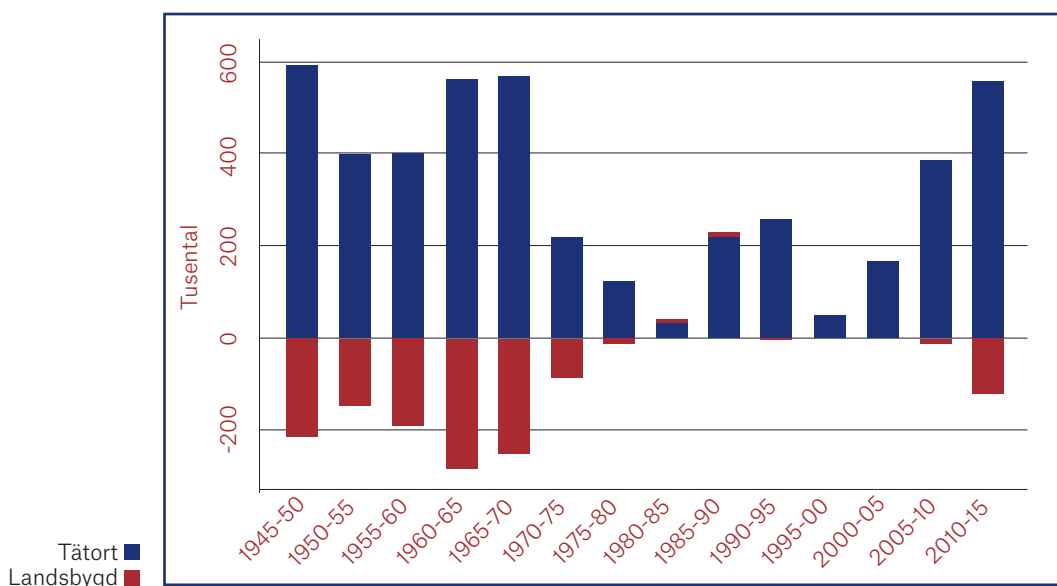
Det finns sålunda fem uppenbara problem med dagens bostadsmarknad ur ett samhällsperspektiv: (i) över flera konjunkturcykler är byggandet för lågt för att hålla jämna steg med behoven, (ii) byggandet matchar inte efterfrågan, (iii) byggandet förvärrar konjunkturcyklerna till höga statsfinansiella kostnader, (iv) den finansiella stabiliteten försvagas och (v) de kraftiga konjunktursvängningarna leder till fördyringar i byggandet.

De regioner som framför allt kommer att drabbas av dessa problem är starka arbetsmarknadsregioner som står för en stor del av hela sysselsättningstillväxten, det vill säga i dessa kommer bristen på bostäder utgöra tillväxthinder för hela ekonomin.

1. Hushållens utmaningar på bostadsmarknaden

Densvenska ekonomin växte snabbt efter andra världskriget. Tillverkningsindustri gick på högvarv och behoven av arbetskraft var enorma. Under rekordåren mekaniserades jord- och skogsbruket i stor skala. Befolkningen på landsbygden minskade i snabb takt (Magnusson, 2016). Från en befolkning på drygt två och en halv miljoner människor vid andra världskrigets slut, var det bara en och en halv miljon som bodde kvar på landsbygden vid 1970-talets början. Städerna och tätorterna växte kraftigt. Folkmängden ökade från fyra till sex och en halv miljon mellan åren 1945 och 1970. Till det bidrog även födelseöverskott inom tätorter och städer och arbetskraftsinvandringen från Norden och Sydeuropa (Välfärd 1/2015). Det kom att bli en utmaning för många hushåll att hitta en bostad i någon av de växande tätorterna decennierna efter andra världskriget.

FIGUR 1:1 BEFOLKNINGSFÖRÄNDRINGAR I TÄTORT OCH LANDSBYGD EFTER 5-ÅRSPERIODER, 1945-2015



Källa: SCB, Befolkning (2017); SCB, Historisk statistik, Del 1 (1969).

Men den starka efterfrågan på bostäder möttes samtidigt av omfattande investeringar i bostäder. De storskaliga byggprogrammen under rekordåren minskade på lite sikt bostadsbristen, trångboddheten och sanitetsproblemen. Bostäderna blev dessutom större, bekvämare och bättre utrustade. Andelen mindre lägenheter (< 3 r.o.k.) minskade och de större lägenheterna blev vanligare. Allt fler barnfamiljer kunde flytta in i en större lägenhet. De nya lägenheterna hade centralvärme, toalett och egen dusch. Standarden höjdes för hela bostadsbeståndet och andelen omoderna lägenheter minskade till en bråkdel år 1975 (Folk- och bostadsräkningen, 1975).

Efter rekordårens byggboom och inflyttning till tätorter bromsar utvecklingen in under 1970-talet. I absoluta tal minskar inte längre befolkningen på landsbygden. Däremot sjunker andelen boende på landsbygden

eftersom städerna och tätorterna fortsätter expandera genom födelseöverskott och nettoimmigration. Sett till urbaniseringsgrad ökade tätortsbefolkningen från 81 till 83 procent åren 1970 till 1990 (Välfärd 1/2015). Mellan 1970 och 1990 ökar befolkningen i tätorter med knappt 600 000 personer. En stor del av ökningen sker under första halvan av 1970-talet och under andra halvan av 1980-talet, med en betydligt svagare utveckling däremellan (se figur 1). Men till skillnad från den mer urbaniseringsdrivna ökningen av tätorterna i början av 1970-talet, var tillväxten under andra halvan av 1980-talet (230 000, 1985–90) driven av höga födelsetal (40 % av ökningen) och ökad flyktinginvandring (60 % av ökningen) (SCB, befolkning 2017).

Det är också under andra halvan av 1980-talet som efterfrågan på bostäder tar fart igen. Inflyttningen till storstäderna ökar något i jämförelse med åren innan, men det handlade främst om nya möjligheter för hushållen att få låna till bostäder. Kreditmarknadens avreglering, som vi återkommer till i tredje kapitlet, öppnade upp för en snabb kreditexpansion. Den reala prisökningen når upp till 10 % som högst åren 1987 och 1988. De nominella prisökningarna var nära nog det dubbla och når sin kulmen år 1990. Utvecklingen på bostadsmarknaden bidrog till att skapa en stor riskexponering för hushållen via uppdrivna priser och hög skuldsättning. För samhällsekonomin innebar det en ohållbar situation när samtidigt inflationen skenade och konkurrenskraften försämrades. En djup ekonomisk kris stod för dörren.

VÄXANDE KÖER OCH STIGANDE HUSPRISER

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet innebar en stor utslagning på arbetsmarknaden över hela landet. Återhämtningen som följde var i stor utsträckning koncentrerad till storstäderna, framför allt Stockholm, medan många regioner i Norrland upplevde en längre period av stagnation (Eriksson, Hane-Weijman, 2017). På längre sikt fick det stora effekter på regionala bostadsbehov.

Under perioden 1990 till 2010 ökar sysselsättningen i landet med 150 000 jobb. I de tre storstäderna ökade den betydligt mer – med hela 263 000, varav den största ökning skedde i Stockholm (200), följt av Västra Götaland (39) och Malmö (17). I övriga landet minskade sysselsättningen med 110 000 under samma period (SCB, rams).

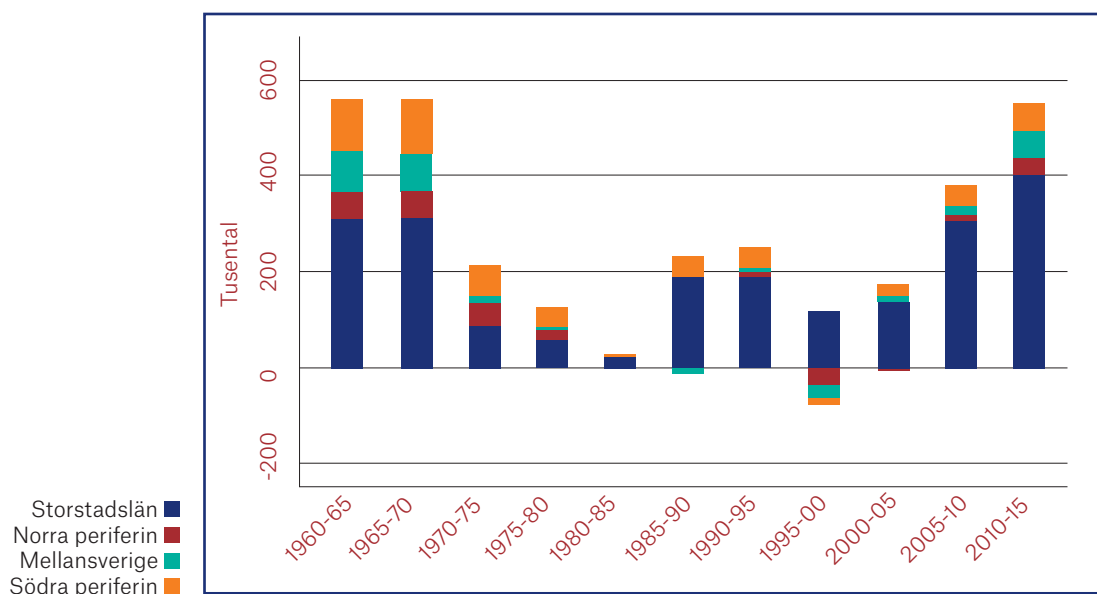
Bakom de siffrorna sker stora strukturella förändringar i ekonomin. Tillverkningsindustrin krymper runt om i hela landet. Det handlar totalt om en minskning på totalt 300 000 jobb, varav 130 000 försvinner från storstäder och 170 000 i övriga landet. Framför allt minskar sysselsättningen inom basindustri (SCB, rams).

Samtidigt ökar antalet sysselsatta inom tjänstesektorn med nära 450 000, varav storstäderna upplevde en ökning på knappt 400 000 jobb. Det handlar både om högkvalificerade jobb med höga löner och en tillväxt av mer lågkvalificerade arbeten med låga löner. I Stockholm växer inom den förra gruppen inte minst kunskapsintensiva och finansiella tjänster. I den senare handlar det om tillväxten i turist- och nöjessektorn, vissa offentliga jobb men också andra typer av enklare tjänstejobb i privat sektor (SCB, rams). Det har bidragit till en växande polarisering inom yrkesstrukturen, där jobben i ett mellanskikt har minskat medan hög- och lågavlönade jobb

har vuxit. För Sverige är det ett storstadsfenomen, framför allt koncentrerat till Stockholm (Åberg, 2015).

Omvandlingen av ekonomin har inneburit att många flyttat framförallt till storstäder. När den omflyttningstrenden varit som starkast, som under andra halvan av 1990-talet, innebar det till och med att befolkningen minskade i absoluta tal utanför storstäderna. Många av de som flyttade gjorde det för att börja studera eller för att söka sitt första jobb. Ser man till gruppen förvärvsarbetande framgår det att det är de yngre – många i 20-årsåldern – som flyttar in till storstäderna. Den gruppen utgör hela 90 procent av inflyttarna. Det är inte lika populärt att flytta som äldre. Bara 8 % av de som flyttar in till storstäderna från andra arbetsmarknadsregioner är i 30-årsåldern. Relativt ännu färre flyttar efter 30. Bara 2 % av de som flyttar till storstäderna är 40 år eller äldre. Invandring har också bidragit med ett ökat arbetsutbud. Ökningen har skett inom de flesta arbetsmarknadsregioner vilket bidragit till att hålla uppe befolkningstillväxten något ute i landet, men framför allt har det ökat i storstäderna (SCB befolkning, 2017).

FIGUR 1:2 BEFOLKNINGSTILLVÄXT I TÄTORTER EFTER STORREGIONER, 5-ÅRSPERIODER 1960-2015.



Källa: SCB, Befolkning (2017)

Anm: Storstadslän (01 Stockholms län, 03 Uppsala län, 12 Skåne län, 14 Västra Götalands län), Mellansverige (04 Södermanlands län, 17 Värmlands län, 18 Örebro län, 19 Västmanlands län, 20 Dalarnas län), Norra periferin (21 Gävleborgs län, 22 Västernorrlands län, 23 Jämtlands län, 24 Västerbottens län, 25 Norrbottens län), Södra periferin (05 Östergötlands län, 06 Jönköpings län, 07 Kronobergs län, 08 Kalmar län, 09 Gotlands län, 10 Blekinge län, 13 Hallands län).

Den regionala omvandlingen av ekonomin har fått stora effekter på bostadsmarknaden. Som framgår av figur 2 minskar inte storstadstillväxten i början av 1990-talet som man kan få intrycket av från den nationella utvecklingen. Ökningen är i praktiken lika stor som under andra halvan av 1980-talet: ca 200 000 nya invånare. Under andra halvan av 1990-talet sjunker befolkningstillväxten visserligen något. Mellan 1995 och 2000 ökar antalet invånare med 122 000, och med ytterligare 143 000 perioden 2000 till 2005. Ökningstalen är dock långt över det som vi såg på

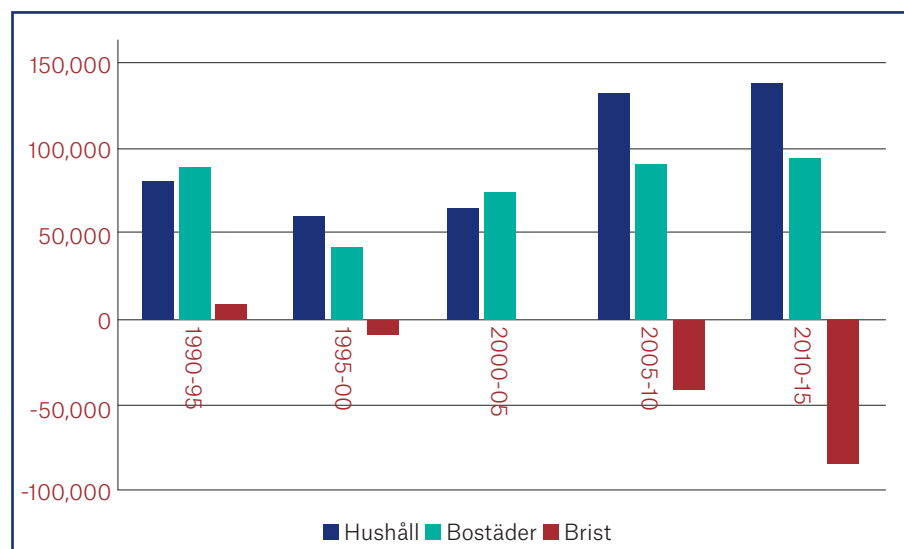
1970-talet. Men den verkligt starka befolkningstillväxten i storstäderna tar fart från andra halvan av 00-talet. Mellan 2005 och 2010 ökar befolkningen med 310 000 i storstäderna, vilket är ungefär lika stor ökning som under rekordåren på 1960-talet. Den ökningen överträffas dock under den efterföljande perioden (2010-2015), när antalet invånare i storstäderna växer med över 400 000. Det är den största ökningen vi sett under hela efterkrigstiden.

I figur 3 har vi jämfört ökningen i antalet hushåll i medeltal i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län med nettoökningen av lägenheter i små- och flerbostadshus. Under perioden mellan 1990 och 2015 kan vi se att antal personer per hushåll har vuxit. Enligt folk- och bostadsräkningen från 1990 bodde 2.06 personer per hushåll i storstäderna. Det var ett lägre antal än ute i landet. Den bilden har förändrats under efterföljande decennier. Medan antalet personer per hushåll har minskat ute i landet har det ökat i storstäderna. Mest i Stockholm, men även i Göteborg och Malmö. År 2015 bodde i genomsnitt 2,25 personer per hushåll, medan det bodde 2,15 personer per hushåll utanför storstäderna.

I jämförelse med hur bostadsbeståndet har utvecklats har det uppstått en stor obalans framför allt till nackdel för bostadsbehoven i storstäderna under det senaste decenniet. Problemen med en bristsituation kan egentligen spåras ända från 1990-talet, men när hushållen har anpassat sig genom att bli större så försvinner den effekten från figur 3 eftersom antalet hushåll ökar långsammare än folkmängden. Under hela 1990-talet växer folkmängden mer än antalet lägenheter. Omräknat till hushåll ser vi en ökning på 81 000 hushåll under första halvan av 1990-talet och en något lägre ökningstakt under andra halvan av 1990-talet. Antalet lägenheter ökar något mer under första halvan av 1990-talet än under den andra halvan, vilket vänder ett överskott till ett underskott av lägenheter vid millennieskiftet.

Under de första åren efter millennieskiftet ökar antalet bostäder något mer än antalet hushåll. Det innebär att det uppstår en balans på hushållsnivå. Samtidigt bör det noteras att anpassningen sker i form av ökad hushållsstorlek, vilket gör att bristtalen förefaller att försvinna om man bara räknar antalet hushåll. Under andra halvan av 00-talet ser vi en ökning i byggandet men samtidigt en ännu större ökning i antalet hushåll. Här förefaller det uppstå ett bristproblem. Trots att byggandet fortsätter på en hög nivå så hänger inte ökningen i beståndet med den tillväxt vi ser i befolkningen. Bristsituationen förstärks ytterligare och landar på omkring 80 000 lägenheter vid utgången av år 2015. Det kan jämföras med Boverkets beräknade latent bostadsbehov på 130 000 bostäder (Boverket, 2017a).

FIGUR 1:3. TILLVÄXT I ANTAL HUSHÅLL (MEDELTAL) OCH LÄGENHETER I SMÅ- OCH FLERBOSTADSHUS I STORSTÄDER EFTER 5-ÅRSPERIODER, 1990-2015



Källa; SCB, Bostäder

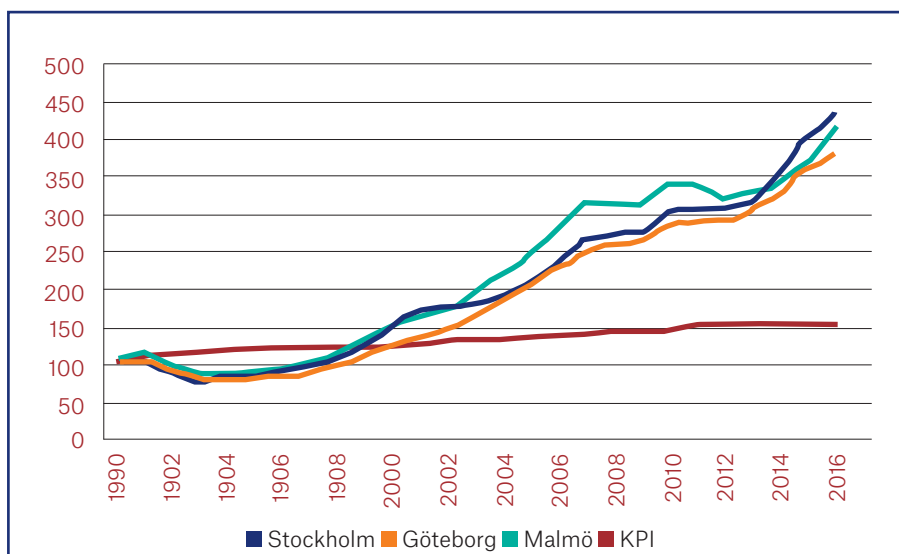
Anm: Nettoökningen beräknas som stocken lägenheter år t – stocken av lägenheter t+5, och utgör alltså summan av ökningen i nybyggda lägenheter minus summan av minskningen till följd av rivningar. Antal hushåll beräknat efter hushållstorlek i storstadslän (Hushåll S) och ej storstadslän (Hushåll L).

Det är naturligtvis förenat med svårigheter att korrekt skatta en brist på bostäder. Osäkerheten i bedömningen handlar inte minst om att fastställa ett överskott eller underskott vid startåret (1990) för vår beräkning.

Ett annat sätt att försöka fånga upp en bristsituation är att se hur marknaden försöker att balansera över- och underskott på bostäder. Även om signalerna från marknaden kan påverkas av institutionella förändringar och andra strukturella förhållanden, ger det en uppfattning om huruvida det finns ett underliggande behov som driver upp priserna. Om man utgår från den bild som priserna ger, så går det att spåra en brist på bostäder från mitten av 1990-talet.

Vid den tidpunkten handlar det också om att hushållen håller på att få tillbaka tilltron och förväntningarna efter krisen. Hushållen amorterade ner den stora skuldökningen som skett på andra halvan av 1980-talet åren efter 1990-talskrisen. Rädslan för att ta risker i form av nya husaffärer dämpade ytterligare köplusten, vilket avspelar sig i de nominellt fallande priserna på fastigheter mellan åren 1991 och 1995 och de exceptionellt låga investeringsnivåerna. Men med återhämtningen i ekonomin från mitten av 1990-talet vänder det också uppåt på bostadsmarknaden. Vid utgången av 1990-talet hade den allmänna prisutvecklingen (KPI) passerats och därefter fortgår ökningen i fastighetspriser i oförminskad takt fram till finanskrisen. Vid den senare tidpunkten hade fastighetspriserna i Malmö ökat med 200 % sedan den förra toppen 1990. Det kan jämföras med KPI som ökat med 50 %. I Stockholm och Göteborg hade ökningen fram till finanskrisen inte varit riktigt lika stor, men ökningen dämpades inte heller lika mycket av krisen.

FIGUR 1:4 FASTIGHETSPRISINDEX FÖR PERMANENTA SMÅHUS I STORSTÄDERNA 1990-2016

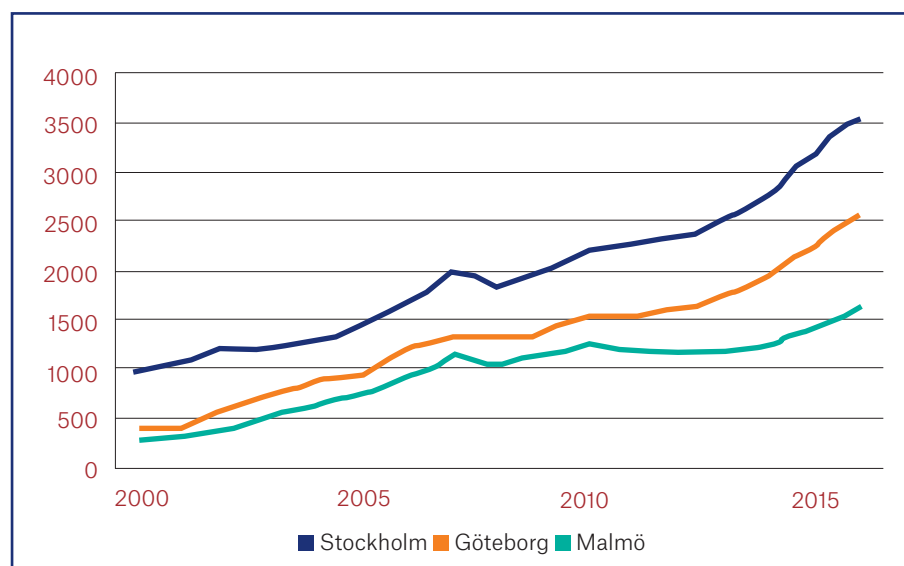


SCB, Boende, byggande och bebyggelse (2017)

Efter den i vart fall något svagare prisuppgången efter finanskrisen, ser vi att det sker ett nytt lyft i priserna från omkring 2013. Därefter sker en brant ökning upp till en nivå på 300 % över toppnoteringen från 1990. Justerat för den allmänna prisuppgången innebär det en real ökning i fastighetspriser på 250 % under de senaste 25 åren. Det kan jämföras med en real ökning av hushållens disponibla inkomster per capita på 56 % under samma period (mätt som beskattningsbar förvärvsinkomst för fysiska personer per inkomsttagare har ökningstakten realt varit 66 % för Stockholm och 64 % för riket, 1992–2015) (SCB, offentlig ekonomi, 2017).

På bostadsmarknaden kan vi se att den starkaste prisökningen skett på bostadsrätterna i storstäderna. Sedan millennieskiftet har medelpriset på en bostadsrätt i Stockholm stigit från 1 till 3,5 miljoner, en nominell ökning på 250 % (realt 230 %). Den procentuella ökningen har varit ännu högre i Göteborg (586 %) följt av Malmö (481 %).

FIGUR 1:5 MEDELPRIS (TKR) FÖR BOSTADSRÄTTER I STORSTÄDERNA 2000–2016



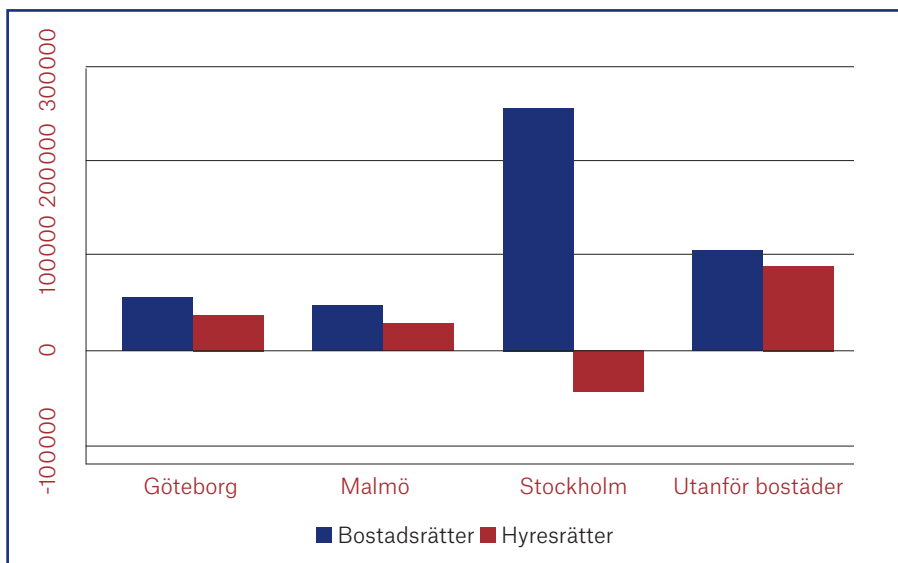
Källa: SCB, Boende, byggande och bebyggelse, Fastighetspriser och lagfarter

Prisökningen har påverkat attraktiviteten för olika upplåtelseformer i flerbostäder. Många av de nya lägenheterna som har byggts har varit bostadsrätter. Men också ombildningar har gjort stora avtryck i upplåtelseformerna. Mest extremt har utvecklingen varit i Stockholm där antalet hyreslägenheter i absoluta tal har minskat. Trots att omkring 30 000 nya hyreslägenheter beräknats ha byggts i Storstockholm (hela Stockholms län) har det skett en absolut minskning av ungefär lika många.

Bostadsrätterna har blivit den allt vanligare upplåtelseformen i Stockholm. År 2016 hade bostadsrätten till och med blivit den vanligaste upplåtelseformen (56 %) i hela flerbostadsbeståndet i Stockholm. I Göteborg och Malmö har tillväxten av bostadsrätter sett till nettoförändringar i hela beståndet ökat snabbare än hyresrätter, men det har däremot inte skett en minskning av de senare. Här är fortfarande hyreslägenheter vanligare (ca 60 %) än bostadsrätter (ca 40 %) av hela flerbostadsbeståndet.

För hela riket är fördelningen mellan upplåtelseformerna 40/60 till hyresrätternas fördel år 2016. Sedan 1990 innebär det en stor relativ förskjutning. Vid den tidpunkten var förhållandet 70/30 till hyresrätternas fördel. Vi har således sett en stor strukturell förändring i upplåtelseformerna de senaste 25 åren som har inneburit en ökad trängsel för de som vill in på hyresmarknaden.

FIGUR 1:6 TILLVÄXT I ANTAL LÄGENHETER EFTER UPPLÅTELSEFORM I FLERBOSTÄDER I STORSTÄDERNA MELLAN ÅR 1990 OCH 2015



Källa: SCB, Boende, byggande och bebyggelse, Fastighetspriser och lagfarter

Utifrån en marknadslogik borde prisökningarna på bostadsrätter leda till ett ökat byggande. Och genom ett ökat tillskott (utbud) borde med tiden priserna dämpas i takt med att efterfrågan i allt högre utsträckning mättas. Så har dock inte skett; vi har sett ett ökat byggande av framför allt bostadsrätter, men priserna har bara fortsatt uppåt – hur kan det komma sig?

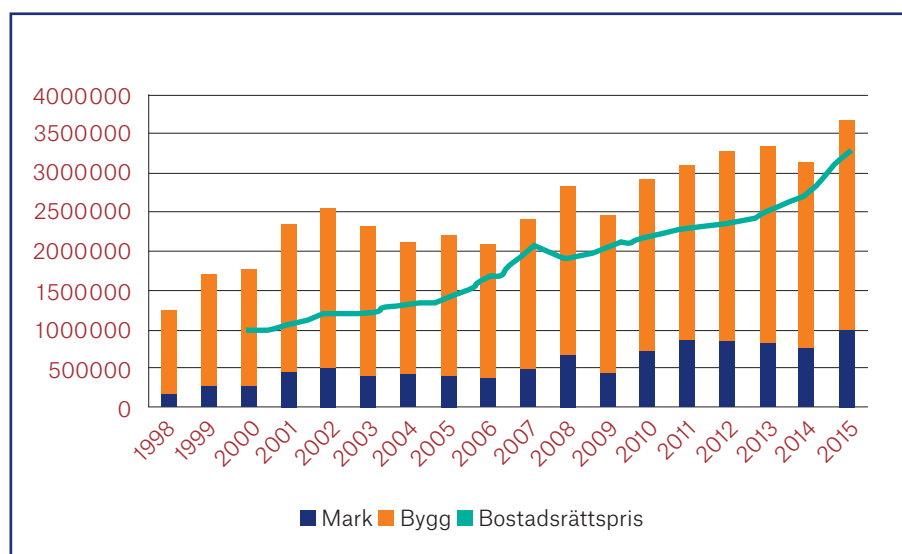
En viktig förklaring är att tillökningen av bostadsrätter via nybyggnationer inte på något uppenbart sätt satt press på priserna i det befintliga beståndet. Istället visar sig prisutvecklingen på mark och i själva byggandet ha följt med i prisuppgången på det befintliga beståndet. Vi har därmed fått en situation där prissättningen på nybyggnationer kunnat följa med upp i takt med de stigande priserna som bristsituationen sedan 1990-talet har bidragit till.

I figur 7 redovisas byggpriser och markpriser för nybyggda lägenheter i jämförelse med pris på bostadsrätter ur det övriga beståndet. Urvalet omfattar bara flerbostadshus i Storstockholm. Figuren visar hur priset för en nybyggd lägenhet ökade från strax över en miljon kronor år 1998 till långt över två miljoner bara fyra år senare. Samtidigt ser vi att i det befintliga beståndet steg priset på lägenheter bara upp till strax över en miljon vid år 2002. Med nästan det dubbla priset på nybyggnation, så har det knappast pressat priserna nedåt på bostadsmarknaden.

Byggpriserna ökade starkt upp till 2003, men därefter sker det en dämpning under några år. Fram till 2006 ligger priserna kvar på strax över två miljoner. Med stigande priser i det befintliga beståndet minskar det avståndet, vilket kan uppfattas som att vi snart kommer att få se en konvergens och en möjlig prispress om nybyggnadspriserna hade fortsatt att mattas av.

Men tvärtom sker en betydande ökning i nybyggnadspriserna. Det är en effekt av dels stigande markpriser, dels stigande byggpriser. Från år 2006 ökar nypriset på en lägenhet till över tre miljoner 2011. Priserna i det befintliga beståndet hänger med uppåt, och ligger över tre miljoner år 2016. Vid den tidpunkten har priserna för nyproducerade lägenheter passerat 3.5 miljoner.

FIGUR 1:7 BYGGPRISER OCH MARKPRISER FÖR NYBYGGDA LÄGENHETER I JÄMFÖRELSE MED PRIS PÅ BOSTADSRÄTTER (FLERBOSTADSHUS), I STOCKHOLM 1998–2016



Källa: SCB, Boende, byggande och bebyggelse, Fastighetspriser och lagarter

I jämförelse med inkomstutvecklingen har priserna för att köpa en bostadsrättslägenhet dragit ifrån enormt. Sett till perioden 1998 till 2016 har priserna på bostadsrätter ökat med ca. 250 %, medan de disponibla inkomsterna har ökat med ca 65 % netto (nominellt, per konsumtionsenhet) under samma period. Det har inneburit en växande skuldsättning för att finansiera gapet mellan inkomster och bostadspriser.

STIGANDE HYROR OCH TRÅNGBODDHET

Medan bristen på bostäder har lett till stigande priser och ökad skuldsättning på ägandemarknaden, har hyresmarknaden fått andra, men minst lika allvarliga problem. Eftersom byggande av bostadsrätter har varit mest gångbart och ombildningar varit lönsamma, har utbudet av hyreslägenheter i relation till behoven skapar en ännu större bristsituation. Det har inte alls översatts i priser på samma sätt som i ägandesektorn eftersom hyror i det befintliga beståndet (nyproduktion undantagen) förhandlas utifrån dess bruksvärde. Däremot har det begränsade utbudet av hyreslägenheter resulterat i en svart marknad med andrahandskontrakt och risk för trångboddhet. För nyproducerade lägenheter och de som genomgått påkostade renoveringar har det handlat om höga hyresnivåer med begränsat tillträde för köpsvaga grupper.

I tabell 1 redovisas genomsnittlig bostadsarea per person efter region, hushållstyp, i hyreslägenhet (flerbostadshus) i Stockholms län 2012–2016. Den visar att det finns stora skillnader mellan olika hushållsgrupper. En tydlig skillnad är att hushåll med barn bor på mindre yta (per person räknat) än hushåll utan barn. Det är också uppenbart att äldre personer bor generellt rymligare än yngre.

TABELL 1:1 GENOMSNITTLIG BOSTADSAREA PER PERSON EFTER REGION, HUSHÅLLSTYP, I HYRESLÄGENHET (FLERBOSTADSHUS) I STOCKHOLMS LÄN 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
ensamboende kvinnor -64 år	54	54	54	54	54
ensamboende kvinnor 65- år	63	63	63	63	63
ensamboende män -64 år	53	53	53	53	53
ensamboende män 65- år	59	59	59	59	59
ensamstående kvinnor					
med barn 0-24 år	30	30	29	29	29
ensamstående män					
med barn 0-24 år	33	32	32	32	32
sammanboende utan barn	35	34	35	35	34
sammanboende med barn 0-24 år, 1 barn	25	25	25	25	25
sammanboende med barn 0-24 år, 2 barn	21	21	21	21	21
sammanboende med barn 0-24 år, 3+ barn	17	16	16	16	16
samtliga hushåll	31	30	30	30	30

Men för att indikera trångboddhet är det otillräckligt att använda genomsnittsuppgifter från olika hushållsgrupper. Med hjälp av undersökningar av levnadsförhållanden går det däremot att säga om det finns den typen av problem. I tabell 2 redovisas några av resultaten från en urvalsundersökning som SCB genomförde 2015 angående bland annat trångboddhet.

Enligt den mer strikta definitionen på trångboddhet (Norm 2 - där anses ett hushåll som trångbott om det finns fler än två boende per rum (sovrums), kök och vardagsrum oräknade) var 7,3 % trångbodda i storstäderna. Efter den mindre strikta definitionen (norm 3 – definierar ett hushåll som trångbott om det finns fler än en boende per rum (sovrums), kök och vardagsrum oräknade. Sammanboende delar dock sovrums medan varje barn ska ha eget rum) är 22 % av hushållen trångbodda i storstäderna. I övriga landet är bara 2 % respektive 10 % enligt norm 2 och 3.

Det är stora skillnader i trångboddhet mellan personer födda i Sverige och utrikes födda. Av de inrikes födda i landet är 2 % trångbodda enligt norm 2, medan nästan 12 % av de utrikes födda (inkl. personer med utländsk bakgrund) är trångbodda. Enligt norm 3 är 11 % av de inrikes födda trångbodda medan nästan 33 % av de utrikes födda är trångbodda.

TABELL 1:2 TRÅNGBODDHET SOM ANDEL AV BOENDE (SKATTADE) EFTER REGION OCH GRUPP, NORM 2 OCH 3. 2014/15

	Norm 2		Norm 3	
	Andel %	Fel-marginal	Andel %	Felmarginal
Urval				
Storstäderna	7,3	± 1,4	22,1	± 2,0
Övriga				
kommuner	2	± 0,9	10	± 1,8
Inrikes födda	2,1	± 0,5	11,1	± 0,9
Utrikes födda	11,8	± 2,3	32,8	± 3,0

Källa: SCB, Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF/SILC)

Notera: Skattade andelar i procent samt felmarginal (95-procentigt konfidensintervall).

Anm: Norm 2 definierar ett hushåll som trångbott om det finns fler än två boende per rum (sovrums), kök och vardagsrum oräknade. Detta gäller dock inte ensamstående, som inte anses trångbodda oavsett antal rum. Exempel: enligt norm 2 ska ett fyrapersonershushåll ha minst tre rum och kök för att inte vara trångbott (1965 års bostadsbyggnadsutredning). Norm 3 definierar ett hushåll som trångbott om det finns fler än en boende per rum (sovrums), kök och vardagsrum oräknade. Sammanboende delar dock sovrums medan varje barn ska ha eget rum. Exempel: enligt norm 3 ska ett sammanboende fyrapersonershushåll ha minst fyra rum och kök för att inte vara trångbott (Boendeutredningen 1974).

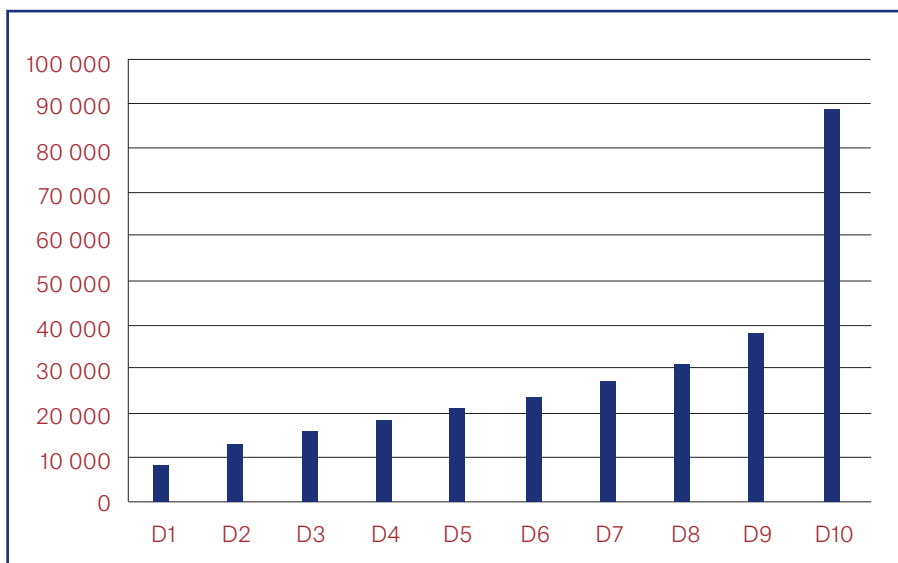
Ett annat uttryck för bristen på bostäder är unga vuxnas möjligheter att hitta en egen bostad. Enligt en undersökning av Hyresgästföreningen är 213 000 unga vuxna (20–27 år) ofrivilligt hemmaboende. Sedan 1997 har andelen hemmaboende unga vuxna ökat från 15 till 24 %. Flest hemmaboende finns i storstäderna (Börjeson, och Runfeldt, 2017).

Möjligheterna att hitta ett eget boende och att undvika trångboddhet är i grunden en ekonomisk fråga. För att hyra lägenhet även med begränsade krav på storlek krävs betydande ekonomiska resurser. Det handlar om att kunna betala de höga hyror som krävs för att ta sig in på marknaden. Möjligheterna att kunna betala dagens marknadshyror ser väldigt olika ut. Medan höginkomsttagare har sett ökade inkomster har låginkomsttagare inte hängt med i den allmänna ekonomiska utvecklingen de senaste decennierna.

Arbetsmarknaden har blivit mer polariserad samtidigt som förändringar i skatte- och socialförsäkringssystem haft stor betydelse för den reala inkomstutvecklingen för olika grupper i samhället under perioden 1991 till 2015. Det är tydligt att ökningstakten har en stigande skala efter decilgrupper. För hushållen med de högsta inkomsterna (decil 10) har ökningstakten uppmot 3,5 % per år i reala termer per år. För de med lägst inkomstnivå (decil 1) har ökningstakten varit bara 1 % per år. För medianhushållet har ökningstakten varit omkring 2 % per år. Det senare är strax över den allmänna ökningstakten i ekonomin per invånare (1,7 %).

Den utvecklingen har lett fram till de stora ekonomiska skillnader mellan hushåll som vi ser i dag. I Stockholm hade det översta inkomstsiktet (decilgrupp 10) en årsinkomst över en miljon år 2015. För det nedersta inkomstsiktet var årsinkomsten en tiondel. I mitten av fördelningen (median) är årsinkomsten 254 000 per år.

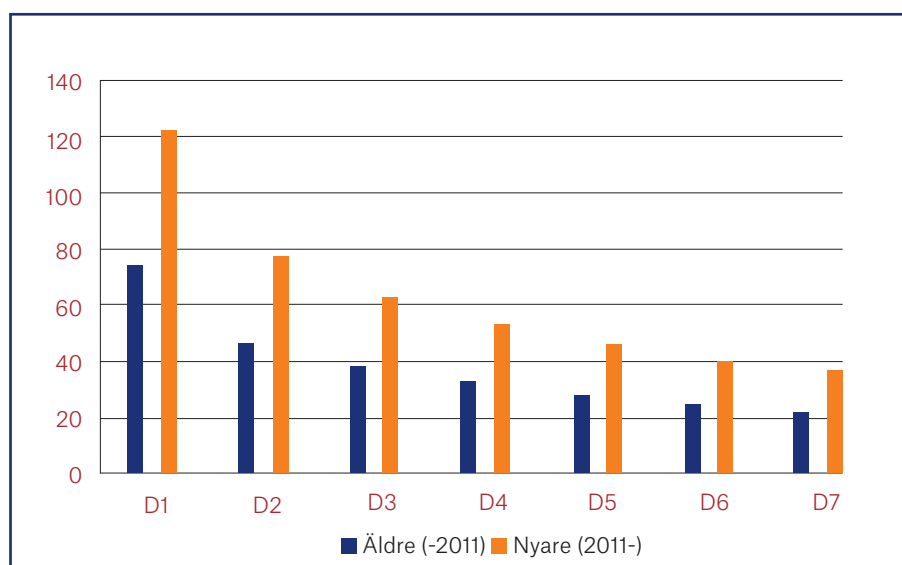
FIGUR 1:8 DISPONIBEL INKOMST* (MÅNAD) PER KONSUMTIONSENHET I STOCKHOLM EFTER DECILER, 2015**



Källa: SCB; Hushållens ekonomi

Anm: *Disponibel inkomst inkl. kapitalvinster; summan av alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar. Redovisningen är inklusive kapitalvinst/kapitalförlust, det vill säga den vinst/förlust som uppkommer vid försäljning (realisering) av tillgångar, t.ex. aktier, fonder eller fastigheter. **Konsumtionsenhet: För att göra jämförelser av t.ex. disponibel inkomst mellan olika typer av hushåll används ett viktsystem där konsumtionen är relaterad till hushållets sammansättning. Den disponibla inkomsten divideras med den konsumtionsvikt som gäller för hushållet. Konsumtionsenhetsskala: ensamboende 1,00, sammanboende par 1,51, ytterligare vuxen 0,60, första barnet 0–19 år 0,52, andra och påföljande barn 0–19 år 0,42.

Med de väldigt skiftande resursbaserna ser vägarna in på bostadsmarknaden högst olika ut. För de med lägst inkomst innebär det en stor utmaning att få råd med hyran. Skillnaderna i möjligheter förstärks också av att hyrorna i beståndet skiljer sig på ett betydande sätt mellan äldre och nyare lägenheter. För ett hushåll som befinner sig i de två lägsta decilgrupperna är medianlägenheten i beståndet (2½ r.o.k.) en ekonomisk omöjlighet om den är nyproducerad. Men även för medianhushållet är det en stor ekonomisk uppoffring, när boendeutgiften hamnar strax över 45 %. För att komma under 40 % i boendeutgift måste ett hushåll ligga på den övre halvan av inkomstfördelningen. För en lägenhet ur det äldre beståndet skulle utgiftsandelen sjunka till 28 % för medianhushållet.

FIGUR 1:9 BOENDEUTGIFT EFTER DECILGRUPPER I ÄLDRE OCH NYARE LÄGENHETER I STOCKHOLM, 2015.

SCB: Hushåll, boende och bostad

För hushåll med en låg inkomst blir det en utmaning att hyra en nyproducerad lägenhet även om en anpassning sker efter lägenhetsstorlek. Ett hushåll som befinner sig i den lägsta inkomstgruppen (decilgrupp 1) behöver lägga 95 % av sin inkomst för att hyra en lägenhet med 1 r.o.k. av en privat hyresvärd i Stockholm år 2016. Situationen blir nära nog ohållbar även för ett hushåll i decilgrupp 2, när motsvarande boendeutgift uppgår till 60 %. För att uppnå en boendeutgift nära medianhushållet i Stockholms län (28 %) måste en hyresgäst som hyr 1 r.o.k. i det nyproducerade beståndet befinna sig i decilgrupp 7.

TABELL 1:3 MÅNADSHYRA PER LÄGENHET I NYBYGGDA HUS (HYRESRÄTT) I STOCKHOLM

Storlek	Offentliga		Privata	
	2015	2016	2015	2016
1 rum och kök	6 258	5 949	6 525	7 696
2 rum och kök	9 256	8 294	8 593	9 232
3 rum och kök	12 641	10 843	11 075	11 084
4 rum och kök	14 590	13 814	12 816	13 637
5 rum och kök	16 623	14 959	15 426	16 443

SCB; Bostad och boende.

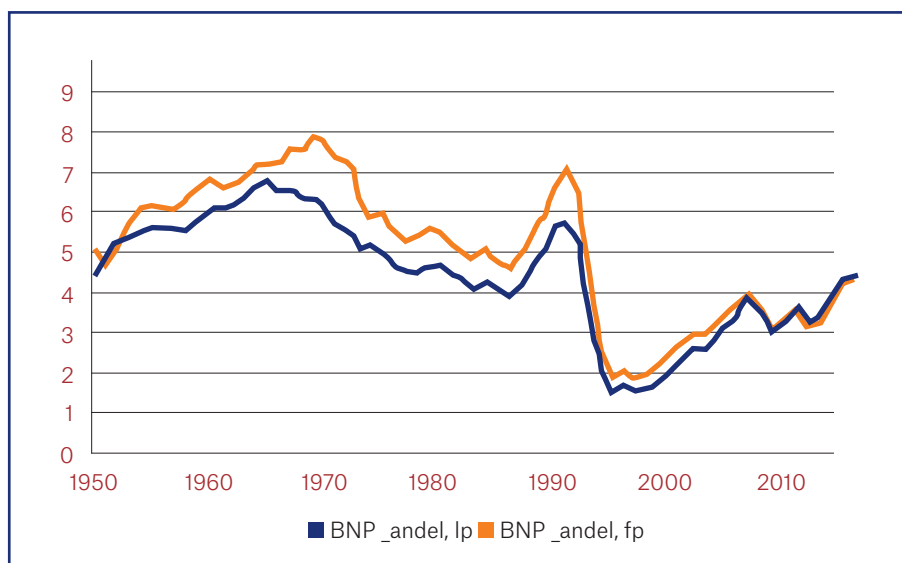
Sammantaget visar vår genomgång att hushållens utmaningar på bostadsmarknaden har vuxit under det senaste två decennier. Inkomsterna har inte hängt med upp när bostadsmarknaden har marknadsanpassats. Den situationen har lett till en problematik på flera plan. Framför allt har det skapat stora problem för de som vill in på bostadsmarknaden i dag. För de som varit inne på bostadsmarknaden sedan många år tillbaka har det inneburit att stigande tillgångspriser öppnat upp för ökade lånemöjligheter. För de i hyresbeståndet har det inneburit måttliga hyreshöjningar och minskad utgiftsandel. Men för de som vill komma in har de stigande tillgångspriserna närmast omöjliggjort en väg in utan stora tillgångar. För de hushåll som försökt hyra har det inneburit allt drygare boendeutgifter och andrahandsuthyrning.

2. Producenternas utmaningar på bostadsmarknaden

Efter andra världskriget ökade byggandet kraftigt. Redan i början av 1950-talet hade investeringarna i bostäder ökat till en nivå uppemot 5 % av BNP. Fram till mitten av 1960-talet skulle byggandet öka till nästan 7 % av BNP. Från ett mer hantverksmässigt byggande förändrades samtidigt produktionen till att bli allt mer standardiserad, storskalig och industriell. Rekordårens snabba mekanisering och rationalisering fick stort genomslag i byggsektorn. Investeringar i maskiner och utrustningar ökade arbetsproduktiviteten och stora mängder prefabricerade byggelement gjorde arbetsmomenten mer standardiserade. Också staten försökte att stimulera utvecklingen genom det år 1952 år inrättade produktionsrådet för rationaliseringsfrågor. Bostadsstyrelsen tillhandahöll en maskinlånepond för att driva på den tekniska utvecklingen. Statens lånesystem användes som ett verktyg för att driva på storskalighet och standardisering. Förmånliga lån gavs till de som byggde fler än 1000 lägenheter. Ett lånetak för nyproduktion användes för att hålla nere kostnader; det skulle inte gå att bygga alltför påkostat (Pettersson, 1990; Hall, 1999).

Bostadsbyggandets standardisering fick stora produktionsekonomiska effekter. Genom teknisk utveckling och ökad kapitalintensitet steg arbetsproduktiviteten i byggindustrin snabbt. Mellan åren 1945 och 1970 ökar den med i genomsnitt 3,5 % per år – en ökningstakt som sammanfaller med ekonomin totalt (Schön och Krantz, 2012). Genom att insatspriserna i byggsektorn gick i takt med ekonomin i stort, sammanfaller också ökningen i byggpriserna med den allmänna prisökningen i ekonomin. Den relativprisökning som var att vänta utifrån den omfattande resursallokering som byggprogrammen innebar kunde således undvikas med hög produktivitetstillväxt och standardiserade insatsvaror. I reala termer gav bygginvesteringarna då betydligt mer i volym än vad de har gett senare. Som framgår av figur 1 var den reala andelen investeringar betydligt högre under 1960- och 1970-talen än de har varit sedan 1990-talet.

FIGUR 2:1 BOSTADSVINVESTERINGAR SOM ANDEL AV BNP (%) I LÖPANDE OCH FASTA PRISER, 1950–2016



Källa: SCB, Nationalräkenskaper (ENS, 1995).

Anm: Enligt den senaste räkenskapsstandarden (ENS 2010) uppgår investeringarna till omkring 5 % år 2016.

Vid början av 1970-talet sker ett trendbrott i bygginvesteringarna. Behoven av stora investeringar i bostäder sjunker. Bostadsinvesteringarnas andel av BNP minskade med hela 3 procentenheter mellan 1970 och 1985. Vid mitten av 1980-talet låg bostadsinvesteringarna på omkring 4 % mätt i löpande priser (4,5 % i fasta, 2010 referensår).

Men från mitten av 1980-talet sker en plötslig vändning i den nedåtgående trenden. Investeringarna ökar kraftigt och när de kulminerar åren 1990 och 1991 uppgår de till en BNP-andel på 5,8 % i löpande priser (7 % i fasta priser, 2010-referensår). Nybyggnationer når sin högsta nivå år 1991 med hela 67 000 nya lägenheter. Antalet lägenheter når nästan upp till den nivå i bostadsbyggandet vi såg 1975 (75 000), men med skillnaden att andelen småhus hade fallit från 63 till 43 %.

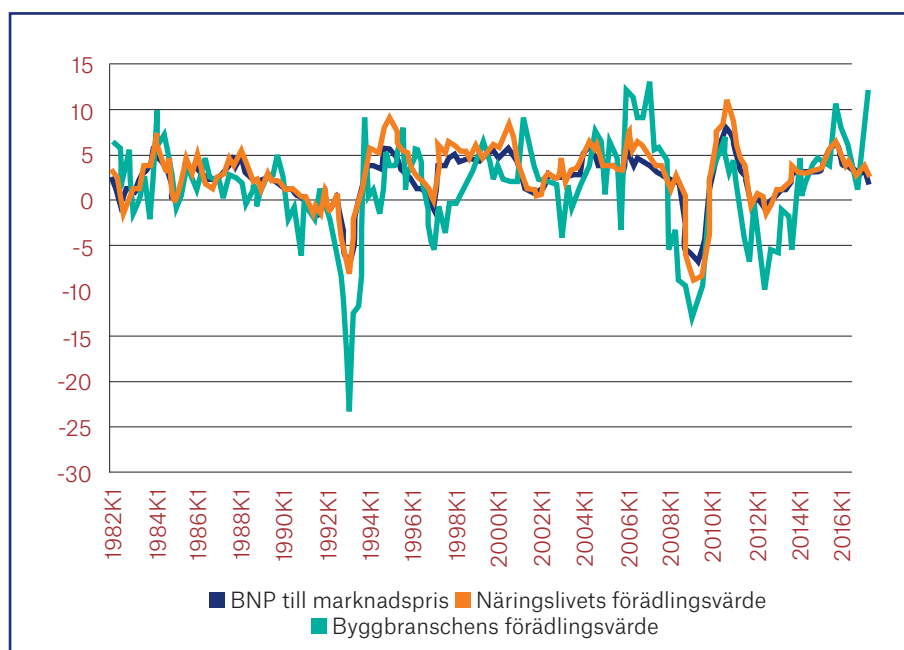
Men när konjunkturen vänder så faller investeringarna dramatiskt. Sverige hamnade i en av de djupaste ekonomiska kriserna under 1900-talet och hushållens efterfrågan på nya bostäder faller kraftigt. När byggkonjunkturen når botten ligger investeringarna bara på 1,5 % av BNP. Byggbranschen blir en av de svårast drabbade av krisen på 1990-talet. Från slutet av 1990-talet börjar investeringarna återigen att öka. De stiger upp till 4 % av BNP strax före finanskrisen. Under krisen mattas de något för att sedan börja öka omkring år 2013. År 2016 uppgår investeringarna till knappt 5 % av BNP, men något högre enligt den senaste räkenskapsstandarden (ENS 2010). Kvartalsdata visar en fortsatt uppgång för bygginvesteringarna för 2017 (SCB, nationalräkenskaper). Boverkets prognos från november pekar mot en ökning av byggandet med 18 %, motsvarande ett nytillskott på 76 000 bostäder i år (Boverket, 2017b)

STORA KRAV PÅ KONJUNKTURANPASSNING

Det ställs stora krav på konjunkturanpassning i byggbranschen. Sedan 1980-talet har den reala tillväxten i branschen växlat mellan dramatiska upp- och nedgångar. Under högkonjunkturen på 1980-talet växte produktionen inom branschen med uppemot 10 % på kvartalsbasis (jämförelse med motsvarande kvartal föregående år) och 5 % på årsbasis (jämförelse med föregående år) när konjunkturen var som starkast. När krisen på 1990-talet slog till minskade produktionen i branschen med hela 30 % realt på kvartalsbasis (10 % på årsbasis). Det kan jämföras med den allmänna nedgången i ekonomin och i näringslivet på omkring 5 % på kvartalsbasis. Även om konjunkturen vände upp i mitten av 1990-talet var det inte slut med bakslagen. Som framgår av figur 2 backade produktionen i byggbranschen med 5 % på kvartalsbasis (2 % på årsbasis) i slutet av 1990-talet medan övriga ekonomin växte realt. Från millennieskiftet har tillväxten varit hög, men ryckig. Fram till finanskrisen var tillväxten periodvis över 10 % på kvartalsbasis medan tillväxten andra kvartal var negativ.

I samband med finanskrisen drabbas byggsektorn extra hårt av nedgången. Mellan 2007 och 2008 minskar byggandet med 13 % realt på kvartalsbasis. Den allmänna utvecklingen i ekonomin och näringslivet drabbades av nedgången, men inte på ett lika djupgående sätt. Ekonomin totalt backade med 7 % och näringslivet med 9 % realt på kvartalsbasis. Vändningen uppåt var också starkare i näringslivet än i byggsektorn, som också drabbades betydligt mer av det senare bakslaget i återhämtningen. Mellan 2011 och 2012 backade produktionen i byggsektorn med nära 10 % för att sedan vända upp till en lika stor ökning under år 2015. I början på år 2017 har tillväxten varit över 10 % realt på kvartalsbasis.

FIGUR 2:2 KONJUNKTURER I EKONOMIN, NÄRINGSLIVET OCH BYGGBRANSCHEN MELLAN 1980 OCH 2015



Källa: SCB, Nationalräkenskaper (ENS, 2010)

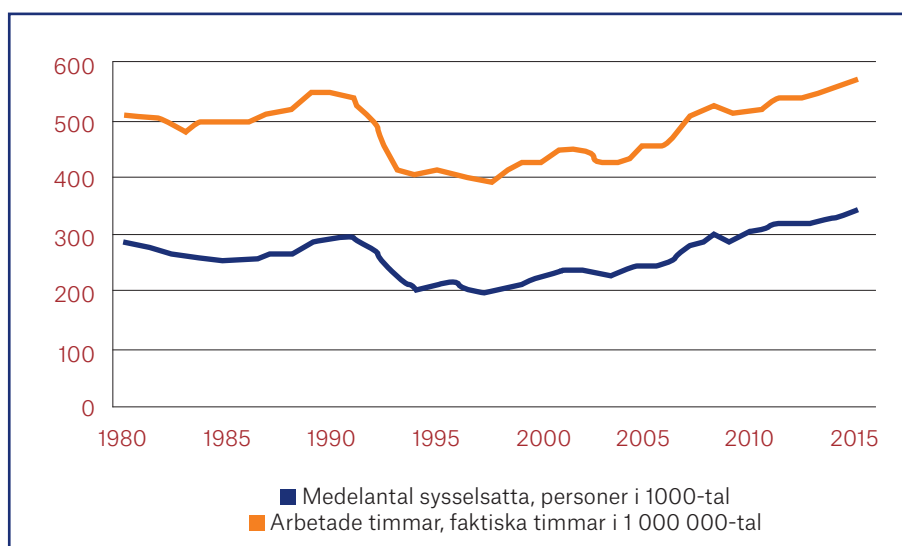
Anm: Kvartalsdata ej säsongrensad. Volymförändring motsvarande kvartal föregående år.

Vid en jämförelse av tillväxten i byggbranschen kvartal för kvartal förstärks ytterligare bilden av stora produktionsanpassningar. Från början av 1990-talet och framåt ser vi att växlingarna under året ligger mellan ökningarna på över 30 % som mest och nedgångar på uppemot 30 % vid ett flertal tillfällen. Det ställer stora krav på anpassningen av resursanvändningen över året. Men även på lite längre sikt ser vi att byggbranschen har gjort åtgärder för att anpassa sig till stora svängningar i resursbehoven. En sak som har växlat kraftigt är antalet sysselsatta.

Byggbranschen sysselsätter i dag knappt 400 000 personer (andra kvartalet 2017). Det motsvarar det högsta antalet sysselsatta personer som vi sett sedan 1980-talet. Och det skiljer sig högst avsevärt från antalet sysselsatta i början av 1990-talet. När konjunkturen var som svagast i samband med 1990-talskrisen var bara 200 000 sysselsatta. Branschen har alltså fördubblats räknat i antal sysselsatta under de senaste 25 åren. Men ökningen har inte varit gradvis. Som framgår av figur 3 hade byggbranschen upplevt ett starkt uppsving under 1980-talet. Nedgången vi sett i investeringar i början av 1980-talet vände under andra halvan och sysselsättningen ökade med ungefär 50 000 personer. När byggkonjunkturen var som starkast år 1991 var 300 000 sysselsatta. 1990-talskrisen innebar att 100 000 sysselsatta förlorade jobbet.

Vägen tillbaka till jobbet har varit lång för de som stannat kvar i samma bransch. Det var först mer än 10 år senare som sysselsättningen nådde samma nivå som före krisen. I praktiken har det inneburit att många har hunnit lämna branschen och att andra har fått kliva in. För att möta den snabba ökningen i behoven, har långt fler än 100 000 fler personer blivit sysselsatta sedan millennieskiftet.

FIGUR 2:3 ANTAL SYSSELSATTA (TUSENTAL) OCH ARBETADE TIMMAR (MILJONER) I BYGGBRANSCHEN, 1980 TILL 2015



Källa; SCB, Nationalräkenskaper

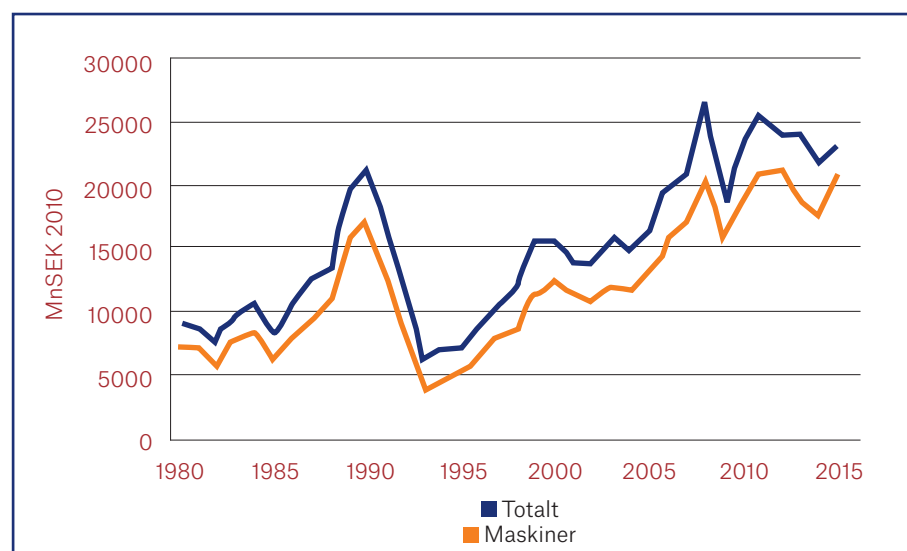
Arbetsinsatsen mätt efter arbetade timmar har fluktuerat än mer än antalet sysselsatta personer i medelantal. I början av 1980-talet låg antalet arbetade timmar på omkring 500 miljoner. När konjunkturen vänder uppåt i samband med byggboomen ökar antalet arbetade timmar till 550 miljon-

er. Räknat per sysselsatt innebar det en ökning från en medelarbetstid på 1800 timmar till 1 900 timmar per år.

Krisen innebar inte några stora förändringar i medelarbetstiden, men på längre sikt ser vi hur antalet arbetstimmar utvecklas svagare än antalet sysselsatta. Från en nivå på mellan 1 900 och 2 000 timmar per sysselsatt under stora delar av 1990-talet, börjar medelarbetstiden sjunka efter millennieskiftet. Vid mitten av 00-talet var medelarbetstiden ner mot 1800 timmar. Därefter minskar medelarbetstiden ytterligare till knappt 1 700 timmar år 2015.

Anpassningen av kapaciteten till byggkonjunkturerna sker inte bara via förändringar i arbetsinsats. Faktor användningen i stor påverkas i högst betydande grad. Det märks inte minst på de stora svängningarna vi sett i branschens egna investeringar. Som framgår av figur 4 har de reala bruttoinvesteringarna kommit upp på en historiskt hög nivå i dag. Räknat i 2010 års prisnivå låg investeringarna på omkring 25 miljarder år 2015. En stor del av satsningarna handlar om att köpa nya maskiner. Strax över 20 miljarder investerade branschen i nya maskiner (och utrustningar) år 2015.

FIGUR 2:4 REALA BRUTTOINVESTERINGAR I BYGGBRANSCHEN (MNKR, 2010), 1980-2015



Källa: SCB, Nationalräkenskaper

De reala investeringarna har växlat kraftigt över åren. I början av 1980-talet låg investeringsvolymen på knappt 10 miljarder totalt och maskininvesteringarna uppgick till knappt 7 miljarder. När 1980-talets byggboom tar fart ökar investeringarna dramatiskt. Av figur 4 framgår att de uppgick till över 20 miljarder år 1990. Vid den tidpunkten uppgick investeringarna i nya maskiner till 17 miljarder. Det motsvarar en investeringsandel av förädlingsvärdet (i löpande priser) på 16 % respektive 13 %. När konjunkturen faller är det investeringarna som minskar kraftigast. När det är som lägst lägger byggföretagen knappt 5 miljarder på maskiner och 7 miljarder totalt. Det motsvarade en investeringsandel på 5 % respektive 3 % av förädlingsvärdet.

Vändningen i byggkonjunkten under andra halvan av 1990-talet skapar behov av nyinvesteringar. De reala investeringarna ökar kraftigt och lig-

ger på 15 miljarder vid millennieskiftet. Därmed hade också investeringsandelen återhämtat sig till en mer normal nivå på strax över 10 %. Vi ser också en fortsatt stor ökning i investeringarna fram till finanskrisen, men därefter en avmattning. Åtminstone har den ökningen i reala investeringar som präglat perioden fram mitten av 1990-talet brutits. I dag ligger vi på en investeringsnivå på 11 % totalt och 10 % för maskiner i relation till branschens förädlingsvärde.

Vi kan konstatera att byggbranschen har gjort stora anpassningar i sin resursanvändning för att möta svängningarna i byggkonjunkturer. Det har skett genom att insatsen av både arbete och kapital har förändrats över konjunkturerna. Men i jämförelse är det tydligt att det är kapitalsidan som fått ta de mest omfattande anpassningarna i kapacitetsbehoven. Under senare år förefaller arbetskraften ha bibehållits och en anpassning har skett genom arbetstiden. För att se närmare på hur den omfattande konjunkturanpassningen har påverkat produktionsresultat följer en genomgång av branschens produktivitet, kostnadsstruktur och priser i följande avsnitt.

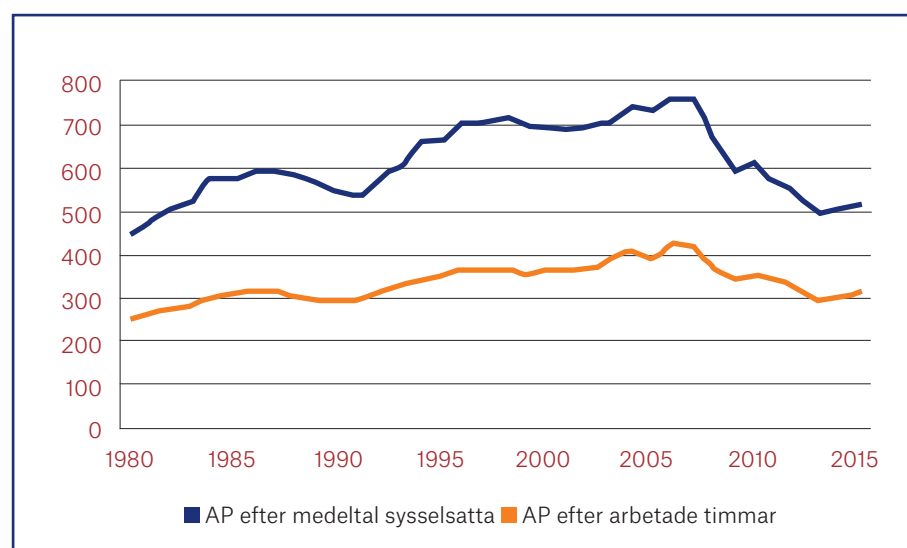
PRODUKTIVITET, PRISER OCH LÖNSAMHET

I figur 5 redovisas utvecklingen av arbetsproduktivitet i byggbranschen efter sysselsatta och arbetade timmar under perioden 1980–2015. För hela perioden har den ökat med 0,4 % och 0,6 % på årsbasis efter sysselsatta respektive arbetade timmar. Men trenden har varit långt ifrån stabil under perioden. Under 1980-talet ökade arbetsproduktiviteten under den första halvan, för att sedan bromsa in och rent av minska när konjunkturer kulminerade fram mot 1990-talet.

Arbetsproduktiviteten förstärktes under och efter krisåren på 1990-talet. Men när byggkonjunkturer börjar ta fart under andra halvan av 1990-talet dämpas uppgången i arbetsproduktivitet. Den trenden håller i sig efter millennieskiftet med undantag för en period mellan 2003 och 2007 då den stärkts något.

I samband med finanskrisen händer det något med arbetsproduktiviteten. Räknat efter både sysselsatta och arbetade timmar sker en absolut försämring mellan åren 2007 och 2014. Under den perioden minskade arbetsproduktiviteten med -5,7 % och -4,6 % på årsbasis efter sysselsatta respektive arbetade timmar.

FIGUR 2:5 ARBETSPRODUKTIVITET (AP) I BYGGBRANSCHEN EFTER SYSSELSATTA OCH ARBETADE TIMMAR, 1980–2015



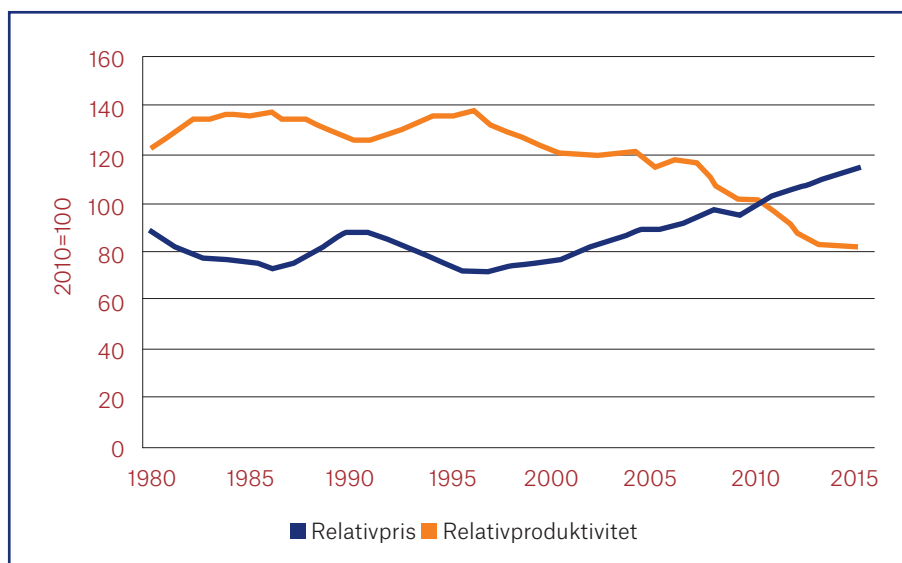
Källa: SCB, Nationalräkenskaper

Utvecklingen av arbetsproduktiviteten har stor betydelse för vad det kostar att bygga. En stigande arbetsproduktivitet innebär att företagen kan spara in på arbetskraft. Omvänt måste företagen anställa allt fler eller öka antalet arbetstimmar för att upprätthålla produktionen.

För att illustrera den betydelsen har arbetsproduktivitetsutvecklingen och prisutvecklingen i byggbranschen jämförts med den allmänna utvecklingen av produktivitet och priser i den totala ekonomin. I figur 6 presenteras resultatet. Av figuren framgår att den relativa arbetsproduktiviteten i byggsektorn förstärktes under första halvan av 1980-talet för att sedan sjunka i samband med byggboomen under andra halvan av 1980-talet. I samband med 1990-talskrisen förbättrades den relativa produktiviteten inom byggsektorn. Men från andra halvan av 1990-talet börjar byggbranschen att tappa i relativ produktivitet. Fallet är långsiktigt och förefaller att förstärkas efter finanskrisen med undantag för det senaste året.

Upp- och nedgångar i relativproduktivitet överensstämmer väl med utvecklingen av relativa priser. När den relativa produktiviteten förbättras sjunker de relativa priserna och omvänt. Att den mekanismen är så stark innebär också att vi har sett en stark ökning av byggpriserna från andra halvan av 1990-talet. Under perioden 1995 till 2015 har de relativa priserna ökat med i genomsnitt 2,4 % mer per år än den allmänna ökningen av priser i ekonomin. Det innebär i praktiken en relativ fördyring på 60 % de senaste 20 åren. Den ökningen är ungefär 20 % större än det som nedgången i relativproduktivitet kan förklara. För att få till den ökningen vi sett från faktorsidan måste det till något som ökat snabbare än arbetskostnaderna.

FIGUR 2:6 RELATIVPRIS OCH RELATIVPRODUKTIVITET I BYGGSEKTORN I JÄMFÖRELSE MED TOTALEKONOMIN



Källa: SCB, Nationalräkenskaper

Anm: Arbetsproduktivitet efter arbetade timmar. Index 2010 = 1

Sett till den totala kostnadsbilden är faktorkostnader (arbete och kapital) långt ifrån den enda förklaringen till att byggpriserna har ökat. En stor andel av det som produceras utgörs av inköp. Andelen inköp av produktionsvärdet är högt i byggsektorn. Till vilka priser som byggföretagen köper in varor och tjänster har en stor betydelse för byggprisernas utveckling.

I en genomgång av produktionsvärdets delkomponenter visar det sig att insatskostnaderna motsvarar mer än hälften. Över perioden 1993 till 2015 uppgår de till ett genomsnitt på 53 % av produktionsvärdet. Den andelen har legat förhållandevis konstant och varierat mellan 51 % som lägst och 55 % som högst. Arbetskostnaderna har stått för 31 % av produktionsvärdet i genomsnitt, men varierat betydligt mer än insatskostnaderna (SCB, nationalräkenskaper).

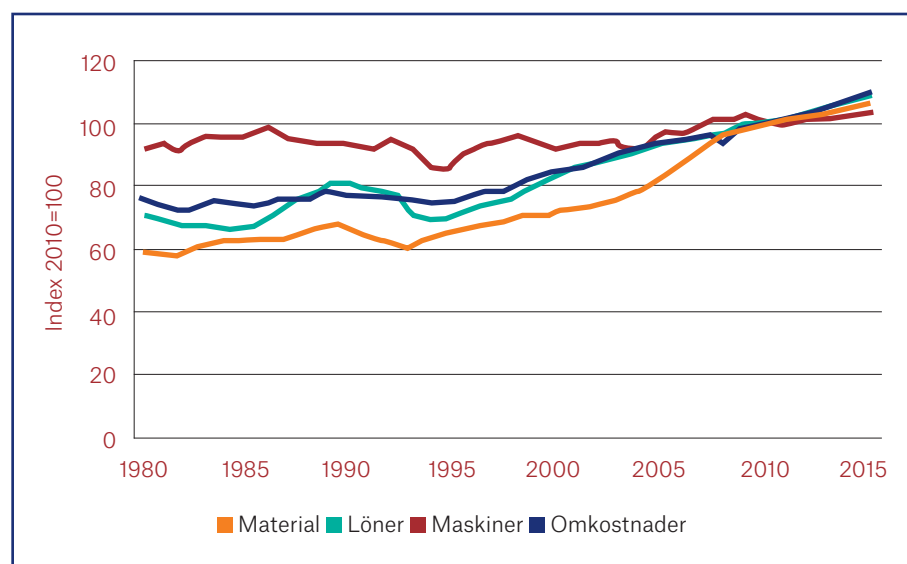
När arbetskostnaderna varit som lägst har de legat på 27 % av produktionsvärdet. Som högst har de utgjort hela 36 % av produktionsvärdet. I jämförelse kan man se att kapitalkostnaderna (förslitning av realkapital) har varit 4,5 % och växlat upp och ned inom en procent. Ökande eller minskande arbetskostnader har i praktiken kommit att påverka företagens driftsöverskott. Med stigande arbetskostnader har företagens driftsöverskott pressats och omvänt. För perioden sedan 1993 har driftsöverskottet varit som högst 16 % och som lägst 4 % av produktionsvärdet. I snitt har det legat på 10 %.

Företagens driftsöverskott uttryckt som en andel av kapitalstocken har motsvarat en kapitalavkastning på 28 % i genomsnitt. Det är en betydligt högre avkastning i näringslivet totalt 9 % eller för tillverkningsindustrin 12 %. Under senare år har avkastningen sjunkit i takt med stora investeringar i kapitalstocken och en svagare utveckling av driftsöverskottet. Det har inneburit ett närmande mot genomsnittet för näringslivet i stort. Men den senare bilden från nationalräkenskaperna skiljer sig från företagsräkenskaperna som fortsatt visar en stabil utveckling av räntabilitet (årets

resultat/eget kapital) på omkring 20 % även under senare år. I jämförelse med hela näringslivet är avkastningen betydligt högre (SCB, näringsverksamhet).

Men sett till prisökning efter kostnadsandelar är det inte de goda vinster som drivit upp priserna. Snarare handlar det om ökade insats- och faktorpriser. I figur 7 redovisas relativpriser för de viktigaste produktionsfaktorerna och insatsvarorna i byggbranschen. Relativpriset är beräknat i jämförelse med konsumentprisindex. Sedan 1980-talet har det relativa faktorpriset (totalt) för flerbostäder ökat med 1,1 % mer än KPI. KPI har ökat med i genomsnitt 3,3 % per år under samma period. Det som mest bidragit till den höga ökningstakten är materialpriserna som har stigit med 1,7 % mer per år än KPI sedan 1980. Därefter har löner (inkl. löneglidning) stigit relativt KPI med 1,2 % per år. Omkostnader har ökat med ungefär 1 procent per år. Maskinkostnader har utvecklats betydligt långsammare och snarare dämpat prisuppgången.

FIGUR 2:7 RELATIVPRISER EFTER FAKTORINSATSER I BYGGBRANSCHEN



Källa: SCB, priser.

Anm: Relativpriser beräknat i förhållande till KPI

Vår genomgång visar sammantaget att en av byggindustrins stora utmaningar handlar om att balansera efterfrågan på bostäder mot produktionskapacitet. Det innebär osäkra villkor för leverantörer, arbetare och företagare. Vi kan tydligt se att uppgångar leder till att resursutnyttjandet ofta blir ineffektivt. Produktiviteten har fallit i stor sett varje gång som byggkonjunkturen blir stark. I kombination med att inköpspriserna också har följt med upp under konjunkturerna har det inneburit stigande kostnader. Svag produktivitet utveckling och stigande inköpskostnader gör byggandet dyrt i dag. Det innebär att bostadsköparna drabbas av höga priser och hyror när inte det nyproducerade beståndet kan pressa ner uppdrivna tillgångspriser i det befintliga beståndet av bostäder. Segmenten som kan efterfråga bostäderna blir därmed mer begränsat, vilket ökar känsligheten för branschen. Den stora volymen i efterfrågan riskerar att sakna tillräcklig finansiering, men risk för överutbud i det segment som byggs.

3. Politikens utmaningar på bostadsmarknaden

Efter andra världskriget introducerades en aktiv bostadspolitik med målsättningen att tillhandahålla goda bostäder för alla. Kommunen fick ansvaret för bostadsförsörjningens planering och genomförande. Staten utformade riktlinjer och bidrog med stöd till produktionen av billiga bostäder genom förmånliga lån. Och byggindustrin blev en högproduktiv genomförare av de storskaliga byggpolitiska programmen. Bostadssektorn blev en del av den blandekonomiska modellen.

I de allmänna riktlinjerna för den framtida bostadspolitiken presenterades förslaget "Goda bostäder för alla" i den bostadssociala utredningens slutbetänkande år 1945. Den bostadspolitiska segregering som barnrikehusen innebar under mellankrigstiden övergavs och andra former av socialt riktade bostäder (*social housing*) undveks helt. Det fanns en stor misstro mot den marknadsmodell som hade skapat höga hyresnivåer och vräkningar av hyresgäster under mellankrigstiden. Bostadspolitiken skulle i stället bli socialt orienterad och garantera alla medborgare goda bostäder. Utifrån den ambitionen blev alla former av produktions- och finansieringsstöd generella; de skulle inte rikta sig till en bestämd socialgrupp (Bengtsson, 2006). Den universella modellen för välfärd som Sverige införde med folkpensionen 1913 och olycksfallsförsäkringen 1916 kom såldes även att omfatta bostäder från 1945 (och senare sjukförsäkring 1955) (Edebalk, 1996).

I enskilda riksdagsår 1946–1948 antogs ett program för bostadsbyggande. I linje med utredningsförslaget fick kommunerna ansvaret för bostadsförsörjningens planering och genomförande. Det innebar bland annat bostadsbyggnadsprogram. Genom att kommunerna fick ansöka om lån från länsbostadsnämnderna kunde staten via tilldelade kvoter styra byggandet runt om i landet (Nylander, 2013). I det bostadspolitiska program som 1946 års riksdag antog beräknades att närmare 600 000 lägenheter på 15 år skulle vara tillräckligt för att åtgärda bostadsbristen efter kriget. Men byggandet skulle snart visa sig otillräckligt. Trots att programmet överskreds och hela 796 000 nya lägenheter tillkom mellan 1946 och 1960 var bostadsbristen stor (SCB, 1960). Den snabba urbaniseringen och immigrationen under rekordåren gjorde kön till bostäder i de växande städerna lång. För att möta bostadsbristen presenterades ett ännu mer omfattande program i 1959 års bostadsbyggnadsutredning. Programmet som fastställdes av 1965 års riksdag innebar att 1 miljon lägenheter skulle byggas inom ett tioårsprogram (Nylander, 2013). Förhoppningen var att trångboddhet och köer en gång för alla skulle avhjälpas med det så kallade "miljonprogrammet".

För att genomföra det storskaliga byggprogrammet fick staten en central roll för finansieringen. Till produktionen av bostäder gav staten villkorade lån till förmånlig ränta. Det bidrog till att byggherrar kunde låna upp en stor andel av produktionskostnaden till en låg kostnad. För kooperativa bostadsföretag och allmännyttiga var villkoren för lånens omfattning än mer fördelaktiga, ty tanken var att bostaden, som ansågs vara en social rättighet, skulle tillhandhållas av allmännyttan (eller Kooperationer) som

agerade utan enskilt vinstsyfte. De skulle ta hand om det icke-spekulativa byggandet. Tanken var att de statliga bostadslånen skulle stabilisera för fluktuationer i räntor och sänka kostnader (Nylander, 2013). Ett problem var dock att räntorna hamnade på en stadigt hög nivå, vilket innebar att de statliga kostnaderna för subventionerna blev högre än planerat. Statens utgifter för bostadsstöd (räntebidrag, subventioner för egna hem och bostadsbidrag) ökade under 1950- och 1960-talet och utgjorde ca 1,5 % av BNP vid mitten av 1970-talet (Statistisk årsbok). Det blev statsfinansiellt kännbart, men innebar också att lägre finansieringskostnader kunde åstadkommas. De lägre lånekostnaderna stimulerade bostadsbyggandet och sänkte i förlängningen hushållens kostnader för boendet.

FINANSIELL STABILITET OCH BOSTADSMARKNADEN

Den institutionella strukturen kring finanssektorn byggde på en omfattande reglering och styrning från stat och myndigheter efter andra världskriget. På finansmarknaderna fanns en stark kreditreglering och en uppdelning mellan affärs-, spar- och hypoteksinstitutet i syfte att kanalisera sparandet till investeringar efter sektorer. Försäkringsbolag hade placeringsdirektiv och samrådde med riksbanken. Skattesystemet utformades för att gynna investeringar inom företag i stället för utdelningar via höga kapitalskatter och speciella periodiseringsfonder. Staten fungerade som en aktiv långgivare till bostadssektorn och försäkringsbolag placerade i stor utsträckning i stats- och bostadsobligationer liksom i kommunlån (Larsson, 1989).

Med de växande problem som staten upplevde med underskott i spåren av olje- och industrikriserna på 1970-talet skapade ett allt större behov att reformera finansmarknaden. Till det bidrog även internationell kritik mot den "omoderna" kreditregleringen. Riksbanken uttryckte vid flera tillfällen en stor oro för den växande "grå" kreditmarknaden (Larsson, 1998).

Bakgrunden var de växande bytes- och budgetbalansunderskotten under slutet av 1970-talet. Staten upplånade främst via utlandet och banksektorn. För att hantera de skadliga effekterna reglerades kreditmarknaden hårt. Banker och försäkringsbolag tvingades köpa statspapper till en konstlat låg ränta. Det försvårade bankernas roll som intermediärer för sparande och investeringar. I stället växte en omfattande "grå" kreditmarknad fram (Larsson, 1998).

Stigande budgetunderskott underblåste en redan hög inflationsnivå via ökad upplåning och därmed ökad penningmängd. Kostnadstrycket tvingade fram devalveringar för att upprätthålla konkurrenskraft och undvika växande bytesbalans- och budgetunderskott. Men devalveringspolitiken hade nåtts vägs ände efter superdevalveringen 1982. Det fanns en bred politisk samsyn att penningpolitiken behövde läggas om. En strikt fast växelkurspolitik infördes och målen om en låg inflation infördes (Eklund, 2017). Det var en monetaristisk vändning som vid den tiden redan i grunden hade omformat penningpolitiken i USA och Storbritannien.

Inflationen gick också tillbaka under första halvan av 1980-talet. På kort sikt föreföll politiken vara en framgång. Men allt vände vid mitten av 1980-talet. Företagens övervinster efter superdevalveringen gjorde det allt svårare att hålla tillbaka lönekraven. Men situationen blev helt ohållbar när penningmängden och konsumtionen tog fart efter att Riksbanken tagit

bort lånetaken (kvantitativa regleringen) som ett sätt att komma åt den ”grå” kreditgivningen. Bankerna som i och med avregleringen av banksektorn försöker vinna marknadsandelar i det närmaste vräker ut lån till hushåll. Sverige hamnar i en spekulationsdriven ekonomi med snabbt stigande tillgångspriser och hög inflation. Till låneexpansionen bidrog även de möjligheter till stora ränteavdrag som hushållen kunde göra inom ramen för dåvarande skattesystem (SOU 1998:160). Ovanpå det gick räntesubventionerna upp som andel av BNP, med en ungefär fördubbling av räntestödets storlek mot nivån vid mitten av 1970-talet (Statistisk årsbok).

I en senare utredning beskrivs situationen som följer:

”Utlåningstillväxten steg omedelbart efter slopandet av utlånetaket i november 1985 för att sedan falla tillbaka något under 1987. Under 1988 ökade tillväxten åter igen och det i närmast explosionsartad takt”.../...”Denna tillväxt bars fram av en kreditefterfrågan som var stimulerad av utveckling på fastighetsmarknaden och den överhettade ekonomiska aktiviteten i stort”.

SOU 1998:160, s. 139.

De stora investeringarna var till stor del finansierade via hushållens upplåning. Det ledde till att hushållens skuldsättning i nominella termer tredubblas under 1980-talet. När skuldtillväxten är som starkast uppgår den till nära 20 % på årsbasis. Sett till den reala skuldökningen, då den allmänna prisökningen räknas bort, sker det nära en fördubbling av hushållens skuldsättning under 1980-talet. Hushållens genomsnittliga skuldkvot stiger från 100 % före till nästan 140 % när utlåningen står som högst år 1990 (Prop. 1999/2000:100). För många hushåll innebar det en kraftig riskexponering när priserna på fastigheter steg till stor del till följd av spekulation och mindre till följd av grundläggande strukturella drivkrafter som tidigare decenniernas bostadsprogram väglets av.

Samtidigt var Riksbanken bunden till fast växelkurs och kunde inte hejda inflationen med högre ränta. Regeringen ansåg att en stram finanspolitik var politiskt omöjligt att genomföra. I stället försökte regeringen hejda pris- och lönekostnadstegringen med omfattande regleringar, bland annat pris- och lönestopp. Det ledde till regeringskris och finansministerns avgång (Eklund, 2017).

Avregleringarna och fastighetsbubblan markerar en brytpunkt i den historiska utvecklingen av bostadsmarknaden efter 1945. Hushållen fick på ett helt annat sätt än tidigare ange takten för bostadsbyggandet. Det statligt planerade bostadsbyggandet reglerat via kreditsystemet ersattes av hushållens och fastighetsbolagens möjligheter att få låna på den avreglerade finansmarknaden. Det skulle visa sig bli en vägledande princip när statens roll inom bostadssektorn omförhandlas på 1990-talet. På kort sikt skulle lånefesten leda till en djup ekonomisk kris.

Realräntechocken bidrog till att krisen på 1990-talet blev så djup. Efter mer än ett decennium av stigande inflation och lånedriven konsumtion och investeringar drabbades företag och hushåll hårt av stigande räntor. Inbromsningen för hushållens del förstärktes också av att det genomförs en stor skattereform (1990–91 års skattereform), vilket minskade möjligheterna för ränteavdrag. Hushållen drar nu kraftigt ner på konsumtion och försöker i hög utsträckning att amortera ner sina lån för att hantera

realräntechocken. Hushållssektorns sparande ökade och konsumtionen minskade i absoluta tal 1992 och 1993. När efterfrågan faller minskar produktionen och sysselsättningen (Eklund, 2017).

I slutet av 1980-talet minskar omvärldens tilltro till den fasta växelkurspolitiken. Den höga inflationen väntades leda till devalveringar och investerare drar hem investeringar för att undvika växelkursförluster. Riksbanken höjer räntan för att bromsa utflödet, vilket samtidigt ger en åtstramande effekt på investeringar och konsumtion inom landet. I början av 1990-talet förstärks det mönstret och når sin kulmen med "kronförsvaret" 1992. Det orsakade en mycket stark förstärkning av realränta för hushållen när också inflationen kraftigt gick tillbaka (Eklund, 2017).

Den aktiva bostadspolitikerna monteras ner av den nytillträdde borgerliga regeringen i början av 1990-talet. De stora generella bostadssubventionerna som ökat kraftigt under 1980-talet fasas ut och ersätts inte av något egentligt stöd för bostadsbyggandet. Bostadssektorn hade blivit en stor utgiftspost i regeringens budget under 1980-talet; under perioden 1977–1994 uppgick de till närmare 300 miljarder (Borg, 2004). Även om utfasningen av subventioner kritiserades av oppositionen, ser vi inte något försök att återinföra generella subventioner efter regeringsskiftet 1994. I stället bekräftas synen att bostadssektorn ska ge ett nettobidrag till statskassan. Då är det kanske mer förvånande att kraven på affärsmässighet i allmännyttan som den borgerliga regeringen inför inte återanpassas. Det innebär i praktiken att den roll som kommunerna har haft som bostadsförmedlare under efterkrigstiden försvagas. Avskaffandet av bostadsförsörjningsansvaret innebär att kommunerna inte längre var tvungna att säkerställa tillgången på bostäder i kommunen. Det kom att få långtgående effekter på utbudet av inte minst hyreslägenheter i förlängningen. För eftersom den starka institutionella position som hyreslägenheten fått via allmännyttan i praktiken försvinner, blir drivkrafterna till ett ökat utbud av framför allt billigare lägenheter väsentligt försvagad (Bengtsson, 2006).

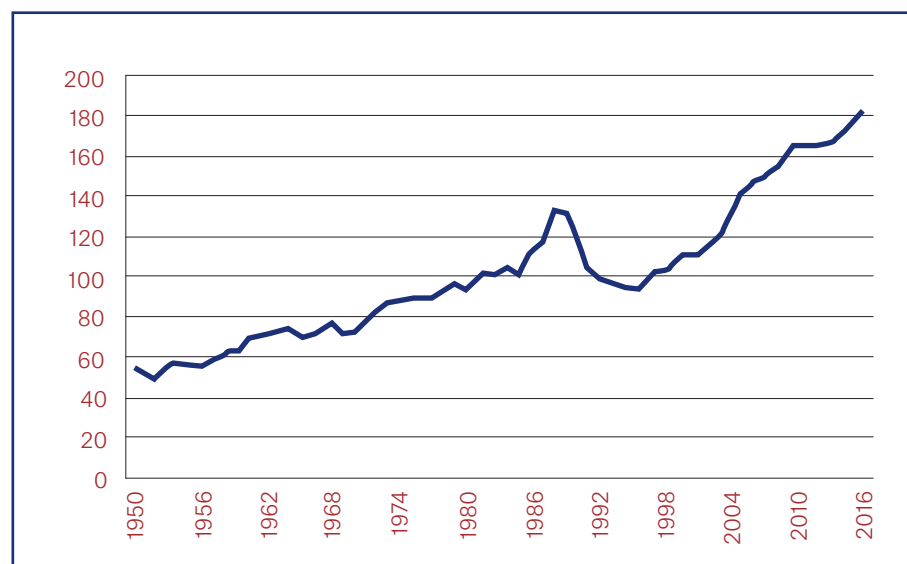
Det innebär att hyresrättens attraktivitet blev mindre uppenbar för både producent och konsument av nya lägenheter. Avskaffandet av bostadssubventionerna i kombinationen med hushållens möjlighet till ränteavdrag gör att finansieringskostnaderna med tiden blir lägre för ägande i jämförelse med att hyra. Det slutliga steget i den riktningen tar regeringen Reinfeldt 2007 med avskaffandet av det som fanns kvar av räntebidraget, ett bidrag som försökte skapa en likvärdighet mellan hushållens rätt till ränteavdrag och fastighetsägaren/allmännyttan. Från 2012 finns inget direkt stöd till nyproduktion, utan bara selektivt inriktade stöd till vissa grupper (studenter, äldre etc). Det har inneburit att de allmännyttiga bostadsföretagen har fått allt svårare att kunna hantera bostadsförsörjningen på lika villkor. I stället har de tvingats bli mer affärsmässiga och likvärdiga med privata bostadsbolag. Deras traditionella roll har försvunnit och det bostadssociala ansvaret har endast ett fåtal i ägardirektiv. Höga hyror i nyproducerade lägenheter och låga räntor har gjort ägandet attraktivt. Hushållen har allt mer tagit över den bostadsfinansiella rollen i ekonomin.

Samtidigt har kostnaderna för att äga minskat. Fastighetsskatten som avskaffades år 2008 och ersattes med en kommunal fastighetsavgift innebär i realiteten lägre skatt för de med högt värderade hus. Dessutom

har rotavdraget inneburit lägre driftskostnader för underhåll och möjligheter att förbättra boendet till en lägre kostnad. När samtidigt avdraget för räntor bibehållits har det inneburit en omfattande kostnadsbesparing för ägandeformen på bostadsmarknaden. Ränte- och rotavdraget uppgår sammantaget till en kostnad på ca 50 miljarder för staten år 2015, och en ytterligare förstärkning i hushållens både efterfrågan och möjligheter att få låna (SCB, hushållens ekonomi).

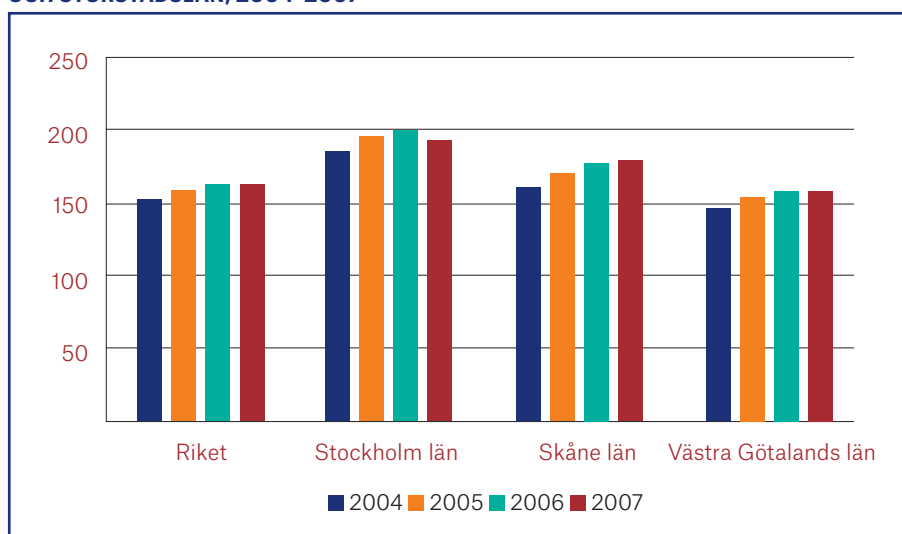
I figur 1 presenteras hushållens låneskulder i procent av disponibel inkomst på lång sikt. Vi kan se att hushållens behov av lån har stigit långsiktigt åtminstone sedan 1950-talet. I början av 1980-talet hade skuldsättningen nått 100 % av disponibel inkomst. Men i samband med den spekulationsdrivna ekonomin efter kredit- och bankavregleringarna vid mitten av 1980-talet sker en kraftig låneökning. Det kulminerar omkring 130 % år 1990. Hushållen amorterar kraftigt under 1990-talskrisen och kommer ner till en skuldsättning på omkring 100 % år 1995.

FIGUR 3:1 HUSHÅLLENS LÅNESKULDER I PROCENT AV DISPONIBEL INKOMST (NETTO), 1950–2016



Skuldökningen är inte jämnt fördelad över hushållssektorn. Det finns stora skillnader mellan hushållstyper, inkomstklasser, åldrar och regioner. Vad gäller det senare visar uppgifter från den tid när det fortfarande producerades statistik över fördelningen av hushållens förmögenheter och skulder att hushållen i Stockholms län närmade sig en skuldkvot på 200 % år 2006, medan genomsnittet för riket var 164 % vid den tidpunkten. De största skulderna har de yngre, förvärvsarbetande med höga inkomster i storstäderna.

FIGUR 3:2 HUSHÅLLENS LÅNESKULDER I PROCENT AV NETTOINKOMST FÖR RIKET OCH STORSTADSLÄN, 2004–2007



Källa: SCB, Hushållens ekonomi

Bankernas bedömningar gör att riskerna på hushållsnivå balanseras så att kreditförluster kan minimeras. Även om den risken ändå finns, vilket krisen på 1990-talet visade när det gällde hushållens behov av skuldsanering, så är det snarare erfarenheten vad gäller makroekonomi som oroar i bedömningen av effekter. En amortering som innebär en reell minskning av skulderna i bostadssektorn skulle innebära ett stort bortfall i konsumtionen, särskilt som inkomstutvecklingen har varit så svag i förhållande till den höga skuldtillväxten. På ett liknande sätt skulle en situation med höga realräntor innebära att hushållens utgifter allt mer binds till räntor med minskad efterfrågan i ekonomin som följd. Ytterligare ett orosmoln finns kring fallande bostadspriser som kan leda till att skulderna överskrider tillgångarnas värde. Det hotar inte bara hushållens finansiella ställning utan i lika hög grad bankerna. Erfarenheterna från finanskrisen från andra länder som upplevde fallande bostadspriser pekar på att kostnaderna för samhället kan bli stora.

BOSTÄDER OCH TILLVÄXT

Fri rörlighet av arbetskraft är grundläggande för en konkurrenskraftig marknadsekonomi. För att matchning mellan behov och efterfrågan på arbetsmarknaden ska bli så hög som möjligt, är det viktigt att människor kan flytta dit jobben växer. Vi har redan sett från kapitel 1 att arbetsmarknaden de senaste 25 åren har vuxit framför allt i storstäderna. Det är jobb inom tjänstesektorn som driver utvecklingen. Utan att många unga människor kunde flytta in till storstäderna från övriga landet hade det inte varit möjligt att utveckla tjänstesektorn på det sätt vi upplevt de senaste decennierna. Det är lika svårt att tänka sig att unga människor på väg till sitt första jobb och bostad inom storstaden hade valt att bo kvar hemma.

Att skapa sitt eget hem är en viktig del för unga människors utveckling. Vi har sedan 1990-talet sett en omfattande immigration till Sverige från andra länder. Många har valt att bosätta sig i storstäder.

Även för framtiden finns det flera saker som pekar på en stark jobbtill-

växt i storstäderna. Vi kan se att utvecklingen i andra länder går i den riktningen. För att Sverige ska upprätthålla sin konkurrenskraft och effektivt kunna matcha behov och efterfrågan på arbetskraft, behövs vägar in också på bostadsmarknaden. Höga trösklar i form av höga hyror och priser för bostadsrätter och småhus gör det svårt att hitta vägar in på bostadsmarknaden.

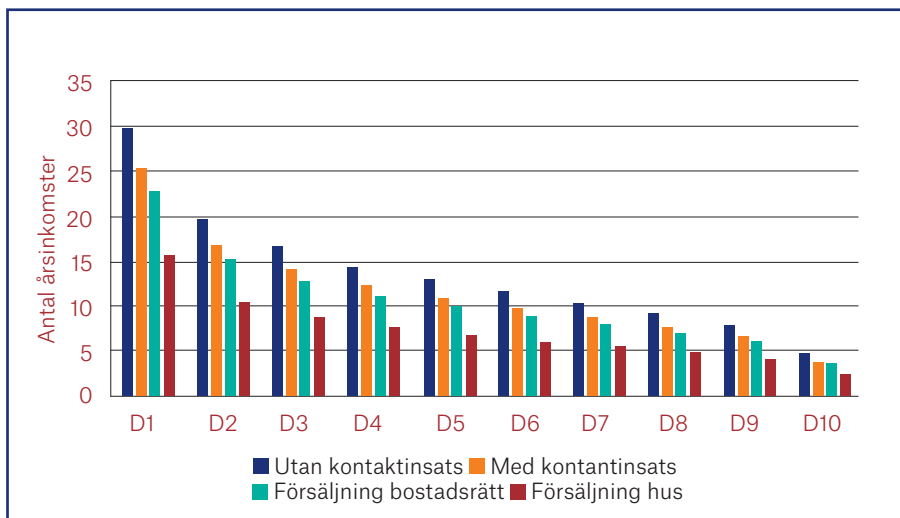
Omvandlingen av ekonomin och förändringar i socialförsäkringssystem de senaste två decennierna har inneburit växande ekonomiska skillnader mellan grupper i samhället. Som vi visade i kapitel 1 är det stora skillnader i resursbaserna bland hushåll inte minst i Stockholm. Men skillnaderna har också vuxit på regional nivå. När utvecklingen på bostadsmarknaden i storstäderna utvecklats starkt, har inte övriga landet hängt med. Möjligheterna för människor utanför storstäderna att ta sig in på bostadsmarknaden kan knappast ses som goda i dag.

I figur 3 har vi beräknat hur många årsinkomster det krävs för att köpa en bostadsrätt (median) för personer boende utanför storstäder efter inkomstgrupper och tillgångar. För hushåll som inte har något sparkapital till en kontantinsats eller andra tillgångar kommer knappast in på bostadsmarknaden. Om de försöker köpa en normal lägenhet (median) räcker det bara om de tillhör den högst inkomstdecilen. De kommer behöva låna motsvarande 4,6 årsinkomster, och då hamna över det föreslagna skuldkvotstaket på 4,5 (FFFS 2016:16). För hushåll i den näst högsta inkomstdecilen hamnar skuldkvoten på en nivå nära 8, vilket i praktiken omöjliggör köp.

För att kunna köpa en normal bostadsrätt (median) i Stockholm räcker det inte med höga inkomster, hushållen måste ha ett sparat kapital som åtminstone uppgår till en kontantinsats eller gjort en försäljning av en bostadsrätt eller ett småhus. Att spara till kontantinsatsen är ett långsiktigt projekt, när det krävs drygt 400 000 i sparkapital. Även med ett så omfattande sparkapital är det en liten andel av hushållen som trots den uppoffringen kan ta sig in på marknaden. Det handlar i praktiken om den högst decilgruppen som då får en skuldkvot på 3,7. För hushåll i decilgrupp 9 hamnar skuldkvoten på 6,5 – en nivå som ligger på gränsen.

För de flesta hushåll som försöker ta sig in krävs en försäljning. För personer boende utanför storstäderna är en bostadsrätt ofta inte tillräcklig. Helst ska ett inflyttande hushåll ta med sig kapital från en försäljning av ett småhus. För medianhushållet innebär det en skuldkvot på 6,7. Det är snarast ett gränsfall för att komma ifråga för kreditgivning. För att kunna ta sig in på bostadsrättsmarknaden räcker knappast en medianinkomst och en husförsäljning. Det är hushåll som befinner sig i de övre 30 % av inkomstfördelningen som kan börja se en realistisk möjlighet att köpa en bostadsrätt. Men även för höginkomsttagare är det för de flesta svårt att finansiera utan eget kapital från sparande eller försäljning.

FIGUR 3:3 ANTAL ÅRSINKOMSTER FÖR ATT KÖPA BOSTADSRÄTT I STOCKHOLM FÖR PERSONER BOENDE UTANFÖR STORSTÄDER EFTER DECILGRUPPER OCH FÖRSÅLDA TILLGÅNGAR

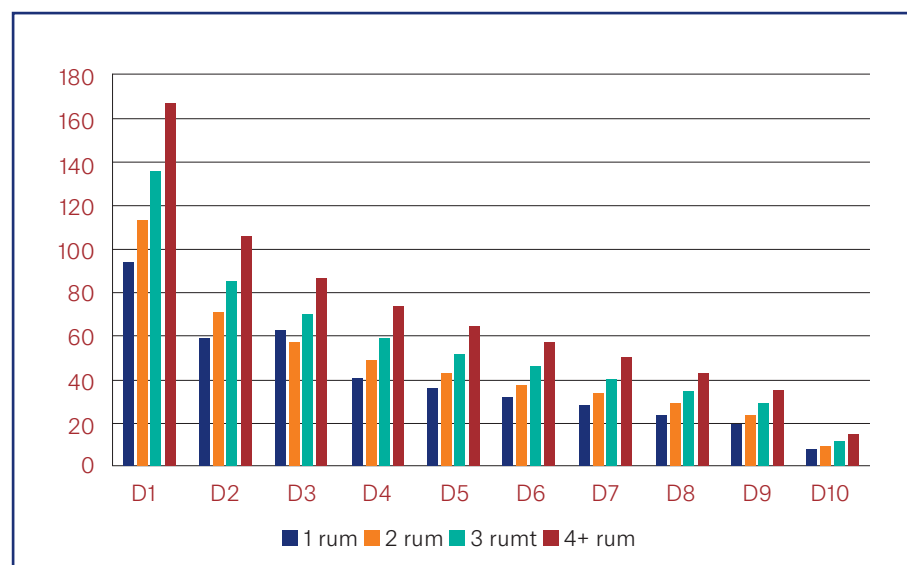


Källa: SCB, Hushållens ekonomi

Anm: Disponibel inkomst efter konsumtionsenhet, se figur 1:8 för definition. Kontantinsats beräknas till 15 % av köpeskilling efter medianpriset för en bostadsrätt. Försäljning av bostadsrätt och småhus (medianpris) beräknas som kapitalvinst minus reavinst.

För hushåll som ligger på den nedre 70 procenten av inkomstfördelningen så har de att vända sig till hyresmarknaden. Men på den marknaden är trängseln stor kring de billigare hyreslägenheterna i det äldre beståndet. I det nyare beståndet finns fler öppningar, men hyrorna är där avsevärt högre. Som framgår av figur 4 innebär det att en stor del av inkomsten går till hyra för de ekonomiskt svagare hushållen. För hushållen med de 10 % lägsta inkomsterna hamnar utgiftsandelen på nära 100 % för en lägenhet med 1 rum och kök. För hushållen i decilgrupp 2 hamnar utgiftsandelen nära 60 %. Det är först när vi kommer till medianhushållet som vi ser att utgiftsandelen hamnar under 40 %. För att kunna efterfråga en större lägenhet utan att mer än 40 % ska gå till hyran behövs en inkomst över medianen. För att en familj ska få råd med en trerummare måste de ligga på den övre kvartilen av inkomstskalan för att hamna på en utgiftsandel under 40 %.

FIGUR 3:4 UTGIFTSANDEL FÖR HYRA I NYPRODUCERAD LÄGENHET I STOCKHOLM



Källa: SCB, Hushållens ekonomi; SCB, Boende, byggande och bebyggelse

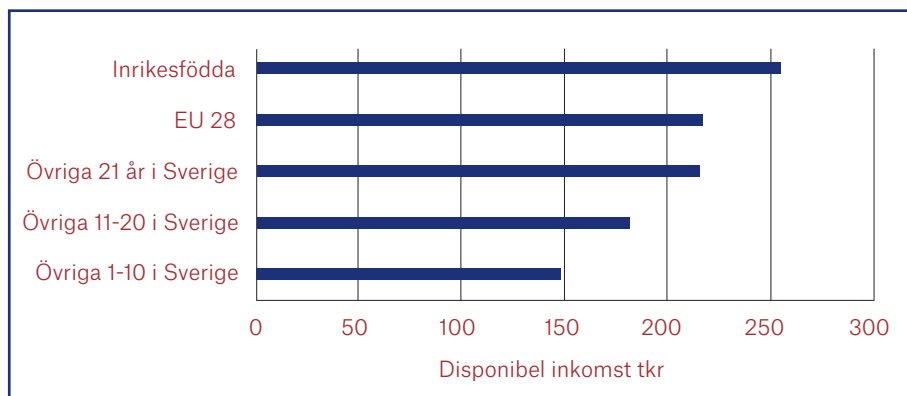
Anm: Disponibel inkomst efter konsumtionsenhet, se figur 1:8 för definition; hyra i nybyggda flerbostadshus 2016 ägda av privata företag och organisationer.

Den höga hyresnivån innebär att hushåll som försöker ta sig in på hyresmarknaden tvingas att bo trångt för att ha råd. De blir också hänvisade till mindre attraktiva områden. Ett annat uttryck är att trångboddheten i det befintliga beståndet ökar. Det är ett mönster vi sett för storstäderna generellt, men framför allt för gruppen utrikes födda. Medianlönen är nästan 30 procent högre bland inrikes födda (SCB 2014). Mer begränsade resurser bidrar till att möjligheterna till en ingång på den reguljära bostadsmarknaden blir små. Höga hyror i kombination med begränsat ekonomiska utrymme för många utrikes födda riskerar att förstärka de redan omfattande problemen med segregation i storstäderna som dokumenterats i en rad forskningsstudier (Andersson mfl, 2016).

I figur 5 redovisas medianinkomsten efter utrikes och inrikes födda år 2015. För inrikes födda låg medianinkomsten på 255 000. För utrikes födda var inkomsterna lägre. Personer som kommer från Norden och EU28 ligger båda på en inkomstnivå på 220 000 år 2015. Det är också samma nivå som personer som kommer från övriga länder, men som stannat här under en lång tid.

De stora skillnaderna finns för de övriga som stannat under kortare tid. Inkomsten ligger på 180 000 för de som varit här i 11–20 år. För de som bara stannat upp till 10 år är inkomsten bara knappt 150 000.

FIGUR 3:5 MEDIANINKOMST EFTER INRIKES OCH UTRIKES FÖDDA (2015)



Källa: SCB, Hushållens ekonomi

Genomgången av politikens utmaningar visar att det onekligen finns en rad bostadsutmaningar att hantera. Vi har försökt peka på tre områden som behöver mötas under de kommande åren. Den första handlar om finansiell stabilitet. Vi har visat att svenska hushåll befinner sig i en situation med betydande riskexponering till följd av hög skuldsättning. För samhällsekonomin handlar det om risker kopplade till banksektorn och hushållens efterfrågan när situationen på bostadsmarknaden förändras. Vad händer när räntorna stiger och/eller hushållens amorteringar kraftigt ökar – hur påverkas inhemsk efterfrågan? Och hur ska bankerna hantera en skuldcrisis som vi såg i början av 1990-talet? Det behövs en politik som på allvar kan minska hushållens skuldsättning. Det är en ödesfråga mot bakgrund av erfarenheterna från 1990-talskrisen.

Vi har visat hur ekonomins omvandling har bidragit till att jobben allt mer skapas i storstäderna. Trenden har varit stark sedan 1990-talet och internationella erfarenheter pekar på att utvecklingen kommer att fortgå. Men om det utvecklingsspåret ska bli möjligt så måste barriärerna in på bostadsmarknaden minska. Vi har visat hur svårt det är för människor som vill komma in på ägande- och hyresmarknaden att lyckas. Det riskerar att bli ett hinder för tillväxt i framtiden.

Sedan länge har problemen med segregation uppmärksamrats i Sverige. En omfattande flyktinginvandring har ytterligare gjort att fokus har riktats mot etnisk boendesegregation. Det gäller speciellt för människor som kommer från utanför Europa. Många nyanlända har låga inkomster de första åren. Med höga hyresnivåer begränsas möjligheterna att hitta bostad. Det bidrar också till en stor trångboddhet. På sikt riskerar det att minska utsikterna för en framgångsrik integration i skolan, på arbetsmarknaden och i samhället i stort.

Referenser

- Andersson, R., Bengtsson, B. Myrberg, G. *Mångfaldens dilemma: boendesegregation och områdespolitik*, Malmö. Gleerup.
- Bengtsson, B. Annaniassen, E. (2006) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*, Malmö: Égalité.
- Borg, P. (2004) *Systemskifte: en studie av tröghet vid fyra brytpunkter inom svensk välfärdspolitik, avhandling*, Stockholm: Ekonomisk-historiska institutionen.
- Boverket (2017a) *Beräkning av behovet av nya bostäder till 2025*, RAPPORT 2017:17.
- Boverket (2017b) *Boverkets indikatorer november 2017*, Nummer 2.
- Boverket, 2017 *Läget på bostadsmarknaden & Bostadsbyggande – 2017*.
- Börjeson, L. och Runfeldt, S. (2017) *Unga vuxnas boende Hur påverkar situationen på bostadsmarknaden unga vuxnas möjligheter att skapa sin egen framtid?* Hyresgästföreningen.
- Edebalk P. G. (1996) *Välfärdsstaten träder fram: svensk socialförsäkring 1884–1955*. Lund Arkiv, 1996.
- Eklund K. (2017) *Vår ekonomi: en introduktion till samhällsekonomin, Fjortonde upplagan*, Lund: Studentlitteratur.
- Eriksson, R.H., och Hane-Weijman, E. (2017) *How do regional economies respond to crises? The geography of job creation and destruction in Sweden (1990-2010)*. European Urban and Regional Studies 24: 87–103
- Finansinspektionen (2016) *Förslag till ett skärpt amorteringskrav för hushåll med höga skuldkvoter* (FFFS 2016:16).
- Folk- och bostadsräkningen (1990) Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- Folk- och bostadsräkningen (1975) Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- Hall T. (red.) (1999) *Rekordåren – en epok i svenskt bostadsbyggande*, Karlskrona: Boverket, 1999.
- Larsson M. (1998) *Staten och kapitalet: det svenska finansiella systemet under 1900-talet*, Stockholm SNS.
- Magnusson, L (2016) *Sveriges ekonomiska historia, uppl. 6*, Lund Studentlitteratur.
- Nylander, O. *Svensk bostad 1850–2000*, Lund: Studentlitteratur.
- Pettersson, L. (1990) *Svenskt bostadsbyggande 1862–2005: en cyklisk historia* Statens råd för byggnadsforskning.
- Prop. (1999/2000:100) 2000 års ekonomiska vårproposition, bilaga 1-5.
- SCB (1960) *Historisk statistik för Sverige, statistiska översiktstabeller utöver i del I och del II publicerad*, Stockholm.
- SCB (1969) *Statistiska Centralbyrån Historisk statistik för Sverige, Del 1, 1720-1967*, Stockholm 1969.
- SCB (2014), "Sammanräknad förvärvsinkomst 2014, medianvärden efter födelseland", Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SCB, Näringsverksamhet (2017); Statistikdatabasen.
- SCB, Befolkning (2017); Statistikdatabasen.
- SCB, Boende, byggande och bebyggelse (2017); Statistikdatabasen.
- SCB, Nationalräkenskaper (2017); Statistikdatabasen.
- SCB, Offentlig ekonomi (2017); Statistikdatabasen.
- SCB, RAMS, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik.

Schön, L. och Krantz, O. (2012) "Swedish Historical National Accounts 1560–2010". Lund Papers in Economic History 123, Lund University.

SOU 1998:160 *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag: delbetänkande av Banklagskommittén*, Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, 1999.

Statistisk årsbok, Statens budgetutfall. Utvalda år 1995–1980.

Välfärd 1/2015 *Statistik om välfärd, arbetsmarknad, utbildning och befolkning*, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

Åberg, R. (2015) "Svensk arbetsmarknad mot polarisering efter millennieskiftet", Arbetsmarknad & Arbetsliv I årg 21 I nr 4 I vintern 2015.

