

Civilutskottets yttrande

1979/80:4y

med anledning av motion om en ökad prisövervakning på boendeområdet

Till näringsutskottet

1 Motionsyrkandet m. m.

Till civilutskottet har hänvisats motionen 1979/80:1507 av Essen Lindahl (s) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen sagts om behovet av snara initiativ från regeringens sida för att möjliggöra en intensifierad prisövervakning på boendeområdet samordnad med annan prisövervakning och skött av statens pris- och kartellnämnd (SPK).

Motionären anser att en mer aktiv prisövervakning när det gäller byggande och bostäder behövs och att prisövervakningen på boendeområdet bör ske efter samma principer som för övriga varu- och tjänsteområden. Verksamheten bör därför anförtros åt den prisövervakande myndigheten, SPK, som därvid bör samarbeta med andra myndigheter, främst med bostadsstyrelsen och statistiska centralbyrån (SCB).

Civilutskottet har i syfte att åstadkomma en enhetlig och samordnad behandling beslutat att, under förutsättning av näringsutskottets medgivande, överlämna motionen till näringsutskottets fortsatta beredning. Yttrandet utgår från de bedömningar som kan falla inom civilutskottets beredning. Civilutskottet avger följande yttrande.

2 Uppgifter i anslutning till motionsförslaget

2.1 Nuvarande övervakning av priser på boendeområdet m. m.

SPK är central förvaltningsmyndighet för frågor rörande prisövervakning. Nämnden har sålunda enligt sin instruktion (1973:609) till uppgift att följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet med undantag av bank- och försäkringsväsendet. SPK:s verksamhet på boendeområdet har hittills i första hand inriktats på byggmaterialområdet och där koncentrerats till sektorer där olika former av konkurrensbegränsningar har konstaterats. Inom SPK har t. ex. undersökts marknaden för isolermaterial, gipsskivor och armeringsstål. En undersökning av konkurrensförhållandena inom byggmaterialhandeln har också gjorts år 1976 liksom en beskrivning av konkurrensformer och prissättningsprinciper inom byggmaterialindustrins olika delar. Parallellt med utredningsverksamheten bedriver SPK prisövervakning på byggmate-

rialområdet. SPK har bl. a. mot bakgrund av de ökande byggnadskostnaderna under senare år i samarbete med bostadsstyrelsen påbörjat en utredning av pris- och konkurrensförhållandena inom bostadsbyggandet. Denna utredning som bl. a. omfattar en undersökning av entreprenadpriserna beräknas föreligga i en preliminär rapport under våren 1980. Utredningsarbetet har försenats, bl. a. beroende på att statistiska centralbyrån (SCB) inte ansett det möjligt att till SPK lämna ut visst utredningsmaterial som av SCB bedömts vara sekretessbelagt. Regeringen har den 13 december 1979 beslutat att SCB skall till SPK lämna ut det för SPK:s undersökning nödvändiga materialet. SPK undersöker även utformningen av vissa taxor och avgifter av betydelse för boendekostnaderna. Däremot har SPK endast i begränsad omfattning uppmärksammat boendekostnaderna för konsumenten i dennes egenskap av hyresgäst, bostadsrättshavare eller egnahemsägare. Hittills genomförda eller planerade undersökningar på boendekområdet har begränsats, bl. a. därför att lagen (1956:245) (ändrad senast 1975:705) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden inte omfattar nyttjanderätt till fast egendom.

Bostadsstyrelsen har som central förvaltningsmyndighet ett övergripande sektoransvar som avser hela bostadssektorn. Enligt sin instruktion (1965:669) har styrelsen bl. a. att undersöka och belysa utvecklingen i fråga om bostadsbyggande, bostadsmarknad och bostadssociala förhållanden samt att på grundval härav ge underlag för beslut som avser det framtida bostadsbyggandets omfattning och inriktning. Vidare skall styrelsen bistå kommuner, byggherrar och andra som medverkar i bostadsbyggandet samt främja sådant utvecklingsarbete inom styrelsens arbetsområde, vars resultat kan väntas komma till praktisk användning inom bostadsförsörjningen. Bostadsstyrelsen och de 23 länsbostadsnämnderna samt länsstyrelsen i Gotlands län, som där fullgör uppgifter som ankommer på länsbostadsnämnd, får i ansökningar om statliga bostadslån vissa uppgifter avseende boendekostnaderna. Sålunda skall i ansökan av sökanden lämnas uppgifter bl. a. om produktionskostnadernas storlek och hur de skall finansieras. Styrelsen beräknar dessutom årligen driftkostnaderna för en typfastighet, som förutsätts bli färdigställd inom exploateringsområde respektive år. Beräkningarna av driftkostnaderna baseras bl. a. på medelvärden från 16 kommuner för produktionskostnader, skatter och taxor samt kollektivavtal för fastighetsarbete. I ansökan om statligt bostadslån skall vidare uppgift om driftkostnaderna det första året ingå liksom uppgift om erforderliga hyror och årsavgifter för det första året. Styrelsen har ingen egen insamling av uppgifter om hyrornas storlek.

Den som söker ett bostadslån har att lämna länsbostadsnämnden en fullständig kostnadsredovisning om nämnden så begär. Uppgiftsskyldigheten gäller sålunda lånsökanden. Inom styrelsen analyseras även det material om boendekostnaderna som SCB samlar in.

SCB:s statistik på boendekområdet omfattar uppgifter om hyror, drift- och

kapitalkostnader, om priser och kostnader i nyuppförda hus, samt om priser för omsatta hus.

2.1.1 Hyror, drift- och kapitalkostnader

Hyrorna mäts löpande i konsumentprisindex och i särskilda bostads- och hyresundersökningar (BIHU). Bostadsposten i konsumentprisindex är hyror i hyreshus, egnahemskostnader samt kostnader för bränsle och lyse. BHU ger en bild av boendekostnaderna för olika kategorier i lägenheter i flerbostadshus. Med hyra avses boendekostnaden inklusive alla obligatoriska tillägg såsom bränsle och varmvatten. I statistiken över bostadshyror i statsbelånade flerbostadshus ges uppgifter om totalhyra och insatser för olika lägenhetsstorlekar inom nyproduktionen i olika delar av landet. I statistiken över intäkter och kostnader för flerbostadshus mäts bl. a. inbetalda hyresbelopp och hyresförluster samt driftkostnader.

2.1.2 Priser och kostnader i nyuppförda hus

Byggnadsprisindex mäter förändringar i de priser byggherren faktiskt får betala för nybyggda hus, medan faktorprisindex mäter förändringarna i faktorpriserna (materialpriser, löner m. m.). Ur beräkningsunderlag för byggnadsprisindex görs beräkningar av funktionsprisindex och kvalitetsindex. Funktionsprisindex visar förändringen mellan två tidpunkter av egentliga prisförändringar och värdet av inträffade kvalitetsförändringar. Kvalitetsindex visar utvecklingen av de sammantagna kvalitetsförändringarna mellan jämförelseperioderna. Låneobjektsstatistiken, som bygger på ansökningshandlingarna för statliga bostadslån, används bl. a. av bostadsstyrelsen som underlag för förslag till regeringen om tids- och ortskoefficienternas storlek.

2.1.3 Priser för omsatta hus (fastighetsprisstatistiken)

Denna statistik redovisar köp, köpeskillingar och taxeringsvärden samt förhållandet mellan köpeskilling och taxeringsvärde för omsatta hus.

SCB:s kostnader för att producera statistik med anknytning till boendområdet uppgick till ca 14 milj. kr. i 1979 års prisläge.

2.2 Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om prisövervakning och skärpt kontroll av entreprenadpriser på byggnadsområdet har tidigare behandlats av civilutskottet (se CU 1977/78:3, CU 1977/78:27, CU 1978/79:1 y, CU 1978/79:26 och CU 1979/80: 3 y) med anledning av motioner (s) i vilka bl. a. yrkats att åtgärder skulle vidtas för att öka kunskapen om orsakerna till kostnadsutvecklingen inom bostadsbygg-

nadssektorn samt att undersökningar om skärpt kontroll av entreprenadpriserna på byggnadsområdet skulle göras.

Utskottets majoritet (c, m, fp) anförde i november 1977 (CU 1977/78:3) att SPK borde kunna utföra nödvändiga undersökningar i fråga om anbudsnivåerna på byggnadsområdet. Reservanter (s) underströk behovet av aktiva åtgärder på området. En redovisning till riksdagen i förening med regeringens bedömningar borde enligt reservanternas mening göras, och konkreta förslag om prisbildningen på byggnadsmarknaden med betoning av bostadssektorn borde lämnas.

Vid de följande behandlingarna av frågan i civilutskottet har majoriteten (c, m, fp) i huvudsak ansett att resultatet av SPK:s arbete angående bl. a. entreprenadpriserna borde avvaktas innan ställning togs till ytterligare åtgärder beträffande prisfrågorna på byggmaterialområdet och om prisutvecklingen inom bostadsbyggandet. Reservanter (s) har hävdats att SPK:s arbete snabbt borde färdigställas, och de förutsatte vid den senaste behandlingen av frågan i civilutskottet i november 1979 att regeringen i budgetpropositionen 1980 skulle lämna riksdagen en redovisning om hur prisövervakningen på boendeområdet skall utformas och organiseras. Speciellt angeläget ansågs det vara att förslag lämnades som gör det möjligt att studera entreprenadprisutvecklingen på boendeområdet.

Vid samtliga tillfällen har riksdagen beslutat i enlighet med utskottsmajoritetens förslag.

2.3 Promemorian Prisövervakning på boendeområdet m. m.

I april 1979 förordnade dåvarande handelsministern en sakkunnig att utreda frågan om prisövervakning på boendeområdet. Den sakkunnige har avgivit promemorian Prisövervakning på boendeområdet (Ds H 1979:2). I promemorian föreslås en ökad prisövervakning på boendeområdet – någon förändring av det nuvarande förhandlingssystemet för fastställande av hyror anses inte kunna komma i fråga. Särskilt angeläget anses det vara att bostadsstyrelsen, SPK och SCB samordnar och därmed effektiviserar resp. myndighets verksamhet på området. I promemorian görs en genomgång av de områden som anses lämpa sig för prispolitiska insatser på boendeområdet. Bl. a. anføres (s. 79) att en ökad prisövervakning på boendeområdet främst bör sikta på att påverka prissättningen inom områden med stor betydelse för de slutliga boendekostnaderna samt att förse boende och myndigheter inom den bostadspolitiska organisationen med kunskaper om vad som döljer sig bakom statistik på boendeområdet m. m.

Systemet för bestämmande av hyror mellan parter på hyresmarknaden innebär emellertid att prisövervakning på boendeområdet inte skall omfatta hur bostäder finansieras, hur boendekostnaderna betalas eller hur höga hyror eller årsavgifter som är acceptabla. Kapitalkostnaderna bestäms ytterst genom statsmakternas beslut, och de faktiska hyrorna konkretiseras vid

förhandlingar mellan hyresmarknadens parter.

En ökad prisövervakning på boendecområdet bör sålunda enligt promemorian främst ägnas bl. a. de faktiska entreprenad- eller byggnadskostnaderna vid olika slag av upphandling med avseende på konkurrenssituation, projektstorlek, hustyp och region m. m. SPK bör enligt promemoriaförslaget vara den myndighet som bedriver den föreslagna utvidgade prisövervakningen på boendecområdet. Ett nära samarbete med bostadsstyrelsen förordas.

Som ovan (s. 2) nämnts omfattar inte lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden nyttjanderätt till fast egendom. Ett förslag till ändring av lagen så att den skulle omfatta även denna fråga bereds enligt promemorian inom handelsdepartementet.

Promemorian har remissbehandlats. SPK hänvisar i sitt remissvar till att nämnden i sin anslagsframställning för innevarande budgetår föreslagit att en särskild enhet för pris- och konkurrensövervakning av byggande och boendekostnader inrättas samt att nämnden tilldelas ökade personella resurser för verksamheten.

I årets budgetproposition (bil. 16 s. 3 och 52) anmäler bostadsministern att en särskild utredare kommer att få i uppgift att pröva frågor om byggnadspriserna och utvecklingen av byggkostnaderna inom bostadsbyggandet.

3 Utskottet

Som framgått ovan (s. 3–4) har civilutskottet vid flera tidigare tillfällen behandlat motioner om ytterligare prisövervakning på byggnadsområdet med särskild betoning på kostnadsutvecklingen inom bostadsbyggnadssektorn. Utskottet framhöll i november 1977 att statens pris- och kartellnämnd (SPK) borde kunna utföra undersökningar bl. a. beträffande anbudsnivåerna på byggnadsområdet. En undersökning om pris- och konkurrensförhållandena inom bostadsbyggandet görs f. n. av SPK i samarbete med bostadsstyrelsen. Undersökningen som tidigare beräknades vara klar under år 1979 kommer nu enligt vad som erfarits att föreligga i en preliminär rapport våren 1980. En bidragande orsak till förseningen är att statistiska centralbyrån (SCB) i mars 1979 avslagit en framställning från SPK om att få ta del av visst statistiskt material avseende bostadsproduktionen 1974–1978. Regeringen har emellertid genom beslut den 13 december 1979 förordnat att materialet skall lämnas ut till SPK.

I den nu behandlade motionen 1979/80:1507 (s) hemställs om snara initiativ från regeringens sida för att möjliggöra en intensifierad prisövervakning på boendecområdet samordnad med annan prisövervakning och administrerad av SPK.

I en inom handelsdepartementet utarbetad promemoria Prisövervakning på boendecområdet (Ds H 1979:2) behandlas frågan om prisövervakning av

boendekostnaderna. Ovan (s. 4–5) har sammanfattningsvis redogjorts för promemorians innehåll. I promemorian förordas en ökad prisövervakning på boendområdet, varvid bl. a. de faktiska entreprenad- eller byggnadskostnaderna vid olika slag av upphandling med avseende på konkurrenssituation, projektstorlek, hustyp och region m. m. bör uppmärksammas. SPK bör enligt promemorieförslaget bedriva den utvidgade prisövervakningen på boendområdet, varvid ett nära samarbete med bostadsstyrelsen förordas. En ändring i lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden så att lagen omfattar även nyttjanderätt till fast egendom anses önskvärd. Promemorian som har remissbehandlats bereds i regeringens kansli.

I budgetpropositionen (prop. 1979/80:100 bil. 16 s. 3 och 52) anmäler bostadsministern sin avsikt att begära regeringens bemyndigande att bl. a. låta utreda orsakerna till den snabba utvecklingen av byggnadpriserna inom bostadsbyggandet. Därvid bör det enligt bostadsministerns mening vara möjligt för utredaren att nyttja och vidareutveckla resultatet av det arbete som redan gjorts eller som pågår i olika sammanhang.

Utskottet vidhåller sin tidigare – och senast i november 1979 – redovisade uppfattning att det inom SPK pågående arbetet om entreprenadpriserna avseende byggande och boendekostnaderna bör avvaktas. Även resultatet av de pågående övervägandena inom regeringens kansli om hur en ytterligare prisövervakning på boendområdet skall utformas bör slutföras före ett ställningstagande i frågan. Vidare kan det finnas anledning att vid dessa överväganden även beakta den utredning om byggnadprisernas utveckling som enligt bostadsministern bör tillkallas.

Från de utgångspunkter civilutskottet har att beakta avstyrker utskottet sålunda bifall till motionen 1979/80:1507 (s). Frågan i motionen om en eventuell intensifierad prisövervakning bör administreras av SPK faller närmast under näringsutskottets beredning. Emellertid bör – oavsett den närmare organisatoriska utformningen – de bostadspolitiska organen ha en betydelsefull uppgift i sammanhanget.

Stockholm den 21 februari 1980

På civilutskottets vägnar

PER BERGMAN

Närvarande: Per Bergman (s), Rolf Dahlberg (m), Oskar Lindkvist (s), Lars Henrikson (s), Knut Billing (m), Elvy Olsson (c), Maj-Lis Landberg (s), Bertil Danielsson (m), Birgitta Dahl (s), Sven Eric Åkerfeldt (c), Magnus Persson (s), Bertil Dahlén (fp), Kerstin Andersson i Hjärtum (c), Margareta Palmqvist (s) och Kerstin Ekman (fp).

Avvikande mening

Per Bergman, Oskar Lindkvist, Lars Henrikson, Maj-Lis Landberg, Birgitta Dahl, Magnus Persson och Margareta Palmqvist, alla (s), anser att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar "Utskottet vidhåller" och slutar "i sammanhanget" bort lyda:

Bygghälsan har stigit starkt under de senaste åren. Detta konstaterar även bostadsministern i årets budgetproposition (prop. 1979/80:100 bil. 16 s. 52). Större delen av prisstegringen beror enligt hennes uppfattning på andra faktorer än standardförändringar.

Den redovisning av orsakerna till bygghälsans utveckling som f. n. görs inom SPK bör i förening med regeringens bedömningar snarast redovisas för riksdagen. Speciellt viktigt är det därvid att förslag presenteras som gör det möjligt att få bättre kunskap om entreprenadprisutvecklingen på boendemarknaden. Förslag bör även snabbt lämnas riksdagen om hur en ökad prisövervakning på boendemarknaden skall organiseras. Utan att här ta ställning till om en ökad prisövervakning skall administreras av SPK – en fråga som närmast faller under näringsutskottets bedömning – bör erinras om att såväl utskottsmajoriteten (m. c. fp) som reservanter (s) ansett (CU 1977/78:3 s. 14 och 18) att SPK torde – beträffande anbudspriserna inom bostadsbyggandet – ha möjligheter att utföra vissa undersökningar.

I den ovan (s. 4–5) redovisade promemorian ges exempel på inriktningen av ytterligare prisövervakning inom boendemarknaden. Bl. a. bör enligt promemorian ökad uppmärksamhet ägnas de faktiska entreprenad- eller byggnadskostnaderna vid olika slag av upphandling med avseende på konkurrenssituation, projektstorlek m. m. Vidare bör undersökningar utföras som gör det möjligt att bättre än f. n. analysera boendekostnaderna för konsumenten i dennes egenskap av hyresgäst, bostadsrättsinnehavare eller egnahemsägare. Den ändring i lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden som erfordras för att lagen skall omfatta även nyttjanderätt till fast egendom bör genomföras. Härigenom blir det sålunda möjligt att i framtiden få ökad kunskap om boendekostnaderna för bostadskonsumenter.

Sammanfattningsvis finner utskottet det mycket angeläget att åtgärder snabbt vidtas enligt förslaget i motionen 1979/80:1507 (s) så att en intensifierad prisövervakning på boendemarknaden kommer till stånd. Den även i motionen upptagna frågan om att denna prisövervakning skall skötas av SPK faller närmast inom näringsutskottets beredning. Civilutskottet har dock tidigare uttalat att SPK bör kunna utföra vissa undersökningar beträffande anbudspriserna m. m. SPK bör göra dessa undersökningar tillsammans med de bostadspolitiska organen. Från de utgångspunkter civilutskottet har att beakta tillstyrker utskottet motionen.

Slutligen bör erinras om att i den socialdemokratiska partimotionen 1979/80:1833 förordats en skärpt kontroll av entreprenadpriserna på

bostadsmarknaden och att SPK:s arbete intensifieras. Den av bostadsministern i årets budgetproposition aviserade enmansutredningen är inte tillräcklig. I stället bör enligt motionärerna en parlamentarisk utredning tillsättas. Den socialdemokratiska partimotionen kommer att behandlas av civilutskottet senare under våren i samband med frågor om anslag till bostadsbyggandet m. m.