

Varför är det ständiga produktivetsproblem i byggsektorn?

HANS LIND

Mikael Anjou, som skrivit boken *Den ineffektiva byggbranschen – en förändringssagenda*, har arbetat i byggbranschen i många år, bl a som chef för bolaget Einar Mattssons byggdivision. Han har även erfarenhet från andra branscher.

I den första delen av boken beskrivs *problemen i branschen* och det är en lista som vi känner igen från många tidigare rapporter. Även om produktivetsutvecklingen inte är så lätt att mäta, pekar allt på att den varit sämre i byggbranschen än i andra branscher. Kostnadsöverskridanden och förseningar är vanliga. Än mer anmärkningsvärt är den stora mängden fel i det som produceras. Enligt boken läggs miljarder ner varje år på att rätta till fel i nya projekt och ofta är produkten inte helt klar när den levereras. Författaren undrar hur vi skulle reagera om den nya bilen kontinuerligt behöver repareras under det första året och om vi fick köra tillbaka till leverantören för att få vissa saker monterade som man tyvärr inte hann med till leveransdagen.

Vad beror då dessa eviga problem på? I boken finns först två teser om vad som *inte* är orsaken.

- *Konjunkturen har ingen avgörande betydelse.* Även om problemen förvärras i högkonjunkturer så finns de kvar även i lågkonjunkturer.
- *Det handlar inte om brist på konkurrens.* I de flesta delbranscher finns ett betydande antal företag och de stora företagens andel har sjunkit under senare år. Den låga genomsnittliga vinstnivån talar också emot att det är lite konkurrens. Några undantag

nämns dock senare i boken (kap 11) och det gäller vissa typer av material och strukturen med grossister med komplexa rabattsystem.

I stället pekar han ut tre strukturella faktorer som huvudorsakerna bakom problemen som beskrevs ovan.

- *Gammaldags kollektivavtal för byggnadsarbetare* med bl a separata gruppackord för varje yrkesgrupp. Det finns ingen individuell lönesättning och inga individuella karriärmöjligheter och ackorden för olika uppgifter gör att det inte finns incitament att jobba effektivare. Att det är olika ackord för olika yrkesgrupper motverkar samverkan och breddad kompetens. Lagbasen blir en informell arbetsledare med fokus på att få ett bra utfall för sin grupp och bevaka gränserna. Stora resurser går åt till att med täta intervaller förhandla fram nya ackord för alla arbetsuppgifter på ett bygge mellan fackföreningens representanter och företaget.
- *Branschstandarder som konserverar den rådande strukturen.* Han pekar ut standardavtal som t ex lägger mer fokus på vem som ska bära olika risker än hur dessa risker kan minskas. Den entreprenör som enligt kontraktet ska bygga enligt ritningarna gör det även om denne ser att ritningarna är fel. Dessutom kan man då få extra betalt för s k ÄTOR (ändrings och tilläggsarbeten). Anjou kritiserar också den praxis som består av många led av underentreprenörer och att "allt" ska upphandlas av fristående specialiserade företag. Konsekvensen av detta blir att de som utför arbetet inte tar ett bredare ansvar för produktens kvalitet. Olika regler rörande hur t ex badrum ska byggas och kriterier för miljöklassning kan också göra att företag inte vågar använda mer innovativa lösningar.

RECENSION

Mikael Anjou: *Den ineffektiva byggbranschen – en förändringssagenda*, Ekerlids förlag, 2019, 191 sidor, ISBN 978-9-188-84941-0.

Hans Lind
Professor i fastighets-ekonomi, tidigare vid Kungliga Tekniska högskolan

- Den tredje av de strukturella faktorerna som skapar problem kallas *påtvungade institutionella ramverk*. Offentliga aktörer har på grund av Lagen om offentlig upphandling (LOU) svårt att etablera långsiktiga samarbeten med olika underleverantörer. Kommuner ställer egna tekniska krav som begränsar möjligheten att använda standardprodukter. Kommunernas sätt att fördela mark, Boverkets byggregler och anvisningar samt hyresregleringen/hyresförhandlingar gör att producenten och slutlig konsument inte möts direkt. Företag tjänar mer på att lära sig spelet med dessa aktörer än på att fokusera på vad kunden vill ha. Även dessa olika faktorer begränsar innovationstakten.

Ett ytterligare problem som nämns är kompetensbrist och åtföljande höga omsättning av personal inom vissa kategorier. De stora svängningarna i byggandet sedan början på 1990-talet har bidragit till detta.

Denna analys av orsakerna leder tämligen direkt till förslag på åtgärder grupperade efter vem som ska vidta åtgärderna. Byggsektorns företag behöver bl a ändra upphandlingsmodeller, byggsektorns branschorganisationer behöver utforma nya kollektivavtal som mer liknar de i andra industrisektorer och det politiska systemet behöver ändra de regelverk som nämnts ovan.

Mikael Anjous bok behandlar egentligen två olika problem. Det ena är kostnader och effektivitet i produktionen och det andra är den svaga kopplingen mellan slutkund och producent. Mina kommentarer nedan berör enbart den första aspekten.

Boken ger en bred och trovärdig beskrivning av situationen på byggmarknaden och viktiga bakomliggande faktorer. Det nya i relation till de många statliga utredningar som gjorts under de

senaste decennierna är att han särskilt pekar på hur dagens kollektivavtal, och den arbetsorganisation som är kopplad till dessa, motverkar innovationer och systematiskt produktivtetsarbete.

En aspekt som jag saknar är möjligen att regelverket för byggande försvårar produktionsplaneringen när detaljplaner och bygglov överklagas. Detta gör det svårt att boka in olika entreprenörer relativt långt innan produktionen ska börja.

Det hade kanske också varit intressant att studera hur stora privata och internationella företag som IKEA, McDonald's och Lidl sköter sina byggprojekt. Mycket tyder på att de jobbar med mer långsiktiga relationer till sina underleverantörer även när det gäller byggande och frågan blir då varför inte alla tar efter deras affärsmodeller. Ett intressant exempel från senare år är det pensionsfondsägda bolaget Rikshem som bl a bygger bostäder i hela landet. Företaget har slutit tioåriga avtal med två leverantörer av hus som i högre grad är tillverkade i fabriker. Genom att företaget är så stort och verksamt över hela landet kan det sluta långsiktiga avtal som leder till lägre kostnader. Även om enstaka projekt blir försenade så kan de driva lite för många projekt och vara tämligen säkra på att de får tillstånd för en viss mängd hus. Men företag som lyder under LOU och som inte har en så stor marknad kan inte sluta sådana avtal. Företaget BoKlok som vänder sig till hushåll med lite lägre inkomster tillverkar också mycket i utländska fabriker. Det kan som privat företag arbeta med längre avtal och dessutom i hög grad med arbetskraft som inte lyder under svenska byggavtal.

Det kan vidare vara intressant att fundera på vad som kan ses som "underliggande" faktorer som kan förklara varför alla de missförhållanden som beskrivs i boken består årtionde efter årtionde. Den äldsta systematiska studie

om produktivitet i bostadsbyggandet som jag sett är en rapport från Bostadsstyrelsen som kom 1955 med namnet "Trestadshusen". Denna rapport togs fram av den statliga Byggekostnadskommitté som tillsattes 1950. Med tanke på dagens intresse för fältexperiment kan det vara intressant att notera att för att ta reda på varför det var dyrare att bygga i Stockholm lät man kommunala bolag i Stockholm, Göteborg och Malmö samtidigt bygga tre likadana kvarter. Utredarna följde i fält byggandet och samlade in alla fakturor för att jämföra arbetsorganisation, tidsåtgång och priser. Deras allmänna slutsats var att överhettning på marknaden ledde till olika "desorganisationsfenomen" och lägre produktivitet. Det var inte samma press på att effektivisera arbetet i Stockholm och större personalomsättning bidrog också till högre kostnader. Som beskrivs i Lind (2006) har utredningar om byggsektorn gjorts kontinuerligt sedan dess och rekommendationerna har i princip alltid varit mer konkurrens och mer industrialiserat byggande.

Men hur kan kollektivavtal som sänker effektiviteten bestå så länge? Byggindustrin har då och då tagit konflikter om detta, men alltid förlorat. Varför vinner fackföreningarna på detta område alla konflikter med arbetsgivaren? En hypotes är att byggnadsarbetare, till skillnad från de flesta verkstadsarbetare, har bra *outside options*. Det finns en både vit och svart hantverkarmarknad för byggnadsarbeten men inte för en bilarbetare eller gruvarbetare. Med tanke på att LO:s huvudlinje sedan decennier tillbaka varit att högre löner ska motiveras av högre produktivitet och att fackföreningsrörelsen ska vara pådrivande i produktivitetsutvecklingen så är byggsektorn en anomali där "fel" typ av kollektivavtal fått bestå. Att arbetsgivarna inte tagit hårdare strider för bättre kollektivavtal kan dock bero på att de inte behöver göra det för att gå

med rimlig vinst och överleva. Det förväntade värdet av att ta strid framstår då som negativt.

Lennart Erixon argumenterade i en rad publikationer för att det behövs ett "omvandlingstryck" för att produktiviteten ska öka (t ex Erixon 1995). Hur kan det vara möjligt att decennium efter decennium sälja dyra produkter med kvalitetsproblem? Varför strejkar inte köparna och tvingar fram en förändring? Jag minns ett samtal från början av 2000-talet med en högt uppsatt tjänsteman i ett stort kommunalt bostadsbolag. Företaget hade just beslutat att meddela att de slutar bygga tills de får offerter med rimliga priser. Men veckan efter gick lokalpolitikerna ut och lovade ökat bostadsbyggande! En viktig förklaring till att det inte finns ett större tryck från köparna tror jag är att den offentliga sektorn är en mycket stor kund till byggsektorn – inte minst genom många stora infrastrukturprojekt och byggande av allt från bostäder till universitetsbyggnader. En köpare med djupa fickor bidrar inte till ett omvandlingstryck.

Byggnadsarbeten har varit ett traditionellt medel i konjunkturpolitiken och politiken har alltid varit snabb att rädda byggsektorn. När byggandet gick ner i samband med den senaste finanskrisen kom det snabbt ett generöst rotavdrag som skapade arbeten för många byggnadsarbetare.

De kontinuerligt fallande räntorna under de senaste 15 åren har också gjort att ökande byggkostnader inte spelar så stor roll för slutkunden, vare sig denna är hyresgäst, bostadsrättsköpare eller en bostadsägare som vill renovera. Det blir inte värt besväret att försöka pressa kostnaderna när månadsutgiften på lånen ändå blir relativt liten.

Många har genom åren undrat varför inte effektivare utländska företag kommer in och tar stora marknadsandelar. Mikael Anjou noterar att de utländska företag som etablerar sig här

mer permanent snart slukas upp av den existerande strukturen och blir ungefär likadana som andra företag. Att etablera sig i ett land är relativt kostsamt och LOU gör det svårt för offentliga köpare att långsiktigt lova arbeten, även om beställaren är nöjd. Exempel från senare år visar också att det finns problem med asymmetrisk information och incitament när utländska företag kommer hit för enskilda projekt. Trafikverket sade nyligen upp kontraktet med det italienska företag som anlätades för att till väsentligt lägre priser bygga en lång tunnel under Ekerö i projektet Förbifart Stockholm. Orsaken uppgavs vara både kvalitetsproblem och att inte svenska arbetsmiljöregler följdes. (Trafikverket har dock blivit stämt i italiensk domstol för förtal med krav på 600 miljoner i företagskada.)

En ytterligare fråga som behöver analyseras närmare är samspelet mellan en marknad för dyra svenska byggnadsarbetare och billig arbetskraft från fattigare EU-länder. Med ett stort byg-

gande kan man dock tänka sig att dessa sektorer kan samexistera, men vi ser ju också olika försök att öka kostnaden för att använda utländsk arbetskraft och att straffa de som använder dem. Här finns nog en hel del intressant att rota i för arbetsmarknadsekonomen!

Mikael Anjou avslutar med ”att det kräver en vilja att attackera de strukturer som hämmar branschen” (s 187). Tyvärr har politiken under många årtionden hållit den ineffektiva byggbranschen under armarna och det är svårt att se vad som under överskådlig tid skulle kunna leda till en ändring.

REFERENSER

- Bostadsstyrelsen (1955), ”Trestadshusen”, rapport, Bostadsstyrelsen, Stockholm.
- Erixon, L (1995), ”Begreppet omvandlingstryck – en ny infallsvinkel på ekonomisk politik”, *Ekonomisk Debatt*, årg 23, nr 5, s 385–397.
- Lind, H (2006), ”Bygg- och boendekostnader i ett historiskt perspektiv”, i Sax, U (red), *Flera kapitel i svensk bostadspolitik – familjebostäder 60 år*, Kommittén för Stockholmsforskning, Stockholm.