

Civilutskottets betänkande

1980/81:4

om övergångsreglerna vid produktionskostnadsbelåning

Inledning

Inom utskottet har fråga väckts om lämpligheten av nu gällande övergångsbestämmelser till reglerna om produktionskostnadsbelåning, dvs. beräkning av låneunderlag och pantvärde för bostadslån till hyres- och bostadsrättshus med utgångspunkt i produktionskostnaden och inte i schablonberäknade belopp.

Gällande ordning

Statsmakterna beslöt vid föregående riksmöte (prop. 1979/80:100 bilaga 16 s. 55–56, CU 1979/80:22 s. 39–40, 71–73) att införa s. k. *produktionskostnadsbelåning*. Beslutet innebar i enlighet med regeringens förslag att de anbudsbaseade kostnaderna läggs till grund för beräkning av låneunderlag och pantvärde för bostadslån vid nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus. En förutsättning är dock att dessa kostnader inte väsentligen överstiger ett på sedvanligt sätt framräknat pantvärde. Om så är fallet skall som tidigare bostadslån inte beviljas.

Enligt propositionen skulle de nya reglerna träda i kraft den 1 juli 1980 och gälla låneärenden där huset uppförs enligt ett entreprenadavtal som grundas på ett anbud som antagits efter år 1979. Utskottet ansåg emellertid att det, i syfte att stimulera igångsättningen, borde öppnas vissa övergångsmöjligheter för att hindra att nybyggnad uppskjuts för att kunna placera dyrare lägenheter – belånade enligt tidigare regler – och anförde att liknande förhållanden kan förekomma vid etappbyggnad. Utskottet förordade därför att produktionskostnadsanpassad belåning i sådana fall skulle kunna tillämpas på hus som byggts efter anbud som antagits även före år 1980 men där inflyttning inte skett. Riksdagen gav som sin mening regeringen till känna vad utskottet anförde.

Till behandlingen i riksdagen av regeringsförslaget knöts ett motionsförslag (s) om att de nya belåningsmöjligheterna skulle gälla även vid upphandling genom förhandling och vid byggande i egen regi – allt förutsatt att dessa produktionsformer kunnat godtas enligt det s. k. konkurrensvillkoret i 11–14 §§ bostadsfinansieringsförordningen (se nedan). Utskottets majoritet fann ståndpunkten bestickande men hänvisade till att detta inte främjade det grundläggande syftet med de nya reglerna, nämligen att stimulera en fortsatt övergång till upphandling i konkurrens. Den avstyrkte därför motionen. Reserveranter (s) förordade som motionärerna att möjlighet

borde öppnas för produktionskostnadsbelåning även vid de förhandlingsentreprenader och egenregibyggen som kan godtas enligt ett i sak oförändrat konkurrensvillkor. Det blev, enligt reservanterna, därmed inte fråga om att främja dessa senare produktionsformer – syftet var att i avvaktan på ett ytterligare bedömningsunderlag tillämpa dåvarande villkor. Riksdagen följde utskottet.

Bostadsstyrelsen föreskrev den 20 maj 1980 (BOFS 1980:15) med anledning av riksdagens beslut att bestämmelserna om produktionskostnadsbelåning skall gälla beträffande projekt (låncärende) där inflyttning sker efter den 20 maj 1980 – oavsett när anbud antagits och när preliminärt beslut meddelats. Med inflyttning avsågs i detta sammanhang faktisk sådan i minst 75 % av antalet lägenheter i projektet.

Regeringen utfärdade den 29 maj 1980 (SFS 1980:329) ändringar i bostadsfinansieringsförordningen (BFF), bl. a. 15 § med dess regler om kostnadsprövning som förutsättning för lån. Vidare utfärdade regeringen samma dag ändringar (SFS 1980:330) i förordningen om beräkning av låneunderlag och pantvärde (BLP), bl. a. genom att där införa en ny 11 b § som avser beräkning av låneunderlaget. De här nämnda ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1980. Enligt övergångsbestämmelser skulle bestämmelserna i 11 b § BLP tillämpas även i ärende i vilket preliminärt beslut om lån har meddelats före den 1 juli 1980, om byggnadsarbetena har upphandlats genom anbud som har antagits efter den 31 december 1979. Om det finns särskilda skäl får bostadsstyrelsen föreskriva att 11 b § skall tillämpas även om anbudet har antagits tidigare. Därefter har bostadsstyrelsen den 26 juni 1980 (BOFS 1980:34) ändrat sina tidigare föreskrifter till 15 § BFF i vad gäller jämförelse mellan kostnad och pantvärde.

Bostadsstyrelsen har den 29 oktober 1980 yttrat sig till bostadsdepartementet över en framställning från Stockholms kommun om ändring av reglerna för produktionskostnadsbelåning. Kommunen föreslår att projekt som upphandlats före år 1980 men där inflyttning sker efter den 20 maj 1980 skall kunna få produktionskostnadsbelåning oberoende av upphandlingsform. Som förutsättning bör endast gälla att preliminärt beslut om bostadslån meddelats. Bostadsstyrelsen har den 29 oktober 1980 beslutat avstyrka framställningen. Styrelsen noterar bl. a. att produktionskostnadsbelåning ger lägre kapitalkostnader och att nu gällande regler kan leda till vissa komplikationer med hänsyn till systemet med bruksvärdeshyror. Häremot har vägts vissa negativa konsekvenser av att i vissa övergångsfall vidga dessa lånemöjligheter. Styrelsen anför i denna del:

Det är enligt styrelsens mening principiellt inte lyckligt att retroaktivt ändra på bl. a. övergångsbestämmelser. Det är t. ex. inte uteslutet att enstaka ärenden i landet med inflyttning (till 75 %) efter den 20 maj 1980 redan blivit föremål för utbetalning. Av fundamentära rättviseskäl måste, vid en ändring, dessa behandlas lika som övriga ärenden. En ökning av låneunderlaget i sådana fall måste, för att slippa upprivning av besluten i

deras helhet, läggas på en ökning av statslånedelen. Vissa möjligheter härtill finns i och för sig enligt gällande fördjupningsregler. En administrativ belastning uppkommer dock.

En kanske mera avgörande invändning är av psykologisk natur. Om vissa ärenden som inte upphandlats på föreskrivet sätt får möjlighet till produktionskostnadsbelåning är det risk för en "tillvänjning" inom branschen och sannolikt ett tryck på en fortsatt motsvarande tillämpning.

Från bostadsdepartementet har inhämtats att en utvidgning av möjligheterna till produktionskostnadsbelåning att gälla även förhandlingsentreprenader och byggen i egen regi – räknat på preliminära beslut under år 1979 – skulle ytterligare belasta det prioriterade låneutrymmet med ca 72 milj. kr., varav 20 milj. kr. i bostadslån och 52 milj. kr. i ökade bottenlån. Till detta kommer räntebidrag på dessa belopp med en kostnad som första året med nu gällande regler uppgår till drygt 6 milj. kr.

Här noteras också att bostadsstyrelsen i anslagsframställningen för budgetåret 1981/82 föreslagit att räntebidrag i ärenden med produktionskostnadsbelåning räknas på det högre bidragsunderlaget även för tiden mellan färdigställandet och utbetalning av bostadslånet.

Det s. k. *konkurrensvillkoret* innebär i huvudsak följande. I 11 § BFF ges den huvudregeln att lån för nybyggnad av annat hus än småhus som skall bebos av lånesökanden utgår "endast om byggnadsarbetena upphandlats genom infordrande av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare". I 13 § ges ett undantag från huvudregeln: Även om upphandlingen inte skett efter anbud kan lån ändå beviljas om upphandlingen kan antas vara minst lika fördelaktig och även i övrigt lämplig – ett undantag avsett att under vissa förutsättningar, bl. a. förmedlingsorganets ställningstagande, öppna möjlighet till förhandlingsentreprenad m. m. I 14 § anges att reglerna i 11–13 §§ inte gäller egenregibygge. I sådana fall kan lån utgå endast om kostnaden för bygget bedöms inte överstiga kostnadsnivån vid upphandling i anbudskonkurrens och om egenregibygge med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet kan anses vara en lämplig produktionsform. Även här sker en koppling till det kommunala yttrandet. Statsmakternas beslut i dessa delar har inte ändrats sedan tillkomsten av reglerna år 1974.

Bostadsstyrelsen har den 26 juni 1980 (BOFS 1980:32) utfärdat ändrade föreskrifter till 11 § BFF. Bl. a. föreskrivs där – efter ett konstaterande att produktionskostnadsbelåning inte kan förekomma vid förhandlingsentreprenad och egenregibygge – följande:

Om inte något anbud kan antas trots anbudsgivning i konkurrens men bygget ändå kommer till stånd, kan konkurrensvillkoret enligt 11 § ändå anses uppfyllt i vissa fall. En förutsättning härför är att det bästa av de avgivna anbuden ligger till grund för produktionen.

Om egenregibygge föregåtts av anbudstävling (kommunal markanvisningstävling) kan konkurrensvillkoret enligt 11 § anses uppfyllt.

Genom de citerade reglerna definieras vissa produktionsformer som anbudsupphandling. Därmed har möjlighet öppnats till produktionskostnadsbelåning också i dessa fall. Föreskrifterna har trätt i kraft två veckor efter tryckdagen den 14 augusti 1980.

Bostadsstyrelsen kommer att i början av år 1981 presentera en utvärdering av konkurrensvillkorets effekter.

Utskottet

En av förutsättningarna för att bostadslån skall beviljas är sedan år 1975 att det s. k. konkurrensvillkoret anses uppfyllt. Syftet var att främja konkurrensen om bygguppgifterna för att därigenom söka hejda ökningen av byggnadskostnaderna. Huvudregeln är att byggandet skall ha upphandlats i anbuds konkurrens. Också förhandlingsentreprenader och energibyggnad kan godtas om – i princip – de leder till motsvarande resultat.

En möjlighet att inom vissa gränser beräkna låneunderlag och pantvärde för bostadslån utifrån de verkliga och inte de schablonberäknade kostnaderna öppnades fr. o. m. den 1 juli 1980 när det gällde nybyggnad av hyres- och bostadsrättshus. Syftet var att minska svårigheterna att finansiera de överkostnader som måste godtas och att ytterligare främja den konkurrens på byggmarknaden som avsetts dämpa byggprisutvecklingen. Enligt huvudregeln begränsades denna lånemöjlighet – med hänsyn till syftet – till att gälla hus som uppfördes enligt anbud som antagits efter år 1979 – efter presentationen av de nya lånemöjligheterna.

De hus som byggdes efter anbud men där anbudet antagits före år 1980 skulle enligt huvudregeln få en relativt sett högre kapitalkostnad. Det ansågs dock finnas en risk för att de bostadssökande kunde avvakta en möjlighet att få produktionskostnadsbelånade bostäder med lägre kapitalkostnader – och därmed bl. a. lägre insatser och avgifter resp. hyror i vissa fall – och att byggherrarna därför vid sådana upplätelsesvärigheter skulle skjuta upp nya projekt för att först placera äldre och relativt sett dyrare lägenheter. För att motverka detta beslöt riksdagen ge ytterligare möjligheter till produktionskostnadsbelåning genom övergångsregler som öppnade motsvarande beräkningsgrunder också för hus som byggts efter anbud som antagits före år 1980 men där det visat sig svårt att upplåta lägenheterna.

Det har nu satts i fråga om det är lämpligt att begränsa dessa övergångsregler till anbudsfallen. De byggherrar som fattade beslut om förhandlingsentreprenad eller egenregi bygge före år 1980 hade inte möjlighet att utnyttja de lägre kapitalkostnader som en, kanske också något dyrare, anbudsupphandling skulle ha medfört. För hyreshusens del kan det också uppkomma situationer där bruksvärdeshyran – bestämd efter jämförelse med likvärdiga men anbudsupphandlade projekt – ger en oförutsedd sämre finansieringssituation. Det har uppgetts att vissa byggherrar konkret överväger att med hänsyn därtill avbryta pågående produktion.

Utskottet har mot denna bakgrund ansett att det finns starka skäl att vidga övergångsreglerna till att gälla även de hus som byggts efter förhandlings-entreprenad eller i egen regi när byggherren före år 1980 vidtagit sådana åtgärder för projektets genomförande att det inte skäligen kunnat begäras att han skulle övergå till anbudsupphandling. Utskottet har ansett att några principiella skäl inte talar mot detta. Mot en sådan åtgärd får dock vägas de ökade kostnader som i så fall kan belasta statsbudgeten liksom vissa administrativa komplikationer. En avvägning leder enligt utskottets mening till att övergångsbestämmelserna bör vidgas att gälla även ovannämnda hus som inte byggts efter anbudsupphandling. Utskottet har i detta sammanhang inte funnit anledning att ta upp frågan om huvudregelns innehåll och dess sakliga relation till det ursprungliga konkurrensvillkoret.

Enligt utskottets mening bör den närmare omfattningen och utformningen av en sålunda vidgad övergångsregel ankomma på regeringen, eller efter dess uppdrag, bostadsstyrelsen.

Utskottet hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om vidgade övergångsvisa möjligheter till produktionskostnadsbelåning.

Stockholm den 13 november 1980

På civilutskottets vägnar

KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Rolf Dahlberg (m), Oskar Lindkvist (s), Karin Ahrland (fp), Lars Henrikson (s), Thure Jadestig (s), Sven Eric Åkerfeldt (c), Bertil Danielsson (m), Kerstin Andersson i Hjärtum (c), Magnus Persson (s), Bertil Dahlé (fp), Jan Eric Virgin (m), Margareta Palmqvist (s) och Ingrid Andersson (s).

